

DR GERHARD LEIBHOLZ

Profesor Uniwersytetu w Getyndze

## ISTOTA I ROZMAITOŚĆ FORM DEMOKRACJI\*

Zadaniem poniższych uwag\*\*) jest wyjaśnić raz jeszcze pojęcie i istotę demokracji z punktu teoretyczno-ustrojowego i socjologicznego. Pomimo bowiem obszernego i wnikliwego rozpatrzenia problemu w literaturze<sup>1)</sup> istnieją jeszcze po dziś dzień co do treści demokracji różne wątpliwości i pytania, które czekają na odpowiedź. Nie jest np. wyjaśnione głębsze strukturalne przeciwieństwo między liberalną demokracją reprezentacyjną a demokratycznym państwem wielopartyjnym, wspartym na masach. Równie niewyjaśnione jest dalsze pytanie, czy tzw. autorytatywne lub absolutne państwa współczesne należy z konieczności pojęciowej wyłączyć z kręgu demokracji czy też można je przy pewnych założeniach zaliczyć do pewnej, choćby politycznie zmienionej formy organizacyjnej demokracji (jeśli jeszcze nie dziś, to możliwie w przyszłości)-

\*) Artykuł powyższy został nam uprzejmie nadesłany bezpośrednio przez Sza.n. Autora. Tłumaczenia dokonał mgr Kazimierz Matuszewski, st. asystent Seminarium Prawa Publicznego U. P.

Redakcja.

\*\*) Niniejszy artykuł prof. Leibholza jest w pewnej mierze odpowiedzią na referat prof. Kelsena pt. Dyktatura partii, umieszczony w zeszycie I „Ruchu” z br. Jest nią o tyle, że wprowadza koncepcję demokracji autorytatywnej i nie przyjmuje absolutnego przeciwieństwa, między dyktaturą i demokracją. Czytelnik zauważy też różnicę postaw uniwersalistycznej i indywidualistycznej.

Przypisek tłumacza.

<sup>1)</sup> Szczegółowsze rozprawienie się z literaturą nie jest w granicach niniejszej pracy możliwe. Odsyłam przeto do ważniejszych prac, traktujących o rozważanym przedmiocie: *Tocqueville*, La démocratie en Amérique, wyd. 15, 1888, 6 tomów. *Prius*, La démocratie et le régime parlementaire. *Laveleye*, Le gouvernement dans la démocratie, 1896, 2 tomy. *Lecky*, Democracy and Liberty» 1896, 2 tomy. *Post*, Ethics of Democracy, 1903. *Ostrogorski*, La démocratie et l'organisation des partis politiques, 1912, 2 tomy. *Steffen*, Das Problem der Demokratie, 1913. *Mallock*, The limits of pure Democracy, 1918. *Schindler*, Ueber die Bildung des Staatswillens in der Demokratie, 1921. *Bryce*, Modern Democracies, 1921, 2 tomy. *Les démocraties modernes*, Paris, Flammarion, 1921. *Hasbach*, Die moderne Demokratie, wyd. 2, 1921. *Thoma*, Der Begriff der De-

## I

Pojęcie demokracji. Demokracja oznacza nasamprzód panowanie narodu nad samym sobą. Stąd w demokracji naród jest suwerenny, tzn. jest najwyższą powszechną instancją rozstrzygającą i jednością działającą, od której wywodzi się wszelka władza polityczna. Zgodnie z tym typowe formułki demokratycznych ustaw konstytucyjnych, opartych na zasadzie suwerenności narodu, mówią, że „wszelka władza państwowa pochodzi od narodu”. Tu więc naród jest podmiotem i dźwierzycielem kompetencji ustawodawstwa konstytucyjnego oraz jedynym źródłem władzy, które kształtuje wolę zbiorową, tzn. jest instancją, która albo sama podejmuje miarodajne decyzje polityczne albo też nakazuje podejmować je zależnym od siebie instancjom. Naród w tym znaczeniu suwerenny jest równocześnie wolny. Dlatego w demokracji wolność, nie odnosząca się do jednostki, lecz do narodu, jako suwerennego demiurga wszelkiej rzeczywistości politycznej, ma charakter uniwersalistyczno-kolektywistyczny.

Naród w tym sensie suwerenny jest idealną polityczną jednością, która nie pokrywa się z sumą jednostek, składających się na społeczeństwo. Z drugiej jednak strony naród suwerenny nie przed-

mokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff — w Erinnerungsgabe für M. Weber, t. II, 1923, str. 39, n. *Guy-Grand*, La démocratie et l'après-guerre, 1923. *Masaryk*, Les problèmes de la démocratie, 1924. *Rensi*, La democrazia diretta, wyd. 3, 1926. *Adler*, Politische oder soziale Demokratie, 1926. *Verhandlungen des 5. Deutschen Soziologentages*, 1927. *Weyl*, The new Democracy, 1927. *Probleme der Demokratie*, 1928 (referaty Michelsa i Hellera). *Barthélémy*, La crise de la démocratie contemporaine, 1929. *Burmes*, Democracy, 1929. *Gurvitch*, Le principe démocratique — w *Revue de Métaphysique et de Morale*, t. 36 (1929), str. 407 n. *Rougier*, La mystique démocratique, 1929. *Lindsay*, The Essentials of Democracy, 1929. *Kelsen*, Vom Wert und Wesen der Demokratie, wyd. 2, 1929. *Nitti*, La démocratie, 1933, 2 tomy. *Groethuysen*, Die Dialektik der Demokratie, 1932. *Laun*, La démocratie, 1933. *Sander*, Das Problem der Demokratie, 1934. *Le Fur*, La démocratie et la crise de l'Etat — w *Archives de Philosophie du droit et de Sociologie juridique*, t. 4 (1934), str. 7 n. *Guy-Grand*, Démocratie, liberté, souveraineté — w tym samym czasopiśmie, t. 4, str. 50 n. *Leski*, Le tournant de la démocratie — w tymże czasopiśmie, t. 4, str. 156 n. *Hobson*, Democracy and Changing Civilisation, 1934.

Dla lepszego uzasadnienia dalszych wywodów wskazuję jeszcze na następujące moje prace: *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, 1925. *Das Wesen der Repräsentation*, 1929. *Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen* — w *Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer*, 1931. *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland*, 1933.

stawia pewnego kolektywu, całością od jednostek niezależnego, samostannego, mistycznego. Suwerenna społeczność narodowa jest najmocniej związana z jednostkami. Społeczeństwo i jednostka pozostają do siebie w stosunku wzajemnych oddziaływań i nie można ich pomyśleć niezależnie od siebie. Raz więc jednostka przedstawia się jako część całości, uwarunkowana przez fakt kolektywny, przez społeczeństwo, któremu zawdzięcza swoje istnienie i do którego przynależy jako składnik zespalający. Z drugiej strony grupa, która jako konkretna całość obejmuje jednocześnie dziedzictwo przeszłych generacji i w załączku życia przyszłych pokoleń, przejawia się równocześnie także w każdym ze swych członków, ponieważ ci ze swej istoty są związani najściślej z wyższym bytem społeczeństwa.

Jeśli wbrew temu w literaturze wielokrotnie się twierdzi, że podmiotem suwerenności w demokracji nie jest polityczna idealna jedność narodu, lecz podgrupa obywatelsko czynna (w znaczeniu sumy uprawnionych do aktów wyborczych), to takie zapatrywanie przechodzi mimo decydującej rzeczywistości politycznej. Zapewne, w życiu politycznym narodów zawsze działają nasamprzód tylko jednostki indywidualne. Nawet w demokracji bezpośredniej z daleko posuniętym uprawnieniem do głosowania nie wkracza do akcji cały naród; tu większość przeciwstawia się mniejszości i na odwrót. Z takiego punktu widzenia łatwo rozbić pojęcie narodu na atomy i określić wszelkie pojęcie całości jako fikcję albo mit.

