

Dr. Antoni Peretiatkowicz
Profesor Uniwersytetu Poznańskiego

Kryzys parlamentaryzmu

1. Instytucja parlamentu — 2. Rządy parlamentarne. — 3. Krakowska doktryna konstytucyjna. — 4. Władza Prezydenta.

I'.

W ostatnich latach słyszymy coraz częściej skargi na parlamentaryzm współczesny. Coraz częściej mówi się o kryzysie parlamentaryzmu. Przeciwnicy parlamentaryzmu zwracają uwagę na trudności utworzenia silnego rządu w Polsce, we Francji, w Niemczech, na sztuczność dawnego bloku rządowego Lloyd Georga, na ruch faszystów we Włoszech. Wyciągają stąd wniosek, że parlamentaryzm współczesny przechodzi kryzys i zostanie zastąpiony przez inne czynniki polityczne..

Ażeby zdać sobie sprawę ze słuszności tego stanowiska, należy pamiętać, że pojęcie „parlamentaryzmu” obejmuje 2 składniki odmienne: 1) instytucję parlamentu i 2) rządy parlamentarne czyli gabinetowe.

Instytucja parlamentu może istnieć bez rządów parlamentarnych. Może bowiem istnieć parlament, który sprawuje władzę ustawodawczą i kontroluje legalność działań rządowych, ale który nie decyduje o składzie rządu i o kierunku polityki rządowej. System ten widzieliśmy przed wojną w Niemczech, a utrzymał się on do dnia dzisiejszego na terenie amerykańskim. Instytucja parlamentu opiera się na 2 zasadach: 1) że społeczeństwo ma stanowczy udział we władzy ustawodawczej, 2) że społeczeństwo wykonywa ten udział nie bezpośrednio, ale pośrednio, przez reprezentantów, przez posłów. Parlament w granicach powyższych i pożyteczność tej instytucji nie będą chyba przez nikogo kwestionowane. Doświadczenie historyczne bowiem wykazało liczne zalety parlamentaryzmu w porównaniu z innymi systemami politycznym.

Gdybyśmy usunęli instytucję parlamentu, co mogłoby ją zastąpić? Czy absolutyzm monarchiczny na wzór dawnej Rosji? Tego chyba nikt nie pragnie. Czy demokracja bezpośrednia z głosowaniem całego ludu nad każdą ustawą? Jest to w dużych państwach niemożliwe. Czy bolszewizm negujący parlamentarizm? Ten system wykazał swoją nieudolność na terenie rosyjskim. Czy może faszyzm włoski? Ale faszyzm nie jest żadnym systemem konstytucyjnym, tylko akcją chwilową dla oddania władzy państwowej w określone ręce. Mussolini po objęciu władzy zwrócił się o formalne poparcie do parlamentu i w ten sposób uznał prawnie samą instytucję parlamentu. Mussolini obalił „rządy parlamentarne” na terenie włoskim, ale nie „instytucję parlamentu”.

Jeżeli przeto mówimy o „kryzysie parlamentarizmu” w czasach współczesnych, to mamy na myśli nie instytucję parlamentu, ale ten drugi składnik „parlamentarizmu”, mianowicie rządy parlamentarne.

2.

Rządy parlamentarne, jak wiadomo, są pochodzenia angielskiego. W Anglii powstały najwcześniej, w Anglii rozwinęły się i przybrały swą formę klasyczną. Złożyły siłę na to przyczyny historyczne, okoliczności poniekąd przypadkowe, mianowicie powołanie na tron angielski niemieckiej dynastji hanowerskiej. Król Jerzy I nie znał swego kraju, nie znał języka angielskiego, nie mógł przewodniczyć na Radzie Ministrów i z natury rzeczy powoływał do steru rządów ludzi, mających oparcie w większości parlamentarnej i mogących rządzić w zgodzie z opinią społeczną całego kraju, wzmacniając w ten sposób sytuację monarchiczną króla. W dalszej ewolucji rozwinęły się na terenie angielskim pewne określone zasady rządów parlamentarnych.

