

Ryszard M. Małajny

## Instytucjonalny fundament wolności obywateli w doktrynie „Ojców Konstytucji” USA

### Tło

Początkowo mieszkańcy 13 brytyjskich kolonii w Ameryce Północnej domagali się od metropolii jedynie respektowania ich swobód. Jednak wskutek jej nieustępliwej postawy doszli w latach 70<sup>1</sup>. XVIII stulecia do wniosku, że najlepszym zabezpieczeniem ich interesów będzie utworzenie niepodległego państwa. Wtedy zaczęli skwapliwie odwoływać się do idei praw naturalnych. Widać je przede wszystkim w Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych (4 lipca 1776), w której czytamy m.in.:

115

Uważamy za prawdy oczywiste, że wszyscy ludzie stworzeni są równymi; że Stwórca obdarzył ich pewnymi niezbywalnymi prawami; że w skład tych praw wchodzi życie, wolność i dążenie do szczęścia; że celem zabezpieczenia tych praw wyłonione zostały wśród ludzi rządy, których sprawiedliwa władza wywodzi się ze zgody rządzonych; że jeżeli kiedykolwiek jakaś forma rządu uniemożliwiałaby osiągnięcie tych celów, to naród ma prawo taki rząd zmienić lub obalić i powołać nowy, którego podwalinami będą takie zasady i organizacja władzy, jakie wydadzą się narodowi najbardziej sprzyjające jego szczęściu i bezpieczeństwu.

Za najważniejszą zasadę *the Founding Fathers* uważali rozdział władzy państwowej. Dowodem na to pozostaje chociażby fakt, że pierwsza merytoryczna uchwała Konwencji Konstytucyjnej, podjęta 30 maja 1787 r. w Filadelfii dotyczyła właśnie jej konstytucjonalizacji. Przyjęto ją bez dyskusji niczym prawdę objawioną. Wolność uważali bowiem za brak tyranii czy to mniejszości, czy to większości. Ta pierwsza mogła być następstwem rządów jednostki (autokracji) albo wąskiej grupy (oligarchii). Ta druga

<sup>1</sup> Rozważania zawarte w niniejszym tekście zostały pierwotnie wykorzystane w: R.M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985.

zaś mogła stać się pokłosiem wprowadzenia demokracji bezpośrednio (a ściślej rządów zgromadzenia ludowego na wzór starożytnych Aten), która była skazana na wyrodzenie się w anarchię. Dojmujące pragnienie uniknięcia stoczenia się w otchłań tyranii stawiało twórców konstytucji wobec dylematu, który w niecałe 100 lat później celnie sformułował Abraham Lincoln: „Czy rząd z konieczności musi być zbyt silny względem sfery wolności obywateli, czy też nazbyt słaby, by się w ogóle utrzymać przy władzy?”<sup>2</sup>. Słowa te były poniekąd trawestacją monteskiuszowskiej tezy, że wolność jest w równym stopniu zagrożona, kiedy rząd ma zbyt dużą władzę, jak i zbyt małą.

Nie popadając w żadną z tych skrajności, twórcy Konstytucji znaleźli jedyne w tej materii remedium: podział władzy wraz z systemem hamulców ustrojowych. O sile przeświadczenia co do słuszności zastosowania tego właśnie rozwiązania świadczą dobitne słowa Jamesa Madisonsa:

Z pewnością żadna prawda polityczna nie ma większej wartości wewnętrznej ani też nie nosi znamienia autorytetu bardziej oświeconych obrońców wolności aniżeli ta, której dotyczy zarzut (rozdział władzy – R.M.M.). Skupienie wszystkich władz: prawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej w tych samych rękach – obojętne czy w jednych, kilku lub wielu, i czy w dziedzicznych, samowładnych czy pochodzących z wyboru – należy słusznie uznać za prawdziwą definicję tyranii<sup>3</sup>.

116

Madisonowi wtórował Thomas Jefferson – a w ślad za nim również John Jay – konstatując, że „skoncentrowanie tych władz w tych samych rękach jest precyzyjnym określeniem ustroju despotycznego”. George Washington stwierdził, że „duch uzurpacji zmierza do konsolidacji całej władzy wszystkich trzech działów aparatu państwowego w jednym, a w ten sposób do ustanowienia faktycznego despotyzmu bez względu na formę ustroju”. John Adams zaś głosił, że podstawowym artykułem jego wiary politycznej jest przekonanie, iż

[...] despotyzm, nieograniczona suwerenność bądź władza absolutna to to samo, niezależnie od tego czy rządy sprawuje większość zgromadzenia narodowego, rada arystokratyczna, oligarchiczna koteria, czy imperator. Są one równie arbitralne, okrutne, krwawe i pod każdym względem diaboliczne<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Zob. M. Kammen, *People of Paradox. An Inquiry Concerning the Origins of American Civilization*, New York 1973 (1972), s. 249; R.M. Małajny, *Problem moralności władzy w myśli politycznej the Founding Fathers*, [w:] J. Justyński, A. Madeja (red.), *Moralność i władza jako kategorie myśli politycznej*, Warszawa 2011, s. 254–255.

<sup>3</sup> A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*, New York 1937 (1788), nr 30, s. 313.

<sup>4</sup> Zob. S.K. Padover, *The Genius of America. Men Whose Ideas Shaped Our Civilization*, New York–Toronto–London 1960, s. 52–53.

Akceptacja takich przesłanek podniosła regułę rozdziału w oczach tych myślicieli do roli aksjomatu wszelkiej wiedzy ustrojowej. Jefferson pisał, że „pierwszą zasadą dobrego ustroju jest z pewnością istniejący w nim podział władzy na wykonawczą, sądowniczą i prawodawczą, oraz dalszy podział tej ostatniej na dwa lub trzy działy”<sup>5</sup>. Alexander Hamilton uważał, że jedynie w systemie trójpodziału władzy poszczególne organy państwa mogą zostać organizacyjnie wyodrębnione i pozostać od siebie niezależne. Z opinią ta korespondowało przeświadczenie Adamsa, że „wyłącznie poprzez zrównoważenie każdej z trzech władz z dwiema pozostałymi można powstrzymać i powściągnąć zapędy natury ludzkiej w kierunku tyranii oraz zagwarantować pewien stopień wolności”, a w rezultacie „rządy praw, nie zaś ludzi”. Ustrój państwowy zbudowany na podstawie rozdziału władzy był jego zdaniem nie tylko najbardziej praktyczny, ale i najbardziej zgodny z naturą. Chodzi bowiem o to, że

[...] istota wolnościowego ustroju polega na skutecznej kontroli rywalizacji. Władza wykonawcza i prawodawcza to naturalni rywale. Jeśli żadna z nich nie ma skutecznej kontroli nad drugą, to słabsza zawsze będzie jagnięciem w łapach wilka<sup>6</sup>.

Według Jeffersona racjonalny ustrój można osiągnąć „nie w wyniku zespolenia władz, lecz ich podziału”. Skonsolidowana władza państwowa wymyka się spod kontroli narodu, stając się „najbardziej szkodliwym ustrojem na ziemi”. Dla autora *Deklaracji niepodległości* jedynie naród był bezpiecznym depozytariuszem wolności, ponieważ w razie odseparowania odeń władzy staje się ona arbitralna i absolutna. Dodajmy, że „Ojcowie Konstytucji” nie twierdzili, iż republikańska forma rządu jest wolna od wad, lecz mieli nadzieję, że „właściwa struktura Unii” uwolni ją od „chorób immanentnych dla tego ustroju”<sup>7</sup>.

117

## „Despotyzm legislacyjny”

Tyrania to antyteza wolności. Krąg podmiotów mających możliwość sprawowania władzy w ten drastyczny sposób ideologowie amerykańskiego oświecenia skłonni byli zawęzić przede wszystkim do despoty-

<sup>5</sup> Zob. M.P. Sharp, *The Classical Doctrine of „the Separation of Powers”*, „The University of Chicago Law Review” 1935, vol. 2, nr 2, s. 397.

<sup>6</sup> Zob. W.B. Gwyn, *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*, New Orleans–The Hague 1965, s. 117.

<sup>7</sup> L. Fisher, *President and Congress. Power and Policy*, New York–London 1972, s. 259, 266.

zmu legislatywy (*legislative despotism*) oraz tyranii większości. Za tyranię uznawali oni wykraczanie poza swoje uprawnienia przez każdy organ państwa, a zwłaszcza przez parlament. Struktura i reguły funkcjonowania aparatu państwa musiały więc zostać tak zaprojektowane, by żaden organ nie mógł przejąć nie tylko całej władzy, lecz także władzy nadmiernej.