Takie rzekome badanie rzeczywistości nie chwyta jej całej, przede wszystkim nie obejmuje rzeczywistości duchowej, ideowej, która stoi poza rzeczywistością doświadczalną i tę nieraz dopiero warunkuje i rodzi. Nie ma wątpliwości, że wypowiedzi podgrupy obywatelsko czynnej (np. plebiscyty lub wybory) albo ciała parlamentarnych są uważane za oświadczenia społeczeństwa jako takiego. Działa społeczeństwo, jeśli w jego imieniu działa podgrupa obywatelsko czynna albo instancje reprezentacyjne w zakresie swych kompetencji. Tylko w ten sposób da się wytłumaczyć teza, że umowy międzypaństwowe nadają uprawnienia i zobowiązują nie konkretne osoby, działające w imieniu społeczeństwa, lecz społeczeństwa jako takie, że głowy państwa z wyboru reprezentują cały naród, a nie tylko większość zwycięską w walce wyborczej albo zgoda nawet mniejszość ludności, że wojny prowadzą narody i państwa, a nie poszczególne jednostki itd. Z wnikliwego badania rzeczywistości jawi się dla demokracji wielki i ważny problem, który bliżej jeszcze zbadamy, w jaki sposób przychodzi do utworzenia tej jedności a zwłaszcza owej *volonte générale*, wiążącej społeczeństwo, mimo że zawsze tylko określone jednostki (w najlepszym razie

w demokracji bezpośredniej większość podgrupy obywatelsko czynnej) działają za społeczeństwo.

Nasamprzód jest jasne, że o panowaniu narodu nad samym sobą mówić można tylko wtedy, jeśli obywatele w jednakowy w zasadzie sposób uczestniczą w kształtowaniu państwowych aktów woli i w podstawowych decyzjach politycznych. Bez równości praw politycznych obywateli nie jest możliwa polityczna aktualizacja suwerenności narodu. Innymi słowy, zasada równości jest w istocie immanentną zasadą każdej demokracji.

Wprawdzie jest problematyczne, co przez pojęcie równości należy konkretnie w demokracji rozumieć i kiedy w poszczególnym wypadku uczestnictwo obywateli, należących do podgrupy czynnej, w kształtowaniu państwowych aktów woli można rzeczywiście uznać za „równe”. Pewne jest tylko to, że równość w demokracji opiera się na założeniu, iż istnieje równość polityczno-przedmiotowa i równorzędność. Nie rozstrzyga więc o równości w demokracji konkretnie istniejący system społeczno-ekonomiczny, gdyż przedmiot społeczny nie jest treścią przedmiotu politycznego \*\*\*), Dlatego całkiem różne systemy gospodarcze mogą się wiązać z demokracją polityczną i nadawać jej bardzo różny treściowo charakter socjologiczny. Można więc rozróżnić demokrację kapitalistyczną, chłopską i proletariacko-socjalistyczną. Dla interesującej nas tu kwestii istnienia demokracji jako czystej formy politycznej nie ma to jednak decydującego znaczenia.

**Równość polityczna.** O pojęciu politycznej równości w demokracji nie można nic wiążącego z zupełną pewnością powiedzieć. Jeśli rzucić okiem na historię demokracji, wtedy widać, że narody wiązały z pojęciem równości całkiem różne wyobrażenia. Można przykładowo przypomnieć demokrację antyczną, w której wielkie masy ludności były ze względów społecznych zupełnie wykluczone od praw podgrupy obywatelsko czynnej. Należy dalej przypomnieć klasowe i pluralne prawo wyborcze, które apriorycznie nie jest sprzeczne z każdym rodzajem demokracji, lecz tylko, jak się zaraz pokaże, ze współczesnym pojęciem demokracji. Pojęcie politycznej równości w demokracji jest co do treści zmienne i w swej konkretnej postaci zależne od stanów rzeczy, uwarunkowanych czasowo i przestrzennie. Wskutek tego pojęcie demokracji staje się z abstrakcyjnego konkretnym i zależnie od treści pojęcia równości politycznej istnieją różne formy i typy demokracji. Mia-

\*\*\*) W literaturze niemieckiej istnieje pojęcie „das Politische”. (*Przypisek tłumacza*).

rodajne jest tu, jaką konkretną treść polityczną społeczeństwo wiąże z pojęciem równości w określonej historycznie sytuacji.

Wynika z tego, że także pojęcie równości we współczesnej demokracji jest historycznie związane i nie może pretendować do ważności dla wszystkich historycznie możliwych demokracji. Współczesne pojęcie równości zmierza w tym kierunku, by dać możliwie szeroki udział wszystkim grupom ludności w kształtowaniu państwowych aktów woli. Oczywiście, posunięciu równości aż do skrajnego wyrazu stworzono pewne granice, nawet w najbardziej krańcowej demokracji. Wszyscy przynależni do państwa nie mogą brać udziału w tworzeniu *volonte generale*, gdyż z konieczności różnice naturalne muszą być zawsze uwzględniane i pewne grupy ludności zawsze będą wyłączone z rzeczowych powodów od wykonywania prawa wyborczego.

Ta tendencja radykalnego pojmowania równości doprowadzała w literaturze, starającej się ustalić absolutnie treść pojęcia równości a przez nie także pojęcia demokracji, do uzależniania Urzeczywistnienia równości od liczby uczestników w kształtowaniu państwowych aktów woli. Tak czyta się w *Contrat social* Rousseau'a (ks. 3, rozdz. III), że „demokracja może obejmować cały lud albo ścieńczyć go do połowy”. Bryce w swej znanej książce *Modern Democracies* t. I mówi, że podgrupa obywatelsko czynna musi obejmować conajmniej około 3/4 ogółu ludności. Podobnie do kryterium liczbowego nawiązują Arystoteles (Polityka), Kelsen (np. *Verhandlungen des 5. Deutschen Soziologentages*, str. 55) i świeżo Laun (*La democratie*, 1933). Według ostatniego, naród czynny musi w demokracji obejmować „większość dorosłych członków państwa”.

Wszystkie te próby nie przekonywują, gdyż także demokracja jest włączona w powszechny, dziejowy proces rozwojowy, który prowadzi do ciągle nowych ukształtowań i form demokratycznych. Gdyby np. dziś chciano wziąć za podstawę kryterium liczbowe, jako rozstrzygające, i żądać, by w demokracji połowa obywateli lub w każdym razie dorosłych uczestniczyła w prawach obywatelskich, wtedy nie można by uznać za demokratyczne wielu współczesnych państw, które się dziś powszechnie uważa za demokratyczne i które bez wątplenia są demokracjami.

Wystarczy uprzytomnić sobie fakt, że w większości współczesnych państw demokratycznych kobiety jeszcze dziś są wykluczone od czynnych praw obywatelskich. Laun twierdzi nawet, że „państwo, w którym kobiety nie mają praw politycznych, nie jest demokracją w ścisłym rozumieniu słowa, lecz . . . arystokracją męzczyzn” (str. 31). Dochodzi się więc do wyniku, który jest obcy

życiu i oczywiście z rzeczywistością się nie zgadza, ponieważ z góry w pewnym sensie ustalono pojęcie równości, a przez to także demokracji. Okazuje się, że ten sposób tworzenia pojęć jest prawoznawstwem, operującym wypranymi pojęciami (Begriffsjurisprudenz), nie zaś badaniem ustroju, związanym przez rzeczywistość.

Przyjawszy pojęcie równości, oparte jedynie na liczbie, pada się również w trudność, jeśli się chce odpowiedzieć na pytanie z ukończeniem którego wieku powinny demokracje łączyć uprawnienia wyborcze. Gdyby kobiety posiadały czynne prawa obywatelskie, uprawnienie wyborcze mogłoby być uzależnione od o wiele wyższego wieku, niż to się dziś dzieje w państwach demokratycznych. W innym razie wiek, uprawniający do wykonywania czynnych praw obywatelskich, musiałby być bardzo niski. Wynik to oczywiście niemożliwy.

Dla pojęcia równości w demokracji współczesnej, dążącej do politycznej emancypacji warstw niższych, ma decydujące znaczenie to, że czynne prawo obywatelskie nie może być uzależnione od przynależności obywatela do pewnej klasy czy warstwy społecznej. Bez ujmę dla różnej wartości społecznej poszczególnych członków całości państwowej przedstawia każdy obywatel we współczesnej demokracji absolutnie równą wartość przy kształtowaniu aktów woli. Dlatego też ten rodzaj demokracji tak się chętnie nazywa demokracją formalną. Wynika z tego, że przyjęcie klasowych, plutokratycznych, opartych na wykształceniu i podobnych kryteriów przy formułowaniu woli zbiorowej postawiłoby dzisiejszą polityczną formę demokracji pod znakiem zapytania. To jednak nie zachodziłoby, gdyby ze względów innych, niż społeczne, kobiety były pozbawione prawa wyborczego albo gdyby wiek wyborczy był podwyższony.

