A. ESMEIN

KONSTITUCINĖS TEISĖS PRINCIPAI

(PRANCŪZŲ IR PALYGINAMIEJI)

Iš aštuntojo Henry Nézard'o peržiūrėtojo leidimo, autoriaus įpėdiniams sutikus, vertė studentų teisininkų būrelis, O. Prof. Dr. Mykolui Römer'iui ir Vyr. Asistentui Dr. Domui Krivickui redaguojant.

I tomas, II dalis

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETAS
Nr. 1113
HMF ISTORIJOS KATEDRA

TEISININKŲ DRAUGIJOS LEIDINYS
KAUNAS 1932

„Varpo“ B-vės sp.
Kaunas

TURINYS.

Pusl.

II. DALIS.

B. XVIII amžiaus filosofijos iškeltieji ir Prancūzų Revoliucijos paskelbtieji principai.

I. SKYRIUS. **XVIII amžiaus filosofai; prigimtinės ir tarptautinės teisės mokykla.** 3

XVIII amž. filosofai, Montesquieu ir J. J. Rousseau, 3 p.; prigimtinės teisės studijos viduriniais amžiais, 4 p.; prigimtinės ir tarptautinės teisės mokykla, 5 p.; jos nauja reikšmė XVII ir XVIII amž. Grotius, Puffendorf'as, Wolf'as, Vatell'is, 6 p. — *Prigimtinės padėties* hipotezė, 8 p.; *visuomenės satarties* hipotezė, 9 p. — *Tarptautinė teisė*, 9 p.

II. SKYRIUS. **Tautos suverenitetas** 13

PIRMAS SKYRELIS. **Tautos suvereniteto principas.** Rousseau teorija: prigimtinė padėtis ir visuomenės sutartis, 13 p.; visuomeninės sutarties teorijos istorija, 14 p.; ši teorija Rousseau koncepcijoj: bendroji valia ir suverenitetas, valdymas, 15 p.; šios teorijos kritika, 18 p. — I. Kitokie tautos suvereniteto principo pagrindai, 21 p.; kiti siūlomieji pagrindai: dieviškoji teisė, 24 p.; ilgas valdymas, 24 p.; sociologijos daviniai, 25 p. — II. Viešosios opinijos vasagalybė ir tautos suverenitetas kaip adekvatinis jos išreiškimas, 26 p.

ANTRAS SKYRELIS. **Principinės išvados,** 29 p. — § 1. *Tautos suverenitetas ir valstybės forma,* 30 p.; I. — Harmonija tarp tautos suvereniteto principo ir respublikoniškos valdymo formos, 30 p.; mėginimai suderinti šį principą su monarchiška valdymo forma, 30 p. — II. Kiti bandymai: Rousseau teorija, 32 p.; 1791 m. konstitucija, 34 p.; Belgijos konstitucija, 35 p.; pirmoji ir antroji Imperija, 35 p.; tautos suvereniteto principas ir laikinosios galios, 36 p.; tautos suvereniteto nedalomumas ir dalomumas, 39 p. — § 2. — *Tautos suverenitetas ir politinė rinkimų teisė,* 39 p. — Politinio balsavimo sąvoka: tiesioginiai arba netiesioginiai kelių laipsnių rinkimai, 40 p.; *dauguma tautos valios* išreiškimas, 40 p. — I. Rinkimų kolegija savo visumoje, 42 p.; jos padalinimas į rinkimų apygardas, 42 p.; interesų atstovavimas, 43 p. — Kitos išvados iš tautos suvereniteto principo: tautinis atstovavimas, 46 p.; gyventojai, atstovavimo pagrindas, 47 p.; rinkimų mandato klausimas, 48 p. — II. Preliminariniai proporcinio atstovavimo klausimai: vienvardinis balsavimas ir sąrašinis balsavimas, 51 p.; absoliutinės ir reliatyvinės daugumos klausimas, 54 p. — III. Proporcinis atstovavimas, 58 p.: kilmė ir principai, 58 p.; kritika, 60 p.; praktiški ir politiški padariniai, 65 p.; mechanizmas, 66 p.; *netobulas* arba *apibrėžtas balsavimas,* 70 p.; *komuliatyvinis,* 71 p.; *sąrašų* arba *partijų konkurencijos sistema,* 73 p.; *d' Honto*

Pusl.

sistema (1899 m. gruodžio m. 30 d. Belgijos įstatymas), 78 p.; jos taikymas Belgijoj, 79 p.; Šveicarijoj (1918 m. konstitucinis įstatymas), 82 p.; Prancūzijoj (1919 m. liepos m. 12 d. įstatymas), 84 p.; reformos Švedijoj, 84 p.; Bulgarijoj, 85 p.; Italijoj, 85 p.; Vokietijoj, 87 p.; „integrališkas" proporcinis atstovavimas Čekoslovakijoj, 90 p.: premijos daugumai italų ir rumunų sistemoj, 92 p.; šis klausimas Anglijoj, 96 p.; A. J. Valstybėse, 97 p.; pageidaujamas šios sistemos pritaikymas renkant vietinius ir administracinius susirinkimus, 98 p. — IV. Politinio balsavimo teisės pagrindas ir prigimtis, 98 p.; α) *individualinė teisė*, 99 p.; išvados, moterų balsavimas, 101 p.; moterų balsavimas Anglijoj (1918 m. įstatymas), 102 p.; A. J. Valstybėse, 105 p.; Australijoj, 106 p.; Vokietijoj, 107 p.; projektai Belgijoj ir Prancūzijoj, 108 p.; jų rezultatai, 110 p.; kitos principo išvados, 111 p.; β) *socialinė funkcija*, 115 p.; privalomas balsavimas, 115 p.; išvados, 116 p. — Dauginis balsavimas, 119 p. — *V.* Universalinės ar apibrėžtos politinės balsavimo teisės istorija: Prancūzijos Generaliniai luomai, 120 p.; balsavimo teisė Anglijoj, 120 p. ir A. J. V. XVIII š., 121 p. — VI. Politinė balsavimo teisė Prancūzijoj: 1791 m. konstitucija, 123 p; 1793 m. konstitucija, 127 p.; III m konstitucija, 128 p.; VIII m. konstitucija, 130 p.; X m. termidor'o 16 d. senatus — consultas, 132 p.; 1814 m. korta ir 1817 m. ir 1820 m. įstatymai, 134 p.; 1830 m korta ir 1831 m įstatymas, 136 p; 1848 m. konstitucija, 137 p.; 1851 m. gruodžio m. 2 d. dekretas, 138 p. — VII. Politinė balsavimo teisė mūsų laikais už Prancūzijos ribų: α) *Visuotinas balsavimas*: A. J. V., 139 p.; Šveicarijoj, 141 p.; Ispanijoj, Danijoj, Vokietijoj (1919 m. konst.), 141 p.; Belgijoj, 143 p.; Švedijoj, Norvegijoj, Italijoj, 145 p.; Austrijoj, 145 p.; Vengrijoj, 148 p. — β) Įsikurdinimo sistema: Anglijos 1918 m. vasario m. 6 d. aktas, 150 p. — γ) *Sugebėjimo ir pradžios mokslo* sistema, 153 p. — δ) *Balsavimo* teisė Portugalijoj, 154 p. — ε) Olandijoj, 154 p. — 3 §. *Tautos suverenitetas ir reprezentacinis valdymas*, 156 p.; reprezentanto savybė, 157 p. — I. Ar įstatymų leidžiamoji galia reprezentacine forma yra suderinama su tautos suvereniteto principu? 158 p.; Roussaeu teorija, 158 p.; Montesquieu teorija, 160 p.; De Lolme teorija, 161 p.; Sieyès teorija, 162 p. Tiesioginio valdymo kritika įstatymų leidimo srity, 163 p.; konstitucinių įstatymų srity, 167 p. — II. Tiesioginis valdymas Prancūzijoj konstitucijoms priimti, 168 p.; Konvento metu, 168 p.; Konlato ir pirmosios Imperijos metu, 169 p.; 1851 m. ir antrosios Imperijos plebiscitai, 171 p. — Tiesioginis valdymas įstatymams leisti pagal 1793 m. konstituciją, 174 p; konsultatyvinis plebiscitas, 176 p. — III. Tiesioginis valdymas A. J. V., 176 p.; konstitucinėj srity, 177 p.; paprastų įstatymų srity, 180 p. — IV. Tiesioginis valdymas Šveicarijoj, 185 p.; jo senieji pritaikymai, 186 p.; naujų laikų *referendumas*, 188 p.; demokratinės institucijos kantonuose, 188 p.; jų įvairios formos, 189 p.; *referendumas* ir liaudies iniciatyva federacinėj konstitucijoj, 191 p. — Liaudies *referendumo* pasiūlymas Viktorijoj, Naujoje Pietų Valijoj ir Pietų Australijoj, 194 p; Belgijoj, 194 p.; projektai Anglijoj, 195 p; referedumo pritaikymas Vokiečių konstitucijose, 196 p. — *Referendumo* kritika, 197 p.; liaudies iniciatyvos kritika, 202 p. — Referendumo diskreditavimas Prancūzijoj, 202 p. — 4 §. *Tautos suverenitetas, valdininkų ir reprezentantų atsakomybė*, 204 p; atsakingumas ir atšauktinumas, 205 p.; vykdomosios ir teismo galios atsakingumas ar neatsakingumas,

Pusl.

206 p.; įstatymų leidimo galios neatsakingumas, 207 p.; pasiūlymai ir bandymai priešinga prasme, 209 p.; *Abberufungsrecht* Šveicarijoj, 213 p.; išrinktųjų atsišaukimas arba *reccal* A. J. V., 214 p., ir naujose Europos konstitucijose, 217 p.

III. SKYRIUS. **Galių suskirstymas** 218

1 §. Doktrinos kilimas ir jos nagrinėjimas, 218 p. — I Locke, 219 p. — II Montesquieu teorija, 222 p.; Rousseau teorija, 225 p.; Mably teorija, 228 p. — Galių suskirstymo principo negatyvinės teorijos: Woodrow Wilson, 230 p., Condorcet Konvente (raportas), 231 p. — Išvados, 231 p. — 2 § *Vykdomosios galios ir įstatymų leidžiamosios* galios santykiai, 233 p. — A. J. V. konstitucija, 1791 m. ir III m. Prancūzijos konstitucijos, — griežtas galių suskirstymas, 233 p.; ministerių pasirinkimas ir jų vaidmuo, 233 p.; vykdomoji galia nejeina į įstatymų leidimo galią, 238 p. — Nukripimai nuo šio principo: *veto*, 242 p.; susirinkimų administracinis veikimas, 244 p. — Pranašumai ir nepatogumai, 245 p. — II Parlamentinis valdymas ir galių suskirstymas, 253 p. — Vykdomosios galios ir įstatymų leidimo galios suliejimas. — 1848 m. ir 1875 m. projektai, 260 p. — Vyriausybė nuo 1871 m. iki 1873 m., 262 p. — IV. Direktorinis valdymas (Šveicarijoj): organizacija, 263p.; funkcionavimas, 265 p. — Paaiškinimas jo pasisekimo, 267 p. — Atsitiktina vertė, 268 p. — 3 §. *Teismo galia*. — I. Ar teismo galia yra skirtinga nuo kitų dviejų galių? 269 p. — II. Dviejų ir trijų galių teorijų padariniai ir dalinas suderinimas, 274 p. — III. Teisėjų rinkimo arba vykdomosios galios skyrimo klausimas, 283 p. — Kinkimas Prancūzijoj (nuo 1790 m. iki VIII m.), 288 p.; A. J. V., 291 p.; Šveicarijoj, 292 p. — Teisėjų nepašalinamumas, 293 p. — Jury institucija, 296 p. — IV. Anglų teisė Karūnos valdininkų traukimo atsakomybėn atžvilgiu, 301 p.; teismas ir administracija atskirti Prancūzijoj Revoliucijos įstatymų, 303 p. — V. Teismo ir įstatymų leidimo galių atskirimas, 309 p.; retroaktyviniai įstatymai, 309 p.

IV. SKYRIUS. **Individualinės teisės** 313

Senovės pasaulis, viduriniai amžiai, senoji monarchija, 313 p. — I. Individualinių teisių teorija ir prigimtinės teisės teorija, 315 p.: visuomenės sutarties teorija, 316 p.; jos tikras pateisinimas, 317 p. — II Įvairios individualinės teisės, 319 p.; civilinė lygybė, 319 p.; individualinė laisvė ir įvairūs jos pritaikymai, 320 p. — Individualinių teisių bendras pobūdis, 323 p.; *individualinės, civilinės* ar *viešosios teisės* ir politinės teisės, 324 p.; peticijos teisės, 325 p. — III. *Teisių deklaracijos ir teisių garantijos*, 329 p.; Amerikos konstitucijose, 330 p.; prancūzų konstitucijose, 331 p.; vokiečių konstitucijoje, 336 p. — Jų nesimas 1875 m. konstituciniuose įstatymuose, 337 p. — Juridiniai padariniai Prancūzijoj ir Amerikoj, 338 p.

V. SKYRIUS. **Rašytųjų konstitucijų teorija** . . . 341

Anglijos konstitucija, 341 p. Amerikos konstitucijos, 342 p. Rašytosios prancūzų ir kitų kraštų konstitucijos, 342 p. — I. Skirtumas tarp konstitucinių ir paprastų įstatymų; prigimtinės ir tarptautinės teisės mokyklos pagrindiniai įstatymai, 345 p. — II. Konstitucinių įstatymų pobūdis: reliatyvinis nepakeičiamumas, 346 p. Kokiu būdu jie gali būti pakeisti? Vattel'io teorija, 347 p.; Sieyès teorija, 347 p.; Rousseau teorija (priimta naujųjų laikų teisės), 350 p. — Steigiamosios ir įstatymų lei-

Pusl.

dimo galios skirtumas, 351 p. Prancūzijos ir kitų kraštų konstitucijos šiuo atžvilgiu, 351 p.; priešinga sistema Anglijoj, 354 p.; Prūsijoj ir Italijoj, 356 p. — Dviejų sistemų pranašumai ir nepatogumai, 357 p. — III. Rašytųjų konstitucijų panaikinimas: panaikinimas išeinąs iš faktų, 359 p.; paliktos dispozicijos, 360 p.; konstitucinė galia po revoliucijos, 361 p. — IV. Konstituciniai įstatymai apibrėžiantieji įstatymų leidėjo galias ir nekonstituciniai įstatymai: amerikonų doktrina, 366 p.; jos pritaikymas, 367 p.; laike didžiojo karo, 372 p. ir už A. J. V. ribų, 373 p.; europeiška doktrina, 374 p.; jos pritaikymas Šveicarijoj, 375 p. — Sieyès'o *konstitucinis juri*, 380 p. Senatas — saugotojas VIII m. konstitucijoj, 380 p; 1852 m. konstitucijoj, 381 p.; prancūzų doktrina, 382 p.; neekzistuojantieji ir nekonstituciniai įstatymai, 382 p.; nauji prieštaraviminiai, 383 p.; jurisprudencija, 389 p.

ANTROJI DALIS

NAUJŲJŲ LAIKŲ LAISVĖ

PRINCIPAI IR INSTITUCIJOS

B. XVIII amžiaus filosofijos iškeltieji ir Prancūzų Revoliucijos paskelbtieji principai.

I SKYRIUS.

XVIII amž. filosofai; prigimtinės ir tarptautinės teisės mokykla.

Politinis XVIII amž. filosofų bei publicistų mokslas, kaip jau sakiau, gausiai sėmėsi medžiagos iš anglų institucijų tyrimo, o prieš pat revoliuciją, ir iš Amerikos institucijų. Bet jis kilo daugiausia iš kito šaltinio. Jis ypač susidarė iš koncepcijų ir abstraktinių aksiomų, nustatomų protavimu, istorijos patyrimu paremtu. Šios tezės ir aksiomos taip išsiplatino, taip visur giliai įsiskverbė į žmonių sąmonę, kad revoliucijos susirinkimai jas pasisavino ir paskelbė principais, kuriais turi būti pagrįsta nauja visuomenės santvarka, ir pasistengė pilnai jas pritaikinti ir padaryti iš jų atitinkamas išvadas. Iš filosofų[1], kurie tokiu būdu, kad ir netiesioginiai tapo įstatymų leidėjais, kaip legenda pasakoja apie senovės filosofus, du žmonės stovi pirmoje eilėje ar dėl savo genialumo, ar dėl įtakos, kurią jie turėjo: Montesquieu ir Jean-Jacque Rousseau. Montesquieu yra pirmesnis laiko atžvilgiu ir taip pat, mano manymu, didesnis. Jo įtaka net XVIII amžiuje toli peržengė mūsų šalies ribas: jisai ne tik angluose turi mokinių, pav., Blackstone'ą, bet jo idėjų antspaudas yra toks pat aiškus ir gilus Amerikos Jungtinių Valstybių konstitucijoje, kaip ir Prancūzijos 1791 m. ir III metų konstitucijose. Tačiau Rousseau gal būt, turėjo dar didesnės sprendžiamosios reikšmės: jo mintys prasiskverbia ligi prancūzų demokratijos kaulų smegenų, ir yra

[1] Apie XVIII amž. filosofus žiūr. Laboulaye, *L'administration française sous Louis XVI, Revue des cours littéraires,* treti metai, 377, 715, 737, 785 p. — Bardoux, *La jeunesse de Lafayette.* — Kovalewsky, *Les origines de la démokratie contemporaine,* I t., 543—658 p.

pastebėta, kad jos vėl pasirodo mūsų laikais naujose formose ir naujais vardais[2]. Voltaire, kurio veikimas turėjo sprendžiamos reikšmės kitais atžvilgiais, pavyzdžiui, baudžiamosios teisės reformoj[3], neturėjo tos pačios įtakos į politinės organizacijos pradus: jisai kur kas plačiau išvystė laisvės meilę, negu nustatė jos principus. Greta šių svarbiausiųjų veikėjų stovi rašytojų grupė, kurios kai kurie veikėjai, kaip Mably yra tikrai originalūs. Jo politinės teorijos, ne tiek gilios, kiek Montesquieu, ne tiek subtelios, kiek Rousseau teorijos, turėjo žymios įtakos jo bendralaikiams. Kai kuriais atžvilgiais jos artimiausios įstatymams, kurie buvo priimti revoliucijos susirinkimų[4].

Gal būt, niekad istorijos bėgyje rašytojų ir filosofų samprotavimai tiek nėra paveikę įstatymų leidimo ir net žmonijos likimo. Tatai atrodo beveik nesuprantama, nesuderinama su prigimtais žmonijos evoliucijos įstatymais. Kaip mažas žmonių būrelis galėjo per pusę amžiaus pakeisti tradicines visos tautos idėjas ir nustatyti eilę naujų tiesų, turinčių tokią ekspansiją? Bet taip atrodo tik paviršutiniškai. Daugumas šių sąvokų visai nebuvo naujos ir buvo išdirbamos jau daug anksčiau; tiktai Montesquieu turėjo tikrai kūrybinį protą valstybinio mokslo srity, nors ir daug paėmęs iš ankstybesnių savo pirmtakūnų. XVIII amž. filosofai rado jau suformuluotas ir nustatytas daugumą politinių aksiomų, kurias jie išplatino savo bendralaikių tarpe. Jie paėmė jas iš juristų, kurie XVII ir XVIII amžiuose sudarė tikrą mokyklą, turinčią atstovus įvairiose Europos šalyse: *prigimtinės ir tarptautinės teisės mokyklą.*

---

[2] M. Kovalewsky, *Les origines de la démocratie contemporaine,* I t., 617 p. ir t., stengėsi įrodyti, kad iš tikrųjų nėra skirtumo tarp Montesquieu ir Rousseau dokrinų, ypač galių suskirstymo principų atžvilgiu. Bet aš su juo negaliu sutikti, kaip tai aš nurodysiu toliau. Žiūrėkite taip pat mano aukščiau cituotą straipsnį: *Deux formes de gouvernement, Revue du droit public et de la science politique,* 1894 m., sausio-vasario mėn. 30 p. ir t.

[3] Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France,* 365 p. ir t.

[4] Svarbiausieji Mably veikalai šiuo atžvilgiu yra: *De la législation ou principes des lois,* 1776 m.; *Observations sur le gouvernement et les lois des Etats - Unis d'Amérique,* 1784 m.; *Des droits et des dovoirs du citoyen.* Šiame pastarajame veikale, kuris, tiesa, tebuvo atspausdintas 1789 ar 1788 m., Mably tikrai pranašavo revoliuciją ir nurodė kelią, kuriuo ji nueis. Čion jisai pasiūlė būsimosios konstitucijos pagrindus, kuriuos įdomu sulyginti su 1791 m. konstitucija.

Prigimtinė teisė nuo to laiko, kai graikų filosofai nustatė pirmą kartą jos sąvoką, visumet užimdavo svarbią vietą filosofijos, teisės ir politikos teorijose[5]. Be abejo, ji buvo įvairiai suprantama, bet tai buvo neišvengiama, nes reikėjo, suprasti ir išaiškinti gamtos teikiamas žmonėms pamokas ir taisykles. Vieni telaikė prigimtine teise, instinkto įkvėptus gyvoms esybėms — gyvuliams ir žmonėms[6]—veiksmus, bet visumet dominavusioji koncepcija ieškojo šios teisės žmonijos proto, grynojo proto taisyklėse ir duomenyse. Taip suprasta prigimtinė teisė perėjo iš senovės į vidurinius amžius ir užima garbingą vietą visuose teologų ir legistų raštuose ir doktrinose, bet tiek vieniems, tiek kitiems ji buvo antraeilės vertės, o pagrindiniu dalyku vieniems buvo teologija, kitiems — romėnų teisė. Galima net tvirtinti, kad teologai, kurių koncepcija vertė visus ją priimti, prigimtinę teisę laikė dieviškosios teisės dalimi, nes pirmoji buvo apreikšta žmonėms Dievo jiems duotojo proto, tuo tarpu, antroji kilo iš apreiškimo tikra to žodžio prasme[7]. Ši prigimtinės teisės koncepcija yra dar Renesanso, XVI amž.[8] koncepcija, bet nuo to šios teisės reikšmė žymiai padidėjo, ypač teologų mokykloje, kuriai priklausė Soto, Molina ir Suarez[9].

Iš kitos pusės pati prigimtinės teisės esmė buvo blogai nustatyta. Vieniems prigimtinė teisė sutapo su dorove; tai Cicerono aiškiai išreikšta koncepcija, kuri turėjo šalininkų ligi XVIII amž. Bet teologai ir vidurinių amžių bei Renesanso juristai prigimtinei teisei apibrėžė tam tikrą sritį ir suteikė jai juridinį pobūdį, težiūrėdami ar institucijos įstatymų ar papročių, t. y. *pozityvinės teisės* sankcionuotos, yra taip pat prigimtinės tei-

---

[5] Apie tai, kas seka, žiūr. Bergbohm. *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie,* I, *Das Naturrecht der Gegenwart,* 151 p. ir t. — Gierke, *Johannes Althusius und die Entwickelung der naturrechtlichen Staatstheorien.*

[6] L., 1, 3, § D. *De just. et jure,* I, 1.

[7] Graciano dekretas, Dist. 1; šv. Tomas Akvinietis, *Summa theologica 2a, 2oe,* qu. LVII, 2 ir 3 str.

[8] Žiūr. pav. Bodin'o, *Les six livres de la République,* I kn., IX sk., 156 p.: „Suvereninis valdovas neturi galios peržengti Dievo nustatytų prigimties įstatymo ribų, kurio jisai yra paveikslas". La Boëtie, *De la servitude volontaire:* „Jeigu mes gyventume prigimties mums duotomis teisėmis ir pamokymais, kuriuos ji mums teikia, būtume paklusnūs tėvams, būtume proto pavaldiniai ir niekieno vergai... Prigimtis, Dievo tarnaitė ir žmonių auklėtoja, padarė mus visus vieno pavydalo".

[9] Soto, *De justitia et jure libri decem;* — Molina, *De justitia et jure;* — Suarez, *Tractatus de legibus ac Deo legislatore.*

sės sankcionuojamos. Vieni čia tepriskirdavo santykius, būtinai ir tiesioginiai gamtos įkvėptus, pav., lyčių jungimąsi, tapusi moteryste proto šviesos dėka, santykius tarp tėvų ir vaikų, privedusius prie tėvo valdžios[10]. Einant šia teorija privatinė nuosavybė, vergija, net pati žmonių visuomenė visai nesančios prigimtinė teisė. Bet, bendrai imant, buvo einama toliau. Prigimtinė teisė buvo įžiūrima santykiuose, kurie nebuvo tiesiog gamtos duoti, bet kuriuos žmogaus protas laikė būtinais žmonijos labui. Šia prasme buvo sakoma, kad privatinė nuosavybė kilus iš prigimtinės teisės[11]; dažnai buvo tvirtinama, kad ir vergija taip pat esanti kilusi iš jos.

Pagaliau, kiti išplėtė prigimtinės teisės sąvoką, beveik ją supainiodami su teisybės (équité) sąvoka. Jie sakė, kad jos esminė taisyklė esanti ši: „Nedaryk kitam to, ko nenori, kad tau darytų". Iš to jie išvedė, kad prigimtinė teisė reikalaujanti gerbti visas institucijas, kurios buvo žmonių paeiliui sukurtos, teisingai savitarpinius jų santykius sutvarkyti. Prigimtinės teisės principas liko nekeičiamas, bet *medžiaga,* kuriai ji buvo taikoma, keitėsi ir be perstojo augo. Tokiu būdu būdavo prieinama prie labai keistų padarinių, *prigimtinės feodalinės arba prekybinės teisės*[13]. Ji tapo paprasta įstatymų filosofija.

Šis priklausomas vaidmuo ir šis prigimtinės teisės neaiškumas[14] turėjo baigtis XVII ir XVIII amžiuose. Tada įsikūrė ir išsiplėtojo mokykla, kurią aš vadinu *prigimtinės ir tarptautinės teisės mokykla,* kurios įtaka buvo labai didelė ir kuri tuoj davė galimybės prigimtinei teisei viešpatauti politiniams mokslams. Šios mokyklos įkūrėjas yra, be abejojimo, olandas Hugo Grotius, kuris 1625 m. paskelbė didelį savo veikalą *De jure belli et pacis.* Nepaisant sunkios literatūrinės ir istorinės erudici-

---

[10] Šv. Tomas, *Summa theol.* 2a, 2oe, qu. LVII, 3 str.: „Jus sive *justum* naturale est quod ex sua natura est adaequatum vel Commensuratum alteri; hoc autem potest contingere dupliciter; uno modo secundum absolutam sui considerationem, sicut masculus ex sui ratione habet commensurationem ad feminam, ut ex ea generet, et parens ad filium et eum nutriat".

[11] *Ibid,* ir 5-as šios knygos leid. pranc. kalba, 478 p., 3 išnaša.

[12] Gonzalez Tellez, *Commentaria perpetua in singulo textus quinque libri decretalium,* Frankfurto leid., 1690 m., I t., 8 p.: „ Materia juris naturalis alia fuit pro diversitate temporum atque alia in initio".

[13] Bergbohm, *op. cit.,* 161, 162 pusl.

[14] Štai ką sakė Bodin, *op. cit.,* 416 p.: „Teisingumas ir protas, kurie laikomi prigimtiniais, nėra visumet taip aiškūs, kad neturėtų priešininkų ir labai dažnai net didžiausieji jurisconsultai būdavo priešingų nuomonių".

jos, kuri apgaubia jo knygą, kas vertė Rousseau įsitarti, jog jisai remiasi poetais, vis dėlto tai yra galingas protas, kuris nuvedė politinį mokslą naujais keliais[15]. Tiesioginių jo mokinių tarpe, kurie tikrai tęsė jo mokyklą, reikia paminėti Puffendorf'ą, paskelbusį 1673 m. didelį savo veikalą: *De jure naturae et gentium libri octo* ir taip pat 1673 m. savo dėsnių santrauką, pavadintą *De officio hominis et civis secundum legem naturae libri duo*[16]; Wolff'ą, kuris išleidė nuo 1740 ligi 1748 m. savo *Jus naturae methodo scientifica pertractatum* ir Vatteli, išleidusi 1785 m. savo *Droit des gens ou principes de la loi naturelle.* Bet ši mokykla turi dar du atstovus, didesnius ir originališkesnius, negu visi kiti. Tai yra du anglai, kurių vienas, Hobbes, iškreipė savo dėsnius absoliutinės monarchijos naudai, palaikydamas Karolį I ir Karolį II[17]; kitas, Locke'as, rašęs tuoj po 1688 m. revoliucijos, atvirkščiai, buvo geriausias politinės laisvės apaštalas[18].

Ypač dvi koncepcijos suteikė prigimtinei teisei šioje mokykloje reikšmę ir preciziją, kurių ji dar ligi tol niekad nebuvo turėjusi.

1. Ji tapo nepriklausomu mokslu, kuris galėjo tenkintis savimi ir norėjo dominuoti jurisprudencijoj. Ji buvo tiesiog proto diktuojama, ir jeigu veikalai, kurie rėmėsi šia sistema, dar daug vietos paveda citatoms iš Biblijos ir istorikų, jeigu jie remdavosi įvairių tautų įstatymais — visa tai tebuvo priedas, palyginimasis elementas. Nors šie rašytojai buvo deistai, jie, vis dėlto, pripažino žmogaus protui, prigimtinės teisės

---

[15] Rousseau, *Emile,* V kn., (Paryžiaus leid., 1726 m., II t., 472 p.): „Politinė teisė dar turi gimti ir galima sakyti, kad ji niekuomet negims. Grotius, *visų šios srities mokslininkų mokytojas,* tėra vaikas ir, kas dar blogiau, nesąžiningas vaikas". Ž. *infra,* 268 p., 3 išnaša. Gierke reikalauja vienam vokiečiui, Johannes'ui Althusius'ui, garbės būti kalbamosios mokyklos įkūrėju, bet pripažįsta Grotius'o nuopelnus, *op. cit., 29,* 171 p.

[16] Šiuodu veikalu buvo išversti prancūzų kalbon Barbeyrac'o.

[17] Hobbes, *Elementa philosophica de cive,* 1646 m.; *Leviathan,* 1651 m. [Apie šitą autorių žiūr. Ferdinand Tönnies, *Thomas Hobbes, Leben und Lehre,* 3 leid., Stuttgartas 1925 m.].

[18] Locke, *Essai sur le gouvernement civil.* Veikalas susidėjo, kaip jisai 1690 m. buvo paskelbtas, iš dviejų dalių, kurių *Essai* buvo antroji: *Two treatises on government:* in the former false principles and foundations of sir Robert Filmer and his followers are deteuted and overthrown: the latter is an essay conserning the original extent and end of civil government, London, 1690.

šaltiniui, savaimingąjį autoritetą, nepriklausomą net nuo bent kokio tikėjimo į Dievo buvimą[19].

2° Ši mokykla galutinai priėmė dvi hipotezes; tiesa, jos buvo žinomos ir anksčiau, bet dabar tapusios klasiškomis politikos moksle. Jos yra pas visus rašytojus, kuriuos aš aukščiau citavau: tai yra prigimties *padėties* ir *visuomenės sutarties* hipotezės.

a) Prigimties padėties hipotezė rėmėsi tarimu, kad buvusi pirminė žmonijos būklė, kurioje dar nebuvo pilietinės visuomenės ir suvereniteto, kuris jai yra charakteringas. Kiekvienas žmogus gyveno visiškai laisvai, nebuvo jokio žmogaus autoriteto, kuris būtų aukštesnis ir kurio reikėtų klausyti. Panaši koncepcija, neaiškiai glūdėjusi senovės legendose apie auksinį amžių ir Biblijos tradicijoje apie nekaltybės būklę, buvo padėta pagrindan daugelio senovės teorijų apie prigimtinę teisę, bet niekumet ji neturėjo tos reikšmės, kurią jai suteikė prigimtinės teisės ir tarptautinės teisės mokykla XVII ir XVIII šimtmečiuose. Ji buvo jos pagrindinė idėja, pats prigimtinės teisės apibrėžimas. Prigimtinė teisė buvo suprantama, kaip visuma taisyklių, proto diktuojamų, kurios turėjusios tvarkyti žmonių santykius gamtos padėty. Be abejo, buvo kartais didelių nuomonių skirtumų nustatant šių taisyklių apibrėžimą; pavyzdžiui, tos taisyklės yra visiškai kitokios pas Hobbes'ą, negu pas Locke'ą. Tačiau prigimtinės teisės sąvoka buvo pirmą kartą apibrėžta, ir todėl tie, kurie priėmė šią teoriją, turėjo tyrinėti, kaip galėjo teisėtu būdu susidaryti pilietinė visuomenė, pakeisdama prigimtinį įstatymą pozityviniais įstatymais. Tačiau nereikia manyti, kad šie rašytojai turėtų didelių iliuzijų apie priešistorinę realybę panašios prigimties padėties žmonijos bendruomenės kilimo metu[20]. Bet jie laikė šį pirmą davinį racionališkai reikalingu ir esminiu žmogaus teisėms nustatyti. Daugelis jų manė, kad kiekvienas gimstąs žmogus ar bent kiekvienas suaugęs žmogus, net pilietinių visuomenių tarpe, esąs prigimtinėje būklėje, t. y., esąs visiškai nepriklausomas ir kad

---

[19] Grotius, *De jure belli et pacis*, Proleg., § 11: „Et haec quidem, quae jam diximus, locum aliquem haberent, etiamsi daremus, quod sine summo scelere dari nequit, non esse Deum aut non curari ab eo negotia humana", Plg. L I, c I, § 5, nr. 10.

[20] Žiūr. ypač Puffeudorf, *Droit de la nature*, II kn., II sk.

jisai išsižadėjęs šios būklės tik savo valia, kaip tai greitai mes nurodysime. Tokia buvo Locke'o ir Vattel'io[21] teorija; tokia buvo ir Rousseau teorija.

b) Antra hipotezė, tai visuomenės sutarties hipotezė. Tai buvo aktas, kuris padarė galą prigimtinei būklei. Žmonės, iš savo kilmės visiškai nepriklausomi, tenustoja šios pirminės neapribotos laisvės savo valia, tarpusavy sudaryta sutartimi, kuri reikalavo šios aukos, kad sudarytų aukštesnę valdžią už individualines valias ir tokiu būdu įkurtų pilietinę visuomenę. Locke ir Vattel, kaip po jų ir Rousseau, netgi sakė, kad tokiu būdu sudarytų visuomenių tarpe kiekvienas subrendęs žmogus turi bent tylomis sutikti su visuomenės sutartimi; kitokiu atveju, jisai likdavo prigimtinėje būklėje.

Visuomenės sutarties hipotezė, kurią priėmė Grotius'as ir Puffendorf'as[22], kuri sudarė patį Hobbes'o ir Lock'e teorijų pagrindą, ir kurią pilnai išvystė Wolff'as, XVII amžiuje visai nebuvo naujiena. Neinant dar toliau, ji buvo aiškiai nustatyta kai kurių XVI amžiaus autorių[23]; ji buvo ypač išvystyta jėzuito Suarez'o[24], kuris norėjo ją suderinti su dieviškos teisės suvereniteto principu. Bet prigimtinės ir tarptautinės teisės mokykla galutinai ją nustatė. Dėl to šios mokyklos rašytojai buvo priversti tyrinėti, kokios valstybės ir valdymo formos yra suderinamos su šia hipoteze, ir tokiu būdu jie kūrė konstitucinės teisės mokslą naujais pagrindais.

Jie sukūrė tuo pačiu laiku kitą mokslą, tarptautinę teisę arba viešąją tarptautinę teisę. Anot jų, iš tikrųjų, savaiminga prigimtinės teisės sritis — tai prigimtinė būklė. Nepriklausomos tautos, neturinčios jokio aukštesnio ryšio, pasiliko tarpusaviuose santykiuose prigimtinėje būklėje; šiuose santykiuose rašytojai matė aiškiai realizuotą prigimtinę būklę, kaip jie ją apibrėždavo. Taigi, prigimtinė teisė turėjo, be sutarčių, duoti šių santykių taisykles arba tarptautinę teisę[25].

---

[21] Locke, *Civil government,* II sk., 15 §; VI sk., 52—55 §; Vattel, *Droit des gens,* 220 §.

[22] Grotius, *De jure belli,* Proleg; 15, 16 nr.; I kn., I sk. 14 §; II kn., c. v. 17 ir t.

[23] Treumann, *Die Monarchomachen,* 40 p. ir t.

[24] *De legibus ac Deo legislatore.*

[25] Žiūr. *Les fondateurs du droit international,* eilė studijų, paskelbtų vadovaujant prof. Pillet, 1904 m.

Grįšime prie konstitucinės teisės teorijos. Ta pati mokykla savo hipoteze apie prigimtinę būklę ir visuomenės sutartį nustatė ir formulavo labai aiškiu būdu tam tikrus dėsnius, kurie buvo viešai Prancūzų Revoliucijos paskelbti, ypač šias dvi taisykles: kad visi žmonės gimsta nepriklausomi ir lygūs savo teisėmis ir kad suvereniteto kilmė yra tautoje. Locke'as taip pat išvystė ir išreiškė mintį apie *žmogaus teises,* t. y. teises, kurios kyla iš prigimties įstatymo, kurios pridera žmogui prigimtinėje būklėje ir kurių jisai negali nustoti pereidamas į pilietinę visuomenę.

Taigi, nėra ko stebėtis, kad mūsų XVIII amžiaus filosofai juos pasirinko savo mokytojais ir priėmė jų doktriną. Aukščiau aš sakiau, kokiu būdu Rousseau nurodo į Grotius'ą, kaip politinio mokslo mokytoją; Mably yra labai persiėmęs Grotius'u, Puffendorf'u ir Wolff'u. Locke'o įtaka Montesquieu yra žinoma ir labai jaučiama, jis taip pat iš dalies paveikė Rousseau tiek, kad kai-kurie *Contrat social* skyriai tėra suprantami, kai yra žinomi Locke'o skyriai, kuriais jis remiasi[26]. Bet ypač Hobbes'as paveikė Rousseau; pastarasis ne tiktai cituoja jį visą laiką pirmuose *Contrat social* skyriuose, bet ir, nepaisant to, kad jisai kitur labai drąsiai apie jį išsireiškia[27], iš jo jisai daugiausiai paskolino savo visuomenės sutarties ir pilietinės visuomenės koncepciją.

Bet tarp prigimtinės teisės mokyklos rašytojų ir mūsų XVIII amž. filosofų, — nors pirmieji buvo mokytojai, o antrieji mokiniai, — yra gilus skirtumas. Pirmieji, nors jų pagrindinės tėzės buvo labai drąsios, saugojosi iš jų padaryti atitinkamas išvadas. Proteguojami beveik absoliutinių Europos valdovų, jie mokėjo sutaikinti savo doktriną su savo protektorių teisėmis: „Grotius, sako Rousseau, pabėgęs Prancūzijon, nepatenkintas savo tėvyne ir norėdamas pamokyti Liudviką XIII, kuriam ši knyga pašvęsta, nesigaili atimti tautoms teises ir atiduoti jas karaliams“[28]. Puffendorfas buvo persiėmęs tomis pa-

---

[26] *Contrat social,* I kn., II sk. *in fine.* Tai liečia Locke'o veikalą, kuriame šis paneigia Sir Robert'o Filmer'o doktrinas.

[27] *Emile,* V kn., 472 p.: „Kai aš girdžiu, kaip Grotius yra keliamas ligi padangės, o Hobbes'as yra prakeikiamas, aš įsitikinu, kiek protingų žmonių skaito arba supranta šiuodu autoriu. Tikrumoje jų dėsniai yra visai panašūs. Jie tesiskiria savo išraiška. Taip pat jie skiriasi metodu: Hobbes'as remiasi sofizmais, o Grotius poetais; visa kita yra jiems bendra“.

[28] *Contrat social,* II kn. skyr. *in fine.*

čiomis tendencijomis; Hobbes'as, kaip žinoma, priėmė absoliutinės monarchijos idėją, atitinkančią Karolio I reikalus, ir Wolff'as galėjo be pavojaus pašvęsti savo knygą Prūsijos karaliui Fridrichui. Tiktai Locke'as pašventė savo principus laisvės tarnybai[29]. O kiti įvairiais būdais suderindavo drąsias savo premisas su atsargiomis išvadomis, ar tai čia išnaudodami seną idėją, įvedančią į prigimtinę teisę visų teisingų institucijų gerbimą, ar tai ypač įrodinėdami, kad suverenitetas, kuris kilęs iš tautos, galėjo būti teisėtai perleistas. Be šito nustatytų galių gerbimo, kita aplinkybė daro jų doktrinas nepavojingomis. Dažniausia jos buvo išdėstomos lotynų kalba, sunkiu, nesuprantamu stiliumi, scholastiškais terminais[30]. Išdėstytos tokiu būdu jos liko uždarytos mokyklose arba mokslininkų kabinetuose; jos negalėjo pasiekti masių arba net išlavintos publikos. Mūsų XVIII amžiaus filosofai priimdami šias idėjas, jas pakeitė. Jie nenusigando išvadų, glūdinčių šiuose dėsniuose, bet, atvirkščiai, neabejodami jas išvedė, kiekvienas sekdamas savo proto savumus, su karšta laisvės meile. Tatai nereiškia, kad jie numatė arba norėjo, išskyrus Mably, greitos ir gilios politinės revoliucijos savo šalyje; ne tiktai Montesquieu, bet net ir Rousseau parodė šiuo atžvilgiu konservatyvinę dvasią[31]. Bet drąsios tiesos, kurias jie sėjo, gimė protuose anksčiau, negu jie to tikėjosi. Šį kartą, iš tikrųjų, mokyklos išvestos iš

---

[29] Mably, *Droits et devoirs du citoyen,* I laiškas, Kell leid., 1789 m., 20 p.: „Grotius... yra gimęs naujoje respublikoje, kur laisvės vertė buvo žinoma; jis turėjo laimės, pabėgęs, būti karalienės Kristinos tarnyboj, kai jis kūrė savo taikos ir karo teisę, kurią jis turėjo iliuzijų paskelbti Liudui XIII globojant. Puffendorf'as, gimęs šalyje, kur laisvė tėra tautos engėjams, man atrodo esąs filosofas, kad aš jį galėčiau įtarti, jog jisai slėpė teisybę, kuri buvo jam žinoma ir kuriai jisai nenorėjo paaukoti kelių valdovų, jo geradėjų, malonių... Hobbes'as galėtų paveržti Locke'ui garbę, kad mus supažindino su pagrindiniais visuomenės dėsniais, bet, dėl susidėjusių aplinkybių arba dėl naudos susirišęs su nelaiminga partija, jisai panaudojo visas galingo genijaus priemones žalingai žmonijai sistemai sudaryti".

[30] Mably, *loc. cit.,* „Wolff'as kartoja beveik visas šių dviejų mokslininkų (Grotius'o ir Puffendorf'o) klaidas ir jo varginąs veikalas, kurio niekas neturi kantrybės skaityti, nieko negalėjo nei pamokyti, nei suklaidinti".

[31] Žiūrėkite ypač Rousseau įvertinimą apie *Polysynodie* kunigo Saint-Pierre'o: „Tebūnie laikoma pavojingu dalyku drumsti didžiules prancūzų monarchijos mases. Kas galės sulaikyti padarytąjį sukrėtimą arba numatyti jo padarinius? Jeigu visos naujo plano pirmenybės būtų neginčijamos, koks protingas žmogus drįstų imtis naikinti senus papročius, keisti senus nuostatus ir duoti valstybei kitą formą, negu tą, kurion pamažu ją atvedė trylikos amžių evoliucija?"

prigimties teisės tezės, buvo išdėstytos ta gyva ir aiškia kalba, kokia yra prancūzų XVIII amžiaus kalba, nuostabia Montesquieu ir Rousseau kalba. Taip pakeistos, jos dabar įsiskverbs į visus išlavintus protus, į vidurinę klasę, visai paruoštos įeiti į šalies konstituciją, kada ji bus revoliucijos suredaguota. Jos pasiekė net gilesnius tautos sluogsnius, tiesa ne toj pačioj formoj, kaip buvo išdėstytos mūsų didžiųjų filosofų, kuri per daug filosofišką ir subteli, kad masių būtų suprasta, bet daugely mažų knygų ir brošiūrų, persiėmusių tomis pačiomis idėjomis, pasirašytų šiandie nežinomų autorių arba anonimų. Taip perrašinėjant tos doktrinos iš naujo buvo dar kartą iškreiptos. Iš jų beliko tik formulės ir aiškios paprastos idėjos, kurios galėjo paveikti tautą, bet kurios atskirtos nuo sistemos su kuria jos susijusios, izoliuotos nuo teksto, paaiškinimų ir rezervų, kurie jas lydėjo, įgavo absoliutinės vertės, kuri joms nebuvo teikiama ir įgijo prasmės, kuri net sunku buvo ir numatyti[32].

Yra keturios teorijos, kurios remiasi šiais pradais: tautos suvereniteto teorija, galių suskirstymo teorija, indvidualinių teisių teorija ir rašytojų konstitucijų ir steigiamosios galios teorija. Paeiliui mes jas iššiūrėsime sekančiuose skyriuose.

---

[32] Tas faktas yra pažymėtinas ir uoliai ištirtas įdomiame Kovalewskio veikale, *Dabartinės demokratijos pradai* (rusų kalba), I t., 4 dalis, II sk.

II SKYRIUS.

Tautos suverenitetas.

Svarbiausias Prancūzų Revoliucijos paskelbtų principų, yra tautos suvereniteto principas. Visos mūsų konstitucijos, nors ir labai skirtingos, jį pripažino ir dėjo pagrindan, išskyrus 1814 m. kortą. Pamažu jis apėjo visą pasaulį; ir ten, kur jis įsigyvena, giliai pakeičia iš kitų šaltinių veikusias institucijas, kurios buvo tuo pat metu priimtos naujųjų laikų tautų: reprezentacinį valdymą ir parlamentinį valdymą. Jis taip galingas dėl to, kad tai yra aiški idėja, atitinkanti taip pat žmogaus sielos gilumoje gludinčias teisingumo ir lygybės idėjas. Jo esmė yra tokia: tam tikros tautos suverenitetas priklauso visai tautai ir negali priklausyti kam nors kitam. Vis dėlto politikos moksle jis iškelia sunkių problemų. Kad susipažintume su svarbiausiomis iš jų, reikia iš eilės išskirti: 1) kaip pateisinamas tautos suvereniteto principas; 2) kokie yra jo padariniai.

Pirmas skyrelis.

Tautos suvereniteto principas.

XVIII-to amžiaus žmonės, paskelbusieji šitą principą, matė pilną ir tuomet neginčijamą jo pateisinimą visuomenės sutarties teorijoje, tokioje, kaip ją aiškiau, negu kas kitas, išdėstė savo garsioje 1763 m. išleistoje knygoje J. J. Rousseau.

Rousseau teorija turi dvi būtinas sąvokas.

1) Prieš įsteigsiant pilietinę visuomenę, buvo *gamtos padėtis*, kurioje kiekvienas suaugęs žmogus buvo laisvas nuo bet kurios kito žmogaus valdžios ir naudojosi absoliutine nepriklausomybe. Šita hipotezė, kaip matome, taip pat buvo priim-

ta visos prigimtinės teisės Mokyklos[1] ir kitų ankstybesnių teoretininkų, legistų arba teologų. Ji buvo vaizduojama, kaip aukso amžius klasiškos senovės svajonėse apie žmonių pradžią, o teologams ji sutapo su nekaltybės padėties hipoteze[2]. Tačiau XVII-to ir XVIII-to amžiaus Mokyklos atstovai visai neidentifikavo gamtinės padėties su gryno gyvuliškumo būkle. Atvirkščiai, žmogus, protinga būtybė, turėjo šitoj pirmykštėj padėty naturalių įstatymų, padiktuotų jo proto ir savisaugos reikalų[3].

2) *Visuomenės sutartis,* formali arba tyli, kuria visi žmonės, norėdami sukurti tautą, bendru susitarimu nutraukė gamtinę būklę ir įkūrė valdžią, stovinčią aukščiau asmeninių norų. Rousseau nustato visuomenės sutarties būtinumą, pašalindamas vieną po kito visus kitus galimus suvereniteto šaltinius. Jis nuosekliai įrodė, kad socialinė galia negali turėti teisėtos savo kilmės nei šeimos organizacijoje, nei vienų žmonijos klasių

---

[1] Taip pat Rousseau suponuoja prigimtinę padėtį kaip būtiną postulatą; *Du contrat social ou principes du droit palitique,* I kn., II, VI sk. (cituoju pagal J. J. Rousseau kūrinių leidinį, Paryžius 1826 m.). Locke'as dar ryškiau pabrėžia šitą vietą, *Essay on civil government,* I sk. ir *t.* Pirmuose *Contrat Social* skyriuose Rousseau atvirai yra paėmęs Locke'ą savo vadovu. Tai ten pasireiškia sąmoju, kuriuo baigiasi III skyrius: „Aš nieko nesakau apie karalių Adomą, nei apie imperatorių Nojų, trijų didžiųjų monarchų tėvą, kurie pasidalino tarp savęs pasaulį, kaip tai padarė Saturno vaikai, kuriais jie ir buvo laikomi". Pirmasis iš dviejų Locke'o traktatų, išleistų 1690 m., iš tikrųjų rimtai svarsto sero Roberto Filmero tezę apie Adomo ir jo vaikų teises.

[2] Gierke, *Althusius,* 92 p. ir t. Žiūr. taip pat Rousseau, *Discours sur l'inégalité des conditions parmi les hommes,* Paryžius leid., 1926 m., 229 pusl.

[3] Rousseau, *Lettres écrites de la montagne,* 2-oji dalis, 8 laiškas, 439 p.: „Taigi, nėra laisvės be įstatymų, ir nėra jos ten, kur kas nors stovi aukščiau įstatymų; net prigimties padėty žmogus laisvas tiktai prigimties įstatymo dėka, kuris valdo visus". Locke'as dar tiksliau apibūdina šitą idėją, ir labai įdomiu būdu: *Essay on civil government,* 1 sk., 12, 13 Nr. Nr. Jis sako, kad kiekvienas nusikaltimas, padarytas prigimties padėty, gali būti nubaustas taip, kaip tat gali būti respublikoje, ir kad todėl „prigimties padėty kiekvienam priklauso prigimtinės teisės vykdomoji galia". Bet, reikia pripažinti, kad prigimtinis įstatymas prigimties padėty, kai kuriems filosofams atrodo šiurkštesnis. Anot Hobbes'o, tai kiekvieno žmogaus teisė, proto padiktuota, daryti visa tai, ką jis laiko reikalinga savęs išlaikymui ir, nepaisant aukščiau cituoto sakinio, paimto iš *Lettres de la montagne,* tokia yra taip pat ir Rousseau koncepcija, *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes,* Paryžius, 1826 m., 263 p.: „Hobbes'as puikiai matė visų dabartinių prigimtinės teisės apibūdinimų trūkumą; bet išvados, kurias jis daro iš savojo apibūdinimo, parodo, kad ir jo apibūdinimas nemažiau klaidingas". Rousseau čia nori užginčyti Hobbes'o tvirtinimą, kad prigimties padėtis neišvengiamai veda į karą tarp žmonių.

viešpatavime ant kitų, nei užkariautos tautos pasidavime, nei vergijoje[4]. Taigi, pirmykštis susitarimas būtinai reikalingas tam, kad būtų sudaryta šita teisė, kurios neduoda gamta[5].

Taip suprasta visuomenės sutartis, yra ne vien suvereniteto, bet ir pačios tautos kūriamasis veiksnys[6]. Į žmones žiūrima, kaip į atomus, visiškai laisvus ir turinčius valią, o socialinis ir tautinis kūnas pareina tiktai nuo individų agregacijos vienbalsiu susitarimu[7]. Tokia koncepcija priklauso ne vienam Rousseau; atvirkščiai, ji bendra visai prigimtinės ir tarptautinės teisės mokyklai, o pas Locke'ą ji išreikšta ypatingai stipriai ir aiškiai[8]. Ji turi net ankstybesnių pradų. Vis dėlto viduramžių legistai ir teologai atrodo mažai ją žinoję[9]. Tautinę visuomenę jie traktuodavo, kaip būtiną faktą, kurio tikros kilmės jie neieškojo, dažniausia pasitenkindami socialinio kūno, kaip tokio pat natūralaus organizmo, palyginimu su žmogaus kūnu. Kas protaudamas eidavo toliau, prieidavo Aristotelio idėjas, kad žmogus yra būtybė, sukurta iš esmės gyventi visuomenėje; tai buvo tas nenugalimas palinkimas, kurs ir privedė prie žmonių visuomenės susikūrimo; o kokiu aktu žmonės ją iš tikrųjų sudarė, nebuvo tyrinėjama. Šitą idėją dar palaiko kai kurie XVI-to amžiaus mokslininkai[10]. Tačiau kiti tų laikų teologai, ypatingai Suarez'as, deda pilietinės visuomenės pagrindan tikrą sutartį, sudarytą pirmųjų jos narių; bet šitos sutarties jie nelaiko suverenitetą kuriančiu aktu. Pastarasis kyla ne iš individų, nes nė vienas jų anksčiau neturėjo teisių, kurios paskiau priklausytų socialiniam kūnui; jis ky-

---

[4] *Contrat social,* I kn., I—V sk.

[5] *Contrat social,* I kn., I sk.: „Socialinė tvarka yra šventoji teisė, kuri yra visų kitų teisių pagrindas. Tačiau šita teisė neišeina iš gamtos; ji remiasi susitarimais".

[6] *Contrat social,* I kn., V sk., 122 psl: „Prieš tyrinėjant aktą, kuriuo tauta renka karalių, būtų gera ištirti aktą, kuriuo tauta pasidaro tauta; nes šitas aktas, būdamas pirmesnis, yra tikras visuomenės pagrindas".

[7] Tačiau Rousseau pripažįsta, kad šita sutartis tam tikra prasme yra priverstina (I kn., VI sk.): „Kai žmonės priėjo tą stovį, kada kliūtys, trukdančios jiems išsilaikyti prigimties padėty buvo didesnės, negu jėgos, kurias kiekvienas individas gali panaudoti, kad išsilaikytų šitoje padėty, tada šita pirmykštė būklė nebegali daugiau egzistuoti, ir žmonių giminė išnyktų, jeigu ji nepakeistų gyvenimo būdo".

[8] *Essay on civil government,* VIII sk. ir t.

[9] Gierke, *Althusius,* 92 p. ir t.

[10] Covarruvias, *Practicarum quaestionum liber unus,* C. 1, 2 Nr. Žiūr. 5-tą šios knygos leid. prancūzų kalba, 227 p., 7 past.

la iš Dievybės: visuomenės sutartis yra jo sąlyga, bet ne priežastis[11]. Tiktai, kaip aukščiau nurodžiau, kai prigimtinė teisė įgavo pasaulietišką pobūdį ir susikonsolidavo į doktriną, atsirado visuomenės sutarties teorija tokiame savo pavydale, kokiame Rousseau teko ją priimti ir atgaivinti. Gierke pirmuoju jos aiškintoju laiko vokietį Althusius'ą. Ji aiškiai suformuluota Grotiaus[12], o po jo ją priėmė visa prigimtinės teisės mokykla[13].

Rousseau ne vien stengėsi nustatyti visuomenės sutarties tikrąjį pobūdį: jis apibrėžė taip pat ir jos sąlygas. Šita sutartis turėjo būti priimta vienbalsiai, nes niekas be savo noro negalėjo nustoti norėti įgimtosios savo nepriklausomybės, ir jeigu sutarties sąlygos būtų buvusios peržengtos, kiekvienas būtų susigrąžinęs savo prigimtinę laisvę[14]. Iš kitos pusės, turėjo būti lygios visiems sąlygos, nes kitaip nebūtų buvę galima pasiekti pirmykščio vienbalsiškumo. Taigi, jos visai nėra arbitrališkos[15]. „Šitos sąlygos, teisingiau suprastos, visos suvedamos į vieną, būtent: pilnas kiekvieno nario su visomis jo teisėmis atsidavimas visai bendruomenei, nes, pirmiausia, jeigu kiekvienas visiškai atsiduoda — sąlyga visiems vienoda; o jeigu sąlyga visiems vienoda, tai niekas nesuinteresuotas daryti ją sunkia kitiems". Dėl to ir viešoji valdžia, sudaryta šiomis individų aukomis gali priklausyti tiktai visai bendruomenei, socialiniam kūnui, o „suverenas susideda tiktai iš jį sudarančių vienetų". Šito suvereno organas yra socialinio kūno *bendroji valia,* kurios išreiškimas, anot Rousseau, esąs pats

---

[11] Gierke, *Althusius,* 67 ir 97 p. p.

[12] *De jure belli et pacis,* Įžanga, c. 15—16, lib. I, c. I, § 14; lib. II, c. V, § 17 ir t.

[13] Žiūr. ypač Volfą: *Jus naturae methodo scientifica retractatum,* 1766 m. leid., VIII t., 28 § ir t.

[14] *Contrat social,* I kn.. VI sk.: „Sulaužius visuomenės sutartį, kiekvienas vėl įgyja pirmykštes savo teises ir prigimtinę savo laisvę, nustodamas sąlyginės laisvės, dėl kurios jis buvo atsisakęs nuo pirmykščių laisvių." IV kn., II sk.: „Yra tiktai vienas įstatymas, kuris savo prigimtimi reikalauja visų sutikimo, tai — visuomenės paktas, nes piliečių susijungimas yra daugiausia geros valios padarinys; kadangi kiekvienas žmogus gema laisvas ir savo paties valdovas, niekas jokiu pretekstu, negali pavergti jo, be jo sutikimo".

[15] *Contrat social,* I kn., VI sk.: „Šitos sutarties sąlygos taip apibrėžtos prigimties akto, kad mažiausias pakeitimas padarytų jas neveikliomis. Iš čia seka, kad nors jos, gal būt, niekuomet nebuvo formaliai paskelbtos, jos visur vienodos, visur tyliai priimtos ir pripažintos".

suverinetetas[16]. Tačiau šita bendroji valia nėra vienbalsė ir suderinta visų piliečių valia; ji yra daugumos valia. Toks pasidavimas daugumos nutarimui taip pat yra viena būtinų visuomenės sutarties sąlygų; nes reikalauti vienbalsiškumo tam, kad įstatymas taptų privalomas visiems, reikštų padaryti socialinį kūną bejėgį. Jau Locke'as įrodė, kad tai būtų priešinga pačiai visuomenės sutarties idėjai, nes tuomet kiekvienas pilietis būtų surištas sutartimi tiktai tiek, kiek jis pats to vėliau panorėtų[17]. Pats Rousseau vienu savo mėgiamu paradoksu tvirtina, kad dauguma būtinai išreiškianti tikrąją bendrąją valią, net tikrąją valią tų, kurie balsavo priešinga prasme[18].

---

[16] Įstatymas, anot Rousseau, galįs būti tiktai bendras, jis negalįs turėti tam tikro objekto, ta prasme, „kad jis ima visus pavaldinius ir jų abstrakčius veiksmus, o ne atskirą individą ir jo veiksmus". Tokiu būdu suverenas (II kn., IV sk., 148 p.) „niekuomet neturi teisės uždėti vienam piliečiui daugiau pareigų, negu kitam, nes tada reikalas virsta atskiru dalyku ir todėl išeina iš jo kompetencijos". Todėl taip pat (II kn., V sk., 150 p.) „kaltininko nuteisimas yra atskiras aktas... ir tas nuteisimas nepriklauso suverenui; tai teisė, kurią jis gali suteikti kitam, bet kurios jis negali pats vykdyti". Tiktai tenkindamasi bendrais įstatymais ir spręsdama be jokio šališkumo, bendroji valia nepaklys (II kn., III sk.), jei ji nebus iškreipta dirbtinomis priemonėmis. Įstatymų taikymas atskiriems faktams neturi būti paties suvereno darbas; tai vyriausybės, t. y., vykdomosios galios ir teismo galios darbas (III kn., I sk.). Vyriausybė būtinai išeina iš suvereno todėl, kad jis įstatymų keliu nustato ne vien vyriausybės veikimą, bet taip pat valdininkų, kuriems tas veikimas priklauso, paskyrimą. Tačiau, kaip suverenas, jis negali pats jų paskirti, nes tai būtų atskiras aktas. Net kai visa tauta renka, ji nustoja savo suvereno ypatybės, virsdama demokratinių valdininkų kolegija, kuri apima visus piliečius (III kn., XVII sk.; II kn., VI sk., 154 p.). Šia proga autorius prideda (243 p.): „Čia vėl pasireiškia viena tų nuostabių politinės kolegijos ypatybių, kuriomis ji suderina veiksmus, rodos, prieštaraujančius vienas kitam, kadangi šitas veiksmas atliekamas, pakeitus staiga suverenumą demokratija, ir tokiu būdu, be jokios apčiuopiamos permainos, tik pakeitus visų santykius su visais, piliečiai, tapę magistratais, pereina nuo bendrųjų aktų prie atskirų aktų ir nuo įstatymo prie jo vykdymo". Iš to matyti, kokia iš esmės subteli ir net scholastiška yra Rousseau doktrina, bet stilius visa tai padengia, ir viešoji inteligencija suvokė tiktai paprastas formules, neapsistodama prie apribojimų bei paaiškinimų. Tačiau pats Rousseau tai lyg užmiršdavo kartais. Plg. aukščiau sakytą ir sekančią *Contrat social* vietą (III kn., XVIII sk., 244 psl.): „Vykdomosios galios turėtojai yra tautos tarnautojai, o ne šeimininkai; *ji gali juos skirti arba pašalinti, kada nori"*; tiesa, dar prieš tai jis rašė (III kn., XIV sk., 234 psl.): „Tuo momentu, kai tauta teisėtai susirinko į suvereninę kolegiją, visa vyriausybės jurisdikcija baigiasi, vykdomoji galia suspenduojama... nes ten, kur yra atstovaujamasis, nebėra atstovaujančiojo".

[17] *Essay on civil government,* VIII sk., 96, 97 Nr.

[18] *Contrat social,* IV kn., II sk., 253 p.: „Pilietis sutinka su visais įstatymais, net su tais, kurie leidžiami prieš jo norą... Kai tautos susirinkime siūlomas įstatymas, tai piliečiai neklausiami, ar jie priima ar atmeta pasiūlymą, bet ar jis atitinka ar ne bendrąją valią, kuri yra ir jų

Visuomenės sutarties teorija, XVIII amžiuje turėjusi įtakos visam pasauly, dabar beveik visiškai atmesta. Pirma, ji susiduria su paprasčiausiu ir dideliausiu prieštaravimu: visuomenės sutartis imama, kaipo pradinis piliečių sąjungų veiksnys, pirmutinis pagrindas, ir vis dėlto negalima nurodyti nė vieno tokios sutarties istorinio pavyzdžio[19]. Locke'as mėgino atsakyti į tai, pareikšdamas, kad nėra ko stebėtis, jeigu istorija duoda mažai davinių apie žmones, gyvenusius gamtos padėty, nes istoriniai dokumentai visur nėra taip seni, kaip valdžios ir pilietinės visuomenės įkūrimas. „Tačiau ar galima neigti, sako jisai, kad Venecijos ir Romos kilmė glūdi keleto laisvų ir viens nuo kito nepriklausomų žmonių sąjungoj, tarp kurių nebuvo jokios prigimtinės viršenybės, jokio pasidavimo?" Jis, pagal Josephus Acosta, cituoja pirmykščių Amerikos genčių pavyzdį: „Floridos, Šerikvanos, Brazilijos gyventojai ir daugelis kitų tautų, kurios neturi tikrųjų karalių, o renka savo vadus kaip jiems tinka, esant reikalui, taikos ar karo metu"[20]. XVIII-to amžiaus žmonės užėmė kitą poziciją. Jie stengėsi visuomenės sutartį nustatyti, ne kaip istorinį faktą, o kaip logišką būtinumą, be kurio negalima suprasti viešosios valdžios. Rousseau prileidžia, kad visuomenės sutarties sąlygos „visur tyliai priimtos ir pripažintos", kad jos „gal būt, niekuomet nebuvo formališkai išreikštos"[21], kad visuomenės sutartis tyliai atsinaujina iš kartos į kartą vien žmonių tautos teritorijoje buvimo faktu[22]. Blackstone'as išsireiškia dar aiškiau. „Nors, sako

---

valia... Todėl, jeigu nugali priešinga nuomonė, mano nuomone, tas tiktai reiškia, kad aš apsirikau, ir kad tai, ką aš laikiau bendrąja valia, nebuvo bendroji valia. Jeigu nugalėtų mano atskira nuomonė, tai aš būčiau padaręs tai, ką norėjau padaryti; tokiu atveju aš nebūčiau laisvas".

[19] [Apie Rousseau įtaką Kanto ir Hegelio teorijoms žiūr. Duguit: *J. J. Rousseau, Kant et Hegel, Rev. du droit public,* 1918, 173 p. ir t.].

[20] *Essay on civil government,* VIII sk., 101, 102 nr.

[21] *Contrat social,* I kn., VI sk., 124 p.

[22] *Contrat social,* IV kn., II sk., 222 p.: „Todėl, jeigu sudarant visuomenės paktą, atsirastų jo priešininkų, jų priešinimasis nenaikina sutarties, o tiktai neleistų jų įtraukti į ją; tai yra svetimšaliai tarp piliečių. *Kai valstybė yra įsteigta, sutikimas yra pačiam teritorijos gyvenimo fakte; gyventi teritorijoje — reiškia pasiduoti suverenumui".* Jis, kaip ir Locke'as suponuoja (žiūr. aukš. I t., I d., 304 p.), kad kiekviena gyva būtybė gimdama prigimties padėty, net vidury pilietinių visuomenių, tegali prarasti prigimtą savo nepriklausomybę, tik prisidėdama prie visuomenės sutarties, pasiekusi subrendusio amžiaus. Bet šitas prisidėjimas, kaip ką tik matėme, būdamas tylus ir pagristas tik gyvenimo teritorijoj faktu, tebuvo fikcija. Tačiau Vatell'is, kuris priėmė tą pačią idėją, darė iš jos praktišką ir drą-

jis, visuomenė ir neturi formalinės savo pradžios sutarty, sudarytoje tarp individų, savo reikalų ir baimės priverstų, vis dėlto tiktai silpnumo ir netobulumo jausmas žmones laiko bendrai susijungusius; tai įrodo šitos sąjungos būtinumą. Tai tą mes ir suprantame, kaip pirmykštę visuomenės sutartį, nors nė vienu atvėju ji formaliai nebuvo išreikšta įsteigiant pirmykštę valstybę, vis dėlto, remiantis prigimtimi ir protu, ji visuomet turi būti menama ir preziumuojama pačiame susijungimo akte: būtent, kad visuma turės ginti visas savo dalis, ir kad kiekviena dalis pasiduos visumos valiai; arba, kitais žodžiais sakant, kad bendruomenė gins kiekvieno savo atskiro nario teises, ir kad (už šį gynimą) kiekvienas individas pasiduos bendruomenės įstatymams"[23]. Bet šitaip suprasta, visuomenės sutartis tėra tik teisinė fikcija, bet vis tik skirta tikrai idėjai išreikšti, būtent, kad viešoji teisė, kaip ir privatinė teisė, remiasi, moraliniu atžvilgiu, laisvu, protingu ir atsakingu individu. Viešoji valdžia egzistuoja tiktai visuomenę sudarančių individų reikalams: ji gali būti teisėtai vykdoma tik tuomet, kai gerbia-

---

sią išvadą: būtent, kad subrendusis vyras galėjo formališkai atsisakyti nuo prisidėjimo prie visuomenės sutarties; tuomet jis nustoja buvęs tos tautos nariu, kuriai jis priklausė, arba kuriai priklausė jo tėvas *(Le droit de gens,* § 220): „Kiekvienas žmogus gimsta laisvas; pasiekęs supratimo amžiaus, gali nuspręsti, ar nori jis prisijungti prie visuomenės, kurią jam paskyrė jo gimimas. Jeigu jis neranda, kad jam verta joje pasilikti, jis gali ją apleisti, atsilygindamas jai už tai, ką ji būtų galėjusi padaryti jo naudai likdamas jai, kiek jam leidžia naujos jo prievolės, likdamas jai meilus ir dėkingas". Mūsų teisė, priimdama principą, kad *pilietybė neprimetama,* pritaiko tą pačią idėją, ir mūsų teisininkai dar remiasi Rousseau ir Vattel'iu (A. Weiss, *Traité théorique et pratique de droit international privé,* I t., 12 p.); bet mūsų teisė neprileidžia, kad pilietis galėtų atsisakyti nuo savo tėvynės, neturėdamas naujos, *ibid.* 19 p. ir t.

[23] *Commentaries on the laws of England,* Įžanga, § 2, I t. (Oxford, 1778). Léon Bourgeois mėgino atnaujinti visuomenės sutarties teoriją, darydamas iš jos *quasi — sutartį (Solidarité,* 3-ias leid., 138 p.): „Taigi, kiekvienas gyvas žmogus turi pareigą visų gyvų žmonių atžvilgiu ta prasme, kad jis patarnavimais turi atsilyginti už jam padarytus patarnavimus. Šitas pasikeitimas patarnavimais yra *sąjungos quasi—sutarties* dalykas, jis yra tarpusavio patarnavimų teisingas įkainavimas, čia teisingas socialinio aktyvo ir pasyvo pelno ir mainų paskirstymas, kuris yra teisėtas socialinio įstatymo objektas". — Plg. 141, 147, 132 p. — 148 p.: „Čia kalbama apie bendrosios *quasi—sutarties* sąlygas, kuri žmonėse atsiranda dėl natūralaus ir būtino jų buvimo visuomenėje fakto, kurios tikslas yra tvarkyti ne privatinius vieno ir kito santykius, bet bendruosius kiekvieno ir visų santykius, atsižvelgiant į patarnavimus ir naudą, kurie reprezentuoja bendriesiems žmonijos įrengimams". — *Quasi—sutarties* sąvoka yra subteli ir jos nėra jokiuose įstatymuose, nėra jokioj legislatūroj. Priimti ją yra dar sunkiau, negu tylios sutarties sąvoką.

mi proto reikalavimai ir individo teisės. Visuomenės sutarties fikcija, iš kitos pusės, turi du nepatogumus.

Pirma, nors ji ir deda pagrindan asmeninę subjektyvinę teisę, ji pagaliau ją paaukoja, nes savo išvadoj ji perduoda individą ir jo teises visuomenei[24]. Antra, ji remia individo teises pirmykšte ir absoliutine nepriklausomybe, išeinančia iš gamtinės padėties. Tuo tarpu, gamtinė padėtis kaip ir visuomenės sutartis, tikrąja prasme, yra istorinės hipotezės, prieštaraujančios istorijos ir sociologijos daviniams. Mes niekur nerandame žmogaus visiškoj gamtinėj padėty, o visuomet konstatuojama tam tikra socialinė organizacija, nors ji būtų ir labai primityvi. Ten, kur šeima, siauriausia to žodžio prasme (tėvas, motina ir vaikai), sudaro vienintelį susibūrimą, turintį tam tikrą pastovumą, atskiros šeimos visgi susijungia į įvairius laikinus junginius gintis, medžioti ir žvejoti[25]. Žymioje žmonijos dalyje, tur būt, ir šeima nebuvo seniausias organizuotas būrys. Toki buvo gentis arba giminė (clan), kartais susibūrimas įvykęs dėl bendro gyvenimo viename kaime, o legali motinos arba tėvo giminystė, susidarė tik vėliau ir šios aplinkumos dėka[26]. Visais atvejais kokios reikšmės gali turėti tolimiausių pirmykščių žmonių idėjos ir aktai, kai eina kalba apie dabar gyvenančių didžiomis tautinėmis sąjungomis civilizuotų žmonių teisių apibrėžimą? Pats tautos susikūrimas yra palaipsninis rieškinys, labai ilgos natūralios evoliucijos vaisius, kurios dėsnius nustatyti stengiasi istorija ir sociologija, ir kurioje sąmoninga viena po kitos gyvenusių kartų valia ir juo labiau formalinės sutartys tarp žmonių užima labai nežymią vietą. Atskirų civilizuotų tautų buvimas yra socialinis faktas, kurį imama tokį, koks jis yra, kai teisės atžvilgiu tyrinėjama kam turi priklausyti suverenitetas. Konstitucinė teisė ir sociologija turi absoliutiškai skirtingas sritis.

---

[24] [„J. J. Rousseau, rašo Duguit, yra jakobinų despotizmo, cezaristinės diktatūros tėvas ir Kanto bei Hegelio absoliutinių doktrinų įkvėpėjas.“ (Duguit, *J. J. Rousseau, Kant et Hégel, Rev. du droit public.*, 1918 m., 178 p.)].

[25] Dargun, *Muterrecht und Faterrecht*, 3 p. ir t..

[26] Žiūr. mano pastabas prie *Etude sur la condition civile de la femme*, Paul Gide, 2-as leid., 31 p. Plg. Dargun, *Mutterrecht und Faterrecht*, 53 p. ir t.

I.

Kokia idėja galima ir reikia pagrįsti tautos suverenumą pašalinus visuomenės sutarties fikciją? Aš matau dvi tokias idėjas, kurios iš esmės yra tiktai vienos tiesos du pavydalai.

Pirmoji idėja, yra sveiko proto diktuojama, beveik savaime aiški, ilgai patenkinusi žmonių protus, būtent, kad viešoji valdžia ir vyriausybė, kuri ją vykdo, egzistuoja tiktai visų sudarančių tautą narių reikalams. Tai aksioma, kuri jau buvo aiškiai išreikšta viduramžių teologų. Atskirai apie ją kalbama veikale *De regimine principum,* kuris priskiriamas šv. Tomui Akviniečiui[27]. XIV-me amžiuje ji buvo energingai palaikoma Marsilijaus Padujiečio jo veikale *Defensor pacis*[28]. Ji buvo išreikšta Pilipo Pot'o garsioje jo kalboje 1484 m. pasakytoj Generaliniuose Luomuose[29]. Prigimtinės teisės atstovams visuomet tenka su ja susidurti, ir jeigu Grotius stengiasi ginčyti šitą aiškią tiesą[30], tai atvirkščiai, ji pilnai priimama Vattel'io[31]. Iš to daroma išvada, taip pat sunkiai ginčijama, kad tai, kas nustatoma visų reikalams, turi būti reguliuojama suinteresuotų, bendrosios valios, visų piliečių dalyvaujančių šitoje institucijoje, bet pasiduodant daugumos įstatymui; tai, iš vienos pusės, yra kiekvieno asmens teisė, ir taip pat geriausia praktiška priemonė bendrųjų interesų gerai administracijai garantuoti[32].

Kaip tik šitame pavydale tautos suvereniteto idėja išsiliko, beveik, be pertraukos idėjų pasauly. Senovės respublikos ją

[27] III kn., XI sk., Lugd. Batav. leid., 1630 m. 232 nr. „Regnum non est propter regem, sed rex propter regnum."

[28] *Defensor pacis,* I kn., XII sk.; III kn., VI sk.: „Legislatorem humanum solam civium universitatem esse aut valentiorum illius partem *(dauguma)."* Plg. Treumann, *Die „Monarchomachen,* 24 p.

[29] *Journal de Jehan Masselin, Bernier* leid., 1885 m., 146 p.: „Nonne crebro legistis rempublicam rem populi esse?" ir V-tas šios knygos leid. prancūzų kalba, 233 p., 4 past.

[30] *De jure belli ac pacis,* I kn., III sk., § 8, 14 Nr.; Plg. Rousseau, *Contrat social,* I kn., II sk., 110 p.: „Grotius neigia„ kad kiekviena žmonių valdžia būtų įsteigta valdomųjų naudai: kaip pavyzdį jis nurodo vergiją. Dažniausias jo protavimo būdas yra teisės nustatymas einant faktu".

[31] *Droit des gens,* I kn., III sk., 31 §: „Taigi, aišku, kad tauta turi pilną teisę pati nustatyti savo konstituciją, saugot ją, tobulinti ją ir savo nuožiūra tvarkyti tai, kas liečia valdymą, ir niekas teisėtai negali to jai trukdyti. Valdžia kūriama tik tautai„ jos labui ir laimei."

[32] Filipo Pot'o kalba; *loc. cit.* 148 p. — Fr. Hotman, *Francogallia,* Genevae, 1573 m., X sk., 80 p. — Covarruvias, *Pratic. quaest.,* I kn., I sk., 2 nr., 5-tas šios kn. leid. pranc. kalba, 234 p., 1 past.

vykdė praktikoje instinktyviškai ir beveik nesistengdamos rasti jai pateisinimo, o pradžioj ją prileisdavo ir pati Romos Imperija. Viduramžiais ji atsirado gan anksti, nors monarchinė forma tuomet buvo visuotina[33]. Šv. Tomas Akvinietis, pilnai sutikdamas su Aristotelio paskelbta mišrosios valstybės idėja, laikė puikiu dalyku visos tautos dalyvavimą viešojoje valdžioje ir visuotiną balsavimą[34]. Bet tai, galima sakyti, buvo tik grynai teoretinė koncepcija. Kito pobūdžio ji įgijo tuomet, kai ji buvo įvesta į politinę kovą, kad dominuotų arba apribotų monarcho valdžią. Iš pradžios tai įvyko didžiosios Vakarų Bažnyčios schizmos krizio metu. Teologai, tada norėję nustatyti, kad bažnyčia ir visuotinas suvažiavimas yra aukščiau Popiežiaus, buvo priversti pripažinti kiekvienai politinei sąjungai pilną suverenitetą, kad paskui perkeltų šitą doktriną iš valstybės į bažnyčią[35]. Tokie ypač buvo Nicolas Cusanus ir Gerson'as[36]. Originali ir tikrai nuolatinė tautos suverenumo teorija, vėl pasirodė disputuose ir sąjūdžiuose, kuriuos iškėlė Europoje XVI-to amžiaus Reformacija, paskui puritonų revoliucija Anglijoje XVII-je amžiuje[37]. Tiesa, čia dažnai didelį vaidmenį vaidino tikybiniai tekstai ir principai, ir svarbiausias debatuojamas klausimas buvo, ar tauta turi ar neturi teisės nuversti ir teisti karalius.

Prancūzijoje tautos suvereniteto principas XV-me ir XVI-me amžiuje turėjo taip pat ir kitų gynėjų. Tai buvo žmonės, kurie norėjo atgaivinti Generalinius Luomus, pripažinus jiems teises, tikrai apribojančias karaliaus valdžią. Ypač du asmenys visai aiškiai išreiškė savo idėją ir stengėsi ją tvirtai paremti. Tai, Pilypas Pot'as savo kalboje 1484 m. pasakytoj Generaliniuose Luomuose ir Hotman'as savo veikale *Francogallia.* Bet vienas ir kitas, be sveiko proto argumentų, kuriuos pateikiu šitame paragrafe, daugiausia remiasi istoriniais samprotavimais. Pilypas Pot'as primena ir giria Romos respubliką[38]; Hotman'as nori nuolatinės istorinės evoliucijos daviniais

[33] Gierke, *Althusius,* 123 p. ir t.
[34] *Summo theologica,* 1-a, 2-ae qu., 105, 1 str., 5-tas šios knygos leid. prancūzų kalba, 235 p., 2 past.
[35] Gierke, *Althusius,* 125 p. ir t.
[36] Žiūr. ypač Gerson, *De unitate ecclesiastica,* 2 samprotavimas, 5-as šios kn. leid. pr. kalba, 235 p., 2 past.
[37] Gierke, *Althusius,* 143 p. ir t., 164 p. ir t.
[38] *Journal de Masselin,* 146 p.

įrodyti, kad prancūzų tauta geriausiai išsaugojusi suverenitetą, kad frankų monarchijos metu, suvereninė galia priklausė tautiniam susirinkimui arba *Concilium'ui,* kurio tęsinys buvo Generaliniai Luomai[39]. Tai buvo labai abejotinos istorinės teorijos; bet realus ir tikras pagrindas, kurį turėjo šitos tezės, visuomet buvo ta idėja, kad viešoji valdžia ir vyriausybė egzistuoja tiktai visos tautos reikalams, ir todėl pastarajai ir turi priklausyti jų nustatymas ir kontrolė.

Jei iš vienos pusės Hotman'as savo išdėstytoje istorinėje tezėje yra visai originalus, tai iš kitos, jis priguli žymių mokslininkų grupei, iš dalies protestantų, iš dalies katalikų, kurie antroje XVI-to amžiaus pusėje, tikybinių kovų laikais, stengėsi išplėsti Prancūzijoje politinės laisvės principus.

Tai yra tie rašytojai, kuriuos Barclay'jus savo knygoje, nukreiptoje prieš jų doktrinas, išleistoje 1600 metais, pavadino *monarchomakais* (Monarchomaques); šitas pavadinimas jiems ir užsiliko. Jie stengėsi įvairiais argumentais, kartais scholastiškais, o kartais giliais, įrodyti du dalyku: 1) kad suverenitetas iš pradžios priklausė tautai; 2) kad pastaroji visai neperleido suvereniteto, perduodama jo vykdymą karaliui; o į karalių reikia žiūrėti, kaip į pirmąjį magistratą ir tautos atstovą[40]. Šita žymi mokykla greitai nustojo pasisekimo Prancūzijoj. Karaliaus absoliutinio suvereniteto principas, kurio skelbėju buvo Bodin'as, įsivyravo tiek teorijoje, tiek ir praktikoje. Reikėjo XVIII-to amžiaus prancūzų publicistams nueiti naują kelią tautos teisėms paremti; šitą kelią rado prigimtinės ir tarptautinės teisės mokykla.

---

[39] *Francogallia,* X sk., 76 p.:„Populum non modo creandi verum etiam abdicanti regis protestatem sibi omnem reservasse docuimus." — XI sk., 92 p.: „Majorum nostrorum in constituenda republica sapientiam admiremur... Primum de creando vel abdicando rege, tum de pace et bello, de legibus publicis... denique de iis rebus omnibus quae vulgus etiamnunc negotia statuum populari verbo appelat, quoniam de nulla, ut dixi, Reipublicae parte nisi in statuum sive ordinum concilis agi jus esset". Hotman'as, be to, apžvelgia svarbiausias Europos šalis (84 p. ir t.), Vokietiją, Angliją, Aragonų karalystę, kad įrodytų, jog tauta jose išsaugojo aukščiausią valdžią; ir jis baigia sakydamas, kad tai yra bendroji tautų teisė (86 p.): „praeclaram illam communis concilii habendi libertatem partem esse juris gentium".

[40] Žiūr. mano *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 8-tas leid., 345 p. ir t.; — Treumann, *Die Monarchmachen;* — G. Weill, *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de religion,* 1892 m.

Tautos suvereniteto idėja įgauna ypatingos jėgos darant kontrbandymą ir pastatant prieš ją priešingas koncepcijas. Jeigu suverenitetas, bent pradžioje, nepriklausė visai tautai, tai jis iš pradžios turėjo priklausyti kokiam nors vienam individui arba kokiai nors žmonių klasei. O kokius pagrindus šitie pastarieji galėjo nurodyti savo teisei paremti? Rimtai buvo nurodomi tiktai du pagrindai.

Vienas, tai dieviškoji teisė. Pradedant nuo Διοτρεφεῖς βασίλεις Homero poemų iki Stiuartų ir Burbonų laikų[41], monarchai dažnai pretenduodavo į tai, kad jie gauna savo valdžią ne iš tatuos valios, bet iš pačios Dievybės. Bet čia jau išeinama iš faktų ir protavimo srities ir įžengiama į antgamtiškumo arba tikybos sritį. Šita koncepcija negali turėti vietos pilietinės visuomenės moksle: dabartinis pasaulis laiko valstybę esant atskirtą ir nepriklausomą nuo visų tikybinių sąjungų ir nuo visų įvairių tikybų dogmų. Reikia dar pridurti, kad net labiausiai autoritetingų katalikų mokslininkų nuomone tikrenybėje niekuomet nebuvo karaliaus, tiesiog paties Dievo pastatyto, išskyrus karalių Saulių ir jo įpėdinius[42]. Į visas kitas politines galias jie žiūri, kaip į Dievo įkurtas, bet tik netiesioginiai, nes Dievas, tvarkydamas gamtą ir suteikdamas žmonėms galingą instinktą, stumiantį juos gyventi visuomenėje, drauge davė jiems ir galios organizuoti viešąją valdžią ir išsirinkti vadus[43].

Antras pagrindas, kuriuo remiamasi, tai ilgalaikis suvereniteto turėjimas, susikoncentravimas, istorinio išsivystymo dėka, vieno žmogaus ar vienos žmonių klasės rankose. Kaip tik šitas pagrindas atrodė tinkamiausias XVI-to amžiaus rašy-

---

[41] [Žiūr. Liūdo XV 1770 m. gruodžio mėn. edikto įžangą: „Mes turim savo karūną tiktai iš Dievo, ir t. t. ...“].

[42] Covarruvias, *Pract. quaest.*, I kn., I sk., 2, 6 nr., 5 šios kn. leid. pr. kalb., 237 p., 1 past. Plg. Boucher, *De justa Henrici III abdicatione e Francorum regno*, I kn., XIII sk.

[43] Galima pažymėti, kad Rousseau pasirodo didžiai gerbiąs dieviškosios teisės teoriją. *Discours sur l'inègalité*, 318 p.: „Visuomenės ramybei buvo reikalinga, kad Dievo valia suteiktų suvereninei valdžiai šventą ir neliečiamą pobūdį, kuris atimtų valdiniams pražūtingą teisę ja disponuoti. Jeigu tikyba būtų padariusi vien šitą malonę žmonėms, to užtektų, kad jie visi turėtų ją laiminti ir priimti, net su jos iškreipimais, nes ji apsaugoja daugiau kraujo, negu fanatizmas pralieja“. — Bet, iš kitos pusės, štai ką jis sako *Lettres écrites de la montagne* (VI laiškas): „Nors ir būtų aišku, kad žmogus turi norėti to, ko nori Dievas, visai neaišku, kad Dievas nori, jog būtų suteikiama pirmenybė vienam valdymui prieš kitą, arba kad daugiau būtų klausoma Jokūbo, negu Vilhelmo“.

tojams, buvusiems dar feodalinės visuomenės idėjų įtakoj, kur įsisenėjimas ir paprotis buvo svarbiausi teisės kūrėjai. „Teisybė", sako Loyseau, „iš pradžios karaliai buvo tik paprasti kunigaikščiai, t. y., paprasti valdininkai, kurie tik vykdė suverinitetą, bet kuriems suverenumas nepriklausė; o tauta, kuri juos rinkdavo ir statydavo aukščiau savęs, pasilikdavo sau visą savo prigimtinę laisvę, nepasiduodama ir nevirsdama kunigaikščio valdiniais, einant senjorine teise. Bet, jeigu lengva iš paprastos tarnybos padaryti senjorinę valdžią, tai dar lengviau iš aukščiausios tarnybos padaryti aukščiausią senjorinę valdžią, nesant kas tam kliudytų. Tokiu būdu, jau senai visi pasaulio karaliai, vieni tautai laisvu noru sutikus, kiti ilgalaikės uzurpacijos keliu *(kuri suvereniteto srity yra įstatymas, kai kitaip jo negalima įsigyti)* dėl įsisenėjimo pasisavino suvereninę galią ir sujungė ją su josios vykdymu"[44].

Mūsų laikais pačiai idėjai suteikiama labiau moksliška forma. Sociologija ir istorija, kaip jau sakėme, rodo, kad tautos įsikūrimas ir išsivystymas yra ne dirbtinis dalykas, o natūralus reiškinys, kurio sąlygos yra rasė, aplinkuma ir istorinės aplinkybės. Kiekviena tauta tokiu būdu išsivysto tam tikros savosios natūralios evoliucijos keliu ir susikūria savo struktūrą, savo politinį organizmą ir savo ypatingą genijų, kaip gyva esybė palaipsniui sukūria savo organus ir savo inteligenciją. Dar daugiau, kiekviena tokiu būdu susikūrusi tauta tikrai turi tam tikros rūšies savąjį gyvenimą, kuris skiriasi nuo tam tikru momentu ją sudarančių individų gyvenimų sumos[45], kuriame pinasi pereitų kartų ir dabartinės kartos veikimas ir mintys, ir

---

[44] *Traité des offices,* II kn., II sk., 25 ir 26 nr. Tos pat idėjos laikėsi 1789 m. monarchistai tradicionalistai. Žiūr. pavyzdžiui, šią Cazalès'o kalbos vietą Steigiamajame Susirinkime 1791 m. kovo m. 28 d.: „Aš visai nemanau, kad karalius turi savo karūną *iš Dievo ir savo kalavijo;* aš visai nepriimu šitų juokingų pasakų; jis turi ją tautos noru; *bet jau aštuoni šimtai metų, kai prancūzų tauta delegavo karališkajai šeimai jos teisę į sostą...* Jeigu atsitiktų, kad tauta panorėtų šitą valdymą sugriauti ir karalių nuversti, reikėtų, kad šitas noras būtų tautos išreikštas vienbalsiai".

[45] Renan, *Dialogues et fragments philosophiques,* 89 p.: „Tautos, kaip Prancūzija, Vokietija, Anglija, miestai, kaip Atenai, Florencija, Venecija, Paryžius veikia lyg asmenys, turį tam tikrą būdą, dvasią, interesus. Apie juos galima kalbėti, kaip kalbama apie tam tikrą asmenį. Jie turi, panašiai kaip gyva būtybė, slaptą instinktą, savo buvimo ir savisaugos jausmą, ir tokiu būdu, nepriklausomai nuo politinių samprotavimų, tautą, miestą, galima sulyginti su gudriu ir giliu gyvuliu, kai yra reikalo gelbėti savo gyvybę ir užtikrinti savo būtybės palaikymą."

kuriame ruošiamas būsimųjų kartų likimas. Bet jeigu taip, tai ar nėra privaloma piliečių individualinėms valioms organizacija, kuri yra natūralus šitaip suprastos tautos vaisius, o suverenitetas, nustatytas istorinės evoliucijos, ar nėra teisėtas suverenitetas?[46].

Be abejo, šita pažiūra ligi tam tikro laipsnio yra tikra; šitie samprotavimai turi diktuoti žmones su didžiausiu atsargumu vykdyti jų pageidaujamas politines reformas; istorija rodo, kad institucijų keitimas tik tiek naudingas ir pastovus, kiek perėjimas nuo vienos formos prie kitos yra atsargus ir kiek nauja forma yra išsivysčiusi iš ankstybesnės formos. Bet istorijos dėsniai nesukūria teisės, kaip svorio ar talpumo dėsniai nesukūria kūnų. Teisė yra laisvės, o ne aklo likimo padarinys. Tose ribose, kiek žmonės naudojasi laisve, kurias jiems apibrėžia prigimties dėsniai, kas gali ginčyti laisviems ir moraliai atsakingiems individams, sudarantiems tuo momentu tautą, teisę disponuoti savo politinį likimą? Protas jiems draudžia tik vieną dalyką: sąmoningai ir nepakeičiamai surišti taip pat ir būsimųjų kartų likimą. Galima iš jų reikalauti praeičiai pagarbos, bet to reikalaujant vistik kreipiamasi į jų protą, į jų laisvę. Doktrina, kurią ginčiju, gali turėti dvejopų pražūtingų vaisių. Tai yra protingos ir mokslinės pažangos neigimas, nes ji gali atvesti į tradicinį neveiklumą, į evoliucijos sustabdymą. Tai taip pat individualių teisių neigimas, aukojant aiškią gyvenančių individų valią tamsiam ir dar neaiškiam tautos instinktui[47], arba tikriau, tam jo aiškinimui, kurį panorės duoti asmens, turintieji savo rankose jėgą.

II.

Tautos suverenitetas remiasi ne vien tiktai protu ir individų teise; jis yra taip pat vienintelis tikslus ir teisingas neginčijamo ir neišvengiamo socialinio fakto teisinis išreiškimas.

---

[46] Gierke, *Althusius*, 136 p. ir t. 197, 317 p. ir t.

[47] Renan, *Dialogues et fragments philosophiques*, 91, 99 p.: „Tauta, bažnyčia, miestas daugiau egzistuoja, negu individas, nes individas pasiaukoja šitiems kolektyvams, į kuriuos šiurkštus realizmas žiūri, kaip į grynas abstrakcijas... Principas, kad visuomenė egzistuoja tiktai ją sudarančių individų gerovei ir laisvei, neatrodo atitinkąs gamtos planus, kurie interesuojasi tiktai gimine, o individą paaukoja."

Koks bebūtų teisėtas tautos suvereniteto šaltinis, į kieno rankas įstatymas jį būtų įteikęs — tikrenybėje jis egzistuoja ir vykdomas tik tuomet, kai jam pasiduoda piliečiai arba valdiniai. O šis pasidavimas gali būti pasiektas tiktai dviem būdais: arba vartojant jėgą, arba sutinkant viešajai nuomonei[48].

Jėga negali ilgai palaikyti teisėto suverenumo, išskyrus tuos atvejus, kai yra ypatingos sąlygos. Tai gali įvykti tik žemesnėje arba išsigimusioje tautoje, užkariautoje aukštesnės arba stipresnės rasės. Bet to negalėtų būti nepriklausomoje ir sveikoje tautoje: nėra tokios materialinės jėgos, kuri galėtų palikti valdžią valdovui, kurio nenorėtų didelė tautos dauguma. Tiktai vienas dabartinių filosofų, Renan'as, drįso įsivaizduoti panašią hipotezę, kurią, tačiau, jis patalpino *Svajonių* rubrikoj. Jis įsivaizduoja išmintingą inteligentiją, kuri mokslo pažangos dėka būtų įgyjusi tokius ginklus ir naikinamąsias priemones, kurių paslaptis ir vartojimas būtų žinomos vien jai, ir kurie būtų tiek galingi, kad sunaikintų tuos, kas jai priešintųsi, atimdama iš jų net galimybę gintis, kad galėtų sunaikinti net visą planetą. Taip ginkluota ta inteligentija, viešpatautų ant likusiųjų žmonių neišvengiamo teroro pagalba, jų didžiausiai naudai[49]. „Tuomet, sako autorius, nebūtų reikalo kalbėti apie autoritetą; šis žodis turi tik dabar prasmės, apibudinant neefektyvinės viešosios nuomonės jėgą“[50]. Tai reiškia pripažinti, paliekant nuošaliai šitą blogą, chimerišką ir atstumiančią svajonę, kad tiktai viešoji nuomonė, daugumos valia gali palaikyti tarp žmonių suvereniteto viešpatavimą.

Tasai bendrosios valios sutikimas yra neišvengiamas visose valstybės formose. Jis egzistuoja tiek absoliutinėse ir tiek apribotose monarchijose, kaip ir respublikose. Tiesa, jis, daugiau ar mažiau, sąmoningas ir tikrai laisvas, pagal aplinkybes. Jis gali būti diktuojamas tikybinių įsitikinimų ar prigimtos tradicijos dvasios; bet faktiškai jis visur egzistuoja, ir be jo negalėtų išsilaikyti jokia vyriausybė. Todėl Mirabeau

---

[48] Benjamin Constant, *De la souveraineté du peuple* (Oeuvres politiques Ch. Louandre'o leid., 3 p.): „Pasauly yra tiktai dvi galios: viena neteisėta — tai jėga; kita teisėta — tai bendroji valia“.

[49] *Dialogues et fragments philosophiques,* 105 p. ir t.

[50] *Ibid.,* 114 p.

vadino viešąją nuomonę „įstatymų leidėjų suverenu[51] ir *absoliutiškiausiu tyranu*“[52]. Tocqueville'is, savo ruožtu, rašo: „Visai klaidinga būtų manyti, kad didžiulė caro valdžia rėmėsi tiktai jėga. Ji susikūrė daugiausia dėl rusų valios ir karštų simpatijų, nes tautos suvereniteto principas yra kiekvieno valdymo pagrinde, ką ten kas bekalbėtų, ir slepiasi net mažiausia laisvose institucijose“[53]. Viena mokykla net privedė šitą idėją iki absurdo; tai XVIII-to amžiaus prancūzų ekonomistų mokykla, kurios politinės doktrinos suglaustos Mercier de La Rivière knygoj *„L'Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques“* (1767) ir Le Trosne'o *„L'Ordre social“* (1770 — 1778). Būdami įsitikinę absoliutinės monarchijos šalininkai ir apribotos ar mišriosios valdžios priešininkai, jie tvirtino, kad galų gale pasaulį valdo vien viešoji nuomonė[54], ir kad vienintelė jėga, kuri iš tikrųjų valdo ir veda tautą, yra aiškumo jėga, kurią kūria mokslas, atidengdamas pilietinių visuomenių prigimtinę santvarką ir supažindindamas su ja žmones[55]: jų nuomone, šitas aiškumas, viešpataująs net absoliutinėje monarchijoje, stovi aukščiau daugumos įstatymo, kurį implikuoja politinė laisvė[56].

---

[51] *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de Lamark,* I t., 355 p. (8-ta pastaba Rūmams). Taip pat Rousseau *(Contrat social,* II kn., XII sk.. *Įstatymų suskirstymas),* apibūdinęs politinius, civilinius ir baudžiamuosius įstatymus, pridūria: „Prie šitų trijų įstatymų rūšių pridėtina dar viena, visų svarbiausia. Aš kalbu apie būdą, papročius ir *ypač apie viešąją nuomonę,* kuri nežinoma mūsų politikams, bet nuo kurios pareina visų kitų įstatymų pasisekimas.“

[52] *Ibid.,* II t., 36 p. (36-ta pastaba Rūmams).

[53] *Souvenirs,* 371 p.

[54] Mercier de la Rivière, *op cit.,* IX sk., 63 p.: „Bet kokia viešoji nuomonė, tikrai yra *Regina del mundo;* net kai ji yra tiktai prietaras, klaida, moralinėje tvarkoje nėra jokios lygios jai jėgos; nėra pavojaus, kuris ją sulaikytų, jokios kliūties, kurios ji bijotų: čia ji sukūria valstybes, čia sunaikina jas.“ Plg. Esmein, *La science politique des physiocrates,* kalba mokslo draugijų Kongrese 1904 m. balandžio m. 9 d.

[55] Mercier de la Rivière, *op. cit.,* 61 p.: „Aiškumą galima įsivaizduoti, kaip gerą dievybę, kuri suteikia taiką žemei. Jūs visiškai nerasite geometrų, kovojančių dėl jiems aiškių tiesų... Nuo geometrijos tiesų aiškumo pereikite prie socialinių tiesų aiškumo, prie to pagrindinio sutvarkymo aiškumo, kuris laiduoja žmonijai geriausį būvį; pažindami pirmojo aiškumo išvadas, pasistenkite nustatyti, kokios turi būti antrojo aiškumo išvados.“

[56] Mercier de la Rivière, *op. cit.,* XVIII sk., 136 p.: „Kiekviena tauta, kuri mano, kad valdžia turi būti atiduota pagal balsų daugumą, ir kuri leidžia šitai daugumai užimti aiškumo vietą, visai neturi aiškaus supratimo apie tvarką, kuri sudarytų geriausį jos būvį.“

Bet jeigu, tokiu būdu, viešoji nuomonė[57] yra pradinė ir būtina politinė jėga, jeigu ji yra faktiškas suverenitetas, tai kai *teisinis suverenitetas*[58] yra ne tautoje, iš kurios išeina viešoji nuomonė, ši pastaroji gali vykdyti savo viešpatavimą tik netobulu, netaisyklingu arba revoliuciniu keliu. Suvereninė nuomonė tada pasireiškia tik neaiškioje formoje arba neturinčiuose galios, neapibrėžtuose pageidavimuose: ji gali tada pasiekti teisinį suvereną arba per nuolankius prašymus arba per maištą ir revoliuciją. Atvirkščiai, patalpinti *teisinį suverenitetą* ten, kur būtinai yra fakto ar nuomonės suverenitetas, reiškia atstatyti harmoniją; tai reiškia kaip galima tiksliau įvesti į teisę neišvengiamą faktą. Pripažinti, organizuoti ir gerbti tautos suverenitetą, tai yra suteikti viešajai nuomonei, šiai aukščiausiajai galiai, tikslų išreiškimą, juridinę vertę, teisinį autoritetą. Tačiau, kad papildytų šį viešosios nuomonės viešpatavimą, kad paruoštų juridinį jo išreiškimą, dabartinė laisvė suteikia jai ir kitų priemonių pasireikšti individualinės iniciatyvos pagalba: spaudos laisvę ir sąjungų laisvę.

Aš baigiau paties tautos suvereniteto principo apibrėžimą; dabar išnagrinėsim išvadas, kurias reikia iš jo padaryti.

Antras skyrelis.

Principinės išvados.

Aš iš eilės iššiūrėsiu tautos suvereniteto išvadas įvairiais atžvilgiais: 1) valstybės formos atžvilgiu; 2) politinės rinkimų teisės atžvilgiu; 3) reprezentacinio valdymo atžvilgiu; 4) valdininkų ar viešųjų įsakytinių atsakingumo atžvilgiu. Bet aš nemanau čia išsemti visos medžiagos, ir antrojoje daly šito principo išvados dar bus nagrinėjamos kitokiais atžvilgiais, kaip jau turėjome progos susitikti su panašiu tyrinėjimu.

---

[57] [Žiūr. Lawrence Lowell, *L'opinion publique et le gouvernement populaire,* Paris, 1924, pranc., vertimas Viešosios tarptaut. teisės biblioteka].

[58] Apie tai kas seka plg. David C. Ritchie, *On the conception of Sovereignty, Annals of the american Academy of political and social science,* January, 1891 m., 395 p. ir t.

§ 1. — Tautos suverenitetas ir valstybės forma.

Priėmus tautos suvereniteto principą iš jo išeina betarpiška ir neginčijama išvada, ta, kuri išreikšta 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje 3 straipsny: „Kiekvieno suvereniteto principas yra tautoj; *joki kolegija, joks individas negali naudotis valdžia, kuri aiškiai neišeina iš jos*". Bet čia iškyla kitas, daug sunkesnis, klausimas: ar tautinis suverenitetas, juridiniu atžvilgiu, yra suderinamas su kiekviena valstybės forma?

I.

Kad jis pilnai suderinamas su demokratine respublika, aišku savaime: ji net yra naturalus ir pilnas jo įvykdymas. Čia visos valdžios, tiesiog ar netiesiog, įteikiamos pačios tautos ir įteikiamos tiktai laikinai; tautos suverenitetas nuolat yra aktyvus ir periodiškai pasireiškia faktuose.

Nemažiau aišku ir tai, kad tautos suvereniteto principas logiškai negali būti suderinamas su absoliutine ir paveldimąja monarchija. Iš tikrųjų, pirmoji suponuoja, kad suverenitetas integraliai priklauso tautai; antroji — kad jis visiškai priklauso monarchui. Šis prieštaravimas galima būtų taip suderinti: tauta, pirmykštis ir būtinas suvereniteto savininkas, perleido jį karaliui ir jo įpėdiniams. Taip ištikrųjų ir darydavo daugumas prigimtinės teisės mokyklos autorių, kurie XVII-me ir XVIII-me amžiuje platino visuomenės sutarties teoriją. Tokiu būdu jie sutaikindavo šitą teoriją su tų monarchijų teise, kuriose jie gyveno, tvirtindami, kad suvereninė tauta tikrai galėjo perleisti savo suverenitetą. Tą ypatingai tvirtino Grotius ir Wolff'as. Grotius[59] net daro išvadą, kad šis perleidimas įvyko dėl daugelio priežasčių, tarp kurių jėga ir likimas vaidino didelį vaidmenį. Wolff'as, juridiškiau, šiaip protavo: suverenitetas yra tautos nuosavybė ir jai priklauso; taigi, tauta gali jį tvarkyti savo nuožiūra ir perleisti jį kitiems[60]. Jis

[59] *De jure belli at pacis*, I kn., III sk., 8 §.

[60] *Jus naturae*, VIII t., 33 §: „Quoniam imperium civile universis in singulos competit in civitate, universi autem in civitatem consociati populus sunt, imperium civile originarie penes populum est". § 34: „Quoniam imperiam civile originarie penes populum est, idem est res populi." 36 §: „Populus imperium vel sibi retinere, vel pro libitu suo in unam personam aut plures conjunctim etiam in extraneam transferre potest."

rėmėsi sąjungų bendrais juridiniais principais. Tačiau jis prileisdavo, kad tauta galėjo tiksliai nustatyti šito perleidimo sąlygas ir ribas, jį padaryti atšaukiamą arba neatšaukiamą, laikiną, ligi gyvos galvos, paveldimąjį, pilną ar daliną[61]. Bet tai galėjo privesti ligi perleidimo tikrąja prasme, kuris padarytų monarchą pilnuoju suvereniteto savininku ir visai atimtų jį iš tautos[62].

Šiuo klausimu Rousseau turėjo kitą tikslią ir griežtą nuomonę: jis tvirtino, kad tautos suverenitetas neperleidžiamas. Tai nebuvo, tikrai sakant, naujiena. Daug kas anksčiau už jį tvirtino, kad šitas neperleidžiamumas yra esminis suvereniteto bruožas, kieno rankose jis bebūtų[63]. Tas ypatingai buvo sakoma Prancūzijoje XVIII-me amžiuje apie karaliaus suverenitetą. Rousseau perkėlė tai į tautos suverenitetą[64], kurio pagrindan jis dėjo visuomenės sutartį. Jo įrodymai buvo labai paprasti. Jis, kaip žinome, identifikavo suverenitetą su bendrąja valia. Taigi, „suverenitetas, būdamas tik bendrosios valios vykdymas niekuomet negali būti perleidžiamas... Gali būti perleista galia, bet ne valia... Suverenas, žinoma, gali sakyti: „Aš dabar noriu to, ko nori tas žmogus arba bent to, ko sakosi norįs"; bet jis negali pasakyti: „To, ko šis žmogus panorės rytoj, aš taip pat panorėsiu", nes būtų nesąmonė, kad valia surištų save grandinėmis ateičiai, ir jokia valia negali sutikti su kuo nors, kas prieštarautų to asmens gerovei, kuris išreiškia valią"[65].

Tiesa, šitos argumentacijos jėga žlunga drauge su visuomenės sutarties teorija; bet pati idėja visgi pasilieka teisinga ir gali būti nustatyta kitu keliu. Perleidimas, iš tikrųjų, galimas tik privatinėje teisėje; dėl žmonių veikimo perleisti gali-

[61] *Ibid.*, 36 §.

[62] *Jus naturae,* VIII t., 39 §: „Imperium a populo in alium transferi potest vel quoad exercitum vel qmoad ipsam substantiam". 41 §: „Qui imperium in civitate habet vel ususfructuarius imperii est vel proprietarius." 59 §: „Quoniam populus summitatem imperii in rectorem civitatis transferre potest, summitas imperii non semper necessario penes populum est, consequenter populo non semper jus aliquod competit in actus rectoris civitatis, adeoque nec jus coercendi atque puniendi reges imperio abutentes".

[63] Bodin, *Les six livres de la République,* I kn., X sk., 9 nr. ir t., 125 p.; — Hancke, *Bodin,* 42 p.; — Gierke, *Althusius,* 152 p.

[64] Tai yra *Althusius'e;* Gierke, *Althusius,* 157 p. Tai jau buvo monarchomachų teorija, nors ir ne taip tvirta.

[65] *Contrat social,* II kn., I sk.

ma vaisius, turinčių mainomąją vertę. Jis negalimas viešojoje teisėje, žmogaus asmenybės arba gabumų atžvilgiu. Juo labiau negu individas, negali tauta, teisine prasme, save parduoti arba perleisti; politinė laisvė, kaip ir individualinė laisvė, iš esmės neperleidžiama. Bet jeigu net ir sakyti, kad suverenitetas nėra pats savaime būtinai neliečiamas, visgi aktas, kuriuo tauta jį perleido tam tikru momentu, turi būti laikomas neturinčiu galios ir vertės teisine prasme. Iš tikrųjų, galima perleisti tik tą, kas mums priklauso. O tautos suverenitetas nepriklauso, kaip nuosavybė, dabartinei kartai, kuri teisėtai ir neišvengiamai gali jį laisvai vykdyti, bet tiktai vykdyti: jis priklauso tęstinei tautai, įkūnytai valstybėje, tai yra visai eilei kartų; jis priklauso tiek ryt dienos žmonėms, tiek šios dienos žmonėms. Tai šventas indėlis, kurį kartos perduoda viena kitai.

Šita aksioma įėjo į prancūzų konstitucijų tekstą: 1791 m. konstitucija, III tit., 1 str.: „Suverenitetas yra vienas, nedalomas, neperleidžiamas ir neatimamas". [1848 m. konstitucija, 1 str.: „Suverenumas priklauso prancūzų piliečių visumai. Jis neperleidžiamas ir neatimamas"].

II.

Tautos suverenitetą buvo stengiamasi, o kartais tas ir pavykdavo, suderinti su monarchistine forma. Pirmiausia reikia pabrėžti, kad Rousseau tarp jų nematė jokio logiško nesuderinamumo; bet tai aiškinama ypatingomis jo idėjomis apie suverenitetą. Iš tikrųjų, jis identifikavo suverenitetą su įstatymų leidžiamąja galia, o iš kitos pusės, kaip pamatysime toliau, jis manė, kad įstatymų leidžiamoji galia gali būti vykdoma tik betarpiškai pačios tautos kolegijos. Į vykdomosios galios taikymą jis nežiūrėjo, kaip į suverenumo aktą; jis manė, kad ji negali būti vykdoma tautos suvereniteto titulu[66], ir kad visuomet būtų geriau, jeigu ji nebūtų vykdoma piliečių visumos. Vykdomoji galia būtinai turi būti perduota tautos vienam ar keliems asmenims, ir jis pilnai sutiko, kad ji gali būti perduota monarchui; reikia, kad tik įstatymų leidžiamoji ga-

[66] Aukščiau, I t., II d. 17 p.

lia, arba suverenitetas visuomet pasiliktų visos tautos rankose[67]. Teisybė, tokios rūšies monarchiją jis vadino respublika, nes suverenitetas joje yra demokratiškas ir respublikoniškas[68]. Be to, kiti principai, įeinantieji į jo teoriją, laidavo, kad monarchui priklausys tiktai paprastas vykdomosios galios vykdymas, ir kad pastaroji net gali būti iš jo atimta, jei tauta to norėtų. Jis iš tikrųjų skelbė, kad suverenas visuomet turi teisės ir galimybės pakeisti valdymo formą[69], ir kaip tik tauta susirenka savo įstatymų leidžiamajam suverenitetui vykdyti, visų magistratų (o monarchas yra vienas iš jų) valdžia tuojau savaime baigiasi. Tai reiškia pritaikinti tautos suverenitetui tą patį principą, kuriuo, pritaikant jį karaliaus suverenitetui, buvo aiškinama senojoje prancūzų teisėje karališkos lovos teismo (lit de justice) padariniai[70].

Rousseau išgalvota kombinacija suprantama tik pripažinus jo principus, bet ji niekuomet nebuvo nei praktikuojama, nei bandoma. Tačiau įvairios dabartinės konstitucijos, priėmusios ir paskelbusios tautos suvereniteto principą, sujungė jį su monarchijos forma. Jos skiriasi nuo Rousseau sistemos tuo, kad prileidžia reprezentacinį valdymą įstatymų leidimo srity, ir tuo, kad į įstatymų leidžiamąją galią jos žiūri ne kaip į patį suverenitetą, bet tik kaip į vieną iš suvereniteto atributų, kurių antras yra vykdomoji galia. Jos prilygsta jai tuo, kad perduoda monarchui tiktai tam tikrų suvereniteto atributų *vykdymą,* o ne

---

[67] *Contrat social,* III kn., II sk., 190 p.; III kn., III sk., 193 p.; III kn., VI sk., 202 p. ir t. Plg. *Lettres écrites de la montagne,* I dalis, 5 laiškas, II sk., 319 p.

[68] *Contrat social,* II kn., VI sk., 155 p.: Kiekvienas teisėtas valdymas yra respublikoniškas valdymas". O pastaboje: „Taip sakydamas aš manau ne apie aristokratiją arba demokratiją, bet apskritai apie kiekvieną valdymą, bendrosios valios vedamąjį, kuri ir yra įstatymas. Valdymas, kad būtų teisėtas, visai neturi sutapti su suverenu, bet turi būti jo tarnu; *tuomet net pati monarchija yra respublika".*

[69] *Contrat social,* III kn., XVIII sk., 245 p.: Aktas, nustatąs valdymą, yra ne sutartis, o įstatymas... Todėl, kai atsitinka, kad tauta nustato paveldimąjį valdymą, arba monarchinį vienoje šeimynoje, arba aristokratinį viename piliečių luome, tas nereiškia, kad ji prisiima pareigą: ji tiktai suteikia administracijai laikinąją formą, kol ji panorės sutvarkyti ją kitaip".

[70] *Contrat social,* III kn., XIV sk. — Plg. Esmein'o, *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 2-as leid., 527—528 p. — Hancke, *Bodin,* 63 p., 2 past.

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETAS
Nr. 1113
HMF ISTORIJOS KATEDRA
Kauno Viešoji BIBLIOTEKA
B767

tų atributų *nuosavybę,* kuri visuomet priklauso tautai[71]. Ypač dvi konstitucijos stengėsi teisingai sutaikinti šitas skirtingas normas.

Pirmoji, geriausiai išsaugojusi šiame mišiny tautos suvereniteto principą, yra 1791 m. prancūzų konstitucija. Ji pirmiausia nustato esminį reprezentacinio valdymo principą: „Tauta, iš kurios vienos kyla visos galios, tegali jas vykdyti tiktai delegacijos pagalba. Prancūzų konstitucija yra reprezentacinė; reprezentantai yra įstatymų leidžiamoji kolegija ir karalius"[72]. Karalius, paprastas tautos atstovas (nors ir paveldimasis atstovas), buvo laikomas tautos magistratu, „pirmu viešuoju valdininku", kaip išsireiškia pats įstatymas[73]. Jam buvo pavesta vykdomosios galios vykdymas[74] ir, be to, tiktai suspensyvinė *veto* teisė įstatymams. Iš kitos pusės, konstitucija, nesuteikdama tautai teisės pašalinti karaliaus ir paskelbusi jo asmenį neliečiamu ir šventu, numatė tam tikrus atsitikimus, kai jis, dėl savo pareigų netesėjimo buvo skelbiamas pašalintų de plein droit[75]. Šitą logišką išvadą ji slėpė legalioje fikcijoje: karalius tuomet buvo „laikomas atsisakiusiu" ir įeidavo į paprastų piliečių skaičių[76]. Pagaliau, tauta nebuvo galutinai ir būtinai surišta su monarchistine forma. Konstitucija nustatė tam tikrą tvarką įvairiems konstituciniams straipsniams

---

[71] Šitas skirtumas, kuris iš esmės yra tikras, tarp suvereniteto nuosavybės ir vykdymo, buvo įprastas XVI-to, XVII-to ir XVIII-to amžiaus rašytojams, kurie dažnai jį naudojo piktam, skolastišku būdu. Chénon'as mėgino jį atnaujinti, pilnai palikdamas jam seną jo prasmę, *Théorie catholique de la souveraineté nationale* 28 p. ir t.

[72] II tit., 21 str.

[73] 1791 m. rugsėjo m. 12 d. dekretas, 3 §, 3 str. Žiūr. diskusijas apie šitą nuostatą Steigiamojo Susirinkimo 1791 m. vasario m. 25 d. ir kovo m. 25, 28 ir 29 d. posėdžiuose.

[74] Tačiau konstitucija sako, III tit., IV sk., I str.: „Aukščiausioji vykdomoji galia išimtinai glūdi karaliaus asmeny". Bet, kad nebūtų progos šituose žodžiuose, kurie turėjo tiktai pabrėžti galių suskirstymą, įžiūrėti vykdomosios galios perleidimo karaliaus naudai, ji pridūria: „Karalius yra karalystės bendrosios administracijos *vyriausias vadas:* viešosios tvarkos ir ramybės išlaikymas *pavestas jam.* Jis yra sausumos ir jūros armijos *vadas;* karaliui *pavesta* rūpintis karalystės sienų saugumu". Tačiau niekas ir neapsiriko. Žiūr. tolimesnę vietą Duport'o kalbos 1790 m. gruodžio m. 26 d. posėdy *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* VI t., 729 p.): „Anglijoje karalius pats yra vykdomoji galia. Prancūzijoje karalius yra tiktai vykdomosios galios vyriausias vadas".

[75] III tit., II sk., 5, 7 str.

[76] *Ibidem,* 8 str.: „Įsakmiai arba *legaliai* atsisakęs sosto karalius įeina į piliečių luomą ir gali būti kaltinamas ir teisiamas, kaip ir jie, už aktus, padarytus *po* jo atsisakymo".

peržiūrėti; straipsniai nustatą monarchiją, nesudaro išimties[77]; susirinkimo priimti nutarimai, kuriais siūloma peržiūrėti tą ar kitą straipsnį, visai logiškai ,nebuvo reikalingi karaliaus sankcijos[78], o dar labiau nebuvo jos reikalingi Steigiamojo Susirinkimo revizijos nutarimai.

1831 m. vasario m. 7 d. Belgijos konstitucija išeina iš tų pačių idėjų, bet ne taip griežtai pritaikintų. Iš tikrųjų, ji skelbia (25 str.): „Visos galios eina iš tautos; jos vykdomos konstitucijos nustatytu būdu", ir jeigu ji tiktai suriša karalių su įstatymų leidžiamosios galios vykdymu (26 str.); jeigu ji priduria (78 str.): „Karalius teturi tik tą galią, kurią jam formaliai suteikia konstitucija ir ypatingi įstatymai, išleisti einant konstitucija", tai ji nustato, kiek dviprasmiškuose išsireiškimuose (28 str.), kad „karaliui *priklauso* vykdomoji galia, kokia ji yra konstitucijos sureguliuota". Dar daugiau, ji nenumato jokio karaliaus pašalinimo atsitikimo, nurodydama tiktai (82 str.) „atsitikimą, kai jis neturi galimybės karaliauti". Pagaliau, jeigu konstitucijos peržiūrėjimas ir leidžiamas ir gali liesti kiekvieną straipsnį, kurį nurodys įstatymų leidžiamoji galia (131 str.), tai jis gali būti atliktas abiejų Rūmų, atnaujintų šiam reikalui, tiktai „bendrai su karaliumi"[79].

Tokios pat rūšies deriniai randami pirmosios bei antrosios Imperijos konstitucijose. XII metų florealio 28 d. Senatus-konsultas į pačią imperatorišką orumą žiūri kaip į savo rūšies respublikonišką magistratūrą (I tit., 1 str.): *„Respublikos valdymas* įtikėtas imperatoriui, kuris priima Prancūzų Imperatoriaus titulą". 1852 m. sausio m. 14 d. konstitucija, dar respublikoniška iš vardo, taip pat skelbia (2 str.): „Prancūzų Respublikos valdymas įtikėtas dešimčiai metų Liūdui-Napoleonui-Bonapar-

---

[77] VII tit.

[78] VII tit., 4 str.

[79] Faktinai Liepos m. monarchija Prancūzijoje rėmėsi tais pačiais principais; tai ji 1831 m. buvo svarbiausias pavyzdys Belgijai, bet jos konstitucija nedarė jokių pastangų teoretiškai suderinti karaliaus valdžią su tautos suverenitetu. Tas atsitiko todėl, kad Liepos revoliucijos laiku Rūmai tiktai pataisė 1814 m. kortą, kuri buvo visai kitokio principo padarinys, kad pašalintų iš jos visa, kas joje buvo nesuderinama su įvykusia revoliucija. Paskui Liūdas-Pilypas savotiška sutartimi, sudaryta su Rūmais, veikusiais tautos vardu, pravedė tokiu būdu pataisytą kortą ir ją paskelbė. Žiūr. Joseph Barthélemy, *La distinction des lois constitutionelles et des lois ordinaires sous la Monarchie de Juillet, Revue du droit public,* 1909 m., 5 p.

tei, dabartiniam Respublikos Prezidentui". Ji dar priduria: (5 str.): „Respublikos Prezidentas yra atsakingas prieš prancūzų tautą, į kurią jis visuomet turi teisės apeliuoti". 1852 m. lapkričio m. 7 ir 10 d. Senatus-konsultas šį sutvarkymą tiesiog pakeičia paveldimuoju imperatoriaus orumu. Antrosios Imperijos paskutinė konstitucija, būtent 1870 m. gegužės m. 21 d. konstitucija, taip pat kartoja (13 str.): „Imperatorius atsakingas prieš prancūzų tautą, į kurią jis visuomet turi teisės apeliuoti". Ji dar nustatė (5 str.), kad jeigu imperatorius mirs, nepalikęs nė vieno giminaičio, galinčio būti jo įpėdiniu, „tauta (plebiscito keliu) paskirs imperatorių ir sureguliuos jo šeimoje paveldėjimo tvarką nuo vieno vyriškio įpėdinio kitam". Bet jeigu cezarizmas tokiu būdu ir priėmė tautos suverenitetą išeinamuoju punktu, tai jis norėjo tik formaliai gerbti šitą principą. Iš tikrųjų, šios konstitucijos įsteigė asmeninę valdžią ir jose buvo kartais, lyg pripažinimas išsireiškimų, kurie tiesiog prieštaravo nurodytam principui. Taip pav. prezidentas ar imperatorius ne tiktai buvo vadinamas „Valstybės galva"[80], bet dar buvo nustatyta, kad „teisingumas vykdomas jo vardu"[81].

Anglai, kaip žinome, tikrai įsteigė tautos valdymą per tautą, pilnai išlaikydami monarchijos formą. Jie gerai žino, kad faktinas suverenas yra tautos valia ir kad karaliaus valdžia egzistuoja tik jos dėka[82]. Bet jie niekuomet, teisine prasme, nepripažino ir neskelbė savo viešojoje teisėje tautos suvereniteto principo. Neišeidami iš istorinės ir pozityvinės teisės ribų, jie pripažįsta, kad suverenumas glūdi Parlamente[83] ir neina toliau.

Tarp šitų įvairių mėginimų suderinti tautos suvereniteto principą su monarchistine forma yra ir tokių, kurie atrodo teisingi logikos atžvilgiu, kaip pav. 1791 konstitucija. Tačiau visi jie man atrodo turi vieną trūkumą. Aš čia nenagrinėju klau-

---

[80] 1852 m. konstitucija, 6 str.; — 1870 m. konstitucija, 14 str. Tačiau Rousseau, kuris sako, kad suverenitetas negali būti perleidžiamas, dažnai vartoja šitą žodį kalbėdamas apie vykdomosios galios reiškėją; jis dar dažnai Prancūzijoj vartojamas Respublikos Prezidentui pažymėti...

[81] XII metų florealio Senatus-konsultas, 1 str.; 1852 m. konstitucija, 8 str.; — 1870 m. konstitucija, 15 str.

[82] Todd-Walpole, II t., 127 p.: prancūz. vertimas, II t., 194 p.

[83] Štai vis dėlto kokią formulę duoda Walpole (Todd-Walpole, I t., 67 p., 1 past.): „The sovereignty of the British Empire is not vested in the Crown but in the Crown, the Lords and the body of electors who choose the House of Commons". Prancūz. vertimas, I t., 119 p., 1 past.

simo ar gali pilna politinė laisvė būti suderinta ir išsilaikyti monarchijos formoj. Kad monarchijos ir respublikos padėtis šiuo atžvilgiu gali būti vienoda, tai yra patvirtintas faktas šių dienų istorijos: Anglijoje naudojamasi ne mažesne laisve, negu Jungtinėse Valstybėse, nors tai pasiekiama skirtingomis priemonėmis. Klausimas, kurį aš nagrinėju yra visiškai kitoks, būtent: paskelbus toje pačioje konstitucijoje tautos suverenitetą ir monarchistinį valdymą, ar neįvedama visgi į ją priešingų principų? Tai nėra paprastas žodžių ginčas, moksliškas disputas. Institucijos kaip ir idėjos turi savo logiką. Jeigu ten, kur konservatizmo ir tradicijų dvasia yra labai stipri, institucijos gali gyvuoti labai ilgai, nors jos sujungia ir derina nepastovioje pusiausvyroj priešingus principus, tai kitur, tokiam pat deriniui esant, šitos skirtingos jėgos neišvengiamai pradeda kovoti, ir viena jų stengiasi atstatyti harmoniją, sunaikindama skirtingus elementus.

Kiekvienas mėginimas suderinti tautos suverenitetą su monarchija turi, man rodos, štai kokią ydą. Tautos suverenitetas implikuoja ne tiktai, kad visos galios eina iš tautos ir kad ši pastaroji perduoda tiktai jos vykdymą; jis implikuoja taip pat, kad visi, kas gavo šitos galios vykdymą, yra atsakingi už jos naudojimą. Tai savaime aiški aksioma: kiekvienas, kuris vykdo tokią teisę, kuri principe priklauso ne jam pačiam, o tokią, kuri priklauso kam nors kitam, ir kurios vykdymas jam buvo įtikėtas, jis turi atsiskaityti su jos savininku. Bet toliau mes pamatysime, kad tiesioginis ir formalinis atsakingumas baudžiamąja tvarka ar atšaukiant tuos asmenis, kuriems buvo įtikėti suvereniteto atributai, daugumoje atsitikimų negali būti įvykdomas ir dažniausia net būtų kenksmingas. Tautos atstovams yra tiktai vienas tikras atsakingumas, tiesa, netiesioginis, bet griežtas: atsakingumas išplaukiąs iš jų įgaliojimų laiko ribotumo. Tas, kurio įgaliojimas baigiasi nustatytu laiku, jeigu šitas laikas neperilgas, ir jeigu paskui, jo įgaliojimo neatnaujinus, jis turi vėl sugrįžti į paprastų piliečių eiles, tur būt, nenaudos piktam jam įtikėtos valdžios. Kiekvienu atveju, jeigu jis ją ir naudotų piktam, tai naudotų tiktai apribotą laiką. Visokių atšauktinų įgaliojimų suteikimas tam tikram laikui — tokia, matyt, yra naturali, beveik būtina tautos suvereniteto išvada; o kad ši paprasta, pagrindinė taisyklė turėtų galios, rei-

kalinga, kad funkcijų laikas būtų apribotas ir kiekvienu atveju būtų trumpesnis už funkcijos vykdytojo gyvenimo ilgumą. Tai pašalina net renkamąją monarchiją[84].

Tai, ką aš dabar ką tik pasakiau, taip pat įrodo tautos suverenumo logišką nesuderinamumą su aristokratija. Buvo mėginama toks suderinimas padaryti, padarant asmenis, turinčius einant kai kuriomis konstitucijomis paveldimai arba ligi gyvos galvos teisę dalyvauti viešosios galios vykdyme, paprastais tautos atstovais. Taip ir buvo seniau kalbama apie anglų Lordų Rūmus, apie pirmosios ir antrosios Imperijos Senatus, apie Restauracijos ir Liepos monarchijos Perų Rūmus. Mes pamatysime, kad net 1875 m. konstituciniai prancūzų įstatymai įsteigė senatorių ligi gyvos galvos instituciją; bet principų logika ją panaikino 1884 m. Gi reprezentacinis Lordų Rūmų pobūdis jau senai buvo ginčijamas[85]. Bet, gal būt, tiktai paskutinio krizio, dėl *home rule,* metu buvo nurodyta tikroji priežastis, dėl ko jie neturi šio pobūdžio: jie neprivalo periodiškai kreiptis į tautą savo įgaliojimams atnaujinti ir gauti jos valios nurodymų[86].

---

[84] Šitas klausimas, būtent, ar suvereniteto vykdymo pavedimas ligi gyvos galvos be teisės atšaukti nėra lygus paties suvereniteto perleidimui, jau buvo svarstomas Bodin'o, *Les six livres de la République,* I kn., VIII sk., 126 p. Jis apibūdina suverenitetą, kaip absoliutinę ir nuolatinę galią, bet vis dėlto pripažįsta, kad šita absoliutinė galia pasilieka suvereninė, kai ji suteikiama ligi gyvos galvos; tai išvada iš teorijos, dar vyravusios jo laikais, pagal kurią karaliaus suverenitetas buvo pertraukiamas ir baigėsi kiekvieno karaliaus mirtimi; žiūr. aukščiau, 3 p., 5 past. Tačiau, sakyti, jog absoliutinė ir iki gyvos galvos galia suteiktų suverenitetą tam, kas ją vykdo, reikalinga arba uzurpacija iš vykdytojo pusės, arba perleidimas be jokių sąlygų, einąs iš tikrojo suvereno, pavyzdžiui, iš tautos. „Bet jeigu tauta suteikia savo galią kam nors, *kol jis gyvens,* kaip valdininkui arba tarnui arba tiktai kad pasiliuosuotų nuo savo galios vykdymo, tai šiuo atveju jis nėra suverenas, o paprastas valdininkas, tarnas, pavaduotojas, regentas, gubernatorius, arba svetimos galios sargas ir laikytojas".

[85] Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* 89 p., 1 past.: „Perų Rūmų narys yra aukštas įgaliotinis įstatymo paskirtas dalyvauti įstatymų leidime ir vykdyti svarbias teismo funkcijas... Tiesa, šitos svarbios funkcijos surištos su gimimu ,arba, greičiau, su pirmgimyste: tai feodalizmui išreiškiama pagarba, kuris prieš šimtą metų dar turėjo tokios galingos reikšmės; tai gotiška ir tuo pačiu laiku juokinga institucija, nes jeigu karaliai pasidarė paveldimieji, kad išvengtų pilietinių neramumų, kuriuos galėtų sukelti jų rinkimai, tai nėra jokio pagrindo bijoti ko nors panašaus skiriant paprastą lordą". — Plg. aukščiau, I t., I d., 90 p.

[86] Daily News, 1892 m. spalių m. 28 d.: „If the House of Lords is a body coordinate with the House of Commons, independant of the Crown, what has it to do with the will of the nation? *The peers have no*

Galima būtų įsivaizduoti ir kitus derinius tarp tautos suvereniteto, iš vienos pusės, ir monarchijos ar aristokratijos, iš kitos pusės. Galima būtų padalinti suverenitetą, paliekant visai tautai kai kuriuos atributus ir perduoti monarchui arba aristokratų klasei ne paprastą vykdymą, bet kai kurių kitų atributų nuosavybę. Bet čia vėl tektų susidurti su principu, kad suverenitetas yra neperleidžiamas. Kaip tik tą ir tvirtino Rousseau skelbdamas, kad suverenitetas taip pat ir nedalomas[87]. Jis pritaikino tautos suverenitetui tą, apie ką daug kas iki jo, o ypatingai Bodin'as, kalbėjo bendrai apie suverenitetą ir specialiai apie suverenitetą priklausantį monarchui[88]. 1791 m. prancūzų konstitucija priėmė šitą principą[89]. Tačiau, dabartiniais laikais ir šalyse, kur tautos suverenitetas buvo pilnai pripažintas, jo dalinamumas buvo kartais priimamas. Bet tai lietė federacines valstybes kaip U. S. A. Ten iš tikrųjų visai nėra tautos suvereniteto perleidimo. Kas dalyvavo suverenitete kiekvienoje atskiroj valstybėj, kurių sąjunga sudarys federacinę valstybę, dalyvaus jame taip pat ir šioje išplėstoje valstybėje. Be to, čia yra tikra, veikianti ir istorinė visuomenės sutartis, kuri galėjo nustatyti naujos visuomenės, iš jos išėjusios, sąlygas. Ar įvairios atskiros valstybės galėtų pilnai susilieti vienoje centralizuotoje valstybėje, kur visais atžvilgiais būtų vykdomas tik vienas suverenitetas: ar negalėjo jos apriboti šio naujai sukurto suvereniteto tiktai kai kuriais atributais, o likusiems išsaugoti savo pirmesnį suverenitetą?

§ 2. — Tautos suverenitetas ir politinė rinkimų teisė.

Tauta, kuriai priklauso suverenitetas, būdama ne realus asmuo[90], o individų visuma, negali pati turėti valios. Šitos va-

---

constituents. They have no means of knowing what the masse of the nation thinks except through the House of Commons, which represents the nation. If that does not bind them, there is nothing that can".

[87] *Contrat social,* II kn., II sk. Tačiau Rousseau skelbia suvereniteto nedalinamumą savąja ypatinga prasme. Anot jo, suverenitetas yra tik įstatymų leidžiamoji galia, priklausanti tautai. Kiti suvereniteto atributai — vykdomoji galia, teismo galia, taikos ir karo teisė, teisė daryti sutartis — visos nustatomos įstatymo, nėra suvereniteto *dalys;* jos yra suvereniteto padariniai ir jo priklauso.

[88] Hancke, *Bodin,* 41 p. ir t.

[89] 1791 m. konstitucija, III tit., I str., aukščiau I t., II d., 33 p.

[90] Žiūr. tačiau kas buvo aukščiau pasakyta, I t., II d., 25, 26 p.

lios ekvivalentas, reikalingas suverenitetui vykdyti, gali būti tiktai tam tikro individų skaičiaus, paimto iš tautos, suderintose valiose. Jų *balsų* arba *balsavimo* rezultatas laikomas tautos valios išreiškimu. Teisė dalyvauti šitoje konsultacijoj, pasitarime ir sudaro tai, kas vadinama *politine rinkimų teise;* tie, kam ji priklauso, arba *politiniai rinkikai,* sudaro *teisinę tautą.*

Politinės rinkimų teisės vykdymas, kuris yra ne kas kita, kaip tik paties suvereniteto vykdymas, gali būti atliekamas dviem būdais. Arba politiniai rinkikai patys ir betarpiškai sprendžia atliktiną suvereniteto aktą, pavyzdžiui, balsuodami įstatymo projektą, tai *tiesioginis valdymas.* Arba jie renka atstovus, kurie vykdo suvereniteto atributus tautos vardu, tai *reprezentacinis valdymas*[91]. Politiniai rinkikai gali net būti šaukiami ne tiesiog tautos atstovams rinkti, o tik rinkti tam tikrą apribotą naujų rinkikų skaičių, kurie renka atstovus, arba kurie net ir patys vėl renka tiktai naujus rinkikus: tuomet turime *netiesioginius rinkimus,* arba kelių laipsnių rinkimus. Pagaliau, kartais išrinktiems tautos atstovams, nors jų funkcijos apribotos tiktai kai kurių suvereniteto atribucijų vykdymu, gali būti konstitucijos pavedama išrinkti tuos, kuriems ji perduos kitų atribucijų vykdymą, tuomet jie, savo ruožtu, šiam laikui virsta rinkikais. Bet šitų įvairių derinių pagrinde visuomet yra politinių rinkikų veikimas, kaip aš juos jau esu apibūdinęs.

Kiekvieną kartą, kai vienu kuriuo nors būdu balsuojama kokiam nors suvereniteto aktui išspręsti ir tuo pačiu tautos valiai išreikšti, šitos valios išreiškimu būtinai bus laikoma, išreikštų vienoda prasme, balsų *dauguma.* Tai pareina visai ne nuo to, kad kaip sakė visuomenės sutarties šalininkai, žmonės, įsteigdami pilietinę sąjungą, vienbalsiai pripažino šitą taisyklę savo susijungimo būsimąja sąlyga. Tai pareina nuo to, kad šita taisyklė yra natūrali ir būtina, vienintelė taikinga ir visiems priimtina priemonė. Iš tikrųjų, būtų galimos tiktai dar dvi kitos išeitys, taip pat paprastos ir patenkinamos: reikalauti balsuojančių vienbalsumo, ar kreiptis į išmintingiausiųjų sprendimą. Bet vienbalsumo siekiamas kiek platesniame įvairių žmonių kolektyve yra chimera; jis galėjo, kaip taisyklė, būti priimtas tik

[91] Aukščiau, I t., I d., 90 p.

labai siauruose ir apskritai primityviuose susijungimuose[92], kur jis yra daugiau menamas, negu tikras, nes susideda tik iš to, kad masėje nekeliama balso prieš nuomonę, išreikštą kokio nors įtakingo asmens. Subrendusioje visuomenėje tai reikštų padaryti socialinį kūną bejėgį. O kalbant apie išmintingiausius, atsitolinant nuo pirmykščių sąjungų, kur senatvė apskritai laikoma išmintingumo pažymiu, negalima būtų rasti tikrų jų apibūdinimo pažymių. Daugumos dėsnis yra viena iš tų paprastų idėjų, kurias galima priimti iš karto[93]; jis turi tą ypatybę, kad iš anksto niekam neduoda pirmenybės ir stato visus balsuojančius į vienodą padėtį[94].

Organizuoti politinį balsavimą reiškia nustatyti, kokie tautos nariai turės balsavimo teisę ir kaip jų balsavimas bus derinamas daugumai sudaryti: mums reikia sužinoti, ar vienu ir kitu atžvilgiu tautos suvereniteto principas išeina iš tam tikrų sprendimų. Klausimas, kokie asmenys turi balsavimo teisę, logiškai atrodo pirmasis; bet kadangi jis sukelia didelių teoretinių sunkumų, tai aš iš pradžios iššiūrėsiu antrą klausimą, nes pastarojo principai yra visai aiškūs.

---

[92] Esmein, *L'unanimité et la majorité dans les élections canoniques, Mélanges Fitting,* I t., 1908 m.

[93] Istoriškai jis neįsigalėjo iš pat pradžios visose bendruomenėse, kurios atsisakė vienbalsumo dėsnio; į tai rodo *burtų, burtų traukimo* vartojimas, gan įprastas senovėj net rinkimams.

[94]) Štai kaip pateisina jį Volfas, *Jus naturae,* VIII t., 978 §. Publicistai, kurie piliečių visuomenės pagrindan dėjo visuomenės sutartį, tuo pačiu aiškino ir daugumos dėsnį suvereniteto aktų atžvilgiu: tai buvo būtina visuomenės sutarties sąlyga, aiškiai išreikšta arba savaime suprantama; žiūr. Rousseau, *Contrat social,* IV kn., II sk., *Balsavimai.* Bet Locke'as, rodos, į šitą idėją žiūri labiau kaip į pačią piliečių visuomenės sąlygą, negu kaip į visuomenės sutartį, tikrąja prasme, *Essay on civil government,* 97 nr.: „Tokiu būdu kiekvienas žmogus, sutinkąs su kitais sudaryti politinį kūną su viena valdžia, prisiima kiekvieno šitos sąjungos nario atžvilgiu pareigą pasiduoti daugumos nutarimui ir juo susirišti, nes kitaip šita sutartis, kuria jis kartu su kitais įeina į visuomenę, nieko nereikštų ir nebūtų sutartis... Kiekviename žmonių junginy, kur yra tiek įvairių nuomonių ir priešingų interesų, — pasiekti vienbalsumą nėra galimybės. Taigi, jei įėjimas į visuomenę įvyktų tokia sąlyga, tas būtų panašu į Katono įėjimą į teatrą, *tantum ut exiret*". Tai paprasta, bet gili pastaba. Ten, kur nėra monarchinio suvereniteto, ir kur suverenitetas glūdi tautoje, be daugumos dėsnio, ten nėra galima nei teisė, nei visuomenė: tai anarchija ir dėlto ir stiprieji slėgia silpnuosius. — Mably, kuris gan mažai rūpinasi visuomenės sutartimi, į daugumos dėsnį žiūri kaip į savaime aiškų; *Doutes sur l'ordre naturel des sociétés (Oeuvres,* III metų leid., XI t., 199 psl.: „Kol sulauksite, kad žmonėms būtų suteiktas neklaidingumas, sutikite, prašau, kad visuomenė tvarkytųsi balsų dauguma". Plg. 233 p.

I.

Sakysime, kad politiniai rinkikai jau nustatyti, o didesniam paprastumui taip pat priimsim, kad rinkimų teisę turi visi piliečiai. Suvereniteto vykdymas priklauso visai šitų rinkikų kolegijai, ir tautos valią turi išreikšti šitos rinkikų kolegijos daugumos balsavimas tam tikra prasme. Kai kuriais atvejais šita naturali tautos suvereniteto principo išvada taikoma atvirai ir tiesiai: tai atsitinka kuomet balsavimas iš tikrųjų išsaugoja savo vieningumą ir realiai apima visų rinkikų balsus. Taip yra ten, kur vykdomas tiesioginis tautos valdymas, pavyzdžiui, kai įstatymas tvirtinamas visos rinkikų kolegijos. Taip yra dar reprezentaciniame valdyme, kai atstovas išrenkamas visų rinkikų, ar tai tiesioginiu balsavimu, ar netiesioginiu: taip buvo renkant Respublikos Prezidentą einant 1848 m. konstitucija (46 str.); taip yra renkant Amerikos Jungtinių Valstybių Prezidentą; pirmosios ir antrosios Imperijos plebiscitai suteikia dar kitus tokius pavyzdžius.

Bet kai kalbama apie reprezentacinių susirinkimų išrinkimą, kas sudaro paprasčiausį politinės rinkimų teisės vykdymą dabartiniais laikais, balsavimas negali išsaugoti šito vieningumo. Niekuomet rimtai nebuvo siūloma (nors ši idėja ir buvo išreikšta) padaryti iš visos tautos vieną rinkikų kolegiją, renkančią visus atstovus[95]. Čia tektų susidurti su nenugalimomis kliūtimis. Materialiai, balsų suskaitymas būtų be galo sunkus, o piliečių dauguma nepažintų asmeniškai pakankamo kandidatų skaičiaus, kad galėtų išrinkti į visas vietas. Asmenų, žinomų visai šaliai, skaičius būtinai yra labai apribotas: daugelis kandidatų arba negalėtų surinkti daugumos arba būtų išrenkami pripuolamai. Todėl tenka rinkikų kolegiją padalinti į daugelį sekcijų arba atskirų kolegijų, kurių kiekviena, balsų dauguma, renka vieną arba kelius atstovus. Bet dalyvaudama šiuose atskiruose rinkimuose, kiekviena atskira kolegija neveikia savąją teisę ir neatlieka savo vardu suvereniteto akto. Ji ne pati duoda išrinktiems atstovams jų įgaliojimus; jie gali juos gauti tiktai iš tautos suvereniteto, tai yra iš visos tautos.

---

[95] Atvirkščiai, tai galima federacinės respublikos atskirose valstybėse.

Kiekviena kolegija faktinai tiktai siūlo savo išrinktuosius tautai pasirinkti, kuri iš anksto juos patvirtina ir uždeda jiems jų funkcijas. Ji veikia tautos vardu ir ypatingu įgaliojimu, kurį jai davė tauta. Šitas klausimas labai dažnai buvo debatuojamas Steigiamajame Susirinkime. „Yra pirmasis neginčijamas pagrindas, kaip Thouret išsireiškė konstitucijos ir revizijos komitetų vardu, būtent, kad kai tauta nesusijungia rinkimams ir priversta rinkti sekcijomis, kiekviena sekcija, net rinkdama betarpiškai, renka ne už save, bet už visą tautą; taigi, priduria jisai, tauta suinteresuota ir turi teisės apsisaugoti nuo apsirikimų ir klaidų, kurios gali būti padarytos atskirų sekcijų“[96]. Įrodyti, kad teisėjai gali būti renkami apygardų arba departamentų, Barnave'as taip pat sakė: „Tauta tiktai perduos sekcijoms priklausančią jai teisę rinkti teisėjus; ji padarys tiktai tą, ką padarė suteikdama savo sekcijoms teisę skirti atstovus visai karalystei... Ką kitą jūs tuo padarėte, jei neuždėjote departamentui tam tikros pareigos suvereniteto vardu?“[97]. Tas pats kalbėtojas dar anksčiau sakė: „Siūlau paskelbti, kad tauta, pavesdama atskiriems departamentams rinkti atstovus, yra pilnas šeimininkas nustatyti rinkimų taisykles“. Iš šitos koncepcijos išeina labai svarbios išvados.

1) Įvairios rinkimų kolegijos turi būti tiktai visos rinkimų kolegijos frakcijos. Todėl jos turi susidėti iš tų pačių kvalifikacijų rinkikų, paimtų, einant tuo pačiu pagrindu, kitaip sakant, tiesiai iš piliečių. Tik šitaip galima dalinti sekcijomis tautos suvereniteto vykdymą, neiškreipiant jo. Frakcijos lieka tokiomis, tiktai kol jos turi visas visumos savybes.

Taigi, tautos suvereniteto principas logiškai pašalina politiniuose rinkimuose tą, kas vadinama *interesų atstovavimu*[98]. Šis atstovavimas sudaro tokį derinį, į kurį dabar daug kas žiūri palankiai[99], bet kuris, vis dėl to, visai nėra naujas. Čia grupuojami piliečiai, turintieji dėl savo profesijos vienodus materialinius arba dvasinius interesus atstovams išrinkti, kurie,

---

[96] 1791 m. rugpiūčio m. 11 d. posėdis.

[97] 1790 m. gegužės 6 d. posėdis (*Réimpression de l'ancien Moniteur*, IV t., 299 p.).

[98] J. Barthélemy, *L'Organisation du suffrage et l'expérience belge*, 281 p.

[99] [Žiūr. Bernard Lavergne, *Suffrage universel et suffrage collectif ou la représentation au Parlement des corps sociaux (L'année politique*, 1926 m. kovo — gegužės mėn., 353 p. ir t.)].

žinoma, visų pirmiausia turės ginti šituos interesus. Tas gali būti padaryta įvairiais būdais.

Kartais daromos rinkikų kolegijos iš grupių, jau anksčiau susiorganizavusių ir be pertraukos egzistuojančių kuriems nors uždaviniams atlikti; pavyzdžiui, Austrijoje įstatymas jau senai suteikė šitą savybę prekybos ir pramonės rūmams[100], ir, be abejo, socialistai svajoja apie tai, kad bent atstovų dauguma būtų renkama darbininkų sindikatų[101]. Bet tai atrodo nesuderinama su tautos suvereniteto principu[102]. Jeigu šitos grupės ir turi teisę į savystovų atstovavimą, tai todėl, kad kiekvienai jų turi būti pripažinta dalis suvereniteto, visai, neatsižvelgiant į proporciją tarp grupių narių skaičiaus ir bendro gyventojų skaičiaus[103].

Tačiau buvo stengiamasi rasti išeitis, panaudojant aukščiau išreikštą idėją: ar negalima laikyti, kad tauta įtiki ir paveda profesinėms arba kitoms grupėms teisę išrinkti, jos vardu ir už ją, tam tikrą atstovų skaičių, panašiai kaip ji tai paveda rinkimų sekcijoms? Taip atrodo žiūrįs į dalyką ispanų 1890 m. birželio m. 20 d. įstatymas, kuris pilnai gerbdamas visuotinus rinkimus, visgi suteikia universitetams, krašto draugų ekonominėms sąjungoms, oficialiai organizuotiems prekybos, pramonės ir žemės ūkio rūmams visuotinus, teisę rinkti tam tikrą atstovų skaičių, specialinėse rinkimų kolegijose[104]. Iš

---

[100] Henry Nezard, *La réforme électorale en Autriche, Revue politique et parlementaire,* 1907 m. liepos mėn.

[101] [Duguit, *La représentation syndicale au Parlement, Revue polit. et parl.,* 1911 m. liepos mėn. Plg. buvusio Respublikos Prezidento 1926 m. gegužės m. 9 d. politinę kalbą Melun'e: „Aš nesu specialinio korporatyvinio susirinkimo šalininkas. Bet reikalinga ir užtenka, kad vieneriuose rūmuose būtų rezervuotos vietos profesinėms sąjungoms. (Le *Temps,* 1926 m. gegužės m. 11 d.)].

[102] [Žiūr. aukščiau kas buvo pasakyta apie sovietinę vokiečių tautinės ekonominės Tarybos organizaciją (apie lenkų konstitucijos 68 str., I t., I d., 70 p. ir t.)].

