

St. A. KEMPNER.

BEZPOŚREDNIE PRAWODAWSTWO LUDOWE

REFERENDUM. PLEBISCYT.
INICJATYWA LUDOWA.



WARSZAWA
DRUK TOW. AKC. S. ORGELBRANDA S-ÓW
—
1918

Geprüft und auch für die Ausfuhr freigegeben
Warschau, d 27 III 1918 T № 9607 Dr № 744

205179

205 179



1180068314

PAd

I.

Dążność do gruntownego zdemokratyzowania urzędów politycznych, do przyznania całemu narodowi prawdziwego zwierzchnictwa wysunęła w obecnym ruchu wolnościowym zasadę bezpośredniego prawodawstwa ludowego jako najwyższej instancji prawodawczej. Myśl tę wysunięto z jednej strony w hasłach o prawie narodów stanowienia o swym losie, o swoich formach państwowych i o instytucjach politycznych — które to prawo ma się urzeczywistnić za pomocą bezpośredniego prawodawstwa ludowego— a z drugiej strony w różnych programach stronnictw demokratycznych, które pragną, aby zasada ta stała się w ogólności podstawą każdej budowy politycznej.

By zrozumieć znaczenie bezpośredniego prawodawstwa ludowego, trzeba przedewszystkiem zdać sobie sprawę z tego, że w nowoczesnych formach konstytucyjnych i parlamentarnych przeważnie obowiązują tak zwane *rządy przedstawicielskie*. Parlament lub sejm składa się z wybranych przez naród przedstawicieli, czyli

pełnomocników politycznych, którzy mają upoważnienie: rozstrzygać za naród o jego losie, za naród wydawać prawa, zmieniać je i uzupełniać. Nawet tak wysoka i demokratyczna instancja, jak *konstytuanta* czyli *sejm ustawodawczy*, wybrany przez powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i proporcjonalne głosowanie, jest tylko zbiorem przedstawicieli, czyli pełnomocników, stanowiących *przez upoważnienie* o losie całego narodu.

Jakkolwiek ten tryb prawodawczego działania przez przedstawicieli, czyli system parlamentarny jest koniecznością, albowiem nie we wszystkich sprawach politycznych i prawnych można powoływać do głosu cały naród, czyli wszystkich dojrzałych obywateli, to jednak w rzeczach najgłówniejszych, najbardziej zasadniczych, najbardziej ważkich głos całego jedynie narodu, głos zbiorowy dojrzałych obywateli powinien być rozstrzygającym. W tych właśnie sprawach pożądanę jest odwoływanie się do zwierzchnictwa narodu, które przejawić się winno w bezpośrednim prawodawstwie ludowem. Sprawy takie, jak wybór formy rządu (monarchja, republika), konstytucja (ustawa zasadnicza), oraz zmiany poszczególnych praw, najistotniej dotyczących bytu narodowego i społecznego — poddałoby były pod *głosowanie powszechne*, jako najwyższą instancję prawodawczą. To głosowanie powszechne jest bezpośrednim prawodawstwem

ludowem, przybierającym w różnych wypadkach różne postacie, bądź *referendum*, bądź *plebiscytu*, bądź *inicjatywy*. Znaczenie tych urządzeń wyjaśniamy w dalszym ciągu.

II.

Aby zasadę bezpośredniego prawa ludowego dokładniej ocenić, trzeba przytoczyć kilka wskazówek z historii. Przedewszystkiem więc u starożytnych greków i rzymian nie było urządzeń parlamentarnych w ścisłym znaczeniu, lecz istniało prawodawstwo ludowe. Ilekroć ustroje polityczne stawały się demokratycznymi, głosowanie ludowe na placach publicznych rozstrzygało o prawach zasadniczych. Oczywiście w Grecji i Rzymie nawet przy republikańskim ustroju poszczególnych miast, czy prowincji głosowanie takie obejmowało pewne tylko warstwy narodu i dlatego, będąc liczebnie ograniczone, było możliwe jako zasada powszechna.

Podczas wielkiej rewolucji francuskiej powrócono do myśli bezpośredniego prawodawstwa ludowego w zakresie najważniejszych zagadnień, a więc samej istoty konstytucji. Tu więc ustaliła się główna zasada, do której teraz zwracają się znów reformy demokratyczne.