Szczególne formalne struktury współczesnego pojęcia równości przejawia się w przyjętym teoretycznym rozszczępieniu tego pojęcia na jakąś szczególną równość i powszechność czynnych praw obywatelskich. Nakaz równości prawa wyboru i głosowania ma uniemożliwić samowolne, pochodzące ze względów społecznych różniczkowanie ciężaru głosów uprawnionych. Powszechność zaś prawa wyborczego ma zapobiec bezprawnemu wyłączeniu obywateli w ogóle od prawa wyborczego, np. wyłączeniu określonych lub przynajmniej dających się określić osób. Również ma usunąć samowolne i ogólne wykluczenie określonych zawodów, wyznań, klas ludności czy warstw o pewnym wykształceniu. W rzeczywistości te tak formalnie rozdzielone pojęcia należą do siebie. Nakaz powszechności prawa wyborczego i głosowania zawiera tylko skonkretyzowane w pewnym kierunku żądanie formalnej równości

w prawie wyborczym. Rzeczowo bowiem nie jest szczególnie ważne, czy na podstawie społecznie niedopuszczalnego rozumowania pewne warstwy ludności zostaną całkowicie wykluczone od czynnych praw obywatelskich — albo czy wskutek przypisywania im prawom mniejszej wartości będą gorzej traktowane od innych warstw.

Wprowadzenie systemu wyborów stosunkowych w wielu państwach wysunęło formalny charakter równości prawa wyborczego, a przez to i współczesnej demokracji, o wiele wyraźniej na światło dzienne. W przeciwieństwie do systemu wyborów większością, w systemie wyborów stosunkowych każdy głos uprawnionego ma w zasadzie równą wartość. Jest to nie tylko równa wartość liczbowa, jak przy powszechnym i równym prawie wyborczym systemu wyborów większością, lecz także równa wartość pod kątem użyteczności i skutku. Zapewne, i tu pociągnięto pewne oparte o wartościowanie granice, by uniknąć radykalizacji pojęcia równości. Przy stosunkowym bowiem prawie wyborczym są także dopuszczalne ograniczenia, wynikające z natury, z istoty tego systemu wyborczego albo z konkretnych względów państwowo-politycznych. Ma to znaczenie dla przepisów, które spotyka się w krajowych ordynacjach wyborczych a według których wykonanie powszechnego i równego prawa wyborczego w systemie wyborów stosunkowych jest dla nowych partji uzależnione od pewnych warunków, np. od złożenia określonej sumy pieniężnej albo przedstawienia pewnej ilości podpisów uprawnionych do głosowania.

**Wolność polityczna.** Według tego, cośmy powiedzieli, jest pewne, że wolność całości, suwerenność narodu jest zapewniona, jeśli wszyscy obywatele w równej mierze uczestniczą w kształtowaniu państwowych aktów woli (przy czym w każdym wypadku konkretna treść pojęcia równości demokratycznej musi być bliżej zanalizowana). Rozumie się tym samym, że wolność indywidualna w demokracji musi być w takiej mierze zabezpieczona, w jakiej chodzi o wolność polityczną jednostki. Suwerenny bowiem akt woli zbiorowej narodu nie może powstać bez wolnego, politycznego, indywidualnego aktu woli, który zakłada, że istnieje pewien stopień wolności obywatelskiej. Ten zakres polityczno-indywidualnej wolności istniał także w antycznej attyckiej demokracji. Wolność ta jest olejem, którym każda demokracja jest pomazana. Demokracja z pewną słuszością przedstawia ją jako „syntezę indywidualizmu i uniwersalizmu” albo, jak to Guy-Grand formułuje, jako „syntezę indywidualizmu i komunizmu”. Przeciw tej polityczno-indywidualnej wolności może demokracja wystąpić tylko wtedy, jeśli chce równocześnie własne istnienie postawić pod znakiem zapytania.

Oczywista, że — jeśli jednostki w ten sposób uczestniczą w kształtowaniu woli państwowej — zawsze sobie przeciwstawiać się będą większość i mniejszość. Mniejszość bowiem obecnie nie rezygnuje już ze swego sprzeciwu jak dawniej, gdy chodziło o umożliwienie powzięcia uchwały jednomyślnej.

Zasada większości. Do istoty demokracji należy, jak to świeżo Laun w książce „La démocratie” najmocniej podkreślił, że — przynajmniej w zakresie pouvoir constituant — rozstrzyga większość, a nie mniejszość<sup>3)</sup>. Dopiero przez obowiązywanie zasady większości dla aktów władzy ustawodawczej zostaje zabezpieczona zasada suwerenności narodu i możliwie najwyższy stopień polityczno-indywidualnej wolności i równości. Dzięki temu właśnie możliwie wiele jednostek uzyskuje poczucie i świadomość, że — dając posłuch ustawie konstytucyjnej, jako wyrazowi *volonté générale* — podporządkowuje się własnej woli. Na tę bowiem *volonté générale* jednostka z góry, in abstracto, wyraziła swą zgodę, choćby in concreto wypowiedziała się za inną co do treści ustawy. Zasada większości zabezpiecza możliwie największą zgodność woli indywidualnej z treścią *volonté générale*.

Zasada większości działa w demokracji wewnętrznie wiążąca dlatego, że nie zgadzająca się mniejszość zalicza się do tej samej, co większość, wspólnoty politycznej i ponieważ w ten sposób mimo większości i mniejszości stale istnieje zgodność co do celu. Ponadto surowość zasady większości łagodzi ta okoliczność, że większość i mniejszość nie są wielkościami stałymi, lecz płynnymi, na które składają się raz te, raz inne grupy. W następstwie tego, poszczególni obywatele należą to do przegłosowującej większości, to do przegłosowanej mniejszości.

Gdy te założenia się nie sprawdzają, tzn. gdy brak więzów otaczających przeciwstawne zamiary większości i mniejszości, oraz gdy wspomniana co dopiero zasada rotacji politycznej nie wywiera swego łagodzącego wpływu, wtedy zasada większości przestaje działać jako środek jednoczenia woli społecznej i jest już tylko narzędziem władania. Wtedy za uchwałą większości nie stoi ostatecznie nic innego, jak groźba ewentualnego użycia siły przeciwko nie zgadzającej się mniejszości w wypadku jakiegoś oporu. Tak demokratyczne rządy większości przedstawiają się mniejszościom naro-

<sup>3)</sup> W granicach ustroju, ustanowionego przez *pouvoir constituant*, decyzje większości podgrupy czynnej obywatelsko albo parlamentu nie muszą koniecz- nie być wiążące. Stany Zjednoczone A. P. są demokracją, mimo że Związkowy Sąd Najwyższy uzna ustawę, uchwaloną przez większość izb, za sprzeczną z konstytucją.



dowym często jako czyste panowanie siły, gdyż nie istnieje tu równorzędność polityczna, zakładana przez zasadę większości a ogarniająca większość i mniejszość. Konsekwentny marksizm uzasadnia odrzucenie demokracji politycznej jako pewnej formy rządów klasowych i dyktatury kapitalistycznej ostatecznie tym, że nawet w demokracji politycznej przy tak demokratycznym prawie wyborczym brak podstawowego założenia rzeczywistego panowania ludu, mianowicie jednolitego politycznie, solidarnego narodu. Dlatego celem marksizmu jest przede wszystkim stworzyć nową równorzędność i solidarność przez zniesienie dzisiejszego panowania klasowego, aby w ten sposób przywrócić zasadzie większości możliwość celowego funkcjonowania.

