

PS/472

EDWARD DUBANOWICZ

RZĄDY GABINETU.

ROZBIÓR SYSTEMU PARLAMENTARNEGO
ZE STANOWISKA PRAWNO - PORÓWNAWCZEGO.

Wydane z zapomogi Kasy Pomocy dla
osób pracujących na polu naukowem
imienia dra med. Józefa Mianowskiego
wydał Wł. Konopczyński.

KRAKÓW.

Skład główny w księgarni G. Gebethnera i Sp. w Krakowie.
1917.

Dokleś do 75502

4.5.13.23.

28 11 71

m7

EDWARD DUBANOWICZ

Z Księgozbioru

Stanisława Wilezyńskiego,

adwokata w Warszawie,

d. 9. X. 1920.

P 51.472

RZĄDY GABINETU.

ROZBIÓR SYSTEMU PARLAMENTARNEGO
ZE STANOWISKA PRAWNO-PORÓWNAWCZEGO.

Wydane z zapomogi Kasy Pomocy dla
osób pracujących na polu naukowym
imienia dra med. Józefa Mianowskiego
wydał Wł. Konopczyński.

+ 10.50
2 -

12.50

KRAKÓW.

Skład główny w księgarni G. Gebethnera i Sp. w Krakowie.

1917.



285847

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0172558



Krakowska Drukarnia Nakładowa w Krakowie, Kopernika 8.

2.417/72

19. VIII - 50

b-154/05

„W przypadku gdyby większość dwóch trzecich wotów sekretnych obydwóch Izb złączonych na Sejmie ministra bądź w Straży bądź w urzędzie odmiany zażądała, król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien“.

Konstytucja polska Trzeciego Maja 1791 r. Art. VIII.

„Le gouvernement parlementaire n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites“.

A. Esmein: „Élém. de droit constit. franc. et comp.“

Formy prawa państwowego są płynne i przemijające. Prawo wiecznej przemiany, przewodzące całemu porządkowi fizycznemu, rozciąga swą moc i na nie, tak iż najtrwalsze z nich okazują się w rzeczywistości tylko względnie trwałymi.

Poza ewolucją, wyrażającą się w nieustannym wzroście zakresu zadań i agend państwa, równoległe z nią, odbywa się stałe przeobrażanie wewnętrznej budowy ustrojów państwowych. Idzie ono raz szybszym, to znowu powolniejszym krokiem i nie jest wolne od nagłych, rzeczywistych lub tylko pozornych załamania, niemniej jednak nie spoczywa ani na chwilę. Nie wiemy i zbadać nie możemy jaki jest kres i cel tej ustrojowej przemiany. Ale kierunek jej w każdym oddzielnym okresie czasu jest możliwy do stwierdzenia i on to stanowi podstawę i główny przedmiot przypuszczeń, sądów i wniosków polityki ustrojowej. Jakkolwiek wobec usuwającej się od zupełnego przeniknięcia i ścisłego obliczenia natury zjawisk społecznych posiadają owe sądy i wnioski w znacznej mierze charakter intuicyjny, niepodobna im odmówić doniosłości choćby ze względu na probierz, jaki dla nich stanowi historia. Gdy więc np. zdanie, iż najwłaściwszą drogą do zabezpieczenia zdobytych obszarów jest powiększenie ich nowymi podbojami nie okazało się trafne, skoro tylu możnych tego świata przepłaciło wiarę w jego słuszość tem, co cenili najwy-

żej, państwem lub koroną, to przeciwnie, na zasadzie doświadczenia historycznego, można przyjąć niemal za aksyomat, że utrzymanie całości i siły państwa — po wykluczeniu nadzwyczajnego, przemożnego zbiegu okoliczności — jest przedewszystkiem zależne od tego, czy jego ustroj nie przestał odpowiadać potrzebom własnym i celom zewnętrznym danego państwa. Biernie trwanie przy pewnych formach ustrojowych bez względu na zmianę stosunków i przeobrażenia dokonane u sąsiadów jest więc także ze stanowiska polityki ustrojowej niecelowem, tam zaś gdzie się przyjmie na czas dłuższy jest równoznaczne z cofaniem się i upadkiem. Wprowadzić i utwierdzić pewne formy i urządzenia prawne można także i siłą. Utrzymać je przez czas pewien można także przez wpojenie przekonania o ich użyteczności, przynajmniej czasowej. Tylko słuszność może je zabezpieczyć skutecznie na przyszłość bardziej odległą.

Jakoż w istocie także i w historii państw europejskich XIX wieku daje się dostrzec nie spoczywająca ani na chwilę, uparta dążność do przeobrażania form państwowego bytu, ich rozwoju i doskonalenia, przystosowania do zmieniających się pojęć i stosunków, przy zasadniczej chęci utrzymania wewnętrznej zgodności pomiędzy nimi a skryształizowaną w historycznej tradycji, własną ideą państwowego ustroju. Uzyskanie zupełnej zgodności wewnętrznej pomiędzy działaniem rządu a wolą i najszerzej pojętym, także duchowym, interesem politycznego społeczeństwa zdaje się być głównym motorem rozwoju prawa konstytucyjnego, a zarazem jednym z głównych motorów społecznej działalności.

Oczywiście, jak wszelkie inne dążenia człowieka, tak i te, tak niezmiernie skomplikowane i trudne, są podległe ludzkiej ułomności i muszą mieć swe zboczenia i błędy.

Zdarzają się one tem częściej i są tem głębsze, im silniejszej niecierpliwości były wpływem. I one z kolei stają się przedmiotem refleksyi, nauki i naprawy.

Oczywiście też i te dążenia występują nie wszędzie z równą siłą i w jednakowo zarysowanej postaci. W dziedzinie urządzeń prawno-politycznych objawia się wprawdzie coraz powszechniej tendencya do ujednostajnienia a przynajmniej zbliżenia i upodobnienia celów i środków, znajduje ona wszelako silną zaporę w istnieniu wybitnych i trwałych różnic przyrodzonych: We Francyi ma też owo dążenie zasadnicze w XIX w. za cel główny osiągnięcie możliwie najpełniejszej równości i wolności obywatelskiej i objawia się w tempie niemal gorączkowem, kiedy w sąsiednich Niemczech rozwija się nad wyraz ostrożnie i umiarkowanie, silnie zmodyfikowane przez zawsze jeszcze dominującą tendencję zasadniczą do rozszerzenia i skonsolidowania terytoryalnej podstawy potęgi państwowej. W najczystszej, klasycznej postaci ujawnia się dążenie do pogodzenia idei silnego rządu z przyrodzonymi właściwościami wolnego narodu, do uzgodnienia działania rządu z wolą oświeconego narodu, w Anglii. Tutaj też po nawrocie do przerwanej w wieku XVII tradycji ewolucyjnej idzie ono naprzód krokiem najbardziej miarowym, pewnym i wbrew odmiennym pozorom, bardzo pospiesznym.

Na tem tle rozwojowem, na gruncie ustalonego niemal powszechnie ustroju konstytucyjnego rozszerza się nieustannie a z początkiem XX stulecia święci wprost niebywały tryumf system rządów ściśle parlamentarnych, względnie rządów gabinetu. Hołduje mu cała północ, zachód i południe Europy. Do niego zdaje się należeć przyszłość. Są to powody, można mniemać, dostatecznie ważne, ażeby go poddać rozbirowi i krytycznej ocenie.

Obok nich jest także powód bliższy i bezpośredni. Nie posiadamy w literaturze prawno-politycznej polskiej rozbioru parlamentarnej formy rządów, a jednak forma ta pojawiła się po raz pierwszy w świecie, w postaci konstytucji pisanej, w prawie politycznym polskim. Mija już lat 125 od chwili, kiedy została ona sformułowana w konstytucji polskiej z 1791 roku. Mało znana dzisiaj poza granicami naszej ziemi „ustawa rządowa z 3 maja 1791 r.“ przyjęła pierwsza obok konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów za przestępstwo prawa, odpowiedzialność ich polityczną, względnie parlamentarną. „W przypadku — postanawia konstytucya 3 maja w art. VIII — gdyby większość dwóch trzecich wotów sekretnych obydwóch Izb złączonych na Sejmie ministra bądź w Straży bądź w urzędzie odmiany zażądała, król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien“.

Wobec braku ciągłości historycznej nie konstytucya polska stała się punktem wyjścia i wzorem systemu rządów parlamentarnych. Zasługę całą musi się pozostawić w tym względzie Anglii, będącej w dziedzinie urządzeń prawno-politycznych równie wielką nauczycielką narodów, jak w zakresie prawa prywatnego pozostał dotąd ich mistrzem starożytny Rzym.

W roku 1791 był wszakże system rządów parlamentarnych w Anglii zawsze jeszcze w stadyum tworzenia się a zwyczajowe prawo polityczne, unikające formalnych, pisanych definicji, ukrywało go przed okiem najbliższych i najbystrzejszych obserwatorów tak starannie, iż uszedł on w zupełności uwagi znakomitych twórców obu ówczesnie powołanych do życia konstytucji: amerykańskiej jak i francuskiej.

Lwów w kwietniu 1916 r.

CZĘŚĆ PIERWSZA.

SYSTEM RZĄDÓW GABINETU I ICH ROZPOWSZECHNIENIE.

I.

System rządów parlamentarnych, względnie rządów gabinetu rozwinął się w Anglii na tle utrwalonego porządku konstytucyjnego w sposób tak nieznaczny, iż napróżno usiłowalibyśmy oznaczyć jego początek jakkolwiek datą. Premisami prawnopolitycznej, konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów (w drodze *Impeachment-act'u* lub „*Act of attainder*“), sięgającej swymi początkami XIV wieku były i tu, jak wszędzie indziej, a tylko wcześniejsze, po rychłym zabezpieczeniu podmiotowych praw obywatelskich i po t. zw. restauracyi, dokonanej przez parlament w 1688 r.: uznanie zasady zwierzchniej władzy parlamentu (formalnie króla w parlamencie), zasady nieodpowiedzialności korony (*the King can do no wrong*) przy zachowaniu jej praw rządowych pod nazwą „prerogatywy“ królewskiej, po trzecie zaś uznanie właściwej całemu ustrojowi angielskiemu, zasady „panowania prawa“ (*rule, supremacy of law*), w której wyraża się specyficzny stosunek wszystkich trzech kierunków władzy państwowej na gruncie tego ustroju.¹⁾ Ażeby odpowiedzialność ministrów z prawnej

¹⁾ Por. Dicey A. V.: „Introduction to the law of the Constitution“ podł. pol. przekł. Warszawa 1907:

„Król nie może czynić nic złego. Maksyma ta — w obecnej interpretacyi trybunałów — oznacza przedewszystkiem, że król w drodze legalnej procedury nie może być pociągnięty do osobistej odpowiedzialności za swe postępowanie. Jeżeliby więc król — biorąc nie-

i indywidualnej mogła się stać odpowiedzialnością parlamentarną, trafiającą cały gabinet za celowość jego polityki państwowej w najobszerniejszym rozumieniu słowa, musiały pojawić się trzy dalsze, szczegółowe premisy:

dorzeczny przykład — roztrząsał kulą głowę pierwszego ministra, za-
den trybunał w Anglii nie byłby kompetentny do rozpoznawania tej
sprawy. Maksyma ta oznacza następnie, że nikt nie może powoływać
się na rozkaz Korony dla usprawiedliwienia się z czynów niedopuszczalnych przez prawo. Zasada ta w obu tych zastosowaniach, zaznaczymy to, jest ustawą, do tego konstytucyjną, nie jest to jednak ustawa pisana. Korona nie może uwolnić nikogo od obowiązku posłuszeństwa prawom: to zniesienie prawa dyspensy od obowiązku przestrzegania ustaw stanowi... część bilu praw; jest to więc ustawa konstytucyjna pisana. Istnieć musi zawsze osoba, odpowiedzialna za każdy czyn Korony: ta odpowiedzialność ministrów, stanowiąca w innych krajach część formalną ustaw zasadniczych, wynika w Anglii z kilku zasad prawnych, a mianowicie: 1) z maksymy orzekającej, że król nie może czynić źle; 2) z odmowy uznania przez trybunały za akty Korony tego, co nie ma kontrasygnatury ministra; 3) z zasady, według której minister, kładąc swą pieczęć czy podpis na akcie jest zań odpowiedzialnym. Odpowiedzialność ministrów jest więc znowu ustawą konstytucyjną, niepiśmianą jednak. Podobnie prawo wolności osobistej, prawo zebrań publicznych i w. i.... aczkolwiek większość ich jest tylko konsekwencją prawa bardziej ogólnego, zasady powszechnej, według której obywatel może być karany jedynie za przekroczenie ustaw, udowodnione w sposób legalny“ (Wstęp, XX i n.)

Zwierzchnią władzę parlamentu angielskiego, którą Tocqueville upatrywał w fakcie, iż parlament ten jest zarazem ciałem ustawodawczym i konstytucyjnym, a podobnie Austin w fakcie „iż władza jego do stanowienia praw nie jest ograniczona żadną ustawą“, określa Dicey (por. str. 2 i n.) ze stanowiska formalnego w sposób następujący: „Zasada zwierzchnictwa parlamentarnego, rozpatrywana z punktu widzenia pozytywnego, oznacza, iż każdy akt parlamentarny i każda część aktu parlamentarnego, która ustanawia nowe prawo, uchyla lub zmienia istniejące, będzie przestrzegana przez Trybunały. Tasama zasada wyrażona negatywnie da się określić następująco: Według konstytucji angielskiej żadna osoba (a więc i król poza parlamentem),

utworzenie się zwartego i zamkniętego koła odpowiedzialnych doradców Korony, ustalenie funkcji „pierwszego ministra“ jako jego głowy, na koniec przyjęcie solidarnej odpowiedzialności wytworzonego w ten sposób gabinetu.

Pierwsza z tych premis ziściła się częściowo — i tego procesu początki sięgają jeszcze czasów Tudorów, a ustalenia jego rezultatu wypadnie szukać dopiero po restauracji — przez wydzielenie z grona wielkiej rady królew-

żadna korporacja nie może dyktować praw, któreby nie uwzględniały jakiegokolwiek aktu parlamentu lub pozostawały z nim w sprzeczności“. Politycznie zasada zwierzchniej władzy parlamentu posiada znaczenie jeszcze dalej idące: Jakkolwiek wobec utrzymania dziedzicznej władzy monarszej władza udzielną państwa nie może być w ustroju angielskim pojmowaną jako „wszechwładztwo narodu“ (*souveraineté nationale*), gdyż jest ona w rzeczywistości, formalnie, łączną atrybucją Korony i parlamentu (*King in Parliament*), jakkolwiek z drugiej strony Korona posiada za kontrasygnaturą gabinetu niewątpliwe prawo rozwiązania Izby gmin, względnie mianowania nowych parów w Izbie lordów — (co do prawa zawieszającego: *veto*, które jest również środkiem wstrzymującym tylko czasowo wolę Izb, jest sprawą sporną, czy wobec niestosowania go więcej niż 100 lat nie wyszło ono z użycia?) — oznacza zasada zwierzchniej władzy parlamentu w ustroju angielskim nie tylko niemożność wydania bez parlamentu jakichkolwiek norm prawnych, sprzecznych z istniejącym prawem, lub zawieszających jego wykonywanie choćby tylko czasowo, lecz także ma ona i to znaczenie, iż stanowczo i konsekwentnie utrzymana wola Izb nie może żadnym środkiem prawnym być zmieniona a nawet zmodyfikowana.

Nakoniec co do zasady „rządów“ względnie „panowania prawa“ widzi ją Dicey (por. str. 115 i 310) streszczoną najzwięźlej w maksymie Trybunału z czasów Edwarda III: „*La ley est la plus haute inheritans que le roy; car par la ley il meme et toutes ses sujets sont rulés, et si la ley ne fuit, nul roy et nul inheritans sera*“ a w przeciwstawieniu do systemu francuskiego określa ją w sposób następujący: „Supremacy prawa krajowego oznacza w ostatecznej analizie prawo sędziów do kontrolowania rządu wykonawczego, podczas gdy rozdział władzy w systemie francuskim oznacza prawo rządu do kontrolowania sędziów“.

skiej, istniejącej formalnie jeszcze po dziś dzień (*Privy Council*), ściślejszego grona osób, celem wspólnego roztrząsania z Koroną najistotniejszych a aktualnych zagadnień polityki państwowej wewnętrznej i zewnętrznej. Raczej w znaczeniu przekąsu i zarzutu, aniżeli aprobaty utarła się dla oznaczenia tego grona nazwa gabinetu (*Cabinet Council*). Wchodzą do niego czas jakiś jeszcze członkowie honorowi, wysocy dostojnicy świeccy i duchowni, a także byli, rzeczywisci ministrowie. Wielki gabinet (*Grand, Honorary Cabinet*) zbiera się po raz ostatni jeszcze w r. 1806. Właściwy gabinet, zwany także poufnym (*Confidential Cabinet*), ograniczony do „ściślejszego“ koła „rzeczywistych ministrów“, pełniących odpowiedzialne funkcje stanu, „mających wgląd w papiery państwowe“ (*efficient ministers with the communication of papers*) ustala się ostatecznie z końcem XVIII w. Liczba jego członków wynosi za Pitt'a w 1784 r. siedmiu, powiększa się następnie z wzrostem agend państwowych w ciągu XIX w. do liczby dwudziestu; w czasach najnowszych dają się wszelako znowu słyszeć głosy, przemawiające za jej ograniczeniem.

Potrzeba realna, nawet konieczność praktyczna instytucji pierwszego ministra jako głowy gabinetu, nasunęła się sama przez się od czasu, gdy król Jerzy I z powodu niedostatecznej znajomości języka usunął się od obrad ministrów, precedens ten zaś za jego następców nabrał znaczenia zwyczaju, posiadającego moc prawną. Nazwa „pierwszego ministra“ (*Prime minister*) pojawia się w Anglii dopiero z początkiem XVIII w. jako przyjęta z nomenklatury francuskiej. Wypiera się jej z powodu niepopularnego (we Francji) brzmienia jeszcze Walpole, w którym pisarze angielscy widzą zgodnie pierwszego premiera Anglii; jest ona do dziś dnia nieznaną językowi ustaw i aktów

parlamentu i według Ansona ¹⁾ figuruje dotąd tylko w dwóch oficjalnych dokumentach: w podpisie lorda Beaconsfield'a na traktacie berlińskim i w orędiu królewskim z 2 grudnia 1905, ustalającym miejsce godności „pierwszego ministra“ w państwie jako pierwsze po arcybiskupie Yorku. Jest już w każdym razie, w pełnym znaczeniu, pierwszym ministrem Anglii Pitt, który też ten urząd, jako ministra „pierwszego w zaufaniu Korony“, „rozstrzygającego w gabinetecie“ uznaje wyraźnie za „absolutną konieczność systemu angielskiego“.

Trzecia z premis parlamentarnej odpowiedzialności gabinetu angielskiego zjawiła się najpóźniej. Zasadzie odpowiedzialności solidarnej wszystkich członków gabinetu jako regule prawnej zaprzecza kategorycznie Fox jeszcze w 1782, lord Temple w 1806 r., Hallam kwestionuje ją poważnie jeszcze w r. 1827. Przynosi ją ostatecznie dalszy rozwój samego systemu rządów parlamentarnych w związku z faktem istnienia i kolejnego następstwa we władzy dwóch historycznych stronnictw angielskich. Powyższy fakt usunął w ogólności możliwość składania gabinetu z czynników politycznie heterogenicznych; solidarna z reguły odpowiedzialność polityczna jego członków przedstawia się obecnie poprostu jako odwrotna strona solidarnego politycznie działania gabinetu.

Niema z pewnością poza Anglią drugiego kraju, w którymby przy tak, wydawałoby się, bezwzględnej sztywności

¹⁾ Sir William R. Anson, Warden of all souls College, Oxford. „The law and custom of the Constitution“. Vol. II The Crown. Part 1, III ed. London 1907, p. 117.

Z tegoż klasycznego dzieła o ustroju angielskim — zwłaszcza wobec obecnych wyjątkowych trudności w użytkowaniu źródeł naukowych — korzystałem głównie przy podawaniu innych szczegółów historycznych tej pracy, bez możliwości skontrolowania ich z innych źródeł.

i nieruchomości urządzeń politycznych z punktu widzenia formalnego, istniała równie nieprzerwana, intensywna przemiana treści, którą w sobie mieszczą tesame prawno-polityczne formy. Od początku drugiej połowy ubiegłego wieku do początku obecnego nie pojawił się żaden przepis, zmieniający w czemkolwiek angielski system parlamentarny.

A przecież, jeżeli porównamy obraz tego systemu w znakomitej charakterystyce Waltera Bagehot'a („The English Constitution“ II ed. London 1872; napisane w 1865 roku) z obrazem przedstawionym w klasycznym współczesnym dziele Anson'a (cyt. poprzednio: „The law and custom...“ z roku 1907)¹⁾ okaże się niejedna i to znaczna różnica! Przedstawienie też całości tego systemu byłoby wogóle dla cudzoziemca rzeczą prawie niemożliwą, gdyby nie ułatwienie dane przez te prace. Będziemy się starali uzyskać na tej podstawie potrzebną całość przez rozpatrzenie pytań: w jaki sposób bywa tworzony gabinet angielski? jak jest usuwany? w jaki sposób pracuje?

¹⁾ Wyniki pracy Ansona potwierdza w zupełności dzieło drugiego współczesnego autora, cytowanego już poprzednio Dicey'a. Będzie jeszcze niejednokrotnie sposobność zaznajomienia się z jego poglądami. Niestety z głównej pracy tego pisarza: „Law of the Constitution“, podobnie jak analogicznych prac takich pisarzy jak: Courtney, Taylor-Blauvelt, Jenks, Todd-Walpole, Hearn, Burgess i i. nie można było przy tym rozbiórce korzystać. Częściowo dało się uzupełnić odpowiednie braki przy pomocy dzieła prof. A. Esmein'a: „Elements de droit constitutionnel francais et compare“. Paris IV ed. 1906.

II.

„Mąż stanu — pisze Anson na str. 120 — zostaje pierwszym ministrem przez ucałowanie ręki królewskiej i odebranie zlecenia, ażeby uformował ministerstwo“. Z pominięciem wyjątkowych wypadków, w których (jak n. p. w r. 1894 lub 1902) zmienia się tylko pierwszy minister, cały zaś skład gabinetu może pozostać bez zmiany, — rola pierwszego ministra ogranicza się wówczas do zapytania kolegów, czy zechcą pod jego kierownictwem zatrzymać swe teki — pierwszym zadaniem premiera jest tedy wybór polityków, mających wejść do gabinetu i stosowne rozdzielenie pomiędzy nich tek ministerjalnych. Że zaś nadto poza zwyczajem, wynikłym z potrzeby powołania do gabinetu tylu osób ile jest głównych stanowisk kierowniczych, względnie głównych działów administracji państwowej, liczba członków gabinetu nie jest unormowaną w żaden sposób wiążący, a tem mniej nie jest określona żadną ustawą,¹⁾ kwestyą pierwszą, która się mu przytem nasuwa jest, czy nie wypadnie mu odstąpić od liczby członków gabinetu, ustalonej za jego poprzednika.

¹⁾ „Gabinet — pisze Esmein (j. w. p. 135) przytaczając słowa Todd-Walpole'a (podług jego dzieła: „Parliamentary government of England“ London 1892 w przekł. franc. t. I, pag. 453) — jest złożony z kierowników administracji, lecz liczba jego członków jest nieokreślona i zmienna. Do męża stanu, który jest obowiązany do złożenia

Nasuwa się pytanie, o ile Korona ma zostawić swobodę przy powoływaniu pierwszego ministra, względnie Korona i pierwszy minister przy wyborze reszty członków gabinetu?

„Pod nazwą gabinetu — objaśnia tę rzecz obszernie Bagehot, str. 11 i n. — rozumiemy komitet ciała ustawodawczego, wybrany dla sprawowania władzy wykonawczej. Legislatura ma wiele komitetów, lecz ten jest najpierwszym. Wybiera ona do niego mężów, do których ma najwięcej zaufania. Nie wybiera ich, co prawda, bezpośrednio, jest jednak prawie wszechwładną w ich wyborze pośrednim. Przed stu laty miała Korona wolny wybór ministrów, chociaż nie miała już swobodnego wyboru polityki... Naród angielski wybierał wówczas kierunek polityki, ale ministrów angielskich назначала Korona. Byli oni wówczas nietylko — jak obecnie — z nazwiska, ale i w samej rzeczy, sługami Korony. Pewne pozostałości, nawet doniosłe, tej wielkiej prerogatywy, istnieją dotąd. Wyróżniające względy Wilhelma IV uczyniły lorda Melbourne głową partii whigów, gdy był on tylko jednym ze współzawodników. Po śmierci Palmerstona miała prawdopodobnie królowa sposobność swobodnego wyboru między dwoma, jeśli nie trzema mężami stanu. Lecz z reguły pierwszy minister wybierany jest przez legislaturę... Głos przeważającego stronnictwa w posiadającej główne znaczenie Izbie parlamentu wskazuje prawie zawsze z całą

nią gabinetu, należy określić, za zgodą Korony, ilu ministrów ma wejść w skład gabinetu“.

Potrzeba składania przysięgi przy powołaniu ministrów odpada wobec tego, iż, jak tensam pisarz potwierdza (Esme in p. 124 podług Todd-Walpole'a p. 97) ministrowie angielscy nie składają przysięgi poza tą, do której są zobowiązani w charakterze członków *Privy Council*.

ściłością pewnego męża jako głowę stronnictwa a w następstwie tego jako kierownika narodu. Mamy więc w Anglii pierwszego urzędnika z wyboru, tak samo jak mają go Amerykanie... Niemniej różni się on od pierwszego urzędnika Ameryki. Nie jest on wybrany bezpośrednio przez naród, lecz przez reprezentantów narodu. Jest przykładem podwójnej elekcji....

„Tak wybrany pierwszy minister ma wybór swych towarzyszy, wybór ograniczony jednak do pewnego dobrowolnego grona. Położenie znacznej części członków parlamentu przesądza z góry, iż nie wchodzi w rachubę przy tworzeniu gabinetu; stanowisko innych, bardzo nielicznych, zapewnia im na każdy sposób miejsce w gabinecie. Pomiędzy listą tych, którzy się przedstawiają jako kandydaci nie do pominięcia, a tych, którzy pominiętymi być muszą, swobodny wybór pierwszego ministra przy składaniu gabinetu nie jest zbyt szeroki; odnosi się on raczej do podziału funkcji aniżeli do wyboru osób. Parlament i naród oznaczyły już wcale wyraźnie, do kogo mają należeć pierwsze miejsca, nie rozsądziły tylko z taką samą dokładnością, do kogo ma należeć jakie miejsce“.

Postępując się metodą niejako migawkowych zdjęć współczesnych sobie urządzeń politycznych, z naciskiem położonym raczej na merytoryczną ich treść, dopuszcza się Bagehot niewątpliwie pewnej, świadomej zresztą, nieścisłości, gdy idzie o stronę formalną tych urządzeń. I tu i w kilku innych miejscach używa on z upodobaniem takich zwrotów jak n. p. że „gabinet jest, jednym słowem, ciałem wybranem (*chosen*) przez legislaturę z pomiędzy osób znanych i zaufanych w celu rządzenia narodem“, albo że „gabinet jest komitetem, mogącym rozwiązać zebrań, które go wybrało.... tworem mającym moc zburze-

nia swego twórcy¹⁾. Nie znaczy to jednak oczywiście, ażeby formalnie wybór gabinetu, choćby tylko pośredni, był atrybucją parlamentu. Wybór formalny pierwszego ministra i zatwierdzenie propozycji pierwszego ministra co do wyboru wszystkich pozostałych członków gabinetu jest i obecnie w Anglii sprawą Korony. Nie jest już jednak więcej ten wybór wyborem swobodnym, lecz związanym ściśle przez wolę parlamentu, wyrażającą się na zewnątrz w sposób nie pozostawiający zaiste żadnej wątpliwości,

¹⁾ Znacznie ogólniej formuluje w tym przedmiocie swe zapatrywania Dicey:

„Stronnictwo — czytamy u niego na str. 268 — które w danej chwili rozporządza większością głosów w Izbie gmin ma naogół prawo do tego, aby kierownicy jego byli powołani do władzy“.

„Niewątpliwie — pisze on na str. 256 — Izba gmin otrzymała w nowszych czasach istotne prawo przedstawiania Koronie kandydatów na pierwszego ministra i innych członków gabinetu, lecz z historycznego punktu widzenia jest to zdobycz świeżej daty i nie narusza w niczem prawdziwości twierdzenia, że Izby parlamentu nie mianują wprost ani nie odwołują reprezentantów rządu. Tak Izba gmin jak lordów, jak wreszcie obie Izby połączone razem nie mogą nawet dzisiaj wydać rozkazu, skierowanego wprost do jakiegoś oficera, agenta policji, czy poborcy podatku; słudzy państwa są dzisiaj jeszcze nominalnie tem, czem byli niegdyś w rzeczywistości: sługami Korony (*His Majesty's servants*) i co zasługuje na uwagę szczególniejszą, zachowanie się parlamentu wobec funkcjonaryuszów rządu ulega wpływowi zapatrywań i uczuć, pochodzących z epoki, kiedy „słudzy Korony“ zależeli istotnie od króla, tj. władzy, która ze swej natury budziła nieufność i niechęć parlamentu“.

