

Dr. Robert Redslob
Profesor Uniwersytetu Strasburskiego

Myśli o reformie konstytucyjnej*.

Rozwiązanie Izby

Obecnie zastanawiają się we Francji, nad kwestją reformy konstytucyjnej.

Istnieje zagadnienie, czy w chwili, kiedy Republika jest silnie ugruntowana i niczem niezagrożona, nie należałoby wzmocnić stanowiska władzy wykonawczej, która od r. 1875 zajmuje miejsce podrzędne w stosunku do parlamentu.

Istotnie nasi ministrowie mogą być atakowani, nie mając środków obrony. Ministerium bywa pociągane do odpowiedzialności nadzwyczaj często, i w sposób niebywale gwałtowny, podczas gdy jedyne logiczne przeciwdziałanie tym ata-

*) Za powyższy artykuł, napisany specjalnie dla „Ruchu” Redakcja składa serdeczne podziękowanie. Prof. Redslob jest autorem cennych prac z dziedziny parlamentaryzmu, a w szczególności:

Die Staatstheorien der franzoesischen Nationalversammlung von 1789. 1912. Veil und Co, Leipzig. 360 p.

Abhaengige Laender. (Par exemple Alsace-Lorraine, Royaumes et Pays d'Autriche, Croatie-Slavonie. Bosnie-Herzegv. Finlande) 360 p. 1914 mgrne Editeur.

Das Problem des Voelkerrechts. (Essai d'une théorie sur une Future Société des Nations). 1917 même Editeur. 400 p.

Die Parlamentarische Regierung. 250 p. (Etude historique et comparative). 1918. Mohr Tübingen.

Histoire des grands principes du droit des Gens. 1923. Rousseau Paris éd. 600 p.

Le Régime parlementaire nouvelle éd. contenant L'Allemagne, la Tchecoslovaquie, l'Autriche. 1924. Giard Paris éd.. 300 p.

De Cracovie à Budapest par les montagnes de la Tatra. Berger Levrault Nancy éd. 1925. Récit de ma mission univ. à Cracovie, 80 p. de mon voyage à Zakopane, Morskie Oko etc. dédié à la faculté de droit de Cracovie.

kom — rozwiązanie, jest niewykonalne. Ciało prawodawcze może miażdżyć, nie będąc samo narażone na zmiażdżenie. Z tego wynika, że ma ono istotną przewagę i że równowaga władzy nie jest zachowaną.

Jakim sposobem rozwiązanie, rzecz przewidziana ustawodawczo, w rzeczywistości pozostała literą martwą? To zjawisko wynika z całego szeregu okoliczności¹⁾.

Pierwsza zaporą wynika z instytucji prawnej: Ustawa konstytucyjna nie zezwala na rozwiązanie Izby, jak tylko za zgodą Senatu.

Przypomnijmy sobie nieszczęśliwe wypadki z maja 1877 r., które tak zdyskredytowały rozwiązanie, że opinia publiczna poczytała je niemal za zamach stanu.

Wreszcie, niektórzy utrzymują, że jednym z powodów tego stanu rzeczy, jest brak prestiżu najwyższej władzy Republiki. W myśl ich tezy konstytuanicy z r. 1875 po zaburzeniach drugiego cesarstwa, ograniczyli prezydenturę tak ciasnemi ramami, że ją ostatecznie osłabili.

Prezydent, którego wybór dokonywa się przez ciało prawodawcze w tym celu specjalnie stworzone z obydwu Izb pod nazwą zgromadzenia narodowego znajduje się w moralnej zależności od tego zgromadzenia. Nadto nie posiadając możliwości sprzeciwienia się rewizji Konstytucji, nie mógłby nawet przeszkodzić w wypadku nadzwyczajnym unicestwieniu swej własnej władzy. Aby rozwiązać izbę parlamentarną trzeba rozporządzać władcą, a władza, która przypadła w udziale prezydentowi trzeciej Republiki, nie jest wystarczająca.

Zapamiętajmy bowiem sobie dobrze ten fakt pierwszorzędnej wagi: rozwiązanie jest niewykonalne we Francji. Podobne zjawisko nadaje specjalne piętno Konstytucji roku 1875, nie pozwalając jej być prawdziwą Konstytucją parlamentarną.

Oczywiście wiemy jaką pierwszorzędną rolę odegrała instytucja rozwiązania w ustroju parlamentarnym, na którym wzorowali się Anglicy.

¹⁾ Usiłowałem je zanalizować in extenso w mem dziele „Le régime parlementaire” studjum nad instytucjami Anglii, Belgii, Węgier, Szwecji, Francji, Czecho-Słowacji, Ces. Niemieckiego, Prus, Bawarii, Austrii. (Marcel Giard, 1924).

Cechą charakterystyczną tego ustroju jest równowaga władzy wykonawczej i prawodawczej. Obie władze ściągają się, posiadając równomierne atrybucje. Ponad niemi dla przywrócenia zagrożonej harmonji, dla rozstrzygnięcia konfliktów, hamujących wspólną pracę, stoi naród, sędzia najwyższy.

