

IWO JAWORSKI

## Ewolucja konstytucyjna Estonii na tle porównawczym

### I.

W przeddzień wojny światowej państwa europejskie z wyjątkiem Szwajcarii oraz Rzeszy Niemieckiej jako całości, sprawiały pozornie wrażenie jak gdyby były do siebie podobne pod względem ustrojowym i to niezależnie od tego, czy były monarchiami, czy jak Francja republikami. Wszędzie występował ten sam szemat konstytucyjny, zaczerpnięty z Anglii (bezpośrednio, czy pośrednio przez wzór którejś z konstytucji francuskich) szemat, który najogólniej, aby się trzymać formuł Monteskiuszowskich, można scharakteryzować w ten sposób: władza wykonawcza powierzona nieodpowiedzialnej głowie państwa, odpowiedzialni za tę władzę ministrowie zgrupowani są w solidarnej radzie i ponoszą specjalną odpowiedzialność sądową za swą działalność urzędową, a ich kontrasygnata jest konieczną dla ważności aktów głowy państwa; władza ustawodawcza powierzona jest organowi prawodawczemu złożonemu z dwóch izb, z których przynajmniej jedna pochodzi z wyboru; władza sędziowska powierzona jest sądom niezawisłym. Tak sformułowany szemat można równie dobrze zastosować do jego ojczyzny Anglii, do Francji trzeciej republiki, do szeregu krajów, wchodzących w skład Rzeszy Niemieckiej, do Austrii i Węgier zuniowanych w monarchii habsburskiej, do Włoch pozostających pod rządami statutu królestwa Sardynii z 1848 r., do Rosji przeobrażonej przez konstytucję 1905 r., oraz do mniejszych państw europejskich, choć spotykamy tam małe odchylenia jak np. jednoizbowość w niektórych państwach bałkańskich.

Przy bliższem jednak wejrzeniu z łatwością dojrzymy w tych pozornie jednorodzących organizmach państwowych przedwojen-



nej Europy, zasadnicze różnice. Można je sprowadzić do dwóch zasadniczych kwestii, a mianowicie stosunku do demokracji i stosunku do rządów parlamentarnych. Stosunek do demokracji przejawiał się w zasięgu praw politycznych obywateli, co sprowadzić można do stopnia w jakim w danym państwie obowiązywało czteroprzymiotnikowe prawo wyborcze. Widzimy państwa w których powszechne głosowanie (lub prawie powszechne, jak w Anglii), opanowało całe życie państwowe, widzimy inne, w których prawo wyborcze przeczy wszelkim zasadom demokratycznym, jak w Rosji i na Węgrzech, oraz widzimy jeszcze inne, w których głosowanie powszechne obowiązuje do jednych organów ustawodawczych, a do innych jest skonstruowane w sposób ograniczający prawa polityczne obywateli, jak np. w Niemczech lub w Austrii. W obu tych państwach widzieliśmy czteroprzymiotnikowe prawo wyborcze do Sejmu Rzeszy, względnie do Rady Państwa, a nie było go przy wyborach do sejmów krajowych, praktyka zaś wykazała, że wystarczało to do wykluczenia lub przynajmniej do wydatnego zmniejszenia tego, co potocznie nazywamy demokracją. Z drugiej strony, w państwach Europy przedwojennej zasadniczo różny był sposób wykonywania władzy, przez głowę państwa. W Anglii, Francji, Włoszech, dograniczając się tylko do głównych mocarstw, rola głowy państwa zredukowana była do roli reprezentacyjnej, do mniej lub więcej czczonego symbolu, a w najlepszym razie do oddziaływania na bieg rządów drogą perswazji, nigdy zaś rozkazu. Faktyczna władza spoczywała w rękach ministrów, ponoszących przed parlamentem nie tylko odpowiedzialność sądową, lecz również polityczną, ministrów tych głowa państwa nie mogła ani swobodnie dobrać, ani dowoli udzielać im dymisji, gdyż musiała podporządkowywać się woli parlamentu. Jednym słowem był to system, który określamy jako system rządów parlamentarnych. Natomiast w innych państwach europejskich np. w Niemczech, Austro-Węgrzech, Rosji, — rola głowy państwa, bez wyjątku w tych wypadkach monarchy, pozostała decydującą. Monarcha jest tu skrepowany konstytucją, musi się rachować z formalnymi atrybucjami organów ustawodawczych, ale też i na tym koniec, gdyż rządy pozostają w jego ręku, ministrowie ponoszą wyłącznie odpowiedzialność sądową, która z natury rzeczy może znaleźć zastosowanie w wyjątkowych tylko wypadkach. W rezultacie ministrowie

są naogół posłusznymi narzędziami w ręku panującego, mamy więc system, który określamy jako rządy osobiste monarchy<sup>1)</sup>.

Łącząc razem te elementy i operując daleko posuniętymi skrótami, możemy, nie ryzykując wielkich nieścisłości, podzielić państwa Europy przedwojennej na demokracje parlamentarne i na autorytatywne monarchie konstytucyjne. Z wielkich mocarstw do pierwszej grupy zaliczyć można Anglię, Francję, Włochy, do drugiej Niemcy, Austro-Węgry i Rosję.

Przyszła wojna światowa i zakończyła się w sposób, który nie mógł nie wpłynąć na ewolucję ustrojową Europy. Wszystkie państwa, które możemy określić jako demokracje parlamentarne, odniosły zwycięstwo, wszystkie monarchie autorytatywne poniosły klęskę. Nie tutaj miejsce rozpatrywać, czy istotnie państwa demokratyczne zwyciężyły dla tego że były demokratycznymi. Osobiście przekonany jestem, że na zwycięstwo jednych, a klęskę drugich wpłynęło cały szereg czynników, wśród których taki czy inny ustrój państwowy odegrał rolę raczej drugorzędną. Jest jednak niewątpliwem, że to zwycięstwo państw o demokratyczno-parlamentarnej formie rządów miało miejsce i że musiało wpłynąć na formę rządów tych państw, które swój ustrój państwowy po wojnie miały organizować, czy to dlatego, że na skutek wydarzeń wojennych musiały się z dotychczasowym swoim ustrojem rozstać, czy też dlatego, że po wojnie rozpoczynały swój byt państwowy. W jednej z tych dwóch sytuacji znalazła się cała Europa środkowa i wschodnia. Istotnie, z jednym coprawda bardzo poważnym wyjątkiem Rosji Sowieckiej, wszystkie państwa położone na wschód od linii Ren—Alpy, uchwalają nowe konstytucje wprowadzające ustrój, który możemy określić jako demokrację parlamentarną. W szczegółach mamy w tych konstytucjach różnorodność znaczną, treść polityczna jednak jest wszędzie identyczna. Wszędzie władza państwowa wywodzi się, tak czy inaczej, z demokratycznie pojętego głosowania obywateli i wszędzie faktyczna władza spoczywa w ręku ministrów ponoszących daleko posuniętą

---

<sup>1)</sup> Sądzę, że taka charakterystyka roli monarchy jest ścisła, jeśli chodzi o Rosję, Niemcy jako całość, Prusy i Austro-Węgry w zakresie spraw wspólnych. Natomiast w Austrii i Węgrzech jako w oddzielnych państwach i tak samo w poszczególnych krajach Rzeszy poza Prusami, linia rządów była łamana i skomplikowana.