Zasady te (jednolitość gabinetu, solidarność gabinetu itd.) są powszechnie znane, gdyż zostały później przejęte przez inne kraje, które wprowadziły u siebie rządy parlamentarne. Jednakże zaznaczyć należy, iż system angielski różni się nieco od systemów innych krajów, a mianowicie w Anglii: 1) posłowie uważają za swój obowiązek utworzyć określoną większość parlamentarną, 2) leader stronnictwa reprezentują-

cego większość parlamentarną jest nie tylko kierownikiem rządu, ale także kierownikiem większości parlamentarnej. Premier w Anglii jest nie tylko prezydentem gabinetu, ale także szefem faktycznym swego stronnictwa, które jest kierowane przez premiera w swej pracy parlamentarnej. Kiedy w listopadzie 1922 r. konserwatyści angielscy postanowili wystąpić przeciw Lloyd-George'owi, postawili przedewszystkiem pytanie, kto będzie leaderem stronnictwa? Leaderem stronnictwa został Bonar Law, mianowany następnie przez króla premierem, który przeprowadził wybory do parlamentu i obecnie kieruje nie tylko władzą rządową, ale również władzą ustawodawczą. Rezultatem tego jest wielka jednolitość najwyższej władzy państwowej w Anglii i wielka siła rządu angielskiego.

Natomiast w innych krajach europejskich można istotnie mówić o kryzysie parlamentaryzmu w znaczeniu kryzysu rządów parlamentarnych - W państwach kontynentalnych bowiem przeważnie brakuje określonej i zwartej większości parlamentarnej, brakuje przeto kardynalnego warunku normalnego funkcjonowania „rządów parlamentarnych”. Bez określonej i zwartej większości nie może być silnego rządu, gdyż wszelki rząd w tych warunkach musi lawirować między stronnictwami, obawia się narazić którejkolwiek partji i w rezultacie jest zupełnie niedołączny.

W okresie przedwojennym kryzys parlamentaryzmu nie występował tak jaskrawo jak obecnie, ponieważ przed wojną przeważna część państw europejskich miała ustrój monarchiczny. Monarsze przysługuje zawsze prawo formalne powoływania rządu według uznania własnego. Wiele monarchów korzystało w rzeczywistości z tego prawa, zwłaszcza wówczas, gdy większość parlamentarna nie była wyraźnie określona. Monarsze przysługuje również prawo rozwiązywania parlamentu na wypadek, gdyby okazał się niezdolnym do wypełnienia swoich funkcji. Prawo to jest bardzo ważnym czynnikiem oddziaływującym na parlament w kierunku utworzenia niezbędnej większości. Korzystanie z tego prawa przez niektórych monarchów widzieliśmy także w czasach powojennych. Faktyczna rezygnacja z uprawnień po-

wyższych przez króla włoskiego — jakkolwiek parlament włoski nie mógł wytworzyć określonej większości i silnego rządu — była jednym z powodów ruchu nacjonalistycznego, znanego pod nazwą faszyzmu. Faszyzm włoski spowodował obalenie nie parlamentu, ale „rządów parlamentarnych”, wskrzeszając przysługujące królowi prawo powoływania rządu według własnego uznania. Mam tu na myśli, rzecz jasna, skutki konstytucyjne faszyzmu, nie zaś kwestję środków politycznych przez faszystów stosowanych, gdyż ta ostatnia kwestja, jako wybiegająca poza granice prawa, nie należy do naszego tematu.

Kryzys parlamentaryzmu zaostrzył się szczególnie silnie w okresie powojennym, co pozostaje w związku z okolicznością, iż znaczna część ustrojów monarchicznych runęła, ustępując miejsca ustrojom republikańskim. W tych ostatnich wprowadzono przeważnie system „rządów parlamentarnych” już nie jako instytucję zwyczajową, ograniczoną formalnymi uprawnieniami monarchy, ale jako zasadę konstytucyjną, stanowiącą najważniejszą sprężynę w mechanizmie prawno-politycznym. System ten, jak wiadomo, został przyjęty również w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3.