„Despotyzm legislatywy” w przekonaniu Jamesa Wilsona był spośród despotyzmów wszelkiej barwy i odcieni „najokropniejszy i najtrudniejszy do naprawy”. Obawiano się go z wielu względów. Generalnie, tendencję legislatywy do dominacji w obrębie aparatu państwa uważano za rzecz naturalną i dlatego uczyniono ją tezą wyjściową do rozważań o charakterze ustrojowym. Natomiast niespecjalnie obawiano się egzekutywy, a już w ogóle nie antycypowano „tyranii judykatury”<sup>8</sup>. Adams nie miał żadnych wątpliwości, że we wszystkich wolnościowych ustrojach proces rozkładu zawsze zaczyna się od legislatywy. Tam, gdzie legislatura, szczególnie zaś izba wyższa, sięga po władzę, tam zawsze rodzi się oligarchia. Najważniejszy jednak powód do obaw przed owym despotyzmem to stan posiadania zamożnej mniejszości. Własność, stanowiąca podstawowe źródło władzy politycznej, jest najbardziej zagrożonym prawem jednostki. Gdyby o wszystkim zdecydowano większością, to biedni zaatakowaliby bogatych, leniwi wystąpiliby przeciw pracowitym, a „pod głosowanie zostałby poddany całkowicie równy podział wszystkiego”<sup>9</sup>.

Według Adamsa

[...] jeżeli kiedykolwiek ludzie nie byli odpowiednio powstrzymywani, to zawsze byli niesprawiedliwi, tyrańscy, brutalni, barbarzyńscy i okrutni, jak każdy król czy Senat dysponujący niekontrolowaną władzą. Większość zawsze i bez wyjątku uzurpowała sobie prawa mniejszości.

Z tych to powodów jednoizbowy parlament ustanowiony bez jakiegokolwiek „przeciwwagi, równowagi lub *aequilibrii*” będzie zmierzać do skupienia całej władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Będzie w związku z tym dążyć do uchwalania konstytucji, do jej dowolnego interpretowania, do rozstrzygania wszelkich istotniejszych sporów prawnych wynikłych z jej sformułowań, jak również do stosowania jej według własnego uznania. „Co więc ma go powstrzymywać od wydawania tyrańskich praw i wykonywania ich w tyrański sposób?”<sup>10</sup>. O następstwach ewentualnego podporządkowania egzekutywy legislaturze analogicznie

<sup>8</sup> J. Burnham, *Congress and the American Tradition*, Chicago 1959, s. 92–100.

<sup>9</sup> J. Adams, *A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America*, [w:] G.A. Peek (red.), *The Political Writings of John Adams*, New York 1954, s. 141–142, 147–148.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 144.

wypowiadał się Madison. Na tle tych wypowiedzi w pełni zrozumiała jest konkluzja Jeffersona zawarta w jego *Uwagach o stanie Virginia (Notes on the State of Virginia)* z 1781 r., że „elekcyjny despotyzm nie był ustrojem, za który walczyliśmy”. Nie ma bowiem różnicy, czy cała władza skoncentrowana jest w wielu rękach, czy tylko w jednych, gdyż „ucisk 173 despotów byłby niewątpliwie równie wielki jak jednego”<sup>11</sup>. Z opinią tą całkowicie solidaryzował się Hamilton.

## Hydra faksji

Kolejną przesłanką skłaniającą do konstytucjonalizacji zasady podziału władzy było istnienie faksji. Fenomen ten zrobił w pismach *the Framers* prawdziwą karierę. Największa zasługa na tym polu przypada Madisonowi. Otóż dostrzegł on w społeczeństwie przede wszystkim splot zależności zachodzących pomiędzy wieloma faksjami reprezentującymi zwłaszcza interesy ekonomiczne i lokalne. Faksję zdefiniował jako

[...] pewną liczbę obywateli, tworzących większość albo mniejszość, których jednoczy i popycha do działania jakiś wspólny impuls, interes lub namiętność, które są sprzeczne z prawami pozostałych obywateli względnie z niezmiennym i wspólnym interesem społeczeństwa<sup>12</sup>.

119

Zwróćmy uwagę, że definicja ta nie jest bynajmniej neutralna z etycznego punktu widzenia, gdyż jej twórca nadał terminowi „faksja” niedwuznacznie pejoratywny wydźwięk. Chodzi o to, że zarówno w czasach rzymskich, tak i w XVIII stuleciu z określeniem *factio* wiązano osąd wartościujący, rozumiejąc przez nie związek dążący do osiągnięcia nagannych społecznie celów. Akceptacja takiej przesłanki aksjologicznej doprowadziła do umieszczenia znaku równości między tym pojęciem a kategorią zła. Z powyższej definicji wynika, że forsowanie interesów faksji na forum ogólnym musi godzić w interes poszczególnych obywateli, ich grup lub całego społeczeństwa.

Ów mąż stanu dostrzegł wiele przebiegających przez społeczeństwo linii podziału, które w dodatku często się ze sobą krzyżowały. Linie te odzwierciedlały wielość i złożoność występujących w nim interesów i sprzeczności. Sprzeczności te rodziły się na tle dzielących ludzi różnic politycznych, ideologicznych, a nawet osobowościowych. Szczególną

<sup>11</sup> Zob. S.K. Padover (red.), *Thomas Jefferson on Democracy*, New York 1958 (1939), s. 46. Na marginesie: virgińska legislatura liczyła sobie 173 deputowanych.

<sup>12</sup> A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist...*, nr 10, s. 53–61.

jednak rolę odgrywała tu majątkowa dyferencjacja społeczeństwa. Madison w opozycji do Charlesa Pinckney'a uważał, że każde społeczeństwo składa się z jednej strony z biednych i bogatych, dłużników i wierzycieli; z drugiej zaś z ziemiaństwa, przemysłowców, kupiectwa i finansjery. Wszystkie te klasy i warstwy cechują ponadto wewnętrzne podziały, niemniej główna linia stratyfikacji oddziela jeszcze posiadających od nieposiadających.

To właśnie jest podstawowy powód powstawania najprzeróżniejszych i rywalizujących ze sobą facji. Ich podstawowy podział pokrywał się ze zróżnicowaniem majątkowym: posiadający tworzyli fację mniejszości, a nieposiadający fację większości. Przeciwdziałać temu niekorzystnemu zjawisku można albo poprzez usunięcie jego przyczyn, albo przez wpłynięcie na zmianę jego skutków. Sposób pierwszy polegałby na ujednoczeniu namiętności, poglądów i interesów wszystkich obywateli, co jest niemożliwe, lub na pozbawieniu ich swobody myśli i działania, co byłoby „jeszcze gorsze od samej choroby”. Zważywszy, że sposób ten jest nie do przyjęcia, należy się uciec do drugiego. Im mniej facji, tym większe staje się niebezpieczeństwo trwałej polaryzacji interesów, a tym samym zdobycia przez daną fację większości w parlamencie, czego rezultatem byłoby wprowadzenie tyranii. Trzeba zatem

120

[...] tak postępować, wykorzystując liczebność i sytuację lokalną większości, by mimo tych interesów i namiętności nie mogła uzgodnić swego działania i nie zdołała narzucić swych planów przemocą. Wiemy dobrze, że gdy dopuścimy do tego, by namiętności wykorzystały nadarzającą się okazję, żadne motywy moralne czy religijne nie będą stanowić dostatecznej kontroli<sup>13</sup>.

Chodziło więc o neutralizację oddziaływania facji w takim zakresie, ażeby większość została pozbawiona możliwości całkowitego zmajoryzowania mniejszości. *Divide et impera* – ta potępiana maksyma tyranii tworzy pod pewnymi warunkami jedyną dyrektywę polityczną, za pomocą której można rządzić republiką, odwoławszy się do słusznych zasad. Cały mechanizm ustrojowy powinien zostać tak zaprojektowany, by „ambicja musiała przeciwstawiać się ambicji”, gdyż inaczej społeczeństwo zostanie owiane do głębi „zaraźliwym oddechem facji”<sup>14</sup>. Antidotum przeciw fakcjom winny stanowić same facje. Dlatego też G.S. Wood ochrzczył analizowaną tu koncepcję mianem „kinetycznej teorii polityki”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> M. Farrand (red.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven–London 1937 (1911), vol. 1, s. 135–136.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 422–423.

<sup>15</sup> G.S. Wood, *The Creation of the American Republic 1776–1787*, Chapel Hill 1969, s. 605.