Naród, a dla większej ścisłości ciało wyborcze jest władcą państwa. Ale naród nie działa z własnej inicjatywy, zabiera głos tylko, gdy się odnoszą do jego wyroku. Wezwanie do Narodu odbywa się zapomocą rozwiązania. Ono uruchamia naród i wskrzesza jego istotne panowanie.

Wobec tego jeżeli rozwiązanie nie jest możliwe, staje się oczywistem, że ciało wyborcze nie może się stać najważszym arbitrem, zwłaszcza w chwili krytycznego sporu. To właśnie ma miejsce w Republice francuskiej: Naród ma sposobność dyktować swoją wolę, w ciągu zwykłych wyborów do izby deputowanych, które odbywają się co 4 lata, lecz nie mamy środków zasiągnięcia jego woli w przerwach między wyborami. — Z czego wynika, że jego interwencja w każdej chwili tak jak w Anglii, jest niemożliwa. Dzięki temu izba ma kompletną swobodę działania w okresach stałych. I można zastosować do Francji współczesnej sławne powiedzenie Rousseau o Anglii „Naród myśli że jest wszechwładnym, ale myli się, jest nim tylko podczas wyborów dla Parlamentu”.

Zachodzi więc pytanie: Czy możliwem jest przeprowadzić w naszym kraju taką rewizję Konstytucji, któraby pozwoliła na przeprowadzenie w każdej chwili rozwiązania, zaniechanego od r. 1877.

Jedna z istniejących przeszkód: konieczność uzyskania zgody senatu jest łatwą do usunięcia: wystarczy usunąć paragraf, ustanawiający ten przepis.

Poważniejsza przeszkoda wynika z faktu, że rozwiązanie od pół wieku wyszło z użycia. Przesadnem byłoby twierdzenie, jakoby pamięć 16-go Maja i 2-go cesarstwa działały dotychczas na opinię publiczną, wzbudzając obawę i nieufność do władzy wykonawczej. Faktem jednak jest, że się utarła niejako tradycja, że rozwiązanie jest rzeczą zapomnianą w naszym publicznem życiu. A więc, czy jej wskrzeszenie nie byłoby rzeczą zanadto śmiałą? Czy nagły widok błysku broni, która rdzewiała przez dłuższy czas w arsenałach historii, nie przeraziłby narodu?

Odpowiem, że mąż stanu, któryby chciał wprowadzić

w życie rozwiązanie, musiałyby przygotować opinię publiczną, wykazując użyteczność przedsięwzięcia, robiąc nacisk na argument rozstrzygający, że rozwiązanie izby parlamentarnej nie jest sztuką ryzykowną, lecz jest odwołaniem się do suwerennego narodu.

Dodajmy, że jeżeliby Zgromadzenie Narodowe zebrało się w Wersalu dla zniesienia przepisu uzależniającego rozwiązanie od zgody Senatu, to fakt ten będzie już dostateczną zapowiedzią wskrzeszenia dawnej instytucji, tak, że pojawienie się jej samej nie będzie stanowić zbytnej niespodzianki.

Pozostaje trzecia przeszkoda: obniżenie prestiżu, co jest bolączką najwyższej władzy i wynikająca z tego trudność spełnienia takiej czynności autorytatywnej, jaką jest rozwiązanie Parlamentu.

Zastanawiano się nad sposobem nadania, brakującego prestiżu Prezydentowi i postawienia go narówni z Izba. Proponowano różne metody. Dążą one wszystkie do tej samej zasady: to jest do zmiany, lub przynajmniej rozszerzenia formy wyborów Prezydenta, aby umożliwić bliższy kontakt, między władzą wykonawczą, a ludem, źródłem wszelkiej władzy. Zbytecznym jest Wymienianie wszystkich koncepcyj. Wpadają z jednej ostateczności w drugą. Mamy projekt konserwatywny i ostrożny: zachowania prawa Izby, istniejącego w wyborze Prezydenta, ale z dołączeniem rady generalnej, któraby głosowała w całości, albo przez deputację. Z drugiej strony ruch radykalny i śmiały doradza nawet wskrzeszenie Prezydentury, powstałej z głosowania powszechnego.