Natomiast i u Dicey'a czytamy na str. 322: „Konstytucja angielska przedstawia niejeden rys paradoksalny. Gabinet stanowi *de facto* władzę wykonawczą parlamentu, gdyż, jakkolwiek nie bezpośrednio, mianowany jest przez Izbę poselską i może być przez nią usunięty; jego członkowie powoływani są niezmiennie z pośród przedstawicieli jednej i drugiej Izby parlamentu. Ale pozornie jest on tem, czem był dawniej: egzekutywą nieparlamentarną; ministrowie zaś sługami Korony, formalnie przez nią mianowanymi i usuwanymi“.

przez skład parlamentu, a w szczególności układ sił politycznych Izby gmin. Członkowie gabinetu muszą być powoływani z pośród członków Izb parlamentu, gdyż inaczej nie mogliby wobec nich reprezentować rządu;¹⁾ mogą być powoływani także z Izby lordów, którą ze względu na złożony w niej zasób doświadczenia politycznego nazywa Bagehot „rezerwoarem ministrów“. Skład gabinetu musi być wszakże wyrazem politycznej większości Izby gmin, względnie stronnictwa, posiadającego w niej przewagę. Głowa tego stronnictwa (wchodząca zazwyczaj w skład Izby gmin) a zarazem głowa jego w obu Izbach i w kraju jest *eo ipso* powołaną do otrzymania od Korony misji utworzenia gabinetu z grona przewodców swojego stronnictwa.

Wszystko, co powiedziano powyżej, jest i pozostaje nadal w systemie angielskim oczywistą prawdą, nie zmienia jednak w niczem drugiego, równie prawdziwego faktu, że rola jaka w całej tej selekcji organów władzy przypada w udziale parlamentowi, względnie Izbie gmin, uległa co do rzeczy samej w latach ostatnich bardzo wielkiej zmianie, a to skutkiem prostego przesunięcia się środka ciężko-

¹⁾ Bardzo znamienity fakt podnosi Esmein (j. w. str. 136 w uwadze) za Tod-Walpole'm i dziennikiem „Standard“ z 18 maja 1898 r.: Postawiony w parlamencie w 1834 r. wniosek, ażeby ministrowie mogli *ex officio* zasiadać w Izbie gmin, nawet bez prawa głosowania, o ile nie posiadają mandatów poselskich, nie uzyskał większości. Z powodu analogicznego wniosku M. W. Allan'a, a mianowicie, ażeby pierwszy minister mógł z urzędu zabierać głos w obydwu Izbach (a więc i tej, której członkiem być nie może) odpowiedział Balfour: „Sądzę, że w teorii możnaby wiele przytoczyć za tym wnioskiem; jednakże sprzeciwia się on tak całkowicie tradycjom i praktyce narodowej, iż nie chciałbym wziąć odpowiedzialności za zmianę tego rodzaju“. Prasa polityczna, jak dodaje Esmein, nie zdawała się być usposobioną przychylnie dla tej propozycji.



ści politycznego znaczenia Izby ku ciałom wyborczym, a ciał wyborczych ku organizacyom, względnie sztabom stronnictw, organizującym wybory. Że zaś jednym z tych ciał kierowniczych jest sam gabinet, drugim zaś koło kierowników opozycji, sprawa politycznej odpowiedzialności gabinetu w pośrednim następstwie wszystkich tych zmian komplikuje się, w każdym zaś razie staje w świetle zupełnie nowem i nieprzewidzianem, jakkolwiek niezawodnie bardzo zajmującym.

Bliższe objaśnienie w tym przedmiocie znajdujemy u Ansona:

„Warunki — czytamy u niego na str. 133 — wśród których utrzymał rządy gabinet Balfoura w ciągu lat 1903—5 wydobyły na jaw interesujące zagadnienie co do obecnego stosunku między gabinetem a Izba gmin. Sądzę, że twierdzenie, iż w ostatnich stu latach prawo powoływania do życia i usuwania gabinetu przeszło najpierw z rąk Korony do Izby gmin, następnie zaś z Izby gmin do ciał wyborczych, jest zupełnie prawdziwe. Nie jest już jednak ściśłem powiedzenie, że Izba gmin musi być zawsze dokładnem odzwierciedleniem stanu opinii w kraju i że w niej muszą znaleźć wyraz te wszystkie zmiany opinii publicznej, które mogą zajść w ciągu trwania kadencji parlamentu“.

Stwierdza ten fakt i Dicey, wyciągając z niego konsekwencję, iż jakkolwiek „władza zwierzchnia“ nie przestała być atrybucją parlamentu „prawnie“, „politycznie“ stała się ona udziałem ciał wyborczych (str. 32); co więcej, przewiduje on (str. 332), opierając się na tej podstawie, możliwość, że gabinet angielski może z czasem przeistoczyć się na tej drodze (oczywiście, nie w znaczeniu dosłownem, formalnem! przyp. aut.) w egzekutywę nieparlamentarną, a premier angielski w szefa rządu wy-

bieranego przez opinię całego kraju, na sposób prezydenta Stanów Zjednoczonych, a wszystko to stać się może „bez najmniejszej zmiany obowiązującej konstytucji“.

Skutkiem rozmaitych przyczyn, przywiedzionych częściowo u Ansona, przedewszystkiem zaś skutkiem następstw bilów reformy, zwłaszcza z 1832 i 1885 r. stanowisko Izby gmin w całości ustroju angielskiego uległo znacznej zmianie. Wybornie ilustruje ją następujący przykład: W przytoczonej już parukrotnie pracy opowiada Bagehot o kimś, iż pisał przez 20 lat książki i był bez znaczenia w kraju; gdy zaś wszedł do parlamentu, zanim zajął swe miejsce, już stał się odrazu kimś. W 40 lat później, w r. 1904 pisze w „Governance of England“ o sobie inny pisarz i polityk angielski Mr. Low: „Siedziałem w parlamencie przez lat dwadzieścia. Brałem udział we wszystkich głosowaniach, a od czasu do czasu miewałem nawet mowy; zdaje mi się jednak, że poza moim okręgiem wyborczym nikt nie słyszał o mnie. Gdy jednak napisałem jakąś nowelę i parę lżejszych szkiców, stałem się odrazu pewnego rodzaju sławną osobistością“. Przed r. 1885 posiadał parlament, a w szczególności Izba gmin, wpływ przemożny i jedynie rozstrzygający na opinię kraju. Stosunek posłów do ciał wyborczych nacechowany był ścisłością i stałością. Poseł miał istotnie wpływ na swoich wyborców. Z rozszerzeniem koła wyborców i niejako uruchomieniem ciał wyborczych, na koniec z wprowadzeniem okręgów jedno-mandatowych rozluźnił się ten stosunek. Posła wybiera się nietyle dla jego zasług i przymiotów osobistych, dla jego zdolności politycznej, co dla silnych węzłów, które wyborców łączą z jego stronnictwem. O wyniku wyborów rozstrzyga ostatecznie organizacja partii, czyli t. zw. „caucus“.

„Następstwem tych zmian — pisze Anson (na str. 135) — jest, iż Izba gmin zależy od gabinetu raczej, aniżeli gabinet od Izby gmin. Groźba rozwiązania Izby oznacza dla stronników gabinetu pewność wydatku i możliwość klęski wyborczej, a możliwość ta może przybrać postać jeszcze groźniejszą, jeżeliby wybory miały wypaść niekorzystnie dla aktualnego rządu. Tego rodzaju groźba tedy rzucona przez pierwszego ministra, reprezentującego zbiorowo gabinet, może zapewnić mu lojalność większości Izby gmin przez czas dłuższy, wówczas nawet, gdy skład Izby przestał już być wiernym obrazem politycznej opinii kraju. Niejeden członek straciłby swą sympatyę dla kierowników swego stronnictwa, czuje jednak, że i te słabe może widoki ponownego wyboru, jakie obecnie posiada, mogą zniknąć zupełnie, jeżeli zerwie węzły łączące go ze stronnictwem. W rzeczywistości tedy rozdział mandatów z 1885 roku dokonał wiele, ażeby zniszczyć niezależność członków Izby gmin. Siła i wpływ, które straciła Izba, przeszły częścią na gabinet, częścią zaś na ciała wyborcze, przedewszystkiem jednak na organizację stronnictw“.

Wracając do ustalenia wniosków, które wynikają z tego przedstawienia rzeczy, wypadnie je sformułować w sposób następujący:

Wyboru pierwszego ministra, a za jego pośrednictwem całego gabinetu, dokonywuje Korona zgodnie z wolą większości parlamentu, skryształizowaną i wyrażoną przez polityczny skład Izby gmin i stronnictwa, posiadającego w niej danej chwili przewagę. W samej rzeczy jest powyższy wyraz woli wytworem ciał wyborczych, ściślej zaś biorąc, wynikiem akcji wyborczej, zorganizowanej i przeprowadzonej przez ciała kierownicze obu głównych stronnictw krajowych, stronnictwa rządzącego i stronnictwa, pozostającego w danej chwili w opozycji.

Urządowi przewodcy obu stronnictw, naczelnik gabinetu i naczelnik „opozycji J. Królewskiej Mości“, ich osobiste przymioty i reprezentowany przez nich program polityczny obu stronnictw są w tej akcji głównym, najuchwytniejszym przedmiotem walki, ataku i obrony. Celem jej jest uzyskanie dla jednego z nich poparcia licznej większości, a z nią rządów państwa.

Chwilę rozstrzygnięcia wskazuje z reguły przyjęty w ostatnich czasach zwyczaj rozwiązywania Izby gmin w przededniu decyzji co do nowych, doniosłych i aktualnych zagadnień państwowej polityki; rozstrzygnięcie osiągnięte przy tej sposobności wskazuje w jaki sposób mają być rozwiązane owe zagadnienia a zarazem kto je ma rozwiązać, kto więc ma utworzyć gabinet i stanąć na jego czele.

Posiedzenia parlamentu i jego komisji, schodzą w tych warunkach do znaczenia areny, na której członkowie stronnictw, dzięki okazanej tu zdatności pracy dla dobra kraju, stają się przewodcami stronnictw, niezbędnymi dla jego powodzenia, a w razie osiągnięcia zwycięstwa, koniecznymi członkami rządu.

III.

„Gdy Anglik mówi, że postępowanie pewnego męża stanu jest konstytucyjne lub niekonstytucyjne, chce on przez to powiedzieć zupełnie coś innego niż to, że postępowanie czyjeś jest prawne, względnie nieprawne. Sławna uchwała Izby gmin, powzięta na wniosek jednego z wielkich mężów stanu wyraziła zdanie, że ministrowie Korony, sprawujący wówczas urząd, nie posiadają już zaufania Izby gmin, że przeto ich zatrzymanie przy władzy jest sprzeczne z duchem konstytucji. Słuszność tego twierdzenia nie mogła być zaprzeczona na podstawie zasad konstytucyjnych, według których działali politycy kilku generacji, jakkolwiek napróżno szukalibyśmy jakiegokolwiek śladu tej doktryny w artykułach naszego prawa pisanego. Wniosekodawca nie zamierzał bynajmniej oskarżać ministerstwa o jakiś akt bezprawny, któryby narażał je na odpowiedzialność przed jakimkolwiek z trybunałów niższych lub dawał powód do stawienia go przed wysokim trybunałem samego parlamentu. Chciał on jedynie wyrazić, że ogólny bieg polityki ministerstwa wydaje się większości Izby gmin niekorzystnym dla narodu, że zatem w myśl przepisów zwyczajowych, niemniej ustalonych niż prawo pisane, ministrowie powinni się zrzec swych urzędów“.

Do powyższego wyводу, powtórnego za Freeman'em (*Growth of the English Constitution*, I, 109—10) do-

daje Dicey¹⁾ (str. 268) następujące przepisy „kodeksu rządzącego życiem Anglii“, mające bezpośredni związek ze sprawą politycznej, względnie parlamentarnej odpowiedzialności ministrów:

„Gabinet jest solidarnie odpowiedzialny za ogólny bieg spraw. Nadto jest on odpowiedzialny do pewnego stopnia, który nie jest dokładnie określony, za nominacje

¹⁾ W odróżnieniu od odpowiedzialności w znaczeniu ściśle konstytucyjnym, prawnopolitycznym, nazywa ją Dicey poprostu „odpowiedzialnością ministrów“ i twierdzi, (str. 226) że powyższa nazwa „oznacza w języku codziennym odpowiedzialność ministrów wobec parlamentu, tj. że ministrowie narażeni są na utratę swych stanowisk, jeżeli nie zdołają zachować zaufania Izby gmin“.

Podobnie Anson (j. w. str. 107—8): „Odpowiedzialność ministrów oznacza dla mężów stanu XVIII-go wieku coś innego aniżeli dla nas. Dla nich oznacza ona prawną odpowiedzialność, możność postawienia w stan oskarżenia (*Impeachment*); dla nas oznacza ona odpowiedzialność wobec opinii publicznej, możność utraty urzędu... Obecnie jesteśmy o wiele skłonniejsi do obawy, że ministrowie źle pokierują naszymi sprawami, aniżeli że złamią prawo. Działają oni pod ścisłą i publiczną kontrolą i odkąd utrata urzędu i publicznej czci są jedynymi niekorzyściami, które ministrowie opłacają swój polityczny upadek, możemy twierdzić, iż sprawa gabinetu jest sprawą każdego z osobna jego członków i że za nią odpowiada każdy z nich taksamo, jak i wszyscy razem wzięci“.

Jednem z ostatnich usiłowań, ażeby pojęcie odpowiedzialności ministeryalnej w Anglii utrzymać w szrankach dawnej, konstytucyjnej odpowiedzialności za przestępstwo prawa jest obrona Sir Roberta Walpole'a przed Izłą gmin w r. 1741: „Oświadczył on — pisze Esmein (str. 131) za Todd-Walpole'm (I, 416) — iż adres, wzywający monarchę, ażeby oddalił jednego ze swych sług, bez wytoczenia przeciw niemu zarzutu jakiegokolwiek szczegółowego przestępstwa, jest jednym z największych uroszczeń, jakie zostały podniesione przeciw prerogatywie Korony“.

Tenżesam mąż stanu, wobec nieprzyjęcia przez Izbę jego obrony słownej musiał stwierdzić czynem, podając się do dymisji, iż mniemane uroszczenie Izby stało się jej prawem.

dokonane przez jednego ze swych członków, lub poprawniej mówiąc, za nominacye dokonane przez Koronę za wiedzą jednego z członków gabinetu“.

„Ministerstwo, które poniosło klęskę w Izbie gmin, obowiązane jest w wielu wypadkach zrzec się władzy“.

„Gabinet pobity w kwestyi ważnej może odwołać się do wyborców w drodze rozwiązania parlamentu. Jeżeli odwołanie się do wyborców wypadło niepomysłnie dla ministerstwa, nie zostaje mu nic innego, jak tylko zgłosić swą rezygnacyę; niema ono prawa po raz drugi rozwiązywać parlamentu“.

Wskazano już poprzednio, iż solidarna odpowiedzialność gabinetu wykształciła się w Anglii, jako odwrotna strona jego solidarnej działalności politycznej. Była ona kwestyą przesądzoną od chwili, gdy gabinet stał się ciałem zwartem i zamkniętem, złożonem z polityków jednego stronnictwa. Tylko wyjątkowo, w razie wyraźnego ograniczenia odpowiedzialności przez gabinet do jednego z jego członków, na wypadek jego samowolnej, indywidualnej działalności, może być urzeczywistnioną jego odpowiedzialność indywidualna. Bez woli i pomocy gabinetu nie może być odpowiedzialność indywidualizowaną także z tego powodu, iż działalność gabinetu otoczona jest na zewnątrz tarczą bezwzględnej poufności i dyskrecyi.

Już Bagehot (na str. 14) podnosi z naciskiem, iż „najciekawszym rysem gabinetu jest to, iż się o nim wie zawsze bardzo mało. Jego zebrania są poufne w teorii, a co ważniejsze i w rzeczywistości. Według przyjętej praktyki nie spisuje się z nich we wszelkich zwyczajnych razach żadnego oficjalnego protokołu. Nawet notatki prywatne są widziane niechętnie i unikane... Żaden minister, który szanuje podstawowe zwyczaje politycznej praktyki nie próbował nawet odczytać takiej notatki wobec Izby.

Komitet, który jednoczy moc tworzenia prawa i władzę wykonywania go i który dzięki temu połączeniu... stanowi najpotężniejsze ciało w państwie — jest komitetem najzupełniej poufnym“.

Że dyskrecya obowiązuje gabinet nawet w stosunku do Korony, wobec której występuje on z reguły jako ciało jednolite i jednomyślne, okazują — z kilku przytoczonych u Ansona (str. 110—111) — dwa następujące przykłady:

Gdy król Jerzy IV niezupełnie zadowolony z polityki Canning'a w stosunku do hiszpańskich republik południowej Ameryki wystosował do lorda Liverpool'a pismo, w którym wyraził życzenie, iż chciałby „dokładnie wiedzieć od gabinetu i to sposobem indywidualnym (*seriatim*) czy pewne zasady polityki mają być utrzymane, gabinet odpowiedział ogólnie i zbiorowo (*generally aud collectively*), iż istniały wprawdzie pewne różnice, obecnie jednak może być Korona zapewnioną o „jednomyślności opinii“ panującej w gabinecie co do głównych zasad polityki w danej sprawie. Podobnie, dowiedziawszy się iż lord J. Russel otrzymał bez jego wiedzy od króla Wilhelma IV zezwolenie na odczytanie w parlamencie pewnej korespondencji, która była oparta na dyskusyi w łonie gabinetu, lord Melbourne, ówczesny pierwszy minister remonstrował stanowczo przeciw temu wobec Korony, utrzymując iż, „jeżeli argumenty użyte w gabinecie nie będą zabezpieczone zasłoną absolutnej tajności, zniknie jedyne miejsce narad publicznych, otwarte dla swobodnego badania prawdy i nieskrępowanego niczem objawiania przekonań“.

Tylko pierwszy minister może — o ile to uzna za potrzebne — odchylić wobec Korony zasłonę otaczającą różnice opinii w łonie gabinetu. „Czy król ma czy też nie ma być powiadomiony, że istniały wątpliwości i różnice

zdań między członkami gabinetu — wnioskuje Anson (na str. 109) — musi być zostawione dyskrety pierwszego ministra, który przedstawia królowi istotną treść przebiegu obrad gabinetu. Opinia dana ostatecznie musi być jednomyślną. Skoro tedy działalność polityczna każdego z członków gabinetu w urzędzie przedstawia się na zewnątrz jako działalność oparta na porozumieniu z całym gabinetem, odpowiedzialność jego wobec parlamentu nie może być urzeczywistnioną inaczej, jak przez rozciągnięcie jej skutków z reguły na cały gabinet. W razie zindywidualizowania jej t. j. stwierdzenia, iż za pewną działalność jednego z swych członków gabinet nie odpowiada zbiorowo, odpowiedzialność parlamentarna odosobnionego w ten sposób ministra przedstawia się znowu jako bezprzedmiotowa z tego powodu, ponieważ już skutek zerwania się więzów solidarności i odosobnienia w gabinecie jest dany minister zmuszony *ipso facto* do przedstawienia swej teki do dyspozycji Korony, względnie pierwszego ministra.

Nieco więcej trudności pod względem formalnym nasuwa kwestya, kiedy cały gabinet ma wyciągnąć konsekwencje z utraty zaufania i poparcia większości parlamentu. Jak wskazano poprzednio, Dicey ogranicza się w tej materji do ogólnej formuły, iż ma się to stać w „wielu wypadkach“, gdy ministerstwo poniosło klęskę w Izbie gmin; w innym miejscu (na str. 297) dodaje ten sam autor, że stać się to musi po odrzuceniu przez Izbę „ważnego projektu ministeryalnego“ lub w wypadku, gdy gabinet — skutkiem n. p. osłabienia po usunięciu się z niego części członków — utraci wogóle zdolność inicjatywy ustawodawczej. Byłoby niewątpliwie rzeczą niepozbawioną interesu określić bliżej, jakie to projekty rządowe przedstawiają się jako dosyć „ważne“, ażeby w odrzuceniu ich przez Izbę, widzieć wystarczający wyraz utraty

parlamentarnego zaufania Izby, nadto zaś oznaczyć ściślej chwilę, w której gabinet obowiązany jest wyciągnąć z tej utraty właściwą konsekwencję.

Są to oczywiście zagadnienia, powtarzamy, w gruncie rzeczy tylko formalne. Gabinet może w każdym razie, zgodnie z ustalonym zwyczajem konstytucyjnym, jak to również podnosi Dicey rozwiązać Izbę i odwołać się do wyborców; nie może jednak żadną miarą powtórzyć tego środka wobec nowej Izby. Nie może być zatem mowy, ażeby wogóle gabinet angielski mógł się utrzymać przy rządach wbrew wyraźnej i stanowczej woli parlamentu. Bardzo zajmujące a zarazem przekonujące dowody w tym względzie przytacza Dicey. Powtarzamy je, jakkolwiek przez to odbiegniemy nieco od przedmiotu:

„Wcześniej czy później — pisze ten autor na str. 289 i n. — musiałyby nadejść chwila uchwalenia *Mutiny-Act'u* lub *Appropriation-Act'u* i Izba, odrzucając uchwalenie jednego lub drugiego prawa, postawiłaby ministerstwo w położeniu bez wyjścia... Przedewszystkiem *Mutiny-Act* przestałby obowiązywać. Z jego wygaśnięciem byłyby wyczerpane wszystkie środki utrzymania dyscypliny w armii bez pogwałcenia prawa. Armia zostałaby więc rozpuszczoną, a w tym wypadku kraj byłby pozbawiony środków utrzymania spokoju lub też armia byłaby zachowaną i dyscyplina musiałaby być utrzymana, jakkolwiek nie byłoby prawnych sposobów jej utrzymania. W tym ostatnim wypadku każda osoba, łącznie z głównodowodzącym, któraby uczestniczyła w kontroli nad armią, jak i każdy żołnierz, wykonujący rozkazy swych przełożonych, przekonaliby się niebawem, że sankcyonowali lub popełnili czyny, które narażają ich na znalezienie się na ławie oskarżonych. Podobnie większość podatków, gdyby nawet wpływała do kasy państwowej, przestałaby być prawnie pobierana

i każdy poborca narażałby się na odpowiedzialność sądową. Prócz tego podatek pobrany nie mógłby być prawnie zużyty na potrzeby rządowe. Gdyby minister zawładnął dochodem publicznym, nie mógłby uniknąć pogwałcenia ustaw, które to przekroczenia ściągnęłyby nań dochodzenia sądowe. Przypuśćmy jednak, że gabinet chciałby pogwałcić ustawy. Zbrodnicza zuchwałość jego nie prowadziłaby do celu; nie mógłby zrobić użytku z dochodów publicznych bez zgody i pomocy znacznej liczby osób, których część, co prawda, stanowiliby funkcjonariusze rządowi, lecz reszta, jak kontrolor generalny, dyrektoriowie banku angielskiego i t. d. nie należałoby wcale do administracji. Zauważyć trzeba, że żaden z tych funkcjonariuszów nie mógłby otrzymać od rządu ani Korony jakiegokolwiek ochrony przed prawną odpowiedzialnością, jakąby ściągnął na się. Każda osoba, n. p. głównodowodzący lub pułkownik, któraby użyła siły do przeprowadzenia polityki rządu, naraziłaby się na opór, poparty przez trybunały. Należy zawsze pamiętać o tem, że prawo działa dwoma różnymi sposobami. Nakłada ono kary na przekraczających ustawy i pozwala obywatelom, którzy szanują prawo, odmawiać posłuszeństwa bezprawnym rozkazom... Wynika stąd, że administracja nie mogłaby zapewnić sobie posłuszeństwa nawet swych własnych funkcjonariuszów“.

Z powyższem zastrzeżeniem wypadnie wrócić do poruszonego poprzednio zagadnienia formalnego. I w tym względzie teoria nie wyprzedziła w Anglii praktyki lecz idzie za nią. Gdyby gabinet okazał się tak roztargnionym i niedomyślnym, iż w pewnej porażce parlamentarnej, wbrew odmiennej rzeczywistości nie dostrzegłby wystarczającego powodu do stwierdzenia faktu utraty poparcia większości, Izba potrafi niezawodnie znaleźć na innej drodze

możność stwierdzenia tego faktu w sposób dostatecznie przekonywujący. Praktyka parlamentarna podaje niemniej pewną podstawę, która pozwala sprecyzować wcale dokładnie chwilę, w której gabinetowi bezwarunkowo wypada zgłosić swoje ustąpienie:

„Niema przykładu — pisze Anson (str. 132 i n.), streszczając pod tym względem wyniki historycznych badań Todda („Parliamentary Government in England”) i Hearn’a („Government in England”) — przed r. 1830, ażeby ministerstwo usunęło się z powodu porażki w kwestyi legistatywnej lub podatkowej. Jeszcze w r. 1831 utrzymywał Macaulay, przemawiając w Izbie gmin imieniem gabinetu, że rząd nie jest obowiązany ustąpić z tego powodu, że „nie mógł przeprowadzić w zakresie ustawodawczym pożądaných zmian, wyjąwszy szczególniejsze wypadki, w których doszedł do przekonania, iż bez takiej a takiej ustawy nie może wykonywać władzy publicznej“. Ustawodawstwo niezbędne ministerstwu do wykonywania administracji jest tedy jedynym rodzajem ustawodawstwa, na które, zdaniem gabinetu Melbourne’a rząd nie może pozostać niewrażliwym. Ogólnie jednak biorąc, od r. 1832 do 1867 porażka w Izbie gmin w każdej kwestyi, którą gabinet musiał uważać za istotną, była zwyczajną formą kładącą kres istnieniu ministerstwa. Od r. 1867 było dzie sięć zmian gabinetu; w czterech wypadkach gabinet zrezygnował, ponieważ poniósł porażkę w Izbie gmin, w czterech, ponieważ wynik głosowania przy wyborach powszechnych okazał się stanowczo sprzeczny z kierunkiem ministerstwa. Było to powodem zarzutów przeciw gabinetowi lorda Salisbury w r. 1893, iż uzyskawszy widoczną mniejszość 40-stu w wyniku wyborów powszechnych, nie usunął się odrazu, lecz czekał niekorzystnego dla siebie rezultatu głosowania w Izbie gmin. Okoliczności, wśród

których usunął się gabinet Balfour'a w r. 1905 są zbyt wyjątkowe, ażeby mogły stanowić precedens. Gabinet osłabiony przez usunięcie się pięciu wybitnych członków, ostrzegany przez wyniki wielu częściowych wyborów uzupełniających, że nie posiada już zaufania kraju, świadomy rozłamu opinii wśród własnych stronników w doniosłym zagadnieniu polityki gospodarczej, utrzymał większość 70—80-ciu członków w Izbie, która pozwalała mu przetrwać sesję 1904 i 1905 roku. Podczas jej odroczenia Balfour zrezygnował głównie z powodu, iż nie miał programu legislacyjnego dla parlamentu na sesję następną. Opozycja objęła rządy bez wahania, utworzyła gabinet i rozwiązała parlament. Wynik ogólnego wyboru okazał, iż rząd, który jest świadomy utraty poparcia, czyni lepiej przyjmując porażkę w Izbie lub odwołując się do kraju na własną rękę, aniżeli obierając sposób postępowania przyjęty w r. 1905“.

Znowu więc i w tej kwestyi — podobnie jak stało się to przy sprawie omawiania sposobu tworzenia gabinetu — wypadnie podkreślić pewną wyraźną tendencję uwydatniającą się w angielskiej praktyce parlamentarnej czasów ostatnich, a wynikłą również z przesunięcia się punktu ciężkości z Izby gmin na ciała wyborcze, względnie na organizacje kierownicze stronnictw. Upadek gabinetu lorda Palmerston'a w 1857 r. czy lorda Russel'a w 1866, który Bagehot'owi służył za dowód, iż Izba gmin jest zarówno swobodną przy wyborze jak i przy usuwaniu gabinetów, przestał być miarodajnym. Wyjątkowo tylko zdarzyć się może, iż właściwym powodem do usunięcia się gabinetu stanie się głosowanie w Izbie gmin. W teorii jest to oczywiście możebne zawsze; w praktyce, pomijając nadzwyczajne okoliczności, tylko w tym razie, również chyba nieczęsto się powtarzającym, iż wybory czę-

ściowe, uzupełniające, zmieniają tak znacznie wygląd Izby, że dawna większość zostanie zredukowaną do mniejszości Izby, albo też że w łonie większości nastąpi rozłam. Potwierdza tę ewolucję już samo zestawienie powodów upadku gabinetów od r. 1867, które podaje Anson. „Członek parlamentu — pisze tensam autor w przedmowie, str. XXIII — wysłany do Izby gmin przez ciało wyborcze, idzie tam obecnie pod zapewnieniem, iż będzie głosował w warunkach normalnych przez cały ciąg trwania Izby za urzędowym kierownikiem stronnictwa.“ Jeżeli zaś tak jest i jeżeli skutkiem tej samej ewolucyi w parlamentarystyce angielskiej stała się Izba w wyższym stopniu zawisłą od gabinetu aniżeli gabinet od niej, jest rzeczą zrozumiałą łatwo, że w dalszej konsekwencji tej zmiany nie głosowanie w Izbie, którego rezultat daje się w pewnych granicach ściśle przewidzieć z góry, lecz wynik głosowania przy powszechnych wyborach do parlamentu, do którego ucieka się gabinet z końcem trwania kadencji parlamentarnej (na zasadzie ustalonej precedensami z r. 1784 i 1834) jest z reguły w obecnych czasach aktem stanowiącym równocześnie o tem, czy gabinet dotychczasowy ma być utrzymany nadal, względnie, czy do steru rządów musi być powołane nowe ministerstwo.