odpowiedzialność parlamentarną. Charakterystyczną cechą nieomal wszystkich tych konstytucji, jest rzecz psychologicznie zrozumiała, którą możnaby określić jako chęć przelicytowania się z przedwojennymi demokracjami parlamentarnymi, z ustrojem Anglii i Francji, jako ojczyznami tego systemu rządów. Można wskazać na cały szereg momentów potwierdzających takie tendencje powojennych ustawodawców. Tak więc np. do czterech przymiotników określających demokratyczny system głosowania, przybywa piąty, tak, że mamy już teraz obok powszechności, równości, bezpośredniości i tajności jeszcze proporcjonalność. Powstaje więc system wyborczy, który przed wojną istniał tylko w pobożnych życzeniach demokratów i w teoretycznych opracowaniach, a zastosowanie praktyczne miał bardzo małe. Zostaje wprowadzone ulepszenie, czy uzupełnienie tego systemu w postaci t. zw. list państwowych. Z lamusa wspomnień historycznych, z konstytucji jakobińskiej 1793 r. wydobyto z powrotem referendum ludowe, które przed wojną w Europie jedynie w Szwajcarii miało zastosowanie. Starano się zapobiec niedoskonałościom tego sposobu bezpośredniego udziału ludności w rządach i wymyślono t. zw. inicjatywę ludową. Nareszcie szczególnie podkreślono odpowiedzialność polityczną ministrów, po raz pierwszy w dziejach konstytucyjnych Europy <sup>1)</sup>, ujmując ją w normę prawną artykułów konstytucji i zrywając w ten sposób z tradycją Anglii i Francji, które pozostawiały kwestię odpowiedzialności politycznej ministrów zwyczajowi. Jednym słowem, konstytucje powojenne, za hasłem danym przez pierwszą z nich zw. weimarską, niemiecką z 1919 r. poszły w kierunku pogłębiania, dopełniania, poprawiania ustrojów demokratyczno-parlamentarnych, to jest takich, na jakich się zasadniczo wzorowały.

Dalszy przebieg wypadków jest szczególnie pouczającą lekcją historii. W tych państwach, w których już przed wojną istniał ustrój demokratyczno-parlamentarny, ustrój ten utrzymał się na ogół po dziś dzień. Przechodzi on różne kryzysy, czasami bardzo ostre, ale trwa nadal. Od końca wojny nie widzieliśmy żadnej poważniej-

---

<sup>1)</sup> Jedyny wcześniejszy wypadek mogący uchodzić za ujęcie prawne odpowiedzialności politycznej ministrów, a mianowicie artykuł dekretu o odpowiedzialności ministrów konstytucji z r. 1791 jest, formalnie rzecz biorąc, prawnym sformułowaniem votum nieufności, bez nakazu ustępowania ministrów.

szej zmiany ani w prawnej stronie ustroju, ani w politycznym sposobie jego funkcjonowania, ani w Anglii, ani we Francji, ani w Belgii czyli w tych krajach, które są ojczyzną systemu demokracji parlamentarnej. Wyjątek wśród tych przedwojennych państw demokratycznych stanowią Włochy, w których demokracja parlamentarna była najsłabiej zakorzeniona, najbardziej sztuczna, gdzie sukcesy militarne w czasie wojny były najbardziej wątpliwe, a zysk w zwycięstwie najmniejszy, i gdzie też najszybciej po wojnie, dzięki tryumfowi faszyzmu załamał się przedwojenny ustrój i system polityczny. Jako wyjątek nie mogą więc być Włochy zaliczone ani do grupy państw, które mając już przed wojną ustrój demokratyczno-parlamentarny, zachowały go do chwili obecnej, ani nie mogą być zaliczone do grupy tych państw, które uzyskawszy ten ustrój dopiero po wojnie, z czasem się od niego odwróciły. Można więc powiedzieć, że poza Włochami, wszystkie stare demokracje parlamentarne przetrzymały wstrząsy powojenne i nie wykazują dążności do przebudowy swych ustrojów.

Inny rozwój wypadków miał natomiast miejsce w tych państwach Europy środkowej i wschodniej, w których ustrój demokratyczno-parlamentarny zapanował dopiero po wojnie. Z początku, jak to widzieliśmy, miało miejsce wyraźne przelicytowanie się z państwami zachodnio europejskimi, tak w demokracji jak i w parlamentaryzmie, i to tak w prawnym sformułowaniu przepisów ustrojowych, jak i w obyczajach politycznych. Stopniowo jednak zaczęły występować ujemne strony tego stanu rzeczy, przybierając postać różnorodnych i skomplikowanych procesów politycznych. Zbyt wielkie rozbieżności partyjne nie pozwalało na jakąkolwiek trwałość rządów parlamentarnych, a ostra walka partyjna wprowadzała anarchię w życie polityczne i społeczne. Władza rządu okazywała się zbyt słaba, aby opanować objawy kryzysu gospodarczego, a agitacja komunistyczna znajdowała w systemie demokratycznym zbyt łatwe pole do działania. Rosnące prądy nacjonalistyczne nie widziały w tym systemie możliwości rozwoju swego programu. Te i inne powody, które dziś mogą być dopiero przedmiotem rozważań publicystyki politycznej, sprawiły, że ustrój demokratyczno-parlamentarny wszystkich niemal państw Europy środkowej i wschodniej zaczął zawodzić, że przeświadczenie o konieczności usunięcia go lub zmiany, zaczęło się coraz bardziej za-

korzeniać w społeczeństwach tych krajów, zwłaszcza po r. 1930-ym, gdy skutki kryzysu gospodarczego dały się w całej pełni odczuć. Nastąpiła reakcja. Zaczęto szukać lekarstwa na wybujałości i ułomności systemu demokratyczno-parlamentarnego, ale poszukiwania te nie były jednolite. Reakcja w Niemczech równa się przekreśleniu wszelkich dotychczasowych form konstytucyjnych i polega na wprowadzeniu totalizmu państwowego i politycznego na wzór faszystowski i sowiecki, ale jak dotąd, bez nowego sformułowania konstytucyjnego. W innych państwach, między nimi i w Polsce, zaczęto szukać, nie odrzucając wszystkich dotychczasowych form ustrojowych, dróg nowych i doprowadzono do oryginalnych ujęć konstytucyjnych, które czekają dopiero na próbę życia. Jeszcze gdzie indziej jak np. na Łotwie zawieszono poprostu dotychczas obowiązującą konstytucję i ogłoszono dyktaturę bez żadnej podbudowy ustrojowej lub ideologicznej, a w innych krajach utrzymano zasadnicze zręby konstytucji demokratyczno-parlamentarnych i ograniczono się tylko do przeprowadzenia ich rewizji, w tym czy innym punkcie. W każdym razie stwierdzić należy, że wszędzie zjawiała się taka czy inna reakcja przeciw ustrojowi, jaki państwa te nadały sobie bezpośrednio po wojnie światowej. Reakcja ta, dzięki swej różnorodności zakończyła okres szematyzmu ustrojowego państw europejskich i zapoczątkowała szukanie nowych dróg ustrojowych, jeszcze do tej pory nie zakończone, a oznaczające może początek nowej epoki ustrojowej Europy.

Jednym z państw, które przeszło tę powojenną ewolucję w sposób prawie typowy, jest Estonia. Mały obszar tego kraju bałtyckiego uczynił może tę ewolucję bardziej charakterystyczną. W ciągu niespełna dwudziestu lat swojej niepodległości zdobyła się Estonia, aż na trzy konstytucje. Pierwsza stara się wcielić w życie ideał demokratyczno-parlamentarny w sposób szczególnie konkretny i jaskrawy. Dwie następne są wyraźnym poszukiwaniem nowych dróg, staraniem pogodzenia demokracji parlamentarnej z silnym autorytetem władzy. Nieco szczegółowsze zapoznanie się z tym rozwojem konstytucyjnym jest celem tego artykułu.