[103] Vienas iš atkakliausių interesų atstovavimo šalininkų, Charles Benoist, visai atvirai pripažįsta, kad jis nesuderinamas su tautos suvereniteto principu, bet jis nesvyruodamas paaukoja pastaraįį; *La crise de l'Etat moderne, l'organisation du suffrage universel,* Paris, 1897, 30 p.: „Įvesti visuotiną balsavimą, nustatyti visuotiniuose rinkimuose savo vietą visam, kas yra tautoje, tai, be abejo, reiškia neigti doktriną, atsisakyti nuo tautos suvereniteto teorijos. Nes, — o tai kartojama, — visuotina rinkimų teisė su juo ankštai susijusi, viena atitinka kitą ir viena išeina iš kito." Benoist eina dar toliau; jis aukoja net patį suvereniteto principą, *loc. cit.,* 31 p.

tikrųjų 21 str. skelbia, kad atstovai, paskirti kokios nors rinkikų apygardos arba specialinės kolegijos, „išrinkti ir priimti, kiekvienas ir visi atstovauja tautai". Bet tai reiškia naudoti piktam legalią fikciją, kuri, būdama visai teisėta, kai ji tarnauja tiesos laimėjimui, yra neleistina, kai ji prieštarauja principui, iš kurio pati išeina; būtent, tautos suvereniteto principui.

Interesų atstovavimas gali būti ir kitaip suprastas. Rinkikų kolegijos sudaromos ne iš anksčiau susikūrusių nuolatinių grupių, o specialiai rinkimams jungiami piliečiai, užsiimantieji tuo pačiu arba panašiais verslais, kad išrinktų tam tikrą atstovų skaičių. Jau Sieyès, savo įdomiose kalbose pasakytose Konvente III-ais metais, skelbė ir siūlė šitą sistemą, neapsistodamas tačiau ties jos smulkmenomis: „Norint įvesti ką nors geriausią šioje srity, sakė jisai, reikia priimti savotišką derinį, kuris duotų įstatymų leidžiamajai kolegijai maždaug vienodą skaičių žmonių, atsidavusių toms trims didžiausioms darbo sritims, trims svarbiausioms pramonės šakoms, kurios stumia priekin laimingos visuomenės pažangą ir gyvenimą: aš kalbu apie kaimo pramonę, miesto pramonę ir tą pramonę, kurios vieta yra visur, ir kurios objektas yra žmonių kultūra. Ateis diena, kuomet bus suprasta, kad tai yra svarbūs klausimai"[105]. Šita idėja buvo atgaivinta mūsų laikais, ir ji, rodos, nėra nesuderinama su tautos suvereniteto principu, bet ta sąlyga, kad atstovų skaičius, priklausąs kiekvienai profesinei grupei, būtų proporcingas jos narių skaičiui, atsižvelgiant į visą gyventojų skaičių[106]. Bet šita sistema susidūria su kitais prieštaravimais. Reprezentacinio ir laisvo valdymo esmė yra ta, kad piliečių ir jų atstovų balsavimas parodytų

---

[104] 24 str. ir t., *Annuaire de législation étrangère*, 1891 m., 423 p.

[105] *Réimpression de l'ancien Moniteur*, XXV t., 294 p., 1815 m. *Papildomasis Aktas* taip pat nustatė interesų atstovavimą, gudriai sukombinuotą, 33 str.: „Pramonė ir dirbtuvių ir prekybos nuosavybė turės specialinę atstovybę. Prekybos ir pramonės atstovų rinkimas bus atliekamas departamento kolegijos išrinktinų asmenų sąrašu, pateiktu sujungtų prekybos ir patariamųjų rūmų, einant aktu ir pridėta prie šio 2 nr. lentele".

[106] Benoist siūlo taip pat suteikti kiekvienam departamentui atstovų skaičių, griežtai proporcingą jo gyventojų skaičiui, o vietų paskirstymą tarp įvairių profesinių grupių atlikti kiekvieno departamento viduje; tačiau šis paskirstymas, einant pasiūlytu planu, yra labai arbitrališkas. *Op. cit.* 250 p. ir t.

bendrą interesą ir pravestų jį įstatymuose. Bet tam reikalinga, kad ir vieni ir kiti atsisakytų, kiek tai galima, nuo savo atskirų interesų ir vadovautųsi protu ir teisingumu. Šiam rezultatui garantuoti kai kurie XVIII-to amžiaus filosofai, Rousseau[107] ir net pats Sieyès 1789 metais[108], norėjo uždrausti visokias asociacijas ir korporacijas, kurios gimdo savo narių tarpe bendrą galingą interesą, bet skirtingą nuo visos tautos interesų.

Tai buvo didelė klaida: brangiausių individualinių teisių paaukavimas. Bet nemažesnė klaida būtų organizuoti rinkimus tokiu būdu, kad piliečiai būtų raginami ir beveik verčiami pačios šitos organizacijos žiūrėti tik savo atskirų interesų ir užmiršti bendrą interesą. Tai reikštų favorizuoti interesų ir jėgų kovą, kuri ir taip jau sunkiai pasiduoda proto įtakai[109].

Atvirkščiai, galima ir teisinga būtų išnaudoti rinkimų kolegijai sudaryti padalinimus, kuriuose būtinai turi dalyvauti visi tam tikros srities piliečiai, nes jie liečia administracinį suskirstymą, padarytą vietos administracijos tikslams, pav., departamentų: visai teisinga būtų suteikti tokiai apygardai atstovų skaičių, proporcingą jos gyventojų skaičiui. Visai kitas dalykas būtų, jeigu šitoms apygardoms, nežiūrint jų gyventojų skaičiaus, būtų suteiktas nekeičiamas, visuomet vienodas atstovų skaičius. Tuomet mes vėl prieitume prie jau mūsų svarstytos hipotezės, ir tikrenybėje šitos apygardos būtų padarytos smulkiais suvereniniais vienetais. Toks atstovavimo būdas, visai tinka federacinėse valstybėse vieniems fede-

---

[107] *Contrat social,* II kn., III sk.,

[108] *Qu'est-ce que le Tiers Etats?* 160 p.

[109] Tą labai gerai išdėstė įvairūs Politinių ir moralinių mokslų Akademijos nariai diskusijose dėl Charles Benoist knygos, *Séances et travaux,* 1898 m., 425 p. ir t.; ypatingai žiūr. ką sako Anatole Leroy-Beaulieu, 445 p. ir Paul Leroy-Beaulieu 452 p. Pastarasis norėtų, kad būtų įvesta viena rinkimų kolegija visai Prancūzijai, ar kad bent greta atstovų, išrinktų įvairių rinkimų kolegijų daugumos, būtų kiti atstovai, kuriuos jis vadina *tautiniais.* Tai būtų tie atstovai, kurie visoje Prancūzijoje gautų tam tikrą balsų skaičių, pavyzdžiui, 20.000. Turėtų būti sudedami balsai, kuriuos kandidatai būtų gavę bet kurioj teritorijos vietoj [Tai vokiečių rinkimų įstatymo priimta sistema likučiams išnaudoti, esant sąrašiniam balsavimui su proporciniu atstovavimu: neišnaudoti partijos kokioje nors apygardoje balsai atiduodami tautiniam sąrašui. Panaši sistema priimta Čekoslovakijos 1920 m. vasario m. 29 d. įstatymo. Žiūr. aukščiau, III sk.].

raciniams rūmams sudaryti[110], nes čia iš tikrųjų atstovaujami atskiri suvereniniai vienetai.

Bet jeigu, kaip matome, interesų ir grupių atstovavimas įstatymų leidžiamuosiuose susirinkimuose sunkiai suderinamas su tautos suvereniteto principu, tai vis dėlto naudinga ir pageidautina, kad dideliai ekonominiai interesai ir svarbios profesinės grupės galėtų išreikšti ir supažindinti vyriausybę su savo norais per jas atstovaujančius, laisvai išrinktus organus. Tai verčia organizuoti susirinkimus, bet tiktai patariamuosius, išrinktus einant interesų atstovavimo principu[111]. Jie turės teikti nurodymus viešosioms galioms, bet visai nedalyvaus suvereniteto vykdyme.

2) Atrodo, kad renkamųjų atstovų skaičius tarp atskirų rinkimų apygardų turi būti padalintas proporcingai jų rinkikų skaičiui santyky su visa rinkikų kolegija, nes jos tikrenybėje yra tiktai šitos kolegijos frakcijos, skyriai. Tačiau šita taisyklė pas mus nebuvo priimta. Pagal jau seniai surastą formą atstovavimo pagrindą sudaro gyventojai. Tai reiškia, kad imama galvon ne tiktai rinkikai įeiną į tam tikrą apygardą, bet visi jos gyventojai, įskaitant piliečius ne rinkikus, kaip pav. moteris ir vaikus. Tai visiškai atitinka tautos suvereniteto principą: suverenitetas priklauso visai tautai, o ne vien tiems, kas turi rinkimų teisę. Jau senai pas mus į šį skaičių buvo įskaitomi čia gyvenantieji svetimšaliai, bet tai atrodo lyg perdėjimas ir net klaida, nes jie nesudaro tautos dalies. [1919 m. liepos m. 12 d. įstatymas (2 str.) leidžia į šį skaičių įtraukti tik prancūzų pilietybės gyventojus].

Gyventojai turi būti vienintelis atstovavimo pamatas. Kitoks paskirstymas iškreiptų dar labiau tautos suverenitetą, kuris seka skaičiaus dėsnį. Jeigu kokia nors kolegija gautų mažesnį rinkikų skaičių, negu jai priklausytų sulig proporcija, tai, be abejo, atsirastų atskiras tam tikrų interesų arba tam tikrų klasių atstovavimas ir vėl būtų prieita prie pirmesnio atsitikimo. Tačiau Steigiamasis Susirinkimas netaikė griežtai šito

---

[110] Aukšč. I t., I d., 148 p. ir t.

[111] Senieji prancūzų Generaliniai Luomai, po to kai tapo visai renkami, o seniau ir Anglijos Bendruomenių Rūmai, buvo susirinkimai, išrinkti interesų ir grupių atstovavimo principu; bet jie nesusidurdavo su tautos suvereniteto principu, kuris tuomet dar nebuvo pripažintas, ir iš pradžios jie buvo tiktai patariamieji susirinkimai.

dėsnio; jis nutarė, kad „atstovai bus paskirstyti tarp aštuoniasdešimt trijų departamentų trimis proporcijomis: teritorijos, gyventojų skaičiaus ir tiesioginių mokesnių dydžio". Bet teisingas išsprendimas buvo paskelbtas 1793 metų konstitucijos[112] ir III metų konstitucijos[112] ir pakartotas 1848 m. konstitucijoje[114].

3) Atstovai gauna savo įgaliojimus, teisine prasme, ne iš juos išrinkusios rinkikų kolegijos, bet iš visos tautos. Jie iš tikrųjų dalyvauja suvereniteto vykdyme. Tuo tarpu „pastarasis priklauso tautai; *jokia tautos dalis,* joks individas negali pasisavinti jo vykdymo"[115], o dar daugiau negali jo deleguoti. Šita tiesa buvo išreikšta 1791 m. konstitucijoje šitokia vykusia, paskui daugely konstitucijų pakartota, formule[116]; „Atstovai, išrinkti departamentuose, bus ne atskirų departamentų, bet visos tautos atstovai, ir jiems negalima teikti jokio mandato".[117].

Iš to išeina, kad išrinktą atstovą negalima laikyti jo *rinkikų mandatarijum* (mandatiniu atstovu)[118]. Tačiau ir priešinga idėja buvo labai dažnai reiškiama tiek XVIII-me amžiuje, tiek ir mūsų laikais.

Ta idėja retai kada būdavo aiškiau išreikšta, negu Pétion'o kalboje pasakytoj Steigiamajame Susirinkime: „Įstatymų leidžiamosios kolegijos nariai yra įgaliotiniai; juos išrinkusieji piliečiai yra įgaliotojai: todėl jie turi pasiduoti valiai tų iš ko jie gavo savo misiją ir įgaliojimus. Mes nematome jokio skirtumo tarp šitų įgaliotinių ir paprastųjų įgaliotinių; vieni ir kiti veikia tuo pačiu titulu, turi tas pačias pareigas ir uždavinius"[119]. Net mūsų (prancūzų) kalboje, ne tiktai kasdieninėj, bet ir oficialinėj ir technikinėj, mūsų įstatymuose, mūsų konstitucijoje žodis „mandatas" (mandat) buvo vartojamas atstovų galioms pažy-

---

[112] 21 str.: „Gyventojai yra vienintelis tautinio atstovavimo pagrindas".

[113] 49 str.: „Kiekvienas departamentas, pagal jo gyventojų skaičių, dalyvauja Senųjų Tarybos narių ir Penkių Šimtų Tarybos narių skyrime."

[114] 29 str.: „Rinkimų pagrindas yra gyventojai."

[115] 1791 m. konstitucija, III tit. 1 str.

[116] III tit., I sk., III skyrelis, 7 str.

[117] [Plg. vokiečių 1919 m. rugpiūčio m. 11 d. konstituciją, 21 str.: „Atstovai yra visos tautos reprezentantai"].

[118] Taip pat tą patį sako ir cituotas 1791 metų konstitucijos tekstas, pašalinąs *bet kokį mandatą.*

[119] *Archives parlementaires,* 1 serija, VIII t., 582 p.

mėti; mes turėsime progos vėliau jį sutikti. Bet jis neturi būti suprastas taip, būk jis implikuojąs mūsų teisėj Pétion'o teoriją. Jeigu šios galios būtų pagrįstos mandatu, tai pastarasis kiekvienu atveju galėtų eiti tiktai iš tos valdžios, kuri jas suteikia, tai yra iš visos tautos. Bet reprezentacinis valdymas suprantamas visai kitaip, kaip jau matėme ir kaip tas dar paaiškės toliau. Šiuo atveju žodžio „mandatas" pavartojimas yra tiktai labai apgailestautinas atsitiktinumas, kuris ypatingai padėjo supainioti idėjas[120]. Bet jis turi labai aiškią istorinę kilmę, ir iš pradžios jis pilnai buvo pateisinamas.

Iš tikrųjų, mandatas kilo tais pirminiais laikais, kada karališkoji valdžia sušaukdavo Prancūzijoje Generalinius Luomus, o Anglijoje — Parlamentą. Ji kreipdavosi į jau egzistuojančius ir pripažintus kolektyvus, į tikrus politinius asmenis: į miestus, miestelius ar grafystes, dvasininkų korporacijas. Ji kviesdavo juos atvykti per jų įgaliotinius, nes atvykti asmeniškai jie neturėjo fizinės galimybės, kaip kad ji kviesdavo atvykti asmeniškai pasaulinius didikus ir pralotus. Tuomet išrinktieji atstovai iš tikrųjų buvo tikri rinkikų įgaliotiniai, nes rinkikai, veikdami savąja teise, arba, dar tikriau, vykdydami kolektyvinę pareigą, uždėtą jų korporacijai arba grupei, iš tikrųjų jiems suteikdavo įgaliojimus: jie duodavo išrinktiems mandatą, pakankamą tam, kad prisiimtų pareigas tam tikros korporacijos arba grupės atžvilgiu ir vestų jos vardu derybas su karaliumi. Net kai mūsų senieji Generaliniai Luomai tapo visiškai renkami, teisė siųsti į juos atstovus buvo laikoma kiekvienos apygardos asmenine teise[121]. Taip pat Anglijoje teisė rinkti atstovus į Bendruomenių Rūmus priklausė ir dabar tebepriklauso, sulig įstatymu, grafystėms ir miesteliams[122]. Bet kitaip yra ten, kur, kaip dabartinėje Prancūzijoje, politinės rinkimų teisės pamatas yra tautos suverenitetas.

---

[120] Žiūr. diskusijas šiuo klausimu, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1889 m., CXXXI t., 297 p. ir t.

[121] Žiūr. mano *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 8-as leid., 503 p.

[122] Balfour'as dar 1894 m. balandžio m. 13 d. Bendruomenių Rūmuose sakė, kad parlamentinio atstovavimo pagrindas iš esmės yra vietinis, ir kad įvairios vietos, išrinkdamos atstovus, neužmiršdamos, žinoma, savo prievolių valstybės atžvilgiu, „turi balsuoti kaip atskiros vietos ir atsižiūrėti savo vietinių interesų". (*Hansard's parliamentary debates*, 4 serija, XXIV t., 386 p.).

Čia atstovų įgaliojimai, kaip ir visi kiti įgaliojimai, eina tiktai iš tautos. Sieyès tai sakė Steigiamajame Susirinkime: „Čia klaidingi principai daros ypač pavojingi, jie grėsia suskaldyti Prancūziją į daugelį mažučių demokratijų, kurios paskui susijungs bendros konfederacijos ryšiais".

Jeigu atstovas negauna, einant teise, įgaliojimų iš savo rinkikų, tai iš to būtinai eina, kad rinkikai juridiniai negali jam duoti *imperatyvinio mandato,* kuris, buvo taisykle Prancūzijos Generaliniams Luomams[123] ir seniau išrinktiems anglų Parlamento atstovams[124]. Štai ką dar pasakė Sieyès šiuo reikalu: „Atstovas renkamas kurios nors apygardos visų apygardų vardu; visi piliečiai yra jo įgaliotojai: taigi, jei apygardos susirinkime nenorėtumėt, kad išrinktinas asmuo priimtų nedaugelio asmenų norus prieš daugumos norus, tai juo labiau neturite norėti, kad visų karalystės piliečių atstovai klausytų kurios nors vienos apygardos arba bendruomenės gyventojų norų prieš visos tautos norus. Atstovas negali vadovautis imperatyviniu mandatu ar net tam tikru pageidavimu, o tik tautos noru; jis privalo klausytis savo tiesioginių rinkikų patarimų tiktai tiek, kiek šitie patarimai atatinka tautos norą. O kur šitas noras gali būti, kur jį galima pažinti, jei ne pačiame Tautos Susirinkime? Savo įgaliotojų norų jis neras ypatingose instrukcijose (cahiers), jeigu tokios yra; čia reikia ne demokratinis balsavimas suskaičiuoti, o siūlyti, išklausyti, susikalbėti, keisti savo pažiūras, kad pagaliau bendrai nustatytų bendrą valią".

Imperatyvinis mandatas prieštarauja ne tiktai pačiam reprezentacinio valdymo principui[125]; jis nemažiau priešingas ir tautos suvereniteto principui. Kaip tik dėl to, ir uždraudė jį 1791 m. konstitucija; šis uždraudimas dažnai buvo kartojamas dabartinėse, net labiausiai demokratinėse konstitucijose[126].

Prieitų išvadų galima būtų išvengti tiktai vienu būdu. Reikėtų pripažinti, kad kiekvienas rinkikas pilietis turi tautos suvereniteto dalelę ir dėl to rinkimų aktu vykdo savąją as-

---

[123] Žiūr. mano *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 8 leid., 498 p.

[124] Aukščiau, I t., I d., 109 p.

[125] Aukščiau, I t., I d., 110 p.

[126] Šveicarijos konfederacijos 1874 m. konstitucija, 91 str.: „Abiejų Tarybų nariai balsuoja be instrukcijų".

meninę subjektyvinę teisę. Tuomet būtų teisinga pasakyti, kad atstovas juridiškai gauna savo įgaliojimus iš rinkikų, o šitų įgaliojimų logiška prasmė galėtų būti ta, kad svarstomajame susirinkime būtų perduodama tiesioginė rinkikų valia, tuomet rinkikai galėtų suvaržyti atstovą imperatyviniu mandatu. Iš to taip pat eitų, kad rinkikų mažuma, kaip ir dauguma, turi tvirtą teisę būti atstovaujama per atstovus proporcingai savo skaičiui. Kiek toliau pamėginsiu įrodyti, kad tokia tautos suvereniteto sąvoka yra netikra ir nepriimtina.

Bet mažumų teisė į renkamąją reprezentaciją, teisė į proporcingą atstovavimą gali būti ginama ir kitais argumentais. Tai viena iš tų institucijų, kurią dabar labiausiai mėgsta publicistų dauguma. Todėl ją reikia ištirti su jos užtarnautu atydumu.

II.

Pirmiasia ji numato tam tikrus nustatytus principus, tam tikras pripažintas taisykles. Iš tikrųjų, kad būtų galima svajoti apie tokį atstovavimą, reikia, kad kiekviena rinkimų apygarda turėtų išrinkti keletą atstovų. Jeigu ji renka tiktai vieną astovą, tai jis, negalėdamas būti padalintas, neišvengiamai bus išrinktas daugumos. O rinkimų kolegijų sistema, kur renkamas tikai vienas narys, turi, kaip pamatysime, didelių patogumų. Šita sistema taikoma Anglijoje; taip pat Prancūzijoje ji buvo įvesta atstovams rinkti prieš 1885 m. ir nuo 1889 m. iki 1919 m. Nuo jos buvo atsisakyta, tiktai proporciniam atstovavimui įvesti.

Dviem rinkimų apygardų tipams — kur renkama vienas kandidatas ir kur renkama keletas — atatinka, žinoma, du balsavimo būdai: *vienvardinis balsavimas* (scrutin nominal) ir *sąrašinis balsavimas*[127] (scrutin de liste).

---

[127] Tai vis dėlto nėra absoliutiškai būtina, nes tyrinėdami svarbiausias proporcinio atstovavimo sistemas, matom jų tarpe bent vieną, kurioj kiekvienas rinkikas iš tikrųjų gali balsuoti tiktai už vieną kandidatą. Bet Prancūzijoje šitas klausimas kyla tokioj plotmėj. [Atvirkščiai, Danijos 1920 m. balandžio 11 d. rinkimų įstatymas nustato kompromisą tarp vienvardinio balsavimo ir sąrašinio balsavimo. Balsavimas įvyksta departamentais, bet egzistuoja ir arondisementų apygardos, kaip „kandidatūrų kadras“. Faktinai, niekas negali būti kandidatu, nebūdamas pateiktas arondisment'e; arondisment'o kandidatas turi būti pastatytas sąrašo

Veikiant antrajai sistemai, rinkimų kolegijai pavedama išrinkti tam tikrą atstovų skaičių, proporcingą jos gyventojų skaičiui, ir kiekvienas rinkikas turi teisę pažymėti savo balsavimo kortelėj tiek vardų, kiek atstovų reikia išrinkti. Tokiu būdu jis sudaro kandidatų sąrašą, už kuriuos paduoda savo balsą. Atvirkščiai, vienvardinei sistemai veikiant, rinkimų kolegija turi išrinkti tiktai vieną atstovą, ir todėl kiekvienas rinkikas balsuoja tiktai už vieną kandidatą. Kiekvienas iš šitų būdų turi neginčijamų patogumų ir nemažiau aiškių trūkumų[128].

Sąrašų sistemos naudai galima pateikti įvairius, o taip pat ir patraukiančius samprotavimus[129]:

1) Jis padidina ir tam tikru atžvilgiu pakelia kiekvieno rinkiko teisę leisdamas jam rinkti ne vieną, bet kelius atstovus.

2) Jis savaime suteikia rinkimams didesnės politinės vertės ir reikšmės. Kad jo vardas gautų balsų daugumą provincijoje arba departamente, kandidatas arba kandidatų grupė turi pakankamai išplėsti savo programą ir savo pažiūras ir iškelti jas aukščiau vietinių reikalų. Dauguma klausimų, liečiančių visą departamentą, be abejo liečia bendrus visos šalies interesus. Sąrašinis balsavimas atrodo galįs parodyti esančias tautoje didžiąsias nuomonių sroves, todėl jis bus geriausia priemonė sudaryti Atstovų Rūmuose tai stipriai ir glaudžiai daugumai, kuri reikalinga geram parlamentinio valdymo funkcijonavimui.

3) Jis geriau, negu vienvardinis balsavimas, patikrina rinkimų laisvę ir apsunkina rinkimų korupciją. Administracinis spaudimas sunkiau įvykdomas platesnėje apygardoje; duosnumas ar piniginės dovanos, kuriomis kandidatas stengiasi gauti

---

priešakyje su 1 nr. kiekviename kandidatūros arondisment'e. Bet savo rinkimų lapely rinkikas pažymi savo pirmenybes, nepaisydamas arondisment'o kitiems departamentinio sąrašo kandidatams ir net gali sustatyti savo pirmenybes pagal 2, 3, 4, 5 nr. nr. ir t. t. Dėlto departamento rinkimų biūro skaičiavimas yra sudėtingas. Be to, įstatymas leidžia valstybės sąrašus, ir šitie papildomieji mandatai paskirstomi tarp partijų pagal balsų sumą, gautą visoje šaly. Naujas įstatymas kliudo susijungti rinkimams ir pateikti fiktyvius sąrašus *(Berlingske Tidende,* 20. 4. 11 d.)].

[128] Suprasti tai, kas toliau eina, reikia žinoti, kad Prancūzijoje sąrašinis balsavimas veikia principiškai departamentais; vienvardinis balsavimas suponuoja mažesnę apygardą, Prancūzijoj paprastai arondisement'ą.

[129] Jie labai aiškiai ir įtikinančiai buvo išdėstyti Constans'o pranešime, skaitytame Atstovų Rūmuose 1885 m. birželio m. 6 d. posėdy *(J. off.* VI/7 *Dėb. parl.,* 1016 p.).

balsų, išnyksta savaime, kai rinkimų apygarda apima visą departamentą, jau vien todėl, kad šitos išlaidos turi būti labai stambios, kad būtų vaisingos.

Iš tų privalumų, kurie pastebimi sąrašiniame balsavime, vieni yra aiškūs, kiti labai abejotini; bet jis turi ir neginčijamų trūkumų; jie metasi į akis, kai pereinama iš teorijos į praktiką. Tai, iš tikrųjų, švelnus ir ištobulintas įrankis, mažai tinkąs visuotinam balsavimui. Jis nepritaikintas dideliam rinkikų skaičiui. Daugelis jų, gal būt, net dauguma, užtektinai ir asmeniškai nepažįsta įvairių departamento statomų kandidatų. Jie visai negali sudaryti sąrašo savo pasirinkimu ir neturi galimybės sėkmingai kontroliuoti sąrašų, sudarytų įvairių partijų rinkimų komitetų. Tikrenybėje, kandidatų sąrašą praveda pirmieji jo vardai *(sąrašo galva,* kaip sakoma), kuriuos kiekviena partija rūpestingai išrenka tarp plačiai žinomų departamente žmonių. Po jų priedanga daugelis rinkikų balsuoja už sekančius nepažįstamus kandidatus. Bet tuo pačiu iškreipiama reprezentacinis valdymas, toks, kaip jis buvo aukščiau apibūdintas[130]. Jei šitas režimas tikrai reikalauja, kad išrinktas atstovas turėtų pilną apsisprendimo laisvę, galimybę pakeisti debatų įtakoje tas pažiūras, kurias jis dėstė savo rinkikams, tai ar nereikalinga, kad rinkikai žinotų, jų renkamojo kandidato asmenybę ir būdą, o ne vien tiktai bendrą ir neaiškų jo nuomonių išdėstymą rinkimų metu?

Svarbiausias vienvardinio balsavimo patogumas tas, kad juo visi gali lengvai naudotis: jis tikrai duoda rinkikams galimybės asmeniškai rinkti. Jis prieinamas visiems. Kandidatai, kurie statomi arondismente, daugumai nėra svetimi. Juos visi pažįsta, ir tai yra jų pasisekimo sąlyga. Kiekvienas rinkikas, balsuodamas už kurį nors, renka žmogų, kuriuo jis pasitiki. Be abejo, balsavimas arondismentais susiaurina rinkimų horizontą. Grynai vietiniai interesai galės dažnai jiems virsti svarbiausiais. Bet tai net patinka tiems, kas nori įstatymų leidžiamųjų susirinkimų pagrindan dėti interesų atstovavimą. Iš kitos pusės, jis geriau tinka miestams, negu sąrašinis balsavimas, kuris labiau tinka kaimams. Pagaliau galima tvirtinti, kad jei koks nors bendras ir svarbus klausimas interesuoja visą šalį, tai kas-

---

[130] Aukščiau, I t., I d., 90 p. ir t.

dieninė pigi spauda lygiai supažindins su juo tiek apskričių, tiek ir departamentų rinkimų kolegijas. Pasilieka spaudimas ir korupcija, kurie čia lengvesni ir todėl pavojingesni. Bet įgaliojimų patikrinimas suteikia susirinkimams griežtą represijos priemonę, ir įstatymų leidžiamoji galia gali sėkmingai kovoti prieš šias suktybes, kaip tai rodo Anglijos pavyzdys[131].

Kad galima būtų svajoti apie suteikimą mažumoms reprezentacijos teisės, neužtenka, kad rinkimų kolegijai būtų pavesta išrinkti keletą atstovų; reikia dar (išskyrus kumuliatyvinį balsavimą), kad rinkimai įvyktų ne sulig *absoliutine dauguma,* bet sulig *reliatyvine dauguma*, arba sulig paprastu *didesniu balsų skaičium.* Pirmajai sistemai esant, kandidatas, kad būtų išrinktas, turi gauti mažiausia pusę plius vienas teisėtai paduotų balsų; esant antrajai sistemai, užtenka, jeigu kolegija renka tiktai vieną kandidatą, kad jis gautų daugiau balsų, negu kiekvienas kitas kandidatas; jeigu kolegija renka keletą atstovų, reikalinga ir užtenka, kad nebūtų prieš jį tiek kandidatų, kiek reikia išrinkti atstovų, gavusių daugiau balsų, negu jis, ir kad jis pats gautų daugiau balsų, negu kiekvienas kandidatas einąs po jo. Bet tos ar kitos sistemos priėmimas priklauso nuo kai kurių kitų sąlygų: svarbiausia, reikia išsiaiškinti, ar rinkimų kolegija yra paprastas balsavimo biūras, kur ateina paduoti savo balsus atskiri rinkikai, arba į ją reikia žiūrėti, kaip į tam tikrą organinį susirinkimą, kurio nariai yra rinkikai, ir kurio rinkimas yra sprendimas. Kuomet susirinkimas iš tikrųjų balsuoja, tikra to žodžio prasme, priima nutarimą, atsakydamas *taip* arba *ne* į klausimą, kurį jis turi išspręsti, žinoma remiamasi, pusė plius vienas balsuojančių; kaip jis vykdo *rinkimų* funkciją, renka tam tikrą asmenį, taip pat norima laikytis tos pačios taisyklės. Kuomet atskiri piliečiai kviečiami rinkti, niekas nekliudo sekti

---

[131] Štai ką sako Barrisson'as, *op cit.*, 38 p., apie *sąrašinį balsavimą* Australijoje: „Dar per anksti apibendrinti rinkimų sąrašais padarinius Australijoje, bet vienas kitas dalykas aiškus. Jis suteikia didžiausios jėgos kiekvienai veikliai politinei organizacijai, kaip parodė *Labour party* pasisekimas Queenslande, arba įtakingam laikraščiui, kaip atsitiko Viktorijoje. Ten, kur neveikia nė viena iš šitų dviejų jėgų, jis ragina daugybę asmenų išmėginti savo laimę kovoje, nereikalaujančioje nei sunkaus darbo, nei išlaidų, tokioje rinkimų apygardoje, kur kandidatas gali būti kontakte su dideliu rinkikų skaičium. Rinkikui sunku pasirinkti ilgame kandidatų sąraše, ir todėl kandidato pažinimas, kokiu būdu jis ten būtų pasiektas, suteikia jam žymios pirmenybės."

šituo paprastu sveiko proto diktuojamu dėsniu: kas gaus daugiausia balsų (koks bebūtų jų skaičius), turės pirmenybę prieš kitus.

Atrodo, kad romėnų bendrasis rinkimų principas buvo reliatyvinės daugumos principas, nors rinkimai įvykdavo *kūrijomis, centūrijomis ir tribomis,* kurios tačiau susidėdavo, tam tikrais atžvilgiais, iš organiškų grupių, ir kiekviena jų turėjo galutinuose rinkimuose tiktai vieną kolektyvinį balsą, kurį nustatydavo balsuojančiųjų narių dauguma. Šio principo buvo laikytasi bent ta prasme, kad kiekvienos sekcijos viduje gavęs daugiausia individualinių balsų kandidatas, buvo laikomas gavęs sekcijos visumos balsą, nors jis ir nebūtų surinkęs absoliutinės daugumos; kad būtų išrinktas taip pat užtekdavo, kad kandidatas gautų kolektyvinių balsų daugumą (centūrijų arba tribų). Bet Romos komicijų atžvilgiu dalykas buvo painesnis. Joms buvo pavesta daryti sprendimus, tikrąja to žodžio prasme, priimti įstatymus, spręsti baudžiamąsias bylas. Kai jos balsuodavo dėl *rogationes,* atsakydamos *taip* arba *ne,* buvo sprendžiama absoliutinė kolektyvinių balsų dauguma, kas yra visai suprantama. Toji taisyklė buvo taikoma teisminėms komicijomis ir, neskaitant keletos išimčių, įstatymų leidžiamosioms komicijoms. Vėliau toji taisyklė pradėta taikyti ir rinkimų komicijoms:kandidatas, kad laimėtų, turėjo gauti pusę plius vienas centurijų ar tribų balsų[132].

Kuomet Anglijoje buvo įvesta rinkimai į Bendruomenių Rūmus ir atsisakyta nuo fiktyvinio vienbalsumo, kurio iš pradžios buvo laikomasi, tam tikru atžvilgiu, instinktyviai buvo priimta reliatyvinės daugumos dėsnis. Tai liko anglų teisės dėsniu, net vienvardinėj balsavimo sistemoj ir jis atrodo toks aiškus anglų teisininkams, kad jie skelbia tą dėsnį, nesistengdami jo pateisinti[133]. Į senuosius prancūzų Generalinius Luomus atstovai buvo renkami taip pat reliatyvine dauguma.

---

[132] Mommsen, *Römisches Staatsrecht,* III, I t., 408, 412, 304 p., 3, 412 past.

[133] Stephen, *Commentaries on the laws of England,* 13 Archibald Brown'o leid., III t., 310 p.: „Balsavimo (poll) rezultatas gaunamas suskaitant balsus, paduotus už kiekvieną kandidatą, ir tuomet valdininkas skelbia kandidato arba kandidatų, atsižvelgiant į duotąjį atsitikimą, gavusių daugumą, vardus. Balsams lygiai pasiskirsčius, bet tiktai šituo atveju, jeigu valdininkas pats yra rinkikas įtrauktas į rinkikų sąrašą, jis paduoda savo balsą".

Bet romanistų ir kanonistų įtakoje susikūrė kitokia koncepcija. Buvo samprotaujama taip: rinkimų kolegija sudaro vieną kūną, o kūnas negali norėti ko kito, negu didesnė jo narių dalis, nesant vienbalsumo. Tas išėjo iš romėnų teisės ir kanonų teisės tekstų. Imperijos laikais (nekalbant apie dekadanso periodo *defensores civitatis)* vieninteliai, formaliniu atžvilgiu, išlikę rinkimai, buvo Senato ar Kūrijos rinkimai; visiems Kūrijos aktams buvo reikalingi *major pars balsų*[134]. Taip pat ir klasikinėje kanonų teisėje, kur rinkimai buvo dažni, paprastai rinkimų kolegija būdavo kapitula (katedros arba kolegijos). Visi kapitulos aktai turėjo būti sprendžiami absoliutine dauguma[135] ir 1215 m. Latrano Consiliumas aiškiai reikalavo rinkimams *major pars capituli* balsų[136]. Šita sistema į rinkimus žiūri, kaip į korpuso, rinkimų kolegijos aktą, o ne kaip į rinkikų individualių ir sudėtų balsų padarinį. Šita sistema buvo priimta Prancūzijoje rinkimams į 1789 m. Generalinius Luomus[137], ir po to ji liko vyraujančia prancūzų viešojoje teisėje.

Tačiau legislacijoms, kurios principiškai reikalauja absoliutinės daugumos, dažnai tenka pasitenkinti, kaip blogiausia išeitimi, reliatyvine dauguma. Be abejo, kartais jos reikalauja daug kartų balsuoti, kol koks nors kandidatas gaus absoliutinę daugumą: jos tikisi, kad tai bus pasiekta nuovargus. Bet tai implikuoja nedidelę rinkimų kolegiją, susidedančią iš kultūringų ir išmintingų žmonių. Tautos rinkimuose tas negali būti taikoma. Kartais įstatymas nustato, kad jeigu nė vienas kandidatas per pirmąjį balsavimą negavo absoliutinės daugumos, tai antram balsavime galioja tiktai tų dviejų kandidatų kandidatūros, kurie pirmą kartą gavo didžiausį balsų skaičių: vienas jų tuomet neišvengiamai gaus teisėtai paduotų balsų absoliutinę daugumą. Pagaliau vartojama dar trečias būdas (kuris ypač priimtas prancūzų įstatymų): antrajame balsavime išrinktas skaitomas gavęs reliatyvinę balsų daugumą.

---

[134] L. 19, D. *ad municip.* L. 1: „Quod major pars curiae fecit pro eo habetur ac si omnes egissent", L. 45, C. *de decurion.,* X t. 31 (rinkimai).

[135] *De his quae fiunt a majore parte capituli,* X, L. III, 11 t.

[136] C.*quia propter.* X, *apie rinkimus,* I, 6.

[137] Žiūr. mano *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 8 leid., 491 p. 1789 metais sausio m. 24 d. reglamentas vietoj reliatyvinės daugumos įvedė rinkimams į Generalinius Luomus absoliutinę daugumą, 47 str.: „Dauguma bus laikoma pasiekta pridėjus vieną balsą prie visų susirinkimo balsų pusės. Visi, kas gaus tokią balsų daugumą, bus laikomi išrink-

Amerikos Jungtinėse Valstybėse konkuravo reliatyvinės daugumos ir absoliutinės daugumos sistemos. Iš pradžios jos veikė anglų kolonijose prieš Revoliuciją, su tam tikra reliatyvinės daugumos pirmenybe: „Įstatymai tiksliai nenustatė kandidatui išrinkti reikalingų balsų proporcijos. Nebuvo nustatytas visais atvejais aiškus skirtumas tarp žodžių *dauguma* (majorité) ir *didesnis skaičius* (pluralité) prasmių; tai matyti iš statuto, kuris vartoja abudu terminu, kaip sinonimu. XVIII-to amžiaus vidury Connecticut'as paskelbė, kad visi valdininkai, kad būtų išrinkti, turi gauti paduotų balsų daugumą (absoliutinę); jeigu atsitiktų kitaip, apie išrinkimą turėjo spręsti susirinkimas (įstatymų leidžiamasis). Massachusetts, New-York'o New-Jersey, Pietų Karolinos ir Georgijos kolonijose, atrodo buvusi reikalaujama dauguma (absoliutinė). Kitose kolonijose, kaipo bendra taisyklė, užtekdavo paprasto didesnio skaičiaus (pluralité). Taip, Rhode-Island'as įstatymu nustatė, kad jeigu įvyktų „toks balsų pasiskirstymas, jog didesnė pusė negalėtų tiesiog pasisakyti už tam tikrą asmenį, tai vis dėlto asmuo, gavęs didžiausį balsų skaičių, bus paskelbtas išrinktu". Nėra jokios abejonės, kad šitie daviniai, cituoti pagal Connecticut'o ir Rhode-Island'o archivus, rodo, kad abi kolonijos, šiuo atžvilgiu, buvo tiesiog priešingos viena kitai; kai dėl kitų kolonijų, tai autorius nėra taip tikras[138].

Vėliau didesnio skaičiaus principas visai nugalėjo antrąjį. Štai ką sako vienas dabartinis Amerikos autorius: „Pagrindinė Amerikos rinkimų idėja ta, kad kiekvienas kandidatas, kad būtų išrinktas, turi gauti tam tikrą daugumą. Dabar beveik visur Jungtinėse Valstybėse išrinkimui užtenka reliatyvinės daugumos ir dėl to kandidatas gali būti išrinktas tiktai trečdaliu balsų; visiškai galimas daiktas, kad dviejų kitų kandidatų draugai susijungę galėtų nugalėti išrinktąjį. Tačiau devyniais atsitikimais iš dešimties tas, kuris gavo didesnį balsų skaičių, taip pat

---

tais. Nesant tokios daugumos, rinkimai įvyks dar kartą... Jeigu susirinkimo dauguma nebus nieko išrinkusi, tai renkantieji paskelbs du asmenis, gavusius daugiausia balsų, ir tiktai jie galės dalyvauti trečią kartą paskirtuose rinkimuose, ir tokiu būdu neteks balsuoti daugiau, kaip 3 kartus." Dabartiniai Prancūzijos įstatymai sukūrė mišriąją sistemą: iš pradžios stengiamasi sudaryti absoliutinę daugumą, kuri būtinai reikalinga, kad išrinktų per pirmąjį balsavimą; jeigu ji nepasiekiama (antrajame ar trečiajame balsavime), įstatymas pasitenkina reliatyvine dauguma.

[138] Bishop, *Elections in the american colonies,* 175 p. ir t.

turėtų daugumą, jeigu būtų tiktai du kandidatu. Šita sistema greita ir toki patogi, kad ji net taikoma prezidento rinkikų grupei, kuriuos turi išrinkti atskiros valstybės. Vieninteliai svarbūs rinkimai, kur dar reikalaujama absoliutinės daugumos, yra atsitikimai, kada nedaugely štatų įstatymų leidžiamasis organas renka gubernatorių, jeigu joks kandidatas negavo rinkimų kolegijos balsų daugumos, ir Jungtinių Valstybių senatorių rinkimai, kurie įvyksta įstatymų leidžiamojo organo sesijoje, kur lengva padaryti visa eilė balsavimų“[139].

Iš to galima būtų išvada, kad anglo-saksai, anglai ir amerikonai, priėmė reliatyvinės daugumos sistemą dėl jos praktiško patogumo, o visai ne dėl gilių politinių samprotavimų, kaip kai kurie tai norėtų išvesti.

III.

Maždaug iki XIX-to amžiaus pusės niekas, rodos, neabejojo, kad reprezentaciniame valdyme rinkikų dauguma turi aiškią teisę išrinkti visus tautos atstovus. Tai nereiškia, kad tuomet nebuvo žinomas ar suprantamas naudingas ir net būtinas opozicijų vaidmuo svarstomajame susirinkime, o tiktai buvo manoma, kad naturalus rinkimų apygardų įvairumas užtikrina opozicijai vietą parlamente, nes jeigu visoje šalyje mažuma turi reikšmės, tai neišvengiamai ji visgi bus dauguma tam tikrame rinkimų apygardų skaičiuje. Įvedimas vienos rinkimų apygardos, kuri apimtų visą tautą, kliudytų tokiam rezultatui pasiekti, bet šita sistema visai pamatuotai pripažinta neįvykdoma chimera kiekvienoje kiek didesnėje šaly.

Bet tarp 1840 m. ir 1850 m. pasireiškė priešingos koncepcijos ir siekimai[140]. Jos iš pradžios pasireiškė kuklaus ir taikaus *mažumų atstovavimo* pageidavimo forma. Ar nebūtų teisinga ir gera palikti mažumoms iš anksto tam tikrą vietų skaičių, kurį

---

[139] Bushnell Hart, *Actual government*, 77 p.

[140] Klöti, *Die Proportionalwahl in der Schweiz*, 20 p., mano, kad Viktoras Considérant'as pirmasis išreiškė mintį apie proporcinį atstovavimą. Jis nurodo be senesniųjų straipsnių laikraščiuose *Démocratie pacifique* ir *Phalange* į Considérant'o veikimą Šveicarijoje pradedant nuo 1842 m. ir ypač jo rašinį, pavadintą: *De la sincérité du Gouverment représentatif, ou exposition de l'élection véridique,* laiškas, adresuotas 1846 m. Ženevos Valstybės Didžiosios Steigiamosios Tarybos nariams. Šitas kūrinėlis atspausdintas Züriche 1892 m.

dauguma įstatymo keliu rastų reikalingu joms duoti, kurias mažumos galėtų laimėti kiekvienoje apygardoje, jei tiktai pasiektų tam tikro balsų skaičiaus ir būtų gerai disciplinuotos? Bet tai buvo tik pirmas žingsnis ir greit buvo prieita prie *proporcinio atstovavimo* teorijos, tai yra prie taisyklės, pagal kurią vienos rinkimų apygardos vietos turi būti padalintos tarp įvairių partijų, dalyvaujančių rinkimuose, proporcingai rinkikų skaičiui, balsavusių už kiekvieną[141]. Šita idėja paprastai buvo reiškiama, kaip teisingumo ir protingumo reikalavimas. Lengva buvo paveikti kilnius protus nurodant, kad rinkimų apygardoje, kuri renka keletą atstovų, balsuojant sąrašais ir absoliutine balsų dauguma *(mažoritarine* sistema, kaip išsireiškiama paplitusiu barbarizmu), viena partija užima visas vietas, o mažuma, kuri yra beveik lygi daugumai, ir kuriai trūksta tik keleto balsų, negauna nė vienos. Buvo paimta vaizdinga Mirabeau frazė, suteikiama jai tokia prasmė, kurios ji iš pradžios visai neturėjo[142], ir iš jos išvedama ta politinio mokslo aksio-

---

[141] Kad taisyklingai veiktų, šita sistema numato didelės rinkimų apygardas, kurių kiekviena skiria gan didelį atstovų skaičių. Viena kolegija čia būtų idealas. Svarbus ir sunkus klausimas, kaip pamatysime, yra tas, kaip nustatyti balsų skaičiaus *minimumą,* kurį turi gauti partija, kad gautų teisę į vieną vietą.

[142] Klöti, *op cit.,* 178 p., *1 past.:* „Reprezentacinius susirinkimus galima lyginti su geografijos žemėlapiais, kurie turi atvaizduoti visus šalies elementus ir jų proporcijas, ir svarbesnieji elementai neturi panaikinti mažiau svarbius." Cituotas sakinys yra visai kitoks pas Mirabeau, *Oeuvres de Mirabeau,* Mérilhou leid., I t., 6 p. Ten skaitome „Kokio nors junginio reikšmę dar sunkiau nustatyti tokiai tautai, kuri, kaip prancūzų, padalinta į tris luomus, kurie, susijungdami tautos korpuse, įeina į kiekvieną susirinkimą, tiktai atsižvelgiant į reliatyvinį jų svarbumą. *Luomai tautai yra tas pats, kas sumažintas žemėlapis fiziniam plotui; didelis ar mažas nuorašas visuomet turi turėti tas pačias proporcijas, kaip ir originalas."* Šitas sakinys, paimtas iš kalbos, pasakytos Mirabeau Provanse 1789 m. sausio m. 30 d., kuomet buvo ruošiamasi rinkimams į Generalinius Luomus, aiškiai rodo tikslą, kurio jis siekia. Jis protestavo prieš atskirą trijų luomų atstovavimą Generaliniuose Luomuose, suteikiant kiekvienam iš jų lygios įtakos. Taip jis ir sako toliau (8 p.): „Tautos čia nėra (Generaliniuose Luomuose), jeigu lygios reikšmės junginių atstovai nebus lygūs ir savo skaičium. Tauta negali būti surišta jokiu pageidavimu, jeigu lygių junginių atstovai nėra lygūs balsuojant". Bet Mirabeau yra vienas tų žmonių, kurie geriausiai jautė, kokios teisės reikalingos daugumui, ir keista nurodyti jį, kaip proporcinio atstovavimo šalininką. Štai ką jis dar sako toje pačioje kalboje, 6 p.: „Kada tauta neturi atstovų, kiekvienas individas pats išreiškia savo norą. Esant tautai perdidelei, kad susirinktų į vieną susirinkimą, ji sudaro keletą susirinkimų, ir *visi kiekvieno susirinkimo individai, perduoda vienam teisę balsuoti už juos".* Tai yra pati vienvardinio balsavimo formulė, forma, tiesiog priešinga proporciniam atstovavimui.

ma, kad reprezentacinis susirinkimas, jau vien dėl savo prigimties, turi būti teisingas veidrodis, kuriame pilnai atsispindėtų rinkimų kolegija su įvairiais ją sudarančiais elementais t. y. ne vien dauguma, bet ir mažuma. Jis privalo turėti tuos pačius elementus, kaip ir rinkikų kolegija, žinoma, sumažintame kieky, bet išsaugojant visą jų tarpusavio reikšmę.

Šis tariamasis principas pritraukė daugelį protų ir prasidėjo veikli ir atkakli propaganda: daug kam jis virto politine dogma. Šiuo klausimu yra gausinga ir įžymi literatūra[143]. Svarbiausiose laisvose valstybėse įsisteigė asociacijos šiai idėjai įgyvendinti; ir iš tikrųjų, anot vienų, ji vis labiau ir labiau įsivyrauja, tikrai progresuodama, o anot kitų, ji plinta lyg užkrečiamoji liga. Gudrūs žmonės pasistengė jai suteikti tikslią ir praktišką formulę. Tiesa, tai nevisuomet buvo teisininkai ar politikai — filosofai; dažniausiai tai buvo matematikai, kadangi pirmiausia reikėjo išspręsti matematišką problemą. Prisipažįstu, kad man vien to fakto užtektų, kad nustočiau pasitikėjimo visa šita sistema, nes manau, kad juridinis protas visai skiriasi nuo matematinio proto ypač atsimindamas subtelius apskaičiavimus, kuriais matematikai kitados aiškino Civilinio Kodekso 757 straipsnį, kuomet ėjo ginčas tarp keleto neteisėtų vaikų ir jų teisėtų brolių bei kitų giminaičių. Bet, kaip toliau pamatysime aš turiu prieš proporcinį atstovavimą rimtesnių argumentų.

Pats proporcinio atstovavimo principas man atrodo klaidingas ir iliuzorinis. Reprezentacinis valdymas, faktinai, yra

---

[146] Ypatingai aš cituosiu: *„La représentation proportionelle,* įstatymų leidimo ir palyginamosios statistikos studijos, paskelbtas proporcingam atstovavimui tyrinėti Draugijos pastangomis, Paryžius, 1889 m.; E. Naville'o darbai ir specialiai: *La question électorale en Europe et en Amèrique,* 2 leid., Ženeva, 1871 m.; *La démocratie représentative,* Paryžius, 1881 m.; — N. Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionelle,* 2 t., Paryžius, 1899; Dr. Klöti, *Die Proportionalwahl in der Schweiz, Geschichte, Darstellung und Kritik,* Berne, 1901. Šiame pastarajame darbe, kuriuo aš daug naudojausi, galima rasti plačią bibliografiją, 472 p. ir tol. Čia reikia prijungti Belgijos 1899 m. gruodžio m. 30 d. įstatymo priruošiamus darbus, kurio svarstymas Atstovų Rūmuose tęsėsi nuo 1899 m. rugsėjo m. 12 d. ligi lapkričio m. 24 d. ir Senate nuo 1899 m. gruodžio m. 12 d. ligi 22 d.; — Robin, *Les applications récentes de la R. P.* 1911 (tezė); — Gino Bandini, *La riforma elettorale con la rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche,* Roma, 1910; — Joseph Barthélemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge,* 1912; — *[Hugh Cecil: Proportional Representation, Contemporary Review,* 1919 m. gruodžio mėn., 609 p.].

daugumos valdymas. Iš esmės jis pagrįstas ta idėja, kad šalies valdymas tam tikrą laikotarpį (įstatymų leidžiamojo organo kadenciją) priklausys atstovams, kuriuos tam tikslui išrinks rinkikų dauguma. Jeigu visa šalis sudarytų tiktai vieną rinkimų apygardą, tai dauguma turėtų aiškią teisę skirti visus atstovus, kaip ji skiria vykdomosios galios reiškėją ar reiškėjus ten, kur jie skiriami tautos balsavimu. Dauguma tokiu būdu valdytų per savo atstovus svarbiausią valdymo sritį, t. y., įstatymų leidimo sritį, kaip ji valdo vykdomosios valdžios sritį per savo išrinktą prezidentą ar direktorius. Dauguma pati leistų įstatymus reprezentaciniu būdu, kaip ji pati būtų leidusi įstatymus, jeigu įstatymų leidžiamoji valdžia būtų tiesiog tautos vykdoma. Šitoje sistemoje, privestoje net ligi kraštutinumo, nėra jokio neteisingumo mažumos atžvilgiu, nes dauguma naudojasi tiktai savo aiškia teise ir niekuo daugiau. Todėl nereikia primygtinai nurodinėti į šį tariamą neteisingumą, ir net proporcinio atstovavimo gynėjai beveik atsisako nuo šito priekaišto. Štai kaip tai buvo išreikšta Belgijos parlamente kalbėtojo, kuris, gal būt, geriausiu būdu apgynė teisingumo ministerio van den Heuvel'io įstatymo projektą: „Vyriausybė pateikė proporcinį atstovavimą kaip teisingumo dalyką. Ar ji kalbėjo apie absoliutinį, filozofinį, moralinį arba teologinį teisingumą? Bet tai prileisti — reikštų suteikti proporciniam atstovavimui niekuo neįrodomą turinį. Šitame ginče nėra kalbos apie tą absoliutinį teisingumą, kurio taisyklės turi viešpatauti nesikeisdamos ir nuolatos visose šalyse ir visais laikais. Pats parlamentinis režimas turi tiktai reliatyvinės vertės: jis geras vienai tautai ir gal nieko nevertas kitai. Tad, kaip galima kalbėti, kad Parlamento narių rinkimų būdas išeina iš absoliutinių ir nekeičiamų dėsnių? Bet reikia pripažinti, kad šiuo laiku, mūsų šaly proporcinio atstovavimo sistema daugiausiai atatinka parlamentinio valdymo reikalavimus. Ji yra politinis teisingumas“[144].

Bet ar tas reiškia tvirtinti, kad reprezentacinis susirinkimas, susidedąs tik iš daugumos atstovų, yra gerai sudarytas? Tai būtų blogiausias susirinkimas. Reprezentacinis režimas savo esme yra debatų ir laisvų diskusijų režimas, o negalima

[144] Atstovų Rūmai, 1889 m. rugsėjo m. 27 d. posėdis, *Annales parlementaires belges*, 2666 p.

naudingai ginčytis, ir dėl to daromi dažnai neišmintingi sprendimai, jeigu nėra kas prieštarauja. Daugumos, be opozicinės mažumos, valdymas gali būti pavojingiausias iš visų valdymo būdų. Naudinga ir net būtinai reikalinga, kad kiekviena rimta ir padori partija galėtų kalbėti ir reikšti savo nuomones Parlamente. Bet tam reikalui neturi reikšmės jos atstovų skaičius. Kaip jau minėjau, nėra tokios šiek tiek žymios mažumos, kuri nesudarytų daugumos nors keliose rinkimų apygardose, ypač prie vienvardinio balsavimo sistemos. Čia mažuma galės pravesti savo pasirinktus kandidatus; tai jos reikalas pasirinkti vadus ir naudingiausius atstovus, kad pravesti juos apygardose, kuriose ji vyrauja. Net pirmuoju antrosios Imperijos periodu penki respublikonai *(Penketas)* sugebėjo įeiti į įstatymų leidžiamąją kolegiją ir jų gabumų bei drąsos, bei nenuilstamų balsų užteko tam, kad respublikonų partijos reikalavimai ir priekaištai garsiai skambėtų. Kol mažuma yra mažuma, jos teisėtas vaidmuo ne tas, kad reikalautų sau dalyvavimo valdyme, o kad stengtųsi rasti šalininkų ir virsti dauguma[145]. Pati proporcinio atstovavimo istorija rodo, kad toks nugalėjimas visai nėra negalimas; visose šalyse, kur priimtas proporcinis atstovavimas, jis įsigyveno tik veiklios ir drąsios mažumos dėka, veikusios per savo atstovus, išrinktus mažoritarine sistema.

Proporcinio atstovavimo tezė, jei į ją žiūrėti kaip į teisę, gali būti pamatuota tik tuomet, jei atstovavimo teisė priklausytų patiems individams; priėmus šią tezę, neprieinant dėl praktiško negalimumo ligi be galo mažo skaičiaus, mažumos atstovavimas būtų neišvengiamas. Bet mes atmetėme šitą koncepciją ir įrodėme, kad teisė skirti tautos atstovus priklauso visai rinkikų kolegijai, kad šios kolegijos padalinimas į atskiras rinkimų kolegijas išeina tiktai iš praktiško reikalingumo ir nesuteikia jokios individualinės teisės rinkikams, kurie visuomet veikia visos kolegijos vardu.

---

[145] Dažnai cituojamame Sidney Low kūriny randama puikus mažoritarinės sąvokos, sukombinuotos su partijos sąvoka, apibūdinimas, nors autorius ir turi tam tikrą silpnybę proporcinio atstovavimo atžvilgiu, „Tikrenybėje, kaip sakė Cobden'as, mažuma turi tiktai vieną teisę, būtent teisę daryti visas pastangas, kad taptų dauguma savo ruožtu, o kol jai tas nepasiseks, ji turi sutikti su savo bejėgiškumu ir pašalinamumu".

Pasilieka dar antra idėja, kurią atkakliai pabrėžia proporcionalistai: atstovų susirinkimas turi būti nors mažame maštabe tikslus jo atstovaujamos rinkikų kolegijos atvaizdas. Tai atrodo tam tikra prasme neginčijama, bet čia vis dėlto yra klaida. Šita aksioma būtų teisinga, jeigu įstatymų leidžiamo susirinkimo funkcija būtų vien atstovavimas. Tokia, be abejo, turėtų būti renkamojo patariamojo susirinkimo funkcija. Panašus sudarymas, iš tikrųjų, turėtų tiktai vieną tikslą: įvesti į susirinkimą, vadinasi, ir į debatus, visų skirtingų interesų ir visų rimtų nuomonių, esančių tam tikroj rinkikų kolegijoj, kurios nuomonės klausiama, atstovus. Norima, kad aukščiausioji valdžia, kuri spręs klausimą, išklausytų visas nuomones, ir išspręstų, nuodugniai žinodama dalyką. Bet reprezentaciniai įstatymų leidžiamieji susirinkimai egzistuoja ne vien diskusijoms; jie ne tiktai svarsto, bet ir nutaria ir tuo vykdo suvereniteto atributą. Tai yra esminė jų funkcija, ir patys proporcionalistai pripažįsta, kad spręsti ir nutarti turi dauguma[146]. Todėl įstatymų leidžiamieji susirinkimai turi būti sudaromi *mažoritariniu principu,* o ne grynai patariamųjų susirinkimų būdu, kad daugumai būtų užtikrinta galutino sprendimo teisė[147]. Mes tuojau pamatysime, kaip buvo stengiamasi sugriauti šitą argumentą; bet tikrenybėje jis atrodo esąs sprendžiamos reikšmės. Tose šalyse, kur veikia legislatyvinis *referendumas,* proporcinis atstovavimas dar mažiau suprantamas[148], nes rin-

[146] Klöti, *op cit.,* 21 p., pagal Considérant'ą: „Considérant'as smarkiai kritikuoja dabartinės „barbariškos" rinkimų sistemos ydas; jis aiškina jų buvimą tuo, kad neatsižvelgiama į skirtumą, esantį tarp *balsavimo* (sprendžiamojo balsavimo — vote délibératif décisif) ir *rinkimų* (atstovaujamojo balsavimo — vote représentatif). Kuomet susirinkime svarstomos kokios nors priemonės ir galų gale jos priimamos, tai, žinoma, mažuma turi pasiduoti daugumai *(vote délibératif, décisif).* Atvirkščiai, atstovaujamame balsavime (vote représentatif) nėra kalbos apie kokio nors klausimo išsprendimą balsavimo keliu, bet apie sprendimo teisės, priklausančios principiškai visiems piliečiams, perdavimą mažesniam piliečių skaičiui, kurie yra tinkamesni ir gabesni". Visiems aišku, kad *atstovaujamasis balsavimas (vote représentatif)* yra tiktai priemonė prieiti prie *sprendžiamojo balsavimo (vote décisif)* ir todėl, kad dauguma vyrautų pastarajame, reikalinga, kad ji vyrautų taip pat ir pirmajame balsavime. Plg. Helleputte Belgijos Atstovų Rūmuose (1899 m. rugsėjo m. 15 d. posėdis, *Ann. parl.,* 2547 p.): „Garsi proporcionalistų taisyklė, kuri mums taip dažnai kartojama: *svarstymas priklauso visiems, nutarimas — daugumai.*"

[147] Ir mūsų nuomone, įvairių interesų atskiras atstovavimas atitinka patariamųjų, o ne įstatymų leidžiamųjų susirinkimų dvasią, aukšč. I t., I d., 274 p.

[148] Tyrinėdamas dalykus visai kitokiu atžvilgiu, Šveicarijos profesorius Hilly tvirtina, kad proporcinis atstovavimas Šveicarijoje visai ne-

kikų dauguma gali atmesti tuos įstatymus, kurie neatatiks jos valią; čia ji dar gali trukdyti daugumos norimųjų įstatymų priėmimą tautos iniciatyva.

Man rodosi, kad paslėptos proporcinio atstovavimo atsiradimo ir išsiplėtimo priežasties reikia ieškoti visai kitokiose idėjose; ji man atrodo glūdi daug žemesniuose samprotavimuose, negu tie, kuriuos skelbia proporcinio atstovavimo šalininkai. Ji, man rodosi, remiasi ta mintimi, kad narių vietos Parlamente (o taip pat kitos viešosios tarnybos), kaip bendra garbingų, įtakingų ir apmokamų vietų suma, teisingumo ir lygybės dėliai, turi būti padalintos tarp visų partijų, proporcingai jų reikšmei. Tai lyg teisinga pataisa amerikonų taisyklei: „grobis nugalėtojui!“ Tai kompromiso ir politinės tolerancijos vaisius, taip skirtingas nuo griežtų pereitų laikų pažiūrų, kuris skiria tam tikrais atžvilgiais, dabartinį parlamentarizmą. Šita mintis išreiškiama ta pačia formule, kuria noriai naudojamasi, kritikuojant ir smerkiant mažoritarinę sistemą: sakoma, kad prie tos sistemos „dauguma turi viską, o mažuma nieko“[149]. Ši idėja, diskutuojant Belgijos įstatymą, buvo visai atvirai išreikšta Woeste's: „Jeigu jūs manote, kad Parlamentas yra, kaip aš pasakyčiau, lyg koks obuolis, kurį dalyviai turi pasidalinti pagal savo apetitą, tai tada aišku, kad proporcinis atstovavimas yra absoliutiškai teisingas. Bet taip tik atrodo. Bet jei žiūrėti, kad parlamentas, iš vienos pusės, yra skirtas kontroliuoti vyriausybę, o iš kitos — suteikti tvirtą pamatą socialiniams interesams, viešajai tvarkai ir teisingumui ginti, tai tada proporcinis atstovavimas yra didžiausi neteisybė, nes suskaldydamas parlamentą į atskiras grupes, jis atima galimybę rūmams padėti vyriausybei atlikti savo misiją“[150].

---

naudingas, nes įstatymų leidžiamasis referendumas jau yra pakankama garantija prieš mažoritorine sistema išrinktus susirinkimus, Klöti, *op cit.*, 185 p.

[149] Žiūr., pavyzdžiui, šitus Bertrand'o žodžius Belgijos Atstovų Rūmuose, pasakytus 1889 m. rugsėjo m. 15 d., *Ann. parl.*, 2596 p.: „Jeigu teisybė yra Hellepute'o pusėje, tai mažuma neturi teisių; reikėtų būti logingu ir padaryti iš visos šalies vieną rinkimų kolegiją. *Tokiu būdu stipriausioji partija turėtų visas 152 vietas, o mažuma nieko.*“

[150] 1899 m. rugsėjo m. 22 d. posėdis, *Ann. parl.*, 2643 p. Net proporcionalistų formulėse šita partijų idėja nuolat kartojama. De Trooz, vidaus reikalų ministeris, gruodžio 12 d. posėdy Belgijos Senate (*Ann parl.*, 39 p.) pasakė: „Proporcinis atstovavimas pilnai taikomas įstatymo pro-

Bet išeikime iš principų srities ir pažiūrėkime, kokie gali būti proporcinio atstovavimo politiniai ir praktiški padariniai, kokias tendencijas jis ruošia ateičiai. Man ypač rūpi du samprotavimai.

Padidindamas mažumos jėgas daugumos sąskaiton ir tuo pačiu padidindamas nuomonių įvairumą rūmuose, proporcinis atstovavimas apsunkins įstatymų kūrimą. Įstatymų projektai bus priimami ne taip lengvai ir jiems pravesti teks padaryti įvairių pakeitimų, kurių kiekvienas bus daromas kaip nusileidimas kokiai nors mažumos frakcijai, tuo pat laiku sudarydami nukrypimus (kartais net į priešingą pusę) nuo projekto autoriaus priimtų principų, panaikindamas darnias jo kombinacijas. Tiesa, į šitą neišvengiamą padarinį nurodoma, kaip į vieną iš svarbiausių proporcinio atstovavimo nuopelnų: „Tautos atstovavimo uždavinys yra suderinti viename įstatymo tekste įvairias piliečių pažiūras, kad galima būtų tenkinti jie visi arba bent pusė plius vienas. Iš pačios dalykų santvarkos eina, kad kiekvienas įstatymas turi būti susitarimo aktas. Ypač demokratinėse šalyse įstatymų leidimas kompromiso keliu yra vienintelis tiesus kelias, tikriausiai vedąs į civilizaciją ir pažangą, nors lėtai, bet be atodairos, o tai yra greičiausias kelias. Šis neginčijamas faktas buvo pastebėtas Amerikos štatuose, kaip skatinąs įvesti proporcinį atstovavimą“[151].

Nors mes dar esame labai toli nuo tos kilnios idėjos, kad įstatymas tai ne tik suverenumo aktas, bet taip pat turi būti ir teisingumo norma[152], visgi šiuose žodžiuose yra, nors ir perdėto, teisybės elemento. Tiesa, kad kiekviena reforma turi būti pakankamai subrendusi, kad galėtų būti naudinga, ir, iš kitos pusės, principas, esantis jos pagrinde, turi pakęsti įvairius aprėžimus, kad būtų priimtas vidutinių žmonių. Bet ar tai reiškia, kad iš anksto reikia organizuoti įstatymų leidžiamąją galią tokiu būdu, kad šitie nukrypimai padaugėtų, ir kad jau ir

---

jekte. Kiekvienoje tiek Rūmų, tiek Senato rinkimų apygardoje partijos galės *dalyvauti atstovavime,* pagal jų jėgą... Visos partijos traktuojamos lygiai. Kiekviena *gauna kaip tik tą atstovavimo dalį,* į kurią jos moralinės jėgos jai duoda teisės ir jokios pirmenybės neduodama stipresnei partijai.“

[151] Klöti, *op. cit.,* 190 p. Autorius cituoja iš tikrųjų šita prasme vieną vietą iš Čikagos *Proportional Representation Review.*

[152] Plg. Saripolos, I t., 136 p.; Joseph Barthélemy, *L'organisation du suffrage,* 641 p.

taip sunkus įstatymų kūrimas taptų dar painesnis? Per ankstyboms reformoms, neapgalvotiems balsavimams, kraštutiniams nutarimams, neatatinkantiems tautos norą sutrukdyti, reprezentacinis valdymas įsteigė, pagal bendrą teisę, kaip išmintingą ir pakankamą apsaugos priemonę, dviejų Rūmų instituciją. O padvigubinti ją, šiuo atžvilgiu, per proporcinį atstovavimą, reikštų iš vaistų padaryti tikrus nuodus, įvesti netvarką ir nusilpninti įstatymų leidžiamąją galią[153]. Jau nuo 1895 m. aš nurodinėju į šitą naturalų nesuderinamumą tarp dviejų Rūmų sistemos ir proporcinio atstovavimo[154]; šia sistema manoma nusilpninti vienerių Rūmų reikšmę; tačiau vaistai čia gali būti blogesni, negu pati liga.

Bet reprezentacinių susirinkimų funkcija nėra vien įstatymų leidimas. Parlamentinio valdymo šalyse jie (bent atstovų rūmai) dar sudaro, palaiko ir nuverčia kabinetą. Visiems žinoma, kokiose sunkiose aplinkybėse, daugely šalių veikia šita aukščiausioji reprezentacinio valdymo forma dėl netobulos politinių partijų organizacijos ir didelio jų skaičiaus. Pastovi dauguma ir homogeniškas kabinetas, šios normalios parlamentinio valdymo sąlygos, pasitaiko vis rečiau[155]. [Toks buvo proporcinio atstovavimo mėginimo, padaryto Prancūzijoje, einant 1919 m. įstatymu, vaisius: dauguma suskaldyta, partijos suvaidytos ir todėl pastovūs ir homogeniški kabinetai pasidarė vis retesni, ypač 1925 ir 1926 m. Belgijoje proporcinis atstovavimas, įrašytas nuo

---

[153] Tą pripažino karštas proporcinio atstovavimo šalininkas, Šveicarijos teisėjas Brenno Bertoni, Luganos apeliacinio teismo vice-pirmininkas, kurio labai įdomų laišką Defuisseaux skaitė Belgijos Parlamente: „Mano gerbiamas korespondentas, pasakė Defuisseaux, tyrinėja klausimą, ar proporcinis atstovavimas suderinamas su dviejų Rūmų institucija, ir jis nesvyruodamas skelbia, kad proporcinis atstovavims negali būti pritaikomas ten, kur yra dveji Rūmai. Jis sako, kad antrieji Rūmai visose šalyse — bendrai, yra konservatyvūs, ir kad nereikia sukurti antrojo konservatyvaus elemento rinkikų tarpe, nes pats proporcinis atstovavimas yra konservatyvus. — Iš savo pusės (tai yra ištrauka iš Bertoni laiško), aš kategoriškai neigiu, kad Šveicarija, turėdama savo federaliniame organizme dviejų Rūmų sistemą, galėtų pritaikinti proporcinį atstovavimą vieneriems rūmams". Atstovų Rūmai, 1899 m. spalių m. 6 d. posėdis; *Ann. parl.*, 2741 p.

[154] Žiūr. mano straipsnį, pavadintą: *Deux formes de gouvernement, Revue du droit public et de la science politique,* 1895 m.

[155] Bulgarijos Sobranijoje po pirmųjų proporcinių rinkimų joki partija viena neturėjo daugumos, *Temps,* 1914 m. sausio m. 14 d.

1921 m. į konstituciją, padarė negalimu parlamentinės daugumos susidarymą: 1925 m. gegužės mėnesį buvo konstatuotas absoliutinis negalimumas sudaryti vyriausybę, kuri būtų tikra, kad ras parlamento daugumos paramą, ir buvo manoma, kad naujų rinkimų paskyrimas nepakeistų padėties[156]]. Prie tokių aplinkybių, norėti rinkti atstovų rūmus pagal proporcinio atstovavimo principą, ar nereiškia griauti pačią sistemą? Ar tai nereiškia prie suirutės gaivalų, kuriuos duoda istorija ir tautos būdas ir kurių išvengti negalima, tyčia dar pridėti dirbtinus suirutės gaivalus? Šitos tiesos daug kartų buvo išreikštos ilgose ir įdomiose diskusijose, kurios įvyko Belgijos parlamente. Reikia stebėtis ramumu, su kuriuo parlamento proporcionalistai sutiko visas šitas išvadas. Jie tik tą teatsakė, kad jeigu šalyje yra tikra dauguma, proporcinis atstovavimas nekliudys jai pasireikšti, o jeigu jos nėra, tai ne sistema dėl to kalta: tartum galima neigti šitos sistemos išsklaidomąją jėgą, tartum ji neturi savyje, dėl savo prigimties, tendencijos vien prie laikinų skilimų Parlamento viduje! Daug kartų per šiuos debatus buvo nurodoma, kad pastovi ir normali šitos sistemos išdava bus *darbo kabinetai* (cabinets d'affaires), t. y., parlamentinio valdymo sustabdymas[157].

Tai dar ne viskas. Proporcinis atstovavimas dabar siūlomas tiktai rinkimams į įstatymų leidžiamuosius susirinkimus. Logika reikalauja, kad šitas principas (tarnybų pasidalinimas) būtų taikomas taip pat renkant vykdomąją galią, kur ji yra renkamoji ir kolektyvinė. Rašytojai — proporcionalistai dažniausiai atmeta šitą išvadą ir tam pateisinti randa gerų argumentų. Vėl iškeliamas principas, kuris sudarė prancūzų VIII metų įstatymų pagrindą, ir kurį taip dažnai kartojo brangus mūsų mokytojas Vuatrin: „Veikti turi vienas, galvoti turi daugelis"; pažiūrų ir kilmės vienumas, nesant asmenų vienumo, yra privalomas vykdomajai galiai[158]. Kai kurie net įtaria, kad

---

[156] [*Le Temps*, 1925 m. gegužės m. 5 d.: „Esant 79 socialistams ir 78 katalikams Atstovų Rūmuose, neskaitant 6 flamingantų ir 2 komunistų, kurie negali prisidėti sudarant daugumą, tiktai 22 liberalai gali nuspręsti kabineto orientaciją; bet jie atsisako bendradarbiauti tiek su socialistais, tiek ir su katalikais!"].

[157] [Plg. Joseph Barthélemy, *L'organisation du suffrage*, 3 dalis, VII sk., II t., *Proporcinis atstovavimas ir parlamentinis režimas*, 667 p.].

[158] Klöti, *op. cit.*, 217 p.

tie, kurie siūlo pritaikinti proporcinį atstovavimą vykdomosios galios organų rinkimams, daro tai norėdami diskredituoti pačią sistemą[159]. Net Šveicarijoje, kur visi kantonai turi kolektyvinę vyriausybę, aplamai imant, laikomasi šitų idėjų. Bet logika galinga. Šita sistema taip pat gera (arba bloga) vykdomajai galiai, kaip ir įstatymų leidžiamajai; patys šveicarai kartais tai pripažįsta[160], ir dviejuose kantonuose, būtent Zuge ir Tesine, kur buvo įvestas proporcinis atstovavimas vykdomajai galiai rinkti, padariniai buvo gan nepatenkinami[161]. Tokį režimą galima įsivaizduoti tiktai po pilietinių karų, kai nuvargusios kovojančios partijos meta ginklus ir laikinai susitaiko.

Ten, kur teisėjai renkami, kodėl ir jų rinkimams nepritaikinti proporcinio atstovavimo arba bent mažumų atstovavimo?[162]. Tai ir buvo padaryta kai kuriuose U. S. A. štatuose[163] ir Šveicarijos Zugo ir Tesino kantonuose[164]. Bet kas dar nemato, kad tai reikštų atimti teismui imperatyvinį ir bešališką jo pobūdį, sudarantį jo esmę, ir sugrįžti, tikriau sakant, nusmukti prie pirmykščių laikų arbitražo teismų? Tai primena mišriuosius teismus, sudarytus iš katalikų ir protestantų, įvestus Nanto ediktu nagrinėti paskutinėje instancijoje byloms, kuriose dalyvavo protestantai. Tai grėstų pilietiniu karu, kuris taip sunkiai pabaigtas; tai nėra taikos ir lygybės pusiausvyra.

Aš nenorėčiau nieko perdėti, nei piešti tamsiomis spalvomis; bet man atrodo, kad proporcinis atstovavimas grėsia pa-

---

[159] Saripolos, *op. cit.*, II t., 223 p.

[160] Klöti, *op. cit.*, 219 p. „Šiandien galima drąsiai atmesti vadinamojo kolektyvinės vyriausybės sąstato vienlytiškumo idealą. Tikrasis idealas čia yra tas, kad vyriausybė būtų sudaryta iš geriausiųjų ir vertingiausių žmonių, o tai pasiekti kaip tik sunkiausia, jei ji turi susidėti iš vienos partijos žmonių. Dažnai kritikuojama nuomonė, kad nevienarūšė vyriausybė negali sėkmingai atlikti savo uždavinių, nes jos nariai, priklausantieji mažumai, nuolatine opozicija kliudo jos vieningumui ir nuoseklumui administracijoje, jau praktikos sugriauta. Beveik visos mūsų kantonų ir konfederacijos kolektyvinės vyriausybės sudaro mišrų valdymą *(gemischte Regierungen)*, ir ji veikia dažnai geriau už vienarūšinį. Net parlamentinėse valstybėse, nuolat matome, kad *darbo kabinetai* yra produktingesni, negu kovos kabinetai.

[161] [Proporcinis atstovavimas veikė rinkimuose į Didžiąją Tarybą Tesine nuo 1893 m. ligi 1905 m. Radikali vyriausybė ir socialistų partija, kuri jį panaikino 1905 m., siūlo vėl jį įvesti 1920 m. birželio m. konstitucijos reformos projekte. *(Journal de Genève,* 1920 m. birželio m. 10 d.)].

[162] Klöti, *op. cit.*, 222 p.

[163] *Ibidem,* 231 p.

[164] *Ibidem,* 236 p.

čiam valdžios, politinio suvereniteto, principui. Įvedant jį į demokratiją, kur valdo pati tauta ar per išrinktuosius susirinkimus, atrodo lyg nė vienas tautos organas negalėtų veikti teisine savo valia, remdamasis tiktai tam tikros daugumos valia, ir kad įstatymų leidimas ir valdymas būtų galimi tiktai visoms partijoms sutikus. Taip daroma ne todėl, kad tikima, jog tiesos galybė ir jos aiškumo jėga suderins visas nuomones. Kaip tik atvirkščiai, kaip pasakė Hellepute Belgijos Parlamente, proporcinis atstovavimas kyla iš gilaus skepticizmo, kurio akyse visos nuomonės yra lygios. Jeigu kartais prieinama prie susitarimo, tai tiktai dėl nuovargio ir indiferentiškumo. Logiškai, proporcinis atstovavimas tai kelio pradžia, kuris baigiasi anarchija[165].

Bet ir neprieinant ligi paskutinių šitų institucijų logikos ribų ir nekalbant apie padarinius, kurie, laimei, dar toli, paprastos nuovokos turėtų užtekti šitai sistemai pasmerkti. Matyt tie, kurie ją teikia, tikisi, kad pritaikydami ją, atims tam tikrą vietų skaičių daugumai, kuri gali šiuo laiku įeiti į susirinkimą per rinkimus; be šito reforma neturėtų prasmės. Šis pakeitimas siūlomas tokiu momentu, kai įvairiose šalyse daugumos sugriūva ir veltui daromos pastangos jas sudaryti. Jeigu įstatymų leidėjai šiuo dalyku dabar būtų susirūpinę, politinis mokslas patartų jiems sustiprinti, jeigu galima, išrinktąją daugumą, o ne mažumas, kurių naudai dabar veikia visos pasaulio jėgos. Tai aiškinama, iš vienos pusės, minties nepriklausomybe, kurią sukūrė XVIII ir XIX-tas amžiai, ir kuri, kaip pastebėjo Bossuet, aiškindamas protestantų sektų įvairumą, neišvengiamai veda prie atskirų nuomonių ir *credo* padaugėjimo. Prie to prisideda dar naujenybių mėgimas, taip stiprus šių laikų žmonėse, o ypač prancūzuos. Čia turi reikšmės ir šmeižto drąsa ir palinkimas prie triukšmo, kuriais daugiausia laimi triukšmingos ir neatsakingos mažumos. Pagaliau, svarbiausia mūsų laikų jėga, kuri padidina visų šitų jėgų veikimą daugiausia kraštutinių partijų, t. y. mažumų naudai, — tai kasdieninė pigi spauda. Tai ne paradoksas; dabar reikia globoti daugumą.

---

[165] Belgijos Atstovų Rūmai, 1890 m. rugsėjo m. 22 d. posėdis, *Ann. parl.*, 2643 p. De Hellepute, 1899 m. rugsėjo m. 15 d., *ibid.*, 2587 p. — Žiūr. 5-tą šio veikalo leidimą prancūzų kalba, 281 psl., pastaba.

Kai pereinama prie proporcinio atstovavimo mechanizmo, sunkumai didėja ir kliūtys auga. Čia net pagal proporcinio atstovavimo gynėjų pareiškimus yra silpnoji sistemos vieta. Aš nenagrinėsiu (nors tai reikalinga) visų metodų, išgalvotų minėtam tikslui pasiekti. Belgijos Parlamente Defuisseaux pateikė nepaprastai ilgą jų sąrašą (ir tai dar nepilną), apibūdindamas svarbiausius[166], ir negalima skaityti to katalogo nesistebint šituo nepaprastu gausumu. Iš kitos pusės, daugeliui sistemų paaiškinti autoriai liepia kreiptis į matematinius traktatus[167], o šioje srityje prisipažįstu esu nekompetetingas. Aš nurodysiu tiktai keletą tokių, pačių svarbiausių derinių, kurie faktinai buvo pritaikinti.

Paprasčiausieji būdai atsirado pirmiausia ir jie atatinka paprastą mažumos atstovavimą. Tai visų pirmiausia *netobulas arba apibrėžtas balsavimas* (le vote imparfait ou limité). Jo esmė yra ta, kad rinkimų apygardoje, kuri turi išrinkti keletą atstovų iš anksto užtikrinama mažumai tam tikra dalis, apibrėžiant kandidatų skaičių, už kuriuos kiekvienas rinkikas gali balsuoti (šitas apibrėžimas faktinai nukreiptas prieš rinkikus, sudarančius daugumą). Jeigu, pavyzdžiui, apygarda turi išrinkti tris kandidatus, tai nustatoma, kad kiekvienas rinkikas galės balsuoti tiktai už du. Tuomet mažuma, nors ir ne visai užtikrinta, bet turi daug šansų gauti trečią vietą, jeigu ji sudaro rinkikų kolegijos trečdalį, nes šioje sistemoje rinkimai įvyksta taikant reliatyvinės daugumos dėsnius. Pradedant nuo 1861 m. šis rinkimų būdas buvo pritaikintas Ispanijoje, Portugalijoje, Maltos saloje ir kai kuriuose Amerikos Jungtinių Valstybių štatuose (teisėjams rinkti). Anglijoje, o tai ypač pažymėtinas faktas, bandymas buvo padarytas nuo 1867 m. iki 1884 m. trylikoje rinkimų apygardų, kurios rinkdavo po tris atstovus į Bendruomenių Rūmus (nes kitos rinkdavo daugiausia du atstovu), ir kurios buvo vadinamos *three cornered constituencies*. Bet šita sistema buvo galutinai panaikinta 1884 m. *Representation of the people Act'u,* ir tai yra stipri prezumcija, kuri kalba prieš šito būdo vertę. Apie šitą bandymą gana

---

[166] Atstovų Rūmai, 1899 m. spalių m. 4 d. posėdis, *Ann. parl.*, 2736 p. Žiūr. įdomų pranešimą, padarytą Charles Benoist Atstovų Rūmuose. 1906 m. liepos m. 2 d. posėdžio protokolo priedas.

[167] Klöti, *op. cit.*, 277 p.

dažnai buvo kalbama Belgijos Parlamente ir jo reikšmei sumažinti buvo primenama, kad vis dėlto 1884 metais kai kurie Anglijos politikai, pavyzdžiui, Balfour'as pasirodė netobulo balsavimo gynėjais. Bet, atvirkščiai, buvo nustatyta, kad 1884 m. ir vyriausybė ir opozicija buvo už jo panaikinimą, ir kad Balfour'as nuo to laiko, kai tapo Bendruomenių Rūmų *leader'iu* ir nemanė pasiūlyti jį atgaivinti. Tokios pat rūšies bandymas, turėjęs tokį pat galą, buvo padarytas [Ispanijoje, 1890 m. birželio m. 26 d. įstatymas], Italijoje nuo 1882 m. iki 1891 m. ir Brazilijoje nuo 1875 m. iki 1881 m.

[Apibrėžtas balsavimas veikia Argentinos respublikoje, einant 1912 m. balandžio m. 7 d. įstatymu. Kiekvienas rinkikas gali balsuoti tiktai už tokį kandidatų skaičių, kuris yra lygus dviem trečdaliams esančių vietų skaičiaus. Rezultatas Buenos-Aires buvo toks: į rinkimus stojo penkios partijos ir įvairūs atskiri kandidatai. Buvo išrinkti radikalų partijos aštuoni kandidatai, socialistų du, Piliečių sąjungos vienas, Tautinės sąjungos vienas. Penkta partija ir atskiri kandidatai negavo nieko. Savo rašte, Kongreso atidarymo proga, Prezidentas džiaugėsi šitos sistemos puikiais rezultatais[168]].

Kumuliatyvinis balsavimas toks pat nesudėtingas, kaip ir *netobulas balsavimas,* bet jis neturi nieko sauvališko ir net galima tvirtinti, kad jis remiasi kitokiu principu, negu vien mažumų teise. Jis numato sąrašinį balsavimą, ir duoda kiekvienam rinkikui tiek balsų, kiek kandidatų reikia išrinkti, duodamas naudotis jais savo nuožiūra, tiek balsuojant už keletą kandidatų, tiek atiduodant visus savo balsus už vieną kandidatą. Rinkikas, juo labiau, gali paskirstyti savo balsus tarp kandidatų skaičiaus, mažesnio už tą, kurį turi išrinkti kolegija. Aš sakiau aukščiau, kad sąrašinis balsavimas, palyginus su vienvardiniu balsavimu, duoda rinkikui platesnių teisių; kumuliatyvinis balsavimas dar labiau padidina jo teises, suteikdamas jam ne tiktai keletą balsų, bet ir galimybę laisvai naudotis šitais balsais. Pagaliau, jis turi tą pranašumą, kad gali veikti net taikant absoliutinės daugumos principą: jeigu dauguma yra gerai disciplinuota, mažumos kandidatas, kad būtų išrinktas, turės gauti didesnį balsų skaičių, negu pusė plius vienas. Iš visų

[168] *[Temps,* 1913 m. gegužės m. 8 d. — Plg. Dobranicki, *Eine Analyse der sog. „limitierten votums", Archiv für öffentliches Recht,* XXVII t.].

proporcinio atstovavimo sistemų kumuliatyvinis balsavimas yra paprasčiausias ir geriausias.

Jis buvo įvestas anglų kolonijoje Kapštate 1853 m. Nuo 1879 m. jis taikomas Anglijoje *Schoolboards* rinkimams ir tam tikriems vietiniams rinkimams įvairiuose Amerikos Jungtinių Valstybių štatuose.

Bet daugiausia šalininkų turi procedūros, pritaikintos grynai proporciniam atstovavimui. Labiausiai mėgiamos (apie kurias ir tekalbėsiu) pagrįstos ta dvilype idėja, kad rinkimai turi būti atliekami sąrašinių balsavimu ir paprasta reliatyvine dauguma, net dauguma įstatymų apribota, ir šiai daugumai nustatyti reikia padalinti rinkikų skaičių iš išrinktinų šitoje apygardoje atstovų skaičiaus. Kandidatas gavęs šitą *rinkimų dalmenį* (quotient électoral), turi būti paskelbtas išrinktu. Šitam dalmeniui gauti yra vartojamos įvairios sistemos; labiausia mėgiamas metodas Klöti vadinamas *koriguoto balsavimo metodas* (quotient rectifié) (Verfahren mit echten Quotienten); čia balsuojančiųjų skaičius dalinamas ne iš nustatyto vietų skaičiaus, bet iš šito skaičiaus plius vienas. Iš pradžios tai atrodo keista, bet priežastis ta, kad naudojantis realiniu dalikliu (vietų skaičius), kuris duoda paprastą dalmenį, mažai kandidatų ar sąrašų gaus pilną dalmenį ar vieną iš jo kartotinių; čia kyla klausimas kam priskirti *likučius* ir kokiomis taisyklėmis reikia paskirti netiesiogiai gautas vietas. Sumažinant dalmenį, pridedant vieną vienetą prie daliklio, šita operacija daros lengvesnė. Pagaliau, užkirsti kelią gauti mandatas su labai mažu *likučiu,* nustatomas *kvorumas,* kurį kandidatas turi pasiekti, kad būtų išrinktas.

Kitu atžvilgiu, reikia pažymėti du atskirus proporcinio balsavimo tipus. Pirmasis (Hare'o sistema)[169] duoda rinkikui tas pačias teises, tą pačią pasirinkimo galimybę, kurias jam laiduoja taip vadinamos mažoritorinės sistemos. Paprasčiausias ir aiškiausias derinys čia yra tas, kuris duoda rinkikui teisės įnešti į savo sąrašą tiek kandidatų, kiek apygarda turi jų išrinkti, bet jo balsas turės galios tik vienam iš jų. Jis turi kandidatus surašyti ta eile, kokia jis pageidauja, nes jis iš anksto nežino, kieno naudai bus užskaitytas jo balsas; tai dalinai priklauso nuo atsi-

[169] Hare, *The election of representatives parliamentary and municipal,* 4 leid., London, 1873.

tiktinų sąlygų; kaip buvo sakoma, jo balsas yra eventualinis. Prie šių aplinkybių štai kaip vyksta balsavimas. Paimkime kolegiją, kuri turi išrinkti penkis kandidatus ir turi 50.000 balsuojančiųjų. Paprastas rinkimų dalmuo, t. y., balsų skaičius, kurio užtenka būti išrinktam yra 10.000. Visos balsavimo kortelės surenkamos ir sujungiamos, kad kartu būtų galima balsus suskaityti. Pirmiausia iššaukiamas ir įregistruojamas tas vardas, kuris stovi pirmuoju kiekvienoje kortelėje. Kandidatas tokiu būdu surinkęs 10.000 kartų yra išrinktas, ir jeigu paskui atsiras dar kortelių su jo vardu pirmoje vietoje, tai šitie balsai eina antro kandidato naudai, kurį rinkikas pažymėjo kortelėje antruoju, ir t. t. Tai atrodo išmintinga ir lengvai suprantama; bet be klausimo apie *likučius,* kurie gaunami nepasiekus *dalmens,* kai gautų kandidatų skaičius nėra lygus nustatytų vietų skaičiui, — du dalykai daro šitą sistemą beveik nepraktikuotina.

Pirmiausia, rezultatas tam tikram kandidatui, pažymėtam, sakysime, antruoju, gali būti visai kitoks, atsižvelgiant į tai, kokia kortele dedamas ir tęsiamas suskaitymas. Iš tikrųjų, sakysime, kad 20.000 lapelių turi pirmoje vietoje A, bet pusė jų turi antroje vietoje B, o kita pusė — antroje vietoje C. Atsižvelgiant į tai, ar iš pradžios bus suskaitomi pirmieji ar antrieji, bus išrinktas B arba C[170]. Iš kitos pusės, suskaitymo darbas, būtinai centralizuotas viename biūre, virsta nepabaigiamu, kada plačioje rinkimų apygardoje yra didelis kandidatų skaičius. Vis dėlto šita sistema buvo priimta Danijoje 1855 metais 52 Landsthing'o nariams rinkti. Šitie nariai, tiesa, renkami antrojo laipsnio rinkikų, kurie savo ruožtu renkami mažoritorine sistema. Šita sistema taip pat priimta 1894 m. Kosta-Rika respublikoje atstovams rinkti [171].

Labiausiai paplitusi sistema yra, berods, *sąrašų konkurencijos* sistema, tikriau sakant *partijų konkurencijos* sistema;

[170] Klöti, *op cit.,* 16 p.; „Prieš Hare'o sistemą taip pat buvo nurodoma į tą faktą, kad tvarka, kuria lapeliai išimami iš urnos ir atsitiktinumas, čia vaidina didelį vaidmenį. Pav. kai turint dalmenį 6.000 iš 10.000 kortelių X yra įrašytas pirmuoju kandidatu ir 5000 kortelių A stovi antroje vietoje, o kituose 5000 — B, tai 4000 balsų turi būti nuimti nuo 10.000, kuriuos gavo X, ir atiduoti A ir B pareinamai. Pagal tai, kokios iš 10.000 kortelių, su A ir B antroje vietoje, bus paimtos pirmosios ir suskaitytos eventualinio kandidato naudai, — bus išrinktas A arba B. Kai lapeliai sumaišomi prieš juos suskaitant, atsitiktinumo įtaka yra labai menka, ką galima įrodyti galimybių apskaičiavimu."

[171] Klöti, *op cit.,* 14 ir 17 p.

čia pirmoje vietoj yra partija, o kandidatas ir rinkikai virsta, taip sakant, antraeiliais veiksniais. Šita sistema gan plačiai vartojama Šveicarijoje, kur ją priima kantonas po kantono; ji taip pat buvo įvesta Belgijoje, ir jos taikymą ten aš daugiausia ir tyrinėsiu.

Pirmiausia reikia žiūrėti, kaip bus paskirstytos vietos tarp įvairių partijų pagal balsų skaičių, kurį kiekviena jų gali turėti. Apie laisvą rinkiko pasirinkimą, apie asmeniškus santykius tarp jo ir išrinktojo nebėra kalbos. Vis dėlto, kadangi rinkimai atliekami pagal kortelėse pažymėtus vardus, kurios sudėtos į urnas, reikalinga, kad rinkikas paduotų savo balsą už vardus ir negalima pasitenkinti vien klausimu, kokios jis partijos. Iš to išeina sudėtinga procedūra ir įstatymo nustatyta griežta tvarka. Tai primena tą įstatymą, kuris būk išleistas Solono, einant kuriuo kiekvienas Atėnų pilietis privalėjo dalyvauti piliečių ginčuose ir stoti į tą ar kitą pusę. Iš tikrųjų sąrašų konkurencijos sistema logiškai veda prie privalomojo balsavimo (jis jau taikomas Belgijoje ir dažnai Šveicarijoje): ji veda savaime ir prie imperatyvinio mandato, nes išrinktasis, kaip ir rinkikas, ir net labiau už pastarąjį, yra surištas su partija, kuriai jis priklauso.

Pagrindinis dalykas čia yra kandidatų oficialinių sąrašų sudarymas. Faktinai, jie neišvengiamai sudaromi partijos vadų arba rinkimų komitetų. Teisiškai, juos patiekia *minimalinis* rinkikų skaičius, įstatymo nustatytas[172]. Kiekviena rinkikų grupė, pasiekusi šito skaičiaus, gali sudaryti atskirą sąrašą ir, bent Belgijoje, jie gali įrašyti į savo sąrašą mažiau kandidatų, negu yra numatyta mandatų. Tasai kandidatų paskyrimas iš esmės yra svarbiausias rinkimų elementas. Belgijos įstatymas, laikydamasis anglų teisės dėsnio, taip pat nustato, kad, jeigu patiektų kandidatų skaičius neperviršija mandatų skaičiaus, visi yra išrinkti be balsavimo[173].

---

[172] Belgijoje šitas skaičius yra 100 rinkikų, kartais 50 — rinkimams į Senatą; Rinkimų Kodekso 164 str. (pakeistas). Bet nauju 254 straipsniu „rinkikas gali pasirašyti tiktai vieną kandidatų pateikimo aktą," [Joseph Barthélemy, *L'organisation du suffrage,* 488 ir 577 p.].

[173] Rinkimų kodeksas, naujas 257 str.: „Kai patiektas tiktai vienas sąrašas, ir tituliarinių kandidatų skaičius yra lygus esančių mandatų skaičiui, šitie kandidatai vyriausio biūro skelbiami išrinktais, be jokių kitų formalumų... Kai taisyklingai patiekta keletas sąrašų ir tituliarinių bei

Sudarius ir įregistravus reikalaujamu būdu sąrašus, ar rinkikas yra laisvas pasirinkti kandidatus, kurių vardai juose nurodyti? Anaiptol ne; griežtos taisyklės varžo jį iš visų pusių.

1) Joks kandidatas negali būti įrašytas daugiau, negu viename sąraše[174], nes negalima priklausyti dviem partijoms, kaip Romėnų teisės normomis, negalima buvo priklausyti dviem šeimynoms.

2) Rinkikas taip pat negali sudaryti savo atskiro sąrašo, rinkdamas savo noru jam patinkančius kandidatus, pažymėtus įvairiuose sąrašuose, taisyklingai patiektuose. Belgų vadinamas „panachage"[175] įstatymu uždraustas[176]. Atvirkščiai panašažas leidžiamas proporcinio atstovavimo sistemoj, kuri jau priimta Belgijoje provincijų ir bendruomenių rinkimams: bet tuo balsas, paduotas už svetimą kandidatą, buvo laikomas paduotu už jį asmeniškai, o ne už sąrašą. O kadangi kandidatas, kad būtų išrinktas, turėjo gauti tam tikrą balsų skaičių pagal sąrašą (votes de liste), tai atsitikdavo, kad kandidatas, paimtas tik panašažui, galėjo, nebūdamas išrinktas, turėti didesnį balsų skaičių, negu tikrai išrinktieji kendidatai. Tai dar vienas šitos sistemos pagražinimas.

3) Balsuodamas už vieną sąrašo kandidatą, rinkikas negali priimti vieno sąrašo kandidato, nepriimdamas paties są-

---

pavaduojančių kandidatų skaičius neperviršija esančių mandatų skaičiaus, šitie kandidatai, be jokių kitų formalumų, skelbiami vyriausio biūro išrinktais, kaip tikrieji. Jeigu tituliarinių bei pavaduojančių kandidatų skaičius perviršija esančių mandatų skaičių, turi įvykti rinkimai." Belgų įstatymas, kaip matome, žino tituliarinius ir pavaduotojus kandidatus ,pastarieji tam tikrais atsitikimais (165 str.) gali būti skelbti išrinktais. Apie kandidatus — pavaduotojus, žiūr. Joseph Barthélemy, *op. cit.*, 705 p.

[174] Belgų įstatymas 256 str., „Kandidatas negali figuruoti daugiau kaip viename sąraše tuose pačiuose rinkimuose, bet jis gali būti įrašytas kartu tituliariniu ir pavaduotoju tame pačiame sąraše."

[175] Woeste, cituodamas Bernaert'ą (Atstovų Rūmai, 1899 m. rugsėjo 14 d., *Ann. parl.* 2584 p.): „Rinkikas galės balsuoti tiktai už vieno sąrašo kandidatus. Tai, ką mes vadiname prancūziškai, truputį belgiškai, „panachage", bus uždrausta. Mano manymu, tai būtų neleistinas pasikėsinimas prieš rinkikų laisvę." Plg. Defuisseaux, *ibid.*, 2742 p.

[176] De Trooz žiūri į panašažo uždraudimą, kaip į balsavimo tikrumo sąlygą, nes tai turėjo sukliudyti „balsavus už partiją, kuriai jis priklauso, daryti įtaką rinkimams, atliekamiems kitų rinkikų, kiekvieno savo partijoje." Belgijos Senatas, 1899 m. gruodžio 12 d., *Ann parl.*, 39 p. Dabar beveik visi Belgijoje yra prieš panašažą. Joseph Barthélemy, *Organisation du suffrage*, 719 p.

rašo; jis negali priimti kandidato, nepriimdamas paties sąrašo[177].

4) Einant ta pačia logika, rinkikas negali pakeisti kandidatų pirmenybės tvarkos, nustatytos sąrašo padavėjų, kaip negali išbraukti vieno ar keletos kandidatų. [Čekoslovakijos 1920 m. vasario m. 20 d. rinkimų įstatymas, pagrįstas principu, kad rinkikas turi balsuoti už idėjas, o ne už žmones, ne tiktai uždraudžia sąrašų panašažą, bet dar kliudo rinkikų kolegijai išreikšti nuomonę apie kandadatų vertę: kandidatai renkami neatsižvelgiant į gautą balsų skaičių, iš eilės, kaip jie pažymėti sudarytame partijos komiteto sąraše. Įstatymas pašalina visokius „pirmenybės balsus", kad sutrukdytų priešingos partijos žygius, kuri, balsuodama už paskutinius kandidatus, galėtų pažeminti tą grupę, su kuria ji kovoja[178]]. Tačiau Belgijos įstatymas priėmė kitą taisyklę. Jis leidžia balsuoti tiktai už vieną tam tikrą kandidatą, pažymėta sąraše — kuo vis dėlto balsas užskaitomas visos partijos naudai, — ir šita pirmenybė, kaip matome, imama galvon[179].

Bet be visų šitų nepatogumų, kiek kliūčių turi nugalėti rinkikas, norįs pasinaudoti ta pasirinkimo laisvės dalele, kuri jam dar suteikiama, kad galėtų įmesti į urną taisyklingą ir galiojančią kortelę! Zug'o kantone dešimties metų prityrimas parodė, kokių rezultatų gali duoti šita sistema. Tiesa, mums sakoma, kad „sunku įsivaizduoti ką nors sudėtingesnio už Zugo balsavimo kortelę"[180]; bet priimtų ar pasiūlytų derinių dauguma

---

[177] Bara Belgijos Senate (1899 m. sausio m. 25 d. posėdy, *Ann. parl.*, 88 p.) pasakė: „Pavyzdžiui, aš sužinojau, kad vienas iš mano partijos kandidatų yra niekšas; aš turiu įrodymų ir nenoriu balsuoti už jį. Tačiau, jei padarysiu ką nors jam pašalinti, mano kortelė anuliuojama. Tokiu būdu aš turiu balsuoti už tą niekšą. Štai jūsų projekto moralė." Kai kuriose sistemose, kaip sistemoje priimtoje Zugo kantone, rinkikas, balsuodamas už vieną kandidatą, principe priima visą sąrasą; tačiau jam leidžiama kumuliatyviniai balsuoti už vieną šito sąrašo kandidatą; žiūr. *Annuaire de la Société de législation comparée*, išleistą 1895 m., 695 p.

[178] [G. Picot, *Un essai de représentation proportionelle intégrale: la législation électorale tchéco — slovaque (Rev. pol. et parl.*, 1923 m., vasario m., 418 p. ir tol.).]

[179] Tačiau Belgijoje dėl dauginio (plurarinio)) balsavimo rinkikas, kuris naudojasi šita privilegija, naudojasi taip pat tam tikra laisve, kuri vis dėlto mažai suderinama su pačia sistema. Jis sulig savo noru naudojasi kiekvienu savo balsu. Kuomet jis turi, pavyzdžiui, tris balsus, į jį žiūrima, lyg jis susidėtų iš trijų atskirų rinkikų, ir jis paeiliui gali balsuoti už tris atskirus sąrašus.

[180] Klöti, *op. cit.*, 62 p.

užsitarnauja to paties priekaišto. Kaip ten bebūtų, bet 1898 m. lapkričio mėnesį šito kantono rinkikai visai susipainiojo šitą sistemą vartodami, ir tas atvedė prie pačių netikėtų, mažiausiai pageidaujamų ir labai neprotingų padarinių[181]. Ankstybesniame šitos knygos leidiny[182], tyrinėdamas bendrais bruožais Zugo kantono rinkimų procedūrą, aš padariau tokią išvadą: „Šveicarijos demokratija, kaip matome, lengvai priima sudėtingą, nepatogią ir dirbtiną procedūrą; abejoju, ar ji galėtų tikti prancūzų demokratijai". Aš nesitikėjau, rašydamas tas eilutes, kad faktai taip greitai mane pateisins. Tiesa, stengiamasi sumažinti jų reikšmę. „1898 m. lapkričio 27 d. rinkimų rezultatai, sako Klöti, atkreipė į save visos Šveicarijos dėmesį. Kadangi į klaidas, įvykusias rinkimų metu, nurodoma, kaip į pavyzdį, kuris turi atstumti nuo proporcinio atstovavimo priėmimo, tai mums bus leista vienai valandėlei apsistoti ties jomis, nes tikrenybėje jos nėra naujos sistemos padarinys"[183]. Bet patys faktai yra neginčijami ir daug pasako. .

Visa to neišvengiamas padarinys toks, kad mažai nusimanąs rinkikas, nežinodamas, kaip išreikšti savo pasirinkimą nauja tvarka ir nemokėdamas naudotis gudriu įrankiu, kuris duodamas į jo rankas, pasitenkins balsavimu tik už sąrašą[184]. Tokiu būdu proporcinis atstovavimas, net pagrįstas *sąrašų konkurencija,* kuris yra praktiškiausias iš visų kitų būdų, veda prie tų veiksnių sustiprinimo, kurie, gal būt, yra pavojingiausi dabartinėje demokratijoje, būtent, partijos visagalybės ir tyranijos. Partija — paties įstatymo yra pripažinta ir padaryta valdovu, savo žemesnių organų, t. y., rinkimų komitetų dėka.

Baigdami kalbėti apie šitą sistemą, nurodysime, kokiu bū-

---

[181] Klöti, *op. cit.*, 60 p. ir tol.

[182] 630 p., 2 leid.

[183] *Op. cit.*, 60 p.

[184] Bara Belgijos Senate (1899 m. gruodžio m. 15 d. posėdis *Ann. parl.*, 88 p.) pasakė: „Abejoju, ar rinkikas, nors ir labai sumanus, galėtų balsuoti kitaip, o ne pagal sąrašą. Kai jis bus izoliuotas, jis taip abejos savo balso galiojimu, kad būtinai pasakys: „Aš balsuosiu už tą, kas stovi mano partijos sąrašo priešaky!" Štai ponai, Jūsų sistemos padarinys: tai priverstinas balsavimas. Ir šita rinkimų teisė, už kurios laimėjimą paaukota tiek jėgų, virsta niekais. Jūs sakote rinkikui: „Tu būtinai balsuosi, priešingu atveju sumokėsi pabaudą. Tu balsuosi, kaip panorės tavo sąjunga, nes kitu atveju tavo balsas nueis niekais!" Ir štai dėl ko tiek daug prirašyta; štai kam buvo sakomos gražiausios kalbos; štai kam buvo daromi net maištai gatvėse. Visos šitos pastangos privedė tik prie to, kad padarytų rinkiką jo sąjungos žaislu, kuriuo žaidžia keletas žmonių."

du belgų 1899 m. gruodžio m. 30 d. įstatymu paskirstoma mandatai tarp partijų ir kaip jie suteikiami kandidatams. Mandatai paskirstomi d'Hondt'o sistema. Štai kaip tas suformuluojama: „Vyriausis biūras dalina iš 1, 2, 3, 4, 5 ir t. t. kiekvieno sąrašo gautus balsus[185] ir stato gautus dalmenis iš eilės pagal jų svarbumą, — kol visas dalmenų skaičius bus lygus išrinktinų narių skaičiui. Paskutinis dalmuo yra rinkimų dalyklis. Paskirstymas tarp sąrašų atliekamas, suteikiant kiekvienam iš jų tiek mandatų, kiek kartų šitas dalyklis įeina į rinkimų skaitmenį, išskyrus 264 str. nurodytus atsitikimus“[186].

Profanui šitas tekstas ne visai aiškus ir abejoju, ar kiekvienas pilietis, skaitydamas jį, galės suprasti šitą įstatymą. Štai komentaras, paaiškinąs jį: „Paimkime apygardą, kuri renka penkis atstovus. Radikalai, liberalai ir socialdemokratai sudaro tris sąrašus I, II ir III. Jie gauna tokį balsų skaičių: I sąrašas — 1500; II sąrašas — 800; III sąrašas — 600[187]. Kam duosime pirmąją vietą? Sąrašui I, nes visai aišku, kad mažiausia vieną mandatą jis gaus. Kam dabar duosime antrąjį mandatą? Jeigu jį duosime I sąrašui, tas sudarys vieną atstovą 750 rinkikams (pusė iš 1500). Bet II sąrašas gavo 800 balsų, taigi, jam atiduosime antrą mandatą. Trečio mandato negalime atiduoti III sąrašui, nes tuomet bus vienas atstovas 600 balsuojančiųjų, o tuo tarpu I sąrašas, turėdamas du kartu po 750 balsų, skirstant gavo tiktai vieną mandatą. Tokiu būdu trečias mandatas teks I sąrašui. Jeigu duosime ketvirtą vietą I sąrašui, radikalai turės vieną atstovą 500 balsuojančiųjų (1500 = 500 × 3); jeigu ją atiduosime II sąrašui, jis turėtų vieną man-

---

[185] Naujas 262 str.: „Tinkamų kortelių, — palankių kokiam nors sąrašui, ar tai bus sąrašinis balsavimas ar vardinis balsavimas, — suma sudaro sąrašo rinkimų skaitmenį. Šita suma sudaroma sudedant balsus, paduotus už sąrašą, su vardiniais balsais, gautais tituliarinių kandidatų; į atskiras kandidatūras žiūrima, kaip į atskirą sąrašą.“

[186] Naujas 263 str., aiškina toliau: „Jeigu sąrašas gauna daugiau mandatų, negu turi tituliarinių ir pavaduojančių kandidatų, likusios vietos atiduodamos kitiems sąrašams: paskirstymas tarp pastarųjų įvyksta nurodytu pirmame skirsny būdu ir kiekvienas naujas dalmuo suteikia mandatą sąrašui, kuriam jis priklauso.“ 264 str.: „Kai keletas sąrašų turi lygios teisės į mandatą jis atiduodamas tam sąrašui, kuris gavo didžiausį rinkimų skaitmenį; jeigu rinkimų skaitmenys yra lygūs, mandatas atiduodama sąrašui, kuriame figuruoja kandidatas, gavęs daugiausia balsų, arba, pagaliau, seniausias kandidatas.“

[187] Kad suprastume šituos terminus ir mažus skaitmenis, reikia atminti, kad čia kalba šveicarietis.

datą 400 balsuojančiųjų (800 = 400 × 2). Bet III sąrašas gavo 600 balsų ir dar neturi nė vieno atstovo. Todėl jis pagaliau gauna vieną mandatą (ketvirtą). Penktą mandatą aš duodu I sąrašui, nes tai jam sudarys tiktai vieną mandatą 500 balsuojančiųjų, o tuo tarpu, jei atiduočiau ją II ar III sąrašui, tas sudarytų vieną mandatą 400 ar 300 balsų. Štai paskirstymas ir atliktas. Galutinis rezultatas toksai: I sąrašas — 1500 balsų ir 3 atstovai; II sąrašas — 800 balsų ir 1 atstovas; III sąrašas — 600 balsų ir 1 atstovas. Šitas paskirstymas yra proporcinis, kiek tai leidžia mandatų nedalinamumas... Matematikos atžvilgiu, d'Hondt'o metodas yra neginčijamas. Kokia mechaniška formule galima išreikšti šį paskirstymo būdą? Mūsų pavyzdy aš pirmiausia pažymėjau kiekvienam sąrašuj balsų skaičių, kurį jis tikrai gavo. Šalia didžiausio iš šių skaičių aš rašau skitmenį 1, paskui dalinu šitą skaičių 1500 iš 2 ir rašau šalia didžiausio iš trijų skaičių 750, 800 ir 600 skaitmenį 2; paskui dalinu 800 iš 2 ir palyginu tris naujus skaičius 750, 400 ir 600 ir šalia 750 rašau 3. Po to dalinu 1500 iš 3 ir matau, kad iš naujų skaičių 500, 400, 600 pastarasis yra didžiausias, ir t. t., kol gausiu reikalingą mandatų skaičių"[188].

Dėl antrojo aukščiau nurodyto klausimo, dėl mandatų suteikimo kandidatams, reikia pasakyti, kad jis Belgijos įstatymo išsprendžiamas šitaip: „Kai vieno sąrašo kandidatų skaičius[189] atitinka vietų skaičių, tekusį sąrašui, šitie kandidatai visi yra išrinkti. Kai šitas skaičius didesnis, mandatai suteikiama tiems kandidatams, kurie gavo didesnį balsų skaičių.

Jeigu skaičiai lygūs, nusveria pateikimo tvarka. Prieš skelbdamas išrinktuosius vyriausias biūras suskirsto kandidatams paduotus už sąrašą balsus (votes de listes), pagal pateikimo tvarką. Šitas priskyrimas atliekamas devoliuciniu būdu. Paduotieji už sąrašą balsai pridedami prie vardinių balsų, gautų sąrašo pirmojo kandidato, iki bus pasiektas rinkimų dalyklis; perteklius, jeigu toksai yra, atiduodamas, panašiu būdu, antrajam kandidatui ir t. t., kol visi balsai, paduoti už sąrašą, bus suskirstyti. Kai sąrašo tikrų kandidatų skaičius mažesnis už jam priklausančių mandatų skaičių, šitie kandidatai išren-

[188] Klöti, *op. cit.*, 379, 382 p.

[189] 266 str. kartoja kandidatų — pavaduotojų atžvilgiu tą patį, ką cituotas tekstas (265 str.) sako apie tituliarinius kandidatus.

kami, o mandatų perteklius atiduodamas kandidatams — pavaduotojams, kurie eina pirmieji, 266 str. nurodyta tvarka[190]. Nesant pakankamo pavaduotojų skaičiaus, pertekliaus paskirstymas atliekamas einant 263 str.".

Nors proporcinio atstovavimo išsivystymas ligi šiol nebuvo labai platus[191], vis dėlto šita idėja Europoje, be abejo, galingai plečiasi. Ji ypač sužavėjo teoriją ir savo tariamuoju nesudėtingumu palenkia į save protus. Buvo padaryti jos svarbūs pritaikymai.

1900 metais (tikriau 1899 m. gruodžio 30 d.) Belgija, kaip žinome po ilgų ir gilių diskusijų priėmė proporcinį balsavimą politiniams rinkimams. Jis buvo pravestas Atstovų Rūmuose gan mažos daugumos, ir daugiausia reikšmingų kalbų buvo pasakyta iš opozicijos pusės. Įstatymas tačiau buvo priimtas taip sakant išanksto, nes balsavimas buvo anksčiau paruoštų koalicijų padarinys. Tikroji priežastis, kuri privertė jį priimti, buvo ta, kad visa šalis nebenorėjo senos rinkimų tvarkos. Tai buvo sąrašinis balsavimas mažoritorine sistema, bet pritaikintas senoms apygardoms, kurios rinkdavo labai skirtingą ir neproporcingą kandidatų skaičių. Šitie skirtumai buvo laiko vaisius, nes kai kurių apygardų gyventojų skaičius labai padidėjo, ir todėl reikėjo padidinti jų atstovų skaičių. Pavyzdžiui, Briuselio apygarda priėjo ligi to, kad turėjo rinkti 18 atstovų. Iš kitos pusės, nei Rūmuose, nei Senate nebuvo svarstomi projektai įvedantieji vienvardinį balsavimą, kaip Prancūzijoje [prieš 1919 m.] ar Anglijoje. Tai paprasčiausia rinkimų sistema, kuri geriausiu būdu palieka rinkimams rinkiko padaryto laisvo pasirinkimo pobūdį. Nepaisant aukščiau nurodytų jos trukumų, už ją kalba pagaliau protas ir patyrimas. Bet Belgijoje ją pritaikinti būtų ypač sunku. Būtinai reiktų kiek sauvališka operacija naujoms rinkimų apygardoms sudaryti, kad kiekviena rinktų po vieną kandidatą. Prancūzijoje tokia apygarda egzistuoja daugiau kaip 100 m., tai — arondisment'as; ir dėl tokio ilgalaikio administracinio suskirstymo ji, kaip ir departamentas, įgavo savąjį individuališkumą, kas daro ją nedirbtina rinkimų apygarda. Ką mes besakytume, diskusijų metu Belgijos Parlamente buvo

---

[190] Naujas 265 str.

[191] Bethune'as Atstovų Rūmuose, 1899 m. rugsėjo m. 21 d. posėdis, *Ann. parl.*, 2620 p.

pripažinta, kad yra tiktai dvi sistemos, iš kurių galima būtų pasirinkti: proporcinis atstovavimas ir vienvardinis balsavimas[192].

Politiniai rinkimai Belgijoje nauju įstatymu pirmą kartą įvyko 1900 m. gegužės m. 27 d., ir rezultatai neapvylė opozicijos spėliojimų. Pasireiškė du svarbiausi dalykai: 1) suskaitymo sunkumas ir sudėtingumas buvo nepaprasti[193]; 2) Atstovų Rūmuose dauguma neperėjo nuo vienos partijos kitai, bet žymiai sumažėjo. Katalikai, pas kuriuos ir pasiliko dauguma, prieš rinkimus turėjo 72 balsų daugumą, iš 152 mandatų; dabar dauguma nukrito ligi 18 balsų. Nepaisant to belgų ir net prancūzų laikraščių dauguma džiaugėsi šiais rezultatais, konstatuodami nusiraminimą, atsiradusį dėl naujo įstatymo pritaikymo. Tiesa, šitas įstatymas, tam tikru atžvilgiu, atgaivino Belgijos liberalų partiją, suteikdamas jai beveik tokį pat atstovų skaičių, kaip socialistams (31 liberalas ir 33 socialistai). Vėlybesniuose rinkimuose, vyriausybės dauguma Atstovų Rūmuose palaipsniai nukrito ligi 12 balsų. 1908 m. gegužės m. 24 d. rinkimuose ji nukrito ligi aštuonių [1910 m. rinkimuose dauguma sumažėjo dar 6 balsais, bet 1912 m. birželio m. 2d. rinkimuose ji staiga pakilo ligi šešiolikos balsų]. Tokiomis aplinkybėmis esant, katalikų dauguma, turėjusi valdžią, palaipsniai susilpnėjo, o liberalai vis dėlto negalėjo gauti daugumos. Yra be abejo ir kitų tokios dalykų padėties priežasčių, bet proporcinis atstovavimas yra viena iš svarbiausių[194]. Ar tai nėra aukščiau išdėstytų pažiūrų įrodymas? [1914 m. rinkimuose dauguma pasiliko katali-

---

[192] De Jaer, pranešėjas Atstovų Rūmuose, 1899 m. rugsėjo m. 22 d. posėdis, *Ann. parl.*, 2633 p.; — Van den Heuvel, rugsėjo 27 d., *ibid.*, 267 p.; — De Frooz, sen., 1899 m. gruodžio m. 12 d., *ibid.*, 39 p. — Plg. Joseph Barthélemy, 512—545 p.

[193] Laiškas iš Briuselio laikraštyje „Temps", 1900 m. gegužės m. 30 d.: „Lapelių peržiūrėjimas, balsų suskirstymas ir išrinktųjų nustatymas truko visą vakarykščią dieną ir net naktį vyriausiuose biūruose, kurių darbas yra sunkus šitame pirmame bandyme". (Vėliau šito laiko ilgumas žymiai sumažėjo. Daugiausia jis parėjo ne nuo proporcinio atstovavimo, bet nuo priemonių, priimtų rinkimų tikrumui laiduoti, o taip pat nuo sąrašinio balsavimo: 1919 m. Briuselyje buvo 111 kandidatų 21 mandatui. Daug laiko reikalavo kiekvieno sąrašo rinkimų skaitmens nustatymas: daugvardinio, net mažoritarinio, balsavimo pagrindinė operacija. Nustačius šitą skaitmenį, proporcinis paskirstymas užima keletą minučių paprastose apygardose, o Briuselyje kiek mažiau, negu ketvirtį valandos. Žiūr. Joseph Barthélemy, *op cit.*, 3 dalis, IX, I sk.: „Bandymas visai pašalino priekaištą dėl sudėtingumo", 697 p.).

[194] *Le Temps*, 1908 m. gegužės m. 21 d. ir 27 d., 5-sios knygos leid. pranc. kalba, 293 psl.

kų rankose; bendri rezultatai tokie: katalikai — 99, liberalai — 45, socialistai — 40, įvairūs — 2. Bet 1919 m. lapkričio m. 16 d. rinkimai tą daugumą panaikino, ir nauja dauguma galėjo susidaryti tiktai koalicijos keliu: iš tikrųjų, katalikai gavo tiktai 73 kandidatus, liberalai 34, o socialistai gavo 70; įvairūs — 9. Tačiau Belgijos Rūmai, peržiūrėję 1920—1921 m. konstituciją, paliko proporcinio atstovavimo dėsnį. Tokiu būdu tas pats reiškinys, daugumos nebuvimas, dar pasikartojo ir sustiprėjo: 1921 m. Atstovų Rūmuose katalikai dar gavo 80 mandatų, socialistai 68, liberalai 33, frontistai 4; 1925 m. balandžio m. 5 d. rinkimuose katalikai gavo tiktai 78 mandatus, socialistai 79, liberalai 22, frontistai 6, komunistai 2. Aukščiau matėme beveik nenugalimą sunkumą sudaryti Briusely parlamentinį kabinetą[195]].

Šveicarija, gal būt, yra šalis, kur proporcinio atstovavimo principas atsirado pirmą kartą dėl prancūzų įtakos[196]. Šiaip ar taip, vienas iš tų, kas labiausiai pritaria šitam principui ir vienas iš šito judėjimo apaštalų yra Naville, ypatingai žinomas ir vertinamas Prancūzijoje. Šitas judėjimas įsigyveno ir yra, daugiau ar mažiau, pritaikytas Ženevos, Tesino, Lozanos, Friburgo, Zugo, Solero, Berno (mieste)), [Bazelio], Švico, [Valiso (1908), Liucerno (1909)], Saint-Gall, [Züricho (1916)] kantonuose. Bet tai nereiškia, kad patys judėjimo šalininkai kartais nebūtų kėlę nerimo balso prieš pavojus, kurie jame slepiasi[197].

Bet aukščiausias šito principo siekimas (nors kai kurie jo gynėjai, pav. Bertoni, tam prieštaravo) buvo pritaikinti proporcinį atstovavimą į Federacijos Susirinkimą. 1899 m. šia prasme tautos iniciatyvos keliu buvo pateiktas reguliarus pra-

---

[195] [Aukščiau, I t., II d., 74 p.].

[196] Claparède, *Quorum et Représentation proportionelle à Geneve*, 1910. — *La représentation proportionelle dans le Tessin, Ann. Univ.*, Grenoble, 1909; Combothecra, *Représentation proportionelle à Genève*, 1909; Morsier, *La Représentation proportionelle en Suisse, Doc. du Progrès*, 1910 m. sausio mėn.

[197] Štai ką Brenno Bertoni rašė 1889 m. Defuisseaux: „Mano patarimas vargiai galės patarnauti jūsų reikalams, nes jūs esate anti-proporcionalistas. Vis dėlto laikau šią progą patogią perspėti proporcinio atstovavimo šalininkus ir priešininkus šaly, kur norima jį įvesti, apie netikėtumus ir nusivylimus, kurie gali iš jo kilti; nes ir proporcinonalistai negali neigti, kad šitas sudėtingas ir subtelus mechanizmas yra pavojingas įrankis, kuris, netinkamai pritaikintas, greitai galėtų iššaukti netvarką ir revoliuciją vietoj laukiamo nuraminimo. Mes jį išbandėme ir galiu dabar jus užtikrinti, kad mano draugai ir aš pergyvenome baisų momentą.“ Belgijos Atstovų Rūmai, 1889 m. spalių m. 6 d., *Ann. parl.*, 2140 p.

šymas[198]. 1899 m. rugsėjo m. 22 d. Federacijos Taryba perdavė prašymą su raportu Federacijos Susirinkimui, o pastarasis 1900 m. birželio m. 21 d. štai ką nutarė: „Nesutikti su pateiktu projektu ir pasiūlyti tautai jį atmesti“. Sekmadienį lapkričio m. 4 d. projektas buvo atmestas 244.666 balsais prieš 169.008 balsus ir 11½ kantonų prieš 10½[199]. Daug kas tikėjosi kitokio rezultato[200]. Nors aš, kaip žinoma, ir nelabai tikiu referendumą turiu vis dėlto pripažinti, kad tą dieną tautos balsavimas šituo atžvilgiu, kaip ir kitu aukščiau nurodytu, buvo įžvalgus ir sprendžiamos reikšmės.

[1910 m. proporcionalistų kova už rinkimus į Tautos Susirinkimą pasiekė beveik galutino laimėjimo; jie, tur būt, būtų laimėję, jeigu dalis konservatorių nebūtų nusistatę prieš reformą, būtent Friburgo kantono konservatoriai, jų vado daktaro Python'o veikiami, ir Valiso kantono konservatoriai. Antiproporcionalistai laimėjo 1910 m. spalių m. 23 d. 265.000 balsų prieš 240.000, t. y., maždaug 25.000 balsų vietoje 75.000 balsų 1900 metais iš bendro 505.000 balsų skaičiaus. Užtektų tik 12.500 balsų perkelti į priešingą pusę ir būtų laimėjus priešinga nuomonė.

Šituo atveju visi kantonai, kur veikė proporcinė sistema, davė referendume proporcionalistams daugumą. O po 1910 m. pasireiškė nauji faktai. Saint-Gall kantonas priėmė proporcinį atstovavimą savo kantono rinkimams.

Bet politinė kova buvo atnaujinta 1913 m. Tautos Taryboj neigiamas balsavimas įvyko tiktai 78 balsais prieš 71, 7 susilaikius. Judėjimas, pasaulinio karo sulaikytas, prasidėjo išnaujo 1918 m., ir einant 1918 m. spalių m. 13 d. tautos balsavimu, Federacijos konstitucijos 73-as straipsnis buvo pakeistas: proporcinis atstovavimas nugalėjo 297.149-iais *taip* prieš

---

[198] „Apie proporcingos sistemos įvedimą rinkimuose į Tautos Tarybą, federacinės konstitucijos 73 str. reviziją“

[199] *Feuille fédérale suisse,* 1900 m. gruodžio m. 5 d., 49 nr. 922 p. ir tol.

[200] Žiūr. laišką iš Berno į *Temps,* 1900 m. birželio m. 21 d.: „Paskutinių rinkimų, įvykusių Belgijoje, atgarsiai, pasitenkinimas, net nuraminimas, kurį galima buvo pastebėti tarp įvairių partijų po gautų rezultatų, žymus judėjimas, prasidėjęs Prancūzijoje panašios sistemos naudai, ypatingai sudomins šituo nutarimu visus, kas rūpinasi geriausiu būdu suderinti demokratinių institucijų veikimą su principais, iš kurių jos išeina“.

147.199 *ne*[201]; Tautos Taryba dabar turi būti renkama proporcine sistema.

Nuolatinei propagandai per spaudą veikiant, proporcinio atstovavimo principas įsiskverbė taip pat ir į prancūzų įstatymų leidimą. 1902 m. kovo m. 17 d. Atstovų Rūmai svarstė įstatymo pasiūlymą, patiektą Julijaus Dansette'o įvesti proporcinį atstovavimą su sąrašiniu balsavimu įstatymdavystės organo rinkimams. Rūmai net nesvarstė atskirų straipsnių. Bet 1910—1914 m. šia prasme buvo padaryta naujų svarbių pasiūlymų įstatymų leidžiamajame organe. Šitas politinis judėjimas, sustabdytas kiek laike 1914—1919 m. karo, galų gale privedė prie 1919 m. liepos m. 12 d. įstatymo priėmimo, kuris įvedė proporcingumo principą į Atstovų Rūmų rinkimus; apie tai mes kalbėsime toliau[202]. 1919 m. įstatymas taip pat pas mus iškėlė aikštėn proporcinio atstovavimo pavojus, būtent, partijų suskaldymą, daugumos nebuvimą ir negalėjimą sudaryti vienalytinio kabineto. 1924 m. rinkimai grėsia būti pražūtingais pačiam rinkimų būdui, kuriuo jie buvo atlikti. Jau Senatas, kuris dažnai pareikšdavo savo priešingumą šiam būdui, 1924 m. balandžio mėnesį priėmė pasiūlymą, panaikinantį 1919 m. įstatymą, kad sugrįžtų prie vienvardinio balsavimo ir mažoritarinės sistemos[203]. 1925 m. birželio m. Rūmai pavedė savo visuotinių rinkimų komisijai paruošti naują rinkimų įstatymą šitais pagrindais.

Rinkimų reforma, padaryta Švedijoje 1907 m. gegužės m. 14 d. įstatymu, pradėjo veikti tiktai 1909 m. po to, kai ji 1909 m. vasario m. 10 d. buvo iš naujo priimta Rigsdago, išrinkto 1908 m.; ji įvedė gan sudėtingą proporcinio atstovavimo sistemą, d'Hondt'o sistemos įtakoje[204].

---

[201] [Žiūr. Deslandres: *Le triomphe de la représentation proportionelle en Suisse, Rev. pol. et parl.*, 1919 m. balandžio 10 d., 50 p. — Bise, *Chronique constitutionelle de Suisse, Rev. dr. public*, 1919 m., 125 p., nurodo skaitmenis 229.550 prieš 149.035].

[202] Žiūr. žemiau, II dal., V sk.

[203] [Savo 1924 m. liepos m. 8 d. susirinkime Ministerių Taryba įgaliojo vidaus reikalų ministerį pateikti Rūmų biūrui įstatymo projektą, vėl įvedantį arondismentuose vienvardinį balsavimą].

[204] *Bulletin analytique des principaux documents parlementaires étrangers*, 1909 m., 321 p. Apie pirmosios reformos vaisius žiūr. Viallate, *Vie politique*, 5-ti metai, 257 p. Proporcinio atstovavimo principas pritaikintas dvejiems Rūmams, *ibid.*, 4-ti metai, 233 p.

1907 m. vasario m. 26 d. austrų įstatymas, įvesdamas visuotinus rinkimus, taip pat nustatė, bet tiktai Galicijoje (lenkų naudai), kumuliatyvinį balsavimą[205].

[Proporcinis atstovavimas veikia Bulgarijoje, kur jis taip pat pakenkė valdžios partijos vieningumui[206]. Jis įvestas Württemberge nuo 1906 m. Seimui ir Bendruomenei Aukštojoje Austrijoje (1909 m. sausio m. 29 d. įstatymas) Landtagui, Vorarlberg'e (1909 m. sausio m. 13 d. įstatymas) didelių miestų bendruomenių rinkimams, Olandijoje (1917 m.) antrųjų Rūmų rinkimams. 1911 m. balandžio m. 5 d. Portugalijos įstatymas dalinai pritaikė proporcionalizmo principą: jis taikomas įstatymų leidžiamojo organo rinkimams tiktai Lisabono ir Porto apygardose[207].

Tas pats principas buvo priimtas po 1914—1919 m. karo ne tiktai senųjų valstybių, kurios, kaip Prancūzija[208] ir Italija[209] manė tokiu būdu duoti politinę satisfakciją mažumų par-

---

[205] Henry Nézard, *Le suffrage politique en Autriche,* 41—42 p.

[206] [„Ligi šiol, bendra nuomone, Bulgarijos rinkikų kolegija, dar primityvi, neiškilo aukščiau oficialinės kandidatūros sąvokos: valdžios kandidatai, kaip reikiant paremti, visur buvo vienbalsiai išrenkami. Dabar, proporcinės sistemos dėka, didelė mažuma bus atstovaujama Sobranijoje". 1913 m. gruodžio m. 9 d. *Temps.* — Iš tikrųjų, valdžios partijos gavo 95 mandatus, įvairios opozicijos grupės — 109. Bet nereikia užmiršti, kad šitas išvadas iššaukė atsakingumo klausimas už pražūtingą karą prieš Serbiją ir Graikiją *(Temps,* 1913 m. rugsėjo m. 13 d.). „Kadangi negalėjo susidaryti jokia dauguma, Sobranija buvo paleista". *(Temps,* 1914 m. sausio m. 17 d.)].

[207] [91 str.: „Nos circulos de Lisboa e Porta, para a determinaçâo dos candidatos a conviderar electas, seguir-se-ha o processo proporcionalista de Hondt". *(Lei elettoral da Republica Portuguesa,* Amado knygynas, Coïmbre, 1911)].

[208] [Aukščiau, I t., II d., 51 p.].

[209] [Štai 1919 m. rugsėjo m. 2 d. italų rinkimų reformos įstatymo turinys *(gaz. uff.,* 1919 m. rugsėjo m. 4 d.): Kiekviena rinkimų kolegija sudaroma iš vienos provincijos ar keleto gretimų provincijų, tokiu būdu, kad ji rinktų mažiausia dešimtį atstovų. Tačiau pirmuose bendruosiuose rinkimuose, kurie įvyks įsigalėjus reformai, provincijos, turinčios mažiausiai penkis atstovus, gali sudaryti rinkimų kolegijas. Rinkimų kolegijų sąrašai ir kolegijos būveinė nustatoma karaliaus dekretu, pasiūlius vidaus reikalų ministeriui ir patarus komisijai, sudarytai iš keturiolikos Rūmų išrinktų atstovų. Kandidatų sąrašai kiekvienoje kolegijoje turi būti pateikiami mažiausia 300 rinkikų, bet nedaugiau kaip 500. Kiekvienas sąrašas gali turėti nedaugiau kandidatų, kaip išrinktinų atstovų skaičius, ir kiekvienas kandidatas gali būti įrašytas tiktai viename sąraše ir nedaugiau, kaip dviejose kolegijose. Balsavimo lapelis paduodamas voke, ir rinkikas turi galimybės, tam tikromis tiksliai nustatytomis sąlygomis, pridėti prie jo išrinkto sąrašo dar vardų arba suteikti pirmenybę tam ar kitam kandidatui; bet šitos abi teisės, pirmenybės teisė ir pridėjimo teisė, negali būti

tijoms, susijungusioms su dauguma tautinio apsigynimo reikalu, bet ir naujųjų valstybių, kurios tikėjosi jame rasti tautinės vienybės kūriamąją jėgą. Dauguma pastarųjų šitą principą padarė net konstituciniu nuostatu.

---

vykdomos drauge. Pirmenybė ir pridėjimas pažymimi rašalu balsavimo lapely, nurodant kandidatų pavardes. Pirmenybių ir pridėjimų skaičius gali būti ne didesnis kaip vienas, jeigu reikia išrinkti penkis atstovus, ne didesnis kaip du, jeigu reikia išrinkti nuo 6 iki 10 atstovų, ne didesnis kaip trys, jeigu reikia išrinkti nuo 11 iki 15 atstovų, ne didesnis kaip keturi, jeigu reikia išrinkti daugiau, kaip 15 atstovų.

Suskaitant balsus reikia atsižvelgti į du skaitmenis: 1) kiekvieno sąrašo rinkimų skaitmenį; 2) kiekvieno kandidato individualų skaitmenį. Rinkimų skaitmuo gaunamas sudedant balsus, paduotus už sąrašą, su pridėjimo balsais ir gautą sumą padalinus iš išrinktinų atstovų skaičiaus. Individualus skaitmuo gaunamas, pridėjus prie balsų paduotų už sąrašą, ir pirmenybės balsų sumos, pridėjimo balsus, gautus kandidato kituose sąrašuose. Rinkimų skaitmuo yra pamatas nustatyti atstovų skaičių, kuris priklauso kiekvienam sąrašui; individualus skaitmuo nustato kandidatų eilę jų sąraše. Skirstant mandatus kiekvienas rinkimų skaitmuo paeiliui dalinamas iš 1, 2, 3 ir t. t., kol bus pasiektas išrinktinų atstovų skaičius, ir pasiremiant gautais tokiu būdu dalmenimis, suteikiama kiekvienam sąrašui toks mandatų skaičius, į kurį jis turi teisę.

Naujas rinkimų įstatymas įsigalėjo 1919 m. lapkričio mėn. rinkimams; jis niekuo nepakeitė buvusių ligi šiol rinkimų papročių ir būdų (*Revue politique et parlementaire*, 1919 m. gruodžio m. 10 d., 379 ir 430 p. p.); jis tiktai padidino netvarką.

Rinkimų sistema, kurią įvedė Nitti 1919 metais, iš tikrųjų buvo tokia, kad negalėjo susidaryti jokia pastovi dauguma, ir kad kiekvienas ministerių kabinetas turėjo prisitaikyti tų grupių sąlygoms, kurių balsų užtekdavo daugumai pakeisti. 1919 m. Rūmai buvo sudaryti iš 150 socialistų, 104 liaudininkų, o likusi dalis susidėjo iš eilės nepastovių grupių, vienos iš 30 narių, kitos iš 50, trečios 20, o kai kurios iš jų teturėjo 3 ar 4 narius. Šitos liberalinės ir demokratinės partijos, pasidalinusios į grupes ir grupeles, nieko negalėjo pačios daryti. Nieko nepadėjo ir Rūmų statutas, priimtas 1920 m. rugpiūčio m. 6 d., priverstinai paskirstęs kandidatus į politines grupes. Kad sudarytų kabinetą, jos turėjo iš pradžios susijungti tarp savęs; paskui, susijungti sudaryti dažnai tyroniską sąjungą su viena didele partija, kurios susikūrė Italijoj veikusios proporcinės sistemos dėka. Viena iš šitų partijų buvo socialistų, kita — liaudininkų. O kadangi socialistai visuomet pasilikdavo opozicijoje, tai reikėjo kreiptis į liaudininkus. Lengva suprasti, kokios galios tuo pačiu įgijo šita liaudininkų partija, ir kokias sąlygas ji statė visiems kabinetams, ypač kada tokiai partijai vadovavo toks prityręs ir griežtas vairininkas, kaip dom Sturzo. Nitti kabinetas greit žuvo, jo paties rinkimų sistemos auka, ir jis turėjo užleisti vietą kitam. 1920 m. birželio mėn. Giolitti paėmė valdžią ir norėjo pertvarkyti Rūmus. Bet veikiant tai pačiai rinkimų sistemai, naujai išrinkti 1921 m. Rūmai, buvo beveik panašūs į Rūmus, kuriuos jis paleido. Buvo keleta socialistų mažiau, bet už tai keliais liaudininkais daugiau. Juose taip pat buvo nedidelė nauja grupė, susidėjusi iš 30 fašistų, kurie vėliau turėjo pakeisti dalykų būklę. Bet kai 1921 m. nauji Rūmai grįžo į Montecitorio, vėl prasidėjo tie patys dalykai. Liaudininkų partija tapo dar stipresnė, bet vis dėlto neturėjo daugumos. Kabinetai galėjo būti sudaromi tik ma-

Taip pav. Vokietijos Respublika, siekdama sutvarkyti pačiomis moderniškiausiomis sistemomis tautos atstovavimą ne tiktai pritaikino minėtą sistemą savo Steigiamojo Susirinkimo rinkimams 1919 m. sausio mėn., bet ji dar priėmė proporcinį atstovavimą 1919 m. rugpiūčio m. 11 d. konstitucijoje (§ 22) Imperijos Reichstago rinkimams; tokį atstovavimą ji suorganizavo 1918 m. lapkričio m. 30 d. ir 1920 m. balandžio m. 23 d. įstatymais[210] ir padarė privalomu tą patį dėsnį kiekvienai Imperijos žemei savo landtagui rinkti (17 str.). Taip pat valstybės, atsiradusios Austrijai-Vengrijai žuvus, įrašė į savo konstitucijas proporcinį atstovavimą: Austrijos 1920 m. spalių m. 1 d. konstitucija (26 str.); Lenkijos 1921 m. kovo m. 17 d. (11 ir 36 str. str.); Čekoslovakijos 1920 m. vasario m. 29 d. (8 §) ir Pietųslavijos — 1921 m. birželio m. 15 d. (69 str.).

Paplitęs tokiu būdu po visą Europą proporcinis atstovavimas buvo privestas ligi kraštutinumo: jis virto, kaip sakoma,

---

žumų koalicijos keliu. Pačiam Giolitti taip sunku buvo valdyti, kad jis norėjo reformuoti rinkimų sistemą ir vėl įvesti seną vienvardinę apygardų sistemą. Bet jis rado šituose suirusiuose Rūmuose tokią sistematišką opoziciją šitam projektui, kad jis atsistatydino pasitaikius pirmai progai. Mes žinome, kokie negabūs kabinetai buvo po jo, negabūs ne dėl žmonių, juos sudariusių, bet dėl neišvengiamo silpnumo, kuriam jie buvo pasmerkti Rūmų padėties. Kabinetai egzistavo ilgiausia šešis mėnesius. Rūmai, net veikiant skubiajai procedūrai, negalėjo priimti reikalingų įstatymų. Teko naudotis įstatymų — dekretų procedūra. Parlamentas žlugo nustojęs pasitikėjimo. Tokie liūdni bandymai sukiršino visą tautą, ir to padariniai buvo fašistų revoliucija, sutikta, kaip išgelbėjimas beveik visos tautos].

[210] [Einant 1918 m. lapkričio m. 30 d. įstatymu, kiekviena partija galėjo nustoti kiekvienoje apygardoje balsų, jeigu jų neužteko, kad įgytų teisę vienam mandatui. Šitas įstatymas liepia skaityti balsus tokiu būdu, kad, jeigu partijos sąrašas gauna rinkimų apygardoje 60.000 balsų, ji gauna vieną mandatą; ji gauna tris mandatus, jeigu surenka 120.000 balsų; daugiau šito skaičiaus, ji gauna tiek mandatų, kiek kartų surenka 60.000 balsų. Bet skaičiai 60.000, 120.000, 180.000 ir t. t. yra arba prašokti arba nepasiekti. Tuomet tos pačios partijos sąrašai, einant 1920 m. įstatymu, turi teisės perkelti balsus, prašokančius kartotinį iš 60.000 ir nepasiekiančius aukštesnio kartotinio, į visą apygardų sumą. Už neišnaudotų ir tokiu būdu sujungtų 60.000 balsų, partija turės vieną išrinktąjį. Balsų, neišnaudotų visose apygardose, perteklius dar kartą bus surinktas, kad būtų atiduotas Imperijos sąrašui.

Šitos rinkimų sistemos aiškiausias padarinys buvo tas, kad dėl partijų padaugėjimo ir susiskaidymo, kaip matėme, pradedant nuo pirmojo parlamentinio kabineto, sudaryto 1919 m. vasario mėn., ligi 1926 m., Reichstage niekuomet negalėjo susidaryti jokios daugumos; keturiolika kabinetų pasikeitė per 7 metus ir kiekvienas jų egzistavo vidutiniškai tiktai šešis mėnesius. Štai įvairių Reicho visuotinų rinkimų rezultatai; padarytų

„integrališku“. Iš tikrųjų, mes konstatavome, kad nepaisant visų vartojamų būdų, visuose rinkimuose, suteikus kiekvienai partijai tam tikrą mandatų skaičių, proporcingą balsų skaičiui, gautam partijos sąrašo, tam tikras balsų skaičius lieka nenaudingas partijai ir, kaip sakoma, be reprezentacijos. *Likučių sunaudojimo* problema kartais buvo išrišama sąrašų tarpusaviu *susigrupavimu;* čia perkeliami nuo vieno sąrašo kitam, paskirtam pirmojo sąrašo prieš balsavimą, jo neišnaudoti balsai. Šis būdas kartais vartojamas rinkimų apygardoje, kaimyninėms partijoms suartinti, bet dažnai jis vartojamas, partijos sąrašo pirminėje apygardoje neišnaudotiems balsams perkelti į tos pat partijos naują sąrašą, sudarytą antrinėje platesnėje

---

vadinamo „integralaus“ proporcinio atstovavimo sistemai veikiant tiek į 1919 m. Steigiamąjį Susirinkimą, tiek į Reichstagą nuo to laiko. Toliau paduotoj čia pat pridėtoj lentelėje matome naujų partijų susidarymą 1920 metais, mandatų susisklaidymą, visišką valdančios daugumos nebuvimą:

	1919 m. sausio m. 19 d.		1920 m. birželio m. 6 d.		1924 m. gegužės m. 4 d.		1924 m. gruodžio m. 7 d.	
	Balsai	Mandatai	Balsai	Mandatai	Balsai	Mandatai	Balsai	Mandatai
Socialdemokratų partija . . .	11.509.048	165	6.104.398	102	6.104.372	100	7.880.058	131
Nepriklausomų socialdemokratų partija . . .	2.317.290	22	5.046.813	84	235.095	—	99.126	—
Komunistų partija	—	—	589.454	4	3.746.643	62	2.708.176	45
Demokratų partija	5.641.825	75	2.333.741	39	1.658.076	28	1.917.485	32
Centras.	5 980.216	90	3.845.001	64	3.921.206	65	4.118.190	69
Populistų partija .	2.345.638	22	3.919.446	65	2.700.447	75	3.048.138	51
Vokiečių nacionalistų partija . .	3.121.479	42	4.219.100	71	5.718.543	95	6.205.331	103
Rasistų grupė . .	—	—	—	—	1.924.018	32	908.087	14
Hanoverio partija	—	—	319.108	5	319.805	5	262.820	4
Bavarijos liaudies partija. . . .	—	—	1.238.604	21	946.949	16	1.132.063	19
Bavarijos ūkininkų sąjunga . . .	—	—	307.396	4	684.393	10	—	—
Agrarų sąjunga. .	—	—	—	—	574.282	10	498.934	8
Vokiečių socialinė partija. . . .	—	—	—	—	337.943	4	159.120	—
Ekonomine partija	—	—	—	—	—	—	1.005.746	17
Įvairūs	484.848	7	—	—	—	—	—	—

apygardoje, apimančioje pirmines apygardas, ir net į šitos partijos tautinį sąrašą. Belgija[211], Vokietija, Prūsija[212], Len-

---

[211] [Belgijos Atstovų Rūmai išrinkti sąrašiniu balsavimu arondismentais; pastarieji siunčia tiek atstovų, kiek kartų turi po 40.000 gyventojų. Balsavimo kortelės atspausdintos tam tikrame popiery, kiekvienam arodismentui, vyriausiojo biūro rūpesniu. Jose pažymėta visų kandidatų pavardės ir visi sąrašai. Balsuojant reikia pabraukti klėtkutę, esančią sąrašo pradžioje, arba klėtkutę, esančią šalia kiekvieno kandidato pavardės. Jeigu rinkikas balsuoja už sąrašą, pabraukdamas sąrašo pradžią, tai jo balsą gauna tie kandidatai, kurie stovi pirmieji minėtame sąraše, ir jie bus išrinkti, atsižvelgiant į gautą jų partijos mandatų skaičių. Jeigu rinkikas paduoda pirmenybės balsą, pabraukdamas tam tikro kandidato pavardę, balsas užskaitomas visam sąrašui, bet, be to, jis imamas galvon paskirstant tarp to paties sąrašo kandidatų šito sąrašo gautus mandatus. Tačiau praktikoje retai atsitinka, kad pirmenybės balsai darytų įtakos sąrašo kandidatų pateikimo tvarkai. Šita sistema sutvirtina politinių sąjungų ir klūbų visagalę, prieš kurią protestuoja Belgijos viešosios nuomonės dalis. Bet kadangi esančios sąrašo pradžioje klėtkutės panaikinimas pakenktų politinių klūbų galybei, tai negalima tikėtis, kad veikiantieji įstatymai būtų pakeisti jų nenaudai. Kiekvienas arondismentas išrenka mažiausia 3 atstovus, daugiausia 26 (Briuselis), vidutiniškai 5. Štai kokia tvarka paskirstomi mandatai. Kiekviename arondismente sudedami gauti kiekvieno sąrašo balsai. Tokiu būdu gaunama paduotų balsų skaičius. Šitas skaičius dalinamas iš suteiktinų mandatų skaičiaus, ir tokiu būdu nustatomas rinkimų daliklis, nurodąs balsų skaičių, kuris duoda pilnos teisės gauti mandatą. Sužinoti koks mandatų skaičius būtinai priklauso kiekvienam sąrašui, dalinama kiekvieno sąrašo gautas balsų skaičius iš rinkimų daliklio ir tokiu būdu gaunama kiekvieno sąrašo dalmuo. Pastarasis nurodo mandatų skaičių, suteiktiną sąrašui iš karto, prie pirmo paskirstymo. Likusi dalis nustato, kiek dar sąrašui priklauso mandatų iš nesuteiktų prie pirmo paskirstymo. Čia įvyksta tai, kas vadinama provincijos „susigiminiavimu“ („apparentement“). Prieš 1919 m. prie pirmo paskirstymo *nesuteikti mandatai* buvo atiduodami tam sąrašui arba sąrašams, kurių balsų perteklius buvo arčiausias rinkimų dalikliui. Dabar Belgijos įstatymas perkelia toliau proporcinio atstovavimo veikimą; jis perkelia tą veikimą iš arondismento į provinciją. Nustatytu laiku prieš rinkimus vienos provincijos įvairių arondismentų sąrašai, sudaryti vienos partijos paduoda provincijos būveinės vyriausiam biūrui pareiškimą apie „susigiminiavimą“. *„Susigiminiavimas“* yra fakultatyvinis; jis gali būti dalinas. 1921 metais Brabante, Briuselio ir Luveno liberalų sąrašai susigiminiavo; o Nivelio sąrašas atsisakė tai padaryti. Faktinai, bendra taisyklė, visi vienos partijos sąrašai susigiminiuoja, nes partijos atžvilgiu tai naudinga. Dabar pradedama skirstyti papildomieji mandatai, kuriems joks sąrašas negavo absoliutinės daugumos arondismente, Atlikus visą eilę gan sudėtingų veiksmų, įvairioms partijoms suteikiama, provincijomis, paskuti-

[212] [Pagal 1920 m. lapkričio m. 30 d. Prūsų konstituciją ir vėlesnius rinkimų įstatymus proporcinis atstovavimas veikia ne tiktai dviejose, bet trijose įvairiose apygardose: apskrity, apskričių grupėje ir žemėje. Apskrity, atstovą renka 40.000 rinkikų sąrašiniu balsavimu, proporciniu atstovavimu ir dalmens procedūra. Paskui kiekvieno sąrašo likučiai eina sąrašo arba sąrašų, susijungusių apskričių grupėje, naudai, o grupėje neįvykus susijungimui, sąrašų, susijungusių visoje valstybėje, naudai. Sąrašai gali susijungti tik ta sąlyga, kad jie visi prisidės prie vieno tautinio sąrašo. Tokiu būdu silpniausios savo skaičium partijos žemėj visuomet turi galimybės būti atstovaujamoms tautiniame sąraše].

kija[213], Graikija[214], Čekoslovakija[215] tokiu būdu dabar pakeitė savo rinkimų mechanizmą...