Oba pytania streszczają się tym sposobem w jednym dylemmacie i rozstrzygane są w jednej odpowiedzi. Leży w tem bezsprzecznie wielkie uproszczenie systemu angielskich rządów parlamentarnych w czasach najnowszych.

IV.

Gdybyśmy idąc śladem Bagehot'a zechcieli z pewnem lekceważeniem strony formalnej, po przedstawieniu sposobu powoływania do życia i usuwania gabinetu angielskiego podać realistyczną jego definicyę, musielibyśmy określić go obecnie jako komitet będący egzekutywą stronnictwa, opartego o większość wyborców kraju i sprawującego dzięki temu, w zgodzie z większością Izby gmin, rządy państwa.

Wola Korony zarówno przy tworzeniu jak i usuwaniu gabinetu musi pokrywać się z wolą większości Izby (t. zw. w Anglii „prawna wola Korony“), ta zaś ostatnia z wolą stronnictwa, posiadającego w kraju przewagę polityczną. Tylko interwencya pierwszych dwóch czynników przy obu tych aktach jest uzasadnioną prawnie i tylko ona nadaje im obu cechę formalnych aktów państwowych; czynnikiem materialnie twórczym jest wszakże obecnie w gruncie rzeczy tylko czynnik ostatni.

Jest to określenie, na którem możnaby poprzestać ostatecznie, jakkolwiek nie posiada ono zapewne pożądanej jurejście ścisłości. Jej brak jest wszakże również jedną z istotnych cech całego systemu angielskiego, w którego naturze leży przeciwnie szczególniejsza giętkość i podatność prawnopolitycznych urządzeń. Nadarzy się jeszcze niejednokrotnie zwrócić na nie uwagę, przedewszyst-

kiem zaś uwypatniają się one przy badaniu kwestyi, której dotknięto już w tej pracy z różnych stron parukrotnie, jednak nie wyczerpująco. Mamy na myśli sprawę wewnętrznej budowy i funkcjonowania gabinetu a zwłaszcza roli, jaka przypada w nim pierwszemu ministrowi.

Sprawę powyższą wypadnie wszakże poprzedzić dla uzupełnienia tła jeszcze paru ogólniejszemi uwagami.

System rządów w Anglii określali pisarze dawniejsi jak Carlyle lub Bagehot mianem „rządów przez dyskusyę“ (*government by discussion*), rozumiejąc przez to, że w odróżnieniu od innych, a przedewszystkiem od systemu Stanów Zjednoczonych, gdzie to, jak ironicznie podkreśla drugi z tych autorów, życie polityczne koncentruje się na przygodnych *meeting*'ach, a nazwisko głównego szefa rządu wypada nieomal mechanicznie z maszynki wyborczej, system angielski polega na dyskusyi przedstawicieli rządu z przedstawicielami ciała ustawodawczego na gruncie parlamentu. W Ameryce, zdaniem Bagehot'a, istnieje również dyskusya polityczna. Toczy się ona w prasie i na zgromadzeniach, różni się wszelako od tamtej tem, iż nie może się kończyć żadnym realnym rezultatem, nie porusza też ona naprawdę i nie zapala nikogo, ponieważ każdy wie, że „nie prowadzi ona do niczego.“ Władza wykonawcza Stanów powoływana jest na określony przeciąg czasu i chociażby nawet dyskusya — co jest do przypuszczenia raczej trudne! — doprowadziła do zupełnie zgodnej opinii, następstwem jej nie może być ani zmiana składu ministerstwa, gdyż na tę Kongres nie posiada wpływu, ani tembardziej zmiana prezydenta państwa, którego w drodze wyborów pośrednich może wprowadzić zmienić ogół uprawnionych do głosowania obywateli państwa, ale dopiero po upływie ustawowego czteroletnia. Przeciwnie, w systemie angielskim dyskusya poli-

tyczna — zawsze streszczamy tu jeszcze opinię Bagehot'a — toczona przy współudziale najtęższych mężów stanu kończy się zazwyczaj pewnym efektem realnym, czasami nawet prawdziwie dramatycznym. Musi tedy posiadać charakter realny, praktyczny. Muszą w niej znaleźć miejsce najgłębsze i najbardziej istotne ujęcia spraw państwowych, a nadto najbardziej dla każdej z nich rozstrzygające fakty i objaśnienia. Jej skutkiem jest podniesienie poziomu ogółu, z drugiej zaś strony przybliżenie do niego, uprzyśtępnienie mu dyalogu między Izdami a członkami rządu: Izby wskazują im cele, oni zaś prowadzą do nich ogół, znalazłszy najstosowniejszą drogę.

Pisarze nowsi jak Low, Jenks, Anson nie przypisują już dyskusji, zwłaszcza wobec ewolucji ostatniej doby, tak zasadniczego znaczenia w systemie angielskim, który określają chętniej mianem „rządów przez perswazję“, z reguły zaś nazwą „rządu gabinetu“ lub „rządu przez stronnictwo“ (*government by party, by party acting by Cabinet*).

Słuszność leży niezawodnie po stronie ostatnich. Wobec olbrzymiego wzrostu agend parlamentu i rządu, przy uwzględnieniu konieczności natury technicznej, dyskusja w Izbach — podobnie jak zresztą w całym parlamentarystyce współczesnym — ograniczać się musi do zestawienia najzwyczajniejszych wyników pracy dokonanej w komisjach, oraz do najniezbędniejszych deklaracji i oświadczeń zbiorowych. Czuwa nad nią czujnie kontrola stronnictw a także uwaga gabinetu, który ją może przy pomocy większości, w razie niebezpieczeństwa niepotrzebnej utraty drogiego czasu, ścieśnić każdej chwili do minimalnych granic. Coraz rzadziej nadarza się spotykać debaty o dawniejszym, obszernym zakroju; ogromna część

rozpraw przetopiała się w krótkie rozmowy, zlecenia, porozumienia w gabinecie, komisjach, nawet kuloarach. Na tej platformie nie mają znaczenia popisy oratorskie. Zastępują je więc dogodniejsze a także i skuteczniejsze wyjaśnienia, przedstawienia, słowem perswazyje. Byłoby anachronizmem nazywać wobec tego ustrój angielski systemem rządów „przez dyskusję“.

Jakkolwiek zatrzymaliśmy także przyjętą w naszej literaturze naukowej nazwę „rządów parlamentarnych“, właściwszą dla tego systemu jest nazwa „rządów gabinetu“ lub „rządów przez gabinet“. I w tym kierunku wydaje się wszakże potrzebnym pewne zastrzeżenie. Złożony w rzeczy samej z kierowników głównych działów administracji państwowej nie jest gabinet angielski oficjalnie ciałem wykonawczym. Nie o to już idzie w danym wypadku, że właściwie wogóle nie jest gabinet znany urzędowemu językowi ustawodawstwa angielskiego, lecz że akty administracyjne, postanowione przez gabinet, pojawiają się na zewnątrz tylko w formie królewskich: *Orders in Council* albo też aktów parlamentu, względnie króla w parlamencie. Pisarze angielscy, nawet czasów najnowszych skłonni są z tego powodu nazywać ciałem wykonawczym nie gabinet, lecz *Privy Council*, mimo iż w rzeczywistości ciało to zostało najzupełniej wyparte przez gabinet z roli doradcy Korony, współudział zaś jego przy pewnych uroczystościach i aktach zachował wyłącznie znaczenie formalnej asysty.

„Gabinet — pisze Anson (na str. 141) — nie jest egzekutywą w znaczeniu, w jakim nią jest *Privy Council*. Gabinet naznacza kierunek polityki i postanawia, co ma być zrobione we wszystkich sprawach posiadających doniosłe znaczenie, lecz mimo, iż jest złożony z naczelników głównych departamentów rządu, nie jest wcale ciałem

wykonawczem. Król w Radzie (*King in Council*) wydaje rozporządzenia (*orders*), iż to lub owo ma być wykonane; gabinet nie wydaje żadnych rozporządzeń a tylko postanawia, iż pewne zarządzenia mają być wydane albo też — jeżeli okaże się niezbędną w jakiejś sprawie osobista interwencja króla — postanawia on, iż królowi ma być udzieloną rada jak ma postąpić... Gdy gabinet doradzi królowi, że pewnemu zagranicznemu mocarstwu ma być wydana wojna, sekretarz spraw zagranicznych odwołuje z dworu tego państwa w imieniu króla naszych reprezentantów a król w wielkiej Radzie proklamuje wypowiedzenie wojny. Gabinet postanawia, że okręty lub wojenska ładowe mają być wysłane tu lub ówdzie: potrzebne rozkazy wydaje pierwszy lord admiralicyi albo też sekretarz wojny. Gabinet postanawia, że królowi ma być udzieloną rada, ażeby rozwiązał parlament: król w Radzie proklamuje rozwiązanie parlamentu i wybory do nowej Izby, kanclerz zaś wystosowuje pismo do parów, ażeby wstrzymali swe obrady a do ciał wyborczych wezwanie, ażeby wybrały swych przedstawicieli... Gabinet jest czynnikiem decyzji (*motive power*) w naszej egzekutywie. Jego decyzje i rady, skierowane do króla wprawiają w ruch odpowiednie działy administracyi“...

Poprawna, aż do przesady, definicya zadań względnie funkcji gabinetu, którą podaje Anson, nie odbiega naogół od pojęcia, istniejącego w tym przedmiocie w innych parlamentarnych, a nawet częściowo i konstytucyjnych ustrojach państwowych. Nie w odmiennym zadaniu leży znamię, cechujące najdobitniej gabinet angielski, lecz w jego charakterze jako organu powołanego do działania wolą kierującego stronnictwa politycznego.

Wobec ogromnego wzrostu znaczenia w stosunku do Izby, jaką mu przyniosła ewolucya lat ostatnich, przy

pełnej solidarności członków, absolutnej poufności jest gabinet angielski z reguły zupełnie pewny poparcia Izby, a skutkiem tego niezwykle swobodny w sprawowaniu rządów państwa. Posiada wyjątkowo duże dane do sprawnej i pewnej akcyi. W żadnym innem urządzeniu elastyczność ustroju angielskiego nie uwydatnia się tak dodatnio jak w tem specyficznem połączeniu funkcji legislatywnej i administracyjnej, stanowiącem o ustosunkowaniu akcyi rządu do woli politycznej obywateli kraju.

Powołany do steru przez Koronę, w sposób jednak odpowiadający ściśle wymogom idei demokratycznej, usuwalny każdej chwili, w którejby jego dłuższe zostawanie przy rządach okazało się sprzecznem z interesem państwa, poatem, w ciągu całego okresu wykonywania władzy może gabinet angielski ze względu na spoistość i jednolitość wewnętrznej konstrukcyi być porównany zarówno z dyktaturą jak i oligarchicznym typem rządów państwowych zależnie od tego, czy na jego czele stoi osobistość dominująca bezwzględnie nad resztą członków gabinetu czy też zespół kilku lub paru jednostek szczególnie wybitnych. Jeżeli w rzeczywistości nie jest on jednym ani drugim, jeżeli nie jest także biernem narzędziem woli Korony ani nieodpowiedzialnej masy ludowej, jeżeli jednym słowem, stanowi on nowy, odmienny od istniejących przed nim systemem rządzenia, jest to wynikiem nie samej jego wewnętrznej budowy, najzupełniej swobodnej, lecz skutkiem szczególniejszego stosunku, jaki zachodzi pomiędzy jego konstrukcyą a naczelną ideą polityczną, której jest wcieleniem. Jego skład i sposób tworzenia są w tym stosunku rękojmnią kierunku rządów państwowych, gwarancją ich zgodności z wolą narodu. W tem leży nowość rządów gabinetu i ich olbrzymia prawnopolityczna doniosłość.

Na czele gabinetu angielskiego stoi zazwyczaj jednostka górująca nad innymi jeżeli nie wyjątkową zdolnością, to przynajmniej niepospolitem doświadczeniem i tego charakterem. Wobec znacznej przewagi, jaką jej daje sam urząd a zarazem charakter głowy stronnictwa politycznego może jej głos posiadać znaczenie rozstrzygające. System przedstawicielski nie sprzyja jednak osobliwie rozwojowi potężnych, dominujących osobistości. Stwarza im w drodze do szczytu zbyt wiele przeszkód, naraża na zbyt wiele kompromisów, uzależnia od zbyt wielu czynników. Zwyczajnie tedy oprócz pierwszego ministra bywa w gabinecie przynajmniej paru prawie równie znakomych mężów stanu, którzy obdarzeni jego najpełniejszym zaufaniem, wspierają go w wykonywaniu władzy.

W zasadzie załatwia tedy każdy z ministrów samodzielnie sprawy swojego wydziału i pierwszy minister musi pozostawić dyskrety i lojalności każdego z nich, iż przed odniesieniem się do niego, względnie do gabinetu, nie postawi kroku, któryby miał doniosłość ogólną i wciągał w grę odpowiedzialność gabinetu. Każdemu z ministrów zostawiona jest też możność bezpośredniego odnoszenia się w tych sprawach do Korony, oczywiście również z powyższem zastrzeżeniem ¹⁾.

¹⁾ Por. Anson j. w. str. 121. Wyborną ilustrację tego stosunku stanowią dwa następujące przykłady, przywiedzione w temsamem miejscu: Lord Melbourne zwrócił ambasadorowi austriackiemu depesze, które tamten wysłał pod adresem jego jako prezydenta ministrów, gdy w rzeczywistości powinny one były być wysłane do lorda Palmerston'a jako sekretarza spraw zagranicznych. Natomiast tenże sam lord Melbourne odmówił przyjęcia do swego gabinetu lorda Brougham'a z powodu, iż ten poprzednio, na stanowisku kanclerza mięszał się do spraw „Irish Office“ bez odniesienia się poprzednio do niego lub do sekretarza spraw wewnętrznych, interesowanego przedewszystkiem w danym przedmiocie.

Niemniej jednak nie każdy z liczby około dwudziestu ministrów jest równie powołany i uzdolniony do stanowienia o najdonioślejszych zagadnieniach polityki państwowej, zwłaszcza gdy decyzja musi być powzięta doraznie, bez możności jej odroczenia. Potwierdza to Anson (str. 122—3), podnosząc wyraźnie, iż oprócz specjalnych komitetów ministeryalnych w łonie gabinetu, do których należy decyzja w pewnych szczegółowych zagadnieniach polityki administracyjnej, istnieje zazwyczaj w każdym gabinecie ściślejsze a raczej najściślejsze grono członków gabinetu (*an inner circle*), które wraz z pierwszym ministrem stanowi o tamtych, najważniejszych sprawach: „Każdy gabinet musi łączyć polityków o bardzo nierównej wartości i zasłudze, których wzięto do gabinetu z bardzo rozmaitych przyczyn. Objawia się w tem pewna specjalizacja polityczna: ktoś może być wyjątkowo użyteczny dla stronnictwa przez popieranie jego zasad w kraju; ktoś inny jest znakomitym *debaterem* w Izbie; trzeci nadzwyczaj zdolnym administratorem w pewnym kierunku; czwarty wybornym znawcą szczegółów maszyneryi stronnicej; często też dziedziczy gabinet po jednym ze swych poprzedników ludzi, którzy zasiadają w nim dlatego, ponieważ usunięcie ich natrafiłoby na zbyt wielkie trudności. Musi tedy być pozostawione pierwszemu ministrowi czy ma wytyczne swej polityki przedkładać gabinetowi tak, jak się one złożyły w jego własnej głowie, czy też naradzić się poprzednio z tymi ze swych kolegów, których uzna za najwięcej powołanych do traktowania ogólnych zagadnień publicznego dobra.“

Nie będzie wszakże żadnej sprzeczności z tem co powiedziano wyżej, jeżeli się doda, iż bez względu na osobiste przymioty, posiada pierwszy minister, już dzięki swemu stanowisku, szczególnie doniosły zakres działania

i szczególniejsze znaczenie wobec wszystkich bez wyjątku członków gabinetu.

Przedstawiono poprzednio, iż do niego należy ułożenie składu gabinetu, którego powołanie jest formalną atrybucją Korony.

Do niego należy dalej przedewszystkiem nadawanie kierunku ogólnej polityce państwowej, w stałym kontakcie z Koroną i możliwie ścisłej łączności z przeważającą opinią polityczną kraju, która w jego osobie skłonna jest widzieć streszczony program polityki gabinetu. Do niego należy przewodniczenie obradom gabinetu i czuwanie nad jego zwartością, harmonią i sprawnością, prowadzenie, zwłaszcza w chwilach krytycznych, całej większości parlamentarnej, reprezentowanie wobec niej i wobec kraju zasad rządu, nakoniec wyjaśnianie i usuwanie trudności, zwłaszcza jeżeli ich przyczyną stało się postąpienie któregoś z członków ministerstwa. Obok właściwych zadań pełni on też zwyczajnie obowiązki pierwszego lorda skarbu.

„Spędzać ośm godzin każdego dnia w Izbie gmin, albo jej bezpośrednim sąsiedztwie — pisze A n s o n (na str. 120) o trybie czynności pierwszego ministra — brać czynny i kierowniczy udział w obradach, uczestniczyć i zabierać głos przy tak wielu publicznych okazjach politycznych, mieć przytem zawsze w głowie ogólne rysy polityki państwowej, jej stosunek do obcych mocarstw, kierunek spraw domowych i kolonialnych, polecać królowi właściwych kandydatów do służby w państwie i kościele — to zaiste dosyć pracy dla jednego człowieka. Ogólna kontrola wydziałów rządu, która była możliwą dla Peel'a nie jest wykonalną dla współczesnego pierwszego ministra. W tym kierunku nie może on czynić nic więcej, jak śledzić bacznie okiem działalność tych wy-

działów, które w danej chwili mają do załatwienia sprawy bieżące znaczniejszej doniosłości.“

Wyłącznem prawem pierwszego ministra jest oczywiście, poza tem wszystkiem, prawo przedstawiania Koronie życzeń co do usunięcia z gabinetu członków, którzyby z powodu postępowania samowolnego albo też z jakichkolwiek innych powodów natury politycznej przestali wydawać się dla gabinetu pożądanymi ¹⁾, nadto zaś przywilej posiadania szczególniejszego, pełnego, zaufania politycznego Korony.

Stosunek do Korony jest jedną z najtrudniejszych stron działania gabinetu. Musi on z natury rzeczy polegać na szeregu nieomówień i subtelności, wymykających się z pod ścisłego określenia; musi też być przedmiotem osobliwie bacznej uwagi całego gabinetu a od pierwszego ministra wymagać niezwyklej wytrwałości, taktu i trafnego instynktu.

Będąc nieodpowiedzialną prawnie, Korona nie może działać sama („*The King can not act alone*“), bez pośrednictwa ministrów, nie może też w następstwie tego, poza wiadomością ministrów szukać nawet rady u jakichkolwiek osób trzecich. Wynika stąd dla ministrów prawo i obowiązek bezwzględnego zaufania w stosunku do Korony oraz prawo i obowiązek przedstawiania jej wraz z odpowiednimi wnioskami wszelkich spraw państwowych posiadających znaczenie polityczne. Ponieważ zaś, jak podniesiono wyżej, właściwym pośrednikiem pomiędzy

¹⁾ Oczywiście także prawo domagania się z powodów politycznych usunięcia wszelkiego rodzaju funkcyjaryuszów rządowych z wyjątkiem tych, którzy jak n. p. urzędnicy armii i floty nie są uważani za sprawujących funkcyje polityczne. (Por. A n s o n na str. 125 i 126. Tam też przykłady).

Koroną a gabinetem jest pierwszy minister, do jego osoby ściągają się przede wszystkim powyższe obowiązki i prawa. Jego tedy zadaniem jest utrzymywać stały kontakt z Koroną, czuwać nad tem, ażeby prawa należne gabinetowi nie doznały uszczerbku, z drugiej zaś strony służyć Koronie w każdej potrzebie lojalną radą i bezwzględnie szczerem objaśnieniem, słowem, udzielać jej imieniem gabinetu wszelkich potrzebnych wiadomości i przedstawień w sprawach stanu, nie zawcześnie, gdyż muszą one mieć kształt ściśle określony, i nie zapóźno, gdyż wtedy sprawa mogłaby się wydać już przesądzoną, a prawa Korony zupełnie iluzorycznymi.¹⁾ Broniąc praw ministerstwa parlamentarnego musi on czuwać najuważniej nad tem, ażeby Korona nie mogła jego działaniem czuć się ścieśnioną we właściwej sobie i mimo wszystko dosyć zawsze rozległej sferze swobodnego postępowania²⁾ albo co

¹⁾ Por. Anson str. 128—130: tam też przykłady.

²⁾ Obraz władzy Korony, przytoczony u Dicey'a za Bagehot'em (wstęp, str. XXXV—VII) jest, co prawda, niezupełnie ściśły, gdyż w gruncie rzeczy obejmuje on, (jakkolwiek pod tym względem znowu niezupełny) zakres władzy Korony w połączeniu z gabinetem przytaczamy go jako bardzo charakterystyczny sposobem ujęcia:

„Powiedziałem — pisze autor — że naród angielski byłby wielce zdziwiony, gdyby mu powiedziano, jak wielu rzeczy może dokonać królowa bez radzenia się parlamentu i okazało się to dowodnie. Gdy królowa zniosła kupno stopni wojskowych rozporządzeniem, wydanem na mocy prerogatywy, po odrzuceniu (przez Izbę lordów) bilu zmierzającego do tego celu, zapanowało wielkie i powszechne zdziwienie. Lecz jest to niczem wobec tego, czego królowa może dokonać bez odwoływania się do parlamentu. Może ona, by nie wspominać o innych rzeczach, znieść armię (według prawa nie może ona zaciągać żołnierzy ponad pewną, określoną liczbę; lecz może też nie zaciągać ich wcale), może udzielić dymisji wszystkim oficerom, poczynając od głównodowodzącego; może odprawić wszystkich marynarzy, sprzedać wszystkie okręty wojenne i wszelkie zapasy morskie, może okupić

gorsza prawie, ażeby nie miała powodu dostrzec w niem jakiegokolwiek uchybienia piastowanej przez się, nietykalnej, monarszej godności.

pokój za cenę Kornwalii, wytoczyć wojnę o zdobycie Bretanii: może mianować pairem każdego obywatela Zjeonoczonego Królestwa, tak kobietę jak i mężczyznę; może przekształcić pierwszą lepszą szkołkę parafialną na uniwersytet królewski, może udzielić dymisji większości urzędników cywilnych, darować winy wszystkim przestępcom. Jednem słowem królowa mogłaby na zasadzie prerogatywy (zawsze oczywiście na propozycję gabinetu! przyp. aut.) sparaliżować wszelką działalność administracyi w zarządzie wewnętrznym, poniżyć naród przez sromotny pokój lub haniebną wojnę i zniósłszy nasze siły wojenne tak lądowe jak i morskie, pozbawić nas środków obrony wobec zagranicy“. — Gdyby rządy parlamentu zmieniły się kiedyś — dodaje Dicey (str. 307 po przytoczeniu tego wywodu — na wyłączne rządy Izby gmin przekształcenie takie, sądzić można, dokonałoby się także przy pomocy użycia prerogatywy Korony“.

Daleko ściślej natomiast przedstawia zakres rzeczywiście swobodnej działalności współczesnego monarchy angielskiego obraz realnej działalności królowej Wiktoryi, nakreślony piórem Jame's Bryce tuż po śmierci tej monarchini w „*Liberal Magazine*“, powtórzony następnie w najwzięlejszych rysach przez liberalną „*Daily News*“. Żałujemy, iż możemy go tu przytoczyć tylko w przekładzie, znalezionym u Esmein'a (str. 146 in fine):

„Comme le dit M. Brice, nous ne sentons pas toujours exactement dans quelle mesure la tradition constitutionnelle, maintenant universellement acceptée, est due à la reine elle meme... La reine n'a jamais essayé d'intervenir à l'égard d'un ministre qui avait la confiance de la Chambre des Communes. Lorsqu'elle exerça son influence, ce fut, ou pour éviter la guerre, comme en 1861 et 1864, ou pour prévenir un conflit entre les Chambres, comme en 1869 et en 1884. Elle montra assez ouvertement ses préférences personnelles, comme par exemple, dans le cas de lord Beaconsfield et de M. Gladstone. Mais elle ne traita jamais M. Gladstone comme son oncle (Quillaume IV) traitait lord Melbourne, et lorsqu'il demissionna en 1885 elle lui offrit un titre de Comte. En 1869 elle intervint, par l'intermédiaire de l'archevêque Tait, pour faire passer à la Chambre

des Lords le Bill sur l'Eglise d'Irlande sans agitation dangereuse et sans retards. En 1884 elle employa le duc de Richmond et suggéra la compromise grâce auquel la loi électorale et la loi sur la nouvelle distribution des sièges des députés furent votées par les deux Chambres au commencement de 1885. Les radicaux ardents, désireux d'engager une bataille décisive avec les Lords furent mécontents de cet arrangement, dans lequel à la fois M. Gladstone et lord Salisbury étaient parties. Mais les travailleurs agricoles obtinrent le droit de voter, quoique la solution du problème concernant la Chambre des Lords fut indéfiniment différée. Il serait difficile même au critique le plus minutieux de trouver en faute l'action politique de la reine Victoria".

Jak znakomicie nakoniec oryentowała się królowa Wiktoria co do swych praw w stosunku do ministrów, jak ten stosunek pojmowała i praw swych umiała w nim bronić, świadczy najlepiej pismo wystosowane za pośrednictwem pierwszego ministra do użytku sekretarza spraw zagranicznych, wśród okoliczności, które spowodowały dymisyję lorda Palmerston'a z tego ministerstwa w r. 1851. Ze względu na ogólną dla stosunków angielskich doniosłość użytych w nim wyrażań, przytaczamy go w brzmieniu dosłownem (podług tekstu u Anson'a na str. 129—30):

"The Queen requires, first, that Lord Palmerstone will distinctly state what he proposes in a given case, in order that the Queen may know as distinctly to what she is giving her royal sanction. Secondly, having once given her sanction to a measure, that it be not arbitrarily altered or modified by the Minister. Such an act she must consider as failing in sincerity towards the Crown, and justly to be visited by the exercise of her constitutional right of dismissing that Minister. She expects to be kept informed of what passes between him and the foreign ministers, before important decisions are taken, based upon that intercourse; to receive the foreign dispatches in good time, and to have the drafts for her approval send to her in sufficient time to make herself acquainted with their contents before they must be sent off".

V.

Wspomniano na samym początku tej pracy, że system rządów parlamentarnych na sposób angielski znalazł w ciągu XIX stulecia rozpowszechnienie w przeważnej części państw konstytucyjnych, zwłaszcza w Europie. Pomijając zastosowanie jego w kolonialnych państwach, związanych z Anglią (Dominion of Canada, Commonwealth of Australia, Union of South Africa), oraz w tych państwach kontynentu europejskiego, w których znalazł on oparcie w istnieniu tradycji dawnego, rodzimego parlamentaryzmu (Szwecya, Hiszpania, Węgry) rozwinął się on w: Danii, Norwegii, Holandyi, Belgii, Francyi, Włoszech, Grecyi, Serbii, Bułgaryi, Rumunii, najczęściej przy świeżem ukonstytuowaniu się nowych państw (Włochy i państwa bałkańskie) albo też po dokonaniu w nich przewrotu wewnętrznego (Belgia, Francya).

Szukając w konstytucjach pisanych wszystkich tych państw odpowiednich norm prawnych, któreby regulowały ustrój i działanie systemu rządów parlamentarnych — narażeni jesteśmy wszakże na pewnego rodzaju rozczarowanie: Tu i ówdzie zdarzy się istotnie napotkać pewne postanowienia konstytucyi (n. p. art. 25 i 28 konstytucyi belgijskiej z 7 lutego 1831 r. lub art. 21 i 22 konstytucyi greckiej z 16/28 listopada 1864 r. wzgl. art. 96 konstytu-

cyi rumuńskiej z 30 czerwca (12 lipca) 1866 r. które wskazując na wolę narodu lub ustanowioną przezeń konstytucję jako najwyższe źródło prawa objaśniają, że mamy tu do czynienia z odmiennem pojmowaniem stanowiska dziedzicznej Korony oraz jej uprawnień prawno-politycznych. Ścisłe biorąc, nie wyrażają one jednak uchwytnej normy pozytywnego prawa i nie okazują się jako konieczne i istotne, skoro ich nie znajdujemy we wszystkich konstytucjach ustroju parlamentarnego. Ze względu na sprawę parlamentarnej odpowiedzialności ministrów nie podają one w każdym razie żadnych objaśnień. Jest w nich pod tym względem zazwyczaj znowu wyrażona krótko zasada, iż „władza wykonawcza należy do króla; sprawowaną jest przez mianowanych przez niego ministrów (ὀπουργοί) odpowiedzialnych“ (art. 27 konst. greckiej), albo iż „żaden akt króla nie może mieć skutku, jeżeli nie jest kontrasygnowany przez ministra, który przez to samo staje się zań odpowiedzialnym“ (art. 92 konst. rumuńskiej, powtórzony dosłownie za art. 64 konst. belgijskiej) — jednakże, pomijając już fakt, że analogiczne określenia znajdują się oczywiście także i w państwach ściśle konstytucyjnych, szczegółowe normy prawne, które po wyrażeniu zasady o odpowiedzialności ministrów umieszczone są w powyższych ustawach konstytucyjnych¹⁾, odnoszą się już nie do odpowiedzialności

¹⁾ Por. także §§ 4, 18, 32 i 34 konstytucji węgierskiej (III art. ust. węg.) z 1848 r.:

§ 4. „Każdy z członków ministerstwa jest odpowiedzialny za wszelkiego rodzaju akty, dokonywane przez niego w spełnianiu jego urzędu“.