## II.

Pierwsza konstytucja Republiki Estońskiej uchwalona została ostatecznie przez Konstytuanteę dn. 15 czerwca 1920 r.<sup>1)</sup>. Oto pobieżny przegląd jej postanowień ustrojowych.

Źródłem wszelkiej władzy w państwie jest ogół narodu, który wykonywuje ją przez głosowanie powszechne, przyczem ma prawo głosować każdy obywatel po ukończeniu 20 lat. Tą drogą naród ma możność przejawiać swą rolę w trojaki sposób: 1. przez głosowanie ludowe, 2. przez inicjatywę ludową, 3. przez wybory do organu ustawodawczego zwanego Riigikogu.

Zacznijmy od tego ostatniego.

Organ ten składa się z jednej izby wybieranej na trzy lata drogą głosowania pięcioprzymiotnikowego. Prawo wyborcze bierne pokrywa się z prawem wyborczym, czynnym, dopuszcza więc wyjątkowo niską granicę wieku. Liczba członków Riigikogu określona jest na stu, równocześnie jednak jest zastrzeżone że Riigikogu ma prawo zwiększać liczbę swych członków, określenie więc to ma jedynie znaczenie granicy minimalnej. Z innych postanowień dotyczących Riigikogu zwraca uwagę § 46, określający dość poważne quorum dla prawomocności każdej uchwały, bo conajmniej połowę członków składu ustawowego; następnie § 55, który przewiduje możliwość utworzenia przez Riigikogu specjalnych organów dla sprawowania nadzoru „nad gospodarczą działalnością zakładów i przedsiębiorstw państwowych i nad wykonaniem budżetu państwowego“, co stwarza bardzo duże możliwości kontrolne; wreszcie § 56 odróżniający prawo zwracania się z zapytaniem do Rządu, przysługujące każdemu posłowi, od prawa interpelowania Rządu, które przyznane jest jednej czwartej ustawowego składu Riigikogu, czyli że jest dość ograniczone. Paragraf ten jest przy tym tak, zredagowany, że różnicę w skutkach zapytania i interpelacji należy rozumieć w ten sposób, że na zapytanie rząd może odpowiedzi nie udzielić, a na interpelację rząd jest obowiązany odpowiedzieć.

Wejście w życie ustawy uchwalonej przez Riigikogu zostaje wstrzymane na dwa miesiące, o ile tego zażąda przynajmniej jedna

<sup>1)</sup> Posługuję się tekstem tłumaczenia polskiego ogłoszonego w publikacji: „Nowe Konstytucje“, Warszawa 1925, str. 115—133.

trzecia ustawowego składu Riigikogu. W ten sposób mniejszość ciała ustawodawczego, co prawda dość poważna, może usiłować narzucić swoją wolę większości, czynnikiem zaś rozstrzygającym ma być lud. Mianowicie w ciągu tych dwóch miesięcy zawieszenia istnieje dla ludu możliwość wystąpienia z żądaniem głosowania ludowego. Jeśli z takim żądaniem wystąpi najmniej dwadzieścia pięć tysięcy uprawnionych do głosowania obywateli, to musi się odbyć referendum ludowe, które w głosowaniu przez „tak“ lub „nie“ projekt ustawy przyjmuje lub odrzuca.

Nie na tym jednak koniec możliwości bezpośredniego udziału ludu w ustawodawstwie. Drugą taką możliwością jest prawo do t. zw. inicjatywy ludowej. Dwadzieścia pięć tysięcy uprawnionych do głosowania obywateli może przesłać do Riigikogu opracowany projekt ustawy i Riigikogu musi projekt ten przegłosować. O ile projekt przejdzie, sprawa jest załatwiona i ustawa wchodzi w życie<sup>1)</sup> a jeśli Riigikogu projekt odrzuci, to musi być on poddany referendum ludowemu i znów w razie przyjęcia wchodzi w życie mimo odmiennego stanowiska organu ustawodawczego.

Tak mają funkcjonować dwa sposoby wykonywania przez naród władzy państwowej wymienione przez konstytucję obok wyborów do Riigikogu a mianowicie: głosowanie ludowe i inicjatywa ludowa.

Funkcjonowanie tych dwóch sposobów może doprowadzić do rozbieżności między stanowiskiem Riigikogu, a rezultatem referendum ludowego. Lud może odrzucić ustawę przyjętą przez Riigikogu, lub też odwrotnie przyjąć ustawę odrzuconą przez Riigikogu. W jednym i drugim wypadku powstaje rozbieżność, która może i musi być tłumaczona tem, że Riigikogu przestało być odpowiednią reprezentacją narodu. Konsekwencje z tego wyciąga § 32 postanawiający, że w wypadku takich rozbieżności muszą być rozpisane nowe wybory do Riigikogu, które mają się odbyć najpóźniej w siedemdziesiąt pięć dni po odbytym referendum.

Gdyby referendum ludowe i inicjatywa ludowa mogły objąć wszystkie dziedziny ustawodawstwa to mogłoby z łatwością dojść do zatamowania normalnej pracy państwowej. Rozumiej ją to nawet

---

<sup>1)</sup> Oczywiście o ile nie znajdzie się jedna trzecia posłów domagająca się zawieszenia.



najżagorzalsi doktrynerzy suwerenności ludu i już konstytucja jakobińska z 1793 r., która po raz pierwszy wprowadziła ten sposób udziału ludu w rządach, wydzieliła z pod działania referendum ludowego pewne materie ustawodawcze. Czyni to też i konstytucja estońska postanawiająca w § 34, że referendum ludowe i inicjatywa ludowa nie mogą dotyczyć: „ułożenia budżetu, zaciągania pożyczek, ustaw podatkowych, wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju, ogłoszenia i zniesienia stanu wyjątkowego, zarządzenia mobilizacji i demobilizacji, tudzież układów z państwami zagranicznymi“. Są to aż nadto zrozumiałe postanowienia, nie da się zaprzeczyć jednak, że w ten sposób zasięg referendum ludowego i inicjatywy ludowej ulega znakomitemu ograniczeniu. Z pod działania tych sposobów wykonywania władzy przez lud wyjęte są te właśnie dziedziny, które mają najdonioślejsze znaczenie tak pod względem politycznym i gospodarczym, jak i z punktu widzenia interesów przeciętnego obywatela. W ten sposób inicjatywa ludowa i referendum ludowe muszą być zaliczone do rzeczy raczej wyjątkowych, tym bardziej, że rzadkie muszą być wypadki, w których szersze masy ludności mogłyby być poruszone jakąś ustawą np. z dziedziny prawa cywilnego lub karnego.

Tak jest w konstytucji estońskiej 1920 r. skonstruowana władza ustawodawcza. Przejdźmy z kolei do władzy wykonawczej. Mamy prawo używać tych Monteskiuszowskich terminów skoro są one używane w tekście samej konstytucji.