---

niai mandatai, kurių jos negalėjo gauti pačiame arondismente. Šitų veiksmų esmė — suteikti balsų likučius neišnaudotus arondismento įvairių partijų. Kiekvienoje provincijoje sudedama įvairių arondismentų kiekvienos grupės (socialistų, liberalų ar katalikų) sąrašų likučiai. Paskui nustatomas provincijos rinkimų daliklis, ir papildomieji mandatai paeiliui suteikiami grupėms, turinčioms didžiausius likučius provincijoje. Yra numatyta taisyklė, nustatanti apskričius, kuriuose sąrašai gauna suteikiamus tokiu būdu mandatus: pavyzdžiui, jeigu pasilieka du mandatai, suteiktini Briuselyje ir Nivelles ir jeigu socialistai turi teisės į vieną iš šitų mandatų susigiminiavimu, socialistams bus atiduota papildomoji vieta tame arondismente, kur jie turės didžiausį vietinį likutį. Pridursime, jog sąrašai, kad laimėtų ką nors iš susigiminiavimo ir gautų papildomąjį mandatą, turi gauti toje apskrity, kur jie pateikti, mažiausia du trečdaliu rinkimų daliklio.

Tokia yra, bendrais bruožais proporcinio atstovavimo sistema, veikianti Belgijoje Atstovų Rūmams rinkti. *Ta pati sistema taikoma 96 senatorių* rinkimams, kuriuos renka vyrai, pasiekę 21 metų amžiaus, visuotinu balsavimu (1 renkamas 80.000 gyventojų). Šalies devynios provincijų tarybos renka 40 *provincijos senatorių,* atsižvelgiant į kiekvienos provincijos gyventojų skaičių (principe, 1 renkamas 200.000 gyventojų arba likusiems 125.000 gyventojų). Jie renkami proporcinio atstovavimo pagrindais ir tokiu būdu duoda tikrą provincijos tarybų atvaizdą.

Proporcinio atstovavimo principas, kuris nuo 1921 m. yra įrašytas į konstituciją, daugiau nebesukelia ginčų Belgijoje, nors mažoritariniai rinkimai turi šalininkų ir tarp kraštutinių kairiųjų ir dešiniųjų. Tačiau labai kritikuojamas integralinės sistemos principas, toks koks jis veikia provincijoje nuo 1919 m., nes jis privedė prie partijų visiško susiskaldymo. Iš tikrųjų, kadangi yra devynios provincijos, rinkimai, esant net giliam viešosios nuomonės judėjimui, paliečia tiktai nuo 12 iki 15 mandatų. Negali būti didesnio balsų pasikeitimo. 1919 metais integralus proporcinis atstovavimas sušvelnino liberalų nepasisekimą; 1921 metais jis neleido jiems pasinaudoti savo laimėjimu. 1919 metais socialistams buvo užkirstas kelias pirmyn; 1921 metais proporcinis atstovavimas padengė jų nuostolius. Katalikai visuomet išlaikydavo savo pozicijas. Jeigu sistema veiktų arondismento ribose, kova paliestų 30—36 mandatus, o tai, gal būt, leistų sudaryti daugumą. Anksčiau matėme, tyrinėdami parlamentinį valdymą, su kokiais sunkumais jau keli metai susiduria Belgija, norėdama sudaryti kabinetus, sugebančius valdyti].

[213] [1921 m. Lenkijos konstitucija naudoja proporcinį atstovavimą rinkimams į Rūmus tokiu būdu: 372 atstovai renkami 64 apygardų sąrašais, o 72 — valstybės sąrašais. Apygardų sąrašuose, mandatų paskirstymas atliekamas d'Hondt'o sistema; valstybės sąrašuose, suteikiama grupėms arba partijoms, gavusioms mandatus mažiausia šešiose apygardose, mandatų skaičius, proporcingas tam mandatų skaičiui, kurį jos jau gavo vietiniais sąrašais].

[214] [Graikijos rinkimų įstatymas, išleistas einant nauja konstitucija, įveda sąrašinį balsavimą su integraliniu proporciniu atstovavimu. Pirmą kartą jis buvo pritaikytas 1926 metais. Šalis padalinta į 37 apygardas; vieną atstovą renka 22.000 gyventojų, o visa Graikija — 286 atstovus. Tokiu būdu Salonikai turi teisę į 22 mandatus, Atėnai ir Achaja-Elida kiekviena į 13 mandatų; Mesenijos ir Lesboso apygardos kiekviena į 11 mandatų, ir t. t. Mandatų paskirstymas įvyksta kiekvienoje apygardoje paprasta dalmens sistema. Jeigu pasilieka nepaskirtų mandatų,

Tokios procedūros pražūtingi padariniai vyriausybės pastovumui ir vykdomosios galios jėgai privertė keletą įstaty-

---

daromas antras paskirstymas, sugrupuojant apygardas į devynius rajonus. Pagaliau, jeigu šitas antras paskirstymas neužpildo likusių mandatų, įvyksta trečias paskirstymas visos šalies bendrais skaičiais.

Šita rinkimų sistema, žinoma, prisidėjo prie partijų suskaldymo 1926 m. rinkimuose. Ir iš tikrųjų, prasidėjus rinkimų periodui, atsirado daugybė naujų politinių grupių. Vienu laiku jų galima buvo priskaityti net iki 64. Paskui sveikas protas vėl įgijo savo teises ir pagaliau didelių partijų skaičius sumažėjo ligi 4. Iš respublikonų pusės, dvi vidutinės partijos jau pirmomis dienomis susiliejo pasivadinusios Liberalų Sąjunga; šalia jų sena Respublikonų Sąjunga, naujai pasivadinus darbo ir žemės partija, vedė kovą atskirai. Rojalistų stovykloje liaudies partija atstovavo svarbiausioms jėgoms, turėdama šalia savęs, nepaisant gan griežtos polemikos, Laisvosios Opinijos partiją. Be šitų keturių didelių grupių į kovą įžengė apie dvidešimt kitų partijų: beveik visos jos yra lokalinės partijos. Esant iš viso 981.437 balsuotojams, balsų pasiskirstymas tarp partijų buvo toksai: Liberalų Sąjunga — 300.941 balsas; Respublikonų Sąjunga — 62.503 balsai; Liaudies partija — 194.244 balsai; Laisvoji Opinija — 151.002 balsai; komunistai — 40.988 balsai. Po trijų paeilinių mandatų paskirstymų Liberalų Sąjunga turi gauti 117 atstovų, Respublikonų Sąjunga 21, Liaudies Partija 63, Laisvoji Opinija 49 ir Komunistų Partija 8. Be to penkiolika mandatų buvo suteikta įvairioms antrinėms respublikoniškoms partijoms, o 13 kitų — rojalistinėms grupėms. Pagaliau graikų 1926 m. Rūmuose respublikonų partijoms reprezentuoja viso 153 atstovai, t. y., dauguma, kurios turėtų užtekti valdymui, kadangi Rūmai turi, kaip sakėme, 286 narius, juo labiau, kad rojalistų opozicija nesudaro viena visos mažumos, komunistams laikantis atskirai, kurių niekas grupėje negali laikyti savo sąjungininkais. Bet jeigu respublikonų dauguma yra neginčijama, ji vis dėlto gali veikti tiktai esant griežtai drausmei. Mažiausias nenusipratimas tarp Liberalų Sąjungos ir Respublikonų Sąjungos, mažiausias nepriklausomų respublikonų nukrypimas gali sugriauti šitos daugumos stiprumą, o taip pat ir ministerių kabineto, kuris iš jos išplaukia, tvirtumą.

Vyriausybės darbas atrodė labai nemalonus. O Graikijai labiau kaip kada nors buvo reikalinga stipri vienalytinė vyriausybė, kuri remtųsi tvirta ir ištikima dauguma, kad galutinai išrištų konstitucijos problemą, padarytų finansinę ir ekonominę reorganizaciją, visiškai atskirtų armiją nuo politikos ir išspręstų svarbias užsienių politikos problemas].

[215] [Čekoslovakijos konstitucijos 8 straipsnis nustato, kad „Atstovų Rūmai susideda iš 300 narių, renkamų visuotiniu, lygiu, tiesioginiu ir slaptu balsavimu, proporcinio atstovavimo pagrindais". Einant 1920 m. vasario m. 29 d. rinkimų įstatymu, kiekvienoje iš 28 apygardų rinkimų komisija, „sudaryta po vieną nuo kiekvienos partijos atstovą", nustato rinkimų dalmenį, dalydama balsuojančiųjų skaičių iš suteiktinų mandatų skaičiaus, ir kiekvienam sąrašui skiria tiek mandatų, kiek kartų rinkimų dalmuo pasikartoja gautųjų balsų skaičiuje. Kandidatai skelbiami išrinktais ta tvarka, kuria jie nurodyti sąraše. Po šito pirmojo „balsavimo" apygardų rinkimų komisijos praneša Pragos centralinei rinkimų komisijai savo apygardų rezultatus, nurodydamos: 1) nesuteiktųjų mandatų skaičių; 2) kiekvieno sąrašo neišnaudotus balsus skiriant pirmuoju balsavimu. Tuo pat laiku kiekviena partija įteikia centralinei rinkimų komisijai kandidatų tautinį sąrašą. Tačiau šitame sąraše gali figuruoti tiktai pirmojo balsavimo kandidatai, kurie liko neišrinkti. Centralinė rinkimų komisija tuomet nustato tautinį rinkimų dalmenį, padalydama pirmojo balsavimo bendrą neišnaudotų balsų skaičių iš bendro likusiųjų mandatų skaičiaus plius vie-

mų leidėjų pirmiausia susirūpinti dauguma ir ją sustiprinti. Būtent, mes matome, kad prancūzų 1919 m. liepos 12 d. įstatymas pirmiausia suteikia mandatus kandidatams, gavusiems absoliutinę daugumą, paskum mandatus sąrašams, gavusiems didžiausį vidurkį ir tik pagaliau imama proporcinis atstovavimas ir dalmuo[216]. Bet prancūzų įstatymas sustiprina daugumą tiktai apygardoj: išrinkto susirinkimo atžvilgiu jis negalioja. Atvirkščiai, italų ir rumunų legisliacijos rūpindamos sustiprint galingiausią partiją, skatina sudaryti tautinę daugumą.

Italijos 1923 m. gruodžio m. 13 d. rinkimų įstatymas buvo pravestas fašistų vyriausybės, kad būtų sudaryta pastovi ir vienalytė parlamentinė dauguma ir kad būtų pašalinta mažumų kontrolė. Jis įsteigė vieną tautinę rinkimų kolegiją ir suteikė partijai, gavusiai rinkimuose didžiausį balsų skaičių ir mažiausiai 25% balsų, du trečdaliu mandatų Rūmuose; likusis trečdalis atiduodamas įvairioms mažumoms, proporciniu me-

---

nas. Paskui ji paskiria kiekvienam tautiniam sąrašui tiek mandatų, kiek kartų šitas sąrašas turi tautinį rinkimų dalmenį. Jeigu yra daugiau suteiktų mandatų, kaip suteiktinų, tai atimama vienas mandatas sąrašui, kuris turi mažiausią liekaną. Kandidatai skelbiami išrinktais tvarka, kuria jie pažymėti tautiniame sąraše. Tokie yra „antrieji rinkimai". Jeigu po šitų antrųjų rinkimų pasilieka keletas nesuteiktų mandatų, centralinė rinkimų komisija suteikia paeiliui, likusių mandatų skaičiaus ribose, po mandatą kiekvienam sąrašui, turinčiam didžiausias liekanas. Kiekvienoje partijoje skelbiamas išrinktu kandidatas, kuris stovi tautiniame partijos sąraše tuojau po paskutinio kandidato, išrinkto antruose rinkimuose. Ta operacija, vadinama „trečiais rinkimais". Antruose ir trečiuose rinkimuose negali dalyvauti partijos, negavusios kokioje nors apygardoje bent 20.000 balsų arba jeigu dalmuo yra žemesnis 20.000 už šitą rinkimų dalmenį. Šitas nuostatas, vadinamas „kvorumo klauzule", turi tikslą išvengti per didelio sąrašų skaičiaus.

1920 m. balandžio mėn. rinkimuose galima buvo nustatyti, kad Čekoslovakijos proporcinė sistema išnaudojo beveik visus balsus: iš 6.200.000 paduotų balsų tiktai 186.566 nebuvo išnaudoti, o jų dauguma neturėjo galios tiktai dėl kvorumo klauzulės; faktinai tiktai 64.182 balsų, reiškia 1%, liko partijų neišnaudota. Šituose 1920 m. rinkimuose pirmuoju balsavimu buvo išrinkti 198 kandidatai iš 281 kandidato. Bendrai, juo mažesnės yra apygardos ir juo daugiau yra sąrašų, — juo mažiau suteikiama mandatų po pirmųjų rinkimų ir, reiškia, juo ryškesnį tautinį pobūdį turi rinkimai. Atvirkščiai, juo platesnės yra apygardos, juo mažiau yra sąrašų, juo daugiau išrinktųjų duoda pirmieji rinkimai, ir juo aiškesnį vietinį pobūdį turi rinkimai. Įstatymų leidėjas, padidindamas arba sumažindamas apygardas, tokiu būdu gali padaryti rinkimus daugiau ar mažiau vietiniais arba tautiniais. Žiūr. Georges Picot, *Un essai de représentation proportionelle intégrale: la législation électorale tchècoslovaque (Rev. pol. et parl.*, 1923, vasario mėn., 418 p.)].

[216] Žemiau, II t., V sk., 1 skyrelis, I, IV §.

todu. Tik tuo atveju, kai nė vienas sąrašas nebūtų gavęs reliatyvinės daugumos, reikalaujamos įstatymo, veikia grynas ir paprastas proporcinis atstovavimas su dalmens procedūra. Bet įstatymo autoriai buvo tikri, kad gaus norimų rezultatų, ir jie, iš tikrųjų, buvo pasiekti 1924 m. balandžio m. 5 d. rinkimuose[217].

---

[217] [Įsikūrus fašistų valdžiai, pirmas jos rūpesnis buvo pravesti rinkimų reformą, kuri duotų jai pastovią daugumą, su kuria ji galėtų bendradarbiauti. Einant 1923 m. gruodžio m. 13 d. įstatymu, visa karalystė sudaro vieną kolegiją; vis dėlto yra dar apygardos ta prasme, kad atstovai renkami apygardų ar sričių. Tokių apygardų yra 15, pagal tam tikrus sričių interesus ir istorines tradicijas, ir kiekvienai jų paskirtas atstovų skaičius, proporcingas jos gyventojų skaičiui. Pjemontas — 47; Ligurija — 18; Lombardija — 70; Venecijos sritis — 53; Venecijos Julijos sritis — 23; Emilija — 41; Toskana — 38; Maršai — 18; Umbrija ir Laciumas — 30; Abrucija — 21; Kampanija — 49; Apulija — 32; Kalabrija ir Bazilikata — 28; Sardinija — 12; Sicilija — 57. Sąrašai sudaromi *sritimis* ir kiekvienoje srity kiekvienos partijos išrinkti kandidatai sudaro bendrus sąrašus, kuriuos rinkikai turi priimti ar atmesti en bloc. Kiekvienas sąrašas turi savo skirtingą ženklą, pavyzdžiui, rykštė — fašistams, piautuvas ir kūjis socialistams, kryžius su žodžiu *Libertas* — liaudininkams ir t. t. Kiekvienas rinkikas turi balsuoti už visą sąrašą, arba tikriau sakant, jis įmeta į urną biuletenį, kuriame neįrašyti kandidatų vardai, o tik aiškiai atspausdintas partijos devizas. Tačiau kiekvienoj tokioj atspausdintoj kortelėj kiekvienas rinkikas gali pažymėti tris pirmenybės balsus už savo apygardos kandidatus. Šitie pirmenybės balsai naudojami skirtumui nustatyti tarp kandidatų gautų balsų skaičių ir padeda nustatyti, kas bus išrinktas iš mažumų sąrašų. Esant iš viso 535 atstovams, dauguma apima du trečdaliu, t. y., 356, o likusis trečdalis, susidedąs iš 179 atstovų, bus paskirstytas tarp įvairių mažumų sąrašų. Bendras sąrašas negali turėti daugiau, kaip 356 kandidatus, t. y., lygiai tiek, kiek reikalinga daugumai sudaryti. Tokiu būdu sąrašas, gavęs daugumą šaly, turi 356 kandidatus, išrinktus en bloc, nedarant tarp jų jokio pasirinkimo. Kad praeitų visi sąrašo kandidatai, užtenka, kad kalbamas „daugumos“ sąrašas gautų iš pradžios reliatyvinę daugumą visų kitų sąrašų atžvilgiu, o paskui, kad šitas sąrašas gautų mažiausia ketvirtdalį balsų, paskelbtų galiojančiais visoje šalyje. Likusios 179 vietos paskirstomos proporcine sistema, kuri taikoma ne bendrajam sąrašui, o kiekvienam rajoniniam sąrašui. Šitos taisyklės prasmė ta, kad rinkikai, pažindami savo srities žmones, daug geriau už kitus, gali rinkti *su pirmenybe* tiktai šitos srities kandidatus. Reiškia, pasirinkimas, paskirstant mažumos mandatus, atliekamas sritimis.

Paimsime, pavyzdžiui, Laciumą, kuris turi išrinkti 30 atstovų. Čia daugumą sudarys 20 atstovų, ir liks 10 mandatų, padalintų tarp įvairių mažumos sąrašų. Sakysime, kad šitie mažumų sąrašai gavo iš viso 312.670 balsų. Kadangi reikia išrinkti 10 atstovų, tai dalmuo bus gautas dalinant tą skaičių iš 10, kas sudaro 31.267 balsus. Kiekvienas sąrašas turės teisę į tiek mandatų, kiek kartų jis bus gavęs skaičių 31.267. Pagaliau, jeigu dar pasilieka laisvų mandatų, tai jas gauna tų sąrašų kandidatas arba kandidatai, kurie turi didžiausį vadinamųjų „liekanų“ balsų skaičių.

Iš to matyti, kad šita rinkimų sistema turėjo tikslą išrinkti į Rūmus stiprią fašistų daugumą. Vyriausybės galva pats paskyrė fašistų tautinio sąrašo kandidatus. Rinkimai, įvykusieji šita tvarka 1924 m. ba-

Rumunijos 1926 m. kovo m. 27 d. įstatymas kilo iš tos pačios idėjos. Šalies interesams aukščiau iškelti už vietinius interesus, vyriausybės daugumai sudaryti, kuri sugebėtų laiduoti vyriausybės programos realizavimą, įstatymas nustato, kad turi būti sudėti visi balsai, gauti kiekvienos partijos visoje šalyje, ir būtų padalyti mandatai pagal visumos davinius. Partija, gavusi šalyje reliatyvinę daugumą ir mažiausia 40% balsų, gauna 50% mandatų. Likusi mandatų dalis dalinama proporcingai visoms politinėms partijoms, įskaitant ir „daugumos" partiją, atatinkamai balsams, gautiems visoje šaly. Dauguma čia turi labai didelę premiją. Mažumos, be abejo, gauna mažesnį mandatų skaičių, negu tas, kurį jai būtų davęs grynas ir paprastas proporcinis atstovavimas. Bet antrą vertus jos yra tikros, kad jos gaus mandatą, jeigu jos turės minimumą, būtent, 2% visų paduotų balsų. Mandatų paskirstymas departamentuo-

---

landžio mėn. 5 d., davė tokius rezultatus: fašistų tautinis sąrašas — 4.264.454 balsai; liaudininkų sąrašas — 645.090; suvienytas socialistų sąrašas — 448.056; fašistų sąrašas bis — 351.080; maksimalistų sąrašas — 384.540; komunistų sąrašas — 304,682; demokratų sąrašas — 241,685; konstitucinės opozicijos sąrašas — 147.122; respublikonų sąrašas — 124.978; demokratų-visuomeninkų sąrašas — 104.962; slavų ir kitataučių sąrašas — 61.258; valstiečių sąrašas — 59.902; fašistų disidentų sąrašas — 30.319. Yra dar keletas nesvarbių grupių. Įvairios partijos, sugrupuojant įvairius liberalų sąrašus į liberalus — demokratus ir į konstitucinę opoziciją, tokiu būdu gavo tokį mandatų skaičių: fašistų tautinis sąrašas — 355; fašistų sąrašas bis — 19; liberalai—demokratai — 15; konstitucinė opozicija — 14; demokratai-visuomeninkai — 10; liaudininkai — 39; suvienyti socialistai — 25; socialistai—maksimalistai — 22; komunistai — 19; valstiečiai — 3; respublikonai — 7; kitataučiai — 4; fašistai disidentai — 1; sardiniečių partija — 2.

1924 m. balandžio mėn. rinkimuose buvo konstatuota, kad „daugumos" sąrašo nariai buvo išrinkti didesniame skaičiuje tose apygardose, kur jų partija sudarė mažumą. Į šį prieštaravimą, kuris, rodos, pasmerkia visą sistemą, italai atsako, kad „esant nustatytam apygardų skaičiui, šitas nepatogumas praktikoje pašalinamas tuo, kad daugumos sąrašas nustoja balsų tose apygardose, kur ji iš tikrųjų turi daugumą, prašokančią teisėtus du trečdalius" (Crosa, *La nouvelle loi électorale italienne, (Revue des sciences politiques,* 1924, 85 p. ir t.). Bet vyriausybė ir neslepia, kad jos nuomone rinkimų tikslas yra ne liaudies atstovavimas, bet tautos veikimas, būtent — laiduoti gerą Parlamento funkcijonavimą ir galimybę valdyti.

Tačiau fašistų vyriausybė, pravedus savo rūmų rinkimus ir sudarius senatą, paskirdama 50 senatorių, paliko parlamentinį valdymą tik tariamai: Parlamentas nebepriima įstatymų, nebetvirtina išlaidų, ir vyriausybė pasiėmė pilnus įgaliojimus, liečiančius greit jau visas politinio gyvenimo sritis; ji veikė įstatymais — dekretais, kurie, šimtais įnešami į Parlamentą, turėjo būt priimami be diskusijų].

se kiekvienos partijos naudai atliekamas pagal nuošimčius balsų, gautų partijos sąrašo kiekvienoje apygardoje[218]].

[218] Šita rinkimų tvarka pirmą kartą buvo pritaikyta renkant 1926 m. birželio mėn. Atstovų Rūmus. Paliekant nuošaliai frakcijas, kurios gavo kiekviena tik menką balsų skaičių, šešios politinės grupės varžėsi dėl balsų: liaudies partija, kuriai vadovavo generolas Averesko, stovėjęs tuomet prie valdžios vairo; Jono Bratiano liberalų partija; opozicijos koalicija (opozicijos blokas), susidėjusi iš Maniu'aus Transilvanijos tautinės partijos (kuri apima taip pat profesoriaus Jorga grupę ir buvusius Take Jonesko šalininkus) ir valstiečių partijos; krikščionių sąjunga (antisemitinė grupė); socialistai; komunistai. Buvo įrašyta 3.496.814 rinkikų, iš 17.500.000 gyventojų. Iš viso paduota balsų, įskaitant čia ir anuliuotus balsus, 2.622.565, kas parodo, kad buvo gan žymus susilaikiusiųjų skaičius. Šitie 2.622. 565 balsai pasiskirstė tokiu būdu:

	Balsų skaičius	Šimtui tenka
1. Liaudies partija	1.366.160	52.09
2. Opozicijos blokas	727.202	27.73
3. Liberalų partija	192.399	7.34
4. Krikščionių sąjunga	124.778	4.76
5. Socialistų partija	40.594	1.55
6. Darbininkų ir komunistų blokas	39.203	1.49
7. Kitos frakcijos	132.229	5.04
Viso	2.622.565	100.00

Iš 71 departamento opozicija turėjo absoliutinę daugumą 8 departamentuose, o vyriausybė 63-juose. Esant paprastam mažoritoriniam režimui, vyriausybei tektų visi 63 departamentų mandatai, t. y., 347 mandatai, o opozicijai — 8 departamentų, t. y. 40 mandatų. O esant integraliniam proporciniam atstovavimui — nekalbant apie frakcijas, gavusias mažiau už 1.49% ir atsižiūrint bendrų visos šalies rezultatų, būtų toks pasiskirstymas: liaudies partija — 202, opozicijos blokas — 107, liberalų partija — 28, krikščionių sąjunga — 18, socialistų partija — 6, darbininkų ir komunistų blokas — 6, kitos frakcijos — 20.

Premijų sistema, įvesta nauju rinkimų įstatymu, žymiai sušvelnina šitus rezultatus. Pirmiausia, ji pašalina socialistus ir komunistus, kurie nėra gavę minimumo — 2% numatytų įstatyme. Tuomet pasiskirstymas įvyksta tokiu būdu: opozicija, gavusi absoliutinę daugumą 8 departamentuose, kurie išrenka 40 atstovų, turi gauti tiesiog mandatų skaičių, proporcingą gautų balsų skaičiui, t. y., 23 mandatus. Esant iš viso 387 mandatams, pasilieka dar suteikti 346 mandatai. Liaudies partija, paskelbta daugumos partija, gauna pusę šitų mandatų, t. y., 182. Likusi dalis po to paskirstoma tarp visų partijų, įskaitant ir daugumos partiją, atsižvelgiant į gautus balsus. Šitame paskirstyme liaudies partija gauna 110 mandatų, kurias pridėjus prie 182 anksčiau suteiktų mandatų, duoda vyriausybei 292 mandatų daugumą. Tokiu būdu Rūmų sudėtis bus štai kokia:

	Mandatai	Proc.
Valdžios partija	292	75.45
Opozicijos blokas	69	17.92
Liberalų partija	16	4.13
Krikščionių sąjunga	10	2.50
Viso	387	100.00

Vyriausybė pasirūpino sau glaudžią daugumą. Šitie padariniai nieko neturėtų stebinti: šaly, kur visuotinas balsavimas įvestas neseniai ir trūksta politinio prityrimo, oficialinė kandidatūra spaudžia ir sujungia rinkikų masę].

Anglijoje[219] proporcinio atstovavimo principas įgyja vis daugiau šalininkų teorijoje, nors praktiškas ir politiškas anglo-saksų genijus aiškiai supranta beveik nenugalimas kliūtis su kuriomis surištas jo pritaikinimas. Courtney norėtų, kad eksperimentaliniu metodu, sujungus tam tikrą dabartinių apygardų skaičių (pavyzdžiui, didelių miestų apygardas) į vieną kolegiją, kuri rinktų gan didelį atstovų skaičių, būtų padaryti rinkimai Hare'o sistema, labiausia žinoma Anglijoje. Jis nurodo pasisekimą, kurį proporcinis atstovavimas šiuo metodu turėjo Australijos kolonijoje, Tasmanijoje[220]. Sidney Low, visai sutikdamas su principu, vis dėlto atmeta jo pritaikymą[221].

[Tačiau Anglų Parlamentas įvairiais atvejais atmetė proporcinį atstovavimą. Šitas faktas yra tuo reikšmingesnis, kad pirmieji šito principo teoretininkai buvo abu anglai: Stuart Mill ir Hare'as, ir kad Anglija, kaip sakėme, išbandė aprėžtą balsavimą nuo 1867 m. iki 1885 m. ir kumuliatyvinį balsavimą *school boards* rinkimams nuo 1870 m. iki 1902 m. Šitas klausimas buvo iškeltas ruošiant 1918 m. *Representation of the People Act*[222]. Speaker'io Konferencijoj buvo priimtas proporcinis atstovavimas rinkimuose į Bendruomenių Rūmus, komisijos nariams — lordams spaudžiant. Tačiau po 1917 m. birželio m. 12 d. neaiškaus balsavimo, kuriuo jis buvo atmes-

---

[219] Humphreys (S.-H.), *Proportional representation,* Londonas, 1911 m. Reports from H. M. representatives in foreign countries and in British colonies, respecting to the applications of the principle of proportional representation to public elections. Londonas, 1907 m.; Reports of the Royal Commission appointed to inquire into electoral system with appendices, Londonas, 1910; Hugh Cecil: *Proportional representation, Contemporary Review,* 1919 m. gruodžio mėn.)].

[220] *The working Constitution of England,* XXI sk., 1738 p.

[221] Dauguma proporcinio atstovavimo sistemų, sako jisai, turi tikslą pataisyti pripuolamybių staigumus ir galimas nelygybes, kurios yra ar gali būti dabartinės sistemos padariniai. Kai kurie iš šitų projektų yra labai protingi, kaip Hare'o pateiktas planas, apie kurį gerai atsiliepė ir Millis, arba kaip Courtney priimtas planas. Šitų projektų silpna vieta yra jų sudėtingumas; bet jeigu jie būtų vykdomi su mažesniu atsargumu, jie padarytų daug skriaudos ir jų padarinys, be abejo, būtų rinkimų tvarkymo pavedimas profesiniam manipuliatoriui. Net mėginimas laiduoti tam tikrą mažumos atstovavimą per *three-cornered constituencies* neturėjo pasisekimo ir reikėjo nuo jo atsisakyti. Praktiškas sunkumas įvesti tiek mažumų, tiek „luomų" atstovavimą Bendruomenių Rūmuose greičiau padidės, negu sumažės (243 p.).

[222] Žiūr. aukščiau, I t., I d., 116 p.

tas, Rūmai liepos m. 4 d. įnešdami pataisą, visai aiškiai išsireiškė prieš proporcinę sistemą; šiuo atvėju įvairių partijų nariai balsavo kartu[223]. Lordų Rūmai grąsino, liepos 17 d., atmesią visą reformą, jeigu į ją nebus įterpta proporcinis atstovavimas. Bet lapkričio m. 22 d. Bendruomenių Rūmai patvirtino savo ankstybesnį nutarimą. Proporcinis atstovavimas 1918 m. sausio m. 22 d. Lordų Rūmų pateiktas įstatymo projekto pavidale, iš naujo buvo atmestas Liaudies Rūmų vasario m. 1 dieną 223 balsais prieš 113[224]. Vyriausybės pasiūlymu, kuris buvo abiejų Rūmų priimtas, buvo prieita prie kompromiso: sudaryta komisija proporcinio atstovavimo planui pateikti tam tikram rinkimų apygardų skaičiui, kurių kiekviena rinktų 3 narius ar daugiau tokiu būdu, kad 100 Rūmų narių būtų išrinkti taikant šitą principą. Komisijos planas[225] buvo atmestas Liaudies Rūmų 166 balsais prieš 110, 1918 m. gegužės m. 13 d.[226]].

Jungtinėse Valstybėse proporcinis atstovavimas politiniuose rinkimuose, matyt, nerado daug šalininkų. Vis dėlto Bushnell Hart'as sako: „Valstybėse, kuriose viena partija vyrauja visose apygardose, mažuma, apimanti tūkstančius rinkikų, turi mažai arba visai neturi savo narių įstatymų leidimo organe. Pav., Vermonte, kur demokratai sudaro beveik penktą dalį visų rinkikų, jie kartais neturi nė vieno atstovo įstatymų leidžiamajame organe“[227]. Tačiau yra štatų, pavyzdžiui, Illinois, kur veikia kumuliatyvinis balsavimas apygardose, renkančiose po tris atstovus. „Bet, sako autorius, šis būdas turi tą nepatogumą, kad, jeigu dauguma turi tiktai du kandi-

---

[223] [Štai balsavimo rezultatai:

	Už	prieš
Konservatoriai	43	137
Liberalai	88	60
Darbo partija	13	6
Nacionalistai	27	—
Viso	171	203].

[224] [Apie šitus incidentus žiūr. *Times* — 1918 m. sausio m. 12 d., sausio m. 24 d. ir vasario m. 7 d.].

[225] [Šitas planas, komisijos nustatytas 1918 m. gegužės m. 2 d., įveda proporcinį atstovavimą 11-koj grovijų 34 mandatams ir 15-koj miestų 65 mandatams. Žiūr. *Revue du droit public*, 1918 m., 290 p.].

[226] [Tačiau 1918 m. vasario m. 6 d. *Representation people act* prileidžia proporcinį atstovavimą skiriant universitetų atstovus, kurie renka 2 atstovus arba daugiau; šitas nuostatas liečia tiktai 11—15 mandatų].

[227] *Actual government*, 76 p.

datu, o mažumo vieną, jie yra beveik tikri, kad bus išrinkti ir todėl nėra reikalo statyti priešaky vertingus kandidatus". Jis nepalankiai žiūri į proporcinį atstovavimą: „Proporcinis atstovavimas įvairiose savo formose iškelia antraeilinį pasirinkimą, atimdamas kandidatui, gavusiam didžiausį balsų skaičių, visus balsus, perviršijančius reikalingą daugumą ir perduodamas juos kitam asmeniui, kuris bus rinkiko nurodytas. Žinoma, kol visos kortelės nėra surinktos, peržiūrėtos ir suskaitytos, negalima žinoti, kas yra išrinktas. Šveicarijoje, esant šitam režimui, sumaniai statant kandidatūras, visi rinkimai, išskyrus keletą kandidatų, yra laiduojami iš anksto. Už visų šitų derinių slepiasi mintis, kad pilietis nėra atstovaujamas parlamente, jeigu jis nebalsavo už narį, kuris ten sėdi; praktikoje atstovai paprastai pasitaria taip pat su mažumos rinkikais, ir vienas iš svarbiausių visuomenės veikėjo jėgos elementų yra tas, kad jis turi draugų ir už savo partijos ribų. Šiuo laiku nei mažumos atstovavimas, nei proporcinis atstovavimas, rodos, nekelia jokio judėjimo Jungtinėse Valstybėse"[228].

Šitie samprotavimai, man atrodo, turi teisingos politinės prasmės. Bet jeigu aš atmetu ir ginčiju proporcinį atstovavimą politiniuose rinkimuose, tai todėl, kad aš jame matau užuomazgą vis didesnių suskaldymų ir vis augančio silpnumo įstatymų leidžiamuosiuose ir reprezentaciniuose susirinkimuose; bet nematau šitų nepatogumų proporciniame atstovavime renkant vietinius ir administracinius susirinkimus. Čia iš tikrųjų nereikia nei įstatymų leisti, nei nustatyti valdymo krypties. Proporcinis atstovavimas tokiems susirinkimams dalinai atims politinę spalvą, kurią jie įgauna laisvose šalyse, ir palengvins įvairių interesų atstovavimą, kas čia visai pateisinama.

IV.

Priėmus tautos suvereniteto principą, kokiems asmenims turi būti pripažinta politinio balsavimo teisė? Šiuo atžvilgiu yra dvi pažiūros, kurios pasireiškė nuo XVIII-to amžiaus.

---

[228] Reikia vis dėlto pasakyti, kad proporcinis atstovavimas užėmė labai žymią vietą Kubos Respublikos rinkimų režime (192 ir 193 str.).

A. Vieni sako, kad politinė balsavimo teisė priklauso būtinai kiekvienam piliečiui: ji priklauso jam, kaip visuomenės nariui, kaip žmogiškai esybei[229]. Tai individuali teisė, priklausanti tam, kas ją vykdo.

Šitą idėją labai aiškiai išreiškė Rousseau, tačiau nepagrindė jos. „Aš galėčiau, sako jisai, pateikti daug samprotavimų apie paprastą teisę balsuoti *kiekviename suverenumo akte,* teisę, kurios niekas negali atimti piliečiams; bet šitas svarbus dalykas reikalautų atskiro traktato, ir aš negaliu pasakyti visa šitoje knygoje"[230]. Bet jo mokiniai pateikė įrodymų. Tai yra būtina tautos suvereniteto principo išdava, ypač kai šis principas jungiamas su visuomenės sutartimi. Iš tikrųjų, sakoma, suvereninė tauta yra ne kas kita, kaip visų individų, ją sudarančių, sąjunga ir suma; taigi, tautos suverenumo išreiškimui gauti reikia atsiklausti visų tautos narių; jeigu keli nariai būtų išskirti ,visa operacija virstų netikra. Dar sakoma: įstatymas, Rousseau apibūdinimu, nėra kas kita, kaip bendrosios valios išreiškimas; bet tuo numanoma, kad visi be išimties bus apimti tame akte, kuris ją išreiškia. Tas idėjas labai aiškiai išdėstė Steigiamajame Susirinkime, 1789 m. spalių m. *22* d. Robespierre'as.

[E.-E. Cartaya, *El regimen électoral de la Republica de Cuba,* La Havane, 1910].

[229] Anglijoje šita teorija vadinama *the manhood suffrage.* Žiūr. Chamberlain'o kalbą Bendruomenių Rūmuose, 1893 m. gegužės m. 5 d. *The parlementary debates, 4 ser.,* XXIV t., 391, 392 p., 5 šios knygos leid. pranc. kalba, 297 p.

[230] *Contrat social,* IV kn., I sk., 250 p. Tačiau reikia pastebėti, kad Rousseau čia kalba tiktai apie *suverenumo aktus,* t. y., apie įstatymų priėmimą, kuris, anot jo, gali būti atliekamas tiktai tiesiog tautos ir įskaitant visus balsus. Tai jis paaiškina dar kitoje vietoje *(Contrat social,* II kn., II sk., pastaba). „Kad valia būtų bendroji, nereikalinga, kad ji būtų vienbalsiai išreikšta, bet reikalinga, kad būtų įskaitomi visi balsai; kiekviena formalinė išimtis panaikina bendrumą". Bet, Rousseau nuomone, vadų rinkimai (jis tą pasakytų ir apie atstovus, jeigu juos prileistų) yra ne suverenumo aktas, bet valdžios funkcija, ir net demokratijoje, dalyvaujančių valdžioje piliečių skaičius, gali būti apribotas (III kn., III sk.): „Suverenas gali pavesti valdžią visai tautai *arba didesnei tautos daliai...* Šita valdymo forma vadinama *demokratija".* Rousseau mokinai, sumaišydami šitus skirtingumus, išplėtė rinkimams tą, ką jis sakė apie įstatymų balsavimą. Montesqueu, kuris pats daug kalba apie rinkimus, išreiškia tą pačią sąvoką, kurią taikė Revoliucijos įstatymai *(Esprit des lois,* XI kn., VI sk.): „Visiems piliečiams įvairiose apygardose turi priklausyti teisė paduoti balsą už atstovą, *išskyrus tuos, kas yra tokioje žemoje padėty, kad jie laikomi visai neturį savo valios".*

„Visi piliečiai, be skirtumo, turi teisės pretenduoti į visus atstovavimo laipsnius. Tas visiškai atitinka jūsų Teisių deklaraciją, prieš kurią bet koki privilegija, bet koks skirtumas, bet koki išimtis turi išnykti. *Konstitucija nustato, kad suverenitetas priklauso tautai, visiems tautos individams.* Todėl kiekvienas individas turi teisės dalyvauti išleidžiant įstatymą, kuris jam uždeda pareigų ir tvarkant viešuosius reikalus, kurie yra jo reikalai. Jeigu taip nebūtų, tai netiesa, kad visi žmonės turi lygias teises, kad kiekvienas žmogus yra pilietis“[231]. — „Visi individai, sudarą asociaciją, sakė taip pat Pétion'as, turi neatimamą ir šventą teisę dalyvauti įstatymų kūrime, ir jeigu kiekvienas galėtų pareikšti savo atskirą valią, tai visų valių sujungimas tikrai sudarytų bendrąją valią... Niekam, jokiu pretekstu ir jokiame valdyme, negali būti atimta šita teisė“[232]. Condorcet'as išreiškė tas pačias idėjas 1793 m. vasario m. 23 d., pateikdamas Konventui pirmąjį konstitucijos projektą, kuris jam buvo pavestas sudaryti[233]. Tokios pat pažiūros laikėsi ir Boissy d'Anglas savo pranešime apie konstitucijos projektą, kurį jis padarė Konvente, III metų messidoro 5 d.: „Mes nemanėme, kad būtų galima apriboti piliečio teisę, pasiūlyti prancūzų daugumai ar jų daliai atsisakyti nuo šito iškilmingo savumo. Garantija, kurios reikalauja visuomenė, kada ji paveda vieną iš savo galių, yra šitos kolektyvinės teisės, jos bendros valios padarinys. Apie sąlygas, kurių ji pareikalaus iš savo magistratų, ji galvoja jau po to, kai yra susiorganizavusi; jos interesas yra jos principas, ir kitų ji negali turėti; bet kai ji susirenka šitai pirminei

---

[231] *Réimpression de l'ancien Moniteur,* II t., 91 p. Ta pačia prasme ir tame pačiame posėdy kalbėjo Duport: „Reikia žinoti, kam jūs duosite ir kam neduosite piliečio ypatybes. Šitas straipsnis suteikia tam tikros reikšmės medžiaginėms lėšoms, kurios gamtoje — niekis. Jis prieštarauja Teisių deklaracijai“.

[232] 1789 m. rugsėjo m. 4 d. posėdis.

[233] *Réimpression de l'ancien Moniteur,* XV t., 466, 467 p.: „Vieni žiūrėjo į politinių teisių vykdymą kaip į tam tikrą viešąją funkciją... kiti manė, atvirkščiai, kad politinės teisės turėtų priklausyti visiems individams lygiai... Beveik visos laisvosios tautos pasekė pirmąją nuomonę; 1791 m. konstitucija taip pat buvo suderinta su ja, bet antroji, mums rodos, daugiau atitinka protą, teisingumą... Mus įtikino ir kiti samprotavimai: sunku nustatyti ribas, kur socialinės tvarkos sukurtų priklausomybių grandinėje prasideda priklausomybė, kuri atima žmoniškam pavidalui galimybę vykdyti savo teises“.

funkcijai vykdyti, ji susideda iš visai lygių narių; ji negali pašalinti nė vieno iš savo tarpo“[234].

Neprileisdama apribotos rinkimų teisės, pareinančios nuo įvairių sąlygų, šita teorija neprileidžia, visai logiškai, visuotinos, bet netiesioginės rinkimų teisės dviem ar keliais laipsniais. Kiekvienas gali visuomet pretenduoti į asmeniską tokios teisės vykdymą, kuri jam asmeniškai priklauso, jeigu joks materialinis negalimumas tam nekliudo; o netiesioginis balsavimas panaikina rinkikų lygybę, suteikdamas didesnės reikšmės antrojo laipsnio rinkikams.

Bet toks politinės rinkimų teisės supratimas, man atrodo, iš esmės klaidingas ir, iš kitos pusės, logiškos išvados, kurios iš jo seka jo nepateisina. Toks supratimas yra paremtas tvirtinimais, kad tautos suverenitetas yra padalintas tarp visų visuomenės narių tokiu būdu, kad vienoda jo dalis priklauso, kaip nuosavybė, kiekvienam iš jų. Tautoje, susidedančioje, pavyzdžiui iš trijų dešimčių milijonų žmonių, kiekvienam gyventojui priklausytų, kaip nuosavybė, viena trisdešimtmilijoninė suvereniteto dalis. Tai yra klaidinga. Tai ne tik apsunkintų politinio ir būtino mažumos pasidavimo daugumai išaiškinimą, bet ypač tas padarytų galimą ir teisėtą tautos suvereniteto perleidimą, einant teise, jeigu visi visuomenės nariai vienbalsiai su tuo sutiktų. Tuo tarpu, kaip matėme, šitas perleidimas teisiškai negalimas net tuomet, kai šitas vienbalsumas galėtų būti faktinai nustatytas, nes suverenitetas faktinai priklauso pačiai tautai, kuri yra skirtinga nuo individų ir apima kartų kartas. Dabar gyvenantiems piliečiams būtinai priklauso suvereniteto vykdymas, bet tiktai vykdymas: jie yra tam tikru atžvilgiu pirmieji ir būtinieji tautos suvereniteto reprezentantai.

---

[234] Tačiau III metų konstitucija nepriėmė, kaip pamatysime, visuotino balsavimo. Iš šito prieštaravimo pranešėjas išsipainiojo, primenančių Montesqueu formulę, būdu, kurį aukščiau nurodėme: „Mes vis dėlto tyrinėjome, sakė jisai, ar nėra kokių išimčių, būtinai reikalingų ir neabejotinai teisingų, vykdant politines teises. Mes manome, kad kiekvienas pilietis, joms vykdyti, turi būti laisvas ir nepriklausomas“. Pašalinęs tarnus, tuos, kas ateityje nemokės skaityti ir rašyti ir nebus išsimokinę jokio mechaninio verslo, elgetas ir valkatas, jis baigė tokiu pasiūlymu: „Nustatyti, kad joks pilietis negalės naudotis šitomis teisėmis, jeigu jis neįrašytas į mokesnių mokėtojų sąrašus, visai nereiškia susiaurinti naudojimą jomis, o tiktai sustiprinti principą, kuriuo kiekvienas visuomenės narys turi dalyvauti jos išlaidose, kokios mažos bebūtų jo lėšos“.

Logiškos išvados išdėstytos koncepcijos nemažiau nepriimtinos, kaip ir pats tos koncepcijos principas. Štai, iš tikrųjų, svarbiausios išvados:

1) Moterų rinkimų teisė. Kiekvienam suaugusiam visuomenės nariui, nepaisant lyties, turi būti leidžiama dalyvauti politiniame balsavime. Tą skelbia ypač socialistinės mokyklos[235]. Bet toli gražu ne vien jos tą skelbia; atvirkščiai, tai yra idėja, kuri vis labiau ir labiau plinta dabartiniame pasauly.

Ypatingo pasisekimo šita idėja turi anglo-saksuose, nes ten moteris visuomet buvo ypač gerbiama, laisva ir įtakinga[236]: „Pirmasis reikalavimas, rašė Courtney keletą metų atgal, suteikti balsavimo teisę moterims, kuri pateisintų tas pačias kvalifikacijas kaip ir vyrų, buvo pareikštas 1867 m. Bet nuo to laiko jis nebuvo priimtas nė vieno ministerių kabineto. Tačiau vėlesnės vyriausybės žiūrėjo į tai, kaip į atvirą klausimą, nors jis ir nebuvo įtraukiamas, kaip apsunkinantis priedas, į jų pačių įstatymų projektus; ir kiekvieną kartą, kada, pradedant nuo 1880 m. bendrųjų rinkimų, šitas klausimas buvo perduodamas Bendruomenių Rūmams, kad jis būtų išspręstas nereiškiant ministerių kabinetui nuomonės, jis gaudavo balsuojančių daugumos aprobavimą. Aišku, kad kuomet ateis laikas rimtai apsvarstyti rinkimų sąlygas, šitas klausimas turės būti išrištas, nors būtų per drąsu pareikšti precizuotą nuomonę apie jo rezultatus“[237].

---

[235] Vienas iš nuostatų, kurie buvo patvirtinti socialistų kongrese Erfurte 1891 m. spalių mėn., kalba apie „visuotiną rinkimų teisę, nepaisant lyties“. Galima tačiau pastebėti, kad įstatymo, „turinčio tikslą laiduoti taip vadinamos visuotinos rinkimų teisės bendrumą“ pasiūlymas, įneštas į Atstovų Rūmus 1894 m. sausio m. 30 d. Julijaus Guesde'o ir keleto jo draugų *(Journ. off.*, 1894 m. Atstovų Rūmai, 337 priedas) nekalba apie moterų rinkimų teisę; motyvų ekspozė tiktai prasideda tokiais žodžiais: „Visuotina rinkimų teisė, net apribota tautos vyriškąja lytimi, yra tiktai nominaliai visuotina“.

[236] Anglijoje šitas klausimas jau seniai buvo keliamas Bendruomenių Rūmuose: De Franqueville, *Les droits politiques des femmes en Angleterre, Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1890 m. XXXIII t., 115 p. ir tol.

[237] Courtney, *The working constitution*, 18 p. Plg. Alfred R. Wallace, *Personal suffrage, Fortnightly Review*, 1907 m. sausio mėn., 4 p.: „Negalima abejoti, kad netolima didelė rinkimų reforma pastatys vyrus ir moteris į lygią padėtį šiuo atžvilgiu“.

[Nuo 1886 m. Bendruomenių Rūmuose buvo dauguma, palanki moterų balsavimo principui; bill'iai joms suteikdavo rinkimų teisę ar tai ypatingomis sąlygomis, ar lygiomis su vyrais sąlygomis, ar, pagaliau, subordinuodavo balsavimo universalizacijos klauzule. Šita problema sudarė „laisvą klausimą", tai reiškia, kad partijos laisvai galėjo spręsti ją, ir kiekvienam balsavime galima buvo matyti kabineto narius, nepaisant garsaus ministerių vieningumo, balsuojančius priešinga prasme. Bet feministų bill'iai nekuomet nepraeidavo Bendruomenių Rūmuose visų parlamentarinės procedūros stadijų[238]. Pirmą kartą 1912 metais, rinkimams visai nepakeitus Parlamento sąstato, pasiūlymas, beveik identiškas 1911 m. pasiūlymui, vis dėlto buvo formaliai atmestas 222 balsais prieš 208. Tų debatų laiku, tie, kurie yra pripratę prie prancūziškos ministerių solidarumo sąvokos galėjo matyti nuostabų vaizdą: užsienių reikalų ministeris replikavo prieš ministerį pirmininką, kiekvienam iš jų kalbant, kaip paprastam atstovui. Feministinėje mažumoje buvo keletas ministerių, balsavusių prieš savo šefą: Lloyd George, Auguste Birrel, Edward Grey, John Burns, Runciman. Sufražistų pralaimėjimo daugybės priežasčių tarpe, reikia pirmon vieton paminėti „riaušes ir netvarką", suorganizuotas sufražisčių.

---

[238] [1907 m. kovo m. 9 d. Bendruomenių Rūmai balsavo palankiai; ministeris pirmininkas Campbell Bannerman pareiškė, kaip „single member", esąs moterų rinkimų teisės šalininkas. 1908 m. vasario mėn. Rūmai 273 balsais prieš 94 priima Stanger'io pasiūlymą perduoti antrajam skaitymui. Ministeris pirmininkas Asquith'as yra antisufražistas, bet du trečdaliai jo kabineto narių, sir E. Grey, Winston Churchill, Lloyd George ir t. t., ir jo partijos dauguma yra palankūs moterų rinkimų teisei. 1909 m. buvo priimtas Howardo pasiūlymas *suteikti rinkimų teisę visiems suaugusiems*, nepaisant lyties, 159 balsais prieš 124; 1910 m. liepos m. 11 d. ir 12 d. Bendruomenių Rūmuose šitas klausimas buvo debatuojamas plačiau, negu kitados Anglijoje (Hansard's, *Parliamentary debates, Hous of Comm.*, V. 19, 73 nr., 243 p.): „Front Bench'e", kancleris Lloyd George, Valstybės karo sekretorius Haldane, Board of Education pirmininkas (ministerio titulu) Runciman'as išsitaria už moterų balsavimo principą, kurį ginčija kabineto galva Asquith'as; Schackleton'o bill'is buvo priimtas 110 balsų dauguma (299 prieš 189). 1911 m. gegužės m. 5 d. *Conciliation bill* buvo priimtas 167 balsų dauguma (255 už ir 88 prieš). Tai jau septintą kartą, pradedant nuo 1870 m., Bendruomenių Rūmai išreiškė savo principinį sutikimą moterų balsavimui: reikia pasakyti, kad principiniai tai buvo platoniški balsavimai, nes buvo tiktai nutariama pereiti prie antrojo skaitymo, ir buvo aišku, kad prieš sesijos uždarymą, kuris anuliuoja visus einamuosius darbus, negalima bus suspėti pravesti bill'į per visas parlamentinės procedūros stadijas].

Tačiau reikia pridurti, kad visose Britų salose moterys balsuoja visuose kituose rinkimuose, išskyrus rinkimus į Parlamentą; jos turi vietinę teisę būti išrinktomis Anglijoje, Valijoj ir Šotlandijoje, pradedant nuo 1907 m. ir Airijoje nuo 1911 m.

1914—1919 m. karas turėjo padaryti gilią permainą šalies ir politinių veikėjų jausmuose. Ruošiant 1918 m. rinkimų reformą, nepaisant šalyje vedamos kampanijos[239], Speaker'io Konferencija atkreipė mažai dėmesio į moterų balsavimą, bet pastarasis jau nebuvo ginčyjamas[240]. Partijos vadai, kaip Asquith'as, buvusieji ligi šiol moterų balsavimo priešininkais, tapo jo gynėjais Parlamente; Bendruomenių Rūmai jį priėmė su didele dauguma 1917 m. kovo 28 d.[241] ir net Lordų Rūmai, kurie ligi šiol buvo tam priešingi, 1918 m. sausio m. 10 d.[242], nepaisant karštų lordo Curzono ir lordo Finlay kalbų prieš reformą, balsavo už moterų priėmimą į rinkikų kolegiją. 1918 m. vasario m. 6 dienos *Representation of the People Act* nustatė, kad rinkikas yra kiekviena moteris, Britanijos pilietė, pasiekusi 30 metų amžiaus ir turinti teisės rinkti vietinę administraciją, arba esanti vietinės administracijos rinkiko žmona. Reikia pasakyti, kad vietiniams rinkimams užtenka būti šešis mėnesius kokios nors žemės arba trobesių savininku arba nuomininku. Tokiu būdu, šeši milijonai moterų padidino rinkikų kolegiją politiniuose rinkimuose. Tam tikras moterų skaičius dar pasiliko už rinkikų kolegijos ribų, nes jos yra tiktai tarnautojos, dirbtuvių šeimininkės, arba gyvena pensijonuose.

Nuo tos dienos, kada moterims buvo suteikta politinė rinkimų teisė, nebebuvo pamato neduoti joms teisės būti išrinktoms į Bendruomenių Rūmus. Ta prasme 1918 m. spalių m. 23 d. Herbert'as Samuel'is pateikė pasiūlymą, kuris buvo priimtas Rūmų 274 balsais prieš 25[243]. Priėmus jį trečiuoju

---

[239] *[Times,* 1917 m. birželio m. 23 d.].

[240] [Žiūr. 1917 m., sausio m. 31 d. *Times'e* Speakerio konferencijos pasiūlymų tekstą].

[241] [1917 m. kovo m. 29 d. ir 30 d. *Times].*

[242] [Lordo Loreburn'o pasiūlymas nepriimti straipsnių, liečiančių moterų rinkimų teisę, buvo atmestas 134 balsais prieš 71].

[243] [Žiūr. Herbert'o Samuel'io ir R. Cecil'io kalbas, palankias moterų teisėms, ir sir'o Bambury, Peto kalbas, priešingas joms, *Revue du droit public,* 1919 m., 529 p. ir t. Plg. *Times,* 1918 m., spalių m. 19 d.].

skaitymu lapkričio m. 6 d., jis buvo sankcijonuotas lapkričio m. 13 d. Lordų Rūmų be balsavimo. Todėl ir dabartiniai Bendruomenių Rūmai turi savo tarpe lady Astor.

Bet feministai nesustojo puskely; į naujus Rūmus Grunfly įnešė pasiūlymą, kurio tikslas užtikrinti absoliutinę lyčių lygybę politinių rinkimų atžvilgiu, tai reiškia, numušti amžiaus ribą, reikalingą moterims įrašyti į rinkimų sąrašus, nuo 30 iki 21 metų; tuomet, kadangi moterų yra daugiau, negu vyrų, rinkikų — moterų skaičius perviršytų beveik penkiais šimtais tūkstančių rinkikų — vyrų skaičių. Vis dėlto šitas pasiūlymas buvo Rūmų priimtas antru skaitymu 1920 m. vasario m. 27 d.[244]. 1925 m. vasario mėnesį vėl buvo įneštas Whiteley'o pasiūlymas nustatyti balsuojančiųjų amžių, nepaisant lyties, 21 metus. Šita reforma pridėtų penkis milijonus rinkikų prie rinkimų rejestro. Bet konservatorių vyriausybė bijo, kad moterų rinkimų teisės išplėtimas nebūtų daugiausia naudingas kairiosioms partijoms].

Jungtinėse Valstybėse moterų rinkimų teisė buvo įvesta iš pradžios kai kuriuose štatuose: „Moterų išskyrimas iš balsavimo teisės, sako Bushnell Hart, buvo praktikuojamas bendrai visose reprezentacinio valdymo šalyse, nors jau apie 30 metų atgal kai kurios Amerikos provincijos priėmė naują sistemą. Dabar yra keturi štatai: Colorado, Wyoming, Idaho ir Utah, kuriuose moterys turi teisę balsuoti, ir vienas štatas Vašingtonas, kur jos turėjo šitą teisę, bet vėliau jos nustojo. Keliuose štatuose pasiūlymai įvesti moterų rinkimų teisę buvo pateikti tautai balsuoti, bet nebuvo jos priimti; kiti štatai, kaip pav. Kansas, suteikia moterims municipalinių rinkimų teisę; Jowa ir Montana joms suteikta balsavimo teisę sprendžiant obligacijų *(bonds)* išleidimo ir kitus finansinius klausimus; daugelis kitų štatų duoda joms tą teisę renkant mokyklų personalą. Maždaug 25 štatai iš keturiasdešimt penkių pripažįsta moterims tam tikrą teisę dalyvauti viešųjų valdininkų rinkimuose ir sprendžiant viešuosius reikalus. Balsavimo teisė paprastai implikuoja renkamumo teisę. Todėl tuose štatuose, kurie pilnai duoda teisę moterims rinkti, moterys dažnai dalyvauja jury; ten, kur mo-

[244] [*Le Temps*, 1920 m. vasario m. 19 d.].

terys turi mokyklų rinkimų teisę, jos gali būti ir kartais yra išrenkamos vietos arba štato inspektorėmis; ten, kur jos turi municipalinę rinkimų teisę, kaip Kansas'e, moterys kartais išrenkamos merais, ir visuose štatuose moterys, esant progai, skiriamos administracinių biūrų *(boards)* nariais, ypač kai tai liečia labdarybę ar bausmių atlikimą"[245].

[Po to, kai Bushnell Hart parašė šias eilutes, moterų rinkimų teisė visais laipsniais buvo įvesta Vašingtono štate (1910), Kalifornijoje (1911 m.), kuri iš karto padvigubino moterų — rinkikių armiją, pridėdama prie jos 670.987 vienetus; Oregono, Arizonos, Kansas'o, Mičigano (1912)[246], Nevados (1913), New-Yorko (1913)[247] ir Massachusetts (1914) štatuose. Pagaliau 1920 m. rugpiūčio 26 d. buvo įnešta pataisa į federacinę konstituciją, kuri galutinai suteikė moterims balsavimo teisę[248]].

Australija, drąsių eksperimentų šalis, taip pat priėmė savo kolonijų daugumoje moterų rinkimų teisę. Štai kokia buvo nuo 1902 m., po federacinės konstitucijos priėmimo, įstatymų leidimo padėtis šiuo atžvilgiu: „Dvi valstybės, Pietų Australija ir Vakarų Australija, įvedė visų pilnamečių (įskaitant ir moteris) rinkimų teisę, sekdamos Naujosios Zelandijos pavyzdį, kuri taip pat galės tapti *Commonwealth'o* valstybe. Naujosios Pietų Valijos ir Viktorijos įstatymų leidžiamieji rūmai taip pat gyvai rūpinosi suteikti *moterims rinkimų* teisę. Vėliau valstybėms buvo nusileista, kas politinių padarinių atžvilgiu, turėjo palengvinti federacinės konstitucijos priėmimą iš kiekvienos atskiros valstybės pusės, kad tuo klausimu būtų atsižiūrėta į atskirų valstybių įstatymų leidimą[249]. Federacinė konstitucija, leisdama *Commonwealth'o* Parlamentui kurti įstatymus apie federacinius rinkimus, užtikrina rinkimų teisę visiems pilnamečiams, turintiems tokią teisę, einant atskirų valstybių įstatymais. Nuo to laiko moterų balsavimas buvo įvestas Naujojoj Pietų Valijoj 1902 m., Tasmanijoje 1903 m. ir

---

[245] *Actual government*, 70 p.

[246] [*Le Temps*, 1913 m. vasario m. 3 d. Dauguma šitų valstybių leidžia moterims būti išrinktoms į įstatymų leidžiamuosius susirinkimus (*ibid.*)].

[247] [Žiūr. Joseph Barthélemy, *Le vote des femmes*, 1920].

[248] [*Le Temps*, 1920 m. rugpiūčio m. 28 d.].

[249] Harisson Moore, *The Constitution of the Commonwealth of Australia*, Londonas, 1902 m., 108 p.

Quesland'e 1905 m. Vien tik Viktorijos kolonija iš tų, kurios sudaro *Commonwealthą,* neįvedė moterų rinkimų teisės: jos aukštieji Rūmai visuomet atmesdavo žemųjų Rūmų priimtus bill'ius šiai teisei įvesti. [Kitos Britų Imperijos dominijos, kaip Kanada, įvedė moterų teisę rinkti ir būti išrinktomis į politinius susirinkimus].

Politinė rinkimų teisė buvo suteikta moterims Norvegijoje 1907 m. birželio m. 14 d. įstatymu; bet jis nesuteikė joms lygios teisės su vyrais, kuriems priklauso visuotina rinkimų teisė. Kiekviena Norvegijos pilietė, turinti 25 metus amžiaus, įgyja teisės balsuoti „ta sąlyga, kad ji sumokėjo valstybei ar bendruomenei mokesnį, atsižvelgiant į metines pajamas, mažiausiai 400 kronų sumoje miestų ir 300 — kaimų apygardose. Jeigu moteris yra ištekėjusi ir gyvena, turėdama bendrą turtą, su vyru, užtenka, kad pastarasis būtų sumokėjęs šitą mokesnį". Manoma, kad faktinai labai didelė ištekėjusių moterų dauguma galės balsuoti nuo šio momento ir kad 300.000 moterų taps rinkikais[250].

[1915 m. birželio m. 4 d. Danijos konstitucija suteikia teisę rinkti ir būti išrinktu kiekvienam vyrui ir kiekvienai moteriai, turintiems 25 metus amžiaus, o 1919 m. Švedų konstitucijos reforma leido balsuoti moterims turinčioms 23 metus amžiaus.

1919 m. rugpiūčio m. 11 d. Vokiečių konstitucija nustato vyrų ir moterų politinę lygybę (str. 109, 2 p.) ir ne tiktai suteikia moterims politinės rinkimų teisės Imperijos Reichstago rinkimuose (str. 22), bet tą patį dėsnį įveda visose Imperijos žemėse jų Landtagams (17 str.). Taip, 1920 m. lapkričio m. 30 d. Prūsų Respublikos konstitucija (4 str. 1 §) nustato: „Rinkikais yra visi vokiečiai ir *vokietės,* pasiekusieji daugiau kaip 20 metų amžiaus ir turintieji savo gyvenamąją vietą Prūsijoje".

Bendrai, Moterų rinkimų teisės tarptautinės sąjungos kongrese, įvykusiame Ženevoje 1920 m. birželio mėnesį, iš dvidešimt aštuonių atstovaujamųjų tautų, penkiolika pilnai

---

[250] Viallate, *La vie politique dans le deux mondes,* 2501 p. — (1910 metais visuotina rinkimų teisė buvo išplėsta moterims savivaldybės rinkimų atžvilgiu; tai etapas į įstatymų leidžiamosios rinkimų teisės universalizaciją. Išleidus 1906 m. liepos m. 21 d. įstatymą, virš 700.000 moterų turi Suomijoje teisę rinkti ir būti išrinktoms visuose laipsniuose).

arba dalinai pripažino moterims politinę rinkimų teisę: Australija, Austrija, Danija, Didžioji Britanija, Čeko-Slovakija[251], Islandija, Italija, (1919 m.), Jungtinės Valstybės, Norvegija, Olandija (1917 m.), Pietų Afrika, Suomija, Švedija (1920 m.), Ukraina[252], Vokietija. Dauguma naujų konstitucijų, paskelbtų po karo, pripažįsta moterų rinkimų teisę[253].

Neatrodo, kad feministinis judėjimas turėtų sustoti. Belgija, šita politinė Europos laboratorija, po to, kai 1919 m. suteikė kai kurioms moterims rinkimų teisę rinkti į Steigiamąjį Susirinkimą, paskui, 1920 m. visoms moterims davė teisę dalyvauti municipaliniuose rinkimuose[254], o 1920—1921 m. revizuojant konstituciją (47 str.) pripažinta politinio balsavimo teisė karo našlėms ir galimybė ją suteikti visoms moterims paprastu įstatymu, priimtu dviejų trečdalių daugumos[255]. Projektas, kurį gynė dešinysis katalikų sparnas[256], turįs politinį interesą, buvo atmestas liberalų ir socialistų[257], kurie bijo dvasiškijos įtakos rinkimams ir oficialinio švietimo suardymo[258].

---

[251] 1920 m. vasario m. 29 d. konstitucija, 9 str.

[252] [Lenkija: 1921 m. kovo m. 17 d. konstitucija].

[253] [Žiūr. J. Barthélemy, *Le vote des femmes et son rapport, Ch. dép.* 1923 m. vasario m. 20 d. S. O. 5610 nr.].

[254] [*Le Temps*, 1920 m. kovo m. 5 d. ir 1920 m. balandžio m. 17 d.].

[255] [Jau 1893 metais, revizavus konstituciją, vienas iš progresistų partijos vadų, Féron'as, pasiūlė, kad ištekėjusios moters rinkimų teisė būtų vykdoma vyro. Iš šitos idėjos išplaukė mintis suteikti šeimos tėvui papildomąjį balsą. Moterų rinkimų teisė buvo iš naujo pasiūlyta 1895 metais, svarstant savivaldybių organizacijos įstatymą, dviejų socialistų lyderių Vandervelde ir Hektor Denis. Po naujo nepasisekimo 1902 metais partija pašalino šitą klausimą iš savo programos. Bet 1919 m. gegužės 9 d. rinkimų įstatymas suteikė rinkimams į Steigiamąjį Susirinkimą belgų civilių ar karišķių, priešo užmuštų, našlių, arba tokioms nesant, motinų našlių ir moterų, laikytų vokiečių nelaisvėje karo metu, balsavimą 1920 m. birželio m. 19 dienai].

[256] [Žiūr. Woeste ir Carton de Wiart žygius, *Le Temps, Revue pol. et parl.*, 1919 m. rugsėjo m. 10 d., 276 p.].

[257] [*Ibid.*].

[258] [Tačiau leidus moterims būti išrinktoms, Susirinkimas 1920 m. liepos m. 1 d. tapo gan didelių incidentų arena, kai reikėjo spręsti rinkimų teisės klausimą. Dešiniųjų pasiūlymas tuoj suteikti teisę moterims balsuoti buvo atmestas 89 balsais prieš 74, ir kadangi nebuvo galima surinkti daugumos, reikalingos konstitucijos revizijai, t. y., dviejų trečdalių balsų, tai dešinieji reikalavo atidėti balsavimą dviem savaitėms. Socialistai ir liberalai buvo priešingi naujam konstitucijos revizijos užtęsimui, nes jie čia matė derėjimosi tarp politinių grupių manevrą. Kabineto kriziui išvengti, kuris tuo momentu galėjo turėti nemalonių vaisių, galų gale buvo nutarta balsavimą atidėti. Ankstybesniame šitos knygos leidiny rašėme, kad tikėtina, jog bus padarytas kompromisinis nutarimas: moterų rinkimų teisės

Prancūzų įstatymai duoda moterims kai kurių pilietinių teisių, pav., teisę būti liudininkais notariniuose aktuose ir civilinės padėties aktuose (1897 m. gruodžio m. 7 d. įstatymas), teisę dalyvauti Teismų ir Prekybos Rūmų rinkimuose (1898 m. sausio m. 23 d. įstatymas ir 1908 m. vasario m. 9 d. įstatymas), teisę rinkti ir būti išrinktai į darbo patariamąsias Tarybas (1908 m. liepos m. 17 d. įstatymas) ir į išmintingųjų Tarybas (prud'hommes) (1907 m. kovo m. 27 d. ir 1908 m. lapkričio m. 15 d. įstatymas), visgi nepripažino joms teisės dalyvauti administracinių tarybų arba politinių susirinkimų rinkimuose.

1906 m. liepos m. 10 d. į Atstovų Rūmus buvo įneštas pasiūlymas suteikti joms teisę rinkti į administracinius organus; visuotinųjų rinkimų komisija priėmė pasiūlymą, pridėjus prie jo teisę būti išrinktai[259]. Šitas klausimas daug kartų po to vėl buvo svarstomas[260]. Bet, rodos, judėjimas moterų politinės rinkimų teisės naudai neturi Prancūzijoje gilių šaltinių[261]].

Aš manau, kad moterų politinė rinkimų teisė neatitinka principus, nė yra visuomenei naudinga. Be abejo, jos iš prigimties nežemesnės, jos neturi kokio organiško nesugebė-

---

principas tuomet bus įrašytas į konstituciją, bet šito principo pritaikymas laikinai bus atidėtas. Taip iš tikrųjų ir įvyko. Bet laiks nuo laiko šitas klausimas vėl įnešamas dienotvarkėn].

[259] [1909 m. liepos m. 10 d. Buisson'o pranešimas. *J. off.*, Atst. R., *Doc. parl.*, paprasta sesija, 1909 m., 2495 p. ir papildomasis pranešimas (*J. off.*, Ch., *Doc. parl.*, papr. ses., 1913 m., 1389 ir 1428 p.). Žiūr. taip pat P. E. Flandin'o pranešimą, Atstovų Rūmai, *Doc. parl.*, 1918 m., 184 lapas, 2930 p.].

[260] [1919 m. gegužės m. 20 d. Rūmai priėmė 379 balsais prieš 95 pasiūlymą, kuris suteikė moterims teisę rinkti ir būti išrinktoms į visus renkamuosius susirinkimus. Jie net užsispyrę reikalavo iš vyriausybės 1919 m. spalių m. 7 d. ir 1921 m. birželio m. 21 d., kad ji priverstų įrašyti Rūmų priimtą projektą į Senato dienotvarkę. Bet Senatas 1922 m. lapkričio m. 21 d. 156 balsais prieš 134 atsisakė pereiti prie straipsnių svarstymo. Šitas klausimas keletą kartų vėl buvo keliamas Atstovų Rūmuose (žiūr. 1923 m. vasario m. 20 d. Barthélemy pranešimą). Dar 1925 m. balandžio mėn. Rūmai 381 balsu prieš 150 nutarė įnešti dienotvarkėn Marin'o pasiūlymą, apribojantį moterų teisę rinkti ir būti išrinktoms tiktai į municipalines tarybas, — pasiūlymą, vienbalsiai priimtą visuotinos rinkimų teisės komisijos po Flandin'o pranešimo, ir net jos išplėstą kantonaliniams rinkimams. 1925 m. balandžio m. 7 d. Rūmai priėmė tokiu būdu išplėstą pasiūlymą 390 balsais prieš 183. Bet atmesdami skubotumą, kurio reikalavo Flandin'as, 297 balsais prieš 247, Rūmai pareiškė savo norą padaryti tiktai platonišką manifestaciją].

[261] [Žiūr. tačiau H. Barthélemy, *Pour le vote des femmes (Rev. pol. et parl.*, 1922 m. balandžio m. 10 d., 5 p.)].

jimo, dėl kurio joms neturėtų būti suteikta rinkimų teisė. Jų protas yra lygus vyrų protui, o darbininkų klasėse dažnai net labiau išlavintas. Bet yra kitų motyvų: tai naujenybė, kuriai yra priešingas civilizuoto pasaulio bendras instinktyvus jausmas; o protas, man rodos, kalba ta pačia prasme. Nuo pat visuomenių įsikūrimo tarp abiejų lyčių nusistatė savaimingas, amžiais įsigyvenęs ir nuolat augąs darbo ir funkcijų paskirstymas. Vyrui teko visuomenės gyvenimas ir iš jo einančios funkcijos; moteriai priklauso naminio židinio apsaugojimas bei rūpesniai ir pagrindinis uždavinys pirminio vaikų auklėjimo. Abiejų lyčių skirtingas auklėjimas, paveldėjimo įtaka išsivystė ir sustiprino pas vyrą ir moterį gabumus, atitinkančius jų tokiu būdu diferencijuotą socialinį paskyrimą. Įvesti dabar moterį į visuomenės gyvenimą, neimant galvon šito daugelio amžių dvejopumo, reikštų įvesti be jokios naudos suirutės gaivalus į dabartinių visuomenių politinę organizaciją, kuri ir taip jau supainiota daugybės kitų problemų. Tikroji pažanga būtų ne ta, kad įtrauktume moteris į politinį gyvenimą arba į profesijas, ligi šiol rezervuotas tiktai vyrams, o kad padarytume joms lengvesnį ir tikresnį ištekėjimą ir paliuosuotume jas nuo rankų darbo vergovės už savo šeimynos ribų. Jų likimas tuomet būtų ne toks jau blogas.

Tokiu būdu, moterų išskyrimas visai nėra arbitrališkas. Jis išeina iš prigimties įstatymo, iš pagrindinio darbo paskirstymo tarp abiejų lyčių, kurio amžius, jeigu ne žmonijos, tai, mažiausia, civilizacijos amžius. Reikalauti joms politinės rinkimų teisės yra taip pat neprotinga, kaip norėti uždėti joms karo prievolę.

Baigdami nurodysim, kokie buvo moterų balsavimo padariniai Amerikos Jungtinėse Valstybėse: „Štatuose, kurie įvedė moterų balsavimą, nors moterų buvimas rinkimų biūruose ir padeda pašalinti iš ten šiurkštumą ir karščiavimąsi, prityrimas rodo, kad moterys mažiau domisi rinkimais, negu vyrai, ir praėjus jau keleriems metams, balsuoja tiktai maža jų dalis. Tai ypatingai matyti mokyklų rinkimuose tuose štatuose, kur jos turi mokyklų rinkimų teisės, nors Bostone ir Kembridže moterų balsai nulemia mokyklų komitetų rinkimus... Nors moterų rinkimų teisė dabar krypsta į Šiaurės — Vakarų bendruomenes, kurių daugelis turi ma-

žiau moterų, negu vyrų, ji daugelio metų bėgy nepadarė jokios pažangos senesniuose štatuose. Iš kitos pusės, mokyklų, municipaliniai ir fisko rinkimai moteryse sukėlė mažiau susidomėjimo, negu buvo galima laukti“[262]. Australijoje ir Naujojoje Zelandijoje moterys bendrai pasirodė sugebančios vykdyti savo rinkikų pareigas. Jos, rodos, pasiskirstė tarp įvairių partijų tokia pat proporcija, kaip ir vyrai. Jos ypač suteikia savo paramos priemonėms, kurių tikslas uždrausti ar apriboti svaigiųjų gėralų pardavinėjimą ir kovoti su alkoholizmu[263].

[Tačiau, bendrai imant, beveik visose šalyse, kurios įvedė moterų rinkimų teisę, moterų balsavimas pasireiškė konservatoriškos politikos prasme; šitas faktas dar sykį buvo nustatytas 1920 m. birželio mėn. vokiečių rinkimuose[264]].

---

[262] Bushnell Hart, *op. cit.*, 71 p. Moterų rinkimų teisės klausimu atsirado labai plati literatūra. Žiūr. *Women's suffrage at Work in Amerika*, du straipsniai priešinga prasme, *Nineteenth century and after*, 1914 m. vasario mėn.

[263] [Žiūr. J. Barthélemy, *Le vote des femmes*, 1920. Plg. Goltra, *How Women vote, Political Science quarterly*, 1919 m., 413 psl.].

[264] Dviejuose miestuose, Kölne ir Hanovere, vyrai ir moterys balsavo atskirai. Kölne (264 rinkimų apylinkėse iš 290) balsavo 119.263 vyrai ir 110.364 moterys. Balsų paskirstymas buvo toks:

	Vyrų	Moterų
Centras	32.964	49.154
Daugumos socialistai	36.295	24.134
Vokiečių liaudies partija	17.769	15.944
Nepriklausomieji	18.245	8.973
Demokratai	6.554	4.677
Vokiečių nacionalistai	3.190	3.422

Šešiose rinkimų apylinkėse Hanovere balsavo 18.241 vyras ir 19.846 moterys. Rezultatai buvo tokie:

	Vyrų	Moterų
Daugumos socialistai	8.465	9.001
Gvelfai	2.005	2.464
Centras	780	1.224
Demokratai	636	684
Vokiečių liaudies partija	2.103	2.637
Vokiečių nacionalistai	782	888
Nepriklausomieji	3.137	2.683

Tokiu būdu moterų balsavimas atrodo buvęs palankus dešiniosioms partijoms ir ypač centrui. *Freiheit*, nepriklausomų socialistų laikraštis, po šitų žinių deda tokį liūdną komentarą: „Tai įdomi istorijos ironija, kad partijos, kurios visuomet ginčijo moterų balsavimą ir teisių lygybę moterims, kaip tik laimi iš jų. Tai įrodo, kad didelės moterų daugumos politinis išauklėjimas nepatenkinamas ir kad reikia dar daug darbo padėti, kad išaiškinus joms jų tikruosius interesus“].

2° Amžius, kaip ir lytis, negali būti šioje sistemoje politinės rinkimų teisės sąlyga, jeigu tai nėra toks amžius, kada dar neturima nuovokos. Tai atvestų į balsavimo teisės suteikimą pradedant jauniems žmonėms, panašiai, kaip karolingų monarchai reikalavo ištikimybės priesaikos iš savo pavaldinių, pradedant nuo dvylikos metų[265].

3) Visos dabartinių laikų rinkimų sistemos, net pačios plačiausios, reikalauja iš rinkiko nurodyti pastovią ir legalią gyvenamąją vietą arba tam tikrą buvimo vietą, kurioje buvimo laiką veikiantieji Prancūzijoos įstatymai sumažino ligi šešių mėnesių. Tai visuomenės reikalaujamų garantijų minimumas; ji nori būti tikra, kad tas, kam ji pripažįsta rinkimų teisę, tikrai priklauso jai ir sudaro reguliarinių jos kadrų dalį; tuo ji pašalina tiktai valkatas ir klajūnus[266]. Bet tai nesuderinama su teorija, kuri būtinai jungia politinę rinkimų teisę su žmogaus esybe ir daro iš jos, be jokių sąlygų, kiekvieno tautos nario asmeninę teisę. Socialistinė mokykla irgi siekia šito reikalavimo panaikinimo[267].

4) Visos rinkimų sistemos, net pačios plačiausios, numato, kad piliečiai, kurie atitinka visas kitas rinkikams statomas sąlygas gali laikinai arba visai nustoti rinkimų teisės dėl negarbingų veiksmų, tai ypač surišta su tam tikrais bau-

---

[265] [Prancūzų įstatymai suteikia rinkimų teisę pradedant nuo 21 metų amžiaus. Taip pat ir Lenkijos konstitucija. Buvo pasiūlyta pakelti šitą amžių iki 22 ar 23 metų dėl privalomos karo tarnybos visuotinumo. Iš tikrųjų, kariai nesinaudoja balsavimo teise. Iš to seka, kad tie, kas dėl fizinio trūkumo paliuosuotas nuo karo prievolės, gali balsuoti pradedant nuo 21 metų, tuo tarpu kai tiems, kas vykdo šitą tautinę pareigą tos teisės vykdymas atidedamas iki 22 ar 23 metų amžiaus. Austrijos, Danijos ir Olandijos konstitucijos pakelia renkamąjį amžių iki 25 metų. Atvirkščiai, Šveicarijos federacijos konstitucija, vokiečių Veimaro konstitucija pažemino jį iki 20 metų, o anglų 1918 m. vasario m. 6 d. įstatymas, principe nustatęs, kad renkamasis amžius yra 21 metai vyrams ir 30 metų moterims pasitenkino 19 metų amžium karių ir jūrininkų karo tarnyboje atžvilgiu. Rusų sovietų federacinės socialistinės respublikos (R. S. F. S. R.) konstitucija, prieš jos 1925 m. gegužės 11 d. reviziją, pavedė amžiaus ribų nustatymą vietinėms valdžioms. Po 1925 m. šita laisvė buvo palikta tik Ukrainai (konstitucijos 20 str.) ir Azerbeidžanui (konstitucijos 79 str.). Kitose respublikose jis nustatytas vienodai — 18 metų. Žiūr. Brodovič, *Sovietų rinkimų teisė* (rusiškai), Leningradas, 1925 m.

[266] Čemberleno kalba Bendruomenių Rūmuose, 1894 m. gegužės m. 4 d., *The parliamentary debates*, 4 serija, XXIV t., 392 p. ir šios knygos prancūzų kalba 5-tas leidimas, 305 p., 1 nr.

[267] Žiūr. aukščiau cituotą įstatymo pasiūlymą įneštą į Atstovų Rūmus Julijaus Guesde'o ir keleto jo draugų. Motyvų išdėsty-

džiamais padariniais. Sunku nepripažinti šitos idėjos. Niekas, be abejo, neketintų rinkti balsus kalėjimuose, o visuomenės sąžinė niekuomet nesuteiktų politinės rinkimų teisės kai kuriems nuteistiesiems, net atlikus jiems bausmę[268]. Bet tai vargiai atitinka mano nagrinėjamąjį principą: žmoniškos būtybės savumas yra neišdildomas; jeigu balsavimo teisė jam suteikta, tai ji turi būti neatimama. Argi Rousseau nesakė, kad „niekas negali atimti piliečiams teisės balsuoti visuose suvereniteto aktuose?“[269].

5) Ar nėra dar didesnio pagrindo sakyti, kad rinkimų teisės vykdymas gali būti laikinai sustabdytas dėl geros tvarkos ir bendrosios naudos motyvų. Toksai yra Prancūzijos 1875 m. lapkričio m. 30 d. įstatymo 2 str. labai protingas nuostatas, kuriuo „sausumos ir jūros kariuomenių visokių laipsnių ir visokių ginklų kariai ir jiems prilyginti nedalyvauja jokiame balsavime, būdami savo dalyse, savo tarnyboj arba atlikdami savo funkcijas“. Tai vėl taisyklė, kurią panaikinti reikalauja socialistų partija[270] [ir kuri iš tikrųjų buvo panaikinta Belgijoje].

---

mas: „Jeigu buvo galima nelabai nusižengiant sveiko proto reikalavimams apriboti komunalinę rinkimų teisę tam tikromis sąlygomis, reikalauti iš municipalinių rinkikų tam tikro gyvenamosios vietos stažo, tai, visiems tas suprantama, to negali būti politinėje rinkimų teisėje... Todėl mes su pasitikėjimu perduodame Rūmams sekantį įstatymo pasiūlymą, kuris panaikina įstatymuose kiekvieną gyvenamosios vietos sąlygą ir sujungia tai, kas niekuomet neturėjo būti atskirta: rinkimų teisės turėjimą ir vykdymą“. Tačiau šitas įstatymo pasiūlymas nestato pirmon eilėn to principo, su kuriuo jis tiesiog surištas. Jo autoriai ypač norėjo paremti jį praktiško pobūdžio samprotavimais. Jie remiasi tuo, kad prancūzo prievolės lieka visur vienodos, kokioje teritorijos daly jis būtų, todėl jo teisės taip pat turi pasilikti visur vienodos; jie, be to, nurodo į tą faktą, kad darbininkų persikėlimai „nustatomi ir spiriami pramonės pasikeitimų ir persikėlimų“. Bet pagrindinė idėja visgi iškilo aikštėn: „Priimama, kad šita prancūzo savybė nyksta, net pačioje Prancūzijoje, pereinant iš vieno departamento į kitą, iš vienos komunos į kitą, ir tai dar be jokios kompensacijos“. [1921 m. Lenkijos konstitucija (12 str.) pasitenkina gyvenamąja vieta, nustatyta rinkimų apygardoje mažiausiai dviem dienom prieš rinkimų oficialų paskelbimą].

[268] Julijaus Guesde'o ir keleto jo draugų įstatymo projektas nustato nesugebėjimo rinkti ir netaurumo atsitikimus: „1 str. Kiekvienam piliečiui, kuriam sukako 21 metai amžiaus ir *kuris neturi nė vienos iš įstatymo numatytų nesugebėjimo sąlygų*, išduodama piliečio knygutė. — 3 str. Šita knygutė atimama, galutinai arba laikinai, nuteisus, kai civilinės ir politinės teisės nustojamos arba laikinai atimamos“.

[269] Aukščiau, I t., I d., 301 p. ir 230 pastaba.

[270] Įstatymo pasiūlymas, patiektas Atstovų Rūmams 1894 m. kovo m. 8 d. Guesde'o ir keleto jo draugų (*Journ. off.*, 1894 m., Rūmai, 475 prie-

6) Viena idėja, būtent, privalomojo balsavimo idėja, veržiasi dabar iš įvairių pusių įsiskverbti į rinkimų teisę. [Iš tikrųjų, labai dažnai konstatuojama rinkimuose, kad didelis rinkikų skaičius vengia atlikti savo rinkikų funkciją. Prancūzų politiniuose rinkimuose susilaikymų skaičius vidutiniai yra 20%; jis buvo 30% 1919 m. rinkimuose, kadangi iš 11.448.075 įrašytų buvo tiktai 8.107.575 balsuojančiųjų; 1924 m. gegužės m. 11 d. rinkimuose jis sumažėjo ligi 17%, kada politinės aistros buvo labai įkaitusios. Privalomojo balsavimo idėja Prancūzijoje susilaukė keletos įstatymų pasiūlymų[271], kurių nė vienas nebuvo priimtas. Tačiau toji idėja buvo įgyvendinta įvairiose užsienio konstitucijose. 1893 m. revizuojant konstituciją ji įvesta Belgijoj[272]. Privalomas balsavimas buvo priimtas keliuose Šveicarijos kantonuose (Uri, Appenzel ir k.), Argentinoje, Vengrijoje, Danijoje[273]. Pareiga balsuoti buvo nustatyta Čekoslovakijos 1920 m. vasario 20 d. rinkimų įstatymo[274] ir Rumunijos 1923 m. kovo m. 28 d. konstituci-

---

das). [Socialistų kongrese Kopenhagoje, 1910 m. rugsėjo m. 1 d., buvo atmestas pasiūlymas pripažinti balsavimo teisę kariams. Prancūzų delegatai balsavo už pasiūlymą. Prancūzų įstatymo nuostatas, tvarkąs karių balsavimą buvo taip pat priimtas 1907 m. austrų įstatymo. Jis buvo atmestas 1919 m. lapkričio m. 30 d. vokiečių rinkimų įstatymo, bet jis vėl buvo priimtas 1920 m. balandžio 23 d. įstatymo. Taip pat 1921 m. Lenkijos konstitucija (12 str.) neleidžia aktyvios tarnybos kariams naudotis balsavimo teise. Savo 1920 m. lapkričio m. 19 d. posėdy Italijos Rūmai, didele dauguma, atsisakė suteikti balsavimo teisę kapralams ir kareiviams, ko reikalavo socialistai; atvirkščiai, jie pasisakė už rinkimų teisės suteikimą karjeros ar samdytiems puskarininkams. Kaip žinome, Italijoje visokių ginklų karininkai jau senai turi balsavimo teisę (žiūr. *Temps*, 1920 m. lapkričio m. 21 d.)].

[271] Pastaraisiais metais du įstatymų pasiūlymai iškėlė Atstovų Rūmuose privalomojo balsavimo klausimą: vieną įnešė Roulleaux-Dugage, kitą — Léon Barety. Tuodu pasiūlymai 1922 m. liepos m. 7 d. sudarė J. Barthélemy palankaus pranešimo objektą (*J. off., Doc. parl.*, Atstovų Rūmai, S. O., 1922 m., 4738 Nr.).

[272] 86 str., 2 posmas: „Balsavimas yra privalomas“. [Rinkimų Kodekso 223 str. Apie balsavimo privalomumo puikius rezultatus Belgijoje žiūr. J. Barthélemy, *L'organisation du suffrage*, 475 p.)].

[273] [Žiūr. J. Barthélemy, *Le vote obligatoire (Rev. du dr. public*, 1923 m., 201 p.)].

[274] [1920 m. vasario m. 20 d. Čeko-Slovakijos rinkimų įstatymas įveda „privalomąjį balsavimą“: nuo šitos prievolės atleidžiami tiktai seniai virš 70 metų amžiaus; asmenys, taip silpni, kad negali atvykti į balsavimo vietą; tie, kas negalėjo laiku atvykti į balsavimo vietą dėl profesinių prievolių, nuo kurių jie negalėjo būt atleisti; tie, kas balsavimo dieną buvo toliau, kaip 100 kilometrų nuo vietos, kur jie turėjo balsuoti, pagaliau tie, kas neturėjo galimybės balsuoti dėl transporto priemonių sustabdymo arba dėl kitų nenugalimų kliūčių. Šita prievolė sankcijonuo-

jos[275]]. Galima rimtai abejoti tokios taisyklės naudingumu ir praktišku galiojimu[276], bet kiekvienu atveju ji nesuderinama su principu, kurio išvadas aš nagrinėju. Jeigu rinkimų teisė yra individualinė teisė, priklausanti asmeniui, tai kiekvienas individas gali ja naudotis, savo nuožiūra, kaip ir kiekviena kita jam priklausančia teise.

[Jeigu balsavimo teisė suteikta žmogaus asmenybei, ji turėtų būti suteikta, einant teise, kolonijų čiabuviams. Tačiau čiabuviai kolonijose, bendrai, neturi rinkimų teisės, kuria naudojasi kolonistai, bet dažnai jiems palengvinama ji įsigyti[277]].

B. Antroji koncepcija politinėje rinkimų teisėje mato ne individualinę ir absoliutinę teisę sujungtą su pačia žmogaus esybe ir priklausančią būtinai kiekvienam tautos nariui, — bet socialinę funkciją. Ji išplaukia iš aukščiau išdėstytos idėjos, einant kuria tautos suverenitetas ne dalinamas tarp tautos narių, bet pasilieka nedalomas ir neatimamas pačios tautos atributas tęstiname sukcesyvinių kartų išsivystyme. Todėl žmonės, kurie įvairiais šitos evoliucijos momentais vykdo politinę rinkimų teisę, veikia faktinai ne savo vardu, bet tautos vardu, kurios atstovai jie yra. Tuo pačiu jie atlieka tam tikrą funkciją. Be abejo, iš paties tautos suvereniteto principo išeina, kad visi piliečiai kviečiami vykdyti šitą pagrindinę funkciją, nes tyčia apriboti šitą vykdymą atskiros piliečių klasės naudai, faktinai būtų tas pats, kaip sukoncentruoti suverenitetą šitoje privilegijuotoje klasėje. Bet šitas vykdymas numano,

---

jama bauda, kuri gali siekti 5000 kronų, ir net kalėjimo bausme iki 50 dienų. Darbdaviai, viešosios įstaigos, armija turi sutvarkyti tarnybą tokiu būdu, kad tarnautojai arba kareiviai galėtų įvykdyti savo balsavimo teisę, grasinant pinigine bauda arba kalėjimo bausme iki trijų mėnesių. 1920 m. balandžio mėn. rinkimuose buvo tiktai 10% susilaikiusiųjų, iš kurių 2% ar 3% pasiteisinimai nebuvo pripažinti galiojančiais].

[275] [1923 m. kovo m. 28 d. Rumunijos konstitucija, 64 str.].

[276] Argentinos 1912 m. balandžio m. 7 d. įstatymas įvedė privalomąjį balsavimą, ir atidarant Kongresą prezidentas Saenz Pena nurodė į puikias šitos priemonės išdavas, kurios dėka balsavo 70%. *Temps*, 1913 m. gegužės m. 8 d. Šita prievolė sankcijonuota pinigine bauda; seniai virš septyniasdešimt metų amžiaus nuo jos atleidžiami].

[277] [1919 m. vasario m. 4 d. įstatymas leidžia suteikti politines teises Alžiro čiabuviams: alžirietis — čiabuvis, kuriam sukako 25 metai amžiaus, turįs tik vieną žmoną arba nevedęs, pragyvenęs du metus vienoje komunoje, tarnavęs kariuomenėje arba mokąs skaityti ir rašyti, arba esąs turto savininkas, ar mokesčių mokėtojas, ar viešosios funkcijos vykdytojas, ar prancūzų garbės ženklo nešiotojas — gali tapti politiniu rinkiku. Visgi manoma, kad tikslingesnis būtų čiabuvių dalyvavimas pačios kolonijos administracijoje, negu Prancūzijos valdyme].

kad pilietis turi pakankamą gabumą, nes, be to, jis būtų nesuderinamas su bendruoju interesu. Todėl įstatymas šitose ribose gali nustatyti vykdymo sąlygas. Jis visai teisėtai gali uždrausti moterims šitą funkciją, kurios atžvilgiu istorinis žmonijos išsivystymas padarė politinį moterų gabumą labai abejotiną, ir, atvirkščiai, puikiausiu būdu pritaikino jas šeimyninėms funkcijoms; jos vykdymui jis gali reikalauti iš vyrų pakankamai subrendusio amžiaus, nustatytos gyvenamosios vietos ar tam tikros buvimo vietos [arba tam tikro pilietiškumo stažo iš natūralizuotų[278]]; jis gali paskelbti, kad negarbingi arba nuteistieji jos negali vykdyti, ar, kad ji jiems atimama; jis gali tėvynės vardu ir net jos naudai sustabdyti jos vykdymą kariams, einantiems tarnybą; jis, pagaliau, gali, jeigu tai atrodo tikrai naudinga ir patogu, padaryti dalyvavimą rinkimuose privalomu. Tuomet visa tai yra visiškai logiška, ir šios išvados, tiesiog priešingos toms, kurias mes padarėme iš priešingo principo. Reikia pridurti, kad įstatymas taip pat gali pakeisti tiesioginį balsavimą netiesioginiu, jeigu būtų įrodyta, kad tuo būdu rinkimų funkcija geriau ir išmintingiau bus vykdoma[280].

Šita antroji koncepcija turėjo savo šalininkų jau pirmame mūsų Steigiamajame Susirinkime, ir štai kokiu ypatingu absoliutiniu aiškumu išreiškė ją vienas iš jų: „Rinkiko savybė yra tiktai viešoji funkcija, į kurią niekas neturi teisės, kurią visuomenė paskirsto taip, kaip jai liepia interesas... Ten, kur valdymas reprezentacinis ir ypač ten, kur yra tarpinis rinkikų laipsnis, turint galvoj, kad kiekvienas renka visai visuomenei, visuomenė, kurios vardu ir naudai renkama, turi teisės nustatyti sąlygas, kuriomis ji nori pagrįsti rinkimus, kad individai vykdytų jai... Rinkiko funkcija nėra teisė; čia kiekvienas ją vykdo dėl visų; aktyvūs piliečiai skiria už visus rinkikams“[281].

---

[278] [Žiūr. 1922 m. kovo m. 21 d. Senato posėdį; galėjo būti padaryta išimtis tiems, kas atliko karo tarnybą tautinėje armijoje (Atstovų Rūmai, *S. O.*, 1924 m. kovo m. 13 d.].

[280] Jeigu išversti į dabartinę kalbą tikrąsias Rousseau mintis šiuo klausimu, reikia pasakyti, kad kai kalbama apie liaudies įstatymų priėmimą, apie referendumą, jis žiūri į balsavimo teisę, kaip į individo teisę; atvirkščiai, kai kalbama apie rinkimus, jis žiūri į balsavimo teisę, kaip į socialinę funkciją.

[281] Barnave, 1791 m. rugpiūčio m. 11 d. posėdis; Thouret kalbėdamas konstitucijos revizijos komitetų vardu, tame pačiame posėdy pa-

Tai koncepcija, kuri, kaip pamatysime, vyrauja Revoliucijos konstitucijose, išskyrus 1793 m. konstituciją. Galima pridurti, kad laikinoji vyriausybė ir 1848 m. konstitucija, skelbdama ir organizuodama visuotiną balsavimą, neužmiršo tos koncepcijos. 1848 m. kovo m. 5 d. dekretas, nustatęs savo 5 str.: „Balsavimas bus visuotinas ir tiesioginis“, iš tikrųjų priduria 7 str.: „Rinkikai yra visi prancūzai, *turintieji dvidešimt vienerius metus amžiaus, gyveną komunoje šešius mėnesius, kuriems teismo neatimta arba neaprėžta pilietinių teisių vykdymas*“. 1848 m. konstitucija taip pat nustatė, 25 str.: „Rinkikai yra, be cenzo sąlygos, visi prancūzai, turintieji dvidešimt vienerius metus amžiaus ir galintieji naudotis savo civilinėmis ir politinėmis teisėmis“; 27 str.: „Rinkimų įstatymas nustatys priežastis, kurioms esant galima atimti prancūzui teisę rinkti ir būti renkamu“. O šitas įstatymas (1849 m. kovo m. 15 d.) ne tiktai nustatė (3 str.) gan didelį nesugebėjimo atsitikimų skaičių, bet reikalavo dar mažiausiai šešius mėnesius gyventi komunoje (2 str., 1 nr.). Šitas principas taip pat įėjo į vėlybesnius įstatymus ir jį priėmė Prancūzijos 1875 m. konstituciniai įstatymai. Pagaliau, vaduojantis šiuo principu buvo padaryta Belgijos 1893 m. konstitucijos reviziją; kiekviename puslapy, priruošiamuose darbuose, randama tvirtinimas, kad politinė rinkimų teisė yra socialinė funkcija.

[Vaduodamiesi principu, kad funkcija gali būti suteikta tiktai tiems individams, kuriems įstatymas ją aiškiai pavedė, prancūzų teismai atmeta moterims balsavimo teisę; kasacinis teismas, patvirtindamas savo 1885 m. ir 1893 m. sprendimus skelbia 1914 m. balandžio mėn. sprendime, kad: „Jeigu moterys naudojasi civilinėmis teisėmis įstatymo nustatytose ribose, joks konstitucinis ar paprastas įstatymo nuostatas nesuteikė joms naudotis, o todėl ir vykdyti politines teises; naudojimasis šitomis pastarosiomis teisėmis yra esminė įrašymo į rinkimų sąrašus sąlyga. 1848 m. konstitucija, pakeisdama cenzuotą arba apribotą rinkimų teisės režimą, kur moterys

---

sakė: „Yra viena neginčijama taisyklė, būtent, kai tauta nesusirenka rinkti ir priversta rinkti sekcijomis, kiekviena sekcija, net rinkdama betarpiškai, renka ne už save, bet už visą tautą; todėl tauta turi interesą ir teisę apsidrausti nuo apsirikimų ir klaidų, kurios gali atsitikti, kaip atskirų rinkimų padarinys... *Tuomet rinkiko savybė remiasi viešuoju įgaliojimu, kurio perleidimą turi teisės reguliuoti šalies viešoji valdžia*“.

buvo išskirtos, visuotinu rinkimų teisės režimu, išplėtė jį tiktai vyriškos lyties piliečiams, kuriems vieniems ji ligi tol buvo suteikta, teisę rinkti šalies atstovus įvairioms renkamosioms funkcijoms, nustatytoms konstitucijų ar įstatymų“[282].

Taip pat dažnai šituo principu buvo remiamasi rinkimų cenzui pateisinti: reikalaujama, kad rinkikas turėtų tam tikrą nuosavybę arba mokėtų tam tikrą mokesnį. Tuos pačius samprotavimus ne kartą pateikdavo Revoliucijos laikų kalbėtojai: „Piliečiai, kurie, visai neturėdami lėšų, priversti visą laiką dirbti savo reikmenims patenkinti, negali įgyti tų žinių, kurios būtinai reikalingos rinkimui, o taip pat neturi pakankamai stipraus intereso dabar esančiai socialinei tvarkai palaikyti“[283]. — „Žmogus, neturįs nuosavybės, turi turėti nuolatinę dorybę, kad galėtų domėtis tvarka, kuri jam nieko neduoda ir priešintis judėjimams, kurie duoda jam kiek vilties; reikia numanyti, kad jis turi labai tvirtus ir gilius įsitikinimus, kad jis suteiktų pirmenybę realinei gerovei prieš menamąją gerovę, ateities interesui prieš dabarties interesą. Jeigu jūs suteiksite žmonėms, neturintiems nuosavybės, politines teises be apribojimų, ir jeigu jie kada nors atsisės įstatymų leidėjų suole, jie sukels arba leis sukelti neramumus, nebijodami jų padarinių; jie nustatys arba leis nustatyti mokesnius, pražūtingus prekybai ir žemės ūkiui... Šalis valdoma savininkų, gyvena socialine tvarka, o šalis valdoma nesavininkų, yra prigimtinėje būklėje“...[284] Bet man rodosi, kad čia yra klaida, ir kad cenzinis režimas logiškai nesuderinamas su tautos suvereniteto principu. Iš tikrųjų, jeigu politinė rinkimų teisė yra funkcija, tai, kaip aš aukščiau nurodžiau, visi tautos nariai savaime kviečiami ją vykdyti; niekas neturi būti tyčia pašalintas. Taigi, reikia, kad sugebėjimo sąlygos, kurių įstatymas reikalauja iš rinkiko, būtų tikrai ir lengvai prieinamos visiems. Tokios ir yra amžiaus, gyvenamosios ar buvimo vietos, elementarinio mokslo sąlygos, bet visai ne tokia yra

---

[282] [Le *Temps*, 1914 m. balandžio m. 8 d.].

[283] Barnave'as Steigiamajame Susirinkime 1791 m. rugpiūčio m. 11 d. posėdy.

[284] Boissy d'Anglas pranešimas apie konstitucijos projektą, skaitytas Konvente III metų messidoro 5 d. Tiesa, kad Boissy d'Anglas tiesiog pritaikė šitas idėjas tiktai sąlygoms, surištoms su teise būti išrinktam ar į įstatymų leidžiamąsias tarybas, ar antrojo laipsnio rinkiko funkcijoms.

turto ir cenzo sąlyga. Tiesa, tais pat samprotavimais galima būtų užginčyti ir moterų išskyrimą kiek tat liečia politinę rinkimų teisę. Bet jeigu čia yra priežastis, pašalinanti ištisą žmonių giminės pusę, tai ji bent pagrįsta prigimties faktu; pašalinamųjų ir prileidžiamųjų nustatymas, kartą priėmus pagrindą, iš kurio išeiname, neturi nieko arbitrališko.

Dar labiau nesuderinamas su tautos suvereniteto principu, ko tačiau nepripažįsta rusų konstitucija, reikalavimas profesinių arba politinių sąlygų rinkikams. Sovietų vyriausybė, žiūrėdama į visuotinąją ir lygią rinkimų teisę, kaip į politinę rinkimų teisę, o ne kaip į mokslišką rinkimų teisę, atima tą teisę: iš vienos pusės, ne gamintojams, ar kurie naudojasi svetimu darbu, apmokėdami jį (šeimininkams, laikantiems darbininkus ar tarnautojus, privatiniams pirkliams); iš kitos pusės, asmenims, apie kuriuos manoma, kad jie yra priešingi įsteigtam režimui (kunigams, seniesiems caro administracijos tarnautojams ir k.), kadangi šie pastarieji negali naudingai bendradarbiauti su vyriausybe, kurios pažiūrų jie neprisilaiko[285].

Dauginis (pliuralinis) balsavimas, duodąs kai kuriems rinkikams daugelį balsų, tuo tarpu kai kitiems tik po vieną, man atrodo, logikos atžvilgiu, yra suderinamas su šia politinio balsavimo koncepcija; tačiau tik ta sąlyga, kad balsų skaičius būtų pagrįstas ne cenzu ar turtu, o tiktai tais ypatumais, kuriuos kiekvienas pilietis tikrai gali įsigyti. Nors tokioje sistemoje ir yra daug negerumų, tačiau ji galima suderinti su principu: galima tvirtinti, kad tas, kuris yra tinkamiausias atlikti tam tikrai funkcijai, kuri yra visiems prieinama, gali platesnėse ribose tą funkciją vykdyti.

Bet vis dėlto dauginis balsavimas rodo tendenciją išnykti iš rinkimų režimų į kuriuos jis įsiskverbęs, pavyzdžiui, Belgijoj[286]. Tiesa, jis ketinama įvesti iš naujo šeimos balsavimo forma, arba įgalinant vyrą balsuoti už savo žmoną ir nepilnamečius vaikus, kurių jis yra naturalinis reprezentantas, vadi-

---

[285] [R. S. F. S. R. konstitucija, 64 str.; 1922 m. spalių m. 16 d. dekretas ir 1924 m. rugpiūčio m. 11 d. rinkimų instrukcija, 17 str.; Mirkin, Guetzevitech, *Les modifications récentes du droit électoral sociétique, Rev. du dr. public*, 1926 m., 123 p. ir t.].

[286] [Žiūr. žemiau, I t., II d., 142 p.].

nas, suteikti dauginio balsavimo teisę šeimos tėvui, kuris turėtų tiek balsų, kiek yra šeimos židiny asmenų[287], arba suteikti jam specialinę balsavimo teisę atskiriems šeiminių grupių atstovams reprezentuoti[288]].

Štai kokios išvados išplaukia iš abstrakčių principų šiuo pagrindiniu klausimu dėl politinės balsavimo teisės ribų. Dabar tenka pažvelgti kokių nurodymų tuo pačiu klausimu teikia naujųjų laikų istorija, kuria aš ir tesiremsiu, nes antikinės demokratijos priklauso visai kitam pasauliui.

V.

Naujaisiais laikais atsiradus pirmiesiems reprezentaciniams ir renkamiems susirinkimams iš pradžių naturaliai, ir tartum instinktyviai, buvo vartojamas visuotinis balsavimas. Tatai bent galima konstatuoti dėl mūsų senobinių Generalių Luomų ir Anglijos Parlamento. Kai XV-me šimtmety visi Generalių Luomų reprezentantai virto renkami, tai rinkimų procedūra pradžioj, matyt, buvo labai paprasta: visi apylinkės gyventojai buvo šaukiami į svarbiausią miestą atstovams išrinkti; čia atvykdavo kas norėjo, be jokio skirtumo, ir visi susirinkusieji galėjo dalyvauti rinkimuose[289]. Tiesa, ši sistema ne ilgai teišsilaikė: visuotinis ir tiesioginis balsavimas trečiojo luomo rinkimuose pakitėjo ir virto netiesioginiu balsavimu, kur antrojo laipsnio rinkikai buvo skiriami miestų, o kiti — kaimų bendruomenių gyventojų. Tačiau net ir tada, kai miestuose rinkikais buvo, paprastai, tik didikų grupė, tai visuotinis arba beveik visuotinis balsavimas laikėsi kaimuose, kur visi mokesčių mokėtojai dalyvavo pirmojo laipsnio rinkimuose. Kai dėl rinkimų į Anglijos Parlamentą, tai šiuo metu mokslo žmonių tarpe vyraujančia nuomone, grafystėse pačioj pradžioj ir senaisiais laikais visi be kokio skirtumo grafystės

---

[287] Lemire'o pasiūlymas Atstovų Rūmuose, 1914 ir 1920 m. *(J. off.* Ch. dép., *Doc. parl.,* 1482 nr., *S. O.,* f. 59, 937 p.); Roulleaux-Dugage pasiūlymas, 1916 ir 1920 m. *(J. off.* Ch. dép. *Doc. parl.,* 1920 m. 92 ir 3319 p.)].

[288] [Šiais klausimais, žiūr.: Landrieu, *Le vote familial,* 1922; Tosse, *Le vote familial,* 1924].

[289] Žiūr. mano — *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 8 leid., 491 p.

gyventojai buvo leidžiami į susirinkimą, kur būdavo renkami keturi ricieriai[290].

Bet antra vertus, šie rinkimai neturėjo pastovios formos: jie būdavo atliekami visų pritarimu arba tyliu sutikimu. Įtakingieji siūlydavo kandidatus ir šie kandidatai būdavo laikomi išrinkti, jei susirinkime nekildavo tikrų protestų[291]. Taip renkant atrodydavo, kad kandidatas išrenkamas vienu balsu[292], tuo tarpu, kai ištikrųjų, tatai dažnai būdavo nepanašu nė kiek į rinkimus; tuo būdu XV-jo šimtmečio įstatymai, kurie aprėžė grafystėse balsavimo teisę, drauge buvo ir priemonės politinei laisvei konsoliduoti, rinkimų teisei sustiprinti. Nuo to laiko jau nebuvo visi kviečiami rinkti, bet tų kuriems ši teise buvo palikta, balsavimas tapo rimtas ir veiklus. Visada buvo galima prašyti, kad balsai būtų skaitomi, ir todėl nuspręsdavo dauguma[293]. 1430 ir 1432 metų statutai, Henrikui VI viešpataujant (8 Hen. VI, c 7; Hen. VI, c. 2), nustatė, kad renkant parlamentą, grafystėj balsavimo teisei gauti, reikia turėti žemės sklypas, kasmet duodąs keturiasdešimt šilingų gryno pelno. Šitoji „keturiasdešimties šilingų privilegija" įsišaknijo į anglų institucijas bei idėjas; ji buvo lyg naturalinė sąlyga politinėmis teisėmis naudotis. Visi piliečiai, neturį tos privilegijos, buvo laikomi neturį pakankamo intereso viešuose dalykuose ir negalį tinkamus atstovus išrinkti. Tatai tapo tam tikros rūšies politinio mokslo aksioma, kuri aiškiai iškilo Šiau-

---

[290] Stubbs, *Constitutional history*, II t., 255 p. ir t., III t., 400 p. ir t. Cox, *Ancient parliamentary elections*, 80 p. ir t., Riess, *Geschichte des Wahlrechts zum Englischen Parliament*, 48 p. ir t.; Cortland Bishop, *History of elections in the American colonies;* Columbia College, 1893 m. 17 p.

[291] Riess, *op. cit.*, 50 p. Miestelių ir miestų rinkimuose šerifas turėjo plačių teisių rinkimų kolegiją sudaryti ir nustatyti, *ibid.*, 39 p. ir t.

[292] Ši sena ir pirmoji rinkimų forma dar užtinkama ir dabartinėj anglų teisėj. Rinkimai būtinai pradedami kandidatų pasiūlymu. Kiekvienas kandidatas turi būti pasiūlytas, prisilaikant nustatytų formų, dviejų rinkikų, kurių vienas pasiūlo kandidatą, o antrasis jį paremia (proposed and seconded). Jei nustatytą rinkimų dieną ir valandą pasiūlytų kandidatų skaičius nebūna didesnis, negu reikia išrinkti atstovų, tai visi kandidatai tuojau, iš teisės, būdavo laikomi išrinkti. Anson, *Law and custom of the constitution*, I[3] t., 133 p. Iš tikrųjų, tatai vis tebėra kad ir gerokai pakeisti, senieji rinkimai tyliu sutikimu, kur numanomas vienbalsumas. Vieno balso rinkimų principas vyravo taip pat senojoj kanonų teisėj; žiūr. mano *L'unanimité et la majorité dans les élechons canoniques, Mélanges Fitting*, I t., 1908 m.

[293] Riess, *Geschichte des Wahlrechts*, 88 p. ir t.

rės Amerikos anglų kolonijose. Virginijoj ir Naujosios - Anglijos kolonijose — Massachusetts, Rhodo - Islande ir Connecticut pradžioj politinis balsavimas buvo visuotinis ir jokio nuosavybės įrodymo iš rinkiko nebuvo reikalaujama. Bet „keturiasdešimties šilingų privilegija" tenai buvo įvesta dėl Anglijos įtakos, o, gal būt, jos pačios įsakymu[294]. Pietesnėse kolonijose — Rytų Jersey, Pensilvanijoj, Delawar'e, Maryland'e, Šiaurės Karolinoj ir Georgijoj rinkimų teisė buvo gana susijusi su kai kurių žemių valdymu, bet pagal ypatingą sistemą[295]. Sekdamos metropolija, ir tokiu būdu aprėždamos balsavimo teisę (XVIII šimtmety jose tatai tapo bendruoju bruožu) Anglijos kolonijos vis dėlto pasirodė daug liberališkesnės, negu metropolija: paprastai ten nebuvo reikalaujama būtinai turėti tam tikra žemės nuosavybė. Ją galėjo atstoti kilnojamasis turtas arba *personal property,* arba net kai kurių mokesčių mokėjimas[296].

Iš tų duomenų eina, kad XVIII šimtmety, pagal anglų ir amerikonų precedentus, cenzo režimas pasirodė kaip natūrali politinių rinkimų teisės forma[297]. Apskritai, visuotinio balsavimo sistema rodėsi kaip neišsiplėtojusi organizacija, pažangesniosios civilizacijos atmesta. Tačiau joje glūdėjo neribota pajėga, pagrįsta paprasta, lyginamąja, iš oro žiūrint, teisinga idėja. Netrukus visuotinas balsavimas pradėjo tą taikaus būdo Vakarų pasaulio nugalėjimą, kurio didesnioji dalis atlikta mūsų laikais ir kuris vis žengia į priekį. Tik per visuotinį arba beveik visuotinį balsavimą demokratijos principas nuolat skverbias į įvairių formų valstybes. Šiai naujai

---

[294] Cortland Bishop, *History of elections in American colonies,* 69 p. ir t.

[295] Cortland Bishop, *op. cit.,* 76 p.

[296] Cortland Bishop, *History of elections in American colonies,* 79 p.

[297] [Cenzo balsavimo teisė dar nesenai buvo vartojama naujose šalyse, kaip pav. Japonijoj; 1919 m. rinkimų reforma, kuri įsigalėjo 1920 m. balandžio m. įstatymų leidimo kolegijai rinkti rinkimuose, sumažino tiktai renkamąjį cenzą nuo 10 iki 3 jenų; cenzo sumažinimas padidino rinkikų skaičių žemdirbių tarpe, iš kurių sudaroma vyriausybės partija (Seiyukaii partija); bet kaimų rinkimų kolegija stengdamasi išsaugoti savo privilegijas, ilgą laiką priešinosi visuotinį balsavimą propaguojančiam judėjimui ir tatai buvo pagrindinė opozicijos (Kenseikaï partija) idėja. Tačiau 1925 m. Atstovų Rūmų trijų didelių partijų blokas, nepaisydamas giminių (klanų) priešinimosi, pravedė visuotino balsavimo principą, ir rinkikų skaičių padidino nuo 2 ligi 12 milijonų].

raidai iššiūrėti aš pabandysiu visų pirma nagrinėti Prancūzijos politinio balsavimo teisės istoriją, pradėdamas nuo Revoliucijos laikų, paskui aš išsitarsiu, kuo jis virto Amerikos Jungtinėse Valstybėse ir pagaliau aš nurodysiu, kur visuotino balsavimo sistema įsigyveno Europoj ir kur siekia įsigyventi.

VI.

Steigiamasis susirinkimas nustatė politinio balsavimo teisę remdamasis abstrakčiais ir bendrais principais. Tačiau, gal būt, tiksliai to nenusivokdamas, jis, matyt, patyrė stiprios, mūsų senosios viešosios teisės šios srities pateiktų precedentų, įtakos. Jo priimtoji sistema naujos terminologijos pavidale pritaikyta naujoms institucijoms labai buvo panaši į tą, kuria nuo XVI šimtmečio buvo vadovaujamasi renkant trečiųjų luomų atstovus į Generalinius Luomus, ir ypačiai į tą, kuri buvo įrašyta į 1789 m. sausio 24 d. reglamento 25 str.[298].

Susirinkimas, laikydamas balsavimo teisę daugiau politine funkcija, nepriėmė nei visuotinio, nei tiesioginio balsavimo. Jis išskyrė Prancūzijos piliečius į dvi klases. Vieni, vadinamieji *aktyvūs piliečiai,* tegalėjo naudotis politinėmis teisėmis[299]; antri, vadinami *pasyvūs piliečiai*[300], naudojosi tiktai *civilinėmis teisėmis,* t. y. privatine teise ir *viešosiomis arba individualinėmis teisėmis.* Norint būti aktyviuoju piliečiu, t. y. naudotis politinio balsavimo teise, reikėjo atatikti šias sąlygas[301]: 1° gimti prancūzu arba naturalizuotis; 2° turėti dvidešimts penkerius metus[302]; 3° išgyventi mieste arba kan-

---

[298] Isambert, *Anciennes Lois,* XXIII t., 641 p.

[299] 1791 m. konstitucija, III tit., I sk., 2 skyrel., 1 ir 2 str.

[300] Ši terminologija tačiau buvo kritikuojama 1789 m. spalių m. 20 d. posėdy *(Reimpression de l'ancien Moniteur,* II t., 72 p.): „de Montlosier, nagrinėdamas komiteto projektą, puola išsireiškimą — *aktyvūs ir pasyvūs* piliečiai. Valstybėje kiekvienas pilietis yra aktyvus, kai kalbama apie visų piliečių teises".

[301] 1791 m. konstitucija, *loc. cit.,* 2 str.

[302] Dvidešimt penkerių metų amžius buvo parinktas ne tam, kad laiduotų aktyvaus piliečio pilnesnį proto subrendimą, bet tam, kad šis amžius buvo visiško subrendimo amžius senosios Prancūzijos bendrosios teisės; 1789 m. spalių m. 20 d. posėdis, *loc. cit.,* 72 p. Legrand: „Dvidešimt penkerių metų amžius, kuris tėra subrendimo amžius pagal mūsų papročius, per aukštas savo teisių naudojimuisi įgyti, bet jis nėra pakankamai aukštas kitų teisėms vykdyti.

tone įstatymų nustatytą laiką; 4° nebūti tarnu, t. y. samdiniu[303]; 5° mokėti kurioje nors karalystės vietoje tiesioginį mokestį ne mažesnį už trijų darbo dienų užmokestį, ir pateikti reikiamą kvitą; 6° būti įrašytam savo gyvenamosios vietos savivaldybėj tautinės sargybos (gvardijos) sąrašan; 7° būti atlikusiam pilietinę priesaiką. Negalėjo naudotis aktyviomis piliečio teisėmis: kaltinamieji, pripažinti, remiantis atatinkamais dokumentais, bankrotais arba neišsimokančiais skolininkais, kurie nėra pateikę kreditorių pažymėjimo, kad visas skolas yra sumokėję.

Tatai buvo labai panašu, kaip aukščiau esu sakęs, į rinkimų teisę, kuri buvo taikoma Generalinių Luomų rinkimams. Iš tikrųjų, 1789 m. trečiojo luomo rinkimų susirinkimuose, parapijose, bendruomenėse, miesteliuose ir mažuose miestuose turėjo teisės dalyvauti „visi trečiojo luomo gyventojai, gimę prancūzai arba įsigiję Prancūzijos pilietybę (naturalizavęsi), sukakę dvidešimt penkerius metus amžiaus, nuolat toj vietoj gyveną ir įrašyti į mokesčių mokėtojų sąrašą[304]. Net tarnų nušalinimas buvo netiesioginiu būdu šios pirmykštės sistemos nužymėtas, nes, norint patekti į rinkimų surinkimą, reikėjo būti įrašytam į mokesčių mokėtojų sąrašą, o tarnai jokio asmens (pagalvės) mokesčio nemokėjo[305].

Iš įvairių Steigiamojo Susirinkimo nustatytų sąlygų, viena turi patraukti į save mūsų akis, būtent ta, kuri įvedė labai sušvelnintą cenzo režimą, tereikalaudama iš rinkiko tik tai, kad jis mokėtų tam tikrą tiesioginį mokestį. Ji diskusijų metu buvo įvairiai nušviečiama. Vieni sakė: „Mokesčio mokė-

---

[303] Mintis, kad tarno pareigos žemina pilietį ir iš jo atima visą nepriklausomumą, buvo įsigalėjusi Revoliucijos laikotarpio žmonių tarpe. Sieyès, *Qu' est-ce que le Tiers Etat,* 37—38 p.: „Tarnui ir kiekvienam, kuris priklauso pono, neįgijusiam pilietybės teisių svetimšaliui, argi galima leisti figuruoti tautos atstovų tarpe?“ Pirmame projekte ši sąlyga buvo taip išreikšta: *nebūti baudžiauninku.* Paskum buvo pasiūlyta įrašyti: *nebūti vergu* (cervile). Bet Pétion pareiškė: (1789 m. spalių m. 27 d. posėdis, *loc. cit.,* 94 p.) *„Tarnautojais* (domestiques) laikomi tokie įnamiai kaip mokytojai, sekretoriai, bibliotekininkai, o *tarnais* (serviteurs) tie, kurie verčiasi vergo (cervile) darbais. Šie pastarieji negali būti išrinkti, bet šitas aprėžimas negali liesti namų tarnautojų“. Tada straipsnis buvo suredaguotas taip, kad jis tegalėjo paliesti tik tarną dirbantį už algą (serviteur à gages). Čia atsispindi keisti papročių bruožai.

[304] 1789 m. sausio m. 24 d. reglamentas, 25 str.

[305] D'Arbois de Jubainville, *L'administration des intendants d'après les archives d'l'Aube,* 37 p.

jimas pirmojo laipsnio susirinkimuose tegali būti reikalaujamas tik kaip įrodymas, kad asmuo turi piliečio teises; neturtas irgi yra tam tikra kvalifikacija, tad kaip mažas mokestis bebūtų, jis turi būti laikomas pakankamas piliečio teisių naudojimuisi įgyti"[306]. Prie to dar buvo pridurta, kad siūlomojo nuostato vienintelis tikslas — išskirti elgetas[307]. Bet iš antros pusės, kai kurie tvirtino, kad jis buvo įvestas tam, kad atiduotų politines teises vien tik į savininkų rankas[308]. Iš tikrųjų, jis kilo iš tų precedentų, kuriuos aš esu nurodęs. Tatai gerai įrodo tas faktas, kad reikalaujamas mokestis turėjo būti ne mažesnis už trijų darbo dienų uždarbį: šiuo būdu senojo režimo laikais buvo išskaičiuojamas pramonės mokestis ir amatninkų pagalvė[309]; tais laikais nebuvo nė vieno mokesčių mokėtojo, kuris nebūtų mokėjęs didesnę sumą, negu trijų darbo dienų uždarbis. Be to, 1791 m. konstitucija numatė apsaugos priemones, kad šitie įkainojimai nebūtų labai sauvališki ir labai skirtingi atskirose vietose[310].

Aktyvūs piliečiai buvo tik pirmojo laipsnio rinkikai. Jie rinkdavosi į pirmojo laipsnio susirinkimus kantono būveinės

---

[306] Legrand, 1789 m. spalių m. 20 d. posėdis, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, II t., 72 p.

[307] Desmeuniers (1789 m. spalių m. 22 d. posėdis, *loc. cit.*, 92 p.): „Jei nebus reikalaujama jokio mokesčio mokėjimo sąlygos, tai pirmojo laipsnio susirinkimuose galės dalyvauti ir elgetos, kurie valstybei nieko nemoka. Be to, ar galima manyti, kad jie nebus paperkami? Neturtingųjų išskyrimas, dėl kurio tiek daug buvo kalbėta, tėra tik antraeilis dalykas; jis tapo amatninkų pavydo dalykas".

[308] *Ibidem*, Dupont: „Norint būti rinkiku, reikia turėti nuosavo turto, reikia turėti būstą. Valdymo reikalai yra susiję su nuosavybe, neturtingųjų pagalba ir t. t. Niekas, be savininko, tuo dalyku nesidomi... tik vieni savininkai tegali būti rinkikais. Tie, kurie neturi savo turto, dar nepridera bendruomenei, o privalo bendruomenės". Tiesa, čia ir buvo tikros fiziokratų idėjos.

[309] D'Arbois de Jubainville, *L'administration des intendants*, 31—47 p.

[310] III tit., I sk., 2 skyrel., 3 str.: „Įstatymų leidimo kolegija kas šešeri metai nustatys darbo dienos užmokesčio minimumą ir maksimumą, o departamentų administratoriai nustatys vietoj to užmokesčio dydį kiekvienam apskričiui". — Štai kaip Chapelier įvertino ir nustatė šitą mokestį savo raporte dėl peticijos teisės (1791 m. gegužės m. 9 d. posėdis): „Kadangi beveik visi mokesčiai tėra tiesioginiai mokesčiai, ir trijų darbo dienų uždarbio ekvivalentas tėra taip mažas, jog pačiose turtingosiose vietose jis pakyla iki trijų livrų, ir kadangi dviejuose Prancūzijos trečdaliuose jis yra tik trisdešimties sols, tai nėra piliečio vardo verto žmogaus, nėra darbininko neturinčio nei talento, nei kokios įmonės, nei kitų priemonių, išskyrus savo rankas, kuris negalėtų pakelti šio bendro mokesčio ir kuris nelaikytų sau garbe jį mokėti".

mieste, tam tikram procentui antrojo laipsnio rinkikų išrinkti. Steigiamasis Susirinkimas ir šituo atižvilgiu liko ištikimas pirmykščiams pavyzdžiams. Pradedant nuo XVI-jo šimtmečio trečiojo luomo atstovų rinkimai į Generalinius Luomus visada buvo atliekami netiesioginiu balsavimu. Susirinkimas tiktai suprastino sistemą, nes pirmiau balsavimas dažnai yra buvęs trijų laipsnių[311]. Be to, dviejų laipsnių balsavimo sistema, principiniai, susirinkimo akyse buvo svarbiausias atsargumas vykdant politines teises. Jis sąmoningai norėjo sutelkti antrojo laipsnio rinkikų funkcijas į vidutinio ir pasiturinčio luomo rankas[312]. Norint būti renkamu į antrojo laipsnio rinkikus, reikėjo būti savininku, kokio pelno gavėju, buto arba turto nuomininku, kurio pelnas, išskaitliuotas pagal mokamą mokestį, siektų, žiūrint vietos, šimtą, šimtą penkiasdešimt, du šimtu arba keturių šimtų darbo dienų uždarbį[313]. Bet, atvirkščiai, norint būti renkamu į įstatymų leidimo kolegiją kaipo tautos atstovui, pakako turėti aktyvaus piliečio kvalifikacijas[314].

---

[311] Žiūr. mano *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 8 leid., 495 p.

[312] Barnave, 1791 m. rugpiūčio m. 11 d. posėdis: „Rinkikų reikia ieškoti vidutiniojo luomo tarpe, ir aš klausiu visų, kurie mane klauso, ar tas dešimties darbo dienų uždarbio dydžio mokestis gali būti viduriniam luomui priklausymo pažymys, ar gali jis laiduoti visuomenei tam tikrą apsaugos laipsnį. Ponai, jūs nustatėte, kad rinkikai nebus apmokami... Todėl aš sakau, kad nuo to laiko, kai rinkikas iš nuosavybės negauna tiek lėšų, kad galėtų apseiti kurį laiką be darbo ir sumokėti kelionės išlaidas vykstant į rinkimų vietą, tai vienas iš šių trijų dalykų turi atsitikti: arba nedalyvaus rinkimuose, arba bus valstybės apmokėtas, arba, pagaliau, jam sumokės tas, kuris nori būti išrinktas."

[313] 1791 m. konstitucija, III tit., I sk., 2 skyrel., 7 str. Šitas straipsnis buvo priimtas 1791 m. rugpiūčio m. kai buvo peržiūrimi įvairūs pirmiau priimtieji konstituciniai dekretai. 1789 m. gruodžio m. 29 d. įstatyme (I sk., 19 str.). Susirinkimas pradžioj buvo reikalavęs, kad norint būti renkamu pirmojo laipsnio susirinkimuose, reikia mokėti mokestis, ne mažesnis už dešimties darbo dienų vietos užmokestį.

[314] 1791 m. konstitucija, III tit., I sk., 3 skyrel., 3 str.: „Visi aktyvūs piliečiai, vis tiek kokia būtų jų būklė, profesija arba mokestis, galės būti išrinkti tautos atstovais." Bet čia yra irgi 1791 m. revizijos pataisa, tos sistemos, kurią pirmiausia buvo priėmęs Susirinkimas. Susirinkimas (1789 m. spalių 29 d. posėdy) iš pradžių reikalavo, kad norint būti išrinktam į įstatymų leidimo kolegiją, reikia mokėti vieną aukso markę mokesčio. Bet šitoji sąlyga sukėlė viešosios opinijos griežtus protestus. Ji buvo panaikinta 1791 m. rugpiūčio m. po karštų ir gražių ginčų. Kaipo kompensacija dėl šito nutarimo buvo nutarta pasunkinti sąlygas renkamųjų į antrojo laipsnio rinkikus.

Tai maždaug tokiomis sąlygomis buvo išrinktas įstatymų leidžiamasis Susirinkimas[315]. Bet, kai po rugpiūčio m. 10 d., jis pats sušaukė Tautinį Konventą, Susirinkimas visai nedvejojo dėl tų sąlygų pakeitimo naujiems rinkimams: visa 1791 m. konstitucija dėl naujai įvykusios revoliucijos buvo laikoma nustojusi galios. Įstatymų leidžiamasis susirinkimas 1791 m. rugpiūčio m. 11—12 d. dekretu paliko netiesioginį dviejų laipsnių balsavimą, nustatęs kaip kad ir pirmiau buvo, kad rinkikai būtų skiriami pirmojo laipsnio susirinkimų (1 str.). Tačiau aprėžtąjį balsavimą jis panaikino, pakeitęs jį beveik visuotiniu balsavimu (2 str.). Prancūzų perskirymas į aktyviuosius ir neaktyviuosius piliečius buvo panaikintas, ir norint gauti teisę dalyvauti pirmojo laipsnio susirinkime pakako būti prancūzu, turėti dvidešimt vienerius metus amžiaus, gyventi tam tikroje vietoje ne mažiau kaip vienerius metus, gyventi iš savo pajamų arba iš savo darbo uždarbio ir nebūti tarnu. Norint būti renkamu į atstovus arba rinkikus, pakako (3 str.) atlikti tas pačias sąlygas, ir be to turėti dvidešimts penkerius metus amžiaus, nes „sąlygos būti renkamu, reikalautos iš rinkikų ir atstovų, Tautinio Konvento rinkimams visiškai nepritaikomos".

Konventas, per pirmą periodą konstitucijos parengimo darbų, iš kurių išėjo 1793 m. birželio m. 24 d. konstitucija, pasirodė visuotinių ir tiesioginių politinių rinkimų teisės karštu šalininku. Condorcet, savo puikioj kalboj, kurią jis pasakė 1793 m. vasario m. 23 d., pateikdamas pirmąjį konstitucijos projektą, stengės šią sistemą apginti racionališkais motyvais. Paskesniuose, labai pakrikusiuose debatuose, šis principas buvo skelbiamas kaip neginčijama aksioma. Tuo būdu jis ir bu-

[315] Iš tikrųjų įstatymų leidžiamasis susirinkimas buvo išrinktas pagal 1789 m. gruodžio m. 22 d. dekretą, nes kai Steigiamasis Susirinkimas nutarė sušaukti pirmojo laipsnio susirinkimus ir rinkikus būsimai įstatymų leidimo kolegijai išrinkti (1791 m. gegužės m. 27 ir 28 d. posėdžiai, *Réimpression de l'ancien Moniteur,* VIII t., 517 p. ir t.), tai konstitucija dar nebuvo baigta ir galutinai priimta. Steigiamasis Susirinkimas paprastai rėmėsi tik 1789 m. gruodžio m. 22 d. dekretu, kurio jis pakeitė tiktai kai kuriuos antraeilius nuostatus. Dekretas nuo 1791 m. konstitucijos skiriasi ypač dviem punktais. Jis suteikė teisę būti renkamiems į antrojo laipsnio rinkikus visiems piliečiams, kurie mokėjo tiesioginį mokestį dešimties darbo dienų uždarbio dydžio (19 str.); bet antra vertus, jis nustatė, kad į Tautinį Susirinkimą galės rinkti tik tie, kurie moka tiesioginio mokesčio vienos sidabro markės ekvivalentą ir kurie, be to, turi bent kiek žemės (32 str.).

vo įrašytas į 1793 m. konstituciją[316]. Ji suteikė balsavimo teisę visiems dvidešimts vienerius metus sukakusiems prancūzams ir net, tam tikromis sąlygomis, tokio pat amžiaus Prancūzijoj gyvenantiems svetimšaliams (4 str.). Bet, norint gauti teisę dalyvauti pirmojo laipsnio siusirinkime, reikėjo išgyventi kantone šešis mėnesius (11 str.). Kiekvienas pirmojo laipsnio susirinkimų susijungimas atstovaująs nuo trisdešimts devynių iki keturiasdešimt tūkstančių gyventojų, renka *tiesioginiu būdu* vieną atstovą (23 str.)[317]. Bet 1793 m. birželio m. konstitucija niekad nebuvo taikoma. Jos galia buvo sustabdyta tais II-jų Respublikos metų 19 vandemer'o ir 14 frimer'o dekretais, kurie įsteigė revoliucijos valdžią ligi bus padaryta taika. Kai, po Termidor'o III-iais Respublikos metais, Konventas vėl iškėlė konstitucijos klausimą, tai po gana ilgų bandymų 1793 m. konstitucijai papildyti ar pagerinti, jis pagaliau nuo jos atsisakė, kad priimtų visai naują, kuri ir yra III-jų Respublikos metų 5 fruktidor'o konstitucija.

Tiek rinkimų teisės klausimu, tiek ir daugeliu kitų klausimų III-jų Respublikos metų konstitucija *grįžo* atgal, ir įvedė 1791 m. priimtus principus. Jos įsteigtiems dviems susirinkimams — Penkių šimtų Tarybai ir Senųjų Tarybai rinkti, ji įvedė griežtą ir netiesioginį balsavimą: jis buvo tiktai pra-

---

[316] 1793 m. birželio mėn. 30 d. posėdy Hérault-Séchelles pranešimas dėl prancūzų tautos konstitucijos *(Reimpression de l'ancien Moniteur,* XVI t., 617 p.): „Pirmiausia mes atkreipėm rimčiausį dėmesį į atstovavimo principą. Žinoma, jis tegali remtis tik gyventojais, ypač taip tankiai gyvenamoj respublikoj, kaip kad mūsiškė. Šiandien šis klausimas gali sukelti abejojimų tik turtingesniems, įpratusiems manyti save esant kitokiais žmonėmis, negu kiti žmonės. Iš to išeina, kad atstovai turi būti paimti tiesiog iš tautos, nes esant kitaip ji nebus atstovaujama".

[317] Pažymėtinas dalykas, kad 1793 m. konstitucija netiesioginį dviejų laipsnių balsavimą paliko administracijos ir teismų valdininkams rinkti (37 str.). Štai kaip Hérault-Séchelles'o pranešimas pateisina šitą nuostatą *(loc. cit.,* 617 p.): „Teneprikaišioja mums, iš kitos pusės, kad mes palikome rinkimų susirinkimus, po to, kai mes esam taip pilnai išreiškę pagarbą tautos suverenitetui ir jos rinkimų teisėms. Mes manėm esant svarbiausia nustatyti skirtumą tarp atstovavimo, nuo kurio pareina įstatymai ir dekretai, žodžiu, Respublikos likimas, ir išrinkimo šio didelio skaičiaus valstybės valdininkų, kuriems iš vienos pusės, yra būtinai reikalinga, kad jie jaustų savo pareinamumą nuo kilimo ir nuo pačių pareigų, tuo tarpu kai iš kitos pusės, tauta pati turi pripažinti, kad daugeliu atveju ji nėra pasirengus jiems rinkti, ar dėl to, kad kantonuos nėra pakankamai tinkamų žmonių, ar dėl to, kad jų funkcijos nėra paprastos ir vienodos, arba, pagaliau dėl to, kad jų balsams suskaityti tektų sugaišti per daug laiko ir atlikti per daug darbo".

plėstas ir labai arti priartintas prie visuotino balsavimo. Iš tikrųjų, prancūzų piliečiu, t. y. aktyviu piliečiu, buvo laikomas (8 str.) „kiekvienas žmogus gimęs ir gyvenąs Prancūzijoj, sukakęs dvidešimt vienerius metus amžiaus, įrašytas į savo kantono civilinius sąrašus, išgyvenęs po to vienerius metus Prancūzijos teritorijoj ir *mokąs tiesioginį, žemės arba asmens mokestį*". Cenzas, tuo būdu, buvo sumažintas iki *minimumo*, nes jo dydis nebuvo nustatytas. Pakako mokėti bent kokį tiesioginį mokestį. Konstitucija net tikrai įgalino kiekvieną prancūzą tai sąlygai įvykdyti ir vien tik savo valia. Pagal 304 str., kiekvienas asmuo, kuris nebuvo įrašytas į tiesioginių mokesčių mokėtojų sąrašą turėjo „teisę kreiptis į savo komunos municipalinę administraciją ir ten įsirašyti mokėti asmens mokestį, kuris atitiktų, trijų žemės ūkio darbo dienų uždarbio vertę". Be to, III-jų Respublikos metų konstitucija nustatė kitas sąlygas balsavimo teisei ateity, jei ne esamuoju metu, įgyti, pagrįstas visai naujais, bet visiškai racionaliais principais. Tenai sakoma (16 str.): „Jaunuoliai negali būti įrašomi į civilinius sąrašus (o šitas įrašymas buvo būtinas, norint politinėmis teisėmis naudotis), jei neįrodo, kad moka skaityti ir rašyti ir kokį mechanišką amatą. Žemės ūkio rankų darbai laikomi mechanišku amatu. Šis straipsnis bus taikomas tik pradedant nuo XII-jų Respublikos metų". Išskyrus tai, kas liečia mechaninio amato reikalavimą, kur randama Rousseau veikale *Emile* išdėstytų idėjų tiesioginė įtaka, šis nuostatas, beveik šimtmečiu iš anksto atidarė tą kelią, į kurį mūsų laikais įėjo daugelis vakarų valstybių. III-jų Respublikos metų konstitucija taip pat pripažino tam tikrą skaičių priežasčių, dėl kurių netenkama politinių teisių arba nustojama jomis naudotis (12, 13 str.). Tarp jų buvo: „priskirto prie asmens arba šeimynos samdomojo tarno būtis" — idėja nuolat gyvavusi, nuo pat Revoliucijos pradžios.

Iš aktyviųjų piliečių kiekviename kantone buvo sudaromas pirmojo laipsnio susirinkimas (III tit.), kur balsavimo teisę turėjo visi tie, kurie buvo įsigiję kantone nuolatinio gyventojo požymį (domicile), išgyvendami ten vienerius metus ir, nebuvo jo nustoję dėl vienerių metų negyvenimo kantone (17 str.). Šie susirinkimai rinkdavo antrojo laipsnio rinkikus, iš kurių buvo sudaromi rinkimų susirinkimai (III tit.); šie pasta-

rieji rinkdavo abiejų įstatymams leisti tarybų narius. Norint būti antrojo laipsnio rinkiku, reikėjo, kaip ir 1791 m., būti sukakusiam dvidešimts penkerius metus amžiaus ir turėti tam tikrą nuosavą turtą, gauti pajamų, ūkio arba buto nuomą (35 str.). Bendrai, tai buvo Steigiamojo Susirinkimo rinkimų sistema, kuri su kai kuriais, — daugiau tariamais, negu realiais, — pakeitimas buvo perimta III-jų Respublikos metų konstitucijos, ir, išskyrus 1793 m. pertrauką, Revoliucijos rinkimų teisė iki tol buvo tų pačių idėjų tęsinys.

Pradedant nuo 18 Brumero ir Konsulato ji nukrypo į kitą pusę. Šią naują kryptį, kaip žinome, jai nurodė du žmonės: Sieyès — teorijos atžvilgiu ir Napoleonas — praktikos atžvilgiu. Bet ši fazė, kaip ir visada istorijoj, glaudžiai susijusi su pirmesniąja, kuri ją paaiškina. Nuo 1789 m. svarbiausias politinis varyklis buvo rinkimų principas; jis buvo įvestas visur, ne tiktai į valdymo sistemą, bet taip pat į administraciją, į teismo organizaciją ir trumpą laiką net ir į kariuomenės organizaciją. Karštose partijų kovose, greit jis buvo iškreiptas bei nustelbtas, ir dėl beveik neišvengiamos reakcijos, jis turėjo atiduoti savo vietą nepriklausomai ir labai stipriai vykdomajai valdžiai, renkamai iš pradžių ilgam laikui, paskum virtusiai paveldimai. Tačiau rinkimų principas, ir tatai dėl evoliucijos dėsnių, išviršiniai tebeegzistavo, pridengdamas, kaip paprasta etiketė, valdžios formas, nes ir vykdomoji valdžia, rodėsi, tesanti iš jo kilusi.

Šį kartą pagrindan buvo padėta visuotinio balsavimo teisė. Iš tikrųjų, pagal VIII-jų Respublikos metų 22 frimero konstituciją, prancūzų piliečiu, aktyviuoju piliečiu (2 str.), buvo laikomas kiekvienas gimęs ir gyvenąs Prancūzijoj žmogus, sukakęs dvidešimt vienerius metus, įrašytas į savo komunalinės apygardos sąrašą ir po to jau vienerius metus išgyvenęs Respublikos teritorijoj. Visos cenzo ar sugebėjimo sąlygos buvo panaikintos, o kai dėl nesugebėjimo ir netaurumo, dėl kurių buvo netenkama rinkimo teisės arba toji teisė sustabdoma (4 ir 2 str.), šie buvo paimti iš III-jų Respublikos metų konstitucijos: „samdomo tarno, priklausančio asmens arba šeimynos būtis“ buvo, kaip ir pirmiau, įrašoma į sąrašą.

Tačiau iš esmės ši plati balsavimo teisė maža teturėjo reikšmės; ji buvo tik išorinis apvalkalas, nes šie rinkikai daugiau neberinko atstovų. Jie net nerinko antrojo laipsnio rinkikų; jie tik pateikdavo kandidatų sąrašą, iš kurio Senatas arba pirmasis Konsulas tikrai ir galutinai pasirinkdavo[318]. Ir patys kandidatų sąrašai buvo pateikiami ne tiesioginiu būdu, o keliais laipsniais[319], arba, tikriau sakant, iš jų ėjo palaipsniui visa serija rinkimų, kur iš eilės buvo šaukiami iš savo narių tarpo įvairūs susirinkimai vadinami rinkimų susirinkimai. Iš tikrųjų, konstitucijos 18 ir kiti straipsniai nustatė, kad: „Kiekvienos komunalinės apygardos piliečiai pažymi balsavimu iš savo tarpo tuos, kurie, jų supratimu, yra tinkamiausi jų viešiesiems reikalams vesti. Tuo būdu sudaromas pasitikėjimo sąrašas iš tiek pavardžių, kurios atitiktų vieną dešimtąją visų piliečių, turinčių teisę dalyvauti jį sudarant. Iš šio pirmo komunalinio sąrašo turi būti parinkti arondismento valdininkai. Piliečiai, įrašyti į tam tikro departamento komunalinį sąrašą, taip pat renka iš savo tarpo vieną dešimtąją dalį. Taip yra sudaromas antrasis vadinamas departamento sąrašas, iš kurio turi būti parenkami departamento valdininkai. Piliečiai įrašyti į departamento sąrašą, panašiu būdu, išrenka vieną dešimtąją dalį iš savo tarpo; tokiu būdu sudaromas trečias sąrašas, į kurį įrašomi departamento piliečiai, galį būti renkami viešosioms nacionalinėms pareigoms eiti“. Visi tokiu būdu sudaryti departamentuose sąrašai buvo siunčiami Senatui, ir sujungti krūvon, sudarydavo tautinį sąrašą (19 str.). Senatas iš šio sąrašo (20 str.) išrinkdavo įstatymo leidėjus (įstatymų leidžiamosios kolegijos narius), tribūnus (Tribūnato narius), konsulus, kasacijos teisėjus ir sąskaitybos komisarus[320]. Kas treti metai sąrašas būdavo peržiūrimas tų, kurie turėjo teisės dalyvauti juos sudarant (10 str. ir t.); šie pasta-

---

[318] *Memoires du chancelier Pasquier,* I t., 145 p.: „Buvo taip pat susitarta dėl tautos rinkimų aprėžimo; nieko geresnio šiam tikslui pasiekti nebuvo išgalvota, kaip kad pirmojo laipsnio susirinkimai, kantonų susirinkimai, departamentų ir arondismentų kolegijos, kurios turėjo teisę tik sužymėti kandidatus, iš kurių tarpo jau rinkdavo Senatas saugotojas (le Senat conservateur).

[319] Išskyrus kandidatus paties arondismento viešosioms funkcijoms.

[320] Pradžioj Senato dauguma buvo paskirta (24 str.) Sieyès ir Roger Ducos, jo pirmųjų narių, kurie buvo paskirti pačios konstitucijos ir prijungti prie trijų konsulų. Paskum jis buvo papil-

rieji ne tik užkimšdavo juose atsiradusias spragas, bet taip pat galėjo absoliutine balsų dauguma išbraukti iš sąrašo, galinčių būti renkamų, tuos, kurie jau yra buvę pirmiau jin įrašyti. Šitoj harmoningai sudarytoj kombinacijoj, šiame taip gerai suderintame mechanizme, jaučiama mikli Sieyès ranka. Juose randamos ir jo koncepcijos, menkos praktikos atžvilgiu ir atvejais, kai sprendžiama ne apie žmones, o apie institucijų sutvarkymą. Tuo pat metu rinkimų principas buvo pasiekęs aukščiausį savo sunykimo laipsnį, kokio jis niekad nėra pasiekęs nuo 1789 m. iki mūsų laikų[321]. Jis kiek pakilo įsteigus Konsulatą ligi gyvos galvos. X-jų metų 16 termidoro Senatus — konsultu Napoleonas nesiryžo atsisakyti to, kas buvo praktiška sistemos pajėga, t. y., kad Senatas skirtų Tribunato ir įstatymų leidžiamosios kolegijos narius. Tačiau jis atmetė komplikuotą ir beveik vaikišką vienų su kitais susipynusių pasitikėjimo sąrašų procedūrą. Jis negrąžino rinkimo tesės aktyviesiems piliečiams, tačiau jis jiems suteikė, tiesa, nepaprastu atsargumu, tikrą kandidatų sąrašams pateikti teisę.

X-jų metų 16 termidoro Senatus — konsulatas nustatė tris rinkimų susirinkimų rūšis. Vieni — ***pirmojo laipsnio kantonų susirinkimai,*** sudaryti, be sąlygos, iš visų kantone gyvenančių prancūzų, turinčių juose piliečio teises. Šie kantonų susirinkimai rinkdavo ***arondismentų ir departamentų kolegijas,*** kurios pateikdavo kandidatus, iš kurių tarpo Senatas turėdavo pasirinkti reprezentacinių susirinkimų narius. Išori-

---

dytas kooptacijos keliu. Ateity jo nariai turėjo būti skiriami iš trijų asmenų sąrašo, kurių vieną pateikdavo įstatymų leidimo kolegija, antrą — Tribūnatas ir trečią — pirmasis konsulas (16 str.); jei kuris kandidatų buvo drauge pateikiamas visų trijų galių, tai Senatas turėdavo jį priimti.

[321] VIII-jų metų konstitucijos nustatytoji rinkimų sistema tik vieną kartą buvo praktikos gyvenimui pritaikyta. Iš tikrųjų, kol nebuvo sudaryti politinio pasitikėjimo sąrašai, Senatas, kaip pirmutinis įsteigtas, betarpiškai paskyrė Tribūnato ir įstatymų leidžiamosios kolegijos narius. Bet konstitucija nustatė, kad Tribūnato ir įstatymų leidžiamosios kolegijos nariai pirmukart bus perrinkti (vieno ir antro buvo prirenkama penktoji narių dalis) X-siais metais (38 str.); iš antros pusės, ji nustatė (14 str.), kad pirmieji pasitikėjimo sąrašai būtų sudaryti X-tais metais. Tuo būdu X-jų metų ventose, Senatas, rinkimų keliu, paskyrė keturius penktadalius Tribūnato ir įstatymų leidžiamosios kolegijos narių, įgaliodamas juos eiti toliau savo pareigas. Tokiu būdu, jis atstatė visus kitus, ir išrinko iš tautinio sąrašo tuos, kurie turėjo atstatytuosius pakeisti. Žiūr. Buchez et Roux, *Historie parlementaire de la Révolution française,* XXVIII t., 308, 397 p. ir t.

niu atžvilgiu tatai buvo dviejų laipsnių balsavimas. Iš tikrųjų, tatai buvo visai kita sistema, dar komplikuotesnė ir dar mažiau bešališka.