Nie ulega wątpliwości, że Prezydent, wybrany przez cały naród, ma więcej uroku, niż Prezydent, wybrany w ciasniejszym kółku. Lecz nie rozumując nad tą mglistą formułą, rozważmy raczej starannie, co następuje: Możliwym jest, że wybory powszechne, wynoszące człowieka na najwyższe stanowisko, są wyrazem czci dla jego osoby, inteligencji, charakteru lub zasług, które on położył. W tym wypadku będzie się Prezydent cieszył zaufaniem narodu przez cały czas trwania swego mandatu. Lecz jest również możliwym, że jednostka, wybrana Prezydentem, została nim, z tej prostej przyczyny, że była przewodcą najsilniejszej partii. W tym wypadku wpływ jego utrzyma się lub upadnie, zależnie od przewagi jego stronników politycznych. W danym wypadku będzie to kwestja większości. Wobec tego, jeżeli w czasie nowych wyborów, stronnictwo jego poniesie klęskę, Prezydent, będący dotych-

czas wybrańcem narodu, przestanie nim być od tej chwili. Pozostanie osobistością historyczną, ponieważ jego stanowisko było oparte na chwilowej opinii, należącej już do przeszłości. Będzie to zjawisko tem jaskrawsze, gdy sam Prezydent doprowadzi do zmiany w ugrupowaniu względnych sił partyjnych, ogłaszając rozwiązanie i zarządzając nowe wybory. W tym wypadku będzie pobitym przez samego siebie i będzie musiał się zastanowić, czy nie należy mu zrezygnować z władzy. Jednym słowem będzie się czuł zbliżonym do ministra odpowiedzialnego, którego istnienie jest związane z większością. Otóż, jeżeli tak się złożą okoliczności, mechanizm zostanie spaczony, i Prezydent wyjdzie ze swojej prawdziwej roli. A więc wyciągnijmy wniosek: Wielu Francuzów życzy sobie mieć Prezydenta o szerszym zakresie działania. Podobna reforma jest stanowczo pożądana. Ale jak ją zrealizować? Jeśli się nie posiada człowieka w stylu Waszyngtona lub Thiersa, trzeba z konieczności oprzeć aurytet Prezydenta na sile, podtrzymujących go stronnictw. Wtenczas otrzymamy Prezydenta silnego, ale politycznego. Jednak Prezydent polityczny nie jest prawdziwym Prezydentem

Takie jednak rozumowanie, według mnie, może prowadzić na fałszywe drogi. Sądzę, że nie trzeba rozstrzygać problemu rozwiązania, zmieniając formę wyboru Prezydenta. Zapewne, rozwiązanie jest aktem władzy, który nie może być wykonany przez organ, pozbawiony prestiżu. Lecz trzeba unikać przesady. Prezydent trzeciej Republiki nie jest pozbawiony wszelkiego prestiżu, jak niektórzy twierdzą. W: każdym razie jest wielką osobistością. Jest, przynajmniej pośrednią drogą, wybrańcem ludu i, o ile deputowani biorą udział w głosowaniu, sposób jego wyboru nie różni się wiele, od głosowania dwustopniowego, praktykowanego w Stanach Zjednoczonych. Z drugiej strony nie trzeba tego zapominać, iż rozwiązanie nie jest jedynie aktem władzy. Jest również zwroceniem się do narodu a zarazem metodą, której zadaniem jest przedstawić zaistniały konflikt między dwoma władzami suwerennemu narodowi. Oczywiście nie jesteśmy w Niemczech przedwojennych, gdzie rozwiązanie było aktem niełaski monarszej, którą on wyrażał parlamentowi, karą, którą wymierzał niesfornym deputowanym. We Francji wierzymy w suwerenność narodu. A w kraju takim jak nasz, gdzie referendum nie istnieje, nie może się wyraźniej objawić suwerenność

narodu jak przez jego arbitraż w sporach między dwiema władzami konstytucyjnymu. Rozwiązanie jest środkiem, który sam przez się powinien się cieszyć wielką popularnością, ponieważ przenosi środek ciężkości władzy do ciała wyborczego, czyli do narodu. Najważniejszym jest, by opinia pojęła należycie istotę rozwiązania. Wtenczas nie będzie sprzeciwiać się temu środkowi, będzie go raczej podtrzymywać. Tembardziej będzie go popierać, że przejście autorytetu w ręce ludu i bezpośrednie uzależnienie władzy od jego woli najwyższej, są obecnie na porządku dziennym, co nam tak wyraźnie wykazały wypadki we Włoszech i Hiszpanji.

Wnioskuje, że problemat rozwiązania jest problematem psychologii politycznej. Najważniejsze, by opinia wyjaśniła sobie istotę tego aktu. Skoro opinia będzie dobrze przygotowana, trzeba będzie, by któryś z Prezydentów spełnił akt odwagi, ogłaszając rozwiązanie i wskrzeszając tym sposobem instytucję zapisaną w karcie konstytucyjnej, w roku 1875. Dla przywrócenia tej instytucji niema potrzeby burzyć naszych ustaw konstytucyjnych. Jedynie przepis, wymagający zgody Senatu powinien być zmieniony. Inne przepisy mogą pozostać nienaruszone, gdyż zawsze jest niebezpiecznie wzruszać gmach Konstytucji, który się utrzymał przez tak długi przeciąg czasu. Ustrój polityczny potrzebuje siły moralnej, a nic mu nie jest w stanie dać jej tyle, co trwałość.

Otóż dlatego w kwestjach konstytucyjnych metoda doświadczalna i przystosowania jest daleko więcej warta, niż metoda cięcia, która niszczy, by tworzyć na nowo.