Wyjaśnienie daje nam rozdział V. konstytucji, we wstępie którego czytamy: „władzę wykonawczą w Estonii wykonywa Rząd Republiki“. Dochodzimy tutaj do najoryginalniejszego punktu konstytucji estońskiej: nie zna ona głowy państwa w znaczeniu, spotykanym w ogromnej większości państw konstytucyjnych. Estonia nie ma prezydenta republiki. W konstytucji § 57 powiada, że „władzę wykonawczą w Estonii wykonywa Rząd Republiki“ § 58 że „Rząd składa się z Premiera i Ministrów“ a § 5 że „Riigikogu powołuje Rząd do władzy i zwalnia go z urzędu“. Innymi słowy łączna władza prezydenta rzeczypospolitej i rządu spoczywała w Estonii w ręku rządu obieranego przez organ ustawodawczy na czas nieokreślony i ustępującego w chwili, gdy organ ten poweźmie uchwałę odwołującą rząd. Zwraca uwagę fakt, że Riigikogu wybiera nie tylko premiera, ale również wszystkich członków rządu. Dalsze

paragrafy postanawiają, że w ten sposób powołany do życia rząd ponosi przed Riigikogu odpowiedzialność tak polityczną jak sądową. W § 64 czytamy: „Rząd musi posiadać zaufanie Riigikogu“. „Rząd lub jego poszczególni członkowie ustępują z urzędu, gdy im Riigikogu bezpośrednio udzieli swego votum nieufności“. Pomijam wstawienie słowa „bezpośrednio“, wskazujące na to, że sposoby wyrażenia braku zaufania praktykowane w Anglii i Francji, jak skreślenie drobnej sumy z pensji ministra, lub nie przyjęcie do wiadomości odpowiedzi rządu na interpelację byłoby według konstytucji estońskiej niedostatecznym powodem do ustąpienia ministrów. Ale paragraf ten zwraca uwagę czym innym a mianowicie swoją zbędnością. Istotnie z chwilą gdy § 59 określał że Riigikogu „zwalnia“ rząd z urzędu, to osobne określenie odpowiedzialności politycznej ministrów wydaje się niepotrzebnym: „bis in idem“. — Co do odpowiedzialności sądowej to § 67 mówi że „Premier i Ministrowie mogą być pociągani do odpowiedzialności sądowej jedynie na podstawie odpowiedniej uchwały Riigikogu“. Z tego paragrafu wynika, że wyjątkowość procedury sądowej przeciw premierowi i ministrom polega jedynie na sposobie stawiania w stan oskarżenia zastrzeżonym organowi ustawodawczemu. Natomiast nie jest przewidziany żaden specjalny trybunał stanu i przyjąć należy, że w wypadku takim stosowany jest normalny tok postępowania sądowego.

Wspomnieć nareszcie należy, że § 65 przewiduje, że przy rządzie funkcjonować będzie kancelaria rządowa „pozostająca pod nadzorem Premiera“. Instytucja ta, coś jakby kancelaria cywilna Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezydium Rady Ministrów razem wzięte, pozostaje pod kierownictwem mianowanego przez Rząd sekretarza stanu, którego kontrasygnata jest potrzebną dla ważności każdego aktu wychodzącego od Rządu (§ 66). Kontrasygnata taka nie może jednak mieć innego znaczenia jak tylko weryfikacyjne, a w żadnym wypadku nie oznacza ona przyjęcia na siebie przez Sekretarza Stanu specjalnej odpowiedzialności.

Rozdział VI konstytucji poświęcony jest sądownictwu. Niezależność sądów zastrzeżona na wstępie tego rozdziału (§ 68) rozbudowana jest tu konsekwentniej niż w większości konstytucji. Najwyższą władzę sądową sprawuje w Estonii „Trybunał państwowy“, którego sędziowie obierani są przez Riigikogu. Sędziowie

niższych instancji mianowani są przez tenże właśnie Trybunał państwowy.

Pierwsza konstytucja estońska, której treść staraliśmy się przedstawić, jest próbą pogodzenia starych wywodzących się od Jana Jakóba Rousseau koncepcji suwerenności narodu i bezpośredniego udziału ludu w rządach, z systemem rządów parlamentarnych. Estonia nie była pierwszym krajem w którym tego rodzaju próbę przedsięwzięto. W pewnej mierze można powiedzieć to o konstytucji niemieckiej weimarskiej z 1919 r. W konstytucji weimarskiej zrobiono jednak „mixtum compositum” jeszcze bardziej skomplikowane, gdyż do francuskiej koncepcji bezpośredniego udziału ludu w rządach oraz do angielsko - francuskiej koncepcji rządów parlamentarnych dodano jeszcze trzeci element, a mianowicie amerykańską koncepcję prezydenta obieranego bezpośrednio przez naród. W konstytucji estońskiej nie ma tego zaciemnienia obrazu ustrojowego. Wprowadzono tu wszystko mniej więcej co wymyślono w dziedzinie bezpośredniości udziału ogółu ludności w rządach a mianowicie referendum ludowe i inicjatywę ludową a obok tego wprowadzono rządy parlamentarne, doprowadzając je do tak daleko posuniętych konsekwencji, jak zdaje się nigdy przedtem w dziejach nie przytrafiło się. W istocie rządów parlamentarnych, takich jakie funkcjonują w Anglii i Francji, tkwi pewne niedomówienie, które może być określone jako fikcja, a które najlepiej określić naszym zdaniem jako rozbieżność między stanem formalnym a faktycznym. Formalnie głowa państwa dzierży władzę wykonawczą, a ministrowie są tylko jej doradcami, faktycznie jednak rządzą ministrowie i nic im głowa państwa rozkazać nie może, formalnie głowa państwa mianuje ministrów i nie ma żadnej prawnej podstawy, aby jakikolwiek czynnik narzucał jej swoją wolę pod tym względem, faktycznie jednak głowa państwa musi mianować ministrami tych, których życzy sobie większość parlamentu, formalnie niema mowy o obiorze ministrów przez parlament, faktycznie właściwie na to wychodzi, że przynajmniej osoba premiera jest wskazywana przez parlament drogą takich czy innych posunięć politycznych. Z tą rozbieżnością między stanem faktycznym, a formalnym konstytucja estońska zrywa. Zamiast wprowadzać fikcję jaką jest głowa państwa, konstytucja ta stawia poprostu ostatnią kropkę nad „i” systemu rządów parlamentarnych, i w ogóle głowy państwa

nie wprowadza, powierzając wybór i zwalnianie rządu organowi ustawodawczemu. Twórcy konstytucji estońskiej przeszli w ten sposób do porządku dziennego nad dobrymi stronami instytucji głowy państwa widocznymi nawet przy najbardziej rozbudowanym systemie rządów parlamentarnych. Głowa państwa może być pewnym ośrodkiem ciągłości i stałości, oraz punktem krystalizacyjnym w momencie jakiegokolwiek kryzysu. Ponadto za utrzymaniem głowy państwa przemawiają względy praktyczne. Łączenie obowiązków reprezentowania państwa, z pracą rządu państwem przerasta siły jednostki nawet zdaje się w tak małym państwie jak Estonia. Tym wszystkim twórcy konstytucji estońskiej nie krępowali się. Musieli to być bardzo logicznie myślący doktrynerzy.