Visų pirma, faktinai arondismentų ir departamentų rinkimų kolegijoms sudaryti kantonų susirinkimai narius rinkdavo ligi gyvos galvos (20 str.). Jie galėjo būti atšaukti tik labai retais atvejais, trims ketvirtadaliais balsų (21 str.) kantono kolegijos, kurioj jie dalyvavo. Pirmasis Konsulas galėjo prie jų prijungti, atsižvelgdamas į aplinkybes, dešimts arba dvidešimts narių (27 str.), paimtų iš kai kurių piliečių kategorijų tarpo. Pagaliau, kantonų susirinkimai galėjo rinkti departamentų rinkimų kolegijoms narius tik (25 str.) „iš šešių šimtų departamento piliečių, mokančių daugiausia žemės, kilnojamo turto ir prabangos daiktų mokesčių, arba prekybos rinkliavų".

Arondismentų ir departamentų rinkimų kolegijos turėjo atskirų ir bendrų funkcijų. Kiekviena arondismento kolegija (29 str.) pateikdavo kiekvienam susirinkimui „du piliečius, kad juos įrašytų į sąrašą, iš kurio turėdavo būti paimti Tribūnato nariai". Kiekviena departamento kolegija pateikdavo kiekvienam susirinkimui (31 str.) „du piliečius sąrašui sudaryti, iš kurio turėdavo būti išrinkti Senato nariai". Pagaliau, arondismento ir departamento kolegijos kiekviena turėdavo pateikti (32 str.) „du piliečius, gyvenančius departamente sąrašui sudaryti, iš kurio turėjo būti skiriami įstatymų leidžiamosios kolegijos atstovai". Buvo nustatytos apsaugos priemonės, kad įvairios departamentų kolegijos, susitarusios tarp savęs dėl tų pačių kandidatų, iš tikrųjų, nepadiktuotų kuriuos narius reikia Senatui išrinkti[322].

---

[322] Tarp VIII-jų ir X-jų metų rinkimų sistemų buvo gana didelis skirtumas įstatymų leidžiamosios kolegijos sudarymo atžvilgiu. Kadangi pagrindinis buvo tautinis sąrašas, kuriame susimaišydavo visų departamentų didikai, ir iš kurio Senatas principiniai laisvai rinko, tai faktinai nebuvo įvairių departamentų skirtingo atstovavimo. Tai visiškai teisinga ir Tribūnato atžvilgiu. Bet kai dėl įstatymų leidžiamosios kolegijos, tai VIII-jų metų konstitucijos 31 str. buvo pasakyta, kad turėjo „joje visada būti bent po vieną kiekvieno Respublikos departamento pilietį". X-jų metų sistemoj, įstatymų leidžiamosios kolegijos nariai yra išskirstyti atskiriems departamentams, atsižvelgiant jų svarbumo: arondismentų ir departamentų kolegijos kandidatus pateikia tik departamentų atstovus renkant. Nuo to laiko įstatymų leidimo kolegija galėjo būti vadinama tuo vardu, kuriuo ji buvo pavadinta vėliau, būtent: departamentų atstovų rūmais. Štai, tarp kita ko, kaip ji buvo apibūdinta garsaus straipsnio, kuris buvo įrašytas į *Moniteur* 1808 m. gruodžio m. 15 d.: „Įstatymų leidžiamoji ko-

Pirmoji Imperija laikėsi šios sistemos, ją kiek papildžius. Svarbiausias iš tų papildymų buvo tas, kad garbės legijono nariai buvo laikomi arondismentų ir departamentų rinkimų kolegijų nariais einant teise, pagal jų laipsnį[323]. Senatas, kuris ir toliau teberinkdavo įstatymų leidžiamosios kolegijos ir Tribūnato narius (tol, kol Tribūnatas egzistavo), pats buvo renkamas nauju būdu. Be prancūzų kunigaikščių ir aukštųjų Imperijos didžiūnų, jame dalyvavo aštuoniasdešimt narių, atstovaujančių senam Senatui, skiriamų paties Senato „iš departamentų rinkimų kolegijų sudarytų sąrašų, Imperatoriaus parinktų kandidatų" ir visi „tie piliečiai, kuriuos Imperatorius tardavo esant tinkančius pakelti į senatorius"[324].

Tokia buvo rinkimų sistema Konsulato ir pirmosios Imperijos metais. Jai atsirasti ir gyvuoti padėjo istorinės aplinkybės, indiferentiškumas ir nusivylimas politine laisve. Bet kita, ir gal būt svarbiausia priežastis, padėjusi šiam rezultatui atsirasti tai — dviejų laipsnių balsavimo sistema, kurią įvedė Steigiamasis Susirinkimas ir III-ais metais iš naujo priėmė Konventas. Antrojo laipsnio rinkikai kiekviename departamente sudarydavo tikrą politinę kolegiją, ir, tuo būdu, iš anksto buvo įprasta žiūrėti, kad atstovai yra renkami ne rinkikų, o kitos kolegijos.

Kartu su Restauracija ir 1801 m. korta įvyko dvigubas pasikeitimas. Iš vienos pusės, politinė rinkimų teisė buvo žymiai aprėžta; iš antros — ji vėl virto efektyvi Atstovų Rūmams rinkti. Rinkimų komedija, kuri buvo vaidinama nuo VIII-jų metų, liovėsi; rinkikai tiesioginiai rinko atstovus. Bet formaliai kortoj to nebuvo pasakyta[325]. Tatai buvo nusta-

---

legija, netinkamai šiuo vardu vadinama, turėtų būti vadinama įstatymų leidžiamoji taryba, nes ji negali leisti įstatymų, neturėdama teisės siūlyti jų projektus. Įstatymų leidžiamoji taryba juk yra rinkimų kolegijų įgaliotinių susirinkimas. Juos vadina departamentų atstovais dėl to, kad jie yra departamentų renkami".

[323] XII-jų Respublikos metų florealio 28 d. Senatus-konsulto 99 str.

[324] *Ibidem*, 57 str.

[325] 35 str. tiesiai pasakyta: „Atstovų Rūmai bus sudaryti iš atstovų, išrinktų rinkimų kolegijų, kurių organizaciją nustatys įstatymas". 40 str. nustatė cenzą tų rinkikų, „kurie dalyvauja atstovus renkant". Todėl Restauracijos pradžioj Imperijos rinkimų kolegijos paliekamos kaip buvę, padidinus jų galią: arondismentų kolegijos pateikdavo kandidatus, iš kurių departamentų kolegijos rinkdavo atstovus.

tyta 1817 m. vasario mėn. 5 d. įstatymo[326]. Norint būti rinkiku, reikėjo, pagal kortą (40 str.), būti labai aukšto cenzo, mokėti tris šimtus frankų tiesioginio mokesčio ir turėti trisdešimt metų. Rinkamųjų cenzas buvo pakeltas iki tūkstančio frankų tiesioginio mokesčio (39 str.), o norint būti renkamam atstovu, reikėjo būti sukakusiam keturiasdešimt metų. Tačiau, jei departamente nebūdavo penkiasdešimt asmenų, sukakusių keturiasdešimt metų amžiaus, ir mokančių tokį mokestį, tai po šių daugiausia moką buvo prijungiami prie sąrašo, kad būtų penkiasdešimt (40 str.), ir tada jie likdavo renkami. Tatai buvo nauja politinės rinkimų teisės kryptis: buvo norima ji atiduoti išimtinai į turtingųjų klasių ir ypačiai, į didžiųjų žemės savininkų rankas. Kortos redaktoriai pradžioj buvo bemaną rinkimų cenzu laikyti tik žemės mokestį, ir tiktai nuolaidų keliu jin buvo įskaityti ir kiti tiesioginiai mokesčiai[327]. Todėl netrukus buvo padaryta šios prasmės pataisa 1820 m. birželio mėn. 29 d. vadinamu *dvigubo balsavimo* įstatymu. Atstovams rinkti jis įsteigė dviejų rūšių rinkimų kolegijas: 1° apygardų kolegijas, kuriuose dalyvavo visi kortos įgalintieji cenzo rinkikai, turį čia savo politinę gyvenamąją vietą. Kiekviena kolegija išrinkdavo vieną atstovą (1 ir 2 str.). 2°. Departamentų kolegijos sudarytos iš daugiausia mokesčių mokančių rinkikų, kurių skaičius atitiko ketvirtąją dalį visų departamento rinkikų skaičiaus; šioms kolegijoms buvo paskirstyti 172 nauji išrinktini atstovai. Tik kai kurie departamentai, patys mažiausieji, paliko pirmykštę sistemą, kur visi rinkikai sudarė vienintelę departamento kolegiją. Dėl šios kombinacijos, kiekvieno departamento ketvirtoji dalis daugiausia mokesčių mokančių rinkikų balsuodavo du kartu: pirma arondismento, o paskui departamento kolegijoj; šioje antroje kolegijoje jų balsai įgaudavo ypatingos reikšmės, nes

---

[326] 7 str.: „Kiekvienam departamente tėra viena rinkimų kolegija; ji sudaroma iš visų departamento rinkikų, ir ji *betarpiškai skiria* departamento atstovus į Rūmus".

[327] Duvergier de Hauranne, *Historie du gouvernement parlementaire en France,* II t., 171 p.: Chaband-Latour, Garnier, Duhamel turėjo nemaža pastangų padėti, kad ne vien tik žemės mokestis būtų laikomas rinkimų cenzu, kad asmens ir kilnojamojo turto mokesčiai turėtų tokią pat pirmenybę. Jų prašymas buvo patenkintas tik ta prasme, kad žodžiai *žemės mokestis* buvo pakeisti žodžiais — *tiesioginis mokestis,* bet niekas negalvojo apie patentus: „Jeigu būtų apie tai galvota, sako Beugnot, pataisa niekada nebūtų buvusi priimta".

čia pusiausvyros neišlaikė mažiau mokesčių mokančių cenzo rinkikų balsai. Tatai vienintelis pritaikymas, kuris yra buvęs Prancūzijoj, *dauginio balsavimo sistemos.* Kiek paskiau šią sistemą randame kai kuriuose kitų kraštų įstatymuose[328].

1830 m. revoliucija paliko cenzinį režimą, tačiau jį sušvelnino ir tuo suteikė jam naujo pobūdžio. Dabar ne didiesiems žemininkams, bet viduriniam luomui, pralobusiai buržuazijai, konstitucija turėjo tikslo rezervuoti politinių teisių vykdymą. 1830 m. peržiūrėtoji korta pati nenustatė nei renkančiųjų, nei renkamųjų cenzo. Ji tenustatė, kad norint būti rinkiku reikia turėti dvidešimts penkerius metus amžiaus (34 str.) ir būti renkamu į atstovus — trisdešimts metų amžiaus (32 str.). Visa kita ji paliko įstatymui nustatyti, pažymėdama, kad netrukus (69 str., 9 §) bus išleistas rinkimų įstatymas, „panaikinąs dvigubą balsavimą ir nustatąs rinkikams ir renkamiesiems sąlygas". Šis įstatymas, išleistas 1831 m. balandžio m. 19 d., sukėlė spaudoje ir Parlamente labai karštų ginčų. Jis sumažino renkamųjų cenzą iki dviejų šimtų frankų tiesioginio mokesčio (1 str.), o kai kurių kategorijų žmonėms dėl jų ypatingų teisių — net iki šimto frankų[329]. Renkamųjų cenzas buvo sumažintas iki penkių šimtų frankų tiesioginio mokesčio (59 str.). Dvigubas balsavimas, koks jis bebūtų, buvo panaikintas (18 str.), ir atstovai buvo renkami arondismentais. Kiekvienas arondismentas rinko vieną atstovą.

Šitas įstatymas turėjo pasilikti kaip paskutinis Liepos m. Monarchijos žodis rinkimų srity; tačiau jam buvo lemta būti jos chroniškų negalavimu, ir jis žymiai padėjo įtraukti ją į galutinę krizę — nuvedusią į žlugimą. 1830 m. revoliucija, iš tikrųjų, gana žymia dalimi reiškė atgimimą tos sąmonės, kuri įkvėpė pirmąją Revoliuciją ir pirmąją Imperiją. Šita są-

---

[328] [Atstovų Rūmams pateiktas įstatymo projektas (1920 m., 252 nr.), pasirašytas dviejų šimtų atstovų, turįs tikslą nustatyti naują dauginio balsavimo formą, — *šeimos balsavimą,* kuriuo šeimos tėvas vykdo balsavimo teisę savo ir visų savo abiejų lyčių nepilnamečių vaikų vardu (žiūr. Le *Parlement et l'Opinion,* 1920 m. gegužės m. 15 d., 968 p.)].

[329] 3 str.: „Be to rinkikų teises turi, moką šimtą frankų tiesioginio mokesčio šie asmens: 1° Instituto nariai ir korespondentai; 2° sausumos ir jūros kariuomenių karininkai, gaunantieji ne mažiau kaip 1200 frankų pensijos, ir įrodę, kad komunaliniame arondismente tikrai yra išgyvenę trejus metus. Atsargos karininkai gali įskaityti atlyginimą, kurį jie gauna kaip garbės Legijono nariai, kad pasiektų pažymėtuosius 1200 frankų".

monė buvo dar sužavėta daugiau lygybės, negu politinės laisvės. Rinkimų reformos klausimas, balsavimo teisės praplėtimo prasme, greitu laiku virto aktualus, karts nuo karto demokratinės partijos keliamas ir pateikiamas Rūmams peticijos forma arba jiems pateikiamais įstatymų projektais, kurių iniciatyva ėjo iš parlamento. Tokie *rinkimų reformos* projektai paprastai būdavo nuosaikaus pobūdžio. Dažniausia buvo siūloma tai, kas tuo metu vadinta *sugebančiųjų pridėjimu* (l'adjonctions des capacités) prie cenzo rinkikų: tuo buvo norima pažymėti asmens, įrašyti dėl jų profesijos į baudžiamosioms byloms prisiekusiųjų sprendėjų sąrašo antrąją dalį, kaip kad tada tie sąrašai budavo sudaromi. Liberalinės dinastijos opozicija dažnai tokius reikalavimus paremdavo, arba net pati juos savo vardu pateikdavo. Bet vyriausybė visada griežtai stodavo prieš juos ir visiškai atmesdavo. 1840 m. gegužės m., Thiers'as, tuometinis ministeris pirmininkas, atmetė visas rinkimų reformas[330], ir šios reformos naudai varytoji puotų (banquets) kompanija nuėjo niekais[331]. 1842 metais vasario m. su šia reforma kovojo Guizot, atsakydamas į Lamartine'o ir Dufaure'o kalbas[332]. Taip pat jis 1847 m. kovo m. 26 d. savo nepalenkiamais prieštaravimais Atstovų Rūmuose atmetė labai nuosaikų Duvergier'o ir Hauranne'o pasiūlymą, ir pareiškė pranašavimą, kurį faktai greitu laiku turėjo atšaukti: „Niekad neateis visuotino balsavimo diena; niekad neateis toji diena, kad visi žmogaus pavidalo tvariniai, būtų kviečiami naudotis politinėmis teisėmis“[333]. Pagaliau, rinkimų reformai pravesti, 1847 ir 1848 m. vasario m. buvo suorganizuota nauja puotų kompanija, kuri turėjo atvesti ligi paskutinio įvykio — vasario m. revoliucijos[334].

Laikinosios vyriausybės Steigiamajam Susirinkimui rinkti paskelbta[335], į 1848 m. konstituciją įrašyta ir 1849 m. kovo m.

---

[330] Kovo m. 16 d. posėdy jis paskelbė ne tautos suverenitetą, bet karaliaus ir Rūmų, pagal gryną anglų doktriną: „Konstitucinėj kalboj, kai jūs sakote tautinis suverenitetas, tai reiškia karaliaus suverenitetą ir abejų Rūmų, reiškiančių tautos suverenitetą reguliariais balsavimais. Aš žinau tik tautinį suverenitetą ir jokio kito“.

[331] Thureau-Dangin, *Histoire de la monarchie de Juillet,* IV t., 81 p. ir t.

[332] *Ibidem,* V t., 54 p. ir t.

[333] *Histoire de mon temps,* V t., 383 p.

[334] Thureau-Dangin, *op. cit.,* VII t., 78 p. ir t., 394 p. ir t.

[335] 1848 m. kovo m. 5 d. dekretas.

15 d. rinkimų įstatymo nustatyta, visuotinio balsavimo teisė nuo to laiko galutinai pateko į mūsų institucijas. Tačiau įstatymų leidžiamasis susirinkimas 1850 m. gegužės m. 31 d. įstatymu mėgino tą teisę aprėžti. Įstatymų leidėjas tiesioginiai negalėjo jos paliesti, nes ji buvo garantuota konstitucijos nuostatų; bet buvo pavartotas labai subtelingas juridinis vingis. Konstitucija nenustatė gyvenamos vietos (domiciliumo) sąlygų, reikalingų norint rinkimų teise naudotis; šis dalykas implisitiniu būdu buvo paliktas nustatyti įstatymui, ir 1849 m. kovo m. 15 d. įstatymas nustatė, kad reikia išgyventi kantone šešis mėnesius[336]. Vyriausybė, atsakydama į susirinkimo daugumos norą, pasiūlė nustatyti trejų metų pragyvenimo laiką toje pat komunoje ar kantone (1 str.), ir ši rinkimų gyvenamoji vieta, principiniai turėjo būti konstatuota, be kelių išimtinų atvejų, rinkiko įrašymu į asmens mokesčio mokėtojų sąrašą arba į sąrašą asmenų, atliekančių naturalinę prievolę kaimo kelius taisant[338]. Motyvų išdėstyme, tarp kita ko, buvo išreikšta konstitucijai didžiausia pagarba[339]. Šis projektas sukėlė labai gyvų ginčų: puolamas kaip prieštaraująs konstitucijai ir, kaip pavojingas, jis vis dėlto buvo priimtas. Šis įstatymas buvo viena nepopuliariausių ir neprotingiausių priemonių. Jam trūko tiesumo, ir rodės, kad jis specialiai atkreiptas prieš rinkikus — miestų darbininkus. Liūdas — Napoleonas, kuris pats kalbamąjį įstatymą per savo ministerius pateikė, jį panaikino vienu dekretu, kuris reiškė 1851 m.

---

[336] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 81 p.

[337] Spuller, *Histoire parlementaire de la seconde République,* 287 p. ir t.

[338] 3 str.: „Rinkimų gyvenamosios vietos faktas bus konstatuojamas: 1° Įrašymu į asmens mokesčio mokėtojų sąrašą arba į sąrašą tų asmenų, kurie atlieka naturalines prievoles taisydami kaimų kelius; 2° pareiškimu tėvo arba motinos, patėvio arba pamotės arba kitų aukštutinės linijos giminaičių, jau trejus metus gyvenančių tam tikroje vietoje, kai dėl sūnų, žentų, anūkų ir kitų pilnamečių žemutinės linijos giminaičių, gyvenančių tėvų namuose ir kurie, pagal 1832 m. balandžio m. 24 d. įstatymo 12 straipsnį nėra įrašyti į asmens mokestį mokančių sąrašą; 3° darbdavių ir dirbtuvių šefų pranešimais, kai dėl pilnamečių, kurie tarnauja arba dirba nuolat pas juos, jei jie gyvena tame pačiame name, kur ir jų darbdaviai arba šefai arba tuose trobėsiuose, kur darbas dirbamas".

[339] „Reikia gerbti konstitucijos raidę ir dvasią; neleidžiama jos nei peržengti, nei apeit: bet įstatymų leidėjas gali ir turi lojaliai ir drąsiai naudotis jam šios konstitucijos duotąja teise, kad apsaugotų grėsiančią visuomenę". Ž. Laferrière, *La loi du 31 mai* 1850, 1908 .

gruodžio m. 2 d. konstitucinį perversmą[340]; tuo būdu buvo vėl įvesta visuotinio balsavimo teisė, kurios vėlybesnieji įstatymai nebesusiaurino.

Apžvelgę politinės balsavimo teisės istoriją Prancūzijoj, iššiūrėsime dabar svarbiausius jos pasireiškimus kitų tautų įstatymuose[341].

VII.

Mes matėme, kad mūsų šalies įstatymai nuo 1789 m. sukosi apie visuotinio balsavimo teisę, čia prie jos prisiartindami, čia vėl nuo jos nutoldami, kol pagaliau tvirtai ties ja sustojo. Didžiojoj Šiaurės Amerikos demokratijoj įvyko tokia pat evoliucija, davusi tokį pat rezultatą, tačiau ten ji vyko tiesia linija, negrįždama atgal, ir nuolat progresuodama. Kai susikūrė Jungtinių Valstybių Respublika, tai atskirų štatų konstitucijos, kurios drauge nustatė renkamąjį teislumą tiek balsuoti štate, tiek atstovams į federalinius rūmus rinkti, bendrai laikėsi cenzo sistemos[342]. Jos reikalavo, kad rinkikai arba turėtų tam tikrą nuosavybę, dažniausia žemės nuosavybę, arba, kad mokėtų tam tikrą mokestį. Bet pamažu, šitie aprėžimai buvo panaikinti, ir šiandien jų tik kai kurie pėdsakai teliko. Štai ką konstatuoja Bryce:

„Visuotinio balsavimo teisė pilnamečiams vyrams yra suteikta beveik visuose štatuose. Neturi teisės balsuoti tik asmens bausti dėl didžiųjų nusikaltimų (čia įskaitant korupciją ir poligamiją) ir tie, kurie yra šelpiami pagal neturtėliams šelpti įstatymą. Šie aprėžimai yra beveik visuose štatuose, o aštuoniuose — nė vienas čiabuvis neturi jokios balsavimo tei-

---

[340] Respublikos Prezidento dekretas nustato: 1-asis str. Tautinis Susirinkimas paleidžiamas — 2-asis str. vėl įvedamas visuotinis balsavimas. Gegužės m. 31 d. įstatymas panaikinamas".

[341] Žiūr. Edmond Villey, *Législation électoral comparée des principaux pays d'Europe,* Paris, 1900.

[342] [J.-L. Waren Woodrille, *Suffrage limitations in Louisiana, — Political science quaterly,* 1906 m. birželio m., 177 p.; Georges H. Haynes, *Representation in State Legislatures, — Annals of the American Academy,* 1900 m., XV ir XVI t.; Woodruff, *Election methods in Philadelphia, The hist, of Minnesota primary election system, — Annals of the American Academy,* 1902 m. lapkričio m., 142 p. ir t., Foster, *Commentaries,* I, 319 p. ir t.: Kirk A. Porter, *The history of suffrage in the United States,* Chicago, 1918 m.].

sės... Kitados daugely štatų buvo reikalaujama tam tikro rinkimų (renkamojo) cenzo. Rodo-Island'e jo buvo reikalaujama iki 1888 m.; visi šio štato piliečiai, kurie buvo kilę ne iš Jungtinių Valstybių, tegalėjo rinkti tik tuo atveju, jei jie turėjo nekilnojamojo turto 134 dolerių sumai, arba, jei jie mokėjo vieno dolerio sumos mokestį. Kituose penkiuose štatuose (Delawere, Pensilvanijoj, Massachusette, Tennesee, Mississipi) reikalaujama, kad rinkikas mokėtų mokestį štate arba grafystėj (Massachusetts ir Tennesee jis vadinamas pagalve). Tačiau jei rinkikas pats nemoka, tai, paprastai, už jį sumoka jo partija, ir tuo būdu šitas aprėžimas neturi jokios reikšmės.

Massachusetts reikalaujama, kad rinkikas mokėtų angliškai perskaityti konstituciją ir pasirašyti savo pavardę (1857 m. pataisa). Conecticute reikalaujama, kad jis mokėtų perskaityti bent kurią konstitucijos dalį ir įstatymus, kad būtų sąžiningas ir gerų papročių[343]. (1855 ir 1845 m. pataisos). Šitas bandymas, įrodąs, kad jie yra raštingi, neturi didelės reikšmės, visų pirma, dėl to, kad neraštingų šiuose dviejuose štatuose tėra labai maža, ir įvedus naujus balsavimo įstatymus jis bus beveik nenaudingas... Mississipi nustatė, kad kiekvienas asmuo, norįs būti įrašytas į sąrašus, „mokėtų paskaityti bet kurią konstitucijos dalį, arba, kad kai kitas jam ją skaito, suprastų ir galėtų tinkamai aiškinti." (1890 m. konstitucija)[344]; taip pat reikalaujama, kad rinkikas tam tikrą laiką

---

[343] Bryce'o angliškajam tekste pasakyta *to sustain a good moral character*, ką Lestang (II t., 100 p.) verčia, „kad jis būtų garbingas"; tatai nėra pakankamai aišku.

[344] Bryce, 2-asis pranc. leid., 1912 m., II t., 110 p. Dėl paskutinių žodžių Bryce pastaboj pridurta: „Šį žymų nuostatą, rodos, reikėtų taip interpretuoti: jis yra įvestas tam, kad galima būtų rasti taiki priemonė neraštingiems negrams išskirti ir leisti balsuoti neraštingiems baltosios rasės žmonėms. Šis rezultatas faktinai buvo pasiektas, ir nors šis nuostatas labai būtų priešingas penkioliktai federacinės konstitucijos pataisai (kuri draudžia štatams neduoti balsavimo teisės dėl rasės, spalvos ar dėl praėjusių laikų baudžiauninko būvio), Mississipi štatui tas buvo bene geriausias sunkios problemos išsprendimo būdas". Bryce pažymėtasis judėjimas, kurio tikslas neleisti negrams balsuoti, padarius tą teisę pareinamą nuo tam tikrų sąlygų, kurios nėra specialiai jiems taikomos, bet faktinai ypač juos liečia, rodos, bus paplitęs pietų štatuose. Žiūr. *Political science quaterly*, 1899 m., 369 p. [ir ypač Bryce, 2-asis pranc. 1913 m. leid., IV t., 237 p. ir t. Raštingumo, nuosavybės ir cenzo reikalavimai nukreipti prieš negrus, galėjo paliesti kai kuriuos baltuosius; juos apsaugojo „Protėvių klauzulė". Šie reikalavimai netaikomi tiems, kurie buvo rinkikais 1867 m. sausio m. 1 d. (prieš negrų paliuosavimą), taip pat ir jų ainiams. „Protėvių klauzulė" tebėra šiaurės Karolinoj, Luizianoj, Okla-

išgyventų tame štate arba apygardoj, kur jis reikalauja teisės balsuoti. Šis pragyvenimo laikotarpis labai įvairuoja atskiruose štatuose, ir bendrai yra trumpas".

Nuo to laiko padėjimas žymiai nepakitėjo. Visuotinis balsavimas vis labiau įsigali. Tačiau yra aiški tendencija neduoti rinkimo teisės tiems, kurie nemoka nei skaityti, nei rašyti[345]. Šitoji *išsilavinimo kvalifikacija* (inteligence qualification), kaip ji ten vadinama, buvo įvesta arba bent pasiūlyta įvesti Kalifornijoj, Wyominge ir Luizianoj [346]. Tačiau nereikia pamiršti, kad, beveik visuose štatuose šios konstitucinės pataisos yra pateikiamos priimti pačiai rinkikų kolegijai, kuri tuo būdu pati savo teises aprėžia.

Jei dabar mes pažvelgsime į Europos kontinentą, išskyrus Prancūziją, tai mes tuoj pastebėsime du labai aiškius ir labai svarbius veiksnius.

Visų pirma visuotinio balsavimo teisė išsiplėtė beveik į visas valstybes. Ji turi visą galią Šveicarijos konfederacijoj, tiek kantonų, tiek federacijos balsavimams. Ji buvo įvesta Graikijoj 1864 m. konstitucijos[347]. Pirmąkart įvesta Ispanijoj 1869 m. laikinos konstitucijos, 1877 m. buvo panaikinta, bet 1890 m. birželio m. 26 d. įstatymu vėl grąžinta[348]. Rinkimams į Folketingą arba Žemuosius Rūmus Danijos konstitucija įvedė visuotinį, ar beveik visuotinį balsavimą, taip jį sutvarkydama, kad jis vienais savo bruožais panėši į mūsų Revoliucijos laikų konstitucijas, kitais — į kai kuriuos Amerikos kon-

---

homoj (nuo 1910 m.). 1910 m. Marylando įstatymų leidėjas priėmė nuostatus, kuris stačiai atmeta negrams balsavimo teisę, tačiau gubernatoriaus *veto* teise jis buvo sustabdytas. Viallate, *Vie politique*, 4-ieji metai, 473 p.; John Mabry Mathews, *Legislative and judicial history of the fifteenth amendment*, 1909 m. John Hopkins Press].

[345] Tiesa, atrodo, kad šis nuostatas dažnai yra atkreiptas prieš naturalizuotus svetimšalius arba prieš negrus, kaip tatai matėme iš pirmesnės pastabos. Jis, paprastai, reikalauja, kad rinkikas galėtų angliškai paskaityti konstituciją ir pasirašyti savo pavardę.

[346] *Political science quarterly*, 1898 m. 17 p. ir *Record of Political events, passim* (ir John Mabry Mathews, *History of the fifteath amendment*, 1909).

[347] 66 str.: Dareste, *Les Constitutions modernes*, II² t., 289 p., 1877 m. gruodžio m. 5 (17) d. įstatymo 4 str. — *Annuaire de législation étrangère* 1878 m., 707 p.

[348] *Annuaire de législation étrangère*, 1891 m., 410 p.; Perisse, *Les élections législatives en Espagne*, disertacija, 1909 m.

stitucijų nuostatus[349]. Pažymėtinas dalykas, kad visuotinis ir tiesioginis balsavimas buvo įvestas Vokietijos Imperijos 1871 m. balandžio m. 16 d. konstitucijos rinkimams į Reichstagą[350]. Šiuo atžvilgiu toji konstitucija pasirodė esanti daug drąsesnė ir daug liberališkesnė už daugumą Imperiją sudarančių valstybių partikuliarinių konstitucijų[351]. Iš tikrųjų, jei jos kartais ir leisdavo visuotinį balsavimą, tai jis būdavo tiktai netiesioginio balsavimo formos, arba jį susilpninus, suteikiant pirmenybę atstovus parinkti žemių savininkams arba daugiausia mokesčių mokantiems asmenims, kurie sudarydavo specialines kolegijas. Šito konstitucijos drąsumo priežastis nesunku yra suvokti. Visuotinio balsavimo teisė yra didžiausia naujųjų laikų politinė pajėga, ir Vokietijos Imperijos kūrėjai kreipėsi į ją tam, kad sudarytų pusiausvyrą ir, prireikus, nuslopintų kitą jėgą, kurios padarinių jie bijojo savo kūrinio patvarumui, būtent, partikuliarinės dvasios, kuri būtų galėjusi suskaldyti naujoj federacijoj sujungtas valstybes[352]. Tik vienas visuotinis balsavimas, suteikęs bendrą politinį gyvenimą visiems Imperijos piliečiams, pasirodė galįs palaikyti sudarytą vieningumą.

[Po 1918 m. liaudies revoliucijos, kilusios dėl vokiečių pralaimėjimo, 1919 m. rugpiūčio m. 11 d. konstitucija turėjo duoti Imperijai kuo demokratiškiausį rinkimų režimą. Reichstag'o nariai yra renkami visuotiniu, lygiu, tiesiu ir slaptu

---

[349] [1915 m. birželio m. 4 d. pakeistoji konstitucija balsavimo teisę išplėtė į visus 25 m. amžiaus sukakusius vyrus ir moteris].

[350] 20 str.: Dareste, *Les Constitutions modernes*, I² t., 160 p.: „Reichstagas renkamas visuotiniu, tiesiu ir slaptu balsavimu".

[351] Žiūr. ypačiai Prūsijos, Badeno, Saksonijos-Veimaro, Würtenbergo, Bavarijos ir Saksonijos senąsias konstitucijas [Saksų Lantago rinkimų įstatymas, *Revue générale d'administration*, 1909 m. 348 p.; Combes de Lestrade, *Elargissement du suffrage en Allemagne, — Compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1906 m. 736 p.; Henry Nézard, *Le suffrage universel en Prusse, — Revue politique et parlementaire*, 1908 m. birželio m.; Maysset, *L'esprit public en Allemagne, — Correspondant*, 1909 m. rugpiūčio m. 27 d.; Brocard, *La réforme electoral en Prusse et les partis, — Revue politique et parlementaire*, 1912 m. vasario m. 287 p.].

[352] Albert Sorel, *La vieille Allemagne et le nouvel Empire* (le *Temps*, 1890 m. balandžio m. d.): „Nedaug tėra priemonių sudaryti tokiai tautinei pajėgai, kuri būtų už atskirų valstybių dinastijas aukštesnė. Imperijos organizatorius neturėjo iš ko pasirinkti. Būdamas tiesus iš esmės, jis noroms nenoroms įvedė iš karto Vokietijoj visuotinio balsavimo teisę ir įsteigė parlamentą". Žiūr. Henry Nézard, *L'évolution du suffrage universel en Prusse et dans l'Empire allemand*, 1905.

balsavimu vyrų[353] ir moterų sukakusių 20 metų amžiaus (22 str.); be to, konstitucija nustato Imperijos kraštams vienodą tautos atstovavimo būdą (17 str.)].

Pagaliau, Belgija, peržiūrėdama konstituciją, kas truko nemažiau vienuolikos mėnesių, 1893 m. rugsėjo m. 25 d. priėmė visuotinį balsavimą[354], tačiau aprėždama jį dvejopu būdu. Iš vienos pusės, ji suteikė balsavimo teisę, kaip 1791 m. prancūzų konstitucija, tik asmenims, sukakusiems 25 metus amžiaus. Iš kitos pusės, ji įvedė daugintį balsavimą. Jei kiekvienas pilietis, sukakęs 25 metus amžiaus, turi vieną balsą, tai daugelis iš jų gali turėti daugiau, negu po vieną balsą. Belgų konstitucijos 47 str., suteikęs po vieną balsą visiems 25 metus sukakusiems piliečiams, išgyvenusiais ne mažiau kaip vienerius metus toj pačioj komunoj, suteikdavo vieną pridedamąjį balsą sulaukusiems tam tikro amžiaus (35 m.) ir mokantiems mokestį, susijusį su šeimos savumu (vedusio arba našlio, turinčio vaikų), arba turintiems tam tikrą turto kiekį; jis suteikdavo du pridedamus balsus aukštąjį arba vidurinį aukštesnįjį mokslą baigusiems. Tačiau niekas negalėjo turėti daugiau kaip tris balsus. Ši labai komplikuota sistema rėmėsi idėja, turėjusią giliai įsitikinusių šalininkų[355].

[Belgijos socialistų partijos reikalavimas įvesti gryną ir paprastą visuotinį balsavimą 1913 m. vasario m. 6 d. Atstovų Rūmų buvo atmestas. Bet netrukus po to extra parlementarinei komisijai, vadinamai XXXI komisijai, buvo pavesta paruošti rinkimų įstatymo pakeitimas. Ji norėjo atlik-

---

[353] [Po pasikėsinimo įvykdyti Kapp'o militarinį perversmą, laikinai nebuvo leidžiama balsuoti Reichswher'o kareiviams (1920 m. gegužės m.)].

[354] 1831 m. konstitucijos 47 str. suteikė politinio balsavimo teisę tik tiems piliečiams, kurie mokėjo rinkimų įstatymo nustatytą mokestį, kuris, kaip buvo pasakyta „negali prašokti 100 florinų tiesioginio mokesčio ir negali būti žemesnis kaip 20 florinų". [Joseph Barthélemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belgé,* 376 p.].

[355] Plg. Arthur Desjardins, *La liberté politique dans l'Etat moderne,* 239 p. ir t. Flaubert'o korespondencijos (IV-oji serija, Paryžius, 1893 m., 82 p.) vienam laiške, rašytam 1879 m. George Sand'ui, yra šios keistos eilutės: „Kiekvienas žmogus (mano nuomone), kad ir kaip menkas būtų, turi vieno balso teisę, bet šis balsas nėra lygus jo kaimyno balsui, kuris gali būti šimtą kartų vertesnis. Pramonės įmonėj (akcinėj bendrovėj) kiekvienas akcininkas turi tiek reikšmės, kiek jis yra jon pinigų (turto) įdėjęs. Tas pat turėtų būti tautos valdžioje. Aš atstoju, be abejo, dvidešimts Croisset'o rinkikų. Turi būti žiūrima pinigų, proto ir net rasės, žodžiu sakant — visų pajėgų. Iki šiol gi, aš temačiau vieną — skaičių".

ti suvienodinimo darbą, bet karas jį nutraukė[356]. Dėl karo Belgijoj, kaip ir kitur, rinkimų idėja išsiplėtojo. 1919 m. įstatymas, Steigiamajam Susirinkimui rinkti, jau panaikino daugini balsavimą[357]. 1920 ir 1921 m. parlamentas, peržiūrėdamas konstituciją, įvedė gryną visuotinį balsavimą, nukeldamas rinkikų amžių į 21 metus ir sumažindamas pragyvenimo laikotarpį iki šešių mėnesių (ši taisyklė jau buvo nustatyta 1920 m. komunalinių rinkimų įstatymo), suteikdamas kiekvienam rinkikui tiktai vieną balsą[358].

Tiek kiek pridedamuosius balsus jungiama ne su mokesčiu ar nuosavybe, o tiktai su išsilavinimu, belgų 1893 m. sistema galėjo pasirodyti kaip tikras įgyvendinimas principo, kuriuo mes rėmėme pačią balsavimo teisę. Tuo būdu kyla klausimas, ar tik nebuvo jos tikslas suderinti funkciją su rinkiko sugebėjimu. Tačiau, joj, be abejojimo, glūdėjo logikos prieštaravimas. Jei yra praplečiama teisė, tinkamiausių piliečių rinkimo galia, tai iš tikrųjų tik dėl to, kad atstotų kitų netinkamumą: bet jei iš tiesų taip yra, tai logika reikalauja šiems pastariesiems visiškai neduoti teisės rinkti. Leisdamas jiems balsuoti, įstatymas pripažįsta juos esant pakankamai tinkamais: tad kyla klausimas, kodėl kitiems dėl tos pat funkcijos vykdymo duodama didesnė galia? Ir tuo būdu vėl neišvengiamai grįžtama prie interesų atstovavimo[359].

---

[356] [Orban, *La législation des élections communales en Belgique, Revue du droit public,* 1914 m., 681 p.].

[357] [*Revue pol. et parl.,* 1919 m. rugsėjo m. 10 d., 276 p.].

[358] [Pakeistosios Belgijos konstitucijos 47 str.].

[359] Tatai yra, beveik, visada aišku, kai vienas arba daugelis pridedamų balsų yra susieti su turto arba cenzo sąlyga. Tai greit iškilo aikštėn Belgijoj ir 1893 m. konstitucijos revizija nė kiek nesustabdė judėjimo, kuris reikalavo įvesti visuotinį ir gryną balsavimą. Kai 1899 m. gruodžio m. 30 d. buvo pasiūlytas įstatymo projektas, nustatąs belgų parlamento rinkimams proporcinio atstovavimo sistemą, tai gana didelė socialistų partijos frakcija atsisakė balsuoti už šią reformą, kurios tačiau ši partija buvo šalininkė tol, kol visuotinis balsavimas nebus įvestas. 1899 m. gruodžio m. 30 d. įstatymas, kuris buvo susitarimo rezultatas, ginčo nebaigė. Galima net sakyti, kad visuotinis balsavimas buvo dvigubai iškreiptas šių dviejų viena antrą pasunkinančių priemonių: dauginio balsavimo ir proporcinio atstovavimo. Kaip ten bebūtų, judėjimas visuotinio balsavimo naudai, kuriame bendradarbiavo įvairių partijų atstovai, nuo to laiko atgijo. Atstovų Rūmuose buvo pateiktas pasiūlymas, kad visa belgų tauta, balsuodama individualiai, pasisakytų *referendumo* keliu, ar ji nori visuotinio balsavimo, o taip pat tikro proporcinio atstovavimo organizacijos. Šitas pasiūlymas 85 balsais prieš 50, 2 susilaikius, buvo atmestas. [Visuotinio balsavimo „depliuralizacija", „gryno ir paprasto" balsavimo

Švedija visuotinį balsavimą įvedė 1907 m. [Pagal 1907 m. gegužės m. 14 d. įstatymą[360], pataisyta 1918 — 1919 metais[361], rinkti turi teisės kiekvienas pilietis, sulaukęs dvidešimt trejus metus amžiaus, nebaustas, reguliariai mokėjęs savo mokesčius, atlikęs karinę prievolę ir neįtrauktas į šelpiamųjų sąrašus. Kaimyninėj šaly, Norvegijoj, kur visuotinis balsavimas jau buvo įvestas, jis virto tiesioginiu, užuot buvęs kelių laipsnių[362], o Danijoj jis pakeitė cenzo sistemą (1915 m. birželio m. 5d. įst.).

Iki 1912 metų, Italijoj rinkimų santvarkai buvo taikomas sugebėjimo principas, kuris išskirdavo neraštinguosius ir sumažino rinkikų skaičių iki trijų milionų (3.319.207). 1912 m. birželio m. 30 d. įstatymas suteikė politines teises „analfebeti" sukakusiems trisdešimts metų amžiaus; reforma staigiai sukūrė penkis milionus naujų rinkikų[363]].

Jau prieš kelioliką metų visuotinis balsavimas įsiskverbė, nors ir siauru mąstu pradžioj, į Austrijos Imperijos įstatymus Atstovų Rūmams rinkti. Pagal 1873 m. balandžio m. 2 d. ir

---

priėmimas, buvo tikrai 1920 m. gegužės m. Steigiamojo Susirinkimo išspręstas. Plg. Janson, Ch. rep., 1910 m. gruodžio m. 1 d., *Ann. parl.*, 1910—1911 m., 170 p.; J. Barthélemy, *op. cit.*, 433 p.: *L'avenir du vote plural.* Prieš 1919 m. dauginis balsavimas buvo Saksonijoj, kur kai kurie rinkikai galėjo turėti net keturis balsus, *Revue générale d'administration*, 1909 m., 348 p. J. Barthélemy, *loc. cit.*, 40 p.; Otto Mayer, *Das Staatrecht des König, Sachsen*, Tubingen, 1909 m. Alioz, *Das Pluralstimmrecht, Arhiv. des Off. Rechts*, XXIX t., 458 p.].

[360] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 62 p.

[361] [Žiūr.: *La réforme constitutionnelle en Suède, Revue des Sciences politiques*, 1919 m. rugsėjo m., 286 p.].

[362] Viallate, *La politique dans les Deux Mondes*, 243 ir 249 p. ir šios knygos pranc. kalba 5-sis leid., 339 p.

[363] [Nuo šio laiko buvo 8.672.249 rinkikai. Bertolini, *La nuova legge electorale politica nelle sua pratica applicazione*, Bergame, 1912. — Šitos reformos rezultatai *(Le Temps*, 1913 m. spalių m. 2 d., lapkričio m. 8 d. ir gruodžio m. 5 d.) kaip kad ir Belgijoje balsavimo teisės praplėtimas išėjo kraštutinių dešiniųjų ir kairiųjų partijų naudai, tačiau nesuardydami vyriausybės bloko daugumos *(Le Temps*, 1913 m. spalių m. 29 d.). Įstatymas pasirūpino, kad būtų leidžiama balsuoti neraštingiesiems: balsas buvo įteikiamas voke (žiūr. *infra*, balsavimo slaptumas), įdėjus į jį lapelį su norimo kandidato išspausta pavarde, o taip ženklu (galėjo būti ir kandidato atvaizdas), kad neraštingasis galėtų jį pažinti. Tambaro, *La réforme électorale en Italie, — Revue du droit public*, 1912 m. 775 p. *Codice elettorale politico*, Napoli, 1924; Lémonon, *Les élections italiennes, — Revue politique et parlementaire*, 1913 m. gruodžio m. 10 d. 465 p. ir Thaon di Revel, *Chronique, ibid.*, 1914 m. sausio m. 10 d. 188 p. — Apie 1919 ir 1923 m. italų įstatymus, žiūr. aukščiau I t., II d., 62 p. ir 203 pastabą; Ambrosini, *Le réforme électorale*, Palerme, 1923 m.].

1882 m. spalių m. 4 d. įstatymus 353 atstovai suskirstyti keturiomis skirtingų kolegijų serijomis arba, kaip Austrijoj sakoma — kūrijomis: 85 buvo renkami *stambiųjų žemės savininkų;* 21 — *Prekybos ir Pramonės Rūmų;* 118 — *miestų, prekybos ir pramonės centrų* ir 129 — *kaimų bendruomenių.* Čia, kaip matome, yra interesų atstovavimo sistema[364].

Bet Austrija taip pat ilgėjosi visuotinio balsavimo. Projektai išplečiantieji balsavimo teisę, sukcesyviai buvo įvairių ministerių kabinetų prirengiami; pagaliau, vienas 1869 m. birželio mėn. 14 d. buvo paskelbtas įstatymu[365]. Šitas įstatymas visai nepalietė aukščiau išdėstytos sistemos, jis paliko keturias kūrijas tokias, kaip kad jos aukščiau yra pažymėtos; bet jis įsteigė dar penktą, kuri skirdavo 72 atstovus (prie buvusių jau 353), ir šioj kūrijoj buvo įvestas visuotinis balsavimas. Joje turėjo teisės balsuoti visi piliečiai, sukakę dvidešimts ketu-

---

[364] Bet Imperijos įstatymai tiesioginiai neapibūdino tų asmenų, kurie buvo kviečiami kiekvienoj šių kūrijų balsuoti; principiniai tatai jie paliko nustatyti partikuliariniams įstatymams, kurie kiekvienam Imperijos krašte (Land) nustatydavo rinkimų teisę partikuliariniam krašto susirinkimui rinkti (Landtag); be to, jie davė šiems susirinkimų rinkikams tokią pat balsavimo teisę Austrijos Atstovų Rūmams, arba *Reichsrath'ui* rinkti. Kiekvieno atskiro krašto įstatymai, į kuriuos nurodo pažymėtieji Imperijos įstatymai, buvo tie, kurie veikė 1873 m. balandžio m. 2 d., nors jie ir būtų buvę po to pakeisti. Tatai pasakę, trumpai pažvelgsime, kuriuo būdu buvo sudarytos šios keturios kūrijos. Stambiųjų žemės savininkų klasė balsavimo teisę gaudavo ne dėl pačių nekilnojamųjų turtų ploto ar mokamo žemės mokesčio sumos. Balsavimo teisė čia buvo susieta su tam tikromis „kilniomis" arba bažnytinėmis žemėmis. Tatai buvo turinčios tam tikro istorinio pobūdžio nuosavybės įrašytos į atskirus registrus arba lenteles *(Land und Lehentafel).* Jų savininkas, vis tiek kas jis buvo, jau dėl šio savumo turėjo teisę balsuoti pirmojoj kūrijoj; čia buvo atstovaujama „kilnioji" feodalinė nuosavybė. Be abejonės, atskirų kraštų įstatymai taip pat reikalavo, kad iš nuosavybės, dėl kurios gaunama balsavimo teisė, būtų mokamas tam tikras žemės mokestis, bet išskyrus Dalmaciją, kur, iš tikrųjų, viena kūrija daugiausia mokesčių mokėdavo, tatai buvo tik antros eilės sąlyga; paprastos žemės, vis tiek koks būtų buvęs jų plotas (Rusticalboden, baüerlicher Grund), negalėjo suteikti balsavimo teisės. Visai logiškai, moterys, tokių privilegijuotų žemių savininkės, jei tik naudojosi savo teisėmis visai nepriklausomai ir jei buvo sukakusios balsavimo amžių (24 m.), turėjo rinkimo teisę, tik turėjo balsuoti per įgaliotinį. Tiesa, žemės savininkai visada galėjo balsuoti per įgaliotinį. (1873 m. balandžio m. 2 d. įstatymas 9 ir 12 str. *Annuaire de législation comparée,* 1874 m., 198 p. ir t.).

[365] Apie šito įstatymo paruošimą ir aplinkybes, dėl kurių 1896 m. įstatymas buvo priimtas, žiūr. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine,* 2-asis leid., 522 p. ir t. — Plg. šios knygos prancūzų kalba I leid., 225 p.

ris metus amžiaus; tačiau buvo išskirti čiabūviai, šelpiami valstybės arba bendruomenių lėšomis, arba gyveną iš visuomenės labdaringumo. Rinkikai, kurie priderėjo prie šių keturių pirmųjų kurijų, balsuodavo taip pat ir visuotinio balsavimo kurijoj, ir tatai sudarė dvigubo balsavimo sistemą. Šioj kurijoj rinkimai buvo, išskyrus kelias išimtis, netiesioginiai, dviejų laipsnių.

Ši sistema buvo nedarni ir neracionali; joj jungėsi praeities (net feodalinės epochos) liekanos su didžiule naujųjų laikų demokratine pajėga — visuotiniu balsavimu. Čia dar kartą pasireiškė padariniai šio prigimtinio įstatymo, kuris sako, kad tuo atveju, kai į vieną įstatymą yra įvesta keletas principų, persvara tenka stipriausiam. Po smarkių ir ilgų politinių kovų buvo priimtas ir paskelbtas 1907 m. sausio m. 6 d. rinkimų įstatymas, kuris Austrijoj nustatė visuotinį balsavimą. Jis suteikė balsavimo teisę „kiekvienam dvidešimt keturius metus amžiaus sukakusiam piliečiui (Austrijoj tatai yra civilinio subrendimo amžius) — Austrijos valdiniui (Staatsburgerschaft) vis tiek kada jis tą valdinybę yra įsigijęs, ir išgyvenusiam bendruomenėj ligi rinkimų ne mažiau kaip vienerius metus. Renkamasis galėjo būti kiekvienas rinkikas, sukakęs 30 metų amžiaus ir išgyvenęs rinkimo vietoj ne mažiau kaip trejus metus[366]“. Partikuliarinis neteislumas ėjo iš tų pačių principų, kaip kad ir kitose visuotinio balsavimo šalyse. Balsavimas yra tiesioginis ir slaptas; joks dauginis balsavimas nebuvo leidžiamas. Šis austrų rinkimų įstatymas iš dalies paliko pirmesnių įstatymų išsaugotą ypatumą, būtent, nurodymą į įvairių Imperijos kraštų (Länder) provincijų seimelių rinkimus reguliuojančius įstatymus. Kalbamo įstatymo nuostatai liečią neteislumą rinkti, buvo papildyti tos pat rūšies seimelius reguliuojančių įstatymų ar taisyklių nuostatais ir jei šie tekstai nustatydavo seimo rinkimams privalomą balsavimą, tai jis taip pat buvo taikomas ir Reichstago rinkimams.

Bet kitas, Austrijos Imperijos etniškosios konstitucijos iškeltas elementas, įdiegtas nuolatinių kovų, vykusių tarp ats-

[366] Henry Nézard, *Le suffrage politique en Autriche*, 39 p.; [Zoveig, *La réforme électorale en Autriche (Revue du droit public*, 1907, 321 ir 511 p.; Lair, *Le suffrage universel en Autriche* (Revue bleue, 1907 m. liepos m. 1 d.); Beaumont, *id. (Annales des sciences politiques*, 1907 m. rugsėjo 15)].

kirų ją sudarančių rasių, pasirodė naujame įstatyme ir sutrukdė visai tautai naturalų visuotinio balsavimo veikimą. 516 išrinktinų atstovų buvo suskirstyti tarp įvairių provincijų (Länder) visai ne pagal tikrą jų gyventojų skaičių, bet pagal tam tikrą padalinimą, kuris buvo smarkių rungtynių ir derybų vaisius[367]. Čia vėl buvo kalbama apie interesų atstovavimą, tik jau visai kita prasme, negu praeity, kūrijų laikais. Interesai, apie kuriuos dabar buvo kalbama, buvo atskirų rasių interesai ir jų istorinė bei dabartinė reikšmė šioje imperijoje, kur buvo susiskaidę, ar veikiau susipynę tiek senųjų tautybių. Kiekviename atskirame krašte, arba provincijoj, kur gyvena daug atskirų rasių gyventojų, rinkimų apygardos taip buvo suorganizuotos, kad kiekviena rasė galėtų turėti savus atstovus. Bet mažumų atstovavimas, kaip matėme, buvo įsteigtas tiktai Moravijoj ir gana siaurose ribose[368].

[Europos karo pabaigoj, 1918 m. revoliucija paskelbė naujoji Austrijoj gryno abiejų lyčių visuotinio balsavimo teisę[369]].

Vengrija šitame judėjime visai nedalyvavo. Ji turėjo savo atskirą 1848 m. išleistą ir 1874 m. peržiūrėtą rinkimų įstatymą. Šitas įstatymas nustato sudėtingą balsavimo sistemą, pagrįstą cenzu, tiesa, gana aprėžtu. Rinkimų apygardos nustatyti buvo įtikėta *Comitats*[370]. [Tačiau, 1912 m. gruodžio m. 31 d., ministeris pirmininkas, Lukacs, įteikė Atstovų Rūmams įstatymo projektą, kuriuo norima buvo padidinti rinkikų skaičius nuo 1.100.000 iki 1.900.000, t. y. 75 procentais. Šis projektas lietė tesugebėjimo ir cenzo sąvokas: piliečiai buvo suskirstyti keturiomis klasėmis, žiūrint jų išsilavinimo laipsnio; ir iš kiekvieno jų buvo reikalaujama juo didesnio cenzo, juo išsilavinimo laipsnis buvo žemesnis[371].

---

[367] Henry Nézard, *op. cit.*, 41 p. ir t.

[368] *Ibid.*

[369] [1920 m. spalių m. 1 d. Austrijos konstitucijos 26 str., 1 §: „Tautos Taryba yra renkama federacijos tautos vadovaujantis proporcinio atstovavimo principais lygiu, tiesiu ir slaptu balsavimu vyrų ir moterų, kurie yra sukakę prieš rinkimų metų sausio m. 1 d. 20 m. amžiaus"].

[370] Šios cenzo sistemos detales, žiūr. A. de Bertha, *La Constitution hongroise*, 106 p. ir t.

[371] *Le Temps*, 1913 m. sausio m. 2—3 d.; Viallate, *La vie politique*, VI-jų metų, 164 p.; G. L. Jaray, *Le S. U. en Hongrie, Questions diplomatiques*, 1909 m., 227 p.

Vengrijos revoliucija, kilusi dėl karo pralaimėjimo, turėjo duoti tokį pat rezultatą kaip ir Austrijoj, ir paskelbti vyrų bei moterų balsavimo teises].

Bosnija — Hercegovina turėjo savą 1910 m. vasario m. 17 d. konstituciją. Rinkikai buvo suskirstyti įvairiom *kūrijom*, kurių paskutinioji buvo visuotinio balsavimo kūrija[372].

[Bet Pietų - Slavija, kuri aneksavo Bosniją - Hercogoviną suvienodino naujos Serbų-Kroatų-Slovėnų karalystės rinkimų režimą.

Atidėjus tolimesniam laikui Parlamento sušaukimą dėl demokratų priešinimosi, Serbų - Kroatų - Slovėnų vyriausybė 1920 m. sausio m. sudarė konstitucijos komisiją pavesdama jai parengti rinkimų įstatymą. Komisija savo darbo pagrindan padėjo Serbų Skupščinos rinkimų įstatymą. Jos projektas atmetė ir cenzo ir dauginio balsavimo sistemą, kaip kad ir buvusį tarp miestų bei sodžių skirtingumą; rinkimai buvo padaryti visuotiniai, o balsavimas — vienkartinis ir slaptas[373]].

Antrasis veiksnys, kuris iškyla aikštėn iš rinkimų įstatymų, yra tas, kad ten, kur rinkimo teisė dar tebėra aprėžta, ji progresyviai stengiasi prasiplėsti, atmesti cenzo režimą ir prisiartinti prie visuotinio balsavimo[374], tuo būdu praktinės reikšmės skirtumas tarp išplėsto balsavimo ir visuotinio balsavimo, dėl kurio reikalaujama turėti tam tikra gyvenamoji vieta daros, beveik, visai nežymus. Keliai, kurie eina ta pačia linkme ir į kuriuos yra įsukę atskirų šalių įstatymai, yra labai įvairūs: bet daugiausia jie sukasi apie dvi pagrindines sistemas.

---

[372] Viallate, *ibid.*, IV m., 177 p.

[373] *Bulletin périodique de la presse yougo-slave*, 1920 m. vasario m., 9 nr.

[374] [Mes matėme, kad Japonija 1919 m. sumažino rinkimų cenzą nuo 10 iki 3 jenų; šiuo sumažinimu pasinaudojo beveik išimtinai žemdirbių luomo rinkikai, kurie sudaro vyriusybės partijos pajėgą. 1920 m. vasario m. 14 d. trys opozicijos partijos, kiekviena skyrium pateikė Rūmams projektą įvesti visuotinio balsavimo teisę; vyriausybė juos pasmerkė; Rūmuose ir už jų sienų įvyko triukšmingų manifestacijų; vyriausybė neturėdama absoliutinės daugumos pasiūlymams atmesti ir bijodama koalicijos 1920 m. vasario m. 26 d. paleido Rūmus. Per 1920 m. gegužės m. 20 d. legislatūros rinkimus vyriausybės Seiyukaï partija, kuri priešinosi visuotiniam balsavimui, gavo vėl 269 vietas, prieš Kenseikaï partijos — 109, Kokuminto partijos — 29, nepriklausomų — 47 ir nepartinių — 10 vietų; visuotinis balsavimas Rūmuose tegalėjo surinkti iš 464 tik 195 balsus. Tuo būdu tik 1925 m. susidariusi koalicija, iš trijų demokratinių partijų, įstengė priimti visuotinį balsavimą ir suteikti šešiems milijonams naujų rinkikų balsavimo teisę].

Pirmoji yra labai aiškiai išreikšta Anglijos įstatymuose [išleistuose prieš 1918 m.]; ji dažnai yra vadinama *įsikurdinimo* (occupation) sistema. Įvesta 1867 m. miestelių (boboroughs) rinkimams, 1884 m. Act'u ji buvo išplėsta į grafystes[375]. Ji suteikia politinio balsavimo teisę kiekvienam asmeniui, kuris užima, vis tiek kokia teise, visą namą arba jo dalį, sudarančią visai atskirą butą, ir net visiems tiems, kurie užima kaip nuomininkai (lodgers) tokį butą, kuris, jei būtų be baldų, būtų išnuomojamas už 10 svarų sterlingų metams. Atrodo, kad ši sistema yra plataus masto bei liberališka, ir kad nustačius tokią neaukštą nuomos mokesčio normą, tegalėjo išskirti tik tikrus klajoklius. Bet taikant gyvenimui ji pasirodė toli gražu tokia nesanti. Didelis skaičius tų, kurie teoretiškai turėjo balsavimo teisę, negalėjo ja pasinaudoti. Tas parėjo nuo sunkios ir sudėtingos procedūros, kuri reikėjo atlikti, įsirašant į rinkikų sąrašus[376] ir ypač įrodant mokesčių mokėjimą, kuris buvo reikalaujamas dėl šio įsirašymo[377]. Antra ver-

---

[375] *Annuaire de législation étrangère,* 1885 m., 60 p.

[376] Žiūr. įdomius ginčus, kurie įvyko Žemuose Rūmuos 1894 m. balandžio m. ir gegužės mėn. dėl vyriausybės pateikto įstatymo projekto, kuriuo buvo norima pakeisti ši procedūra *(Period of qualification and elections bill);* ypač 1868 m. ankietos komisijos raporto vietą, cituotą Clarke *(The parliam. debates,* 4 serija, XXIV t., 58 p.: „Šita sistema yra ypač labai nepalanki rinkikams savaitėmis samdomiems darbininkams, kuriems nesenai išleistas įstatymas turi tikslo suteikti rinkimo teisę. Amatininkui arba darbininkui sutrukdymas ar laiko sugaišinimas, kurį jis turi pakelti norėdamas pasinaudoti savo teise, yra tolygus sunkiai pinigų baudai: jis turi netekti daugelio dienų atlyginimo ir rizikuoti netekti nuolatinio darbo; o ir visa tat atlikus, jam gali būti nesuteikta balsavimo teisė dėl technikinio pobūdžio priekaištų arba dėl atsitiktinių apsirikimų, kylančių ne dėl jo kaltės, o dėl sąrašą sudarančių asmenų nerūpestingumo ar prityrimo stokos. Toks dalykų būvis duoda iš esmės kritikuotinų ir žalingų praktikos atžvilgiu rezultatų. Kadangi darbininkai negali pakelti tų sunkenybių, susijusių su jų teisių vykdymu, tai politinės partijos sudarė tam tikras draugijas, kurių tikslas yra atlikti tai, kas, pagal įstatymą, turi būti atliekama valdžios įstaigų. Rinkimų sąrašų klaidas ištaisyti imasi tarp savęs konkuruojančios *Registration associations.*" Pateikdamas reformos projektą Morley pareiškė *(ibid.,* XXIII t., 370 p.): „Mes pradedame įvykdyti tai, ką buvo ketinęs atlikti parlamentas, būtent, kad kiekvienas miestų ir kaimų gyventojas (householder) turėtų balsą". Chamberlain'as, savo ruožtu, pareiškė *(ibid.,* XXIV t., 379 p.): „Aš visada pripažindavau, kad mūsų įstatymai, liečią rinkimų sąrašus yra netikę ir naudojami piktam".

[377] Buvo laikomasi sudėtingo ir painaus principo painiavų, pagal kurį mokesčių nemokančiam rinkikui, kuriam yra skirta mokesčiai mokėti, neturi būti leidžiama balsuoti. Chamberlain'as tuo reikalu priminė keistas tradicijas *(ibid.,* XXIV t., 392-3 p.): „It is a very curious fact that the maintenance of the ratepaying condition was a liberal principle and actu-

tus, išplėsdamas rinkimų teisę iki aukščiau pažymėtų ribų, anglų įstatymas paliko pirmykščius principus, kurie ją sieja su žemės nuosavybės teise ar į ją panašiomis teisėmis (freehold). Iš to eina, kad vienas asmuo, pavyzdžiui, dėl savo žemių, esančių skirtingose grafystėse, gali turėti balsavimo teisę daugely rinkimų apygardų; ir kadangi pagal tradiciją rinkimai įvairiose apygardose būdavo atliekami skirtingomis dienomis, tai toks asmuo galėdavo iš eilės balsuoti visose tose apygardose, kur jis turėjo balsavimo teisę. Tuo būdu buvo prieita prie ypatingos dauginio balsavimo sistemos, sudarytos visai atsitiktinai, atsiradusios veikiau dėl bendros reglementacijos netobulumo, negu dėl iš anksto sumanyto plano[378]. Vis dėlto dar buvo jos gynėjų, ir 1891 m. Žemuosiuos Rūmuos ją gynė Clarke, kuris rėmėsi taip pat didžiu Stuart Mill autoritetu[379]. Bet Anglijoj susiformavo didžiulis visuomenės nuomonės judėjimas šiai anomalijai panaikinti; jis rado vieną iš tų trumpų ir vaizdingų formulių, dėl kurių dažnai laimima per politines rungtynes: *„One man one vote"* ir kuri kartu yra ir visuotinio balsavimo formula: „Kiekvienam žmogui vienas ir tik vienintelis balsas"[380]. Negalima nesmerkti iš vienos vietos į kitą keliaujančių rinkikų, kurie tuo būdu vyksta balsuoti iš grafystės į grafystę. 1894 m. *bill'iu* ir 1895 m. vėl vyriausybė siūlė labai paprastą būdą sukliudyti bent bendruose rinkimuose šiems rezultatams pasireikšti, būtent: atlikti visus rinkimus vieną dieną. Bet ši taip patogi tvarka, kuri bu-

---

ally, when a conservative government proposed to abolish it... at that time the majority of the freeholders were liberals. Lord John Russel opposed the reform and declared that it was contrary to the liberal principle that taxation and representation should nat go together." Keblumai kyla ypač dėl to, kad tiesioginis mokestis kartais yra mokamas pačių rinkikų, kartais avansu paties savininko. — Balfour, *ibid.*, XXIII t., 381 p.

[378] Prancūzų 1817 m. įstatymas aiškiai nustatė apsaugos priemones, kad, esant cenzo režimui, panašus rezultatas neįvyktų. Jis nustatė (4 str.), kad rinkikas, vis tiek koks jo cenzas būtų ir vis tiek kokiu būdu jis būtų suskirstytas žiūrint vietos, savo rinkimo teise pasinaudotų tik vienoj kolegijoj. 1820 m. įstatymas įvesdamas dvilypį balsavimą nustatė jį pagal iš anksto sugalvotą aprėžiančios prasmės planą.

[379] *The parliam. debates,* XXIV t., 66 p. ir t., 1894 m. gegužės m. 1 d. posėdis.

[380] Australijos *Commonwealth Act'as* panaikino konstituciniai ir absoliučiai dauginį balsavimą. Jame aiškiai pasakyta tiek dėl Senato, tiek dėl Atstovų Rūmų rinkimo (8 ir 30 skyrel.): „Bet kiekvienas rinkikas tegalės balsuoti vieną kartą".

vo visai paprastai pas mus įvesta ir prigijo, visai netiko anglų papročiams. 1906 m. Žemųjų Rūmų priimtas bill'is, kuriuo buvo norima panaikinti dauginį balsavimą Lordų Rūmų buvo atmestas. [1911 m. birželio m. 17 d. Žemieji Rūmai priėmė pirmuoju skaitymu Asquith'o vyriausybės pateiktą bill'į: jis panaikino dauginį balsavimą (balsavimą daugely apygardų) ir suteikė rinkimų teisę visiems Anglijos piliečiams, išgyvenusiems krašte šešis mėnesius[381]. 1912 m. liepos m. 12 d. Žemuosiuose Rūmuose įvyko labai svarbios diskusijos dėl naujo *Franchise Bill'io*[382]].

[Reforma turėjo būti realizuota 1918 m. vasario m. 6 d. išleistu *Representation of the people act'u,* kurio kilimą mes jau matėme aukščiau ir kuris naikina senąsias lengvatas. Naujasis rinkimų įstatymas suteikia balsavimo teisę keturioms rinkikų kategorijoms, testatydamas vieną bendrą sąlygą — rinkikai turi būti Britų valdiniai: 1° vyrai, sukakę 21 metus amžiaus ir išgyvenę tam tikroj vietoj šešis mėnesius arba išlaikę tokį laikotarpį prekybos įmonę (tai viskas yra belikę, pagalbiniu titulu iš senosios įsikurdinimo sistemos); 2° moterys, sukakusios 30 metų amžiaus ir turinčios rinkikės teises vietos rinkimuose (aukščiau mes matėme rinkikei statomas sąlygas), arba moters rinkikės teises vietos administracijai rinkti; 3° universiteto rinkikai, apie kuriuos tuojau kalbėsime; 4° rinkikai kareiviai arba jūrininkai, įrašyti į apygardas, kuriose jie būtų turėję teisę balsuoti, jei jie nebūtų tarnyboj[383]. Dėkingumui už karo tarnybą išreikšti, buvo leista

---

[381] [Viallate et Claudel, *La vie politique,* VI m., 89 p.].

[382] [Šis projektas buvo pateiktas ne dėl abstrakčių principų, o praktišku tikslu: *plural voting* ir *registration* keblumams išvengti.. Asquith'as aiškiai pareiškė, kad nereikia stengtis padaryti iš atstovavimo tautos mikrokosmą, bet tiktai stengtis jį prie pastarojo priartinti. Balfour'as net pasakė, kad reikia pasitenkinti *government by consent* ir kad išrinktasis turi būti pranašesnis už rinkikus. Pripažindamas, kad šitas pranašumas yra pageidaujamas, Asquith'as pridūrė, jog išrinktasis neturi manyti neturįs pareigų rinkikų pageidavimams ir jų nuomonių atžvilgiu. Asquith'as, norėdamas apginti *Franchise billį* nuo priekaištų, esą, jis priešinąsis anglų teisės pažangiam ir įprastam kūrimuisi, tvirtina, kad rinkimų tvarka yra 1822 m. sudaryta ir 1867 ir 1884 m. pakeista *Statute Systeme,* Žiūr. *Times,* 1912 m. liepos m. 13 d., 8 p.].

[383] [Šitas nuostatas liečia ne tik valstybės laivų jūrininkus bei reguliarės tarnybos kareivius, bet taip pat prekybos laivyno jūrininkus, vairininkus, žvejus ir asmenis dirbančius Raudonojo Kryžiaus arba kitus karo darbus užsieny ar jūroje].

balsuoti visiems tarnavusiems per 1914—1918 m. karą, sukakusiems 19 metų amžiaus[384]. Be abejojimo, daugkartinis balsavimas lieka galimas, nes tas pats asmuo gali gyventi viename miestely ir būti buto nuomininku kitame; būti paprastu rinkiku ir universiteto rinkiku; tačiau keletą kartų balsuoti daros vis sunkiau, nes nuo šio laiko bendrieji rinkimai atliekami vieną dieną visoj teritorijoj. Bet tas galimumas buvo dar aprėžtas nuostatu, pagal kurį niekas negali per bendruosius rinkimus balsuoti daugiau kaip dviejose apygardose. Įstatymas atmetė cenzo režimą, leisdamas balsuoti net ir šelpiamiems. Tuo būdu reforma padvigubino rinkikų skaičių; 1832 m. įstatymas padidino rinkikų skaičių nuo 500.000 iki 1 milijono; 1867 m. įstatymas, atsižvelgdamas gyventojų skaičiaus padidėjimo, padidino iki 2.500.000; 1884 m. — iki 5 milijonų; 1918 m. duoda 8 milijonus naujų rinkikų, iš kurių 2 milijonai vyrų ir 6 milijonai moterų, kas bendrai sudaro 16 milijonų rinkikų, arba 3-ms gyventojams vieną rinkiką[385]].

Kitos sistemos pagrindą sudaro *sugebėjimas* ir *pradžios mokslas*. Jo tipišką pavyzdį galime rasti senuosiuose italų įstatymuose, kuriuos panaikino 1912 m. birželio m. 30 d. įstatymas. Sumažinus rinkimo cenzą ir 1860 m. sutikus išplėsti rinkimo sugebėjimą[386], Italija šia kryptimi nuėjo dar daug toliau 1882 m. sausio m. 22 d. įstatymu[387]. Šis įstatymas buvo kiek panašus į 1884 m. Anglų Act'ą tuo atžvilgiu, kad jis paliko senas cenzo rinkikų kategorijas, priimdamas greta jų kitus rinkikus, laisvus nuo cenzo. Iš vienos pusės, be cenzo sąlygų rinkikais buvo: 1° visi tie, kurie įrodydavo, kad yra išlaikę įstatymo ir reglamentų nustatytą egzaminą iš privalomojo pradžios mokslo kurso dalykų; 2° skaitlingos kategorijos tų asmenų, kurių aukštesniojo mokslo laipsnis arba jų praktikuo-

---

[384] [Priešingai, tie, kurie išvengė karo tarnybos, dėl sąžinės įsitikinimų *(conscientions objectors)*, buvo išskirti iš rinkikų skaičiaus karo metu ir penkerius metus po karo, jei centralinis tribunolas nebuvo pripažinęs juos esant vertus balsavimo teisės dėl jų tautinio pobūdžio nuopelnų].

[385] [1918 m. įstatymas, be to, nustato išvykusių rinkikų balsavimą ir karių arba jūrininkų balsavimą per įgaliojimą. Visais šiais klausimais, žiūr. Fraser: *The representation of the people act.* 1918, Londres, 1918; Hobbs ir Oeden, *A quide to the representation of the people act* 1918, Londres 1918].

[386] *Annuaire de législation étrangère,* 1883 m., 501 p.

[387] *Annuaire de législation étrangère,* 1883 m., 506 p.

jamoji profesija, atstodavo tą įrodymą. Iš kitos pusės, rinkikais buvo visa eilė asmenų, įrodžiusių, kad jie moka skaityti bei rašyti ir turi tam tikrų lėšų, mokėdami valstybinių arba provincijos mokesčių, ne mažesnių kaip 19 l. 80, arba mokėdami buto nuomos nuo 400 iki 150 l., žiūrint bendruomenės svarbumo. [Net pačios įsirašymo ir sugebėjimo sąlygos 1894 m. įstatymu buvo pasunkintos. Bet jau 1913 m. birželio m. 26 d. įstatymas cenzo ir sugebėjimo sąlygų tereikalavo tik iš piliečių turinčių mažiau kaip 30 metų amžiaus, ir net šį reikalavimą atstodavo karinės prievolės atlikimas. Tuo būdu neraštingieji — „analfabetai", kurie gana skaitlingi Italijoj, pateko į rinkikų kolegiją. 1919 ir 1923 m. reforma šiuos įstatymus paliko].

[Anglijoj atskiras universitetų atstovavimas Žemuosiuose Rūmuose faktinai yra sugebėjimo, kurs yra aukščiausio laipsnio, praplėtimas[388]. Pagal 1918 m. rinkimų įstatymą, universiteto rinkiko teisę turi kiekvienas vyras ir kiekviena moteris, sukakęs bendrojo balsavimo teisei turėti reikiamus metus (amžių) ir įgijęs tam tikrą mokslo *degree* (laipsnį). Universitetuose, kur moterims neleidžiama įgyti mokslo *degrees,* pakanka to, jei jos atitinka vyrams statomas sąlygas mokslo degree įgyti].

Senieji portugalų įstatymai sujungė dvi sistemas, būtent, *įsikurdinimo* ir *sugebėjimo* aprėždami jas paprasta ir praktiška forma iki minimumo. 1878 m. gegužės m. 8 d.[389] įstatymas suteikė balsavimo teisę kiekvienam piliečiui, mokančiam skaityti ir rašyti, arba šeimos galvai. [1911 m. balandžio m. 5 d. Respublikos rinkimų įstatymas (5-asis straipsnis) pažymėtą nuostatą paliko galioti[390]].

Olandija, palikusi galioti gana aukštą rinkimų cenzą iki 1887 m., pastaruoju metu pakeitė konstitucijos 7-tą straipsnį, ir 1887 m. lapkričio m. 5 d. įstatymu praplėtė balsavimo teisę, priimdama gana panašią į Anglijos sistemą. Ją pakeitus 1896 m. rugsėjo m. 7 d. išleistas naujas įstatymas, reguliuojąs pir-

---

[388] [1904 m. bendras universitetų rinkikų skaičius buvo toks: Anglijoj 18.234, Škotijoj 20.823, Irlandijoj 4703].

[389] *Annuaire de législation étrangère,* 1879 m., 389 p.

[390] [Žiūr. Amado knygyno Koimbre 1911 m. išleistą tekstą. Šis įstatymas apvylė gryno ir paprasto visuotinio balsavimo šalininkus, nes pusė portugalų dar tebėra neraštingų].

mųjų ir antrųjų Generalinių Luomų Rūmų narių rinkimus[391]. Šio įstatymo nustatyta Atstovų Rūmams rinkti tvarka yra sudėtinga ir paini. Visų pirmiausia, rinkiku buvo kiekvienas dvidešimts penkerius metus amžiaus sukakęs pileitis, mokąs 10 florinų žemės mokesčio, arba verslo ar profesinio pelno bei kitų pajamų mokestį, ar, jei jis buvo įrašytas į vieną kurią pirmųjų penkių klasių personalinio mokesčio klasę, 1896 m. balandžio m. 20 d. įstatymu. Neturint čia pažymėtojo cenzo, rinkiku galima buvo būti atitinkant vieną šių sąlygų:

1° Nuomoti be pertraukos vienoj kurioj bendruomenėj nuo rugpiūčio mėn. 1 d. ligi kitų metų sausio 31 d. kaip šeimos galva arba viengungis ne mažiau kaip dvejus namus arba dalis dviejų namų, už kurių kiekvieną mokama, savaitėmis išskaičiuojant grynos nuomos, žiūrint bendruomenės svarbumo, tarp 2 ir 0,80 fl. Šį reikalavimą atstoja užėmimas savininko, pajamų gavėjo arba nuomininko teisėmis atskiro trobesio, nemažesnio kaip 24 kubinių metrų.

2° Būti nuo sausio 1 d. ligi kitų metų sausio 31 d. pas vieną asmenį arba vienoje viešojo ar privataus pobūdžio įmonėje tarnautoju, arba gyventi pas tėvą, verčiantis jo profesija ar darbu, ir gauti per tuos metus uždarbį, kuris, žiūrint bendruomenės svarbos, kitėja tarp 550 ir 275 florinų. Gaunamas veltui butas ir išlaikymas, mažų vaikų išlaikymas, jei tat būtų, yra įskaitomi į šias pajamas. Gaunamoji iš viešosios įmonės tos pat vertės pensija atstoja pažymėtasias sąlygas.

3° Būti ne mažiau kaip vienerius metus savininku, laisvo disponavimo teise, bent 100 florinų nominalinės sumos valstybinių paskolų, pažymėtų Didžiojoj Knygoj, arba turėti valstybės pašto taupomojoj kasoj ne mažiau kaip 50 florinų.

4° Atitikti įstatymo reikalaujamas sugebėjimo sąlygas tam tikroms tarnyboms, užimti, kai kuriom profesijoms ar amatams vykdyti[392].

Aš trumpai sužymėjau pagrindinius šios sistemos bruožus, nes ji parodo dideles kai kurių kraštų įstatymų pastangas

---

[391] Žiūr. tekstą ir komentarą J. de Voogt knygoj, *De uitvoering der kieswet*, Rotterdam, 1898 m.

[392] Tatai apima visas pareigas, tarnybas, profesijas arba amatus, kuriems gauti ar atlikinėti įstatymas reikalauja įrodyti sugebėjimą ar išlaikyti tam tikrą egzaminą. Aukščiau sužymėtų nuostatų visetas sudaro įstatymo 1, 5 ir 7 straipsnius.

(jos, greičiausia, yra tuščios) įvesti balsavimą kiek galima labiau priartintą prie visuotinio balsavimo, tačiau ne visuotinį. Nesiras nė vieno rimto ir nuolat dirbančio darbininko, kuriam Olandijos įstatymai neduotų balsavimo teisės. Šiais įstatymais norima užkirsti kelias balsuoti tik klajokliams, tinginiams ir visų klasių atmestiems žmonėms. Bet kiek keblumų teko nugalėti, kad šiuos rezultatus pasiektų?[393]. [1917 m. konstitucijos pakeitimu ir 1919 m. rugpiūčio mėn. 9 d. įstatymu buvo įvestas visuotinis vyrų ir moterų balsavimas; 1922 m. pakeitimu vyrų ir moterų teisės sulyginamos].

Taigi matome, kad visuotinis balsavimas, ta paprasta idėja, instinktyvinio teisingumo jausmo išreiškimas, mūsų laikais reiškiasi beveik visame pasauly dėl prigimtinių jėgų neišvengiamumo. To reiškimosi raida yra pati naujųjų laikų demokratijos pažanga.

3 §. Tautos suverenitetas ir reprezentacinis valdymas.

Naujaisiais laikais tautos suverenitetas reiškiamas ir vykdomas, reprezentacinio valdymo forma, renkant įstatymams svarstyti ir leisti rūmų atstovus. Turint šį istorijos suteiktą duomenį, atrodo, kad nėra kas ir kalbėti apie reprezentacinio valdymo ir tautos suvereniteto suderinimą ir harmoniją. Vis dėlto šis klausimas yra atviras ir užsipelnęs nuoseklaus tyrinėjimo.

Klausimui geriau suprasti, reikia prisiminti kaip suprantama *reprezentacija,* reprezentaciniame valdyme. Charakteringiausią suvereninės tautos reprezentantų bruožą, atsižiūrint jiems įtikėtų teisių ir pareigų, sudaro tai, kad jiems pavesta savarankiškai ir laisvai spręsti tautos vardu, kad jų norai reikštų tautos norą, jų žodžiai — tautos žodžius. Suvereno įgaliotinis, kuris be suvereno ratifikacijos nieko negali pats išspręsti, arba viską turi daryti pagal iš anksto duotas privalomas instrukcijas ar pagal nustatytas taisykles, nėra tikras reprezentantas. „Konstitucinių funkcijų srity ir ribose“, sakė Barnave, „reprezentantas skiriasi nuo paprasto viešojo valdininko tuo, kad jam įtikėta kiekvieną kartą norėti už tautą, tuo tarpu

---

[393] [Viallate, *Vie politique,* 5 m., 233 p.; 6 m., 231 p.].

paprastas viešasis valdininkas visada turi tik veikti už tautą“[394]. Tuose pačiuose debatuose, Roederer, konstatavęs, kad „reprezentacijos esmė yra ta, kad kiekvienas atstovaujamasis gyvena ir sprendžia per savo atstovą, kuriam laisvai įtikėjo savo individualią valią“, rūpestingai skyrė *reprezentacinę galią* nuo *įsakytinės galios* (pouvoir commis)[395].

Kaip tik tokią pat reprezentacinę galią turi teismo galios valdininkai, kuriems, principe, yra pavesta tik taikyti įstatymus. Ištikrųjų, jie ne tik taiko įstatymus atskiriems atsitikimams, laisvai darydami išvadas, remdamies juridinės interpretacijos mokslo taisyklėmis, bet, kas yra svarbiausia, ten kur viešpatauja moralinė, o ne formalinė įrodymų sistema, jie sprendžia savo pačių sąžine ir įvertinimu. Toks reprezentacinis pobūdis yra aiškiau pastebimas ir atviresnis pas vykdomosios galios reiškėją visur, kur konstitucijoj nustatyta laisvesnė ar labiau suvaržyta vykdomoji galia[396]. Be tų atsitikimų, kada jis veikia kaip paprastas administratorius vykdydamas įstatymus, yra daug svarbių valdžios aktų, kur jis veikia laisvai konstitucijos nustatytose prerogatyvos ribose. Pagaliau, aiškiausį ir visišką reprezentacinį charakterį turi įstatymų leidimo susirinkimai. Jų uždavinys: norėti ir spręsti laisvai, visa, išskyrus tai, kas konstitucijos uždrausta. Klausimas, ar reprezentacinė sistema yra suderinama su tautos suverenitetu, tiek teorijoj, tiek praktikoje, svarbiausia, ir beveik išimtinai statomas dėl įstatymų leidžiamosios galios.

---

[394] Steigiamasis Susirinkimas, 1791 m. rugpiūčio m. 10 d. posėdis.

[395] „Įstatymų leidimo kolegijos atstovai yra ne tik paprasti tautos reprezentantai, bet reprezentantai vykdyti reprezentacinę galią, kuri yra laisva kaip ir pati tauta; tuo tarpu administratoriai tėra tautos reprezentantai, vykdyti *įsakytinę galią* (pouvoir commis), galią deleguotą ir priklausomą“.

[396] 1793 m. konstitucija aiškiai nepripažįsta Vykdomajai Tarybai, kuri buvo įsteigta ir išrinkta Įstatymų Leidžiamosios Kolegijos, reprezentacinės galios. Žiūr. 1793 m. birželio m. 10 d. Konvento posėdy Hérault-Séchelles *pranešimą apie prancūzų tautos konstituciją. (Réimpression de l'ancien Moniteur*, XVI t., 618 p.). „Tautos valios vykdymas nėra tautos reprezentacija. Taryba (vykdomoji) visai neturi reprezentacinio pobūdžio. Jei ji būtų išrinkta visuotinos valios, jos valdžia pasidarytų pavojinga, nes ji galėtų įgauti reprezentacinio pobūdžio klaidingų žingsnių dėka, kurie taip lengva padaryti politikoje“.

I.

Jean-Jacques Rousseau tą suderinimą aiškiai neigė garsiame savo veikale *Contrat social.* Bet tai nereiškia, kad jis arba kitas kuris naujųjų laikų autorius būtų siūlęs panaikinti didelėse valstybėse svarstomuosius susirinkimus (assemblées délibérantes). Jie yra reikalingi įstatymams siūlyti, svarstyti ir redaguoti. Tik vienintelei Šveicarijos demokratijai kartais pavyksta apseiti be jų veikiant tiesioginėms liaudies iniciatyvos formomis. Bet, einant Rousseau ir jo naujųjų laikų sekėjų teorija, susirinkimo kūriniai tėra tik įstatymų projektai: kad jie pasidarytų įstatymais, reikia, kad suvereninė tauta juos ratifikuotų. Štai kaip išsireiškia pats tos teorijos kūrėjas: „Tautos suverenitetas negali būti reprezentuojamas dėl tų pat priežasčių, kad jo negalima perduoti. Jis reiškiasi per visuotiną-ją valią, kuri visai nereprezentuojama; ji yra arba tokia pat arba jai priešinga, bet nieko vidutinio būti negali. Tad tautos atstovai nėra ir negali būti jos reprezentantai; tai yra tik paprasti įsakytiniai, kurie nieko galutinai nuspręsti negali. Kiekvienas įstatymas, kurio tauta neratifikavo, yra niekas: tai nėra įstatymas. Anglų tauta mano, kad ji yra laisva: ji labai klysta. Ji yra laisva tik per rinkimus į Parlamentą. Pasibaigus rinkimams ji yra vergas: ji nieko nereiškia. Savo trumpuose laisvės momentuose ji naudojasi laisve, kad jos nustotų. Reprezentacijos idėja yra nauja. Ji yra kilusi iš tamsaus ir neteisingo feodalinio valdymo, kur žmogaus asmenybė buvo nužeminta, kur žmogaus vardas buvo niekinamas. Senovės respublikose, net ir monarchijose, niekada tauta neturėjo reprezentantų; tada nebuvo žinomas ir tas žodis“[397]. Prieš tai einančiame skyriuje Rousseau plačiai išdėstė savo pagrindinę idėją, kuria rėmė savo tezę: „Aš sakau, kad suverenitetas, kuris yra visuotinos valios pasireiškimas negali būti perduotas ir, kad suverenitetas, būdamas ne kas kita, kaip kolektyvinis padaras, tegali pats save reprezentuoti. Galima perduoti galią, bet ne valią. Ištikrųjų, jeigu yra negalima, kad atskirų dalyvių valia, kuriuo nors atžvilgiu, atitiktų visuotinąją valią, tai tuo labiau negalima, kad tas atitinkamumas būtų nuolatinis ir

[397] *Contrat social,* III kn., XV skr., 237 p.

tęstinis, nes atskirų dalyvių valia iš savo prigimties siekia pirmenybės, o visuotinoji valia — lygybės. Juo labiau negalima, kad kas nors laiduotų tą atatinkamumą, jeigu jis ir būtų. Jeigu taip ir pasitaikytų, tai čia būtų tik paprastas atsitiktinumas, o ne nustatytų dėsnių vaisius. Žinoma, suverenas gali pasakyti: „Aš noriu dabar to, ko nori tas ar kitas žmogus arba ko jis sako norįs". Bet jis negali pasakyti: „Tai ko šis žmogus panorės rytoj ir aš to norėsiu", kadangi yra nesamonė, kad valia nusistatytų ribas ateičiai"[398].

Šituose Rousseau išvadžiojimuose yra viena tikra išvada, būtent ta, kad senovėje tebuvo žinomas tik tiesioginis valdymas įstatymams leisti. Šio fakto įtaka buvo didelė ne tik Rousseau, bet ir tiems, kurie, kaip ir jis, visą politinį savo mokslą skolinosi iš graikų ir romėnų. Iš to jie darė išvadą (tiek šiuo atžvilgiu, tiek kitais, Rousseau nėra kūrėjas, bet uolus sekėjas priimtų doktrinų), kad įstatymų leidžiamoji galia ir net jos vykdymas yra suvereno neperduodamas, kurią jis visada turi pasilikti, mažiausia, pasilikdamas ratifikacijos teisę. Toks kaip tik ir buvo ypač Bodin'o mokslas[399].

---

[398] *Contrat social,* II kn., I sk., 137 p. Pasirodo, kad Rousseau motyvai randa šalininkų ir mūsų laikais. Jo išvadžiojimus priima Duguit *(L'Etat,* II, 169 p.); taip pat juos naudoja dabartiniu metu Anglijos konservatoriai. Sidney Low lygiai tą patį kartoja, *op cit.,* 111 p. „Reikia pasakyti, kad jokiu momentu, išskyrus gal kelis mėnesius po visuotinų rinkimų, Bendruomenių Rūmai nereprezentuoja rinkikų daugumos opinijai. Bendrais bruožais jie galėjo jai reprezentuoti, kada buvo išrinkti, bet jie galėjo daug anksčiau nustoti to savo charakterio dar prieš padarius premjerui pasiūlymą paleisti rūmus. Partijų santykiavimas atskirose rinkimų apygardose gali svyruoti, bet partijų santykiavimas rūmuose gali pasilikti tas pats, išskyrus pakeitimus pasireiškusius daliniuose rinkimuose. Premjeras gali ir toliau valdyti dar keletą metų, neatsižvelgdamas į viešąją opiniją, kuri, kol kabinetas paskelbs naujus rinkimus, turi tik netiesioginę priemonę padaryti įtakos".

[399] *Les six livres de la République,* I kn., X sk., 220—222 p. „Imperatoriai sakydavo *sancimus,* kas reiškia jų didybės išreiškimo formulą, kaip pasakė konsulas Posthumus savo kalboje į tautą: *Nego injussu populi quidquam sanciri posse quod populum teneat...* Štai čia ir pasireiškia pagrindinis suvereniteto bruožas kaip valdiniams neperduodamos galios leisti įstatymus ir įsakinėti visiems bendrai ir kiekvienam atskirai. Nors valdovas ir perduotų galią leisti įstatymus, kad jie būtų lygiai vertinami kaip ir jo paties duoti, kaip, pav., atėniečiai buvo pavedę Solonui, lakedemoniečiai — Likurgui, bet jų sudaryti įstatymai nebuvo nei Solono, nei Likurgo įstatymai, kurie buvo tik įsakytiniai — Atėnų ir Lakedemonų tautos įgaliotiniai. Tačiau aristokratinėse ir demokratinėse respublikose dažnai atsitinka, kad įstatymas turi vardą paprastų įgaliotinių, kurie jį sukūrė ir pateikė, tačiau *jį paskelbti gali tik tas, kas turi suverenitetą.* Taip, pav., iš Tito Livijaus žinome, kad visa tauta buvo sušaukta 10 įsa-

Ar tas faktas, kad senovėje nebuvo žinomas reprezentacinis valdymas sudaro pakankamą pagrindą paneigti jį, jei įrodyta, kad jis turi geresnių ypatybių kaip tiesioginis valdymas? O tas jau buvo įrodyta dar XVIII š. prieš Rousseau ir po jo. Nuo to laiko tas įrodymas pasidarė galutinis, nes šiuo klausimu, kaip ir daugeliu kitų, nieko nebuvo padaryta, o buvo kartojami tik tie patys argumentai.

Pirmiausia tai įrodė Montesquieu. Gerbdamas kai kuriais atžvilgiais tiesioginį tautos įsikišimą, jis vis dėlto nepripažino tautos kompetentinga nei tiesioginiai vykdyti vykdomąją galią, nei tiesioginiai leisti įstatymus. „Tauta turi nepaprastą gabumą rinkti tuos, kuriems ji turi įtikėti dalį savo valdžios. Tik ji turi kreipti dėmesį į aplinkybes, kurių negalima nežinoti ir į faktus, kurie patys krinta į akis. Ji gerai žino, kad tas ar kitas žmogus kare turėjo didelių pasisekimų: jis yra visiškai tinkamas, kad išrinktų jį karo vadu. Ji žino, kad tas ar kitas teisėjas yra stropus, kad žmonės pasitraukdami nuo teismo stalo yra juo patenkinti, kad jis nėra pasidaręs korupcijai: to užtenka, kad išrinktų jį pretoriu. Jei tautai krinta į akis kurio nors piliečio prakilnumas ir turtingumas, to visiškai užtenka, kad išrinktų jį edilu. Visus šiuos dalykus tauta gali geriau sužinoti viešose aikštėse kaip monarchai savo rūmuose. Bet ar tauta galėtų vesti kurį nors reikalą, pažinti vietas, aplinkybes, momentą, kad visu tuo pasinaudotų? Ne, ji to negalėtų“[400]. Taip kalbėjo Motesquieu apie vykdomąją galią. Apie įstatymų leidžiamąją galią jis štai ką pažymėjo: „Laisvoje valstybėje, visi žmonės, turį laisvą sielą, turėtų patys valdytis, patys turėti įstatymų leidžiamąją galią. Kadangi didelėse valstybėse tautai sunku susirinkti vienoje vietoje, reikia, kad tauta pavestų reprezentantams padaryti tai, ko ji pati negali. Didelis reprezentantų privalumas

---

kytinių įgaliotų tam darbui išdirbtiems dvylikos lentelių įstatymams paskelbti“. Plg. Hancke, *Bodin,* 51, 52 p.

[400] *Esprit des lois,* II kn., II sk., Plg. XI kn., VI sk. „Daugelio senovės respubilkų didelis trūkumas buvo tas, kad tauta turėjo teisės daryti tokius sprendimus ir reikalauti juos vykdyti, kurių ji pati gerai neišmanė. Tauta gali įsikišti į valdymą ir tam ji yra pilnai kompetetinga, kad išrinktų reprezentantus. Nors ir nedaugelis žmonių žino kitų žmonių pajėgumą, bet vis tik kiekvienas žino ar renkamasis asmuo yra daugiau išsilavinęs kaip kiti“.

yra tas, kad jie yra prisirengę svarstyti reikalus. O tautai to trūksta, kas sudaro didelį demokratijos trūkumą“[401].

De Lolme, kuris rašė po Rousseau, ligi smulkmenų išplėtė Montesquieu tezę. Jis įrodinėjo, kad tiesioginis tautos įstatymų balsavimas, iš tikrųjų, jai jokios jėgos neduoda; jis jai nepriklauso: „Didelė masės dalis, daugiau susirūpinusi pragyvenimo klausimais, neturi nei laisvo laiko, nei reikalingo supratimo, dėl stokos išsilavinimo, rūpintis tais reikalais. Be to, šykšti prigimtis nedaugeliui tedavė pakankamo supratimo spręsti komplikuotus įstatymų leidimo klausimus. Kaip sergąs pasitiki gydytoju, bylininkas — advokatu, taip daugumas piliečių turi pasitikėti tais, kurie tam reikalui yra tinkamesni, kad geriausiai atliktų jiems rūpimus reikalus“. Tai tezei paremti, kuri ir pati yra rimta, jis duoda dar kitą, daugiau lemiančią, būtent: „Masė, jau vien dėlto, kad ji yra masė, negali daryti apgalvotų sprendimų... Tik nedaugelis pagalvoja apie tai, kas bus svarstoma susirinkime, tik nedaugelis jame pasako savo, gal greičiau tų kuriems jie pritaria, nuomonę. Kai reikia spręsti, daugumas sprendžia dėl tokių motyvų, dėl kurių netaip svarbiose aplinkybėse tektų tik raudonuoti. Vaizdas nepaprastas: vietų keitimas, triukšmas: visa tai veikia daugumos apsisprendimą. Ir štai toje atmosferoje, be gilesnio priežasčių pažinimo, susidaro visuotinoji valia, kuri yra, žinoma, neapgalvota kaip ir atskirų dalyvių. Jei šitose pat aplinkybėse, susirinkimas būtų paliktas ramybėje, kad niekas neturėtų intereso jį klaidinti, blogumas, kuris būtų gan didelis, nebūtų toks kraštutinis, nes tokio susirinkimo pareiga būtų tik balsuoti *taip* arba *ne,* t. y., pasirinkti vieną iš dviejų sprendimų, kurie turi vienodus šansus. Galima būtų tikėtis, kad iš dviejų kartų vieną priimtų gerą. Tačiau tie, kurie dalyvauja valdžioje ar naudojasi jos vaisiais nepasilieka pasyvūs... Jie šaukia ir paleidžia susirinkimą, daro pasiūlymus... Darydami vienu kartu daug pasiūlymų, kuriuos reikia priimti en bloc, jie paslepia tai, kas sudaro jų asmeninę naudą arba, kitaip išdėstydami, prijungia prie tokių dalykų, kurie gerai veikia daugumą“[402].

---

[401] *Esprit des Lois,* XI kn., VI sk.

[402] *Constitution de l'Angleterre,* II kn., V sk. Genève, 1790 m., I t., 241 p. ir t.

Pagaliau Sieyès, nors jis toli gražu ne anglų konstitucijos gerbėjas, paeiliui įrodinėja tą patį Steigiamajame Susirinkime ir III-siais metais Konvente. Jis labiau, negu kas kitas jo laikais, įrodinėjo reikalingumą reprezentacinio valdymo įstatymams leisti, iškeldamas jo gerąsias puses lyginant jį su tiesioginiu valdymu, arba, kaip tada buvo vadinama demokratiniu valdymu. 1789 m. Steigiamajame Susirinkime jis pareiškė šiuos žodžius, teisingai nušviečiančius ateitį, kuri tada taip sunku buvo numatyti: „Naujųjų laikų Europos tautos labai mažai tepanašios į senovės tautas. Mes tik ir kalbame apie prekybą, žemdirbystę, fabrikus ir t. t. Rodos, kad turtų troškimas padarė iš Europos valstybių didžiausias dirbtuves. Daugiau galvojama apie vartojimą ir gamybą, kaip apie laimę. Todėl ir visos mūsų dienų politinės sistemos paremtos darbu. Mes verčiami žiūrėti į daugumą žmonių kaip į darbo mašinas. Bet vis tik jūs negalėsite nepripažinti šitai darbo prislėgtai, neišsilavinusiai masei pilietinių ir civilinių teisių. Kadangi jiems įstatymai yra privalomi kaip ir jums, tai jie, kaip ir jūs, turi bendradarbiauti jų kūrime. Tas dalyvavimas turi būti lygus. Jis gali pasireikšti dvejopai. Piliečiai gali perduoti kam nors iš savo tarpo, kam jie pasitiki, savo teisių vykdymą, bet, žinoma, ne teises. Bendrajai naudai jie renka reprezentantus, kurie tinkamesni ir geriau pažįsta bendruosius reikalus, kad jie pareikštų savo valią. Kitas kelias, kuriuo jie galėtų pareikšti savo valią į įstatymų leidimą, tai tiesioginis bendradarbiavimas pačiame procese. Tiesioginis bendradarbiavimas charakteringas tikrajai demokratijai, netiesioginis — reprezentaciniam valdymui. Skirtumas tarpe tų sistemų yra labai didelis. Kurį iš tų dviejų metodų mums reikia pasirinkti, netenka abejoti. Pirmiausia, daugumas piliečių neturi nei pakankamo prityrimo, nei laisvo laiko rūpintis įstatymus ruošti, kurie turi vadovauti Prancūzijai. Jų nuomone, reikia išrinkti reprezentantai. Kadangi tai yra daugumos nuomonė, išsilavinę žmonės turi jai pasiduoti, nes daugumos nuomonė organizuotoje bendruomenėje yra įstatymas visiems. Jei tie išvadžiojimai tinka mažoms bendruomenėms, tai juo labiau jie tinka kai mes turime galvoje įstatymus, kurie turi valdyti 26 mil. tautą“[403]. Ne mažiau charakteringa yra jo kalba pasakyta

[403] *Archives parlementaires*, I serija, VIII t., 592 p.

Konvente svarstant III-jų metų konstituciją. „Socialinėje tvarkoje visur matome reprezentaciją. Ji yra tiek privatiniuose, tiek viešuose santykiuose. Ji yra prekybos ir pramonės motina, politikos ir liberalizmo progresas. Aš pasakysiu daugiau. Ji yra suaugusi su pačia socialinio gyvenimo esme. Prieš dvejus metus aš buvau pasiėmęs įrodyti, kad reprezentacinio valdymo sistema veda mus į didžiausią laisvę ir gerovę, kokia šiandieną yra galima. Tuometiniai tautos draugai tedavė man atspausdinti tik pirmąjį puslapį: spausdinimą sulaikė. Dėl didelio savo tamsumo jie manė, kad reprezentacinis valdymas yra nesuderinamas su demokratija, lyg pats rūmas galėtų būti nesuderintas su savo naturaliniu pamatu. Arba, prisilaikydami savų principų, jie, gal, manė, kad socialinė padėtis turi būti reguliuojama žmonių, stovinčių visą amžių stovyklose. Aš norėjau įrodyti, kad tauta tik laimėtų sutvarkydama viešąsias įstaigas reprezentacijos pagrindais, pasilikdama galią kiekvienais metais tiesiog rinkti atstovus turinčius sveiką nuovoką ir tiesioginiai pažįstamus, papildyti išeinantiems. Bet tada, kaip dar ir dabar buvo įsigyvenęs klaidingas įsitikinimas, kad tauta turi deleguoti tik tą galią, kurios ji pati negali vykdyti[404]. Su tuo tariamuoju principu buvo rišama laisvės patikrinimo klausimas. Tačiau toks klausimo sprendimas būtų tas pats, kad jūs norėtumėte įrodyti piliečiams, pav., norintiems rašyti į Bordeaux, kad jie geriau savo laisvę apsaugotų, jeigu jie patys nuneštų laiškus, nes jie tai patys gali padaryti, užuot įtikėję tą padaryti viešajai įstaigai, kurios pareiga yra tuo rūpintis. Argi šioje blogoje kalkuliacijoj yra teisingi principai?“[405].

Trumpai suglausdamas svarbiausius motyvus prieš tiesioginį valdymą, taip opiu ir svarbiu klausimu, kaip įstatymų

[404] Tenka pastebėti, kad Montesquieu, rodos, pirmasis paskelbė tą tezę, *Esprit des Lois,* II kn., II sk. „Suvereninė tauta pati turi daryti tą, ką ji gali gerai padaryti, bet ko ji pati negali gerai padaryti — reikia, kad už ją padarytų ministeriai“. Bet to dėsnio jis nelaikė absoliutine tiesa ir nemanė paneigti reprezentacinio valdymo ten, kur viešpatauja tautinis suverenitetas. Skyriuje: *„Respublikoniškas valdymas ir demokratijos dėsniai“* jis norėjo tik pažymėti, kad senovės demokratija visai nežinojo reprezentacinio valdymo įstatymų leidime. Ta prasme toliau jis sako: „Tai dar vienas pagrindinis demokratijos dėsnys, kad tik tauta kūria įstatymus“.

[405] III-jų metų thermidor'o 2 d. posėdis *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XXV t., 292 p.).

leidimas, pasakysiu, kad ši sistema kartu turi didelių trūkumų tiek esmės, tiek formos atžvilgiu. Esminis jos trūkumas tas, kad daugumas, jų nuomone, yra tinkami rinkti reprezentantus ir tuo veikti valdymą ir įstatymų leidimą, visai netinka vertinti jiems duotą įstatymą ar įstatymo projektą. Anot Sieyès, tam jiems trūksta dviejų reikalingų dalykų: reikiamo išsilavinimo projektui suprasti ir laisvo laiko jį studijuoti. Sakysime, ūkininkams ir kalnų gyventojams yra duotas balsuoti prekybos kodeksas ar jūrų įstatymas. Neišvengiamai įvyks vienas iš dviejų: arba dauguma aklai balsuos už projektą, kurio nesupranta, arba iš esmės gerą projektą atmes, gal būt, dėl kokių nors antraeilinių nuostatų, prieš kuriuos yra susidarę liaudies prietarai, kurie taip greit gimsta ir kuriuos taip sunku panaikinti.

Nemažiau trūkumų turi ji ir formos atžvilgiu. Pirmiausia, ji atima galimybę rimtai apsvarstyti įstatymą kolegijai, kuri turi jį galutinai sankcijonuoti. Toks apsvarstymas dar buvo galimas mažose senose respublikose, kada tautos susirinkimas galėjo susispausti viešoje aikštėje apie tribūną, kur pasirodydavo iš eilės žymiausi piliečiai ir oratoriai. Jis yra nebegalimas tūkstančiuose pirminių susirinkimų, į kuriuos reikia būtinai padalyti didelę tautą, kad padarytume tautos balsavimą. Veltui nurodinėjama į tai, kad naujųjų laikų bendruomenė turi kasdieninę spaudą — tūkstantį kartų galingesnę priemonę informacijoms ir diskusijoms, kaip senovės oratorių kalbos. Bet spaudos balsas visiškai nepakankamas paruošti tautą įstatymus svarstyti. Čia nėra šalių ginčo, nes jeigu šiandieną bent laiks nuo laiko kiekvienas žmogus skaito laikraštį, tai paprastai jis skaito tik vieną. Deja, patyrimas rodo, kaip paviršutiniški ir pilni jausmų ginčai liaudžiai skiriamuose laikraščiuose. Tai dar ne viskas. Ši sistema turi didelių trukumų ir kitu atžvilgiu. Tautai duodama balsuoti visas įstatymas en bloc, nes jeigu būtų norima duoti dalimis, praktikoj būtų sutinkama nenugalimų kliūčių. Prie tokių sąlygų balsavimas nėra laisvas. Čia balsuojantis pastatytas tik prieš alternatyvą: arba įstatymą, kuris piliečio nuomone principiškai yra geras atmesti dėl to, kad jam nepriimtini kai kurie jo nuostatai arba priimti ir tuos nuostatus, norint neatmesti viso įstatymo.

Liko dar teisės argumentas: pagrindinis Rousseau argumentas - įstatymas ir tautos suverenitetas yra visuotinos valios išreiškimas, o valia dėl savo prigimties yra nedeleguojama. Bet Rousseau difinicija nėra visiškai teisinga: joje slepiasi žodžių naudojimas piktam. Įstatymai ta prasme turi kilti iš tautos, kad tauta arba pati juos kūria, arba perduoda savo galią kitiems juos kurti, bet yra neteisinga manyti, kad įstatymas yra paprastas, tiesioginis, betarpiškas visuotinos valios išreiškimas, tiksliai pačios piliečių daugumos suformuluotas. Pirmiausia, įstatymas yra teisingumo ir viešojo intereso norma. Jeigu jo pagrindas yra suvereninė valdžia, niekas nedrįs pasakyti, kad suverenas iš anksto sumanytų skelbti nenaudingus ir neteisingus įstatymus. Toji valdymo sistema, kuri pripažindama tautą visokios valdžios šaltiniu, galės geriausiai garantuoti, kad tokie (nenaudingi ir neteisingi) įstatymai nebus balsuojami ne tik bona fide, bet ir dėl klaidų, bus geriausia ir teisėčiausia. Ar reprezentacinis valdymas turi daugiau privalumų kaip tiesioginis valdymas padaryti įstatymų leidimą teisingesniu, naudingesniu, racionališkesniu? Čia ir yra visas klausimas[406]. Bet tas klausimas nesukelia jokio abejojimo.

Kai kam atrodo, kad be tų esminių privalumų, kuriuos turi, naujaisiais laikais, pats tiesioginis valdymas jame yra sujungti ir reprezentacinio valdymo privalumai. Ištikrųjų (išskyrus tai, kas bus pasakyta apie liaudies iniciatyvą), tauta tiesioginiai balsuoja įstatymus tik pirmą apsvarstytus reprezentacinio susirinkimo. Ar čia balsavimas, tautos sankcija, nėra paprastas patikrinimas, paskutinė atsargumo priemonė? Bet tuo nereikėtų savęs klaidinti: po šiuo nekaltu uždangalu slepiasi didelis pavojus.

Pirmiausia, tai (tautos balsavimas) gali daug labiau, kaip dviejų rūmų institucija sukelti abstrukcijas prieš racionališkes-

---

[406] Pagal Aristotelį suvereninio įstatymo galia eina iš to, kad ji yra žmogiškoji inteligencija, laisva nuo aistrų: *Politique,* III kn., XI sk., 3 ir 4 Nr.: ἡγαρταξιὸ νομός... ἄυευ ὀρεὲως νο ϛό νόμος ὲστί Mūsų laikais, kai kurie publicistai, reiškia panašias idėjas, Burgess *Political science,* II t., 115 p.: „Štai kaip mes žiūrime į įstatymų leidimą: įstatymas yra daugiau valstybinės tiesos interpretacija, negu tautos valios pasireiškimas". Žinoma, čia kiek perdėta; nuo to laiko, kai bendroji abstraktinė socialinė taisyklė yra suvereno išleista ir paskelbta, ji yra privalomas įstatymas. Bet įstatymas netinka socialiniam savo uždaviniui, jei jis neturi teisingumo ir naudingumo sąlygų.

nius įstatymus ir paralyžuoti įstatymų leidimą. Daug labai gerų įstatymų Šveicarijoj pateiktų *referendumui* buvo atmesti. Tą numatė, nors jiems tas galvos negriaužė, ir mūsų 1793 m. konstitucijos autoriai[407]. Bet svarbiausia tai tas, kad ši sistema fatališkai mažina reikšmę, naudingumą veikimą ir kultūrinę įtaką susirinkimo atstovų. Nebūdami tikri, kad jų darbo vaisius — įstatymas — kurį jie sukūrė po ilgų debatų, nebus tautos atmestas, jie be abejojimo, stengsis sumažinti debatus ir apriboti priruošiamąjį darbą. Toji tendencija jau pastebėta ten, kur ši forma veikia, ir ateity ji gali tik sustiprėti. Taip pat tenka bijoti, kad susirinkimo dauguma norėdama pasidaryti populiariškesnė, nesiimtų žygių, kurie, jos nuomone, yra pavojingi ateičiai, bet kurie tuo metu tautos favorizuojami, tardamies, kad tautos balsavimas atleidžia juos nuo atsakingumo. *Referendumo* sistema turi du vienas kitam prieštaraujančius principus: stipresniojo visada bus viršus.

Tiesa, tiesioginis tautos įsikišimas į įstatymų leidimą gali pasireikšti ir kita forma, kuri kartais vadinama *konsultatyviniu arba konsultacijos referendumu.* Įstatymų leidėjas, neapsisprędamas dėl įvairių partijų labai ginčijamos reformos, patiekia tautai balsuoti, suprantamoj, paprastoj ir aiškioj formoj, bendrą principą. Bet kokią rimtą naudą galima matyti tokioj praktikoj, išskyrus tai, kad ji atleidžia susirinkimo daugumą nuo moralinio atsakingumo, kuris reprezentaciniame valdyme yra glaudžiai susijęs su ja? Jeigu tauta pasisakys už pasiūlymą, pasiūlymas turi tapti įstatymu. Bet kas gali būti tikras, kad forma ir pritaikymas, kuriuos duos įstatymų leidėjas, visiškai atitiks balsavusios daugumos pageidavimus, kurie gali būti iš esmės labai skirtingi? Ar toks susirinkimo išsisukinėjimas, išaiškinti klausimą partijų ginčams nutraukti, nėra pradžia naujų komplikacijų ir ginčų?

---

[407] Hérault-Séchelles pranešimas *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XVI t., 617 p.): „Mums, gal būt, pasakys: kam atsiklausti tautos dėl visų įstatymų?.. Mes atsakysime: nemanykite, kad ir aplinkybės ir formos, kurios bus nustatytos įstatymų, duos galimybės įgaliotiniams sukurti daug įstatymų. Mums reikia pagaliau suprasti, kad didelis skaičius įstatymų ardo, o ne kelia įstatymdavystę. Visada geriau palaukti ir kaip nors apseiti be vieno gero įstatymo, kaip patekti į pavojų daugelio blogų įstatymų".

Dėl vienos rūšies įstatymų, būtent konstitucinių įstatymų, tiesioginis tautos balsavimas buvo reikalaujamas dėl jiems specialių motyvų. Buvo sakoma, kad jeigu reprezentacinis valdymas yra galimas paprastiems įstatymams leisti, konstituciniams įstatymams jis visiškai negali būti pritaikytas. Sakoma (be politinių motyvų), kad konstitucija yra visų įstatymų pagrindas. Per ją tauta priima reprezentacinį valdymą, vietoj tiesioginio, per ją tauta dargi deleguoja įstatymų leidimo galią, todėl tauta pati turi ją priimti. Ta išvada, kuri atrodė taip tikra ir kurios įtaka, kaip toliau pamatysime, buvo tokia didelė, kilo iš XVIII š. publicistų svajonių. Tuo laiku, kaip jie priėmė reprezentacinį valdymą paprastiems įstatymams, daugelis jį atmetė konstituciniams įstatymams leisti vien dėl to, kad čia jie matė tikrą visuomenės sutartį, pačios valstybės kūriamąjį aktą[408]. Bet, kaip žinoma, tai klaidingas manymas. Konstitucijos tikslas ne valstybę kurti, kurios ekzistencija yra natūralus tautos formacijos faktas, bet nustatyti valstybės ir valdymo formą. Iš esmės, konstitucija yra toks pat įstatymas kaip ir kiti įstatymai. Tiktai gudrios moksliškos kombinacijos keliu konstituciniams įstatymams yra duotas ypatingas pastovumas ir galia, išskyrus juos iš paprastos įstatymams leisti tvarkos. Tai tik reiškia, kad konstituciniai įstatymai yra svarbesni ir jie daug sunkiau sukurti ir suredaguoti kaip paprasti įstatymai. Jei reprezentacinis valdymas yra geresnis paprastiems įstatymams leisti kaip tiesioginis valdymas, juo labiau jis turė-

---

[408] 1792 m. rugsėjo m. 21 d. Konvento posėdis, Couthon *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XIV t., 6 p.): „Mes esame sukviesti iš visų valstybės dalių visuomenės sutarties projektą sudaryti. Aš sakau projektą, nes manau, kad niekas neginčys, kad konstituciją turi tautą sankcionuoti". 1793 m. gegužės m. 11d. Konvento posėdy Isnard taip kalbėjo *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XIV t., 378 p.): „Mes stengiamės sukurti naują sąjungą. Bet tai ką mes padarysime, įsigalios tik tautai ratifikavus. Kiekvienas mūsų turi teisės tartis kokiomis sąlygomis jis norėtų įeiti į sąjungą, nes kiekvienas žmogus turi teisės pasiimti tokių prievolių, kokios jam patinka. Sekdami naturalę socialinių organizacijų tvarką, mes turime prieš išleidžiant konstitucinį įstatymą sudaryti visuomenės paktą. Šis paktas turi būti tarpinis tarp Teisių Deklaracijos, kuri yra jo pamatas, ir konstitucijos, kuriai jis bus barjeru ir reguliatorium", De Boissy d'Anglas pranešimas apie III-jų metų konstitucijos projektą: „Garantija, kurios visuomenė reikalauja, deleguodama vieną savo galią, yra kolektyvinės teisės, jos bendrosios valios vaisius. Ji pirma turi susiorganizuoti, kad nustatytų valdininkams sąlygas. Bet kada ji susirenka šiai pirminei organizavimo funkcijai vykdyti, tada visi jos nariai lygūs".

tų būti praktikuojamas konstituciniams įstatymams leisti[409]. Tiesa, konstitucinio įstatymo klaida yra daug rimtesnė, kaip paprasto, ypač ji sunku pataisyti ten, kur konstituciją leisti ir taisyti pavesta ne paprastam įstatymų leidėjui. Tačiau tos ypatingos sąlygos, kurios yra sudaromos, išskyrus revoliucinį periodą, šiems speciališkiems įstatymams leisti, pačios sudaro pakankamą garantiją.

Toks yra mūsų paliestas klausimas abstraktinių principų atžvilgiu. Reikia atsiklausti dar istorijos. Naujaisiais laikais mes matome tris serijas bandymų tiesioginiam valdymui praktikoj pritaikyti, kaip mes jį aukščiau apibrėžėme: Prancūzijoj, Amerikoj ar Šveicarijoj. Naudinga nors trumpai iššiūrėti juos, [prieš iššiūrint tiesioginio valdymo reiškinius pokarinėse Europos valstybių konstatucijose].

II.

Prancūzijoj kelius kartus konstituciniai įstatymai buvo duoti tautai balsuoti, bet tik vieną kartą buvo bandyta šią tvarką priaikyti paprastiems įstatymams leisi. Tiek pirmas, tiek ir antras bandymas kilo iš to paties šaltinio: Tautinio Konvento, pirmose jo valdymo fazėse. Žymi Steigiamojo Susirinkimo narių dauguma stojo už reprezentacinį valdymą. Bet tas nereiškia, kad priešingas principas nebuvo keliamas. Pav. Pétion siūlė duoti tautai balsuoti ne visus įstatymus, o tik tuos, ant kurių karalius uždės savo veto[410]. Tačiau nebuvo jokios

---

[409] Taip, pav., Šveicarijoj, kur tautos balsavimas konstitucijai ratifikuoti buvo įvestas XVIII š. šimtmečio pabaigoje iš to fakto buvo padaryta išvada, kad būtų įvestas *referndumas* atskiruose kantonuose ir paprastiems įstatymams. „Kodėl tautai pripažįstama reikalingas sugebėjimas konstitucijai sankcijonuoti, o nenorima to pripažinti lengvesniems įstatymams, kurie turi iš jos išeiti?" Curti, *Geschichte der schweizerischen Volksgezetzgebung,* 136, 143, 147 p. — Plg. cituotą Hérauld-Séchelles pranešimą *(loc. cit.,* 617 p.): „Ar neužtektų tautai duoti balsuoti tik konstitucinius įstatymus, o dėl kitų laukti jos reikalavimo? — Mes atsakysime: toks įvairių suvereno aktų skaldymas būtų tautos įžeidimas".

[410] *Archives parlementaires,* I serija, VIII t., 582 p. Jis siūlė, „kad karaliui pareiškus veto įstatymas būtų perduotas pirminiams susirinkimams, kad jie, balsuodami individualiai, pasisakytų taip ar ne". Ta prasme išsireiškė Rabaud-Saint-Etienne (1789 m. rugsėjo m. 4 d.) *Ibid.,* 571 p. ir Dupont de Nemours (1789 m. rugsėjo m. 5 d.) *Ibid.,* 573 p.

vilties, kad projektas būtų priimtas ir susirinkimas nė manyti nemanė duoti tautai balsuoti 1791 m. konstitucijos.

Tačiau Konventas jau pirmame savo posėdy 1792 m. rugsėjo 21 d. nustatė principą, kurį jo kalbėtojai, kaip aš ankščiau pažymėjau, rišo su ta idėja, kad konstitucija esanti visuomenės sutartis[411]. Konventas vienbalsiai priėmė tokią rezoliuciją: „Tautinis Konventas skelbia, kad konstitucija įsigalioja tik tautai ją priėmus[412]“. Šis principas ilgą laiką turėjo įtakos. Jis buvo pritaikytas dviem Konvento priimtoms konstitucijoms: 1793 m. birželio 24 d. konstitucijai[413] ir III-jų metų fructidor'o 5 d., konstitucijai[414], kurios kaip viena taip ir kita buvo pirminių susirinkimų daugumos ratifikuotos. VIII-jų metų frimair'o 22 d. konstitucija, sudaryta, po brumair'o 18 d. perversmo, komisijos iš abiejų tarybų, Penkių Šimtų ir Senųjų (Cinq-Cents et des Anciens)[415], buvo taip pat duota tautai balsuoti ir jos ratifikuota[416].

Taip susidariusi tradicija veikė sudarant Konsulatą visam amžiui ir Imperiją, tik ji gavo naują kryptį. Kas konsulų X m. floréal'io 20 d. buvo nuspręsta duoti tautai balsuoti, tai visiškai nebuvo formalinė konstitucija, o tik vienas klausimas (1 str.): „Ar bus Napaleonas konsulu visam amžiui?“ Pasisakius už 3.568.885 balsams, Senatas paskelbė Napaleoną konsulu visam amžiui (X m. thermidor'o 14 d.) ir išleido organinį konstitucijos Senatus — consultą X m. thermidor'o 16 d., kuris iš pagrindų pakeitė VIII-jų metų konstituciją. XII m. floréal'io 28 d. orga-

---

[411] *Réimpression de l'ancien Moniteur*, XIV t., 7 p. Danton: „Negali būti kitokios konstitucijos, kaip tik ta, kuri bus žodiniai, pavardžiui priimta pirminių susirinkimų daugumos...“ Cambon „nusilenkia šiam pagrindiniam piliečio Danton'o pareikštam principui, pripažindamas, kad prancūzų tautos reprezentantai tegali sukurti tik konstitucijos projektą“.

[412] *Ibidem*, 7 p.

[413] Komisijos pranešimas, kuriai buvo pavesta surinkti ir sugrupuoti konstitucijai priimti protokolus ir 1793 m. rugpiūčio m. 9 d. dekretas, kuris leidžia juos spausdinti ir platinti.

[414] Įstatymas skelbiąs prancūzų konstitucijos priėmimą, kuris duotas tautai balsuoti IV m. vendemero 1 d.; tos pačios dienos įstatymas skelbiąs, kad prancūzų tauta priėmė fructidor'o 5 ir 13 d. dekretus apie perrinkimą dviejų trečdalių Tautinio Konvento.

[415] VIII m. brumairo 19 d. įstatymas, 8, 11 ir 12 str.

[416] VIII m. frimair'o 23 d. įstatymas, nustatąs kuria tvarka bus duodama prancūzų tautai konstitucija balsuoti. Vidaus reikalų ministerio duotas konsulams pranešimas apie priėmimą VIII m. pluvios'o 18 d. konstitucijos.

ninis Senatus-consultas įsteigęs Imperiją įvedė naujus konstitucinius nuostatus iš 141 straipsnio ir paskutiniame strapsny paskelbė, kad bus atsiklausta tautos. Bet ir šiuo kartu tautai buvo duota balsuoti ne visa konstitucija, bet vienas svarbiausias ir daugiausiai pastebimas punktas: „Ar nori tauta, kad Napaleono Bonopartės tiesioginiai, naturalūs, teisėti ir įsūnytieji įpėdiniai, o taip pat Juozo Bonopartės ir Liūdo Bonopartės tiesioginiai, naturalūs, teisėti įpėdiniai paveldėtų imperatorišką galią, einant šios dienos organiniame Senatus — consulte nustatytoms taisyklėmis?".

1814 m. korta kilo visiškai iš kito šaltinio. Nors ji sudaryta komisijos, kurios dauguma buvo iš senato ir įstatymų leidimo rūmų atstovų pergyvenusių Imperiją[417], tačiau ji yra grynas karališkos valdžios aktas, perduodąs dalį savo valdžios. Bet susidaręs paprotys nuo 1793 m. konstitucijoms leisti buvo taip giliai įleidęs šaknis, kad 1814 m. birželio m. 4 d., karaliui iškilmingai paskelbus kortą „teko bijoti, kad po to posėdžio, karaliui dalyvaujant, kas nors nepareikalautų (įstatymų leidžiamuose rūmuose) grąžinti kortą pirminiams susirinkimams priimti[418]". Kai šimto dienų epochoje buvo sudarytas Papildomasis Aktas prie Imperijos konstitucijos, sugrįžta vėl prie senos tvarkos ir 1815 m. balandžio m. 22 — 25 d. dekretu buvo nustatyta pateikti jis tautai priimti. Visuotino balsavimo rezultatų patikrinimas turėjo įvykti ant Champ de Mai sekančių metų gegužės mėn. 26 d.

Po 1830 m. liepos mėnesio revoliucijos, 1814 m. korta buvo peržiūrėta paprasta reprezentacinio valdymo tvarka. Toji kortos revizija buvo padaryta betarpiškai tų pačių ankščiau išrinktų Atstovų Rūmų ir Perų Rūmų. Niekas tada prieš tai neprotestavo, išskyrus kelius žmones, ištikimus žuvusiai dinastijai, kaip pav. Chateaubriand, kuris 1831 m. kvietė prie Revoliucijos ir Imperijos laikų tradicijų ginčydamas 1830 m. rugpiūčio m. 7 d. aktus, kadangi jie nebuvo tautos ratifikuoti. Kada 1848 m. specialiai išrinktas Steigiamasis Susirinkimas konstitucijai paruošti pabaigė žymų savo darbą jis nė galvoti negalvojo

---

[417] Duvergier du Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, II t., 152 p.

[418] Duvergier du Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, II t., 179 p.

duoti jos tautai ratifikuoti. Vis dėlto toks reikalavimas buvo du kartu iškeltas: pirmą kartą dėl 8 str. įžangos, kada buvo atmestas ir pats svarstytinumo klausimas ir antrą kartą de Puységur'o, priėmus visus straipsnius (atmestas 733 balsais prieš 42[419]).

Po 1851 m. gruodžio m. 2 d. perversmo, tiesioginis valdymas konstituciniuose klausimuose išnaujo pasirodė, tik naujoj formoj ir nauju plebiscito vardu. Iš esmės tai buvo ta pati procedūra, įvesta Bonopartės X-tais metais. Respublikos Prezidentas Liūdas Napaleonas prašė tautos duoti jam galią sukurti naują konstituciją, nurodytais jo atsišaukime pagrindais[420]. Buvo gautas teigiamas atsakymas didelės balsų daugumos (7.500.000) ir Napaleon'as 1852 m. sausio m. 14 d. paskelbė naują konstituciją, neduodamas jos tautai ratifikuoti. Šioje konstitucijoj, tarp kitko, yra nuostatas (31 str.), kad ateity Senatas gali siūlyti konstitucijos pakeitimus ir jei vykdomoji valdžia su tuo sutiks, išleidžiami atitinkami Senatus — consultai. Tačiau „pakeitimai pagrindinių konstitucijos nuostatų išdėstyti gruodžio m. 2 d. atsišaukime ir priimti prancūzų tautos" (32 str.) turi būti pateikti tautai balsuoti. Kai pagal šiuos nuostatus 1852 m. lapkričio m. 7 d. Senatus — consultu vėl buvo įsteigta imperatoriškoji galia, jis pasiūlė plebiscito projektą, kuris buvo priimtas lapkričio m. 21 ir 22 d. ir kuris visiškai priminė XII-jų metų precedentą[421]. Tuo pačiu laiku viename 1852 m. sausio m. 14 d. Senatus — consulte yra padarytas aiškinimas ir pakeitimas 1852 m. sausio m. 14 d. konstitucijos. Būsimi ir labai gilūs konstitucijos pakeitimai, kurie išsiliko ligi 1870 m., kaip anksčiau matėme, buvo padaryti arba paprastais Senatus - concultais ar dekretais, be jokio tautos atsiklausimo. Bet antrosios Imperijos paskutinė konstitucija, tilpusi 1870 m. balandžio m.

---

[419] *Moniteur*, 1848 m. lapkričio m. 25 d., 2956 p.

[420] 1851 m. gruodžio m. 2 d. dekretas: „1 str. Prancūzų tauta iškilmingai šaukiama šio mėnesio 14 d., į komicijas, kad priimtų arba atmestų sekantį plebiscitą: Prancūzų tauta nori palikti valdžią Liūdui-Napaleonui Bonopartei ir deleguoja jam reikalingą galią konstitucijai sukurti gruodžio m. 2 d. atsišaukimo pagrindais".

[421] „Prancūzų tauta nori atstatyti imperatorišką galią Liūdo - Napaleono Bonopartės asmeny su paveldėjimu tiesioginių, teisėtų ar įsūnytų įpėdinių ir suteikia jam teisę nustatyti sosto paveldėjimo tvarką Bonopartės šeimynoje, kaip tas nustatyta 1852 m. lapkričio m. 9 d. Senatus-consulte".

20 d. Senatus-consulte, buvo visa pateikta tautai balsuoti, kur be to, buvo prašoma užgirti „liberalines konstitucijos reformas padarytas nuo 1860 m., padedant aukštiesiems valstybės organams". Pasiūlymas buvo priimtas ir jis 1870 m. gegužės mėnesio 21 d. tapo konstitucija.

Tautinis Susirinkimas, kada jis 1875 m. priėmė mūsų dabar veikiančius konstitucinius įstatymus, visai negalvojo duoti jų tautai ratifikuoti, nes jis save laikė suvereniteto vykdytoju. Bet vis dėlto pasiūlymas duoti juos tautai ratifikuoti buvo Naquet padarytas, kuriame jis priminė Revoliucijos epokos tradicijas ir precedentus[422].

Jeigu dabar pabandytume įvertinti šį būdą konstitucijoms leisti pagal buvusius mūsų šaly faktus, turėtume pastebėti, kad tas pats būdas neturėjo reikalingo veiklumo, kad suteiktų konstitucijoms jėgą ir pastovumą. Iš tiesų, konstitucijos, kurioms jis buvo pritaikytas susilaukė panašaus likimo: viena 1793 m. visai nepradėjo veikti, antroji (Papildomasis Aktas prie Imperijos konstitucijos) susilaukė beveik panašaus likimo ir pagaliau trečioji 1870 m. — veikė tik tris mėnesius.

Ar buvo pritaikytas tiesioginis valdymas Prancūzijoj balsuojant paprastus įstatymus? Ne, nebuvo. Bet buvo gan įdomus bandymas. Tautinis Konventas, kurio dauguma narių buvo išauklėti Rousseau doktrinų įtakoje, buvo iš anksto nusistatęs, kaip galima daugiau tiesioginiai vykdyti tautos suverenitetą. Vis dėlto pirmas jo konstitucijos komitetas pripažino, kad tiesioginis valdymas netinka įstatymams leisti. Tas pilnai buvo išdėstyta žymiame Condorcet pranešime. Jis taip pat visiškai atmetė tautos sankciją įstatymams, kaip ir imperatyvinį mandatą varžantį susirinkimo narius: „Respublikos didu-

---

[422] 1875 m. sausio m. 28 d. posėdis (*Archives de l'Assemblée nationale*, XXXVI t., 338 p.): „Aš manau, kad konstitucija turi būti pateikta visuotino balsavimo keliu tautai ratifikuoti. Tai tvirtindamas aš tiktai grįžtu prie didžiųjų mūsų susirinkimų tradicijų, nes 1793 m. ir III-jų metų konstitucijos buvo pateiktos tiesioginiai tautai ratifikuoti. Tas, kad plebiscitas, tiesioginė į tautą kreipimosi teisė, Imperijos metu buvo piktam naudojamas, negali būti pakankankamu pagrindu, kad mes atsisakytume nuo jo vartojimo. Be to, tarp Imperijos metu vartotų plebiscitų, kur klausimas buvo statomas *a priori* siūlant pasirinkti arba duotą sprendimą, arba nieko ir tarp kreipimosi į tautą ratifikuoti arba atmesti įstatymą, priimtą tautinio susirinkimo po rimtų ir nuodugnių ginčų, yra didelis skirtumas".

mas leidžia mums siūlyti tik reprezentacinę konstituciją, nes toki konstitucija, kur atstovai sudarytų visuotiną nuomonę pagal reikalavimus išreikštus jų mandatuose, būtų daugiau neįmanoma kaip ta, kur atstovai vykdytų tik paprastų redaktorių funkciją, negalėdami nė laikinai valdžia naudotis, o būtų įpareigoti kiekvieną įstatymą duoti tautai priimti[423]". Bet tuo pačiu laiku, kad realioji tautos valia galų gale viršytų, jis siūlė gudrų, nors, matyti, labai komplikuotą, mechanizmą, kuris jau tada savy turėjo dvi demokratines institucijas vartojamas mūsų dienose Šveicarijos kantonuose: liaudies iniciatyvą ir veto. Kad geriau suprastume pačią sistemą, paduodame paties pranešėjo žodžius:

„Kiekvienas pilietis gali pasiūlyti pirminiam susirinkimui, kad įstatymas būtų pareikalautas iš naujo svarstyti, išreikšti pageidavimą, kad naujas įstatymas pašalintų pastebėtus trūkumus. Tik reikia, kad penkiosdešimt piliečių su juo sutiktų, ne todėl, kad pasiūlymas yra teisingas, bet kad jis svarstytinas pirminiame susirinkime. Pirminis susirinkimas turi teisės sušaukti, jo priimtam pasiūlymui nagrinėti, visus kitus susirinkimus tam tikro teritorinio rajono. Jeigu čia dauguma pasisakys už pasiūlymą, tada bus sušaukti susirinkimai to platesnio vieneto, į kurį šis rajonas įeina. Ir jeigu ir čia už sumanymą pasisakys dauguma, tai tautos atstovų susirinkimas turi spręsti, ne patį pasiūlymą, o tik tai ar klausimas yra svarstytinas. Jeigu tautos atstovų susirinkimas pasisakytų neigiamai, tada šaukiami visi pirminiai susirinkimai klausimui spręsti, ar turėjo būti atsižiūrima to pasiūlymo. Jei pirminių susirinkimų dauguma pasisako už tautos atstovų susirinkimo nuomonę, pasiūlymas atmetamas; jeigu pasisako priešingai, tas reiškia, kad tautos atstovų susirinkimas nustojo tautos pasitikėjimo ir turi būti perrinktas. Naujas įstatymas, pirminių susirinkimų reikalavimo vaisius, gali būti taip pat pareikalautas peržiūrėti, kad nei tautos atstovų, nei piliečių valia negalėtų pasiliuosuoti nuo visuotinos valios viešpatavimo"[424].

---

[423] 1793 m. vasario m. 23 d. posėdis. *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XV t., 457 p.).

[424] 1793 m. vasario m. 23 d. posėdis. *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XV t., 460). Straipsnius, kurie sudaro šią sistemą, žiūrėkite žiron-

Konstituciniams įstatymams, kurie visada turėjo būti tautos ratifikuoti, Condorcet projektas nustatė tik liaudies iniciatyvą: „Tų pačių taisyklių reikia laikytis sprendžiant klausimą, ar reikia sušaukti Konventas, kuris pateiktų tautai naują konstituciją, kuri tegali būti senoji pataisyta, tik vis dėlto reikia, kad Konventas, kuris šiuo atsitikimu neabejotinai vadovausis tautos dvasia, turėtų galią pats nustatyti naują planą. Būtų absurdas, kad jis negalėtų pataisyti ar pakeisti kai kurių straipsnių, kadangi jų pakeitimo būdas galėtų iššaukti ir pakeitimą daugelio kitų straipsnių. Padarius kokį nors pakeitimą darbe, kuris sudaro darnią ir užbaigtą sistemą, reikia jis visas peržiūrėti, kad suderintume visas jo dalis su naujai įvestais į sistemą elementais“[425].

Be abejonės, visi šie būdai yra labai nepraktiški ir yra abstraktinio galvojimo padariniai. Toki nuolatinė ir quasi automatinė mobilizacija grupių pirminiuose susirinkimuose ir aštrūs konfliktai, tos mobilizacijos vaisius, galį ilgai tęstis tarp įstatymų leidžiamojo susirinkimo ir pirminių susirinkimų, yra tik suirutės ir painiavos elementai. Mes toliau pamatysime, kaip daug paprasčiau Šveicarijos demokratija įgyvendino tas pačias idėjas. Konventas rimtai nesvarstė Condorcet plano, o jo pridėtas konstitucijos projektas žuvo kartu su žirondistais. Tačiau didelė jo dalis perėjo į 1793 m. konstituciją. Ši konstitucija, rodos, nustatė kitą principą, tiesioginio tautos įstatymų leidimo principą, kurį Condorcet buvo atmetęs. Ji paskelbė principą, kad visi įstatymų leidžiamosios kolegijos priimti įstatymai turi būti pateikti tautai balsuoti. Bet, iš tikrųjų, tas principas nebuvo bojamas apibrėžiant jį dviem būdais, kurių vienas ir antras buvo inspiruoti Condorcet projekto.

1° Visi įstatymai turi būti pateikti tautai ratifikuoti. Bet,

---

distų konstitucijos projekte VIII tit. *Apie tautinės reprezentacijos aktų cenzūrą ir peticijų teisę* pas Duguit ir Monnier, *Les Constitutions de la France,* II leid., 54 p.

[425] 1793 m. vasario m. 23 d. posėdis *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XV t., 460 p.). Šitoji liaudies iniciatyvos teisė konstitucijos revizijos klausimui iškelti, buvo įvesta į 1793 m. konstituciją 115 str. „Jeigu pusės plius vieno departamento, kiekviename dešimtoji dalis, taisyklingai sušauktų, pirminių susirinkimų pareikalautų visos konstitucijos ar kai kurių straipsnių revizijos, tai įstatymų leidžiamoji kolegija turi sušaukti visus respublikos pirminius susirinkimus klausimui išspręsti ar reikia šaukti Tautinį Konventą“.

iš tikrųjų, pirminiai susirinkimai šaukiami balsuoti tik tada, kada jie iškelia analogišką reikalavimą, kurį mes aukščiau aprašėmė. Įstatymų leidžiamosios kolegijos *įstatymo projektas* (58 str.) „spausdinamas ir siunčiamas Respublikos komunoms pažymėjus: *siūlomas įstatymas.* — 59 str. Jeigu per keturiosdešimt dienų pasiuntus siūlomąjį įstatymą, daugumoj (pusė+1) departamentų dešimtoji dalis, kiekviename iš jų, reguliariai sušauktų pirminių susirinkimų, neužprotestuos, projektas skaitysis priimtas ir taps įstatymu[426] — 60 str. Jei toks protestas bus pateiktas, įstatymų leidžiamoji kolegija šaukia pirminius susirinkimus".

2^0 Ne visi įstatymų leidžiamosios kolegijos aktai ir sprendimai duodami pirminiams susirinkimams aktyviai ar pasyviai ratifikuoti. Ratifikuoti duodami tik *įstatymai,* tikra to žodžio prasme, o ne *dekretai,* kuriems leisti įstatymų leidžiamoji kolegija turi visiškos galios ir reprezentacinį pobūdį[427]. Tas skirtumas yra ir Condorcet pranešime, kuris savo sistemon įvedė protestą arba liaudies *veto* ir siūlė juos apibrėžti *racionaliu* kriteriumi[428]. Tas buvo padaryta išvardijant atskirus atsitiki-

---

[426] Šioje pasyvioje tautos ratifikacijoje galima matyti įgyvendinimą vienos Rousseau idėjos, *Contrat social,* II kn., I sk. *in fine.* „Galima sakyti, kad vadų įsakymai gali būti skaitomi kaip visuotinos valios aktai ligi suverenas, galįs laisvai užprotestuoti, to nepadarys. Tokiame atsitikime visuotinoji tyla gali būti laikoma tautos sutikimu".

[427] 53 str. „Įstatymų leidžiamoji kolegija, *siūlo* įstatymus ir *leidžia* dekretus". Hérault-Séchelles pranešimas *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XVI t., 617 p.): „Mes manome, kad esame nustatę, tautinės reprezentacijos atžvilgiu, didelę teisybę, žinoma, be abejo, ir anksčiau, bet, kuri nuo šio laiko, tur būt, nepasiliks be vaisių, būtent: Prancūzų konstitucija negali būti vadinama grynai reprezentacinė, kadangi ji yra taip pat *demokratiška,* kaip ir *reprezentacinė.* Iš tikrųjų, įstatymas tai ne dekretas, kas lengva įrodyti. Pasirodo, kad atstovai turi dvejopą pobūdį. Leisdami įstatymus, kurie turi būti tautos sankcionuoti, jie bus tik įgaliotiniai, o ne reprezentantai, kaip leisdami dekretus. Iš čia seka, kad prancūzų valdymas yra reprezentacinis tik tose srityse, kur pati tauta veikti negali".

[428] *Réimpression de l'ancien Moniteur,* XV t., 461 p. „Vartojant *veto* reikia skirti įstatymų leidžiamosios kolegijos aktus, kurie yra tikri įstatymai, nuo bendro pobūdžio administracinių aktų. Įstatymų savybė yra ta, kad kol jie nepanaikinti turi būti vykdomi. Jie iš savo esmės veikia ir jų nereikia atnaujinti atskirose epokose tol, kol įstatymų leidžiamoji galia jų nepanaikins. Priešingai, administracijos aktai turi tik laikiną galią ir apibrėžtą terminą. Nustatyti mokesčių pobūdį, pamatuoti kokiu pagrindu jie bus išdėstyti ar suskirstyti, apibrėžti jų rinkimo būdą — tai tikrų įstatymų sritis. Bet paskelbti šių mokesčių dydį, pritaikyti tarifo principus, kad gautume pajamas — yra bendrieji administracijos aktai. Tokiems aktams protestas būtų žalingas, kadangi jis būtų pavėluotas, arba pavojingas, nes jis sustabdytų būtinų aktų vykdymą".

mus 1793 m. konstitucijoj 54 ir 55 str. Skirstyta gan sauvališkai. Skiriant į vieną ar kitą kategoriją turėta galvoj, greičiau, didesnis ar mažesnis akto svarbumas, o ne jo savybės ir esmė[429]. Toks arbitrališkas suskirstymas buvo padarytas mūsų dienose Šveicarijos įtatymų leidėjo[430].

1793 m. konstitucja niekada neveikė ir todėl jos nustatytas liaudies įstatymų leidimas nebuvo išmėgintas praktikoje. Aš tariaus turėjęs pareigą apsistoti ties ta institucija ne tik todėl, kad ji sudaro vieną iš siekimų, svajonių mūsų dienų demokratijos, bet taip pat ir todėl, kad panašios institucijos kyla Šveicarijoj iš tų pačių idėjų, kaip toliau pamatysime.

Kita tiesioginio tautos atsiklausimo sistema visuotino balsavimo keliu irgi buvo įrašyta į dvi mūsų konstitucijas, bet nebuvo praktikuojama. 1852 m. ir 1870 m. konstitucijos paskelbė, dvejuose panašiuose nuostatuose, Respublikos Prezidento, vėliau Imperatoriaus atsakingumą prieš Prancūzų tautą išvesdamos, kad jam duodama teisė apeliuoti tautai, kada jam tas atrodys reikalinga[431]. Ši teisė nebuvo apibrėžta nei formomis, nei sankcijomis ir Napoleonas dėl kokių nors žygių ar dėl konflikto su tautos atstovų susirinkimu galėjo kreiptis į tautą konsultatyvinio referendumo keliu[432].

III.

Antrą seriją tautos balsavimo pritaikymų dėl konstitucinių arba paprastų įstatymų, randame Amerikos Jungtinėse

---

[429] Taip, pav., tarpe aktų, kurie yra tikri įstatymai, 54 str., randame „Respublikos paprastų pajamų ir išlaidų bendroji administracija; bendrasis mokesčių pobūdis, *dydis* ir *rinkimas;* karo paskelbimas".

[430] Apie Šveicarijos Sąjungos įstatymų leidimą žiūr. 1874 m. birželio m. 17 d. įstatymą *(Annuaire de législation étrangère,* 1875 m., 478 p. ir t.). „1 str. Sąjungos įstatymai pateikiami tautai ratifikuoti, jeigu to reikalauja 30.000 piliečių arba 8 kantonai. Toji pat tvarka taikoma visuotino pobūdžio sąjungos nutarimams neturintiems skubotumo pobūdžio (89 str. konstitucijos). 2 str. Sprendimas nustatąs, kad sąjungos susirinkimo nutarimas neturi visuotino pobūdžio ir yra skubotas, daromas sąjungos susirinkimo ir pridedamas prie paties nutarimo".

[431] 1852 m. konstitucija, 6 str.; 1870 m. konstitucija, 13 str.

[432] II-sios Imperijos metu buvo vartojamos ir kitokios plebiscito rūšys, bet jau kitokiems tikslams. Čia turima galvoje tautos balsavimai, kurie įvyko prijungus Savoją ir Jūros Alpes prie Prancūzijos ir perleidus Veneciją Italijai. Apie tai dar kalbėsime svarstydami 1875 m. liepos m. 16 d. konstitucijos 8 str.

Valstybėse[433]. Pirmiausia, keletą tokių pavyzdžių galima rasti anglų kolonijose Šiaurės Amerikoj prieš nepriklausomybės paskelbimą. Iš tikrųjų, puritonų kūriamos kolonijos, sudarydamos Naująją Angliją, galėjo, laisvės kortų dėka, sukurti tikrąją demokratiją. Čia visi piliečiai, priimti laisvų kolonistų (*freemen*) skaičiun, turėjo politinę teisę balsuoti ne tik renkant valdininkus, bet ir leidžiant įstatymus visuotinuose susirinkimuose. Bet toki pirminė teisinė padėtis neilgai tęsėsi. Greitu laiku piliečiai rinko tik atstovus, kuriems pavedė galią, jų vieton, įstatymus leisti. Be abejonės, pagrindinė priežastis tokio pasikeitimo buvo ta, kad laikui bėgant laisvųjų žmonių (*freemen*) skaičius augo ir nebegalima buvo visiems susirinkti į vieną susirinkimą. O taip pat, ta prasme, veikė piliečius reprezentacinio valdymo patogumai. Iš tikrųjų, įvedus reprezentacinę sistemą įstatymams leisti, kolonistai ir toliau rinko aukštuosius valdininkus, leidžiant rinkikams siųsti savo balsus raštu visuotinam susirinkimui. Kai kuriose kolonijose, atstovų susirinkimas iš pradžių neturėjo teisės leisti privalomų įstatymų, bet priimtus įstatymus turėjo pateikti, nustatytu terminu, rinkikams peržiūrėti arba, kitais atsitikimais, balsavimas turėjo įvykti, jeigu būtų pateiktas reikalavimas nustatytomis sąlygomis[434]. Bet pagaliau ir tas aprėžimas išnyko ir reprezentacinis valdymas viešpatavo vienas Amerikos kolonijų nepriklausomybės paskelbimo metu. Iš 13 valstybių iš pradžių sudariusių uniją vos tik dvejų konstitucijos buvo duotos tautai balsuoti, būtent, Massachusetts (1778 — 1780) ir New-Hampshire (1779 — 1784)[435]. Tačiau tuo pavyzdžiu tada nese-

---

[433] [Kai kurie amerikonų autoriai aiškina tiesioginį įstatymų leidimą Amerikos Jungtinėse Valstybėse tuo, kad tauta netekusi karališkos *veto* protekcijos, jautė reikalą ieškoti *referendume* apsaugos, kad rinktasis susirinkimas piktam nenaudotų savo teisių. S. R. Honey, *Referendum among the English*, 4 p.].

[434] Cortland F. Bishop, *History of election in American Colonies*, 1893 m., 5, 10 p. ir t.

[435] Apie tai žiūr.: Ellis P. Oberholtzer, *Law making by popular vote or the American Referendum (Publications of the American Academy of political and social science)*, 40 Nr. Naujas darbas to paties autoriaus: *The referendum in America*, II leid., New-York, 1900 m. [ir keturi skyriai, kuriuos autorius prijungė prie šio darbo XII—533 p. pavadindamas: *The referendum, initiative and Recall in America*, New-York, 1909 m.]. Bushnell Hart, *Actual government*, 78—81 p. [C.-S. Lobingier, *Peoples Law*, 1909 m.; Samuel Robertson Honey, *The referendum among the English, a manual of „Submissions to the People" in the American states*, 1912

kė. Bet vis dėlto Mississipi ir Missouri valstybės, priėmus jas į Sąjungą, turėjo tiesioginiai tautos sankcijonuotas konstitucijas (1817—1820). 1821 m. New-York'o valstybė, norėdama revizuoti savo konstituciją, ėjo tuo pačiu keliu ir tuo davė impulsą naujam judėjimui, kuris pamažu plėtėsi. Pasidarė visų pripažintas principas, kad tauta pati betarpiškai turi pasisakyti sprendžiant valdymo formos klausimą. Naujos valstybės prisitaikė prie to principo įeidamos į Sąjungą, senosios - reformuodamos savo konstitucijas. Vos tik galima paminėti kelias valstybes, kaip Deleware, kur jis netaikomas revizuojant konstituciją. Tas judėjimas yra tuo įdomesnis, nes atrodo, kad jis nėra iššauktas didelės politinės propagandos, o naturaliai ir ramiai besivystąs iš anksto gerai paruoštoje dirvoje.

Šiandieną, įvairiuose Amerikos Unijos štatuose, liaudies balsavimas pasireiškia trim įvairiais būdais:

1. Dėl konstitucijos revizijos steigiamojo susirinkimo arba Konvento paruošto projekto. Kada toki revizija turi būti padaryta, arba kitaip sakant, revizijos iniciatyvos teisė palikta štato įstatymų leidžiamam susirinkimui. Bet jis neturi teisės galutinai priimti konstituciją. Jo sprendimas pateikiamas piliečiams balsuoti, kurie pasisako ar reikia šaukti Konventas ar ne *(Convention* arba *no Convention).*

2. Tautos Konventui padarius reviziją, nauja jo priimta konstitucija duodama piliečiams balsuoti, kurie balsuoja: *for the Constitution,* arba *against the Constitution* (už konstituciją arba prieš konstituciją).