Hydrę faksji w ślad za Madisonem piętnowali również inni przywódcy polityczni z Hamiltonem na czele. Był on nastawiony niechętnie do partii politycznych, ale jeszcze mniej aprobaty znajdował dla pozostałych faksji. Zdawał sobie jednak sprawę, że zjawiska tego wykorzenić się nie da, pisząc z rezygnacją: „Tak jak nie można zetrzeć z powierzchni ziemi demona faksji, tak też nie można tego zrobić z demonem ludzkiej niegodziwości, będącym jego rodzicem i potomstwem”<sup>16</sup>. Obu tym mężom sekundował Adams, utrzymując, że zaznaczająca się w każdym społeczeństwie ekonomiczna dyferencjacja poszczególnych grup prowadzi do heterogeniczności formułowanych przez nią programów politycznych, wobec czego podziały i sojusze partyjne stają się nieuniknione. Teoretyk ten szedł nawet dalej, jako że wskazywał wręcz na konieczność egzystowania partii politycznych. Cała rzecz jedynie w tym, by zachować nad nimi kontrolę. Stąd „kompetencja musi przeciwstawiać się kompetencji, siła sile, moc mocy, interes interesowi, a także rozum rozumowi, elokwencja elokwencji i namiętność namiętności”<sup>17</sup>. Jeżeli bowiem kontrola ta zostanie utracona, wówczas państwo albo stoczy się w otchłań anarchii, albo wpadnie w objęcia dyktatury.

## Nieograniczona demokracja

Rozdział władzy oraz system hamulców były też nieodzowne po to, by postawić tamę nadmiernie wybujałej demokracji. Niemniej należy pamiętać, że krytyczne nastawienie *the Framers* do demokracji odnosiło się wyłącznie do jednej z jej form. Problem w tym, że nazwa ta była w tamtych czasach wyjątkowo wieloznaczna. Używano jej bowiem na oznaczenie najniższego stanu społecznego, suwerenności ludu, rządów gmin (*commons*), a zwłaszcza demokracji bezpośredniej, czyli – jak to ujął James Otis – „rządu wszystkich nad wszystkimi”. Twórcy federalnej ustawy zasadniczej posługiwali się określeniem „demokracja” głównie w tym ostatnim sensie, jednakże w pierwszym rządzie mieli na względzie jedną z jej form, a mianowicie rządy zgromadzenia ludowego na wzór antycznych greckich *poleis*<sup>18</sup>. W tym kontekście awersja do tej formy ustrojowej była najzupełniej zrozumiała, ponieważ – jak uczyło doświadczenie – była ona najmniej trwała z istniejących. Odwołując się do swej rozle-

<sup>16</sup> F. Freidel, N. Pollack (red.), *Builders of American Institutions. Readings in American History*, Chicago 1963, s. 99.

<sup>17</sup> J. Adams, *op. cit.*, s. 145.

<sup>18</sup> R.M. Małajny, *Doktryna...*, s. 152–153.

głej wiedzy historycznej, „Ojcowie Konstytucji” widzieli w niej przede wszystkim stadium przejściowe wiodące nieubłagane do narodzin tyranii lub do wybuchu anarchii. Adams nie żywił najmniejszych złudzeń, że rządy zgromadzenia ludowego są skazane na upadek, gdyż „nigdy jeszcze nie było demokracji, która nie popełniłaby samobójstwa”. Działo się tak na skutek braku hamulców zapewniających równowagę polityczną, które ograniczałyby „niebezpieczeństwa, szal, nierozwagę, truciznę oraz burzliwą i niepohamowaną naturę demokracji” – uzupełnili Hamilton, Fisher Ames i Edmund Randolph. Z tego to powodu Adams poddał tak ostrej krytyce *Zdrowy rozsądek* Thomasa Paine’a („gwiazdy nieszczęścia”), uznawszy go za „tak demokratyczny, bez jakichkolwiek ograniczeń lub choćby nawet próby wprowadzenia jakiejś równowagi lub przeciwwagi, iż musi doprowadzić do zamętu i fiaska wszystkich przedsięwzięć”. Takie byłyby konsekwencje otwarcia „puszki Pandory demokracji”<sup>19</sup>.

Biorąc zatem pod uwagę enuncjacje zajmujących nas pisarzy politycznych oraz późniejsze komentarze konstytucjonalistów do ich dzieł, pytanie o to, czy zamierzali oni ustanowić demokrację, czy też nie, uważam za niewłaściwie sformułowane. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że pragnęli ją wprowadzić, lecz jako demokrację pośrednią. Niemniej ze względu na ówczesny poziom dojrzałości politycznej społeczeństwa nie mogła to jeszcze być demokracja pełna, a korzystać z niej mieli wprawdzie wszyscy obywatele, przede wszystkim wszakże *freeholders*. Wobec tego poprawnie postawione pytanie powinno brzmieć: w jakim zakresie *the Founders* uznali za celowe włączenie elementów demokracji do konstruowanego przez siebie modelu ustrojowego? Odpowiedź na nie determinowała równocześnie stopień realizacji zasady podziału władzy zarówno w teorii, jak i praktyce konstytucyjnej.

Ideałem ustrojowym tych mężów była republika, którą przeciwstawiali demokracji. Jednakże w umysłach kolonistów obie te kategorie były blisko ze sobą związane, a ponieważ używano ich zamiennie, stąd wywoływały mieszane uczucia. Niemniej po dokładnym zbadaniu zagadnienia okazuje się, że pojęcie „republika” stanowiło dla nich synonim ustroju idealnego, który może powstać jedynie w wyniku połączenia wszystkich zalet monarchicznej, arystokratycznej i demokratycznej formy rządu, uosabiając triumf cnoty i rozumu. Podstawową ideą, która im przyświecała, była – jak wiemy – wolność, którą łączyli z własnością. Doskonale więc zdawali sobie sprawę z zagrożenia, jakie niesła dla niej zarówno autokracja i oligarchia z jednej strony, jak demokracja bezpośrednia z drugiej – brzemienne w demagogię i wiodąca prostą drogą do rozkładu.

<sup>19</sup> J. Adams, *op. cit.*, s. 124.



Dlatego każdą z wymienionych tu form ustroju traktowali selektywnie. Naturalnie założenia te tworzyły wypadkową koncepcji republiki interesujących nas myślicieli, jako że w wielu dalszych kwestiach zaznaczyły się między nimi różnice zdań<sup>20</sup>.

W każdym razie koncepcja ta była jednoznacznie elitarystyczna. Sprzyjało jej zresztą umiarkowanie i powściągliwość większości ówczesnego społeczeństwa amerykańskiego w materiach natury ustrojowej. Tamtejszych radykałów – analogicznie jak ich brytyjskich pobratymców – nie interesowały jeszcze kwestie, które podnosiły do stanu wrzenia temperaturę umysłów ich ideowych spadkobierców XIX i XX stulecia. Były to takie problemy jak przebudowa porządku społecznego, likwidacja nierówności ekonomicznej ludzi, eliminacja niesprawiedliwości z życia publicznego itd. *Idée fixe* wspomnianych radykałów pozostawała sanacja „zepsutego” ustroju i walka z uprawnieniami dyskrejonalnymi władzy wykonawczej. Nawet oni nie uważali za celowe „zebrania i zgromadzenia wespół krawców, szewców, oraczy i pasterzy” oraz oczekiwania od nich „debatowania i decydowania o sprawach najwyższej wagi państwowej”<sup>21</sup>. Uważali ich bowiem za niekompetentnych, stronnicych i nazbyt podatnych na naciski, by mogli być zdolni do rządzenia, a przez to rzuconych na łup demagogom. Tradycja i doświadczenie historyczne uczyło, że bez powierzenia władzy warstwie niezależnej finansowo, wykształconej oraz starającej się dbać również o interes ogółu, niepodobna osiągnąć niczego poza nieprzebraną rozmaitością interesów partykularnych i sprzecznych opinii, a w ostatecznym rozrachunku – chaosem. Amerykańska elita polityczna twierdziła, że otwarcie bram dla „demokracji” musiałyby niechybnie pociągnąć za sobą objęcie steru rządów przez „barbarzyńców”, którzy błyskawicznie usunęliby w cień polityków najbardziej predestynowanych do sprawowania władzy. Zastanawiała się też, choć dosyć powierzchownie, jakim sposobem miałyby zostać zachowana równowaga zabezpieczająca wolność w państwie, w którym nie istniałyby żadne różnice społeczne, w którym nikt nie miałby większych praw niż inni obywatele i w którym aparat państwowy miałyby wyrażać wolę wyłącznie „demokracji”. Jakie elementy należałyby wtedy równoważyć i jakie organy winny stać na straży ich interesów? Rozmaite wątki rozważań niezmiennie prowadziły do identycznej konkluzji – rządzić to sprawa dla *gentlemen*, a nie *simplemen*<sup>22</sup>. Stosunek owej elity do demokra-

<sup>20</sup> Zob. R.M. Małajny, *Doktryna...*, s. 154–155.

<sup>21</sup> B. Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Mass. 1967, s. 283–285.

<sup>22</sup> V.L. Parrington, *Główne nurty myśli amerykańskiej. Mentalność kolonialna*, Warszawa 1968, s. 428.

cji bezpośredniej najcelniej ujął nowoangielski pastor Jeremy Belknap: „Niech zostanie ustanowiona zasada, że państwo pochodzi od ludu; ale trzeba też głosić ludowi, iż on sam nie jest zdolny do rządzenia sobą”<sup>23</sup>.