Zaznaczyliśmy, że tego rodzaju system został wprowadzony w życie pierwszy raz w historii. Nie znaczy to, aby nigdy nie wysuwano podobnych koncepcji. W 1848 r. początkujący podówczas polityk Juliusz Grevy postawił w konstytuancie francuskiej wniosek, aby nie wprowadzać urzędu prezydenta rzeczypospolitej i aby stojący na czele rządu premier był obierany i zwalniany przez ciało ustawodawcze. Wniosek ten upadł, a wnioskodawca skończył swą karierę polityczną długoletnim piastowaniem godności prezydenta rzeczypospolitej za trzeciej republiki francuskiej. Mniejsza o ten paradoks historii, faktem jest tylko, że na siedemdziesiąt z górą lat przed uchwaleniem konstytucji estońskiej, była wysuwana koncepcja, którą ta konstytucja miała dopiero w życie wprowadzić. Nie chcę przez to powiedzieć, że twórcy konstytucji estońskiej świadomie wzorowali się na wniosku Grevy'ego, gdyż z tego rodzaju „wpływowologią“ trzeba być zawsze ostrożnym. Dowiodła tego choćby polemika w sprawie twierdzeń Jellinka i Löwensteina dotyczących wzorowania się poszczególnych artykułów francuskiej deklaracji praw człowieka i obywatela na amerykańskich deklaracjach. Tutaj chcemy tylko zwrócić uwagę na analogię między wnioskiem Grevy'ego a konstytucją estońską. W każdym razie analogia ta dowodzi, że kto logicznie przemyśli koncepcję rządów parlamentarnych a nie krępuje się tym, w jakiej mierze logika w ustawodawstwie zgodna jest z wymogami życia, to z łatwością może dojść do wniosku, że instytucja głowy państwa jest zbędną.

W jakikolwiek sposób ocenialibyśmy system pierwszej konstytucji estońskiej, to należy uznać, że wprowadzenie po raz pierwszy w życie systemu, który obywając się bez głowy państwa równocześnie doprowadza rządy parlamentarne do ostatecznych konsekwencji, jest oryginalnym wkładem Estonii do konstytucjonalizmu europejskiego. Poza tym pierwsza konstytucja estońska mało wykazuje cech oryginalnych. Jest ona typową konstytucją powojenną wprowadzającą system demokracji parlamentarnej.

### III.

Konstytucja estońska poddana została rewizji po raz pierwszy w r. 1933<sup>1)</sup>. Niezmienionymi pozostały artykuły o suwerenności narodu, o referendum ludowym i inicjatywie ludowej. Cały ten mechanizm ma w zasadzie działać w dalszym ciągu tak samo, jak w konstytucji z 1920 r.

Pewne zmiany zaszły w składzie Riigikogu. Ma ono liczyć pięćdziesięciu członków, przyczem cyfra ta została przytoczona w sposób czyniący ją sztywną, tak, że nie może być przez ustawę o ordynacji wyborczej ani zmniejszona ani powiększona. Wybory mają się odbywać według systemu pięcioprzymiotnikowego, proporcjonalność jednak została ograniczona zastrzeżeniem, że wyborcy ma być dana możliwość głosowania na poszczególne osoby. Wybory mają się odbywać co cztery lata.

Najważniejsza, zasadnicza wprost zmiana zaszła przez wprowadzenie głowy państwa pod nazwą „seniora państwa”<sup>2)</sup>, który jest niczym innym, jak tylko prezydentem republiki. W § 57 mówi się o nim jako o reprezentancie narodu wykonywującym najwyższą władzę rządową w państwie. W § 58 stosunkowo bardzo dokładnie określony jest sposób obioru seniora. Ma on być obierany przez cały naród w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym. Jeśli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyska bezwzględnej większości, to najdalej w ciągu trzech miesięcy ma się odbyć ponowne głosowanie, przy czym mogą być zgłaszane nowe kandydatury. W ponownym głosowaniu zostaje wybrany ten z kandydatów, który uzyskał względnie największą

<sup>1)</sup> Według tekstu niemieckiego ogłoszonego w Tallinie 1935 r. (2-gie wydanie).

<sup>2)</sup> Tekst niemiecki używa określenia „Staatsältester“.

liczbę głosów. Przewidziany jest nawet mało prawdopodobny wypadek, że kilku kandydatów otrzyma równą liczbę głosów. Seniorrem zostawałby wtedy najstarszy wiekiem. Głosować można jedynie na uprzednio zgłoszonych kandydatów. Zgłaszanie kandydatur jest w szczególności sposobem utrudnionym, może być bowiem uskutecznione tylko przez co najmniej dziesięć tysięcy uprawnionych do głosowania obywateli. Obranym może być każdy obywatel, który ukończył czterdziesty rok życia. Senior urządzuje pięć lat. W razie wakansu, choroby „lub innych przeszkód w wykonywaniu obowiązków” zastępuje go prezydent ministrów (§ 59).

Atrybucje seniora są określone w § 60 w sposób mniej więcej tradycyjny. Od normalnych atrybucji głowy państwa odbiegają uprawnienia seniora w dziedzinie ustawodawstwa i stosunku do Riigikogu. Ocenic to można zestawiając §§ 39, 41, 42, 53 i punkty 11 i 12-y § 60-ego. Na podstawie tych paragrafów senior ma: 1) prawo inicjatywy ustawodawczej 2) prawo weta zawieszającego w stosunku do uchwał Riigikogu 3) prawo rozwiązywania Riigikogu 4) prawo dowolnego zamykania sesji zwyczajnych i nadzwyczajnych Riigikogu 5) prawo wydawania dekretów z mocą ustawy. To ostatnie prawo zaopatrzone jest trzema zastrzeżeniami: a) dekrety takie wydawane będą jedynie w wypadku „nie dającej się odwlec konieczności państwowej“; b) drogą dekretów nie mogą być zmienione ustawy o referendum ludowym, o inicjatywie ludowej, o wyborze prezydenta oraz ordynacja wyborcza; c) dekret jest prawomocny, aż do jego uchylenia, czy to przez seniora, czy też przez Riigikogu. Nie ma więc tutaj obowiązku zatwierdzenia dekretów przez organ ustawodawczy, a tylko możliwość jego uchylenia.

Senior państwa powołuje rząd. Stosunek rządu do seniora określają §§ 61, 62 częściowo 63 i 64.

Zasadniczo do ważności aktów głowy państwa wymagana jest kontrasygnata prezydenta ministrów i odnośnego ministra. Ale od tej zasady dopuszczalne są doniosłe odchylenia. Mianowicie bez kontrasygnaty ministerialnej senior może dokonywać następujących aktów: 1) mianowanie i dymisjonowanie tak rządu jako całości, jak każdego poszczególnego ministra, 2) rozpisanie nowych wyborów do Riigikogu przed upływem czterech lat, przy czym w zestawieniu z § 39 wynika, że oczywiście chodzi nie o sam fakt rozpi-

sania wyborów, lecz i o rozwiązanie Riigikogu, 3) zamykanie zwyczajnej sesji Riigikogu, 4) zwoływanie i zamykanie sesji nadzwyczajnej Riigikogu, 5) zatwierdzanie powołania sędziów państwowych i sędziów zwyczajnych. Rola rządu wyraźnie jest określona jako organu wykonującego decyzję seniora. Przewidziana jest tylko jedna możliwość niewykonania przez rząd decyzji seniora, a mianowicie, gdyby rząd doszedł do przekonania, że jest ona sprzeczna z konstytucją lub prawem. W takim wypadku rząd jest zobowiązany do oświadczenia, że decyzja jest niewykonalna.

Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną tak wobec Riigikogu jak wobec seniora (§ 63). W razie votum nieufności ze strony Riigikogu rząd musi podać się do dymisji, chyba, że senior rozwiąże Riigikogu.