Ideę prawodawstwa ludowego naukowo opracował znakomity filozof francuski, *Jan Ja-*

kób Rousseau, który we swych dziełach wywodził, że „władza zwierzchnia, będąc tylko urzeczywistnieniem woli powszechnej, nie może być odstępiona w całości, że jeno *władza* może być odstępiona na rzecz osoby trzeciej ale wola—nie“. Tak samo uczył wcześniej *Bodin* (francuski polityk XVI w.), który tłumaczył, że sam lud musi posiadać prawo ostatecznego zatwierdzenia uchwał prawodawczych (*ratyfikacji* tych uchwał). Te nauki przenikły do wielkiej rewolucji francuskiej i konwencja (zgromadzenie prawodawcze) w r. 1792 orzekła, że „wszelka konstytucja może być uchwalona tylko przez naród“. Zastosowano również zasadę tę do dwu konstytucji, kolejno uchwalonych przez Konwencję, a zatwierdzonych (ratyfikowanych) przez zgromadzenie wyborcze, czyli przez głosowanie ludowe. To samo było z trzecią konstytucją rewolucyjną po zamachu stanu. W tych wszystkich uchwałach trzymano się wskazówek „obywateļa Dantona“, że przedstawiciele narodu nie posiadają innej władzy prócz władzy „ułożenia projektu Konstytucji“.

Ta myśl utrzymuje się i później we Francji, gdy upada republika i powstaje najpierw konsulat, a potem pierwsze cesarstwo. Głosowanie powszechne o tem rozstrzyga. Wreszcie Ludwik Napoleon Bonaparte (Napoleon III) stosuje parokrotnie głosowanie powszechne do wszelkich zmian konstytucji i do kilku spraw

narodowościowych. Konstytucja r. 1870 we Francji również powstała w drodze prawodawstwa ludowego.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki znajdujemy szereg wypadków, w których po uchwaleniu praw konstytucji stosuje się głosowanie ludowe. Już przed utworzeniem Stanów kolonie angielskie w Ameryce północnej bezpośrednio stanowiły prawa na zgromadzeniach ogólnych. Poszczególne *Stany* (oddzielne małe państwa, z których się unja amerykańska składa) posiłkują się obecnie powszechnem głosowaniem ludowem w sprawach swych konstytucji i w ratyfikowaniu (zatwierdzaniu) uchwalonych praw. Unja sama, czyli rząd związkowy Stanów Zjednoczonych nie stosuje bezpośredniego prawodawstwa ludowego.

Właściwą jednak kolebką prawodawstwa ludowego pod formą tak zwanego *referendum* jest Szwajcarja. Już w przeszłości w *Kantonach* (czyli wolnych państwach szwajcarskich) organem władzy zwierzchniczej było zebranie ogólne pełnoletnich obywateli. W XV i XVI wieku rządy Kantonów w ważnych a trudnych sprawach odwoływały się po radę do przyległych gmin. Ale zasada *referendum*, obowiązująca zarówno w obecnych Kantonach, jak w związku federacyjnym, oparta jest na wskazówkach rewolucji francuskiej. Nad konstytucją swoją z r. 1802 głosował lud szwajcarski, na-

ślądując referendum konstytucyjne we Francji z r. 1792. Zaproponowana przez zebranie notablów (dostojników) konstytucja została oddana pod głosowanie ogółu obywateli, mających ukończone lat 20. Uczestnicy głosowali w gminach i mogli w ciągu 4-ch dni oddawać swe głosy za ustawą, lub przeciw niej.

Obecnie w Szwajcarji istnieje i stanowi podstawę prawodawstwa cały szereg form referendum, stosowanych zarówno w Kantonach, jak w całym związku, a dotyczących tak samo zmian konstytucyjnych, jak poszczególnych ważniejszych praw.

Szwajcarja urzeczywistniła w pełni bezpośrednie prawodawstwo ludowe i dzięki temu posiada najdemokratyczniejszy ustrój polityczny.

III.

Zaznaczyliśmy już, że postacie głosowania ludowego mogą być różne. Noszą one trzy zasadnicze nazwy: *Referendum*, *Plebiscyt* i *Prawo inicjatywy*.

Referendum (wyraz łaciński pochodzi od słowa: *refero* — przenoszę, odwołuję się) jest przeniesieniem sprawy, odwołaniem się z nią do głosowania powszechnego. Nazwa ta ustaliła się głównie w Szwajcarji i w tem samym znaczeniu przyjęła się w nowych pomysłach prawodaw-

czych. Istota rzeczy polega na tem, że ciało prawodawcze przedstawicielskie obowiązane jest w najważniejszych sprawach przenosić uchwały swe pod zatwierdzenie zgromadzeń swoich wyborców, czyli pod ostateczną decyzję wszystkich obywateli, mających prawo polityczne.