**P a ń s t w o d e m o k r a t y c z n e .** Według powyższego, jako demokratyczne można określić państwo przy następujących założeniach: 1. nasamprzód wewnątrz społeczeństwa naród jest najwyższą, powszechną instancją rozstrzygającą, tzn. narodem suwerennym, przy czym 2. przez naród rozumie się wspólnotę nadindywidualną, obejmującą pokolenia. Wreszcie 3. *volonté generale*, przynajmniej o ile jest wyrazem *pouvoir constituant*, jest kształtowana w wolności politycznej przez wszystkich równouprawnionych obywateli przy pomocy zasady większości. Należy przy tym pamiętać, że pojęcie równości demokratycznej nie jest abstrakcyjne, lecz historycznie związane. Pojęcie to np. współcześnie zakazuje wszelkiego różnicowania społecznego obywateli według majątku, wykształcenia, zawodu itp.

Założenia te stanowią silny „blok idei bezspornych”, który tworzy z demokracji prawdziwą, polityczną formę państwową. W granicach tej formy wyrasta konkretna, specyficznie demokratyczna treść, właściwy demokracji patos i metafizycznie określone etos, które u Rousseau'a prowadzi do ubóstwienia nigdy nieomyślnej woli powszechnej.

## II

**P o l i t y c z n e f o r m y d e m o k r a c j i .** Cechy wewnętrzno-polityczne demokracji i forma, w której równość obywateli znajduje swój konkretny wyraz, mogą być bardzo różne. Fritz Sander rozróżnia w swej najnowszej książce o problemie demokracji — nie chcemy tutaj wchodzić w to, czy słusznie — obok tzw. demokracji pozornych dziesięć form organizacyjnych demokracji. Także dotychczasowy przebieg historyczny wskazuje, że istnieją całkiem różne, konkretne, polityczne formy demokracji.

Zwykło się odróżniać demokrację bezpośrednią, radykalnie równościową od parlamentarnej, reprezentacyjnej, jak i od demo-

kracji wielopartyjnej, operującej masami. W granicach demokracji parlamentarnej rozróżnia się dalej dwa typy, zależnie od tego, czy demokracja wiąże się z systemem rządów parlamentarnych, jak dziś w Anglii w zewnętrznej formie monarchii, albo z więcej lub mniej silnie zaakcentowanym systemem prezydenckim. Zależnie od tego związku może demokracja przybrać albo charakter czystej demokracji prezydenckiej, jak w Stanach Zjednoczonych, w której prezydent jest co najmniej równorzędny, jeśli nie nadrzędny, w stosunku do ciał ustawodawczych — albo przy połączeniu z parlamentaryzmem charakter republiki parlamentarno-prezydenckiej.

**Demokracja autorytatywna.** Obok tych typów istnieją — choć najczęściej już na granicy demokracji — demokracje absolutystyczne w różnych bardzo postaciach, przy których zwiększona suma władzy może się skupiać w ręku zgromadzenia ludowego albo monarchy, prezydenta, parlamentu lub innego przywódcy. Demokracja peryklesowska nie znała dzisiejszego burżuazyjnego pojęcia wolności społecznej. W niej ukazuje się „człowiek tylko jako cząstka całości, od której w żadnym kierunku nie może się uwolnić” (Stahl, Philosophie des Rechts, t. I, str. 44). „W świecie starożytnym jednostka zwykle suwerenna w sprawach publicznych jest niewolnikiem we wszystkich swych stosunkach prywatnych. Jako obywatel decyduje o wojnie i pokoju; jako indywiduum jest ograniczona, pilnowana, hamowana we wszystkich swych działaniach” (Constant, Cours de politique constitutionnelle, 1861, t. II, str. 539 n.). Także i demokracja Rousseau'a jest nietolerancyjna i absolutystyczna, gdyż radykalnie roztopia jednostkę w społeczeństwie, nie uznaje obywatelskich praw wolnościowych i przez to przeciwstawia się demokracji Rewolucji Francuskiej, proklamującej i ochraniającej prawa człowieka. Nawet bonapartyzm, o tyle o ile jest podbudowany plebiscytarnie i o ile naród nie wyzbył się swej suwerenności, może ewentualnie uchodzić za demokrację, a cesarz za wcielenie dzierżącego władzę reprezentanta całości narodu.

Istnieją więc także demokracje autorytatywne, absolutystyczne czyli, jak mówi Guy-Grand (Archives 51), lite, masywne, które zależnie od okoliczności mogą nosić cechę konserwatywno-reakcyjną albo kolektywistyczno-przeciwpraworządzą. Zawsze jednak istnieje założenie, że naród jako całość polityczna jest podmiotem suwerenności, od którego wywodzi się wszelka władza jakichkolwiek autorytatywnych instancji, i że większość obywateli, podejmujących swe decyzje w sferze politycznej wolności i równości, chce takiego systemu rządów.

Dyktatura i demokracja. Ba, nawet dyktatura nie znajduje się, być może, w bezwarunkowym i absolutnym przeciwieństwie do demokracji, jak to się często twierdzi. Dyktatura może się łączyć z demokracją, gdy w demokracji środki władzy państwowej za wolą większości są skierowane przeciw określonemu przeciwnikowi. Demokracja, która wszystkie dziedziny życia chce przeorać w myśl określonego poglądu politycznego i przez to przybiera cechę totalną, nie będzie mogła — przynajmniej przejściowo — obejść się bez środków dyktatorskich, by w ten sposób pozbyć się nie zgadzających z nią grup mniejszości. Podobnie Marx i Engels wyobrażali sobie dyktaturę proletariatu jako dyktaturę większości ludności, skierowaną ku całkowitemu zniszczeniu przeciwnika, mianowicie burżuazji. Jest to ujęcie całkiem przeciwne niż u Bryce'a, według którego „u narodu panującego nad samym sobą większość jest z dużą pewnością przejęta życzeniem, by zabezpieczyć każdemu rodakowi stare, zwykłe środki bezpieczeństwa osoby i własności”.

Nawet dyktatura niewyrosła na podłożu demokratycznym nie sprzeciwia się bezwzględnie demokracji. Wiąże się to z tym, że środowisko dyktatora samo przez się nie ma żadnej cechy namaszczenia. Żadna dyktatura — obojętnie czy jest czy nie podbudowana demokratycznie — nie jest pojmowana jako coś stałego, lecz jako stan przejściowy, który okaże się zbyt wymagalnym po osiągnięciu celu. Dlatego zadaniem każdej, także współczesnej, dyktatury musi być przedstawienie siebie jako w przyszłości niepotrzebnej przez urzeczywistnienie celu, leżącego poza dyktaturą, a to dlatego, by odróżniano dyktaturę od samowolnego despotyzmu. Celem takich dyktatur współczesnych jest z reguły demokracja i to albo w postaci tradycyjnej, w której liberalizm i demokracja wzajemnie się łączą, albo w formie demokracji totalnej. W takim rozumieniu faszyzm ma intencję stworzyć w przyszłości państwo co prawda antyliberalne, jednak demokratyczne, o cesze totalno-autorytatywnej. Podobnie celem bolszewizmu, wewnątrz różnego od faszyzmu, jest stworzyć nową społeczność, mianowicie absolutną demokrację bezklasowego społeczeństwa, mającego według koncepcji marksowskiej zastąpić dyktaturę kapitalistyczną, która zniekształca demokrację polityczną. Oba, faszyzm i bolszewizm, bez ujmij dla przeciwnieństwa, wynikającego z ich istoty — są na przyszłość zabarwione demokratycznie w swej tendencji podstawowej mimo początkowego nastawienia antydemokratycznego. Także i ta możliwość powiązania demokracji i dyktatury dowodzi, że dyktatury nie można ogólnie określić jako zniesienie i zasadnicze przeciwieństwo demokracji.

Demokracja i liberalizm. Z dotychczasowych uwag wynika, że znany i historycznie najważniejszy związek, w który dotąd demokracja wchodziła, związek demokracji i liberalizmu nie jest czymś samo przez się zrozumiałym. Wbrew szeroko w literaturze rozpowszechnionemu mniemaniu, jakoby demokrację wyobrazić sobie można jedynie w otocze liberalizmu, trzeba podnieść, że demokracja i liberalizm mogą także znaleźć się we wzajemnym przeciwieństwie. Tradycyjne powiązanie demokracji i liberalizmu jest uwarunkowane historycznie i opiera się na tym, że nasamprzód musiano zwalczyć wspólnego przeciwnika, mianowicie państwo monarchiczno-autorytatywne, przeciw któremu rozwinęła się współczesna demokracja liberalnego stempla. Zresztą w historii nie tylko demokracja łączyła się z czynnikami antyliberalnymi. Także i liberalizm paktował z innymi siłami: w XIX wieku np. zawarł sojusz z monarchią w postaci monarchii konstytucyjnej.