Odpowiedzialność sądową ponosi senior na równi z rządem (§ 67). Riigikogu może postawić w stan oskarżenia tak seniora jak i rząd. W konstytucji wymieniony jest trybunał, który ma spełniać rolę trybunału stanu. Jest to trybunał państwowy.

Pewne zmiany wprowadzone są również do organizacji sądownictwa. Odebrano Riigikogu prawo wybierania sędziów do trybunału państwowego, a natomiast postanowiono (§ 69), że w razie wakansu na stanowisko sędziego, trybunał będzie sam wskazywał kandydatów, spośród których senior dokona powołania sędziego. Powoływanie innych sędziów pozostawiono trybunałowi państwowemu, ale również pod warunkiem zatwierdzenia przez seniora. Wiemy, że w tych wypadkach senior działa bez kontrasygnaty ministerialnej.

Punktem centralnym ustroju Estonii według drugiej konstytucji jest głowa państwa. Z jednej krańcowości, jaką był zupełny brak prezydenta republiki w pierwszej konstytucji, Estonia przeszła do drugiej, stwarzając nieomal dyktatorskie możliwości dla głowy państwa. Z dawnej niechęci do instytucji prezydenta republiki pozostało tylko naiwne unikanie tej nazwy.

Moralną podstawą silnej władzy prezydenta jest jego wybór bezpośrednio przez cały naród. Dotychczasowe doświadczenia historyczne wskazują, że tego rodzaju system wyborów doprowadzał do supremacji prezydenta nad organem ustawodawczym i czynił go czynnikiem decydującym. Nie da się zaprzeczyć, że obrany przez cały naród prezydent w większej mierze ma moralne prawo

uważać się za reprezentanta narodu niż posłowie, co do których angielska zasada reprezentacji jest tylko pewną fikcją.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej gdzie (choć formalnie tylko pośrednio) wprowadzono po raz pierwszy wybór prezydenta przez naród, konstytucja wyciągała konsekwencje z tej moralnej przewagi prezydenta. Mianowicie, konstruując ustrój na zasadzie rozdziału władz, uczyniła władzę wykonawczą niezależną od ustawodawczej i powierzyła ją bez reszty prezydentowi, który ma sprawować ją osobiście, bez odpowiedzialnych za siebie ministrów. Dwie konstytucje europejskie, francuska z 1848 r. i niemiecka weimarska 1919 r., które na wzór amerykański wprowadziły wybór prezydenta przez naród, były mniej konsekwentne. Obie one obok prezydenta wprowadzały rząd, zgrupowany w solidarnej radzie ministrów i odpowiedzialny za prezydenta, oraz obowiązkową kontrasygnatę ministerialną, czyli stwarzały przesłanki do zorganizowania rządów parlamentarnych. Konstytucja weimarska rządy te nawet czyniła konstytucyjną koniecznością, prawnie normując odpowiedzialność polityczną rządu przed sejmem Rzeszy. Stworzono w ten sposób sytuację niezdrową, przeciwstawiając prezydenta mającego moralne i polityczne znaczenie, bezpośredniego mandatarjusza narodu, rządowi uzależnionemu od organów ustawodawczych. Niedługo czekano na konsekwencję tego stanu rzeczy. Zaledwie w trzy lata po wejściu w życie konstytucji francuskiej z 1848 r. obrany na jej podstawie prezydent, Ludwik Napoleon Bonaparte, dokonał zamachu stanu przekreślającego wszystko, co stworzyła trzecia konstytuanta francuska. W Niemczech weimarowskich ewolucja była dłuższa i bardziej skomplikowana, skończyła się jednak w pewnej mierze podobnie: prezydent Rzeszy Hindenburg zdecydował o powołaniu do władzy Adolfa Hitlera, a ten przekreślił faktycznie konstytucję weimarską. Nie obce musiały być te przykłady twórcom drugiej konstytucji estońskiej. Widać z ich strony wysiłek, aby uniknąć z jednej strony sztywności konstytucji amerykańskiej, z drugiej nie wpaść w niebezpieczeństwa obu wspomnianych konstytucji europejskich. Wprowadzają więc obok prezydenta rząd współodpowiedzialny z nim pod względem sądowym, odpowiedzialny politycznie, ale stwarzają dla seniora możliwości legalnej w ramach konstytucji quasi — dyktatury.



Istotnie, jeśli się zestawi wszystkie możliwości jakimi senior rozporządza, to trudno to inaczej określić. Senior może dowoli zamykać sesję zwyczajną, jak i nadzwyczajną Riigikogu. Musi co prawda raz do roku zwołać sesję zwyczajną, a na żądanie pewnej liczby posłów nadzwyczajną, ale nic nie stoi na przeszkodzie aby jedną lub drugą zamknąć natychmiast po zwołaniu. Równocześnie może prezydent poza nieistotnymi w bieżącym życiu państwowym wyjątkami wydawać dekrety z mocą ustawy. Jednym słowem może prezydent przez nieokreślenie długi czas, zamykając sesję i wydając odpowiednie dekrety, rządzić bez Riigikogu.

Cała maszyneria państwowa, przewidziana przez konstytucję a więc organ ustawodawczy ze swymi atrybucjami, odpowiedzialność polityczna ministrów przed Riigikogu, wszystko to funkcjonuje tak długo, jak długo senior uzna to za stosowne. Jeśli senior uważa za właściwe całą władzę uchwycić w swe ręce, to może to uczynić.

Drugim momentem podkreślającym silną władzę seniora to różnienie między normalnymi aktami jego, wymagającymi kontrasygnaty ministerialnej, a dokładnie wyszczególnionymi aktami o specjalnym znaczeniu, które tej kontrasygnaty nie wymagają. W innym ujęciu, przy innej konstrukcji prawnej podobne postawienie sprawy miało się powtórzyć w konstytucji polskiej z 1935 r. Tutaj także nie należy mówić o świadomym wpływie, tymbardziej, że pierwsza myśl w tym kierunku rzucona została w projekcie konstytucji W. L. Jaworskiego jeszcze w 1929 r., ale zaznaczyć należy, że analogie są wyraźne.

Powstaje pytanie, jak przy wszystkich tych atrybucjach seniora mogą funkcjonować utrzymane przez konstytucję referendum ludowe i inicjatywa ludowa? Co do referendum ludowego to sytuacja jest jasna, że nie może być zastosowane do dekretów seniora, w czasie jednak normalnego funkcjonowania Riigikogu może być stosowane względem jego uchwał w razie zaistnienia odpowiednich okoliczności. — Mniej jasno przedstawia się sprawa z inicjatywą ludową. Jakie są losy projektu ustawy wniesionego drogą inicjatywy, jeśli senior stale odracza sesję Riigikogu? — Oczywiście trzeba przyjąć, że i dalszy bieg projektu ustawy ulega odroczeniu o ile senior nie ogłosi jej drogą dekretu, co może zrobić, ale do czego nie jest zobowiązany. W każdym razie w tym punkcie system

drugiej konstytucji estońskiej jest tak naciągnięty, że można mówić o wewnętrznej sprzeczności.

Na zakończenie tych uwag zaznaczyć należy, że sposób obierania seniora przez naród wzorowany jest głównie na ustawie niemieckiej o wyborze prezydenta, wydanej w ramach konstytucji weimarskiej.