Dla utrzymania i zapewnienia tak pojmowanej republice stabilizacji społecznej i politycznej wymyślano różne remedia na demokrację. Jak już wspomniano, na pierwszym miejscu wymieniano regułę rozdziału władzy wraz z towarzyszącym jej systemem hamulców. Utrzymujące się bowiem w każdym społeczeństwie nierówności majątkowe zawsze stwarzają potencjalną groźbę zamachu spauperyzowanej większości na stan posiadania bogatej mniejszości. Tym samym jedną z przesłanek urzeczywistnienia zasady podziału na zaatlantyckich antypodach konstytuowało zapotrzebowanie na instytucję broniącą uprzywilejowanej pozycji warstw posiadających przed atakami „demokratów”. Spośród innych remediów na czoło wysunęło się cieszące się szerokim poparciem żądanie ustanowienia majątkowego cenzusu wyborczego. Niełatwe, a i niewdzięczne zarazem zadanie uzasadnienia konieczności sięgnięcia po ten cenzus, wziął na siebie przede wszystkim Adams. Problem ten przewija się w jego twórczości z częstotliwością obsesyjnego refrenu. Główny argument to naturalna nierówność ludzi, którą autor *Obrony* uważał za normalny stan rzeczy. Jakkolwiek wszyscy posiadają te same naturalne prawa, to nie są równi pod względem politycznym, społecznym, ekonomicznym, intelektualnym itd.

Trudno rzec, że nie wszyscy ludzie posiadają równe prawa; lecz przyznajmy im te równe prawa oraz równy udział we władzy, a natychmiast wyniknie stąd rewolucja [...]. Nigdy nie czytałem rozumowania bardziej absurdalnego, większego sofizmu [...], niż subtelne prace Helvetiusa i Rousseau dowodzące naturalnej równości ludzkości<sup>24</sup>.

Wprawdzie powtórnie zadeklarowano wówczas potrzebę ustanowienia rządów wolności, ale z lokeańską korektą, że wolność uzależniona jest w jakiejś mierze od posiadania własności. Jeśli więc uczestnicy Konwencji Konstytucyjnej szermowali pojęciem „lud”, to nie był to lud w wydaniu Rousseau (pojmowany jako zbiorowość pełnoprawnych jednostek wyrażających swą suwerenną wolę), tylko lud w rozumieniu Locke’a i de Montesquieu (ogół posiadaczy) albo też Burke’a (ogół jednostek legitymujących się majątkiem, rozważą i doświadczeniem politycznym). Stąd mimo częstych peanów na cześć zasady suwerenności narodu, inte-

<sup>23</sup> Zob. R. Hofstadter, *The American Political Tradition and the Men Who Made It*, London 1962, s. 6.

<sup>24</sup> Zob. J.A. Smith, *The Growth and Decadence of Constitutional Government*, Seattle-London 1972, s. 29.

resujący nas myśliciele wzbranił się przed jej egalitarną egzegezą. Nie widzieli się bowiem w żaden sposób w roli „niewolniczych wielbicieli naszego suwerennego pana – ludu”<sup>25</sup>, jak to później określił John Quincy Adams. We wszystkich wyznawanych przez nich kanonach filozofii społecznej i politycznej powiadano, że należy ograniczać wolę większości po to, by mogła rządzić bogatsza i bardziej oświecona mniejszość. Uznając zatem uniwersalność prawa wyborczego, uczynili to pod warunkiem odniesienia go do ludu interpretowanego wyłącznie jako ogół wolnych właścicieli kraju. Większość delegatów zebranych w State House była bowiem z ducha umiarkowanie arystokratyczna, przy czym można odnieść wrażenie, że kwintesencję jej stosunku do warstw niższych stanowiły znane słowa Horacego: *Odi profanum vulgus et arceo*.

## Sprawiedliwość działania maszyny państwowej

Konstytucjonalizacji reguły rozdziału władzy „Ojcowie Konstytucji” domagali się również przez wzgląd na efektywność funkcjonowania maszyny państwowej. Postulat ten stał się szczególnie zrozumiały na tle struktury organów Unii, przewidywanych przez *Artykuły konfederacji*, zgodnie z którymi jedynym takim organem był Kongres. Tymczasem, o ile można sobie wyobrazić państwo dobrze rządzone wyłącznie przez egzekutywę, o tyle jest to niemożliwe w przypadku państwa administrowanego jedynie przez legislatywę. Pożądaną sprawność działania aparatu państwowego miało więc zdaniem *the Founding Fathers* przynieść ustanowienie trójpodziału władzy, a w jego ramach utworzenie silnej władzy wykonawczej. Dali temu wyraz m.in. w pierwszych 28 numerach *The Federalist*, w których dotychczasowy ustrój Stanów Zjednoczonych został poddany ostrej krytyce. Szczególnie ciężkie zarzuty padały pod adresem Kongresu.

I tak Washington jeszcze wcześniej uskarżał się, że ciało to było „ociężałe, słabe i podatne na każdy powiew”. W dodatku wykazywało brak niezbędnej dyskrekcji w działaniu, wynikały z połączenia w jednych i tych samych rękach władzy prawodawczej i wykonawczej. Nawiązując do krytycznej oceny Hamiltona, Kongres posiadał zbyt szerokie kompetencje, „zbyt wtrącał się w szczegóły każdego rodzaju”, a jako organ deliberujący „zapominał się, próbując odgrywać rolę egzekutywy”. Cechowała go powolność, dekoncentracja i dyfuzja odpowiedzialności, pozostające w sprzeczności „z najbardziej

<sup>25</sup> V.L. Parrington, *op. cit.*, s. 405–406.

akceptowanymi i uznawanymi zasadami wolnościowego ustroju, wymagającymi, by władza prawodawcza, wykonawcza i sądownicza zostały powierzone odrębnym i oddzielnym rękami". Albowiem w racjonalnie zorganizowanym państwie „tylko poprzez podział i subpodział obowiązków można administrować wszystkimi sprawami, wielkimi i małymi, aż do perfekcji". Tam zaś, gdzie prawne sfery działania państwa są złączone, można oczekiwać wyłącznie „błędu, zamieszania i braku stabilności”<sup>26</sup>.

W tym chórze utyskiwań nie mogło zabraknąć głosu Adamsa, który jeszcze w 1776 r. zalecał przeprowadzenie rozdziału władzy, ostrzegając przed jej koncentracją w łonie jednego organu, a zwłaszcza legislatywy. Oprócz wyliczenia wymienionych już wad ustrojowych, zarzucił on Kongresowi całą litanię grzechów, wśród których niepoślednią rolę grały takie ułomności rodzaju ludzkiego, jak kaprysy, uleganie nastrojom chwili, niestałość, skąpstwo, egoizm, wygórowane ambicje, nadmierny pośpiech w załatwianiu spraw, absurdalność osądów, żądza władzy oraz ślimaczy tryb obrad. Słabości te uniemożliwiały mu wykonywanie zadań egzekutywy. Jednocześnie Kongres nie był zdolny do odgrywania roli judykatywy, gdyż nie posiadał po temu ani odpowiednich predyspozycji, ani też przygotowania fachowego, nie potrafił zachować dyskrekcji, był nazbyt liczny, a poza tym zdradzał skłonność do arbitralnego kierowania się jedynie własnym interesem<sup>27</sup>.

Analogiczne, aczkolwiek utrzymane w mniej przesadnej tonacji, były odnośne spostrzeżenia Wilsona. Twierdził on, że tylko powierzenie władzy wykonawczej organowi jednoosobowemu może zaowocować szybkością i spójnością działania, aktywnością, stałością i energią. Nie inaczej wypowiadał się Jay, konstatując, że przydzielenie trzech władz jednemu niestabilnemu ciału nigdy nie będzie posunięciem mądrym, jako że „powinny one być na zawsze rozdzielone oraz tak usytuowane, by służyły jako hamulce wobec pozostałych". Aparat państwowy bez należytej zorganizowanej egzekutywy i judykatywy byłby co najwyżej ciałem kadłubowym – przekonywał Madison. Natomiast Jefferson pisał w 1787 r., że nieoddzielenie władzy prawodawczej od wykonawczej

[...] stało się źródłem większego zła od jakiegokolwiek doświadczonego przez nas z innej przyczyny. Nic nie jest tak kłopotliwe ani szkodliwe w wielkim zgromadzeniu, jak szczegóły wykonawstwa. Najmniejsza błahostka tego rodzaju zajmuje tyle czasu, ile najważniejszy akt ustawodawczy i nie pozostawia czasu na nic innego.

W ten sposób odwraca się uwagę „od celów wielkich na rzecz małych”<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Zob. M. Kammen, *op. cit.*, s. 71.