§ 18. „Każdy minister jest odpowiedzialny za rozporządzenia przezeń sygnowane“.

§ 32. „Ministrowie są odpowiedzialni:

parlamentarnej lecz prawno-politycznej, konstytucyjnej, za przestępstwo prawa. Niema też w powyższych ustawach konstytucyjnych ścisłego odróżnienia obu rodzajów ministerialnej odpowiedzialności. Wyjątek w tym względzie stanowi jedynie konstytucya francuska z 1875 r.:

Wyłącznie tylko i wyraźnie o politycznej odpowiedzialności ministrów (względnie politycznej nieodpowiedzialności prezydenta Rzeczypospolitej) stanowi art. 6 ustawy konstyt. franc. z 25 lutego 1875 r. (*Loi constitutionnelle relative a l'organisation des pouvoirs publics*):

„Ministrowie są solidarnie odpowiedzialni przed Izbami za ogólną politykę rządu (*de la politique générale du gouvernement*) a indywidualnie za swe akty osobiste“.

Osobno też i tylko o odpowiedzialności prawnej, konstytucyjnej i prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów jest mowa w ustawie konstytucyjnej o stosunku władz

a) za każdy akt lub rozporządzenie, wykonany względnie wydane przez nich w ich charakterze urzędowym, który przynosi ujmę niepodległości kraju, gwarancyom konstytucyjnym, postanowieniom obowiązujących ustaw, wolności indywidualnej lub prywatnej własności;

b) za sprzeniewierzenie lub niekonstytucyjne użycie funduszów lub innych powierzonych im wartości;

c) za niedbalstwo, którego okażą się winni w wykonaniu praw lub utrzymaniu spokoju i bezpieczeństwa publicznego, skoro środki wykonania oddane im do dyspozycji przez ustawę były wystarczające.“

§ 33. „Postawienie ministrów w stan oskarżenia jest dokonywane przez Izbę niższą absolutną większością głosów.“

§ 34. „Orzeczenie należeć będzie do trybunału, wybranego w głosowaniu tajnem przez Izbę wyższą z pomiędzy jej członków“.. [następuje określenie jego składu]..

Tekst ustawy pow. jak i in. według: „Les constitutions modernes“ par F. R. Dareste, III ed. Paris 1910.

(*Loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics*) z d. 16 lipca 1875 r. w art. 12:

„Ministrowie mogą być postawieni w stan oskarżenia przez Izbę posłów za przestępstwa (*crimes*) popełnione w spełnianiu funkcji. W tym wypadku sądzeni są przez Senat.“

Jest to jednakże wszystko, co ustawa konstytucyjna francuska z 1875 r. stanowi w sprawie parlamentarnego systemu rządów w Rzeczypospolitej... Okazuje się, że i na gruncie francuskim okazał się on systemem zbyt elastycznym i zbyt ruchomym, ażeby się dał ująć w sztywną normę pisanego prawa.

Tem więcej interesującym jest pytanie: w jaki sposób działa powyższy system we Francji, t. j. państwie, różniącym się od Anglii brakiem dwóch historycznych, równoważących się mniej więcej pod względem siły i kolejno zastępujących się w rządach państwa stronnictw politycznych kraju. Powyższe pytanie jest aktualne także ze względu na inne państwa, rządzące się sposobem parlamentarnym, a zbliżone do Francji nie tylko brakiem dwóch stronnictw, ale i całym układem stosunków politycznych. Istnieje wprawdzie pomiędzy formą rządu w Anglii i Francji jeszcze jedna różnica i to taka, której nie wykazuje znowu porównanie Anglii z innymi państwami parlamentarnymi poza Francją. Jest nią forma republikańska Francji. Różnica, jaka stąd się wyłania, pozbawiona jest wszakże donioślejszego wpływu praktycznego na ustrój rządów parlamentarnych w jednym i drugim państwie. Widoma głowa państwa, dziedziczny król czy wybieralny prezydent wolni są zasadniczo w obu rodzajach ustroju parlamentarnego od odpowiedzialności. Mogą działać tylko za pośrednictwem gabinetu. Zapewne, iż prezydent republiki nie jest opromieniony tym potę-

żnym i ujmującym blaskiem, który jest wyłącznym udziałem dziedzicznej Korony, niezależność więc jego i stanowisko w państwie muszą się na zewnątrz wydać skromniej. Z drugiej strony jednak powiedzieć trzeba, że w gruncie rzeczy, o rzeczywistej sile wpływu politycznego tak jednego jak i drugiego rozstrzyga nie co innego, a tylko ich osobistość, ich indywidualne przymioty i zalety. Wybornie uwydatnia ten stosunek porównanie przeprowadzone pomiędzy rolą Korony, — tak jak je widzieliśmy na gruncie angielskim — z obrazem roli prezydenta Rzeczypospolitej francuskiej, skreślonym piórem prof. Esmein'a (str. 122—3).

„Co zaś do tytularnego naczelnika władzy wykonawczej, doczesnego prezydenta, jakaż rola jest mu pozostawiona w rządzie parlamentarnym? Bardzo wielka i bardzo użyteczna. Nie jest to tylko ta rola, ceremonialna i symboliczna, która przedewszystkiem jest udziałem przedstawiciela jednej ze starożytnych dynastii. Przeciwnie, mam tu na myśli działalność realną i bardzo skuteczną. Naczelnik władzy wykonawczej nie jest jedynie figurą; ma on głos kierowniczy we wszystkich aktach rządu. Przedewszystkiem ma go rzeczywiście prezydent republiki, pochodzący z wyboru i przewodniczący głównym naradom ministrów. We wszystkich wypadkach, w jego imieniu sprawowane są akty władzy wykonawczej; trzeba więc jego sygnatury dla każdego z nich. Gdyby akt, postanowiony przez ministrów okazał się mu niepolitycznym lub niebezpiecznym, nie da on podpisu bez oporu i zastrzeżeń. Bez wątpienia nie pójdzie on aż do kategorycznej odmowy; w tym razie ministerstwo może przedłożyć swą dymisyę i jeżeli polityka, której ono broniło, zyska aprobatę parlamentu, naczelnik władzy wykonawczej będzie się musiał jej poddać, jeżeli nie może użyć środka

ostatecznego i niebezpiecznego, o którym będzie mowa niżej. Niemniej rozstrząśnie on poprzednio całą sprawę z ministrami i niejednokrotnie jego mądrość i doświadczenie będą w stanie ich przekonać. Nie będąc odpowiedzialnym, nie może on wziąć inicjatywy ani narzucić swej woli; potrafi jednak umiarkować i pokierować pewne prądy. Stosunek zachodzący pomiędzy naczelnikiem władzy wykonawczej a ministrami odwrócił się w systemie parlamentarnym w porównaniu ze stosunkiem, jaki między nimi zachodził przy systemie prostej odpowiedzialności ministeryalnej. Niegdyś rozstrzygał pierwszy z nich, t. j. naczelnik tytularny, lecz pod warunkiem uzyskania kontrasygnatury tych ostatnich; obecnie oni posiadają moc decyzji, pod warunkiem wszakże uzyskania jego kontrasygnatury. Naczelnik państwa okazuje się tedy stałym czynnikiem równowagi i umiarkowania; w chwilach przesilenia ministeryalnego posiada on jeszcze inne, doniosłego znaczenia, zadanie. O ile położenie nie jest z góry uregulowane całkowicie przez obecny układ stronnictw, odgrywa on naprawdę rolę tego wielkiego wyborcy, którą chciał niegdyś wprowadzić do systemu francuskiego Siéyès. On jest mianowicie tym, który może wówczas przy pomocy bystrego wyboru przywrócić rząd, w danej chwili odsunięty... System parlamentarny ma zwyczajnie dla naczelnika władzy wykonawczej pewną prerogatywę specjalną, największej doniosłości, pozwalającą mu wystąpić przeciw większości Izby ludowej, któraby chciała narzucić mu określone ministerstwo a w jego następstwie pewną politykę. Jest to prawo rozwiązywania Izby przed wygaśnięciem jej uprawnień i odwołania się do ciała wyborczego przez zarządzenie nowych wyborów... Ale dla użycia prawa rozwiązywania (poza innymi warunkami, jakiegokolwiek nakłada konstytucja) potrzeba, ażeby naczelnik

państwa, podobnie jak przy wszystkich innych aktach, działał za pośrednictwem odpowiedzialnego ministerstwa; trzeba więc, ażeby znalazł istotnie takie, któreby zechciało wziąć na siebie odpowiedzialność i próbować ryzyka“...

Mimo, iż system rządów parlamentarnych wszedł we Francji w życie tak stosunkowo późno, zasady jego znane tu były i rozważane wcześniej, a nawet miały tak wybitnych rzeczników jak: *Mirabeau*, *Benjamin Constant* i *Chateaubriand*. Główną trudność urzeczywistnienia ich stanowił fakt, iż w pierwszych konstytucjach francuskich za przykładem Stanów Zjednoczonych położono główny nacisk na bezwzględny rozdział kierunków władzy państwowej, a więc na zasadę, stojącą do systemu rządów parlamentarnych w dyаметralnem przeciwieństwie. Niektórzy pisarze francuscy skłonni są początków systemu parlamentarnego we Francji dopatrywać już za czasów monarchii czerwcowej, a nawet po-restauracyjnej. Leży w tem pojmowaniu rzeczy pewne nieporozumienie. Monarchia konstytucyjna może mianowicie utrzymywać rządy przy pomocy powoływania ministerstw, posiadających polityczne zaufanie większości lub względnie przy pomocy usuwania gabinetów, które tę większość utraciły. Nie staje się ona jednak przez to jeszcze monarchią parlamentarną jak długo środki powyższe stosowane są tylko czasowo, epizodycznie, względnie jak długo ustrój państwowy daje Koronie możność powoływania do rządów gabinetu nieodpowiedzialnego politycznie, mniejsza o to, czy będzie to gabinet urzędniczy, czy też gabinet, złożony z polityków parlamentarnych. Praktyka tego rodzaju może natomiast mieć i ma zazwyczaj ten skutek, iż przygotowuje podstawy do ugruntowania się właściwego systemu rządów parlamentarnych. Ten skutek miały też niewątpliwie przykłady gabinetów parlamentarnych we Francji

przed r. 1871, że zaś potrafiły one istotnie utorować sobie drogę do zwycięstwa już pod koniec cesarstwa Napoleona III, hołdującego zasadzie bezwzględnego podziału kierunków władzy, świadczy o tem wymownie przeciwieństwo konstytucyi z 14 stycznia 1852 r. i 21 maja 1870 r. w kwestyi odpowiedzialności ministrów. Aż po sam wskazanie końca drugiego cesarstwa o rządach parlamentarnych we Francyi we właściwym znaczeniu mówić nie można. Wprowadziła je, rozwinęła i utrwaliła dopiero ostatnia republika.

„Skoro Zgromadzenie narodowe — czytamy u prof. Esmein'a (na str. 166) — zebrało się w Bordeaux w lutym 1871 r. to, czego organizacją zajęło się ono przedewszystkiem, był rząd parlamentarny jako rząd prowizorycznej Rzeczypospolitej... Był to, ażeby tak powiedzieć, wpływ instynktu, iż przyjęto to właśnie rozwiązanie. Skoro zaś w r. 1875 Zgromadzenie postanowiło ostatecznie nadać Francyi konstytucję republikańską, system rządów parlamentarnych był tym, który został określony tym razem w sposób ścisły, jako naturalna forma wolności politycznej w naszym kraju. Za każdym razem, gdy zdołał on do nas przeniknąć, poprzedzony był rozwojem naturalnym i zjawiał się jako rozwiązanie pożądané lub aprobowane z góry przez opinię ogółu.“

W zasadzie jest on współcześnie pojmowany we Francyi w sposób zupełnie zgodny z tym, jaki się wyrobił na gruncie angielskim. „Rząd parlamentarny — pisze tensam autor (na str. 117 i 120—1) — nie jest niczem innem, jak tylko odpowiedzialnością ministrów posuniętą do ostatecznej granicy... Różni się ona wybitnie od odpowiedzialności prawnej i jako jedyną sankcję ma utratę władzy. Gabinet, który stracił większość głosów Izby musi ustąpić cały... Odmawiając mu zaufania, Izba odwo-

łuje go w sposób pośredni. Nie jest to odwołanie w znaczeniu jurydycznym, lecz jest ono po prostu wskazówką, daną ministrom i prezydentowi państwa. W rzeczywistości ma ona wszakże znaczenie rozkazu“...

Odpowiedzialność polityczna gabinetu jest zarazem i we Francyi w zasadzie odpowiedzialnością solidarną, gdyż i tu gabinet jest do pewnego stopnia ministerstwem zwartem i politycznie jednolitem. Nie jest on wszakże gabinetem złożonym wyłącznie z przedstawicieli jednego stronnictwa, lecz gabinetem koalicyjnym, w którego skład wchodzi przedstawiciele grupy stronnictw większości. Pomiedzy następstwami, które z tego charakteru gabinetu wynikają i które sprawiają, iż mimo analogicznego pojmowania rządów parlamentarnych we Francyi, kształtują się one tutaj w praktyce nieco odmiennie aniżeli w Anglii, podnieść należy przedewszystkiem, iż obok solidarnej może tu wejść w zastosowanie także indywidualna odpowiedzialność polityczna ministrów. Możliwość tego rodzaju przewiduje już sama konstytucja; potwierdza ją parlamentarna praktyka. „Jako ciało zbiorowe — pisze prof. Esmein (na str. 121) — osiąga gabinet pewną decyzję, więc też i jako ciało jest za nią odpowiedzialny. Odpowiedzialność polityczna może być jednak także indywidualną i odnosi się wyłącznie do jednego ministra, a to, gdy idzie o akt, który obchodzi jeden tylko wydział i który skutkiem tego został postanowiony w pojedynkę przez szefa wydziału, albo przez niego tylko przedstawiony naczelnikowi państwa do podpisu. Rozróżnienie jakie akty odnoszą się do polityki ogólnej, lub jej nie dotyczą, jest kwestyą zawilą. Trudność tę usuwa u nas interwencja prezydenta rady ministrów, który stawia wobec Izby to co my nazywamy „kwestyą zaufania“ (*question de cabinet*)“.

Także i rola prezydenta gabinetu (*President du Conseil des Ministres*) jest analogiczną do roli premiera angielskiego, znowu wszakże z tą różnicą, iż w stosunku do innych ministrów nie posiada premier francuski stanowiska, które byłoby jego udziałem, gdyby jak w Anglii był członkiem i głową tego samego stronnictwa politycznego, do którego należą inni ministrowie: „Jego działalność kierownicza — pisze E s m e i n (ze str. 121) — nie ogranicza się do aktu utworzenia gabinetu. Jest on naturalnym kierownikiem ministerstwa i przewodniczy jego posiedzeniom (o ile nie przewodniczy im naczelnik państwa). Do niego należy koordynowanie działania ministerstwa; on też zazwyczaj przemawia wobec Izb w imieniu całego gabinetu.“

Najdonioślejszą różnicą praktyczną, która dla systemu rządów parlamentarnych we Francyi wynika z braku istnienia dwóch kierowniczych stronnictw a co więcej z braku stałej równowagi w układzie stronnictw, jest mniejsza stałość gabinetów francuskich. Jest to zarazem główna strona ujemna tego systemu we Francyi. Omówienie jej bliższe należy wszakże do oceny systemu ze stanowiska politycznej celowości, oceny, której poświęcone są dalsze ustępy tej pracy.

CZEŚĆ DRUGA.

ROZBIÓR KRYTYCZNY SYSTEMU.

I.

Dwa są postulaty dobrego rządu, które bywają wysuwane niejako na czoło polityki ustrojowej: Ustrój państwa powinien urzeczywistniać możliwie najdalej idącą zgodność pomiędzy właściwościami, wolą i najszerzej pojętym (także duchowym) interesem politycznego społeczeństwa a organizacją i działaniem rządu, powtóre zaś winien on urzeczywistniać ideę silnego rządu, t. j. rządu, posiadającego dostateczną zdolność i sprawność do wydobywania ze społeczeństwa przy pomocy aparatu administracyjnego *maximum* sił i środków potrzebnych do osiągnięcia celu, który w danej chwili przedstawia się jako interes państwa.

Drugi z powyższych postulatów wymaga pewnego bliższego rozbioru. Nietylko u nas, ale w ostatnich czasach także i u nas, spotkać się można z poglądem, który jest nacechowany skłonnością do sprowadzenia całego zagadnienia dobrego rządu do idei silnego rządu, pojętej w dodatku w bardzo uproszczony sposób. Rozpatrywanie epizodów polskiej politycznej przeszłości a w związku z nią polskiego prawnopolitycznego ustroju pod zbyt ostrym, wyłącznie aposteryorycznym kątem widzenia, z drugiej zaś strony ocena wyników powszechnego rozwoju historii politycznej w sposób grzeszący również pewnem zacięśnieniem horyzontu, jeśli nie jednostronnością, przy działaniu pewnego rodzaju reakcji uczuciowej, wprowadziły

nawet właśnie u nas szczególniejszą skłonność do upatrywania siły rządu w jego bezwzględności i zdolności do rządzenia społeczeństwem nawet mimo jego woli, jeżeli nie wbrew niej. Według tego poglądu dostateczną rękojmią dobrego rządu byłaby poprostu taka jego organizacja, któraby oddawała do jego dyspozycji uporządkowane środki administracyjne, dostateczne do wymuszenia w danej chwili posłuszeństwa ogółu dla przeprowadzenia tego, co rząd uznaje w tej chwili za interes państwa.

Pogląd powyższy daje się u nas, jak wspomniano, wyjaśnić i zrozumieć historycznie. Jest on niemniej poglądem dalekim od pożądanej trzeźwości, w każdym zaś razie poglądem, obejmującym zagadnienie w sposób zbyt symplistyczny: całość zagadnienia jest w nim sprowadzona do jednej tylko, jakkolwiek bezsprzecznie bardzo istotnej jego strony.

Rząd jest rządem silnym, jeżeli posiada zarówno potężną zdolność i siłę czynu jak i niezłomną moc wytrwania i odporu. Jakkolwiek jest jego zdolność czysto funkcyjnalna, nie może on być nazwany rządem urzeczywistniającym ideę silnego rządu, jeżeli po pierwsze (także poza chwilami, w których idzie o sam byt państwa!) nie będzie mógł wydobyć i spożytkować dla dobra ogólnego sił i środków właściwych społeczeństwu i niezbędnych do jego rozwoju, powtórę zaś, jeżeli nie będzie osadzony na tak pewnych i niewzruszalnych podstawach, iż nie łatwo może być obalonym, czy przez nacisk z zewnątrz, czy też przewrót wewnętrzny. Funkcyjnalna sprawność rządu nie jest bynajmniej wyłączną właściwością jakiegось jednego tylko z istniejących typów ustrojów państwowych. Można ją osiągnąć w każdym systemie, jeżeli tylko nie wprowadzono weń urządzeń, odbiegających zbyt swobodnie od przyjętej powszechnie normy, a zarazem kom-

plikujących w sposób irracjonalny wytwarzanie się i uskutecznianie państwowej woli. Inaczej natomiast ma się rzecz z dwoma dalszymi postulatami ze stanowiska idei silnego rządu: jego zdolnością do rozwinięcia i stosownego spożytkowania sił społeczeństwa i jego trwałością. Ich urzeczywistnienie nie zależy już od samej tylko formalnej, mniejszej lub większej poprawności ustroju państwowego, od racjonalnej celowości jego zasadniczych urządzeń w stosunku do siebie, ale w stopniu bez porównania wyższym od specjalnych warunków czasu i miejsca. Skutkiem tego idea silnego rządu nie we wszelkich stosunkach da się urzeczywistnić równymi środkami, przy pomocy identycznych urządzeń ustrojowych.

W państwach rozległych, zamieszkałych przez ludność niezbyt zróżniczkowaną i politycznie niezbyt wysoko rozwiniętą, może ideę silnego rządu urzeczywistniać każdy rząd, nawet absolutny, jeżeli tylko posiada normalny czynnik ciągłej władzy, zdolny do decyzji i uporządkowane środki, wystarczające do jej przeprowadzenia. Czy to będzie monarchia autokratyczna czy też quasi-konstytucyjna, umiarkowana pewnego rodzaju systemem przedstawicielskim, może ona w tych warunkach przez długi okres dziejów utrzymywać się na wysokości wziętego na się zadania. Wszak sprowadzenie woli państwa do woli jednostki i bezwzględne podporządkowanie jej wszelkich sił państwowych jest najdalej idącym ułatwieniem wykonywania władzy i może nawet przy bardzo niskim poziomie sił wykonawczych wystarczyć do zapewnienia sprawności funkcyjnalnej każdego rządu. Czy jednak ustrój tego typu można uznać za zdolny do całkowitego spełnienia zadań państwowych jeżeli nie zdoła on zaprzędz do pracy publicznej wszystkich społecznych sił państwa? Czy może na dłuższą metę okazać się trwałym? Czy

można go nazwać rządem istotnie silnym? Niestety. Aż dotąd daje rzeczywistość w jednym i drugim kierunku odpowiedź negatywną. Rząd autokratyczny prowadzi zawsze, wcześniej czy później do zupełnej absorpcji sił własnego społeczeństwa albo też mimo, iż posiada w całej pełni zdolność funkcjonalną, pada ofiarą zadziwiająco słabych przyczyn.

Gdyby tedy nawet możliwym było wymyśleć jakiś idealny i uniwersalny urząd państwowy, zabezpieczający rządowi doskonałą sprawność działania, wartość jego, nawet ze stanowiska idei silnego rządu musiałaby się w zastosowaniu praktycznym, wcześniej czy później, okazać niewystarczającą. Odwrotnie, przy każdym, jakimkolwiek typie urzędu państwowego, przy rażących nawet ze stanowiska technicznej sprawności brakach urzędowych, może rząd być rządem silnym, jeżeli tylko czyni zadość tamtym obu — jak się okazuje — ważniejszym i głębszym postulatom.

Okazuje to wybornie przykład Stanów Zjednoczonych. Wypadnie już w tem miejscu w ich urządzie rozpatrzeć się, choćby pobieżnie, a to tem więcej, że i z innych względów porównanie jego z urządzeniem parlamentarnym okaże się potrzebne.

Oswobodzone z pod panowania Anglii kolonie północnej Ameryki widziały ideał rządów w znanym sobie najlepiej systemie angielskim. Usiłowały go tedy także i u siebie wcielić w życie. Skutkiem mylnego wyobrażenia, które zresztą podzielał w części nawet tak głęboki obserwator jak Montesquieu, iż zasadniczą cechą rządów angielskich jest bezwzględny podział władz, przyjęła konstytucja Stanów Zjednoczonych za punkt wyjścia przy organizowaniu władzy wykonawczej — po uchyleniu władzy króla, względnie zastępującego go gubernatora angiel-

skiego — rozległą i niezależną władzę rządową wybieralnego prezydenta. Równolegle do niej, jako samoistnej władzy wykonawczej, ukonstytuowane zostały dwie inne władze, względnie dwa inne kierunki władzy, w sposób również oddzielny i samoistny. Tylko sama pisana konstytucja stała się uosobieniem pełnej woli państwa. Tą drogą wszedł w życie urząd, który w rezultacie okazał się nie tylko od początku bardzo dalekim od rzeczywistego urzędu angielskiego z końca XVIII wieku, ale i dzisiaj, w dalszym rozwoju okazuje się tamtemu dyаметralnie przeciwnym. Ze względu na stanowisko, jakie w nim zajmuje prezydent Stanów utarła się powszechnie dla określenia jego osobna nazwa „systemu prezydyalnego“.

System prezydyalny w Stanach Zjednoczonych nie jest bynajmniej wolny od braków. Jego funkcjonowanie natrafiło na poważne trudności z powodu braku nie tylko pewnej współzależności, ale nawet normalnego kontaktu pomiędzy organami władzy wykonawczej i ustawodawczej. Główna trudność wynikająca stąd¹⁾ została wprowadzie

1) Warto w tym względzie posłuchać zajmujących wywodów Bagehot'a (j. w. str. 16 in.):

„Cechą urzędu nowożytnego jest, iż administracja wymaga ustawicznej pomocy ze strony legislatury. Jedną z głównych i konieczną częścią prawodawstwa jest ustawodawstwo podatkowe. Wydatki rządu państwa cywilizowanego są stale zmienne. Muszą być zmienne, jeżeli rząd ma sprostać nasuwającym się obowiązkom... Jeżeli ludzie, którzy prowadzą administrację nie są tysiącami, którzy posiadają wpływ na tworzenie prawa, musi między jednymi a drugimi wyniknąć kontrowersja. Ci którzy nakładają podatki, muszą z konieczności wejść w konflikt z tymi, którzy je ściągają. Egzekutywa jest ubezwładniona, gdy nie ma wpływu na ustawy, których potrzebuje, a prawodawstwo okaleczając skutkiem tego, iż działa bez odpowiedzialności; egzekutywa nie odpowiada swej nazwie, skoro nie może przeprowadzić tego, co postanowi, legislatura zaś jest zdemoralizowana przez możność

z czasem pokonaną częściowo przez zbudowanie nieprzewidzianego w konstytucji pomostu pomiędzy obu głównymi organami władzy. Łącznik uzyskany tym sposobem, za

podejmowania decyzji, których skutki musi wziąć na siebie kto inny a nie ona sama. Wobec odczucia tej trudności wytworzył się w Ameryce rodzaj jakby łącznika między egzekutywą a legislaturą: Gdy sekretarz skarbu rządu związkowego potrzebuje jakiejś ustawy podatkowej, musi w tej sprawie odbyć naradę z przewodniczącym finansowej komisji Kongresu. Nie może jednak iść na Kongres sam i przedstawić, czego mu potrzeba, może jedynie ułożyć pismo w tej sprawie i wysłać je. Stara się niemniej pozyskać do przeprowadzenia danej sprawy prezesa komisji, przez niego nakłonić do niej komisję, a przez komisję Izbę. Jednakże ten łańcuch interwencji może łatwo ulec przerwaniu; może on wystarczyć przy sprzyjających okolicznościach do uchwalenia jakiegoś jednego podatku, z trudnością jednak do przeprowadzenia całego, skomplikowanego budżetu, nie mówiąc już w czasie wojny lub niepokoju, lecz choćby tylko w chwilach finansowych trudności. Dwóch ludzi, znających się na rzeczy, rzadko kiedy zgodzi się zupełnie w kwestyi budżetu... A jednak taki (a nawet bardziej skomplikowany) stosunek zachodzi niejednokrotnie między prezesem komisji budżetowej a ministrem finansów. Muszą wejść w konflikt, którego rezultatem będzie niezadowolenie obu stron. Jeżeli podatek nie dał rezultatu, którego się należało spodziewać pytanie, kto za to jest odpowiedzialny? Możliwe, że minister nie mógł przekonać prezesa komisji — prawdopodobne, że ten ostatni nie zdołał przekonać komisji, względnie komisja Izby. Kogóż więc pociągnąć do odpowiedzialności?... W Anglii, w każdej kwestyi ustawodawczej może gabinet wyrzucić na ciało prawodawcze nacisk przez groźbę rezygnacji lub też może rozwiązać Izbę; żaden z tych środków nie może być użyty w systemie prezydyalnym. Ciało prawodawcze nie może być rozwiązane przez rząd i nie ma wcale powodu obawiać się jego rezygnacji, gdyż nie do niego należy znalezienie następcy.