Wreszcie jest możliwe, że demokracja i liberalizm mogą rozpaść się na różne wartości pierwiastkowe, na których oba spoczywają. Wartością pierwiastkową liberalizmu — w przeciwieństwie do wartości demokratycznej — nie jest społeczeństwo, lecz twórcza wolność jednostki, obdarzonej rozumem. Z tego punktu liberalizm rozwijał początkowo swój rozległy system metafizyczny i wiarę, że we wszystkich dziedzinach życia można dojść do rozumnego wspólnego rozwiązania sprawy w drodze wolnej konkurencji zdań indywidualnych. W ten sposób gospodarza zasada „laisser faire, laisser aller”, zakazująca państwu wszelkiego wkroczenia, była tylko jednym, choć bardzo ważnym wyrazem ogólnego liberalnego poglądu, który cechowały wiara i głoszenie tezy, że gospodarstwo, oparte na interesie jednostki, jest najlepszą gwarancją dla sprawdzania się praw ekonomicznych.

O jak centralnym znaczeniu dla klasycznego liberalizmu była jednostka, uwydatnia się szczególnie w tym, że początkowo uważano osobowość za istniejącą wcześniej od państwa i nieograniczoną. Jako taka weszła ta wartość do pierwszych pisanych konstytucyj, do Kart amerykańskiej i francuskiej, których zdania miały dla demokracji znaczenie też religijno-mistycznych. W Stanach Zjednoczonych to wyobrażenie o samowładnej, w zasadzie nieograniczonej i pozapaństwowej osobowości utrzymało się w głąb XIX wieku wskutek konserwatywnego stanowiska Sądu Najwyższego. Liberalno-indywidualistyczny zasób idei wpłynął decydująco na organizacyjno-funkcjonalną strukturę państw. Parlamentaryzm reprezentacyjny, który otrzymał swój klasyczny kształt przede wszystkim za czasów monarchii konstytucyjnej w Anglii i później we Francji, jest ostatecznie niczym innym, jak typowo politycznym

wyrazem liberalizmu. Wcale nie przypadkowo stał się liberalizm decydującym składnikiem kontynentalno - europejskiego systemu ustrojowego w czasach, w których dziedzictwo idei wolnościowych kanonizowano w typowych deklaracjach praw.

Z naturalnej nieufności do kumulującej władzę tendencji państwa myślenie liberalno-indywidualistyczne zmierza do tego, by przez włączenie szeregu oporów o ile możliwości zabezpieczyć wolność indywidualną i własność przed niesłusznym wkraczaniem. Istotny cel systemu rozdziału władz leży w tym, by przez włączenie szeregu skomplikowanych, organizacyjno - mechanicznych oporów stworzyć system politycznej równowagi dla ochrony jednostki. Dlatego też liberalizm tak dobrze działał w ramach monarchii konstytucyjnej. Okoliczność, że tu przy kształtowaniu państwowych aktów woli przeciwstawia się sobie większa ilość reprezentacyjnych, wzajem się kontrolujących instancji, stwarzała w praktyce wystarczającą rękojmię przed samowolnym wkraczaniem w sferę wolności indywidualnej.

Dzięki temu system rozdziału władz stał się równocześnie organizacyjną podstawą państwa praworządnego, którego poszczególne kategorie działały w kierunku utrzymania wolności indywidualnej i własności prywatnej. Do tych praworządnymi rękojmiami należy niezależność sądownictwa, podporządkowująca sędziemu tylko ustawie i przez to wyłączająca wkroczenie egzekutywy. Należy tu zasada zgodności administracji z ustawą, wykluczająca możliwość wkroczenia egzekutywy w indywidualną sferę prawną poza ramami ustawy. Tutaj zaliczyć trzeba istnienie niezależnego sądownictwa administracyjnego, które następnie bada związaną ustawami działalność władz administracyjnych co do jej zgodności z ustawą i prawem. Wszystkie te zasady, które podniesiono do godności kryteriów państwa praworządnego, zakładają, że istnieje zgodność ustawy z prawem. Gdzie brak tej wiary w istotny stosunek formy do treści, gdzie więc tożsamość ustawy i prawa, legalność i prawowitość stała się wątpliwa, tam ogłoszono — i to słusznie z uwagi na pogląd, leżący u podstawy konstytucyj, — że także ustawodawca jest związany liberalnymi ideami bliżej skonkretyzowanymi w konstytucjach. Prawa obywatelskie niemieckiej konstytucji weimarskiej obowiązywały również ustawodawcę. Organizacyjnie jednak nie zabezpieczono tych skrępowań ustawodawcy przez sędziowskie i prezydenckie prawo badania ustaw.

Wszystkie te organizacyjno-mechaniczne opory polityczne jak i ogólne abstrakcyjne zasady parlamentaryzmu mają to wspólne znamię, że przynajmniej początkowo nie są pomyślane w sensie konstytuowania jakiejś odrębnej formy państwowej. Dotyczy to

także politycznego rdzenia liberalizmu, który sam przez się nie przedstawia żadnej formy państwowej, gdyż ostatecznie struktura jego jest w pierwotnym zamiarze indywidualistyczna, a nie społeczna. Z punktu widzenia politycznego liberalny pogląd na świat jest systemem relatywizmu, który nie może utworzyć własnej metafizyki politycznej. Stąd wypływa także negatywno-polemiczne stanowisko liberalizmu wobec przedmiotu politycznego i państwowego w ogóle. Stąd też jego energia krytyczna, która go uczyniła tak wielkim czynnikiem politycznym i zawsze zapewniać mu będzie znaczenie historyczne.

Przyczyna, że liberalizm okazał się w rzeczywistości politycznej tak pozytywnie zdolnym do działania, tkwi w tym, że w dziedzinie politycznej tezy liberalizmu nigdy nie były konsekwentnie przeprowadzone.. Nie jest przypadkiem, że liberalizm rozwinął się politycznie jedynie tam, gdzie już znajdował się mocny politycznie i tradycją związany zespół wartości politycznych. Liberalno-demokratyczna świadomość powstaje przez to, że jednostki znajdują swe uzasadnienie w świecie wartości demokratycznych. „Człowiek szlachetny” według ideału klasyczo-liberalnego, kierujący się zasadą cnoty, jako fundamentu demokracji liberalnej, ma w demokracji, jak zresztą i w monarchii, obowiązek swoje samodzielne i wewnętrznie wolne działanie przekształcić na społecznie związane. Ogólnie można powiedzieć, liberalizm znajduje swą polityczną i wewnętrznie konieczną granicę w metafizyce i treści konkretnej formy państwowej. Z tym zastrzeżeniem można też mówić o pojęciu wolności politycznej liberalizmu, które wtedy już nie może być utożsamiane z prawem do całkowitego nieskrępowania i z nieodpowiedzialną indywidualną samowolą. Liberalna wolność polityczna zakłada raczej skrepowanie obowiązkami, twórczy kompromis między wolnością i ustawą, między podmiotem i przedmiotem, jako uzupełnienie. W tym rozumieniu liberalna wolność polityczna oznacza też — według Ruggiero (*Geschichte des Liberalismus in Europa*, 1930, str. 337 n.) — „przeniesienie źródła autorytetu i ustawy do najgłębszej komórki własnego ducha”.

Dzięki temu, że nie jest wskazane dogłębnie dyskutować nad wartościami pierwiastkowymi demokracji, otrzymują demokracje liberalne swój konserwatywny polor. To konserwatywne myślenie państwowe, będące kwintesencją życiową tego rodzaju demokracji, znajduje swój wyraz w wolnościowo-indywidualistycznym ideale życiowym, który całemu życiu politycznemu we Francji nadaje swą typowo-normatywną cechę. Podobnie w Anglii konserwatyzm znajduje swą najsilniejszą może podporę w jednolitym społecznie typie gentlemana, podczas gdy konserwatywne nastawienie w Sta-

demokracja jest w rzeczywistości tylko jedną, choć bardzo ważną formą demokracji.