<sup>27</sup> Zob. M.P. Sharp, *op. cit.*, s. 398.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 397–400, 405, 412, 413, 434; A.S. Miller, *An Inquiry into the Relevance of the Intentions of the Founding Fathers with Special Emphasis upon the Doctrine of Separation of Powers*, „Arkansas Law Review” 1973, vol. 27, nr 4, s. 589.

Niestrudzony Adams nie omieszkał też w swej *Obronie* sprotkować ponurej wizji państwa rządzonego przez parlament wyłoniony w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach. Wizja ta jest wprawdzie nieco przerysowana, stąd i nie w pełni adekwatna, niemniej patrząc z ówczesnej perspektywy, należy ją uznać za dobrze osadzoną w tamtejszych realiach politycznych. Jej twórca uznał kreowanie legislatury na podstawie powyższych reguł prawa wyborczego za najbardziej sprzyjające realizacji egoistycznych interesów garstki nielicznych. Taki parlament byłby od początku skazany na opanowanie go przez klikę rekrutującą się spośród warstwy wyróżniającej się bogactwem, urodzeniem, większą zręcznością polityczną, koneksjami i reputacją. Klika ta prędzej czy później zapewni sobie wielokrotny wybór na fotele deputowanych, a w wyniku intryg pozbędzie się większości posłów zaliczających się do jej przeciwników. Wprowadzając następnie na ich miejsca swych adherentów, zacznie ich faworyzować, powierzając im wszelkie urzędy i funkcje publiczne, skutkiem czego zyska na swe usługi całą władzę wykonawczą i sędowniczą. Wspomniana klika będzie także udzielać swym stronnikom przywilejów handlowych, składać zamówienia rządowe itp., a równocześnie przystąpi do dyskryminowania i prześladowania wszelkich oponentów. Tą drogą z kolei zapewni sobie większość w każdych wyborach. Niezależnie od tego przejęcie władzy wykonawczej „zdeprawuje legislaturę, tak jak rdza przeżera żelazo albo jak arsenik zatrzuwa ludzkie ciało”. Jedynym wyjściem z sytuacji jest zatem dokonanie podziału władzy, a w jego ramach utworzenie silnej i niezależnej egzekutywy. Autor dał jednocześnie wyraz swemu ubolewaniu nad „bezmyślną prostotą” tych, którzy w odrębnej władzy wykonawczej dopatrywali się „wroga ludu”<sup>29</sup>.

Kropkę nad „i” znajdujemy w wypowiedzi Washingtona, który stwierdza, że konstytucjonalizacja reguły rozdziału władzy nie nastąpiła pod wpływem doktryny bądź obawy przed deprawującą i „tyrańską” naturą władzy państwowej. Doszło do niej raczej w wyniku poszukiwania „solidnego ustroju”, ponieważ

[...] dobrze wiadomo, iż bezsilność Kongresu w poprzedniej konfederacji oraz niestosowność przyznania rozleglejszych uprawnień pojedynczemu ciału, dały początek różnym działom tworzącym obecny zasadniczy aparat państwowy<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> J. Adams, *op. cit.*, s. 115, 150–152.

<sup>30</sup> Zob. L. Fisher, *op. cit.*, s. 257.

Co prawda, w świetle poniższych rozważań nie sposób całkowicie zgodzić się z tym osądem, jednakże zważywszy na osobę, która z nim wystąpiła, ma on swą wymowę.

Podkreślmy raz jeszcze, że z logicznego punktu widzenia nie ulega wątpliwości, iż wysoką sprawność działania maszyny państwowej znacznie łatwiej osiągnąć przy zasadzie jednolitości władzy niż jej podziału. Prawdliwość ta nie sprawdza się wszakże, gdy całą władzę sprawuje legislatura. *Artykuły konfederacji* są jej dobitnym potwierdzeniem. W sytuacji gdy istniał tylko jeden organ federalny – i to jeszcze prawodawczy – utworzenie odrębnej egzekutywy i judykatury oznaczało ogromny postęp, mimo oparcia wzajemnych stosunków między wszystkimi tymi organami o regułę równości i niezależności.

## Natura ludzka

Jeszcze inną przesłanką skłaniającą zajmujących nas mężów stanu do konstytucjonalizacji reguły rozdziału władzy była dobra znajomość tajemników ludzkiej natury. Wypada w tym momencie zauważyć, że irracjonalność jednostki, szczególnie zaś jej deprawacja, na przełomie XVII i XVIII w. przestały być domeną zainteresowań teologów, wkraczając w krąg najbardziej ulubionych tematów literatury świeckiej. „Wiedza polityczna to znajomość człowieczej natury”<sup>31</sup> – zawyrokował Hamilton. Jak się to często zdarza, w literaturze przedmiotu zdania są podzielone co do stosunku „Ojców Konstytucji” do odwiecznego sporu o to, która strona tej natury bierze zwykle górę – dobra czy zła. Część znawców zagadnienia przypuszcza, że charakter człowieka uważali oni za całkowicie zdeprawowany. W mniemaniu Richarda Hofstadtera powodował nimi „kalwiński pogląd na zło i potępienie wieczne, stąd w najlepszym wypadku widzieli w jednostce atom własnego interesu”. Mieli oni przyjąć „merkantylny obraz życia jako pola wiecznej walki i zakładając Hobbesowską wojnę wszystkich ze wszystkimi, nie proponowali, by położyć jej kres; chcieli ją tylko wtłoczyć w pewne ramy, czyniąc ją przez to mniej morderczą”<sup>32</sup>. Znacznie bardziej kategoryczny ton pobrzmiwa w opinii H. White’a:

Konstytucja Stanów Zjednoczonych spoczywa na systemie hamulców i równowagi. Jej twórcy nie oczekiwali harmonii pomiędzy różnymi działaniami aparatu państwowego. Nie zakłada też ona wzajemnego zrozumienia między

<sup>31</sup> M. Farrand, *op. cit.*, s. 378.

<sup>32</sup> R. Hofstadter, *op. cit.*, s. 3 i 16.

nimi. Stanowiąc, że na dalszą metę winna przeważać większość, umożliwia ona również najswobodniejszą grę namiętności i interesów w obrębie określonych granic. Została ona ufundowana na filozofii Hobbesa i religii Kalwina. Zakłada, iż naturalnym stanem ludzkości jest stan wojny i że myśl świecka jest Bogu nieprzyjazna<sup>33</sup>.

Warto naturalnie podkreślić, że przytoczone tu opinie tworzą w pewnej mierze odbicie przekonań zawartych w pismach wspomnianych pisarzy politycznych. Samuel Adams skonstatował, że „zepsucie ludzkości jest tak wielkie, że ambicja i żądza władzy stojącej ponad prawem stanowią [...] dominującą pasję w piersiach większości ludzi”. Instynkty te „pośród wszystkich narodów złączyły najgorsze namiętności rodzaju ludzkiego przeciw wolności ludzkości”. John Adams – najlepszy psycholog amerykańskiego oświecenia – argumentował, że namiętności ludzkie są nieuleczalne, a rozum, sprawiedliwość i słuszność nigdy nie miały dostatecznej wagi, by rządzić czynami człowieka. Jeśli więc ludzie są kiedykolwiek dobrzy, to wyłącznie z konieczności. Powszechny egoizm natomiast prowadzi z jednej strony do tyranii, a z drugiej do anarchii. Jakkolwiek można w jednostce odnaleźć życzliwość i cechy szlachetne, mimo to „etycy twierdzą, że wśród ogółu ludzi egoistyczne namiętności są najsilniejsze [...]. Własny interes, osobista chciwość, ambicja i skąpstwo będą istnieć w każdym państwie i w każdej formie ustrojowej”. Teoretyk ów nie omieszkał także podkreślić, że *homo sapiens* to jedyny gatunek ssaków uwikłany w wieczną walkę ze swym własnym rodzajem. „Lwy i tygrysy to jedynie jagnięta w porównaniu do niszczącego charakteru człowieka”<sup>34</sup>. Jego egoizm musi prowadzić do naruszania praw innych. Akceptując tę kalwińską wiarę, Adams był przeświadczony, że jest ona prawdziwa niczym „euklidesowy dowód”.

O „zwykłej deprawacji człowieczej natury” wspominali również Hamilton, Gouverneur Morris i Elbridge Gerry. Według oceny tego ostatniego ludzie wcale nie pragną cnoty. Hamilton przytoczył tu ocenę Davida Hume’a, zawartą w jego *Esejach moralnych, politycznych i literackich* (*The Essays Moral, Political, and Literary*):

Pisarze polityczni ukuli regułę, iż przy obmyślaniu jakiegokolwiek systemu ustrojowego oraz wyposażaniu konstytucji w system hamulców i kontroli należy założyć, że każdy człowiek jest łotrem i że nie kieruje się w swych działaniach żadnym innym celem, jak tylko osobistym interesem. Musimy rządzić

<sup>33</sup> Zob. A.C. Coolidge, *Theoretical and Foreign Elements in the Formation of American Constitution*, Freiburg 1892, s. 54.