Przy tworzeniu konstytucji polskiej zarysowały się 2 koncepcje zasadniczo różne: jedna, którą moglibyśmy nazwać krakowską doktryną konstytucyjną, i druga, reprezentowana przez większość sejmową, która ostatecznie zwyciężyła.

Krakowska doktryna konstytucyjna odnosi się negatywnie do rządów parlamentarnych i dąży do oparcia konstytucji polskiej na wzorze amerykańskim. Widzieliśmy ją w projekcie konstytucji, opracowanym przez ankietę, powołaną przez rząd na początku 1919 roku, gdzie największą rolę odgrywał Prof. Bobrzyński i gdzie wprowadzono wybór Prezydenta Rzeczypospolitej przez cały naród (w formie pośredniej) według wzoru amerykańskiego.¹⁾ Spo-

¹⁾ Przeciw wyborowi Prezydenta przez cały naród głosowali: Prof. Cybichowski i B. Koskowski.

tykamy ją często w artykułach „Czasu” i w stosunku tego pisma do polityki bieżącej. Najwyraźniej została uwydatniona w książce zbiorowej niedawno wydanej w Krakowie p. t. „Nasza konstytucja”, zwłaszcza w artykułach Prof. Estreichera i Prof. Jaworskiego. Stosunek ich do naszej konstytucji jest wyraźnie negatywny. Krytykują ją dosadnie ze stanowiska swej określonej ideologii politycznej. Tym punktem, który wywołuje największe obawy profesorów krakowskich, jest wprowadzona do naszej konstytucji zasada „rządów parlamentarnych” i faktyczna zależność Prezydenta Rzeczypospolitej od Rządu i Sejmu.

Miałem sposobność na łamach tego czasopisma¹⁾ przedstawić obszerniej słabe strony krakowskiej doktryny konstytucyjnej i wykazać niebezpieczeństwa polityczne związane z jej zastosowaniem. Wytworzyłaby ona dwoistość najwyższej władzy państwowej i mogłaby wywołać w pewnych warunkach walkę u góry bez wyjścia legalnego, narażając państwo na stosunki meksykańskie.

Do uwag poprzednich pragnąłbym jeszcze dodać, że powołanie Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe ułatwia wybór kandydatów „kompromisowych”, podczas gdy wybory Prezydenta przez cały naród z natury rzeczy wysuwają na plan pierwszy silne indywidualności, kandydatury „bojowe”, przez co jeszcze bardziej zaostrza się walka różnych czynników władzy u góry, z wielką szkodą dla całego państwa.

Podkreślić także należy łatwość techniczną wyboru Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe w porównaniu z wyborem przez cały naród. Może to niekiedy mieć poważne znaczenie polityczne. Wyobraźmy sobie np. sytuację polityczną po zabójstwie śp. Prezydenta Narutowicza, gdyby trzeba było przystąpić do wyborów nowego Prezydenta przez cały naród.

4.

Z uwag powyższych wynika, że zasadniczo słusznym było, oparcie naszej konstytucji na wzorze francuskim, nie zaś

¹⁾ Ruch prawniczy i ekon., 1923, zeszyt 1-szy, str. 52—59.

na wzorze amerykańskim. Słuszną jest zasadnicza tendencja naszej konstytucji do wytworzenia jednolitej najwyższej władzy państwowej, którą w republikach może reprezentować jedynie czynnik parlamentarny. Z chwilą powstania określonej i zwartej większości sejmowej Prezydent powinien ograniczyć się do roli formalnej i roli reprezentacyjnej.

A jeżeli tej określonej większości nie ma?

Tu właśnie tkwi główna przyczyna kryzysu parlamentaryzmu współczesnego i tu zaczynają się pewne wątpliwości co do naszej konstytucji.