3. Ir pagaliau dėl dalinės konstitucijos revizijos to ar kito konstitucijos str., tai ką amerikonai vadina *amendement* (pataisa). Procedūra tokia. Teisė siūlyti ir redaguoti pataisas pri-

---

m. Šioje knygoje yra bibliografija ir labai įdomi statistika: joj nurodoma, kad nėra metų, kad kurioje nors konfederacijos vietoje neįvyktų tautos atsiklausimo; jis mini, kad per 130 metų, 38 valstybėse, įvyko 852 „submissions to the people". Žiūr. Georges Kennan, *The direct rule of the people, North American Review,* 1913 m. rugpiūčio m. 1912 m. rugsėjo m. XLIII t. *Annals of the American Academy of political and social science,* yra visas pašvestas ištisai serijai studijų apie *referendumą* štatuose; Boyle, *The initiative and referendum, its folly, fallacies and failures,* Columbus, Ohio, 1912 m. *The initiative, Referendum and Recall* (eilė straipsnių). New-York, Appleton, 1912 m.; *Select List of Reference on the Initiative, Referendum and Recall,* Washington, government printing office, 1912, m.; Butler, *Why should we change our form of government,* 1912 m. ir t.].

klauso pačiam įstatymų leidėjui: tai daug paprastesnė ir praktiškesnė procedūra kaip Konvento šaukimas, kuris pirmiausia, 1818 m. buvo įvestas į Connecticut, o vėliau ir į kitas konstitucijas, kurios, be to, nustatė eilę priemonių, kad toji galia nebūtų piktam naudojama. Kaip bendra taisyklė, konstitucijos pataisoms priimti, reikalauja kvalifikuotos, o ne paprastos daugumos. Seniau konstitucijose buvo reikalavimas, kad pataisos būtų priimtos dviejų iš eilės einančių įstatymų leidžiamųjų susirinkimų. Naujose konstitucijose pataisoms priimti, paprastai, užtenka, kad vieną sykį įstatymų leidėjas jas priimtų. Bet visada (išskyrus Deleware štatą) pataisos turi būti tiesioginiai tautos ratifikuotos.

Atskiruose Sąjungos štatuose konstitucinis *referendumas* turi didelės reikšmės. Ištikrųjų, jų konstitucijos turi gan savotišką pobūdį. Jos apima ne tik taisykles, kurios savaime sudaro konstitucinę teisę, bet taip pat ir eilę kitų nuostatų, kurie įeina į civilinę, baudžiamąją ar administracinę teisę[436]. Tuo būdu konstitucijos griežtai nustato ribas, kuriose gali veikti paprastas įstatymų leidėjas ir sudaro tikrą kodeksą esminių principų visam įstatymų leidimui, kuriuos galima pakeisti tik aukščiau nurodytu būdu. Mes nekartą turėsime progos, įvairiose vietose ir dėl įvairių priežasčių, konstatuoti tendenciją iš esmės paprastus įstatymus padaryti konstituciniais įstatymais. Tas kyla dėl nepasitikėjimo įstatymų leidėju ir noro duoti tautai balsuoti kaip galima daugiau dalykų[437]. Tačiau liaudies balsavimas stengiasi pasireikšti ir paprastame įstatymų leidime, t. y. šalia konstitucinio *referendumo,* mes randame įstatymams leisti *refrendumą.*

Jis atsirado kai kuriuose štatuose išimties keliu dėl tam tikrų įstatymų, įtakoje tam tikrų idėjų, kilusių pačioje Ameri-

---

[436] Žiūrėkite Kalifornijos konstituciją, paimtą kaip pavyzdį pas Bryce, *American Commonwealth,* I t., 708 p.; prancūzų vert., II t., 352 p. Plg. E. Moffet, *The referendum in California, Political science quarterly,* 1898 m., 1 p. ir t.

[437] Aukščiau cituotame straipsny Moffet konstatuoja, kad per paskutinę Kalifornijos įstatymų leidžiamąją sesiją buvo pasiūlytos 99 konstitucinės pataisos. Vertindamas šios sitemos vaisius jis sako (1 p.): „Iš esmės čia nebėra konstitucijos, senąja to žodžio prasme, bet dvi kategorijos įstatymų: vieni svarbesni — tautos priimami, kiti ne taip svarbūs — įstatymų leidėjo priimami ir leidžiami".

koje[438]. Be to, paskutiniais metais galima pastebėti taip pat Šveicarijos institucijų įtaką, apie ką kalbėsime toliau.

Kai kuriems svarbiems ir nepainiems įstatymų leidimo klausimas spręsti, kaip pav. parinkti miestą sostinei, universitetui ar kitai kuriai svarbiai visuomeninei įstaigai buveinę, dažnai naudojamasi *liaudies referendumu*[439].

Be šių atsitikimų, mes randame eilėje konstitucijų įvestą dėsnį, kad tam tikra įstatymų kategorija turi būtinai būti pateikta *referendumui.* Taisyklė, kuri pirmą kartą buvo įvesta 1842 m. Rhode-Island konstitucijoj ir kuri nuo to laiko plačiai išsiplėtojo, nustato, kad kiekvienas įstatymas leidžiąs paskolą virš nustatytos sumos turi būti tautos ratifikuotas. (Sužinoti ar suma yra pasiekta sudedamos pirmiau leistos paskolos). Taip pat kai kuriose konstitucijose nustatyta, kad turi būti duodama tautai balsuoti įstatymai suteikią valstybės kredito kompanijoms ir bendrovėms, o taip pat viešosioms įstaigoms kurti[440]. Kai kurių valstybių konstitucijos (Colorado[441], Montana, Idaho, Utah) nustato procentinį santykį turto mokesčiams, kurį gali uždėti įstatymų leidėjas. Jeigu nustatytos normos viršija tą mokestį, tai toks įstatymas turi būti pateiktas visai tautai arba mokantiems mokesčius *(ratapayers)* spręsti[442]. Kai kuriose konstitucijose nustatyta, kad įstatymas steigiąs emisijos banką turi būti pateiktas tautos *referendumui.* Keliose valstybėse, įstatymai praplečią rinkimų teisę (kada tas daroma ne konstitucijos revizijos tvarka) patiekiami tautai, arba tiems kurie turi *rinkimų teisę,* spręsti[443]. 1898 m. South Dakota konstitucijoj įvesta *liaudeis iniciatyvos* teisė, apie kurią vėliau kalbėsime. Ta tvarka iškeltam pasiūlymui ir pateiktam *referendumui,* gubernatoriaus *veto* teisė neveikia. Ji taip pat leidžia fakultatyvinį *referendumą* ir visiems *kitiems* įstatymams. Čia gubernatoriaus *veto* yra galimas. Bet jeigu gubernatorius

---

[438] [Honey knyga mums rodo, kad *referendumo* tėvynė (the home) yra ne Šveicarija, o Naujoji Anglija". Strachey įvadas į Honey knygą, XXI p.].

[439] Oberholtzer, *The referendum,* 176 p.

[440] *Ibidem,* 182—189 p.

[441] Kolorado valstybės konstitucijoj tas nuostatas vėliau buvo panaikintas.

[442] Oberholtzer, *The referendum,* 187, 190 p.

[443] *Ibidem,* 193 p.

savo *veto* nepasinaudojo, tai *referendumas* yra galimas pareikalavus dvidešimtai daliai rinkikų[444]. [Oklahoma konstitucija (Konvento priimta 1907 m. liepos m. 10 d., tautos ratifikuota rugsėjo m. 17 d.) leidžia plačiausiose ribose ne tik *referendumą,* bet ir liaudies iniciatyvą[445]].

Šalia šių atsitikimų, kur konstitucija įsako arba leidžia daryti *referendumą,* dažnai patys valstybės įstatymų leidėjai, savo iniciatyva, daro *referendumą,* kada kurio nors įstatymo principai labai diskutuojami ir kovoje beveik lygiai palaikomi viešosios opinijos. Ar tas žygis yra konstitucinis? Reikia abejoti dėl ypatingai pripažinto Amerikos Jungtinėse valstybėse principo, pagal kurį joki konstitucijos įsteigtoji galia negali būti deleguota jos nustatytai funkcijai vykdyti[446]. Tačiau tas praktikuojama dvejopa forma, kurios nevienodai vertinamos Jungtinių Valstybių teismų.

Tas vykdoma *referendumo,* tikra to žodžio prasme, arba *ratifikacijos referendumo* formoj, t. y. kada įstatymo leidėjo priimtas įstatymas duodamas tautai balsuoti. Tam pradžią davė 1851 m. Maine įstatymas *(Maine's law)* draudžiąs laisvai prekiauti svaiginamais gėralais, kurį pasekė ir daugelis kitų štatų įstatymų leidėjų. Reikia pažymėti, kad dažnai tai nėra gryna ratifikacija ar panaikinimas kalbamojo įstatymo. Paprastai kreipiamas į tautą, kad sulaikytų nepageidaujamojo įstatymo vykdymą arba iššauktų jo pakeitimą[447]. Įvairių štatų aukščiausieji teismai, daugely savo sprendimų aiškiai pasisakė prieš tokios rūšies *referendumo* teisėtumą. Juose buvo nurodoma, kad pats delegavimas yra nekonstitucinis[448]: „Aukščiausias teismas, sako Iowa Aukščiausias Teismas viename savo sprendime, tada lygiai taip pat galėtų pateikti tautos ar to teismo apygardos gyventojų referendumui teismo bylą spręsti,

---

[444] *Ibidem,* 174 p. ir t.

[445] [51 str. „Įstatymų leidžiamąją funkciją vykdo Senatas ir Atstovų Rūmai, bet tauta pasilieka sau galią siūlyti įstatymus ir pataisas konstitucijai, o taip pat, nepriklausomai nuo įstatymų leidėjo, tvirtinti arba atmesti iškeltas konstitucijos pataisas ir visus įstatymų leidėjo aktus". Bryce, II leid. prancūzų k., II t., 401 p. Apie Massachusetts žiūrėkite: *Haynes, How Massachusetts adopted the initiative and referendum, Political science quarterly,* 1919 m., 454 p.].

[446] Žiūrėkite Esmein: *La délégation du pouvoir législatif, Revue politique et parlementaire,* 1894 m. rugp. m., 209 p. ir t. 224 p.

[447] Oberholtzer, *The referendum,* 201 p.

kaip ir gubernatorius galėtų pavesti tautai savo malonės teisę vykdyti"[449]. Tas visgi sunku būtų padaryti, kadangi Jungtinių Valstybių teismo praktika pripažįsta teisėtu kitą *referendumą*, įvestą taip pat pačių įstatymų leidėjų iniciatyva, *vietos referendumą* (referendum local)[450]. Toks referendumas taikomas įstatymams ir reglamentams, kurie liečia savivaldybių administraciją: įstatymai įgija galios tik tos savivaldybės piliečiams jį priėmus *(local option)*. Jurisprudencija daleidžia, ir tas man atrodo teisinga, kad čia turime sąlyginius įstatymus, įstatymus kuriems įstatymų leidėjas nustato įsigaliojimo sąlygas. Šiuo atsitikimu įstatymui įsigalioti nustatyta sąlyga yra, kad įstatymas būtų priimtas kiekvienos savivaldybės piliečių, nes manoma, kad tik tuo būdu įstatymas gali atitikti tikrąjį piliečių nusistatymą[451]. Bet jeigu taip būtų, tai dėl ko visos tautos paprastų įstatymų ratifikacija, nebūtų taip pat priimtina sąlyga? Į tai, tiesa, atsakoma: „Įstatymų leidėjo valia tai nėra jam pačiam nežinomas *(contingency)* ateities įvykis... Po to, kaip *bill'is* abiejų rūmų priimtas, gubernatoriaus apribotas ir pagal konstituciją tapo įstatymu ar gali tautos balsavimas jį beliesti?"[452]. Bet ar negalima tas pats pasakyti ir apie įstatymus, duodamus vietos paliečiams spręsti? Oberholtzer tą skirtumą mato tesinėse savivaldybių režimo savybėse. Nors įstatymų leidėjas ir reguliuoja savivaldybių susitvarkymą, bet atsikrų miestų sustivarkymas nevienodas. Tam yra dvi priežastys. Įstatymas miestus ir miestelius dalina į kategorijas sulig jų režimo. Kiekvienas miestas ar *townchip* gauna iš įstatymų leidėjo atskirai municipalinę kortą. Žinoma, visiškai pageidaujama, kad sudarant tokį opų ir painų aktą patys gyventojai bendradarbiautų. Be to, paskutiniu laiku eina žymus judėjimas *„home rule"* naudon siekiąs to, kad didesnieji miestai būtų paliuosuoti nuo štatų globos[453]. Keturių štatų (Missouri, Kalifornijos, Wašingtono ir Minnesota) konstitucijos suteikia teisę miestams turintiems 100.000 gyventojų

---

[448] *Ibidem*, 208 p. ir t.
[449] *Iibidem*, 212 p.
[450] Oberholzer, *The referendum*, IX—VX sk.
[451] Apie vietos referendumo teisėtumą žiūr. XVI sk. pas Oberholtzer.
[452] Iš aukščiau cituoto Iowa Aukščiausio Teismo sprendimo, Oberholtzer, 212 p.
[453] Oberholtzer, 357—361 p.

patiems sudaryti municipalinę kortą ta sąlyga, kad ji būt pateikta liaudies *referendumui*[454].

Atskiruose Sąjungos štatuose *referendumas* praktikuojamas ir kita forma, tai taip vadinamas *konsultacijos referendumas,* kada, prieš išleidžiant įstatymą, įstatymų leidėjas pateikia tautai balsuoti būsimojo, numatomojo įstatymo principus. Tokia praktika nesutiko pasipriešinimo, kadangi čia nematyta konstitucijos įsteigtosios galios delegavimo. Štai ką pasakė Massachusetts Aukščiausio Teismo teisėjai, atsiklausus įstatymų „leidėjui, ar jis galėtų paskelbti konsultacijos *referendumą:* „Jie įtikinėjo įstatymų leidžiamąją susirinkimą, nepriimti sąlyginių aktų, bet tuo pačiu laiku siūlė pateikti tautai suformuluotas principines tezes, kurios neturėtų tiesioginių santykių su konkrečiu įstatymų. Rodos, niekas negali ginčyti įstatymų leidžiamajam susirinkimui teisės priimti rezoliuciją padaryti tautos atsiklausimą, kad patirtų jos nuomonę. Toks atsiklausimas yra taip pat konstitucinis, kaip ir Aukščiausio Teismo, vykdomosios funkcijos vykdytojo, departamento, tarybos ar kolegijos atsiklausimas jų nuomonei sužinoti dėl svarstomojo dalyko, jeigu įstatymų leidėjas randa, kad tai naudinga"[455]. Ta nuomonė prigijo jurisprudencijoje.

Nežiūrint šio didelio autoriteto, aš vis dėlto linkęs manyti, kad *konsultacijos referendumas* yra nekonstitucinis tiek amerikonų, tiek ir prancūzų rėžime.

Referendumas yra negalimas Prancūzijoj, kadangi Parlamentas konstitucijos įpareigotas leisti įstatymus, negali deleguoti savo kompetenciją kitam organui, šiuo atveju, piliečių rinkikų visumai. Dėl to paties juridinio motyvo, dėl negalimumo deleguoti kompetenciją, Valstybės Taryba anuliavo savivaldybių nutarimus, kuriuose buvo nustatyta, kad nutarimai uždedą naujų prievolių, turi būti pateikti *komunos gyventojų referendumui*[456].

Massachusetts teisėjai painioja du skirtingus dalykus. Man rodosi, visiškai leistina, kad įstatymų leidžiamieji rūmai, arba vienas iš jų, atsiklausia, prieš balsuodami įstatymo projektą,

---

[454] *Ibidem,* 222 p.

[455] Oberholtzer, 208 p.

[456] [1905 m. kovo m. 7 d. Valstybės Taryba, *Commune d'Aigre,* Lebon, 345 p.; 1909 m. sausio m. 15 d. *Commune de Brugnens,* Lebon, 35 p.].

kompetetingų tam reikalui valdininkų, žinomų draugijų, sąjungų ar tai pačių administracinių kolegijų, kaip mūsų generalinės tarybos, kad gautų iš jų praktiškų ir tikrų žinių. Taip atsitiko, pav., 1901 m. liepos mėnesį, kada Prancūzijos Atstovų Rūmai, dėl darbininkų pensijų įstatymo, nutarė atsiklausti eilės kolegijų ir ypač profesinių sindikatų ir prekybos rūmų. Dar anksčiau, 1893 m. ir 1899 m. vyriausybė atsiklausė generalinių tarybų dėl mokesčių nuo pelno. Bet visai kitoks dalykas, kada įstatymų leidėjas pateikia principus arba įstatymo projekto detales rinkikams visuotinu balsavimu spręsti. Tautos verdiktas, nors ir apvilktas paprastos konsultacijos forma, vis dėlto veiks įstatymų leidžiamąjį susirinkimą. Kaip drįs įstatymų leidžiamasis susirinkimas prieštarauti aiškiai išreikštai rinkikų visumos valiai, iš kurios jis pats išėjęs yra? Toks *konsultacijos referendumas* skirsis nuo *ratifikacijos referendumo* gal tik tuo, kad jis yra preventyvinis vietoj to, kad būtų represyvinis. Bet tuo būdu tiesioginiai pasireiškęs tautos autoritetas abejuose atsitikimuose bus taip pat energingas ir veiklus. Negalima panaikinti, savo nuožiūra, rinkikų politinės reikšmės ir padaryti juos paprastais patarėjais: jų patarimai bus įsakymai. Žinoma, galima būtų ir esant visuotinam balsavimui atskirti rinkikus, tikra to žodžio prasme, nuo liaudies masės į kurią kreipiamas *konsultacijos referendumas,* pav., įtraukiant čia moteris ir vyrus ir nuo 16 iki 21 m. Bet toks balsavimas turėtų dar didesnės sprendžiamos reikšmės, jeigu daug dalyvautų balsavime. Reikėtų pagalvoti apie tai, kaip reikėtų aiškinti tokio *referendumo* sprendimą, jei nedalyvavusiųjų balsavime skaičius būtų didelis ir dargi viršytų balsavusiųjų skaičių?

Baigiant tenka pastebėti, kad tiesioginis liaudies įstatymų leidimo judėjimas neišėjo iš atskirų štatų ribų. Jis nepalietė federalinio valdymo[457]. Ne tik Jungtinių Valstybių Kongreso priimti įstatymai, bet ir konstitucijos pataisos neduodama tautai ratifikuoti. Konstitucijos 5 str. sako: „Kada du trečdaliai abiejų rūmų narių ras reikalinga, kongresas kiekvieną kartą siūlys šiai konstitucijai pataisas, o pareikalavus dviejų trečdalių štatų įstatymų leidžiamiesiems susirinkimams, jis šauks konventą konstitucijos pataisoms siūlyti, kurios abejuose atsitikimuose

[457] [Honey, *Referendum among the Englich,* 10 p.].

turės galios kaip šios konstitucijos dalys, jei tik jos bus ratifikuotos trijų ketvirtųjų štatų įstatymų leidžiamųjų susirinkimų, arba to paties skaičiaus štatų konventų, dėstis, kurį iš šių ratifikacijos būdų kongresas pasiūlo". Visos nuo to laiko padarytos pataisos buvo Kongreso priimtos ir štatų įstatymų leidžiamųjų susirinkimų ratifikuotos nebuvo duodamos tautai balsuoti. Ir pati Jungtinių Valstybių konstitucija pagal 7-tą straipsnį buvo tik atskirų štatų konventų ratifikuota. Žymiausieji istorikai, mano, kad jei ji būtų pateikta tautai balsuoti, ji būtų buvusi atmesta[458]. Vis dėlto ji patikrino Jungtinėms Valstybėms per šimtą metų galybę, progresą ir gerovę[459].

IV.

Tiesioginio liaudies įstatymų leidimo tikroji tėvynė yra mūsų dienų Šveicarija[460]. Čia tiesioginis įstatymų leidimas tapo visuotina institucija ir bendrąja teise (droit commun) tiek kantonų, tiek ir federaciniame valdyme. Čia jis davė aiškiausių ir pačių kraštutinių rezultatų[461]. Tiesioginiam liaudies įstatymų leidimui dirva čia iš anksto buvo paruošta. Čia jis jau ir

---

[458] Bryce, *American Commonwealth,* II t., 23 p., prancūzų vertimas, I t., 48, 49 p. „Jeigu sprendimą būtų vertinęs taip vad. *tautos balsas,* tai be abejo, tautos balsas būtų buvęs prieš konstituciją".

[459] Matyti, kad Jungtinėse Valstybėse *referendumas* apima vis platesnę sritį. Buchnell Hait *(op. cit.,* 81 p.), nurodęs šios sistemos trūkumus, taip baigia: „Vis dėlto lieka faktas, kad įstatymų leidžiamasis susirinkimas, kur nepaprastai greitai išsivysto korupcija prisišliejusi prie neatsakingų vadų, gali būti sutvarkytas tik tautos balsavimu ir kad tokia sistema atleidžia piliečius nuo sunkios pareigos prižiūrėti įstatymų leidimą darant sprendimus pirmą, negu įstatymų leidžiami susirinkimai". [Štai ką konstantuoja S. R. Honey: „Šiandieną, trisdešimt aštuoniems konfederacijos štatų susirinkimams išbandžius šį principą per 130 metų, jis giliai įleido šaknis daugely štatų konstitucijų ir *yra tą ar kita forma priimtas tuose štatuose.* Jam ne tik nieko neprikišama, bet jo plėtimasis palaikomas". 7 p. LXIII t. *Annals of the American Academie,* 84 p. yra chronologiška lentelė apie referendumo pritaikymą. Ten mes matome, kad nors ši institucija ir yra labai ginčijama, bet vis tik ji patraukė savo pusėn tokius žymius žmones kaip W. J. Bryan, Woodrow Wilson, Theodore Roosevelt].

[460] [Plg. ką pasakė Strachey savo įžangoje Honey knygai 1912 m. „The home of the referendum is not Swizerland but New England", XXI p.].

[461] Toji išvada yra tiek teisinga, kad net Šveicarijos vokiečiai jungia demokratiją su referendumu ir laiko juos atskiru demokratijos tipu — *die Referendumdemokratie.* Žiūr. Klöti, *Die Proportionalwahl in der Schweiz,* Berne, 1901 m., 185 p.

senovėje buvo praktikuojamas, nors visai kitokiomis formomis ir dėl kitų principų kaip dabar.

Jau žiloje senovėje eilėje mažų kantonų arba laisvų valstybių, kaip Uri, Schwytz, Obwalden, Nidwalden, Gersau, Zug, Glaris ir išoriniam Appendel-Rhodes suvereniteto organu buvo bendrieji suaugusiųjų piliečių susirinkimai arba *Landsgemeinde* [462]. Šis susirinkimas, kuris įvykdavo po atviru dangumi nustatytu laiku, vykdė visoj pilnumoj tiesioginį valdymą: balsavo įstatymus, sprendė visus bendros reikšmės klausimus, rinko valdininkus, kiek jų reikėjo šioje primityvėje ir demokratinėje sistemoje. Ilgą laiką nieku verčiami žymiųjų ir daugiau civilizuotų kantonų, kantonai su *Landsgemeinde,* šiandieną studijuojami su meile ir garbinami ne tik šveicariečių, kurie joje mato šių dienų savo demokratijos pirmtaką, tą šventąją ugnį stropiai saugojamą ilgus amžius, kad ji sužibėtų visa savo šviesa, bet taip pat ir anglo-saksų, kurie čia mato pirmykštį germanų laisvės principą, kurio įpėdiniais ir tikraisiais reprezentantais jie save laiko[463]. Be abejo, visiškai patikėtina, kad *Landsgemeinde* atvaizduoja tą pačią, savo nuolatinių tradicijų dėka, senovės germanų *civitates* santvarką, kaip jas aprašė Tacitas[464]. Tai primityvi forma, kuri ten išsilaikė iš amžių į amžius dėl ypatingų apsaugos savybių, paaiškina mums ir patį jos susikūrimą.

Iš kitos pusės, žymiausiuose kantonuose tiesioginis valdymas irgi buvo praktikuojamas tik kitokiose ir ne taip kraštutinėse formose. XV ir XVI š. Berno vyriausybė dėl sunkių są-

---

[462] Curti, *Geschichte der Schweizerischen Volksgezetgebung,* II leid. 1885 m., 3 p. ir t. Jules Ronjat, prancūzų vertimas pavadintas: *Le referendum, histoire de la législation populaire en Suisse,* Paris, 1905 m. J. Signorel; *Etude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres forme de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir legislatif,* Paris, 1896 m. Plg. puikią studiją mūsų nepamirštamo collegos Brissaud: *Le referendum en Suisse, Revue généralé du droit, de la législation et de la jurisprudence,* 1888 m. rugsėjo—spalių m., 402 p. ir t. [Hercod, *Le droit d'intiative et de referendum en Suisse, Documents du progrès,* 1910 m. gegužės m., 420 p.; W. E. Rappard, *initiative, referendum and recall in Switzerland — Annales of the American Academy,* XLIII, 1912 m. rugsėjo m., 128 p.; A. Hensler, *Histoire constitutionnelle de la Suisse,* Lausanne, 1924 m.].

[463] Freeman, *The growt of the english Constitution,* I sk., Tauchnitz leid., 17 p. ir t.

[464] Žiūr. mano *Cours élementaire d'histoire du droit français,* 8 leid., 38 p.

lygų tiesioginiai atsiklausė jos valdomų įvairių kaimo bendruomenių gyventojų[465]. XV š. Ciurichas panašiu būdu atsiklausė amatininkų korporacijų ir kaimo bendruomenių[466]. Be to, kartais nuolatinis reikalas atsiklausti kildavo iš to, kad pats kantonas buvo ne kas kita, kaip konfederacija atskirų, laisvų bendruomenių. Vallis'e, kuris ištikrųjų susidarė iš dvylikos atskirų suvereninių *Dešimčių (Dizaines — Zennten),* bendrasis kantono susirinkimas negalėjo leisti įstatymų. Atskirų Dešimčių pasiuntiniai *(Boten)* pateikia Dešimtims *referendumui* jų priimtus provizorinius sprendimus: Dešimtys juos priima arba atmeta, turėdamos kiekviena po vieną balsą[467]. Praktiškas pritaikymas ir *referendumo* vardas buvo paskolintas iš diplomatijos ir tarptautinės teisės. Grizonų Lygoje (Ligues des Grisons) bendrojo susirinkimo priimti įstatymai buvo taip pat pateikiami ratifikacijai, tik ne visų gyventojų: balsuodavo kumunomis, o kiekvienos kumunos balsų skaičius atitiko sumą žemės mokesčių, kurią ji mokėjo[468].

Pagaliau ir senovės visuotinosios šveicarų kantonų lygos reprezentantas — Seimas — turėjo kai kurią galią sprendimams daryti ir įstatymams leisti, bet jo galia buvo ypatingo pobūdžio. Kiekvienas kantonas į Seimą siuntė du atstovus. Bet tie atstovai nebuvo *reprezentantai.* Jie gaudavo iš kantonų privalomas instrukcijas ir negalėjo nieko savarankiškai nuspręsti, priešingai instrukcijoms, pirma nepasitarę su savo įgaliotojais. Atskirų kantonų valdžios galėjo būti labai įvairios: ten *Landsgemeinde,* čia valdininkų kolegija, ten vėl reprezentantų susirinkimas, pagal atskirų kantonų konstitucijas. Seimo daugumos priimtas sprendimas nebuvo visiems privalomas: kad sprendimas taptų bendru įstatymu, reikia vienbalsio kantonų sutikimo[469]. Čia vėl mes turime diplomatinį *referendumą.*

Kai kurie iš tų precedentų *(Landsgemeinde)* galėjo tautą įpratinti prie tiesioginio valdymo, bet jie buvo greičiau pajuokos objektu, o ne pavyzdžiu kitiems, ir kantonai kur veikė *Landsgemeinde* persitvarkė pagal pavyzdį tų kantonų, kur tos

---

[465] Curti, *Geschichte der Schweizerischen Volksgezetzgebung,* II leid., 1885 m., 8, 9 p.
[466] *Ibidem,* 12 p.
[467] Curti, *op. cit.,* 10 p.
[468] *Ibidem,* 11 p.
[469] *Ibidem,* 19 p. ir t.

institucijos nebuvo[470]. Ir tik vėliau, netiesioginiu keliu, tiesioginiam valdymui tapo sugrąžinta pirma vieta demokratiniame sutvarkyme. Kiti precedentai (senasis *referendumas)* rėmėsi kitais principais, bet jie įpratino tautą laikyti svarstomojo susirinkimo aktus negalutinais, bet reikalaujančiais ratifikacijos. Tuo būdu jie daug prisidėjo paruošti dirvą liaudies įstatymų leidimui, kuris išsivystė XIX š. ir kuris man lieka išnagrinėti. Bet iš tikrųjų, XIX š. liaudies įstatymų leidimo yra kitas šaltinis: jo pradžia — tai didžiosios prancūzų Revoliucijos idėjos, kurias aš aukščiau nurodžiau.

Pirmutinis šaltinis buvo 1802 m. gegužės m. 20 d. Šveicarijos konstitucija: „Tai pirmoji Šveicarų tautos priimta konstitucija. Ji įvedė *konstitucinį referendumą,* kuris prieš dešimtį metų buvo Prancūzijos įvestas ir jis užėmė vietą politinių institucijų tarpe. Žymiųjų žmonių Susirinkimo (Assemblée de notables) pasiūlymu, konstitucija buvo pateikta piliečiams virš 20 m. balsuoti. Balsuota komunose, kur balsuotojai per 4 dienas galėjo įsirašyti į komunos registrus už arba prieš priėmimą"[471]. Tai aiškiausi prancūzų įtaka: tai tos pačios 1802 ir 1804 m. prancūzų plebiscito formos. Taip susidariusi praktika įsišaknijo ir davė vaisių: šiandieną Šveicarijoj kaip ir Amerikos Jungtinių Valstybių štatuose visų pripažįstama principas, kad konstitucija turi būti tautos ratifikuota.

Tiesioginė liaudies balsavimo forma paprastiems įstatymams leisti buvo daug vėliau pritaikyta. Pirmą kartą tas principas buvo išreikštas 1830—1831 m. Saint - Gallen'o kantone po Prancūzų Liepos mėn. revoliucijos susirinkime, kuris turėjo peržiūrėti kantono konstituciją. Smarkiai kovojo grynos reprezentacijos šalininkai ir demokratai, kurie siūlė duoti kiekvieną įstatymą tautai sankcionuoti[472]. Kova pasibaigė sutartimi demokratų naudai. Buvo priimta tarpiška forma, pirmą kartą čia pritaikyta ir čia gavusi savo vardą, kuriai buvo

---

[470] 1848 m. Zugas, Schwyc'as panaikino *Landsgemeinde* ir įvedė reprezentacinę sistemą su *referendumu* (Zug'as panaikino *Landsgemeinde* dar 1814 m.) Vallis panaikino *referendumą* 1848 m., bet jau 1852 m. vėl jį įvedė. 1867 m. Unterwalden'as sujungė reprezentacinio valdymo sistemą su *Landsgemeinde,* Curti, *op. cit.,* 207 p. ir t.

[471] Curti, *op. cit.,* 109 p. Įdomu pastebėti, kad buvo nuspręsta nedalyvavusius balsavime skaityti balsuojančiais už priėmimą. Ir reikia pasakyti, kad tik šio nuostato dėka konstitucija buvo priimta.

[472] Curti, *op. cit.,* 128 p. ir t.

lemta plačiai išsiplėtoti, tai — *liaudies veto*. „Tauta, sako naujoji konstitucija, per nustatytą laiką, savo suvereninės galios dėka, pasisakius daugumai, gali nepripažinti įstatymui vykdomosios galios". Čia tai ir buvo toji naujiena. Bet kad rastume jos pradžią, mums visai nereikia jos ieškoti senose demokratinėse Šveicarijos institucijose. Saint - Gallen'o opozicija visai neklydo paskelbdama, kad naujoji sistema yra blogesnė, negu *Landsgemeinde*[473]. Tuo labiau jos netenka ieškoti senovės romėnų liaudies tribūnate. *Veto* idėja gimė Prancūzų Revoliucijos metu: ji mums primena protesto teisę ir cenzūrą, kurią kitados siūlė Condorcet.

Naujoji institucija atitinkamu būdu reglamentuota, greit išsiplatino. Liaudies *veto* 1832 m. buvo priimtas Bazelio miesto, 1839 m. Vallis kantono (kur pakeitė senąjį *referendumą)*, 1841 m. Lucern'os kantono[474]. Bet 1842 m. jis gavo smūgį, kas sustabdė kai kuriam laikui jo plėtimąsi: po ilgų ir karštų debatų žymusis Ziurich'o kantonas jį atmetė. Tačiau tas judėjimas netrukus atsigavo, nauja jėga tik kita forma. 1845 m. Vaadt kantonas priėmė ne liaudies *veto,* bet fakultatyvinį liaudies *referendumą,* paliktą Didžiosios Tarybos arba įstatymų leidžiamojo susirinkimo nuožiūrai. Čia pasirodė pirmos, dar neaiškios, formos liaudies iniciatyvos[475]. Koki, šiuo kartu, įtaka veikė? Kaip pasakoja matę, įtaka Prancūzų Revoliucijos[476].

Nuo to laiko svarbiausieji šios sistemos elementai iškilo aikštėn. Jie ėjo iš vieno į kitą kantoną įvairiomis formomis, palaipsniui skverbdamies vis plačiau ir plačiau. Tačiau 1848 m. įvyko žymi atmaina. Šveicarija iš konfederacijos, palikdama tik vardą, virto federacine valstybe. 1848 m. konstitucija federaciniams įstatymams leisti nustatė grynai reprezentacinę sistemą. Tačiau tiesioginio liaudies įstatymų leidimo idėja, nors ir lėčiau,

---

[473] Curti, *op. cit.,* 141 p.
[474] *Ibidem,* 126 p.
[475] *Ibidem,* 157 p.
[476] Štai ką pasakoja Vuillemin viename savo veikale išleistame Lozanoje 1845 m. vardu: *Le 14 février ou simple récit de la Révolution du canton de Vaud en 1845.* Aš tą vietą cituoju iš Curti, *op. cit.,* 150 p.: „Radikalai ir komunistai (kuriems autorius priskaito revoliuciją) žymesniuose mūsų miestuose turėjo savo viešas bibliotekas, savo žurnalus, savo vadus. Šiose bibliotekose buvo Robespierre, Saint-Just, Marat atsiminimai... Čia buvo visi žymieji komunistų raštai, pradedant Babeuf'u ir baigiant Cadet ir Proudhon'u. Ir šiandieną yra dar daug tokių žmonių, kurie tebegyvena tomis idėjomis, kurias rado šiose knygose".

vis dėlto plito. Sumenkėjusi nuo 1848 iki 1860 metų, ji nuo 1860 iki 1870 m. išaugo ir išbujojo. 1869 metai, didieji tiesioginio valdymo metai, kaip sako Curti. Tais metais, ta prasme, buvo reformuotos Ziurich'o, Bern'o ir Liucern'os konstitucijos[477]. Šiandieną yra visiškas pergalėjimas: grynas reprezentacinis rėžimas visur išnyko[478], išskyrus Fribourg'ą. [Jau ir Fribourg'o kantone iniciatyva ir liaudies *referendumas* yra įvedimo stadijoj, nes čia iki šiol buvo išsilikęs gan aristokratiškas valdymas[479]]. Tautos įsikišimas pasireiškia įvairiomis formomis ir būdais:

1° Liaudies *veto,* pirmykštėje savo formoje, kaip aukščiau matėme, pirmiausia buvo pritaikytas Saint - Gallen'o kantone. Jei konstitucijos nustatytu terminu, nustatytas piliečių skaičius pareikš savo protestą prieš įstatymų leidžiamojo susirinkimo priimtą įstatymą, tas įstatymas pateikiamas tautai balsuoti, kuri jį atmeta arba patvirtina. *Veto* dažniausia buvo praktikuojamas ta prasme, kad neigiama nuomonė daugumos įtrauktų į sąrašus rinkikų, buvo laikoma reikalavimu, kad įstatymas būtų pakeistas: nesimas tokio reikalavimo buvo vertinamas kaip priėmimas. Į *veto* galima žiūrėti kaip į pereinamą formą, kurią jau beveik visur pakeitė *referendumas.*

2° *Referendumas,* kur jis praktikuojamas, nėra, kaip *veto,* priemonė įstatymui kasuoti: jis yra reikalingas, kad suteiktų įstatymui galią. Ten, kur *referendumas* gali ar turi būti daromas, įstatymų leidžiamojo susirinkimo priimtas įstatymas tėra tik projektas. Dažniausia, darant *referendumą,* skaitoma balsai už ir prieš. Balsų dauguma nusveria. Nedalyvavusieji neįskaitomi. Jis reiškiasi dviem skirtingomis formomis:

---

[477] Curti, *op. cit.,* II kn., VIII sk., 207 p. ir t.

[478] Albert Keller, *Das Volksinitiativ nach den Schweizerischen Kantonsverfassungen, Ziurich,* 1889 m. (dizertacija), 2 p.: „Tiesioginė tautos galia įstatymams leisti šiandieną veikia visuose kantonuose, išskyrus Fribourg'ą, privalomąja arba fakultatyvine *referendumo* forma". Keller savo rašiny duoda pilną apžvalgą iki 1889 m. įvairių kantono konstitucijų nuostatų apie tiesioginį įstatymų leidimą Landsgemeinde, apie *referendumą* ir liaudies iniciatyvos teisę. Apie pakeitimus, kurie gan svarbūs, padarytus nuo to laiko žiūr. *Annuaires de la législation étrangère* nuo 1890 m.

[479] [Bise, *Chronique constitutionnelle de Suisse, Revue du droit public,* 1919 m., 127 p.].

a) *Obligacinis referendumas* yra dviejų principų logiškas padarinys. Visiems aktams (įstatymams ar sprendimams), kuriems jis turi būti taikomas, jis turi būtinai įvykti, nes jie gauna galutiną galią tik tautai juos ratifikavus. Ten, kur jis praktikuojamas, piliečiai renkasi vieną ar du kartu į metus, per tą laiką įstatymų leidžiamojo susirinkimo paruoštiems įstatymams balsuoti.

b) *Fakultatyvinis referendumas* labai panašus į 1793 m. Prancūzų konstitucijos sistemą. Kai priimamas įstatymas arba aktas turįs būti pateiktas *referendumui,* jis skelbiamas. Jei nustatytu laiku, konstitucijos nustatytas piliečių skaičius pareikalaus *referendumo,* atitinkamu būdu pasirašytu aktu, įstatymas pateikiamas tautai balsuoti. Jei tokio reikalavimo nėra ir terminas išėjęs, įstatymas savaime įsigalioja.

3° *Liaudies iniciatyva*[480] pasirodė paskutinė, bet ji greitai plečiasi. Tai piliečių teisė, kurie susijungia konstitucijos nustatytame skaičiuje, reikalauti, kad būtų tautos atsiklausta dėl jų siūlomų tų ar kitų reformų. Iniciatyva gali būti įvairių formų. Dažniausia (taip ji pradžioje ir buvo suprantama) piliečiai, kurie naudojasi ir vykdo tą teisę, kreipiasi į įstatymų leidžiamąjį susirinkimą įpareigodami jį išleisti jų siūlomą įstatymą, o jeigu jis tai atsisakytų padaryti — atsiklausti tautos ar toks įstatymas turi būti išleistas. Prie šios sistemos įstatymo redakcija priklauso įstatymų leidžiamajam susirinkimui. Bet einama ir toliau. Kitos konstitucijos leidžia piliečiams (surinkus reikalingą parašų skaičių) patiems pateikti pilną įstatymo projektą įstatymų leidžiamajam susirinkimui, kuris, šiuo atveju, privalo jį pateikti tautai balsuoti. Kartu susirinkimas gali pateikti ir savo kontrprojektą ir kreiptis į tautą su atsišaukimu, išdėstydamas motyvus dėl ko toks įstatymas yra nepriimtinas.

Šis gilus pasikeitimas kantonų konstitucijose turėjo didelės įtakos į Federacijos konstituciją. Pastaroji, 1848 m. Federacijos konstitucija, tiesioginį tautos įsikišimą teleido tik dėl konstitucinių klausimų. Tas įsikišimas galėjo pasireikšti dvejopu būdu. Pirmiausia, einant įsigyvenusia Šveicarijoj pažiūra, visos naujos konstitucijos ir jų pataisos turi būti pa-

[480] Žiūr. aukščiau cituotą Keller'io veikalą.

teiktos tautai ratifikuoti. Iš kitos pusės, tauta gavo tam tikrą iniciatyvos teisę. Ji ne tik buvo arbitras, kada pasireikšdavo nuomonių skirtumai tarp dviejų Federacijos įstatymų leidžiamųjų rūmų dėl konstitucijos revizijos, kada vieni rūmai jos nori, kiti — ne, bet dar daugiau. 50.000 piliečių galėjo pareikalauti liaudies balsavimo sužinoti ar turi būti padaryta konstitucijos revizija. Visais atsitikimais naujus tekstus redaguoja Rūmai (120 str.).

1872 m. nutarus padaryti konstitucijos reviziją buvo energingai bandoma įvesti į federacinių įstatymų leidimą naujumų, kurie buvo įsiskverbę įvairiose kantonų konstitucijose. Bet tos pastangos sutiko nemažesnį pasipriešinimą. Galutinai abiejų Tarybų priimtame projekte buvo du naujumai: 1° *referendumas* federaciniams įstatymams, jei to reikalauja 50.000 piliečių ar penki kantonai ir 2° tam tikrais atvejais liaudies iniciatyvos teisė (89 §)[481]. Bet revizuota konstitucija buvo liaudies balsavimu atmesta. Tarybos iš naujo ėmėsi darbo ir paruošė naują projektą, kuris buvo tautos priimtas ir tapo 1874 m. gegužės m. 29 d. konstitucija. Naujoje konstitucijoje fakultatyvis *referendumas* federaciniams įstatymams numatytas daug plačiau, negu 1872 m. projekte[482], bet straipsnio apie liaudies iniciatyva nebebuvo. Nuo to laiko liaudies iniciatyva užėmė žymią vietą bet tiktai konstituciniuose klausimuose.

Aukščiau matėme, kad pagal 1848 m. konstituciją (šiuo atžvilgiu nepakeista 1874 m.) 50.000 Šveicarijos piliečių *turėjo teisės visada iškelti* konstitucijos revizijos klausimą ir tą klausimą Federacijos Susirinkimas turėjo pateikti tautai balsuoti. Bet interpretuojant tekstą kildavo nesusipratimų: buvo ypatingai keliamas klausimas ar tuo būdu galima iškelti dalinės konstitucijos revizijos klausimas. Tas davė progos įvesti liaudies iniciatyvos teisę, kuri, buvo įvairių partijų koalicijos vaisius[483]. Abieji Rūmai 1891 m. priėmė pasiū-

---

[481] Curti, *op. cit.*, 287 p. ir t.

[482] 89 str. „Sąjungos įstatymams, derkretams ir nutarimams priimti reikalinga abiejų Rūmų sutikimas. Sąjungos įstatymai pateikiami tautai spręsti, jei to reikalauja 50.0000 turinčių teisę balsuoti piliečių ar aštuoni kantonai. Tie patys dėsniai taikomi Sąjungos nutarimams, kurie neturi skubotumo pobūdžio".

[483] E.-N. Droz, *Revue politique et parlementaire,* 1894 m. liepos m., 113 p.

lymą peržiūrėti 118, 119 ir 121 str. str. konstitucijos ir naujasis 121 str. leido liaudies iniciatyvos keliu iškelti dalinos konstitucijos peržiūrėjimo klausimą, dargi projekto formoje išdėstant straipsniais[484]. Taip modifikuoti tekstai buvo 1891 m. liepos m. 5 d. tautos ratifikuoti[485]. Ši svarbi reforma gali duoti Šveicarijos konstitucijai naują ir gan savaimingą pobūdį. Fenomenas, kurį aš pažymėjau kalbėdamas apie Amerikos Jungtinių Valstybių štatus, netrukus pasirodė Šveicarijoj dėl kitos priežasties: plati iniciatyvos teisė dažnai buvo naudojama ir nekonstituciniams klausimams, o kartais dargi ir dėl mažų smulkmenų. Taip pav. 1893 m. rugsėjo m. 20 d. Šveicarijos tauta turėjo balsuoti naują 25 *bis* str., pasiūlytą 55.000 piliečių, nukreiptą prieš žydų skerdyklas, draudžianti piauti neapsvaigintus gyvulius: straipsnis tapo priimtas. O tuo tarpu eilė svarbesnių reikalų pasiūlytų tuo pat būdu tautai spręsti, buvo dažniausiai atmesti[486]. 1906 m. Ziurich'o ir Solothurn'o kantonai pasiūlė pakeisti sąjungos konstituciją ta prasme, kad be konstitucijai keisti iniciatyvos būtų įvesta ir paprastiesiems įstatymams leisti iniciatyva, kad 50.000 piliečių galėtų taip pat siūlyti panaikinti, pakeisti ar išleisti naują Sąjungos įstatymą ir kad tas siūlymas būtų pateiktas tautai spręsti. Tautos Taryba (1906 m. gruodžio m. 2 d.) grąžino

---

[484] „Dalinis peržiūrėjimas gali įvykti arba tautos iniciatyva, arba Sąjungos įstatymams leisti nustatytų keliu. Iniciatyvą sudaro reikalavimas, pareikštas 50.000 Šveicarijos piliečių turinčių balsavimo teisę, išleisti, panaikinti arba pakeisti tam tikrą Sąjungos konstitucijos straipsnį. Jeigu tautos iniciatyvos keliu bus pasiūlyta peržiūrėti arba įnešti į Sąjungos konstituciją keletas įvairių dalykų, tai kiekvienas jų turi būti atskiro iniciatyvinio reikalavimo objektu.

„Iniciatyvinis reikalavimas gali būti pateiktas arba bendra forma arba smulkiai išdirbtu projektu. Jeigu toks iniciatyvinis reikalavimas bus iškeltas 50.000 Šveicarijos rinkikų ir jeigu Rūmai su tuo sutiks, tai jie turi paruošti dalinojo peržiūrėjimo projektą ir pasiūlyti jį tautai ir kantonams spręsti.

„Bet, jeigu Rūmai nesutiks su reikalavimu, tai klausimas apie dalinąjį peržiūrėjimą turi būti pateiktas tautai balsuoti. Jeigu dauguma Šveicarijos piliečių, dalyvaujančių balsavime, pasisakys teigiamai, Sąjungos Susirinkimas privalo imtis peržiūrėjimo, pasiduodamas tautos sprendimui".

[485] *Annuaire de législation étrangère* nuo 1892 m., 657 p.

[486] N. Droz: *Revue politique et parlementaire,* 1894 m. liepos mėn. 114 p. ir t. Fritz Fleiner: *Forbildung der Schweizerischen Bunderverfassung seit dem Jahre* 1874; *Jahrbuch des öfentlichen Rechts,* 1907 m., I t., 392 p. ir t.

Sąjungos Tarybai jos ta prasme paruoštą projektą[487]. Rodos, kad institucijų logika patikrino šitam pasiūlymui pasisekimą.

Jei jau ne liaudies iniciatyva, tai bent liaudies *referendumas* pradeda plėstis ir kitų šalių demokratijoj, o ypač anglų rasės tautų demokratijoj. Aš noriu kalbėti apie Australijos kolonijas. 1896 m. Naujoj Pietų Valijoj ir Pietų Australijoj vyriausybė pasiūlė įvesti *referendumą*. Žemieji Rūmai tą pasiūlymą priėmė, bet Aukštieji Rūmai — atmetė. Toks pat pasiūlymas 1897 m. buvo padarytas Viktorijoj ir Naujoj Pietų Valijoj[488]. Pagaliau, visai nesenai (1898 m. rugsėjo mėn.) Naujos Pietų Valijos vyriausybė, norėdama įsiteikti, kad būtų priimtas *bill'is* įsteigiąs federaciją, siūlė įvesti *referendumą* konfliktams tarp Federacijos Rūmų spręsti[489]. [1902 m. konstitucija įvedė *referendumą* į Australijos Federaciją (Commonwealth). Kai kuriais atsitikimais jis parodė geresnę nuovoką ir nuosaikumą, kaip rinktieji susirinkimai. Taip, pav., 1911 m. *referendume* buvo atmesti du darbiečių inspiruoti įstatymai, varžą įmonių tvarkymo laisvę: vienas iš jų leido imti protekcinius muitus iš tų įmoninkų, kurie nemokėjo pakankamos algos, kitas — leido Federacijos vyriausybei nacionalizuoti tas industrijos šakas, kurioms ji numatys tą priemonę tinkamą esant[490]].

Įstatymams leisti *referendumas,* tai naujųjų laikų demokratijos siekis ir kas ypač nuostabu, kad jis vis daugiau vilioja ir konservatorių dvasią. Belgijos konstitucijai keisti projekte, pateiktame Ministerių Kabineto Karūnos vardu 1892 m. vasario m. 1 d., buvo numatyta suteikti karaliui gan ypatingą *referendumo* teisę, kad jis galėtų, prieš atmesdamas Rūmų priimtą įstatymą, atsiklausti tautos. Toji prerogatyva sunkiai būtų įvykdoma, nes parlamentinėje šaly ji galėtų būti vykdoma tik ministeriui kontrasignavus[491]. Šiai teisei buvo

---

[487] Viallatte, *La vie politique dans les Deux-Mondes,* 202 p.

[488] *Political Science Quarterly,* 1898 m., 780 p.; 1896 m., 371 p.

[489] *Standard,* 1898 m. rugpiūčio m. 21 d. — Plg. aukščiau I t., II d., 161 p., 116 past.

[490] [*Economiste français,* 1911 m. gegužės m. 6 d.].

[491] [Vis dėlto toji teisė parlamentiniame režime, 1919 m. Vokietijos konstitucijos buvo suteikta Reicho Prezidentui].

daroma daug priekaištų ir ji iš pradžios buvo pakeista[492], o galų gale nuo jos visai atsisakyta.

Prieš keletą metų Anglijoj, reprezentacinio valdymo tėvynėje, vienas žymus *tory* partijos parlamento narys pripažino referendumo reikšmę teorijoj[493]. Bet tuo pat laiku lordas Salisbury priminė kitą daug lankstesnę ir, gal būt, daug naudingesnę tautos atsiklausimo formą, kuri atitinką parlamentinį režimą ir yra su juo susijusi. Jos esmė yra ta, kad darant Atstovų Rūmų integralinį atnaujinimą rinkimai, neabejotinai, eina opiausiais įstatymų leidimo klausimais, kurie pateikiami šaliai. Tiesa, toji procedūra neturi formaliai tos jėgos, tų aiškių ribų, kaip *referendumas:* ji to dargi ir negali turėti, kaip įrodinėjo anglų autorius. Dauguma, rinkdama atstovus, pasisako dėl atstovų pareikštos opinijos, duodama netiesioginį atsakymą. Bet, jeigu toki rinkikų laisvė kartais duotų neaiškių rezultatų, tai už tai atstovams išrinktiems į Parlamentą suteikiama teisė laisvai pasisakyti dėl svarbiausių klausimų, kurie rinkimų metu buvo iškelti, kad jie pareikštų ir suformuluotų jų idėjas. Tuo tarpu kaip darant *referendumą* rinkikai yra priversti arba priimti, arba atmesti visą projektą, kurio jie pertvarkyti, o dažnai ir suprasti, negali. Vis tik, 1911 m. diskusijose apie Lordų Rūmų galią, apie kurias mes aukščiau kalbėjome[494], įstatymams leisti *referendumo* Anglijon įvedimo klausimas buvo nekartą svarstomas. Ir reikia pasakyti, kad Bendruomenių Rūmuose daugelis kalbėtojų apie *referendumą* atsiliepė gan palankiai.

---

[492] *Annuaire de législation étrangère,* 1893 m., 471 p. Plg. Signorel, *op. cit.,* 212 p. ir t. Joseph Barthélemy, *L'organisation du suffrage,* 274 p., 1 pastaba.

[493] Lordo Salisbury Edimbourg'e pasakyta kalba *(Standard,* 1894 m. spalių m. 31 d., 3 p.): *„Referendumas,* pateikimas tautai detalaus klausimo balsuoti, ar jis kam patinka ar ne, yra, kiekvienu atsitikimu, sąžininga procedūra. Aš manau, kad jis pilnai patenkino lūkesti Šveicarijoj labai plačioj formoj, Jungtinėse Valstybėse — labai apibrėžtoje formoje. Aš niekada negalėčiau nusiteikti, kad pasakyčiau nors vieną žodį prieš jį. Aš manau, kad toje formoje, kurioje jis vartojamas Jungtinėse Valstybėse jis neabejotinai naudingas valdymui ir šalies pastovumui".

[494] [Žiūr. taip pat diskusijas Lordų Rūmuose apie „Reference to the People" bill'į, 1911 m. kovo 2 d. 1910 m. kovo m. 21 d. Bendruomenių Rūmai išleido anketą apie *referendumą;* šioje anketoje buvo Bryce, tuometinio Anglijos Jungtinėse Valstybėse ambasadoriaus, pranešimas. Ta proga parašyta ir Honey knyga].

[Nagrinėdamas įvairius projektus ginčams tarp Lordų ir Bendruomenių Rūmų spręsti, Lordų Rūmams „rekonstruoti“ komitetas, apie kurį mes aukščiau kalbėjome[495], 1917 m. vėl buvo išnaujo apsistojęs ties liaudies *referendumu.* Bet kaip sako lordas Bryce 1918 m. balandžio m. 14 d. savo pranešime „Konferencijos daugumai pasirodė pavojinga įvesti *referendumas* dar ir dėl to, kad jis vieną kartą įvestas ir panaudotas negalės būti rezervuotas tik tiems atsitikimams, kuriems jis siūlomas, kas galėtų sumažinti garbingą Parlamento autoritetą, o pagaliau jis neatitiktų didelės šalies situaciją“.

Pagaliau, fakultatyvinis *referendumas* ir liaudies iniciatyva buvo įvesta į 1919 m. Vokietijos konstituciją (73 str.). Čia *referendumo* gali pareikalauti Reicho Prezidentas arba piliečiai rinkikai. Reicho Prezidentas, per vieną mėnesį, gali Reichstago priimtą įstatymą nuspresti atiduoti tautai balsuoti. Taip pat įstatymas turi būti pateiktas tautai balsuoti, jei trečdaliui Reichstago narių pareikalavus sustabdyti įstatymo paskelbimą, dvidešimtoji dalis rinkikų reikalauja *referendumo.* Be to, dešimtoji dalis rinkikų gali reikalauti Reicho vyriausybės įnešti jų siūlomą įstatymo projektą Reichstagan. Jei Reichstagas jį priima be pataisų, tautos atsiklausimo nedaroma. Bet jei jis pakeičia arba atmeta projektą, projektas turi būti pateiktas tautai balsuoti. Tiktai biudžeto, mokesčių, viešųjų algų įstatymai gali būti pateikti *referendumui* Reicho Prezidentui reikalaujant[496]. Tas nuostatas buvo pritaikytas 1926 m. Socialistai ir komunistai, neapsisprendžiant Reichstagui, surinkę 12.500.000 parašų iškėlė iniciatyvą nusavinti buvusių dinastijų šeimynų turtus be atlyginimo. Iš 38.421.617 įtrauktų į sąrašus rinkikų, 14.498.705 pasisakė už nusavinimą be atlyginimo, 524.315 prieš ir 528.204 padavė tuščius vokus. Dešiniosios partijos patarė susilaikyti nuo balsavimo, kad kvorumas, turint galvoje pusę ne balsuojan-

---

[495] Žiūr. aukščiau, I t., I d., 245 p.

[496] [Prezidentas, *referendumo* pagalba, gali kovoti prieš Reichsrath'ą, kada jis pareiškia savo veto Reichstago priimtam įstatymui. Jeigu Reichstagas ir antru kartu priims įstatymą, kuriam Reichsrathas pareiškė savo veto, Prezidentas, per tris mėnesius, ginčui išspręsti, gali pateikti tą įstatymą *referendumui.* Kad įstatymas pasidarytų privalomas ir be šio balsavimo reikia, kad jį priimtų du trečdaliai Reichstago narių. (1919 m. konstitucija, 74 str.). Žiūr. Vermeil, *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande,* 1923 m. Brunet, *op. cit.*].

čių, bet įtrauktų į sąrašus rinkikų, nebūtų pasiektas. Tas jiems pavyko.

Vokietijos pavyzdį pasekė daugelis naujų demokratinių valstybių, įsisteigusių ant griūvėsių aristokratinių centralinių imperijų: Prūsija[497], Bavarija[498], Saksonija[499], Austrija[500] ir, nors ir nežymiai, Čekoslovakija[501]. Priešingai, Lenkijos ir Pietų Slavijos konstitucijos nustatė grynai reprezentacinį valdymą.

Kaip galima išaiškinti *referendumo* pasisekimą ne tik tarp demokratų, bet ir tarp jų priešininkų? Toks pastarųjų

---

[497] [1920 m. lapkričio m. 30 d. Prūsijos konstitucijos 6 str. nustatyta: „1 §. Liaudies *iniciatyva* gali būti keliama: 1⁰ konstitucijai pakeisti; 2⁰ išleisti, pakeisti ir panaikinti įstatymus; 3⁰ Landtagą paleisti.

„2 §. Liaudies iniciatyvos reikalavimas įduodamas ministerių kabinetui, kuris turi jį tuoj, su savo nuomone, pateikti Landtagui. Liaudies iniciatyva, kada ji liečia 1 ir 2 atsitikimą, turi būti pateikta išdirbto projekto formoj. Liaudies iniciatyvai iškelti reikalavimas turi būti pasirašytas: dėl 2 atsitikimo dvidešimtos dalies, o dėl 1 ir 3 atsitikimo penktos dalies rinkikų.

„3 §. Liaudies iniciatyva netaikoma finansiniams klausimams ir fiskaliniams įstatymams ir įsakymams apie užlaikymą arba atlyginimą.

„4 §. Referendumas gali įvykti liaudies iniciatyvą pareiškus ir kitais konstitucijoj numatytais atsitikimais ir skaitysis įvykęs, jeigu balsavime dalyvauja dauguma rinkikų.

„5 §. Referendumo nedaroma, jei Landtagas patenkina liaudies iniciatyva iškeltą reikalavimą.

„6 §. Pasiūlymams, keisti konstituciją ar paleisti Landtagą, priimti reikia, kad dauguma visų rinkikų pasisakytų už pasiūlymą. Kitais atsitikimais užtenka paprastos balsuojančių daugumos sutikimo. Balsuojama tik: *už* arba *prieš*" (*Deutscher Reichsanzeiger*. 1921 m. sausio m. 3 d.)].

[498] [1919 m. rugpiūčio m. 14 d. Bavarijos konstitucija, 10, 76, 77 §§. Liaudies iniciatyvos objektu gali būti: konstitucijos peržiūrėjimas, įstatymų pakeitimas, Rūmų sušaukimas arba paleidimas. Iniciatyvos reikalavimui iškelti užtenka penktos arba dešimtos dalies rinkikų sutikimo. *Referendumas* gali įvykti tik konstitucijoj ir įstatymuose numatytuose atsitikimuose ir teisinių padarinių duoda, jei referendume dalyvauja, paprastiems įstatymams spręsti penktoji dalis, konstituciniams — pusė rinkikų. Iniciatyvos ir *referendumo* tvarka nustatyta 1920 m. gegužės mėn. 12 d. įstatymo].

[499] [1920 m. lapkričio m. 1 d. Saksonijos konstitucija (3 str. 1, 35 §§ ir t.) leidžia liaudies iniciatyvą dėl visų įstatymų, išskyrus finansinius klausimus ir Seimo paleidimą. Ji reikalauja *referendumo*, kai Seimas liaudies iniciatyvos keliu pateiktą įstatymą atmeta. Konstitucija leidžia vyriausybei pateikti *referendumui* Seimo priimtą įstatymą, kuris, jos nuomone, nėra tinkamas (35 str.) arba patiekti *referendumui* Seimo paleidimo klausimui išspręsti].

[500] [1920 m. spalių mėn. 1 d. Austrijos konstitucija, 41 str. ir t.].

[501] [1920 m. vasario m. 29 d. Čekoslovakijos konstitucija, 46 str. „Jei Tautos Susirinkimas atmeta vyriausybės pasiūlytą įstatymo projektą, vyriausybė gali nutarti, kad tautos balsavimas (referendumas) išspręstų ar atmestasis projektas turi tapti įstatymu... Referendumas negali būti taikomas pakeisti ar papildyti konstitucinę kortą arba jos dalį].

palankumas, rodosi, kyla iš to, kad tauta, kur tas tiesioginis būdas įstatymams leisti yra praktikuojamas, jį naudoja konservatinėje dvasioje. Tas konstatuota ne tik Amerikoje[502], bet ir Šveicarijoje[503]. Mums rodosi, kad toji nuomonė yra truputį paviršutiniška. Iš tikrųjų, jeigu mes paimsime Šveicarijos Sąjungos įstatymų leidimą nuo to laiko, kai jis buvo visiškai demokratizuotas, mums visai bus aišku, kad jeigu *referendumas* (kartu su liaudies iniciatyva) ir mažai blogo padarė, tai jis sukliudė padaryti daug gero ir kad anot jo šalininkų, jame pasireiškia tie trūkumai, kuriuos reprezentacinio valdymo gynėjai prikiša tiesioginiam valdymui.

Be abejonės, bendrai tauta pasirodė konservatyvi. [Iš surinktų Jungtinių Valstybių štatuose davinių nustatyta, kad nuo 1886 m. iki 1891 m. iš 160 konstitucijų pataisų tautos tepriimtos 44, t. y. 27%. Vien Oregon'e 1904—1912 m. iš 101 paprastų įstatymų, pateiktų *referendumui,* buvo patvirtinta tik 42. 1906, 1908, 1910 m. tauta atmetė pasiūlymą suteikti moterims balsavimo teisę ir tik pagaliau 1912 m. tą pasiūlymą priėmė. Šveicarijos tauta taip pat, gan dažnai, pasirodo konservatyvi...], kantonų nepriklausomybės globotoja, ekonomiška su viešomis sumomis. Taip, pav., 1903 m. spalių mėn. 25 d. tauta atmetė pasiūlymą, kilusi iš parlamento, kad nustatant Sąjungos Tarybos narių skaičių pagal gyventojų skaičių, nebūtų skaitomi svetimšaliai. Bet tauta priėmė projektus, kurie uždeda gyventojams naujų prievolių arba žiauresnį režimą, nes tas buvo padaryta dėl svarbių tautos reikalų. Taip, pav., 1907 m. balandžio m. 12 d. karo tarnybos įstatymas, uždedąs Šveicarijos piliečiams daugiau prievolių, buvo priimtas 1907 m. lapkričio m. 3 d. didele balsų dauguma[504]. 1908 m. liepos m. 5 d. 235.232 balsais už ir 135.702 balsais prieš buvo priimtas įstatymas, uždraudžiąs ateity gaminti, pardavinėti ir įvežti absentą Šveicarijon.

---

[502] Moffet, *loc. cit.,* 15 p. „Konservatizmas, kuris yra charakteringas bruožas protingai vykdomo tautos įstatymų leidimo, yra pažymėtinas Kalifornijos konstitucinės santvarkos išsivystime".

[503] Deploige, *Le referendum en Suisse,* 1892 m.; de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie,* II t., 158 p.; Arthur Desjardins, *La liberté politique dans l'Etat moderne,* 259 p. ir t.; Signorel, *op. cit.,* [Honey, *op. cit.,* 58 p.].

[504] Viallate, *op. cit.,* 203—4 p.

[1920 m. gegužės mėn. 16 d. referendume Šveicarijoj buvo nutarta (415.000 balsų ir 11½ kantonų *už* ir 325.000 balsų ir 10½ kantonų *prieš)* įstoti į Tautų Sąjungą[505]. Iš referendumo praktikos galima dar paminėti du balsavimus įvykusius 1921 m. vasario m. 30 d., kurie mums rodo sveiką tautinių reikalų supratimą ir tvarkingumo dvasią. Tautai buvo pateikti du konstitucijos projektai. Vienas, reikalaująs panaikinti karo tribunolą ir pavesti karišKus nusikaltimus paprastam tribunolui spręsti, buvo atmestas 390.000 balsų ir 19 kantonų prieš 195.000 balsų ir 3 kantonus (Neuchatel'is, Ženeva, Tessin'as). Socialistai, naudodamies nepasitenkinimu vienu sprendimu, padarytu mobilizacijos metu, iškėlė tą sumanymą, bet tautiškos partijos, beveik visur, sudarė bloką norėdamos parodyti, kad socialistai prisidengę teismo reorganizacija, nori pakirsti karinę discipliną. Socialistams pasisekė atitraukti vos dvidešimt, trisdešimt tūkstančių balsų nuo tautiškų partijų, kas aiškiai rodo, kad tauta laiko kariuomenę tvarkos įrankiu. Antras projektas reikalaująs, kad visos tarpvalstybinės sutartys sudarytos daugiau kaip penkiolikai metų, arba neaprėžtam laikui būtų pateiktos tautai ratifikuoti, buvo priimtas 390.000 balsų ir 20 kantonų prieš 160.000 balsų ir 2 kantonus (Uri ir Thurgovja). Šis projektas buvo pateiktas romaniškoje Šveicarijos daly po nelaimingos Gothard'o konvencijos. 1922 m. gruodžio m. 3 d., iškeltame socialistų iniciatyva *referendume,* 725.000 balsų, prieš 110.000 balsų atmesta projektas imti progresyvinius mokesčius nuo turto. 1926 m. gruodžio mėn., nežiūrint į socialistų ir agrarų koaliciją, tauta atmetė javų monopolį. Tačiau 1925 m. gruodžio mėn. tauta priėmė socialinio draudimo konstitucinį projektą].

Nežiūrint į tai, galima nurodyti eilę nelauktų nukrypimų nuo šito principo. Taip, pav., 1898 m. vasario mėn. buvo nubalsuota, nebuvusia iki tol dauguma, išpirkti visus Šveicarijos geležinkelius. Iš kitos pusės, liaudies įstatymų leidimo trūkumai nesibaigia tuo konstitucijos straipsniu, pirmą kartą liaudies iniciatyva iškeltame, kuris draudžia žydų skerdyklas. Paminėsime tik svarbesniuosius atsitikimus. 1890 m. spalių mėn. 26 d. tauta atmetė Sąjungos įstatymą, kuris leido

---

[505] [*Tribune de Genève,* 1920 m. gegužės m. 18 d.].

atleisti su pensija senus, nebegalinčius atlikti savo pareigų Sąjungos valdininkus. „Niekada, rašoma viename šveicarų žurnale, Šveicarijoj nebuvo tokio nepaprasto balsavimo. Atmestas įstatymas abiejų rūmų buvo vienbalsiai priimtas. Visa spauda jį palaikė kaipo sveikai ekonomišką ir teisingą“[506]. 1895 m. vasario m. 3 d. tauta atmetė įstatymą, kuris leido Sąjungos Tarybai, Rūmams kontroliuojant, be *referendumo*, steigti naujas diplomatines atstovybes ir panaikinti senas, kurios pasirodys nenaudingos; tauta šios savo teisės atsižadėti nepanorėjo. „Dėl diplomatų nepopuliariškumo, tai jau išanksto galima buvo numatyti. Tuo būdu piliečiai ir toliau pasiliko sau teisę spręsti dalykus, kurių sprendimas yra absurdiškas daiktas: atstovybių reikšmę ir opiausius užsienio politikos klausimus“[507]. 1902 m. lapkričio m. 3 d. tauta sankcionavo naują protekcinių muitų tarifą. 1895 m. lapkričio m. 3 d. tauta atmetė karo organizacijos projektą, kuris galėjo duoti Šveicarijai gerą armiją, bet kuris palietė kantonų nepriklausomybę[508]. 1903 m. spalių mėn. 25 d. tauta atmetė baudžiamąjį įstatymą, nukreiptą prieš spaudos piktam naudojimą ir prieš „kurstymą piliečių vengti karo tarnybos“[509]. [Prancūzija buvo pirmoji auka tautos balsavimo tarptautinių sutarčių: 1923 m. vasario m. 18 d. *referendumas* atmetė Prancūzijos — Šveicarijos sutartį dėl zonų, kurią palaikė ir Sąjungos Taryba]. Antra vertus, pastebėta, kad tauta priima taisykles, kurių ji nenori, kadangi jos yra įmaišytos į tą patį įstatymą, kurio kai kurie nuostatai jai yra pageidaujami[510]; kad kai kuriuos klausimus piliečiai aklai balsuoja[511]; kad kar-

[506] *La Bibliotéque universelle et Revue suisse*, Signorel cituotas, 386 p.

[507] Signorel, *loc. cit.*, 388 p.

[508] *Ibid*, 74 p.

[509] Apie *referendumo* vartojimą 1902—1903 m. žiūr. *op. cit.*, Curti, prancūzų vertimas, 349 p. ir t.

[510] Naville, cituotas Signorel'io, 375 p. (čia kalbama apie 1874 m. gruodžio m. 24 d. įstatymą apie civilinę būklę ir jungtuves): „Nuostatai apie jungtuves ir persiskyrimą buvo sujungti su nuostatais apie civilinę būklę, kurios reikalingumas buvo visiems aiškus. Reikėjo arba priimti arba atmesti visą projektą. Aš įsitikęs, kad daugelis gailėdamies balsavo už visą įstatymą ir jeigu nuostatas apie jungtuves būtų išskirtas, jie, be abejo, būtų balsavę prieš“.

[511] Deploige, cituotas Signorel'io, 276 p. (čia kalbama apie 1875 m. Susirinkimo priimtą įstatymą apie banko bilietų emisiją ir apmokėjimą): „Kompetetingi žmonės buvo ne vienos nuomonės, o rinkikų masė apie tai ir supratimo neturėjo“.

tais nepopuliarumas vieno įstatymo užtraukia atmetimą ir kito, nors visiškai skirtingo, įstatymo, bet vienu laiku pateikto referendumui[512]; kad piliečiai lengvai atmeta įstatymą del kokių nors antraeilių motyvų, kurie jų akyse turi didelės reikšmės[513]. Pagaliau, galima konstatuoti, kad *referendume,* daug mažiau tedalyvauja balsuotojų, negu renkant atstovus[514].

Referendumas turi ir kitą neabejotiną pagrindinį trūkumą. Jis ardo reprezentacinį valdymą visai jo nepanaikindamas. Koks begali būti susirinkimo autoritetas, kai jo apsvarstyti ir priimti įstatymai, kiekvienu momentu, gali būti atmesti dėl užsispyrimo ar nesupratimo tos pačios daugumos, kuri išrinko susirinkimo narius pagal nustatytą programą? Kokie žmonės, prie tokių sąlygų, benorės siekti atstovo mandato? Visgi reikia pripažinti, kad *referendumas* plečiasi laisvose šalyse. Socialistų reikalaujamieji įstatymai, kurių pretenzijos iš metų į metus auga, gali pagreitinti tos institucijos įvedimą daugely šalių. Tikra, neginčytina tautos valia, pasireiškianti per balsavimą, gali būti daugelio piliečių laikoma tinkamiausia užtvara augančiai bangai sulaikyti[515].

---

[512] Signorel, *loc. cit.,* 379 p. „Deploige mano, kad opozicinis judėjimas prieš įstatymą apie epidemijas buvo tiek stiprus, kad jo likimo susilaukė ir įstatymas apie patentus išradimams: jis taip pat buvo atmestas".

[513] Droz, cituotas Singnorel'io, 381 p. „Nors mūsų tautos politinis išsiauklėjimas yra gan didelis, bet nėra toks, kad ji neklysdama galėtų spręsti jai pateikiamus klausimus. Ji užmiršta arba nepastebi įstatymų perspektyvų ir smulkmenoms duoda didelės reikšmės".

[514] *Le Temps,* 1893 m. rugpiūčio m. 5 d. „Tautos teisių praplėtimas įpareigojo rinkikus dažnai balsuoti, bet nuo to laiko pastebimas nuolatinis balsuotojų skaičiaus mažėjimas. Kitais kartais buvo skaitoma iki pusės milijono balsuotojų: šiandieną tas skaičius pusiau sumažėjo". Tiesa, dėl kantonų *referendumo* pastebėta (Ziurich'o kantonas, Signorel, *loc. cit.,* 358 p.), kad „jeigu tą pačią dieną įvyksta *referendumas* ir rinkimai, balsuotojų skaičius vidutiniškai iš 74 proc. pakyla iki 79 proc." [Rodosi, kad joks įstatymas negalėtų taip tautą interesuoti, kaip senių aprūpinimas, kuri tris metus tyrinėjo Ženevos Didžioji Taryba. Didžioji Taryba jį priėmė, nepaprastai didele dauguma: 65 už, 11 prieš. Įstatymas skyrė visiems virš 65 metų žmonėms po 300 frankų, kurie negauna tiek grynų pajamų, Vis dėlto, 1910 m. rugpiūčio m. 7 d. balsavime, mažiau kaip pusė tebalsavo; iš 22.000 įtrauktų į sąrašus balsuotojų, 9.276 balsavo prieš, 2.458 už: tuo būdu įstatymas buvo atmestas *(Le Temps,* 1910 m. rugpiūčio m. 10 d.; *Indépendance bélge,* rugpiūčio m. 15 d.)].

[515] [Australijos tauta 1921 m. balandžio 26 d. atmetė du kraštutinius įstatymus, kurių iniciatyva daugiausia priklauso darbiečiams. *(Journal des Débats,* 1911 m. gegužės mėn. 7 d.) — *Economiste français,* gegužės mėn. 6 d. *Referendumas* Šveicarijoj visai aklai nefavorizavo „viską valstybei". 1900 m. birželio m. 20 d. buvo triukšmingai palaidotas Sąjungos draudimo įstatymas, kuris ilgai buvo parlamente svarstytas ir vien-

Kai dėl liaudies iniciatyvos, tai ji yra neginčytinas nepastovumo elementas: naudingas ir harmoningas įstatymų leidimo darbas sunku dirbti prie parlamentinės iniciatyvos, tai kaip jis begalima bus atlikti pridėjus dar liaudies iniciatyvą? Piliečiai turi pakankamą priemonę, priimtą visose laisvose šalyse, tam, kad atkreiptų įstatymo leidėjo dėmesį į jų norimas įstatymų reformas. Tai peticijos teisė rūmams. Peticija, reikalaujanti naujo įstatymo, pasirašyta didelio skaičiaus, veikia įstatymų leidžiamąjį susirinkimą pati savo teisingumu, jeigu ji nėra klaidingo liaudies įsitikinimo vaisius, kuris greitai praeina. Todėl ar nebūtų geriau, šiame atsitikime, nesiskubinti patenkyti reikalavimo ir duoti laiko tautai pagalvoti? [Ir pačioj Šveicarijoj pradėta labiau kritikuoti jei dar ne *referendumas,* tai bent liaudies iniciatyva ypač konstituciniuose klausimuose. Pav. 1922 m. buvo reikalauta padidinti reikalingas parašų skaičius įstatymų iniciatyvai pateikti ir iniciatyva suprastinti iki paprasto principo pasiūlymo[516]].

Referendumas, žinoma, turi šalininkų ir Prancūzijoj, bet jų skaičius dabartiniu laiku visai nedidelis[517]. Galima sakyti, kad Imperijų plebiscitai jį diskreditavo. Tačiau, jis mūsų dienose nekartą buvo bandyta įvesti, parlamentui pateiktuose, atskirų atstovų iniciatyva projektuose siūlant tą ar kitą įstatymų nuostatą pateikti tautai balsuoti. Bet Rūmai visuomet atmesdavo ir jų svarstytinumo klausimą. Taip buvo 1881 m. gegužės m., 1890 m. gruodžio m. 10 d., 1894 m. birželio m. 26 d., 1894 m. lapkričio m. 26 d. ir 1901 m. kovo m. 29 d. Tie pasiūlymai vėl buvo atnaujinti, nors taip pat be jokio pasisekimo, 1904 ir 1905 m. dėl kulto reikalams

---

balsiai (be vieno) priimtas, tačiau daugumos pritarimą jis terado tik viename Glarus kantone, kada buvo išbandytas tekstilės pramonėje. 1909 m. Ziurich'o tauta 10.000 balsų dauguma atmetė krautuvių mergaičių apsaugos įstatymą. 1910 m. Ženevos tauta, 9.276 balsų už ir 2.548 balsų prieš, atmetė senių pensijų įstatymą. Saint-Galleno tauta, 28.000 balsų už ir 16.000 balsų prieš, atmetė įstatymą apie mokymą. Žiūr. dar.: balsavimas apie hydraulikos jėgas, 1908 m. spalių m. 25 d., *Annuaire de législation étrangère,* 452 p.].

[516] [Maillefer, Bibliotèque universelle, 1923 m. kovo m. *L'initiative populaire].*

[517] E. Vaillant rezoliucijos projektas liaudies iniciatyvai ir privalomam *referendumui* įvesti, Rūmai, 1903 m. gegužės mėn. 26 d. *J. off.,* Doc. s. o. 1903 m., 501 p. Mas pranešimas, *ibid.,* 1029.

biudžeto ir bažnyčios atskirimo nuo valstybės. 1908 m. gruodžio m. 5 d. pasiūlyta Atstovų Rūmams „atstovų atlyginimo klausimą pateikti *referendumui*"[518]. [1910 m. gruodžio m. 12 d. Pugliesi-Conti pasiūlė įstatymo projektą pateikti tautai priimti proporcionališkumo principą[519]. Kiek vėliau, bet vis be vaisių, tas pats atstovas tą patį siūlymą pakartojo: „Vyriausybė, taip skambėjo jo pasiūlymo 3 str., perduos abiems Rūmams balsavimo rezultatus, kurie turės įstatymų leidžiamosios galios padarytos anketos vertę". 1914 m. sausio m. 30 d. posėdy tą pasiūlymą palaikė socialistų partija. Bet prieš jį pasisakė Ministerių Tarybos Pirmininkas, kaip prieš nekonstitucinį ir Briand'as, kaip prieš nenaudingą, ne laiku pateiktą ir norintį uždėti tautai tą atsakomybę, kurią pats Parlamentas turi nešti. 1920 m. kovo 23 d. Poitou-Duplessis pasiūlymas pateikti *reefrendumui* Parlamento narių atlyginimo klausimą, Rūmų Prezidento buvo atmestas kaip nekonstitucinis]. Rūmai niekuomet nepriėmė net konsultacijos *referendumo* ,nors pats principas Rūmuose buvo ginamas tais pačiais argumentais, kurie buvo vartojami įvedant tą sistemą Jungtinėse Valstybėse[520]. Rūmai mano, kad konsti-

---

[518] *J. off.*, 6 d., 2894 p. Tai buvo protestas prieš atlyginimo pakėlimą Parlamento nariams, apie kurį kalbėsime vėliau. Bet tas pasiūlymas turėjo konsultacijos *referendumo* pobūdį, nes jo tikslas nauju įstatymu pakeisti jau priimtą įstatymą. Štai kaip prezidentas Brisson kalbėjo svarstytinumo klausimu, 2894, 2896 p.: „Remiantis precedentais, reikia pasakyti, kad toks pasiūlymas yra priešingas konstituciniams įstatymams, kuriuose nustatyta, kad įstatymų leidžiamąją funkciją vykdo dvieji Rūmai. Aš juo labiau statau svarstytinumo klausimą, kadangi mūsų collega Archambault motyvuose sako, kad įstatymai įsigalioja tik tautai juos ratifikafus. Toki teorija, pakirstų pačius Rūmų priimtus įstatymus: ji ištikrųjų būtų mūsų konstitucijos neigimas".

[519] [Nep. sesija, 1910 m. Rūmų metr., 570 Nr.].

[520] 1908 m. gruodžio m. 5 d. diskusijose Elissagaray štai ką pasakė (2895 p.): „Jei *referendumo* principo nėra konstitucijoj, tai, rodos, kad ji taip pat nepaskelbė, kad jo negalima vartoti. Juk pagal seną patarlę, visa kas nėra uždrausta yra leidžiama. Kiekvienu atveju, mes turime teisės tvirtinti, kaip pasakė Archambault, kad *referendumas* yra demokratinė savybė: jis sudaro demokratinės teisės esmę". [1911 m. gegužės m. Pougliesi-Conti pasiūlė bendro pobūdžio įstatymo projektą, kuriame numatyta normalus ir reguliarus konsultacijos *referendumo* veikimas: „Prie sąrašų rinkimo sistemos režimo su proporciniu atstovavimu Rūmai ir Senatas, gali, tautos nuomonei patirti, ekonominiais administraciniais ar politiniais klausimais, kurie įeina jų kompetencijon, pareikalaus liaudies *referendumo* ir nustatyti jo vykdymo būdą. Sprendimas daryti *referendumą*, kiekvienu kartu, turi būti priimtas mažiausia trečdalio abiejų Rūmų narių". Bet tai tik jo paties 1910 m. gruodžio m. 9 d. pasiūlymo pakartojimas].

tucija nustatydama įstatymų leidimo galiai reprezentacinį valdymą, tuo pačiu laiku negali leisti konsultatyvinio tautos atsiklausimo, kuris de jure nors ir nebūtų privalomas įstatymų leidėjui, bet de facto jį vis tik rištų. Dėl tų pačių priežasčių taip pat nusistatė ir Belgijos Atstovų Rūmai[521]. Tai visiškai atitinka principus: įstatymų leidžiamoji galia konstitucijos yra pavesta abiem rūmams ir taip ji suorganizuota, kad, principiškai, yra nedeleguojama[522].

4 §. Tautos suverenitetas, valdininkų ir reprezentantų atsakomybė.

Rodosi, kad tautos suvereniteto būtinas padarinys yra visiškas atsakingumas visų tų, kurie vykdo viešąją valdžią bet kokiu titulu. Ištikrųjų, visi jie veikia ne savo teise, bet tautos vardu, kurioje glūdi suverenitetas. Tas atrodo teisinga ne tik dėl paprastų valdininkų, tikra to žodžio prasme, t. y. tų, kurie vykdo įstatymų nustatytas taisykles, bet taip pat, kas svarbiausia, ir dėl *reprezentantų,* t. y. dėl tų, kurie turi didesnę ar mažesnę galią laisvai spręsti ir *norėti* už tautą. Kadangi pavojus atstovo piktam naudojimo teisių, antra-

---

[521] Apie kitus pasiūlymus padarytus Prancūzijoj įvesti *referendumą* žiūr. Signorel, *op. cit.,* 171 p. ir t. Mes matėme, kad Janson Belgijos Atstovų Rūmams siūlė padaryti *referendumą* visuotino balsavimo klausimu. Jis bandė, bet veltui, atsipalaiduoti nuo nekonstitucingumo priekaišto, laikydamas konsultatyvinį *referendumą* viena parlamentinių anketų rūšimi. (1901 m. birželio m. 20 d., *Ann. parl.,* 1514 p., Joseph Barthélemy, *L'org. du suffrage,* 433 p.). Toji idėja jau buvo iškelta diskusijose dėl proporcinio atstovavimo įstatymo. Van den Heuvel pasakė *(Annales parlementaires belges,* 1900 m. Atstovų Rūmai, 2670 p.): „Jie (socialistai) šiuose debatuose nori prieiti prie referendumo. Aš manau, kad toks būdas yra nekonstitucinis, *net ir sušvelnintoj parlamentinių anketų formoj.* Tai būtų paruošimas tiesioginiam įstatymų leidimui įvesti". Kas nemato esminio skirtumo tarp parlamentinių anketų, kurios, nežiūrint į jų atsakytojų skaitlingumą, yra paprastas atsiklausimas žinioms papildyti ir *referendumo,* kur tauta ištikrųjų balsuoja, koki bebūtų teisinė reikšmė to balsavimo? Belgijos Atstovų Rūmai 1908 m. balandžio m. 24 d. atmetė pasiūlymą padaryti *referendumą* Kongo išpirkimo klausimui išspręsti. [Vis dėlto Belgijos konstitucijai peržiūrėti komisijai yra pasiūlyta priimti *referendumą. Le Temps,* 1920 m. gegužės mėn. 5 d.].

[522] *Esmein, De la délégation du pouvoir législatif, Revue politique et parlementaire,* 1894 m. rugpiūčio m., 203 p. ir t. [Apie *referendumo* neteisėtumą ir paprastoj administracijoj, žiūr. Valstybės Taryba, 1905 m. balandžio m. 7 d. *Commune D'Aigre* byla ir Valstybės Taryba, 1909 m. sausio m. 15 d. *Commune de Brugnens* byla].

me atvejuje, yra daug didesnis, tai ir atsakingumas, rodos, turėtų būti griežtesnis. Ir logiškai, rodos, turėtų išeiti du dalykai: 1° sankcija, kiekvieną kartą kaip valdininkas ar reprezentantas peržengia savo galios ribas; 2° pakeitimas valdininkų ir reprezentantų tos valdžios, kuri jiems įtikėjo vykdyti savo galią arba funkciją, kiekvienu atveju, kada valdžia gali bijotis, kad jie ir neperžengę jiems deleguotos galios ribų ją vykdys nenaudingai, o dargi pavojingai. Tai naturalės sąlygos tam, kuris vykdo kito teises pagal jo valią.

Tokios išvados yra kai kurių priimtos ir neabejotinai ta prasme ir 1793 m. konstitucija paskelbė principą, kad „negali būti socialinės garantijos, jei viešųjų funkcijų ribos nėra aiškiai įstatymų nustatytos ir valdininkų atsakingumas užtikrintas“[523]. Bet laisvųjų tautų bendroji teisė, priešingai tai pažiūrai, atmetė svarbiausias išvadas to dėsnio, ypač kiek ji liečia *reprezentantus,* apie kuriuos vienus aš čion ir kalbėsiu. Čia veikė dvi praktiško pobūdžio priežastys. Pirma, šis atsakingumas praktikoj sunku organizuoti. Antra, jo nustatymas dažniausia kenktų viešiems interesams, pačių reprezentuojamųjų interesams ir baimė paraližuotų reprezentantų veikimą ir ardytų reprezentacinių institucijų pastovų funkcijonavimą; o tam, kad reprezentantų veikimas būtų naudingas, reikia, kad jie jaustųsi laisvi esą. Galima beveik pasakyti, kad reprezentacinis valdymas iš prigimties stengiasi paliuosuoti reprezentantus nuo atsakingumo, tik šis išsireiškimas reikia sveikai suprasti.

Yra viena pagrindinė atsakingumo rūšis, kurios niekas nemano naikinti, būtent ta, kuri kyla tada, kada reprezentantai apgalvoję, nesąžiningai peržengia savo įgaliojimų ribas, kurios nustatytos konstitucijos ar įstatymų. Čia, nežiūrint sunkumo rasti atitinkamą jurisdikciją sankcijai pritaikyti, kuri normaliai turėtų būti bausmė ir galėtų būti priežastimi atleisti iš tarnybos, pilno atsakingumo principas privalomas tiek moraliniu atžvilgiu, tiek socialinės naudos atžvilgiu vis vien ar tai liečia vykdomosios galios reiškėją, įstatymų leidėjus ar teisėjus.

---

[523] *Teisių Deklaracija,* 24 str.

Bet visai kitaip yra dėl kitos atsakomybės išvados, būtent, *atšauktinumo:* nepakeičiamumas reprezentantų, neperžengusių savo galios ribų, išeina iš esmės reprezentacinio valdymo. Vien dėl to, kad jie yra reprezentantai, vykdydami tas funkcijas jie niekam neprivalo, teisiniu atžvilgiu, atsakyti dėl savo aktų[524]. Vienintelė reali garantija, kurią tauta gali pavartoti prieš juos, yra ta, kad ji gali įtikėti jiems savo galią apibrėžtam laikui. O kai dėl teisėjų, tai jie dažniausiai skiriami net visam amžiui. Atšaukimo teisė buvo panaikinta visur, kur ji buvo nerimo elementu ir silpnėjimo veiksniu[525].

1[0] Pirmiausia, tą nustato naujųjų laikų konstitucijos santyky su vykdomosios valdžios reiškėju ar reiškėjais, kur tikrai skiriama vykdomoji galia nuo įstatymų leidžiamosios galios arba kur pirmajai norima garantuoti tam tikras nepriklausomumas. Net prie respublikoniškos santvarkos vykdomosios galios reiškėjui nustatoma tik baudžiamasis atsakingumas, kuris numano kaltinimą tikra prasme; bet ir tas atsakingumas gan siaurai apibrėžtas. [Vis dėlto, pagal 1919 m. Vokietijos konstituciją (43 str.) Reicho Prezidento atleidimo klausimas gali būti pateiktas tautai balsuoti, jei to reikalauja ⅔ Reichstago narių. Priėmus tokį nutarimą, Prezidentas nustoja savo funkcijų. Bet jeigu tauta pasiūlymą atmeta — tai yra lygu jo naujam išrinkimui ir kaip jo padarinys Reichstagas paleidžiamas ir daromi nauji rinkimai]. Bet, bendrai, naujųjų laikų teisė, kad atsakingumas būtų, kiek galima, tikresnis perkėlė jį nuo valstybės galvos ant ministerių[526]. Visur leidžiama baudžiamasis ministerių atsakingumas ir par-

---

[524] Sieyès kalba Konvente III-jų metų thermidor'o 2 d. (*Réimpression de l'ancien Moniteur,* XXV t., 295 p.): „Nemanykite, kad įstatymų leidžiamasis tribunolas (taip jis vadino įstatymų leidžiamąją kolegiją) iš esmės skiriasi nuo teismo tribunolų... Visi jie gali klysti, bet jie yra neatsakingi, jeigu spręsdami padarė klaidą savo funkcijų ribose". VIII-jų metų frimair'o 22 d. konstitucija, 69 str.: „Senato, įstatymų leidžiamosios kolerijos, Tribūnato, Konsulato ir Valstybės Tarybos nariai neatsakingi dėl savo funkcijų vykdymo".

[525] [Plg. 1922 m. vasario m. 15 d. Latvijos konstitucijos 51 str.: „Ne mažiau kaip pusės visų Seimo narių pasiūlius, Seimas neviešame posėdy bent dviejų trečdalių visų Seimo narių balsų dauguma gali respublikos prezidentą atstatyti. Tokį sprendimą padaręs, Seimas neatidėliodamas išrenka naują prezidentą".

[526] Žiūr. aukščiau, I t., I d., 167—168 p.

lamentinis valdymas suteikia jei ne tautai, tai bent reprezentantų susirinkimui, tikrą priemonę ne patiems atšaukt ministerius, bet paveikti, kad jie būtų atšaukti ar atstatydinti, neliečiant vykdomosios galios reiškėjo. Tas režimas išsidirbo istoriniai, praktikos keliu, ir jo dėsniai prisiartina prie pačių griežčiausių abstraktinių demokratijos principų.

2⁰ Teisėjų neatsakingumas ir jų neatšaukiamumo (vis vien ar jie skiriami laikinai ar visam amžiui) principai yra, bendrai, visur priimti. Jų baudžiamasis atsakingumas, už darbus padarytus vykdant jiems pavestas funkcijas, leidžiama tik retais atsitikimais (Prancūzijoj tik dėl piktam naudojimo tarnybos padėties), o jų civilinis ir piniginis atsakingumas nustatytas ne dėl paprastos klaidos ar apsileidimo, o tik dėl delikto ar žymios klaidos (Prancūzijoj tada kyla *prise à partie*— apkaltinimas numatytas *Code de proc. 505 str.)*[527]. Jų atšaukimas, tikrąją prasme, leidžiamas tik išimtinais atsitikimais. Anglijoj, nuo *Act of settlement* laikų, teisėjai gali būti Karūnos atleisti tik gavus, tuo reikalu, abiejų Rūmų adresą. Šitų adresų diskusijos ir balsavimas labai primena[528] *impeachment* procedūrą, ir todėl numano kaltinimą Bendruomenių Rūmų, ir sprendimą Lordų Rūmų. Prancūzijoj, kaip toliau pamatysime, teisėjai gali būti atšaukti Kasacijos Teismo sprendimu, kuris veikia kaip Aukščiausi Disciplinarinė Taryba prie magistratūros. [Toliau turėsime progos nagrinėti įdomią ir pavojingą instituciją, kuri plinta Jungtinių Valstybių štatuose, vadinama „recall" ir kuri taikoma ir rinktiems teisėjams].

3⁰ Lieka dar įstatymų leidžiamojo susirinkimo nariai, kurie vykdo įstatymų leidžiamąją galią. Jie turi plačiausį reprezentacinį pobūdį, aukščiau nurodyta prasme, ir tuo pat laiku naudojasi plačiausiu neatsakingumu. Tradicinio imuni-

---

[527] Tuo klausimu žiūr. Morizot-Thibault memuarą, *De la responsabilité des magistrats,* 1905 m. skaitytą Moralinių ir Politinių Mokslų Akademijoj ir mano pastabas tuo klausimu, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques.* 1905 m. sausio m. 21 ir 28 d. ir vasario m. 11 d. posėdžiai.

[528] Anson, *Law and custom,* I³ t., 367 p. ir t. [prancūzų leidimas, I t., 441 p. Chaster, *The law relating to public officers,* 1909 m., Londonas. Galima rasti, ta prasme, pavyzdį panašaus pasiūlymo padaryto Bendruomenių Rūmuos, žiūr. *Times,* savaitinis leid. 1911 m. kovo m. 3 d. ir balandžio m. 21 d. Australijos konstitucija tą sistemą taiko federacinių teismų teisėjams. Toji sistema yra įėjusi ir į Massachusetts konstituciją].

teto dėka, baudžiamasis atsakingumas, kuris galėtų kilti iš bendrosios teisės, tiesiog panaikintas „dėl pareikštos nuomonės ar balsavimo, vykdant pavestas funkcijas“. Iš kitos pusės, įstatymų leidžiamojo susirinkimo nariai yra labiausiai nepašalintini, iki išeis jų įgaliojimo terminas. Ištikrųjų, kas galėtų pakeisti tuos, kurie įgaliojimus gauna iš rinkikų? Aišku, kad ne vykdomoji galia, nuo kurios jie nepriklauso, bet kurią jie kontroliuoja ir reglamentuoja tautos vardu[529]. Juo labiau ne teismo galia, kurios uždavinys griežtai nustatytas: spręsti atskirų piliečių ginčus ir vykdyti baudžiamąją teisę. Tą pareigą galėtų atlikti nebent piliečiai rinkikai, kurie juos išrinko. Bet toji teisė, patiems rinkikams atšaukti išrinktuosius, praktikoje beveik neįvykdoma, o be to ji stačiai priešinga mūsų nustatytiems principams. Ji yra neigimas reprezentacinio valdymo, kuris numano įstatymų leidimo susirinkimo narių laisvas diskusijas. Ji būtų ne mažiau priešinga tautinio suvereniteto principui, kurio dėka kiekvienas atstovas atstovauja visai tautai. Ši atšaukimo teisė remiasi tais pačiais principais kaip ir imperatyvinis mandatas ir paprastai jį seka, kad nustatytų sankcijas: jai daromi tie patys priekaištai kaip ir imperatyviniam mandatui. Atstovas, kad atliktų savo pašaukimą, turi būti juridiškai laisvas nuo rinkikų veikimo ir vieną kartą išrinktas jis neprivalo stoti prieš jų teismą iki pasibaigs įgaliojimo laikas. Rinkimų periodiškumas tai yra vienintelis, tikras ir visuomenės gerovei nepavojingas atsakingumas. Ta prasme, dar Steigiamasis Susirinkimas paskelbė teisingus principus, kuriuos aš ką tik išdėsčiau, ir kuris padarė sekančią išvadą: „Distriktų ir departamentų susi-

---

[529] Teisė paleisti Atstovų Rūmus prieš pasibaigiant kadencijai, kuri parlamentiniame valdyme suteikiama vykdomajai galiai, iš pradžios atrodo nesuderinama su tuo principu ir priešinga tai logikai. Bet prie šios valdymo sistemos ji yra būtinai reikalinga, kad palaikytų pusiausvyrą ir nepriklausomumą vykdomosios galios su įstatymams leidžiamąja galia. Be to, kartais tai vienintelė priemonė parlamentinei daugumai sudaryti. Ir logikos prieštaravimas tėra tik tariamas, kadangi paleidimas betarpiai lydimas naujų rinkimų ir faktinais krizio sprendėjais tampa rinkikų visuma: čia paliečiama Rūmų atstovų atsakingumas. Rūmų atstovų vertimas prieš pasibaigsiant kadencijai stoti prieš rinkikus, tėra išimtina vykdomosios galios teisė ir ji tuo būdu, yra vartojama tik būtinam reikalui esant: rizikas, kuris susidaro vykdomajai galiai šiame atsitikime, sudaro pakankamą garantiją, kad tokį sprendimą darant, klausimas bus rimtai apsvarstytas.

rinkimo nariai, taip pat Tautinio Susirinkimo reprezentantai gali būti atšaukti ir pašalinti nuo pareigų tik už tarnybinės padėties piktam naudojimą, teismo sprendimu nustatytą“[530].

Bet jau Tautiniame Konvente 1793 m. aiškiai pasireiškė ir priešinga tendencija. Robespier'as, gegužės m. 10 d. posėdy, įrodinėjo būtino ir net *fizinio* atsakingumo principo būtinumą visų valdininkų, jų tarpe ir įstatymų leidžiamosios kolegijos narių: „Tauta ,sakė jis, kurios įgaliotiniai neturi niekam duoti atskaitomybės, visiškai neturi konstitucijos. Tauta, kurios valdininkai duoda askaitas neliečiamiems įgaliotiniams, neturi jokios konstitucijos, nes ji priklauso šių pastarųjų, kurie gali veidmainiauti ir būti už tą nenubausti ar kitiems tą leisti. Jei tik tokią prasmę teturi reprezentacinis valdymas, prisipažįstu, kad aš palaikau jam padarytą Jean-Jacques Rousseau prakeikimą“[531]. Išvadoje jis siūlė du dalykus. Pirmiausia, atšaukimo teisę, kurios organizavimo būdo betgi nenurodė: „Aš noriu, kad tautos paskirti visi viešieji valdininkai galėtų būti jos, nustatyta tvarka, ir atšaukti vien tuo motyvu, kad jai priklauso neatimamoji teisė atleisti įgaliotinius“. Antron eilėn jis siūlė įsteigti liaudies tribunolą, „kurio vienintelė funkcija būtų pažinti viešųjų funkcijų vykdytojų nusižengimus. Įstatymų leidžiamojo susirinkimo nariai negalės būti tribunolo traukiami atsakomybėn už pasakytas susirinkime kalbas, bet tik už pozytinius korupcijos ar išdavimo faktus, dėl kurių jie bus kaltinami. Paprasti nusikaltimai, kuriuos jie gali padaryti, priklauso paprastiems tribunolams“[532].

Hérault - Séchelles, patiekdamas 1793 m. konstitucijos projektą, ne mažiau energingai gynė atstovų atsakomybės principą „Valdininkai atsakingi, tik kažin kodėl pirminiai tautos įgaliotiniai iki šiol neatsakingi. Lyg tartum jie kuo skirtųsi nuo kitų, išskyrus tai, kad jie privalo stropiau atlikti savo tėvynės pareigą. O tuo tarpu jų nei teisti, nei atšaukti negalima; kad nereikėtų rausti sakant, kad jie nebaudžiami, tai pavadinta juos neliečiamais. Juk tam senovėje šventindavo imperatorių, kad jį legitimuotų. Mes bijomės šios di-

[530] 1789 m. gruodžio m. 27 d. dekretas, 11 str.
[531] *Réimpression de l'ancien Moniteur,* XVI t., 363 p.
[532] *Réimpression de l'ancien Moniteur,* XVI t., 264 p.

džiausios neteisybės, labiausia slėgiančios tyranijos. Mes ieškojome vaistų prieš ją sudarydami didžiąjį jury, kad jis atkeršytų už pilietį, kenčiantį įstatymų leidžiamosios kolegijos ir Tarybos priespaudą (jeigu tas atsitiktų): tai būtų įtakingas ir taikinantis tribunolas, tautos sudarytas tuo pat laiku, kaip renkami atstovai. Tai būtų didingas laisvės ramstis, kur joki priespauda nebūtų atleidžiama, kur įgaliotiniai neišvengtų nei teismo, nei viešosios opinijos bausmės"[533]. Bet, kaip matome, čia kalbama apie baudžiamąjį atsakingumą, visų piliečių atžvilgiu, o ne apie politinį atsakingumą, rinkikų atžvilgiu.

Mūsų laikais demokratinė dvasia vėl svajoja kad galima būtų atšaukti atstovus ir tam reikalui buvo pasiūlyta ir išmėginta įvairių procedūrų. Aš nurodysiu keturias svarbiausias, kurių viena yra glaudžiai susijusi su imperatyviniu mandatu, kitos trys gali funkcionuoti ir be jo. Labiausiai žinoma, kurių ir mūsų šaly kartais būna vartojama, yra labai paprasta. Rinkimų komitetas, kuris statė ir palaikė kandidatūras, veikiąs ir po rinkimų, įgaliojamas kontroliuoti ir atšaukti atstovus. Kad jis galėtų tą padaryti, pats kandidatas išanksto įteikia jam atsisakymą in blanco nuo savo atstovo mandato; komitetui belieka, reikalui esant, jį užpildyti ir pasiųsti Rūmų pirmininkui. Štai organizuotas atšaukimas. Bet toji procedūra lengvai galima ir sugriauti, nes atsistatydinimas skaitomas priimtu tik tada, kada Rūmai atsistatydinimą priima. Jeigu tai nepareitų nuo Rūmų, tai tuo būdu, atstovas faktinai patektų privatiškos organizacijos žinion, kuri neturi jokio juridinio titulo, kuri pati sau tikslus nusistatė ir kurios pažiūros gali neatitikti rinkikų pažiūras. Buvo bandyta iš tos praktikos sudaryti juridinę teoriją tokiais pagrindais. Rinkikai priimdami komiteto siūlomąjį kandidatą, jųjų dauguma lyg deleguoja komitetui galią, kurią jie turi į savo renkamąjį, o skaičiuje tų teisių (taip suponuojama) yra ir atšaukimo teisė[534]. Kad ta delegacija būtų lengvai priimtina, tai tik taria-

---

[533] *Réimpression de l'ancien Moniteur*, XVI t., 617 p.

[534] Žiūr. *Le Temps*, 1894 m. rugpiūčio m. 30 d. *ištrauką iš protokolo apie darbininkų partijos rinkimų komiteto pasitarimus.* (1894 m. rugpiūčio m. 25 d. posėdis): „Pagaliau, turint galvoje tai, kad Dijon'o darbininkų partija nebegali save skaityti solidaria su veiksmais atstovo, kuris

mas ir be pagrindo daleidimas. Kad visa ta konstrukcija būtų užbaigta, to nepakanka. Reikia dar daleisti, kad visa tauta, kurios reprezentantu yra atstovas, deleguoja rinkimų apygardai teisę atšaukti atstovą.

Šita pirmoji procedūra rimtai negalima ginti. Ji ne tik neigiama vidurinės viešosios opinijos, bet smerkiama ir pačių imperatyvinio mandato šalininkų. Imperatyvinio mandato šalininkai, nesenai įteikė Atstovų Rūmams pasiūlymą nustatyti juridinę konstrukciją imperatyvinio mandato funkcionavimui[535]. Šis pasiūlymas, kurio tikslas suteikti rinkikams nuolatinį veiklumą, padaryti kiekvieną pilietį „aktingu suvereno nariu“[536], yra gan sumaniai sudarytas. Jis imperatyvinį mandatą, kandidatų atžvilgiu, daro tik fakultatyviniu. Kandidatas gali priimti arba atmesti jį. Be to, kada jis jį priima, tai mandatas ne rinkikų diktuojamas, bet paties kandidato formuluojamas. Tai yra kandidato būsimo veikimo programos deklaracija. Tokia programa turėtų būti pateikta prefektui, kartu su pranešimu apie kandidatūrą, kurio reikalauja 1889 m. liepos m. 17 d. įstatymas. Ta tvarka pristatytas programos nuorašas turėtų būti pasirašytas „ne mažiau kaip 50 žymiausių rinkimų komiteto narių“. Šiomis sąlygomis įvykus rinkimams, prievolės, nustatytos programoje, sudaro tikrą civilinės teisės sutartį tarp atstovo ir apygardos rinki-

---

išrinktas jai proteguojant; *kad rinkikai atiduodami daugumą balsų piliečiui X..., kurį protegavo jo komitetas, tuo pačiu suteikė komitetui teisę prižiūrėti jo darbus ir, reikalui esant, panaudoti jo išanksto laisvai pasirašytą atsisakymą...*“

[535] Įstatymo projektas apie imperatyvinį mandatą vykdant įstatymų leidžiamąsias funkcijas patiektas atstovų Chauvière, Baudin, Vaillant ir Walter'o. *Journal officiel*, 1894 m. *Documents parlementaires*, (Chambre), 2009 p. ir t. To projekto motyvuose skaitome: „Mums prisimena atstovų pasirašytas in blanco atsistatydinimas, įteiktas komitetui, kuris kartais dėl mažiausių vidujinės disciplinos priežasčių, pagristų ar nepagristų, nemaloniai veikia ir verčia atsistatydinti atstovus prieš jų norą; taip pat renkami teisėjai (juges prud' hommes) išanksto sutinka priimti mandatą teisti ne pagal įstatymus, o pagal norą jų įtikėtinių. Jeigu toks yra imperatyvinis mandatas, sako sąžiningi žmonės, tai mes jo visiškai nenorime... Tiems, kurie bijosi, kad imperatyvinis mandatas nebūtų sumaišytas su nesenai pasirodžiusiu in blanco atsistatydinimu, mes nebijome pasakyti, kad jie klysta. Atsistatydinimas in blanco tai tas pats, kas ir išanksto atsistatydinimas. Ar komitetas, dėl tam tikrų priežasčių, kurios neliečia politikos pakeistų atstovą, kuris ištikimas savo programai? To neturėtų būti“.

[536] „Jo principas yra tas, kad visuotino balsavimo keliu suverenitetas būtų nuolat vykdomas“.

kų, kuri gali būti priverčiamai vykdoma teismo sprendimu. Dėl to ginčas dėl atstovo pasirašytos sutarties laužymo, priklauso taikos teisėjui tos rinkimų apygardos, kur kandidatas, pasirašęs imperatyvinį mandatą, išrinktas. Taikos teisėjas, be debatų, konstatavęs sutarties laužymą, ir reikalaujant vienam ar daugiau tos apygardos rinkikų[537], be apeliacijos, skelbia, kad atstovas nustojo mandato. Mandato panaikinimas įgyja galios teisėjui paskelbus savo sprendimą viešame posėdy". Savo galutinose išvadose ši koncepcija asimiliuoja rinkimų funkciją su civiline sutartimi ir visiškai neigia reprezentacinį valdymą. Maža to. Ji nepripažįsta rinkikams teisės laisvai atšaukti išrinktuosius. Tokiu būdu sudaryta dviejų šalių sutartis nustoja imperatyvinio mandato pobūdžio ir tampa nevardine sutartimi, kuri negali būti vienos kurios nors šalies nutraukta[538]. Pažymėtina ypač tas, kad tie, kurie siūlo šį projektą, daro teismo galią grynai politiškų ginčų arbitru. Tiesa, šioje sistemoje tesmui tereikia padaryti sprendimas dėl sutarties, kuriai duodama grynai formalinis pobūdis, todėl pasitenkinama taikos teismu[539]. Bet kaip galima vertinant programą išvengti interpretacijos?

Kitoks pasiūlymas buvo pateiktas Atstovų Rūmams 1896 m. lapkričio m. 16 d. atstovo Cornudet[540]. Jis taikomas visiems renkamųjų susirinkimų mandatams (Senatas, Atstovų Rūmai, Generalinė Taryba (Conseil général), Arondismento Taryba, Miesto Taryba (Conseil municipal). Visiems čia nustatyta vienoda procedūra. Kada kurios nors apygardos daugiau rinkikų, negu atstovas per rinkimus gavo balsų, pateiks peticiją tam susirinkimui, kuriame atstovas dalyvauja, tai susirinkimas konstatvęs, kad asmens pasirašę peticijoje paskutiniame balsavime dalyvavo, be debatų, turi paskelbti,

---

[537] Norėdami pasilikti ištikimi principui, kad apygardos atstovas yra visos Prancūzijos atstovas, pasiūlymo autoriai turėtų suteikti teisę kiekvienam Prancūzijos rinkikui reikalauti panaikinti mandatą.

[538] *Documents parlementaires* (Chambre), 2010 p.: „Čia galima kalbėti tik apie viešąsias prievoles, bet jeigu įtikėtinis stropiai vykdo nustatytas sąlygas, tai įtikėtojams nėra kas sakyti".

[539] *Ibid.*, 2010 p.: „Nėra reikalo kurti naują jurisdikciją: paprasčiausia, prieinamiausia yra geriausia. Pakanka pristatyti atstovo pasirašytą programą ir nurodyti jo balsavimą tuo klausimu: vis vien kas tą padarys ar rinkikas draugas, ar priešas".

[540] *J. off.*, gruodžio m. 7 d., Atstovų Rūmai, 1559 p.

kad išrinktasis atšaukiamas. Ta tvarka atšaukti senatoriai ir atstovai netenka teisės būti renkamais per 9 metus bet kokioms pareigoms eiti. Atlyginimą, kurį jie gavo kaip parlamento nariai, turi grąžinti valstybei[541].

Ketvirtoji procedūra išrinktiems atstovams atšaukti yra konstitucinė institucija, kuri įvesta ir veikia kelių Šveicarijos kantonų *Abberufungsrecht* vardu: galima būtų ją pavadinti *liaudies teisė susirinkimą paleisti.* Kaip parlamentiniame valdyme teisė susirinkimą paleisti, paprastai, priklauso vykdomajai galiai, taip ir čia ši teisė liečia visų išrinktųjų kolegiją, bet ne atskirus narius. Ši teisė suteikiama rinkikų visumai, bet ne atskiriems nariams[542]. Ji veikia sekančiu būdu. Jei reikalavimą atnaujinti įstatymų leidžiamąjį susirinkimą pateikia nustatytas piliečių skaičius (paprastai t. y. skaičius, kuris reikalaujama *liaudies veto ar referendumui* iškelti), tai tas klausimas turi būti pateiktas tautai spręsti ir jei dauguma pritaria tam sumanymui, susirinkimas nustoja savo įgaliojimų ir skelbiami visuotini rinkimai.

Ši atsišaukimo teisė buvo paeiliui įvesta įvairiuose kantonuose. Čia paminėsime žymiausius: Bern'as, Argau, Šaffhauzen'as, Thurgau, Solothurn'as ir Lucern'a[543]. 1872 m. buvo pasiūlyta ši teisė įvesti į Sąjungos konstituciją, santyky su Tautos Taryba. Vienas kalbėtojas, Carteret, nurodinėjo, kad tai vienintelė veikli liaudies teisė, kitas — Feer-Herzog čia įžiūrėjo liaudies iniciatyvos būtiną palydovę. Bet pasiūlymas tapo atmestas. Jeigu, ištiesų, šiai procedūrai ir neprikišama tai, kas prikišama kitoms, būtent tuo atžvilgiu, kad ji nėra tiesioginiai priešinga nei tautos suverenitetui, nei reprezentaciniam valdymui, tai vis dėlto negalima nepažymėti, kad ji yra tikriausias neramumų įrankis ir nepasitikėjimo šaltinis svarstomajam susirinkimui. Tie padariniai reiškiasi net

---

[541] Įdomu pastebėti, kad Ostrogorski's savo konstitucijos projekte (II t., 680 p. ir t.) leidžia rinkikams ta tvarka atšaukti išrinktuosius. [Ši atšaukimo teisė, kai kuriais atžvilgiais panaši į „recall", kuris veikia atskiruose Amerikos Jungtinių Valstybių štatuose].

[542] Vis dėlto, kada 1872 m. buvo iškeltas klausimas apie tokio nuostato įvedimą į Sąjungos valdymą, atstovas Wirt-Sand siūlė atšaukimo teisę tetaikyti tik atskiriems atstovams ir kad tą teisę vykdytų apygardose rinkikai. Curti, *op. cit.*, 272 p.

[543] Curti, *op. cit.*, 229 p.

tokiame siauriame plote kaip Šveicarijos kantonas, tai kokią ardančią jėgą jie turėtų didelėje valstybėje[544].

[Atstovų atšaukimo idėja, dabartiniu metu, ypačiai plinta atskiruose Šiaurės Amerikos štatuose, „recalle" vardu. Labiau įtikinti visuomenę, šalininkai šios institucijos Amerikoje vartoją naują argumentą, kuris ypačiai artimas amerikonų širdims. Jie sako čia taiką viešiems reikalams: „good business principles"[545]. Tai, iš tikrųjų, esminė geros tvarkos sąlyga, kad šeimininkai galėtų pašalinti tarnautojus, jei jie pasirodytų netinkami ar nesąžiningi. Dar priduriama. Jei rinkikai pripažinti pakankamai protingi ir išlaiką pusiausvyrą rinkti didžiosios Amerikos Jungtinių Valstybių Respublikos Prezidentą, tai turi būti jiems pripažintas ir pakankamas supratimas atšaukti štatų, grafystės ar komunos valdininkus. Tauta, kuri suteikia valdantiesiems galią, turi teisės neužgirt jų darbų ir tą ji vykdo „recall" tvarka.

Amerikonai skaito, kad ši priemonė neturi revoliucinio pobūdžio ir nekenkia valdžios pastovumui: tai yra ne kas kita, kaip demokratizuota parlamento paleidimo teisė, kuri, visiems pritariant, ekzistuoja Anglijoj. Per 23 metus, nuo Berlyno kongreso iki Pietinės Afrikos karo, Anglijos Parlamentas buvo 8 kartus paleistas, kad tauta pareikštų savo nusista-

---

[544] Štai ką pasakė Gauzenbach'as Sąjungos Susirinkime 1872 m. (Curti, *op. cit.*, 273 p.): „Atšaukimo teisė veda prie kenksmingų agitacijų. Per spaudą ir susirinkimus juodinami žmonės tol, kol jie pasidaro juodais ir akyse nuošaliai stovinčių žmonių. Bern'e, šiuo atžvilgiu, padaryta skaudžių ir liūdnų eksperimentų". [Iš kitos pusės vienas šveicarietis, Harvardo universiteto profesorius, nesenai taip apie tą reikalą atsiliepė: „Liaudies teisė atšaukti valdininkus mažai žinoma ir dar mažiau praktikuojama Šveicarijoj. Kai kuriuose kantonuose tauta gali pakeisti išrinktuosius žmones įstatymams leisti, kituose — atšaukti vykdomuosius organus (Regierungsrath, Valstybės Tarybą) arba tik kai kuriuos jų narius, *bet kad tas būtų praktikuojama* dabartinė karta neatsimena. Kai dėl teisėjų, tautos ir įstatymų leidėjo išrinktų, kiek aš galiu tvirtinti, jie niekur negali būti tautos atšaukti. Trumpa kadencija, sąžininga ir kritiška spauda, budri viešoji opinija, paprastos politinės sąlygos, politinės arenos siaurumas, galimumas tiesioginiai įstatymus leisti, priklausoma teisėjų padėtis, kurie negali, kaip Amerikoje, netaikyti įstatymų kai jie jiems atrodo priešingi konstitucijos dvasiai — visa tai daro atšaukimo instituciją nereikalinga Šveicarijoj". Rappard, *Initiative, Referendum and Recall in Switzerland, Annals of the American Academy of political and social science*, 1912 m. spalių mėn., 129 p.

[545] [Senatorius Jonothahn Bourne, *Functions of the initiative, referendum and recall, Annals of the American Academy of political and social science*, 1912 m. rugpiūčio m., 14 p.].

tymą opiausiais vidaus ir užsienio politikos klausimais: užsienio karus, žemės įstatymą Irlandijai, home rule, aktą apie korupciją, rinkimų teisę, mandatų paskirstymą, liaudies švietimą. Vis dėlto anglų tauta laikoma konservatiškiausia tauta pasauly. Kodėl amerikonų tauta neturėtų tų pačių garantijų?

„Recall" buvo numatytas pirmose „Konfederacijos konstitucijos straipsniuose" ir pirmoje Pensilvanijos konstitucijoje (1776 m.). Vėliau „recall" buvo panaikintas ne dėl to, kad jis būtų radikališkas ar revoliucinis, bet dėl to, kad buvo manoma, kad trumpa kadencija pakankamai apsaugos nuo atstovo galios piktam naudojimo. Naujai nustatyta kadencija štatų rūmams vieni metai ir sąjungos rūmams — dveji metai, šio akto autoriams, pripratusiems prie septynių metų Anglijos Parlamento kadencijos, atrodė gan trumpa. Trumpos funkcijų kadencijos padarinys buvo tas, kad kadencija greičiau baigdavos, kaip juo galima būtų pasinaudoti. Iš antros pusės, nesant informacijos priemonių jis buvo nepraktiškas. Tos aplinkybės pasikeitė. Renkamųjų organų kadencija pailginta. Iš kitos pusės, spaudos, telefono, telegrafo išsiplatinimas duoda galimybės visiems rinkikams visada būti susipažinusiems su valdymo reikalais. Todėl Amerikos piliečiai mano, kad jiems nėra reikalo laukti dvejus, ketverius ar šešerius metus, kad atsikratytų nuo netinkamo, nesąžiningo ir ištvirkusio išrinktojo.

Pirmiausia, „recall" idėja buvo įgyvendinta Kalifornijos savivaldybių kortose. Pavyzdį davė Los Angeles 1903 m.[546].

1906 m. „recall" buvo įvestas į Vašingtono Seattle kortą. Kiek vėliau, liaudies iniciatyva, „recall" buvo įvestas į 1908 m. Oregon'o valstybės konstituciją, kur jis taikomas visiems išrinktiesiems, vykdantiems valstybės ar vietos funkcijas, net ir teisėjų vietoms. 1911 m. spalių m. 10 d. tautos priimta pataisa įvedė to paties turinio nuostatą į Kalifornijos konstituciją. Ši institucija priimta South, Dakota, Texas, Idaho, Nevados ir beveik visų kitų vakarų valstybių[547].

---

[546] [Gilberston, *The recall, its provision and significance, — The Annals of the American academy of political and social science,* 1912 m. rugsėjo m., 216 p.].

[547] [„Recall" plečiasi daugely miestų. Pav. 1909 m. jis buvo įvestas Bostone. 1910—1911 m. Seattle „recall" keliu buvo atšauktas meras, bet

Štai kaip veikia „recall“. Pagrindinis šios procedūros principas yra tas, kad tauta gali pakeisti savo išrinktuosius vien tik tada, kada ji randa geresnių jų vietai užimti. Tai nėra paprastas, tikra prasme, atšaukimas, o betarpis pasiūlymas, panorėjus tam tikrai rinkikų daliai, ne numatytu laiku, o tuojau daryti rinkimas. Išrinktasis, kurį liečia „recall“, naujuose rinkimuose gali būti taip pat statomas kandidatu. Nustatytas rinkikų skaičius, kuris svyruoja nuo 20 iki 25 proc. įtrauktų į sąrašus rinkikų, gali „peticija“ pareikalauti, kad tam tikri išrinktieji būtų tuojau perrinkti. „Recall“ peticijoj turi būti pažymėta pavardė, kurio reikalaujama perrinkti ir motyvai to reikalavimo. Tam tikslui pasiekti arba panaudojami artimiausi rinkimai dėl kitų dalykų, arba daromi specialiai tam reikalui. Išrinktasis „proposed to be reccalled“ turi būti paskelbtas kandidatu *oficiališkame biuleteny,* jei jis laisvai, be kovos, nepasitraukia[548]. Jei išrinktasis „proposed to be reccalled“ perrinktas, tas reiškia, kad peticijos autoriai buvo neteisūs. Kadangi jie buvo neteisūs, tai, kad atsiklausimas nesudarytų valstybei naštos, Oregon'o valstybės įstatymų leidžiamoji kolegija nustatė mokestį, kurį peticijos autoriai iš anksto turi įmokėti. Jei išrinktasis vėl perrenkamas „recalled“, pinigai negrąžinami.

„Recall“ paliestasis yra peticija puolamas, tad teisinga, kad jis galėtų gintis. Tam reikalui imamasi įvairių priemonių. Kartais tie, kurie imasi iniciatyvos peticijai pateikti, turi pirma ją įduoti paskirtam valdininkui, kuris ją perduoda suinteresuotam: šisai sustato savo apsigynimo tekstą ir peticija gali vaikščioti parašams rinkti tik su šiuo apsigynimu. Kartais, tas, kurį liečia „recall“ peticija, turi teisės oficialiniame biuleteny atspausdinti savo apsigynimą, kuris neturi perviršyti nustatyto žodžių skaičiaus, pav. dviejų šimtų, kaip tai reikalauja Oregon'o konstitucija.

Išrinktųjų atšaukimas yra ypač kritikuotinas, kada toji procedūra taikoma teismo funkcijos vykdytojams. Dėl to įvyko skandalingi įvykiai Oregon'e: teisėjui Coke išteisinus

---

antru kartu, dėl keturių tarybos narių, „recal“ buvo atmestas. Kur vėliau „recall“ buvo vartojamas, žiūr. James D. Barnett: *The operation of the Initiative Referendum and Recall on Oregon,* 1915 m.].

[548] [Guthrie, *The initiative, referendum and recall,* 20 p.].

vieną kaltinamąjį jis tapo „recall" peticijos objektu. „Teorijoj ir praktikoj teisėjų „recall" veikimo logiškas padarinys yra tas, kad teismai netenka nepriklausomybės. Teisėjas kiekvienu momentu gali būti priverstas atsistatydinti arba pasiduoti teisėją žeminančią „recall" procedūrai, jeigu nepatiks bylininkui, kuris yra žymus asmuo arba priklausąs korporacijai, kuri turi daug rinkikų... Ši institucija atima teisėjui jo aukštą privalumą laisvai interpretuoti teisę ir pastato jį į šokančio manikeno padėtį „to the position of a mere pupet"[549].

Reikia pažymėti, kad tautos teisė atšaukti teisėjus, yra priešinga pusė jų išimtinos galios, kuria teisėjai naudojasi Amerikoj. Teisėjai gali netaikyti įstatymų, kurie jiems atrodo priešingi konstitucijos dvasiai. Tauta įsikiša, kad išspręstų konfliktą tarp įstatymų leidžiamosios galios ir teismo galios[550].

[Tautos teisė paleisti Atstovų Rūmus pradeda plisti ir Europoje. Einant 1920 m. lapkričio m. 30 d. Prūsijos konstitucija[551] ir 1920 m. gruodžio m. 1 d. Saksonijos konstitucija[552], tauta, savo iniciatyva, gali pareikalauti paleisti Seimą. Reikalavimas pateikiamas liaudies *referendumui*].

---

[549] [Brown, *The judicial recall, Annals of the American academy, loc. cit.*, 263 p.].

[550] *[The initiative, referendum and recall*, New-York, Appleton, 1912 (serija studijų), *Select list of refence on the Initiative, Referendum and Recall*, Washington, Government printing office, 1912; Judson, *Judicial Recall, Yale Law Journal*, 1912 m. birželio m.; Maxey, *The recall of judges, Forum*, 1912 m. rugsėjo m.; Garner, *La révocation des agents publics par le peuple aux Etats-Unis, — Rev. du droit public*, 1920 m.; A. Hauriou, *Le droit de révocation populaire, — Rev. pol. et parl.*, 1924 m. liepos m.].

[551] [Prūsijos konstitucija, 6 ir 14 str.].

[552] [Saksonijos konstitucija, 9 str.].

III SKYRIUS.

Galių suskirstymas.

Galių suskirstymo principas yra vienas iš tų, prie kurio Prancūzų Revoliucija buvo labiausiai prisiryžusi; Žmogaus ir Piliečio Teisių Deklaracija šį principą laikė esminiu[1]; ne mažiau ištikima buvo jam ir Amerikos revoliucija. Jis būtinai numano reprezentacinį valdymą ir, trumpai tariant, jo idėja tokia: suvereniteto elementai, laikant juos visiškai skirtingais, turi būti tautos deleguoti įvairiems vienas kito nepriklausantiems organams. Sieyès žodžiais tariant, kiekvienas elementų išskyrimas yra atskiros delegacijos objektas (procurations)[2]. Mums tenka iššiūrėti šio principo kilimas, teisėtumas ir reikšmė.

1 §. Doktrinos kilimas ir jos nagrinėjimas.

Dėl šios doktrinos Europa ir Amerika turi būti dėkingos Montesquieu genijui. Tas dar, žinoma, nereiškia, kad prieš Montesquieu nebuvo stengiamasi atskirti įvairių suvereniteto elementų. Prigimtosios teisės ir tarptautinės teisės Mokyklos rašytojai buvo padarę šią analizę ir nurodę gana didelį skaičių elementų, pavadindami juos *partes potentiales summi imperii* vardu[3]. Bet jie, paprastai, buvo tos nuomonės, kad, no-

---

[1] 16 str.: „Kiekviena visuomenė, kurioje nėra užtikrintos jos teisės ir nustatyta galių suskirstymas, neturi konstitucijos".

[2] Kalba, pasakyta III m. termidoro 2 d., *Réimpression de l'ancien Moniteur,* XXV t., 292 p.: „Aš grįžtu prie klausimo apie galių suskirstymą, arba, jei jums geriau patinka, įvairių delegacijos galių, kurios, kaip esame sakę, ragina tautos ir viešosios laisvės interesais rūpinimąsi pavesti atskiroms atstovų kolegijoms".

[3] Puffendorf, *Jus naturae,* VII kn., IV sk., 9 nr. *De officio hominis et civis,* II kn., VII sk.; jis išskiria septynias *partes potenciales summi imperii;* įstatymų leidžiamąją galią, teisę nustatyti bausmes kaip įstatymų sankciją, teismo galią, teisę skelbti karą, daryti taiką bei sutartis, teisę

rint turėti stiprią ir taisyklingai organizuotą valstybę, reikia visas šias galias sujungti vienose rankose[4]. Taip pat Bodin'as ir jo mokykla skyrė penkis ar šešis suvereniteto pažymius, bet patį suverenitetą dėl jo prigimties laikė nedalomu ir, be to, šiuos įvairius elementus įterpdavo į įstatymų leidžiamąją galią, kuri, jų supratimu, apimdavo visas kitas[5].

XVII šimtmety galių suskirstymo principas buvo aiškiai pastebimas Puritonų revoliucijos metu Anglijoje. Tačiau šį suskirstymą iššaukė ne teoretiški samprotavimai, bet genialaus žmogaus aštria akimi pastebėtas perdidelio išnaudojimo reginys, panaikinęs Ilgojo Parlamento galybę. Cromwell'is, savo protektoriato konstitucijai, laikė būtinu galių suskirstymą, visų pirma — vykdomosios galios atskyrimą nuo įstatymų leidžiamosios galios. Ne mažiau jis vertino ir teismo galios nepriklausomumą. Šiuo klausimu savo mintis jis išreiškė šiurkštaus atvirumo forma[6]. Tatai buvo pritaikyta viena po kitos einančiose protektorato konstitucijose. Bet po Restauracijos jo darbas, ir idėjos, buvo apdengtos gilios užuomaršos skraiste, galima sakyti palaidotos, ir šis pirmasis principo, kartu svarstyto ir taikyto, paruošimas ilgą laiką neturėjo jokios įtakos nei Anglijoje, nei kitur.

Iš publicistų Locke'as pirmas sukūrė galių suskirstymo teoriją. Taip pat jis pirmas iššiūrėjo tą klausimą, suverenines tautos reprezentacinio valdymo atžvilgiu, tuo tarpu kai ankstybesnieji rašytojai ėmė pagrindu tiesioginį ypač monarchistinį valdymą. Savo veikale *„Essay on civil government"* Locke skiria tris galias: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir *federacinę* arba teisę skelbti karą, daryti taiką bei sutartis[7].

---

skirti ministerius ir žemesniuosius valdininkus, teisę nustatyti ir imti mokesčius ir, pagaliau, teisę tvarkyti liaudies švietimą. Plg. Wolff, *Jus naturae*, VIII t., 61, 63 §§.

[4] Puffendorf, *De officio*, II kn., VII sk., 9 nr. Žiūr. 5-ąjį leid. šios knygos prancūzų kalba, 393 p., 1 past. Jis ypač stengiasi įrodyti, kad įstatymų leidžiamosios galios ir vykdomosios galios atskirimas, net jų skyrium vykdymas, prieštarauja taisyklingam valdymui. *Jus naturae*, VII kn., IV sk., 11 nr.

[5] Bodin, *Les six livres de la République*, I kn., X sk., 232 p. ir t.; Loyseau, *Des seigneuries*, III sk., 41 nr. ir t. Hancke, *Bodin*, 43 p. ir t.

[6] Žiūrėk mano str. *Cromwell'io protektorato konstitucijos—„Revue du droit public et de la science politique"*, 1899 m. rugsėjo—spalių mėn., atmušalo 8 p. ir t.

[7] *Essay*, 146 §.

Jis pripažįsta, kad įstatymų leidžiamoji galia turi būti atskirta nuo vykdomosios, kad jos turi būti pavestos vykdyti atskiriems organams ir štai dėl ko: „Įstatymų leidžiamoji galia yra toji, kuri turi teisės spręsti, kaip turės būti vartojama respublikos jėga visuomenei ir jos nariams apsaugoti. Kadangi įstatymai, kurie turi būti nuolat vykdomi ir veikti be pertraukos, gali būti išleisti per trumpą laiką, todėl nėra būtino reikalo, kad įstatymų leidžiamoji galia, ne visada turinti darbo, nuolat veiktų. Antra vertus, dėl žmogaus nepastovumo, pagunda valdžiai užgrobti būtų labai didelė, jei tie patys žmonės, kurie turi teisės leisti įstatymus, galėtų juos ir vykdyti; tuo atveju jie galėtų nesilaikyti savo išleistų įstatymų, leisdami ir vykdydami taikyti juos savo naudai ir dėl to jų interesai galėtų tapti visai kitoki, negu visos visuomenės: prieštarauja visuomenės ir valdžios tikslams. Todėl visose gerai sutvarkytose respublikose, kur prideramai rūpinamasi visuomenės gerove, įstatymų leidžiamoji galia atiduodama į daugelio asmenų rankas, kurie atitinkamu būdu susirinkę, turi teisės patys, arba drauge su kitais, leisti įstatymus; išleidę juos, jie vėl išsiskirsto ir privalo laikytis savo pačių išleistų įstatymų. Tai yra naujas ir glaudus ryšys, kuris juos sulaiko ir verčia rūpintis išleisti tokius įstatymus, kurie atitiktų viešąją gerovę. Bet kadangi įstatymai, kurie išleidžiami trumpu laikotarpiu, visam laikui turi nuolatinę ir ilgalaikę jėgą ir privalo būti be pertraukos vykdomi arba prižiūrimi, kad būtų vykdomi visuomenės gerovei, tai dėl to yra būtina, kad egzistuotų galia, kuri nuolat veiktų ir rūpintųsi išleistų ir dar tebegaliojančių įstatymų vykdymu. Ir tuo būdu atsitinka, kad įstatymų leidžiamoji galia ir vykdomoji galia dažnai būna atskirtos viena nuo antros“[8]. Priešingai, skelbdamas vykdomąją ir federacinę galią esančias visai skirtingas[9], Locke pripažįsta, kad

[8] *Ibidem*, 143, 144 §§. Tačiau Locke iš esmės vykdomąją galią visai nelaiko nepareinančia nuo įstatymų leidžiamosios galios. Locke, kaip ir daugumas to laiko žmonių, prilygindamas įstatymų leidžiamąją galią pačiam suverenitetui, daro išvadą, kad vykdomosios galios reiškėjas iš esmės priklauso įstatymų leidžiamosios galios ir yra jos atstatomas. Vis dėlto jis nurodo būdą (tą, kurį jis rado Anglijoje) padaryti vykdomąją galią nepriklausoma, būtent — suteikti teisę dalyvauti įstatymų leidime, padaryti iš jos įstatymų leidimo galios šaką. *Essay*, 151, 152 §§.

[9] *Essay*, 145 §: „Šios dvi galios, vykdomoji ir federacinė, iš tikrųjų yra skirtingos: viena apima civilinių įstatymų vykdymą visuomenės

jos turi būti sujungtos organiškai. „Turint galvoje tai, kad joms vykdyti yra reikalinga visuomenės jėga, tai būtų visai netikslu atiduoti Respublikos jėga į skirtingų, vienas kito nepriklausančių, asmenų rankas, arba vykdomąją ir federacinę galią pavesti tokiems asmenims, kurie galėtų veikti skyrium, nes tuomet visuomenės jėga priklausytų skirtingoms vyresnybėms, kas dažnai galėtų nuvesti į netvarką arba žlugimą“[10]. Teismo galios Locke nežymi kaip atskiros galios. Tačiau nepastebima, kad jis ją laikytų vykdomosios galios dalimi, nes, išsireiškiant jo žodžiais, šios pastarosios vaidmuo apima tik visuomenės jėgos vartojimą *civiliniams įstatymams vykdyti (municipal laws).* Jis greičiau ją laiko priklausančią įstatymų leidžiamajai galiai[11].

Kuriuo būdu Locke suformulavo šią teoriją? Ar tik ne abstraktiško galvojimo keliu? Ne, nors jis ir buvo mėginęs racionališkai pateisinti savo siūlomuosius dėsnius. Jis tik išdėstė esminius Anglijos konstitucijos bruožus. Jo aprašymas įstatymų leidžiamosios galios kaip *įvairių asmenų, kurie gali vieni arba drauge su kitais leisti įstatymus* ir, kurie veikia tik laikinai, yra tiktai atvaizdavimas Anglijos Parlamento, abiejų rūmų, sprendžiančių drauge su karalium. Anglijoje jis randa atskirą vykdomąją galią, nors ir ne visiškai atskirtą nuo įstatymų leidžiamosios[12]; ten pat jis randa ir federacinę galią,

---

viduje visų jos narių atžvilgiu; antrosios objektas — laiduoti saugumą ir visuomenės gerovę išorėje — santyky su tais, kurie gali padaryti jai naudos arba žalos“.

[10] *Essay,* 148 §.

[11] *Ibidem,* 131 §: „Tas, kuriam priklauso įstatymų leidžiamoji galia arba aukščiausioji respublikos galia, privalo valdyti ne pagal atsitiktinus dekretus, bet pagal pastovius ir nustatytus, tautos priimtus ir jai žinomus, įstatymus, nešališkiems ir išmokslintiems teisėjams padedant, kurie įgaliojami spręsti ginčus šiais įstatymais“.

[12] Kitoje vietoje (151 §) jis iškelia aikštėn ir tą supainiojimą, kuris ten iš dalies buvo: „Kai kuriose respublikose, kur įstatymų leidžiamoji galia ne visada veikia ir kur vykdomoji galia pavesta vienam asmeniui, dalyvaujančiam taip pat ir įstatymų leidžiamoje galioje, — ten šis asmuo gali būti pavadintas suverenu, priimtina prasme; ne tik todėl, kad jam priklauso visa aukščiausioji valdžia, kuri ir reiškiasi įstatymų leidime, bet ir dėl to, kad jam priklauso aukščiausia vykdomoji galia, iš kurios visi žemesnieji valdininkai arba mažų mažiausia, dauguma iš jų, gauna savo atskiras ir subordinuotas galias... Kadangi, antra vertus, nėra tokios įstatymų leidžiamosios galios, kuri būtų aukštesnė už ją, nes negali būti išleistas joks įstatymas be jos sutikimo, o ji greičiausia niekad nesutiktų klausyti kitos įstatymų leidžiamosios galios dalies, — todėl šia prasme ji gana teisingai vadinama suverenu“. Apie Bendruomenių Rūmai narių rinkimus ir Parlamento suverenumą plg. 157 §.

visiškai sujungtą su vykdomąja galia valdovo asmeny; pagaliau, jei tai tiesa, kaip jau nurodžiau, jis laikė teismo įstatymų leidžiamosios galios dalimi ir tas visai gerai atitiko anglų teisę, kuri kartais teismo galią pripažindavo visam Parlamentui *(impeachments, bills of attainder)*, bet dažniausia — Lordų Rūmams.

Iš tiesų, Montesquieu iš šitų Locke ištraukų sudarė galių suskirstymo teoriją, kurią jis išdėstė *Esprit de lois* XI knygos III, IV ir VI skyriuose ir kuri jau yra pasiekusi visą pasaulį. Tačiau jis tiek pakeitė Anglijos filosofo pateiktus elementus, kad iš jų padarė lyg ir naują kūrinį; iš gemalo jis išvedė visai išsirutuliojusią būtybę, turinčią visus organus[13].

II.

Visus suvereniteto elementus Montesquieu suveda į tris atskiras galias: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teismo. Šie terminai, tapę klasiški, vis dėlto nebeturi tos reikšmės, kurią jis pradžioje buvo jiems suteikęs. O tie, kuriuos jis vartojo, aiškiai rodo ryšį tarp jo ir Locke doktrinų. „Kiekvienoje valstybėje yra trys galių rūšys: įstatymų leidžiamoji galia, vykdomoji galia, liečianti dalykus priklausančius tarptautinės teisės sričiai, ir vykdomoji galia, liečianti tuos dalykus, kurie priklauso civilinės teisės sričiai. Pirmosios padedamas, valdovas arba magistratūra leidžia laikinus arba nuolatinius įstatymus ir taiso arba naikina jau pirmiau išleistus. Antrosios padedamas, jis skelbia karą arba daro taiką, siunčia arba priima ambasadorius, įgyvendina saugumą, imasi priemonių užpuolimui pašalinti. Trečiosios padedamas, jis baudžia nusikaltimus arba sprendžia atskirų asmenų tarpusavio ginčus. Ši pastaroji vadinama teismo galia, o antroji — tiesiog valstybės vykdomoji galia“[14]. Lengva pastebėti, kad *vykdomoji galia, liečianti dalykus priklausančius tarptautinės teisės sričiai* arba *Montesquieu vykdomoji galia,* yra ne kas kita, kaip Locke *federacinė*

---

[13] Žiūr. Saint-Girons, *Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire,* Paris, 1884, ir garsią mūsų kolegos M. Artur knygą.

[14] *Esprit des lois,* XI kn., VI sk.

galia, tiesą sakant, prijungta prie tos vykdomosios galios funkcijos, kurios tikslas — laiduoti taiką ir vidaus saugumą viešosios jėgos pagalba. Montesquieu teismo galia arba *vykdomoji galia, liečianti dalykus priklausančius civilinės teisės sričiai,* primena tai, ką Locke laiko pirmąja vykdomosios galios funkcija „apimančia visuomenės civilinių įstatymų vykdymą, visuomenės viduje“[15]; tačiau Montesquieu koncepcijoje toji galia yra tapusi atskira galia, tiek pat nepriklausančia nuo įstatymų leidžiamosios galios, kiek ir nuo vykdomosios. Tuo būdu naujenybė, kuri šiuo atžvilgiu teikiama jo teorijoj, pasireiškia dviem momentais. Jis labai aiškiai matė, kad viešosios jėgos vartojimas ir vyriausybės veikimas krašto viduje tvarkai ir įstatymų vykdymui laiduoti duoda įgimtą panašumą į diplomatų veikimą ir ginkluotos jėgos vartojimą išoriniuose santykiuose; tatai sudaro visumą elementų, politikos priemonių, tikrąja šio žodžio prasme. Priešingai, teisingumas, griežtas ir moksliškas baudžiamosios bei civilinės teisės gyvendinimas, sudaro visai atskirą sritį, valstybės funkciją, savaime kitų teisės taisyklių normuojamą.

Nurodęs tuo būdu tris galias, Montesquieu skelbia, kad būtinai reikia jas atskirti: reprezentaciniame valdyme jos turinčios turėti atskirus, vienas kito nepriklausančius, reiškėjus. Jis tai daro šiais trimis pagrindiniais sumetimais:

1. Pirmiausia tai yra ta gili tiesa, kurią numatė Locke, kalbėdamas apie pagundas, traukiančias žmogaus prigimtį, sujungus viename asmeny įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją galią, tačiau toji tiesa ryškiausia pasireiškia tik *„L'Esprit des lois“:* „Politinė laisvė yra tik ten, kur nuosaikiai valdoma. Bet ji ne visumet būna ir ten, kur nuosaikiai valdoma. Ji būna ten tik tada, jei valdžia nėra piktam naudojama; bet per amžius yra patirta, kad *kiekvienas turįs galios, yra linkęs ją piktam naudoti; šiuo keliu jis eina tol, kol pasiekia ribas.* Kas tuo patikėtų? Juk pats dorumas reikalauja ribų. *Užkirsti kelią valdžią piktam naudoti, yra reikalinga toki padėtis, kur viena galia sulaikytų kitą*“[16].

Ši pastaba yra giliausi. Ribos ir normos, kurias nurodo įstatymai ir konstitucija įvairioms tautinio suvereniteto funk-

[15] *Essay,* 147 §.
[16] *Esprit des lois,* XI kn., IV sk.

cijoms vykdyti, būtų neišvengiamai nepripažįstamos ir peržengiamos, jei nebūtų pastatyti saugotojais ir budriais sargybiniais atskiri tautinio suvereniteto atstovai, kuriuos jų pačių interesas ragintų ginti savo įgaliojimus ir tarpusavio prerogatyvas[17]. Šitas, žinoma, negali pastūmėti į nenaudingą *įvairių suvereniteto funkcijų suskaldymą,* tarp kurių yra įgimtas ryšys; tiktai vadovybės vieningumas gali laiduoti naudingą jų vykdymą. Bet ši teisybė liepia pavesti atskiriems ir vienas kito nepriklausantiems atstovams įvairias galias, kurios, ištikrųjų, yra skirtingos[18].

2. Kiek įstatymas gali įsikišti ir kiek yra galimas *teisėtas valdymas,* tik galių suskirstymas laiduos įstatymų gerbimą ir teisingą jų taikymą: „Kai tame pačiame asmeny, arba toje pačioje kolegijoje įstatymų leidžiamoji galia yra sujungta su vykdomąja, tada nėra jokios laisvės, nes reikia bijoti, kad valdovas arba senatas neišleistų tironiškų įstatymų, ir paskui žiauriai jų nevykdytų. Nėra laisvės ir tuo atveju, kai teismo galia nėra atskirta nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios galios. Jei ji būtų prijungta prie įstatymų leidžiamosios galios, tai teisė piliečių gyvybei ir laisvei atimti būtų nesuvaržyta, nes teisėjas kartu būtų ir įstatymų leidėjas. Jei ji būtų prijungta prie vykdomosios galios, tai teisėjas galėtų vartoti prievartą. — Viskas pražūtų, jei vienas ir tas pats asmuo arba vienas ir tas pats didžiūnų, bajorų, arba liaudies luomas, vykdytų visas tris galias, t. y.: leistų įstatymus, vykdytų viešuosius nutarimus, baustų nusikaltimus ir spręstų atskirų asmenų tarpusavio ginčus“[19]. Nieko nėra tikresnio. Jeigu įstatymų leidžiamoji galia yra tuo pačiu metu ir įstatymų vykdytoja arba teisėjas tų ginčų, kurie kyla įstatymus vykdant, tai jau daugiau nebėra tikro įstatymo. Teisėjas arba vykdytojas, ga-

---

[17] Tai idėja panaši į tą, kuri verčia pavesti vienu laiku ir integraliai kelioms įstaigoms vykdyti tą pačią galią, pav. įstatymų leidžiamąją galią, dviems lygiateisiams Rūmams arba dviems Rūmams ir valdovui. Tačiau abu šie deriniai remiasi skirtingu paskirstymu ir skirtinga pusiausvyra; žiūr. Sieyès III-jų metų termidoro 2 d. kalbą, kur jis kritikuoja antrąją ir giria pirmąją *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XXV t., 293 p.).

[18] Saint-Just, 1793 m. balandžio m. 24 d. Konvento posėdis *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XVI t., 215 p.): „Tironai suskaldo tautą, kad galėtų viešpatauti: suskirstykite galias, jei jūs norite, kad laisvė viešpatautų; karalystės žymių yra ne tik vieno asmens valdyme: jų yra kiekvienoje valdžioje, kuri turi galios svarstyti ir valdyti“.

[19] *Esprit des lois,* XI kn., VI sk.

lėdamas keisti įstatymą, nesivaržys nukrypti nuo jo tuo ar kitu atveju: įrodymų šiam dalykui yra mūsų senosios teisės normose: teisėje dispensuoti (droit de dispense) ir rezervuoti teisingumą (justice retenue); arba dar greičiau, jis pakeis įstatymą tik dėl tų keblumų, kurie sutinkami jį taikant, ir pritaikins naują įstatymą seniau įvykusiems faktams. Antra vertus, jeigu tik vykdomoji galia būtų prijungta prie įstatymų leidžiamosios galios, tai nors vykdytojas negalėtų stačiai pakeisti įstatymo, bet nebūtų visada pakankamų garantijų dėl ginčytino šio įstatymo pritaikymo, nes dažnai pats vykdytojas būtų byloje šalimi arba, mažų mažiausia, suinteresuotas tuo, kad įstatymas būtų pritaikintas viena ar kita prasme. Teismo galios atskirumas ir nepriklausomumas yra geriausias jos nešališkumo laidas.

3. Pagaliau Montesquieu, kaip ir jo pirmtakūnas Locke, tikėjosi surasti Anglijos konstitucijoje tokį galių suskirstymą, kokį jis skelbė. Šiuo atveju jis tikrai suklydo arba, mažiausia, perdėjo, nes Anglijoje įstatymų leidimo galia nebuvo visiškai atskirta nuo vykdomosios, kadangi karalius, šios pastarosios reiškėjas, dalyvavo taip pat ir įstatymų leidžiamoje galioje; teismo galia tiek, kiek ji nebuvo vykdoma Parlamento arba Lordų Rūmų, buvo irgi ne kas kita, kaip karaliaus galios išreiškimas. Bet šis perdėjimas buvo dovanotinas, nes, kaip jau esu sakęs[20], tą patį buvo padarę ir amerikonai; net ir Blackstone, padaręs reikiamas pataisas anglų teisės atžvilgiu, priėmė Montesquieu trijų galių suskirstymo teoriją[21]. Šią ypatingą teismo galios koncepciją mūsų didžiam filosofui, be abejojimo, įkvėpė Anglijos teismo įstaigų pažinimas, aukštas profesionalinis ir moralinis teisėjų autoritetas ir ypač prisiekusiųjų sprendėjų institucija.

Galių suskirstymo klausimui buvo lemta tapti viena iš tų tikėjimo dogmų *(Credo),* kurias sudarė mūsų XVIII šm. filosofai. Galių suskirstymo klausimu Rousseau mokykla, rodos, beveik visai sutinka su Montesquieu; tas ypač buvo stengiamasi įrodyti pastaraisiais laikais[22]. Buvo rūpestingai pa-

[20] Žiūr. aukščiau, I t., I d., 254 p. ir t.,

[21] *Commentaires,* Introd., 1 §, 50 p. ir t. I kn., VII sk., 267—269 p.