### III.

Demokracja plebiscytarna i reprezentacyjna. Czy można z pomocą użytecznego i przekonującego kryterium objąć różne formy demokracji? Trzeba wiedzieć, że istnieją zasadniczo dwa strukturalnie różne typy demokracji, mianowicie typ demokracji plebiscytarnej i typ reprezentacyjnej.

O demokracji reprezentacyjnej należy mówić wszędzie tam, gdzie naród jest suwerenny, gdzie jednak *volonté generale* tworzy się przy pomocy zasady reprezentacji politycznej. Przy tym uprawnienia poszczególnych przedstawicieli mogą być bardzo różne. Zależy to od konkretnego układu kompetencji, który bliżej określa i rozgranicza kompetencje instancji przedstawicielskich. Przy tych instancjach może nawet chodzić o całkiem różne zespoły, o ciała parlamentarne, kolegia lub nawet o osoby poszczególne. Może więc uprawnienia reprezentacyjne wykonywać wielu reprezentantów, jak przy typowej reprezentacji parlamentarnej, albo jedna jedyna instancja przedstawicielska jak przy przedstawicielstwie autorytatywnym.

W literaturze od Rousseau'a i twórców konstytucji amerykańskiej po dziś dzień nie brak głosów, które chcą widzieć „istotną” czy „prawdziwą” demokrację tylko w demokracji plebiscytarnej i dlatego nie uznają za rzeczywistą demokracji autorytatywnej oraz parlamentarno-reprezentacyjnej. W tym wszystkim jest prawdziwe tylko to, że wszelkiego rodzaju demokracja reprezentacyjna nie jest radykalnie równościowa. W przeciwieństwie do demokracji plebiscytarnej, są jej właściwe pewne tendencje arystokratyczne. Zauważono to w literaturze zwłaszcza przy badaniu rozwoju klasycznego systemu przedstawicielskiego w ostatnim stuleciu. Czyta się np. u K. S. Zachariae (*Vierzig Bücher vom Staat*, t. III, ks. 18, str. 206): „Ustrój przedstawicielski ma za cel miarkować demokrację przez arystokrację z wyborów”. Podobnie Bluntschli mówi w swej nauce o państwie, że demokracja reprezentacyjna jest demokracją uszlachetnioną przez wybór najlepszych jako przedstawicieli narodu, tzn. przez zróżnicowanie arystokratyczne w narodzie. Ogólniej sformułował tę samą myśl szwedzki socjalista Steffen w swej książce o problemie demokracji (1912 r.), określając „w głębi kiełkujący arystokratyzm jako sól pełnej życia (tzn. reprezentacyjnej) demokracji” (str. 101). Rzeczywiście nie można zrozumieć, dlaczego by demokracja przedstawicielska nie miała być istotną i prawdziwą demokracją, skoro dowodnie istnieją wymienione co dopiero elementy konstytuujące wszelką demokrację,

nach Zjednoczonych A. P. wyraża się po dziś dzień przede wszystkim w ortodoksyjnym przywiązaniu do konstytucji, strzeżonej przez Sąd Najwyższy. Jeśli demokracja liberalna nie rozporządza wewnętrzną mocą, istniejącą oczywiście w założeniu, i zaczyna wątpić o podstawowych wartościach politycznych, wtedy zostają podkopane idealne motory, bez których żadne państwo, nawet liberalne, nie może istnieć. Taki liberalizm działa na demokrację ostatecznie destrukcyjnie i grozi niebezpieczeństwem jej rozkładu. Wyrodniejąca demokracja może nawet całkiem legalnie, własnymi metodami, bez formalnej rewolucji i zamachu stanu zostać usunięta. Ten bowiem rodzaj demokracji, o ile ona sama nie zechce sobie nadać cechy dyktatorskiej, jest dzięki temu zasadniczo neutralnemu stosunkowi bezradny wobec antyliberalnych i przeciwparlamentarnych kierunków, które wypowiadają demokracji liberalnej posłuszeństwo, domyślnie przez nią zakładane.

Rozkład demokracji parlamentarnej w Niemczech ma stanowczo swe źródło w tym, że podstawowe wartości polityczne w demokracji zostały zmiażdżone przez postępujący racjonalistyczny proces relatywizacji. Znamiennym nie tylko dla pomieszczenia demokracji i liberalizmu, lecz nawet dla rozpadu demokracji jest, jak to często miało miejsce, uznanie krytycyzmu, pozytywizmu i relatywizmu nie tylko jako światopoglądowych zasad liberalizmu, lecz także demokracji. Relatywizm bowiem podkopuje obiektywne podstawy wartościowania, mit i treść demokracji parlamentarnej i przez to ostatecznie stawia założenie funkcjonalnej zdolności demokracji parlamentarnej, jej polityczno-społeczną równorzędność, pod znakiem zapytania. Prowadzi do tego, że znika organizacyjne minimum wspólnych politycznych poglądów zasadniczych, konieczne do funkcjonowania demokracji. Wskutek tego demokracja parlamentarna traci swą początkową oczywistość i naraża się na niebezpieczeństwo, że zostanie pozbawioną wszelkiej wiary i przez to wątpliwą co do swego politycznego istnienia.

Tak już przed przeszło 10 laty skarży się Bryce, że ostudził się zapał wolnościowy, który uskrzydlał serca ludzkie przez jeden wiek czy więcej nawet od początku Rewolucji Francuskiej aż po nasze czasy. Nawet we Francji, klasycznym kraju demokracji liberalnej, wyczuwa się odbronzowienie liberalno-parlamentarnej myśli, gdyż mówi się tam o kryzysie demokracji i szuka środków i dróg do usunięcia tego przesilenia.

Jest więc pewne, że liberalizm nie należy do istoty demokracji oraz że demokracja i liberalizm bez szkody dla ich historycznego związku muszą z punktu widzenia pojęć być rozdzielone. Liberalna



tzn. że przede wszystkim naród nie wyzbył się swej suwerenności, jak to np. miało miejsce w monarchii absolutnej i państwach rządzonych cezarystycznie. Thoma (*Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff* — w *Erinnerungsgabe für M. Weber*, t. II, 1923, str. 39 n.) słusznie zauważa, że pojęcie demokracji obejmuje zarówno państwa umiarkowanie demokratyczne, tzn. przedstawicielskie, jak i demokracje radykalnie równościowe.

Głębsze uzasadnienie odróżnienia demokracji przedstawicielskiej, jako szczególnego rodzaju demokracji, od demokracji plebiscytarnej wynika z poglądu, że u podstawy demokracji przedstawicielskiej leży inna zasada politycznej budowy, niż w demokracji plebiscytarnej. Zasada reprezentacji, którą cechuje podwójne zastępstwo, prowadzi w dziedzinie politycznej do tego, że naród jako polityczna idealna wartość osobowa — w tym samym więc charakterze, w którym okazuje się jako dzierżyciel suwerenności — raz jeszcze pojawia się w rzeczywistości politycznej.

To pojmowanie było powszechne w publicystyce francuskiej już za czasów Wielkiej Rewolucji i w Prusiech — Niemczech — zostało przyjęte zwłaszcza w okresie wprowadzenia systemu przedstawicielskiego. W tym sensie mówi np. Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, 1885, str. 50, że „współczesny system przedstawicielski bierze za punkt wyjścia jedność całego narodu”. Klüber zaś, *Oeffentliches Recht des Deutschen Reiches und der Bundesstaaten*, wyd. 3, 1831, str. 397, wskazuje, że parlament przedstawia polityczną jedność narodu. Celem systemu przedstawicielskiego w demokracji jest właśnie zabezpieczyć „panowanie narodu jako jedności nad narodem jako wielością” (tak słusznie Heller, *Die Souveränität*, 1927, str. 76) albo innymi słowy celem jest zespolić naród w jedność państwa.

Zespalające działanie systemu reprezentacyjnego przejawia się przede wszystkim w tym, że z jego pomocą demokratyczna społeczność narodowa może odnawiać swe więzy, jako grupa oparta na woli. Jeśli pominąć demokrację bezpośrednią i jej surogaty, wtedy w ogóle można powiedzieć, że *volonte generale* społeczeństwa w dziedzinie politycznej nie mogłaby się utworzyć i pozostałaby bezkierunkową i bezczynną, gdyby nie istniały przedstawicielskie, obojętnie jak skonstruowane instancje, dzięki którym różnorodnej masa indywidualnych wól może być jednolicie przekształconą na zindywidualizowaną wolę powszechną. Inaczej mówiąc, dopiero reprezentacja umożliwia w demokracji nieplebiscytarnej tworzenie aktów woli wewnątrz społeczności narodowej.