Biorąc znowu pod uwagę system prezydyalny, tak jak on się był czasowo przyjął na gruncie francuskim, przedstawia tensam autor na innem miejscu (str. 185 i n.) w tych słowach trudności funkcyjne tego systemu, a w szczególności trudność kontaktu rządu z Izbą za pośrednictwem urzędniczych szefów wydziałów:

pośrednictwem komitetów parlamentarnych, grzeszy wszakże brakiem naturalności i otwartości, nadto zaś przedstawia wiele do życzenia ze stanowiska polityki „czystych rąk“, gdyż ułatwia zawieranie najrozmaitszych poufnych kompromisów, które nie zawsze mają na celu sam tylko interes publiczny. Trudno też powiedzieć, ażeby on był szkołą politycznego wyrobienia obywateli; zwłaszcza zmiana całego aparatu administracyjnego razem ze zmianą prezydenta i ministrów pociąga za sobą w Stanach pod względem polityczno-moralnym szczególnie niebezpieczne konsekwencje. Jeżeli mimo to wszystko system prezydyalny w normalnych warunkach pracuje w Stanach Zjednoczonych bez groźniejszych wstrząśnień, jeżeli współcześnie

„Że i ten system nie jest celowym w praktyce, mamy na to świadectwo Guizot'a. Wielkie zebranie polityczne musi mieć charakter korporacyjny. Ma swe własne przywileje, przesady, opinie. Jednym z nich jest, że jego własni członkowie, ludzie, których ono widzi codziennie, których właściwości zna dobrze, których zamiary przeziera są tymi, którym może zarazem zawierzyć. Urzędnik przemawiający z zewnątrz będzie przedmiotem uprzedzenia; musi dla Izby być obcym; musi mówić w atmosferze podejrzeń; będzie też zazwyczaj mówił bez swobodnej godności. Będzie na nim ciężać niechęć Izby i będzie jakby na egzaminie. Nadto będzie musiał odpowiadać na pytania, będzie musiał przechodzić przez krzyżowy ogień badań i tłumaczyć się z szczegółów. Cały efekt, jaki uzyskał tem, co przedstawił w początku, zagubi się w szczegółach i zetrze w zgiełku kontrowersyi. Rzadko też tego rodzaju człowiek będzie mówił z pożądaną zręcznością; zazwyczaj będzie mówił jak skryba. Jego poglądy zostały uformowane w ciszy urzędu. Jest on przywiązany do rutyny, spokoju i respektu podwładnych. Rzadko więc będzie umiał znaleźć się w hałaśliwym nastroju publicznego zebrania; najpewniej straci głowę i powie czego właśnie powiedzieć był nie powinien... Ostatecznie znienawidzi Izbę, taksamo jak ona ma niechęć do niego, będzie mówcą niepowołanym, zwracającym się do wrogiego audytorium.. Co zaś najgorsze, nie będzie miał w Izbie takich, którzyby go z góry byli gotowi wesprzeć“..

nawet u zdecydowanych krytyków ¹⁾, chęć reformy pewnych jego urządzeń nie zdaje się przeważać nad chęcią utrzymania głównej zasady systemu — należy wyrazić przypuszczenie, że w tych specjalnych warunkach, jakie istnieją w Stanach, dodatnie strony systemu prezydyjalnego muszą — przynajmniej w oczach jego zwolenników — posiadać przewagę nad jego konsekwencjami ujemnymi. Posiadają ją istotnie dzięki temu, iż jest on w Stanach Zjednoczonych w zastosowaniu przez blisko półtora stulecia, że wrósł głęboko w grunt odrębnych właściwości kraju i zespolił się najściślej z politycznym usposobieniem obywateli kraju, z ich wyobrażeniami i dążnościami, wyniesionymi z dawnej, angielskiej ojczyzny. W pierwszym zaś rzędzie z bezwzględem pojęciem równości wobec prawa i dążeniem do politycznej wolności.

Że tak jest rzeczywiście, że poza Stanami Zjednoczonymi system prezydyalny nie może wytrzymać krytyki praktycznego życia, że co więcej jest on w samej rzeczy systemem najtrudniejszym do przeszczepienia go na grunt obcy, niechaj potwierdzą następujące przykłady.

Wprowadzony do Francji w pierwszych konstytucjach z końca XVIII wieku, następnie zaś w rządzie prezydyalnym Napoleona III, nie zdołał nigdy zapuścić głębszych korzeni i padał ofiarą najbliższej przyszłości. Nawet w tem przystosowaniu, jakiego możnaby się dopatrywać w rządach drugiego cesarstwa, okazał się chwiejnym i słabym i jeszcze przed upadkiem Napoleona III musiał, przynajmniej wobec politycznej opinii kraju, uznać

¹⁾ jak Bradford'a lub Burgess'a, którzy dla podniesienia sprawności rządu radziły przyznać ministrom prawo wstępu do Izb, a nawet moc inicjatywy w sprawach ustawodawstwa.

się pobitym przez system rządów parlamentarnych ¹⁾. Tegosamego losu doznał lub doznaje system prezydyalny wszędzie, gdzie znalazł zastosowanie poza Stanami. Oto co o jego niepowodzeniach w innych ustrojach amerykańskich i o ich przyczynie pisze prof. Esmein (j. w. str. 386 in.):

„Jeżeli pomiędzy komisją Kongresu a ministrem wybuchnie konflikt, komisya nie ma prawa domagać się jego dymisji. Jeżeli ministra zechce zachować i osłonić prezydent, tylko *impeachment* może go obalić. Komisye Kongresu mogą mu co prawda robić tysiączne trudności, odmawiać mu wszystkiego, czego żąda. Co jest jednak tego rezultatem, to rozprzężenie i bezsilność...

„Drugi fakt, który odsłania trudność systemu prezydyalnego — to niebezpieczeństwa, które się z nim wiążą poza Stanami Zjednoczonymi Ameryki północnej. Są one zresztą łatwe do pojęcia i przewidzenia. Izby okazują wszędzie z nieodmienną koniecznością stałą tendencję do kontrolowania aktów władzy wykonawczej i chęć mieszania się także do działalności rządu celem jej kierowania. Rząd gabinetowy daje temu dążeniu ujście prawne, więc też je rozprowadza i rozbraja. Natomiast stanowczy rozdział obu władz stawia mu tamę i przeszkodę natury konstytucyjnej.

¹⁾ Konstytucya z 14 stycznia 1852 r. wzbraniała ministrom należenia do ciała ustawodawczego, wobec którego rząd miał być reprezentowany przez desygnowanych w tym celu radców stanu. Art. 13 jej głosił: „*Les ministres ne dependent que du chef de l'Etat; ils ne sont responsables que chacun en ce qui concerne des actes du gouvernement; il n'y a point de solidarité entre eux; ils ne peuvent être mis en accusation que par le sénat*”.

Konstytucya z 21 maja 1870 r. przyjęła nietylko dopuszczenie ministrów do obu Izb, ale w gruncie rzeczy zapowiadała ich polityczną odpowiedzialność w art. 19: „*Les ministres délibèrent en conseil sous la présidence de l'Empereur. Ils sont responsables*”.

tucyjnej. Konstytucya zapowiada z góry deputowanym: Poza ustawami, które uchwalacie, jest wam zabronione wykonywać jakikolwiek wpływ na indywidualne akty władzy wykonawczej. Jakżeż podobny zakaz może być usłuchany? Następstwem nie do uniknięcia są konflikty między władzą wykonawczą, silną swem stanowiskiem prawnym-formalnym a Izbą, silną znowu poczuciem swego prawa nieledwie naturalnego... Czyż trzeba przypominać doświadczenia, poczynione u nas z konstytucją 1791 i III roku? Jeszcze dobitniejsze jest doświadczenie zebrane i ciągle się powiększające w republikach Ameryki środkowej i południowej, które przyjęły swój ustroj konstytucyjny od Stanów Zjednoczonych. Między przyczynami, które trapią ich życie polityczne i sprowadzają tak częste i pożalowania godne przewroty, uwypatnia się przede wszystkim w oczach dobrych obserwatorów zasada bezwzględności rozdziału obu władz. Nie może ona być przestrzegana skutecznie wobec temperamentu Izb, wybieranych przez rasę hiszpańską gdyż nadużywają one łatwo urzędów konstytucyjnych dla wprowadzenia tylnymi drzwiami praktyk rządu parlamentarnego. Nawet prezydenci starają się w nich składać gabinety zgodnie z większością Izb, mimo oświadczeń, iż mają prawo do prowadzenia polityki absolutnie niezależnej. Tą drogą pragnie się zadostosować dwóm systemom przeciwnym a w rezultacie ma się niekorzyści ich obydwu.

Pobieżny rzut oka na system rządów prezydyalnych prowadzi więc do wniosku, że poza innemi niekorzyściami posiada on w wysokim stopniu tę właściwość, iż nie łatwo daje się przeszczepić na grunt obcy. Dalszym wnioskiem, również natury ujemnej jest, że wprowadzenie jego na grunt nieodpowiedni połączone jest z niebezpieczeństwem, iż przewrót, który towarzyszy jego usunięciu, musi z natury

rzeczy być przewrotem gwałtownym, głębszym aniżeli nim może być jakiekolwiek przesilenie ministeryjne, gdyż musi on zwracać się nie tylko przeciw ministerstwu ale i przeciw głowie rządu państwowego, prezydentowi; że zaś z wyjątkiem przestępstw kryminalnych konstytucya nie może dać Izbow żadnym innym środkom prawnych przeciwko temu ostatniemu, przewrót tego rodzaju musi wykroczyć wogóle poza ramy przesilenia legalnego i w razie zaostrzenia sporu przybrać charakter otwartej rewolucji.

Rozpatrzenie ustroju prezydyalnego daje na koniec także pożądaną podstawę do sformułowania ostatecznego wniosku w sprawie kryteriów dobrego ustroju rządowego.

Okazuje się mianowicie, iż pomiędzy obu zasadniczymi postulatami dobrego rządu zachodzi bardzo bliski związek. W gruncie rzeczy sprowadzają się one obydwie do jednej i tej samej zasady kardynalnej. Idea silnego rządu może być urzeczywistniona w całej pełni tylko wówczas, jeżeli osiągniętą zostanie zupełna zgodność pomiędzy właściwościami, wolą i najszerzej pojętym interesem politycznego społeczeństwa a organizacją i działaniem rządu. Ustrój państwowy nowożytny musi być więc ile możności wiernym wyrazem społeczeństwa, ażeby mógł istotnie mieć pożądaną zdolność i sprawność akcji, zdolność do pełnego spożytkowania sił społeczeństwa, z drugiej zaś strony moc wytrwania i odporność przeciw obaleniu. Bez urzeczywistnienia pierwszego warunku niema bowiem zapewnionej stałości rządu, bez stałości zawodną jest jego formalna składność i sprawność. Nawet ustrój formalnie wadliwy a rodzimy, rozwinięty w sposób niejako organiczny, daje większą rękojmię trwałości, aniżeli najlepszy system, żywcem z zewnątrz przyjęty, do realnych warunków niedostosowany, lub co gorsza jeszcze, siłą

narzucony. System obcy właściwościom społeczeństwa musi pozostać złym; własny będzie niewątpliwie poprawiony, gdy nadejdzie chwila krytyczna, a z nią konieczność rewizji ustroju. Jeżeli jakieś społeczeństwo na nią zdobyćby się nie umiało i jeżeliby z tego powodu musiało upaść, znak to, że owo społeczeństwo nie posiada w istocie zdolności do życia a przynajmniej do rządzenia się. W tym jednak wypadku nie mógłby go ocalić przed upadkiem żaden, najbardziej nawet teoretycznie poprawny ustrój państwowy.

Pod tym kątem widzenia, z zastrzeżeniami, które uczyniono wyżej, wypadnie powrócić do oceny systemu rządów parlamentarnych, oczywiście — jak to już zresztą w części się stało — przy pomocy porównania jego właściwości z urządzeniami innych ustrojów prawno-politycznych. W pierwszym rzędzie należy znaleźć odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu daje się system parlamentarny pogodzić z innymi istniejącymi urządzeniami prawno-politycznymi, a przede wszystkim, czy pogodzenie jego z formą dziedzicznej monarchii daje gwarancję trwałości ustroju państwowego?

II.

„Instytucje — pisze wielki znawca prawa politycznego, prof. Esmein (j. w. str. 221) — mają swoją logikę, podobnie jak idee. Jeżeli w środowisku, w którym zmysł zachowawczości i tradycyjności jest bardzo silny, mogą pewne instytucje żyć długo przy zestawieniu i połączeniu ze sobą w system równowagi chwiejnej sprzecznych pierwiastków, wszędzie indziej przy tej kombinacji siły przeciwne wchodzą z sobą nieodmiennym porządkiem rzeczy w walkę i jedna z nich dąży do uzyskania wyłączności przez uchylenie czynników heterogenicznych“.

Przeciwieństwo takie zachodzi — zdaniem tegoż autora — między zasadą „wszechwładztwa narodu“ i formą rządów monarchicznych¹⁾. Jest to przeciwieństwo, które w innym miejscu, idąc za sławnym określeniem Montesquieu'ego zdaje się utożsamiać Esmein z antynomią pomiędzy formą rządu, mającą za bezpośredni przedmiot swej konstytucji wolność polityczną a taką, której przedmiotem jest potęga zewnętrzna i sława wojenna

1) W odniesieniu do kwestyi rządów parlamentarnych nie wyłącza wszakże Esmein żadnych konsekwencji z powyższej zasady, a tylko ogranicza się do stwierdzenia, że ta forma rządów przyjęła się w przeważnej części monarchii konstytucyjnych, że jednak „przykład Francji dowodzi, iż daje się ona szczególnie dobrze pogodzić z formą republiki“ (por. str. 117).

księcia. Cofając się przed tak ogólnie pozostawioną kwestią na ściśle określony grunt samej tylko pierwszej antytezy, zniewoleni jesteśmy uznać jej bezwzględne znaczenie. Zilustrujemy to jednym przykładem: Jedną z nielicznych, a zarazem bardzo wybitną próbą formalnego pogodzenia zasady monarchicznej z zasadą „wszechwładztwa narodu“ był system rządów, proklamowany przez Napoleona III. Ogłoszona przezeń odpowiedzialność wobec narodu francuskiego okazała się jednak częścią fikcją, pozbawioną realnej prawdy, jak długo on był istotnie przy władzy; jej urzeczywistnienie, po zachwianiu się Napoleona III, okazało się równoznaczne ze sprawą jego usunięcia od władzy i wraz z nim dopiero przyszło istotnie do skutku. Należy przypuścić, iż także we wszystkich innych warunkach żadna formuła logiczna, wyrażona w konstytucji — mamy tu na myśli w szczególności formułę „*tous les pouvoirs émanent de la nation*“, wyrażoną w 25 art. konstytucji belgijskiej i 21 greckiej — nie jest w stanie pogodzić obu zasad przeciwnych sobie. Może ona posiadać znaczenie wyjaśniające genezę władzy monarchicznej w danym kraju, może mieć charakter wskazówki i zapowiedzi, w jakim kierunku może być rozstrzygnięty ewentualny konflikt wewnętrzno - państwowy — niemniej dla pozytywnego prawa politycznego jest ona formułą bez treści. Przeciwiństwa istniejącego pomiędzy zasadą „wszechwładztwa narodowego“ a zasadą monarchii nie można zapełnić żadną formułą logiczną, a więc i żadną normą prawną. Jedyną formułą prawną „wszechwładztwa narodu“ jest forma Rzeczypospolitej.

Przeciwiństwa logiczne mogą być niemniej niejednokrotnie godzone przez życie, które pomiędzy nimi stwarza urządzenie i formy pośrednie, wyrażające się w takim ich ustosunkowaniu, iż żadna z zasad sprzecznych

nie znajduje ucieleśnienia pełnego, a mimo to obie znajdują uwzględnienie częściowe. Mimo więc, że zasada monarchii i „wszechwładztwa narodu“, które w gruncie rzeczy sprowadzają się do zasady monarchii i republiki, do zasady władzy jednego i władzy wszystkich, w zupełności się wykluczają, praktyka okazała możliwość utworzenia pomiędzy nimi formy pośredniej. Przez ciąg wieków starożytnych i średniowiecznych była nią forma oligarchii. Z jej zniknięciem z rzędu form państwowych, zjawiała się nowa forma, polegająca na usiłowaniu wyrównania antytezy pomiędzy monarchią a republiką przez umiarkowanie zasady monarchicznej przy jej utrzymaniu: Jest nią monarchia konstytucyjna, wyrosła z umiarkowanej monarchii stanowej. Z biegiem czasu stała się ona w Europie jedyną formą monarchii. Antyteza pomiędzy zasadą monarchii a republiki została skutkiem tego złagodzoną w praktyce do przeciwieństwa pomiędzy monarchią konstytucyjną a republiką. W tem nowem przeciwieństwie jest sama tylko republika ucieleśnieniem bezwzględnej zasady. Monarchia konstytucyjna, a biorąc dokładniej, monarchia ściśle konstytucyjna jest już przeciwnie oparta na kompromisie, na pewnem pogodzeniu sprzecznych zasad.

Mimo to przeciwieństwo monarchii ściśle konstytucyjnej do Rzeczypospolitej uzasadniło z kolei konieczność powstania nowej formy pośredniej, nowego pogodzenia obu ścierających się zasad.

Jest nią monarchia parlamentarna.

Kwestyą do rozpatrzenia jest w jaki sposób praktyczny godzi ona zasadę władzy jednego z zasadą władzy wszystkich, a dalej czy przyjęty przez nią sposób pogodzenia obu tych zasad daje istotnie rękojmię jego trwałości?

Z tego, co powiedziano poprzednio wynika, że pogodzenie obu elementów przeciwnych nie daje się wogóle dokonać przez zewnętrzne zestawienie obok siebie bezwzględnej zasady „wszechwładztwa narodu” — z którą najzupełniej błędnie identyfikuje zasadę rządów parlamentarnych jeden z najwybitniejszych rzeczników t. zw. „teorii władczej”, względnie „teorii państwa jako przedmiotu” C. Bornhak¹⁾ — oraz obsolutnej zasady władzy monarszej w znaczeniu przed-konstytucyjnym. Pozostaje do pogodzenia umiarkowane prawo monarchii dziedzicznej z prawem ciała przedstawicielskiego narodu. Ustosunkowanie ich i szarmonizowanie w praktyce przy pomocy odpowiednich urządzeń prawno-politycznych — oto, na czem polega właściwa istota rządów gabinetów.

Rządy gabinetowe wzgl. parlamentarne zostały wprowadzone istotnie, jak to podnosi Bornhak, z reguły tam, gdzie władza monarchiczna została okrojona w konflikcie z przedstawicielstwem narodowym albo też świeżo wprowa-

1) „Prawnym zarządzeniom monarchy — pisze Bornhak „Allgemeine Staatslehre”. Berlin 1896, str. 42 i n.) — odpowiada obowiązek posłuszeństwa wszystkich a w szczególności ministrów. Wobec jego prawnej woli nie może się powoływać żaden minister na osobną swą odpowiedzialność polityczną. Ta ma zastosowanie tylko wobec monarchy a w tym kierunku jest już minister kryty jego rozkazem. Przyjęcie odpowiedzialności politycznej wobec reprezentacji ludowej musi z absolutną koniecznością prowadzić do uznania prawa tej reprezentacji do wprowadzenia powyższej zasady w życie. Wówczas jednak mamy przed sobą system ministerstwa parlamentarnego i przeniesienie najwyższej władzy na zgromadzenie ludowe. Przez to zaś zostaje zasada monarchiczna zanegowana a konstytucyjne państwo zamienione na parlamentarne. Minister bierze wprawdzie w gruncie rzeczy dymisję ze względów politycznych, „ze względu na zdrowie” — („aus.. Gesundheitsrücksichten”) jak się to nazywa w języku oficjalnym, nie z tego jednak powodu, iż nie posiada zaufania przedstawicielstwa narodowego, lecz monarchy“.

dzoną. Fakt ten dowodzi wszakże tylko, iż rządy parlamentarne nie dają się pogodzić z władzą monarszą historyczną, autokratyczną, odziedziczoną po systemie absolutnym, nie zaś z dziedziczną władzą monarszą wogóle. Jeżeli zmiana powyższa była z reguły owocem konfliktu między Koroną a przedstawicielstwem narodowym, sam konflikt wyrósł i rozwinął się nie na podstawie systemu parlamentarnego, lecz na gruncie albo monarchicznych rządów absolutnych albo konstytucyjnych. Znaczenie systemu parlamentarnego, który wszedł w życie *ex post*, nie jako przyczyna lecz jako skutek przesilenia, polega tedy widocznie na wprowadzeniu pewnych urządzeń, godzących zasadę dziedzicznej władzy monarchicznej z samoistnymi uprawnieniami przedstawicielstwa narodowego; gdzie takie pogodzenie przy wybuchu konfliktu nie nastąpiło, tam istotnie musiała forma monarchiczna ustąpić miejsca republice. Pewne odrębności przyjęte nie we wszystkich, lecz niektórych monarchiach parlamentarnych za przykładem danym przez cesarza Napoleona dla oznaczenia tytułu monarchy jako n. p. „króla Belgów” lub „Greków” (nie zaś „Belgii” wzgl. „Grecyi”) oraz dodatek, iż panują oni „z Bożej łaski”, a także „i woli narodu” nie wyrażają zdaniem naszym wcale, że ci panujący „nie posiadają już zwierzchniej władzy nad terytoryum państwa” — jak to utrzymuje Bornhak, lecz poza położeniem silniejszego nacisku na ideę narodowości, w nich wyrażoną, oznaczają one, iż w odróżnieniu od panujących z władzą nieograniczoną lub ograniczoną w drodze jednostronnego *octroi*, rządzą oni państwem na zasadzie prawno-politycznego porozumienia z drugim czynnikiem, tworzącym państwo t. j. ze społeczeństwem politycznym, reprezentowanym w Izbach przedstawicielskich. W stosunku władzy monarszej do władzy parlamentu została tym sposobem do-

konaną ewolucya, analogiczna poniekąd do tej, jakiej w czasach nowożytnych uległo wogóle pojęcie „państwa“ i „władzy państwowej“, których podmiotem (z nielicznym wyjątkiem pisarzy niemieckich, hołdujących pojęciu państwa jako „przedmiotu“ władzy) wedle rozumienia dzisiaj panującego nie jest osoba monarchy, lecz samo państwo jako osoba prawna, jako udzielna organizacja terytoryalna politycznego społeczeństwa. A jednak, czyż można utrzymywać, ażeby współczesne prawno-polityczne pojmowanie podmiotu państwa i władzy państwowej negowało także zasadę dziedzicznej władzy monarszej? Sądźmy raczej, że w jednym jak i w drugim wypadku istota zmiany ogranicza się do pogodzenia stanowiska obu czynników władzy państwowej bez uciekania się do zasady „wszechwładztwa narodu“, które jest i może być tylko wyłączną właściwością republiki. W jedynej tylko, republikańskiej formie rządu jest oczywiście konflikt ciała przedstawicielskiego z Koroną z góry wykluczony; nie można też zaprzeczać, że z tą formą ustrojową system gabinetowy najłatwiej daje się pogodzić. W obydwu natomiast innych ustrojach, które zarazem pozostają jako jedyne ustroje Europy współczesnej, w ustroju monarchii konstytucyjnej i parlamentarnej konflikt z Koroną jest w zasadzie przynajmniej, jednakowo możliwy do przypuszczenia. Kwestya pogodzenia systemu parlamentarnego z odmiennymi urządzeniami państwowymi a w szczególnością z ustrojem monarchicznym sprowadza się tedy w praktyce do rozstrzygnięcia pytania czy w monarchii konstytucyjnej czy też parlamentarnej sposób pogodzenia praw Korony z prawami parlamentu przedstawia się jako lepiej odpowiadający celowi, czyli pytania, przy którym z tych dwóch sposobów rządu konflikt obu powyższych czynników jest — *caeteris paribus* — więcej prawdopodobny

a zarazem dla ciągłości władzy państwowej więcej niebezpieczny?

Na tak sformułowane zagadnienie odpowiedź musi wypaść bezwzględnie korzystniej dla systemu rządów gabinetu. Sposób pogodzenia w nim obu czynników władzy państwowej wydaje się być bardziej naturalnym i odpowiednim celowi. Czynnik monarchiczny nie jest mianowicie z istoty swojej czynnikiem siły (przynajmniej, w znaczeniu materyalnym) lecz uosobieniem godności, autorytetu państwowego, tradycji politycznej. Czynnikiem siły jest w państwie nowożytnem samo społeczeństwo. Tymczasem system konstytucyjny wbrew samej istocie rzeczy dąży do stworzenia po strony Korony nie tylko przewagi autorytetu ale i siły — podczas gdy system parlamentarny poprzestaje w zupełności na takim uposażeniu obydwu czynników w wykonywaniu władzy państwowej, które odpowiada najzupełniej ich istocie: ciałom ustawodawczym zapewnia on wykonanie ich woli, Koronie natomiast pozostawia jej sankcyę. Skutkiem takiego ujęcia jest też pogodzenie obu zasad w systemie gabinetowym także i bardziej celowe w znaczeniu praktycznem. W otwartym i zaostrzonym konflikcie państwowym przewaga faktyczna musi wcześniej czy później przypaść w udziale społeczeństwu, względnie reprezentującemu je ciało przedstawicielskie. W monarchii parlamentarnej wszakże konflikt tego rodzaju jest wogóle mniej prawdopodobny, gdyż w samym założeniu nie może on mieć z reguły przedmiotu sporu, ani celu. O ile zaś wyjątkowo mógłby się przydarzyć, będzie on z reguły posuwał się po torach przewidzianych, uświęconych formami i zwyczajami parlamentarnymi. Niema potrzeby, ażeby miał wkraczać na tory akcji nielegalnej, ażeby się mógł przeobrazić w przewrót i rewolucyę, gdyż strona atakująca posiada dosta-

teczne środki do urzeczywistnienia swej woli na gruncie prawnym. Inaczej przedstawia się rzecz na gruncie systemu ściśle konstytucyjnego. Jeżeli opozycja Izb przeciwko ministerstwu pozostanie bezskuteczną i ministerstwo mimo trudności stawianych ze strony parlamentu (że one nie przynależą korzyści także samemu państwu, zbyteczne dowodzić!) pozostanie przy władzy, zatargu to nie łagodzi, lecz przeciwnie go zaostrza; zatarg z ministerstwem przeobraża się w konflikt z Koroną. Nie osiągnąwszy celu na drodze właściwej, Izby—jak łatwo przewidzieć—będą najniezawodniej dążyć do przychwywania ministerstwa na przestępstwie prawa, co gdy nastąpi, przesilenie nabierze cechy niebezpiecznej. Korona nie może wobec wyraźnego brzmienia ustawy konstytucyjnej ochraniać dłużej ministerstwa, względnie ministra przestępnego, musi poświęcić jego, a z nim i część swego uroku. Zatarg następny, w wypadku, w którymby Korona zechciała wbrew woli Izb utrzymać przy sterze inne ministerstwo może doprowadzić i państwo do gwałtownego przewrotu. Z tych powodów system rządów parlamentarnych zdaje się przedstawiać lepszy i bardziej odpowiedni celowi sposób pogodzenia ustroju nowożytnego państwa przedstawicielskiego z zasadą dziedzicznej monarchii aniżeli system rządów ściśle konstytucyjnych.

Skoro zaś w porównaniu z ustrojem monarchii konstytucyjnej system monarchii parlamentarnej wobec istotniejszego pogodzenia obu głównych czynników władzy państwowej, daje pewniejszą rękojmię trwałości i bezpieczeństwa rządów państwowych, prostą jest konkluzja, że pod tym względem, ze stanowiska tego zasadniczego postulatu polityki ustrojowej system rządów parlamentarnych wytrzymuje zwycięsko próbę krytyki. Ten sam wniosek — że odwołamy się tu na to, co powiedziano powy-

żej o systemie rządów w Stanach amerykańskich — należy oczywiście rozszerzyć także i na porównanie rządów gabinetowych z rządami prezydyjalnymi.

Inną jest kwestya, czy osiągnięta w systemie rządów parlamentarnych trwałość i odporność ogólnej formy ustroju państwowego jest równoznaczna z trwałością i siłą odporną poszczególnych gabinetów wobec zwyczajnych, codziennych przesileń parlamentarno-politycznych. Z kolei wypadnie się zastanowić i nad tą stroną zagadnienia.

III.

Kwestya stałości i wytrzymałości gabinetów wobec Izby jest pozbawioną zupełnie znaczenia aktualnego w jedynym może tylko z ustrojów parlamentarnych a mianowicie angielskim. Ale i przyczyna tego zjawiska jest specyficznie angielską. Szukać jej należy mianowicie nie tyle w fakcie utrzymania dziedzicznej monarchii ale w innych, osobnych i szczególniejszych stosunkach politycznych kraju oraz właściwościach usposobienia i temperamentu jego mieszkańców, którym zawdzięcza swe istnienie także nie spotykany gdzieindziej w temsamem znaczeniu sposób kolejnego następstwa dwóch kierowniczych stronnictw politycznych w sprawowaniu władzy.

Dzięki niemu, w związku z obecną organizacją prawa wyborczego, gabinety angielskie czasów ostatnich zmieniają się wyjątkowo wobec Izby gmin w ciągu tegosamego okresu wyborczego. Zazwyczaj zmieniają się nie częściej niż skład Izby gmin, a mianowicie równocześnie z chwilą ustalenia wyniku wyborów powszechnych. Stronnictwo, którego polityka przestała zadowalać większość politycznej opinii kraju, musi ustąpić miejsca drugiemu, dla którego też dobre rządzenie krajem pokrywa się najzupełniej z dobrze pojętym interesem własnym: utrzymania się przy rządach możliwie długo. Zmiana gabinetu jest w tych warunkach równoczesną z przeobrażeniem się opinii po-

litycznej w kraju; przychodzi ze względu na interes państwa w samą porę, ani za wcześnie ani zbyt późno; trwałość rządu nie jest od rzeczywistej potrzeby mniejszą ani większą. Dzięki powściągliwości temperamentu narodowego i wzorowej dyscyplinie stronnictw przesilenie gabinetowe, mimo przeniesienia go na grunt okręgów wyborczych, nie nabiera charakteru zapalnego a już żadną miarą nie wyrządza szkody ciągłości w wykonywaniu rządów. Na drugi dzień po dokonaniem przesileniu nowy gabinet jest gotów do objęcia agend poprzednika; pod względem środków, którymi może rozporządzać do przeprowadzenia swych zadań test on uposażony taksamo jak był nim gabinet poprzedni, dopóki za nim stała większość kraju.