#### IV.

Nowa, trzecia z rzędu konstytucja estońska została ogłoszona 3-ciego października 1937 r.<sup>1)</sup>

Ośrodkiem ustroju państwowego pozostaje głowa państwa, której konstytucja nadaje normalny tytuł prezydenta republiki (38—47). Prezydent obierany jest na lat sześć w głosowaniu powszechnym ogółu obywateli, z pomiędzy trzech kandydatów zgłoszonych po jednym przez 1) izbę posłów 2) radę narodową 3) specjalnie na ten cel zwołane zebranie delegatów obranych przez organy samorządu terytorjalnego, a mianowicie osiemdziesięciu delegatów samorządu wiejskiego i czterdziestu delegatów samorządu miejskiego. W razie wysunięcia przez wszystkie trzy instytucje jednej i tej samej osoby, ma być zwołane wspólne ich zebranie. O ile w tajnym głosowaniu wskazany kandydat uzyska liczbę głosów równą conajmniej trzem piątym ustawowej liczby członków tego zebrania, to zostaje wybrany prezydentem i głosowanie powszechne nie potrzebuje się odbywać. Kandydatem może zostać tylko obywatel mający ukończone czterdzieści pięć lat, jest to więc dość poważny cenzus wieku. Na wypadek wojny przewidziana jest możliwość wyboru zastępcy prezydenta, jak by to należało określić, tłumacząc tekst dosłownie, faktycznie jednak chodzi tu o prezydenta prowizorycznego. Wybór taki ma być dokonany przez specjalne kolegium elektoralne składające się z premiera, naczelnego wodza, prezydenta izby posłów, prezydenta rady narodowej i prezydenta trybunału państwa. Atrybucje prezydenta według konstytucji podzielone zostały na dwie kategorie: atrybucji normalnych i specjalnych. Przy wykonywaniu pierwszych obowiązkowa jest kontra-

<sup>1)</sup> Według tekstu francuskiego ogłoszonego jako wydanie urzędowe, Tallin, r.1937.

sygnata ministerialna. Atrybucje specjalne czyli t. zw. „prawa specjalne“, szczegółowo w konstytucji wyliczone, prezydent wykonuje sam, bez kontrasygnaty. Konstytucja wymienia jako takie prawa specjalne: 1) nominowanie i odwoływanie rządu republiki z tym jednak, że nominowanie członków rządu następuje na podstawie wniosku premiera (art. 50); 2) nominowanie i odwoływanie kanclerza sprawiedliwości (art. 47); 3) powoływanie dziesięciu członków rady narodowej (art. 48 pkt. 3); 4) stawianie w stan oskarżenia ministrów (art. 58); 5) wykonywanie kontroli nad instytucjami państwowymi i innymi instytucjami prawa publicznego, a więc instytucjami samorządowymi i przedsiębiorstwami państwowymi (art. 38 pkt. 5); 6) nadawanie orderów (art. 33 pkt. 6); 7) nominowanie i odwoływanie szefa urzędu przy prezydenturze republiki (art. 33 pkt. 3); 8) nominowanie kierownika kontroli państwowej (art. 108); 9) nominowanie sędziów trybunału państwa (art. 114) 10); wykonywanie prawa łaski (art. 120).

Odpowiedzialność sądową prezydenta republiki została ograniczona do pewnych konkretnych wypadków i może być dwójakiego rodzaju a mianowicie w czasie urzędowania prezydenta i po upływie czasu jego urzędowania. W czasie urzędowania prezydent odpowiada tylko w wypadku zbrodni przeciw władzy naczelnej państwa i w wypadku zdrady głównej. O ile to ostatnie określenie jest z punktu widzenia prawniczego jasnym, to nie można tego powiedzieć o określeniu mówiącym o zbrodniach przeciw władzy naczelnej państwa. Art. 34 określa, że władza ta spoczywa w ręku ludu. Wynika więc z tego, że chodzi tu o zbrodnię przeciw ludowi estońskiemu, co jest określeniem mętnym. Po upływie czasu urzędowania prezydenta jego odpowiedzialność wzrasta. Poza wypadkami zbrodni przeciw władzy naczelnej w państwie i zdrady głównej, prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności także w wypadku każdego przestępstwa popełnionego w wykonywaniu praw specjalnych. W każdym wypadku przy pociąganiu do odpowiedzialności sądowej obowiązują bardzo utrudniające je przepisy. Odróżnić należy tu inicjatywę postawienia w stan oskarżenia, samo postawienie w stan oskarżenia i proces. Inicjatywę może podjąć tylko większość ustawowej liczby członków zgromadzenia narodowego. Postawić w stan oskarżenia może kongres zgromadzenia

narodowego większością trzech czwartych ustawowej liczby członków zgromadzenia. Proces odbywa się przed trybunałem państwa.

Jako organ ustawodawczy Estonii, konstytucja wprowadza zgromadzenie narodowe składające się z dwóch izb, a mianowicie izby posłów i rady narodowej (art. 60—91). Izba posłów ma się składać z osiemdziesięciu członków obranych drogą głosowania cztero-przymiotnikowego, w okręgach jednomandatowych, systemem większościowym czyli, że została odrzucona możliwość proporcjonalności. Prawo wyborcze czynne zostało podniesione do wieku dwudziestu dwóch lat (art. 36), prawo wyborcze bierne do wieku dwudziestu pięciu lat. Wybory odbywają się co lat pięć. Prezydent zachowuje prawo rozwiązywania izby, z obowiązkiem rozpisania wyborów najdalej na 45-ty dzień, licząc od dnia rozwiązania. Prawo odroczenia sesji przez prezydenta zostało ograniczone tak, że prezydent może odroczyć tylko raz jeden w ciągu jednej sesji i nie na dłużej jak na dwa tygodnie.

Rada Narodowa odgrywająca rolę izby wyższej składa się z trzech kategorii członków: z urzędu, z wyboru i z nominacji prezydenta republiki. O tej ostatniej już wspominaliśmy. Z urzędu członkami rady narodowej są: wódz naczelny, naczelnicy dwóch najliczniejszych kościołów w Estonii, rektorowie dwóch autonomicznych wyższych uczelni i prezydent banku emisyjnego. Szczególnie skomplikowanie i interesująco przedstawia się kategoria członków z wyboru. Mianowicie trzech członków ma być obranych przez organy samorządu wiejskiego, jeden przez organy samorządu miejskiego, szesnastu przez „organizacje autonomiczne zawodowe“ w tym pięciu przez rolnictwo (łącznie z rybołóstwem), pięciu przez przemysł, rękodzieło, handel, żeglugę i spółdzielczość, trzech przez organizacje robotnicze, jeden przez właścicieli nieruchomości miejskich, jeden przez wolne zawody, jeden przez służbę domową, wreszcie po jednym członku mają obierać gwardia obywatelska, organizacje reprezentujące wychowanie publiczne, organizacje kulturalne mniejszości narodowych i organizacje higieny publicznej. Z tego zestawienia wynika, że widać tu próbę pewnego korporacjonizmu a izba wyższa byłaby tu reprezentacją tych korporacji.—Rada narodowa podlega odnowieniu co lat pięć. Prezydent ma takie same atrybucje rozwiązywania i odraczania sesji Rady narodowej co i izby poselskiej, nie musi jednak stosować tych środków równocześnie do jednej i drugiej izby. Jest więc możliwa ewentualność

rozwiązania izby posłów, przy równoczesnym pozostawieniu rady narodowej i odwrotnie.