<sup>34</sup> J. Adams, *op. cit.*, s. 150; S. Persons, *American Minds. A History of Ideas*, New York–Chicago–San Francisco–Toronto–London 1958, s. 133; P.B. Kurland, *The Rise and Fall of the „Doctrine” of Separation of Powers*, „Michigan Law Review” 1986, vol. 85, nr 3, s. 596.

nim właśnie poprzez ten interes, skłaniając go w ten sposób do współpracy na rzecz dobra publicznego, mimo jego nienasyconej chciwości i ambicji. Bez tego próżno możemy szczyć się zaletami jakiegokolwiek konstytucji<sup>35</sup>.

Przytoczenie tego *dictum* sugeruje, że *the Framers* gotowi byli przyznać rację dawnym realistom, którzy twierdzili, iż ludzie są zwierzętami o gwałtownych instynktach i dlatego potrzebny jest rząd, który z tymi „bestiami” dałby sobie radę. Człowiek to wieczny rebeliant, więc musi podlegać stałej kontroli. „Lud! Toż to tylko ogromna bestia!”<sup>36</sup>. Ta brutalnie wręcz szczerza wypowiedź Hamiltona miała później wprawiać w zakłopotanie każdego jego biografa.

Inni autorzy są jednak zdania, że diagnoza postawiona przez interesujących nas mężów w odniesieniu do ludzkiej natury była znacznie mniej pesymistyczna. I tak Carl Becker doszedł do wniosku, że myśl oświeceniowa nie uznała wszak człowieka za istotę z natury zepsutą. Przeciwnie, sądzono, że jest on zdolny wieść przyzwoity żywot na ziemi, jeśli kieruje się światłem rozumu i doświadczenia<sup>37</sup>. Nie kto inny jak sam Hamilton pisał:

130 Założenie kompletnej sprzedajności ludzkiej natury oznacza niewiele mniejszy błąd w rozumowaniu politycznym niż domniemanie jej całkowitej prawości. Instytucja władzy delegowanej zakłada, że ludzkość posiada jakąś dozę cnoty i honoru, która może tworzyć racjonalną podstawę zaufania, a doświadczenie teorię tę potwierdza<sup>38</sup>.

W przesłwiadczeniu Paula Eidelberga z cytatu tego wynika, że

[pogląd] Ojców Konstytucji na rozpatrywaną tu kwestię nie był tak uproszczony i przygnębiający jak R. Hofstadter pragnąłby, byśmy uważali. To właśnie zaufanie do człowieka skłoniło ich do ustanowienia ustroju reprezentacyjnego, a jego brak do wprowadzenia systemu hamulców. Być może, że w trakcie oceny charakteru jednostki przechyliła się ona na jej niekorzyść. Ale czy był to Hobbesowski pesymizm, czy trzeźwy realizm?<sup>39</sup>

Ten problem autor pozostawia bez odpowiedzi.

<sup>35</sup> A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist...*, nr 78, s. 511; T. Tulejski, *Konserwatyzm bez Boga. Davida Hume'a wizja społeczeństwa, państwa i prawa*, Warszawa 2009, s. 293.

<sup>36</sup> Zob. V.L. Parrington, *op. cit.*, s. 511; T. Wiecech, *Unia w myśli politycznej Thomasa Jeffersona*, Kraków 2012, s. 212.

<sup>37</sup> C.L. Becker, *The Heavenly City of the Eighteenth-Century Philosophers*, New Haven 1961 (1932), s. 102.

<sup>38</sup> A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist...*, nr 76, s. 495.

<sup>39</sup> P. Eidelberg, *The Philosophy of the American Constitution. A Reinterpretation of the Intentions of the Framers*, New York–London 1968, s. 7.



Podjmuje go jednak Saul K. Padover, utrzymując nie bez podstaw, że to właśnie autorowi *Lewiatana* Amerykanie zawdzięczają swój system hamulców wypływający z braku zaufania do istoty człowieczej<sup>40</sup>. Niemniej w świetle poprzednich rozważań teza ta nie jest w pełni przekonująca. Prędzej już można zaakceptować opinię, że the Founding Fathers bynajmniej „nie żywili iluzji co do tego, iż nasi ludzie są biologicznie, psychologicznie czy socjologicznie wolni od niebezpieczeństw, jakie nie się ze sobą skoncentrowana władza”<sup>41</sup>. Wobec tego w przeciwieństwie do innych nacji ugruntowali przekonanie, że nie istnieje żadna jednostka – zwłaszcza w postaci jakiegoś męża opatrznociowego – grupa lub instytucja, która byłaby nieczuła na pokusy wynikłe z faktu sprawowania władzy i zdolna do bezinteresownego rządzenia państwem. Tak właśnie narodziła się amerykańska tradycja, że z uwagi na wrodzoną inklinację człowieka do despotyzmu nikomu nie można powierzyć władzy niezabezpieczonej systemem hamulców ustrojowych. Adams twierdził, że mimo wszystko jednostka jest nie tyle zdeprawowana, ile chwiejna i pełna silnych namietności. W związku z tym nie jest rzeczą bezpieczną ufać jakiemukolwiek ciału sprawującemu władzę. Przekonanie to wyznawał także Jefferson, chociaż należał on do tej garstki spośród panteonu zajmujących nas mężów, która odkryła w przeciętnym człowieku istotę życzliwą i rozumną. Jednak i on był zdania, że:

[...] by uzyskać dobry i bezpieczny aparat państwowy, nie wolno go w całości powierzyć jednostce, lecz trzeba go podzielić między wielu, przydzielając każdemu dokładnie te funkcje, które ów kompetentny jest spełnić<sup>42</sup>.

Według sumarycznej oceny Wiktora Osiatyńskiego istota ludzka z natury swej była dla Jeffersona dobra, dla Madisona w równej części i dobra, i zła, zaś dla Adamsa i Hamiltona bardziej zła niż dobra<sup>43</sup>.

Całokształt wypowiedzi twórców federalnej ustawy zasadniczej *in gremio* uprawnia mnie, jak sądzę, do wysunięcia tezy, że naturę ludzką słusznie pojmowali oni jako amalgamat dobra i zła. W tej dziedzinie również mniej wykształceni członkowie Konwencji Konstytucyjnej posiadali rozległą wiedzę, kompensując nią braki w znajomości brytyjskiego konstytucjonalizmu, doktryn polityczno-prawnych i filozofii. Wspomniana diagnoza nie wypływała z Hobbesowskiego pesymizmu, lecz

<sup>40</sup> S.K. Padover, *op. cit.*, s. 5.

<sup>41</sup> Zob. E.H. Levi, *Some Aspects of Separation of Powers*, „Columbia Law Review” 1976, vol. 76, nr 3, s. 374.

<sup>42</sup> Zob. M.P. Sharp, *op. cit.*, s. 400.

<sup>43</sup> W. Osiatyński, *Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*, Warszawa 1983, s. 158.

z realistycznego spojrzenia na otaczającą ich rzeczywistość. Byliby oni ludźmi niesłuchanie zaślepionymi, gdyby wbrew oczywistym faktom uważali, że każdy człowiek jest zezwierzęconą kreaturą powodowaną wyłącznie samolubstwem. *Ex adverso*, wykazałoby karygodną naiwność, gdyby uwierzyli, że niebios obdarzyły swe stworzenia istic anielskimi przymiotami serca i umysłu. A ponieważ byli ludźmi złotego środka, dlatego naturę człowieczą uznali po prostu za twór niedoskonały. Naturę tę przecież – według słów Alexandra Pope’a, cytowanego przez Adamsa – równocześnie czcimy i nią pogardzamy<sup>44</sup>. Słuszny jest zatem pogląd Michaela Kammena, że w tej materii delegaci na Konwencję byli optymistami i pesymistami zarazem<sup>45</sup>. Zaufanie do jednostki, a zarazem jego brak przebijają wyraźnie z poniższych słów autora *Deklaracji niepodległości*:

To ostrożność, a nie zaufanie dyktuje literę Konstytucji mającą wiązać tych, którym zobowiązana jest powierzyć władzę. Nasza Konstytucja odpowiednio ustaliła granice, do których sięgnie nasze zaufanie, ale nie dalej. Niech w sprawach władzy nie słyszy się więcej o zaufaniu do człowieka, lecz uchronimy go od szkody, wiążąc go łańcuchami Konstytucji<sup>46</sup>.