Ponieważ Sejm nie zawsze jest zebrany, ponieważ nie zawsze może wytworzyć określonej większości dla poparcia pewnego rządu, przeto Prezydent Rzeczypospolitej musi posiadać znaczną władzę prawną. Bo musi istnieć jakaś rezerwa prawna, jakaś kłapa bezpieczeństwa dla powyższych sytuacji wyjątkowych, które niestety stają się coraz częstsze. Konstytucja nasza idzie w tym względzie za wzorem francuskim i nadaje istotnie Prezydentowi znaczną władzę prawną, a przede wszystkim prawo powoływania premiera według własnego uznania. Wprawdzie mianowani przez Prezydenta ministrowie mogą być obaleni przez Sejm zwyczajną większością¹⁾, jednakże to prawo inicjatywy przy powoływaniu rządu może mieć bardzo duże znaczenie praktyczne w wypadku braku określonej większości sejmowej.

Pozatem przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej szeregi innych ważnych uprawnień formalnych, których wymienić nie będę, gdyż są dostatecznie znane. Natomiast zaznaczyć należy z naciskiem, iż w konstytucji naszej Prezydent został pozbawiony tego zasadniczego prawa, które się ściśle wiąże z systemem „rządów parlamentarnych”, mianowicie prawa rozwiązania Sejmu. Wprawdzie konstytucja nasza pozwala Prezydentowi rozwiązać Sejm, ale za zgodą $\frac{3}{5}$ Senatu, który się jednocześnie także rozwiązuje. Przy tym zastrzeżeniu zgoda Senatu jest mało prawdopodobna, zwłaszcza gdy się zważy, iż skład polityczny Sejmu i Senatu jest

¹⁾ Czy nie właściwsze byłoby sformułowanie „bezwzględna większość”, skoro „zwyczajna większość” może być przypadkowa?

podobny. Prawo rozwiązania Sejmu powinno przysługiwać Prezydentowi, gdyż jest ono koniecznym uzupełnieniem i konieczną korekturą „rządów parlamentarnych”. Jeżeli Sejm nie może wytworzyć żadnej określonej większości, oznacza to, iż nie jest zdolny do spełnienia swej zasadniczej funkcji i powinien być rozwiązany.

Jeden z wybitnych pisarzy politycznych angielskich Sidney Low twierdzi, że do głównych przyczyn faktycznych istnienia w parlamencie angielskim zwartej większości, popierającej silnie swój rząd, zaliczyć należy okoliczność, iż w razie braku takiego poparcia premier przedstawiłby królowi wniosek rozwiązania parlamentu. Nowe wybory, nowe koszty, nowe trudy, nowa możliwość utraty mandatu oddziałują psychologicznie na posłów tak intensywnie, iż nie zwlekają oni z wytworzeniem i popieraniem określonej większości i określonego rządu.

Zwłaszcza w Polsce możność pewnego wpływu na Sejm ze strony Prezydenta mogłaby mieć duże znaczenie wychowawcze z powodu niedość jeszcze rozwiniętego poczucia odpowiedzialności, które cechuje nasze życie polityczne i które utrudnia utworzenie silnego Rządu. Ponieważ według konstytucji Rząd jest powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, ale opiera się na większości sejmowej, przeto Prezydent musi mieć w rękę jakiś argument, jakąś broń, jakiś środek prawny, zapomocą którego mógłby wpłynąć na ujawnienie i na krystalizację określonej większości sejmowej.

Obawy nadużywania swego prawa ze strony Prezydenta byłyby płonne. Zgromadzenie Narodowe bowiem, jak to wykazuje doświadczenie francuskie, zwykle nie jest skłonne do wyboru na Prezydenta osoby, któraby miała tendencję do zamachów na prawa parlamentu. Pozycja polityczna Prezydenta, przy systemie rządów parlamentarnych, jest w rzeczywistości tak słaba, iż częściowe jej wzmocnienie może tylko wyjść na korzyść państwa i narodu. Nie powtarzajmy naszego błędu historycznego zbytznego osłabiania naczelnej władzy wykonawczej.