[22] Aulard, *Recueil des actes du Comité de salut public,* I t., LXVI p. ir ypačiai Kovalevsky, *Les origines de la démocratie contemporaine,* I t., 614 p. ir t.

brėžiama tos vietos, kur Rousseau skelbia šio suskirstymo reikalingumą. Iš tikrųjų, tai tik tariamoji harmonija; jei Rousseau vartoja tas pačias formules, kaip ir Montesquieu, tai visai dėl kitoniško galių derinimo ir visai kitokių principų. Rousseau mokslu, įstatymų leidžiamosios galios atskyrimas nuo vykdomosios neišvengiamai kyla iš tos jo pažiūros, kurią jis susidarė apie vieną ir antrą. Kaip jau žinome, Rousseau mokslu, įstatymų leidžiamoji galia sutapdama su suverenitetu, galėjo būti vykdoma tik tiesiog, visos tautos balsavimu, ir jos objektu galėjo būti tik bendrosios taisyklės; priešingai, į vykdomosios galios arba vyriausybės sritį įeina tik atskiri aktai ir teisės atžvilgiu ji būtinai skiriasi nuo įstatymų leidžiamosios galios[23]. Net ir tuo atveju, kai valdymas būtų visos tautos susirinkimo rankose, šis susirinkimas, kaž kokiu nepaprastu būdu pasikeisdamas, galėtų veikti kaip vykdomoji galia, tiktai netekdamas įstatymus leisti galios pobūdžio, kad taptų savo paties vykdomuoju agentu[24]. Tarp kita ko, Rousseau tai laiko negeru dalyku ne tik dėl to, kad toks demokratinis valdymas yra neįmanomas net ir mažiausiose valstybėse, bet ypač dėl to, kad tas prieštarautų pačiai vyriausybės sąvokai, kuri yra „tarpininkaujantis organas tarp piliečių ir suvereno, kuriam pavesta įstatymų vykdymo funkcijos"; pagaliau dėl to, kad tas iškreiptų auklėjimą tautos, kuri, kaip suverenas, turi žiūrėti tik bendrų normų, o čia jai tektų susidurti su atskirais faktais[25]. Bet jeigu tuo būdu dviejų galių atskirimas yra neva įgimtas ir pirmykštis, Rousseau vis dėlto jokiu būdu nepripažįsta vykdomosios galios nepriklausomumo. Priešingai, vykdomoji galia esanti tik įsakytinis, tautos tarnas, kurį tauta gali prižiūrėti, kontroliuoti ir savo nuožiūra pašalinti. Vykdomosios funkcijos galia ir teisės savaime išnyksta, kai tik tauta, jos šeimininkė, susirenka. Vienintėlis dalykas Rousseau sistemoje, kuris teikia vykdomajai galiai tam tikro faktiško nepriklausomumo, yra tas, kad tauta gali susirinkti laiks nuo

---

[23] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 17 p., 16 pastaba.
[24] *Ibidem*, I t., II d., 17 p., 16 pastaba.
[25] *Contrat social*, III kn., VI sk., 195 p.: „Negera yra, jei tas pats asmuo, kuris leidžia įstatymus, juos ir vykdo, arba jei tautos kolegija kreipia savo dėmesį nuo bendrų dalykų į atskirus".

laiko tik tam tikrą skaičių kartų, išskyrus nepaprastus susirinkimus, magistratūrų šaukiamus[26].

Dėl teismo galios, Rousseau nesutinka dėl tų pačių priežasčių, kad ji, kaip ir vykdomoji galia, būtų vykdoma pačios tautos — įstatymų leidėjo. Jis, žinoma, ir teisėjus daro visai priklausančius tų pačių taisyklių kaip ir kitus valdininkus ir kartu nori juos atskirti nuo vykdomosios galios valdininkų[27]. Tačiau jis pripažįsta, kad dėl teismo galios veiksmų galima kreiptis į suvereną[28]; jis pripažįsta taip pat ir malonės teisę, vykdomą pačios suvereninės tautos, nors, iš tikrųjų, tatai būtų ir atskiras aktas[29].

Iš paties Rousseau principų, kurie labai skiriasi nuo Montesquieu mokslo, matyt, kad jis galių suskirstymą laikė būtinu dalyku; tačiau visai skirtingomis, pagal savo prigimtį, jis laiko tik įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją galią. Teismo galia esanti tik vykdomosios galios šaka, tvarkoma speciališkomis taisyklėmis teisingumo dvasioj.

---

[26] *Contrat social,* III kn., I sk., 183 p.: „Tie, kurie mano, kad aktas, pagal kurį tauta sutinka klausyti savo vadų, nėra sutartis, turi tiesos. Tat visiškai ne daugiau kaip įgaliojimas, pareiga, kur jie, paprasti suvereno tarnai, vykdo pastarojo vardu valdžią, kurios jie yra saugotojai ir kurią suverenas gali aprėžti, keisti ir atimti, savo nuožiūra". *Lettres écrites de la montagne,* II d., 7 laiškas, 422 p.: „Įstatymų leidžiamąją galią sudaro du neatskiriamu dalyku: leisti ir saugoti įstatymus, t. y. prižiūrėti vykdomąją galią. Nėra pasauly tokios valstybės, kur suverenas neturėtų šitos priežiūros teisės. *Be tos priežiūros, nesant jokio ryšio, jokio priklausomumo tarp šių dviejų galių, pastaroji visai nepriklausytų pirmosios;* vykdymas neturėtų jokio reikiamo saryšio su įstatymais; įstatymas būtų tiktai nieko nereiškianti raidė". — *Contrat social,* III kn., XIV sk., 234 p.: „Kai tiktai tauta yra teisėtu būdu susirinkusi suverenėje kolegijoje, vyriausybė nustoja bet kurios kompetencijos, kiekviena galia išnyksta, vykdomoji galia sustabdoma".

[27] *Lettres écrites de la montagne,* II d., 7 laiškas, 422 p.: „Sujungimas dviejų nesuderinamų dalykų, būtent: valstybės reikalų tvarkymo ir aukščiausiojo teisingumo vykdymo, liečiančio turtą, gyvybę ir piliečių garbę".

[28] *Lettres écrites de la montagne,* VIII laiškas, 451 p.: „Nėra pasauly tokios valstybės, kurioje valdinys, neteisėtai valdininko įžeistas, negalėtų pasiskųsti suverenui. Baimė, kurią ši priemonė sukelia, yra stabdis, sulaikąs daugybę neteisumų. Pačioje Prancūzijoje, kur parlamentai labai gerbia įstatymus, kai kuriais atvejais yra leidžiama apskųsti jų sprendimus kasacijos tvarka. Ženeviečiai šitų lengvatų neturi".

[29] *Contrat social,* II kn., V sk.: „Malonės teisė arba teisė atleisti kaltininkas nuo įstatymų numatytos ir teisėjo paskirtos bausmės, priklauso tiktai tam, kuris stovi aukščiau teisėjo ir įstatymų, t. y., suverenui; šioj srity suvereno teisės dar nėra visiškai išaiškintos ir jis jas labai retai vartoja".

Tačiau jis žinojo ir kitokį priklausančių galių suskirstymą, bet tai galima pritaikinti tik vykdomajai galiai. Vyriausybė, kaip ją suprato Rousseau, nors ir visuomet priklausanti suvereno, turi labai plačių teisių ir didelės jėgos. Dėl to Rousseau bijo, kad šitokia vyriausybė gali pagrobti ar pasisavinti suverenitetą. Tam išvengti jis siūlo įvairių būdų, tarp kurių nurodo ir vyriausybės suskirstymą atskiromis įstaigomis, turinčiomis atskiras, tarpusavy nepriklausančias funkcijas[30]. Antrinis teismo ir vykdomosios galios suskirstymas įeina į šį derinį.

Yra dar vienas tos pat prasmės galių suskirstymo principas, labai skirtinas nuo Montesquieu išgalvoto, būtent tas, kurį siūlė Mably. Jis nori pavesti vykdomąją galią vienam asmeniui, tačiau priklausančiam įstatymų leidžiamosios galios. Nors jis ir mano, kad tai galima būtų įvesti tik reprezentaciniame valdyme, tačiau jis tą asmenį visai prilygina suverenui. Šį vykdomosios galios reiškėją skiria įstatymų leidžiamoji galia, kurios vyresniškumas yra savaime aiškus, būtinas ir aiškiai laiduotas. Piliečiai vykdomąją galią gali skųsti įstatymų leidžiamajai galiai[31], kuri turi teisės kontroliuoti ir daryti pastabas tiems valdininkams, kuriems yra pavesta vykdyti teisingumas[32]. Bet Mably reikalauja dar griežtesnio, negu Rousseau, vykdomosios — teismo galios suskirstymo skaitlingomis šakomis, kurios tarpusavio viena kitos nepriklausytų.

---

[30] *Contrat social,* III kn., VII sk.: „Vieningas valdymas, kaip toks, yra geriausias, tik dėl to, kad jis paprastas. Bet kai vykdomoji galia visai nepriklauso įstatymų leidžiamosios galios, t. y., kai karalius turi daugiau santykių su suverenu, negu suverenas su tauta, reikia šią klaidą kaip reikiant atitaisyti suskaldant valdymą, nes tada kiekviena dalis turės vienodai teisės piliečių atžvilgiu ir dėl šio suskaldymo jos visos drauge tampa silpnesnės prieš suvereną".

[31] *Doutes proposés aux philosophes économistes sur l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques,* Mably veikale *Oeuvres,* III-jų metų leid., XI t., 138 p.: „Kai mano provincijos gubernatorius mane engs ir baus įstatymams prieštaraujančiu būdu, aš griebsiuos priemonių prieš vykdomąją galią, kreipdamasis į įstatymų leidžiamąją galią. Aš reikalausiu, kad pastaroji išspręstų, ar vykdomoji galia yra atlikusi savo pareigą, ir aš gausiu atlyginimą atitinkantį tą neteisumą dėl kurio būsiu nukentėjęs".

[32] *Doutes proposés,* etc., *loc. cit.,* 76 p.: „Valdininkas, kurio veiksmų įstatymų leidžiamoji galia nekontroliuotų, neprižiūrėtų ir nevykdytų drausmės, galėtų spręsti klausimus, nesilaikydamas įstatymų ir tuo būdu visuomenė tokios visai nevaržomos valdžios valdoma, būtų lygiai tiek pat nelaiminga, kaip kad ir visai neturėdama jokių įstatymų".

Jo supratimu, tai yra tikras galių suskirstymas[33], ir šiuo klausimu jis eina labai toli[34]. Galima tvirtinti, kad Revoliucijos metu daug kas taip ir buvo supratę galių suskirstymą. Bet grįžkime prie Montesquieu teorijos, kuri yra visai skirtinga ir kurią reikia iššiūrėti iš esmės.

III.

Jei Montesquieu teorija ir turėjo didelio pasisekimo, tai vis dėlto ji turėjo ir įsitikinusių priešininkų tiek XVIII šm., tiek ir dabar. Ypač ji buvo kritikuojama, kaip toliau pamatysime, dėl vieno jos termino — teismo galios; bet ji buvo kritikuojama ir visa, net ir jos principai. Kritika remiasi dviem pagrindinėm idėjom. Visų pirma, yra tvirtinama, kad ši teorija tiek racionalumo, tiek mokslo atžvilgiu yra menka. Įvairios suvereniteto funkcijos negali būti vykdomos skyrium, kaip ir įvairios žmogaus esybės savybės; jos savaime ir būtinai rikiuojasi į bendrą veikimą, kuris numano vadovybės vieningumą. Įvairios galios yra to paties mechanizmo ratai; kad mašina galėtų veikti taip, kaip norima, joje privalo būti tik vienas variklis, vienas ir tas pats impulsas turįs būti perjungiamas iš vieno rato į kitą[35]. Valdymas privalo tik vienos vadovybės ir tuo pačiu metu koncentruoto atsakingumo: dėl padalinimo, vadovybė sutrikdoma ir atsakingumas tampa menamas.

Ypatingai griežtą principo kritiką užtinkame toje šaly, kur jis, gal būt, pilniausia buvo taikomas, t. y., Jungtinėse Val-

---

[33] *Droits et devoir du citoyen, Oeuvres,* XI t., 479 p.: „Tai, ką aš jums tik esu sakęs apie įstatymų leidžiamosios vykdomosios galios atskyrimą, ir ypačiai apie šios pastarosios padalinimą atskiromis šakomis (ši teorija jau praktikoje gyvendinama) — štai aukščiausias politinis tobulumas".

[34] *Droits et devoirs du citoyen,* XI t., 479 p.: „Jei nenorima sudaryti apsigimusis kūnas, nesubrendusis politikos pavidalas, tai aišku, kad negalima neatsižvelgti šių trūkumų skiriant tautos valdininkus ar ministerius; vykdomosios galios suskirstymas kaip tik ir sudaro didžiausį politikos meną".

[35] Brangusis mūsų kolega, Duguit, daro kitą priekaištą galių suskirstymo principui, bet jis teliečia tik absoliutišką atskyrimą; *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de* 1789, 1 p.: „Teoretiškai šis absoliutiškas galių suskirstymas nėra įmanomas. Kiekvienas valstybės funkcijos atlikimas yra arba įsakymas arba sutartis, t. y., valios aktas arba valstybės asmenybės išreiškimas. Tai numano visų organų, sudarančių valstybės asmenybę, bendradarbiavimą".

stybėse. Woodrow Wilson'as savo knygoje, sukėlusioje sensaciją, griežtai smerkia „šitą valdžios padalinimą, šį suskaldymą į mažus gabalėlius, kuris sudaro mūsų konstitucijos tikslą. Kiekviena valdymo sritis yra lydima mažo atsakingumo, kurio ribotas taikymas suteikia kiekvienam daug išsisukinėjimų. Kiekvienas įtartasis gali savo kaltę suversti kaimynui... Kuriuo būdu mokytojas, t. y., tauta galės žinoti, ką reikia nubausti? Negalima neigti, kad šitoks valdžios padalinamas ir toks tariamas atsakingumas, yra taip išskaičiuoti, jog juodu gali paralyžiuoti vyriausybę kritiškais momentais... Šitoks valdžios suskaldymas ir atsakingumo aprėžimas yra, be abejojimo, radikališkas mūsų federacinės sistemos trūkumas“[36].

Iš kitos pusės, tvirtinama, kad šis suskirstymas, iš tikrųjų būdamas neįvykdomas ir priešingas daiktų prigimčiai, negalėtų išsilaikyti ten, kur jis būtų stengiamasi įvesti. Nežiūrint konstitucijos nustatytų užtvarų, viena galia greit perviršija kitas: ji, nieko nepaisydama, nurodinėja kitoms galioms veikimo kryptį ir pati viena viešpatauja joms; ir ši pastaroji, žinoma, yra įstatymų leidžiamoji galia. Tatai nurodė Condorcet savo pranešime Konvente dėl konstitucijos projekto: „Dvi nuomonės ligšiol skyrė publicistus. Vieni nori, kad vieningas veikimas, aprėžtas ir nustatytas įstatymo, veiktų socialinę sistemą, kad viena pagrindinė galia vadovautų visoms kitoms ir galėtų būti sustabdyta tik įstatymo, kurio pritaikymą šiai pagrindinei galiai, jei ji mėgintų pasisavinti tą galią, kuri jai nėra suteikta arba grėstų laisvei ar piliečių teisėms, — galėtų laiduoti bendroji tautos valia. Kiti, priešingai, nori, kad nepriklausą vienas kito veikimo principai atsvertų vienas kitą ir būtų vienas kito reguliatoriais, kad kiekvienas šių principų saugotų visuotinąją laisvę nuo kitų ir, dėl savo autoriteto, priešintųsi pastarųjų pasikėsinimams. Argi visų šalių patyrimas nėra įrodęs, kad šios sudėtingos mašinos lūžta arba dėl savo pačių veikimo, arba dėl to, kad greta šios įstatymo numatytos sistemos susidaro kita, pagrįsta intrigomis, korupcija ir indiferentiškumu; kad atsiranda tarytum dvi konstitucijos, — viena teisėta ir vieša, bet egzistuojanti tik įstatymų knygose;

---

[36] Woodrow Wilson, *Congressional government, a study in american politics*, 6 leid., Boston, 1890, 284 ir 290 p.; pranc. vertimo 333 p. ir t., 341 p.

antroji — slapta, tačiau reali, įsteigtųjų galių tylaus susitarimo padarinys“[37].

Condorcot pastaba tuo laiku buvo tik pranašavimas, nes tie faktai, kuriuos jis turėjo galvoje kalbėdamas apie korupciją ir intrigas, lietė tik Angliją, kur galių suskirstymo, teisės prasme, toli gražu nebuvo. Bet štai po šimtmečio prityrimo, Woorodrow Wilson konstatuoja, kad aukščiau pažymėtasis reiškinys, iš tikrųjų, yra atsiradęs Jungtinėse Valstybėse; jo knygos tikslas — įrodyti, kad vyriausybės pakraipa ten visiškai pareina nuo abiejų Kongreso Rūmų nuolatinių komitetų ir kad tikslų galių suskirstymą galima rasti tiktai „literatūrinėj konstitucijos teorijoj“, ką Condorcet yra pavadinęs „įstatymų knygos“. „1787 m. konstitucijos tikslas, matyt, stačiai buvo realizuoti ši žalinga klaida (galių suskirstymas). Stabdžių ir priešingųjų pusiausvyrų *literatūrinė teorija* paprastai yra tik tikslus išdėstymas to, ką stengėsi sukurti mūsų konstitucijos autoriai; šitie stabdžiai ir pusiausviros pasirodė esą lygiai tiek pat kenksmingi, kiek jie pavyko iš tikrųjų įgyvendinti“[38].

Tačiau šie priekaištai yra pagrįsti tik tiek, kiek jei liečia absoliutinį galių suskirstymą. Aišku, kad tarp įvairių galių turi susidaryti nuolatiniai santykiai ir kad jų veikimas turi būti koordinuotas. Taip pat yra neišvengiama vienos galios vyravimas kitoms, ir visai suprantama, kad ši galia turi būti įstatymų leidžiamoji galia[39]. Tas eina iš to, kad dėl jos leidžiamų įstatymų, ji yra visų kitų galių reguliatorius; tatai ypač aiškėja iš to, jog visose laisvose šalyse įstatymų leidimo galia nustato ir priima biudžetą, ir dėl to ji turi savo rankose žiaurią priemonę sustabdyti visų kitų galių veikimą ir jų funkcijas. Bet tą pripažinus, ar tik neišnyksta pats galių suskirstymo principas arba visas jo naudingumas? Ne, nieku būdu. Tik reikia jis šitaip apibrėžti: visos galios, pripažintos skirtingomis, turi turėti ne tiktai atskirus, bet ir vienas kito nepriklausančius, reiškėjus, ta prasme, kad viena šių galių neturėtų teisės pakeisti savo nuožiūra kitos galios reiškėjų[40]. Čia, šiame tar-

---

[37] *Réimpression de l'ancien Moniteur,* XV t., 460 p.

[38] *Congressionnal government,* 290 p. Žiūr. žemiau, III sk., 1 ir 2 §§.

[39] Prévost-Paradol, *La France nouvelle,* 93 p., žiūr. šios knygos prancūzų kalba 5-ojo leid., 405 p.

[40] Dažnai buvo norima iš galių suskirstymo principo padaryti kitą

pusavio neatšaukiamume, kaip tik ir glūdi aktyvumo ir gero veikimo pradas. Šiuo būdu skirtingos galios, iš tikrųjų, gali, savo kompetencijos ribose, kontroliuoti vieną kitą ir, prireikus, teisėtu keliu, priešintis viena kitai taikiu būdu, kuris apsaugoja viešąją laisvę. Nepaisant visa apimančio Kongreso veikimo, taip gerai Woodrow Wilson'o apibūdinto, Amerikos Jungtinių Valstybių gyventojai dar toli gražu nėra linkę atsisakyti tų garantijų, kurios jiems laiduoja, tiek federaciniame valdyme, tiek ir atskiruose štatuose, vykdomosios galios nepriklausomumą, jai priklausančių prerogatyvų dėka. „Anglijoje, sako vienas Amerikos profesorius, per tūkstantį metų padarytų valdymo sistemoje visų reformų betarpiškasis tikslas buvo aprėžti vykdomosios galios teises. Jungtinėse Valstybėse nuo 1776 m. vis labiau ir labiau įsitikinama, kad protingiau yra aprėžti įstatymų leidžiamojo susirinkimo galią ir praplėsti vykdomosios galios teisės. Anglai nepasitiki Karūna ir suteikia Parlamentui neribotus įgaliojimus. Amerikonai nepasitiki įstatymų leidžiamuoju susirinkimu, ypač atskirų štatų įstatymų leidžiamais susirinkmais, ir suteikia plačių įgalioji-

---

išvadą, būtent: kadangi kiekviena atskira galia sudaro betarpišką tam tikro tautinio suvereniteto elemento delegaciją, tai šių galių reiškėjas arba reiškėjai būtinai turi būti pačios tautos renkami. Kai kas norėdamas suderinti vykdomosios galios reiškėjų išrinkimą, atliekamą įstatymams leidžiamosios kolegijos, dar prie tos formulės prideda: ...pačios tautos *ar jos reprezentantų* renkami. Tačiau ši pataisa visai nereikalinga, nes neaišku, kodėl būtų galima pripažinti tautos atstovams, turintiems įstatymų leidžiamąją galią, teisę skirti kitos galios reiškėjus, tuo tarpu, kai šiai pastarajai teisė skirti trečiosios galios reiškėjus nepripažįstama. Čia atsiliepė seni, ir beveik visiškai neracionalūs, romėnų ir kanonų teisių nuostatai, *delegatus a principe solus subdelegare potest* (L. 5, C., III, I; L. 1., C., III, 4; C., 10, X, II, 28), kurie visiškai netinka naujųjų laikų viešajai teisei. Dėl pačios idėjos, imant ją absoliutiškąja forma, reikia pasakyti, kad ji, matyt, buvo Steigiamojo Susirinkimo visiškai priimta (1791 konst., III sk., 1—5 str.). Plg.: Duguit, *La séparation des pouvoirs,* 15, 77 p. ir t. Bet ši nuomonė yra klaidinga. Nieks nekliudo suverenei tautai (nuo kurios pareina konstitucija), nustačius, kad atstovai, įgalioti vykdyti vieną galią, būtų renkami tautos, kad jiems būtų suteikta teisė kitos galios reiškėjus rinkti ir, pagaliau, šiam pastarajam rinkti, savo ruožtu, tuos valdininkus, kuriems pavedama trečiosios galios funkcijas vykdyti. Čia net nebus subdelegacijos, nes kiekvienos galios reiškėjas, o taip pat ir visi valdininkai, gauna savo teisę ir galią ne iš to, kur juos yra paskyręs, bet stačiai iš pačios tautos: šią teisę ir galią jiems paveda konstitucija. Konstitucija tuo būdu sudaro tiek atskirų rinkėjų, kiek įvairių galių reiškėjų reikia skirti. Be to, kad tautinio suvereniteto principas netaptų paprasta legale fikcija, reikia, kad kiekvienas rinkėjas gautų tiesioginiu arba netiesioginiu keliu iš rinkikų kolegijos ne savo įgaliojimus (kuriuos jis turi visada pagal konstituciją), bet kad jis būtų jos paskirtas.

mų savo prezidentui ir gubernatoriams“[41]. Net ten, kur veikia parlamentinio valdymo sistema ir vykdomosios galios veikimo vadovybė dėl ministerių kabineto daug pareina nuo Tautos Rūmų, — vykdomosios galios galvos, monarcho arba prezidento, neatšaukiamumas, laiduotas paleidimo teise, sudaro stiprų ramstį arba, mažiausia, pasipriešinimo jėgą, už įstatymų leidžiamosios galios ribų.

Iš to, kas buvo pasakyta, eina, kad priėmus galių suskirstymo principą, jis gali būti įvairiai suprantamas. Tam parodyti, aš noriu tuojau iššiūrėti, kaip gali būti nustatyti santykiai tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios galios. Paskui iššiūrėsiu teismo galios klausimą.

2 §. Vykdomosios galios ir įstatymų leidžiamosios galios santykiai.

Įvairūs šiuo klausimu mėgintieji ir siūlytieji būdai suvedami į tam tikrą skaičių tipų. Iš pradžių išdėstysiu tuos, kurie griežčiausia taiko šių dviejų galių suskirstymo principą; paskum nurodysiu tuos, kurie progresyviškai nuo jo nutola.

I.

Kai kurios konstitucijos yra mėginusios, kiek galima griežčiau, atskirti įstatymų leidžiamąją galią nuo vykdomosios galios, kaip tai skelbė Montesquieu[42]. Trys iš jų gali būti laikomos tipiškomis: Šiaurės Amerikos Jungtinių Valstybių konstitucija, Prancūzijos 1791 m. ir III m. konstitucijos. Iššiūrėkime tuos bruožus, kurie jas skria.

I. Visų pirma — *tai parinkimas ir vaidmuo ministerių,* kuriems yra nustatyta tam tikras skaičius tikslių taisyklių.

1° Ministeriai yra tiktai vykdomosios galios agentai, į kurios organizmą jie įeina ir dėl to negali būti, tuo pačiu metu, įstatymų leidžiamosios kolegijos nariais. Tatai jau buvo

---

[41] Thorpe, *Recent Constitution-making in the United States (Publications of the American Academy of political science,* 32 nr.), 16 p.

[42] Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes,* 55 p. ir t.

nurodęs Montesquieu, nors jis greičiau turėjo galvoje kitą artimą hipotezę, būtent tą, kur ministeriai patys būtų vykdomosios galios reiškėjai[43]. Tą patį aiškiai ir *in terminis* skelbė mūsų pirmojo Steigiamojo Susirinkimo kalbėtojai[44]. Tad visos šios trys konstitucijos — tipai yra paskelbusios tą nesuderinamumą.

Amerikos Jungtinių Valstybių konstitucijoje jis eina iš bendrosios 5-ojo str. taisyklės: „Nė vienas asmuo, turįs viešąją tarnybą Jungtinėse Valstybėse, negali būti vienų ar kitų rūmų nariu, kol jis yra tarnyboj". Tas yra taikoma tiek ministeriams, tiek ir kitiems valdininkams.

1791 m. konstitucija nuėjo dar toliau. Tas nesuderinamumas tada buvo ilgų debatų objektu. Kai kas, ypač Mirabeau, šį nesuderinamumą laikė pagrindine klaida[45]. Bet dauguma instinktyviai laikėsi kitokios nuomonės. Ji neleido net paprasto nesuderinamumo, kuris visai kliudytų tam pačiam asmeniui būti kartu ministeriu ir įstatymų leidžiamosios kolegijos nariu, betgi kuris nė kiek nekliudytų įstatymų leidžiamosios kolegijos nariui eiti ministerio pareigas, atsisakant nuo pirmųjų pareigų. Be to, Steigiamasis Susirinkimas, Robespierr'ui pasiūlius, 1791 m. balandžio mėn. 7 d., ir peržiūrėdamas jau priimtus konstitucijos straipsnius[46], nutarė, kad nė vienas įstatymų leidžiamojo susirinkimo narys negali imtis ministerio pareigų, kol jis eina anas pareigas ir net du metu po to, kai jis bus nustojęs jas eiti[47]. Šis nuostatas, šiek tiek sušvelnintas, buvo įrašytas į III m. konstituciją (136 str.).

Mintis, kuri įkvėpė šiuos įvairius nutarimus, ir ypač paskutiniuosius, buvo ne tik perdėtas galių suskirstymo gerbimas, bet taip pat bijojimas papirkimo, kuris buvo taip išsiplėtęs XVIII šm. žmonių tarpe, ir remiamas anglų valdymo pavyzdžiu. Bu-

---

[43] *Esprit des lois,* XI kn., VI sk., 322 p.: „Jei valdovo visiškai nebūtų ir jei vykdomoji galia būtų pavesta tam tikram skaičiui asmenų, paimtų iš įstatymų leidžiamosios kolegijos, tuo atveju laisvės daugiau nebebūtų, nes abi galios būtų sujungtos ir dažnai tie patys asmenys dalyvautų vienoj ir antroj".

[44] „Mes norėjom atskirti galias, sako Lanjuinais, ir štai dabar vėl būtume sujungę ministerių asmenyse vykdomąją ir įstatymų leidimo galias". *Archives parlementaires,* I serija, IX t., 716 p.

[45] Morizot-Thibault, *Du premier essai de la division des pouvoirs en France, Revue du droit public,* V t., 76 p.

[46] Apie šiuos debatus, žiūr. Duguit, *La séparation des pouvoirs,* 49 p. ir t.

vo bijomasi, kad vykdomoji galia nesuviliotų ir nenuginkluotų geriausių parlamento laisvės gynėjų, kviesdama juos eiti ministerių pareigas[48].

2° Iš to padaryta išvada, kad ministeriai, kaip ir pats vykdomosios galios reiškėjas negali laisvai įeiti į įstatymų leidžiamąją kolegiją ir ten turėti balsą. Tad ir čion yra tam tikras materialinis dviejų galių atskirimas. Ši taisyklė įvesta ir atidžiai saugojama Amerikos Jungtinėse Valstybėse. Tačiau konstitucijoje nėra jokio nuostato, kuris draustų prezidentui arba kabineto nariams kreiptis gyvu žodžiu į abiejus Kongreso Rūmus: tas gana dažnai pasikartodavo Washington'o pirmais valdymo metais. Vienas, 1789 m. rugsėjo m. 2 d., aktas formaliai nustato, kad finansų ministeris „darys pranešimus ir teiks žinias abejiems Rūmams *gyvu žodžiu arba raštu*". Bet Atstovų Rūmuose, per debatus dėl šios priemonės, buvo pasakyta, kad „tatai sudarys precedentą, galintį taip išplisti, jog bus leidžiami salėn visi vyriausybės ministeriai, ir tuo būdu sudarys pagrindus aristokratijai ir nekenčiamai monarchijai. Vis dėlto tekstas buvo priimtas be pakeitimų, bet greit po to Kongresas nutarė, kad finansų ministeris su Rūmais susisieks ne gyvu žodžiu, bet raštu[49]. Ši praktika tapo nuolatinė ir iš to eina, kad Jungtinių Valstybių prezidentas, t. y. vykdomoji galia, nėra atstovaujama Kongreso debatuose[50]. [Tačiau prezidentas Wilson'as pats yra perskaitęs Kongrese savo 1913 m. raštą, liečiantį Meksikos reikalus].

III-jų metų konstitucija, matyt, aiškiai sekė tą pačią sistemą, nors ji tiesiog kalba tik apie Direktorijos narius. Ji nustatė, kad Direktorijos nariai negali būti šaukiami nei Senųjų Tarybos, nei Penkių Šimtų Tarybos, išskyrus tą atsitikimą, kai jiems iškeltas formalus kaltinimas. Konstitucija taip pat nustato, kad visi pranešimai, kuriuos jie teiks Taryboms savo no-

---

[47] 1791 m. konstitucija, III tit., III sk., 4 skyrelis, 2 str.

[48] [Apie nepatogumus pasirenkant ministerius iš parlamento narių tarpo, žiūr. E. Villey, *Les vices de la Constitution française*, 1918, 122 p. ir tol.]

[49] Freeman Snow, *Cabinet government in the United States*, — *Publications of American Academy of political science*, 60 nr. 3 ir 4 p. [Edw. Stanwood, *History of the Presidency*, Boston, 1912].

[50] Bryce, *American Commonwealth*, I t., 83 p.; pranc. vert., 1 t., 92 p. ir 2-ojo pranc. leid., 94 p.

ru arba pastarųjų reikalavimu, turi būti teikiami *raštu*[51]. Ministerių išskyrimas savaime suprantamas; jie yra tik asmeniniai Direktorijos agentai.

Pirmasis Steigiamasis Susirinkimas, priešingai, pašalino šias principo išvadas, bet su tam tikrais sunkumais. Jeigu jis atsisakė įsileisti ministerius patariamuoju balsu[52]), tai vis dėlto 1791 m. konstitucija pripažino jiem šią teisę būsimuose įstatymų leidžiamuose susirinkimuose: „Karaliaus ministeriai bus leidžiami į tautos įstatymų leidžiamąjį susirinkimą; jie ten turės nustatytą vietą. Ministeriai bus išklausomi kiekvieną kartą, kai jie to pareikalaus, jų kompetencijoje esančiais klausimais arba kai bus reikalaujama duoti paaiškinimų. Jie bus išklausomi taip pat ir tais klausimais, kurie neįeina į jų administraciją, kai tautinis susirinkimas duos jiems žodį“[53]. Tatai buvo visiškai protinga ir, nepaisant esančių aprėžimų, tekstas buvo patenkinamas. Tačiau jis buvo priimtas tik po karštų ginčų. Jis prieštaravo logikai to principo, apie kurį kalbėjome ir, ypač jame glūdėjo galimas visos sistemos žuvimo pradas. Žmonės labiausiai numatą ateitį, o ypač Mirabeau, tai aiškiai jautė; Mirabeau tą nutarimą laikė labai svarbiu; vieną kartą patekę į susirinkimą ministeriai ir nebūdami pastarojo nariai, galės jam vadovauti[54].

3°. Ministeriai šioje valdymo sistemoje, kur jie neturi įtakos įstatymų leidžiamajai kolegijai, nė kiek nuo jos nepareina. Susirinkimas negali jų nei papeikti, nei priversti atsistatydinti; jie nė kiek nepareina nuo susirikimo tol, kol jis negali jų apkaltinti, tikrąja šio žodžio prasme. Politiniu atžvilgiu, ministeriai priklauso tik vykdomosios galios reiškėjo, kuris juos skiria, laiko ir atstato, savo nuožiūra. Jie yra paprasti jo agentai, kiekvienas savo srity, kuri yra jam pavesta

---

[51] 160—160 str.
[52] Duguit, *op. cit.*, 49 p.
[53] 1791 m. konstitucijos III tit., III sk., 4 skyrelis, 10 str.
[54] *Correspondence entre le comte de Mirabeau et le comte de la Marck*, II t., 19 p., 31 pastaba Rūmams: „Pačiame susirinkime bus reikalaujama, kad ministeriai gautų ten vietas ir balsą valdymo klausimais, kas neišvengiama ir tai dar reikia laimėti, nes nuo tos dienos, kai bus tai nutarta, jie galės ne tiktai valdyti, bet visi tvarkos draugai, o taip pat savarankiški žmonės galės sudrausti susirinkimą, jei jis panorėtų pats valdyti“. Tačiau žiūr. Esmein, *Gouverneur Morris*, 228 p. ir t.

ir už šių ribų ministeriai tiek tebendradarbiauja, kiek tatai reikalinga bendrai vykdomosios galios reiškėjo politikai[55]. Štai kokiu būdu Jungtinių Valstybių prezidentas vadovauja federacinei valdžiai. „Prezidentas renkamas, vartojant sutartąją kalbą, visos tautos ir jis sudaro savo kabinetą, kurį Senatas retai, arba net niekad, neatsisako patvirtinti. Nei jis, nei jo kabinetas dėl savo egzistavimo nė vienu atvėju nepareina nuo Kongreso. Prezidentas gali palikti arba atstatyti bet kurį kabineto narį, savo nuožiūra"[56]. Iš to matyt, kad ministeriai neturi nei savo atskiros, nei kolektyviškos įtakos vyriausybės valdymo krypčiai, tuo pat metu jie už vedamą politiką prieš Rūmus neatsako.

Tokia pat sistema buvo ir mūsų III-jų metų konstitucijoj. Direktorijos nariai, kurie vykdė vykdomąją galią, visiškai nepriklausė abiejų Tarybų: „Įstatymų leidžiamoji kolegija, sako Boissy d'Anglas savo pranešime, negali Direktorijai nei įsakyti, nei jos atšaukti". Ji turi visišką laisvę parinkti ministerius, kuriuos ji skiria (148 str.). Ministeriai, tebuvo vykdomieji agentai: „Smulkesnis valdymo paskirstymas, sako Boissy d'Anglas, bus Direktorijos įsakymu pavestas ministeriams, kuriuos ji savo nuožiūra skiria ir atstato". Be to, 151 str. tiesiog pasakyta: „Ministeriai nesudaro Tarybos".

Tik 1791 m. konstitucija, rodos, pripažino kitokią taisyklę. Čia, kaip ir pirmiau, dėl leidimo ministeriams įeiti į įstatymų leidžiamąją kolegiją, Steigiamasis Susirinkimas svyravo tarp dviejų priešingų sistemų ir pagaliau padarė nutarimą, laikydamasis vidurio. Prieš padarydamas šiuo klausimu nutarimą, Steigiamasis Susirinkimas du kartu svarstė klausimą apie tai, ar jis pats netiesioginiu būdu reikalaus karaliaus atleisti savo ministerius, pareikšdamas jam, kad jie yra netekę tautos pasitikėjimo[57]; ginčų metu aiškių idėjų nebuvo išreikšta. Rodos,

---

[55] Woodrow Wilson, *Congressional government*, 257 p.: „Ar privalo prezidentas tartis su savo ministeriais ir kolegomis? Atrodo, kad tai visada pareidavo nuo prezidento būdo ir temperamento". Pranc. vert., 278 p. Plg. J. W. Garner, *Woodrow Wilson's Ideas on the Presidency, — The American Reviews.* 1913 m. sausio mėn., 47—51 p.

[56] Gameliel Bradfort, *Congress and the Cabinet (Publications of the american Academy of political science,* 37 nr.), 6 p.

[57] Duguit, *op. cit.*, 56 p. ir t.

kad labiausia įsitikinusieji kabinetinio valdymo šalininkai, tokio kaip jis tada buvo suprantamas, bijojo padaryti ministerius priklausančius susirinkimo daugumos[58]. Pagaliau, Steigiamasis Susirinkimas, priimdamas 1791 m. balandžio m. 27 d. įstatymą dėl ministerių kabineto organizacijos, turėjo padaryti galutiną nutarimą. Po ilgų ir neaiškių ginčų[59] jis įrašė į šį įstatymą straipsnį, kuris, rodosi, numano politinį ministerių atsakingumą (28 str.): „Įstatymų leidimo kolegija galės teikti karaliui pareiškimus, kokius ji ras reikalinga, dėl ministerių veiksmų ir tuo pareikšti, kad pastarieji yra netekę tautos pasitikėjimo". Tačiau šio įstatymo tekstas, kuris net nebuvo įrašytas į konstituciją, matyt, buvo suprastas kitaip. „Mums rodėsi, — sako Thouret, — kad šis nuostatas nebuvo vertas įrašyti į konstitucijos aktą, nes einant dekretu, karalius gali palikti savo ministerius, atsižiūrėdamas įstatymų leidžiamosios kolegijos pareiškimo"[60].

II. *Vykdomoji galia nedalyvauja įstatymų leidime.* Logiškoji to principo išvada yra ta: įstatymų leidimo funkcija visiškai ir išimtinai priklauso įstatymų leidžiamajai galiai. Pirmiausia, iš to eina, kad vykdomoji galia neturi iniciatyvos teisės, t. y. teisės įstatymų sumanymus teikti; tai gali daryti tik pati įstatymų leidžiamoji kolegija. Antra, kadangi vykdomosios galios ministeriai negali tuo pačiu metu būti įstatymų leidžiamosios kolegijos nariais, tai juo labiau jie negali daryti

---

[58] *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de la Marck,* II t., 59 p. (37 pastab. Rūmams): „Argi geriau yra išleisti, negu įspėti tokį dekretą, kuris suteiktų įstatymų leidžiamajai kolegijai naujų teisių vykdomosios galios atžvilgiu, kuris padarytų ministerius daug labiau priklausančiais Tautinio Susirinkimo ir paverstų juos vergais laikinos ir nepatikimos daugumos, kiekvienu atveju, kai jie nesugebėtų tą daugumą valdyti? Keista, kad tie, kurie daro šiuos priekaištus, (aš jų visai nedarau), pataria sutikti, kad toks dekretas būtų išleistas". Čia kalbama apie pateiktą 1790 m. spalių m. 19 ir 20 d. rezoliucijos projektą, kuriame buvo pasakyta, kad ministeriai yra netekę tautos pasitikėjimo.

[59] Duguit, *op. cit.,* p. 62 p. ir t.

[60] *Archives parlamentaires,* I-ma serija, XXIX t., 434 p. Plg. Duguit, *op. cit.,* 66 p. Pirmiau, vienoje kalboje pasakytoje 1799 m. 20 spalių „Konstitucijos rėmėjų draugijoje" (Duguit, *op. cit.,* 64 p.), Dupont de Nemours išsireiškė taip: „Tautinis Susirinkimas, norėdamas ir jausdamas pareigą padaryti ministerius atsakingus, pasielgė labai protingai ir konstitucingai, atsisakydamas juos atstatyti arba priversti atsistatydinti, jų nešalindamas ir nereikalaudamas nubausti, o taip pat jų vietininkus skirti, kas neišvengiamai būtų ėję iš teisės priversti karalių pakeisti jo tarybą".

savo vardu tai, ko jie negali daryti kaip ministeriai. Vienintelis galimas, net lengvas, bet ekstralegalus būdas, — tai surasti parlamento narys, kuris sutiktų pateikti savo vardu ir kaip jo sudarytąjį vyriausybės pageidaujamą įstatymo sumanymą.

XVIII-jo amžiaus visuomenės veikėjai, sudariusieji konstitucijas, sugalvotas ta prasme, norėjo jose, visų pirma, tiksliai pritaikyti Montesquieu paskelbtą galių suskirstymo principą. Bet jie galėjo taip pat manyti, kad šiuo atveju, jie seka Anglijos konstitucijos nuostatus. „Iš tikrųjų, ten toje gadynėje įstatymų leidžiamųjų rūmų visiškam nepriklausomumui palaikyti, būtų laikoma konstitucinių privilegijų laužymu, jei karalius pasiimtų įstatymų sumanymo iniciatyvą ir duotų įstatymų projektus *(bills)* svarstyti abejiems rūmams, išskyrus tik malonės ir amnestijos aktus, — arba net tuo atveju, kai jis duotų formalų nurodymą dėl kokios parlamento rezoliucijos arba bylos procedūros, kuri neliečia Karūnos interesų, anksčiau, negu jam būtų apie šią bylą, tam tikru būdu, pranešta jo sutikimui gauti“[61].

Be abejojimo, iš esmės, tai nebuvo visai teisinga, kadangi tas, kuris vykdo įstatymus, turi ypatingai palankias sąlygas įstatymų leidimo trūkumams ir silpnosioms pusėms pažinti ir, ta prasme, naudingą įstatymų reformą paruošti. Bet jie buvo suvilioti vienos idėjos, kurioje, tarp ko kito, buvo ir tikrenybės dalelė. Jie norėjo patikrinti visišką įstatymų leidžiamosios galios nepriklausomumą, kuri, per įstatymus, diktuotų vykdomajai galiai veikti taisyklės: buvo manoma, kad leidimas vykdomajai galiai teikti įstatymų sumanymus, labai dažnai, reikštų, faktišką įstatymų brukimą įstatymų leidžiamajai kolegijai juos priimti ir kad vyriausybės iniciatyva savaime panaikintų parlamento iniciatyvą.

Kaip tas bebūtų, mūsų trys konstitucijos — tipai šiuo atžvilgiu sutampa. „Jungtinių Valstybių Prezidentas negali teikti įstatymų sumanymų nei pats, nei per savo ministerius, kurie kongrese neposėdžiauja“[62]. Tas yra pritaikoma kiek leidžia daiktų prigimtis, net finansų įstatymams: „Jungtinių Valsty-

---

[61] Todd-Walpole, I t., 3 ir 4 p.; pranc. vert., I t., 5 p.

[62] Bryce, *American Commonwealth,* I t., 53 p.; pranc. vert., I t., 91 p.; II pranc. leid., 92 p.

bių iždo sekretorius kasmet pateikia Kongresui pranešimą apie valstybės pajamų bei išlaidų būklę ir nacionalinių skolų sąrašą su savo pastabomis dėl mokesčių sistemos ir sumanymais ją patobulinti. Be to, jis pateikia Kongresui, taip vadinamą, *metinį laišką* (kuris šiandien yra tapęs storu tomu), apimantį išlaidų sąmatas numatytas įvairioms vadyboms ir sumas reikalingas ateinančių metų Jungtinių Valstybių reikalams aprūpinti. Tuo atžvilgiu, Jungtinių Valstybių iždo sekretorius primena Europos valstybių finansų ministerį, tik jis su Rūmais susisiekia raštu, užuot padaręs savo pranešimą ir pasiūlymus gyvu žodžiu. Bet čia panašumas ir baigiasi. Visa kita, kas liečia finansinių įstatymų leidimą, yra išimtinai atliekama Kongreso ir jo komitetų; vykdomoji galia čia visai nedalyvauja [nors ji ir gali siųsti Kongresui raštus, ragindama jį skirti sumas tiems reikalams, kuriuos ji laiko svarbiais"[63]].

Tokią pat sistemą randame ir 1791 konstitucijoje. Ji „paveda vien tiktai įstatymų leidžiamajai kolegijai teikti, siūlyti ir leisti įstatymus"[64]. Čia neleidžiama jokių išimčių. Tačiau, 1791 m. rugpiūčio m. Steigiamajam Susirinkimui peržiūrint anksčiau priimtus konstitucinius dekretus, buvo padarytas pasiūlymas suteikti ministeriams iniciatyvą finansų įstatymų srityje[65]. Bet šitas pasiūlymas sutiko griežčiausią opoziciją, ir ypačiai jam pasipriešino Barrère savo karštoj kalboj: „Jeigu — sako Barrère — aš norėčiau padaryti ministerius labai galingus, jeigu aš norėčiau pažeminti arba panaikinti įstatymų leidžiamąjį susirinkimą, jeigu aš norėčiau tuojau visas galias sujungti vykdomosios galios rankose..., tai aš remčiau Beaumetz ir Duport nuomonę, kurie nori suteikti karaliui, t. y. ministeriams, iniciatyvą valstybiniams mokesčiams siūlyti". Jis

---

[63] Bryce, *American Commonwealth,* I² t., 172 ir 173 p.; pranc. vert., I t., 256 p. Bryce dar priduria, 2-as pranc. leid., 264 p.: „Tačiau šiandieną prezidentas statutu yra gavęs teisę tikrinti *pranešimus (les estimates)* ir davinėti juos liečiančių nurodymų".

[64] 1791 m. konstitucija, III lit., III sk., 1 skyrelis, I str.

[65] Beaumetz, konstitucijos ir revizijos komitetų vardu, siūlė tiktai papildomąjį straipsnį, „kuris įgaliotų ministerius pranešinėti savo nuomonę dėl būdų sudaryti fondus, kurie aprūpintų valstybės reikalus". Bet Barrère tada pastebėjo, kad „klausti ministerių nuomonės dėl reikiamų mokesčių nustatymo, reikštų — suteikti jiems tikrąją fiskalinių įstatymų iniciatyvą". „Be abejojimo, — atsakė Beaumetz, — ir mes to neneigiam — taip ir turi būti". *Réimpression de l'ancien Moniteur,* IX t., 504 p.

įrodinėjo, kad tautos laisvė visiškai pareina nuo mokesčių: „tai tikriausias jos teisių laidas; tai brangiausias ginklas joms apginti ir joms atkariauti, jei jos būtų mėginama pagrobti“; tai reikštų „atimti iš tautos brangiausią ir labiausiai neatidalomą jos suverenumo dalį“. Pagaliau jis nurodė šį nenuoseklumą: „Konstitucija neduoda karaliui įstatymų iniciatyvos, nors ji ir suteikia jam *veto* teisę dėl įstatymų; kuriuo gi būdu suteiksite jūs jam mokesčių iniciatyvos teisę, kurie niekumet nebuvo duodami jam tvirtinti?“ Pasiūlymas buvo atmestas.

Pagal III-jų metų konstituciją, Direktorija neturėjo jokios įstatymų iniciatyvos (163 str.), kuri buvo išimtinai rezervuota tiktai Penkių Šimtų Tarybai: „Ji negalėjo siūlyti šiai Tarybai projektų, sudarytų įstatymų forma“[66].

Vis dėlto šių trijų konstitucijų autoriai tarėsi radę būdą jų įvestą tvarką suderinti su aiškiais gero valdymo interesais ir teisėtais vykdomosios galios reikalavimais. Jie draudė vykdomajai galiai ruošti formališkus įstatymų projektus, teikti juos įstatymų leidžiamajai kolegijai, vienok jie leido jai iškilmingai kreipti šios kolegijos dėmesį čia į vieną, čia į kitą pageidaujamą reformą, į vieną ar į kitą įstatymams leisti priemonę, kurios reikalingumas būtų įrodytas. Jungtinėse Valstybėse tai sudaro teisę, kurią prezidentas gali ir privalo vykdyti savo kongresu siunčiamuose raštuose (messages). Taip pat 1791 m. konstitucija skelbia: „Karalius gali tiktai paraginti įstatymų leidžiamąją kolegiją, kurį nors dalyką įsidėmėti“; o III-jų metų konstitucijos 163 str. sako: „Direktorija gali bet kuriuo metu paraginti Penkių Šimtų Tarybą įsidėmėti tam tikrą dalyką; ji gali pasiūlyti Tarybai priemones“. Tas atrodė jiems pakankamu. Iš tikrųjų, ši teisė buvo be turinio. Faktai tai įrodė tos vienos šių trijų konstitucijų atžvilgiu, kuri buvo ilgą laiką taikoma: „Paprastai, prezidento raštas, sako Bryce, nagrinėja svarbius momento klausimus, nurodo žalingus darbus reikalaujančius pataisų ir siūlo priemones pageidaujamiems įstatymams leisti. Prezidentas neteikia jo-

[66] Boissy, d'Anglas'o pranešimas: „Direktorija vykdys įstatymus, bet ji niekad neteiks jų sumanymų“. — Dėl finansų 162 str. nustatė: „Direktorija privalo kasmet teikti raštu abiem tarybom išlaidų apžvalgą, pranešimus apie finansinę būklę, duomenis apie esamas pensijas, o taip pat projektus tų pensijų, kurias, jos manymu, reikia paskirti. Ji privalo nurodinėti jai žinomus žalingus darbus“.

kio įstatymo pasiūlymo ir, jeigu jis ir galėtų tai daryti, tai vis tiek, jo teikiamieji pasiūlymai būtų tik šūvis į orą, neturintįs jokių praktiškų rezultatų, nes nė vienas jo ministeris rūmuose neposėdžiauja, ir todėl negali prezidento pasiūlymų išaiškinti ar jų paremti. Greičiau tai yra manifestas, politinių pažiūrų deklaracija, negu žingsnis įstatymų leidimo srity. Kongresas liekasi indiferentiškas; jo nariai eina savuoju keliu ir teikia savo įstatymų projektus"[67].

III. Tas pats principas, kuris neigia vykdomosios galios iniciatyvą įstatymų pasiūlymams teikti, turėtų neleisti turėti jai jokios įtakos įstatymų leidžiamosios kolegijos priimtiems įstatymams. Kiekviena suteikta vykdomajai galiai *veto* teisė, atrodo, visiškai prieštaraujanti galių suskirstymo principui. Tą, iš tikrųjų, Sieyès yra labai logiškai įrodęs Steigiamame Susirinkime[68]. Tačiau iš trijų konstitucijų — tipų tiktai viena, būtent III-jų metų konstitucija, pasirodė esanti šiam principui visiškai ištikima. Direktorija turėjo pasirašyti ir paskelbti įstatymų leidžiamosios kolegijos priimtus įstatymus ne vėliau kaip per dvi dienas nuo gavimo dienos (128 str.). Ji galėjo ir turėjo atsisakyti tai padaryti tik tuomet, kai pačio įstatymo įvade nebuvo pažymėta, kad jis priimtas einant konstitucijos nustatytomis taisyklėmis, kurios nustatytos įstatymų sąmojingesniam svarstymui, išskyrus tik neatidėtinus atsitikimus[69]. Priešingai, kitos dvi konstitucijos, yra pripažinusios vykdomajai galiai įstatymų *veto* teisę.

Svarbiausių nuo šio principo nukrypimo priežasčių reikia ieškoti vyraujančioje Anglijos konstitucijos įtakoj. Kaip mes žinome, ši konstitucija buvo laikoma ta, kuri pritaiko galių suskirstymo principą; bet, antra vertus, vienas iš gerai žinomų jos bruožų buvo Karūnos *veto*. Montesquieu net įvedė šį bruo-

---

[67] Bryce, *American Commonwealth*, I² t., 53 p., pranc. vert., I t., 92 p. ir 2-ojo pranc. leid., 94 p. — Plg. Gamaliel Bradfort, *Congress and the Cabinet*, 8 p.: „Tiesa, prezidentas ir kabinetas siunčia kongresui raštus (messages) ir pranešimus, bet jie apima tik bendrus nurodymus ir jiems negali būti suteikta pirmenybė prieš tūkstančius priemonių ir pasiūlymų, teikiamų atstovų ir senatorių savo partijos arba savo vietinių šalininkų reikalais". [Žiūr. Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif*, 180 p. Plg. Courtnay-Ilbert, *The mechanics of law making*, New-York, 1914].

[68] Duguit, *La séparation des pouvoirs*, 35 p.

[69] III-jų metų konstitucija, 131, 77 ir 91 str.

žą į savo teoriją, atskirdamas vykdomojoj galioj teisę *spręsti* ir teisę *kliudyti:* „Jeigu, sako jis, vykdomoji galia neturėtų teisės įstatymų leidžiamosios kolegijos sumanymus sustabdyti, tai pastaroji taptų despotiška, nes ji galėtų pasisavinti visą galią, kurią ji tik galėtų įsivaizdinti, ir panaikintų visas kitas galias... Vykdomoji galia, kaip mes esame sakę, turi dalyvauti įstatymų leidime, remdamasi savo įsikišimo teise, be ko ji greit netektų savo prerogatyvų... Kadangi vykdomoji galia įstatymų leidime dalyvauja tik savo įsikišimo teise, tai ji neprivalo dalyvauti ginčuose. Net nėra reikalo, įgalinti ją įstatymų pasiūlymus teikti, nes, visada galėdama nepritarti išvadai, ji gali atmesti nutarimą dėl pasiūlymo, kai ji panorės, kad jis nebūtų priimtas“[70]. Be abejojimo, čia yra labai gili mintis: visiško dviejų galių atskirimo sistemoje, pagal kurią vykdomoji galia jokiu būdu negali paveikti Rūmų sprendimų, jos nepriklausomumas, praktiškai, gali būti laiduotas tik suteikiant jai *veto* teisę. Prityrimas yra pakankamai tai įrodęs[71].

Vis dėlto 1791 m. Prancūzijos konstitucijos įvestas ir Jungtinių Valstybių konstitucijos nustatytas *veto,* visai skirtingi. Prancūzijos karaliui suteiktas *veto,* kaip yra žinoma, buvo atkakliai ginčijamas ne tiktai dėl paties principo, bet taip pat ir dėl jo reikšmės[72]. Pagaliau, Liūdo XVI vyriausybei sutikus, reliatyvinis *veto* buvo priimtas, kaip teisė, leidžianti atmesti paeiliui dvejų įstatymų leidimo susirinkimų priimtą įstatymą; bet jos galia išnykdavo, jei ir trečiasis įstatymų leidėjas priimdavo įstatymą tą pat prasme. Pagaliau šioje ilgoje ir painioje procedūroje ginčo išsprendimas buvo pavedamas rinkikų kolegijai, kuri jį išspręsdavo per dvejus visuotinus rinkimus. Jungtinių Valstybių prezidento *veto* yra visai kitos rūšies. Jei jis atsisako pasirašyti priimtą įstatymą, tai pastarasis grąžinams abejiems kongreso rūmams, kurie gali jį svarstyti iš naujo; jeigu tada kiekvienuose rūmuose už jį pasisa-

---

[70] *Esprit des lois,* XI kn., VI sk.

[71] Woodrow Wilson, *op cit.,* 273 p.: „Kongresas nustato, kas turi būti atlikta ir prezidentas, tais atvejais, kai jis negali ir nenori sutrukdyti įstatymų leidimo darbo, remdamasis savo ypatingąja teise, mažiausia, privalo stačiai būti kongresui pasyviai paklusnus“. Pranc. vert., 280 p., plg. 260 p.

[72] Duguit, *La séparation des pouvoirs,* 34 p. ir t.; [Bompard, *Le veto du Président de la République et la sanction royale,* 1906 m.].

kys ⅔ narių, tai prezidentas privalo jį paskelbti[73]; jei ne, — tai *veto* pasieks savo tikslą: įstatymas bus panaikintas. Čia ginčo išsprendimas pavedama Rūmams, bet tokiomis sąlygomis, kad daugeliu atvejų negalima surinkti reikalingos daugumos prezidento *veto pašalinti.* Tokiomis sąlygomis, Jungtinių Valstybių prezidentai[74] dažnai ir naudingai taikindavo savo *veto* teisę viešajai opinijai pritariant. Ir ši monarchinės formos prerogatyva jų rankose tapo demokratinės reakcijos ginklu prieš reprezentacinio susirinkimo klaidas ir žalingus darbus[75].

Tačiau *veto,* šiai sistemai esant, yra vienintelė vykdomosios galios priemonė įstatymų leidimo galiai paveikti. Negalima net ir manyti apie suteikimą jai teisės atstovų rūmų paleisti, nes tai būtų formališkas nusikaltimas galių suskirstymo principui. Taip pat visai logiška, kad įstatymų leidžiamoji galia neturi teisės, savo nuožiūra, atidaryti arba uždaryti savo sesijų, nes tuo ši kolegija taptų nuolatinė. Bet apie tai kalbėsime paskiau — antrame tome.

Antra vertus, mūsų trys konstitucijos — tipai, priešingai, yra suteikusios įstatymų leidžiamajai kolegijai tam tikras teises, kurios, rodos, savaime įeina į vykdomosios galios sritį. Aš nepriskirsiu prie šios kategorijos, kaip Duguit daro[76], periodiško balsavimo ir mokesčių suskirstymo, nes, jeigu pradžioj per ilgą laiką periodiškas mokesčių balsavimas skyrėsi nuo įsstatymų balsavimo ir įstatymų priėmimo, tai vėliau procedūra tapo beveik vienoda Anglijoje ir politikų supratimu, tatai buvo esminė atstovų susirinkimo privilegija. Montesquieu mo-

---

[73] Amerikos Jungtinių Valstybių konstitucijos I str., 7 skyrel.

[74] Pradedant nuo 1789 m. balandžio m. 6 d. iki 1889 m. kovo m. 4 d. ji buvo pavartota 443 kartus. Edw. Campbell Mason, *The veto power,* Boston, 1890 m. 141 p. ir t. [Dėl štatų gubernatoriaus *veto* žiūr. Nils H. Debel, *The veto power of the Governor of Illinois,* Urbana, 1918 m.].

[75] Bryce, *American Commonwealth,* I[1] t., 55 p.: „Prezidentas drąsiu savo *veto* teisės naudojimu ne tiktai nesukelia tautos nepasitenkinimo dėl pasipriešinimo jos atstovų valiai, bet įgyja visuotinojo populiarumo... Tauta dažnai turi rimto pagrindo nepasitikėti kongresu, sudarančiu tokią kolegiją, kuri gali būti paveikta žalingų privatiškų interesų arba kokios nors triukšmingos sektos šūkių, — konstitucijos rėmimą paveda jos pačios išrinktam asmeniui. Cleveland, „užmušdamas" daugiau įstatymų projektų, negu visi jo pirmtakūnai drauge, pakilo visuomenės akyse ir padidino savo paties perrinkimo galimumus". Plg. pranc. vert., I t., 94 p., 2[e] pranc. leid., 96 p.

[76] *La séparation des pouvoirs,* 26 p.

kesčių nustatymą stačiai įtraukia į įstatymų leidimo sritį[77]. Aš neprikergsiu prie šios vadybos ir sutarčių ratifikavimo, kas 1791 m. ir III-jų metų konstitucijų pavedama įstatymų leidžiamajai kolegijai, nes, kaip mes toliau pamatysime, tas sudaro iš esmės ginčijamą sritį tarp dviejų galių. Bet tai buvo labai didelis vykdomosios galios teisių savinimasis, kai 1791 m. konstitucija pavedė įstatymų leidžiamajai kolegijai vadinamą „aukštąją administracijos priežiūrą", tai yra teisę tvirtinti arba atmesti karaliaus įsakymus dėl administratorių atleidimo ir teisę paleisti administracines kolegijas[78]. Šis valdžios savinimasis reiškėsi ir tuo, kad III-jų metų konstitucija pavedė įstatymų leidimo kolegijai (315 str.) rinkti penkis tautos iždo komisarus[79]. Šių nuostatų motyvas buvo aiškus, būtent — bijojimasis vykdomosios galios; tačiau čia buvo ne mažiau realus ir principų laužymas.

Jungtinių Valstybių konstitucija buvo įkvėpta tų pačių jausmų, kurie buvo bendri XVIII amž. žmonėms. Šį jausmą ji įgyvendino nepaprastai sąmoningai ir labiau principus atatinkančia forma. Svarbiausieji vykdomosios galios aktai, kurie neišvengiamai pareina nuo laisvos nuožiūros, pagal šią konstituciją, buvo pavesta aprobuoti ne įstatymų leidžiamų kolegijai (išskyrus karo paskelbimą), bet Senatui. Senatas tada jau nebuvo laikomas įstatymų leidžiamosios galios šaka; jis įgavo savotišką ir skirtingą pobūdį — pobūdį didelės valstybinės tarybos. Čia kaip tik ir buvo svarbiausias jo vaidmuo, kurį jam suteikė konstitucijos autoriai; jo, kaip įstatymų leidimo veiksnio, reikšmė išsiplėtė tik paskiau ir palengva. Ši idėja, konstitucijoj taip išreikšta (2 str. 2 skil.): „Prezidentas turi teisę, Senatui patarus ir sutikus, daryti sutartis, jeigu sutikimą duoda du trečdaliai senatorių dalyvaujančių posėdy; jis

---

[77] *Esprit des lois,* XI kn., IV sk.: „Jeigu nuo vykdomosios galios pareitų mokesčių rinkimas be įstatymų leidimo galios sutikimo, tai jau nebebūtų laisvės, nes ši galia taptų *svarbiausioji įstatymų leidimo srity*".

[78] III tit., IV skyr., II skyrel., 8 str. — Barnave 1790 m. gegužės mėn. 5 d. Steigiamojo Susirinkimo posėdy pasakė: „Administracinė galia priklausys įstatymų leidžiamosios galios".

[79] De Boissy d'Anglas pranešimas: „Direktorija nustato ir normuoja išlaidas, atsižvelgdama įstatymų leidžiamosios galios skirtų fondų. Bet tautinis iždas, kuris šias sumas išmoka pagal Direktorijos orderius, yra visiškai nepriklausomas. Jis skiriamas įstatymų leidžiamojo susirinkimo, kuris jį prižiūri ir jam vadovauja".

siūlo ir Senatui patarus ir sutikus, skiria pasiuntinius, kitus įgaliotus atstovus, konsulus, vyriausiojo teismo teisėjus ir visus kitus Jungtinių Valstybių valdininkus, apie kurių skirimą šioj konstitucijoj kitokių nuostatų nėra ir kurių vietos bus nustatytos įstatymo. Bet Kongresas įstatymų keliu žemesniųjų valdininkų skyrimą gali pavesti, kaip jis ras reikalinga, arba prezidentui, arba teismams, arba vyriausiems žinybų viršininkams". Ši visiškai bendra taisyklė visu savo griežtumu buvo taikoma ir ministeriams. Bet kai dėl ministerių, tai jau yra tradicija, kad Senatas, užmerktomis akimis, aprobuoja prezidento pasirinktuosius. Kitaip pasielgti jis galėtų tik dėl labai svarbių priežasčių[80].

Tokia yra valdymo forma, kuri mūsų laikais kovoja su parlamentinio valdymo sistema, stengdamasi įgyti išsilavinusių žmonių palankumą ir įsigalėti laisvose valstybėse. Sekdama Jungtinių Valstybių pavyzdžiu ir jų įtakos dėka, ši forma įsikūnijo daugumoje Naujojo Pasaulio[81] respublikų, tuo tarpu kai dauguma laisvųjų Europos valstybių laikosi kabinetinio valdymo sistemos. Mūsų tarpe ji turi taip pat įsitikinusių šalininkų ir 1894 m. Atstovų Rūmuose buvo svarstomas pasiūlymas, peržiūrėti konstituciją, šiai formai jon įvesti[82]. Ši sistema, iš tikrųjų, turi kai kurių viliojančių ypatybių. Ji atrodo daug paprastesnė, daug aiškesnė, negu kabinetinio valdymo sistema, su visais jos susitarimais ir painumais. Dėl to anoji sistema atrodė tinkamesnė demokratijai, kur sunkiai prisitaikoma prie be galo sudėtingų mechanizmų ir labai subtelių derinių. Ji garantuoja tvirtą, nepriklausomą ir ypačiai pastovią vykdomąją galią. Amerikonai taip pat nuolat pabrėžia ministerių nepastovumą, kuris daugumoje valstybių yra virtęs tikrąja parlamentinio valdymo žaizda[83]. Bet čia, kaip tat dažnai atsitinka, išorė yra apgaulinga. Amerikoniško valdymo sistemoj praktikoje pasireiškia keblumų ir glūdi rimtų

---

[80] Joseph Barthélemy, *Rôle du pouvoir exécutif*, 2 d., III sk., II skyrelis: „Prezidentas ir Senatas". Žiūr. taip pat *Second Chambers in practice*, Londonas, 1911 m.

[81] [H. G. James, *The Constitutionnal system of Brasil*, Washington, 1924].

[82] Naquet pasiūlymas, Atstovų Rūmų 1894 m. kovo mėn. 15 d. posėdis. *Journal Officiel*, kovo mėn. 16 d. 525 p. ir t.

[83] Freeman Snow, *Cabinet Government in the United States.*

ardančių elementų kaip ir parlamentiniame valdyme. Tam įrodyti pakanka dviejų faktų.

Visų pirma, kaip jau esu anksčiau sakęs, vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios galių atskyrimas Jungtinėse Valstybėse negalėjo likti toks, kokį buvo nustačiusi konstitucija. Praktika fatališkai sudarė tarp šių dviejų galių glaudesnį ryšį ir surado tarpininką. Tatai pastebima nuolatiniuose Senato ir ypačiai Atstovų Rūmų komitetuose: pirmųjų narius renka pats susirinkimas, antrųjų — skiria rūmų pirmininkas (*Speaker*[84]). Šioje, konstitucijos nenumatytoj ir tiktai rūmų statutų sudarytoj, organizacijoj kaip tik pamažu ir susikoncentravo tikrasis kongreso veikimas. Čia sprendžiami visi svarbiausieji klausimai, o bendrieji ir viešieji ginčai, ypačiai Atstovų Rūmuose, dažniausia būna nesvarbūs[85]. Ministeriai, norį, kad kuris įstatymas būtų priimtas arba kurio komiteto nario būtų pateiktas įstatymo pasiūlymas, paprastai pradeda vesti derybas su pirmininku to komiteto, kuriam projektas turi būti atsiųstas[86]. Kai kurie šių nuolatinių komitetų, ypačiai karo ir jūrų, o taip pat tas, kuris prižiūri kiekvienai vadybai skirtasias išlaidas, iš tikrųjų, daugau turi reikalo su administracija, negu su įstatymų leidimu. Jie vykdo nuolatinę ministerių aktų ir administracijos kontrolę. Jie turi teisės kviesti ministerius, o taip pat visus kitus valdininkus ir klausinėti juos apie jų metodus bei veikimą. Tuo būdu, iš tikrųjų, susidarė vykdomosios galios kontrolė, įstatymų leidžiamosios galios atliekama: pirmosios priklausomumas (ministerių asmeny) antrosios atžvilgiu[87]. Bet toji praktika, prieštaraujanti pagrindiniam principui, sudaro dvejopą trūkumą, kurį pripažįsta ir amerikonai.

1° Šita kontrolė nėra atliekama viešai visų rūmų narių akivaizdoje per laisvus ir viešus ginčus, kurie paskum pakartojami ir išplatinami tūkstančių spaudos balsų. Ji vyksta slaptai, uždaruose komitetų posėdžiuose — ypatingai intrygoms ir kompromisams palankioje aplinkumoj.

---

[84] [1910 m. kovo m. 17 d. ši teisė iš Rūmų pirmininko buvo atimta ir 1912 m. vasario m. 3 d. vėl jam grąžinta (Viallate, *La vie politique,* IV t., 458 p.; VI t., 502 p.].

[85] Bryce, *American Commonwealth,* II t., XV sk., antrojo pranc. leid., 406 p.

[86] Boutmy, *Etudes de droit conctitutionnel,* 150 p. ir t.

[87] [Žiūr. James T. Young, *The New American Government and its Work,* New-York, 1915].

2° Grynai faktiškas politinis ministerių atsakingumas, kuris susidaro tokiam padėjimui esant, gali sudaryti daug komplikacijų ir net sustabdyti valdžios vykdymą. Jeigu kyla konfliktas tarp kurio ministerio ir komitetų, tai šie pastarieji negali jo priversti atsistatydinti; jei prezidentas jį palieka ir sutinka su jo veiksmais, tai tuomet tiktai *impeachment* tvarka jis gali būti pašalintas. Tiesa, komitetai gali jam visokiais būdais kliudyti, atmesti visus jo pageidavimus. Tačiau visa to padariniai būtų netvarka ir nepajėgumas[88].

Sąmoningi Jungtinių Valstybių žmonės reikalauja, kad ši sistema būtų reformuota. Nesiūlydami įvesti parlamentinio režimo, jie laiko reikalinga suteikti ministeriams teisę dalyvauti Kongrese, turėti ten balsą ir iniciatyvos teisę įstatymų leidimo srityje[89].

---

[88] Woodrow Wilson, *Congressional government,* 261 p.: „Sekretoriai (ministeriai) iš tikrųjų nevadovauja vykdomajai vyriausybės politikai; tai aš esu jau nustatęs, nurodydamas į kontrolę, pasiekiančią net administracijos smulkmenas, kurią Kongreso komitetas gali vykdyti. Dabartinei dalykų būklei esant, niekas negali daug nuveikti, neturėdamas komitetų paramos. Įvairių vadybų viršininkai, aišku, gali daugeliu atvejų veikti protingiau, negu komitetai, kadangi jie geriau žino savo vadybų veikimą ir trūkumus, ko nė vienas komitetas negali žinoti. Tačiau komitetai bevelija valdyti nežinodami reikalų, negu visai nevaldyti, o sekretoriai faktinai yra suvaržyti dėl visa to, kas išeina už rutinos smulkmenų ribų, tais įstatymais, kurie jiems buvo išleisti ir kuriems pakeisti jie neturi jokios teisėtos priemonės". — 273 p.: „Vykdomosios galios valdininkai yra Kongreso tarnai; tačiau, jei jie būtų ir netikę, negabūs ir neverti pasitikėjimo tarnai, jis turi tenkintis tuo, ką gali iš jų gauti, kol vyriausias administracijos agentas, prezidentas, sutiks paskirti geresnius. Kongresas negali padaryti jų paklusniais, nepaisant to, kad jie gali būti priversti klausyti visais svarbiais klausimais". Plg. pranc. vertimo 281, 282, 294 ir 295 p. Gamaliel Bradfort, kalbėdamas dėl komitetų sistemos taip pat sako *(op. cit.,* 8 p.): „Šiame deriny tiek yra įsigalėję korupcija ir ažiotažas, kad jie galėtų paženminti ir iškreipti net ir gabiausią pasauly kolegiją". Sidney Low, *op. cit.,* 50 p.: „Amerikos sistema skaldo atsakingumą ir daro jį sunkiai bet kur pritaikomą. Kongresas negali kontroliuoti prezidento, kuris išrinktas, neatsižvelgiant Kongreso nusistatymo, nustatytam metų skaičiui. Prezidentas neturi jokios valdžios Kongresui, kurio dauguma gali susidaryti iš priešingų prezidento partijai žmonių, nes negali jo paleisti ir apeliuoti rinkikų kolegijai. Taip pat ir Atstovų Rūmai mažai turi galios savo darbui pagreitinti, kuris, iš tikrųjų, yra atliekamas dviejų tuzinų mažųjų įstatymų leidžiamųjų įstaigų (komitetų), kurių egzistavimas pareina nuo *Speaker'io.* Priešingai, tikroji kabinetinė sistema šias įvairias galias ir atsakingumą bevelija pavesti tiems patiems asmenims duodama jiems nurodymų viešųjų diskusijų atmosferoje".

[89] Bradfort, *Congress and the Cabinet;* tačiau žiūr. priešingą nuomonę, Freeman Snow, *Cabinet government in the United States.* M. Burgess *(Political science,* II t., 118 p.) mano, kad ministerių dalyvavimas rūmuose yra naudingas ir pageidaujamas; bet, jo supratimu, tatai numano, kad jie galėtų būti šių rūmų nariais: „Ministerijų departamentų šefų

[Dar seniai prieš karą šis samprotavimas vertino tiek konfliktų dažnumą tarp Susirinkimo ir prezidento, tiek pusiausvyros nebuvimą tarp dviejų galių. Perry Belmont taip formulavo klausimą: „Ar reikia čia pabrėžti vykdomosios galios persvarą, ar konstatuoti kad ji yra pasiekusi tokio laipsnio, kada nebeįmanoma atstatyti pusiausvyrą tarp įstatymų leidimo ir vykdomosios galios“[90]. Jis manė, kad būtinai reikia uždėti kabineto nariams pareigą reguliariškai vykti Kongresan tikslu laiduoti šio pastarojo kontrolę dėl viešųjų patarnavimų ir užsienio politikos, nepaliečiant politinio ministerių atsakingumo.

Karo laikų patyrimas parodė šio absoliutiško galių atskyrimo trūkumus Jungtinėse Valstybėse. Amerikos Respublikos karo veiksmai, padaryti drauge su santarvininkų tautomis prieš Vokietijos Imperiją, kurios didelis skaičius valdinių buvo emigravusių į Jungtines Valstybes ir nenutraukusių pilietybės bei simpatijų santykių su savo tėvyne, iššaukė didelį Wilson'o galios praplėtimą. Be abejojimo, Kongresui paliko teisė leisti įstatymus; jis pats yra nustatęs kariuomenės kontingentą, paskelbęs privalomą karinę prievolę. Tačiau pagal konstituciją prezidentas yra sausumos ir jūrų ginkluotų pajėgų vyriausias vadas. Aukščiausiasis teismas pripažino jam konstitucinės teisės siųsti kariuomenę į užsienį[91]. Iš Kongreso jis gavo plačių prerogatyvų[92]: 1917 m. gegužės mėn. 18 d. įstatymas suteikė jam diskrecinę galią kariuomenei organizuoti, mobilizuoti daugiau kaip milijoną žmonių naujoms karo jėgoms sudaryti. Aukš-

---

dalyvavimas įstatymų leidimo rūmuose, be abejojimo, yra naudingas kiekvieną kartą, kai valdymo būdai ir priemonės tampa įstatymų leidimo objektu. Jeigu norime, kad jie dalyvautų, reikia kad jie būtų rūmų nariais; priešingu atveju, jie negalės įgyti reikalingų teisių ir privilegijų savo garbei ir nepriklausomumui apsaugoti“. Bet ar tik nebūtų čia Amerikos sistemos pakeitimo ir įvedimo politinio ministerių atsakingumo? Man atrodo, kad greičiausia taip ir yra; vis dėlto Burgess taip nemano: „Aš nemanau, sako jis, kad ministerių buvimas įstatymų leidimo įstaigos nariais, būtinai vestų į parlamentarizmą. Jeigu konstitucija nustatytų, kad ministeriai dėl savo vedamosios politikos atsako tik vykdomosios galios reiškėjui, padarytų šį pastarąjį nepriklausančiu įstatymų leidimo galios ir laiduotų jam priemones įstatymų leidimo įstaigai perspėti dėl vykdomosios galios savinimosi, tai atrodo, kad ministerių buvimas įstatymų leidimo įstaigos nariais greičiau padidintų jų nepriklausomumą, kaip sumažintų“.

[90] [Perry Belmont, *Le régime personnel aux Etats-Unis, Rev. pol. et parl.*, 1915 m. rugpiūčio mėn. 10 d. 162 p.].

[91] [1918 m. sausio m. 7 d. sprendimas. *Rev. dr. public*, 1917 m., 595 p. ir 1918 m., 497 p.].

[92] [Žiūr. *Rev. dr. public*, 1918, 5 p.].

čiausias teismas šio įstatymo konstitucingumą patvirtino[93]. 1917 m. birželio mėn. 15 d. ir liepos mėn. 27 d. įstatymai prezidentui suteikė bendrą rekvizavimo teisę; 1917 m. rugpiūčio m. 10 d. įstatymas leido jam imtis visų reikiamų priemonių maisto ir kūro ištekliams apsaugoti, t. y., suteikė teisę, valstybės sąskaita, pirkti, parduoti, rekvizuoti, nustatyti taksas, normuoti prekybą. Kitas 1917 m. birželio mėn. 15 d. įstatymas pripažino jam plačias policines teises dėl šnipavimo. Prezidentas galėjo paskelbti veikiančiu mirties bausmės įstatymą, kuriam aukojami atskirų asmenų interesai. Jis pavedė valstybei valdyti geležinkelius ir t. t. Teisingai buvo sakoma, kad jeigu taikos metu prezidento teisės buvo plačios, tai karo metu jos buvo beveik neribotos[94]. Iš tikrųjų, karo metu faktiškai jis buvo tikras diktatorius. Bet kaip tik dėl to jis nutraukė ryšius su atstovų susirinkimu. Visuomenėje įvyko reakcija. Senatas, kuris buvo pastatytas nuošaly vedant diplomatines derybas Versalės sutarčiai paruošti, 1919 m. atsisakė ją patvirtinti. Norėdamas išeiti iš šios sunkios padėties, 1920 m. gegužės mėn. 15 d. senatoriaus Knox iniciatyva Senatas priėmė pasiūlymą, pripažįstantį Jungtines Valstybes taikos būklėj su Vokietija. Rūmai šį pasiūlymą taip pat priėmė[95]. Tačiau Prezidentas pareiškė savo *veto,* kurį galima buvo pašalinti tik abiejų Rūmų nutarimais, priimtais ⅔ balsų: šios daugumos surinkti nepavyko[96]. Nors dauguma prezidentų ir buvo politinių konfliktų su Senatu[97] nugalėtojais, tačiau Wilson'ui Versalės sutarties patvirtinimo gauti nepavyko.

---

[93] [1918 m. liepos mėn. 7 d. sprendimas Arver byloje, žiūr. United-States, *Rev. dr. public,* 1918 m., 498 p.].

[94] [Watson, *On the Constitution,* II, 914 p. Plg. James W. Garner, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre aux Etats-Unis, Rev. dr. public,* 1918 m., 13 p.].

[95] [Sekdami Porter raportu, Atstovų Rūmai yra priėmę rezoliuciją, kuria kviečiama Vokietija pareikšti per 45 dienas, kad ji laiko karą baigtu ir pripažįsta Jungtinėms Valstybėms tas pirmenybes, kurios joms yra suteiktos pagal Versalės sutartį. Šis nutarimas yra konstitucinių prezidento teisių savinimasis, nes tik jam vienam priklauso teisė vesti derybos dėl taikos].

[96] [Už antrą kart patiektąją Rūmams, gegužės m. 28 d., Knox rezoliuciją, balsavo tik 219, prieš 159, *Le Temps,* 1920 m. birželio m. 3 d.].

[97] [Žiūr. Barthélemy, *Le pouvoir exécutif dans les républiques modernes,* 145 p.].

Šis bandymas, be daugelio kitų[98], parodo amerikoniškosios sistemos trūkumus].

Antrasis faktas, rodąs šios valdymo sistemos blogąsias puses, yra tie trūkumai, kurie iškilo aikštėn taikant ją už Šiaurės Amerikos Jungtinių Valstybių sienų. Tačiau šie trūkumai lengva suprasti ir numatyti. Atstovų rūmai visur ir neišvengiamai turi neįveikiamos tendencijos kontroliuoti vykdomosios galios aktus ir kištis į jos reikalus tikslu nustatyti jos veikimo kryptį ir jai vadovauti. Kabinetinio valdymo sistema duoda šiai krypčiai teisėtą išeitį: ji, taip sakant, nustato jai vėžes. Priešingai, griežtas dviejų galių atskyrimas daro jai užtvankas ir konstitucines kliutis. Konstitucija iš anksto sako atstovams: „Už įstatymų leidimo ribų, jums yra draudžiama vykdyti bet kokią valdžią, liečiančią individualinius vykdomosios galios aktus". Kuriuo būdu gali būti garantuotas pasidavimas šiam uždraudimui? Neišvengiami jo padariniai — konfliktai tarp vykdomosios galios, stiprios savo legale teise, ir atstovų rūmų, galingų savo beveik prigimtine teise. Nustatyta Jungtinėse Valstybėse praktika šiems konfliktams spręsti, kad ir kažin kaip ji būtų netobula, rodo didelį anglų-saksų rasės politišką sąmojingumą. Bet kitur nebuvo taip lengva šie sunkumai nugalėti. Ar reikia priminti tuos bandymus, kuriuos mes esame padarę su 1791 m. ir III-jų metų konstitucijomis?[99]. Dar daugiau išvadų teikiąs bandymas buvo padarytas ir dabar tebedaromas Centralinėse ir Pietų Amerikos respublikose, kurios yra pasiskolinusios Jungtinių Valstybių konstitucinę sistemą. Tarp neramumų, kurie ardo jų politinį gyvenimą ir sukelia taip dažnas ir apgailėtinas revoliucijas, gerų stebėtojų supratimu, glūdi ir griežto dviejų galių atskyrimo principas[100]. Jis negali

---

[98] [*Ibid.* Dėl 1919—1920 m. konflikto: G. Laskine, *La crise de la démocratic présidentielle aux Etats-Unis, Rev. pol. et littéraire,* 1920 m. liepos m. 3 d., 392 p.].

[99] Žiūr. Barante, *Vie de M. Royer-Collard,* I t., 42 p.: „Portalis, Senųjų Tarybos ir Siméon — Penkių Šimtų Tarybos vardu, *pradėjo vesti derybas pakeisti kelius ministerius,* kaip garantiją, kad Direktorija ateity eitų tuo keliu, kuris atitiks daugumos nusistatymą. *Tačiau Direktorija, atvirkščiai, pakvietė į ministerių kabinetą priešingus nuosaikiajai partijai žmones. Nuo to laiko konstitucinis perversmas atrodė esąs neišvengiamas*"

[100] Žiūr. 1894 m. rugpiūčio mėn. 24 d. *Le Temps* straipsnį — *Hécatombe de chefs d'Etat:* „Iš septyniolikos ispaniškai-portugališkos Amerikos prezidentų, vienuolika iškilo konstitucinių perversmų arba revoliucijų dėka. Šis faktas pakankamai rodo, kokia esminė klaida buvo pastan-

būti tvirtai saugojamas temperamentingų, ispanų rasės renkamų, rūmų. Pastarieji visai nesivaržydami naudoja piktam konstitucinius nuostatus, norėdami, aplinkiniu keliu, įvesti parlamentinio valdymo metodus[101]. Net patys prezidentai instink-

---

gose pritaikinti daugumai šių tautų prezidentinio valdymo sistemą, t. y. Jungtinių Valstybių reprezentacinę konstituciją, kuri neatitinka nei šių tautų rasę, nei jų temperamentą. Šiems neo-lotynams, mėgstantiems garsius žodžius ir formules, ir kurių mišrus kraujas — tokio vingių skaičiaus vaisius — verda atogražų saulės atkaitoje, — yra reikalingas parlamentarizmo apsaugos vožtuvas". Vertingos korespondencijos iš Brazilijos, Argentinos respublikos ir Čili dedamos šiame laikrašty per ištisą metų eilę, kiekviename puslapy duoda motyvų šiai pažiūrai pateisinti. Štai vienas pavyzdys 1894 m. sausio m. 19 d. numery: „Tiktai parlamentinė respublika turėjo tam tikrų šansų Brazilijos saugumui patikrinti, tam tikslui būtų pakakę pakeisti imperijos konstitucijos turinys. Jos pagrindai būtų visiškai atitikę respublikos valdymo formą. Lapkričio m. 15 d. veikėjai bevelijo nukopijuoti konstituciją tos tautos, kuriai yra labiausiai svetimas Brazilijos temperamentas". 1901 m. rugpiūčio mėn. 25 d. *Le Temps* įdėta iš Brazilijos korespondencija (čia kalbama dėl Respublikos prezidento brolio Alberto Salles sensacinio straipsnio): „Jis siūlė peržiūrėti konstituciją tikslu pakeisti ją kita tarpinine sistema tarp labai absoliutaus Amerikos prezidentinio valdymo ir parlamentinio valdymo".

[Nuo aukščiau pažymėtos dienos Amerikos lotynų valstybėse gyvenimas ir toliau nėjo visai normališka vaga. „Revoliucija, — rašo Escoffier *(Vie politique,* 1910—1911 m., 593 p.), — nulemia daugelio šių valstybių likimą; vis vien, ar tai būtų Meksikoje, kur pasenusi valstybės santvarka griūva dėl to, kad valdantieji laiku nesuprato, jog jau yra atėjęs metas tautai sukilti prieš privilegijas ir priespaudą; ar tai būtų Brazilijoje, kur nors ir neilgai truko du sukilimai, — pralaimėjimas dėl pirmojo jų, staiga atvedė į antrąjį; ar, pagaliau, tai būtų Haiti, Hondur'as, Paragvajus, Uragvajus, kur asmens klausimai yra pagrindinė sukilimų priežastis, arba kurie dažnai būna suėmimų, žudynių, kompromisų ir pagaliau komiškų operų scenų priežastimi. Visur šie sukilimai yra dienos programoj, t. y. kova dėl valdžios. Jeigu kartais nuovargis, didelis išmintingumas ar patyrimas neišsaukia kai kurį laiką perversmų, tai tada greit keičiasi kabinetai, ko negalėtų pavydėti ir senojo pasaulio parlamentinis režimas". Apie įvairias revoliucijas siekusias nugalėti vykdomąją galią, pažymėjimų rasime *Vie Politique,* 6 m. 538 p. ir t. Be to reikia pridurti, kad 1914 m. vasario mėn. Peru valstybės prezidentas buvo nuverstas. Pastaruoju laiku lotynų Amerikoj yra labai įdomi konstitucinė doktrina, kuri stengiasi šią problemą išspręsti: reikia pažymėti labai įžymias Montvideo universiteto profesoriaus J. E. J. de Aréchaga 1914 m. pradžioj paskelbtas studijas. Jis pripažįsta vienasmenės vykdomosios galios hypertrofiją, kuri sukelianti revoliuciją. Profesorius nemano, kad parlamentinis režimas tiktų mažai paželgusioms politikos kultūroj valstybėms, kur aistros yra agresingos, kur dar egzistuoja revoliucijų pavojus, ir kur valdžios vadovų prestižas dar daug pagristas militarizmu. Jis tariasi radęs išsprendimą vykdomosios galios „kolegialume"].

[101] Žiūr. 1892 m. rugsėjo m. 4 d. *Le Temps, Lettres de Bueno-Ayres:* „Labai atkakli kova baigėsi tuo, kad priimtas adresas, kuriuo krašto apsaugos ministeris kviečiamas atvykti į Rūmus. Aš čia turiu priminti, kad mūsų prancūziškų idėjų būtų nepakakę šiam konfliktui išaiškinti. Konstitucija numato atsakingą tik prezidentą; jam padeda ministeriai — sekretoriai, kurie nėra parlamento nariai ir gali jo posėdžiuose dalyvauti (63

tyviai stengiasi sudaryti tokius kabinetus, kurie atatiktų atstovų rūmų daugumą, tiktai kai kada stengdamiesi apginti savo teises visiškai nepriklausomai politikai vesti[102]. Tuo būdu norima leisti veikti greta dvi viena antrai prieštaraujančios valdymo sistemos. Iš to susidaro tiktai keblumai vienai ir antrai.

II.

Parlamentinis valdymas, kurį mes esame iššiūrėję, silpnina abiejų galių suskirstymą, tačiau jis jį palieka. Visų pirma tatai eina iš to, kad parlamentinis valdymas pripažįstą nepašalinamą vykdomosios galios galvą (karalių arba prezidentą))[103]; net tuo atveju, kai jis yra paskirtas įstatymų leidimo kolegijos, jis negali būti pastarosios atšauktas[104], ir to, teisės atžvilgiu, pakanka tam nepriklausomumui laiduoti, kurio reikalauja galių suskirstymo principas[105].

---

str.) tik tais atvejais, kai juos pakviečia arba kai jiems tenka duoti visokių reikalaujamų paaiškinimų dėl jų valdymo aktų. Atsakomybę už atsisakymą duoti paaiškinimų tenka ne ministeriui, o prezidentui, kuris Parlamento yra teisiamas: Rūmai gali atiduoti jį teisti Senatui. Tokia buvo padėtis tol, kol prezidento (Pellegrini) atsistatydinimas davė naują išeitį". Nuo to laiko Argentinos Rūmų atstovai vėl rėmėsi tuo pat tekstu, tos pačios prasmės ir buvo tokie patys rezultatai. 1894 m. sausio mėn. 29 d. *Le Temps, — Lettres de Buenos-Ayres:* „Atstovas Ruis pateikė vyriausybei paklausimą, nurodydamas prezidento netinkamumą. Vyriausybė atsakė raštu, paneigdama Rūmų teisę teikti interpeliaciją nepaprastai sesijai tais klausimais, kurių nenurodyta jai svarstyti Kongreso atidarymo akte... Tačiau opozicija griežtai gynė Kongreso teisę kiekvienu metu ministerius kviesti, kad pastarieji duotų jam paaiškinimų". Prezidentas Louis Saenz Pena atsistatydino 1895 m. sausio mėn.

[102] 1893 m. rugpiūčio mėn. 15 d. *Le Temps, Republique Argentine* „Radikalų kabineto atsistatydinimo priežastimi buvo jo ir Rūmų, kuriuose jis neturėjo paramos, nuomonių priešingumas". 1895 m. sausio mėn. 24 d. Nr. kalbama apie atsistatydinusį prezidentą Pena: „Užuot energingai rėmęs savo valstybes sekretorius, kurie, Argentinos valstybės konstitucijoj, nukopijuotai nuo Jungtinių Valstybių, yra, nepriklausomi parlamento daugumos, — jis sekė visokiais partijos svyravimais ir pagal to sudarydavo kabinetą".

[103] [Žiūr. Teodosio Marchi, *Il capo dello stato del governo parlamentare,* Milanas, 1923 m.].

[104] [Žiūr. žemiau apie 1924 m. Prancūzijos prezidentinį krizį (Millerand'o atsistatydinimas)].

[105] Boissy d'Anglas pranešimas dėl III-jų m. konstitucijos projekto: „Norint laisvę turėti, pakanka, kad galios būtų nepriklausomos: vykdomoji galia, nors ir tautos atstovų skirta, visiškai nebus jiems subordinuota, nes jie negalės jos atšaukti, o tiktai atiduoti ją teisti pačių atstovų nustatyta tvarka, t. y., einant dekretu, išleistu ta pat tvarka, kaip ir visi kiti įstatymai.

Jo intervencijos, jo parašo privalo kiekvienas aktas, kuris sudaro tiesioginį vykdomosios galios vykdymą ir, juos atmesdamas ar atidedamas, jis gali daryti didelės įtakos reikalų eigai. Keičiantis ministerių kabinetams, kurie nyksta ir seka vienas po kito, jis sudaro pastovų vyriausybės elementą ir, to dėka, ypač išorės santykių srity, gali sekmingai remti pagrindines tradicijas, neturėdamas savo asmens politikos, tikra prasme, vien tiktai savo patarimais ir morališku autoritetu. Tiesa, visi aktai turi būti priimti arba išspręsti atsakingo ministerių kabineto, kuriam jis, dėl to, privalo suteikti teisę nustatyti vyriausybės veikimo kryptį. Iš kitos pusės, ministerių kabineto sudėtį nustato Rūmų narių dauguma, kuri dar ryškiau išsprendžia jo žlugimą. Bet čia nereikia suklysti: net ir šiuo atveju vykdomosios galios vykdymas nepavedama Rūmams. Šiam atvejui tapo pasiūlytos labai perdėtos formulės ir stengiamasi jas įskiepyti žmonėse. Sakoma, kad parlamentinis valdymas yra ne kas kita, kaip vykdomoji galia, vykdoma liaudies rūmų skirto komiteto, kuris pastarųjų nuožiūra gali būti atšauktas. Tai buvo pasakyta Anglijos adresu ne tiktai Bagehot'o[106], bet taip pat ir tokio rimto parlamentaro kaip Bryce[107]. Ši idėja yra gana išplitusi Prancūzijoje[108]. Bet tai nėra teisė; taip pat ir faktas tik iš dalies. Vykdomosios galios galva turi formališkos teisės skirti arba atšaukti ministerius. Iš tikrųjų, kai nėra aiškios daugumos, arba kai ji yra nedisciplinuota, tai kabineto sudarymas daug pareina nuo jos sąmonin-

---

[Taip pat ir Vokiečių Reicho prezidento padėtis, kuris, 1919 m. konstitucijos 43 st. prasme, gali būti pašalintas referendumo keliu Reichstagui pasiūlius — nėra pakankamai pastovi, kad ji galima būtų laikyti vykdomosios galios įėgos elementu].

[106] *The English Constitution,* 4-tas leidimas, 1 Nr., 10 ir 11 p.: „Anglijos konstitucijos tikroji paslaptis gali būti išreikšta, kaip glaudi sąjunga, beveik visiškas įstatymų leidimo ir vykdomosios galios sutapimas. Sujungimo ryšys — *kabinetas.* Šiuo nauju žodžiu mes žymime įstatymų leidimo kolegijos komitetą, išrinktą tuo tikslu, kad jis būtų vykdomąja kolegija". Tiesa, toliau jis, priduria: „Bet kabinetas, nors jis ir būtų įstatymų leidimo susirinkimo komitetas, yra komitetas sustiprintas galia, kurią joks susirinkimas — ne bent istorijos keliu ar sėkmingo bandymo susidaręs — nedrįstų nutarti įtikėti komitetui. Tai komitetas, galįs paleisti susirinkimą, jį paskyrusį; tai komitetas, turįs *sustabdomąją veto* teisę, —komitetas, turįs teisės apeliuoti tautai".

[107] *American Commonwealth,* 1[1] t., XXV sk., 270 p. ir t.; pranc. vertimo 1 t., 396 p. ir t. Plg. aukščiau I t., I d., 164 p.

[108] Esmein, *Deux formes de gouvernement, — Revue du droit public et de la science politique,* 1894 m. sausio—vasario mėn. 33 p. ir t.

gumo ir sumanumo. Bet tai dar ne viskas. Ministeriai, kartą paskirti, įgyja autoriteto Rūmų akyvaizdoje ypačiai dėl to, kad jie kalba vykdomosios galios vardu. Anglijoje, dėl susidariusios tradicijos, jiems yra pavesta teikti pasiūlymus dėl svarbiausių įstatymų leidimo priemonių. Net ir pas mus pastebima, kad kiek svarbesnę reformą galima sekmingai pravesti parlamente tik tada, kai jos iniciatyvą arba vadovavimą paima pati vyriausybė. Pagaliau, norėdamas sustiprinti konstitucinį nepriklausomumą, vykdomosios galios galvos nepašalinamumą, parlamentinis režimas pripažįsta ne veto teisę, kuri, kaip toliau pamatysime, čia jokios vertės neturėtų, bet teisę paleisti atstovų rūmus.

Tačiau reikia pripažinti, kad parlamentinis režimas suteikė įstaymų leidimo galią kraštutinę, revoliucinę, nors ir taikingą priemonę priversti vykdomosios galios reiškėją atsistatydinti. Tam pakanka to, kad rūmai galutinai nutartų kliudyti ministerių kabinetą sudaryti. Vykdomosios galios reiškėjas, negalėdamas be kabineto valdyti, yra priverstas atsistatydinti. Mūsų laikais toks likimas yra ištikęs du respublikos prezidentus ir vieną karalių.

Vienas tų respublikos prezidentų yra Grévy, kurį tatai ištiko antruoju jo prezidentavimo metu. 1887 m. parlamentas ir visuomenė buvo be galo sujudę dėl prezidento žento, atstovo Wilson'o, gyvenusio drauge su juo Elyziejuje, žalingos įtakos; jam buvo iškeltas net kaltinimas, bet po Grévy atsistatydinimo, apeliacijos teismas jį išteisno tik dėl neaiškumo baudžiamojo įstatymo teksto. Visiškai nebuvo abejojama respublikos prezidento teisumu, bet jis nustojo pagarbos dėl to, kad užtarinėjo savo žentą. Tas privedė 1887 m. lapkričio m. 19 d. prie žlugimo Rouvier kabineto, parlamentui pateikus interpeliacija. Tačiau šis reikalas visiškai tuo nepasibaigė. Nuo lapkričio m. 21 d. ligi gruodžio m. 1 d. Grévy stengėsi, nors ir veltui, sudaryti kabinetą: Rūmų dauguma neleido jam to padaryti. Vis dėlto jis kovojo, čia pareikšdamas atsistatydinsiąs, čia vėl tą atšaukdamas, kol pagaliau gruodžio m. 2 d. atsistatydino. Jis atkakliai protestavo, pareikšdamas, kad buvo neteisėtai pritaikyti konstituciniai įstatymai[109].

[109] 1887 m. gruodžio mėn. 3 d. *J. off.* Savo atsistatydinimo rašte jis pasakė: „Tuo metu, kai viešoji nuomonė labiau prablaivėjusi, pareiškė

[Antras prezidentas yra Millerand'as. Šis, išrinktas 1920 m. rugsėjo mėn. 23 d., turėjo ypatingą pažiūrą į prezidentavimą, jo išreikštą dar prieš išrinkimą[110], kuri jį kartu vertė aktingai kištis į viešųjų reikalų tvarkymą ir oficialinėse kalbose reikšti savo politines pažiūras[111]. Šios jo pažiūros buvo pasmerktos 1924 m. gegužės mėn. parlamento rinkimų, per kuriuos dauguma balsų teko kairiosioms partijoms: šių partijų vadai nuolat buvo kviečiami sudaryti kabinetą, tačiau jie atsisakė tai padaryti, o prezidentas, neturėdamas konstitucinių bendradarbių, 1924 m. birželio mėn. 11 d. buvo priverstas atsistatydinti[112]].

Konstitucinis monarchas, prieš kurį kovota tuo pat ginklu, buvo paskutinis Švedijos ir Norvegijos karalius, ir, kaip tik tuo būdu, Norvegija privertė abi šalis atsiskirti. Atsisakius ministeriams savo pareigas eiti, Norvegijos *Storthing'as* (parlamentas) kliūdė sudaryti naują kabinetą, ir karalius Oskaras, netekęs galingumo, buvo priverstas nusileisti. Tai kovai buvo iš anksto sugalvotas ir paskelbtas planas[113]. Vis viena, ką kas be-

---

tendenciją grįžti atgal ir man suteikė vilties vyriausybę sudaryti, — Senatas ir Atstovų Rūmai nubalsavo dviguba rezoliucija, kuria atidedama nustatytai datai pažadėtą raštą (message), o tas lygu priminimui respublikos prezidentui atsisakyti nuo savo galios. *Mano pareiga ir teisė būtų tam priešintis;* tačiau mūsų gyvenamomis sąlygomis, konfliktas tarp vykdomosios galios ir parlamento galėjo duoti tokių rezultatų, kurie mane sulaikė" [Freyecinet, *Souvenirs,* II t., 381 p.].

[110] [Ba-ta-clan kalba 1920 m. sausio mėn.].

[111] [1923 m. Evreux pasakytoj kalboj prezidentas iškėlė mintį konstituciją peržiūrėti, vykdomosios galios prerogatyvoms sustiprinti. Jam buvo taip pat daroma priekaištų dėl sukėlimo spaudos kompanijos vieno rinkimų įstatymo svarstymo metu. Svarstymo metu Atstovų Rūmuose visuotinojo balsavimo komisijos pirmininkas pareiškė, kad Millerand'as greičiau atsistatydins, negu paskelbs tokį įstatymą, kuris atnaujintų vienvardinę rinkimų sistemą. Taip pat ir diplomatijos srity jam buvo prikišama dėl jo įsikišimo į Canne'o derybas, pasiunčiant telegramą, kuri buvo Briand'o ministerių kabineto atsistatydinimo priežastimi].

[112] [Dėl padaryto sprendimo konstitucingumo, žiūr. žemiau II t., III sk., 6 §].

[113] Štai kaip tą aiškino 1905 m. Fridtjof Nansen. Priminęs, kad parlamentas vienu balsu priėmęs įstatymą apie Norvegijos nepriklausomos konsularinės tarnybos įsteigimą, ir nagrinėdamas hypotezę, jog karalius atsisakys tą įstatymą sankcionuoti, jis sako: „Galėjimas padaryti tokį aktą Norvegijos reikalais, nėra numatytas Norvegijos konstitucijos ir tokiu atveju karalius negali sudaryti kitos vyriausybės, kuri imtųsi tokio atsakingumo dėl dalykų būties. Tačiau be atsakingos vyriausybės, neatsakingas karalius negali nei valdyti, nei imtis valdymo priemonių. Jei Karūna naudodamosi savo teise atsisakys sankcionuoti, tai ji išeis iš Norvegijos konstitucijos ribų, stengdamasi įvesti asmeninę autokratijos sistemą be kons-

sakytų, čia vis dėlto yra nekonstituciniai aktai, kuriems parlamentinio veikimo niuansai teikė konstitucingumo pažymį. Jie iškilo tarpe faktų, kurių rezultatų išvengti negalima. Antra vertus, priešingoji, griežto galių suskirstymo, sistema, rodos neduoda šiuo atžvilgiu daugiau garantijų, jei prisiminsime tai, kas įvyko Direktorijos metu (aš nekalbu apie fruktidoro konstitucinį perversmą). VII metų prerialo 20 d. abi tarybos privertė Direktorijos narius Merlin'ą (de Douai) ir La Reveillère-Lepeaux atsistatydinti, o iš vakaro jiedvi panaikino Direktorijos nario Treilhard išrinkimą, kaip nekonstitucinį, tuo tarpu kai jis buvo tų pačių tarybų išrinktas remiantis konstitucija.

Vis dėlto parlamentinis režimas būtų supainiojęs abidvi galias, jei ministeriai, kaip tai tūli norėjo, būtų buvę formaliai renkami atstovų rūmų. Tuo atveju jie nebebūtų buvę tikrais vykdomosios galios agentais. Vienok šita idėja buvo iškelta įvairiais atžvilgiais ir įvairiais laikais. 1791 m. balandžio mėn. Pétion buvo pakėlęs šia prasme balsą Steigiamajame Susirinkime, bet tas neatkreipė kitų dėmesio[114]. Vienas rimtas ir gerbiamas rašytojas šią mintį buvo išreiškęs tūlo ministerių kabineto[115] krizio metu ir ta prasme pasiūlymas buvo padarytas

---

tituciniu patarėjų, kas aiškiai prieštarauja mūsų konstitucijos principams ir tekstui". *Norway and the union with Sweden* by Fridtjof Nansen, London, 1905 m., 93 p.). Autorius be to gynė norvegų tautą nuo padarytų priekaištų sukelti revoliuciją, taip sakydamas: „Vyriausybė nedaro revoliucijos, atsisakydama veikti prieš krašto interesus; tačiau tas, kad karalius neturi teisės sudaryti naują vyriausybę nėra revoliucija, nes nėra galima priversti mūsų piliečius įeiti ministerių kabineto sudėtin. Betgi teisėtai išrinktas ir teisėtai sudarytas tautinis susirinkimas negali palikti šalies be vyriausybės ir, jei pati Karūna save stato tokion padėtin, kurioj ji negalį veikti, tai parlamentas turi kviesti ministerių kabinetą eiti toliau savo pareigas ir vykdyti valstybės valdžią, kaip kad ir Karūnai esant. Savaime suprantama, kad tai nebūtų revoliucija. Tai būtų tik atlikimas to, ko būtinai reikalauja gyvenimo aplinkybės".

[114] 1791 m. balandžio mėn. 6 d. posėdis, *Archives parlementaires*, I serija, XXIV t., 607 p.: „Ministeriai yra tautos žmonės. Tad kodėl jie negali būti tautos skiriami?" Plg. aukščiau, Duguit, *op. cit.*, 49 p.

[115] Auguste Vacquerie, *La formation des ministères — Rappel*, 1894 m. gegužės m. 30 d.: „Kadangi respublikos prezidentui taip sunku yra sudaryti toks ministerių kabinetas, kurį priimtų rūmai, kadangi net ir tie kabinetai, kuriuos rūmai priima neilgai pastariesiems patinka ir, pagaliau, kadangi kabineto egzistencija privalo rūmų sutikimo, — tai, ar tik nebūtų daug paprasčiau, jei jie patys kabinetus sudarytų, pasirinktų pagal savo skonį, rinktų juos, kaip jie renka savo pirmininką, sekretorius ir kvestorius?". Tačiau autorius neslepia ir to, kad tokia sistema logiškai atvestų į visišką respublikos prezidento institucijos pažeminimą, tuo pačiu ir į atskiros ir nepriklausomos vykdomosios galios panaikinimą.

Australijoje[116]. Pagaliau, kas ypačiai keista, kad labai aiškų jos išreiškimą, nors šiek tiek ir susilpnintą, mes užtinkame klasiškojo parlamentarizmo šalininko Pévost-Paradol rašiny, *La France nouvelle:* „Reikėtų iššiūrėti, — sako jis, — ar tik nereikėtų pavesti renkamiems rūmams patiems formališkai skirti ministerį pirmininką, kuris, būdamas išrinktas, galėtų laisvai pasirinkti sau bendradarbius ir tokios jo rinkimo tvarkos dėka turėtų daug didesnio autoritetingumo, negu pirmiau, konstitucinio suvereno, respublikos prezidento ir pagaliau savo bendradarbių akyse. Taip išrinktas ministeris pirmininkas, savaime suprantama, turėtų likti neapribotam laikui, t. y., ligi šio kabineto galvos atsistatydinimo arba ligi tol, kol rūmai ras reikalo, jam neatsistatydinus, padaryti naujus rinkimus. Galima būtų, pavyzdžiui, nustatyti, kad vienam trečdaliui narių reikalaujant, rūmai turėtų arba išrinkti ministerių pirmininko įpėdinį, arba patvirtinti tą patį toms pareigoms eiti nauju balsavimu, kas galėtų tik sutvirtinti pirmininko autoritetą. Ministeris pirmininkas tuo būdu taptų rūmų *lideriu (leader)* pilna šio žodžio prasme; jo būtis, tuo atveju, taptų labai aiški, atitinkanti prancūzų dvasią ir geriau nustatyta, negu Anglijoje“[117]. Kaip šis didis proto žmogus nenumatė, kad tokia tvarka kaip tik būtų parlamentinio režimo panaikinimas ir sudarymas kabineto, analogiško Konvento kabinetui? Šios ištraukos mintį galima paaiškinti tik tuo, kad ji buvo parašyta 1868 m. Prancūzijoje[118].

---

[116] 1896 m. Pietų Australijos vyriausybė pasiūlė ministerius rinkti visos tautos balsavimu. *Political science quarterly,* 1896 m., 780 p. Vyriausybė turėjo galvoje Šveicarijos režimą, kurį manė sekti. Tas ministerių renkamumo pritaikymas, tiesa, faktiškas, atsitiko federacinės vyriausybės atžvilgiu. Griuvus Deakin'o kabinetui, gubernatorius pasiūlė darbininkų partijos vadui Visher sudaryti naują kabinetą. Pastarasis, užuot pasirinkęs savo kolegas, pavedė partijai išrinkti kabineto narius slaptame susirinkime. *Le Temps,* 1908 m. gruodžio m. 28 d.

[117] III skyr., 602 p. Plg., 124 p.

[118] Tačiau Ostrogorski's, kuris nepripažįsta solidaraus ministerių atsakingumo, o tiktai kiekvieno jų skyrium, iš dalies yra sugrįžęs prie tos pat idėjos, taikydamas ją visiems ministeriams. Savo konstitucijos plane *(op. cit.,* II t., 680 p. ir t.) jis sako: „Valstybės galva atšaukia ministerius remdamasis pirmų ar antrų rūmų dėl kiekvieno ministerio skyrium padarytu nutarimu, priimtu po viešų debatų, kuriuose dalyvauja suinteresuotasis ministeris“. Tatai yra politinio atsakingumo padarymas baudžiamuoju tiek formos, tiek esmės atžvilgiu, tik tuo skirtumu, kad čia bausmė yra tik atšaukimas“ — [1911 m. yra išėjęs naujas Ostrogorskio veikalo leidimas].

[Tačiau mūsų laikais naujose konstitucijose, ypačiai Vokietijos, tikrasis ministerių, arba, jau mažiausia, ministerio pirmininko, skyrimas įstatymų leidimo kolegijos labai dažnai siejamas su ta vyriausybės forma, kuri dar tebevadinama parlamentine, kadangi ji nustato tam tikras taisykles, kaip pav. ministerių politinį atsakingumą. Tokia tvarka yra nustatyta Prūsijos[110], Saksonijos[120], Bavarijos[121] ir Austrijos konstitucijų[122]. Vis dėlto galima abejoti dėl šitos klasifikacijos, keletos autorių jau priimtos, tikslingumo[123] ir, rodos, aišku, jog šita valdymo tvarka turi būti laikoma direktorinio režimo padariniu[124], kurį mes iššiūrėsime vėliau. Nepaisant to, kartais yra siūloma pakeisti aukščiau pažymėtąja prasme Prancūzijos parlamentinį režimą, bent tiek, kad ministeris pirmininkas būtų skiriamas Atstovų Rūmų vieneriems metams[124 bis]].

III.

Jei parlamentinis valdymas nesumaišo abiejų galių, tai yra kita valdymo forma, kuri šio tikslo siekia, visiškai panaikindama vykdomosios galios nepriklausomumą ir stačiai subordinuodama ją įstatymų leidimo galiai. Šioj sistemoj, kuri plačiai palaiko galių suskirstymo idėjai padarytus priekaištus, reprezentacinis valdymas turi ir gali turėti tik vieną tikslą, kaip ir tiesioginis valdymas, būtent: kiek galima tiksliau išreikšti tautos valią ir, kiek galima greičiau, ją įgyvendinti. Šiam tikslui tau-

---

[119] [1920 m. lapkričio mėn. 30 d. Prūsijos Konstitucijos 45 str.: „Seimas be diskusijų renka ministerį pirmininką. Pastarasis skiria kitus ministerius"].

[120] [1920 m. lapkričio mėn. 1 d. Saksonijos konstitucija 26 str.: „Seimas renka ministerį pirmininką. Ministeris pirmininkas skiria ir atšaukia kitus kabineto narius"].

[121] [1919 m. rugpiūčio mėn. 14 d. Bavarijos konstitucija, 4 str.: „Ministerių kabineto narius..... skiria rūmai ir pastariesiems jie atsakingi" — 58 str.: „Ministerių kabineto narius skiria rūmai. Rūmai renka ministerį pirmininką"].

[122] [1920 m. spalių mėn. 1 d. Austrijos konstitucija, 70 str.: „Federacijos vyriausybę renka Tautos Taryba"].

[123] [Redslob, *Le régime parlementaire en Allemagne;* Prūsijos konstitucija *(Rev. dr. public,* 1921, 177 p. ir t.)].

[124] [Barthélemy et Duez, *Droit constitutionnel,* 161 p.].

[124 bis] [De Jouvenel, *Esquisse d'une réforme parlementaire, Revue de Paris,* 1927 m. sausio mėn.].

ta, pati negalėdama betarpiškai valdyti, išsirenka bendrus atstovus, kurie turi sudaryti įstatymų leidimo kolegiją (logiškai šioj sistemoj yra įmanomas tik vienas susirinkimas). Šie atstovai sudaro tikrąją tautos atstovybę ir čia neįmanoma jokia kita šios rūšies galia, turinti tokių pat ypatybių ir galinti vadintis šiuo titulu: tik išrinktieji atstovai gali kalbėti ir spręsti tautos vardu[125]. Iš to eina logiška išvada, būtent, jeigu įstatymų leidimo kolegija pati vykdomosios galios nevykdo, — skaitlingas susirinkimas savaime šiai funkcijai yra netikęs, — ir jei šios funkcijos vykdymą deleguoja vienam ar keliems asmenims, tai vis dėlto šie asmens privalo būti renkami arba skiriami pačios kolegijos ir kiekvienu atveju gali būti atšaukti jos nuožiūra[126]. Prancūzijoje du kartu buvo siūlyta suteikti šiai valdymo sistemai konstitucinę formą. Ši sistema kaip tik ir sudarė tą garsiąją pataisą, kurią 1848 m. Grévy pateikė Steigiamajam Susirinkimui. Jos turinys toks: „Tautinis Susirinkimas deleguoja vykdomąją galią vienam piliečiui, suteikdamas jam ministerių tarybos pirmininko titulą. Ministerių tarybos pirmininką renka Tautinis Susirinkimas slaptu balsavimu, absoliutine balsų dauguma. Ministerių tarybos pirmininkas renkamas neribotam laikui. Jis visada gali būti atšauktas“[127]. Panašų pasiūlymą, yra pateikęs Tautiniam Susirinkimui Naquet 1875 m. sausio mėn. 28 d. posėdy: „Vykdomoji galia pavedama tarybos pirmininkui be portfelio, atsakingam rūmams, jų renkamam ir atšaukiamam; jam suteikiamas respublikos prezidento titulas“[128]. 1894 m. Goblet pateikė tos pat prasmės konstitucijos pakeitimo projektą[129].

---

[125] Esmein, *Deux formes de gouvernement, — Revue du droit public et de la science politique*, 1894 m. sausio-vasario mėn., 25 p.; J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif*, II kn.

[126] Esmein, *ibid.*, 30 p. ir t.

[127] Šio pasiūlymo svarstyma žiūr. 1848 m. spalių mėn. 6, 7 ir 8 d. *Moniteur*. Jis buvo atmestas 643 balsais prieš 158.

[128] *Annales de l'Assemblée nationale*, XXXVI t., 333 p. Be to, projektas, priduria: „Ministeriai dėl savo veiksmų atsako tik prezidentui; jie negali būti rūmų nariais“. Tai buvo derinys amerikoniškos sistemos su dviejų galių sujungimo sistema.

[129] 1894 m. kovo mėn. 12 d. Atstovų Rūmų posėdis, *Journ Off.*, kovo m. 13 d., 497 p.: „Mūsų supratimu, norint turėti respubliką, nepakanka vien tik padaryti iš monarchijos terminiais rinkimų režimas, bet reikia vykdomąją galią, turinčią nepriklausomą veikimo sritį, pakeisti subordinuota vykdomąja galia, o vieton susirinkimo, leidžiančio įstatymus

Nereikėtų manyti, kad tai prancūziškos idėjos. Aš jas randu Jungtinėse Valstybėse išleistoje knygoje, kurią aš daug kartų esu citavęs, būtent, Woodrow Wilson knygoj: „Aš esu įsitikinęs, sako jis, kad niekas neneigs to principo, kad tautos atstovai yra tikroji ir aukščiausioji valdžia visais valdymo klausimais ir, kad administracija, valdymo sistemoj, yra stačiai kanceliarijos darbas *(clerical part)*. Įstatymų leidimas yra pirminė jėga. Ji nustato tai, kas turi būti daroma... Galia leisti įstatymus savo prigimtimi ir esme yra galia nurodyti valdymo kryptį, ir ji yra pavesta Kongresui. Šis principas yra be aprėžimų; jis sudaro visą eilę anglo-saksų papročių. Keblumą, jeigu jis yra, sudaro tik pačių priemonių šiam principui vykdyti pasirinkimas. Tikriausia priemonė, rodos, yra reprezentacinės kolegijos teisė turėti tarnus, įgaliotus jos valiai vykdyti, jai nuolat ir atidžiai juos prižiūrint, ir reikalauti iš jų griežto atsakingumo, kitais žodžiais tariant — teisė juos atstatyti, kai jų tarnyba pasirodytų nevisai patenkinanti. Tatai yra įgimta privilegija kiekvieno šeimininko; o jei Kongresas tų teisių neturi, tai jo ponavimas nors ir nėra ginčijamas, bet yra varžomas“[133].

Bet mes manome, kad visa tai yra arba klaidos, arba iliuzija. Šio derinio padarinys gali būti tik nepastovi ir silpna vykdomoji galia. O pakankamai tvirta, pastovi ir nepriklausoma vykdomoji galia, nors ir veikianti įstatymų leidimo galiai kontroliuojant, yra viena iš pagrindinių gero valdymo sąlygų. Šiuo klausimu sutampa nuomonės rimtų žmonių, priklausančių skirtingoms politinėms partijoms. Ši idėja reiškėsi net toj epo-

---

ir vykdančio kontrolę, sudaryti tautinį susirinkimą, kuris ne tik įstatymus leistų, bet ir vadovautų“.

[130] Woodrow Wilson, *Congressional government*, 273 p., pranc. vert. 294 ir 295 p. p. [Šį veikalą Woodrow Wilson'as yra parašęs daugiau, kaip prieš 40 metų. Paskum autorius buvo išrinktas Jungtinių Valstybių prezidentu. Atrodo, kad jo idėjos pasikeitė aukščiausios vykdomosios magistratūros vaidmens atžvilgiu. Tatai matoma iš jo 1909 m. išleisto veikalo, *Constitutional government*, ir ypačiai rinkimų metu pasakytų kalbų, kurios išleistos atskiru veikalu, *Nouvelle Liberté* (Maucomble išverstos į prancūzų kalbą). Pagal šias naujas pažiūras prezidentas turįs būti *tautos žmogumi*, kitaip tariant — *tautos tribūnu*, prieš visas galimas priespaudas. Tatai taip pat eina iš jo politikos karo metu ir iš jo elgesio su Senatu 1919—1920 m. konflikto metu, atsisakius patvirtinti Versalės sutartį. — Žiūr. taip pat J. W. Garner, *Woodrow Wilson's Ideas on the Presidency*, — *The American Review of Review*, 1913 m. sausio m., 17 p.].

koj, kai visagalio Konvento įtaka, rodėsi, turėjo išplatinti priešingus principus. „Šie agentai (vykdomoji galia), — sakė Condorcet, pateikdamas konstitucijos projektą, — privalo būti visiškai subordinuoti įstatymų leidimo galiai, nes kitu atveju vieningo veikimo principas bus sutrikdytas. Ši taryba (vykdomoji) turi būti ranka, kurios padedami įstatymų leidėjai dirba, akimi, kuria jie turi sekti savo dekretų įgyvendinimo smulkmenas ir tuos padarinius, kurie eina iš šių dekretų. Bet laisvos tautos institucijos negali vaizduoti vergiško priklausomumo. Jei tarybos nariai yra įstatymų leidimo kolegijos agentai, tai jie neprivalo būti pastarojo tvariniais. Kolegija turi turėti priemonių priversti juos klausyti; ji turi turėti galios jų nepaklusnumui pažaboti, Tačiau tarp tarybos ir šių agentų turi būti įstatymas, tas visų teisių gynėjas. Tuo būdu tarybos nariai niekad nebus renkami įstatymų leidimo kolegijos, nes jie yra ne atstovų, bet tautos tarnai. Galėjimas laisvai atleisti iš tarnybos, padarytų be galo didelį priklausomumą“[131]. Dantonas, savo ruožtu, paskelbė tą pačią tiesą: „Vykdomąją galią turėtų rinkti pati tauta; jai reiktų suteikti didelės jėgos, kad ji sudarytų pusiausvyrą su kita galia“[132].

Mūsų laikais padarytas bandymas šią sistemą praktiškai pritaikinti, pasirodė nepatenkinantis. Ji, iš tikrųjų, buvo taikoma Prancūzijoje 1871—1873 m. Toliau mes pamatysime, kokių ji sudarė nepatogumų. Neverta pasiduoti iliuzijai, atsimenant garsius istorijos pavyzdžius, rodančius didžiuosius susirinkimus, valdžiusius tiesiog arba per jų žinioje buvusius komitetus. Jeigu Ilgasis Parlamentas (Long Parlement) galėjo taip veikti, jei Konventas sugebėjo galingai, nors ir nereguliariai, valdyti, tai tik to baisaus krizio dėka, koncentravusio susirinkime vyraujančios partijos valią: tai buvo jo gyvybės arba mirties klausimas. Tačiau taikos ir normaliu metu skaldymasis ir svyravimai neišvengiamai užviešpatautų. Be to, reikia pažymėti, kad Ilgasis Parlamentas stačiai sudarė diktatūrą, o Konvento režimas, be abejojimo, paruošė ligi tam tikro laipsnio Bonapartą. [Antra vertus, bandymas dar nėra

---

[131] 1793 m. vasario mėn. 28 d. posėdis, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, XV t., 463 p.

[132] 1793 m. gegužės mėn. 10 d. Konvento posėdis, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, XVI t., 357 p.

patvirtinęs aukščiau cituotų įvairių Vokiečių žemių konstitucijų sistemos, kuri yra taikoma tik mažų teritorijų valstybėse, įeinančių į federacinę valstybę].

Aukščiau cituotoje ištraukoje Condorcet reiškė norą turėti tokią vykdomąją galią, kuri būtų visiškai subordonuota įstatymų leidimo kolegijai. Nors ir nebūdama šios pastarosios tvariniu, ji turėtų jos klausyti, bet kolegija neturėtų teisės ją pašalinti. Atrodo, kad čia yra sąvokų prieštaravimas. Įdomus dalykas — ši idėja įsikūnijo taip pat Šveicarijoje. Ten vykdomoji galia, tiek federaciniame, tiek ir kantonų valdyme pasireiškia tarybų arba direktorijų forma, kurių narius renka įstatymų leidimo kolegija, arba tiesiog pati tauta. Šie nariai negali būti pašalinami[133], tačiau, tiksliai tariant, jie tuo pačiu metu yra įstatymų leidimo kolegijos valios vykdytojai. Apie vadovaujančios valios vykdymą jie net nepagalvoja. Bet šita ypatingoji harmonija buvo papročių padarinys; ji susidarė tradicijų dėka ir yra išminties dvasios remiama[134]. Iššiūrėsime ją kiek galima tiksliau.

IV.

Greta parlamentinio ir prezidentinio valdymo, Amerikos Jungtinių Valstybių pavyzdžiu, dėl kurių šiandien ginčijasi didžiosios civilizuotos valstybės, yra dar ir trečioji valdymo forma, būtent ta, kuri veikia Šveicarijoje, kartais vadinama direktoriniu valdymu[135].

Šioje sistemoje, toj formoj, kurioj ji buvo iš pradžių atskiruose kantonuose, įvedusiuose reprezentacinį valdymą, ministeriai (nuo jų pirmiausia pradėta), kurių buvo penki, septyni arba devyni, sudarantieji vykdomąją galią, buvo renkami vieno

---

[133] Kai kurios kantonų konstitucijos tiktai nustato, kad tuo atveju, kai perrenkama įstatymų leidimo kolegija, tai turi būti perrenkama ir jos paskirtoji vykdomoji taryba; keliose konstitucijose taip pat vykdomoji galia gali būti *Aberufungsrecht objektu.* Žiūr. *infra,* 264 p.

[134] Ottiwels Adams, *La Confédération suisse,* 1890 m., 53 p. ir t., 65 ir 67 p.

[135] Burgess, *Present problems of constitutional law, Political science quarterly,* 1904 m., 563 p. J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif,* 237 p. ir [Bossard, *Das Verhältniss zwischen Bundeswersammlung und Bundesrat, eine studie über das Prinzip der Gewaltentrennung im Schweizerischen Bundesstaatsrecht,* Zürich, 1909].

įstatymų leidimo susirinkimo arba Didžiosios Tarybos. Kiekvienam ministeriui priklauso atskira vadyba; jie renkami apréžtam laikui, paprastai, įstatymų leidimo įstaigos kadencijos laikui; jie visiškai nepašalinami. Būdami ministeriai, jie negali būti Didžiosios Tarybos nariais, tačiau „jie atvyksta jon tuo tikslu, kad įteiktų pranešimus ir pasiūlymus; jie taip pat gali dalyvauti ginčuose. Įstatymų leidimui ministeriai turi varančios jėgos; jie turi iniciatyvos teisę, tačiau yra visiškai subordinuoti. Jie neatsistatydina kilus konfliktui tarp jų ir susirinkimo, bet ir toliau eina savo pareigas, pasiduodami ir vykdydami Didžiosios Tarybos įsakymus“[136].

Prieš kurį laiką ėmė vykti žymus pasikeitimas šioj organizacijoj. Dabartiniu metu ministeriai dažnai yra renkami ne Didžiosios Tarybos, bet tiesiog pačios tautos: taip yra daroma, rašo Lilian Tomn, jau keleri metai „devyniuose kantonuose, tuo būdu, kad tėra likę tik aštuoni kantonai, kur jie renkami Didžiosios Tarybos... Trijuose kantonuose tautai yra pavesta pašalinti vykdomoji galia, įteikiant reikalavimą, kuris pateikiamas tautai balsuoti ta tvarka, kaip kad ir dėl Didžiosios Tarybos *(Aberufungsrecht)*“[137]. [Nuo to laiko ir kiti kantonai sekė šiuo pavyzdžiu; jau 1917 m. Vaadt'o kantone rinkti valstybės patarėjus, t. y. vykdomąją galią, buvo pavesta tautai. Pastaruoju metu senoji rinkimų sistema yra išlikusi tik Friburg'o ir Vallis'o kantonuose. Tačiau šiuose kantonuose jau pradeda reikštis sumanymas pavesti rinkimus tautai].

Sistema, pagal kurią ministeriai renkami įstatymų leidimo susirinkimo, yra įvesta konfederacijoje. Vykdomoji galia, arba Sąjungos Taryba, yra renkama trejiems metams dvejų rūmų, sudarančių Sąjungos Susirinkimą; bet tai yra ne kas kita, kaip ministerių taryba, kurios kiekvienam nariui pavedama tam tikra vadyba.

---

[136] *The referendum in Switzerland by* Simon Deploige... translated in english by Trevelyan, *Introduction by* Lilian Tomn, XVII, XVIII p.

[137] Lilian Tomn, *op. cit.*, XVIII ir XIX p. [Rappard, *Initiave, referendum and recall in Switzerland, — The Annals of the american Academy*, 1912 m. rugsėjo mėn., 129 p.].

Tiesa, Sąjungos prezidentas[138] ir vice prezidentas[139] renkami vieneriems metams, tačiau juodu turi tik garbės prerogatyvas, ir vadovauja tik savo vadybai. Sąjungos Tarybos nariai negali kartu būti Susirinkimo nariais. Tačiau jie gali aktingai dalyvauti debatuose, nors jie ir neturi teisės balsuoti... Taryba turi įstatymų iniciatyvos teisę. Praktikoje Tarybos nariai daro taip pat pranešimus dėl visų rūmams pateiktų pasiūlymų, kol dar dėl jų nėra buvę rimtų ginčų. Labai dažnai atsitinka, kad rūmai priima rezoliucijas, vadinamas *„postulatais"*, kuriais Sąjungos Taryba yra prašoma pateikti įstatymo projektą tam tikru klausimu"[140]. Iniciatyvai nepavykus, Sąjungos Tarybos nariai, o juo labiau kantonų ministeriai, neatsistatydina. Beveik nereikia ir pridurti to, kad nei prezidentas, nei Taryba neturi *veto* teisės, kad jie neturi teisės paleisti nei vienų rūmų, o taip pat kliūdyti jiems posėdžius atidėti.

Kaip galima suprasti tokio režimo veikimas, kuris, atrodo, jungia priešingumus: vykdomosios galios pastovumą ir pagaliau, kaip yra išsireiškęs Burgess, šios pastarosios visišką priklausymą įstatymų leidimo galiai?

---

[138] [Iki 1914 m. Sąjungos Tarybos pirmininkas kartu buvo ir politikos departamento direktorius, t. y. užsienių reikalų vedėjas. 1914 m. Sąjungos įstatymas nustatė, kad politikos departamento, kaip ir kitų vedimas pareis nuo atskirų Sąjungos Tarybos nutarimų. Bet 1917 m., turėdama galvoj politikos departamento vedėjo pastangas vesti taikos derybas dėl atskiros taikos sudarymo su Rusija (Grimm'o byla) ir jo padarytą neteisumą, siunčiant diplomatiniame pakete milijonus vokiečių markių, skirtus vienam prancūzų žurnalui pirkti (žiūr. žemiau II, III sk. 2 §), Sąjungos Taryba, remdamasi jai 1914 m. rugpiūčio m. 3 d. *(ibid.,* III sk., 2 §) duota teisė leisti įstatymus, paskelbė nutarimą grįžti į pirmykštę 1914 m. sistemą. Be to, Šveicarijos parlamentas sudarė užsienių reikalams delegaciją, paskirdamas į ją tris vyriausybės narius, ir nustatė, kad prieš darant nutarimus dedančius pareigų Šveicarijai su ja tartųsi užsienių reikalų ministeris. Sąjungos Tarybos nutarimas buvo panaikintas 1920 m. lapkričio mėn. 2 d. *(Le Temps,* 1920 lapkričio m. 4 d.]. Tuo būdu Konferedarcijos prezidentas 1921 m. yra tapęs ekonominės politikos departamento vedėju, o pirmesniajam prezidentui buvo paliktas politikos departamentas, kurį jis vedė prieš tai].

[139] [Yra tradicija, kad vice-prezidentas tampa prezidentu. Taip, 1926 m. gruodžio mėn. 16 d. Sąjungos rūmai išrinko prezidentu Motta, kuris, būdamas Sąjungos Tarybos nariu nuo 1912 m., trečią kart tapo Konfederacijos prezidentu; jis jau buvo išrinktas 1915 ir 1920 m. Reikia pripažinti, kad šie treji išrinkimai didina patį vykdomosios galios pastovumą].

[140] Lilian Tomn, *op. cit.,* XV p.

Visų pirma pažymėsime, kad šioje organizacijoje nėra tikro vykdomosios galios reiškėjo, atskiro nuo ministerių. Tokia pat padėtis yra ir įstatymų pasiūlymo srity, kuri priklauso tiktai pilnai Sąjungos Tarybai. Iš tikrųjų, įstatymų sumanymus teikia kiekvienas narys laisvai, ir kai kada atsitinka, kad jo pasiūlymą ima kritikuoti jo paties kolegos: „Tiesa, nė vienas įstatymo projektas negali būti pateiktas susirinkimui be visų ministerių sutikimo, tačiau tas sutikimas yra tik grynas formalumas ir nė vienas narys nelaiko savo pareiga remti savo kolegos įstatymo projekto, vien tik dėl to, kad jis mielai sutiko balsuoti už tai, kad tas įstatymo projektas būtų pateiktas svarstyti susirinkimui; be to, jis nesivaržo savo kolegai prieštarauti ir net yra buvę atsitikimų, kai Tarybos nariai susirinkime tarp savęs susiginčydavo“[141]. [Dėl to, ypačiai, man atrodo, kad pavadinimas *„Direktorinis režimas“* šiai valdymo formai ne visai tinka[142] III-jų m. konstitucijos nustatyta *„Vykdomoji Direktorija“* buvo tikrasis vykdomosios galios reiškėjas; ji pati rinkdavo ministerius ir pati atstatydavo. Tiesa, žirondistų konstitucijos pasiūlyta vykdomoji taryba buvo ne kas kita, kaip ministerių susirinkimas, ir šiuo atžvilgiu, kaip ir daugelių kitų, Šveicarija buvo įkvėpta tų idėjų, kurios iš pradžių viešpatavo Konvente. Kaip ten bebūtų, tačiau ten, kur nėra tikrojo vykdomosios galios reiškėjo ministeriai negali pretenduoti būti vykdomosios galios, o tik juos išrinkusio susirinkimo ministeriais. Tiesa, šiandien tuose kantonuose, kur ministerius renka tauta, jie gali laikyti save tautos ministeriais ir tuo remdamiesi savintis sau autoritetą, konkuruojantį su Didžiosios Tarybos autoritetu; tačiau apie tai jie, matyt, ir negalvoja. Šveicariečių palinkimas yra nukreiptas visai kiton pusėn.

Lilian Tomn'as savo įžymiame rašiny, kuris sudaro Deploige veikalo *Referendum* angliškojo vertimo įžanga, ir kurį

---

[141] Lilian Tomn, *op. cit.*, XXV p.

[142] [Šiai valdymo sistemai, kuri buvo III-jų metų konstitucijoj, kur aukščiausioji valdžia priklauso Tarybai, turinčiai savo žinioje ministerius, juridinės kalbos tikslumo atžvilgiu, gal, būtų geriau palikti terminas „direktorinė“, o tą sistemą, kur vyriausybės tarybos nariai patys stovi įvairių ministerijų departamentų priešaky pavadinti kolegialine. Žiūr. J. Barthélemy, *Rapport sur le concours Rossi devant la Faculté de Paris*, 1913].

aš esu daug kartų citavęs, šių institucijų pasisekimo priežastimi, ypačiai, laiko ramią šveicarų tautą, partinio valdymo priešininkę, linkusią prie kompromisų. „Tų institucijų pasisekimo priežastimi, — sako jis, — iš dalies reikia laikyti ramų Šveicarijos įstatymų leidėjų būdą ir tą lengvumą, kuriuo jie priima kompromisus“[143]. Dėl to ir ministeriai neatsistatydina, kai lieka atmesti jų patiektieji svarbūs projektai. Tik to dėka kantono vykdomajai gali atstovauti įvairių partijų žmonės drauge. „Mažumų partijos turi savo atstovus vykdomojoje taryboje, o Berne ir Argau tokią tvarką stačiai nustato pati konstitucija. Įdomus dalykas, kad visos tautos balsavimu vykdomoji galia neišrenkama vieningesnė, negu įstatymų leidėjo rinktoji. Iš tikrųjų, mažumos turi savo atstovus visų kantonų vykdomosiose galiose, išskyrus du, kaip tik iš tarpo tų, kur vykdomoji galia renkama Didžiosios Tarybos“[144]. Suprantama, kad, tokioms sąlygoms esant, renkant vykdomąją Tarybą, taikomas proporcinis atstovavimas. Suprantamas yra ir antras faktas: „Tiek vykdomosios, tiek įstatymų leidimo galios nariai, iš tikrųjų, turi nuolatines funkcijas, nes piliečiai nenustos jų rinkę, jeigu jie turi pasitikėjimą, vien tik dėl to, kad jų pažiūros nevisada gali sutapti su renkamųjų pažiūromis“[145].

Tai pasireiškia ir Sąjungos Tarybą renkant. „Paprastai ją sudaro centro ir kairiųjų partijų nariai, tai yra radikalai ir liberalai konservatoriai; betgi 1891 m. kraštutinis dešiniosios partijos narys dr. Zempt, Lucerne'o klerikalų atstovas, buvo išrinktas tarėju, o 1894 m. — prezidentu, dviem trečdaliais susirinkimo balsų, kurio dauguma buvo radikalų“[146]. Net nėra būtina, kad Tarybos daugumos nuomonė atitiktų susirinkimo daugumos nuomonę. Nuo 1876 ligi 1883 m. iš septynių Tarybos narių keturi buvo liberalai ir trys radikalai, nors dauguma tautos atstovų buvo radikalų. Iš šio partinei vyriausybei prieštaraujančio pobūdžio eina išvada, kad sąjungos vykdomosios galios sąstatas gali būti nevieningas.

---

[143] Lilian Tomn, *op. cit.*, XXVI p.
[144] Lilian Tomn, *op. cit.*, XXVIII p.
[145] *Ibidem, op. cit.*, XVIII p.
[146] *Ibidem, op. cit.*, XXV p.

Bet šio ramaus žmonių charakterio ir partinio valdymo neapykantos nepakanka šiems principams ir praktikai išaiškinti. Yra gilesnių priežasčių. Šveicarijoje vykdomoji galia nėra savaiminga, nes ten to visai ir nereikalinga. Vykdomosios galios vaidmuo daugiausia pasireiškia įstatymų ruošimu ir jų vykdymo prižiūrėjimu. Didelėse valstybėse, kurios nėra neitralizuotos, vykdomosios galios vaidmuo daugiausia, ir ypačiai, pasireiškia aktais, kurių įstatymas negali nei numatyti, nei apibūdinti. Ten, visų pirma, vykdomosios galios vaidmuo liečia užsienių politiką: valstybės galiai ir jos saugumui laiduoti. Ji nuolat prižiūri ir vidaus politiką, būtent ne tiktai, kad laisvė nebūtų varžoma, bet taip pat, kad ir svarbūs ekonominiai interesai būtų globojami ir kad būtų laiduotas viešųjų patarnavimų veikimas. Šioms idėjoms įgyvendinti reikalinga tautos išrinktų, tvirtos valios žmonių. Valdymas privalo valios, nusistatymo ir vieningumo.

Šveicarijoje to visai nėra. Kantonai užsienio politikos neveda, o vidaus politika liečia tik provincijų administravimą. Kai dėl Sąjungos Tarybos, tai jos užsienio politika visai nesudėtinga, o vidaus valdymo funkcijos dėl kantonų autonomijos, neskaitlingos: „Tarybai nepriklauso tiesioginės vykdomosios funkcijos, išskyrus tai, kas liečia užsienių reikalų vadybą, paštą bei telegrafą, politechnikos mokyklą, arsenalą ir mokyklų monopolį. Ji veikia prižiūrėdama ir kontroliuodama“[147].

Štai dėl ko vykdomoji, net pačios Sąjungos, taryba gali neturėti nei savo valios, nei bendrų pažiūrų. Šių tarybų nariai gali klausyti, gal būt, net nepastovios rūmų nuomonės, vykdyti įstatymus, kuriems jie nepritaria ir likti valdžioje net tada, kai jie negali pasiekti to, kas, jų manymu, yra būtina. Būdami nelaisvi, jie nėra atsakingi. Tokių padarinių negalima būtų sulaukti, sako Tomn, jei Sąjungos Taryba būtų šiek tiek „atsakingu kabinetu“, privalančiu pateikti parlamentui ir tautai nustatytos politikos programą, ir atsistatydinti kartu arba atskirai, kai užsibrėžtoji politika visai arba iš dalies nepasiseka. Sąjungos Tarybos ir Sąjungos Susirinkimo tarpusavio santykiuose tokio atsakingumo nėra. Kiekvienas ministeris yra tik administratorius, įgaliotas vykdyti savo va-

[147] Lilian Tomn, *op. cit.*, XXIV p.

dyboje Susirinkimo ir, jei smulkiai išanalizuosime, visos rinkikų kolegijos, valią“[148].

Mūsų laikais Šveicarijos sistema turi daug gerbėjų. Tegul ją gerbia, tačiau tenebando jos atitraukti nuo jos aplinkumos.

§ 3. Teismo galia.

I.

Teismo funkcijos vykdymas, Montesquieu supratimu, yra tautinio suvereniteto, skirtingo nuo įstatymų leidimo ir vykdomosios galios, reiškimasis, turįs sudaryti trečią galią, kitų dviejų nepriklausančią. Bet ši tezė yra labai ginčijama. Yra ir priešinga nuomonė, kuri dažnai skelbiama iš mūsų tautinės tribūnos ir pastaruoju laiku turinti daug šalininkų prancūzų teisininkų tarpe[149]. Pagal ją, teismo galia įeina į vykdomąją galią kaip paprasta šios pastarosios šaka. Pirmu žvilgsniu atrodo, kad ši nuomonė turi labai tvirtus pagrindus. Šios nuomonės šalininkai sako, kad pačiame įstatymo gyvenime yra įmanomi tik du momentai ir dvi skirtingos fazės: įstatymo sudarymas bei vykdymas: aktas, kuris jį sukūria ir aktas, kuris jį vykdo. Tad jie ir skiria išviso tik dvi galias: įstatymų leidimo ir vykdomąją. Ginčai ir prieštaravimai, kurie gali kilti įstatymą taikant, yra tiktai vykdymo incidentai; tuo būdu jie įeina į vykdomosios galios sritį, tiktai reikalinga, kad ši pastaroji pavestų juos išspręsti tam tikriems valdininkams. Ši idėja nėra visiškai nauja. Rousseau, kaip jau žinome, iš tikrųjų, pripažino tik dvi galias. Tą jisai yra savotiškai išdėstęs[150]. Tokios pat nuomonė buvo ir Mably. Ši tezė ne kartą buvo išreikšta įsidėmėtinuose mūsų pirmojo Steigiamojo Susirinkimo ginčuose. Tiksliausia tada ją, rodos, išreiškė Cazalès: „Kiekvienoje politinėje visuomenėje yra tik dvi galios,

---

[148] *Ibidem*, XXVI p.

[149] Griežčiausias iš jų Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7-to leid., I t., 35 ir 36 nr. ir Duguit, *De la séparation des pouvoirs*, 14 p. ir t.

[150] *Contrat social*, III kn., 7 sk. (tai yra tąsa anksčiau cituotos ištraukos I t., II d., 227 p., 26 past.): „Tų nepatogumų išvengiama, įsteigiant tarpinius teisėjus, kurie visiškai neliesdami valdymo srities, yra tiktai tam, kad *palaikytų pusiausvyrą tarp dviejų galių* ir saugotų jų tarpusavio teises“. Plg. I, II sk., 1 skyrel.

būtent viena, kuri leidžia įstatymus ir antra, kuri juos vykdo. Teismo galia, nors ir kažin kaip apie ją tūli publicistai bekalbėtų, yra tiktai paprasta funkcija, nes ji liečia tik gryną ir paprastą įstatymo pritaikymą. Įstatymo pritaikymas priklauso vykdomajai galiai“[151]. Kiek tolėliau, atsakydamas Barnav'ui, jis paneigė Montesquieu autoritetingumą šiuo klausimu: „Savo pirmesnėje kalboje aš pabrėžiau, kad kiekvienoj visuomenėj gali būti tiktai dvi politinės galios, būtent, vykdomoji ir įstatymų leidimo, ir, kad visokios rūšies politinės jėgos eina tiktai iš šių dviejų galių. Barnave yra citavęs Montesquieu. Gal būt, kiek nepaprasta, kad Barnave jį citavo, ir kad aš į jį nesikreipiu. Aš kreipiuosi į tiesą ir protą, kuriuodu abu man sako, kad nėra nei vieno protingo ir nuoširdaus žmogaus, kuris galėtų pripažinti daugiau kaip dvi galias. Aš klausiu paties Barnave: kas dar belieka suverenui daryti, kai jis yra padalinęs visas galias, kai jis yra nustatęs įstatymą ir priemones jam vykdyti? Ką veiktų trečioji galia? Montesquieu ilgą laiką garbingai ėjo teisėjo pareigas. Jis buvo savo profesijos dvasios suviliotas; Prancūzijos parlamentų mišrus pobūdis jį suklaidino, tuo tarpu kai iš jo tegalima buvo padaryti tik išvadą, kad parlamentai buvo sujungę dalį vykdomosios galios ir dalį įstatymų leidimo galios, o ne tai, kad jie vykdė trečiąją galią“[152]. Ta pat prasme kalbėjo ir Mirabeau[153], Mounier[154], Duport[155], Maury, Garat (čia pažymimi tik svarbiausieji), tačiau jie negalėjo paveikti susirinkimo, priėmusio priešingą nuomonę. Mūsų laikais buvo norima į šį būrį įtraukti

---

[151] 1790 m. gegužės mėn. 5 d. posėdis, *Archives parlementaires*, I serija, XV t., 392 p.

[152] 1790 m. gegužės mėn. 7 d. posėdis, *ibid.*, 416 p.

[153] *Archives parlementaires*, I ser., VIII t., 243 p.: „Tegul kilnieji trijų galių gynėjai mums pasistengs paaiškinti, kaip jie supranta šį garsų trijų galių posakį ir, kaip, pav., jie supranta, atskirą nuo vykdomosios, teismo galią“.

[154] *Ibidem*, 409 p.

[155] *Principes et plan sur l'Etablissement de l'ordre judiciaire (Arch. parl.*, I ser., XII t., 410 p.): „Prieš vykdant įstatymus, reikia žinoti, ar jie pritaikintini ar ne įvykusiam faktui. Ši funkcija, žinoma, negali būti atlikta nė vienos kitų dviejų galių; ji paprastai sudaro tą objektą, kuris *ne tiksliai* yra vadinamas teismo galia. Aš sakau *netiksliai*, nes, iš tikrųjų, teismo srity kitokios galios nėra, kaip vykdomoji galia, kuri, prieš vykdydama civilinius įstatymus, turi kreiptis į konstitucijos nurodytus žmones, kai įstatymų pritaikymas sukelia abejojimų“.

net patį Montesquieu, tačiau teatleidžia man mano brangus collega Duguit, tatai gali būti tiktai juokingas paradoksas[156].

Nepaisant minėtų motyvų ir autoritetų, man atrodo, kad teismo funkcijos vykdymas savaime ir racionališkai sudaro speciališką suvereniteto išreiškimą, atskirą galią.

Istorijos bėgy teismo pagalba visų buvo laikoma svarbiausiuoju visuomenės dalyku. Teismo galia, savo užuomazgos formoje yra senesnė, negu visos kitos. Ji pasirodė jau tada, kai kitų galių dar visai nebuvo. Jos ryškus arbitralinis pobūdis pasireiškė jau tada, kai pradėta taikinti pirmieji papročiai; tada, kai įstatymas dar nebuvo žinomas, kai ir giminių vadai taikos metu dar neturėjo jokios valdymo galios. Vystantis įvairioms valstybėms, teismo funkcija, bendrai imant, pavedama speciališkiems organams arba jon įvedama tam tikros formos dėl kurių ji, iš tikrųjų, tampa atskira nuo bendrojo *imperiumo* galia.

Racionalumo atžvilgiu, būtų netikslu sakyti, kad teisėtame valdyme protas atskiria tiktai du aktu ir dvi galias: įstatymų kūrimą — įstatymų leidimo galią, įstatymų vykdymą — vykdomąją galią. Netikslu sakyti, kad teisėjų įsikišimas, kylantiems dėl įstatymo pritaikymo ginčams spręsti, yra tiktai vykdymo incidentas. Jeigu ginčas, iš tikrųjų, kiltų tik tada, kai

---

[156] Garsiame VI sk., XI kn. *l'Esprit des lois,* Montesquieu yra parašęs: „Viena iš tikrų galių, apie kurias esame kalbėję, būtent galia teisti, tam tikra prasme, visiškai neegzistuoja. Tuo būdu telieka tik dvi". Duguit, *op. cit.,* 10 p., pabrėžia šį sakinį ir daro išvadą, kad Montesquieu yra pripažinęs „teismo galios subordinaciją vykdomajai galiai". Tačiau Montesquieu mintis buvo visai kitokia. Galią teisti jis laikė lyg ir visai neegzistuojančia vien dėl to, kad jis nenorėjo jos vėl suteikti nuolatiniams teisėjams, bet prisiekusiems sprendėjams. Štai ką jis yra pasakęs aukščiau, o šis sakinys, iš tikrųjų, yra tik pakartojimas pirmesnių minčių: „Galia teisti neprivalo būti suteikta nuolatiniam senatui, bet turi būti vykdoma asmenų, parinktų iš tautos (pastaboje, kaip Atėnuose) tam tikru metų laiku, įstatymų nustatyta tvarka, kurie sudarytų teismą, veikiantį tik tol, kol jo būtinai reikia. Tuo būdu galia teisti, taip baisi žmonėms, nesurišta nei su kokiu luomu, nei su profesija, *tampa, taip sakant, nematoma ir neegzistuojanti,* ir bijomasi ne teisėjų, bet teismo". Pal. Aucorc, *Rapport sur le concours ralatif à la séparation des pouvoirs, — Compts rendu de l'Académie des sciences morales et politiques,* CXII t., 213 p. ir t. Kitoje vietoje Montesquieu yra išsireiškęs aiškiau, būtent, kad teismo galios nepriklausomumas, jos atskirumas nuo kitų dviejų galių buvo svarbiausia jo teorijos vieta, *Esprit des lois,* XI kn., XI skyr.: „Įstatymų leidimo tobulumas — gerai suorganizuoti teismo galia. Ji yra netobuliausia tuo atveju, kai ji pavesta vykdyti tam, kuris jau vykdo vykdomąją galią".

vykdymas yra pradėtas, tai vis dėlto teisės santyky ginčo išsprendimas eina pirmiau, negu vykdymas. Tada kyla klausimas, ar turi būti įstatymas pritaikytas, ar ne, turi teisės, ar ne įsikišti vykdomoji galia, ir lengvai suprantama, kad šiai pastarajai negali būti pavedama ginčas išspręsti, nes dažnai ji pati galėtų būti juo suinteresuota. Be to, čia reikia nepamiršti ir tai, kad teismo galios įsikišimas nebūtinai numano ginčą. Pagal naujųjų laikų laisvės principus, jos įsikišimo dažnai ir būtinai šaukiamasi net tada, kai tam tikras asmuo nereiškia jokio protesto ir nė kiek neginčija įstatymo pritaikymo, kuris jį liečia. Tatai visada yra baudžiamoje teisėtumo srity: naujųjų laikų viešoji teisė neleidžia taikyti įstatymo nustatytos bausmės ligi bus padarytas teismo sprendimas, nei tada, kai nusikaltėlis užtinkamas nusikalstamą darbą bedarant, nei tada, kai jis prisipažįsta nusikaltimą padaręs, nors jis būtų visiškai įstatymo apibrėžtas ir draudžiamas pakeisti arba sumažinti. Budelio vaidmuo prasideda tik tada, kai teisėjas savo darbą yra pabaigęs. Tegul bent vieną momentą įsivaizduoja vykdomąją galią betarpiškai taikančią bausmes, vadinasi vykdančią, Montesquieu žodžiais betariant, „šią galią teisti, tokią baisią žmonėms“; iš to smarkaus pasipriešinimo, kuris kyltų žmogaus sieloje, aiškiai pajustų, kad teismo galios įsikišimas skiriant bausmę turi savaimingo akto reikšmės ir nėra vykdomosios galios elementas: priešingai, jis šią galią valdo ir duoda jai įsakymus. Tiesa, civilinės teisės srity teisėjas paprastai įsikiša tik tada, kai kyla ginčas, ypač tokiu atveju, kai liečiami piniginiai interesai, nuo kurių šalys gali atsisakyti; tačiau tatai nepakeičia šio įsikišimo pobūdžio.