Niezależnie od zasięgu demokracji, jest reprezentacja nawet najważniejszą zasadą konstytuującą współczesnego państwa, obojętnie czy rządzonego monarchicznie, parlamentarnie czy dyktatorsko.

Poza dziedziną tworzenia państwowych aktów woli ma zasada reprezentacji znaczenie dla przedmiotowego i osobowego zespole-  
nia państwa. Na podłożu bowiem przedstawicielstwa całości narodu zostają urzeczywistniane wartości materialne, które wiążą społeczeństwo w całość o konkretnej wartości. Każda reprezentacja z mocy swej ideowej podstawy jest równocześnie przywództwem i panowaniem nad reprezentowanymi osobami, mającymi pewną wartość.

Z organizacyjno-technicznego ukształtowania zasady reprezentacji wynika, że chodzi przy niej o samoistną, polityczną zasadę konstytuującą. Przedstawiciele mają reprezentować nie tylko naród, jako konkretną całość polityczną, lecz także, o ile uczestniczą w tworzeniu państwowych aktów woli, mają podejmować swe decyzje polityczne w całkowitej wolności. Zależność bowiem przedstawicieli od innych osób w sensie imperatywnego mandatu, instrukcji poselskiej, uchylałaby ich wartość własną i całkiem wykluczałaby reprezentację.

Przedstawiciel nie jest jeszcze suwerenny w ramach społeczeństwa przez to samo, że powinien być zdolnym do samodzielnego podejmowania decyzji politycznych. Suweren w przeciwieństwie do przedstawiciela rozporządza całą władzą rozstrzygania, podczas gdy reprezentant może przedsięwziąć swe decyzje jedynie w ramach układu kompetencji, ustanowionego przez suwerena. Przyczyna, że nieraz nie uznawano demokracji reprezentacyjnej za prawdziwą demokrację, leży zwykle w tym, że mieszano suwerenność i reprezentowanie oraz ogłaszano reprezentanta z powodu jego pełni władzy za suwerennego. W takim rozumieniu teoria anglo-saska nieraz ogłaszała parlament za suwerenny i rozwijała tezę parliamentary sovereignty. Teza ta jest fałszywa, gdyż pod rządem klasycznego parlamentarnego systemu przedstawicielskiego nigdy parlament (nawet w Anglii) nie usunął narodu mimo tak wielkiej sumy władzy i nigdy nie rozwinął się w twórczy podmiot suwerenności. Nie jest to przypadkowe, lecz głęboko uzasadnione, że we wszystkich państwach, rządzących się parlamentarnym systemem reprezentacyjnym, zastrzeżono ustawowo niezależność posłów od początku istnienia tego systemu. Panuje tu bowiem słuszne mniemanie, że poseł, pozbawiony mocy samodzielnego rozstrzygania i zależny od woli mocodawcy, zostaje zepchnięty do roli posłańca i wyzuty z własnej wartości i ze swego charakteru reprezentacyjnego.

Twórcza niezależność przedstawiciela jest z reguły technicznie zabezpieczona. Praktycznie znaczy to, że podejmujący decyzję re-

prezentant jest uwolniony od odpowiedzialności politycznej za swą działalność. Z tych samych powodów zaprzeczono obowiązkowi posłów do zdawania sprawy i odpowiedzialności przed wyborcami i partiami, aby zabezpieczyć wolność posłów, szczególnie problematyczną w systemie reprezentacyjnym. Dlatego też wyraźnie wskazano na sumienie jako kryterium, którym poseł ma się kierować i oceniać swe decyzje; ono bowiem jedynie zapewnia zgodność podejmowanych przez przedstawiciela decyzji z prawem. Z odpadnięciem obowiązku odpowiedzialności znikło równocześnie wewnętrzne uzasadnienie instytucji odwoływania posła.

Z tych samych powodów zwalczały niektóre państwa powstawanie partyjnych organizacji politycznych. Przewidywano, że przez tolerowanie i legalizowanie partii będzie wolność i niezależność posłów bardzo zagrożona. Dlatego w poprzednim stuleciu nawet sprzeciwiano się wprowadzeniu regulaminu parlamentarnego, który w zasadzie opierał się nie na losie i wieku, lecz na przynależności partyjnej i klubowej. Ze względu zaś na nieuniknione w czasie powstawania grup poselskich próbowano w każdym razie zabiegać o to, by te grupy jako rzecznicy interesu ogólnego nie niweczyły inicjatywy i samodzielnego rozstrzygnięcia posłów.

Jak każde przedstawicielstwo, tak i reprezentacja w demokracji wymaga legitymacji. Innymi słowy, domiemanie, na którego podstawie instancja reprezentacyjna w demokracji przedstawia całość narodu, musi być przez reprezentowanego uznane za prawnie istniejące. Należy tylko zapytać, jakie to mogą być konkretne okoliczności, które wytwarzają w społeczeństwie mniemanie o uprawieniu pewnych instancji do reprezentowania.

Nawiązując do stworzonych przez Maxa Webera (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 1919, str. 122 n.) idealnych typów władzy legitymowanej, rozróżniono trzy formy legitymacji przedstawicielstwa w demokracji, mianowicie uzasadnienie reprezentacji charyzmatyczne, tradycyjne i racjonalne. Charyzmatycznie legitymowany jest w demokracji reprezentant, gdy jest osobowością o pewnych szczególnych cechach, która może wywołać wiarę w jej wartości reprezentacyjne. Tradycyjnie legitymowane są instancje przedstawicielskie wtedy, gdy u ich podstawy tkwi poczucie obowiązku dawno istniejącego porządku i wiara w prawnie wiążącą moc tego systemu rządzenia. Racjonalnie wreszcie uzasadniona jest reprezentacja wtedy, gdy legalne wykonywanie władzy działa legitymujące

Te różne formy legitymacji są w politycznej rzeczywistości demokracji zwykle ze sobą skombinowane w jakiegokolwiek formie. W czasach nowszych przeważa racjonalna forma uzasadnienia de-

mokracji. W tym kierunku działała już odmieniana co do treści tak i owak umowa społeczna, której istotnym sensem było uzasadnić, na racjonalnie uchwytnej drodze, reprezentacyjne stanowisko monarchy wobec narodu. Tę funkcję umowy społecznej przejęło pisane prawo konstytucyjne we współczesnym demokratycznym państwie konstytucyjnym. Gdy zaś i to prawo pisane dalej już nie mogło instancjom przedstawicielskim udzielić legitymacji przed narodem, przejęło tę funkcję współczesne prawo wyborcze.

Prawo więc i postępowanie wyborcze mają w państwach parlamentarno-demokratycznych socjologiczną funkcję legitymowania miarodajnych politycznie, parlamentarnych instancji decydujących jako reprezentacji narodu. Racjonalne w swej strukturze postępowanie wyborcze samo przez długi czas nadawało parlamentom uzasadnienie do reprezentacji. Staje się zrozumiałe, dlaczego w tych państwach instytucje zbudowane na innej podstawie, jak np. głowa państwa, nie mogą w równej mierze być uznane jako rzeczywiste reprezentacje całości narodu.

Stwierdzając to, nie mówimy o jakimś określonym systemie wyborczym. Wynika to już z historii parlamentarnego prawa wyborczego, która dostatecznie wykazuje, że przedstawicielstwo narodu może spoczywać na bardzo różnych systemach wyborczych. W Anglii np. przedstawicielstwo parlamentarne opiera się wybitnie na systemie arystokratyczno-plutokratycznym. Także niemiecka nauka o państwie uważała w pierwszej połowie zeszłego stulecia za dopuszczalne ograniczenie prawa wyborczego do określonych kół osób i związanie prawa wyborczego z pewnym majątkiem lub dochodem.

Staje się też jasne, dlaczego postępowaniu wyborczemu, które w skreślonej historycznie sytuacji przejęło w stosunku do ciał parlamentarnych funkcje legitymujące, może później naraz zabraknąć tej mocy legitymującej. Dla świadomości bowiem narodowej wraz ze zmianą wyobrażeń wartościujących mogą obowiązuje dotąd kryteria prawa wyborczego okazać się problematycznymi co do swego zakresu, zabezpieczającego reprezentację<sup>3</sup>).