I w tym systemie czasy ostatnie przyniosły wprawdzie pewne rysy i skazy. W łonie obu głównych stronnictw krajowych, liberalnego i unionistycznego, które z pewnemi modyfikacyami reprezentują tradycję historycznych Whigs and Tories, uwydatniają się coraz częściej i wybitniej pewne prądy o charakterze bardziej indywidualnym. Z drugiej strony wobec kwestyi Irlandzkiej i klasowo-robotniczej zjawiają się w parlamencie nowe grupy polityczne, zawsze jeszcze do jakiegokolwiek samodzielnej roli za słabe, lecz dostatecznie liczne, ażeby przy sprzyjających okolicznościach, przy niewielkiej różnicy siły obu stronnictw głównych zaważyć na szali. Jeżeliby — czego wiedzieć nie można — rozwój wewnętrznych stosunków w Anglii poszedł w tym kierunku dalej, należałoby oczekiwać, że i angielski system gabinetu zbliży się praktycznie do systemu panującego w innych państwach rządzonych parlamentarnie. Na razie ograniczają się wszakże skutki zmian wewnętrznych do pewnej, nieznaczej korektury w systemie: jedno z wielkich stronnictw stara się zazwyczaj uwzględnić w swym programie politycznym celem

poparcia ze strony nowych grup politycznych bądź dla utrzymania bądź odzyskania rządów pewne ich postulaty, nie leżące w zakresie jego własnego programu politycznego.

Podczas gdy wszakże istnienie dwóch kierowniczych stronnictw jest w Anglii dostatecznie pewnym regulatorem kolejnego następstwa gabinetów, w większości — jeżeli nie we wszystkich innych ustrojach parlamentarnych — wytwarza w tym względzie poważną trudność rozbięcie Izby na szereg co najmniej kilku większych stronnictw politycznych. Ich istnienie, ustawiczna fluktuacja i przeobrażenia, jakim podlegają one a z niemi i układ sił politycznych w kraju, ich niejednokrotnie nagły wzrost i tak samo niespodziewany upadek — oto powody, których skutkiem musi być także w parlamencie wytworzenie stanu równowagi niestajej.

Brak stałej równowagi w ustosunkowaniu stronnictw politycznych w parlamencie a przede wszystkim w Izbie posłów stanowi główną trudność w prawidłowym funkcjonowaniu rządów gabinetu. Mają w nim źródło dwa istotne niebezpieczeństwa, które sprawności rządów zdają się zagrażać szczególnie we Francji: krótka trwałość gabinetów i ich powolność wobec Izby deputowanych.

„W pewnych okresach — pisze prof. Esmein (j. w. na str. 181 i n.) — gabinety nie trwały u nas nawet przez rok, jak konsulat w Rzymie; w większości wypadków trwały zaledwie po kilka miesięcy. Utworzenie dwóch wielkich stronnictw współzawodniczących o panowanie, progressistów i zachowawców nie dało się osiągnąć w wystarczającej mierze. Życie polityczne niepokojone jest jeszcze przez czynniki rozstroju, które się jeszcze nie dały wyeliminować w zupełności. Należy do nich nie tylko socjalizm, który trzeba brać w rachubę jako czynnik trwały — dobrze, że bierze on w życiu politycznym udział

tylko dorywczo, dla uzyskania w niem pewnych osobnych korzyści własnych. W wyższym stopniu zaciemniają horyzont: zredukowane poniekąd w ostatnich czasach ale zawsze jeszcze mające swój wyraz w ugrupowaniach politycznych trwanie pewnych formacji przy idei monarchicznej i przeistoczenie się kwestyi dotyczących kultu kościelnego w sprawy wybitnie polityczne. One to przeszkadzają głównie normalnemu ukształtowaniu się opinii i sformowaniu stronnictw...

„Mimo to w ostatnim dziesiątku lat daje się zauważyć pewien postęp w trwałości ministerstw. Ministerstwo postępowo-republikańskie Méline'a trwało od 30 kwietnia 1896 r. do 14 czerwca 1898. Ministerstwo radykalne pod przewodnictwem Waldeck-Rousseau stworzone w czerwcu 1899 r. trwało do 7 czerwca 1902 r. Usunęło się ono dobrowolnie przed wyborami, które dla niego zapowiadały się korzystnie a powodem ustąpienia był istotnie zły stan zdrowia premiera, co też potwierdziła najbliższa przyszłość. Nastąpił po nim bezpośrednio Combes, który wraz z całym gabinetem przedłożył dymisy dopiero 9 stycznia 1905 r.“.

Zasłubiśmy z pewnością o wiele zadaleko, gdybyśmy chcieli odkryć i wyjaśnić, chociażby tylko przy pomocy kompetentnych źródeł francuskich przyczyny, które spowodowały powyższy stan rzeczy. Przyszyłoby wnikać w polityczne a może i obyczajowe stosunki współczesnej Francji, w cele i metody tamtejszych stronnictw politycznych. Wydaje się niemniej być prawie pewnikiem, że współczesny parlamentaryzm francuski nie stoi na poziomie, jaki znamionuje parlamentaryzm w Anglii, w każdym zaś razie, że czynne i równomierne zainteresowanie się krajową polityką rządu przedstawia braki, które odbijają się szczególnie niekorzystnie na sposobie funkcjonowania systemu rządów parlamentarnych we Francji. Tylko ich istnieniem

dają się bowiem objaśnić następujące zjawiska bezwarunkowo ujemne, podnoszone także przez pisarzy francuskich: Parlament nie jest dość wiernym wyrazem politycznego społeczeństwa Francji i jest od niego raczej gorszym niż lepszym; większość polityczna jest w nim niestała i ulega w ciągu okresu wyborczego nieraz daleko idącym zmianom i przeobrażeniom, które nie zawsze znalazłyby, gdyby były wiadome z góry, aprobatę wyborców. Intrzyga, biegleść w tworzeniu zasadzek dla każdorazowego gabinetu, w przedstawianiu potknięcia się za upadek a upadku za hańbę, zręczność w konstruowaniu coraz to nowych niezawsze równie rzetelnych kompromisów politycznych i różnych większości parlamentarnych — oto pożądowania godne i niezbyt rzadkie objawy parlamentaryzmu francuskiego aż do ostatnich czasów, które przyczyniły się niemało do pogłębienia rezygnacji i niechęci (zrozumiałej już po uwzględnieniu tylu przewrotów jakich widownią był kraj w ciągu ostatniego stulecia!) do udziału w pracy politycznej jednych obywateli a zachęcenia tem silniej do hazardu politycznego drugich. Gdyby te objawy miały się okazać stałymi, należałoby przypuszczać, że rządy gabinetowe w tej przynajmniej formie, w jakiej tam pracują obecnie, nie czynią zadość potrzebom prawidłowego życia politycznego we Francji, że więc winnyby one ulec przynajmniej pewnej korekturze.

Z brakiem stałej i silnej większości parlamentarnej wiąże się bowiem nie tylko zmienność i krótkotrwałość gabinetu, lecz także i jego zależność od chwilowych nastrojów Izby a za tem i powolność wobec niej. Ta zaś z kolei wpływa ujemnie jak i tamta na siłę rządu na zewnątrz, jego sprawność i sprężystość.

Formalnym, zupełnie już uchwytnym wyrazem powyższych braków jest w czasach ostatnich (że pominiemy

tu w zupełności tę plagę parlamentaryzmu francuskiego, która wynika z nieuprawnionej natarczywości wyborców!) z jednej strony kontrola administracyjna rządu przez Izbę za pośrednictwem stałych komisji parlamentarnych, z drugiej zaś kontrola polityczna za pośrednictwem stałych wykonawczych komitetów stronnictw.

Oto, co w pierwszej z tych kwestji czytamy u prof. Esmein'a (j. w str. 179 i n.):

„Bez wątpienia jest gabinet *de facto* reprezentacją Izby i byt jego jest od Izby posłów zależny; niemniej jest przecież aksjomatem całego systemu, iż pierwszy minister, przewodniczący Rady ministrów powinien kierować i prowadzić (*diriger et conduire*) nie tylko swoich kolegów ale i większość, która ich podtrzymuje. Tymczasem na trybunie parlamentarnej zjawiają się od czasu do czasu idee, z tym poglądem zupełnie się nie liczące... Oto co mówi Charles Benoist na posiedzeniu Izby posłów z d. 24 października 1902 r. na propozycję zmierzającą do utworzenia stałych wielkich komisji dla pośrednictwa pracy i ubezpieczenia społecznego: „Któregoś dnia, wcześniej czy później... proponujecie nam panowie — jest to pochyłość, na którą was wciągnie fatalizm konsekwencji, jakkolwiek ich na razie zapewne nie życycie — ażeby powołać do życia tyle stałych komisji ile jest ministerstw (Oklaski w centrum. Poruszenie w całej Izbie. — Dep. Edm. Lepelletier: To jest wyborczy system, najlepszy i najliberalniejszy! Dep. Dejeante: To zasada zwierzchnictwa ludowego! Głosowania powszechnego. — Żywe poruszenie w Izbie). To zasada nieograniczonej władzy parlamentu. Dzień, w którym panowie do niej dojdziecie, zbliżycie się o tyle do rządów polegających na każdoczesnym porozumieniu (*régime conventionnel*) o ile zarazem oddalicie się od zasady rządów parlamentarnych (*régime parlementaire*).

W tym dniu przesuniecie panowie oś zasadniczych urzędów, zmienicie siedzibę rządu“. Na posiedzeniu 4 października 1903 r. podniósł znowu inny z posłów, — Maurice Allard: „Pan przewodniczący Rady ministrów przedstawił w świetnym ustępie jednego ze swych wywodów, iż nie należy do liczby tych kierowników rządu, którzy mają pretensję ciągnąć (*d'entraîner*) za sobą większość i że przeciwnie pozwalał się prowadzić (*guider*) przez większość republikańską. Jestem bezwzględnie jego zdania. W prawdziwym ustroju republikańskim nie rząd winien pociągać za sobą większość, lecz większość jest tą, która winna prowadzić rząd“. (Prezydent ministrów: Tak, to mój system!).“

Drugim objawem równoczesnym i wskazującym w jeszcze może wyższym i niebezpieczniejszym stopniu, iż w braku zwartej i pewnej większości gabinet parlamentarny nie może sprostać zasadniczemu zadaniu utrzymania koniecznej niezależności wobec Izby i rządu przy jej stałej pomocy, podług raz przyjętego programu politycznego jest wytwarzanie się w Izbie, poza gabinetem, wykonawczego komitetu stronnictw większości, który wchodzi w stały kontakt z gabinetem i staje się jakby drugą, nieoficyalną egzekutywą Izby.

„Już Gambetta — pisze Esmein (str. 182 i n.) zalecał niegdyś pełne zebrania stronnictw lewicy. Za ministerstwa Waldeck-Rousseau powzięto myśl rzeczywistej federacji czterech grup lewicy, które były odbiciem składu rządu i popierały jego politykę. Każda grupa wyznaczyła paru delegatów i ci utworzyli rodzaj rady, która badając kwestye będące na porządku dziennym Izby, usiłowała znaleźć ich rozwiązanie; było rzeczą prawdopodobną, iż członkowie grup w ten sposób reprezentowanych pójdą za daną dyrektywą. Nazywało się to delegacją lewic

(*délégation des gauches*) i stało się rzeczywistym środkiem rządów, jakkolwiek legalność tej instytucji silnie była kwestyonowana. Jedni widzieli w niej zupełne zastąpienie ministerstwa przez to nowe ciało, inni utrzymywali przeciwnie, że jest ona narzędziem oddającym większość w ręce prezydenta ministrów i pozwalającym mu na zgniecenie mniejszości. Gdy spójnia zerwała się na jednym punkcie, ministerstwo ustąpiło znajdując, iż większość, która mu jeszcze pozostaje nie jest dostatecznie silną. Po okresie pewnego wahania delegacja stronnictw lewicy przeżyła ministerstwo tak długo przez nią popierane, a nawet usiłowała zorganizować się jeszcze ściślej. Jeden z jej członków podniósł propozycję, odrzuconą zresztą, ażeby wszelka decyzja powzięta przez delegację była obowiązująca dla członków reprezentowanych grup. Bez uciekania się na tę drogę delegacja stronnictw lewicy odegrała jeszcze doniosłą rolę wobec Izby posłów przy rozstrzyganiu o projekcie ustawy w sprawie oddzielenia kościoła od państwa a skutkiem tego ściągnęła na siebie nowe protesty... „Praktyka tego rodzaju — dodaje autor — nie miałaby nic przeciwnego zasadom, gdyby przestrzegała pewnych warunków, które się streszczają w następujących punktach: 1^o. Nie jest dopuszczalne, ażeby skutkiem ich miało być usunięcie dyskusji w Izbie; jakkolwiek rozprawy rozstrzygają rzadko o głosowaniu i rzadko kiedy mają wpływ na zmianę opinii powziętych z góry, zależy na tem istotnie, ażeby rozprawy były całkowite i zupełne. Każde stronnictwo wypowiada się w nich wobec całego kraju a opinia publiczna jest tym czynnikiem, do którego należy ostatnie słowo. 2^o. Członkowie każdej grupy muszą nadto zachować pełną wolność swych zdań i głosów. 3^o. Między ministerstwem a unią grup nie powinna istnieć dosłowna umowa (*un véritable contrat*), któraby mogła

zacieśnić swobodę działania czy to którejkolwiek z tych grup czy ministerstwa“.

Przy zachowaniu wszelkich należnych względów dla zdania znakomitego teoretyka współczesnej konstytucji francuskiej, nie możemy się powstrzymać od uczynienia uwagi, że zastrzeżenia powyższe nie wyczerpują kwestyi ani — nawet w razie ich spełnienia — nie wystarczają do usunięcia niedomagania. Nie w ograniczeniu dyskusyi Izby ani w ścieśnieniu swobody działania stronnictw większości, popierającej gabinet leży główne zło przedstawionego zjawiska. Rozwój parlamentaryzmu w Anglii doprowadził i w jednym i drugim kierunku do rezultatu potępionego przez uczonego francuskiego, a mimo to nie przyniósł ze sobą tych poważnych konsekwencji ujemnych dla rządów gabinetu, które specjalnie widzimy we Francyi. Gdy jednak w Anglii ograniczenie dyskusyi Izby (właściwe zresztą współczesnemu parlamentaryzmowi we wszystkich krajach i w pewnej mierze konieczne) i praktyczne ograniczenie woli większości w stosunku do gabinetu jest naturalnym i koniecznym skutkiem jednolitego składu i programu gabinetu i jednolitego składu większości parlamentarnej, gdy tam dla przeprowadzenia tegoż programu politycznego gabinet nie musi pozyskiwać większości Izby, gdyż jej poparcie ma zapewnione z góry właśnie z tego powodu, iż dany program jest podstawą wspólną i że dla jego to właśnie przeprowadzenia powołane zostały przez większość polityczną kraju zarówno większość Izby jak i wyłoniony przez nią gabinet — w systemie rządów parlamentarnych francuskim oba te rezultaty są wynikiem odmiennej i wręcz ujemnej sytuacji: Gabinet, jakkolwiek powołany do rządów przez większość Izby, nie ma dla swej polityki zapewnionego poparcia mieszanej i niestałej większości Izby i musi tę większość

pozyskiwać od wypadku do wypadku w drodze poufnych układów z delegacją stronnictw większości. Nie to, iż te układy mają charakter wiążący jest złem właściwym, ale że one mają charakter przygodny i poufny, że nie są otwarcie i z góry aprobowane przez większość opinii politycznej w kraju a muszą być podstawą rządów gabinetu i przedmiotem jego zabiegów w Izbie. Zachodzi pod tym względem pewna analogia pomiędzy potępionymi także przez Esmei'n'a poza-izbowymi układami komisji parlamentarnych z przedstawicielami wydziałów rządowych w systemie prezydyalnym Stanów Zjednoczonych. Są one w istocie niebezpieczne jako źródła intrygi, korupcyi i szkodliwego kompromisu; w systemie parlamentarnym są one nadto powodem słabości gabinetu.

Stąd też i remedia, proponowane przez prof. Esmei'na nie są zdolne usunąć właściwego zła. Dla siły i słabości rządu, jak długo on pozostaje wierny zasadom swej polityki, poparcie większości Izby i to wiążące, pewne, jest nieodzownie konieczne. Winno się ono wszakże opierać nie na poufnym kompromisie, ubezwładniającym rząd wobec Izby lecz na obustronnej wierności wobec przyjętego na dany okres czasu programu politycznego, którego wyrazem winna być większość Izby a swobodnym wykonawcą gabinet i premier.

Urzeczywistnienie tego celu jest z pewnością trudniejsze, gdy Izba nie składa się z dwóch wielkich lecz z kilku znacznych stronnictw. Istnienie dwóch stronnictw nie jest wszelako w tej mierze warunkiem nieodzownym. Jako taki przedstawia się natomiast warunek istnienia w Izbie, przez ciąg przynajmniej każdego okresu wyborczego, zwartej i stałej grupy stronnictw politycznych, ściśle związanych z układem sił politycznych w kraju i bezwzględnie lojalnych wobec obranych celów działania politycznego.

Ubiegłe pełne czterdziestolecie wykazało tedy we Francji nieznaną tam od dłuższego okresu trwałość formy rządu dzięki przyjęciu systemu rządów parlamentarnych. Wykazało ono jednak z drugiej strony, że bez konsekwentnej i (w pewnych granicach) zwartej większości politycznej w kraju i parlamencie rządu gabinetu nie mogą całkowicie zadosyćuczynić postulatowi silnych rządów, gdyż nie posiadają potrzebnej niezależności wobec parlamentu, są chwiejne, zmienne i krótkotrwałe. Podczas gdy więc pod względem rękojmi dla trwałości ogólnej formy państwowej posiada system rządów gabinetu zarówno w Anglii jak i Francji stanowczą wyższość nad systemem i prezydyalnym i ściśle konstytucyjnym, okazuje się od nich obydwóch pod kątem widzenia stałości i niezależności wobec parlamentu poszczególnych ministerstw — w tej przynajmniej formie, w jakiej znalazł on zastosowanie w drugim z tych państw — bezwzględnie mniej korzystnym. Ministerstwa, powoływane przez Koronę, względnie republikańskiego naczelnika państwa, bez względu na większość Izb, mniej od Izb są zależne i większą są uposażone trwałością. Że zaś częste zmiany gabinetów, obniżające sprawność wykonywania rządów połączone są nadto z większymi wydatkami państwowymi, są kosztowniejsze, podnosi się z tego punktu widzenia jeszcze jedna i ważna obiektywa przeciwko systemowi rządów parlamentarnych.

Są to kwestye, do których wypadnie nam jeszcze powrócić, nie wcześniej jednak, aż rozejrzemy się w innej niezmiernie doniosłej sprawie, jak mianowicie przedstawia się system rządów gabinetowych ze stanowiska drugiego zasadniczego postulatu ustrojowego: zgodności rządów z wolą obywateli?

IV.

Już to, co powiedziano wyżej o większej trwałości ustroju państwowego przy systemie parlamentarnym, świadczy na jego korzyść z tego punktu widzenia. W ogólności wydaje się być pewnikiem, że w porównaniu z systemem prezydyalnym i ściśle konstytucyjnym, możność uzyskania zgodności pomiędzy wolą społeczeństwa politycznego a organizacją i działaniem rządu daje się przy systemie rządów gabinetu urzeczywistnić łatwiej, pełniej i skuteczniej. Pomiedzy gabinetem ściśle konstytucyjnym a większością rządzonego przezeń społeczeństwa może istnieć przepaść a mimo to gabinet może przez długi czas utrzymywać się przy władzy, posiadać środki do rządzenia a nawet utrzymać pewne pozory, że opiera się jeżeli nie na większości parlamentu to na większości podzielających jego zasady rządzenia obywateli kraju. Przy pomocy oddanych sobie środków może też taki gabinet, w pewnych warunkach, przy niskim poziomie moralności publicznej w kraju, dorobić w istocie potrzebną sobie większość parlamentu wbrew rzeczywistej woli większości politycznej kraju i rządzić przy jej pomocy w sposób nietylko najzupełniej dowolny, ale zewnątrznie najzupełniej poprawny. Przy systemie prezydyalnym niezgodność woli rządu i większości politycznej kraju nie może z reguły sięgać poza określony ustawą okres wyboru prezydenta republiki,

który mianuje gabinet; w ciągu tego okresu może ona uwydatnić się z całą siłą i przynieść krajowi dotkliwe szkody bez możliwości natychmiastowego zaradzenia im. Oba te porównania nie wyczerpują wszelako kwestyi: czy w systemie parlamentarnym daje się urzeczywistnić najlepiej zgodność woli kraju z organizacją i polityką rządu? czy przy jego panowaniu istnieje rzeczywiście pełna (także, oczywiście, i w warunkach normalnych) możliwość zużytkowania wszystkich sił społeczeństwa dla dobra państwa? czy wreszcie — gdyby jedno i drugie okazało się prawdziwem — nie posiada jednak system gabinetowy z tego punktu widzenia jakichś innych ujemnych stron i to takich, które są wykluczone przy innych systemach rządu?

Co do pierwszego z tych pytań nie można nie podnieść, że w postaci związkowego rządu szwajcarskiego istnieje w Europie jeszcze jeden ustrój rządów, który zdaniem wielu urzeczywistnia dany postulat w sposób możliwie najidealniejszy. Określany zazwyczaj mianem rządu „dyrektoryalnego“, polega on na formalnym i bezpośrednim wyborze członków rządu związkowego (*Conseil fédéral, Bundesrath*) przez ciało ustawodawcze, Zgromadzenie związkowe (*Conseils réunis, Bundesversammlung*), na wspólnem posiedzeniu obu Izb: Rady narodowej (*Conseil national, Nationalrath*) i Rady kantonów (*Conseil des États, Ständerath*) na przeciąg lat trzech. Tensam sposób wyboru ma zarazem zastosowanie przy wyborze z pomiędzy siedmiu członków rządu związkowego na przeciąg jednego roku (z pewnemi ograniczeniami co do możliwości ponowienia tegoż wyboru w dwóch okresach następujących bezpośrednio po sobie): nominalnego prezydenta Związku i jego zastępcy.

Rząd, tworzony w ten sposób nazywa nie kto inny, lecz Dicey ¹⁾ „najlepszą jaką może być w świecie władzą wykonawczą“ i podnosi na jej korzyść, co następuje: „Obcemu obserwatorowi wydawaćby się mogło (choć w tego rodzaju sprawach obcy krytycy, co prawda, szczególnie łatwo się mylą), że łączy ona w bardzo wysokim

¹⁾ j. w. str. 385. Por. także ustęp na str. 336: „Rząd szwajcarski powstaje z wyboru, ale ponieważ wyboru dokonywa Zgromadzenie związkowe, Szwajcarya zabezpieczona jest od kryzysu wyboru prezydenta, przytem każde nowe Zgromadzenie na początku swego istnienia jest w zgodzie z egzekutywą. Rada związkowa nie może być rozwiązana przez Zgromadzenie związkowe; tego z kolei nie może rozwiązać Rada związkowa. Ale zatargi między rządem a Zgromadzeniem są nieznane. Szwajcarya jest najdemokratyczniejszym krajem w Europie. Wiadomo, że demokracje mają skłonność do kaprysów. Jednakże szwajcarska władza wykonawcza odznacza się trwałością, jakiej nie posiada żaden gabinet parlamentarny... Członkowie ministerstwa szwajcarskiego wybierani są tylko na 3 lata, mogą jednak być ponownie wybrani, co zresztą dzieje się często... Można, mówiąc, znaleźć między nimi mężów stanu, którzy piętnaście do szesnastu lat z rzędu zasiadali w Radzie związkowej. Wynika to nie z popularności niektórych *leader'ow* lub wielkich ich wpływów w polityce, lecz stąd, że przy systemie szwajcarskim niema racji, dlaćgoby nie miano wybierać ponownie ludzi, do których Zgromadzenie związkowe ma zaufanie. Prawda, że szwajcarska Rada związkowa nie stanowi ministerstwa, gabinetu, w znaczeniu angielskiem tego słowa. Można ją nazwać Radą dyrektorów, powołanych do prowadzenia spraw związkowych podług paragrafów konstytucyi i zgodnie z życzeniami Zgromadzenia związkowego. Polityką kierują ludzie, którzy zajmują się sprawami narodu, nie są jednak właściwie mężami stanu, posiadającymi jako gabinet podwójny charakter sług i wodzów większości parlamentarnej. Znawcy Szwajcaryi twierdzą, że system ten mógłby zostać zniesiony: reformatorowie (jak Adams) pragnący zmienić sposób powoływania Rady związkowej, chcą jej wybór oddać w ręce ludu. Lud szwajcarski odrzucił tę reformę w r. 1900. Gdyby ta zmiana nastąpić miała kiedykolwiek, rezultatem jej byłoby powstanie egzekutywy nieparlamentarnej“.

stopniu dobre strony rządu parlamentarnego i nieparlamentarnego (prezydyjalnego, przyp. a.). Działa ona w zupełnej zgodzie z przedstawicielami ludu, a chociaż mianowana przez legislaturę, posiada trwałość, nieznaną gabinetom parlamentarnym i prezydentom z wyboru. W Szwajcarii, chociaż istnieją partye i duch partyjny zjawia się niekiedy, rząd partyjny nie jest uważany za konieczność. W każdym razie niebezpieczeństwa przypisywane rządowi partyjnemu bardzo zmalały lub też zupełnie zostały usunięte. Kraj wolny jest od niezdrowej agitacji podczas wyborów prezydenta lub wyborów powszechnych, które w Anglii decydują o przyjściu do władzy tego lub owego stronnictwa“.

Zaiste trudno byłoby wskazać czytelnikowi drugi przykład, w którymby równie znakomity pisarz angielski w sposób równie bezwarunkowy uznawał wyższość jakiegokolwiek ustroju rządów w porównaniu z systemem parlamentarnym — poza przykładem Dicey'a, podnoszącego zalety rządu dyrektoryalnego. Uważamy niemniej za rzecz słuszną sformułowanie i w tej kwestyi pewnych zastrzeżeń, które wykazują, iż system dyrektoryalny nie może skutecznie współzawodniczyć w systemem gabinetowym. Jest w szczególności system szwajcarski jedynie możliwy w republikańskiej formie państwa; z formą monarchiczną żadną miarą nie możnaby go pogodzić a to z powodu zupełnego wykluczenia roli Korony przy tworzeniu rządu. Jest on dalej trudnym do pomyślenia we wszelkich większych organizacjach państwowych, prowadzących w pełnem znaczeniu tego słowa politykę państwową wewnętrzną i zewnętrzną, a to z powodu politycznej niejednorodności w składzie rządu, nadto zaś z powodu, iż w stosunku do wybierającego go ciała prawodawczego nie posiada on dostatecznej samoistności i autorytetu.

W zakresie skromnego zadania jakim jest kierownictwo poszczególnych wydziałów administracyi związkowej, rząd złożony z poważnych znawców administracyi — charakter ten jest właściwy także i prezydentowi, który otrzymując obowiązek reprezentowania w danym roku całego rządu związkowego, nie przestaje mimo to pełnić nadal specjalnych swych obowiązków jako odpowiedzialnego szefa departamentu rządowego — rząd, wybierany formalnie i pod tym kątem widzenia przez ciało prawodawcze, zapewnia z pewnością krajowi kierownictwo spokojne, obiektywne, wolne od politycznych aspiracyi ale i politycznych namiętności; niema istotnie obawy, ażeby między nim a wybierającą go izbą mógł wybuchnąć jakikolwiek poważny konflikt polityczny. Zalety powyższe nie wystarczyłyby mu wszelako do spełnienia zadań, których powodzenie zawisło w wysokim stopniu od śmiałej, jednolitej decyzji, oraz poczucia wysokiej odpowiedzialności i wielkiej moralnej siły, słowem od warunków, które rząd może posiadać wówczas, kiedy w ogólnym ustroju państwowym zajmuje stanowisko formalnie równorzędne w stosunku do legislatury.