Kilka jednak jest postaci tego referendum. Wymienimy dwie formy główne:

1. *Referendum obowiązkowe.* Polega na tem, że musi się ono odbyć obowiązkowo, że musi być dokonane powszechne głosowanie w sprawach, które z góry przewiduje konstytucja. Sprawy więc, uchwalane przez zgromadzenia prawodawcze (parlament, sejm), pozyskują tylko cechę projektu do spraw, a zdobywają ostateczną moc dopiero po zatwierdzeniu przez głosowanie powszechne. Przy istnieniu takiego referendum obywatele, mający prawa polityczne, a więc wyborcy, gromadzą się raz lub dwa razy w roku w swoich okręgach celem przegłosowania nad wszystkimi prawami, opracowanymi przez zgromadzenie prawodawcze w poprzednim okresie. Głosowania odbywają się za pomocą: *tak* lub *nie*. Różnica między głosami stanowi o większości. Jeżeli w głosowaniu prawo upada, to wraca do ciała prawodawczego dla ponownego opracowania. Referendum w żadnym razie nie uchwała nowego prawa.

2. *Referendum dowolne.* Dowolność polega tu na tem, że, wprawdzie prawo, które pod-

dane być musi referendum, należy do przewidzianego rodzaju praw, podlegających temu głosowaniu, lecz samo referendum wchodzi w życie wtedy jedynie, gdy w oznaczonym czasie odpowiednia liczba obywateli (kilka do kilkadziesiąt tysięcy — liczbę ustala konstytucja) zażąda referendum przez stosowne podanie, zaopatrzone w podpisy. Jeśli po upływie terminu żądania takiego nie ma, prawo pozyskuje moc obowiązującą.

Plebiscyt. Wyraz jest również pochodzenia łacińskiego. U Rzymian *plebiscitum* oznaczało głosowanie powszechne w komisjach. Za Napoleona nazwę (Plébiscite) zastosowano do powszechnego głosowania nad formą rządu. (Nad tem, czy ma być konsulát dożywotni, czy ma być cesarstwo i t. p.). Odtąd nazwa plebiscytu oznacza każde głosowanie ludowe, powszechne, dotyczące poddanego pod jego rozstrzygające orzeczenie pytania prawodawczego. Jest to więc częśćka referendum—nie samo prawo konstytucyjne, lecz tylko czynność głosowania, uchwalona przez ciało prawodawcze. Tam, gdzie w prawie przewidziane jest referendum — nazwę plebiscytu nosi akt głosowania powszechnego, z tego prawa wypływający. Gdzie jednak odwołanie się do ludu wynika nie z prawa, lecz z postanowienia szczególnego, nazwa plebiscytu obejmuje cały akt prawodawczy.

O ile więc, w myśl wysuniętego obecnie

prawa narodów stanowienia o sobie, będą się odbywały powszechne głosowania narodów, będą to *plebiscyty*. Gdyby wynikały one z uprzednio uchwalonych ustaw konstytucyjnych, byłyby to *referenda*.

Inicjatywa ludowa—nazwa pochodna również z łaciny, a pośrednio z francuskiego (*Initiative*). Dosłownie znaczy zapoczątkowanie. *Prawo inicjatywy* jest szczególną odmianą referendum. Polega ona na prawie obywateli dawania zgromadzeniu prawodawczemu inicjatywy do zapytania całego ludu w sprawie pewnej, zaproponowanej przez obywateli reformy. Liczba obywateli, którym takie prawo przysługuje, musi być przez konstytucję przewidziana. Nie dowolna, mała garstka ludzi może to prawo posiadać, lecz pokaźny zastęp, przedstawiający poważną opinię. Co się tyczy samej reformy, o którą chodzi, to bądź zapoczątkodawcy mogą ją od razu ująć w formę projektu prawodawczego, bądź też ułożenie prawa należy do zgromadzenia prawodawczego. Inicjatywa może zresztą zasadzać się tylko na zapytaniu, czy obywatele życzą sobie reformy w podobnym duchu.

IV.