Od demokracji przedstawicielskiej i wielorakich jej form różnią się formy demokracji plebiscytarnej istotnie tym, że wola powszechna nie tworzy się tu z pomocą zasady reprezentacji poli-

<sup>3</sup>) Dla uzupełnienia całkiem surowo tu naszkicowanego rozwoju muszę odesłać w tym związku do moich wywodów w książce pt. *Das Wesen der Repräsentation*, 1929, Str. 140 n. W różnych państwach współczesnych są teraz znowuż widoczne inne tendencje, które zmierzają raczej do powiązania reprezentacji całego narodu z charisma przewodcy i z tradycją, niż ze znanymi kryteriami racjonalnymi.

tycznej. Jednostka przedstawia się w demokracji plebiscytarnej, np. przy referendum albo przy wyborach, jedynie jako podmiot polityczny, jako obywatel, nie zaś jako przedstawiciel, jak np. poseł według pojęć systemu reprezentacyjnego. Jednostka jako obywatel również mało reprezentuje w demokracji całość narodu, jak suma jednostek, wykonywujących swe funkcje obywatelskie.

W rzeczywistości *volonte generale* powstaje tu z pomocą zasady tożsamości. Zasada ta, wolna od strukturalnych elementów reprezentacyjnych, jest znowuż tylko wyrazem zasady równości, która w demokracji plebiscytarnej ma funkcję ujednoczenia woli poszczególnych. Suwerenna wola powszechna narodu powstaje tu w ten sposób, że wola pewnej sumy ludzi, wyrażona np. przez wybory albo głosowania, zostaje zrównana z *volonte generale* przy pomocy szeregu utożsamień. W tzw. demokracji bezpośredniej świadomość narodowa utożsamia najpierw wolę większości ludności z wolą podgrupy obywatelsko czynnej, wolę zaś tej podgrupy z wolą zbiorową społeczeństwa, różną od sumy wól indywidualnych.

To samo odnosi się do innych postaci demokracji plebiscytarnej, np. do tej formy, w której podgrupa obywatelsko czynna nie wykonuje sama władzy państwowej, lecz poleca innym osobom ją wykonywać. Osoby te mają wtedy na mocy imperatywnego mandatu postępować według wskazówek swych mocodawców i są za spełnienie wydanych im rozkazów i wytycznych odpowiedzialne wobec swych wyborców.

**Demokracja wielopartyjna.** Dla teoretycznie-ustrojowo prawdziwej oceny państwa wielopartyjnego, wspartego na masach, ma podstawowe znaczenie teza, że u podstaw demokracji plebiscytarnej i przedstawicielskiej leżą strukturalnie różne zasady polityczne. Jak wiadomo, państwo wielopartyjne jako system polityczny wstąpiło dziś, sprzecznie z prawem pisanym, w wielu państwach w miejsce klasyczno-liberalnej demokracji parlamentarnej. Wolność posłów podlega pewnej więcej lub mniej daleko idącej zależności od organizacyj partyjnych i frakcyj, które wpływają decydująco na mowy i głosowanie przedstawicieli narodu oraz uważają ich za funkcjonariuszy, związanych wskazaniami partii i jej przewodców.

Państwo wielopartyjne jest w rzeczywistości jedną z form demokracji bezpośredniej. Niema żadnej wewnętrznej różnicy w tym, czy miarodajne decyzje polityczne podejmuje podgrupa obywatelsko czynna, czy też przedstawicielstwo narodu, zależne bezpośrednio od wyborców lub organizacyj politycznych. Stosunek zależności posłów od hierarchii partyjnych daje także możliwość wpływu czynnej obywatelsko podgrupy na przedstawicielstwo na-

rodu. Wsunięcie centralistycznej partii jako odbicia zorganizowanego narodu jest konieczne w wielkich demokracjach, opartych na masach. Jedynie bowiem partie mają możliwość zespolić masy w grupy, zdolne do akcji politycznej. Jeśli tak jest, to jest już jedynie konsekwencją, że partie i od nich zależne frakcje starają się wpływać na państwo w duchu złączonych w nich podgrup politycznie czynnych i odebrać posłom możliwość podejmowania samodzielnych decyzji politycznych zgodnie z myślą reprezentacyjnego parlamentaryzmu. W tak zbudowanej społeczności parlament staje się w ten sposób z ciała początkowo reprezentacyjnego pomocniczym organem plebiscytowym.

Jeśli współczesne państwo wielopartyjne jest tylko rodzajem demokracji bezpośredniej, wtedy do ukształtowania woli zbiorowej może prowadzić tylko zasada identyczności, leżąca u podstaw demokracji. Każdorazową wolę większości partyjnej, aby się stali *volonte generale*, ponadpartyjną wolę zbiorową, musi naród zrównać przy pomocy szeregu utożsamień, by można uzasadnić jedność całości narodowej a przez to państwa. Wśród tego identyfikującego procesu naród, jako jedność polityczna, idealna nie jest reprezentowany ani przez jednostki ani przez poszczególne partie ani przez każdorazową wolę większości partii.

Że demokracja wielopartyjna, wsparta na masach, jest jedną z form demokracji plebiscytarnej, która w całej swej strukturze jest istotnie różna od demokracji przedstawicielskiej, okazuje się np. w odniesieniu do różnych systemów wyborczych. Przy systemie wyborów większością, należącym do demokracji reprezentacyjnej, akt wyborczy ma, jak to wyżej zaznaczono, postawić naród w to położenie, by w wolnym twórczym akcie woli legitymować osobistości polityczne, niezależnie od partii, jako przedstawicieli całości narodu. W systemie wyborów stosunkowych przeciwnie chodzi w rzeczy samej jedynie o liczbowo dokładne i przez to prawdziwe uchwycenie głosów podgrupy czynnej obywatelsko. Innymi słowy, stosunkowy system wyborczy nie spełnia już funkcji uzasadniających reprezentację, jak system wyborów większością w parlamentaryzmie, opartym na przedstawicielstwie, lecz tylko funkcje czysto liczbowe, statystyczne. Akt wyborczy nie prowadzi tu już, jak w systemie wyborów większością- do przemożenia istniejących w narodzie przeciwieństw, lecz jedynie do wyjawienia ich siły liczebnej. Po prawdzie jest on dziś tylko rewią sił, przeglądem podgrupy obywatelsko czynnej, ujętej w partie. Nie jest już rzeczywistym wyborem. Obok tego, o ile mianowicie członkowie czynnej obywatelsko podgrupy nie są zorganizowani w partie polityczne, „wybór” jest aktem plebiscytowym zgodnie ze strukturą

tego rodzaju demokracji. Akt ten zmusza członków tej podgrupy, niezorganizowanych w partii, do wypowiedzenia się w duchu państwa wielopartyjnego na rzecz jednej z kandydujących partii politycznych.

Odpowiednio do przemian strukturalnych demokracji, pałamentu i prawa wyborczego, inny jest także typ przewodcy politycznego w demokracji wielopartyjnej, wspartej na masach, niż w liberalnej demokracji reprezentacyjnej. W miejsce wolnej, reprezentacyjnej osobistości, która przedstawia część arystokracji duchowej narodu, wstąpił w operującej masami demokracji wielopartyjnej wykładnik woli powszechnej, walczącej w partiach o znalezienie swego wyrazu.

Wnioski. Wynikiem tych ustaleń jest co następuje: Także parlament może być miejscem, gdzie tworzy się *volonte générale* społeczeństwa nie w duchu reprezentacyjnego parlamentaryzmu, lecz wspartego na masach państwa wielopartyjnego — nie na podstawie zasady przedstawicielstwa, lecz tożsamości. Wyrasta stąd potrzeba korektury ogólnego schematu podziału: demokracja pośrednia — bezpośrednia. Państwo wielopartyjne jest według tego schematu demokracją pośrednią, a w rzeczywistości demokracją strukturalnie spokrewnioną z demokracją bezpośrednią. Dlatego ten system państwowy należy systematycznie i teoretycznie-ustrojowo badać przy demokracji bezpośredniej.