W innych, większych stosunkach aniżeli te, jakie istnieją w Szwajcarii, musiałby też zapewne i system dyrektoryalny, nawet bez zmiany konstytucyi, odbyć przeobrażenie analogiczne temu, jakie w ostatnich czasach przechodzi system rządów parlamentarnych w Anglii. Należy przypuścić, że z przesunięciem się środka ciężkości z ciała prawodawczego na ciała wyborcze, decyzja o wyborze rządu, nabrawszy doniosłości politycznej, jakkolwiek pozostawiona formalnie nadal ciału prawodawczemu, przeniosłaby się w rzeczywistości na ciała wyborcze. W braku oparcia o Koronę albo o prezydenta wybieranego formalnie, choć pośrednio, przez ogół obywateli, na sposób przyjęty w Stanach Zjednoczonych, a przy pozo-

stawieniu prawa formalnego wyboru Zgromadzeniu związkowemu, rząd wybrany przez to Zgromadzenie dzieliłby wszystkie słabe strony systemu parlamentarnego i prezydyalnego bez ich korzyści, a to tem więcej, że jeżeli czynnik partyjny nie uwydatnia się w szwajcarskim systemie, dzieje się to nie z tego powodu, ażeby miał być wogóle usunięty przez tę formę ustroju, lecz że uzasadnienie jego braku znaleźć się daje wyłącznie w stosunkach i usposobieniu politycznym, właściwych samej Szwajcarii. W innym kraju, prowadzącym pełną politykę państwową, odezwałby się i on niezawodnie a nawet, nie znajdując żadnej przeciwwagi, mógłby okazać się szkodliwszym, aniżeli w systemie parlamentarnym czy też prezydyalnym. Przeniesienie nakoniec formalnego wyboru składu rządu na ogół wyborców w sposób proponowany przez Adams'a, względnie w sposób analogiczny temu, w jaki dokonywany jest w Stanach Zjednoczonych wybór prezydenta Stanów, miałoby ten skutek, iż cały system doprowadziłoby istotnie *usque ad absurdum*: Ogół wyborców może w pewnych warunkach mieć zdolność do wyboru jednego człowieka jako głównego naczelnika kraju, nie może jednak posiadać kwalifikacji do zestawienia całego składu rządu.

Nie idąc wszakże dalej za temi konsekwencyami a zatrzymując się raz jeszcze nad kwestyą, która w danem miejscu zajmuje nas przedewszystkiem, sądzimy, że ani przy tej postaci jaką system szwajcarski posiada obecnie, ani też przy ewentualnem przeniesieniu decyzji (choćby tylko materalnej) o wyborze rządu na ciała wyborcze, nie jest w nim zapewnioną w wyższej mierze zgodność woli kraju z polityką rządu aniżeli to ma miejsce przy systemie parlamentarnym z tego powodu, iż rząd dyrektoryalny wybierany jest nieodwołalnie na oznaczony

okres czasu i w razie rzeczywistego konfliktu, gdyby polityka jego przestała istotnie odpowiadać oczekiwaniom kraju, ani ciała wyborcze ani ciało przedstawicielskie nie miałyby i w tym systemie żadnych skutecznych środków do natychmiastowego pociągnięcia rządu do odpowiedzialności. Pod tym więc względem ostatnim rządy parlamentarne wytrzymują zwycięsko porównanie i z tym systemem, który skądinąd a mianowicie pod względem stopnia w urzeczywistnieniu idei „wszechwładztwa narodu“ współzawodniczy z powodzeniem z jedynym tylko ustrojem Stanów Zjednoczonych.

Pozostaje wszelako jeszcze odpowiedź na pytanie, czy i przy systemie parlamentarnym nie okazują się ze stanowiska postulatu zgodności woli kraju z polityką rządu pewne braki, czy więc rządy gabinetu zdolne są zabezpieczyć rzeczywiście, w całej pełni realizację najistotniejszych interesów państwa — z jednej a poszanowanie słusznych praw jednostki — z drugiej strony?

Oczywiście co do tego ostatniego punktu uczynić należy z góry pewne zastrzeżenie. Istnieją pewne wypadki w sposobie ukształtowania państw, w których zabezpieczenia konstytucyjnych praw jednostki a przedewszystkiem równości wobec prawa, nie jest w stanie przynieść obywatelom żadna forma ustroju państwowego. Takim jest n. p. wypadek wcielenia pewnego narodu lub odłamu narodu do obcego organizmu państwowego, jednolitego skądinąd pod względem narodowościowym i przenoszącego kilka lub kilkanaście razy swą rozległość i liczbą zaludnienia obszar świeżo wcielony. Prawa wolnościowe jednostki, a przedewszystkiem równość wobec prawa mogą okazać się w tych warunkach fikcją zarówno w systemie rządów konstytucyjnych jak i parlamentarnych, prezydyalnych czy dyrektoryalnych. Prawa

jednostek narodowej mniejszości mogą być w praktyce uchylone przez stronnictwo sądów, arbitralność administracji, wreszcie ustawodawstwo wyjątkowe ciała prawodawczego przy każdym z powyższych systemów. Bezstronności sędziów, obiektywizmu funkcyjnych administracji, poczucia prawnej słuszności i miary większości parlamentarnej — o ile ich nie ma w charakterze rządzącej narodowości — nie może w tym wypadku zapewnić także i system parlamentarny. Może on wydawać się korzystniejszym dla rządzonej mniejszości aniżeli n. p. ustroj konstytucyjny, z tego powodu, ponieważ z wzrostem znaczenia Izb parlamentarnych może on przynieść podniesienie znaczenia także i reprezentantów narodowej mniejszości i umożliwienie im udziału w pociągnięciu ministerstwa do politycznej odpowiedzialności. Jest to wszakże przypuszczenie zupełnie teoretyczne, które trudno jest uzasadnić realnymi przykładami. Naodwrót łatwiej jest wskazać przykłady, że ze zmianą ustroju państwowego w kierunku rozszerzenia praw ciała przedstawicielskiego, położenie polityczne narodowej mniejszości uległo zmianie nie na lepsze lecz na gorsze. Częstokroć rządząca dynastia, kierując się dobrze zrozumianym interesem własnym, może w tego rodzaju organizacjach państwowych okazać więcej zrozumienia i chęci uwzględnienia narodowej mniejszości oraz nadania jej urzędów odrębnych, autonomicznych względnie samorządnych, aniżeli większość wrogo usposobionej reprezentacji ludowej.

Mutatis mutandis należałoby to samo powiedzieć o wypadku, w którym w skład organizacji państwowej, nie związkowej lecz jednolitej, wchodzi kilka mniej lub więcej równoważących się odłamów narodowościowych. I w tym wypadku system parlamentarny, z większym nawet prawdopodobieństwem, może w zasadzie ułatwić przed-

stawicielstwu pojedynczych części w ciele przedstawicielskiem centralnem rozwój i obronę ich praw w sposób bardziej skuteczny aniżeli to mogłoby mieć miejsce przy systemie ściśle konstytucyjnym. Naodwrót jednak w tych okresach czasu, w których dany odłam znajdzie się w parlamentarnej mniejszości, rządząca większość ciała przedstawicielskiego może wobec niego rozwinąć bezwzględniejszą akcję za pośrednictwem administracji państwowej aniżeli ministerstwo ściśle konstytucyjne, w którego prawnopolitycznym charakterze uwydatniać się zwykły silniejszy moment prawności rządów aniżeli moment czysto polityczny. Los mniejszości, które w tym systemie zostałyby skazane na pozostawanie w stałej opozycji parlamentarnej, można z bardzo daleko idącym prawdopodobieństwem określić z góry jako mniej korzystny przy systemie rządów gabinetu parlamentarnego aniżeli ściśle konstytucyjnego.

Naodwrót — ażeby wyczerpać przykłady wypadków raczej wyjątkowych — istnieje pewna sytuacja polityczna, w której system rządów parlamentarnych, bez względu na wszelkie możliwe niedogodności, wydać się musi niemal prawnopolityczną koniecznością. Jest to wypadek charakteryzujący się tem, iż pewna organizacja państwowa zostaje z drugą, w pewnym znaczeniu silniejszą, połączona węzłem unii państwowej. Konkretnie biorąc jest to przykład stosunku zachodzącego pomiędzy Królestwem węgierskiem a Przedlitawią. Istnienie systemu parlamentarnego w ustroju węgierskim uważane jest przez pisarzy i polityków węgierskich za jedyną formę rządów, przy której samodzielność mniejszej organizacji państwowej może znaleźć pełny wyraz i pełne zabezpieczenie.

Pozostawiając na boku powyższe wypadki wyjątkowe, w których zastosowanie systemu parlamentarnego

zdaje się przedstawiać wogóle albo szczególniej problematyczną albo też bezwzględnie pewną korzyść, należy stwierdzić, że i w stosunkach przeciętnych podnoszą się przeciwko systemowi rządów gabinetowych pewne zastrzeżenia ze stanowiska postulatu zgodności polityki rządu z wolą obywateli kraju.

Zastrzeżenia powyższe zwracają się przeciwko temu objawowi, iż rządy parlamentarne sprzyjają w szczególniejszy sposób rozwojowi a nawet hipertrofii stronnictw politycznych. Zjawiają się one w ostatnich czasach szczególnie w Anglii, gdzie też zdają się mieć osobliwszą doniosłość, jeżeli się zważy, że właśnie gabinet angielski stanowi w znaczeniu dosłownem „*government of party*“, rząd pozostający każdorazowo w ręku jednego stronnictwa politycznego.

„Mechanizm organizacji partyjnej — pisze w 1901 r. Leonard Courtney („*The working Constitution of England*“ str. 141—2)¹⁾ — nie jest w zastosowaniu do rządów pozbawiony pewnych skutków ujemnych. Niektóre z nich są niezaprzeczalne i stwierdzenie ich liczby i doniosłości doprowadziło niejednokrotnie do pytania, czy zastosowanie tego mechanizmu daje więcej korzyści czy też niekorzyści i czy w tym drugim wypadku nie należałoby go porzucić, jeżeli nie dałoby się wyszukać jakiejs modyfikacji, któraby zmniejszyła skutki ujemne, jeżeli nie są one zbyt znaczne... Jeżeli życie narodu jest zorganizowane w ten sposób, iż jego objawy charakteryzują się z reguły brakiem ciągłości, niejednostajnością napięcia w kolejno po sobie następujących okresach czasu, mamy prawo przy-

¹⁾ Przytoczone podług wyjątków w dziele prof. Esmein'a (j. w. str. 168—173) podobnie jak i niżej podane cytaty z prasy angielskiej, zawierające sprawozdania z mów lorda Rosebery.

puszczać istnienie jakiejs wadliwości w jego organizacyi, chociażbyśmy nie umieli podać środków zaradzenia temu. Niejednostajność tego rodzaju nie jest przecież cechą właściwą życiu realnemu i to jest fakt godny uwagi, że już samo postępowanie stronnictwa, będącego przy władzy, wykazuje zazwyczaj pewną skłonność do wyrównania tej niejednostajności, jaką sprowadza system rządu przez stronnictwo. Każde stronnictwo objawia mianowicie, będąc przy władzy, pewną skłonność do akceptowania sposobu polityki, właściwego stronnictwu przeciwnemu. Rząd zachowawczy stara się być liberalnym, liberalny zachowawczym. Jest to los wspólny każdego z nich, że z kolei bywa jeden jak i drugi zmuszony przez aryer-gardę swych popleczników do uwzględniania polityki przeciwnika... Oznacza to, że liberali jak i zachowawcy mają świadomość, iż życie narodu płynie linią pośrednią pomiędzy ich politycznymi kierunkami. Gdyby było możliwe zorganizowanie reprezentacyi życia narodowego w ten sposób, ażeby ono musiało się trzymać tej linii pośredniej, oszczędzilibyśmy sobie wielu błędów i strat jakie wynikają z organizacyi, powodującej zboczenia z tej drogi mniej lub więcej poważne... Rząd przyszłości powinienby posiadać rękojmię nieprzerwanej ciągłości, odpowiadającej tej, jaką przedstawia życie narodu. Taki rząd mógłby naprawdę zasłużyć na nazwę rządu narodowego, do której rości sobie prawo tyle rządów. Od czasu do czasu eliminowałby on z swego łona jedne czynniki a przyjmował inne. Z biegiem czasu odnawiałby się tym sposobem cały ale rzadko tylko mogłaby nastąpić przerwa w jego istnieniu“.

Środkiem proponowanym przez autora celem zbliżenia organizacji rządu do „ciągłości“ społecznego życia jest zastąpienie systemu dwóch stronnictw, z których żadne nie jest wyrazem całej opinii politycznej kraju, systemem

polegającym na idei, ażeby ciało przedstawicielskie (a z niem gabinet) było wiernem odzwierciedleniem wszystkich kierunków i prądów politycznych w kraju podług ich wewnętrznej siły i wartości. System taki — zdaniem autora — dałby się urzeczywistnić przy pomocy oparcia prawa wyborczego na zasadzie proporcjonalności.

Jeszcze dobitniejszy wyraz krytyce sposobu wykonywania rządu przez jedno tylko stronnictwo polityczne w Anglii dają wygłoszone przy rozmaitych okolicznościach w 1900 i następnych latach przemówienia jednego z najwybitniejszych przedstawicieli obozu liberalnego, lorda Rosebery. Nie podają one już wszakże tak wyraźnie określonego środka zaradczego:

„Przez system równowagi naszej konstytucji — mówił lord Rosebery na bankiecie handlowym w Edynburgu d. 14 listopada 1901 r. — jedna połowa naszych mężów stanu (...*The Ins.*) znajduje się w istocie w stanie nieprzerwanej czynności podczas gdy druga (...*The Outs.*) skutkiem tego faktu musi pozostawać bezczynną i niema nikogo, ktoby mógł zużytkować jej usługi. Zazwyczaj była to dawniej kwestya pięciu lat, teraz się i to jednak zmienia... W każdym razie jest w tem wielka strata sił“...

„Wierzę w to — mówił ten sam polityk przy innej sposobności, na zebraniu uniwersyteckim w Glasgowie — że przyjdzie czas, iż łańcuchy i żelaza stronnictw nie będą miały znaczenia dla generacyi, która się być może dopiero urodzi a która bez względu na te rozpoznawcze znaki (*schiboolets*) wyteży wszystkie nerwy do wielkiego wysiłku narodowego; mechanizm stronnictw stanie się wobec niego dźwiękiem pustym i zapomnianym“.

„Niejednokrotnie życzyłem sobie — są słowa tegoż przedstawiciela obozu liberalnego — ażeby ujrzeć gabinet utworzony w ten sposób, ażeby w nim nie było żadnego

polityka w zwyczajnem znaczeniu tego wyrazu; chciałbym bardzo widzieć choćby na rok jeden rząd, ukonstytuowany w ten sposób, ażeby nie było w nim ani jednego członka poprzednich rządów. Złożyłbym go wyłącznie z ludzi czynnych w rozmaitych zawodach. Zaczniemy uczyć się tej prawdy, że wielkie dzieła, jak te, które zostawili po sobie nasi ojcowie i dziadowie mogą być raczej osiągnięte przez harmonię współzawodniczących stronnictw albo też porozumienie polityków przeciwnych obozów aniżeli przez przewagę stanowczą jednego stronnictwa w kraju“.

W krytyce angielskich rządów przez stronnictwa, a raczej każdorazem biorąc, przez jedno tylko stronnictwo, należy oddzielić pewne elementy nieistotnego lub przygodnego znaczenia. Taką jest n. p. chęć usprawiedliwienia wobec opinii angielskiej faktu, iż jedno z dwóch głównych stronnictw Izby, a mianowicie stronnictwo liberalne zmuszone jest w praktyce oglądać się coraz więcej na poparcie ze strony nowszych formacyi politycznych, a przede wszystkim nacjonalistycznego stronnictwa irlandzkiego. W wywodach lorda Rosebery'go dają się niewątpliwie odczuć pewne motywy, nieobojętne ze stanowiska bieżącej polityki praktycznej... Takim elementem, także nieistotnym jest aktualna dla całego parlamentaryzmu (także i w ustrojach ściśle konstytucyjnych!) kwestya obniżania się poziomu ciał przedstawicielskich. Stanowi ona zagadnienie odrębne i bardzo obszerne, lecz nie będące bynajmniej specjalną właściwością parlamentaryzmu przy systemie rządów gabinetowych, zwłaszcza w Anglii, gdzie mimo mnożących się także objawów ujemnych, parlamentaryzm utrzymał się dotąd na poziomie stosunkowo zawsze jeszcze wysokim. I tej sprawy dotyczą częściowo krytyczne uwagi lorda Rosebery. Parlamentaryzm współczesny wytworzył we wszystkich

krajach ujemny typ ludzi, agitatorów i politykantów, żyjących z polityki jako swego zawodu, zniechęcających do akcji publicznej ludzi poważniejszego pokroju przez swą hałaśliwość, płytkość i nierzetelność i obniżających cały poziom życia politycznego przez swą inkompetencję, interes osobisty i brak skrupułu. Rozkrzewienie się tego zła scharakteryzowanego niedawno tak dosadnie w osobnym studium przez jednego z najwybitniejszych pisarzy francuskich! ¹⁾, które w dodatku, w miarę rozszerzania się podstaw prawa wyborczego, nabiera charakteru coraz groźniejszej choroby społecznej, oddziałuje ma się rozumieć w sposób możliwie najniekorzystniejszy także i na mechanizm stronnictw politycznych. Bez uleczenia tego zła niepodobienstwem jest myśleć o uzdrowieniu stronnictw i podniesieniu poziomu ciał przedstawicielskich. Jest to wszako, jak podnieśliśmy poprzednio, kwestya odrębna, jakkolwiek godna najpilniejszej uwagi!

Co do stronnictw politycznych, należy za punkt wyjścia wziąć przypuszczenie, że jest wprost niepodobienstwem obecnie — jak to niegdyś próbował we Francyi Rousseau lub Sieyès — nawet marzyć o ich usunięciu i to nietylko przy systemie rządów gabinetu. Jeżeli i one są złem, muszą być uważane za zło konieczne; stały się bowiem — jakkolwiek także właściwie dopiero w czasach najnowszych — stałymi i koniecznymi czynnikami życia politycznego, posiadają na nie wpływ niemal rozstrzygający, a tu i ówdzie znajdują uznanie i uwzględnienie formalne w obowiązującym prawie politycznym. Jest też wątpliwą kwestya, czy stanowią one zjawisko o przeważająco ujemnym charakterze: Rolą ich dodatnią i w braku innego czynnika najzupełniej uprawnioną jest tworzenie i organi-

¹⁾ por. Emile Faguet: Le culte de l' incompétence. Paris. 1910.

zowanie opinii publicznej, oraz uruchamianie w imię pewnych haseł i porządkowanie zbiorowej akcji społecznej dla spełnienia doniosłych nieraz zadań wewnętrznych; rola ujemna stronnictw uwydatnia się w zaostrzeniu antagonizmów wewnętrznych i w wyzyskiwaniu pozorów dobra ogólnego dla swoich interesów partykularnych. Groźne mogą się one stać dla życia politycznego a nawet całej cywilizacji, jeżeliby podstawą solidarności stronnictwej i wzajemnego ugrupowania stronnictw stał się wyłącznie interes materalno - klasowy. Rządy tak utworzonego stronnictwa, o ileby ono zdołało uzyskać większość bezwzględną, mogłyby w danych warunkach spowodować wyłączenie stronnictw przeciwnych, a z czasem nawet może także i zniszczenie podstaw dzisiejszego ustroju indywidualnego.

Co nas zajmuje w tem miejscu przede wszystkim jest to rola stronnictw w systemie rządów parlamentarnych a przede wszystkim ich podział na stronnictwa większości i mniejszości.

Podział na stronnictwa większości i mniejszości, nieunikniony z natury rzeczy w żadnym ustroju, rodzi na gruncie systemu parlamentarnego dwa ujemne następstwa: Po pierwsze pociąga za sobą niewątpliwą utratę pewnej części energii politycznej kraju skutkiem pozostawiania części stronnictw w opozycji. Po drugie sprawia, że rządy państwa nie są emanacją całego kraju, lecz jednego tylko stronnictwa, względnie części stronnictw. Ich tylko, a nie całego kraju wyrazem może być skutkiem tego polityka rządu; będzie ona musiała ulec zmianie z chwilą, gdy do steru państwa dojdzie stronnictwo przeciwne, względnie przeciwna grupa stronnictw.

Pierwszego z tych następstw ujemnych nie należy przeceniać. Jest pewną przesadą jeżeli się twierdzi, że system rządów parlamentarnych, chociażby nawet w Anglii

skazywał stronnictwo mniejszości („*The Outs*“) na zupełną bezczynność. Stronnictwa polityczne, nawet w Anglii, nie są absorbowane w zupełności sprawą wykonywania rządów. Będąc przy władzy mają one z pewnością sposobność rozwinięcia szczególnie intensywnego i na wskroś pozytywnego działania, związanego istotnie najściślej ze sprawą wykonywania rządów. Ale i wówczas muszą się liczyć z możliwością, iż może nadejść chwila, w której znajdą się w Izbie w mniejszości. Nie mogą tedy zarzucić swej oddzielnej organizacji stronnicej w kraju, która w stosunku do organizacji stronnictwa na gruncie parlamentu i gabinetu jest tem czem są wojskowe kadry dla formacji polowych. Jak te muszą istnieć zawsze, ażeby skupiać i rozwijać coraz to nowe siły i przysposabiać dla nich wszelkiego rodzaju materiały i sprzęt wojenny, tak i tamte muszą służyć stronnictwom rządzącym jako punkt oparcia (zwłaszcza na wypadek porażki!) i przez gromadzenie nowych sił i środków wzmacniać je, względnie pomagać do odzyskania straconego stanowiska. Jeszcze większe znaczenie posiada organizacja stronnicej dla stronnictw, będących w danej chwili w opozycji. Na gruncie parlamentarnym utrzymują one jakby wysunięte przednie straże i placówki, których zadaniem jest tylko obserwowanie przeciwnika, utrzymywanie z nim stałego kontaktu i przysposabianie czasu i miejsca do uderzenia na niego wstępnym bojem. Główna ich działalność przenosi się wszakże do właściwych organizacji stronnicej w głębi kraju. Z pewnością, w znacznej części będzie to działalność negatywna, polegająca na gromadzeniu przeciwko przeciwnikowi środków oskarżenia i usiłowaniu rozdzielenia go, względnie osłabienia w opinii publicznej. O ile jednak będą to stronnictwa poważne, nie mogą zadowolić się tego rodzaju akcją. W społeczeństwie zdrowem nie może im

ona zapewnić odzyskania, a tembardziej zdobycia kierowniczego stanowiska. Muszą tedy, chociażby w dobrze zrozumianym interesie własnym, podjąć działalność pozytywną i złożyć realne dowody, że działalność ta wiedzie istotnie do dobra ogółu i że jest ona dla niego niezbędną. Po pewnem wyczerpaniu, jakie zwłaszcza dla polityków kierujących pociąga za sobą wykonywanie przez czas dłuższy państwowej władzy jest wreszcie okres pozostawania w opozycji pewnego rodzaju wytchnieniem, potrzebnem dla odzyskania sił i równowagi. Zapewne, byłoby nieszczęściem gdyby w chwili dla państwa krytycznej stronnictwa opozycyjne nie zmieniły w stosunku do rządu swego stanowiska zasadniczo negatywnego i odmówiły mu swej bezwarunkowej pomocy, niezbędnej, gdy idzie o najwyższe napięcie wszystkich zjednoczonych sił wobec wspólnego niebezpieczeństwa. Że moment konieczności skupienia wszystkich bez różnicy sił kraju może nastąpić i dla Anglii, przewidywania lorda Rosebery'go okazały się trafne; zarazem jednak okazało się, że jednolity wyraz zbiorowej woli da się osiągnąć i w Anglii bez potrzeby porzucenia systemu parlamentarnego a tylko przy pomocy pewnego rodzaju gabinetu koalicyjnego. Niema w tem jednak dostatecznej podstawy do przypuszczenia, ażeby gabinet koalicyjny miał także z nastaniem stosunków normalnych usunąć na trwałe system dwóch stronnictw.

Natomiast poważniejsze i bardziej ujemne następstwa — jednakże tylko w stosunkach na zewnątrz normalnych — mogą wiązać się z faktem, iż rządy państwa sprawowane są w gruncie rzeczy przez wykonawców woli prostej większości kraju. Gdyby stronnictwo względnie grupa stronnictw silnie wewnątrz zwarta i zostająca przy władzy zechciała bezwzględnie wykorzystać swe górujące

położenie wobec stronnictwa, względnie stronnictw mniejszości, gdyby w grę weszły przytem namiętności socyalnej lub religijnej natury, mielibyśmy przed sobą niebezpieczeństwo rzeczywiście groźne: w wypadku zwłaszcza, gdyby przeciwnik stanowił mniejszość poważną, mógłby wywiązać się w tych warunkach stan politycznej wojny domowej, jakiej przedsmak przyniosła n. p. we Francyi w niedawnych jeszcze czasach sprawa rozdziału kościoła od państwa. Szczęściem, niebezpieczeństwo tego rodzaju istnieje w najniższym stopniu tam, gdzie jak w Anglii byłoby one szczególnie groźne z tego powodu, iż stanowisko rządzącej większości zajmowane jest przez jedno stronnictwo. Stronnictwa angielskie współczesne nie grupują się na podstawie socyalnej ani religijnej. Huragan wojny religijnej, wznieconej przez Cromwell'a należy do odległej przeszłości. Stronnictwo klasowo-robotnicze nie posiada cech, będących gdzieindziej jego właściwościami i rozwija się naogół w sposób umiarkowany. Co do przeciwieństwa dwóch stronnictw głównych, wyrażało się ono w czasach ostatnich najsilniej w kwestyi irlandzkiej, która wydaje się być niedaleką pomyślnego rozwiązania. I w tej kwestyi jednak jak i w innych, dotyczących już angielskiej polityki światowej, daje się zauważyć rys, podniesiony przez Coutney'a, iż stronnictwo będące przy władzy, stara się możliwie zaspokoić wolę i opinię jak największej części obywateli kraju przez uwzględnianie polityki stronnictwa przeciwnego. Wszystko to nie znaczy oczywiście jeszcze, ażeby niebezpieczeństwo, wynikające z rządów nieznacznej a zwartej większości kraju, jakkolwiek trudne do przewidzenia w Anglii, nie miało się stać udziałem rządów parlamentarnych w jakimkolwiek innym kraju. Rządy oparte na tej zasadzie wymagają istotnie

wielkiej cnoty obywatelskiej, wysokiego poczucia prawa i obowiązku, wielkiego umiarkowania politycznego.

Bardzo być może, że wprowadzenie wyborów proporcjonalnych rozbiłoby z czasem istnienie dwóch kierowniczych stronnictw w Anglii i stworzyło warunki utworzenia się kilku stronnictw o równej mniej—więcej sile, a to tem więcej, że zasada wyborów proporcjonalnych (jakkolwiek nie ciesząca się dotąd wziętością w Anglii) znajduje rzeczywiście szczególnie łatwy grunt w państwach rządzonych sposobem parlamentarnym: w najbliższym z nich, idąc od Anglii, a mianowicie w Belgii została już urzeczywistniona (podobnie jak i w Serbii) a we Francyi wydaje się niedaleką do urzeczywistnienia. I w tym wypadku, t. j. gdyby system parlamentarny w Anglii zbliżył się do typu panującego w innych krajach a przede wszystkim we Francyi, ujemne strony rządu nieznacznej a zwartej większości stronnictw pozostających przy władzy, pozostałyby w zasadzie i nadal, z pewną tylko modyfikacją na niekorzyść zwartości i jednolitości grupy politycznej pozostającej przy władzy. Siła wpływu poszczególnych stronnictw politycznych w stosunku do swobodnej działalności politycznej jednostek przy zastosowaniu zwłaszcza wyborów proporcjonalnych zwiększyłaby się raczej aniżeli zmalała. O ileby przytem nastąpiło jeszcze dalej idące rozdrobnienie małych stronnictw, nie możnaby i w tem widzieć skutku bezwzględnie dodatniego. Stronnictwa drobne mogłyby łatwo mieć wówczas sposobność ofiarowywania pomocy potrzebnej do uzyskania większości parlamentarnej w zamian za korzyści, dla nich samych tylko aktualne. Mogłyby tym sposobem być niejako premiiowane ponad ich właściwą wartość. Co najważniejsze atoli, do ideału, ażeby rząd odzwierciedlał wiernie wolę całego

społeczeństwa politycznego a przynajmniej jego znacznie przeważającej większości nie zbliżylibyśmy się o wiele. I nadal rząd parlamentarny mógłby być rządem niezna-
cznej większości, zdolnym do majoryzowania poważnej
mniejszości kraju. Mógłby nie szanować praw mniejszo-
ści, i nie urzeczywistniać w całej pełni interesu państwa.

V.

Doszliśmy do punktu, w którym staje się niezbędną
pewna retrospektywa na całość obrazu, dotychczas przed-
stawionego.

Dotychczasowa ocena systemu rządów gabinetu do-
prowadziła do wniosku, że będąc szczególnie podatnym
i elastycznym, daje się ten system najłatwiej z pomiędzy
wszystkich innych dostosować do warunków realnych, na-
wet bardzo odmiennych. Raz wprowadzony w życie od-
znacza się szczególniejszą trwałością, która stąd wynika,
że daje się on pogodzić harmonijnie z zasadą dziedzicznej
monarchii, że dając łatwe ujście politycznym przesileniom
przez zmianę gabinetu, usuwa temsamem elementy zapal-
ne, mogące bez tego rozsadzić z czasem formę ustroju
państwowego, że nakoniec, przedstawiając możliwość naj-
rychlejszego i najwierniejszego urzeczywistnienia się woli
politycznej większości kraju w składzie rządu i kierunku
jego polityki, czyni najpełniej zadość zasadzie politycznej
słuszności.