Pagaliau, jei teorija, kuri teismo galią įterpia į vykdomąją, būtų teisinga, tai logiškai iš jos eitų išvada, kurios šiandien niekas atvirai ir visu platumu nepripažintų. Iš esmės, tada galima būtų sakyti, kad teisėjai yra tiktai vykdomosios galios delegatai ir kad jie teisia šios pastarosios vardu. Iš to, žinoma, eitų dar kita išvada, būtent, kad vykdomosios galios reiškėjas, prieš vykdydamas civilinius įstatymus, būtų priverstas, Duport žodžiais betariant[157], „tartis su konstitucijos nurodytais žmonėmis (teisėjais), kai tų įstatymų pritaikymas su-

[157] Aukščiau, I t., II d., 270 p., 155 past.

kelia abejojimo"; bet jis galėtų ir nepaisyti patarėjų nuomonės, pats teisti ir naikinti jų sprendimus. Tuo būdu mūsų naujoje teisėje būtų beveik visiškai atnaujinta, vykdomosios galios naudai, *rezervuotojo teisingumo* (justice retenue) teorija, egzistavusi Prancūzijos senojoj monarchijoj[158]. Tačiau rezervuotojo teisingumo teorija yra gryniausias monarchizmo principas, nesuderinimas su laisve. Be abejojimo, kai kurie juristai pripažįsta, kad ji iš dalies egzistuoja naujųjų laikų teisėje ir net nurodo įvairius jos pritaikymo atsitikimus mūsų laikais Prancūzijos viešojoje teisėje[159]. Bet šie paskutiniai jos pėdsakai mūsų laikais yra išnykę. Keletas vykdomosios galios kompetencijos elementų, kurie istorijos atžvilgiu iš dalies yra surišti su rezervuotoju teisingumu ir kurie dar tebeegzistuoja naujų laikų teisėje, įgijo savaimingos reikšmės ir kitokio pobūdžio, ką aš pasistengsiu toliau paaiškinti.

Taigi, Montesquieu teorija man atrodo visiškai teisinga. Visai sąmoningai ją priėmė ir pritaikė dvi pirmosios didžiųjų valstybių konstitucijos, būtent, Jungtinių Valstybių[160] ir 1791 m. Prancūzijos. Taip pat negalima išaiškinti šio Jungtinių Valstybių konstitucijos bruožo, prikergiant jį, kaip tatai buvo daroma, prie federacinės valstybės savumų[161]. Įrodymu to, kad amerikiečiai jau tada laikė, jog kiekvienoj gerai organizuotoj valstybėj teismo galia turi būti savaiminga ir atskirta nuo kitų dviejų galių, yra tai, kad šitas atskyrimas buvo tiksliai nustatytas atskirų štatų konstitucijų prieš įvedant jį į federa-

---

[158] Esmein, *Cours élementaire d'histoire du droit francais*, 8-jo leid., 430 p. ir t.

[159] Docrocq, *Cours du droit administratif*, 7-jo leid., I t., 33 nr.

[160] [Erlick, *Les idées de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs et la Constitution américaine (Rev. du droit public*, 1926, 130 p. ir t.)].

[161] Duguit, *op. cit.*, 15 p.: „Philadelphijos kongresas, be abejojimo, priėmė galių suskirstymą; jis sudarė teismo galią, pastatydamas ją visiškai nepriklausomon sferon greta kitų dviejų galių. Tam padaryti jis turėjo ypatingo pagrindo, kuris ėjo iš pačios Amerikos respublikos prigimties. Šiaurės Amerika buvo konfederacinė valstybė ir 1787 m. konstitucijos tikslas, kuris kartu yra esminis jos pobūdžio bruožas, buvo — suderinti federacijos suvereniteto teises su federacijon įstojančių štatų teisėmis... Todėl, turint galvoj galimus konfliktus tarp Sąjungos atskirų suverenitetų, ir pačios Sąjungos suvereniteto, reikėjo sudaryti atskirą ir visiškai nepriklausomą galią kuri jau pačiu savo egzistavimu nuolat galėtų kliudyti jiems kilti ir juos visados spręstų savo aukšta kompetencija ir suvereniniu nešališkumu. Šiam ypatingam Jungtinių Valstybių reikalavimui kaip tik ir turėjo atitikti nepriklausančios kitų galių kompetentingos teismo galios įsteigimas įstatymų konstitucingumui spręsti".

cijos konstituciją, ir kad dar ir šiandien jis tebėra jų politikos *credo*[162].

Bet čia reikia pakartoti jau aukščiau padarytas rezervas[163]. Jei galių suskirstymo principas yra didelė tiesa, tai vis dėlto ji nėra absoliutiška. Lygiai taip pat kaip ir pirmiau, kai buvo kalbama apie vykdomosios ir įstatymų leidimo galių santykius, teismo galios atskyrimas, palyginti su šiom dviem, negali būti absoliutiškas. Kaip vykdomoji galia yra kontroliuojama įstatymų leidimo galios, taip lygiai teismo galia turi būti prižiūrima ir kontroliuojama vykdomosios galios. Šis vaidmuo savaime pridera vykdomajai galiai tiek dėl to, kad ji yra nuolatinė, kaip ir teismo galia, tiek dėl to, kad, kaip mes toliau pamatysime, beveik visos konstitucijos paveda jai pasirinkti ir skirti teisėjus. Juo labiau ši taisyklė suderinama su tuo principu, kad vykdomoji galia, valstybės prokuratūros institucijos dėka, gali kelti bylas liečiančias viešąją tvarką ir ypač, baudžiamąsias bylas.

II.

Mūsų čia ką tik iššiūrėtasis klausimas, kai kurių publicistų supratimu, turi labai didelės reikšmės; teisininkų supratimu, jis yra grynai teorijos dalykas, paprastas mokslo klausimas[164]. Toks skirtingas šio klausimo įvertinimas gali kai ką nustebinti; tačiau tatai yra suprantama. Iš tikrųjų, jei šios dvi koncepcijos pakaitomis būtų pagrindu tam tikroms, arba jiedviems prieštaraujančioms, taisyklėms į teismo organizaciją įvesti, tai vis dėlto reikia pripažinti, kad, bendrai imant, laikantis vieno ar kito pagrindo, galima padaryti vienokius teisinius sprendimus; šie sprendimai būtų suderinti su abiem, viena antrai priešingoms, tezėm. Tačiau iš to neišeina, kad praktiškų išvadų atžvilgiu, principo klausimas nebūtų svarbus. Ne tiktai kai

---

[162] Freeman Snow, *Cabinet government on the United States*, 2 p. Pranešimas apie 1881 m. pateiktą įstatymo projektą, kuriuo norima suteikti ministeriams teisę dalyvauti Kongrese: „Jūsų komitetas niekad neužmiršta taisyklės, kad konstituciniame režime galios suskirstytos į įstatymų leidimo, vykdomąją ir teismo ir kad jos turi sudaryti atskiras vadybas. Šios vadybos turi būti apibrėžtos ir saugojamos, ir išsireiškimas, jog jos turi būti nepriklausančios viena kitos, yra ganėtinai tikslus".

[163] Aukščiau, I t., II d., 231 p.

[164] Garsonnet, *Traité de procédure*, 2 leid., I t., 4 §, 14 p.

kuriais atvejais galima ginčytis dėl tokio suderinimo tikrumo, bet taip pat svarbu būtų konstatuoti, ar tokia pripažintoji taisyklė yra ištikrųjų priimto principo nuosekli išvada, o gal ji yra tiktai įvestas susilpninimas arba pakenčiamas nuo šio principo nukripimas, — prisiartinimas prie priešingo principo. Pirmuoju atveju ji, be abejo, būtų tvirtesne, negu antruoju.

Tezė, kuri teismo galią laiko tikrai skirtinga ir atskira galia, be abejojimo, yra buvusi pagrindu dviem institucijoms įsteigti: teisėjų rinkimo ir teismo narių nepašalinamumo. Kai dėl pirmojo, tai ši tezė buvo didelis ir principinis argumentas iškeltas Steigiamajame Susirinkime per įsidėmėtinas diskusijas 1790 m. gegužės mėn. Buvo samprotaujama taip: visos galios, būdamos betarpiškomis tautinio suvereniteto reiškėjomis, turi būti tiesiog pačios tautos pavedamos vykdyti; o teismo galia yra viena iš aukščiau pažymėtų. Vadinasi tie, kurie ją vykdo, t. y., teisėjai, turi būti pačios teisinės tautos renkami[165]. Tačiau ši pažiūra, kurią aš jau pirmiau esu mėginęs paneigti, yra klaidinga[166]. Nėra jokios principinės kliūties tam, kad vienos galios reiškėjas būtų renkamas kitos galios reiškėjo, nors pastarasis savo galią būtų gavęs ir netiesiog per tautos balsavimą. Galių suskirstymo principas reikalauja tiktai to, kad skirtingos galios nepriklausytų viena kitos. Teisėjų rinkimas visai nėra tos tezės būtina išvada, kuri teismo galią laiko trečiąja galia, nors tarp šių dviejų tezių yra visai įgimta harmonija. Tai aiškėja iš to, kad Amerikos Jungtinių Valstybių konstitucija neabejotinai sudaryta pagal šį principą, vis dėlto federacijos teisėjus skirti paveda prezidentui, tokiomis pat sąlygomis kaip ir kitus aukštuosius Sąjungos valdininkus. Tas aiškėja dar ir iš to, kad teisėjai galima rinkti ir ten, kur teismo galia laikoma ir skelbiama vykdomosios galios sudėtine dalimi. 1790 m. diskusijų metu tą tezę siūlė daugelis tų, kurie pripažino tik dvi galias. Bet ar nebuvo Steigiamasis Susirinkimas nustatęs rinkti ir administracijos valdininkų, kurie, iš tikrųjų, priderėjo vykdomosios galios sričiai?[167]. Norėdami pažymėti tik vieną istoriškąjį pavyzdį, paklausime, ar nebuvo nuolat skiriami teismo patarėjai rinkimo

[165] Duguit, *La séparation des pouvoirs*, 71 p.
[166] Aukščiau, I t., II d., 17 p., 16 past.

keliu, tiek senajam režime, tiek ir po Revoliucijos, esant įvairioms konstitucijoms, kurių daugelis teismo galią laikė vykdomosios galios šaka? Tokiu būdu teisėjų rinkimas arba jų skirimas, atliekamas vykdomosios galios, turi būti įvertintas iš esmės ir nustatomas tik pagal tuos privalumus, kurie bus rasti vienoje ar kitoje šių kombinacijų.

Dėl teisėjų nepašalinamumo, reikia pasakyti, kad nepripažinimas teisės jų pašalinti tiek vykdomajai, tiek įstatymų leidimo galiai, yra būtina teisinė galių suskirstymo išvada, jeigu teismo galia pripažįstama trečiąja galia. Tatai yra pagrindinė jos nepriklausomumo sąlyga. Bet priešingosios tezės šalininkai taip pat pripažįsta teisėjų nepašalinamumą. Jų tezės naudai lyg kalba tai, kad istorijos atžvilgiu teisėjų nepašalinamumas yra senesnis už pačią galių suskirstymo teoriją. Teisėjų nepašalinamumas Prancūzijoje buvo nustatytas XVI amž. bėgy, kaip teisėjų vietų pardavinėjimo padarinys[168]. Anglijoj jis buvo įvestas *Act of settlement,* praktiškos naudos sumetimais, nejungiant jo su galių suskirstymo principu[169]. Žmonių teisinės sąmonės jis pateisinamas aiškia, bet kartu ir tvirta idėja — teisiamųjų interesu. Teisėjo nepriklausomumas yra pačių bylininkų apsauga. Tačiau, reikia pripažinti, kad tiems, kurie teismo galią laiko vykdomosios galios dalimi, teisėjų nepašalinamumas sudaraš tam tikrą nenuoseklumą: ar neturėtų būti teisėjai atstatomi ta pat tvarka, kaip ir kiti valdininkai? Tatai matyti iš šiek tiek supainiotų motyvų, kuriais šie teoretikai teisina teisėjų nepašalinamumą[170]. Senojo režimo laikais, Liudviko XIV patarėjai neabejodami sakydavo, kad jis prieštarauja principams[171].

---

[167] Barnave, 1790 m. gegužės mėn. 5 d. posėdis: „Veltui būtų tvirtinti, kad teismo galia yra vykdomosios galios dalis. Sprendžiant iš to, ką aš esu pasakęs, matyt, kad tiek vykdomoji, tiek teismo galia eina iš tautos".

[168] Esmein, *Cours élementaire d'histoire du droit français,* 8-sis leid., 409 p.

[169] 3 str.: „That... Judge's commissions be made *quamdiu se bene gesserint,* and their salaries ascertained and established; but upon the adress of both Houses of Parliament it may lawful to remove them".

[170] [Duguit, *op. cit.,* 73 p. Teisėjų nepašalinamumo klausimas yra vienas iš aktualiausių Amerikos politikos klausimų. Žiūr. Judson, *Judicial Recall, Yale Law Journal,* 1912 m. birželio mėn.; Owen, *The recall of judes, ibid.:* Maxey, *The recall of judges, — Forum* ir aukščiau cituotieji straipsniai dėl tautinio suvereniteto padarinių].

[171] Karaliui pateikti memuarai, liečią teismų reformą (Nacionali-

Tezė, kuri teismo galią laiko vykdomosios galios dalimi, iš savo pusės taip pat žada daug svarbių padarinių. Bet aš manau, kad dauguma jų neišlaiko nuodugnaus nagrinėjimo kritikos. Be tų padarinių, kurie reiškiasi skiriant teisėjus vykdomajai galiai, štai svarbiausieji:

1° Pradedant nuo Revoliucijos laikų prancūzų viešosios teisės esminių principų tarpe yra vykdomosios ir teismo galių atskyrimas, apie ką kalbėsime toliau. Dėl tų priežasčių, kurios bus nurodytos toliau, teismo funkcijos vykdymas visiškai neteko vieningumo. Teisė nagrinėti administracijos ginčus, tai yra bylas, kurios kyla iš administracijos aktų ir administracijos funkcijų vykdymo iš teismo įstaigų yra atimta ir pavesta administracijos teismams, kurių nariai, bendrai imant, nėra nepašalinami. Ir tatai esą visai suprantama, jei vykdomoji galia apima teismo galią; vykdomoji galia galėjo paskirstyti atskiriems agentams, kurie, bendrai imant, nuo jos pareina įvairias bylas spręsti: vienas pavesti spręsti administracijos įstaigoms, kitas — teismo, o taip pat palikti jas sau *rezervuotojo teisingumo* keliu išspręsti, arba, mažų mažiausia, įstatymas būtų galėjęs sudaryti teismus pagal šį principą. Priešingai, šis suskirstymas atrodo neįmanomas, jei teismo galia yra atskira galia, kuri kiekvieną kartą turi įsikišti, kai kyla ginčas dėl įstatymo pritaikymo, kai reikia išspręsti byla teisės arba fakto atžvilgiu. Bet vienas faktas šį samprotavimą žymiai silpnina: tai 1790 m. ir IV m. įstatymai, kurie aiškiai nustato administracijos bei teismo galių suskirstymą ir pažymi to suskirstymo ribas. O 1791 m. ir III m. konstitucijos, kur pritaikyti šie įstatymai, teismo galią aiškiai yra laikiusios trečiąja galia. Vadinasi, jų autoriai šias dvi idėjas laiko suderinamomis. Galima manyti, kaip toliau pamatysime, kad administracijos ir teismų galių atskyrimas sudaro paties Montesquieu koncepcijos dalį.

---

nis knygynas, *Mélange Clérambault*, 613 Nr.), *Memoire de d'Estampes*, 107 p.: „Reikės pakeisti Liudviko XII (XI?) įsakymas, patvirtintas dabar valdančio karaliaus paskutiniais sunkiausiais laikais, nustatąs, kad teisėjų vietas galima pakeisti tik jiems mirus, atsistatydinus arba padarius tarnybinį nusikaltimą. Bet, turint galvoje, kad teisėjus skiria karalius ir kad jų vietos jau nebeparduodamos, būtų visai teisinga, jei jis pats savo nuožiūra, juos ir iš tarnybos atleidinėtų". Plg. *Memoire de Pussort*, 428—431 p.

2. Tarp taip suskirstytų administracijos ir teismo galių gali kilti kompetencijos konfliktai. Pagal tą sistemą, kuri ilgą laiką buvo vartojama Prancūzijoje, šie konfliktai išspręsti būdavo pavedama vykdomajai galiai, veikusiai Valstybės Tarybos vardu, tačiau *rezervuotojo teisingumo* tvarka. Sakoma, kad tai visai gerai suderinama su ta teorija, kuri teismo galią pareina: jei kyla konfliktas dėl jų tarpusavio kompetencijos, yra dviejų rūšių įstaigos ir valdininkai, kurie vienodai nuo jos pareina: jei kyla konfliktas dėl jų tarpusavio kompetencijos, tai savaime jai priklauso jis išspręsti. Priešingai, tatai atrodo nepriimtina, jei teismo galia yra skirtinga ir nepriklausanti vykdomosios galios[172]. Bet pažymėtina tai, kad jei šių konfliktų išsprendimo tvarka, kurią aš pažymėjau, nebuvo nustatyta, kaip kai kas mano, 1790 m. spalių mėn. 7 d. dekretu[173], tai ji, be abejojimo, buvo nustatyta III m. fruktidoro 21 d. įstatymu[174]. O šis įstatymas buvo išleistas pagal III m. fruktidoro 5 dienos konstituciją, kuri neabejotinai teismo galią laikė trečiąja galia. Tačiau reikia pripažinti, kad ši sistema, kaip kiekvienas rezervuotojo teisingumo taikymas, prieštarauja galių suskirstymo principui. Todėl ji ir buvo atmesta 1848 m. konstitucijos, kuri nustatė (89 str.), kad: „kompetencijos konfliktai, tarp administracijos ir teismo galių, bus spren-

---

[172] Duguit, *La séparation des pouvoirs*, 43 p., net mano, kad jei priimtume trijų galių teoriją, stačiai būtų neįmanoma nustatyti administracijos ir teismo galių atskyrimas: „Šioj sistemoj net negalima įsivaizduoti teismo galios, kuri galėtų nustatyti atskyrimo taisyklę. Jei ši jurisdikcija pareis nuo teismo organizacijos, tai ji negalės veikti administracijos galios; jei ji pareis nuo administracijos galios, tai negalės veikti teismo galios. Logiškai imant, pati įstatymo leidimo galia negali spręsti konfliktų, kilusių tarp administracijos ir teismo: iš tiesų, teismas yra autonomiška galia ir neprivalo klausyti įstatymų leidimo galios įsakymų". Bet tatai yra perdėta: čia jau būtų ne išmintingas, bet absoliutiškas ir nepermaldaujamas galių suskirstymas. Kaip bebūtų teismo galia atskirta ir nepriklausoma, vis delto ji turi klausyti įstatymų leidimo galios įsakymų, jei jie yra įstatymo formoje, ypačiai ten, kur teismai nekompetentingi įstatymų konstitucingumui vertinti. Vis dėlto šiame galvojime yra dalis tiesos. Jei jau yra pripažintas teismo galios nepriklausomumas, tai savaime suprantama, kad kilusieji kompetencijos ginčai tarp vykdomosios ir teismo galios turi būti sprendžiami viešojo arbitražo keliu; pagaliau prie tos idėjos jau yra prieita.

[173] Duguit, *op. cit.*, 113 p. ir t.

[174] 27 str.: „Kilus kompetencijos konfliktui tarp teismo ir vykdomosios galios, jis bus pavestas spręsti ministeriui, patvirtintam vykdomosios direktorijos, kuri, prireikus, apie tai referuos įstatymų leidimo kolegijai".

džiami specialaus teismo, sudaryto iš kasacijos teismo narių ir valstybės patarėjų, skiriamų trims metams iš abiejų įstaigų po lygiai". Šitas Konfliktų Tribunolas, kurio įsteigimas sudarė teisinį klausimo išsprendimą, būdamas pačios konstitucijos sukurtas buvo suorganizuotas 1849 m. kovo mėn. 9 d. ir 1850 m. vasario mėn. 4 d. įstatymais; jis viešpatavo kartu teismo ir vykdomajai galiai. Tačiau 1852 m. jis buvo panaikintas ir sugrįžta prie senosios sistemos[175]. Ši institucija buvo atstatyta 1872 m. gegužės mėn. 24 d. įstatymu (25 str.) ir nuo to laiko veikia. Suvereninio susirinkimo, vykdžiusios steigiamąją galią, 1872 m. priimtas įstatymas yra kiek pertvarkęs 1842 m. organizaciją, pridėjęs prie teisingumo ministerio (pirmininko), trijų narių, renkamų kasacijos teismo, ir trijų bendrųjų patarėjų, renkamų Valstybės Tarybos „du narius ir du pavaduotojus, renkamus kitų teisėjų daugumos". Nieko nėra geriau suderinama su galių suskirstymo principu. Tuo būdu konfliktai, kylą tarp dviejų nepriklausomų galių (administracijos galios, įeinančios į vykdomąją galią ir teismo galios) yra sprendžiami tos vadybos, kuri turi savaimingą galią, arbitralinį pobūdį savo sudėties atžvilgiu ir yra suverenine savo sprendimų atžvilgiu[176]. Vykdomajai galiai čia beliko tik viena prerogatyva, kuria tarp kita ko, ji visai nesinaudoja[177],

---

[175] 1852 m. sausio mėn. 14 d. konstitucija, 50 str.; 1852 m. sausio mėn. 25 d. ir vasario mėn. 18 d. organinio dekreto apie Valstybės Tarybą 1 str., 3 nr.

[176] Duguit, vis dėlto, norėjo surišti Konfliktų Tribunolą su jo ginamais principais, *op. cit.*, 112 p.: „Dabartinėj sistemoj, kaip ji yra palengva susidariusi, vyriausybė, tas bendras aukščiausias vykdomosios ir teismo galios vadovas, laiduoja jų suskirstymą ir sprendžia kompetencijos konfliktus arba pati, arba paveda tam *tikram teismui, Konfliktų Tribunolui, kuriam ji deleguoja savo galias*". Bet tatai yra delegacijos idėjos piktam naudojamas. Čia teisėjams įgaliojimus suteikia visiškai ne vykdomoji galia. 1848 m. Konfliktų Tribunolo egzistavimas ir jo galia kilo iš konstitucijos: dabar jam juos suteikia įstatymai.

[177] [Teisingumo ministeris savo prerogatyvas pavartoja tik tais atvejais, kai Konfliktų Tribunolas negali spręsti dėl balsų pasiskirstymo. Tatai yra atsitikę keturiose bylose: 1° 1873 m. vasario m. 8 d., Lebon veikalo pirmojo priedo 61 p., *Blanco* byla, Dufaure, teisingumo ministeris; 2° 1880 m. sausio mėn. 18 d. — Lebon, 104 p. *Frères des Ecoles chrétiennes*, ministeris Cazot, 3° 1908 m. vasario mėn. 29 d. *Abbé Brunet* byla, 1908 m. vasario mėn. 22 d. *Feurty* byla, ministeris Briand'as. Prieš paskutinio atsitikimo proga, Grousseau 1908 m. vasario mėn. 28 d. pateikė Atstovų Rūmams rezoliucijos projektą, kviečianti vyriausybę pateikti įstatymo projektą, kuris atimtų iš teisingumo ministerio teisę pirmininkauti. *Journ Offic*, Atstovų Rūmai, debatai, 469 p. ir t.].

būtent: teisė teisingumo ministeriui šiame teisme dalyvauti ir pirmininkauti.

3° Valstybės galvai pavestoji malonės teisė dažnai buvo laikoma pagrindiniu vieningumo padariniu, tarp vykdomosios ir teismo galių[178]. Manoma, kad vykdomosios galios reiškėjas šiuo aktu, panaikindamas arba pakeisdamas teismo galios paskirtą bausmę, taip sakant, ištaiso jo valdžioje esančių įstaigų, arba jo įgaliotinių, padarytą sprendimą. Iš to daroma kita išvada, būtent, kad malonės teisė nebūtų suderinama su ta idėja, kuri teismo galią laiko visiškai atskira ir nepriklausančia vykdomosios galios[179]. Bet, jeigu Steigiamasis Susirinkimas, skelbęs, kad teismo galia nepriklauso vykdomosios galios iš tikrųjų buvo panaikinęs malonės teisę, neįrašydamas jos į 1791 m. konstituciją, tai Jungtinių Valstybių konstitucijos autoriai, kurie dar aiškiau tvirtino šią pažiūrą apie teismo galią, malonės teisę yra pavedę Jungtinių Valstybių Prezidentui, kaip atskirų štatų konstitucijos ją paveda gubernatoriams. Be to, malonės teisė visai nėra paprastas ir betarpiškas įsikišimas į teismo galią: geriausias to įrodymas yra tai, kad ji visiškai palieka galioj baudžiamąjį sprendimą. Antrame šios knygos tome, aš nurodysiu, kad tam tikra prasme, tai yra kišimasis į įstatymų leidimo galią, arba greičiausia, malonės teisė, iš pradžių buvo atskiras įstatymų leidimo galios vartojimas, paremtas šiandien jau užmirštais principais, ir, išlikęs naujaisiais laikais dėl jo speciališko naudingumo, įgijęs savaimingos institucijos reikšmės, prisišliedamas prie vykdomosios galios, kuri tik viena gali jį tinkamai panaudoti. Be abejojimo, senoje vie-

---

[178] Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7-sis leid., I t., 35 nr.; Duguit, *op. cit.*, 99 p.: „Malonės teisė visai lengva suprasti, pripažįstant, (aš manau, kad tai tiesa), kad teismo galia yra vykdomosios galios dalis. Išskyrus garantijas nustatytas dėl privatinių asmenų interesų, teismo galia yra subordinuota vykdomajai galiai, ir vykdomosios galios reiškėjas, karalius, imperatorius, respublikos prezidentas ar konsulas, logiškai imant, savaime turi teisės, kai to reikalauja bendrasis interesas arba aukščiausio teisingumo sumetimai, pakeisti arba aprėžti sprendimo vykdymą". [Žiūr. J. Barthélemy studiją, *Revue du droit public*, 1909 m. 537 p.; Jèze, *ibid.*, 675 p.; Duguit, *Droit constitutionnel*, I t., 493 p.].

[179] Duguit, *op. cit.*, 99 p.: „Bet jeigu teismas yra autonominė galia, visiškai nepriklausanti kitų dviejų galių, visiškai atskira nuo vykdomosios, tai malonės teisė daugiau neįmanoma; logiškai, ji negali būti pavesta valstybės galvai, arba, mažiausia, ji gali būti tiktai kaip išimtina prerogatyva, neturinti vietos racionalinėj organizacijoj".

šoje mūsų teisėje, ši teisė priderėjo rezervuotojo teisingumo sričiai; bet tatai parėjo nuo to, kad šios teisės reiškėjas, karalius, kartu buvo ir įstatymų leidimo galios reiškėjas.

4° Dėl nuteistųjų rehabilitacijos, reikia pasakyti, kad ligi paskutiniųjų laikų vartojami tie patys argumentai, kuriuos aš kritikavau malonės teisės atžvilgiu[180]. Revoliucijos įstatymo nustatytoji nuteistųjų rehabilitacija, kaip tikroji teisė tų, kurie yra jos verti, tačiau su varžančia ir teatraline procedūra, 1808 m. kodekse virto teisinga malone, teikiama vykdomosios galios, paliekant teismo galiai tik padaryti ankieta ir reikšti savo nuomonę. Tad vykdomosios galios teikiamuose rehabilitacijos aktuose buvo matoma analogiška malonės teisei prerogatyva. Tačiau išleidus 1885 m. rugpiūčio mėn. 14 d. įstatymą toks rehabilitacijos įvertinimas yra nebeįmanomas. Iš tikrųjų, šis įstatymas rehabilitaciją pavertė grynu teismo aktu. Ji tapo tvirta nuteistųjų, atitinkančių reikiamas sąlygas, teise, skelbiama apeliacijos teismo sprendimu (Cod. Inst. crim., naujasis 628 str.). Antra vertus, naujai įvestoji rehabilitacija panaikina patį nusmerkimą (634 str.). Ši nauja, praktiškos naudos ir žmoniškumo sumetimais padiktuota, reglamentacija, taip pat visai sutinka su teoretiškuoju vykdomosios ir teismo galių atskyrimu[181]. 1899 m. rugpiūčio mėn. 5 d. įstatymas yra pabrėžęs šitą rehabilitacijos koncepciją, suteikdamas, ipse jure, tam tikram laikui praėjus *rehabilitaciją* tiems nubaustiesiems, kurie nėra nauju teismo sprendimu nusmerkti. Tuo būdu teismo galiai priklauso tik paprastas vaidmuo, t. y., išspręsti tie neaiškumai, kurie gali kilti dėl įstatymo pritaikymo ir jo interpretavimo[182].

---

[180] Docrocq, *Cours du droit administratif*, 7-sis leid., I t., 35 nr., 36 p.

[181] Gamol pranešimas Atstovų Rūmuose: „Yra du būdai reabilitacijai suprasti. Vieni ją laiko valstybės galvos malone, privalančią tam tikrų formalumų; kiti—teise, kuria nuteistasis gali pasinaudoti, kai jis atitinka įstatymo statomus reikalavimus. Pirmuoju atveju, vykdomoji galia yra suvereni. Tai malonė, kurios prašoma iš jos; ji ją suteikia arba nesuteikia savo nuožiūra. *Antruoju atveju, kreipiamasi tik į teismo galią;* ji atsako savo aktu, teismo sprendimu, sudarančiu aukščiausią garantiją; darant sprendimą nesivadovaujama malone, bet įstatymu".

[182] 10 str.: „Kilus ginčui dėl rehabilitacijos, prašytojas turi kreiptis į savo gyvenamos vietos teismą, 14 str. nustatyta forma ir tvarka. Padarytąjį sprendimą galima skųsti apeliacijos ir kasacijos tvarka".

Po visa to, kas čia buvo pasakyta, netenka labai nustebti tuo, kad sekusios viena po kitos Prancūzijos konstitucijos priimdavo čia trijų, čia dviejų galių teoriją, nors, tais įvairiais klausimais, kurių apžvalgą mes esame padarę, nagrinėdami dviejų sistemų padarinius, mūsų įstatymų normos nelabai žymiai buvo kaitaliojamos šių konstitucijų svyravimo metu. 1791 m. ir III m. konstitucijos, ištikimos Montesquieu teorijai, *teismo galios* klausimui[183] yra paskyrusios ištisą atskirą skyrių, laikydamos ją atskira galia nuo kitų dviejų galių ir prie šios koncepcijos tiedvi konstitucijos, matyt, prikergdavo teisėjų rinkimą. 1848 m. konstitucija, aiškiai skelbusi galių suskirstymo principą[184], taip pat paskyrė *teismo galios* klausimui visą skyrių (VII sk., 84—100 str.) ir ją laikė atskira galia; tačiau teisę teisėjus skirti ji suteikė respublikos prezidentui (85 str.). Pirmosios Imperijos Papildomajame konstitucijos akte V sk. irgi pažymėta: *„Apie teismo galią"*, tačiau 51 str., kuriuo ji prasideda, sakoma: „Imperatorius skiria visus teisėjus".

Kitos Prancūzijos konstitucijos greičiau laikėsi tos koncepcijos, kuri teismą galią laikė priklausomą vykdomosios galios. VIII m. konstitucijos V skyr. stačiai pažymėtas: *„Apie tribunolus"*, ir šita antraštė atrodo reikšminga, sugretinus ją su pirmesnėmis konstitucijomis[185]. 1814 m. korta savo 57—68 str. padėjo skiltį: *„Apie teismą"* (de l'ordre judiciaire). Tačiau ji negalėjo pasitenkyti šia neaiškia formula. Nustačius (13 str.), kad „tik vienam karaliui priklauso vykdomoji galia", ji priduria (57 str.): „Teisingumas eina iš karaliaus. Jis vykdomas karaliaus vardu, pastarojo skiriamų ir steigiamų teisėjų". Šitie nuostatai be pakeitimų buvo įrašyti į ištaisytą 1830 m. kortą. 1852 m. sausio mėn. 14 d. konstitucijoj (7 str.) ir 1870 m. gegužės mėn. 21 d. konstitucijoje (15 str.) tiktai pasakyta, kad teismo funkcija vykdoma valstybės galvos vardu

---

[183] 1791 konstitucija, III tit., V sk.; III m. konstitucija VIII tit., 202—273 str.

[184] 19 str.: „Galių suskirstymas yra pirmoji laisvo valdymo sąlyga".

[185] 1793 m. konstitucija savo 85 str. ir kt. turėjo taip pat panašias antraštes: *Apie civilinį teisingumą, apie baudžiamąjį teisingumą, apie kasacijos tribunolą.*

(prezidento, vėliau imperatoriaus); antroje priduriama: „teisėjų nepašalinamumas paliekamas“

Pagaliau mūsų 1875 m. konstituciniai įstatymai visai nieko nesako nei apie teismų organizaciją, nei apie teismo funkcijos vykdymą, išskyrus tuos straipsnius, kurie liečia Aukštąjį Teismą (Aute-Cours de justice). Dėl to, kad vienas šių įstatymų, būtent 1875 m. vasario m. 25 d. *liečia viešųjų galių organizaciją,* sunku tvirtinti, jog teismo galia, kurios ten visai nebuvo pažymėta, yra atskira *galia,* konstitucine prasme. Tačiau nepaisant įstatymo, priešingai juridinėms teorijoms, pagrindinė idėja, Montesquieu išplėsta apie savaimingą reikšmę ir būtiną teismo galios nepriklausomumą, pas mus dominuoja tiek politiniuose susirinkimuose, tiek publicistų (ne teisininkų) tarpe. Mes galėtume konstatuoti, kad laikui bėgant, kai kuriais atžvilgiais ji atatinkamai pakeitė įstatymus.

III.

Aukščiau aš esu pasakęs, kad teismo organizacijos klausimai gali ir, kai kada net turi, būti nagrinėjami iš esmės, neatsižiūrint į tai, ar reprezentaciniame valdyme yra dvi ar trys galios: padarytieji šiuo klausimu sprendimai gali būti priimti arba atmesti tik atsižvelgiant tikrosios jų vertės ir tikrojo naudingumo. Kai kurios teismo organizacijos taisyklės turi labai didelės politinės reikšmės ir privalo būti iššiūrėtos sąryšy su visa valstybės santvarka; jos liečia ne tiktai gerą teismo funkcijos vykdymą, bet ir visą konstituciją. Tokių taisyklių tarpe visų pirma yra teisėjų skyrimo būdas ir jų nepašalinamumas.

Nuo Revoliucijos laikų yra vartojamos dvi teisėjų pasirinkimo sistemos: rinkimo ir skyrimo, atliekamo vykdomosios galios.

Rinkimas čia gali būti atliekamas įvairiais būdais. Be tiesioginių arba kelių laipsnių rinkimų, atliekamų piliečių, turinčių politines rinkimo teises, buvo siūlyta teisėjų rinkimus pavesti tam tikroms kolegijoms, sudarytoms tik iš advokatų, bylų rengėjų (avoué), teismo vadybos valdininkų ir piliečių, kurie nors ir nesiverčia jokia profesija teismo srity, bet turi

teisių licencijato diplomus. Buvo taip pat siūlyta bent aukštų ierarchijos atžvilgiu teisėjų rinkimą pavesti įstatymų leidimo kolegijai. Galima būtų dar galvoti ir apie teisėjų skyrimą kooptavimo tvarka, pavedant teismo kolegijoms pačioms rinkti teisėjus, susidariusioms vakansijoms užimti, kaip buvo renkami Paryžiaus parlamento nariai XV šimtm. pradžioje[186]. Tačiau tiktai piliečių, turinčių politines rinkikų teises, atliekamieji rinkimai sudaro aiškią ir logišką sistemą: tatai yra tikrai demokratiška institucija; visi kiti pasiūlytieji būdai yra tik vingiai.

Teisėjų rinkimas, kokios formos jis bebūtų, turi tam tikrų teigiamų pusių, bet drauge jame glūdi nė kiek nemažesnių trūkumų ir pavojaus[187]. Rinkimų teigiama pusė ta, kad ji patikrina teisėjams visišką nepriklausomumą vykdomosios galios atžvilgiu. Svarbiausi trūkumai yra du: 1° Jei rinktasis teisėjas visiškai nepareina nuo vykdomosios galios, tai, antra vertus, jis daug pareina nuo rinkikų, kurių jam teks prašyti, kad jį išrinktų iš naujo, kada jo įgaliojimo terminas bus pasibaigęs: teisėjas turi būti tiek tvirtos valios, kad eidamas savo pareigas, galėtų atsispirti savo rinkikų nuomonei ir net jų prietarų įtakai. Iš tiesų, renkamieji teisėjai gali būti renkami tik ribotam laikui; tatai neišvengiama ne tiktai dėl to, kad yra tokia taisyklė, kurią tautinio suvereniteto principas daro privaloma visiems rinkimams, bet ypač dėl to, kad ligi gyvos galvos renkamų teisėjų galia būtų labai didelė ir grėstų pavojumi visoms kitoms galioms. Antra vertus, baigiantiems savo tarnybos terminą teisėjams reikia pripažinti perinkimo teisę: visuomenės interesas reikalauja, kad būtų palikti senose vietose tie asmens, kurie yra pasirodę geriausiais teisėjais; be to, nesant perinkimo teisės, būtų sunku rasti tinkamų žmonių, kurie sutiktų įeiti į teisėjų korporaciją vos keleriems metams. 2° Dėl tos pačios priežasties, dar daugiau, negu dėl savaime suprantamo netinkamumo, rinkikų kolegija beveik niekad negalėtų gerų teisėjų išrinkti. Be abejojimo, įstatymas gali nustatyti atsargumo priemones, leisdams rinkti teisėjais

---

[186] Esmein, *Cours élémentaire du droit français,* 8-sis leid., 402 p.

[187] Žiūr. garsius debatus, įvykusius Atstovų Rūmuose 1882 m. birželio mėn. ir 1883 m. sausio mėn., kai paskutinį kartą Prancūzijoje buvo pasiūlyta, ir Atstovų Rūmų jau beveik buvo priimta, teisėjų rinkimas. [Žiūr. taip pat Ajam pranešimą Atstovų Rūmuose dėl 1911 m. teisingumo biudžeto].

tik tuos asmenis, kurie įrodys, jog yra šiam darbui pasiruošę. Įstatymas gali reikalauti, kad renkamieji pateiktų diplomus, kad pakankamai žino teisės mokslą, o taip pat reikalauti tam tikro laiko praktikos advokato arba teismo valdininko pareigas einant, nors demokratiškasis principas, iš kurio ši sistema kyla, dažnai gali būti pakankamai stiprus šiems aprėžimams ir užtvaroms pašalinti. Bet faktinai gabiausi teisininkai, kurie, būdami advokatais arba didelio prityrimo dėka, įgyja populiarumo ir turto, o taip pat ir tie, kurie dar to nėra įgiję, bet tvirtai tikisi tatai įgyti, nieku būdu nemes šios nepriklausomos ir pelningos karjeros, nuo kurios keliems metams atsisakydami, gali netekti susidariusios buities, dėl trumpalaikės teisėjo vietos, be jokių perinkimo garantijų[188]. Aš čia visai neturiu galvoj dažnai daromo priekaišto, kad teisėjų rinkimas reikštų įvedimą politikos į teisingumo funkcijos vykdymą. Iš tikrųjų, šie priekaištai negali turėti reikšmės už to klausimo ribų, kurį aš čia pažymėjau dėl teisėjų perrinkimo: atatinka principus tai, kad dauguma, — tautinio suvereniteto organas, rinktų, tiesioginiu arba netiesioginiu būdu atstovus teismo galiai tautos vardu vykdyti, kaip ji renka tuos, kurie vykdo kitas galias.

Mano nurodytieji rinkimų sistemos trukumai, taikant ją teisėjų rinkimui, kyla dėl tos pačios aplinkybės. Teisėjo funkcijos būtinai numano profesines kvalifikacijas ir gabumą; jis

---

[188] Vieninteli būdą geriems rinkimų padariniams pasiekti, gal būt, suteiktų ta aplinkybė, jei tie teisininkai, kurie karjerą jau yra padarę, lengvai atsisakytų savo aktingos profesijos, jau pakankamai pelno jiems davusios, ir sutiktų būti teisėjais net keleriems metams; bet ar nugalėtų šie asmens sėkmingai rinkimų kovą su jaunesniais ir mažiau sąžiningais savo veiksmuose žmonėmis? Štai ką rašo Kent veikale *Commentaries on the American law,* cituota Story *(Commentarie on the Constitution of the United States,* 1600 nr., 4-sis leid., II t., 401 p. 2 pastaba): „Pranašumai, kuriuos teikia valdininkų skyrimas prezidento arba senato, jau buvo nurodyti. Šis skyrimo būdas ypačiai patogus ir tinka teismo vadybai. Teisingas bei griežtas tardymas ir visokių apgavysčių bei smurto nubaudimas ir galios pavartojimas, kad priverstų kiekvieną žmogų laiku atlikti savo pareigas — yra rimtos ir nelabai populiarios pareigos, nors jų vykdymas sukelia teisingo stebėtojo ramų priėmimą. Gabesnieji žmonės, greičiausia būtų labai atsargūs ir perdaug morališkai sąžiningi, kad laimėtų rinkimų kovą. Skyrimas, atliekamas didžiojo svarstomojo susirinkimo taip pat negali būti priimtas be rezervų. Čia perdaug yra progos ir pagundų intrigoms, partijų ir vietos interesams, kad panaši kolegija galėtų griežtai žiūrėdama tik visuomenės interesų, šiuos paskyrimus padaryti".

turi mokėti teisės teoriją, kuri, kaip mokslas, yra įgyjama tik speciališkai jos besimokant; teisėjas turi turėti prityrimo, kuris įgyjamas tik praktikos keliu. Bendras intelektualinis išsilavinimas, atidus vykstančių politinių faktų sekimas, dalyvavimas vietos reikalų vedime, gali būti visai pakankamais veiksniais padaryti žmogų tinkamą įstatymų leidimo funkcijai, o iš čia — vykdomosios galios funkcijai vykdyti. To jokiu būdu negali pakakti padaryti žmogų tinkamą teisėjo fukcijai, kuri pačia savo prigimitmi sudaro speciališką profesiją. Dėl tos pat priežasties tenka suteikti vykdomajai galiai teisės pasirinkti ir skirti teisėjus, lygiai taip, kaip kad ji skiria ir pasirenka kitus profesinius valdininkus, valstybės inžinierius, mokytojus; tik ji viena, savo atsakingumu, gali išrinkti tikrai naudingus žmones. Taip pat, dėl tos pačios priežasties, teismo funkciją tenka pavesti visai ypatingomis sąlygomis jų laiko atžvilgiu. Iš tikrųjų, profesijos, reikalaujančios speciališko mokslo ir palengva įgyjamo prityrimo, imamasi tik tada, kai ja galima verstis visą amžių arba mažių mažiausia ligi senatvės. Iš to eina, kad teisėjų funkcijos turi būti pavedamos ligi gyvos galvos, arba ligi to amžiaus, kuris pats įteisina atsistatydinimą, arba net priverčia atsistatydinti.

Bet ar ši išvada neprieštarauja aukščiau išdėstytiems principams? Ar valstybėje, pagrįstoje tautiniu suverenitetu, nėra taisyklės, kad visos galios turi būti pavedamos ribotam laikui? Tuo būdu susiduriama su tariamais prieštaravimais. Teisėjo pareigos yra profesija: todėl jos turi būti pavedamos ligi gyvos galvos. Teismo funkcija yra galia: todėl ji turi būti pavedama ribotam laikui. Šis konstitucinis teisės klausimas buvo sudominęs Amerikos Jungtinių Valstybių teisininkus, nes pagal konstituciją federacijos teisėjus skiria prezidentas ligi gyvos galvos[189]. Štai kaip tas klausimas iš pat pradžių buvo išspręstas šios konstitucijos autorių organo *Federalist:* „Kiekvienas, atidžiai šias įvairias galios sritis nagrinėjęs, privalo pripažinti, kad tokiame režime, kur jos yra nuo viena kitos atskirtos, teismo galia, dėl pačios jos funkcijų prigimties, visumet bus mažiausias pavojinga politinėms konstitucijos teisėms, nes ji mažiausia galės kitas galias pulti arba į jų sritį įsiskverb-

[189] Jungtinių Valstybių konstitucija, 2 str., 2 skyrelis, 2 posmas.

ti. Vykdomoji galia ne tik teikia garbės pažymėjimus, bet taip pat disponuoja visuomenės karo jėga. Įstatymų leidimo galia ne tiktai laiko iždą savo rankose, bet ir nustato taisykles, kurios reguliuoja kiekvieno piliečio teises ir pareigas. Teismo galia, atvirkščiai, neturi jokios įtakos nei karo pajėgai, nei iždui; ji nevadovauja nei jėgai, nei visuomenės gerovei, o taip ji negali bet kokiu būdu aktyviai veikti. Galima stačiai sakyti, kad ji neturi nei *jėgos,* nei *valios, o tiktai* sprendimą. Pagaliau jei gerai iššiūrėsime, pamatysime, kad ji net savo teisę vykdydama priklauso vykdomosios galios. Ši bendra klausimo apžvalga jau duoda daug išvadų. Ji aiškiai įrodo, kad teismo galia yra viena iš silpniausių trijų galių šakų; kad ji niekad negali sėkmingai pulti kitų dviejų galių ir kad reikia daryti visokeriopų pastangų tam, kad ji galėtų apginti save nuo kitų galių pasikėsinimo. Ta apžvalga taip pat įrodo, kad jeigu atskirų asmenų laisvė kartais ir gali būti teismo varžoma, bendroji tautos laisvė niekumet negali būti jo paliesta: tuo noriu pasakyti, kad tol nepaliesta, kol teismo galia yra ištikrųjų atskirta nuo įstatymų leidimo ir vykdomosios galios, nes esu įsitikinęs, kad visiškai nėra laisvės, jei galia teisti nėra atskirta nuo įstatymų leidimo ir vykdomosios galios“[190]. Pagaliau, ji įrodo, kad „turint galvoje tai, jog viena teismo galia nė kiek laisvei nėra pavojinga, bet gali būti pavojinga, susijungusi su kita kuria galia; kad visi tokio susijungimo padariniai gali eiti iš pirmosios galios priklausimo antrosios, nepaisant tikro ar tariamo atskyrimo; kad dėl įgimto teismo galios silpnumo, jai yra nuolat pavojaus būti valdomai, terorizuojamai arba įveikiamai šalia jos esančių galių; kad niekas kitas negali laiduoti jai pakankamai jėgos ir nepriklausomumo, kaip *nuolatinis funkcijų vykdymas* — todėl ši teismo ypatybė gali būti laikoma būtinu jo organizacijos elementu ir tam tikrose ribose visuomeninio teisingumo ir saugumo tvirtove“[191]. Jei šis motyvas yra tikras, tai pavedimas teisėjo funkcijų ligi gyvos galvos gerai pateisinamas tiek galių teorijos, tiek tikslingo ir profesinio teisingumo funkcijos vykdymo atžvilgiais.

---

[190] Citata paimta iš Montesquieu.

[191] *The federalist on the Constitution, written in the year 1788 by Hamilton, Madison and Jay,* 78 nr.; prancūzų vertimas, Paris, 1792 m., 78 sk., 2 t., 400 p. ir pranc. leid. Boucard ir Jèze.

Sistema, kuri paveda vykdomajai galiai skirti teisėjus ligi gyvos galvos, yra vyraujanti ir sudaro bendrosios teisės normą visose naujųjų laikų laisvose tautose. Rinkimų sistema tik retai ir ypatingais atsitikimais tėra taikoma. Prancūzijoj ji buvo įvesta Steigiamojo Susirinkimo, kuris ją priėmė žymia balsų dauguma ir nustatė jos organizaciją 1792 m. rugpiūčio mėn. 16 d. įstatymu[192]. Be to, jis nustatė kai kurias rinkimo sąlygas, būtent: teisėjais arba pavaduotojais gali būti renkami tik sukakę trisdešimts metų ir ėjusieji penkis metus teisėjų arba advokatų pareigas prie bet kurio teismo. Pagaliau, tiek šiems, tiek ir apskričių bei departamentų administratorių rinkimams, buvo taikoma dviejų laipsnių balsavimo sistema, ir šis pirmas pritaikymas rinkimų sistemos buvo atliekamas, palyginti, palankioms sąlygoms esant, nes senų teismo įstaigų, gausingų skaičium ir žmonėmis, panaikinimas davė naujiems rinkimams daug ir gerų kandidatų. Nepaisant to, rezultatai, pasirodė nevisai patenkiną. Šio pirmojo bandymo laikotarpis buvo gana trumpas, nes 1792 m. spalių mėn. 14 d. dekretu Tautinis Konventas įsakė atnaujinti visus civilinius, baudžiamuosius ir komercijos teismus (išskyrus kasacijos teismą). Naujieji teisėjai, kaip ir senieji, turėjo būti renkami dviejų laipsnių balsavimo, bet dekretas (6 str.) panaikino „reikalavimą rinkti teisėjais tik tuos, kurie tam tikrą laiką yra vertėsi teisininko profesija; nuo tada galėjo būti renkami visi piliečiai sukakę 25 metų amžiaus“. Tačiau Konventas, jungdamas „savo tvirtose rankose“ visas galias, negalėjo praktikoje pakęsti rinktųjų teisėjų, net ir tokiomis sąlygomis: jis užslopindavo kiekvieną pastarųjų daromą pasipriešinimą. Naudodamasis savo suverenumu, Konventas nesvyruodamas, prireikus, pakeisdavo teismų sprendimus, pats spręsdavo ginčus, pašalindavo teisėjus ir pats skirdavo naujus[193]. Šie betarpiškieji, kaip kad ir administratorių paskyrimai buvo taip dažni, jog III-jų metų ventozo 14 d. dekretu buvo įgaliotas įstatymų lei-

---

[192] II tit., 3 ir 4 str.: „Teisėjai bus renkami tų asmenų, kurie jų teismui priklauso. Jie bus renkami šešeriems metams;... tie patys teisėjai galės būt perrenkami“ [Seligman, *La justice en France pendant la Révolution*, 1913].

[193] Šiuo ir tolesniais klausimais žiūr. Jules Roche 1883 m. sausio mėn. 16 d. Atstovų Rūmuose pasakytą kalbą; 1883 m. sausio m. 17 d. *Journal Officiel*, 45 p. ir t.

dimo komitetas skirti savivaldybių tarnautojus, valdininkus, teismo narius[194]. III-jų m. konstitucija paliko teisėjų rinkimą dviejų laipsnių balsavimu, tiktai reikalavo (209 str.) iš renkamųjų, kad turėtų trisdešimt metų amžiaus. Bet Direktorijos laikais ši sistema vėl nebuvo pilnai įgyvendinta. Veikę įvairūs įstatymai, kurių konstitucingumas labai abejotinas, nuolat įvesdavo jon atskirų pakeitimų. Po IV-jų metų teisėjų rinkimo, Direktorija buvo įstatymų leidimo kolegijos įgaliota betarpiškai skirti teisėjus ten, kur rinkimų susirinkimai nustatytu laiku jų neišrinko, arba į tas laisvas vietas, kurios liko dėl išrinktų asmenų atsisakymo arba kur rinkimai buvo panaikinti[195]. V-jų m. fruktidoro 19 d. įstatymas, panaikindamas visus rinkimus, padarytus keturiasdešimt devyniuose departamentuose (1 str.), suteikė Direktorijai teisės (5 str.) paskirti į visas, tuo būdu, likusias laisvas vietas teismuose; o taip pat ir į tas vietas, kurios būtų laisvos dėl atsistatydinimo arba kitų priežasčių ligi VI-jų metų žerminalio mėn. rinkimų. Pagaliau, dėl įvairių priežasčių, VI m. nivozo 21 d. ir florealio 29 d. įstatymai suteikė jai teisės laikinai skirti teismo pirmininkus, valstybės gynėjus ir sekretorius. Tuo būdu per visą tą laikotarpį rinkimų sistema greta jos grynai teisminių netobulumų, buvo pripažįstama ir politikos atžvilgiu nevartotina. Todėl VIII-jų metų fimero 22 d. konstitucijoj jos visai nepažymėta. Ten buvo pasakyta (41 str.): „Pirmasis konsulas skiria visus baudžiamųjų ir civilinių teismų teisėjus, išskyrus taikos teisėjus ir kasacijos teismo teisėjus, be teisės juos atšaukti". Tačiau pirmesnioji sistema paliko kai kurias žymes. Iš vienos pusės, norint būti paskirtam teisėju arba patvirtintam teisėjo pareigas eiti, reikėjo būti įrašytam ir paliktam (7—9 ir 68 str.) patikimųjų asmenų lape. Be to, taikos teisėjai buvo renkami betarpiškai pirmykščių kantonų susirinkimų trejiems metams (60 str.), o kasacijos teismo nariai — Senato ligi gyvos galvos pa-

[194] IV-jų m. brumerio 25 d. įstatymas; IV-jų m. frimerio 22 d. *l'ancien Moniteur*, XXIII t., 613 p.): *„Thibaut.* — Aš reikalauju, kad įstatymų leidimo komitetui būtų pavesta teisė skirti teisėjus, susitarus su atstovais to departamento, į kurį teisėjas skiriamas. *Lorence* — Aš klausiu, ar tik ne laikas jau grąžinti tautai teises visiems valdininkams skirti".

[195] IV-jų m. brumerio 25 d. įstatymas; IV-jų m. frumerio 22 d. įstatymas; IV-jų m. nivozo 29 d. įstatymas. Apie ginčus, kuriuos sukėlė šie įstatymai tarybose žiūr. *Memoires de Barras,* Duruy leid., II t., 20 p. ir t.

gal tautinį sąrašą (20 str.)[196]. Įsteigus Konsulatą ligi gyvos galvos, kantonų susirinkimas neteko teisės betarpiškai rinkti kantonų taikos teisėjus. Kantonas tik pateikdavo „du piliečius iš kurių pirmasis konsulas paskirdavo kantono teisėjus“[197]. Kasacijos teismo nariai ir toliau buvo renkami Senato (85 str.), tačiau pirmojo konsulo teikimu, kuris pateikdavo „po tris asmenis kiekvienai laisvai vietai“. Paskum juos skirdavo imperatorius.

Prancūzijoje teisėjų rinkimas niekad nėra patenkinamai veikęs, išskyrus komercijos teismų narių rinkimą. Pastarasis eina iš ilgalaikių tradicijų, siekiančių senąjį režimą, ir mūsų laikais tas principas yra pasikeitęs tik tiek, kad rinkimai progresyviai prasiplėtė tapdami quasi universaline prekybininkų teise. Tačiau toks pasisekimas paaiškėja dėl ypatingų priežasčių. Greta to, kad politinės kovos, tikrąja šio žodžio prasme, čia dažniausia yra neįmanomos, renkamaisiais kandidatais statomi prekybininkai palieką ir ateity jais būti arba bent buvusieji prekybininkai, jau nebesiverčią šiuo verslu; praktiškų žinių dėka, kurių jiems teikia verslas, renkamieji sugebės teisėjų funkcijas atlikti. Palikdami prekybininkais, greta teisėjo funkcijų, jie turi pagrindinį verslą, arba turtą, pirmykščiuoju darbu įgytą; laikinoji teisėjo funkcija jiems yra tik papildomoji garbė, kurios, baigę savo tarnybos laiką, jie galės atsisakyti nieko dėl to nenustodami. Prityrusių žmonių taryba yra renkama pagal tradicijas ir principus, bet ši institucija rodo tendenciją iškrypti dėl politinės kovos, kuri dažnai įpainiojama į rinkimus ir dėl imperatyvinių mandatų, kuriuos duoda rinkikai — darbininkai savo atstovams prityrusių žmonių taryboj[198].

---

[196] Aukščiau, I t., II d., 176 p.

[197] X-jų termidoro 16 d. Senatus-consult'as, 8 str.

[198] Papeikimą šiuo atžvilgiu žiūr. atstovų Chauvière, Baudin, Vaillant ir Walter, pateikto įstatymo projekto motyvuose apie imperatyvinio mandato reikšmę įstatymų leidimo funkciją vykdant (Rūmai, 1894 m. sesija, 1028 nr.): „Atsitinka prityrusių žmonių taryboj, kad gaunama mandatas teisti ne pagal sąžiningumo taisykles, bet pagal jų įgaliotojų norą... Jeigu galima būtų kalbėti apie teisėjo imperatyvinį mandatą, tai tik apie tą, kuris kyla iš teisėjo pareigos taikyti įstatymus: kitokiam mandatui čia vietos nėra. Bet kuriems galams čia viešoji pareiga? Jeigu jis, teisėjas, laužo įstatymus, tai ar gi nėra priemonių jam sudrausti? Jeigu norima teisėjo sprendimas pakeisti, tai reikia pakeisti įstatymas“.

Didžiojoje Jungtinių Valstybių demokratijoje, teisėjų rinkimas yra labai praplitęs. Aš čia turiu galvoje ne federacijos teismus, kurių narius, kaip mes jau žinome, skiria respublikos prezidentas, bet atskirų štatų teismus[199]. Kolonijos, sudariusius Naująją Angliją, davė čia senų precedentų[200]. Tačiau, susidarius federacijos režimui, įvairių štatų teisėjus paprastai skirdavo gubernatoriai ligi gyvos galvos. Pamažu, nuo 1812 ligi 1860 m. naujai visuomenės nuomonei veikiant, nuolat buvo įvedamas teisėjų rinkimas tik tam tikram laikui, ir, be to, labai įvairių kombinacijų. [„Iš keturiasdešimt šešių štatų, kurie šiandien (1909 m.) sudaro Jungtines Valstybes — rašo Nerincx, — trisdešimt keturiuos teisėjai renkami, būtent: visuose vakarų štatuose; trijuose svarbiausiuose rytiniuose: New-York, Ohio ir Pensylvania. Penkiuose štatuose aukščiausių teismų teisėjų rinkimas vis dar tebeatliekamas įstatymų leidimo įstaigos; žemesnieji teisėjai yra renkami visuotinu balsavimu. Šis būdas praktikuojamas pietų rytuose ir Naujoje Anglijoje. Pagaliau, septyniuose štatuose, daugumoj Naujosios Anglijos, kai kur visiškai, kai kur tiktai didesne dalimi, teisėjus skiria gubernatorius ir tvirtina vienur Senatas, kitur abieji Rūmai, o kai kur skyrimo taryba — council of appointment. Žemesniųjų teisėjų, taikos teisėjų ir policijos teisėjų, rinkimas tapo visuotinas visoj Amerikoj... Tų štatų skaičiuje, kurie dar nėra įvedę visai demokratiško teisėjų rinkimo, yra tiktai keturi; čia jie skiriami ligi gyvos galvos — *during good behaviour*"[201]]. Geriausių stebėtojų žodžiais, rezultatai nėra patenkinantys[202]. Vienas iš šiųjų ir kompetentingiausias, Bryce, taip išsireiškė: „Bet kurio vieno mano čia aprašytų trijų reiškinių — liaudies rinkimų, trumpalaikių funkcijų ir menko atlyginimo — pakaktų magistratūros pobūdžiui pažeminti. Liaudies rinkimų sistema paveda rinkti teisėjus politinėms partijoms, t. y. tokių žmonių grupėms, kurie veikia slaptai ir mėg-

---

[199] Bryce, *American Commonvealth,* 2-sis pranc. leid., II t., 135 p., V t., 22 p. [ir puikią knygą Louvain'o profesoriaus Nerincx, *l'Organisation judiciaire aux Etats-Unis,* 1909].

[200] Aukščiau, I t., II d., 140 p.

[201] Nerincx, *op. cit.,* 213 p.

[202] Lieber, *On civil liberty and self government,* Philadelphia, 1853: „As to election of the judges by the people themselves, it is founded on a radical error".

sta naudotis tarnybomis, kaip atlyginimu už jų politikos darbą ir pasodinti jų dėkinguosius šalininkus į tas vietas, kurios gali turėti politinės reikšmės. Trumpas tarnybos laikas verčia teisėją neužmiršti palaikyti gerus santykius su tais, kurie jį išrinko ir nuo kurių pareina jo likimas. Tatai sukelia jam baimės ir naikina savaimingumą... Todėl netenka nustebti tuo, kad daugely Amerikos štatų teisėjais būna žmonės vidutinio gabumo ir menko mokslo, menkesni ir dažnai daug menkesni už gerus advokatus, kurie stoja jų sprendžiamose bylose“[203]. Tačiau, Bryce žodžiais, ši sistema nėra padariusi Jungtinėse Valstybėse tiek žalos, kiek iš jos buvo galima laukti. Jis nurodo tris priežastis, kurių viena esanti —gilus ir beveik instinktyviškas anglo saksų gerbimas įstatymų ir teismų, o kitos dvi mūsų klausimui turinčios visai ypatingos reikšmės. Jo supratimu, iš rinktųjų teisėjų sudarytų teismų vertė ir orumas ištikrųjų tam tikrose ribose remiamas labai žymių advokatų, o iš antros pusės ir ypačiai federacijos teismų pavyzdžio, kuriuos sudaro vykdomosios galios ligi gyvos galvos paskirtieji teisėjai.

Teisėjų rinkimas aprėžtam laikui dar tebefunkcionuoja dabartinėje Šveicarijoje. Federacijos teismų narius renka Sąjungos Susirinkimas, o atskirų kantonų teisėjai dažniausia yra renkami aprėžtam laikui ir įvairiausiais būdais. Vyraujantis būdas, matyt, yra tas, pagal kurį rinkimus atlieka įstatymų leidimo kolegija (Didžioji Taryba), tiek kantonų teismų teisėjų (aukščiausio kantonų teismo), tiek ir apskričių teismų teisėjų; daugely vietų teisėjus, ypač apskrities teismų ir taikos teisėjus, renka žmonės. Tačiau kompententingieji Šveicarijos teisininkai, bendrai imant, dideli savo tautinių įstaigų gerbėjai[204], šią sistemą yra griežčiausiai pasmerkę.

---

[203] Bryce, *American Commonwealth,* 2-sis pranc. leid., V t., 22 p.; Nerincx, *op. cit.,* XIX sk.

[204] Rüttiman, *op. cit.,* 312 §, I t., 374 p.: „Išeinama iš tos idėjos, kad nėra ko bijoti tautos trumpam laikui renkamų tesėjų dėl jų valdžios piktam naudojimo. Ši idėja pagrįsta klaidinga koncepcija apie teisėjo funkcijas turi būti paneigta visų tų, kurie šią instituciją laiko apgailėtina demokratijos klaida. Ne kur kitur kaip Šveicarijoje laimėjusi dauguma, atnaujinant aukštąjį kantonų tribunolą, turėjo galvoj tik vieną tam tikrą baudžiamąją bylą“. Tačiau mintis, kad teisėjai turi būti skiriami ligi gyvos galvos, išsiplatina vis labiau; žiūr. Klöti *Die Proportionalwahl,* 235 p.: *„Das Richteramt* soll ein Lebensberuf sein“ .

Teisėjų nepašalinamumas, kaip esame sakę, yra nustatytas trijų galių suskirstymo principo ir taip pat priimtas, nors ir dėl kitų motyvų, ir tų, kurie teismo galią įterpė į vykdomąją. Nepašalinamumo principas pritaikomas tik tuo atveju, kai teisėjus skiria vykdomoji galia, tiek ir tada, kai juos renka tauta; kadangi antruoju atveju įgaliojimai suteikiami laikinai, tai čia jau pačios rinkimo aplinkybės aprėžia teisėjų nepašalinamumą išrinkimo laikui. Nepašalinamumas buvo nustatytas 1790 m. rugpiūčio mėn. 16 d. įstatymo[205], 1791 m. ir pagaliau III m. konstitucijų[206]. Nepašalinamumas tada turėjo dvejopos reikšmės: jis gynė teisėją nuo vykdomosios galios, kuri negalėjo jo pašalinti, ypač dėl to, kad ne jį skirdavo; jis ją gynė nuo rinkikų, kurie irgi negalėjo iš jo atimti jam suteiktų įgaliojimų. VIII m. konstitucija taip pat nustatė teisėjų nepašalinanumą pavesdama pirmajam konsului teisę skirti teisėjus „be teisės juos pašalinti", išskyrus kasacijos teismo narius ir taikos teisėjus[207]. Bet, kadangi jis turėjo pasirinkti teisėjus iš patikimų žmonių tautinio sąrašo, tai konstitucijos 68 str. iš to padarė logišką išvadą: „Teisėjai, išskyrus taikos teisėjus, liks savo pareigose ligi gyvos galvos, jei tik jie nebus nubausti dėl tarnybinės galios piktam naudojimo arba *nebus išbraukti iš turinčių teisės būti perrinktais sąrašo".* Šie sąrašai turėjo būti peržiūrimi kas treji metai (11 — 12 str. str.). Tokiu būdu čia rinkikams buvo suteikta netiesioginė pašalinimo teisė. Įsteigus Konsulatą ligi gyvos galvos, buvo panaikintas teisėjų skirimas iš tautinio sąrašo ir kartu su tuo išnyko ir teisėjų nepašalinamumo įžeidimas. Pirmoji Imperija vis dėlto sudarė iš to preteksto nepašalinamumo teisę tam tikram laikui sustabdyti ir net visiškai ją panaikinti. 1807 m. spalių mėn. 12 d. Senatus-konsult'as nustatė, kad turint galvoje tai, jog VIII-

---

[205] II sk., 3 str.: „Prokūratūros valdininkai bus skiriami karaliaus ligi gyvos galvos ir galės būti pašalinti kaip ir teisėjai tik dėl tarnybinių nusikaltimų, atitinkamų būdų kompetentingo teismo pripažintų".

[206] 1791 m. konstitucija, III tit., V sk., 2 str.: „Jie galės būti atstatyti tik dėl tarnybinės galios piktam naudojimo, o suspenduoti — atitinkamu būdu iškėlus kaltinimą". III m. konstitucija, 206 str. (toks pat) — 1882 m. birželio mėn. 10 d. *Atstovų Rūmų* laikinai priimtoji pataisoj: „Nepašalinamumas panaikinamas. Teisėjai yra renkami", buvo padaryta labai didelė terminologijos klaida. Nepašalinamumas būtinai neapima to, kad įgaliojimai suteikiami ligi gyvos galvos ir jis yra visiškai suderinamas su rinkimų sistema.

[207] Aukščiau, I t., II d., 256 p.

jų m. konstitucijos 68 str. nevykdomas, reikia būtinai jis pakeisti tiek praeities, tiek dabarties atžvilgiu atatinkamomis garantijomis[208]. Kai dėl praeities, t. y., dėl pirmiau paskirtų teisėjų, tai buvo įsteigta komisija, kuri turėjo padaryti „tyrimą apie tuos, kurie pasireikš savo netinkamu, nepadoriu elgesiu ir kitais veiksmais, žeminančiais teisėjo pareigų orumą". Be to, imperatorius pasiliko teisę „padaryti galutiną sprendimą ar komisijos pranešime pažymėtus teisėjus palikti pareigose arba nuo jų atleisti". Dėl ateities, buvo nustatyta (1 str.): „kad įsakymai, kuriais teisėjai skiriami ligi gyvos galvos, bus pastariesiems įteikti tik po to, kai jie ištarnaus penkis metus ir jei šiam laikui praėjus, jo didybė pripažins juos tinkamais savo vietose pasilikti". Iš tikrųjų šie įsakymai, kaip tatai įrodo Papildomojo Akto 51 str., visiškai nebūdavo jiems įteikiami[209]. Vis dėlto tas nuostatas sankcijonavo ir galutinai patvirtino teisėjų nepašalinamumą. 1814 m. kortą davė pavyzdį ir paskelbė teisėjų nepašalinamumą 58 str.: „Karaliaus paskirtieji teisėjai yra nepašalinami". Bet šis tekstas buvo suprantamas ta prasme, kad jis liečia tik karaliaus, o ne Imperijos paskirtuosius teisėjus. Įrašytasis 1830 m. peržiūrėtoje kortoje (49, 50 str.) ir 1848 m. konstitucijoje (87 str.) nepašalinamumo principas nebuvo formaliai pravestas 1852 m. konstitucijoje, nors jis ir buvo pažymėtas į prancūzų tautą išleistame atsišaukime, kuris yra šios konstitucijos įžanga; jis vėl buvo įrašytas 1870 m. gegužės mėn. 21 d. konstitucijoje (15 str.). Tačiau 1875 m. konstituciniuose įstatymuose jo nebuvo įrašyta[210]. Vienok šiuos įstatymus priėmus, jis tapo aukščiausiu mūsų viešosios teisės principu, kaip individualinių teisių gerbimas, apie kurias bus kalbama toliau, arba todėl, kad šie principai ilgalaikių įpročių įsteigti, dominuoja mūsų teisėje, nors

---

[208] Svarbu papildyti praeitį šio įstatymo pastabumu, o ateičiai reikia, kad prieš tvirtinant teisėjų nepašalinamumą, jo didybė būtų gerai informuotas apie jų talentus, išlavinimą ir dorumą.

[209] „Imperatorius skiria visus teisėjus. Jie yra nepašalinami ir pareigas eina ligi gyvos galvos nuo paskyrimo dienos... Dabartiniai teisėjai imperatoriaus paskirti pagal 1807 m. spalių mėn. 12 d. Senatusconsult'ą ir jo pripažinti tinkamais palikti tollesniam laikui, gaus įsakymus apie paskyrimą ligi gyvos galvos prieš ateinančio sausio mėn. 13 d."

[210] [Teisėjų nepašalinamumo principas dažniausia yra įrašomas ir svetimų valstybių konstitucijose. (Pav. 1921 m. Lenkijos konstitucijos 78 str.].

įstatymuose ir neišreikšti, arba dėl to, kad manoma, jog paskutiniųjų konstitucijų nuostatai, kurie juos sankcijonavo, turi įstatymo galios, nepaisant to, kad yra visiškai netekę konstitucinės reikšmės[211]. Kiekvienu atveju nepašalinamumo principas teturėjo tik paprasto įstatymo galios, kuris galėjo būti panaikintas arba pakeistas nauju įstatymu. Tuo būdu nepašalinamumas buvo laikinai sustabdytas 1883 m. rugpiūčio mėn. 30 d. įstatymo nustatytose ribose ir sąlygose (11 ir 12 str.). [Ir 1926 m. rugsėjo mėn. 3 d. dekretu padarytoji teismų organizacijos reformoj, 1926 m. rugpiūčio mėn. 3 d. įstatymo prasme, numatyta perkelti į kitas vietas panaikinamų apygardos teismų teisėjus]. Nepašalinamumas mūsų įstatymų nėra plečiamas visam teismo personalui; dėl įvairių priežasčių, kurių aš čia negaliu nagrinėti, jis netaikomas nei prokuratūros valdininkams, nei taikos teisėjams, nei Alžyro bei kolonijų teisėjams ir pagaliau net nei prityrusių žmonių taryboms[212].

Pagaliau, nepašalinamumas net tada, kai jis egzistuoja, nėra absoliutus. Vienas pirmųjų aprėžimų visada pas mus buvo leidžiamas; jis yra įrašytas Revoliucijos laikų įstatyme rinktiesiems teisėjams, kaip kad jis buvo senojo režimo įstatyme teisėjų vietų quasi savininkams: kai teisėjo funkcijų netesėjimas yra labai svarbus, kad sudarytų tarnybinės galios piktam naudojimo nusikaltimą (tas dabar numatyta daugelio baudžiamojo kodekso straipsnių numatytas, 121 str. ir kit. 166 str. ir kt.), tai padarytuoju dėl šio nusikaltimo baudžiamuoju sprendimu teisėjas turi būti atleistas iš vietos. Bet tai dar ne viskas. Nors jis nepadarytų jokio tarnybinio nusikaltimo ar prasižengimo, vis vien negalima leisti, kad nebūtų baudžiamas už dalyvavimą viešame sukilime, aktingoje opozicijoje prieš konstituciją ir savo šalies politinę santvarką. Anglai, kaip mes esame matę, yra suteikę įstatymams leisti galiai teisės reikalauti, kad teisėjai būtų atstatyti šiais nepaprastais atvejais[213]. Prancūzijoje tokius teisėjus sekti turi vykdomoji galia. Ten visi teisėjai yra prižiūrimi teisingumo ministerio, kuris kiekvie-

---

[211] Vadovaujantis panašia pažiūra, 1870 m. gegužės mėn. 21 d. konstitucijoj pasakyta: „Teisėjų nepašalinamumas paliekamas".

[212] Garsonnet, *Traité de procédure civil.*, 2-sis leid., 116, 155, 163, 166, 185 str. str.

[213] Aukščiau, I t., II d., 205 p.

nu atveju gali daryti jiems pastabų ir reikalauti pasiaiškinti[214]. Tačiau disciplinarinių bausmių keliu už tarnybinius prasižengimus prie kurių įstatymas priskiria ir tūlus politinius aktus, teisėjas tegali būti paliestas cenzūros, laikinai atstatytas nuo pareigų, arba visiškai pašalintas, tik visų rūmų kasacijos teismo susirinkimo, sprendžiančio aukščiausios teisėjų tarybos titulu[215]; teisėjas taip pat gali būti perkeltas kiton vieton, be jo sutikimo, tik kasacijos teismo sprendžiančio aukščiausios teisėjų tarybos titulu nutarimu ir jo nustatyta tvarka. Dėl savo nutarimų ir sprendimų teisėjai, aplamai imant, neatsako pagal aukščiau pažymėtus principus[216]; jie neatsako ir tais atvejais, kai jų sprendimai keičiami arba naikinami. Ši taisyklė netaikoma tik tais neskaitlingais atsitikimais, kai šalys įrodo, jog yra teisėjo kaltė arba labai didelė klaida. Civilinio proceso įstatymai 505 str. ir t. tokiais atvejais leidžia šalims *iškelti teisėjui ieškinį* (prise à partie)[217].

[Teisėjų nepašalinamumas duotų tik nepakankamo nepriklausomumo garantijų, jei teisė juos paaukštinti būtų pavesta diskrecinei vyriausybės galiai: joks teisėjas negali būti pakeltas aukštesnėn vieton, neištarnavęs tam tikro laiko, ir neįtrauktas į paaukštinamųjų sąrašą, sudarytą tam tikros komisijos, iš teisingumo ministerio atstovo ir kasacijos teismo narių[218]. Kai kas norėtų net visiškai pašalinti vykdomosios galios įtaką aukštinant teisėjus[219]].

Profesionalų teisėjų rinkimai, jų tarnybos laikas, jų nepašalinamumas, sukelia, kaip esame matę, teoretiškų ir praktiškų keblumų. Įsteigus prisiekusių sprendėjų instituciją tie keblumai žymiai sumažėja arba net visai išnyksta, nes jei tei-

---

[214] 1883 m. rugpiūčio mėn. 30 d. įstatymas, 16 str.

[215] 1883 m. rugpiūčio mėn. 30 d. įstatymas, 13—15 str.

[216] Aukščiau, I t., II d., 205 p. ir t.

[217] Apie teisėjų atsakingumą, žiūr. mano pastabas Moralinių ir politinių mokslų Akademijoj, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1905 m. sausio mėn. 11 ir 28 d. ir vasario mėn. 11 d. posėdžiai.

[218] [1906 m. balandžio mėn. 17 d. įstatymas; 1906 m. rugpiūčio mėn. 18 d., 1908 m. vasario mėn. 13 d., 1908 m. gruodžio mėn. 10 d., 1910 m. kovo mėn. 9 d., ir 1912 m. balandžio mėn. 12 d. ir rugpiūčio mėn. 13 d. dekretai; 1912 m. vasario mėn. 27 d. įstatymas; 1913 m. birželio mėn. 20 d. dekretas etc.; 1918 m. birželio mėn. 14 d. įstatymas (taikos teisėjai); 1919 m. balandžio mėn. 28 d. įstatymas].

[219] [Villey, *Les vices de la Constitution française*, 1918, 149 p.].

sėjai ir yra reikalingi prisiekusiems sprendėjams pirmininkauti, vadovauti ir įstatymams pritaikyti remiantis jų daromais sprendimais, tai sava teisėjų galia visai sumažėja, ir galint tada jų skaičių gerokai sumažinti, jų parinkimas, įvairioms sistemoms esant, daros daug lengvesnis ir geresnis. Montesquieu tatai labai gerai matė, ir todėl sakė, kad tokioms sąlygoms esant, teismo galia daros beveik nieko nereiškianti[220]. Sieyès, savo ruožtu, 1789 m. rašė: „Be abejojimo klaida būtų priskirti vien tik konstitucijos galiai visa tai, kas yra gera Anglijoj. Iš tikrųjų, ten yra toks įstatymas, kuris vertesnis už pačią konstituciją. Aš kalbu apie prisiekusiųjų sprendėjų teismą, tikrąjį individualinės laisvės globėją visose pasaulio šalyse, kur norima būti laisvais. Šis teismo būdas yra vienintelis, kuris saugoja, kad teismo galia nebūtų naudojama piktam, kas yra taip dažnai ir taip pavojinga visur, kur nėra teisiama sau lygių. Esant prisiekusiųjų sprendėjų teismui, norint būti laisvam, reikia saugotis tik ministerių neteisėtų įsakymų“[221]. Pagaliau vienas šių laikų Šveicarijos rašytojas, kurio griežtus žodžius dėl jo krašto renkamų teisėjų aš esu citavęs, vaistu nuo šių blogumų laiko plataus masto prisiekusių sprendėjų kompetencijos išplėtimą civilinėms ir baudžiamoms byloms[222].

Prisiekusiųjų sprendėjų institucija nereiškia, kaip dažnai yra sakoma, tiesioginio valdymo teismo srity: toks valdymas būtų tuo atveju, kai ginčus spręstų visa piliečių kolegija. Net ir tuo atveju, jei priimtume, kad tauta įsteigdama prisiekusių sprendėjų instituciją yra įtikėjusi savo įgaliojimus kai kuriems burtų keliu išrinktiems piliečiams, susidurtume su reprezentaciniu valdymu. Prisiekusiųjų sprendėjų, kaip ir teisėjų, funkcijos pagrįstos įstatymu; tiktai įstatymas įgalina prisiekusį sprendėją išsitarti vienoj byloj; jo misija ir įgaliojimas baigiasi, kai tik jis pareiškia savo nuomonę. Prisiekusių sprendėjų paskyrimo būdas irgi yra visai savotiškas. Įstatymas įtiki tam tikriems valdininkams sudaryti jo reikalaujamas kva-

---

[220] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 228 p.

[221] *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* 100 ir 101 p.

[222] Rüttiman, *op. cit.*, 312 §, I t., 376 p.: „Išplėtus prisiekusiųjų sprendėjų kompetenciją visoms svarbioms civilinėms ir kriminalinėms byloms, galima bus pasitenkinti konfederacijoj ir kantonuose mažu teisėjų skaičiumi, tinkamai juos atlyginti ir padaryti visai nepriklausomus“.

lifikacijas atitinkančių asmenų sąrašus, o iš tų sąrašų burtu keliu ar šalių pasirinkimu, arba šių dviejų būdų kombinacija, duodant šalims atmetimo teisę, išrenkamos tų prisiekusių sprendėjų pavardės, kurie turi dalyvauti byloj. Prisiekusių sprendėjų yra tas pranašumas, kad jie yra patys nepriklausomiausi teisėjai, kokius tik begalima įsivaizduoti. Vienos dienos ar valandos teisėjai, atlikdami pareigas ir neieškodami jokios garbės, neturi ko bijoti ar tikėtis nei iš vykdomosios galios, nei iš tautos. Būdami paprasti piliečiai, šiandien ar ryt grįžtą į savųjų tarpą, jie gyvai jaus individualinės teisės galią ir šis jausmas dar daugiau, negu atliktoji priesaika, dėl kurios jie savo pavadinimą yra gavę, padarys juos ištikimais teisingumo aiškintojais.

Dėl to prisiekusiųjų sprendėjų institucija savaimingai išsiplėtė ir įsigyveno įvairiose vietose. Romoj ji veikė nuo gilios senovės laikų *(judex unus, arbiter, recuperatores)* civilinėms byloms ir prie *questiones perpetuae* režimo buvo taikoma baudžiamoms byloms. Anglijoj ji išsiplėtojo civilinėms ir baudžiamoms byloms, naujomis ir originališkomis formomis[223]; o iš čia ji išsiplėtė į visą civilizuotą pasaulį, bet tik baudžiamosioms byloms spręsti. Iš tikrųjų, prisiekusiųjų sprendėjų institucija greta savo neginčytinų pranašumų turi ir negerų ypatumų. Visų pirma, ji uždeda piliečiams tokią prievolę, kuri, jei būtų norima ji išleisti plačiu mąstu, gali pasidaryti labai sunki ir diskredituoti pačią instituciją. Antra, prisiekusieji sprendėjai, sugebą labai gerai išspręsti fakto klausimus, remdamiesi proto duomenimis, jei įrodymų sistemoj nėra nieko dirbtino ar aprėžiančio, priešingai, yra visai netinkami spręsti teisės klausimus, kur reikia technikinių žinių ir specialaus mokslo. Todėl prisiekusiųjų sprendėjų intervencija paprastai apsiriboja baudžiamomis bylomis, nes čia yra gana lengva atskirti teisės ir fakto klausimus; fakto klausimai dažniausia priklauso prisiekusiems sprendėjams, o teisės — teisėjams; čionai taip pat daugumas baudžiamojo proceso naujųjų sistemų priėmė moralinių įrodymų teoriją, t. y. tą teoriją, pagal kurią galiausia ginčas spręsti paliekamas teisėjų sąži-

---

[223] Brunner, *Die Entstehung der Schwurgerichte,* — Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France,* 317 p. ir t.

nei ir jų vidujiniam įsitikinimui[224]. Be abejojimo, prisiekusiems sprendėjams kartais būtinai teks išspręsti gryni teisės klausimai, ir dažniausia jie atsižvelgs nutarimo galimų padarinių bausmės atžvilgiu: todėl yra pagrindo bijoti, kad taikydami baudžiamuosius įstatymus jie juos kiek neiškreiptų. Bet šis negerumas iš dalies išlyginamas tuo įsitikinimu, kad, jei panašūs nukrypimai ir įvyktų, tai jie beveik neišvengiamai stengtųsi įstatymą sušvelninti ir suderinti su žmonių sąmone. Prisiekusiųjų sprendėjų institucija nustotų buvusi geriausiu represijos įrankiu tik tada, jei funkcijonuotų sudrumstoj ir suskaldytoj socialinėj aplinkoj, nes iš paprastų žmonių negalima tikėtis tokios dvasios atsparumo, kaip kad iš teisėjų. Priešingai, civilinių bylų srity prisiekusiųjų sprendėjų institucija nepritaikoma, nes daugely atsitikimų ten beveik negalima atskirti teisės ir fakto klausimų, kurie dažniausia yra tarp savęs glaudžiai susiję: paimkime pavyzdžiui, interpretaciją kokios sutarties arba net bet kokio rašyto akto. Be to, nėra naujųjų laikų tokio įstatymo, kuris civilinių bylų srity nepriimtų *legalių įrodymų* sistemos, bent ta prasme, kad tik tam tikri įrodymo būdai bus leidžiami tam tikru atveju[225].

Šią pažiūrą, iš kurios kilo prisiekusiųjų sprendėjų institucijos pritaikymas vien tik baudžiamosioms byloms, mūsų pirmasis Steigiamasis Susirinkimas tvirtai nustatė, po ilgų ir įsidėmėtinų ginčų, kuriais kaip kad ir daugeliu tos epochos ginčų, klausimas buvo galutinai išspręstas[226]. Jo priimtas sprendimas pas mus buvo galutinis, ir šiuo atžvilgiu kitos Europos tautos, kurios irgi įvedė prisiekusiųjų sprendėjų instituciją, sekė mūsų pavyzdžiu, taikydamos jį tik baudžiamajam procesui. Prisiekusiųjų sprendėjų institucija civilinėms byloms

---

[224] Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France*, 226 p. ir t.; 433 p. ir t.

[225] Trouchet, 1790 m. kovo m. 29 d. posėdis: „Šis planas negalima priimti jau vien dėl to, kad juo norima įsteigti prisiekusieji sprendėjai tik fakto klausimams spręsti, skyrium nuo teisės; šis atskyrimas yra neįmanomas dėl civilinių bylų pobūdžio Prancūzijoj ir dėl mūsų įstatymų pagrindinio principo, kuris, didesnio kaip 100 livrų ieškinio bylose, leidžia tik raštiškus įrodymus".

[226] 1790 m. balandžio m. 6—8 d., balandžio m. 28—30 d. posėdžiai. Tačiau civilinių prisiekusiųjų sprendėjų klausimas vėl iškilo, kai buvo svarstoma 1793 m. ir III metų konstitucijos; sprendimas nepakitėjo ir klausimas karštų ginčų nesukėlė.

sekmingai veikti galėjo tik ypatingoj aplinkoj ir dėl išimtinų aplinkybių. Labai gerų rezultatų ji galėjo duot senovės Romoj, nes ten prisiekusieji sprendėjai, beveik, išimtinai buvo imami iš aristokratų, susipažinusių su teismo darbu; tos aristokratijos nariai įgydavo, praktikos keliu, labai rimtą juridinį išsilavinimą. Anglijoj ši institucija veikia sekmingai jau daug šimtmečių, bet tatai ypač pareina nuo aukšto moralinio Anglijos teisėjų autoriteto, kuris veikia jo vadovaujamus prisiekusius sprendėjus, o šis autoritetas, savo ruožtu, eina iš pačių teisėjų savumo ir įstatymų gerbimo, kuris glūdi anglų sąmonės gelmėse. Teisėjai sekmingai nurodinėja prisiekusiems sprendėjams teisės taisykles, kurias jie turi pritaikinti: jie ypačiai laiko juos legalių įrodymų sistemos nubrėžtose ribose[227]. Be to, kitu atžvilgiu, anglams gana brangiai kainavo leidimas prisiekusiems sprendėjams civilines bylas spręsti. Tatai buvo viena iš priežasčių, kurios palaikė ir išplėtė subtelingą ir komplikuotą tarp ieškovo ir atsakovo klausimų bei atsakymų sistemą, kuri siekė sprendžiamąjį ginčą sutraukti į paprastus klausimus. Iš kitos pusės, ši sistema laiko daugumą iškeltų ieškinių, net ieškinius dėl nekilnojamojo turto, nuostolių atlyginimo klausimais, kuriuos išspręsti prisiekusieji sprendėjai yra tinkamiausi. Nežiūrint į visa tai, mūsų laikais ši institucija aiškiai smunka: „Net ir Anglijoj prisiekusieji sprendėjai civilinėms byloms spręsti visai nyksta; iš tikrųjų jie virto grynai fakultatyviniais tiek Aukščiausiame Londono Teisme, tiek ir grafystės teismuose; šie teismai teisia prisieku-

---

[227] Tiesa, kad anglų teisė iš principo leidžia kiekvieną įrodymo būdą; bet kyla klausimas, kokiomis sąlygomis raštas arba liudininkų pareiškimai turės įrodomosios galios vienu ar kitu klausimu? Tatai nustato tikslios ir smulkios teisės taisyklės. Įrodymo arba aiškumo (evidence) teorija anglų teisėj yra labai subtelinga. Štai ką sako L.-O. Pike dažnai cituojamame veikale *A. Constitutional History of the House of Lords*, 388 p.: „Prisiekusieji sprendėjai, kurių pagrindiniu savumu senesniais laikais buvo reikalingumas susipažinti su faktais prieš pradedant posėdžiauti teisme, — jų skyrimas iš kaimynų, žinančių apylinkės reikalus — dabar jie yra laikomi kaip sprendžią visai nešališkai, be kokių atodairų, pagal įrodymus, priimamus laikantis griežtų teisės taisyklių". Sidney Low, *op. cit.*, 214 p. (autorius palygina prisiekusį sprendėją su rinkiku): „Prisiekusieji sprendėjai teismuose, kaip tat pastebi Maine'as, yra griežtai kontroliuojami ir vadovaujami; kad padarytų aiškią išvadą iš jiems pateiktų faktų sprendėjams padeda tam tikros sistemos procedūra *(contrivances)* ir taisyklės, labai rūpestingai ir techniškai gerai paruoštos".

siems sprendėjams dalyvaujant tik tuo atveju, kai viena šalis to prašo. Apeliacijos gi teismas visada teisia be prisiekusiųjų sprendėjų“[228].

IV.

Anglijoje kiekvienas ginčas dėl įstatymo ar teisės pritaikymo priklauso teismui spręsti ir tuo būdu teismai išlaiko visišką jų vieningumą. Be abejojimo, yra ir išimties teismų ta prasme, kad kai kurių iš jų kompetencija yra apribota tam tikromis bylomis. Bet kiekvieną kartą, kai iškyla ginčas dėl kurios nors teisės taisyklės, arba keliamas ieškinys, tai jie yra atiduodami teismui spręsti tokiomis pat sąlygomis, vis tiek ar reikia įvertinti kurio valdininko veiksmai ar dviejų privačių žmonių teisės santykis. Anglai nebijo leisti teismui išsiiarti dėl viešųjų administracijos aktų tiek, kiek tos įstaigos yra apribotos ir tvarkomos įstatymų bei teisės taisyklių. Tačiau jie sėkmingai saugoja valstybę ir jos teises nuo atskirų asmenų puolimo. Gana sudėtinga anglų teisės sistemą galima sutraukti į du dėsnius:

1° Principiniai, joks ieškinys negali būti iškeltas valstybei, nes juridiniu atžvilgiu valstybė susilieja su Karūna, ir monarchui negalima iškelti ieškinį (bylą) jokiam teisme[229]. Tačiau, jei Karūna neteisėtai ar neteisingai paima privataus asmens turtą, jei ji peržengia ar nevykdo jos vardu su privačiu asmeniu sudarytą sutartį, tai šis pastarasis gali prašyti monarcho malonės: jis gali paduoti monarchui prašymą, vadinamą *petition of right*. Tada „karalius vyriausiojo valstybės sekretoriaus vidaus reikalams painformuotas, kad vienas jo valdinių kelia jam ieškinį ir yra padavęs tuo reikalu peticiją, įsako, kad peticijoj būtų įrašyta *fiat jus*, „tebūnie įvykdytas teisingumas“ ir po to ginčas eina paprasta tvarka, kaip kad valdinio su valdiniu. Bet ši teisės tvarka negali būti taikoma Ka-

---

[228] Glasson, *La justice en Anglerre et en France, — Revue du droit public et de la science politique,* 1895 m. sausio — vasario mėn., 64 p. Plg. de Franqueville, *Le système judiciaire de la Grande-Bretagne,* I t., *Organisation judiciaire.* [François Poncet, *Le jury civil en France,* thèse Paris, 1914].

[229] Žiūr. aukščiau, I t., I d., 148 p.

rūnos arba jos vardu veikiančių valdininkų padarytam prasižengimui ar quasi prasižengimui *(tot or wrong)*. Tada taikoma taisyklė: „Karalius negali bloga daryti“[230]. Šiuo atveju valstybė nėra atsakinga.

2° Valdininkai arba Karūnos tarnai *(Servants of the Crown)*, vistiek kokie jie bebūtų, patys yra neatsakingi dėl savo teisėtų veiksmų (aktų); tuo būdu, jie patys negali būti šaukiami tieson tais atvejais, kai jie yra teisėtai padarę kokį santorį valstybės vardu. Bet, priešingai, jie, principiniai, yra patys atsakingi dėl savo neteisėtų veiksmų, ir dėl jų gali būti šaukiami kaip atsakovai ar kaltinamieji į teismą, kuris sprendžia ginčijamojo akto teisėtumo klausimą. Šis principas labai mažai išimčių teleidžia. Kai kurios išimtys liečiančios žemesniuosius valdininkus, jau buvo aukščiau pažymėtos[231]; kai kurie aukštieji valdininkai taip pat yra išskirti iš šio teisminio atsakingumo, pav. teisėjai, yra absoliučiai neatsakingi dėl savo sprendimų. Anglijoje nėra panašios teisės į prancūzų, kuri numato ieškinio kėlimą teisėjui (prise à partie)[232]. Išimtis taikoma taip pat karo vyresnybei jos santykiuose su žemesniaisiais; ji taikoma ir Airijos Lordui leitenantui[233]. Pagaliau, Anglijos teismų praktika leidžia net ir privačiam asmeniui kelti ieškinį valdininkui, kad priverstų šį pastarąjį atlikti kurią nors savo tarnybos pareigą, bet tik ta sąlyga, jei kuri nors aiški teisės ar papročio taisyklė deda jam tą pareigą ne tik Karūnos, bet ir žmonių atžvilgiu[234].

Panaši sistema, tik dar absoliutiškesnė, nes joj nebuvo skaitlingų Anglijos teismų praktikos skirtingumų, turėjo keletą šalininkų ir mūsų pirmame Steigiamajame Susirinkime, kai

---

[230] Anson, prancūziškas leid., 572—575 p. — Žiūr. Singewald, *The principle of the non suability of the State*, 1912 m.

[231] Žiūr. aukščiau, I t., I d., 156 p. Plg. Chartres, *Protection of public Authorities*, Londres, 1911. Plg. Larnaude, *Revue pénitentiaire*, 1906 m. birželio m.

[232] Anson, *Law and custom*, II t., 454 p., pranc. leid., II t., 518 p. ir t.

[233] *Ibidem*, II t., 352 p. ir t., 454—455 p.

[234] *Ibidem*, II t., 455 p., 457 p.: „The question to be determined must always be wether the servant of the Crown has a duty cast upon him to *the public* as well as to the Crown either by statute or at common law. Ifs, he may be compelled by *mandamus* to decharge it. — If not, he is responsible only to the Crown and to Parliament“.

jis pertvarkė visą teismų sutvarkymą[235]. Burke savo veikale *Réflexion sur la Révolutions de France* (Mąstymai apie Prancūzų Revoliuciją) peikė susirinkimą, kad jis nepriėmė tos sistemos[236]. Susirinkimas ją atmetė beveik vienu balsu ir paskelbė visai priešingą principą, kuris įėjo į mūsų viešąją teisę, būtent, *vykdomosios ir teismo galių suskirstymą.* Šį principą jis įrašė į pagrindinį 1790 m. rugpiūčio m. 16 d. dekretą (II tit., 13 str.): „Teismo funkcijos yra skirtingos ir visada paliks atskirtos nuo administracijos funkcijų. Teisėjai negalės bet kokiu būdu, nei trukdyti administracijos organų veiksmų, nei traukti teisman administracijos valdininkų dėl jų funkcijų vykdymo, priešingu atveju, jie bus baudžiami už tarnybinės galios piktam naudojimą". Nė kiek nemažesniu griežtumu tas principas buvo išreikštas III metų fruktidoro 16 d. dekrete[273]. Šie labai aiškūs tekstai draudė „ne tik saviva-

---

[235] Chabroud, 1790 m. kovo m. 30 d. posėdis *(Arch. parl.,* 1-oji serija, II t., 450 p.): „Savivaldybių tarnautojai ir administracijos kolegijos... turi turėti teisės spręsti piliečių prašymus ne ginčo tvarka pateiktus. Šiems klausimams spręsti nėra reikalo steigti teismų. Bet kai tik iškyla ginčas tarp privačių asmenų, kai tik atsiranda prieštaravimas — tada jau esama ginčo, kuris nepriklauso administratoriams (valdininkams), nes jie nėra teisėjai; ir jei nėra jokio motyvo tam ginčui iš paprastųjų teismų kompetencijos išskirti, tai nereikalinga steigti kitų teismų. Gal būt, kai kas pasakys, kad paprasti teismai galės virsti administracijos cenzoriais ir jai kenkti? Aš manau, kad jie bus priversti žiūrėti bendrojo įsakymo nuostatų, o jei jie su jais prasilenktų, tai bus galima priversti juos vykdyti savo pareigas tomis pačiomis priemonėmis, kurios verčia juos laikytis įstatymų". — 1791 m. rugpiūčio m. 16 d. posėdy *(Arch. parl.,* 1-oji serija, XXIX t., 462 p.), Durand de Maillane reikalauja, kad būtų aiškiai nustatyta, „kad visada galima reikalauti teismo keliu iš administracijos kolegijos, net ir iš pačios tautos, pildyti įstatymą". Žiūr. tais dviem klausimais Duguit *(op. cit.,* 106 p. ir 111 p.), kuris, berods, pirmas yra tatai pažymėjęs.

[236] 1829 m., Paryžiaus leid., 379 p.: „Įdomu stebėti tas pastangas, kurios buvo padarytos tam, kad išskirtų administracijos organus iš šių naujų teismų kompetencijos; vadinas, asmenys, kurie turėjo būti labiausia įstatymo prižiūrimi, pasidarė visai jo nepriklausomi. Žmonės, turį ką bendra su valstybės pajamų tvarkymu, turėtų būti griežčiausiai verčiami laikytis savo pareigų. Jei jūs nebūtumėt tikrai norėję iš šių administracijos įstaigų padaryti nepriklausomas suverenines valstybes, tai galima būtų manyti, kad prie tų dalykų, kurie daugiausia verti jūsų dėmesio, jūs būtumėte priskyrę įsteigimą garbingo teismo, panašaus į jūsų buvusius parlamentus, arba į mūsų *Karaliaus suolo teismą (Banc du roi),* kurio kompetencijai priklauso visi valdininkai, tiek jiems apginti, kai jie veikia pagal įstatymus, tiek jiems pajusti visam jo griežtumui, kai jie prasilenkia su įstatymais".

[237] „Tautinis Konventas, išklausęs finansų komisiją, skelbia, kad jis panaikina visas bylas ir sprendimus, teismų padarytus prieš administracijos įstaigų ir priežiūros komitetų narius, dėl skundų, liečiančių daiktų

lišką teisėjų kišimąsi į administracijos reikalus, bet taip pat jų gryną kompetencijos pobūdžio kišimąsi, sukeltą ginčytinų reikalavimų“[238].

Žmonės, kurie šią sistemą įvedė, buvo, be abejojimo, paskatinti tatai padaryti tam tikros aplinkos ir laiko sumetimų. Jie turėjo galvoj veikimą senųjų parlamentų, kurie turėdami policijos ir administracijos teisių, taip dažnai yra trukdę karaliaus administraciją, iškeldami jo valdininkams bylas. Jie dar labiau jautė, kad naujoji administracija negalės atlikti jai Revoliucijos įtikėto sunkaus uždavinio, jei ji bus nuolat trukdoma ir kartais paraližuojama senųjų idėjų ir senųjų institucijų šalininkų jai keliamomis teismuose bylomis. Net ramiu laiku, tokiomis sąlygomis, administracijos vaidmuo būtų labai sunkus tokioj šaly, kur dažnai pasireiškia lengvas būdas ir kur teismas visiems yra lengvai prieinamas[239]. Anglijoj praktikuojamas režimas yra nepaprastai nuosaikus ne tik dėl tautos būdo rimtumo, bet taip pat, ir ypač dėl didelio šioj šaly bylinėjimosi brangumo; norint iškelti ir ginti Anglijos teisme kurį nors ieškinį, reikia įnešti labai didelę pinigų sumą. Prancūzų sistemoj yra labai svarbių praktiškų sumetimų, kurie ją remia; tatai gerai įrodo tas faktas, jog analogiški principai yra įvesti ir šiandien taikomi beveik visame Europos kontinente[240]. Bet 1789 m. Steigiamojo Susirinkimo atstovai, įves-

---

konfiskavimą, revoliucijos mokesčius ir kitus administracijos aktus, atliktus pažymėtų įstaigų įstatymams ir tautos atstovų nutarimams įvykdyti arba dėl reikalavimų grąžinti pinigų ar turtą (obligacijas) įneštus į iždą. Pakartotinai uždrausta teismams, grasinant bausmėmis, spręsti bet kokius administracijos aktus; ieškovams leidžiama kreiptis į finansų komitetą ir reikalauti atstatyti jų teises, jei jos būtų buvę, vykdant įstatymą, įžeistos“.

[238] Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2-sis leid., I t., 12 p.

[239] Demeuniers, 1791 m. rugpiūčio m. 16 d. posėdy (*Arch. parl.*, 1-oji serija, XXIX t., 462 p.): „Visi piliečiai imtų davinėti teismams skundus dėl kurio nors administracijos reglemento neįvykdymo. Tada būtų teikiama teismams tos bylos, kurias jūs aiškiai iš jų atėmėte“. — Tą idėją yra išreiškęs 1842 m. pirmasis Apyskaitų Teismo (Cour des Comptes) pirmininkas vienoj iškilmingoj kalboj (*Moniteur*, 1842 m. balandžio m. 19 d.): „Mes jau esame įsitikinę, ne mažiau, kaip kad bet kas kitas, tuo, jog nuo tos dienos būtų neįmanoma joki administracija, kai teismas galėtų patraukti atsakomybėn pačią administracijos įstaigą arba spręsti dėl jos valdininkų padarytų nutarimų“.

[240] Tuo reikalu žiūr. Laferrière'o, *Traitè de la juridiction administrative*, 2-sis leid., I t., I kn., II sk., 26—85 p.

dami tą režimą pas mus, tarė jį esant visai suderinamą su galių suskirstymo principu ir net su trijų galių teorija. Iš tiesų, jie manė, kad teismo galia, be baudžiamosios teisės normų taikymo savimi apima tik grynai civilinę kompetenciją, vadinas, sprendimą ginčų, kuriuos kelia privatūs asmens vieni kitiems dėl savo privataus pobūdžio interesų. Priešingai, viešoji administracija, aktyvioji ar ginčus sprendžiančioji, būtinai įeina į vykdomosios galios sferą. „Reikia skirti — sakė Duport'as 1790 m. kovo m. 29 d., — dvi įstatymų rūšis: politinius ir civilinius; pirmieji apima atskirų asmenų santykius su visuomene arba įvairių politinių institucijų santykius vienų su kitomis; antrieji — nustato atskirų asmenų privataus pobūdžio santykius vienų su kitais. Tik šiems antrosios rūšies įstatymams taikyti ir yra specialiai steigiami teismai. Politiniai įstatymai niekad negali būti įtikėti teisėjams vykdyti, nesudarant pavojaus viešajai ar asmens laisvei... Todėl, vistiek, ar būtų žiūrima to ryšio, kurį teismas gali turėti su laisvės varžymu, ar tiktai teisingumo vykdymo gerovės, teisėjams reikia uždrausti eiti bet kokias viešojo pobūdžio funkcijas; jiems turi būti įtikėti spręsti tik tie ginčai, kurie kyla tarp piliečių“[241]. Tokia, matyt, yra buvusi mintis ir paties mokytojo — Montesquieu, kurio įtakos, patyrė kalbamo režimo autoriai. Iš tiesų, Montesquieu teismo galią vadina *vykdomąja galia tų dalykų, kurie priklauso civilinei teisei,* ir jis pareiškia, kad valdovas arba teisėjas, eidamas ja, *baudžia nusikaltimus arba sprendžia privačių asmenų ginčus*[242]; per visą skyrių, kalbėdamas apie galią teisti, jis temini tik civilinį ir baudžiamąjį teismą. Kai kurie naujųjų laikų autoriai, kad ir paliko šitą idėją vienok ją žymiai pakeitė: jie daro iš administracijos pobūdžio ginčų kažkokią mišrią zoną tarp grynos administracijos ir teismo. „Tarp vykdomosios ir teismo galių — sako Laferrière — yra dar viena mišri misija, kurios tikslas — spręsti administracijos pobūdžio ginčus. Šita misija yra mišri dviem atžvilgiais: visų pirma dėl to, kad administratorius, dėl savo funkcijų prigimties, yra verčiamas daugely atvejų vykdyti tam

---

[241] *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire (Arch. parl.,* 1-oji serija, XII t., 408 p. ir t.). — Plg. Duguit, *op. cit.,* 70 p. ir t., 107 p. ir t.

[242] *Esprit des lois,* XI kn., VI sk.

tikros rūšies arbitro galią fakto ir teisės klausimais, be ko jo veikimas galėtų būti paraližuotas įvairiausių kliūčių, su kuriomis jis susiduria; iš to eina, kad patsai valdymo faktas būtinai, apima ir sprendimo teisę; antra, dėl to, kad teisė spręsti, priklausanti administracijos funkcijoms, ir su ja susijusi vykdymo galia, neturi būti primesta visiškai teisingai piliečiams, kad jie negalėtų ją ginčyti prieš mažiau suinteresuotą ir prieinamesnę juridiniams ginčams galią“[243]. Toliau autorius išdėsto motyvus dėl kurių Prancūzijoj mišrioji sfera buvo priskirta ne teismo, o administracijos sričiai[442]. Man atrodo, kad ši pažiūra yra subteli ir gana tiksli. Bet man atrodo taip pat, kad iš faktų eina, jog pradedant nuo Revoliucijos laikų, mūsų įstatymai, kad ir palikdami ištikimi jų nustatytam principui, perėjo gana ilgą evoliucijos kelią, pastebimą taip pat ir jurisprudencijoj. Tiesa, administracijos pobūdžio ginčų daugumas paliko už teismo kompetencijos ribų, bet jų sprendimo būdas nuolat siekė įgauti teismo formos pereidamas nuo grynos administracijos į *administracijos teismus,* suorganizuotus ir veikiančius beveik grynų teismų pavyzdžiu.

Steigiamasis Susirinkimas, iš tikrųjų, savo 1790 m. rugsėjo m. 6—11 d. dekretu (1, 3—6 str. str.) administracijos bylas įtikėjo pačioms administracijos įstaigoms, apskrities ir departamento direktorijoms; departamento direktorijos sprendimas būdavo galutinas[245]. VIII-jų metų frimero *22* d. konstitucija labai žymiai pakeitė šią sistemą įsteigdama Valstybės Tarybą (52 str.), „įpareigota išspręsti, konsulams vadovaujant, tuos sunkumus, kurie kyla administracijos srity“; tatai buvo įsteigimas aukščiausio tribunolo administracijos ginčams spręsti. VIII-ųjų metų pliuvioso 28 d. įstatymas šitą organizaciją papildė, įsteigdamas kiekviename departamente prefek-

---

[243] *Traté de la juridiction administrative,* I t., 11 ir 12 p.

[244] *Ibidem,* 12 p.: „Prancūzijoj, centralizuota šalies organizacija, administracijai įtikėtų funkcijų svarbumas ir iš jų einąs atsakingumas, pasirodė esą nesuderinami su teismų kolegijos kontrole. Todėl pavedimas administracinių ginčų administracijos valdžiai arba specialiems teismams nuo 1789 m. buvo pripažintas kaip normalus pritaikymas galių suskirstymo principo“.

[245] Bylos dėl mokesčių buvo įtikėtos administracijos įstaigoms ir apskrities teismams, atskyrimo pagrindų laikant tiesioginius ir netiesioginius mokesčius; beveik tas pats principas, kaip kad paskiau buvo ir paliko dėl bylų suskirstymo administracijos ir neadministracijos teismams.

tūros tarybą, kuriai buvo įtikėta daugumas šių ginčų. Pagaliau 1807 m. rugsėjo m. 16 d. įstatymas, atgaivindamas Apyskaitų Teismą, suorganizavo artimiausios juridiniam teismui formos, apyskaitų reikalui teismą. Apyskaitų Teismo nariai buvo skiriami ligi gyvos galvos (6 str.). Be abejojimo, Valstybės Tarybai ir prefektūros taryboms priklauso ne tik administracijos pobūdžio ginčai: jos turi taip pat ir administracijos funkcijų; tačiau jos nesudarė aktyviosios administracijos dalies, ir dėl to administracijos veikimas buvo žymia dalimi atskirtas nuo administracijos ginčų sprendimo. Žinoma, ir tikriesiems administratoriams, kaip antai merams, prefektų padėjėjams, ministeriams buvo palikta ir paliko teisė kai kuriuos administracijos ginčus spręsti. Tačiau, išskyrus šių paskutiniųjų teises, pažymėtų teisių sfera dėl įstatymų raidos liko labai apibrėžta[246]. Dėl tos pat evoliucijos, pasireiškusios tiek idėjų, tiek institucijų srity, šiandieną žymiausi juristai atsisako nuo tos, kadaise buvusios klasiškos, nuomonės, pagal kurią ministeriai principiniai buvo laikomi pirmieji teisėjai administracijos ginčams spręsti: „administracijos ginčų ordinariniai teisėjai“; dabar jiems tepripažįstama tik išimtinė sprendimo teisė pagal aiškius nuostatus[247]. Tiesa, ilgą laiką visa sistema buvo dominuojama pagrindinio principo: „Administracijos ginčai įeina į administracijos sritį“; Valstybės Taryba, įgalinta spręsti administracijos ginčus ar tai kaip pirmoji ir paskutinioji instancija, ar tai kaip aukščiausias apeliacijos teismas, ar tai pagaliau, kaip kasacijos teismas, neturėjo savos sprendimo galios. Ji veikė *rezervuoto teisingumo* principu; jos padarytieji dėl administracijos ginčų sprendimai įgydavo galios tik tada, kai jie būdavo paskelbti vykdomosios galios dekretu. Tik 1848 m. konstitucija, suteikdama jai atskirą galią, laikinai sustabdė tą tradiciją, kuri nuo 1852 m. vėl buvo atgaivinta. Pagaliau 1872 m. gegužės m. 24 d. įstatymo 9 straipsnis galutinai nustatė, kad „Valstybės Taryba galutinai sprendžia administracijos bylų ieškinius ir prašymus panaikinti įvairius administracijos aktus, padarytus peržengiant savo kompetencijos ribas“.

---

[246] Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7-sis leid., II t., 404—557, 726—731 nr.

[247] Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, I t., 400 p. ir t.

Šita transformacija greičiausia plėsis dar daugiau ir baigsis aktyviosios administracijos nuo administracinio teismo galutiniu atskyrimu[248]. Kai tas įvyks, tai teks pripažinti, kad administraciniai teismai, sudaryti iš įvairių klasių žmonių, prityrusių administracijos srity, praktiškai bus atskirti nuo vykdomosios galios ir turės tokią kompetenciją, kurios tokio laipsnio niekur kitur nebus galima rasti. Spręsdami privačių asmenų ginčus su administracijos įstaigomis, tie teismai teiks pirmiesiems tokių pat garantijų, kokių šiems asmenims gali duoti paprastų teismų legalioji kompetencija. Betrūktų tada, rodos, tik vienos garantijos, būtent, nepašalinamumo, kuriuo daugumas administracijos teismų teisėjai nesinaudoja. Tačiau pašalinamumas atrodo čia kaip teisėta vyriausybės garantija, kuria, esant laisvų diskusijų režimui, ji galės pavartoti tik labai svarbiais ir visai pateisinamais atvejais. Antra vertus, kadangi administracijos teismų kompetencija tenka vykdomosios ir administracijos galių sričiai, tai jiedvi, atsitikus kokiam prasilenkimui, gali panaikinti net pačius administracijos aktus; dėl galių suskirstymo principo teismo galia, jei ją laikytumėm atskirą ir tartumėm esant kompetentingą administracijos ginčus spręsti, nieku būdu negalėtų naikinti arba keisti vykdomosios galios aktų. Ji tegalėtų (nesant baudžiamųjų sankcijų) priteisti iš administratorių jų padarytus nuostolius.

Pagaliau taisyklė, kuri palieka vien administracijos teismų kompetencijai spręsti administracijos įstaigų veiksmus, nėra absoliuti. Įstatymai ir ypačiai teismų praktika šią taisyklę žymiai aprėžė, atiduodami kai kuriuos aktus spręsti paprastiems teismams. Bet čia aš paliečiu tą dalyką, kuris pri-

---

[248] 1907—1908 m. Clemenceau kabinetas pateikė tuo reikalu du įstatymo projektus. Pirmojo, pateikto Atstovų Rūmams 1907 m. gegužės mėn. 27 d., uždavinys buvo panaikinti prefektūros tarybas ir įsteigti sričių administracijos teismus. 1908 m. liepos m. 13 d. šis projektas buvo atsiimtas. Tačiau tuo pačiu laiku ministeris pirmininkas pateikė kitą projektą, kurio tikslas buvo padaryti iš perorganizuotų prefektūros tarybų tikrus administracijos teismus, visai atskirtus nuo aktyviosios administracijos. Žiūr. Jèze, *Rapport à la Société d'études législatives sur la réforme des Conseils de préfecture.* [Pasiūlymas, vietoj prefektūros tarybų įsteigti 25 sričių administracijos teismus, kuris buvo 1920 m. biudžeto vyriausybės projekte (62 str. ir kt.), Atstovų Rūmų priimtas (1920 m. liepos mėn. 5 d.)].

klauso ne konstitucinės, o administracinės teisės sričiai: aš nurodau skaitytojui veikalus, kur ši teisė yra dėstoma[249].

V.

Galių suskirstymo principas turi būti iššiūrėtas taip pat sąryšy su teismo ir įstatymų leidimo galių santykiais. Čia iš jo eina trys pagrindinės išvados:

1° Įstatymų leidimo galia turi gerbti teismo galios nutarimus. Ji ne tik kad negali naikinti arba keisti paskelbto sprendimo, bet ji turi taip pat vengti jį kritikuoti. Ši doktrina yra bendrai pripažinta ir dažnai prancūzų parlamento posėdžiuose patvirtinama[250]. [Tačiau atrodo, kad mūsų laikais parlamento juridinė nuovoka yra žymiai sumenkėjusi. Be abejojimo, galima sutikti, kad parlamentas turėtų teisės išleisti bendrą įstatymą, nustatantį naują apeliacijos kelią dėl galutinių teismo sprendimų, kaip kad jis tatai yra padaręs 1924 m. gegužės m. 2 d. įstatymu dėl peržiūrėjimo teismo sprendimų, liečiančių karo nuostolių atlyginimą. Jam taip pat su noru pripažįstama teisė priimti „aiškinamuosius" įstatymus, kurie kartais paliečia res judicata ir pakeičia ginčo šalių juridinę būklę. Tačiau sunku yra nelaikyti galių suskirstymo principo įžeidimu tuo atveju, kai parlamentas vien savo valia padarytų nieku galutinį teismo sprendimą. Pavyzdžiui, 1922 m. kovo m. 31 d. įstatymo 2 str. nustato, kad „...nuomininkai arba subnuo-

---

[249] Laferrière, *Traité de la juridiction administrative,* visa III-oji knyga; [Berthélemy, *Droit administratif,* 1926 m., 11 leid.; Hauriou, *Droit administratif,* 1927 m., 11 leid.; Jèze, *Principes généraux du droit administratif,* 1914 m., 2-sis leid.; Moreau, *Droit administratif,* 1909 m.; Nézard, *Eléments de droit public,* 1922 m., 3-sis leid., 326 p. ir t.].

[250] Žiūr. Atstovų Rūmų 1895 m. balandžio m. 6 d. posėdy (balandžio 7 d., 1222 p.) Gauthier (de Clagny) pasakytos kalbos šią vietą: „Galių suskirstymo principas man neleidžia ginčyti šioj tribūnoj teismo sprendimą". Tačiau Atstovų Rūmai, 1898 m. kovo m. 30 d. posėdy, priėmė Panamos ankietos komisijos raporto išvadas, kur buvo smerkiami kai kurie teisėjai. Bet nors galių suskirstymo principas buvo tada pažeistas, vis dėlto, jis buvo skelbiamas. Štai ką yra pasakęs teisingumo ministeris (kovo 31 d. *J. Off.,* Atstovų Rūmai, 1482 p.): „Aš ateinu į šią tribūną, jūs suprasite tatai, ne tam, kad kelčiau kiek pavėluotą ginčą dėl galių suskirstymo principo. Aš galėčiau ir, gal būt, turėčiau jums priminti, kad Atstovų Rūmams nepridera teisti teisėjus, kaip kad gerbiamas Viviani čia tik ką pripažino. Jie priklauso teisingumo ministerio ir aukštosios teismo tarybos. Jūsų sritis yra ganėtinai plati — jūs turite teisti ministerius".

mininkai gali reikalauti per teismą sutarties pratęsimo, nepaisydami visokių priešingų sprendimų, net įsigalėjusių, išskyrus tik tuos, kurie jau yra įvykdyti[251]]. Bet reikia pažymėti, kad ji tik suponuoja (antruoju atveju) esant galimą teismo ir vykdomosios galių suskirstymą, nes esant parlamentiniam valdymui, iš tikrųjų, Atstovų Rūmai turi teisę diskutuoti ir kritikuoti visus vykdomosios galios aktus.

2° 1790 m. rugpiūčio m. 16 d. dekretas (II tit., 12 str.) nustato, kad teismai „negali leisti reglamentų, o turi kreiptis į įstatymų leidimo galią kiekvieną kartą, kai laikys reikalinga tiek įstatymui išaiškinti, tiek naujam išleisti". Civilinis kodeksas šį draudimą dar aiškiau išreiškė 5 str.: „Teisėjams draudžiama spręsti bendrais ir reglamentaciniais nuostatais jiems įtikėtas bylas". Dažnai sakoma, kad čia yra galių suskirstymo principo padarinys, nes kalbamieji reglamentai esą kišimasis į įstatymų leidimo galios sritį. Iš tiesų, aišku, kad Steigiamasis Susirinkimas priimdamas aukščiau pažymėtą tekstą, turėjo galvoj parlamentų ir aukščiausių teismų reglamentinio pobūdžio nutarimus, kurie senojo režimo laikais iš tikrųjų buvo laikomi laikinais ir papildomaisiais įstatymais[252] ir norėjo pašalinti įstatymų leidimo ir teismo galių susiliejimą[253]. Bet, tiesą sakant, reglamentus leisti galia ne būtinai priklauso įstatymų leidimo galiai, ir reglamentas visai nėra įstatymas. Reglamentas, iš tikrųjų, yra paprastas įsakymas, turįs tikslą laiduoti įstatymo įvykdymą, papildydamas jį smulkmenomis, bet negalėdamas tuo pakeisti ar iškreipti nei jo teksto, nei jo dvasios[254]. Tuo būdu reglamentus leisti teisė ne būtinai tenka

---

[251] [Plg. Duguit, *Traité*, II, 227 p. ir t. — *Contra*, Jèze, *Rev. du droit public*, 1924 m., 220 p. ir t., taria įstatymas yra korektiškas nuo to momento, kai jis ką tvarko impersonaliniu būdu, nekeisdamas tiesiog atskiro asmens juridinės būklės].

[252] Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 8-asis leid., 530 p.

[253] Duport, *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire:* „Jei žmonės, kuriems yra įtikėtas vykdyti teisingumas, turi atlikti dar ir politinių funkcijų; jei jie patys turi teisę reikalauti ir įsakyti vykdyti įstatymus, nesukeldami jokių išorinių veiksmų; *jei jie gali leisti reglamentus ir priimti įstatymus privalomus piliečiams;* jei jie turi teisę sustabdyti įstatymų vykdymą arba jų sudarymą, tai tada susidaro tikras idėjų ir galių mišinys".

[254] Hancke, *Bodin*, 51 p. — Laferrière *(op. cit.*, 2-sis leid., I t., 11 p.) čia mato vieną iš tų mišrių sferų, apie kurias aš jau esu kalbėjęs: „Tarp įstatymų leidimo galios ir vykdomosios galios yra tarpinė funkcija,

įstatymų leidimo galiai. Toji teisė turi būti įtikėta vykdomajai galiai, nes ši pastaroji, būdama įgaliota įstatymus vykdyti, gali tuo būdu juos sėkmingiausiai papildyti. Mūsų viešoji teisė ją paskirsto įvairiomis proporcijomis Respublikos Prezidentui, prefektams ir merams. Ji būtų galėjusi, visai nenusižengdama principams, ją įtikėti teismo kolegijoms. Jei ji, priešingai, joms tą teisę aiškiai atmetė, tai tas visų pirma pareina nuo reakcijos prieš buvusius parlamentus. Bet šitas draudimas taip pat labai sėkmingai sutinka su ta apsaugomąja norma, kuri buvo įvesta į mūsų viešąją teisę ir duoda teismams, kai jiems tenka skirti bausmes reglamentų laužytojams, teisę žiūrėti ar šie reglamentai, teisėtai išleisti[255], vistiek kad ir tai būtų administracijos aktai[256]; čia yra viena administracijos ir teismo galių suskirstymo principo išimčių. Įsikišdama tuo būdu kaip kontroliuojančioji galia į reglamentų sritį, teismo galia negalėtų tuo pačiu metu ten kištis kaip reglamentacinė galia.

3° Teismo galia, būdama atskirtą nuo įstatymų leidimo galios, negali naikinti arba kliudyti šios pastarosios aktų, t. y. įstatymų. Bet ar tik nereikia eiti dar toliau ir pasakyti, kad teismo galia negali spręsti dėl įstatymo galiojimo, t. y. dėl jo konstitucingumo? Ši paskutinioji išvada, kaip toliau pamatysime, yra atmesta Amerikos teismų praktikos, ir net, galima sakyti, anglo-saksų doktrinos visur, kur tik veikia įstatymų leidimo galios teises aprėžiančios konstitucijos. Priešingai, toji išvada yra visiškai priimta Prancūzijoj ir kitose Europos šalyse, išskyrus Angliją. Kai dėl Prancūzijos, tai dėl Revoliucijos metu susirinkimų nustatytų principų, kurie sudarė mūsų viešosios teisės pagrindus, visai netenka abejoti. Steigia-

---

kurios uždavinys — leisti reglamentus, antros eilės įsakymus, reikalingus įstatymams pritaikinti; šis darbas bus įtikėtas įstatymų leidėjams arba vyriausybei, arba net įvairiai padalintas abiems, žiūrint to, kam bendroji valstybės konstitucija teikia daugiau persvaros parlamentui ar vykdomajai galiai".

[255] Baudžiamasis statutas, 471 str., 15 nr.

[256] Tuo klausimu žiūr. Laferrière, *op. cit.*, I t., 481 p. ir t. [Carré de Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, 1920 m., I t., 571 p. ir t. Priešinga prasme dėl teismų teisės interpretuoti reglamentus, Duguit, Kasac. spr. 1916 m. kovo m. 22 d., S., 18—19. 1. 73. ir Kas. civ. 1917 m. spalių m. 24 d., S. 1918—919. 1. 193. Apie pateisinimą teismų kompetencijos šiuose dalykuose; Henry Nézard, *La contrôl juridictionnel des règlements d'administration publique*, 1910 m.].

masis Susirinkimas labai aiškiai pasipriešino tai teorijai, kuri pripažino seniesiems parlamentams politines teises, leidusias jiems net tikrinti įstatymus. Jis griežčiausiai pasmerkė šias ir visas kitas panašios rūšies pretenzijas. 1790 m. rugpiūčio m. 16 d. dekrete (II tit., 11, 12 str.), iš tiesų, yra pasakyta: „Teismai, negali tiesioginiai arba netiesioginiai dalyvauti įstatymų leidimo galios vykdyme, nei kliudyti ar sustabdyti įstatymų leidimo kolegijos išleistų ir karaliaus patvirtintų dekretų vykdymą; priešingu atveju jiems grėsia bausmė už tarnybinės galios piktam naudojimą. Jie teprivalo gautuosius įstatymus stačiai perrašyti į rejestrą ir per aštuonias dienas juos paskelbti“[257].

---

[257] Žiūr. žemiau, V sk.

IV SKYRIUS.

Individualinės teisės.

Senovės pasaulis, savo aukščiausiame civilizacijos laipsny, pripažino be jokių aprėžimų valstybės visagalybę, neribotą valstybės teisę[1], vistiek ar valstybė buvo respublikos formos, ar imperatoriaus asmeny įkūnyta: atskiras asmuo niekad neturėjo savo teisės, kuria jis būtų galėjęs prieš valstybę pastatyti[2]. Šis principas bluko ir viduriniais amžiais visiškai išnyko dėl barbarų atsigabentųjų idėjų įtakos, ir ypačiai dėl tų, kurios išsiplėtojo feodalinės anarchijos laikais. Iš vienos pusės, pačios valstybės ir visuomenės reikalų supratimas pamažu sunyko, ir į ponų priklausomas žemes — į šią naują formą bei viešosios galios griuvėsius, visų pirma buvo imta žiūrėti, kaip į privatišką nuosavybę, kurios teisės ir pareigos galėjo būti papročio aprėžtos. Iš antros pusės, tuo metu ypač išsiplėtojo, bent didiko, feodalinio ricieriaus naudai, nepaprastai tvirta individualinės teisės sąvoka. Jam, iš tikrųjų, nebeegzistavo žemėje suvereni valdžia: jis pripažindavo tik viešąsias prievoles, kurias jis buvo apsiėmęs savo valia, pagal sutartį, kuria jis tapo senjoru. Jis neturėjo pareigos mokėti mokesčius; teisėjais jis pripažindavo tik sau lygius vasalus, kuriems pirmininkaudavo senjoras, bet ir šitoks teismas jam nebuvo būtinai privalomas; principiniai turėdamas teisę privatiniam karui kariauti, jis dažnai bevelydavo kariauti savo pretenzijoms paremti, užuot jas teisme ginti[3]. Tačiau politiškajam feodalizmui nykstant ir žlungant, šis taip stiprus individualinės teisės jausmas sumenkėjo ir išnyko civilizuotose vakarų šalyse, išskyrus, gal būt, anglo-saksus, kur jis paliko dominuojančiu

---

[1] Aukščiau, I t., I d., 147 p.

[2] Hobbes, *Leviathan,* XXI sk., labai gerai yra pasakęs: „Itaque neque Atheniensis neque Romanus quisquam liber (a legibus erat) sed civitates eorundem".

[3] Esmein, *Cours élémentaire du droit français,* 8-asis leid., 244 p.

tautinio charakterio bruožu, tačiau suderintas su gerai sutvarkytos valstybės reikalavimais. Europos kontinente susikūrusiose didžiose dieviškosios teisės monarchijose, ir ypač Prancūzijoj, vėl atgijo absoliučios valstybės teisės konsepcija monarcho naudai. Save veikale, *Politique tirée des propres paroles de l'Ecriture sainte,* Bossuet pripažįsta suvereninei galiai tik tas ribas, kurios eina iš religijos: ji negali įsakyti tai, ką Dievas draudžia[4]. Tiesa, Bossuet smerkia ir atmeta grynąjį despotizmą, kuriam veikiant negali būti pastovių įstatymų, ir kur suverenas disponuoja kaip tinkamas savo valdinių laisve bei turtu; tačiau paskelbti jį esant absoliučiai neteisėtu Bossuet nesiryžta; jis čia mato ne tam tikrų teisių peržengimą, o tik barbarizmo pažymius[5].

Tačiau šitoji suvereno absoliutiškosios galios tezė, bendrai imant, nebuvo juristų priimta ir ypač tų, kurie XVI-me amžiuje bandė pas mus iškelti aikštėn suvereniteto supratimą. Prie galios apribojimo, išplaukiančio iš dieviškojo įstatymo, religijos nustatyto, jie prikergė dar vieną apribojimą, paimtą iš prigimtinių teisių sąvokos. Suverenas savo įstatymais ar įsakymais negali peržengti prigimtinės teisės, kaip ir dieviškosios, nes ir pati prigimtinė teisė esanti Dievo nustatyta. Tatai įpareigodavo suvereną gerbti privačių asmenų geros valios sutartis ir privatinę nuosavybę. Tokia buvo, ypačiai, labai aiški Bodin'o teorija[6]. Pagaliau mūsų senųjų laikų juristai pridurdavo, kad Prancūzijoj suvereninė karaliaus valdžia buvo dar

---

[4] VI knyga, 2 str., 2-asis nuostatas.

[5] VIII knyga 2 str., 1-asis nuostatas: „Štai kas yra vadinama savivališka galia. Aš nenoriu nagrinėti ar ji yra teisėta, ar ne. Yra tautų ir didelių imperijų, kurios tuo pasitenkina; ir mums visai netenka rūpintis jų valdymo forma. Mes pasitenkinsim pasakę, kad ji yra barbariška ir nepakenčiama".

[6] *Les six livres de la République,* I kn., IX sk., 150 p. ir t.: „Kaip atskirų asmenų sutartys ir testamentai negali keisti magistratų įsakymų, magistratų (valdininkų) įsakymai negali keisti papročių, o papročiai — bendrųjų suvereninio valdovo įstatymų, — taip lygiai ir suverenaus valdovo įstatymai negali iškreipti ar pakeisti prigimties ir Dievo įstatymų... Suvereninis valdovas turi vykdyti sutartis, sudarytas tiek su savo valdiniu, tiek su svetimšalių, nes būdamas valdinių sutarčių ir tarpusavio prievolių, kurias jie turi vieni kitiems, laiduotoju, juo labiau jis turi būti teisingas savo reikalų srity... dėl prigimtinio teisingumo, kuris reikalauja, kad sutartys ir pažadai būtų vykdomi... Jei suvereninis valdovas negali peržengti prigimtinių įstatymų ribų, nustatytų paties Dievo, kurio jis yra paveikslas, tai jis taip pat negali pasisavinti kito turtą be teisingos ir protingos priežasties".

pagrindinių *karalystės įstatymų aprėžta*[7]; bet kaip tie įstatymai reikėjo suprasti — nebuvo gerai išaiškinta[8].

Bet reikia gerai įsidėmėti, kad šių suvereniteto apribojimų daugumas nesuteikė nei valdiniui, nei piliečiui ar atskiram asmeniui tokios teisės, kuri būtų buvusi jam sava ir prigimta jo asmeniui. Vienintelis tų apribojimų pagrindas glūdi Dievybės idėjoj ir dieviškoj valioj, kuriai buvo priskiriamas prigimtinis įstatymas; ir tik dėl to jie buvo suverenui privalomi. Tatai buvo jo religinė pareiga tuos apribojimus gerbti, bet valdinys iš to negaudavo jokio reikalavimo teisės, kuria jis būtų galėjęs prieš suvereną pasinaudoti, daugiausia, ką jam leisdavo teologų teorijos, tai atsisakyti, remiantis Dievo valia, būti klusniam savo suverenui[9].

I.

Individualinių teisių teorija vis dėlto turėjo kilti iš prigimtinės teisės idėjos, bet tik kitaip suprastos — perkeltos iš dangaus žemėn. Tatai yra susiję su prigimtinės būklės ir visuomenės sutarties hipotezėmis. Absoliuti asmens nepriklausomybė tvarkoma tik jo moraline atsakomybe, einančia iš prigimtinės teisės, pasireiškė anksčiau už bet kokią civilinę bendruomenę, kaip pats pirmykštis būvis, kaip neišvengiamas pradas. Atsisakydami nuo šitos absoliutinės laisvės, kad vienbalsiai priimta sutartimi sukurtų valstybę ir viešąjį suverenitetą, žmonės turėjo būti laikomi atsisakę tik tos savo pri-

---

[7] Loyseau, *Traite des seigneuries,* II sk., 9 nr.,: „Kadangi visagalis tėra tik vienas Dievas, o žmonių galia visiškai absoliuti negali būti, todėl esama trijų rūšių įstatymų, kurie visai nepaliesdami suvereniteto, apriboja suvereno galią, būtent: Dievo įstatymai, nes valdovas, kad ir yra suvereninis, priklauso Dievo; prigimtinio teisingumo, ne pozityvinių įstatymų, nes, kaip jau buvo sakyta aukščiau, žemės valdymo teisė (seigneurie) turi būti viešosios vasalinės teisės nuosavybė valdoma einant teisingumu, o ne savivališkai; ir pagaliau pagrindiniai valstybės įstatymai, todėl, kad valdovas savo suverenitetu turi naudotis jo nustatytomis formomis bei sąlygomis".

[8] Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 8-asis leid., 518 p.

[9] Plg. Bossuet, *Politique tirée des propres paroles de l'Ecriture sainte,* IV kn., 1 str., 4-asis nuostatas: „Tuo būdu karaliai, kaip ir visi kiti, turi klausyti įstatymų teisingumo... bet jiems įstatymų bausmės netaikomos; arba, teologijos žodžiais betariant, jie privalo klausyti įstatymų ne verčiamosios galios prasme, o vadovaujamos galios prasme".

gimtinės nepriklausomybės dalies, kuri absoliučiai nesuderinama su valstybės sąvoka; jie sutiko paaukoti tik neišvengiamai būtiną auką. Jie sau pasiliko likutį prigimtinės laisvės, kurią sudarė jų individualinės teisės, aukštesnės už valstybės teises, nes jos buvo ankstybesnės ir privalėjo pagarbos. Tokia yra labai sąmojingai ir labai gerai sukonstruota teorija, kurią išdėstė Locke[10], Wolff[11], Blackstone[12], pats Rousseau[13], Sieyès[14]; čia pažymiu tik tuos, kurie šią teoriją yra aiškiausiai išdėstę[15]. Rousseau, tiesa, įdėjo į šią doktriną vieną tokį aprėžimą, kuris galėjo pačius jo pagrindus sugriauti, bet jis visai atitiko jo visuomenės sutarties teoriją. Pareiškęs, kad, „visa tai nuo ko kiekvienas asmuo atsisako visuomenės sutartimi, kas liečia jo turtą, jo laisvę, tiktai dalis reikalinga visuomenei" — jis priduria: „Bet reikia sutikti su tuo, kad suverenas yra vienintelis teisėjas dėl to reikalingu-

---

[10] *Essay on civil government,* 135—142 §§. Locke įtaka šioj srity buvo didžiausia. Jis pirmutinis iš tikrųjų nustatė *žmogaus ir piliečio teisių* skirtumą; iš tiesų, 14§ jis kalba apie teises, „kurios priklauso žmonėms kaip žmonėms, o ne kaip visuomenės nariams." Pirmosios yra tos, kurios jau priklauso žmogui prigimtinėj būklėj begyvenant, kaip nuosavybės teisė, kurios nenustojama pereinant į organizuotos visuomenės būklę; antros yra tos, kurias sukūrė visuomenės sutartis arba iš jos kilęs suverenitetas.

[11] *Jus naturae,* VIII t., 980 §: „Imperium civile, quum metiendum sit ex fine civitatis, idem non extenditur ultra eas actiones quae ad bonum publicum consequendum pertinent; consequenter, quum nonnisi quoad easdem libertas naturalis restringitur, quoad caeteras actiones illibata manet".

[12] *Commentaries,* I kn., I sk., 124 p.: „Svarbiausias visuomenės tikslas yra apsaugoti asmenis, kad jie galėtų naudotis savo absoliučiomis teisėmis, kurias jie turi iš nepakeičiamų prigimties įstatymų... Iš to eina, kad svarbiausias ir pirminis žmonių įstatymų tikslas — apsaugoti ir tvarkyti šias absoliučias individų teises. Socialinės ir relatyvinės teisės, priešingai, kyla iš valstybių ir visuomenių susikūrimo ir yra už jas paskesnės; tuo būdu šių teisių apsauga ir tvarkymas yra antros eilės dalykas."

[13] *Contrat social,* II kn., IV sk., 145—147 p.: „ Pripažįstama, kad visa tai, nuo ko kiekvienas asmuo atsisako visuomenės sutartimi, kas liečia jo galią, jo turtą, jo laisvę, tiktai dalis reikalinga visuomenei... Iš čia matome, kad suvereninė galia vistiek kokia ji būtų, absoliuti, šventa, nepažeidžiama, neperžengia ir negali peržengti bendrųjų susitarimų ribos ir kiekvienas žmogus gali laisvai disponuoti visais tais turtais ir laisve, kurie jam pagal šiuos susitarimus palikti."

[14] Žiūr., pavyzdžiui, jo III-jų metų termidoro 2 d. pasakytą kalbą *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XXV t., 292 p.): „Kai susikūria politinė sąjunga, tai nesujungiama draugėn visos teisės, kurias kiekvienas asmuo į sąjungą atsineša...; jungiama draugėn viešosios ar politinės galios vardu, kiek galima mažiau tų teisių, ir tiktai tos, kurios yra reikalingos, kad kiekvienas gautų savo teises ir prievoles."

[15] Gierhe, *Althusius,* 114 p. ir t.

mo spręsti"[16]. Kiti, tiesa, protestavo prieš tokią idėją. Blackstone individualines teises vadino absoliučiomis, o kai kurie tvirtino, kad visuomenės sutartis, kaip kad ir visos kitos sutartys, turi būti aiškinamos įpareigotojų naudai.

Ši teorija buvo vaisinga, nes ji įvedė individualinių teisių principą. Tačiau ją negalima palaikyti, kai atmetama visuomenės sutarties hipotezė. Šioms teisėms reikia surasti kitas pagrindas. Jis jau yra mūsų minėtoje idėjoje[17], einant kuria teisės šaltiniu buvo laikomas asmuo, nes jis yra vienintelė reali, laisva ir atsakinga būtybė. Be abejojimo, žmonių politinės bendruomenės yra prigimtinės formacijos ir būtinai reikalingi organizmai, kurie plečiasi iš dalies fatalinių įstatymų dėka. Tiek kiek šis fatališkumas egzistuoja ir kiek žmogaus protas gali suvokti jo raidą (processus) ir kryptį, žmonių laisvė ir valia turi su juo sutikti ir net savo veiksmus derinti; tuo pasiekiamas pilnesnis ir darnesnis padarinys, kuris iš esmės yra neišvengiamas. Aš pats tą pažiūrą esu pritaikęs tautos suvereniteto teorijai[18]. Bet tatai visai nereiškia, kad politinės bendruomenės būtų buvę realiais padarais ir turėję savas teises. Tas bendruomenes sudarą gyvieji individai, priešingai, yra tokios būtybės, kurios jaučia moralinį atsakingumą ir gali nevaržomai tvarkyti savo veiksmus, išskyrus tuos atvejus, kaip jų pastangos nueina niekais susidūrusios su kokia gamtos pajėga. Teisės ir išminties atžvilgiu, politinė visuomenė funkcionuoja tik jų naudai. Bet svarbiausias individo interesas ir teisė, tai galėjimas laisvai rutulioti savo gabumus; ir geriausia priemonė, kuri laiduoja šią raidą yra leidimas individui veikti laisvai, kaip jis nori, savo rizika ir pavojumi, kol jis nepaliečia kitos tokios pat teisės. O šio nevaržomo plėtojimosi laidavimas kaip tik ir yra tų įvairių laisvių tikslas, kurios sudaro individualines teises: jų negerbdama politinė visuomenė netektų svarbiausios misijos ir valstybė savo pirmojo ir svarbiausiojo ekzistavimo tikslo (raison d'être), „Kiekvienos valstybinės santvarkos

---

[16] *Contrat social*, II kn., IV sk., 144 p.

[17] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 30 p. ir t. — Plg. Beudant, *Le droit individuel et l'Etat*, Paris, 1891.

[18] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 24 p.

tikslas, Sieyès žodžiais betariant, yra individualinė laisvė“[19].

Naujųjų laikų demokratijoj individualinės teisės, apsaugotos nuo valstybės kėsinimosi, įgauna ypatingos reikšmės. Jose, dėl suvereniteto priklausymo tautai, viešpatauja skaičiaus įstatymas, daugumos valia; ši dauguma, ypač jei ji teturi vieninteli organą — reprezentacinius susirinkimus, gali lengvai virsti engėja. Kokia gi bus mažumos garantija? Jos dažnai buvo ieškoma kai kuriose politinių teisių organizacijose, kaip antai *referendume,* apie kurį jau esu kalbėjęs, ir kuris gali pašalinti dirbtinę daugumą, esamą tik atstovaujančiųjų, o ne atstovaujamųjų tarpe; *mažumų atstovavime,* apie kurį taip pat esu kalbėjęs ir kuris galėtų laiduoti mažumoms svarstančiuosiuose susirinkimuose įtaką, atitinkančią jų skaičių. Tačiau šie būdai man atrodo mažai veiklūs ir pilni nepatogumų ir net pavojų. Tikroji garantija glūdi individualinėse teisėse: šios teisės — kurių tarpe yra ne tiktai asmenį ir turtą saugojančios laisvės, bet taip pat tos, kurios saugoja sąžinės laisvę ir leidžia viešai reikšti savo mintis, keistis idėjomis ir jas skleisti, — garantuoja piliečiams, sudarantiems politinę mažumą, saugumą bei darbo laisvę ir leidžia tuo pačiu metu veikti viešąją nuomonę ir tapti savo ruožtu politine dauguma. Tatai yra — kadaise kiek kitokią prasmę turėjusiais žodžiais betariant[20], — *būtinos laisvės,* daug reikalingesnės, ne-

---

[19] III-jų metų termidoro 2 d. kalba *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XXV t., 295 p.). Neriboto suvereniteto teorija yra vėl keliama labai ryškiai Bourgess, *Political science,* I t., 53 p. ir t. Jis ypač iškelia aikštėn senus skolastiškus argumentus, išplaukiančius iš pačios suvereniteto definicijos: „Valdžia negali būti suverenine, jei ji yra apribota; suvereninis yra tas, kuris ją apriboja, ir mes nerasime suvereniteto tol, kol pasieksime neapribotą galią arba apribotą tik jos pačios valia *(selftlimited).* Tie, kurie palaiko riboto suvereniteto koncepciją (kas mano manymu yra *contradictio in adjecto),* iš tikrųjų, nenustato jo realių ir legalių ribų, tik nurodo tuos apribojimus, kurie eina iš Dievo, iš prigimtinių bei proto įstatymų ir tarptautinės teisės“. Be to, Burgess tvirtina, kad šitas absoliutinis suverenitetas visai neprieštaraująs individualinei laisvei, bet dargi galįs būti geriausias jos laidas, ta sąlyga, jei jis glūdi pačioje tautoje, o ne reprezentacinėje valdžioje, kurios galios turinčios būti būtinai apribotos. Jis net štai ką sako apie suverenitetą (56 p.): „Be abejojimo, valstybė gali panaudoti piktam savo neapribotą galią individo atžvilgiu, bet tatai niekad neturėtų būti preziumuojama. Juk valstybė yra tas humaniškas padaras, kuris mažiausia gali ką piktą daryti, ir todėl mes turim laikytis principo, kad valstybė negali daryti pikta. *The State cando no wrong“.* Argi čia nėra tradicinė anglų taisyklė: *The king can do no wrong* (aukščiau, I t., I d., 154 p.), perkelta anglų-saksų respublikos naudai?

[20] *A. Thiers,* Paul de Remusat, 146 p.

gu bet kurios kitos. Bet reikia atsitraukti nuo bendrų ir abstrakčių idėjų ir nurodyti kokios iš tikrųjų yra tos teisės, kurias naujųjų laikų konstitucinė teisė priskyrė individualinių teisių kategorijai.

II.

Šių teisių sąrašas progresyviai buvo sudarinėjamas, žiūrint tai, kaip teorija arba istorijos faktai kiekvienos tų teisių svarbumą sukcesyviai nužymėdavo. Jos sutraukiamos į dvi pagrindines: *civilinę lygybę* ir *individualinę laisvę.*

Civilinė lygybė ėjo iš pačios visuomenės sutarties teorijos bei jos susiformavimo, kaip kad logiškai ėjo iš jos ir politinė lygybė, nes sutarties nuostatai turėjo būti visiems lygūs[21]. Bet XVIII-ojo amžiaus publicistai civilinę lygybę išvesdavo kitokiu būdu iš prigimtinės teisės principų. Jie tarė ją egzistavus ankstybesnėje už civilinę visuomenę prigimtinėje būklėj, nepaisydami materialinių, fizinių ir moralinių nelygybių, kurių padarinius, tarp kita ko, jie stengėsi mažinti[22]. Jie ją išvedė iš dviejų pagrindinių samprotavimų, būtent: 1° kiekvienas žmogus turėjo pripažinti kiekvienam į jį panašiam tokią pat prigimtį kaip ir jo paties, t. y. žmogaus prigimtį, skirtingą nuo gyvulių prigimties; 2° kiekvienas žmogus turėjo gerbti prigimtinio įstatymo normas kitų žmonių atžvilgiu, jei jis norėjo, kad kiti jas gerbtų jo atžvilgiu[23]. Tuo būdu egzistuojant žmonių lygybei, (žinoma, ne faktiškai, o tik iš teisės) pagal prigimtinį įstatymą, civilinė visuomenė turėjo ją gerbti. Tatai, žinoma, nereiškė faktinos lygybės atžvilgiu tų materialinių gėrybių, kurias galima buvo įgyti visuomenėje; tatai tereiškė veiksmingumo lygybę toms įvairioms teisėms, kurias ji saugoja[24]. Ši mintis matyt bus padiktavusi

---

[21] Sieyès, *Projet de déclaration des droits présenté à l'Assemblée Constituante:* „Politinių teisių lygybė yra pagrindinis principas. Ji yra šventa kaip ir civilinių teisių lygybė... Įstatymas, būdamas bendra priemone, bendros valios padaras, tegali turėti objektu bendrąjį interesą".

[22] Rousseau, *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes.* Jis tvirtina (278 p.) „įrodęs, kad ir prigimtinėje būklėj nelygybė buvusi vos pastebima ir kad jos įtakos ten beveik nebūta."

[23] Puffendorf, *De officio hominis et civis secundum legem naturalem,* I kn., VIII sk., 1, 2 nr.

[24] Voltaire, *Pensées sur l'organisation publique,* 10, 11 §§: „Visi

1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 1 str.: „Žmonės gimsta ir lieka laisvi ir lygūs teisių atžvilgiu. Socialiniai skirtumai tegali būti pagrįsti visuomenės naudai".

Neinant nei prie prigimtinės visuomenės būklės, nei nesiremiant visuomenės sutarties doktrina ar prigimtine teise, lygybė ganėtinai pateisinama individo laisvo plėtojimosi teise, kaip jau anksčiau buvo įrodyta. Iš to būtinai eina visiems individams lygus teisinis galėtingumas, lygus visuomeninių pareigų suskirstymas. Civilinė lygybė, kuri eina tos minties išreiškimu ir kuri iškyla aikštėn kiekvieną kartą, kai kalbama ne apie politines teises tikrąja prasme, sutraukiama į keturis pasireiškimus, kurių pirmasis, be kito ko, apima dar tris kitus: 1° *lygybė prieš įstatymą,* kuri pasireiškia tuo, kad visi piliečiai sudaro vieną klasę valdinių, kuriems įstatymas veikia vienodai ir be kokio skirtumo, neliesdamas atskiro asmens; 2° *lygybė prieš teismą,* t. y. pašalinimas privilegijuotos ir išimtinos jurisdikcijos; 3° visiems piliečiams, turintiems įstatymo reikalaujamas kvalifikacijas, vienoda teisė užimti ir eiti valstybines pareigas; 4° *mokesčių lygybė,* kuriuos kiekvienas turi mokėti pagal savo išgales.

Individualinė laisvė labai gerai buvo apibūdinta 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 4 str.: „Laisvė reiškia teisė daryti visa tai, kas nekenkia kitam; tuo būdu kiekvieno žmogaus vykdymas prigimtinių teisių sutinka tik tas ribas, kurios laiduoja kitiems visuomenės nariams galėjimą vykdyti tas pačias teises. Šios ribos tegali būti įstatymo nustatytos". Bet ši laisvė yra pasireiškusi keliais būdais, kuriuos vieną po kito iškėlė civilizacijos raida, ir kurie sudaro tam tikras individualinės laisvės formas. Pagal savo pobūdį jos skiriamos į dvi grupes.