132 Twórcy rzeczonych okowów, zdając sobie sprawę, że w określonym przedziale czasowym nie wszystkie problemy polityczne, społeczne i ekonomiczne mogą się doczekać rozwiązania, świadomie nie budowali idealnego modelu ustrojowego, lecz system optymalny w ówczesnych warunkach. System ufundowany na przeciwstawieniu jednych ambicji drugim. Jako realiści wiedzieli, że cnota nie jest dostateczną przeszkodą dla występku. Ewangeliczne „bochenki chleba i ryby muszą przekupić demagogów” – grzmiał w State House Morris – a „ludzkie wady tak jak są, muszą zostać skierowane przeciw sobie samym; jeden interes powinien być przeciwny innemu”<sup>47</sup>. Kamieniem węgielnym powyższego modelu stało się niewątpliwie trafne założenie Edmunda Burke’a, że każdy system polityczny zakładający istnienie „nadludzkich bądź heroicznych cnót może jedynie zaowocować występkiem i rozkładem”<sup>48</sup>.

Kończąc ten wątek rozważań, chciałbym go zamknąć spostrzeżeniem, że z dwojga złego, czyli nadmiernej ufności albo zbyt daleko posuniętego braku zaufania zarówno co do intencji przywódców politycznych, jak i do postawy obywateli, mniejszym złem pozostaje to drugie.

<sup>44</sup> J. Adams, *op. cit.*, s. 135.

<sup>45</sup> M. Kammen, *op. cit.*, s. 166.

<sup>46</sup> Zob. O.W. Kägi, *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre*, Zürich 1937, s. 248.

<sup>47</sup> M. Farrand, *op. cit.*, s. 512–513.

<sup>48</sup> Zob. J. Burnham, *op. cit.*, s. 19–20.

Wszystko zaś wskazuje na to, że dla amerykańskich luminarzy „Wiek Światła” maksyma ta stała się drogowskazem. Ten zaś mógł być zwrócony w stronę tylko jednego kierunku postępowania – konstytucjonalizacji zasady podziału władzy i systemu hamulców.

## Natura władzy państwowej

Z tą trzeźwą, choć niezbyt zachęcającą oceną ludzkiego charakteru ściśle wiąże się ostatni, istotniejszy motyw przemawiający za omawianą tu konstytucjonalizacją. Jest to ten sam motyw, który lord John Acton ubrał później w szatę słynnego aforyzmu: „Wszelka władza deprawuje, a władza absolutna deprawuje absolutnie”. Chodzi o to, że „Ojcowie Konstytucji” zawsze bardzo zdecydowanie i konsekwentnie stosowali rozróżnienie pomiędzy dwiema sferami oddziaływania prawa – sferą wolności i sferą władzy państwowej. Pierwszą uważali za delikatną, wrażliwą i pasywną; drugą – odwrotnie – uznali za brutalną, bezceremonialną i wiecznie aktywną. Doktryna praw naturalnych nakazywała im bronić tej pierwszej, tej drugiej zaś opierać się, przynajmniej do pewnych granic. Pod żadnym wszak pozorem nie wolno było obu ze sobą łączyć. Wprawdzie władzę państwową uważano za naturalną i niezbędną, niemniej lektura dzieł politycznych pochodzących z tamtej epoki nasuwa nieodparte wrażenie, że władza ta w jakimś metafizycznym sensie stanowiła dla współczesnych zjawisko z istoty swej złe. Jakkolwiek Bernard Bailyn tej ostatniej opinii nie podziela, to posuwa się jeszcze dalej, utrzymując, że pojęcie władzy było wówczas synonimem ucisku, a nawet miało wręcz jakiś „sadystyczno-masochistyczny posmak”<sup>49</sup>. Paine konkludował: „Aparat państwowy niczym ubiór to oznaka straconej niewinności”<sup>50</sup>. Najczęściej uwypuklano zaborczość władzy państwowej i permanentną tendencję do wykraczania poza granice prawa. Prześcigano się w pomysłowości przy wynajdowaniu porównań, metafor i analogii personifikujących władzę. Jej naturę okrzyknięto „agresywną”, „uzurpującą” i „nieustępliwą”. Dowodząco, że jeśli władza „na początku nie napotka żadnej kontroli, wówczas pełza stopniowo i szybko wszystko ujarzmia, a co zagarnie, to zatrzyma”. Czasami jest jak „ocean, który niełatwo utrzymać w obrębie brzegów”, czasami jak „rak, który z każdą godziną coraz szybciej opanowuje organizm”, czasami znów przybiera złowrogi kształt „szczęk, zawsze otwartych, by

<sup>49</sup> B. Bailyn, *op. cit.*, s. 56, 58.

<sup>50</sup> Zob. H.S. Commager (red.), *Living Ideas of America*, New York–Evanston–London 1964 (1951), s. 129.

pożreć swą ofiarę” – wolność albo prawa<sup>51</sup>. Samuel Adams był pewien, że władza wiecznie i wszędzie wywiera szkodliwy i deprawujący wpływ na ludzki ród, „przemieniając dobrego człowieka w życiu prywatnym w tyрана na urządzie”. Działa nań jak alkohol, z natury swej „zbyt oszłamiający i łatwy do nadużycia”, podczas gdy jednostka nie dysponuje wystarczająco silną wolą, by mu się oprzeć. „Nawet w najlepszych systemach rządów” – perorował Jefferson, najbardziej pod tym względem wyczulony mąż stanu – sprawujący władzę przekształcali ją w tyranie, tym bardziej że „w każdym ziemskim ustroju znajduje się jakiś ślad ludzkiej słabości, jakiś załamek rozkładu, degeneracji i otwartej niegodziwości”. Sama tylko „koncentracja władzy wykonawczej i sędowniczej powoduje ich deprawację, oddając je w najbardziej niepohamowane i marnotrawne ręce”<sup>52</sup> – głosił John Adams. Twórcy federalnej ustawy zasadniczej rozumieli, że państwo jest koniecznością. Nie mieli jednak złudzeń, że jest to konieczność niebezpieczna.

Sposób pojmowania władzy państwowej przez *the Founding Fathers* nie mógł pozostać bez wpływu na sposób rozumienia polityki, którą interpretowali bardzo prosto w kategoriach walki pomiędzy namiętnościami rządzących a interesem rządzonych. Zdaniem Thomasa Gordona „cokolwiek jest dobre dla narodu, jest złe dla jego rządców; a co jest dobre dla jego rządców, jest szkodliwe dla narodu”<sup>53</sup>. Ta wybitnie nieskomplikowana filozofia polityczna została przez nich zapożyczona od wigów. Niemniej bardziej precyzyjną formułę wyrażającą opinię amerykańskich przywódców politycznych w tej kwestii znajdujemy u pastora Petera Whitney’a: „Tak jak państwo jest wielkim błogosławieństwem wśród innych błogosławieństw, tak też może się stać dla narodu plagą, przekleństwem i surową karą”<sup>54</sup>. Tym, co pchało je w tym kierunku, co czyniło władzę państwową szkodliwą, była nie tyle jej natura, ile charakter samego człowieka, jego podatność na zepsucie i żądza ekspansji. Szczególne niebezpieczeństwo powstawało wtedy, kiedy władza przypadała w udziale jednostkom słabym albo ignorantom. Efektem stawał się powszechny chaos, gdyż władza czyniła ich „odurzonymi i próżnymi, pozbawiając ich tej niewielkiej zdolności rozumienia sytuacji, jaką posiadali uprzednio”. Spostrzeżenie to nie odnosiło się wszak wyłącznie do słabych i głupich. Dotyczyło „ludzkości w ogóle”<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> Zob. B. Bailyn, *op. cit.*, s. 56–57.

<sup>52</sup> J. Adams, *op. cit.*, s. 156; B. Bailyn, *op. cit.*, s. 60.

<sup>53</sup> G.S. Wood, *op. cit.*, s. 18.

<sup>54</sup> Zob. B. Bailyn, *op. cit.*, s. 59.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 59–60.

## Konkluzje

Skoro władza państwowa w odczuciu współczesnych wydawała się być obciążona brzemieniem grzechu pierworodnego, to jest rzeczą najzupełniej zrozumiałą, że żadna idea polityczna nie zdobyła sobie większego uznania w okresie rewolucyjnych przemian niż właśnie ta, że wszelka władza musi zostać ściśle ograniczona. To Jefferson jest autorem słynnego aforyzmu, że ten rząd jest najlepszy, który rządzi najmniej<sup>56</sup>. Aparat państwowy i społeczeństwo to przecież naczynia połączone – wolności przybywa wtedy, kiedy ubywa władzy. Inspiratorzy tych przemian, podobnie jak cała elita polityczna XVIII stulecia, sądzili, że zakres działania państwa nie powinien być szeroki. Co więcej, ci liberalni myśliciele, odmówiwszy uznania suwerenności władzy monarszej, nie byli także gotowi scedować nieograniczonej władzy nawet na suwerenny naród w demokratycznym państwie. Zakazywała im tego doktryna umowy społecznej, zawierająca immanentny imperatyw limitacji władzy państwowej. Imperatyw ów najlepiej mogła urzeczywistnić reguła rozdziału władzy.