Z drugiej strony wykazuje system parlamentarny
dwa niezmiernie poważne niedomagania: Ideał silnego
rządu nie jest w nim urzeczywistniony o tyle, iż w ustro-
jach nie posiadających trwałej, konsekwentnej i zwartej
większości politycznej, rządy każdego z osobna gabinetu
utworzonego na jego zasadzie mogą się okazać rządami

niedomagania parlamentaryzmu

szczególnie niestałymi, chwiejnymi i krótkotrwałymi. Ideał zgodności woli kraju ze składem i polityką rządu nie jest w nim osiągalnym o tyle, iż rząd gabinetu parlamentarnego może być w danym razie wyrazem nie całej albo nawet znacznie przeważającej części opinii społeczeństwa politycznego lecz tylko jego nieznacznej większości.

Oba powyższe niedomagania sprowadzają się w ostatecznej linii do przyczyn leżących tuż obok siebie. Pierwsze do przyczyny, iż gabinet parlamentarny nie jest absolutnej większości dostatecznie pewny. Drugie, iż jest on wyrazem tylko nieznacznej, a zato oddanej mu bezwzględnie, większości parlamentarnej. Chcąc usunąć pierwszą z tych przyczyn, należałoby zapewnić gabinetowi oparcie o możliwie najsilniej skonsolidowaną, bezwzględnie mu oddaną większość: wówczas popadamy jednak w niebezpieczeństwo utworzenia silnego rządu partyjnego, mogącego lekceważyć opinię poważnej mniejszości. Chcąc naodwrot usunąć to ostatnie niebezpieczeństwo wraz z jego przyczyną, popadamy w pierwsze.

Dylemat, który wynika z tego zestawienia, prowadzi do przypuszczenia, iż na dnie systemu rządów parlamentarnych istnieje zasadnicze przeciwieństwo wewnętrzne, niepodobne do rozwiązania. Może też i nie kusilibyśmy się o nie, gdyby nie to, że mamy je przed sobą gotowe, równie świetne jak naturalne i że, co można podnieść z chlubą, zawdzięczamy je nie komu innemu jak intuicji nieśmiertelnych twórców Konstytucji polskiej z 1791 r. Polega ono na realizacji politycznej odpowiedzialności gabinetu przy pomocy nie zwyczajnej, lecz kwalifikowanej większości ciała przedstawicielskiego.

Rozwinięcie szczegółowe tej myśli, poprzedzimy paru uwagami natury ogólnej, które dotąd odkładaliśmy stale, jakkolwiek już kilkakrotnie wydawały się one potrzebne

do wyjaśnienia bardzo istotnej strony danego zagadnienia. Nawiążemy je do wyników, które osiągnęliśmy przy innej sposobności, pisząc o „celach użyteczności publicznej w rozumieniu powszechnego ustawodawstwa ekspropriacyjnego“, ze względu na zagadnienie interesu państwowego. Zestawiwszy poglądy Leuthold'a¹⁾, (akceptowane następnie przez Rehm'a, Jellinek'a), Neumann'a i Layer'a, doszliśmy tam do przekonania, iż konstrukcja pojęcia interesu publicznego, a także i interesu państwa na zasadzie objęcia niem i uwzględnienia interesów sprzecznych nie doprowadziła do wyniku zadowalającego. Konstrukcja pojęcia „interesu ogólnego“ („*Gesamtinteresse*“) oparta na przyjęciu „interesu przeciętnego“ („*Durchschnittsinteresse*“, u Jellinek'a: („*Durchschnitt aus Einzelinteressen*“) po wykluczeniu „interesu odrębnego“ („*Sonderinteresse*“) doprowadziły pierwszego z tych autorów do przyjęcia w gruncie rzeczy zasady prostej majoryzacji, co mu też wytykają zarówno Neumann jak i Layer; oryginalna próba oparcia pojęcia interesu publicznego na podstawie nieokreślonych w sposób dostatecznie jasny „naturalnych wspólnot interesu“ („*natürliche Interessengemeinschaften*“) doprowadziły znowu Layer'a wychodzącego z analogicznego założenia zasadniczego do wniosku, iż oprócz interesu samych publiczno-prawnych związków główną formą interesu publicznego jest „trwały interes większej ilości osób oznaczonej i dającej się oznaczyć podług zna-

1) Leuthold C. C.: „Öffentliches Interesse und öffentliche Klage“. Hirth's Annalen des deutschen Reiches. München u. Leipzig 1884, 323, 329 i n.; Neumann Fr. J. „Das öffentliche Interesse mit Bezug auf das Gebühren — und Steuerwesen, die Expropriation und die Scheidung von Privat — und öffentlichem Recht“. Hirth's Annalen, 1886, 390 i n.; Layer M.: „Prinzipien des Enteignungsrechts“ Leipzig 1902, 210 i n.

mion, wynikających z rzeczywistych stosunków realnego życia, jeżeli ta ilość osób okazuje się miarodajnym czynnikiem („*Potenz*“) w wewnętrznym życiu danego publicznoprawnego związku“. Jeżeli z przyjęcia metody i wniosków Leuthold'a nasuwa się konkluzja, że o istnieniu w danym wypadku lub nieistnieniu interesu państwowego rozstrzyga wzgląd na to, czy dany interes jest czy też nie jest interesem większości obywateli, to znowu z ostatecznych wyników pracy Layer'a zdaje się wynikać, iż dostatecznym kryterium istnienia interesu państwowego może być samo tylko pytanie, czy zbiorowość, o której interes jako interes trwały idzie w danym wypadku, okazuje się dostatecznie silnym i wpływowym czynnikiem w życiu państwa. W jeszcze dalszej konsekwencji dochodzimy w pierwszym razie do zasady, że interesem państwa jest każdy interes uznany jako taki przez większość obywateli państwa, w drugim do zasady, że może być nim także interes, uznany przez pewną dostatecznie silną i wpływową wspólnotę interesów, a więc także przez pewną klasę społeczną a może nawet zwarte konsorcjum handlowe czy przemysłowe, za jej trwały interes.

Obydwa wyniki okazują się niezadawalające ze względu na ich konieczne konsekwencje. Zasada prostej majorzacji interesów została w teorii potępioną z rzadką jednomyślnością jako zasada surowa i nieproduktywna, nienadająca się do oparcia na niej rozwoju kultury ani w kierunku materialnym, ani tem mniej moralnym i duchowym. Przeciwno oparciu idei prawa na tak sformułowanym pojęciu interesu wzdryga się bezwzględnie trzeźwy rozsądek panującej w świecie opinii. Jeżeli zaś kryterium majorzacji nie jest do przyjęcia, tem mniej może być za nie uznane kryterium jakiegokolwiek zwartej mniejszości. Dla konstrukcji pojęcia interesu państwowego, któreby

mogło być spożytkowane w dziedzinie prawa, trzeba zatem szukać innej, pewniejszej a przynajmniej mniej niebezpiecznej podstawy.

Niestety, nie można jej znaleźć ani wychodząc ze stanowiska zgodnego interesu wszystkich obywateli państwa ani ze stanowiska społecznego interesu jednostki. Pierwsze, to jest kryterium absolutnej zgodności, byłoby nieziszczalną chimera wobec przeciwnych wyników realnej obserwacji; drugie nie prowadziłoby do celu, gdyż po wyeliminowaniu istniejących przeciwieństw stwarzałoby dla rozległego pojęcia interesu państwowego podstawę zbyt wąską, niedostateczną. Pozostawałaby jedynie droga biorąca za punkt wyjścia nie — indywidualne, pozytywne interesy zbiorowe, wspólne mniejszej lub większej liczbie obywateli państwa, nie sprzeczne jednak z innymi interesami zbiorowymi, przynajmniej w obrębie tego samego państwa. Z pomiędzy wszelkich interesów zbiorowych należałoby zatem wykluczyć interesy sprzeczne albo przynajmniej interesy z istoty swojej negatywne, to jest już w założeniu swoim skierowane przeciwko innym interesom zbiorowym w obrębie państwa i przyjąć, że tylko pozostałe po tem wyłączeniu, to jest interesy zbiorowe pozytywne i niesprzeczne mogą stanowić podstawę do uznania w nich interesu państwowego, o ile przedstawiają się one jako dostatecznie powszechne, wspólne możliwie znacznej liczbie (niekoniecznie większości!) obywateli. Im okazałyby się one powszechniejsze, tem pewniej możnaby je uznać za interes państwa. I ta jednak droga nie okazuje się wystarczającą. Jeżeli przypuścimy, że interesy obywateli winny być przez państwo równo uznawane i chronione, skoro w stosunku wzajemnym obywateli obowiązywać ma zasada równości wobec prawa i skoro państwo rozporządza środkami, odda-

nymi mu przez wszystkich obywateli także na zasadzie równości — to przypuszczenie takie może okazać się trafne tylko w zastosowaniu do społecznie równych interesów obywateli. Niezawodnie, jeżeli państwo występuje wprost przeciw witalnym interesom części obywateli, albo jeżeli popiera takie interesy pewnej części obywateli, które wyraźnie, z istoty swojej, skierowane są przeciw interesom drugiej części obywateli i mogą być osiągnięte tylko przez upośledzenie i skrzywdzenie tych ostatnich — proste nadużycie siły, jakie w tem leży, nie może być usprawiedliwione nazwą interesu państwowego. Z drugiej strony mogą jednak zajść istotnie wypadki, w których stwierdzenie, czy i który z pomiędzy dwóch interesów zbiorowych, sprzecznych między sobą jest interesem pozytywnym, względnie negatywnym, nie okaże się wcale rzeczą prostą. Powtóre, gdyby się okazało, że w zasadzie oba interesy sprzeczne są z tego stanowiska równie uzasadnione, że w ogólności są społecznie równie doniosłe (bo n. p. równie powszechne) a mimo to nie mogą być urzeczywistnione równocześnie, gdyż urzeczywistnienie jednego z nich jest równoznaczne z nieurzeczywistnieniem się drugiego, nasuwa się wątpliwość, czy we wszystkich tego rodzaju wypadkach może państwo usunąć się od ingerencji i pozostawić rozstrzygnięcie swobodnej działalności odpowiednich grup społecznych? Im mniej jest w państwie zbiorowych interesów sprzecznych, im istniejące w niem interesy społeczne są powszechniejsze czyli im większe są grupy będące ich podmiotem, tem oczywiście uchwytnej dają się w niem stwierdzić interesy państwa i tem większe dla ich urzeczywistnienia może państwo nakładać ofiary. Bez względu wszakże twierdzić nie można, ażeby konstrukcję pojęcia interesów państwowych można było oprzeć na podstawie samych tylko niesprzecznych interesów zbiorowych.

Rozstrzyganie o ich istnieniu lub braku musi być tedy pozostawione w rezultacie polityce państwowej.

Istnieją wprawdzie dalej idące usiłowania a mianowicie, ażeby ze stanowiska politycznej celowości postawić pewne granice zbyt rozciągniętemu sposobowi pojmowania interesu państwowego,¹⁾ ażeby w każdym razie uzasadnić z tego stanowiska potrzebę zabezpieczenia przed państwem samodzielności społeczeństwa i twórczej zdolności jednostki, która jest w gruncie rzeczy głównym czynnikiem cywilizacji i wszelkiego rozwoju. Nigdy może w dziejach nie miały te usiłowania tak aktualnej, jak współcześnie, doniosłości! Mimo wszystko apelują one jednak znowu tylko od zła do dobrze zrozumianego interesu państwowego, są tylko postulatami polityki i uwzględnienie ich zależy w ostatecznej instancji znowu tylko od swobodnej oceny ciał rządzących.

Tem więcej zależy tedy od sposobu tworzenia czynnika rozstrzygającego o tem, co w danym razie jest interesem państwowym skoro w sposobie powoływania do życia tego czynnika leży w gruncie rzeczy jedyne zabezpieczenie realne, iż celem działalności rządu będzie istotnie dobrze zrozumiany, właściwy interes państwa.

W systemie rządów parlamentarnych rozstrzyganie w sprawach polityki państwowej a więc i w sprawie interesu państwowego jest poza ostateczną sankcją Korony,

¹⁾ Najbardziej znamienne głosy w tym przedmiocie przedstawiłem w pracy p. t.: „Wytłuszczenie w ustawodawstwie angielskim“. Kraków 1912. Streszczają się one najzwyczajniej w życzeniu, ażeby państwo wciągało w zakres swego bezpośredniego interesu tylko to, czego urzeczywistnienie przedstawia się jako nieodzowna konieczność, a co bez ingerencji państwa nie dałoby się urzeczywistnić z powodu, że działalność indywidualna podjąć się go nie chce, nie śmie lub nie może.

względnie prezydenta państwa, udziałem ciała przedstawicielskiego i gabinetu. Ogólnie biorąc, udział w decyzji dzieli się pomiędzy gabinet a parlament w ten sposób, iż parlament rozstrzyga o zasadach, gabinet zaś o ich zastosowaniu w praktyce. W gabinecie leży tedy punkt ciężkości praktycznej polityki a z nią — oczywiście w granicach zakreślonych wolą parlamentu — moc stanowienia o wszelkich bieżących interesach państwowych. Czyż decyzja, powołująca go do życia nie powinna dochodzić do skutku w sposób zabezpieczający ją silniej przed możliwością przypadku aniżeli inne, zwyczajne decyzje ciała ustawodawczego?

Jakkolwiek z reguły decyzje parlamentu dochodzą do skutku przy pomocy zwyczajnej większości głosów mogą przecież w ogólności istnieć i istnieją w rzeczy samej wyjątki i od tej reguły, tak samo jak istnieją pewne sprawy i interesy państwa, które ze względu na wyjątkową doniosłość lub trwałość uzasadniają potrzebę zabezpieczenia ich przed łatwością decyzji. Należą do nich w pierwszym rzędzie ustrój państwowy i zasadnicze, związane z nim urządzenia prawno-polityczne. Pomijając rozmaite inne sposoby, jakimi pewne konstytucje usiłowały zabezpieczyć owe urządzenia przed decyzją ciała ustawodawczych, któraby mogła sprowadzić ich zmianę, należy jako środek najpowszechniej w tym celu stosowany, wymienić normę, iż zmiana pewnych postanowień konstytucji może nastąpić tylko przez powzięcie decyzji niezwykłą, kwalifikowaną większością głosów.

Ale nie tylko ze względu na uchwały ustawodawcze może być dokonany wyłom w zasadzie głosowania większością. Jakkolwiek mniej liczne, istnieją przecież przykłady, polegające na zastosowaniu zasady większości kwalifikowanej także i do innego rodzaju uchwał ciała przed-

stawicielskiego, a w szczególności — co nas w danym miejscu obchodzi najwięcej — do wykonywania prawa kontroli nad administracją. Rzecz godna uwagi, że w niektórych państwach ściśle konstytucyjnych, więc znających tylko prawno-polityczną odpowiedzialność ministrów, mimo iż kwestyą podległą tu ewentualnemu rozstrzygnięciu jest pytanie natury ściśle jurydycznej, a mianowicie, czy w danym wypadku istnieje przestępstwo prawa, przyjęto dla stawiania ministrów w stan oskarżenia zasadę większości kwalifikowanej. Tak np. w Austrii na mocy obowiązującej ustawy o odpowiedzialności ministrów z 25 lipca 1867 r. jest wymagana kwalifikowana większość głosów zarówno przy uchwale (którejkolwiek z Izb) stawiającej ministra w stan oskarżenia jak i przy uchwale odstępującej od oskarżenia; co więcej takasama większość kwalifikowana wymagana jest tu przy skazującym ministra orzeczeniu Trybunału Stanu. Analogiczne uchwały, uzależniające postawienie ministra w stan oskarżenia przez ciało przedstawicielskie za przestępstwo prawa od większości kwalifikowanej, zawierają także ustawy konstytucyjne W. Księstwa Badeńskiego (art. 67 konstytucji z 22 sierpnia 1818 r. z modyfik. z 20 lutego 1868 r.), Turcji (art. 31 konst. z 22 grudnia 1876), Rumunii (art. 101 konstytucji z 30 czerwca wzgl. 12 lipca 1866 r.) i Serbii (art. 137 konst. z 5/18 czerwca 1903 r.).

Przewodnią myślą, którą kierowano się przy tworzeniu powyższych postanowień, musiało niewątpliwie być przekonanie, że w pewnych wyjątkowych wypadkach osiągnięcie decyzji ciała przedstawicielskiego w drodze zwyczajnej, absolutnej większości głosów, nie daje dostatecznej rękojmi, iż pewna decyzja jest istotnie rzetelnym i stanowczym wyrazem przeważającej większości.

Jeżeli to przekonanie uznamy za trafne, jeżeli uwzględnimy nadto to, co o roli gabinetu w systemie parlamentarnym powiedziano poprzednio, nasuwa się konsekwencya, że jeżeli przy której uchwale, to przy tej, która urzeczywistnia polityczną odpowiedzialność ministrów, winna przedewszystkiem mieć zastosowanie zasada kwalifikowanej większości Izby, względnie Izby posłów.

Tę też zasadę, czyniącą wyłom w postanowieniu najczelmem, iż „wszystko i wszędzie większością głosów udecydowane być powinno“, wprowadza Konstytucya Trzeciego Maja w znanym już ustępie artykułu VIII.

Zobaczmy, czy zasada powyższa wytrzymuje krytykę ze stanowiska politycznej celowości, względnie czy — jak to zapowiedzieliśmy — jest ona rzeczywiście w stanie usunąć oba główne niedomagania systemu parlamentarnego wystarczające, aby podać w wątpliwość jego użyteczność.

Nie jest trudne przeprowadzenie dowodu, że zasada kwalifikowanej większości, gdybyśmy nawet wraz z prawem wykonywania politycznej odpowiedzialności ministrów ograniczyli ją do Izby posłów (samo już istnienie drugiej Izby jest czynnikiem siły dla rządu parlamentarnego) uspokaja w sposób możliwie pewny wątpliwości, które przeciwko każdemu rządowi a więc i rządowi gabinetu mogą być podniesione i z tego względu, czy jego skład jest rzetelnym wyrazem przeważającej części politycznego społeczeństwa i czy jego polityka będzie w zgodzie z dobrze pojętym interesem państwa.

Ażeby się utrzymać przy władzy, gabinet nie może zadowolić się pewnością poparcia politycznego zwyczajnej większości parlamentarnej. Musi starać się o to, ażeby jego polityka odpowiadała znacznej większości. Nie może tedy postępować stronnictwo, ani zbyt jednostronnie. Zmuszony

do uwzględniania w swem postępowaniu opinii woli znacznej większości Izby a z nią i kraju, będzie też w pełniejszej mierze urzeczywistnić cel, wyprowadzony przez Courtney'a z faktu ciągłości życia narodu. Nie będzie od niego odbiegał raz w jedną to znowu w drugą stronę, lecz będzie zniewolony trzymać się głównego prądu. To przyniesie mu znowu tę korzyść, iż nie będzie w tym stopniu, co rząd stronnictwa absolutnej większości, zdany tylko na bezwzględną pomoc polityczną części społeczeństwa. Poza wypadkami nawet, w których kwestya bytu oddaje państwu w ręce bezwzględnie wszystkie siły i środki społeczeństwa, będzie mógł liczyć na spożytkowanie dla dobra publicznego w możliwie najpełniejszej mierze dobrej woli obywateli państwa. Klęska rozdarcia kraju na dwa wrogie i mniej więcej równoważące się obozy, niebezpieczeństwo ostrego i trwałego antagonizmu wielkich stronnictw, a z niem i główne ujemne cechy działalności stronnictw w życiu politycznem — będą musiały bodaj częściowo być usunięte albo złagodzone. Prawie zbyteczne dodawać, że stronnictwa drobne, które przy systemie parlamentarnym, opartym na absolutnej większości, zwłaszcza w niektórych stosunkach, mogą w zamian za ofiarowanie swego poparcia uzyskiwać korzyści nieproporcjonalne do swej siły i wartości, a może i wątpliwe ze stanowiska dobra państwa — muszą w systemie opartym na większości kwalifikowanej, okazać się mniej potrzebnymi, więc i zbytecznymi.

Czy jednak przyjęcie większości kwalifikowanej dla urzeczywistnienia odpowiedzialności politycznej ministrów może mieć również korzystny wpływ na usunięcie drugiego niedomagania systemu rządów parlamentarnych, jakim jest zmienność, niepewność i niestałość poszczególnych gabinetów?

Zauważyliśmy poprzednio, iż to niedomaganie jest udziałem rządów parlamentarnych w państwach, w których życie polityczne i parlamentarne opiera się na układzie nie dwóch, lecz kilku stronnictw, mniej więcej równych pod względem siły. Wskazaliśmy także, że źródłem niedomagania nie jest sam fakt istnienia kilku stronnictw, ale niepewność i niestałość stosunków politycznych, wyrażająca się w tem, że zarówno w kraju, jak i w ciele przedstawicielskiem przy ustawicznych fluktuacjach, zmianach i przeobrażeniach prądów i kierunków, przy braku stałej równowagi, wystarcza niejednokrotnie stosunkowo mała przyczyna do przechylenia szali z jednej strony na drugą. Strona, posiadająca dzisiaj absolutną większość, a z nią i rządy, może jutro bardzo łatwo ujrzeć się w mniejszości. Jest więc skutkiem tego niepewna, nie poczuwa się do dostatecznej siły i niezależności wobec parlamentu, pozwala na rozszerzenie jego ingerencji nawet kosztem własnej sprawności i sprężystości, zmuszona jest ulegać stronnictwom, czasem nawet drobnym i zawierać szkodliwe kompromisy, czasem nawet kosztem dobra publicznego.

Przesadna, niespokojna dążność do coraz to nowych zmian nie może być oczywiście uleczona żadnym systemem rządów. Jakimkolwiek będzie ustrój rządowy, będzie musiał tę właściwość uwzględnić, z nią się liczyć i przez odpowiednie przystosowanie sposobu funkcjonowania dążyć do usunięcia albo przynajmniej złagodzenia jej skutków ujemnych. Takim przystosowaniem systemu parlamentarnego jest oparcie go o większość kwalifikowaną, gdy przeciwnie utrzymanie w nim zasady większości absolutnej nie równoważy i nie przeciwdziała skłonności do zmiany, lecz raczej ją potęguje i utrwala. Wadliwości systemu parlamentarnego we Francji są winą

nie samego systemu, ani też samej skłonności do zmiany w stosunkach politycznych w kraju, lecz w ostatecznej linii są one winą braku odpowiedniego przystosowania tego systemu do właściwości kraju, a to z powodu zatrzymania w nim zasady większości absolutnej. Okażą to następujące uwagi:

Przy oparciu systemu parlamentarnego o większość absolutną istnieje dla stronnictw większości podwójna zachęta do sprowadzenia zmiany: łatwość jej uskutecznienia i prawdopodobieństwo przyjscia do władzy. Przeciągnięcie grupy jakich kilkudziesięciu lub nawet kilkunastu głosów na stronę silnej liczebnie i zwartej mniejszości może wystarczyć do przesunięcia dotychczasowej większości na stanowisko opozycji, a dotychczasowej opozycji na stanowisko rządzącej większości, do obalenia dotychczasowego, a równocześnie utworzenia nowego, własnego gabinetu. Wobec tej łatwości zmiany, a przede wszystkim łatwości utworzenia nowej większości rządzącej nie może każdorazowa większość liczyć nigdy na zupełną zwartość. Zawsze mogą się w niej znaleźć chwiejne elementy, które mając zapewnione miejsce w przyszłej większości, mogą ją dla niej porzucić. Gdy więc z przyjęciem zasady większości kwalifikowanej, łatwość utworzenia nowej większości, a więc i prawdopodobieństwo osiągnięcia ze zmiany bezpośredniej korzyści zostaną zmniejszone, mniejszość nie będzie mogła tak łatwo znaleźć dla usiłowanej zmiany dostatecznie podatnego gruntu w szeregach większości. Jej skutkiem musi więc być silniejsze i trwalsze skonolidowanie większości.

W dalszem następstwie musi znowu silniejsza zwartość większości oddziaływać korzystnie na pewność gabinetu i jego mniejszą zależność od chwilowych prądów i przełotnych nastrojów Izby. Już sam fakt, iż gabinet posiada

oparcie polityczne o ogromną liczebną przewagę w ciele przedstawicielskiem postawi go mocniej na nogach. Utrwalenie rządzącej większości zmniejszy obawę utraty rządów, zmniejszy też potrzebę szkodliwych kompromisów. Skutkiem tego musi się stać gabinet odporniejszym, mniej powolnym wobec chęci przesadnej ingerencji i kontroli jego działalności ze strony Izby. Stanie się wobec tego rządem sprawniejszym i bardziej sprężystym. Z drugiej strony muszą te konsekwencje oddziaływać także na podniesienie poziomu i zdrowia życia politycznego.

Tym sposobem, pominąwszy wskazane w poprzednim rozdziale wypadki wyjątkowe, w których także zastosowanie systemu rządów parlamentarnych nie byłoby w stanie usunąć wszystkich trudności, należy przyjąć, iż system ten wytrzymuje zwycięsko krytykę ze stanowiska politycznej celowości, a to przy odpowiednim przystosowaniu go do istniejących stosunków politycznych, które znowu jest ułatwione jego giętkością i podatnością, zdolnością do uwzględnienia — jak okazuje przykład Anglii — nawet bardzo szybkich, ciągłych przeobrażeń w stosunkach wewnętrznych państwa. Także w państwach, w których istnieje więcej niż dwa stronnictwa politycznych, daje on rękojmię, iż na jego podstawie będzie mogła być dokonana konsolidacja sił narodowych, obejmująca główne stronnictwa polityczne kraju w celu wytworzenia dobrego i silnego rządu.

System rządów gabinetowych nie stawia z istoty swojej społeczeństwu politycznemu, które się nim rządzić pragnie, żadnych postulatów wyjątkowych. Przyjąwszy go, muszą się jednak społeczeństwa rządzić naprawdę same. Dobrze rządzić się nim mogą tylko społeczeństwa dojrzałe, z drugiej zaś strony zdrowe i zdolne do życia.

Dla społeczeństw surowych, bez doświadczenia opartego na własnej tradycji politycznej, będzie on zapewne przedwczesnym. Dla drugich, dla społeczeństw chorych, niema wogóle ustroju prawnopolitycznego, któryby mógł okazać się dobrym — przypuściwszy oczywiście, że społeczeństwa takie istnieją w rzeczy samej.



285947

PRZEGLĄD TREŚCI:

Objaśnienie tematu	Str. 1—4
------------------------------	-------------

Część pierwsza:

System rządów gabinetu i jego rozpowszechnienie:

I. Premisy systemu angielskiego	7— 12
II. Sposób tworzenia gabinetu	13— 21
III. Jego odpowiedzialność i kwestya ustąpienia	22— 31
IV. Wewnętrzna budowa gabinetu i sposób jego działania	32— 44
V. Rozpowszechnienie systemu parlamentarnego	45— 54

Część druga:

Rozbiór krytyczny systemu:

I. Postulaty ustroju rządowego ze stanowiska polityki. Idea zgodności pomiędzy systemem rządu a wolą i właściwościami narodu	57— 68
II. Sprawa pogodzenia rządów gabinetu z ustrojem monar- chicznym	69— 77
III. Rządy gabinetu ze stanowiska idei trwałości i siły władzy rządowej	78— 88
IV. Rządy gabinetu ze stanowiska idei zgodności pomię- dzy wolą społeczeństwa politycznego a organizacją i działaniem rządu	89—108
V. Krytyczna retrospektywa na całość systemu; uzasa- dnienie korektywu kwalifikowanej większości	109—123

TEGOŻ AUTORA SĄ W HANDLU KSIĘGARSKIM:

1. **Wywłaszczenie w ustawodawstwie angielskiem (1845—1907).** Szkic prawnohistoryczny. Kraków, Nakł. Akademii Umiejętności. 1912.
 2. **Nowy projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznem.** Lwów, Nakł. Macierzy polskiej. 1912.
 3. **Sejmowa reforma wyborcza a ugoda polsko-ruska.** Lwów, Nakł. Rady narodowej. 1912.
 4. **Kataster narodowościowy i jego następstwa prawne i polityczne.** Lwów, Nakł. Rady narodowej. 1912.
 5. **Reforma Sejmu a kurya wielkiej własności.** Lwów, Nakł. „Jedności”. 1913.
 6. **Proporcjonalność w zastosowaniu do sejm. ord. wyb.** Lwów, Nakł. „Jedności”. 1913.
 7. **Dotychczasowy przebieg sprawy reformy w Sejmie.** Lwów, Nakł. „Jedności”. 1913.
 8. **Zmiana konstytucji krajowej.** Lwów, Nakł. „Jedności”. 1914.
 9. **Cele „użyteczności publicznej” w rozumieniu powsz. ustawodawstwa ekspropriacyjnego.** Wydanie II. Nakł. Gubrynowicza. Lwów. 1914.
 10. **Prawno-państwowe stanowisko Galicyi i innych krajów przedlitawskich.** Szkic prawnopolityczny. Lwów, Nakł. Księg. Gubrynowicza i S. 1915.
 11. **Zakres sejmowego ustawodawstwa Galicyi w świetle ustaw konstytucyjnych a historycznej rzeczywistości.** Przyczynek do badań z dziedziny autonomii. Kraków, Skład główny w Księgarni Gubrynowicza i Syna we Lwowie. 1916.
-