Jak widzimy, wszystkie formy głosowania ludowego: referendum, plebiscyt i inicjatywa są

zwierzchniem prawem ludu, prawem wyższem ponad rozstrzygające uchwały zgromadzeń przedstawicielskich, t. j. parlamentów i sejmów. W prawie tem zawiera się dla narodu rękojmią, że jego wybrańcy (przedstawiciele, posłowie do parlamentu, do sejmu) nie będą w sprawach wielkiej wagi działali w niezgodzie z wolą narodową. Poseł jest tylko wyobrazicielem woli wielotysięcznego grona wyborców. W zasadzie domniemywa się, że odtwarza on tę wolę. Ale są sprawy podstawowe, które wymagają przeniesienia zatwierdzających uchwał do najwyższych instancji, t. j. do zgromadzeń samych wyborców, którzy powinni w tych sprawach głosować bezpośrednio.

Głosowanie to zawsze dotyczy nie redagowania prawa, nie ujmowania go w formalne kształty, lecz wydania sądu, czy obywatele są zadowoleni z tego lub innego obrotu rozstrzyganej sprawy. Odpowiedzi, jak wiemy, wyrażają się tu w krótkich zdaniach: *tak* albo *nie*, lub w podobnych potakujących lub przeczących przejawach woli. W każdym wypadku bezpośrednio prawodawstwo ludowe jest tylko głosowaniem, ustalającym *wolę* obywateli, nie zaś rozprawą, dyskusją, rozstrząsającą szczegóły prawodawczego ujęcia.

To też prawodawstwo ludowe zgoła parlamentaryzmu nie podważa. Parlamentaryzm sięga w głąb poszczególnych spraw, nadaje im formę

prawną, rozstrząsa cały bieg i rozwój życia politycznego. Referendum, plebiscyt i inicjatywa ludowa są tylko sprawdzianami opinii narodowej w zakresie najistotniejszych przemian. Sprawy najwyższej doniosłości, jak np. czy państwo ma być monarchją, lub republiką, czy ma wejść w taki, lub inny sojusz, czy ma połączyć się unją z obcym państwem, czy ma posiadać tę albo inną konstytucję—należeć powinny do najwyższej instancji, t. j. do bezpośredniego prawodawstwa ludowego.

I u nas już programy stronnictw demokratycznych wystąpiły z żądaniami wprowadzenia tych reform do życia konstytucyjnego Polski Niepodległej Program P. P. S. wspomina o bezpośrednim prawodawstwie ludowym. Program *Stronnictwa Niezawisłości Narodowej* w zakresie podstaw ustroju politycznego Polski wysuwa „bezpośrednie prawodawstwo ludowe, jako najwyższą instancję prawodawczą w postaci referendum i inicjatywy“.

Oczywiście demokratyczny sejm ustawodawczy, oparty na wyborach powszechnych, bez różnicy płci, równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych byłby już rządem zwierzchnim o szerokich pełnomocniactwach. Taki sejm opracować winien konstytucję. Zatwierdzenie konstytucji wymagałoby jednak bezpośredniego prawodawstwa ludowego. Sama konstytucja przewidywać może przypadki, w których osta-

teczna ratyfikacja praw bądź obowiązkowo przeprowadzona zostanie w referendum, bądź zależęć będzie od referendum dowolnego, tudzież przypadki i warunki, w których obywatelom przysługuje prawo inicjatywy ludowej.

Niektórzy zarzucają instytucji bezpośredniego prawodawstwa ludowego, że ono często prowadzi do nieporozumień i do niedemokratycznych wyników. Jako przykłady przytaczane są plebiscyty, które pozwoliły zapanować Cezaryzmowi Napoleona I, a co gorzej—Napoleona III. Bo też plebiscyty, nie oparte na dokładnem wyjaśnieniu i opracowaniu prawa przez ciała przedstawicielskie, nie dają gwarancji słusznych i prawidłowych odpowiedzi. Jedynie prawa, należycie rozpoznane i rozważone przez izby prawodawcze a przedstawione później pod zatwierdzenie głosowania ludowego, mogą też być w tem głosowaniu trafnie ocenione. Prawodawstwo ludowe szwajcarskie doskonale wytrzymało próbę życia politycznego i jest dojrzałym wzorem do naśladowania.

Stare ustroje państwowe nie łatwo rozstają się ze swemi utartymi formami. Dlatego parlamentaryzm zachodnio-europejski nie przyswoił sobie form głosowania ludowego. Gdy się jednak od nowa tworzy państwo, gdy budować trzeba od podstaw wszystkie jego zręby, gdy się pragnie zarazem, aby ustroje były na prawdę wolne i demokratyczne, by opierały się na

woli ludu i tą wolą były wzmocniane, pożądanem jest, by do zasadniczych reform włączyć tę najwyższą instancję, jaką jest bezpośrednie prawodawstwo ludowe.