Z tego powodu konstruktorzy modelu ustrojowego USA zbudowali go na opoście sceptycznego założenia, że jedynie trójpodział władzy tworzy remedium skutecznie przeciwdziałające nieuchronnemu trendowi zmierzającemu do koncentracji tej władzy, a w konsekwencji do naruszenia sfery wolności. Przeprowadzenie zaledwie dwupodziału władzy (między legislatywę i egzekutywę) oceniono jako niewystarczające, ponieważ – jak orzekł Adams – „te dwie władze będą się sobie przeciwstawiać i osłabiać wzajemnie, dopóki spór nie przerodzi się w wojnę”<sup>57</sup>. Niezbędne jest zatem utworzenie drugiej izby w parlamencie, mającej grać rolę „mediatora między tymi dwoma skrajnymi działaniami” aparatu państwowego, jak również niezawisłej judykatury złożonej z osób obdarzonych wiedzą, doświadczeniem prawniczym i mądrością, a piastujących swą funkcję dożywotnio<sup>58</sup>. Dzięki temu potencjalna ekspansja jednego organu będzie zawsze powstrzymywana przez czasowy alians dwóch pozostałych, zaś ewentualne spory pomiędzy dwoma organami będą stale miarkowane przez trzeci. Jak to obrazowo wyraził Stanisław Filipowicz, „system władzy nie może mieć więc jednego punktu ciężkości. Gmachu wolności nie utrzyma nigdy jedna kolumna, musi być ich wiele”<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> J.A. Smith, *op. cit.*, s. 85.

<sup>57</sup> J. Adams, *op. cit.*, s. 106.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>59</sup> S. Filipowicz, *Ameryka. Alfabet nadziei*, Warszawa 1991, s. 246.

Naturalnie podział władzy wraz z systemem hamulców ustrojowych nie pozostawał dla „Ojców Konstytucji” jedynym zabezpieczeniem przeciwko tyranii. Inne remedia to ustrój republikański, federalizm, bikameralizm, szeroko stosowana zasada reprezentacji, majątkowy cenzus wyborczy, ochrona własności prywatnej, społeczny rozdział władzy, idea konstytucji pisanej, doktryna praw naturalnych, reguła równości obywateli itp. Podstawowe znaczenie mężowie ci przypisywali jednak temu pierwszemu instrumentowi. I dlatego Jefferson dowodził, że

[...] władza aparatu państwowego winna zostać tak zrównoważona i rozdzielona między poszczególne organy [...] by żaden z nich nie zdołał wykroczyć poza prawne granice swych kompetencji wskutek skutecznego hamowania go i powstrzymywania przez inne organy<sup>60</sup>.

Natomiast według głównego architekta Konstytucji należało „tak obmyślić wewnętrzną strukturę aparatu państwowego, by kilka jego części składowych poprzez wzajemne stosunki stało się środkami utrzymującymi się wspólnie w swym właściwym miejscu”. Kontrola opinii publicznej w żaden sposób tu nie wystarczy<sup>61</sup>. Świadomie czy nie, Madison przemawiał w tym momencie najczystszy Newtonowskim językiem.

136 Trudno zapewne o lepsze podsumowanie zaprezentowanych tu treści niż poniższy klasyczny już wywód zamieszczony w *The Federalist*, pióra Madisonsa, którego nie może pominąć żaden szanujący się znawca przedmiotu:

Natomiast mocne zabezpieczenie przeciw postępującej koncentracji kilku funkcji w tym samym organie państwowym polega na wyposażeniu ludzi kierujących każdym organem w niezbędne środki konstytucyjne i motywy osobiste, żeby byli zdolni przeciwstawiać się zakusom pozostałych organów. Przepis przewidujący odnośną obronę musi być w tym wypadku, tak jak i w innych, współmierny do niebezpieczeństwa ataku. Być może jest ujmą dla ludzkiej natury, iż takie środki powinny być konieczne do kontroli aparatu państwowego. Ale czym jest sam aparat państwowy, jak nie największą ze wszystkich ujm dla natury człowieczej? Gdyby ludzie byli aniołami, żaden aparat państwowy nie byłby potrzebny. Gdyby anioły miały rządzić ludźmi, nie byłyby konieczne ani zewnętrzne, ani wewnętrzne instrumenty kontroli. W toku opracowywania ustroju, w którym ludzie będą kierować ludźmi, wielka trudność sprowadza się do tego, że najpierw trzeba umożliwić organom państwowym kontrolę rządzonych, a następnie zobligować je do kontrolowania siebie samych. Niewątpliwie zależność od narodu pozostaje głównym instrumentem kontroli aparatu państwowego, doświadczenie przekonało wszak ludzkość co do konieczności przedsięwzięcia dodatkowych środków ostrożności<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Zob. S.K. Padover (red.), *Thomas...*, s. 46.

<sup>61</sup> A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist...*, nr 51, s. 336.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 337; J. Becker, *Gewaltenteilung im Gruppenstaat. Ein Beitrag zum Verfassungsrecht des Parteien- und Verbändestaates*, Baden-Baden 1986, s. 56–57.

## Bibliografia

- Adams J., *A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America*, [w:] G.A. Peek (red.), *The Political Writings of John Adams*, New York 1954.
- Bailyn B., *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Mass. 1967.
- Becker C.L., *The Heavenly City of the Eighteenth-Century Philosophers*, New Haven 1961 (1932).
- Becker J., *Gewaltenteilung im Gruppenstaat. Ein Beitrag zum Verfassungsrecht des Parteien- und Verbändestaates*, Baden-Baden 1986.
- Burnham J., *Congress and the American Tradition*, Chicago 1959.
- Commager H.S. (red.), *Living Ideas of America*, New York–Evanston–London 1964 (1951).
- Coolidge A.C., *Theoretical and Foreign Elements in the Formation of American Constitution*, Freiburg 1892.
- Eidelberg P., *The Philosophy of the American Constitution. A Reinterpretation of the Intentions of the Framers*, New York–London 1968.
- Farrand M. (red.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven–London 1937.
- Filipowicz S., *Ameryka. Alfabet nadziei*, Warszawa 1991.
- Fisher L., *President and Congress. Power and Policy*, New York–London 1972.
- Freidel F., Pollack N. (red.), *Builders of American Institutions. Readings in American History*, Chicago 1963.
- Gwyn W.B., *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*, New Orleans–The Hague 1965.
- Hamilton A., Jay J., Madison J., *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*, New York 1937.
- Hofstadter R., *The American Political Tradition and the Men Who Made It*, London 1962.
- Kägi O.W., *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre*, Zürich 1937.
- Kammen M., *People of Paradox. An Inquiry Concerning the Origins of American Civilization*, New York 1973 (1972).
- Kurland P.B., *The Rise and Fall of the „Doctrine” of Separation of Powers*, „Michigan Law Review” 1986, vol. 85, nr 3, s. 592–613.
- Levi E.H., *Some Aspects of Separation of Powers*, „Columbia Law Review” 1976, vol. 76, nr 3, s. 371–391.
- Małajny R.M., *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985.
- Małajny R.M., *Problem moralności władzy w myśli politycznej the Founding Fathers*, [w:] J. Justyński, A. Madeja (red.), *Moralność i władza jako kategorie myśli politycznej*, Warszawa 2011, s. 254–266.
- Miller A.S., *An Inquiry into the Relevance of the Intentions of the Founding Fathers with Special Emphasis upon the Doctrine of Separation of Powers*, „Arkansas Law Review” 1973, vol. 27, nr 4, s. 583–602.

- Osiatyński W., *Ewolucja amerykańskiej myśli społecznej i politycznej*, Warszawa 1983.
- Padover S.K., *The Genius of America. Men Whose Ideas Shaped Our Civilization*, New York–Toronto–London 1960.
- Padover S.K. (red.), *Thomas Jefferson on Democracy*, New York 1958.
- Parrington V.L., *Główne nurty myśli amerykańskiej. Mentalność kolonialna*, Warszawa 1968.
- Persons S., *American Minds. A History of Ideas*, New York–Chicago–San Francisco–Toronto–London 1958.
- Sharp M.P., *The Classical Doctrine of „the Separation of Powers”*, „The University of Chicago Law Review” 1935, vol. 2, nr 2, s. 385–436.
- Smith J.A., *The Growth and Decadence of Constitutional Government*, Seattle–London 1972.
- Tulejski T., *Konserwatyzm bez Boga. Davida Hume’a wizja społeczeństwa, państwa i prawa*, Warszawa 2009.
- Wieciech T., *Unia w myśli politycznej Thomasa Jeffersona*, Kraków 2012.
- Wood G.S., *The Creation of the American Republic 1776–1787*, Chapel Hill 1969.