Rada narodowa ma w stosunku do projektów ustaw uchwalanych przez izbę deputowanych prawo weta zawieszającego. Dla wprowadzenie w życie projektu ustawy wbrew uchwale rady narodowej potrzebna jest w izbie posłów większość trzech piątych ustawowej liczby posłów (art. 95). Przy budżecie w tym wypadku wystarcza większość ustawowej liczby posłów (art. 104). Obie izby połączone tworzą kongres zgromadzenia narodowego, obradujący pod przewodnictwem prezydenta izby posłów. O atrybucjach tego zgromadzenia będziemy mówić gdzieindziej.

Prezydent republiki ma w stosunku do uchwał zgromadzenia narodowego prawo weta zawieszającego o dość słabym zakresie. Wystarczy większość ustawowej liczby obu izb, aby wbrew przeciwniwi prezydenta uchwałę uprawomocnić (art. 96).

Jeszcze bardziej ograniczono prawo prezydenta do wydawania dekretów z mocą ustawy (art. 99). Dekrety takie prezydent może wydawać tylko w przerwach między sesjami zgromadzenia z tym, że dekrety te musi przedłożyć zgromadzeniu po jego zebraniu się w celu uchwalenia ich. Cały szereg materii wyjęty jest spod prawa dekretowania przez prezydenta, a szczególne znaczenie ma wyjęcie budżetu i innych materii gospodarczych.

Natomiast specjalne w dziedzinie ustawodawstwa prawo nadaje prezydentowi art. 98. Polega ono na możliwości przedstawienia ludowi, drogą referendum ludowego, do uchwalenia każdego dowolnego projektu ustawy, o ile nie dotyczy on rewizji konstytucji, budżetu, traktatów międzynarodowych i zobowiązań finansowych państwa. Jest to jedyny wypadek zastosowania referendum, jaki ta konstytucja przewiduje. Inicjatywa ludowa w ogóle została zniesiona.

Rząd ponosi odpowiedzialność sądową i polityczną. Obie one skonstruowane są w sposób odbiegający daleko od normalnych tradycji konstytucyjnych (art. 58 i 59).

Odpowiedzialność sądowa jest postawiona dla rządu w sposób podobny do odpowiedzialności prezydenta republiki, oczywiście z tą zasadniczą różnicą, że może być rozciągnięta na wszystkie

akta urzędowe rządu. Inicjatywa postawienia ministrów w stan oskarżenia może być podjęta z jednej strony przez prezydenta republiki a z drugiej strony tak przez izbę deputowanych, jak i przez radę narodową, większością ustawowej liczby członków. Kongres zgromadzenia narodowego stawia w stan oskarżenia większością kwalifikowaną co najmniej trzech piątych ustawowej liczby członków, sądzi zaś trybunał państwa.

Co do odpowiedzialności politycznej, to izba posłów może uchwalić votum nieufności dla rządu, lub jednego z ministrów, ewentualnie z okazji interpelacji, dla której wymagana jest jednak jedna czwarta ustawowej liczby posłów. W razie uchwalenia votum nieufności prezydent ma trzy drogi do wyboru: dać rządowi dymisję, rozpisać nowe wybory do izby deputowanych, lub przedstawić sprawę zaufania radzie narodowej. Jeśli rada narodowa uchwali również votum nieufności, to prezydent ma jeszcze dwie alternatywy do wyboru a mianowicie rozwiązać izbę posłów i radę narodową, lub udzielić rządowi dymisji. Jeżeli rada narodowa nie przychyli się do votum nieufności, to prezydent może zatrzymać rząd, rozwiązując jednak izbę posłów. Jeśli po zarządzonych w ten sposób wyborach, nowoobrana izba posłów w ciągu siedmiu dni po swoim zebraniu się również uchwali votum nieufności, to rząd musi ustąpić.

Konstytucja utrzymuje kancelarię państwa z sekretarzem państwa na czele (art. 57) i wprowadza kanclerza sprawiedliwości, którego zadaniem jest „czuwać nad legalnością aktów instytucji państwowych i innych instytucji prawa publicznego“. Kanclerz sprawiedliwości jest równorzędny ministrom, może uczestniczyć w posiedzeniach rady ministrów z głosem doradczym i przemawiać na posiedzeniach izby posłów i rady narodowej.

Przed wszystkim przy rozpatrywaniu ostatniej konstytucji estońskiej uderza szereg podobieństw zachodzących między nią, a konstytucją polską z 1935 r. Podobieństwa te idą tak daleko, że można prawie mówić już nie o analogii, ale o świadomym wpływie, który rzuca się w oczy w następujących punktach: 1) prawa specjalne prezydenta, dzięki którym prezydent działa bez kontrasygnaty ministerialnej a podobna konstrukcja prerogatywy prezy-

denta w konstytucji polskiej; 2) pewne analogie w sposobie wyboru prezydenta, a mianowicie ograniczenie wyboru przez naród dzięki zgłaszaniu kandydatów przez pewne organy 3) odpowiedzialność ministrów ponoszona przez nich tak przed prezydentem, jak i przed zgromadzeniem narodowym; 4) wreszcie możliwość odwołania się do izby wyższej w razie uchwalenia przez izbę posłów wotum nieufności dla rządu. — Żadne z tych podobieństw nie idzie tak daleko, aby można mówić o identyczności postanowień obu Konstytucji, jest jednak rzeczą oczywistą, że mamy do czynienia z wyraźnym wpływem.

Instytucja kanclerza sprawiedliwości zdaje się być zaczerpnięta z Finlandii, gdzie została wprowadzona przez konstytucję z 1919 r. (§ 45 — 48). Wprawdzie atrybucje tego dygnitarza są skąpiej odmierzone w Estonii, niż w Finlandii, ale zwraca uwagę identyczność przepisu dotyczącego prawa kanclerza sprawiedliwości uczestniczenia w posiedzeniu rady ministrów.

Po raz pierwszy w Estonii wprowadzona została dwuizbowość. Przewidziany system wyborów do izby posłów nawiązuje do bardziej umiarkowanych systemów państw demokracji zachodniej. Natomiast skład izby wyższej jest jakby nieśmiałą próbą naśladowania ustrojów korporacyjnych, które w mniejszym lub większym stopniu starano się w życie wprowadzić w Portugalii, Austrii w pewnej mierze też i we Włoszech faszystowskich.

Jak z tego zestawienia wynika najnowsza konstytucja estońska mało wykazuje oryginalności. Nieomal można powiedzieć, że jest zlepkiem różnych elementów, zaczerpniętych z bardzo różnych źródeł. W przeciwieństwie do drugiej konstytucji, która po prostu wprowadzała możliwość dyktatury prezydenta, trzecia konstytucja stara się pogodzić silną władzę głowy państwa z umiarkowanymi instytucjami demokracji parlamentarnej. Jest to więc pewien nawrót na drodze reakcji przeciw demokracji parlamentarnej, nawrót jednak niezbyt daleko idący. W każdym razie daje on możliwość stwierdzenia szczególnie charakterystycznego przebiegu ewolucji ustrojowej współczesnej Estonii. Linia tej ewolucji biegnie od skrajnego demokratyzmu i parlamentaryzmu, poprzez próbę legalnej dyktatury, do próby pogodzenia silnych, autorytatywnych rządów

z umiarkowanym parlamentaryzmem. Jeśli w swej ostatniej konstytucji Estonia naogół czerpie z tych, czy innych wzorów obcych, to jednak kilka pomysłów oryginalnych dwóch pierwszych konstytucji świadczy, że ustawodawcom estońskim nie brak momentu twórczego.

---

---