Vienos jų, iš tikrųjų, yra susijusios su materialiniais individo interesais. Tokios yra: 1° *individualinė laisvė,* siaura prasme, t. y. ne tik teisė nevaržomai keliauti, pasilikti savo krašto teritorijoj ar iš jos išvykti, bet ir tai, ką XVIII-jo amž. visuo-

---

žmonės yra gimę lygūs; bet tūlas Moroko pasiturįs gyventojas nejaučia šitos teisybės buvimo. Ši lygybė nenaikina subordinacijos; mes visi esame žmonės, bet ne lygūs visuomenės nariai. Visos prigimtinės teisės priklauso tiek sultonui, tiek jo rūmų sargybiniui: ir vienas ir antras vienodai gali disponuoti savo asmenimi, savo šeima, savo turtais. Tuo būdu žmonės iš esmės yra lygūs, nors jų vaidmenys gyvenime ir yra skirtingi".

meninkai vadino *saugumu*[25], t. y. garantija prieš savivališką suėmimą, kalinimą ir baudimą; — 2° *individualinė nuosavybė,* tai yra viena iš individualinių teisių, kurią teorija pirmiausia iškėlė priekin ir pastatė ją už valstybės įsikišimo ribų[26]; 3° *privataus buto neliečiamybė*—saugumo rezultatas ir tęsinys, supratant ta prasme, kad viešoji valdžia į butą gali įeiti tik įstatymo nustatytais atsitikimais ir tvarka; 4° *prekybos, darbo ir pramonės laisvė,* kurios principai, ypač buvo išplėsti XVIII-ojo amž. ekonomistų[27].

Kitos individualinės laisvės rūšys yra labiau susijusios su moraliniais individo reikalais. Tokios yra: 1° *sąžinės ir tikėjimo laisvė.* Pirmoji yra kiekvieno piliečio teisė nebūti verčiamam išpažinti tikybą, kuria jis netiki, nė dalyvauti išoriniuose veiksmuose, kuriais ji išreiškiama. Tikėjimo laisvė yra teisė atlikinėti veiksmus ir apeigas, kuriais pasireiškia išoriniu būdu tam tikra tikyba[28]. Sąžinės laisvė yra pirmoji iš individualinių teisių, kuri įsitvirtino naujaisiais laikais kaip absoliuti ir neliečiama. Reformacijos judėjimas, persekiojimai ir iš jų ėjusios kovos, iškėlė šios laisvės reikalavimą, ir Cromvell'is, nežiūrėdamas koki gali būti to padariniai[29], paskelbė ją kaip pagrindinį ir būtiną principą tos konstitucijos, kurią jis ketino nustatyti. Prigimtinės ir tarptautinės teisės Mokykla pripažino šią laisvę absoliutine teise[30]. 2° ir 3° *Susirinkimų*

---

[25] Blackstone, I kn., 1 nr., 129 p., — *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789,* 2, 7 str.

[26] Locke, *Essay on civil government,* 138 §: „Aukščiausioji valdžia negali atimti nė iš vieno žmogaus jo nuosavybės dalies be pastarojo sutikimo, nes nuosavybės apsauga yra patsai valdymo tikslas, dėl kurio žmogus eina į visuomenę ir tatai būtinai numano nuosavybės teisę be kurios žmonės būtų tariami, įeidami į visuomenę, netenką to, kas juos paskatino jon įeiti". 1789 metų deklaracijos 17 str.: „Nuosavybė yra neliečiama ir šventa teisė: iš niekeno ji negali būti paimta, nebent aiškiai to reikalautų įstatymo keliu konstatuotas viešasis reikalas, iš anksto teisingai už ją atlyginus."

[27] Revoliucijos metų teisių deklaracijų tarpe ši laisvė tėra įrašyta tik į 1793 metų deklaracijos 17 str.: „Jokia darbo, žemdirbystės, prekybos rūšis negali būti piliečiams uždrausta." Bet III-jų metų konstitucija priskiria šią laisvę prie garantuotų teisių kategorijos (354 str.).

[28] 1789 m. Deklaracija (10 str.) liečia šias abi laisves: „Niekas neturi būti trukdomas dėl savo nuomonių, net *religinių* nuomonių, jei tik jų reiškimas neardo įstatymo nustatytos viešosios tvarkos".

[29] Caryle, *Oliver Cromwell's letters and speech,* 3 d. speech, Tauchnitz leid., III t., 259 p.

[30] Vattel, *Le droit des gens ou principes de droit naturel,* I t.,

ir spaudos laisvė. Abi šios laisvės eina iš vieno principo — iš žmonių teisės pasidalinti idėjomis švietimosi ir bendros naudos tikslu[31]. Senesnė yra pirmoji, bet antroji, dėl sekmingos spausdinimo technikos ir žurnalizmo išsiplėtimo, įgavo daug didesnės reikšmės. 4° ir 5° *Draugijų* (asociacijų) *ir mokymo laisvė.* Šios laisvės sunkiausiai yra įgyjamos ir, iš tikrųjų, kadangi jomis naudojimasis visada numano kolektyvų ir nuolatinį veikimą, tad jos negali būti laikomos vien individualinėmis teisėmis; jos yra kartu tam tikros organizacijos lyg socialinės funkcijos. XVIII-ojo amžiaus teisininkai ir publicistai šių laisvės rūšių paprastai nepriskirdavo prie prigimtinių teisių. Politinius ir socialinius tikslus siekiančias privatines draugijas Rousseau laikė esant nesuderinamas su savo suvereniteto teorija, nes jos iškreipdavusios bendrosios valios išreiškimą ir naikindavusios jos prigimtinį neklaidingumą[32]. Ir Revoliucijos laikų teisių deklaracijose nėra aiškiai išreikštos laisvės dėtis į asociacijas, o III-jų fruktidoro metų 5 d. konstitucija ją nustato atsargiai su apribojimais (360 str. ir t.); kaip bendroji ir individualinė teisė pirmukart pas mus ji buvo paskelbta 1848 m. konstitucijos (8 str.). Viešąjį mokymą (tą, kuris yra teikiamas ne šeimoje) XVIII-ojo amžiaus

---

128 §: „Padarykime išvadą, kad sąžinės laisvė yra prigimtinė ir neperžengiama teisė."

[31] Jos yra įdėtos tiek į 1789 m. deklaraciją (11 str.): „Laisvas keitimasis mintimis bei nuomonėmis yra viena iš brangiausių žmogaus teisių, todėl kiekvienas žmogus gali kalbėti, rašyti, laisvai spausdinti ta sąlyga, kad atsakys įstatymo numatytais atsitikimais už šios laisvės piktam naudojimą", tiek į 1793 m. deklaraciją (7 str.): „Teisė reikšti savo mintis, bei savo nuomones tiek per spaudą, tiek bet kuriuo kitu būdu, teisė ramiai susirinkti, laisvas tikėjimo apeigų atlikinėjimas, negali būti uždrausti."

[32] *Contrat social,* II kn., III sk., 142 p. „Kai yra sudaromos partijos, privatiškos asociacijos, tai šių asociacijų valia virsta bendrąja valia jų narių atžvilgiu ir partikuliarinė — valstybės atžvilgiu; tada galima sakyti, kad balsuojančiųjų nebėra tiek, kiek yra žmonių, bet tik tiek, kiek yra asociacijų... Todėl, bendrajai valiai tinkamai išreikšti svarbu yra, kad *valstybėje nebūtų privatiškų sąjungų* ir kad kiekvienas pilietis savo nuomonę reikštų tik iš savęs." Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* 159 p.: „Didelis sunkumas kyla tuo atveju, kai dėl kokio reikalo vienas pilietis susitaria tik su kai kuriais kitais. Tas reikalas paskatina susitarti, susijungti: dėl jo sudaromi visuomenei žalingi projektai; dėl jo atsiranda patys pavojingiausi viešojo pobūdžio priešininkai. Istorija žino daug šitos liūdnos teisybės faktų. Tad nereikia nustebti, jei visuomeninė tvarka taip griežtai reikalauja neleisti paprastiems piliečiams dėtis į korporacijas."

publicistai laikė griežtai valstybės priklausomu ir prižiūrimu dalyku; tas priklausymas ir priežiūra galėjo ir turėjo pasireikšti ne tik mokomojo personalo parinkimu, bet taip pat ir dėl dėstomų doktrinų[33]. Tačiau III-jų metų konstitucija pripažino mokymo laisvę (300 str.); ji taip pat buvo pripažinta 1830 m. kortos (69 str., 8 nr.) ir 1848 m. konstitucijos (9 str.). Iš tikrųjų, tai pagrindinė teisė laisvai asmens veiklai ir protui plėtoti; bet mišrus pobūdis šių teisių, kurių įgyvendijimas prasideda atskiro asmens sugebėjimu, ir paskum patenka į kolektyvų ir organišką veikimą, būtinai privalo ypatingos įstatymo reglamentacijos[34].

Visos individualinės teisės turi bendrą bruožą; jos apriboja valstybės teises, bet neuždeda jai pareigos piliečių atžvilgiu pozityviniai veikti ką nors. Valstybė turi vengti kištis į tam tikras sritis, kad leistų asmeniui veikti laisvai, bet asmuo šioj srity nieko daugiau negali reikalauti. Dėl šios priežasties negalima priskirti prie šių teisių, kaip kad kadaise buvo norima, teisių pašalpai gauti, mokslui eiti, darbui gauti, kurių kiekvienas pilietis galėtų reikalauti iš valstybės. Pareiga suteikti visiems pašalpos, mokslo ir darbo tegalėtų būti laikoma valstybės prievole, kaip tik šia prasme ir buvo ji kai kurių mūsų konstitucijų paskelbta[35]. Tatai sukelia daug ne tik praktikinių, bet ir teoretinių sunkumų ir numano visai ypatingą valstybės vaidmens koncepciją. Kiekvienu atveju tatai negalėtų sudaryti savo individo teisės. Čia atsitolinama nuo individualinių teisių ribos ir supratimo, nes ne tik reikalaujama leisti asmeniui veikti laisvai, bet taip pat reikalaujama, kad ką atliktų valstybė. Antra vertus, jei šios valstybės pareigos būtų pripažintos, tai jos neišvengiamai eitų po individualinių teisių, kurių nė viena negalėtų būti paaukota arba

---

[33] Puffendorf, *De officio hominis civis,* II kn., VII sk., 8 nr.

[34] Tat ryškiai iškyla aikštėn ryšy su mokymo laisve. Mokytojai, kurie dėsto laisvose pradžios, vidurinėse ir aukštosiose mokyklose 1850 m. kovo m. 14 d., 1886 m. spalių m. 30 d. ir 1875 m. liepos m. 12 d. įstatymais buvo priskirti disciplinarinių teismų kompetencijai kaip ir valstybės valdininkai. Tatai būtų visai nesuprantama, jei tai liestų privatinius asmenis, vykdančius individualinę teisę.

[35] 1792 m. konstitucijos *žmogaus ir piliečio teisių deklaracija* (21 ir 22 str.) — 1848 m. konstitucija, įžanga, 8 §. Šios pastarosios tekstas yra kiek dviprasmiškas tuo atžvilgiu, kad tame pačiame paragrafe sugretinama tikrosios individualinės teisės su tariamąja teise darbui ir pašalpai.

peržengta joms patenkinti, nes individualinių teisių gerbimas yra pačios politinės bendruomenės pagrindas[36].

Konstitucinėj teorijoj individualinės teisės yra įgavusios kitokių kvalifikacijų. XVIII-ame amžiuje ir ypač per Revoliucijos laikų susirinkimų debatus, jos dažnai būdavo vadinamos *civilinėmis teisėmis.* Rossi savo konstitucinės teisės paskaitose, kurias jis skaitė Paryžiaus Teisių fakultete, vadino jas *viešosiomis,* arba *socialinėmis teisėmis*[37] ir ši terminologija labai išsiplatino Prancūzijoj. Bet vis tik kuriuo vardu jas vadintumėm, neabejotinai svarbus doktrinos dėsnis yra tas, kad jos yra prieš pastatomos tikrosioms *politinėms teisėms.* Šios pastarosios pareiškia piliečių dalyvavime valdymo, administracijos ir teismo (per prisiekusiųjų sprendėjų instituciją) dalykuose. Ryškiausias to pavyzdys — politinis balsavimas. Čia nėra paprastas terminų prieštaravimas, bet skirtumas, duodąs juridinių padarinių. Politinės teisės tepriklauso piliečiams, kuriuos konstitucija ir įstatymai įgalina jomis naudotis ir jas vykdyti; anaiptol jos nėra suteiktos visiems tautos nariams be kokio skirtumo jų amžiaus, lyties ir sugebėjimo; mes matėme, kad tas pat yra ir dėl pagrindinių politinių teisių — rinkimo teisių[38]. Priešingai, individualinės teisės principiniai priklauso visiems tautą sudarantiems individams, vis tiek koks yra jų amžius, lytis, faktinasis neteislumas arba net nevertingumas; ta prasme, visi yra piliečiai[39]. Tatai yra vi-

---

[36] [Teisės solidariškosios konsepcijos (Žiūr. aukščiau, I t., I d., 59 p. ir t., Duguit, *L, Etat, le droit objectif et la loi positive)* laikydamas teisėtą viešąją valdžią tik tiek, kiek ji vykdo ir plečia visuomenės solidarumą, priešingai, uždeda valstybei juridinę pareigą parūpinti visiems visuomenės nariams švietimo, pašalpos ir darbo].

[37] Rossi, *Cours de droit constitutionnel,* 2-asis leid., I t., 9 p.: „Tikrasis suskirstimas (ir aš su pasigerėjimu stebiu, kad jis pradedama apskritai pripažinti), mano supratimu, yra tas, kuriuo teisės skiriamos į *privatines, viešąsias ir politines*". Apibūdinęs privatines teises, kurias apima tikroji civilinė teisė, jis tęsia: „Yra dar kita kategorija teisių, priklausančių taip pat individams, bet jos būtų visai neįmanomos ne visuomenėje, nes jos yra žmogaus, gyvenančio visuomenėje, gabumų išsiplėtimo išreiškimas, vykdymas kilniausių gabumų arba naudojimasis svarbiausiomis teisėmis. *Tai yra vadinamos viešosios arba socialinės teisės.* Antai, individualinė laisvė, nuosavybės teisė plačia prasme, laisvė skelbti savo nuomones, sąžinės laisvė... Pagaliau yra tikrų politinių teisių. Jos pasireiškia dalyvavimu viešojoj galioj".

[38] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 98, 99 p. ir t.

[39] *Teisių deklaracijos projektas,* Sieyès pateiktas Steigiamajam Susirinkimui: „Yra skirtumas tarp *prigimtinių bei civilinių* teisių ir *politinių* teisių. Jis pasireiškia tuo, kad prigimtinės ir civilinės teisės yra tos, ku-

siškai tikra kai kurių individualinių teisių atžvilgiu, kaip antai: individualinės laisvės *stricto sensu,* sąžinės laisvės, tikėjimo laisvės. Kitoms nors ši lygybė ir lieka vadovaujančiu principu, įstatymas nustato tam tikrą eilę apribojimų. Tatai kyla dėl dviejų priežasčių, būtent: arba šios teisės, jas bevykdant, gali faktinai eiti tikru politiniu veikimu ir netiesioginiai prilygti dalyvavimui viešojoj galioj; tokios yra spaudos laisvė, asociacijų laisvė, susirinkimų laisvė ir net švietimo laisvė, kuri rengia būsimus piliečius arba kai kyla reikalas apsaugoti individą, faktinai dar nesugebantį, nuo tų nuostolių, kurių jis galėtų prisidaryti piktam naudodamas savo individualinę teisę; taip pav. darbo laisvė tam tikrais atvėjais teisėtai apribojama vaikams ir moterims. Mūsų viešoji teisė net paskelbė aukštuoju principu žmogaus asmens neperleidžiamumą, ne tik uždrausdama vergystę Prancūzijai priklausomose žemėse, bet uždrausdama taip pat kiekvienam individui daryti sutartį dėl savo patarnavimų iki gyvos galvos[40].

Skirtumas tarp *individualinių* arba *viešųjų* teisių ir *politinių teisių* yra be galo aiškus. Tačiau dėl vienos ypatingos teisės — *peticijos* teisės, kyla gana nelengvas klausimas, prie katros kategorijos reikėtų ji priskirti. Peticijos teise laikoma individų teisė teikti skundus, reikalavimus arba pastabas, arba vykdomosios galios organams, arba įstatymams leisti susirinkimams. Ypatingos reikšmės įgavo naujųjų laikų laisvės sistemai esant, į įstatymų leidimo rūmus kreipiamos peticijos. Bet čia peticijos teisė gali pasireikšti dviem visai skirtingais būdais. Kartais ji yra vartojama tam tikram privatiškam reikalui: teikiąs peticiją asmuo praneša įstatymų leidžiamajai galiai kokio valdžios organo neteisėtą veiksmą, dėl kurio jis pats yra nukentėjęs ir prašo tą veiksmą atitaisyti. Kartais, priešingai, peticija, liečia bendrą reikalą, kaip antai: prašoma

---

rioms saugoti ir plėtoti visuomenė yra sudaryta, o politinės teisės yra tos, kuriomis visuomenė sudaroma ir palaikoma. Visi šalies gyventojai turi teisės savo asmens, turto ir laisvės apsaugai, bet ne visi turi teisės aktyviai dalyvauti viešąsias galias sudarant. Moterys, bent dabartinėmis sąlygomis, vaikai, svetimšaliai, o taip pat ir tie, kurie niekuo nepadeda visuomenės santvarką palaikyti, neturi turėti aktyvios įtakos visuomenės reikalams.“ — Rossi, *Cours de droit constitutionnel,* 2-asis leid., I t., 10 p.; 5-asis leid. šios knygos, 478 p., 2 *pastaba.*

[40] 1793 m. teisių deklaracijos 18 str.; III-ųjų metų teisių deklaracijos 15 str.; Civilinio kodekso 1780 str.

išleisti kokį naują įstatymą arba pakeisti senąjį; peticijos pareiškėjas šiuo atveju tampa įstatymų leidėjo patarėju ir talkininku. Čia esama vienokio pavadinimo ir vienokios formos dviejų teisių, kurios, iš tikrųjų, yra atskiros ir ne vienokios: pirmoji yra neginčijama individualinė teisė, susijus su individualiniais interesais, o antroji atrodo, esanti politinė teisė reiškianti dalyvavimą, kad ir kaip mažas jis bebūtų, įstatymų projektų siūlymo darbe. Šitaip jas atskirti ir buvo pirmiausia pasiūlyta, kai klausimas pirmukart iškilo Steigiamojo Susirinkimo 1791 m. gegužės mėn. 9 d. posėdy. Chapelier, savo šiuo klausimu padarytame pranešime, aiškiai skyrė dvejopą peticijos teisės vartojimą; pirmąjį jis vadino *skundu,* ir pareiškė jį esant prieinamą be jokio skirtumo kiekvienam asmeniui, kaip prigimtinę ir neliečiamą teisę; antrajam jis paliko peticijos teisės terminą ir jį laikė politine teise, priklausančia tik aktyviesiems piliečiams[41]. Ši mintis buvo tokia teisinga, jog nuo to laiko ji nekartą buvo reiškiama mūsų parlamento diskusijose[42]. Tačiau 1791 m. ji sukėlė labai smarkių protestų. Pétion, Grégoire, Robespierre reikalavo pripažinti peticijos teisę „kiekvieno visuomenėje gyvenančio žmogaus neatimama teise", „teise visų mąstančių būtybių". Šia prasme yra išreiškęs ir kun. Maury diskusijų pabaigoje[43]. Susirinkimas žymia balsų dauguma nutarė pripažinti peticijos teisę individualine teise, priklausančia kiekvienam žmogui. Ta prasme ji buvo garantuota ir 1791 m. konstitucijos[44].

---

[41] *„Peticijos teisė* yra aktyviojo piliečio teisė pareikšti įstatymų leidžiamajai kolegijai, karaliui, valdžios organams savo norus valdžios vykdymo ir organizacijos reikalais. *Skundo teisė* yra teisė kiekvieno žmogaus, kurio privatūs interesai yra kokio valdžios organo ar asmens įžeisti. Ar gali *peticijos teisė,* ši piliečio iniciatyva įstatymų ir socialinių institucijų srityje..., šis, beveik aktyvus, piliečio dalyvavimas visuose su valdymu susijusiuose bendruose reikaluose, — priklausyti kam kitam, negu socialinės kolegijos nariams? Štai čia kaip tik ir turi iškilti aikštėn skirtumas tarp skundo ir peticijos: skundas yra kiekvieno žmogaus teisė; jam priimti ir į jį atsakyti, visai nėra reikalo žiūrėti politinių teisių to, kuris skundą įteikia; peticija yra išimtinė piliečio teisė."

[42] Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire,* 581 p., 2 pastaba, 583 p.

[43] „Aš ginu Robespierre'o nuomonę. Aš reikalauju peticijos teisės kiekvienam pilnamečiui piliečiui, turinčiam *legalinę valią."* Vis dėlto Maury tais žodžiais, matyt, reikalavo ne politinio, bet socialinio teislumo.

[44] I tit.: „Konstitucija garantuoja kaip prigimtines ir civilines teises... laisvę teikti įsteigtiems valdžios organams individualiniai pasirašytas peticijas."

Šis nutarimas, kuris nustatė šiuo atžvilgiu viešąją teisę, paaiškinamas dviem samprotavimais. Visų pirma peticijos teisė XVIII-ame amžiuje buvo labai populiari. Anglijoj 1689 m. *Bill of rights* ją aiškiai buvo nustatęs be kokių skirtumų ir išlygų[45]. Bet Steigiamojo Susirinkimo atstovai turėjo visai kitą pagrindą atsisakyti žiūrėti į peticijos teisę, net atskirtą nuo skundo teisės, kaip į politinę teisę ir suteikti ją, be jokio skirtumo, visiems tautos nariams. Jiems tatai buvo būtinas korektyvas aprėžtos politinės rinkimų teisės ir suskirstymo į aktyviuosius ir pasyviuosius piliečius. Visiems neaktyviesiems piliečiams pripažintoji teisė teikti įstatymų leidžiamajai galiai peticijas, nurodant jai bendrojo pobūdžio reikalus ar reikalaujant išleisti kokį naują įstatymą, rodėsi esąs geriausias pateisinimas piliečio savumo, jam palikto, ir būtinas visuomenės sutarties padarinys. Tuo būdu visi visuomenės nariai, be jokio skirtumo, galėjo netiesioginiai dalyvauti įstatymų leidžiamosios galios vykdymo darbe. Šitas dalyvavimas buvo visai nepavojingas, nes jis tepasireikšdavo prašymo arba patarimo forma. Tie, kuriems nebuvo suteikta politinio balsavimo teisės, negalėjo atsisakyti vykdyti įstatymus, motyvuodami tuo, kad jie nebuvo reprezentuojami juos balsuojant, nes peticijos teisė jiems leidžia prašyti įstatymus pakeisti ar pagerinti. Aktyviesiems piliečiams ta teisė ėjo reprezentacinio valdymo korektyvu, įgalinančiu juos priminti atstovams savo norus bei projektus, o neaktyviesiems piliečiams — politinės rinkimų teisės pakaitu[46].

Nuo to laiko Prancūzijoj peticijos teisė buvo laikoma individualinė teisė, kurią garantavo daugelis konstitucijų, pradedant nuo 1791 m. ir baigiant 1848 m. konstitucija[47]. Iš tos idėjos buvo padarytos logiškos išvados. Iš tradicijų teisė teikti peticijas Rūmams buvo pripažinta ne rinkikams — prancūzams, moterims, nepilnamečiams, įvairiems tiek politinių, tiek civilinių teisių atžvilgiu neteisliems asmenims[48]. Net

[45] 5 str.: „That it is the right of the subjects to petition the king, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal."

[46] Šitos įvairios mintys buvo išreikštos per 1791 m. gegužės mėn. 9 d. diskusijas.

[47] Apie peticijos teisę kreiptis į Rūmus antrosios Imperijos metais žiūr. aukščiau, I t., I d., 267 p.

[48] Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 2-sis leid., III t., 162 p.: „Šią teisę gali vykdyti tiek moteris, tiek neturtėlis; ją gali vykdyti net

tariama yra, kad peticiją Rūmams gali įteikti ir svetimšalis. Bet čia iškyla aikštėn Chapelier pasiūlytasis racionališkas skirtumas. Jeigu svetimšalio peticija liečia įstatymų dalyką, liečiantį Prancūzijos vidaus politinę santvarką, tai ji turi būti Susirinkimo atmesta, visai nežiūrėjus jos esmės[49]. Ankščiau aš esu pažymėjęs, kad Šveicarijos demokratijoj peticija, liečianti įstatymų sritį, įgavo visai naują ir įsakomą formą; ji virto *tautos iniciatyva*[50]. Bet dėl to ji neginčytiniai virto politine teise. Joje reikalaujamieji parašai gali būti padėti tik tų, kurie turi politinę rinkimų teisę.

Peticijos teisė, skirtinga nuo skundo teisės, kartais Prancūzijoje yra vaidinusi svarbų vaidmenį. Tai buvo ypač veikiant 1814 m. kortai, kai Rūmai neturėjo iniciatyvos teisės, peticijos teisė buvo efektyvi, kad ir aplinkinė priemonė tam tikriems klausimams ir debatams iškelti[51]. Ji visada yra priemonė galingam visuomenės nuomonės judėjimui pasireikšti bei sustiprėti ir įstatymų leidėjams priversti atkreipti į ją savo akis. Tačiau galima tvirtinti, kad šios teisės reikšmė, kadaise taip labai vertinta, diena po dienos menkėja. To menkėjimo priežastis yra paprasta. Mūsų laikais yra kita, daug galingesnė, jėga įstatymų leidžiamuosius susirinkimus moraliai paveikti, kad imtųsi tam tikrų priemonių: aš turiu galvoje periodinę ir kasdieninę spaudą. Štai kas tikrai atstoja peticijos teisės vykdymą. Kai kurie Steigiamojo Susirinkimo atstovai ją pranašavo iš anksto. „Peticijos teisė — sako Beaumetz, — kuri savo apibūdinimu yra beveik metafiziška, laisvam ir reprezenaciniam valdymui esant, juo labiau neturi praktiškos reikšmės, nes piliečiai visada gali ją pakeisti kitomis, taip labai į ją panašioimis, priemonėmis, jog jos, duoda beveik tokius pačius padarinius. Vadinasi, nėra tokios peticijos rūšies, kurios negalima būtų pakeisti, pavyzdžiui, spaudos laisve, nes taip tankiai gyvenamoje valstybėje, kaip Prancūzija, kur sunku yra sujungti toks atskirų balsų skaičius, kuris panešėtų į

---

tas žmogus, iš kurio teismo sprendimu yra atimtos civilinės teisės... Aš sakau, kad peticijos teisės vykdymas priklauso net ir civiliniai mirusiam asmeniui". — E. Pierre, *Traité politique, électoral et parlementaire*, 571 nr., 581 p. ir t.

[49] E. Pierre, *op. cit.*, 582, 583 p.

[50] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 180 p. ir t.

[51] J. Barthélemy, *L'introduction du régime parlementaire*, 235 p.

tautos daugumą, aišku, kad gera knyga, vis tiek kuria kalba ir kieno parašyta, daug labiau paveiks visuomenės nuomonę, ir tuo būdu veikiau paragins visuomenės nuomonės paisančius administracijos organus ir įstatymų leidėjus ką atlikti, negu daugelio piliečių, vis tiek kas jie būtų, pasirašytą peticiją“[52].

III.

Naujųjų laikų konstitucijose individualinės teisės pripažįstamos dvejopa forma: 1° *teisių deklaracijų*, 2° *teisių garantijų*.

Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos yra tiesioginis XVIII amžiaus filosofijos ir jos sukelto žmonių mąstymo kūrinys. Tai filosofų ir publicistų nustatytos pagrindinės tiesos, kaip teisingos ir racionalios politinės santvarkos pagrindai; tas tiesas iškilmingai skelbė konstitucijų kūrėjai, kurie turėjo jas pritaikinti praktikos gyvenimui. *Teisių deklaracijos* yra sudaromos teisėtą ir net aukščiausią galią turinčių kolegijų — steigiamųjų susirinkimų. Bet vis dėl to tatai nėra įsakmūs ir vykdymo galią turį įstatymo straipsniai. Tat yra tiesiog *principų deklaracijos*. Iki to laiko nieko panašu į jas nėra buvę. Tiesa, anglai turėjo rašytų dokumentų, kurie galėjo būti į jas kiek panašūs. Kai kurios teisės, įrašytos į šias deklaracijas, Anglijos piliečiams buvo garantuotos *Didžiosios kortos, Petition of right, Bill of rights, Act habeas corpus* ir *Act of Settlement*. Tačiau šie aktai labai daug kuo skyrėsi nuo deklaracijų. Čia sužymėtų Anglijos aktų tikslas ir forma turėjo grynai praktiško pobūdžio: tatai buvo arba iškilmingos formos karaliaus koncesijos, suteiktos tautai, arba Rūmų išleisti ir karaliui primesti aktai, kurių tikslas ir padariniai — karaliaus teisių apribojimas; tatai buvo tekstai, kuriais pilietis, prireikus, galėjo remtis teisme. Žmonės, kurie rengė mūsų pirmąją žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją, puikiausiai visa tat žinojo[53] ir savo naują kūrinį pradėjo gerai dalyką žino-

---

[52] 1791 m. gegužės mėn. 9 d. posėdis.

[53] Lally-Tollendal, 1789 m. rugpiūčio mėn. 18 d. posėdis: „Anglai turi daugelį aktų, kurie konstatuoja jų teises ir eina jų laisvių pagrindu. Visuose šituose aktuose, tiek karaliaus Jono Didžiojoje kortoje, tiek jų įvairiose peticijose trijų Eduardų ir Henriko IV laikais, tiek jų teisių deklaracijose Karoliaus I-ojo, tiek pagaliau, jų teisių bill'y ir deklaracijos akte

dami. Jie gerai susivokė sudarą stačiai dogmatišką tekstą[54]. Jie gerai žinojo tiesiog kartoją, tik aiškesne ir populiaresne forma, juose įsiskiepijusios filosofijos atskleistas tiesas, ir ypačiai dėl to kai kurie iš jų ginčijo tokio darbo naudingumą[55]. Bet žymi dauguma buvo įsitikinusi tų deklaracijų naudingumu.

Svarbiausia to įsitikinimo priežastis buvo gilus šių žmonių tikėjimas tiesos galybe. Šios politinės dogmos jiems rodėsi tokios tikros, jog jų supratimu, pakako tik jas paskelbti ir įrašyti naujųjų konstitucijų pradžioje, kad tuo laiduotų jų veiklų ir amžiną gerbimą. Tas įsitikinimas tuo pačiu metu pasireiškė ir Amerikoje ir Prancūzijoje. Daugumoje nuo metropolijos valdžios atsiskyrusių Anglijos kolonijų teisių deklaracijų, dažnai pirmiau už konstitucijas paskelbtų, esama straipsnio panašaus į Pietų Karolinos deklaracijon įrašytąjį dėsnį (21 str.): „Neįkainuojamiems laisvės pranašumams išsaugoti dažnai tenka pasinaudoti pagrindiniais principais“[56]. Mūsų Steigiamajam Susirinkime 1789 m. svarstant tą klausimą buvo išreikšta tokia pat pažiūra: „Aš manau — sakė Target, — kad žmonių teisės nėra pakankamai žinomos, kad reikia jas paskelbti; aš manau, kad šitas teisių žinojimas visai nepavojingas ir gali būti naudingas. Jei mūsų senolių būtų buvę jau padaryta tai, ką mes dabar ketiname daryti, jei jie būtų buvę taip išsilavinę, kaip mes kad esame, jei despotiz-

---

Vilchelmo laikais, jie nuolat vengdavo visokių metafiziškų klausimų, visų tų bendro pobūdžio taisyklių, kurias galima neigti ir amžinai ginčyti“.

[54] Brissot de Warville, *Plau de conduite pour les députés aux Etats généraux,* 1789 m. 182 p.: „Kas yra teisių deklaracija? Tai aktas, kuriuo tos pačios visuomenės individai skelbia, kokios yra žmogaus prigimtos ir pagrindinės teisės einančios tiek iš jo prigimties, tiek iš visuomenės“.

[55] De Landine 1789 m. rugpiūčio mėn. 3 d. posėdy pareiškė: „Pasilikime principus sau ir paskubėkime duoti kitiems jų išvadas, kurios yra patys įstatymai. Locke, Cumberland, Hume, Rousseau ir daugelis kitų išplėtojo tuos pačius principus; jų veikalai juos paskelbė visur. Jei mums reikėtų sudaryti politinę teoriją, tai žinoma, turėtumėm sekti šiais garsiais rašytojais; čia kalbama ne apie teoriją, bet apie praktiką... Dauguma iš jūsų, ponai, žinote tas plataus mąsto idėjas, kurias šie filosofai paskelbė dėl valstybių įstatymų ir mes nenukreipsime nuo jų savo akių dėl to vienintelio jų gyvenimo reikalui pritaikymo, kuris čia mums tenka atlikti“.

[56] Massachusetts'o deklaracijos 18 str.; Pensylvanijos 14 str.; Virginijos 17 str. — Žiūr. šiuos tekstus įdomiame revoliucijos epochos leidiny; *Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija,* palyginta su senovės tautų įstatymais ir, ypač, su Amerikos Jungtinių Valstybių deklaracijomis, 2-sis leid., Paryžius, trečiaisiais Laisvės metais.

mui būtų užkirstas kelias pozityviais dėsniais, — padėtis nebūtų tokia kokia kad dabar yra. Išbrėždami žalvaryje žmogaus teisių deklaraciją, mes panaikinsime mūsų valstybės santvarkos negerumus ir apsaugosime nuo jų mūsų ainius“[57].

Tokios prasmės deklaracijos pirmiausia pasirodė Amerikoje, Anglijos kolonijų konstitucijose laisvę įgijus. Šis kelias, matyt, buvo nurodytas privačios iniciatyvos, ir pirmas teisių deklaracijos projektas buvo pateiktas James Otis ir Samuel Adams per įvykusį Bostone 1772 m. lapkričio m. 20 d. susirinkimą[58]; Virginijos Konventas 1776 m. birželio m. 12 d. priėmė deklaraciją, kuri daugeliu atvejų buvo pavyzdžiu kitoms kolonijoms.

Prancūzijoj teisių deklaracijos klausimas buvo vienas iš pirmųjų dalykų, kuriuos svarstė Tautinis Susirinkimas, pradėjęs konstitucijos parengimo darbą. Jau pats klausimas ar reikia sudaryti žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją buvo gyvai diskutuojamas 1789 m. rugpiūčio m. 1, 2 ir 3 d. posėdžiuose. Pasiūlytieji paskelbti šia forma principai, galima sakyti, buvo pritarti viso Susirinkimo. Bet gana skaitlinga dalis šiokio pobūdžio deklaraciją laikė bergždžiu ir net pavojingu dalyku. Ji tarė esant dideliu nepatogumu skelbti absoliučiomis tas teises, kurias pati konstitucija arba joms reguliuoti įstatymai neišvengiamai turės aprėžti ir apriboti; ar tik nebūtų čia tam tikros rūšies piliečių kvietimas reikalauti ir, gal būt, net priešintis įstatymams, remiantis pačia teisių deklaracija? Nežiūrėdama šios pastabos didelė Steigiamojo Susirinkimo dauguma pasisakė už teisių deklaraciją. Kalbamoji dauguma buvo dominuojama ne tik aukščiau pažymėto įsitikinimo šioms tiesoms prigimta galybe, bet taip pat jausmu, kad vykstančioji Prancūzijoje revoliucija atskleis visuomenių istorijoj naują epochą. Tatai buvo lyg naujos evangelijos paskelbimas, ir Susirinkimas, atskleidžiąs šią naują žmonijos gyvenimo fazę, turėjo iškilmingais žodžiais suformuluoti naują po-

---

[57] 1789 m. rugpiūčio mėn. 1 d. posėdy Barnave taip pat yra pasakęs: „Aš manau, kad yra būtinai reikalinga įdėti svarbiausion konstitucijos vieton teisių deklaraciją, kuria žmogus galėtų naudotis. Ji turi būti paprasta, visiems suprantama; ji turi tapti *tautos katekizmu*“.

[58] Charles Borgeaud, *The origin and development of written Constitutions, Political science quarterly Review*, 1892 m. gruodžio mėn., 616 p.

litinį *Credo* : „Negalima, sakė Duport, tenkintis be deklaracijų, nes visuomenė kinta. Jei ji nepriklausytų revoliucijų, tai galima būtų pasitenkinti pasakius, kad ji priklauso įstatymų; bet jūs matote toliau, jūs stengėtės numatyti visus pakitimus; pagaliau, jūs norėjote išleisti deklaraciją, tinkamą visiems žmonėms ir visoms tautoms. Tokią prievolę jūs turite Europai. Čia nereikia bijoti pasakyti to, kas yra visur ir visada tiesa“[60]. Steigiamasis Susirinkimas 1789 m. rugpiūčio mėn. pradžioj priėmęs principą, ir to pat mėnsio 18—27 d., apsvarstė ir priėmė septyniolikos straipsnių *Žmogaus ir Piliečio teisių Deklaraciją,* kuri sudarė 1791 m. konstitucijos įžangą[61].

---

[59] Tocqueville, *L'ancien régime et la Revoliution,* I kn., III sk.: „Kodėl ir kuriuo būdu prancūzų revoliucija buvo politinė revoliucija, vykusi tikybinių revoliucijų pavyzdžiu?“

[60] 1789 m. rugpiūčio mėn. 18 d. posėdis.

[61] Paskutiniais laikais buvo visur ieškoma 1789 m. žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos kilimo ir jos šaltinių. Jellineck'as ir mūsų amžinos atminties kolega Boutmy yra išleidę šiuo klausimu įdomių darbų. [G. Jellineck, *La déclaration des droits*... Fardis'o prancūziškas vertimas su Larnaude įžanga; Boutmy, *La déclaration*..., *Annales des sciences politiques,* 1902 m. liepos m. 15 d., ir *Académie des sciences morales,* 1903 m., LIX t., 600 p.]. Savo paskaitose, skaitytose Paryžiaus Teisių fakultete 1902 m., tariaus įrodęs šiuos dalykus: 1° 1789 m. deklaracija, kaip ir Šiaurės Amerikos valstybių deklaracijos, kurios buvo pirmiau paskelbtos, yra naturalus ir tiesioginis 18-jo šimtmečio filosofijos padaras: visos šią filosofiją atstovaujančios mokyklos, net ir fiziokratų, tuo klausimu sutinka, nors iš dalies r dėl skirtingų motyvų. Amerikoniškose deklaracijose yra tik skirtingi bruožai. Viena, jos bendrai imant yra labai prisigėrusios tikybinės ir krikščioniškos dvasios; antra, jose yra tarp grynų deklaracijos principų keletas juridinio ir legalaus pobūdžio nuostatų, nustatančių tam tikrų individualinių teisių garantijas. — 2° Beveik visose šiose deklaracijose pažymėtos teisės buvo nustatytos prigimtinės teisės teorijų, apie kurias mes jau aukščiau esame kalbėję (I t., I d., 292 p. ir t.). Prigimtinė teisė tada buvo laikoma visų priimta taisyklė. Net giliai įsitikinusieji apsišvietę rojalistai buvo ja persiėmę. Pav. J.-B. Moreau, 1775 m. veikalo: *Les devoirs du prince réduits à un seul principe ou discours sur la justice dédié au roi,* vienas skyrius taip pavadintas (VI sk., 205 p.): *Des droits que l'homme tient de la nature et que le gouvernement est destiné à maintenir et à protéger.* — 3° Yra du rašytojai, kurių įtaka prašoka kitus ir yra pripažinta 1789 m. deklaracijoj. Visų pirma eina Locke. Jis pirmutinis aiškiai suformulavo *žmogaus teisių* koncepciją, skirtingą nuo *piliečių teisių,* ir iš jo tiesioginiai eina 1789 m. deklaracijos 1, 2, (Montesquieu ir Blakstone jai pateikė *saugumą),* 3, 13, 14 ir 17 str.; *Essay on civil government* yra geriausias to dalyko komentaras. Paskum — Montesquieu savo įstabiais *Esprit des lois* skyriais apie baudžiamąją teisę, pateikė 7, 8 ir 9 str. Likusioji dalis yra paimta iš bendrosios doktrinos, kuri XVIII-ame amžiuje buvo paplitusi. Tarp kita ko, deklaracija buvo kolektyvus kūrinys, kuriam sudaryti bendradarbiavo visas Susirinkimas, išskyrus dešiniuosius. [Plg. Doumergue, *Les origines historiques de la Déclaration des droits de l'homme et du*

Nuo šio laiko tatai įgijo konstitucinės tradicijos pobūdį, ir paskesnės konstitucijos, kurios sekė Revoliucijos nužymėtąja linkme, taip pat pradėdamos žmogaus ir piliečio teisių deklaracija. 1793 m. deklaracija yra labai plati — trisdešimts penkių straipsnių. III-jų metų deklaracija yra trumpesnė — dvidešimts dviejų straipsnių; bet prie jos yra prijungta devynių straipsnių *Žmogaus ir piliečio pareigų deklaracija,* kaip teisių deklaracijos lygsvara, kurios jau 1789 m. Steigiamajam Susirinkime kai kurie kalbėtojai reikalavo.

Nuo VIII-ųjų metų konstitucijos įvedimo ši pirmoji srovė pasibaigė. Po 18 d. brumero tikėjimas abstrakčių ir bendrų teisių galybe žymiai sumažėjo. Ir iš tikrųjų tuo metu, kada politinė laisvė Prancūzijoj nyko, negalima buvo laukti, kad naujosios konstitucijos skelbtų visuotinės laisvės principą. VIII-ųjų metų konstitucijoj nėra jokios teisių deklaracijos. Jos nėra, be vienos išmities, ir paskesnėse Prancūzijos konstitucijose. Sąlygos, kuriomis esant nauja konstitucija būdavo leidžiama, dažniausia užgniaužd avo net pačią idėją ir galėjimą deklaraciją įdėti. Buvo, žinoma, ir kitų priežasčių, kurios padėjo sustabdyti šių veikiau filosofinio, negu konstitucinio pobūdžio kūrinių kūrimo darbą. Viena, tai praktiškos dvasios įsigalėjimas, kuri laikė nenaudinga skelbti deklaracijas, kurios neatatinka praktiką. Visai kitokio pobūdžio buvo mūsų pirmoji 1789 m. deklaracija, kuri, kaip vėliau pasirodė, davė realios naudos. Ji, iš tikrųjų, buvo lyg galutinė. Jos straipsniai greit įstrigo į žmonių protą ir tapo prancūzų sąmonėje įprastomis aksiomomis. Kalbant apie žmogaus ir piliečio teises visada turima galvoj ši deklaracija: ji yra mums visų geriausia *žmogaus ir piliečio teisių deklaracija;* ji visada numanoma, kai yra tariami tie žodžiai, nieko prie jų nepridedant. Paskutinės deklaracijos, visai neturėjusios tokio atgarsio ir tokios istorinės reikšmės, iš tiesų, tebuvo nereikalingi kartojimai jau paskelbto dalyko, kuris užmiršti nebuvo galima. 1793 m. ir III-jų metų deklaracijos yra mūsų konstitucinėj istorijoj gana įdomus pasireiškimas: jos nepaliko jokių žymių tautos atminty, tuo tarpu kai 1789 m. deklaracija vis tebėra gerbia-

---

citoyen, Revue du droit public, 1905 m., 673 p.; Marcaggi, *Les origines de la Déclaration,* 1912 m.; Meloni, *La Dichiarazione del diritti,* Rome, 1911 m.].

mas dokumentas. Ji nenustojo nė kiek savo galios dėl įvykusių politinų revoliucijų, nes ji buvo tik principų deklaracija, o principai, jei tik jie yra tikri ir viešosios nuomonės priimti, gali būti paskesnių įstatymų nepripažinti, bet negali būti jų panaikinti.

Aš esu pažymėjęs, kad viena mūsų laikų Prancūzijos konstitucija vėl grįžo prie tradicijos, kurios pradedant nuo VIII-jų metų buvo atsisakyta. Čia turima galvoje 1848 m. konstitucija, kurios pavadintieji *Įžanga* aštuoni straipsniai apima savimi tikrą teisių ir pareigų deklaraciją. Tačiau ši deklaracija turėjo mūsų konstitucinės teisės raidai, gal būt, dar mažiau įtakos, negu 1793 ir III-jų metų deklaracijos.

Teisių deklaracijų didžioji dalis yra skirta pripažinti individualinėms teisėms, kurios skelbiamos esančios „aukštesnės ir ankstybesnės už pozityvinius įstatymus“ ir tik dėl to man teko jas iššiūrėti. Bet jose yra ir kitų principų, susijusių su politinėmis teisėmis: 1789, 1793 ir 1795 m. teisių deklaracijose yra skelbiamas tautos suverenitetas ir iš jo einą padariniai įstatymų sudarymo atžvilgiu: galių suskirstymas, valdininkų atsakingumas.

Teisių garantijos yra visai kas kita negu *deklaracijos,* apie kurias aš kalbėjau. Tatai yra tikri pozityviniai ir privalomi įstatymai, arba tiksliau sakant, konstitucijos straipsniai, laiduoją piliečiams naudojimąsi viena ar kita individualine teise. Tikslas, kurio siekiama jas leidžiant, yra suteikimas taip garantuotom teisėms galios, kuri daugely šių laikų valstybių priskiriama konstitucijų nuostatams: šie nuostatai, iš tikrųjų, yra laikomi aukštesni už paprastus įstatymus, galį aprėžti ir apriboti įstatymų leidėjo įgaliojimus. Šiomis teisių garantijomis norima apginti individualinės teisės nuo paties įstatymų leidėjo, uždraudžiant jam išleisti tokį įstatymą, kuris jas paliestų arba laužytų. Tatai yra labai aiškiai išreikšta 1791 metų konstitucijos I-me skyriuje: „Įstatymų leidimo galia negali išleisti įstatymo, kuris paliestų ar kliudytų naudojimąsi prigimtinėmis ir civilinėmis teisėmis, sužymėtomis šiame skyriuje ir konstitucijos garantuotoms“.

Teisių garantijos yra tokios pat senos, kaip ir *deklaracijos;* jos atsirado kartu su šiomis pastarosiomis, bet pradžioj nesiskyrė savo forma. Pasiliuosavusių Šiaurės Amerikos ko-

lonijų deklaracijos, kurios, kaip matėme, buvo pirmutinės, nėra paprastas prigimtinės teisės srities principų išdėstymas. Dėl anglų-saksų rasei įgimto praktiškumo, šių deklaracijų sudarytojai įdėjo į jas eilę nuostatų, kurie aiškiai draudė įstatymų leidimo galiai spręsti kai kuriuos dalykus, arba leisti įstatymus, priešingus tam tikriems principams. Šie nuostatai čia vienur, čia kitur įdėti į deklaracijos tekstą buvo *teisių garantijos.*[62] 1787 m. konvento priimtoje Federacijos konstitucijoje iš pradžių nieko panašaus nebuvo dėl tos labai paprastos priežasties, kad konstitucijoje nebuvo jokios *teisių deklaracijos,* ir kad, formos atžvilgiu, *teisių garantijos* dar nebuvo įgijusios atskirų ir nepriklausomų normų pobūdžio. Bet pirmasis kongresas, susirinkęs 1789 m., pasiūlė dešimts konstitucijos pakeitimų, kurie buvo štatų nubalsuoti ir priimti, vadovaujantis konstitucija. Tatai yra papildomieji nuostatai, kurių daugumas eina individualinių teisių garantijomis.

Prancūzijos konstitucijose, kuriose yra *teisių deklaracija,* yra taip pat ir *teisių garantijos,* ir tuo būdu šie du dalykai aiškiai skiriami. Taip, 1791 m. konstitucijos pirmasis skyrius pavadintas: *„Pagrindiniai dėsniai garantuoti konstitucijos".* 1793 m. konstitucijos paskutiniai straipsniai (122—124) pavadinti: *„Teisių garantijos".* III-ųjų metų konstitucija yra labai gausi tokio pobūdžio dėsnių (351 str. ir kt.), pavadintų: *„Bendrais dėsniais".* Pagaliau, 1848 m. konstitucija skiria savo II-ąjį skyrių: *konstitucijos garantuotoms piliečių teisėms.*

Antra vertus, tos mūsų konstitucijos, kuriose nėra *teisių deklaracijos, teisių garantijas* vis dėlto paliko. Taip yra pradedant nuo VIII-ųjų metų konstitucijos, kurioj teisių garantijoms paskirta svarbiausieji VII-jo skyriaus straipsniai, pavadinti *bendraisiais dėsniais.* Net 1814 m. kortos skyriuje — *Prancūzų viešosios teisės,* teisių garantijoms paskirta dvylika pirmųjų straipsnių. Šie straipsniai buvo vėl įdėti į vienuoliką

---

[62] Pavyzdžiui, Massachusetts deklaracijos 12 str.: „Įstatymų leidimo įstaiga negali išleisti įstatymo, skiriančio kam mirties bausmę ar prievolę atlyginti nuostolius, be prisiekusių sprendėjų sprendimo, išskyrus tas bylas, kurios liečia sausumos ar laivyno kariuomenės drausmę". 25 str.: „Nė vienas valdinys, niekad ir nė vienu atveju negali būti įstatymų leidimo įstaigos apkaltintas išdavimu ar didžiuoju nusikaltimu". Plg. Delawaro deklaracijos 11 str.; Maryland'o — 16 ir 42 str.; Virginijos — 9 str.

pirmųjų 1830 m. kortos straipsnių. Pagaliau, 1852 m. sausio mėn. 14 d. ir 1870 m. gegužės mėn. 21 d. konstitucijų pradžia tokia: „1 str. Konstitucija pripažįsta, tvirtina ir garantuoja 1789 m. paskelbtus didžiuosius principus, kurie sudaro prancūzų viešosios teisės pagrindą".

Teisių garantija visiškai nėra Amerikos ir Prancūzijos konstitucijų savumas. Ji užtinkama beveik visose rašytose Europos konstitucijose, kurių pradžioje paprastai esama skyriaus pavadinto: *konstitucijos garantuotosios piliečiams teisės.*

[1919 m. rugpiūčio mėn. 11 d. Vokietijos konstitucija sužymėjusi pirmojoje daly valstybės funkcijas bei organizaciją, antrąją dalį pavadino: *pagrindinės vokiečių teisės ir pareigos.* Pirmame skyriuje visai teoretiniu būdu tvirtinamos individualinės teisės: vyrų ir moterų lygybė prieš įstatymus (109 str.), keliavimo laisvė (111 str.), emigracijos laisvė (112 str.), asmens saugumas (114 str.), buto neliečiamumas (115 str.), korespondencijos ir telegrafo bei telefono susisiekimo slaptumas (117 str.), laisvė reikšti nuomonę (118 str.). Antrame skyriuje skelbiamos valstybės aprūpinamos socialinės teisės (119 str. ir t.), susirinkimų teisė (123 str.), draugijų teisė (124 str.), peticijos teisė (126 str.), teisė valstybinėms tarnyboms užimti (128 str.), valdininkų teisės (129 str. ir t.). Trečiame skyriuje, nustatomi sąžinės ir tikėjimo laisvės principai (135 str. ir t.). Ketvirtame skyriuje kalbama apie mokymo laisvę ir švietimo laisvę (142 str. ir t.) Pagaliau, penktame skyriuje garantuojama prekybos, pramonės laisvė (151 str.), nuosavybės (153 str.) bei darbo laisvė ir nustatoma nuosavybės socialinė funkcija, darbo teisė bei darbo organizacijos ekonominiai principai (163 str. ir t.).

Taip pat 1919 m. Bavarijos konstitucija[63], Lenkijos 1921 m. konstitucija[64], Rumunijos 1923 m. konstitucija[65] aiškiais dėsniais nustato daugumą individualinių teisių. Priešingai, Prūsijos, Saksonijos ir Austrijos konstitucijose, bendralaikės aukščiau pažymėtųjų ir atsiradusios iš Europos karo

---

[63] [1919 m. rugpiūčio mėn. 14 d. Bavarijos konstitucija: III sk., *Pagrindinės teisės,* 13—16 §§, ir IV sk. *Sąžinės laisvė,* 17—21 §§].

[64] [1921 m. kovo mėn. 17 d. Lenkijos konstitucija, V sk., *Bendrosios piliečių teisės ir pareigos,* 87—124 str.].

[65] [1923 m. kovo mėn. 28 d. Rumunijos konstitucija, II sk., *Rumunų teisės,* 5—32 str.].

kilusių įvykių, nėra jokių nuostatų, kurie būtų panašūs į teisių deklaraciją].

Tačiau, pažymėtinas yra dalykas, kad Prancūzijos 1875 m. konstituciniuose įstatymuose nieko tuo reikalu nepažymėta. Kuo galima paaiškinti šitą praleidimą ir kokie juridiniai padariniai eina iš tos spragos? Šis faktas pats save lengvai paaiškina. 1875 m. konstitucija visai nėra teorinis ir sistematiškas kūrinys, kaip kad daugelis ankstybesniųjų konstitucijų, ypač tos, kurios buvo steigiamųjų susirinkimų priimtos. Ji savo uždavinį išsprendė nepaprastai praktišku būdu, po daugybės keblumų, tarpusaviu nuolaidumu ir nuosaikiu protingumu. Į tokiu būdu sudarytus konstitucinius įstatymus buvo įtraukiama tik tai, kas yra absoliučiai būtina, kad aprūpintų valdžios veikimą; buvo tenkinamasi valstybinių galių organizavimu ir jų vienų su kitoms santykių nustatymu, neskelbiant jokių principų. Tatai, žinoma, nereiškia kad Tautinis Susirinkimas būtų paneigęs 1789 m. pirmukart paskelbtuosius principus; jis tik tarė esant nereikalingu dalyku skelbti juos iš naujo arba net garantuoti konstitucija[66]. Jie jam rodėsi kaip galutinai prancūzų tautos įgytasis palikimas. Neįtraukdamas tų principų į rašytą konstituciją, susirinkimas pažymėjo paskutinį etapą naturalinės evoliucijos, prasidėjusios prieš daugelį metų. Mūsų konstitucijose šiems principams, ir ypač individualinėms teisėms, skirtoji vieta karts nuo karto mažėjo, jiems vis giliau įsigalint tautos sąmonėj. Esame matę, kad mūsų pirmosios konstitucijos jas du kartu pažymėjo: *deklaracijoj ir teisių garantijose.* Paskiau (išskyrus 1848 m. konstituciją) beliko tik viena *garantija.* 1852 m. konstitucijoj ji tik primenama, į ją nurodoma. 1875 m. buvo tarta esant nereikalingu net ją paminėti[67].

---

[66] Lepère, 1875 m. vasario mėn. 1 d. posėdis *(Annales de l'Assemblée nationale,* XXXVI t., 619 p.): „Mes išleidome eilę konstitucinių nuostatų visai nemanydami skelbti principų ir juo labiau formuluoti filosofinio pobūdžio deklaracijų. Mūsų principai yra žinomi. Tai 1789 m. principai, kuriuos pripažino visos paskesnės vyriausybės, net ir ta, kuri labiausiai juos laužė".

[67] Senate (1901 m. gruodžio mėn. 10 d. posėdis, *J. Off.,* 1385 p.) Wallon kalbėdamas apie vidurinio mokslo laisvę pareiškė šias mintis: „Tiesa, 1875 m. konstitucija mokymo laisvės nepaskelbė, bet ar ji paskelbė visuotinį balsavimą? Ne, nepaskelbė; jis buvo paskelbtas 1848 m. konstitucijos, kuri nustato ir mokymo laisvę. Dėl mokymo laisvės, 1850

Bet juridiniai, argi tai nėra svarbūs mūsų konstitucinės teisės pakeitimai? Rašytosios konstitucijos aiškiai garantuotos teisės, mes matėme, negali būti įstatymų leidėjų liečiamos. Kyla klausimas, ar tik negali jie su jomis elgtis kaip tinkami, kai tokios garantijos nėra? Kai kurių kraštų konstitucinėje teisėje, pavyzdžiui, Jungtinėse Valstybėse, skirtumas tarp šių dviejų sistemų yra labai didelis. Prancūzų doktrinoj ir teismų praktikoj, to skirtumo beveik nesama. Konstitucinės teisių garantijos mūsų krašte netenka daug savo reikšmės dėl dviejų tradicinio pobūdžio dėsnių taikymo.

1° Kad pilietis galėtų vykdyti kokią teisę ar naudotis kokia laisve nepakanka kad tas vykdymas ar naudojimasis būtų garantuoti konstitucijos. Iš tikrųjų, kad ir kaip būtų teisėtos individualinės teisės, jos nėra neapribotos. Priešingai, jos turi dvi būtinas ribas: kito asmens tokios pat teisės gerbimas ir viešosios tvarkos palaikymas. Todėl dėl jų vykdymo yra numanoma reglamentacija, kurią turi atlikti įstatymų leidėjas[68]; o kol šitos reglamentacijos nėra, konstitucijon įrašytoji ir jos garantuotoji teisė negali būti vykdoma; ji lieka lyg koks paprastas pažadas.

III-ųjų Respublikos metų konstitucija garantavo piliečiams mokymo laisvę[69]. 1830 m. korta ją irgi pažadėjo[70].

---

m. įstatymui tą laisvę pakeitusiam, teko tik patvirtinti tai, kas 1848 m. konstitucijos buvo galutinai nustatyta. Todėl, jei jūsų prezidiumui įteiktasis pasiūlymas, kuriuo norima panaikinti 1850 m. įstatymas, grįžtų įstatymo projekto forma, tai senatas jį tegalėtų priimti tik kaip parengiamąjį klausimą". Tiesa, 1875 m. vasario mėn. 15 d. konstitucinio įstatymo kai kurie nuostatai buvo paimti iš 1848 m. konstitucijos ir ypač iš Wallon'o kontrprojekto. Tačiau iš to visai negalima daryti išvados, kad visi 1848 m. konstitucijos paskelbti ir garantuoti principai neformaliu būdu pateko į 1875 m. konstituciją. Wallon'as greičiausia nebūtų priėmęs 8-ojo įžangos ir 13-ojo konstitucijos straipsnių, kurie liečia darbo teisę. Antra vertus, netikslu sakyti, kad 1875 m. nėra įvedusi visuotinio balsavimo atstovams rinkti. Vasario mėn. 25 d. konstitucinio įstatymo 1-jo str., 2 posmas taip redaguotas: „Atstovai yra renkami *visuotinu balsavimu,* rinkimų įstatymo nustatytomis sąlygomis".

[68] 1789 m. *žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos* 4 str.: „Kiekvieno žmogaus prigimtinių teisių vykdymas teturi tik tas ribas, kurios patikrina kitiems visuomenės nariams galėjimą vykdyti tokias pat teises. Tas ribas tegali nustatyti įstatymas".

[69] 300 str.: „Tiek piliečiai, tiek privatiškos sąjungos turi teisės atidaryti privatines auklėjimo ir mokymo įstaigas, kad prisidėtų prie mokslo, literatūros ir meno raidos".

[70] 69 str.: „Kiek galima artimesniu laiku bus išleista vienas po kito įstatymai šiais klausimais: ... 8° Apie viešąjį mokymą ir mokymo laisvę".

Pagaliau, ji buvo 1848 m. konstitucijos garantuota[71]. Tačiau ji buvo įgyvendinta tik atskirais organiškais įstatymais, kurie ją sureguliavo: 1833 m. birželio mėn. 28 d. įstatymu dėl pradžios mokslo; 1850 m. kovo mėn. 15 d. įstatymu dėl pradžios ir vidurinio mokslo; 1875 m. liepos mėn. 12 d. įstatymu dėl aukštojo mokslo.

1848 m. konstitucijos 8 straipsny sakoma: „Piliečiai turi teisės dėtis į draugijas". Tačiau šitas nuostatas visai nepanaikino baudžiamojo statuto 291 str., kuris graso bausme kiekvienai didesnei kaip 20 narių draugijai, neturinčiai vyriausybės leidimo. Šitas draudžiantis tekstas nuo tada galioja iki šių laikų tiek, kiek jo vartojimas nebuvo pašalintas specialių įstatymų, kurių svarbiausias yra 1848 m. kovo mėn. 21 d. įstatymas, liečiąs profesinių sindikatų steigimą. Draugijų laisvė pagaliau buvo nustatyta 1901 m. liepos mėn. 1 d. įstatymo (*J. Off.*, liepos mėn. 2 d.) apie draugijas; šis įstatymas yra vienas iš liberališkiausių civiluoto pasaulio įstatymų.

Iš to matome, kokios svarbos turi mūsų teisėje individualinių teisių reglamentacija, vykdoma įstatymų leidėjo. Todėl šitai reglamentacijai iššiūrėti mes skirsime specialų skyrių (II t., XIII skyrius). Čia nustatėme tik principus.

2^0 Įstatymas, kuris panaikintų arba aprėžtų kokią laisvę konstitucijos garantuotą, nenustotų dėl to savo galios. Žinoma, toks įstatymas neturėtų būti priimamas įstatymų leidimo kolegijos, kuri, jei jį priimtų, peržengtų konstituciją. Tačiau, kai įstatymas yra priimtas, tai tada jau nei vykdomoji, nei teismo galia negali atsisakyti jį taikyti. Taip yra dėl to, kad mūsų viešoji teisė, darydama pačias kraštutines išvadas iš galių suskirstymo, neduoda teismams teisės spręsti dėl įstatymų konstitucingumo ar nekonstitucingumo[72]. Šį dalyką aš jau esu pažymėjęs ir dar apie jį kalbėsiu kitame skyriuje.

---

[71] 9 str.: „Mokymas yra laisvas. Mokymo laisvė bus vykdoma, įstatymo nustatytomis sugebėjimo ir dorovingumo sąlygomis, valstybei prižiūrint".

[72] III-jų Respublikos metų konstitucijos 131 str. tenustato: „Įstatymai, kurių įžangoje nėra nieko pažymėta dėl 77 ir 91 straipsnių nustatytų formalumų atlikimą (trys skaitymai su tam tikrais tarpais), negali būti vykdomosios Direktorijos paskelbti, ir ši pastaroji dėl jų yra atsakinga šešerius metus. Tatai neliečia tų įstatymų, kurie Senųjų Tarybos pripažinti neatidėliotinais".

Kitose šalyse, pavyzdžiui, Jungtinėse Valstybėse, kur įsigalėjo priešinga doktrina, konstitucinė teisių garantija turi didelės praktiškos reikšmės[73]. Prancūzijoj ji teturi moralinio aprėžimo ar moralinės prievolės, uždedamos įstatymų leidimo galiai, reikšmės ir teisės atžvilgiu ji jokio vaidmens nevaidina[74]. Amerikoj priimtasis principas nekartą buvo siūlomas ir Prancūzijoj, ypač revoliucijos metais, tačiau jis niekad nebuvo priimtas. Toliau mes pamatysime, kad tik VIII-jų metų (21 str.) ir 1852 m. sausio mėn. 14 d. (25, 26, 29 str.) konstitucijos tebuvo nustačiusios kasacijos tvarką nekonstitucingiems aktams. Juos spręsti ir jiems naikinti buvo įgalintas Senatas. 1852 m. konstitucija (26 str.) specialiai jį kvietė naikinti įstatymus, kurie įžeistų „tikybos laisvę, individualinę laisvę, piliečių lygybę prieš įstatymus, nuosavybės gerbimą". Tačiau Senatas čia gavo tokią teisę, kuriai vykdyti jis neturėjo progos, nes 1852 m. konstitucija nepripažino parlamento iniciatyvos; įstatymų projektus pateikdavo tik vyriausybė, o juos nutardavo įstatymų leidimo kolegija.

Tuos, kurie laikytų mūsų sistemos teikiamą aprūpinimą individualinėms teisėms nepakankamu, galėtų nuraminti šie samprotavimai. Nėra pasauly kitos šalies kur šitos teisės atrodytų — ir tat visai teisinga — esančios geriau apsaugotos, negu Anglijoj; ir vis dėlto anglų Parlamentui priklauso aukščiausia valdžia ir jis nieko nevaržomas gali leisti visų sričių įstatymus. Geriausia šio dalyko garantija yra papročiai, tautos būdas ir, gal būt, dviejų rūmų institucija.

---

[73] Žiūr. žemiau, V skyr. [Taip antai, aukščiausiajam Jungtinių Valstybių teismui teko iššiūrėti konstitucingumas 1917 m. gegužės mėn. 18 d. federalinio įstatymo apie karinę prievolę, kuri šaukiamieji laikė įžeidžiantį individualinę laisvę; 1918 m. sausio mėn. 7 d. sprendimas (žiūr. šį sprendimą *Revue du droit public,* 1918 m., 498 p.)].

[74] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 310 p.

V SKYRIUS.

Rašytųjų konstitucijų teorija.

Kaip visos teisės normos, taip ir konstitucinės teisės normos gali reikštis dviem būdais: papročiu ir rašytuoju įstatymu. Ligi didžiojo idėjų sąjudžio, kuris pagimdė XVIII amž. Amerikos ir Prancūzų revoliucijas, konstitucinė įvairių Europos kraštų teisė, beveik išimtinai, reiškėsi papročiu. Šitoj papročių visumoj išsikišo tiktai atskiri rašyti dokumentai, kaip reti ir brangūs tekstai. Dažniausia tai buvo iškilmingi aktai, kuriais valdovas suteikdavo savo tautai vienų ar kitų teisių ar privilegijų už save ir savo įpėdinius; arba sutartys, kapitaliacijos aktai, kurie buvo daromi tarp ligi tol nepriklausomų kunigaikštijų vienos valstybės sudarymo tikslu. Anglija, kuri liko nepaliesta XVIII šimt. revoliucinio sambrūzdžio, išsaugojo šios rūšies konstituciją. Anglijos konstitucija daugiausia remiasi papročiu ir žino tiktai keletą rašytų konstitucinių įstatymų, kurių žymiausieji yra šie: Didžioji korta su vėlybesniais patvirtinimais, *Petition of right, Bill of rights,* 1700 m. *Act of Settlement* ir Škotijos bei Airijos prijungimo prie Anglijos sutartys[1].

Bet priešingai, viena brangiausių XVIII šimt. publicistų idėjų buvo ta, kad tautos konstitucija turi būti rašytas, pagrindinis ir sistematiškas įstatymas. Ši koncepcija rėmėsi trimis idėjomis. Pirmiausia, rašytų įstatymų pranašumas papročių atžvilgiu jau visur tada buvo pripažintas; dėl to konstitucinės teisės normos, kaip visų normų svarbiausios, turi turėti šią formą. Be to, XVIII šimt. žmonės, naujoj iš tautos suverenito kilusioj konstitucijoj, norėjo matyt kaip ir tikrą visuome-

---

[1] [Apie papročius, kaip konstitucinės teisės šaltinį, žiūr. *Réglade, La coutume en droit public interne,* 1919; Ferracciu, *La consuetudine costituzionale,* 1919; H.-W. Horwell, *The usages of the american Constitution,* 1925; W.-R. Riddel, *Canadian constitution in form and in fact,* 1925].

nės sutarties atnaujinimą[2]; todėl ir reikėjo jo nuostatai suredaguoti, kiek galima, iškilmingiausioj ir tobuliausioj formoj. Pagaliau, jie manė, kad taip suredaguotos konstitucijos, aiškios ir sistematiškos, duos puikią politinio auklėjimo sistemą, kuri piliečiuose išplatins pažinimą, kaip ir meilę savo teisių. Iš tikro, negalima neigti, kad patyrimas ir istorija nebūtų patvirtinusi šiuo atžvilgiu jų nuomonės[3].

Pirmosios konstitucijos šios koncepcijos įtakoj buvo tos, kurias sukūrė kai kurios Anglijos kolonijos Šiaurės Amerikoj įgijusios laisvę, pradedant 1776 metais. Paskui eina Amerikos Jungtinių Valstybių konstitucijos, pirmiausia 1781 m. *Articles of Confederation,* kuriuos 1787 m. pakeitė Konvento suredaguota federacinė konstitucija[4]. Nuo 1789 m. Prancūzijoj prasidėjo šio tipo konstitucijos ruošimas. Tai ir buvo 1791 m. konstitucija. Nuo šio laiko Prancūzija, nežiūrint paskesnių revoliucijų, nepasitraukė iš šito kelio: viena rašytoji konstitucija pakeisdavo kitą rašytąją konstituciją. Taip buvo ligi dabar veikiančių konstitucinių įstatymų, išleistų 1875 m. Prancūzijos Revoliucija, Respublikos metu nuo 1792 m. ligi XII m. ir Imperijos periodu nuo XII m. ligi 1814 m. plėsdama savo idėjas ginklu, paskelbė Europoj keletą respublikoniškų ir keleta monarchiškų konstitucijų, sukurtų prancūzų konstitucijų pavyzdžių. Tiesa, jos visos buvo nušluotos svarbių 1814 ir 1815 m. įvykių, ir atgimus Europoj dieviškosios teisės principams, rašytosios konstitucijos teorija ir tautos suvereniteto išreiškimas nustojo savo pasitikėjimo ir jų plėtimasis kai kuriam laikui sustojo[5]. Bet revoliucinių idėjų sambrūzdis negalėjo daug pavėluoti atgimti Europoj, tik tiesa, kitoj formoj, būtent, valdovų suteiktų, oktrujuotų konstitucijų formoj. Kartais, kaip Belgijoj 1831 m. ir Šveicarijoj 1848 m., jos buvo priimtos, Steigiamojo Susirinkimo, tautos suvereniteto vardu. Amerikoj, Centro ir Pietų kolonijos, išsivadavusios iš Ispanų ar Portugalų jungo ir virsdamos nepriklausomomis tautomis, taip pat sudarydavo rašytas konstitucijas, daugiausia respublikoniškas U. S. A. konstitucijos pavyzdžiu. Tokia evoliucija

---

[2] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 168 p.

[3] J. Schvarz, *Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räthe der Monarchen,* 5 p. ir t.

[5] Schwarz, *op. cit.,* 3 p. ir t.

privedė prie to, kad šiandie beveik visos laisvos vakarų tautos tvarkosi rašytosios konstitucijos režimu.

[Po 1914—1919 m. karo centralinės ir rytų Europos imperijos, išsivaduodamos nuo monarchų, kurie privedė prie pralaimėjimo[6], rado reikalo surašyti naujas savo konstitucijas[7]; Vokietijos Reichas 1919 m. rugpiūčio m. 11 d. priėmė Veimaro konstituciją[8]; Austrija 1920 m. spalių m. 1 d.[9] konstituciją. Ir atskiros valstybės, sudarančios šias federacines valstybes, pasekė jų pavyzdžiu; taip, pav., Prūsija turi 1920 m. lapkričio m. 30 d. konstituciją[10]; Bavarija — 1919 m. rugpiūčio 14 d. konstituciją[11]; Saksonija — 1920 m. lapkričio 1 d. konstituciją[12]. Net Rusija, per karą nuvertusi caro režimą, po kruvinos revoliucijos rado reikalo surašyti sovietų teisės principus ir sindikalistinę organizaciją į rašytą konstituciją[13]. Dar daugiau, šių imperijų pavergtos tautos, išsivaduodamos, rado svarbiu dalyku sutvirtinti istoriškus savo laisvės paminklus: Lenkija priėmė 1921 m. kovo m. 17 d. konstituciją[14]; Čekoslovakija —

---

[6] [Redslob, *La régime parlementaire,* Paris, Giard, 1924].

[7] [Howard Lee, Mac Bain and Lindsay Rogers, *The New Constitutions of Europe,* New-York, Doubladay, 1922].

[8] [Brunet, *La Constitution allemande du 11 août* 1919, su J. Barthélemy įvadu, Payot, 1921 m.].

[9] [1920 m. spalių m. 1 d. Austrijos konstitucija, — *Revue du droit public,* 1921 m. 260 p.; Trazit, *La Constitution d'Autriche,* Toulouse, 1925; Verdier, *La Constitution fédéral de la République d'Autriche,* Paris. Zlatanoff, *La Constitution bulgare et les principes,* 1926].

[10] [1920 m. lapkričio m. 30 d. Prūsijos konstitucija: Aubry, *La Constitution prussienne,* 1922; Redslob, *La Constitution prussienne, — Rev. du droit public,* 1921, 177 p.].

[11] [1919 m. rugpiūčio m. 14 d. Bavarijos konstitucija, — *Revue du droit public,* 1925 m., 87 p.].

[12] [1920 m. lapkričio m. 1 d. Saksonijos konstitucija, — *Revue du droit public,* 1923 m., 615 p.],

[13] [1918 m. liepos m. 10 d. konstitucija; 1923 m. birželio m. 6 d. federacinė konstitucija, Dourdenevsky ir Loundchouveit, *Les Constitutions de l'Orient,* valst. leid., Leningrad, 1926; žiūr. Mirkine Guetzevitch, — *Revue du droit public,* 1925, 118 p.: *La constitution de l'U. R. S. S.;* 509 p.: *La théorie général de l'Etat soviétique;* 683 p.: *Le contrôle de la constitutionnalité des lois soviétiques;* 1926, 123 p.: *Les modification récentes du droit électoral soviétique;* 466 p.: *Le pouvoir constituant dans le droit soviétique;* Gourvitch, *Les bases de la Constitution soviétique,* 1923].

[14] [1921 m. kovo m. 17 d. Lenkijos konstitucija: Peretiatkowicz, *La Constitution polonaise, — Revue du droit public,* 1922, 606 p. ir t.; Potulicki, *Constitution de la République de Pologne,* Paris, 1921, ir II leid. 1923. Crozat, *Les Constitutions de Pologne, de Danzig, d'Estonie et de Finlande,* dizertacija, Touluose (Bibliothèque de l'Institut de législation comparée de Toulouse, 1925 m.)].

1920 m. vasario m. 29 d.[15]; taip pat ir Dancigas[16], Suomija[17], Latvija[18] Lietuva[19] ir Estija[20].

Pagaliau net pačios nugalėjusios tautos, tarytum atsilygindamos bendroj pergalėj dalyvavusiems individams, savo piliečiams suteikė platesnių politinių laisvių, apsaugojo etniškas mažumas nuo bet kokio spaudimo ir savo pažadams davė iškilmingą rašytosios konstitucijos formą. Prie tokių valstybių priklausė Serbija, arba Serbų-Kroatų-Slovėnų Karalystė[21]].

Tuo pat keliu nuėjo ir Amerikos respublikos. Visos nepriklausomos tautos, kurios sudaro Ameriką, šiandie, Brazilijai atsisakius monarchijos valdymosi formos, yra respublikos. Europoj yra tiktai dvi didelės valstybės, kurios ilgai išsaugojo daugiausia papročių sukurtą konstitucinę teisę, tokią, kokia pagimdė istorijos eiga, ir kur rašytieji konstituciniai tekstai tėra tiktai įvairių amžių fragmentai. Tai Anglija ir Vengrija. Dar reikia pridurti, kad nors pati Anglija ir neturi rašytos ir sistematingos konstitucijos, tačiau Anglų kolonijos, gavusios atskiras vyriausybes ir parlamentus, gavo iš Karūnos šio tipo konstitucijas[23].

[Iš kitos pusės, net Anglijoj reikalas išspręsti ir užtikrinti demokratinį politinių institucijų plėtojimąsi, dažnai vertė pa-

---

[15] [1920 m. vasario m. 29 d. Čekoslovakijos konstitucija. *(Rev. de documents étrangers du ministère des Aff. etr.,* 1920 m. balandžio m. 25 d., 69 nr.)].

[16] [1920 m. gruodžio m. 9 d. priimta Dancigo konstitucija: Crozat, *op. cit.].*

[17] [1919 m. liepos m. 17 d. Suomijos konstitucija: Crozat, *op. cit.].*

[18] [1922 m. vasario m. 15 d. Latvijos konstitucija: Cazejus, *La Constitution de la Lettonie* (Bibliothèque de l'Institut de législation comparée de Toulouse, 1925)].

[19] [A. Rouzier, *La Constitution de la Lithuanie et le statut de Memel,* Toulouse, 1926].

[20] [1920 m. birželio m. 15 d. Steigiamojo Susirinkimo priimtoji konstitucija: Crozat, *op. cit.].*

[21] [1921 m. birželio mėn. 15 d. Serbų konstitucija: Jowanovitch, *La Constitution du royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Paris,* 1922; apie konstitucinio judėjimo premisas žiūr. Henry Nézard, *La Yougo-Slavie et la debâcle Austro hongroise, Rev. pol. et parl.,* 1919 m. gegužės m. 10 d. 179 p.].

[22] [1923 m. kovo mėn. 28 d. Rumunijos konstitucija, — *Rev. du droit public,* 1924 m., 271 p.].

[23] Net Anglijoj ima reikštis tendencija pereiti prie tos sistemos, kad konstituciniai įstatymai aukštesni už paprastus. Žiūr. aukšč. I t., I d., 229, 230 p. A. B. Keith, *Responsible governement in the Dominions,* 1912 m.

keisti papročių normas rašytais įstatymais, kas leido manyti, kad „išleidus 1918 m. rinkimų pakeitimo įstatymą, įstatymu nustačius antrųjų Rūmų sudėtį ir pareigas, o taip pat abiejų Rūmų santykius, ir sąryšy su tais nuostatais, suteikus ministerių kabinetui teisinę būklę — kad, Anglija netrukus turės rašytąją konstituciją[24]].

Skirtumas tarp tik ką išvardytų audringų kraštų ir kitų naujųjų tautų glūdi ne tiktai tame, kad konstitucinė teisė šių paskutiniųjų, nebūdama paprastu istorijos vaisiumi pamažu išsidirbtų per ištisus amžius, suvereno iš karto nustatoma sąmoningoj rašytoj formoj. Naujojoj rašytųjų konstitucijų teorijoj, kaip ji bendrai yra suprantama, ir kaip ji reiškiasi Prancūzijoj ir Amerikoj, konstituciniai įstatymai skiriasi nuo paprastų įstatymų tiek savo vidujine prigimtimi, tiek privalomąja galia.

I.

Skirtumą tarp konstitucinių ir paprastųjų įstatymų yra nustatę XVII ir XVIII šimtm. teisininkai, priklausą prigimtinei ir tarptautinei teisės mokyklai. Konstituciniai įstatymai, pradžioj, dažniausiai, jų buvo vadinami *pagrindiniais įstatymais;* daug rečiau buvo vartojamas konstitucijos terminas[25]. Jie juos skaitė pradiniu tautos suvereniteto aktu. Visi kiti tautos suvereniteto aktai tebuvo pirmųjų tęsinys ir išvada. Tai yra visų *įsteigtųjų galių* šaltinis. Ne tiktai vykdomoji ir teismo galios, bet ir įstatymų leidžiamoji iš čia gauna pradžią, institucijas, teises ir pareigas. Iš to išeina viena pagrindinė išvada, būtent, kad konstituciniai arba pagrindiniai įstatymai yra ankstybesni ir aukštesni už paprastus įstatymus; kad įstatymų leidžiamoji galia privalo juos gerbti ir negalėdama jų nei panaikinti, nei pakeisti ji tegali veikti tik tokiomis sąlygomis ir tokia forma, kaip yra nustatyta anų pagrindinių įstatymų. „Tauta, sako Vattel, gali pavesti vykdyti įstatymų leidžiamąją galią valdovui arba susirinkimui, arba susirinkimui ir

---

[24] Claudel, *Un projet de réforme de la chambre des Lords, Revue des Sc. pol.*, 1918 m., 40 t., 56 p.

[25] Vis dėlto žiūr. Vattel, *Le droit des gens* I kn., III sk. *De la Constitution de l'Etat, des devoirs et des droits de la nation à cet égard.*

valdovui drauge, kurie dėl to įgyja teisę leisti naujus įstatymus ir pakeisti senus. Kyla klausimas, ar jų galia gali liesti ir pagrindinius įstatymus, ir ar jie gali pakeisti valstybės konstituciją? Nustatytieji mūsų principai veda mus prie neabejotino sprendimo, kad šitų įstatymų leidėjų galia nesiekia taip toli ir kad pagrindiniai įstatymai jiems turi būti šventi, jei tauta aiškiai nesuteikė jiems pilnos galios juos keisti. Kadangi valstybės konstitucija privalo būti pastovi ir kadangi tauta ją pirmiausia įsteigė ir tik po to jau kai kuriems asmenims suteikė įstatymų leidžiamąją galią, pagrindiniai įstatymai yra išimami iš jų žinios. Pagaliau juk ir šitie įstatymų leidėjai savo galią gauna kaip tik iš konstitucijos. Kaip jie galėtų pakeisti konstitiuciją, nesunaikindami savo galios pagrindo?“[26]. Tai buvo ta pati doktrina, kurią 1789 m. paskelbė Sieyès'as, vienas iš tų žmonių, kuris daugiausia prisidėjo, kad ji įsigalėtų prancūzų konstitucinėj teisėj: „Jei mes norime turėti teisingą supratimą apie eilę pozityvių įstatymų, kurie gali remtis tiktai tautos valia, pirmose eilėse pamatysime konstitucinius įstatymus, kurie skiriasi į dvi dalis; vieni tvarko įstatymų leidžiamojo organo organizaciją, kiti — nustato ir tvarko kitų veiklių organų organizaciją ir funkcijas. Šitie įstatymai pavadinti pagrindiniais ne ta prasme, kad jie galėtų virsti nepriklausomais nuo tautos suvereniteto, bet todėl, kad organai, kurie egzistuoja ir veikia jų tvarkomi, negali jų paliesti. Kiekviena konstitucijos dalis yra ne įsteigtosios, bet steigiamosios galios kūrinys. Jokia deleguota valia negali pakeisti delegavimo sąlygų“[27].

Ši konstitucinių įstatymų koncepcija tikrenybėj turi du skirtingus teisinius dėsnius, kuriuos turim išnagrinėti atskirai.

II.

Iš jos išplaukia, pirmiausia, žinomas konstitucinių įstatymų teisinis *nepakeičiamumas*. Bet tas nepakeičiamumas negali būt absoliutinis, nes tautos suverenitetas visados numa-

---

[26] *Le droit des gens* I kn., III sk., 34 §. Plg. Wolff, *Jus naturae*, VII t., 815 §, V-sis *šios knygos* leidimas prancūzų kalb., 506 p., 1 išnaša.

[27] *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* 111 p.

no, kad tauta gali pakeisti savo konstituciją. Iš antros pusės, nustatyti kokią nors dirbtiną nepakeičiamybę, reikštų paneigti istorijos dėsnius ir trukdyti progresą. Dėl to reikalinga, kad konstituciniai įstatymai galėtų būti modifikuoti ir reikalui esant pakeisti. Bet kokiu būdu tat būtų įmanoma padaryti, kai įstatymų leidėjai negali jų paliesti? XVIII amžiaus teoretikai šiuo klausimu nebuvo vienos nuomonės ir vyravo trys skirtingos nuomonės:

1. Pirmoji pagrindiniams įstatymams pakeisti reikalavo vieningo visų piliečių sutikimo. Tai buvo išvada iš idėjos, kurią jau daug kartų esu minėjęs, būtent: rašytosios konstitucijos prilyginimas visuomenės sutarčiai. Bet tuo pačiu būtų paskelbta absoliutinis šių įstatymų nepakeičiamumas, nes reikalaujamasis absoliutinis visų sutikimas yra chimeriškas ir neįgyvendinamas. Dėl to Vattel'is skelbdamas šitą nuomonę savo veikale *Droits des gens,* o dar aiškiau išnašose apie Wolff'ą[28] šiek tiek ją sušvelnina. Čia jis pripažino, kad, kaip visados, sprendimas neišvengiamai turės pereiti piliečių daugumai[29]. Bet jis kartu pripažįsta kitaip manančiai mažumai teisę atsiskirti nuo visuomenės, kai nebegerbiama pagrindinė sutartis. Tai dar vienas visuomenės sutarties teorijos pritaikymas[30].

2. Antroji nuomonė buvo išdėstyta Sieyès'o; tačiau ir ji nedaugiau už pirmąją atitinka proto reikalavimus ir būtiną vyriausybių pusiausvyrą. Ji sako, kad konstituciniai įstatymai suvaržo įsteigtąsias galias, kurių jos negali liesti, bet nė kiek nevaržo tautos, iš kurios jie yra kilę. Tauta, kada no-

---

[28] *Droit des gens,* I kn., III sk., 33 §; apie Wolff'o *Jus naturae,* VIII t., 37 p.: „Populus ipse cum rege quacumque in republica leges fundamentales mutare non potest sine consensu unanimi totius nationis".

[29] *Droit des gens, loc. cit.:* „Esant valstybei normalioj padėty, daugumos nuomonė, be abejojimo, privalo virsti visos tautos nuomone, kitaip visuomenė negalėtų priimti nė jokio nutarimo. Dėl tos pat priežasties, pasirodo, tauta gali pakeisti valstybės konstituciją daugumai balsuojančių pritariant. Ir kiekvieną kartą, kai pakeitime nebus ko nors, kas būtų priešinga pačiam civilinės visuomenės aktui, visi privalo sutikti su daugumos sprendimu".

[30] *Droit des gens, loc. cit.:* „Bet jei kiltų klausimas pakeisti valdymosi formą, dėl kurios piliečiai sutiko susivaržyti visuomenės ryšiais..., piliečiai, negalėdami priešintis daugumai, vis dėlto neturėtų pareigos pasiduoti naujai valdžiai. Jie galėtų pamesti tą visuomenę, kuri lyg pati suiro, ir sudaryti kitą. Jie teisėtai pasielgtų parduodami žemes, pasiimdami turtus ir pasišalindami iš visuomenės".

ri, gali juos keisti nesivaržydama nei formomis, nei formalumais. „Reikia žiūrėti į tautas žemėje, kaip individus esančius už socialinio bendravimo ribų, arba, kaip sakoma, prigimtinėj būklėj. Jų valios išreiškimas laisvas ir nepriklauso jokių civilinių formų. Jų valia, gyvenant prigimtinėj būklėj, kad parodytų visą savo iniciatyvą, turi veikti klausydama tik *prigimtinio* savo impulso. Nesvarbu, kokia forma pasireiškia tautos valia; pakanka to, kad ši valia pasireiškia; visos formos jai geros ir tautos valia visados yra aukščiausias įstatymas... Nebijokime pakartoti: tauta nepriklauso jokių formų; nesvarbu, kokioj formoj pasireiškia jos norai, užtenka to, kad prieš ją, kaip prieš šaltinį ir aukščiausią valdovą, nusilenkia visos pozityvinės teisės“[31]. Sieyès išplečia šitą absoliutinę laisvę ir išrinktiems atstovams konstitucijai pakeisti, nes ir čia jis palaiko reprezentacinę valdymosi formą: „Paprastų atstovų organas pakeičia tautos susirinkimą...; jam tereikia tik ypatingos galios retais atsitikimais; toks organas atstoja tautą, visai nepriklausomą bet kokių *konstitucinių* formų... Tokie atstovai yra nepriklausomi kaip ir pati tauta. Jiems užtenka norėti, kaip nori individai prigimtinėj būklėj; nesvarbu, kaip jie pasidaro atstovai, kaip susirenka ir tariasi, užtenka, kad žinoma (ir kaip gali nežinoti tauta, kuri juos rinko?!), kad jie veikia nepaprasta tautos jiems pavesta galia; o jų bendroji valia turi tokią pat galią, kaip ir bendroji pačios tautos valia“[32].

Tiesą sakant, šios idėjos nebuvo naujos. Jos buvo išugdytos daug anksčiau valdovo naudai, kada suverenitetas koncentravosi valdovo asmeny. Ir šiuo atveju tai, kas pirma priklausė suverenui-valdovui, atiteko suvereninei tautai[33]. Bet čia šita doktrina pasidarė net griežtesnė, nes anksčiau buvo manoma, kad suvereninis valdovas „negali pasiliuosuoti nuo įstatymų, kada jis nori“. Atsižiūrint į moralinį valdovo atsakingumą, doktrina prileido, kad jį suvaržo pažadai ir savo valdiniams duotoji priesaika, ir kad dėl to jis turi gerbti pagrindinius įstatymus, kuriuos jis yra prisiekęs gerbti ir saugo-

---

[31] *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* 115, 116 p.
[32] *Ibid.*, 119, 120 p.
[33] Žiūr. aukščiau I t., II d. 29 p. ir t.

ti[34]. Bet suvereninė tauta neturi kontragento ir negali varžytis savo pačios atžvilgiu[35]. Tos idėjos vėl pasirodo ir mūsų laikų demokratijose; jas randame Prancūzijoj kai kuriose kalbose ir kai kuriuose rašiniuose, ar tai tvirtinant, kad tauta visados turinti teisės reikalauti peržiūrėti konstituciją ir kad ji turi būti išklausyta, ar tai skelbiant tautinio susirinkimo visišką nepriklausomybę, kai jis susirenka peržiūrėti konstituciją einant 1875 m. vasario m. 25 d. įstatymo 8 str. Bet tai yra pripažinimas revoliucinio veikimo teisėtu ir beveik nuolatiniu; jau šimtą kartų geresnė būtų sistema, kuri įstatymų leidėjams leistų laisvai spręsti visus dalykus[36].

---

[34] Hancke, *Bodin,* 33, 34 p. p.; Bodin, *Les six livres de la République,* 1 kn., VIII sk., 132 p. ir t.

[35] Tai tas pats, ką Bodin sako apie valdovą, *loc. cit.,* 133 p.: „Argi valdovas nepriklauso šalies įstatymų, kuriuos jis yra prisiekęs gerbti? Reikia skirti štai ką, jei valdovas pats sau prisiekia gerbti savo įstatymus, jis nesuvaržomas, kaip ir sau pačiam duota priesaika; nes nė valdiniai nevaržomi savo duotos priesaikos tokiose sutartyse, nuo kurių įstatymas leidžia atsisakyti".

[36] Edmond Parker, *consellor at law* Bostone, atsiuntė man įdomų Virginijos Apeliacijos Teismo sprendimą, kuris vaizduoja įdomų šitos idėjos pritaikymą; drauge ji rodo Amerikos sistemos nepatogumą tuo atžvilgiu, kad ji visus konstitucinius įstatymus leidžia gyventojams balsuoti.

1900 m. atrodė reikalinga peržiūrėti ir pataisyti Virginijos konstituciją, išleistą 1869 m. Dėl to, pagal anksčiau nurodytą formą įstatymų leidimo įstaiga, pasiūlė tautai išspręsti, ar reikia išrinkti Konventą konstitucijai peržiūrėti ir pataisyti. Gyventojai savo balsavimu tai teigė. Dėl to įstatymų leidimo įstaiga priėmė naują įstatymą „dėl atstovų išrinkimo į Konventą, dėl atstovų susirinkimo, Konvento sąstato ir dėl *pataisytos konstitucijos atidavimo Virginijos tautai atmesti ar patvirtinti*". Tai buvo minėtųjų principų pritaikymas. Iš tikrųjų, Konventas buvo išrinktas ir 1902 m. išdirbo naują konstituciją. Bet dauguma narių buvo įsitikinę, kad jei ji būtų buvus atiduota tautai patvirtinti, ji būtų buvusi atmesta: svarbiausia priežastis būtų buvusi ta, kad ji žymiai mažino rinkikų kolegiją, išskirdama iš jos visus mažai išlavintus negrus (žiūr. aukščiau, I t., II d., 148 p.). Po ilgų debatų Konventas nusprendė tiesiog paskelbti naują konstituciją štato Gubernatoriaus vardu, kuris prisiekė ją gerbti. Rūmai, užklausti šiuo reikalu, priėmė palankią rezoliuciją. Visi valdininkai ir teisėjai jai prisiekė. Šitos procedūros teisėtumo klausimas neišvengiamai turėjo iškilti prieš teismus, pagal toliau išdėstytą amerikonų teisę. Vienoj byloj *(Taylor's cases, 101,* 829 nr.), ir iškilo klausimas ar turi galios 1902 m. konstitucija. Apeliacijos Teismas tarė: „Konstitucija priėmus ir pripažinus ją stovintiems valdžios priešaky valdininkams ir štato tautai, kuri faktinai veikia visame štate ir nesant jokios valdžios, kuri tvarkytųsi 1869 m. konstitucijos dėsniais, ir kuri neigtų ar nepripažintų naujos konstitucijos teisėtumą" priduria: „Net sutinkant, kad Konventas neturėjo galios paskelbti konstitucijos, tas nė kiek nepakeistų šio reikalo padėties, juo labiau, kad 1902 m. konstitucija jau virto pagrindiniu šio štato įstatymu, ką jau parodė ta aplinkybė, kad ji jau buvo pripažinta ir priimta šio štato vyriausybės ir tautos". Edmond Parker mano, kad čia yra Sieyès'o išdėstytų principų pritaikymas.

3. Nuomonė, kuri įsigalėjo, ir kuri buvo priimta bendrojoj rašytųjų konstitucijų teisėj tiek Amerikoj, tiek Prancūzijoj yra labai paprasta ir teisinga. Konstitucija gali būti pakeista ir peržiūrėta tiktai to organo ir ta tvarka, kokius ji pati nustato. Bet jau šio organo ir šia tvarka ji, be abejojimo, gali būti pakeista. J. J. Rousseau priklauso garbė, kad jis šią aksiomą racionaliai pagrindė. Tai buvo jo padaryta ne veikale *Contrat social,* bet *Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur la réformation projetée en 1792,* kur jis, ne tiek išsiblaškęs abstraktinėmis savo idėjomis, pilnai parodo politinį sumanumą. „Reikia gerai apsvarstyti ir apgalvoti, sako jis, pagrindinius punktus, kurie turės būti pripažinti pagrindiniais įstatymais ir tik jiems pritaikyti *liberum veto* galią. Šiuo būdu konstitucija pasidarys tvirta, o įstatymai pastovūs, kiek jie iš viso gali tokie būti, nes socialinio organizmo prigimčiai yra priešinga susivaržyti tokiais įstatymais, kurių jis pats negalėtų pakeisti. Tačiau nei prigimčiai, nei protui nėra priešinga, kad jie galėtų būti pakeisti tokiu pat iškilmingu būdu, kokiu jie sukurti. Štai visos tos grandinės, kurias socialinis organizmas gali užsidėti atsižvelgdamas į ateitį“[37]. Tarp kita ko, šita idėja, implisitiniai buvo priimta ir Vattel'io: nes, nepriimdamas principo kad pagrindiniai įstatymai galėtų būti keičiami paprasta balsų dauguma, priešingai, jis lengvai priėmė tą principą tais atsitikimais, kai pati konstitucija numato, kad taip turi būti[38]. Rousseau suformuluotas principas buvo pritaikytas 1791 m. konstitucijai, nors ir ne taip griežtai toj daly, kurioj kalbama apie konstitucinių dekretų reviziją[39]. Šita dalis kaip tik buvo priimta po įdomių debatų, kurie įvyko paskutinėmis 1791 m. rugpiūčio mėnesio dienomis. Šitoj daly iš tikrųjų atsispindi Mirabeau draugo Frochot pa-

---

[37] *Considérations sur le gouvernement de la Pologne,* IX sk., 377, 388 p.

[38] Apie Wolff'o *Jus naturae,* VIII t., 37 §: „Si major pars, invitis caeteris, hoc tentet, injuriam facit et hi recedere possunt a societate, *nisi lege fundamentali cautum sit numerem majorum auctoritatem habere*“.

[39] VII tit., 1 str.: „Steigiamasis tautos susirinkimas skelbia, kad tauta turi neatimamą teisę keisti konstituciją. Tačiau atsižiūrint į tai, kad labiau atitinka tautos interesą naudotis tik pačios konstitucijos nurodytomis priemonėmis ir tai net keičiant tuos konstitucijos straipsnius, kurių netobulumą įrodė patyrimas, skelbia, kad revizijos susirinkimo tai bus atliekama sekančia tvarka“.

darytas pasiūlymas, kuris rugpiūčio m. 31 d. posėdy pasakytoj kalboj tvirtai nustatė naujus principus, atmesdamas anksčiau išdėstytąsias Sieyès'o idėjas: „Sakoma, kad tautos suverenitetas, negalįs susirišti jokiais grandiniais; būsimas jo sprendimas negalįs būti nei aiškinamas, ar numatomas, nei kokios nors formos varžomas, nes, iš esmės, jis viską galįs padaryti, ką tik panorėsiąs. Na, gerai! Ponai, tai kaip tik pasiremdama neaprėžta visagalybe, tauta šiandie pati nori susikurti teisinę ir teisingą priemonę vykdyti tai savo absoliutinei galybei; šiame akte aš visai nematau atsisakymo nuo tautos suvereniteto; ir net atvirkščiai, jame aš matau kaip tik puikiausią jo galios ir nepriklausomybės paminklą... Pradedant konstitucijos aktais ir baigiant paprasčiausiu policijos įsakymu, nėra nė vieno įstatymo, kuriam iš tikrųjų nebūtų tautos suvereniteto suvaržymo savo paties atžvilgiu norėti, kad tam tikras dalykas įvyktų tokiu, o ne kitokiu būdu... Garantuoti tautai konstituciją prieš ją pačią, aš noriu pasakyti prieš nepaliaujamą žmogaus prigimties palinkimą, kuris nuolat skatina keisti būklę chimeriškam gėriui pasiekti; garantuoti tautai konstituciją prieš susimokėlių puolimą, prieš atstovų prasimanymus; suvereninei tautai suteikti teisėtą kelią pakeisti jos konstituciją iš dalies arba visiškai, kuriai ji prisiekė, — toks yra, man rodos, tikrasis uždavinys įstatymo, kurį mes svarstom"[40].

Iš šitos koncepcijos atsirado įstatymų leidžiamosios galios ir steigiamosios galios skirtumas. Jos abi tos pačios konstitucijos nustatytos: viena buvo kompetentinga leisti paprastus įstatymus, kita — konstitucinius. Aplamai, tai yra skirtingos valdžios, kurioms konstitucija suteikia tą ar kitą galią. Tas skirtumas esti net tada, kai konstitucijos peržiūrėjimas pavedamas tiems patiems reprezentantams, kurie sudaro ir įstatymų leidžiamąjį organą, nes tada šitie atstovai yra kitokiose sąlygose, kaip balsuojant paprastus įstatymus: ar jie laikinai susilieja į vieningą ar naują susirinkimą, kaip dabar yra Prancūzijoj, ar kaip Belgijoj, kur jie atnaujinami prieš pradėdami veikti kaip steigiamoji galia. Bendrai, taip pat, kaip Belgijoj, Vokietijoj, Saksonijoj konstitucijai peržiūrėti

---

[40] Buchez ir Rouse, *Histoire parlementaire,* XI t., 372 p.

reikalaujama daug didesnės daugumos, negu paprastos[41]. Šitą įstatymų leidžiamosios galios atskyrimą nuo steigiamosios galios, Sieyès'as apibūdino kaip vieną pirmųjų prancūzų Revoliucijos laimėjimų, kaip tautinio prancūzų genijaus vaisių[42]. Tačiau nereikia užmiršti, kad idėja, kuria ji remiasi yra daug senesnė, ir kad pirmiausia pozityviai ji buvo pritaikyta Šiaurinėj Amerikoj. Pirmosios išsivadavusios anglų kolonijų konstitucijos, o taip pat 1787—1789 m. Federacijos konstitucija buvo suredaguotos pagal šį principą.

Prancūzijoj, šita sistema buvo įgyvendinta drauge su 1791 m. konstitucija, ir nuo to laiko visos rašytosios Prancūzų konstitucijos buvo šia prasme sudaromos arba aiškinamos. Jos visos, išskyrus tris, tiksliai nustatė steigiamąją galią

---

[41] [Belgijoj konstitucijos peržiūrėjimas turi būti (1831 m. vasario m. 7 d. konstitucijos 131 str.) nutartas įstatymų leidžiamųjų Rūmų dalyvaujant dviems trečdaliams visų Rūmų atstovų ir balsuojant *už* dviejų trečdalių daugumai. Paskui, paleidus parlamentą ir išrinkus naują, naujieji Rūmai veikia, kaip turį steigiamąją galią. Tai ta procedūra buvo padaryti 1893 ir 1919—21 m. konstitucijos peržiūrėjimai, pakeičią rinkimų tvarką ir senato sudarymą. Errera, *La clause de revision dans la Constitution belge et ses deux applications,* 1893, 1921, *Rev. du droit public,* 1922 m., 325 p. ir t.

1919 m. rugpiūčio m. 11 d. Vokiečių konstitucija, 76 str.: „Konstitucija gali būti pakeista įstatymų leidimo keliu. Tačiau Reichstago nutarimai apie konstitucijos pakeitimą laikomi teisėti tik tada, kai posėdy dalyvauja du trečdaliai teisėtų narių ir kada tie du trečdaliai pasisako už. Reichsrath'o nutarimai apie konstitucijos pakeitimą taip pat reikalauja dviejų trečdalių paduotų balsų daugumos..." 1920 m. lapkričio mėn. 30 d. Prūsų konstitucijos 30 str.: „Seimo nutarimai apie konstitucijos peržiūrėjimą turi galios tik tada, jei, mažiausia, du trečdaliai teisėto narių skaičiaus dalyvauja posėdy ir jei du trečdaliai pasisako už". Plg. 1920 m. lapkričio m, 1 d. Saksų konstitucijos 41 str. 1920 m. spalių mėn. 1 d. Austrų konstitucijos 44 str. 1 §: „Konstituciniai įstatymai arba konstituciniai nuostatai paprastuose įstatymuose tegali būti priimami dalyvaujant nemažiau kaip pusei Tautos Tarybos narių ir tik dviejų trečdalių dauguma..." Lenkų konstitucija sujungia abi peržiūrėjimo sistemas ir, be to, skiria paprastą konstitucijos pakeitimą ir pilną konstitucijos reviziją, kuri daroma kas 25 metai; 125 str.: „Konstitucijos pakeitimas gali būti priimtas tiktai dviejų trečdalių balsų dauguma, dalyvaujant nemažiau, kaip pusei visų teisėtų atstovų ar senatorių skaičiaus. Pasiūlymas pakeisti konstituciją turi būti pasirašytas mažiausia ketvirtadalio visų teisėtų atstovų, be to jis turi būti įneštas mažiausia prieš penkiolika dienų... Kas dvidešimt penkeri metai, pagal dabartinę konstituciją, revizija bus daroma paprasta Seimo ir Senato atstovų dauguma, susirinkusių šiam tikslui į Tautinį Susirinkimą"].

[42] III m. termidoro 2 d. kalba Konvente *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XXV t., 293 p.): „1788 m. buvo įgyvendinta sveika ir naudinga idėja, tai atskyrimas steigiamosios galios nuo įsteigtosios. Tai bus laikoma vienu iš tų išradimų, kurie padėjo padaryti moksle žingsnį pirmyn; jis priklauso prancūzams".

šalia įstatymų leidžiamosios, nustatydamos ypatingus būdus joms peržiūrėti. Trys prancūzų konstitucijos šio klausimo visiškai nelietė. Tai VIII m. frimero 22 d. konstitucija, 1814 m. ir 1830 m. kortos. O VIII m. konstitucija, kuri buvo tris kartus peržiūrėta iš tos padėties išeita aiškinimu, suderintu su tam tikru paliatyvu. Šita konstitucija sudarė Senatą - saugotoją, kuris egzistavo pačiam konstituciniam aktui palaikyti ir priversti jį gerbti. Bonapartas, X ir XII m., kad pirma įvestų ligi gyvos galvos konsulatą, o vėliau imperiją, pripažino, kad Senatas, kurio pareiga saugoti konstituciją, turi taip pat ir teisę ją pakeisti. Be to, kadangi naujos tvarkos pagrindai buvo tiesioginiai pateikti tautai priimti, jis manė, kad veikia visiškai sutikdamas su tautos suverenitetu. 1807 m. Tribūnatui panaikinti ir dėl to ir įstatymų leidžiamojo organo funkcijoms pakeisti jis pasitenkino Senatus - konsultu.

1814 m. korta visiškai nebuvo peržiūrėta (jei neskaitysim po Liepos mėn. revoliucijos įvykusios revizijos, apie kurią kalbėsiu vėliau). Tačiau atrodo, kad visi pripažino, jog ji galėjusi būt pakeista susitarus karaliui ir Rūmams, kuriuos ji buvo įsteigusi. Tai buvo visai suderinama su jos, kaip oktrujuotos kortos, pobūdžiu. Vienintelė aplinkybė galėjo trukdyti karaliui pačiam pakeisti savo kortą — tai pasižadėjimas, kurį jis davė kraštui, valdiniams suteikdamas konstitucinę kortą „už save, savo įpėdinius, ir visiems laikams". Bet, jei krašto rinkti atstovai sutiktų tat keisti — kas tuo galėtų nusiskųsti? Vis dėlto šita teorija sukėlė prieštaravimų[43]. 1830 m. kortą Rūmams nubalsavus ir karaliui priėmus, kilo didelių teoretinių sunkumų. Kai kurie, ir tai labai rimti žmonės, siūlė jai (1830 m. kortai) taikyti steigiamosios galios atskyrimą nuo įstatymų leidžiamosios (iš čia aišku, kiek tas principas buvo prigijęs). Jie manė, kad ji negali būti pakeista taip, kaip paprastas įstatymas, kadangi ji yra konstitucinis įstatymas ir kad ji taip pat negali būt pakeista kokiu nors kitokiu būdu, nes revizijai ji

---

[43] Žiūr. ypač šias vietas. *Discours du général Foy*, Paryžius, 1826 m., I t., 122 p. (1820 m. gegužės m. 15 d.): „Ištikimieji sosto draugai drebėjo, kai buvo išdrįsta nuženiinti korta, ir padaryta ji paprastu įstatymu". 223 p. (1820 m. gruodžio mėn. 20 d.): „Sosto pastovumas ir nuolatinė valdžios galia remiasi pagrindinių įstatymų tvirtumu, kurių, be priesaikos sulaužymo, negalima pakeisti kaip paprastų įstatymų".

nenumatė atskiro būdo. Tokia buvo Toqueville'io nuomonė[44]. Bet vyravusioji nuomonė buvo kitokia. Ji laikė (kaip Restauracijos metu), kad korta galėjusi būti pakeista, bent iš dalies, karaliui ir abejiems Rūmams susitarus. Tas aiškiai matyt iš diskusijų, kurios įvyko Parlamente 1842 m. rugpiūčio m. 30 ir 31 dienomis dėl regentūros įstatymų[45].

Dviejų galių atskyrimas įsigalėjo daugely šių dienų rašytų konstitucijų: Amerikoj — dėl Jungtinių Valstybių įtakos, o Europoj — dėl Prancūzijos įtakos. Bet yra didelių tautų, kurios nėra priėmusios šio principo; pirmiausia — Anglija. Kaip matėme Anglijoj ne tiktai konstitucija ligi šiol didesne savo dalimi remiasi papročiais, bet, be to, anglai nepadarė jokio esminio skirtumo, tarp konstitucinių ir paprastų įstatymų. Ir vieni ir kiti turi tą pačią galią ir tas pačias formas. Anglijoj nėra konstitucinių įstatymų, tikra to žodžio prasme[46]. Parlamentas (Karūna, Lordai ir Bendruomenių Rūmai) gali leisti įstatymus pačiais svarbiausiais Britų konstitucijos klausimais taip pat laisvai, kaip visais kitais[47]. Iš to išeina, kad Parlamentas turi absoliutiškai suvereninę galią. Jis gali iš naujo sutvarkyti Karūnos perleidimą. Jis net galėjo pakeisti kai

---

[44] De Toqueville, *Démocratie en Amérique,* Paryžius, 1850 m., II t., 308 p., 12 pastaba: „1830 m. įstatymas, kaip ir 1814 m. įstatymas, nenurodo jokio būdo konstitucijai pakeisti. Bet vis dėlto aišku, kad paprasti įstatymų leidimo būdai nebūtų pakankami tam reikalui. Tas dar aiškiau matyt 1830 m. įstatyme, negu 1814 m. 1814 m. sistemoje karališkoji galia stovėjo tam tikru atžvilgiu už konstitucijos ribų, tačiau 1830 m. įstatymu karališkoji valia ja remiasi ir nieko be jos negali daryti. Tuo būdu dalis prancūzų konstitucijos dėl tos priežasties yra nepakeičiama, nes ji sujungta su vienos šeimos likimu, ir visa konstitucija taip pat nepakeičiama, nes nėra teisėto kelio jai pakeisti". Plg. Hello, *Du régime constitutionel,* III leid., Paryžius, II t., 27 p.: „Tvirtinama, kad korta, vien dėl to nežino dviejų galių suskirstymo, kad ji nenustato būdo jai peržiūrėti". Hello kritikavo šią doktriną ir bandė nustatyti peržiūrėjimo procedūrą; 33 p.: „Kodėl, prireikus, dabar nepadaryti to, ką padarė 1815 m. liepos m. 12 d. ordonansas dėl ko niekas neprikaišiojo steigiamosios galios pasisavinimu, būtent, kreiptis į rinkikų kolegiją? Rinkikų kolegija politinėj mūsų organizacijoj stovi artimiausia tautai ir yra labiausiai betarpiškas jos organas".

[45] J. Barthélemy, *Lois constitutionelles et lois ordinaires sous la Monarchie de Juillet, Rev. dr. public,* 1909, 5 p.

[46] Dicey, *Law of the Constitution,* 64 p.

[47] Dicey, *op cit.,* 83 p., taip pat nurodo, kad *bill'is* Žemiesiems Rūmams reformuoti, *bill'is* apie Lordų Rūmų panaikinimą, *bill'is* apie Londono savivaldybės įkūrimą, lygiai ir tuo pat pagrindu priklauso Parlamentui; kad Parlamentas gali priimti juos ta pačia forma ir kad aktai tokiu būdu priimti, bus taip pat šventi ir keičiami, tiek vieni, tiek kiti.

kuriuos aktus apie Irlandijos ir Škotijos prijungimą prie Anglijos, nors šie aktai, rodos, galėtų būti laikomi sutartimis varžančiomis ir įstatymų leidimą[48]. Pagaliau prileidžiama, kad jis galėtų perduoti savo galią kitam kokiam nors organui[49]. Šį visagalio Parlamento principą ypatingai pabrėžia šių dienų anglų publicistai, prieš pastatydami Prancūzų konstitucinę sistemą[50]; bet jis buvo gerai žinomas Prancūzų Revoliucijos veikėjams, kurie visai sąmoningai pasirinko kaip tik priešingą koncepciją: „Anglijoj, sakė Sieyès Steigiamajame Susirinkime, steigiamoji galia neatskirta nuo įstatymų leidžiamosios; taigi Britų Parlamentas, kurio veikimas neapribotas, galėtų kištis į karaliaus prerogatyvą, jei pastarasis nebūtų apsiginklavęs veto teise ir teise paleisti Parlamentą. Mūsų pagrindinis ir konstitucinis principas bus tas, kad paprastasis įstatymų leidžiamasis susirinkimas neturės steigiamosios galios kaip ir vykdomosios galios. Toks galių atskyrimas yra būtinai reikalingas. Paprastas tautos susirinkimas bus tiktai įstatymų leidžiamasis. Jam bus uždrausta liesti bet kokią konstitucijos dalį"[51]. Reikia pripažinti, kad anglai šiuo atžvilgiu būdami ištikimi tradiciniams savo principams, taip pat visiškai sąmoningai pasirinko savo principus. Iš tikrųjų, pirmoji rašytoji, tautinė ir apribojanti konstitucija, kuri išvydo pasaulį, — yra kaip tik jų. Toks, be abejojimo, yra *Instrument of government.* Jis buvo sudarytas iš 42 straipsnių ir

---

[48] Dicey, *op. cit.,* 61 p.

[49] Dicey, *op. cit., 65 p.* Čia jis pavyzdžiui nurodo 1539 m. aktą, kuris suteikė įstatymų galią Henricho VIII *proklamacijoms* ir unijos aktais patvirtino Airijos ir Škotijos Parlamentų panaikinimą.

[50] Tačiau keletas garsių anglų publicistų kaip tik pradeda priešintis prieš galimus šitos idėjos perdėjimus. Pollock žurnale *Law Review* (VIII t., 1633 p.) pavadino nerimtu triukšmu „tokias anglų politikų kalbas, iš kurių galima suprasti, kad laikinoji dauguma Bendruomenių Rūmuos, lyg turinti dievišką teisę nustatinėti kaž kokias teisinio ir politinio teisingumo taisykles". [Plg. tą pat J.-A. R. Marriot, *The Constitution in suspense, — Nineteenth Century and after,* 1914 m. vasario m. 1 p.].

[51] *Archives parlement.,* pirmoji serija, VIII t., 595 p. Tačiau Vattel'is nepilnai priėmė šią Anglų konstitucijos koncepciją, *Droit des gens,* I kn., III sk. 34 §: „Einant pagrindiniais anglų įstatymais, abeji Parlamento Rūmai, susitarę su karaliu, vykdo įstatymų leidžiamąją galią. Bet, jei abejiems Rūmams kiltų noras patiems save panaikinti ir karaliui suteikti pilną ir absoliutinę valdžią, tauta, be abejo, to nepakęstų. Ir kas drįstu tvirtinti, kad ji neturėtų teisės prieštarauti! Bet jei Parlamentas ryžtųsi padaryti kokį svarbų pakeitimą ir jei tauta tam nesipriešintų, tai būtų ženklas, kad ji sutinka su savo atstovų pasielgimu".

1633 m. gruodžio mėn. 16 d. Cromwell'io viešai paskelbtas[52]; jame buvo net straipsnių (24, 38), kurie skelbė, kad neturės galios tokie įstatymai, kurie prieštarauja jo nuostatams. Bet išleidimas šitos rašytosios konstitucijos liko tuščias bandymas, be jokių vaisių, kuris net priešingų tradicijų negalėjo suardyti[53]. Šiuo atžvilgiu, kaip teisingai pabrėžiama, Cromwell'is buvo pirmtakūnas; jis pramynė konstitucinį kelią, kuriuo ėjo Amerikos anglo-saksai, sukurdami didelę nepriklausomą tautą. Cromwell'io *„Instrument of goverment"* yra Jungtinių Valstybių konstitucijos prototipas[54].

Be to, Anglų sistema, kuri neskiria steigiamosios galios nuo įstatymų leidžiamosios, buvo priimta kai kurių Europos tautų, kurios, tačiau, turi sistematiškas ir pilnas rašytas konstitucijas. Ši sistema aiškiai buvo pripažinta Prūsijos konstitucijos[55]. Tą patį pripažino ir Italijos teisė veikiant Statutui, kuris dar ir šiandien sudaro jai konstituciją ir kuris, daug kartų buvo pakeistas, paprastais įstatymais[56]. Kai kurie italų publicistai net ginčija steigiamosios galios atskyrimo nuo įstatymų leidžiamosios teorijos racionališkumą ir tikrumą[57]. Kad ji, iš tikrųjų, nesudaro esminio principo, tai aišku: konstituciniai įstatymai yra įstatymai ir dėl to į juos galima žiūrėti, kaip ir į kitus įstatymus. Bet šitas atskyrimas sudaro sumanią ir teisėtą kombinaciją; Rousseau žodžiais tariant, jis nėra priešingas nei gamtai, nei protui.

---

[52] Gardiner, *The constitutional documents of the puritan revolution*, 314 p.

[53] Dicey, *Law of the Constitution*, 65 p.

[54] Frédéric Harrisson, *Olivier Cromwell*, 194 p. Žiūr. mano studiją, *Constitutions du Protectorat de Cromwell, Revue du droit public et de la sience politique*, 1900 m.

[55] 1850 m. sausio m. 31 d. Prūsų konstitucija, 107 str.: „Konstitucija gali būti pakeista paprastu įstatymų leidimo keliu. Tam užtenka absoliutinės abiejų Rūmų daugumos, gautos per du paeiliui įvykusius balsavimus, tarp kurių privalo būti ne mažiau kaip 21 dienos laiko tarpas".

[56] Luigi Palma, *Corso di diritto coonstituzionale, Firenze*, 1879, II t., VI sk., 279 p. ir t. Vienas mūsų XVIII amž. filosofas, Mably, griežtai neigė konstitucinių įstatymų, ribojančių įstatymų leidžiamąją galią, skirtumą nuo paprastų įstatymų; taip buvo dėl to, kad jis visiškai sumaišė įstatymų leidžiamąją galią su suverenitetu, laikydamas absoliutiškai suvereniniu bet kurį įstatymų leidžiamąjį susirinkimą. Ir jis kritikavo apribojančias Amerikos Jungtinių Valstybių štatų konstitucijas, o ypač Pensilvanijos konstituciją. — *Observations sur le gouvernement et le lois des Etats-Unis, Oeuvres*, VIII t., 369 p.

[57] Luigi Palma, *op. cit.*, I t., VI sk., 289 p. ir t.

Negalima rimtai neigti, kad abi tos koncepcijos turi ir gerų ir blogų pusių. Anglų sistema dėl savo lankstumo leidžia pakeisti konstitucijos detales, nesukeldama krašte jokio krizio. Atrodo, kad ji, be rimto pavojaus, gali funkcijonuoti visur, kur yra dveji Rūmai, juo labiau konstitucinėj monarchijoj, kur, be to, valdovo pritarimas reikalingas, kad įstatymas įgytų galios. Kliūtys nustatytos paprastiems įstatymams keisti, atrodo, pakankamos, kad garantuotų konstitucinių įstatymų pastovumą. Be to, kad šita sistema galėtų gerai veikti, tautoje turi būti labai įsišaknyję tradicijos ir gili konservatyvinė dvasia. Priešingai, demokratinėse respublikose, judraus ir karšto temperamento tautų valstybėse, prancūzų ir amerikonų sistema atrodo daug patogesnė. Ji beveik būtina ten, kur yra tiktai vieneri Rūmai, kurių nutarimų negali sustabdyti joks *veto,* ir ten, kur pati valdymo forma, nors ir pripažinta tautos daugumos, nėra neginčyjama; kiekvienu momentu neturėtų kilti klausimas teisėtu būdu pakeisti valdymosi formą. Tada tiktai pastovi, aukščiau už įstatymų leidžiamąją galią stovinti, konstitucija gali garantuoti pagrindinį institucijų pastovumą. Pridursime, kad, jei prie šitos sistemos konstitucinės pataisos padaryti yra daug sunkiau, ir jei priėjimas prie konstitucijos peržiūrėjimo yra sunkesnis, kad priverstų tautą pagalvoti ir griežtai apsispręsti, tai, iš antros pusės, kartą šiuos sunkumus nugalėjus peržiūrėjimo klausimas pasidaro beveik tikras ir neatidėliojamas: krizis turi būti šiaip ar kitaip išspręstas[58].

Be to, nelanksčių konstitucijų reikšmė, jų naudingumas didėja ar mažėja atsižiūrint į tai, kiek išplėsta ar apribota jų galia ir turinys. Šituo atžvilgiu pasireiškė dvi priešingos srovės. Viena remiasi tuo, kad be normų iš esmės priklausančią konstitucinei teisei, t. y., normų, nustatančių valdymosi formą, valdžios formą ir subjektyvinių viešųjų teisių garantijas, į konstituciją būtų įtraukiamos kitos normos, sudarančios pagrindinius administracinės teisės, teismo organizcijos ir net civilinės teisės principus. Prie šio tipo priklauso prancūzų 1791 m.,

---

[58] [Hannis Taylor, *Elasticity of written Constitutions,* — *North American Review,* 1906 m., 205 p.; Bryce, *Studies in history and jurisprudence,* Essay III].

III m., ir 1848 m. konstitucijos, kurios apima, netiktai bendrus principus, bet dalinai administracijos, teismo organizacijos smulkmenas ir kai kuriuos baudžiamosios teisės principus. Tokios, ir net dar labiau išplėstos, yra atskirų Amerikos štatų konstitucijos, kurių reikšmę ir sudėtingumą aš jau anksčiau nurodžiau[59]. Bet darant sunkiai pakeičiamomis normas, kurių daugelis yra antraeilės, rizikuojama sutrukdyti juridinio organizmo augimą ir vystymąsi, jei tik nebus daroma, kaip Jungtinėse Amerikos Valstybėse, labai dažnai pakeitimai.

Priešinga srovė sako, kad į konstituciją turi įeiti tiktai pagrindinės normos apie valstybės formą, valdžios organizaciją ir subjektyvines viešąsias teises, neliečiant net šių klausimų smulkmenų, kurios paliekamos paprastais įstatymais nustatyti. Tokie yra 1875 m. prancūzų konstituciniai įstatymai, kurie, kaip žinom, neturi net subjektyvinių viešųjų teisių skyriaus. Jie dar labiau buvo sutrumpinti 1879 ir 1884 m. revizijų, kurios paprastų įstatymų leidimo sričiai perdavė tuos klausimus, kurie lietė vyriausybės ir Rūmų rezidenciją, Senato sąstatą ir rinkimų tvarką. Priešingai, 1926 m. rugpiūčio m. 10 d. konstitucinis įstatymas prie 1875 m. vasario mėn. 25 d. įstatymo pridėjo naują straipsnį, suteikdamas konstitucinį pobūdį Amortizacijos Kasai, tam, kad apsaugotų šią kasą ir jai paskirtas lėšas nuo Parlamento kišimosi[60]. Susiaurinant konstitucijas ligi kelių pagrindinių straipsnių, priartinama kiek galima nelanksčias konstitucijas prie lanksčių konstitucijų, paliekant apsaugotą centralinį ir pagrindinį branduolį nuo paprastų įstatymų leidėjų pasikėsinimų.

Be abejo, nereikia perdėti amerikonų ir prancūzų tipo konstitucijų nelankstumo. Principiškai, jos tegali būti pakeistos tiktai tuo būdu, kurį numatė jos pačios. Bet fatališkai jos vystosi ir kitu būdu, būtent: juridinio interpretavimo, kurio autoretetingą išreiškimą randame precedentuose. Kaip bebūtų pilna rašytoji konstitucija, net tais klausimais, kuriuos ji tvarko, visados pasilieka eilė neišspręstų klausimų, todėl, kad jie nebuvo numatyti. Kai svarbus įvykis iškelia vieną tų klausimų (o tai kaip tik tuo būdu jie visada pirmą kartą ir pasireiškia),

---

[59] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 147 p.

[60] [Žiūr. žemiau, II-rame šio veikalo tome pranc. kalba, apie viešosios skolos amortizacijos kasos organizaciją ir ginčus, kilusius dėl konstitucinio jos lėšų pobūdžio].

jis neišvengiamai tenka išspręsti, nes kitaip galėtų sustoti veikęs visas valdžios mechanizmas. Interpretacija, kuri bus tada suteikta ir pritaikyta sudarys precedentą, kuris prideda naują konstitucinį nuostatą. Šiandie visiems gerai žinoma, kad U. S. A. konstitucija labiausiai ir išsiplėtojo šituo interpretavimo keliu. Tas pats reiškinys pasikartojo, kai kuriais klausimais, ir su 1875 m. prancūzų konstituciniais įstatymais, — prancūzų konstitucija, kuri jau gana ilgai veikia. Iš kitos pusės, Prancūzijoj dėl eilės revoliucijų, kurios įvyko pradedant nuo 1789 m., principai, kuriuos išdėsčiau apie rašytosios konstitucijos esmę, tam tikrais momentais būdavo žymiai iškreipiami. Dėl tų revoliucijų ir dėl jų įtakos nusistovėjo ypatingi principai apie konstitucijos panaikinimą ir apie paskelbimą naujos: jie sudaro eilę logiškų precendentų; juose galima rasti aukščiau nurodytų revoliucinių Sieyès'o idėjų atbalsį[61].

III.

Rašytoji konstitucija būdama įstatymas, ir net aukštesnis, beveik nepakeičiamas įstatymas, turėtų būti keičiama tik nauju konstituciniu įstatymu, išleistų nustatyta forma. Tai išvada logiškai išeina iš prancūzų teisės principų, kad įstatymo panaikinti negali net jo nevartojimas. Tačiau Prancūzijoj instinktyviškai buvo priimta idėja, kad dėl vieno revoliucijos laimėjimo fakto (liaudies sukilimo ar konstitucinio perversmo), veikusioji ligi tol konstitucija staiga žlugdavo ir netekdavo savo galios. Labai aiškus šitos koncepcijos pritaikinimas buvo padarytas po 1792 m. rugpiūčio mėn. 10 d., VIII m. brumero 18 d., 1848 m. vasario mėn. 24 d., 1851 m. gruodžio m. 2 d. ir 1870 m. rugsėjo mėn. 4 d.[62]. 1871 m. Tautos Susirinkimas, susirinkęs Bordeaux mieste, suformulavo teoriją, kuri sudaro

---

[61] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 346, 347 p.

[62] 1814 m. įvyko kitaip. Napoleono atstatymas ir Liudviko XVIII grąžinimas sostan buvo 1814 m. balandžio m. 3 d. paskelbtas Senato ir Imperijos įstatymų leidžiamojo organo; Liudvikas XVIII buvo pašauktas sostan balandžio mėn. 6 d. Senato dekretu. 1815 m., tiek Napoleonui sugrįžus, tiek po 100 d., buvo kalbama apie paprastą restauraciją: kiekvienas valdovas grįžo su savo konstitucija. 1830 m. konstitucija nebuvo laikoma ištisai nustojusi veikti: vienas sostas buvo laikomas vakuojąs, ir korta buvo tik peržiūrėta.

pagrindą šitai dažnai vartojamai taisyklei. 1871 m. kovo m. 1 d. rezoliucija baigdamas Tautiniame Susirinkime iškeltąjį incidentą, Susirinkimas nepaskelbė, bet tiesiog *patvirtino* „Napoleono III ir dinastijos pašalinimą, jau visuotino balsavimo paskelbtą“[63]. Iš tikrųjų, tai galima juridiškai išaiškinti tiktai prileidus, kad tauta, priimdama be pasipriešinimo įvykusią revoliuciją, be jokių teisinių formų pareiškė savo valią panaikinti ligi šiol veikusią konstituciją. Tai revoliucinė teisė, bet ji gerai išreiškia faktus.

Bet, nors konstitucijos ir laikomos, prie tų sąlygų pilnai ir visiškai teisėtai, pakeistos, prancūzų doktrina, protingos ir gudrios sistemos dėka, apsaugojo kai kuriuos jų dėsnius nežiūrint revoliucijų, nežiūrint valstybės formoj padarytų permainų: paprastieji įstatymai, kaip žinom, pasilieka veikti ir toliau, jei jie tiesioginiu, ar netiesioginiu būdu nėra panaikinti naujų įstatymų[64]. Iš kitos pusės, taip pat žinom, kad rašytosios konstitucijos gali turėti ir dažnai turi dėsnius, kurie yra konstituciniai tik formos, bet ne turinio atžvilgiu. Tokios yra, pavyzdžiui, administracinė teisė ir baudžiamoji teisė, neturinčios jokio būtino sąryšio su valstybės ar valdžios forma, kurią nustato konstitucija; jos gali būti pritaikomos taip pat ir kitiems režimams. Jas įtraukė į konstitucijos tekstą tik tam, kad suteiktų joms didesnės galios ir pastovumo. Ir štai pripažįstama, kad šios rūšies dėsniai surišti su nykstančia konstitucija vien dirbtinais ryšiais, pergyvena ją ir neišnyksta drauge su ja. Į juos žiūrima, kaip į paprastus įstatymus, kokiais iš esmės jie ir yra. Jie išsiskiria iš konstitucijos, į kurią jie įtraukti, dėl to jie pasilieka galioj, bet tuo pat laiku jie praranda konstitucinių įstatymų galią, ir toliau jie gali būti panaikinti, kaip visi kiti įstatymai, paprastųjų įstatymų leidėjų: revoliucija juos tik dekonstitucionalizavo.

Šita teorija buvo pritaikinta ne vieną kartą. Taip, pavyzdžiui, VIII m. konstitucijos 75 straipsnis, apsaugąs vyriausy-

---

[63] „Tautinis Susirinkimas baigia incidentą ir, prie nelaimingų aplinkybių, kuriose atsidūrė tėvynė ir akyvaizdoj netikėtų protestų, patvirtina Napoleono III pašalinimą ir jo dinastijos panaikinimą, jau paskelbtą visuotino balsavimo, ir skelbia jį atsakingu už sunaikinimą, priešų įsiveržimą ir Prancūzijos padalinimą“.

[64] Žiūr. aukščiau, I t., I d., 4 p.

bės agentus nuo galimų kaltinimų[65] liko veiklus ir prie visų paskiau buvusių režimų[66], pakol jis buvo panaikintas Tautos Gynimo Vyriausybės dekretu — įstatymu[67]. Taip pat 1848 m. konstitucijos 5 str., skelbiąs, kad „mirties bausmė už politinius nusikaltimus panaikinama", laikoma visados veikiančiu įstatymu, su kuriuo turi būti suderinti baudžiamojo kodekso straipsniai. Pagaliau 1854 m. gegužės m. 3 d. Senatus-konsultas, tvarkąs prancūzų kolonijas, ir 1866 m. liepos mėn. 4 d. Senatus-konsultas, pakeitęs jį, buvo laikomi visados veikiančiais ir neišnyko drauge su antrosios Imperijos konstitucija; bet jie teturėjo nuo to laiko paprastų įstatymų galios[68].

Revoliucijų įtaka taip pat padarė ir tai, kad Prancūzijoj nusistovėjo steigiamosios galios vykdymo principai, kitoki, negu tie, kuriuos mes anksčiau nustatėme. Iš tikrųjų, einant pastaraisiais principais, rašytoji konstitucija, kol ji veikia, tegali būti pakeista tik jos pačios nurodyta peržiūrėjimo procedūra. Ir jei, sakysim, kad konstitucija galėtų kaip nors kitaip išnykti, ir kad laikinai kraštas liktų be konstitucijos, nauja konstitucija galėtų būti išleista tiktai steigiamojo susirinkimo arba konvento, kaip sakydavo XVIII amžiuje. Pasiremiant įstatymų leidžimosios galios atskyrimu nuo steigiamosios galios, susirinkimas, išrinktas tik paprastiems įstatymams leisti,

---

[65] VIII m. konstitucija, 75 str.: „Vyriausybės agentai, išskyrus ministerius, dėl darbų, padarytų einant pareigas, gali būti kaltinami tik Valstybės Tarybos nutarimu; šiuo atveju jie traukiami atsakomybėn prieš paprastus teismus".

[66] Šita teorija yra labai aiškiai išdėstyta vienam kasacijos teismo 1821 m. lapkričio mėn. 30 d. sprendime (S., *„Collection nouvelle"*, VI t., 527 p.): „Turint galvoj, kad VIII m. konstitucijos 75 str. nėra konstitucinės kortos panaikintas, — kad šito straipsnio nuostatas, reikalaudamas vyriausybės leisti kelti bylas administracijos valdininkams kaltinti už tarnybinius jų aktus, *iš tikrųjų liečia išimtinai administracinę tvarką*, nė kiek neliesdamas politinės tvarkos; — kad, tuo būdu išsprendęs, jog šita dispozicija pasilieka veikti ir toliau, teismas teisingai pritaikė konstitucinį įstatymą".

[67] 1870 m. rugsėjo mėn. 19 d. dekretas 1 str.: „VIII m. konstitucijos 75 str. panaikinamas".

[68] Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, II-sis leidimas, 348 p. ir t. Vis dėlto šie Senatus-konsultai vykdomajai galiai duoda labai plačių teisių valdyti kolonijas paprastais dekretais, vietoj įstatymų, kas sunkiai suderinama su dabartinės prancūzų konstitucijos principais. Šiandie paprastas įstatymas negalėtų, aš manau, suteikti tokių teisių; tai būtų tas pats, kaip ir įstatymų leidžiamosios galios delegavimas, kas yra negalima. Tačiau 1854 m. Senatus-konsulto įvestoji kombinacija buvo juridiškai teisinga, nes yra konstituciniame įstatyme, bet dabar šis Senatus-konsultas neteko šios savo kvalifikacijos.

negali priimti konstitucijos. Tačiau prancūzų revoliucijų istorijoj mes rasime visą eilę priešingų precedentų, kurie numano sekančią situaciją. Taikiu ar smurto būdu prasidėjus ir įsigalėjus revoliucijai buvęs režimas laikomas nugalėtas, arba, aišku, nebegali toliau laikytis; tačiau revoliucija nenušlavė visų viešųjų institucijų, kurios buvo nuverstosios valdžios organai ir, ypatingai, liko vienas ar daugiau atstovaujamų susirinkimų, kurie daugiau ar mažiau turėjo įstatymų leidžiamosios galios. Tokioms sąlygoms esant, buvo sakoma, kad šitie įstatymų leidžiamieji susirinkimai galės reikšti steigiamąją galią; ir jie ją vykdę plačiau ar siauriau atsižiūrėdami sąlygų, pašalindami vieną valdovą ar kviesdami į sostą kitą, keisdami buvusią konstituciją, net priimdami visiškai naują konstituciją. Ar čia nėra taip pat pritaikymas Sieyès'o doktrinos, kad tautos steigiamoji galia pasireiškia bet kuria tinkama forma? Be abejo, ne, nes šitų susirinkimų steigiamieji darbai įgyja galios tiktai pasyviu šalies pritarimu.

Tokių precedentų eilė prasideda drauge su pačia Prancūzų Revoliucija, drauge su pirmuoju Steigiamuoju Susirinkimu. Iš tiesų, negalima sakyti, kad 1789 m. Generaliniai Luomai būtų išrinkti specialiai ir reguliariai Tautos Konventu, Prancūzų konstitucijai priimti. Jų susirinkimo išvakarėse, kai kurie publicistai, kurie tada vadovavo sąjudžiui, kaip tik energingai neigė šitą ypatybę ir galią. Tame skaičiuje kaip tik buvo Sieyès'as[69] ir Brissot de Warville[70]. Tačiau įvykus tiek įvykių, kurie per keletą mėnesių stačiai pasmerkė senąjį režimą, Generaliniai Luomai 1789 m. birželio mėn. gavo Tautinio Susirinkimo vardą; ir šitas susirinkimas paskelbė, „kad tiktai jam vienam priklauso bendrosios valios aiškinimas ir atstovavimas ir kad tarp jo ir sosto negali būti jokio *veto,* jokios ne-

---

[69] *Qu'est-ce que le Tiers Etat?,* 118, 155 p.: „Kad ir turėtų tauta teisėtus Generalinius Luomus, ir tada šitam įsteigtosios galios organui nepriklausytų teisė spręsti ginčus liečiančius jos konstituciją. Tai būtų užburtas ratas... Tikroji priemonė padaryt galą dabartiniams ginčams arba galimam tautos bruzdėjimui, būtų paskyrimas *nepaprastos* delegacijos, arba bent naujos ypatingos galios kaip tik didžiajam konstitucijos klausimui sutvarkyti".

[70] *Plan de conduite pour les députés du peuple aux Etats généraux de 1789,* 1789 m. balandžio mėn., 248 p. ir t.: „Septintas pasiūlymas: *„Gerai organizuoti Generaliniai Luomai ir juo labiau 1789 m. Generaliniai Luomai, negali turėti teisės sudaryti Prancūzų tautai konstituciją".*

gatyvinės galios". 1789 m. liepos mėn. 6 d. šis susirinkimas sudarė pirmąjį konstitucijos komitetą.

Po 1792 m. rugpiūčio m. 10 d. įstatymų leidžiamasis susirinkimas nepanorėjo vykdyti steigiamosios galios visoj jos pilnumoj. Už tat jis sušaukė Tautinį Konventą, kad šisai Prancūzijai sudarytų naują konstituciją. Tačiau dalinai ir jis pats pasinaudojo ta galia, netiktai suspenduodamas karalių ir vykdomąją galią priešingai 1791 m. konstitucijai[71], bet ir pakeisdamas Konventui rinkti bendruosius rinkimų nuostatus ir renkamumo sąlygas, kokias buvo nustačiusi ši konstitucija.

Po brumero 18 d. konstitucinio perversmo, rodos, kitaip taikyta tie patys principai. Būtent, Direktorijos panaikinimas ir jos pakeitimas vykdomąja Konsulų Komisija, susidedančia iš Sieyès'o, Roger Ducos ir Bonaparte'o, gavusių *Prancūzų Respublikos konsulų vardus,* buvo padaryta paprastu įstatymu, priimtu brumero 19 d. Penkių Šimtų Tarybos ir Senųjų Tarybos. Tas pats įstatymas išskyrė iš Tautos atstovybės kai kuriuos įstatymų leidžiamosios kolegijos narius. Jis taip pat nustatė, kad įstatymų leidžiamosios kolegijos sesija atidedama ligi ventoso m. 1 d., ir kad kiekviena šitos kolegijos taryba išrinks komisiją iš 25 narių, ir tos komisijos per tą laiką vykdys atitinkamos tarybos atribucijas, konsulams formaliai siūlant. Be to, šitoms komisijoms dar „buvo pavesta paruošti tokia pat tvarka ir pakeitimus organiškiems konstitucijos dėsniams, kurių trūkumus ir nepatogumus įrodė patyrimas". Bet visa tai buvo tiktai dekoracija; tarybos ir jų komisijos iš esmės jau nebeegzistavo; tai tebuvo tiktai įrankiai Bonaparto rankose, kuriuos jis vartojo dėl formos.

Pirmąją Imperiją panaikino konstituciniu keliu Imperijos Senatas ir Imperijos Atstovų Rūmai. 1814 m. balandžio mėn. 3 d. dekretu Senatas paskelbė, kad Napoleonas neteko sosto, ir jo šeima teisės paveldėti sostą; prancūzų tautą ir kariuomenę atleista nuo jam duotos ištikimybės priesaikos; ir tą pačią dieną įstatymų leidžiamasis organas, „prisijungęs prie

---

[71] 1792 m. rugpiūčio mėn. 10 d. dekretas: „Kadangi įstatymų leidžiamoji kolegija neturi ir nenori subiaurinti savo autoriteto bet kokia uzurpacija; kad nepaprastose aplinkybėse, kuriose ji atsidūrė dėl įvykių nenumatytų jokiais įstatymais, ji negalėjo suderinti griežtos savo ištikimybės konstitucijai su griežtu nusistatymu veikiau leisti save palaidoti po laisvės šventovės griuvėsiais, negu leisti jai pražūti".

Senato akto viešai paskelbė Napoleono Bonaparto ir jo šeimos narius praradusius turėtas teises". Pagaliau, balandžio mėn. 6 d., Senatas priėmė iš 29 straipsnių susidedantį konstitucijos projektą, laikinosios prancūzų vyriausybės paruoštą, kuris turėjo būti pateiktas priimti prancūzų tautai ir Prancūzijos Liudvikui-Stanislovui-Ksaverui, „laisvai pakviestam į sostą". Tiesa, einant VIII m. konstitucija ir Imperijos konstitucija, Senatas ligi tam tikros ribos naudojosi steigiamąja galia, bet tas nesuponavo, kad jis galėtų ja taip plačiai naudotis. O įstatymų leidžiamasis organas jos visiškai neturėjo. Bet aktas, kuriame ryškiausiai pasireiškė šita galia, balandžio mėn. 6 d. priimta konstitucija, liko tiktai projektu. Kai ji buvo pateikta Liudvikui XVIII gegužės mėn. 2 d. Saint-Quen'e, karalius pareiškė priimąs jos principus, bet pasiliekąs teisę Senatą ir Atstovų Rūmus supažindyti ir su kitokiu savo „veikalu". Tai buvo 1814 m. oktrujuota korta[72].

1830 m., paviršutiniškai, valstybės forma nebuvo pakeista: konstitucinėje monarchijoje viena karaliaus šeimos šaka paprastu būdu pakeitė kitą. Tačiau iš tikrųjų įvyko didelė konstitucinė permaina. Korta buvo peržiūrėta ir įgyjo visiškai naują pobūdį; nuo 1814 m. ji atrodė, kaip karališkosios galios suteikta korta; peržiūrėjus ją (1830 m.), ji virto konstitucija, pagrįsta tautos suverenitetu, laikoma iš jo kilusia[73]. Kas padarė šią reviziją, kas iššaukė šitą radikalinį pakeitimą? Įstatymų leidimo galia reiškiama abiejų Rūmų. Atstovų Rūmai, kuriuos posėdžiavo 221 atstovas, pergyveno revoliuciją, nes jie jai vadovavo ir jie nugalėjo trijų dienų kovoj. Argi jie neturėjo tiesioginio autoriteto pritaikinti konstituciją naujam režimui, į kurį jie buvo tautą nuvedę? Todėl, liepos mėn. 29 d. Paryžiuje esantieji atstovai laikinąją valdžią pasiūlė Orleano kunigaikščiui, generalinio leitenanto titulu, ir liepos mėn. 31 d. jie kreipėsi į prancūzų tautą su atsišaukimu, kuriame pa-

---

[72] [P.-F. Simon, *L'élaboration de la Charte de 1814,* 1906 m.].

[73] „Atstovų Rūmai iškilmingai skelbia, kad atsižiūrint tautos noro ir interesų, konstitucinės kortos įžanga panaikinama, kaip įžeidžianti tautos garbę ir kaip neva suteikianti prancūzams teisių, kurios savaime jiems priklauso, ir kad kiti tos pačios kortos straipsniai turi būti panaikinti arba šitaip pataisyti:"... Joseph Barthélemy, *La distinction des lois constitutionnelles et lois ordinaires dans la monarchie de Juillet, Revue du droit public, 1909 m. 7 p.*

reiškė nusistatymą įstatymais įgyvendinti naują režimą. Rugpiūčio mėn. 6 d. gener. leitenantas atidarė naują Rūmų sesiją ir Atstovų Rūmai pirmieji paskelbė „kad sostas vakuojąs tiek faktiškai, tiek juridiškai ir kad jis būtinai reikalinga užimti", ir dėl to ėmėsi peržiūrėti kortą (rugpiūčio mėn. 7 d.). Šita revizija buvo padaryta kaip tik įstatymų forma; Perų Rūmai rugpiūčio mėn. 7 d. prisijungė prie Atstovų Rūmų nutarimo. Pagaliau Liudvikas-Pilypas priėmė sostą, kuris jam buvo Rūmų pasiūlytas, su sąlyga, kad jis priims naujos kortos nuostatus; šią pakeistą kortą jis viešai paskelbė rugpiūčio mėn. 14 d.[74]

Prie mūsų nurodytųjų precedentų 1870 m. ką tik neprisidėjo naujas precedentas. Po Sedano nelaimės 1870 m. rugsėjo m. 4 d. įstatymų leidžiamoji kolegija nakties 1 val. susirinko nepaprastam posėdžiui, kad išklausytų liūdnų žinių ir apsvarstytų esamą padėtį. Netrukus buvo įneštas respublikonų atstovų pasirašytas Jules Favro pasiūlymas, reikalaująs paskelbti Napoleono III pašalinimą ir išrinkti vyriausybės komisiją[75]. Bet susirinkimas tuoj nepasisakęs tuo klausimu posėdį atidėjo ligi tos dienos vidūdienio. Kai jis susirinko į posėdį 1 val. 15 min. įteikta du nauji pasiūlymai. Pirmasis, įneštas karo ministerio, reikalavo, kad būtų paskirta vyriausybės taryba iš penkių karių, išrinktų įstatymų leidžiamojo organo absoliutine dauguma, kad ministerių paskyrimas nuo to laiko būtų kontrasignuotas vieno tarybos nario ir kad grafas Palikao būtų paskirtas generaliniu vietininku. Kitas pasiūlymas buvo Thiers, pasirašytas apie penkiasdešimties narių. Jis buvo šitaip suredaguotas: „Atsižvelgdami į aplinkybes, Rūmai skiria vyriausybės ir tautos gynimo komisiją. Steigiamasis Susirinkimas bus sušauktas, kai tik aplinkybės leis tai padaryti". Tikrumoj abudu siūlymai, Jules Favro ir Thiers, skyrėsi tik vienu punktu: pašalinimas imperatoriškos dinastijos vienoj buvo aiškiai iš-

---

[74] „Mes įsakėme ir įsakome, kad 1814 m. konstitucinė korta, tokia, kokia ji buvo pataisyta abiejų Rūmų rugpiūčio mėn. 7 d. ir mūsų priimta rugpiūčio mėn. 9 d. bus iš naujo išleista šitokio teksto..."

[75] „1 str. Liudvikas Napoleonas Bonapartas ir jo dinastija skelbiama praradusi tą galią, kurią jiems buvo suteikusi konstitucija. — 2 str. Įstatymų leidžiamoji kolegija paskirs vyriausybės komisiją, kuri turės visas vyriausybės galias ir kurios misija bus priešintis visomis priemonėmis priešų užplūdimui ir išvyti priešus iš teritorijos".

reikštas, o kitoj — netiesioginiai buvo galima jį suprasti. Vienas ar antras, be abejo, būtų buvęs priimtas įstatymų leidžiamosios kolegijos, bet ji užuot tuojau balsavusi, visus projektus pasiuntė komisijai tuojau peržiūrėti, ir posėdis buvo pertrauktas nelaukiant sprendimų. Tačiau, kai vėl jis buvo pradėtas ir pirmininkas užėmė savo vietą, publikos tribūnos jau buvo pripildytos minios, kuri darė įspūdį, kad faktiškai įvykusi revoliucija ir teikė jos reikalavimus. Veltui respublikonai atstovai su Gambeta pryšaky stengėsi sulaikyti ir nuraminti minią, aiškindami, „kad viena ir pirmoji tautos laisvės sąlygų yra tvarka ir reguliarumas". Pusė ketvirtos valandos minia įsiveržė į pačią posėdžių salę, pirmininkas pasitraukė nuo savo kėdės ir posėdis persikėlė iš įstatymų leidžiamojo organo buveinės į rotušę, kur buvo paskelbta Respublika ir paskirta Tautos gynimo vyriausybė[76].

Štai eilė precedentų, kuriais galėjo remtis 1871 m. Tautinis Susirinkimas steigiamajai galiai pasisavinti. Tačiau jis pasirėmė ir kitais argumentais, kuriuos iššiūrėsime toliau.

IV.

Konstituciniai įstatymai varžo paprastą įstatymų leidėją ne tik ta prasme, kad jis negalėtų jų pakeisti: jie gali suvaržyti galias net pačioj paprastų įstatymų leidimo srity; jie gali jam uždrausti leisti įstatymus tam tikrais klausimais arba tam tikra kryptimi; šioj idėjoj, kaip žinom, glūdi ir subjektyvinės viešosios teisės garantijos[77]. Bet kaip užtikrinti tokių nuostatų veiklumą? Draudimas liesti konstitucinius įstatymus beveik nereikalingas jokių sankcijų: ypatingo susirinkimo intervencija, ypatingos formos reikalingumas steigiamajai galiai išreikšti savaime yra pakankama priemonė neleisti paprastam įstatymų leidėjui kesintis įsiveržti į konstitucinės teisės sritį. Bet čia kalbama apie paprastą įstatymą, teisėtai tos galios priimtą, kuri turi bendrąją teisę įstatymus leisti. Kas tada spręs ar peržengtos konstitucijos nustatytos ribos ar ne? Atrodo,

[76] Šito posėdžio protokolas atspausdintas *Journal oficiel*, 1870 m. rugsėjo mėn. 5 d.

[77] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 357 p.

kad čia reikalinga kita galia, skirtinga nuo įstatymų leidėjo galios, kuri būtų kompetentinga spręsti įstatymų konstitucingumo klausimą, ir kurios buvimas būtų būtinas, kad garantuotų gerą konstitucijos veiklumą, kuri apibrėžia įstatymų leidžiamąją galią[78].

Šitą organą U. S. A. amerikonai surado teismo galioj. Jie prileidžia, kad teismas įstatymais spręsdamas bet kokią bylą, gali atsisakyti pritaikinti įstatymą, kuriuo remiasi viena šalis, interpretuodamas jo konstitucingumo klausimą. Teismas tą gali padaryti tiktai dėl to, kad įstatymas yra nekonstitucingas, vadinasi prieštarauja konstitucijos nuostatams iš kurių įstatymų leidėjai ima savo galią. Tokiu būdu Federacijos Teismas, kuriame tinkamai iškelta byla, gali paskelbti įstatymą nekonstitucingu ir atsisakyti jį pritaikinti, nors jis ir būtų priimtas Jungtinių Valstybių Kongreso. Taip pat atskirų štatų teismai gali paskelbti įstatymą nekonstitucingu ir atsisakyti pritaikinti štato išleistą įstatymą. Tuo pasiremdamas Federacijos Teismas net galėtų netaikinti atskirų štatų įstatymų tokiais atsitikimais, jei kurioj nors jo žiūrimoj byloj atsirastų proga juos taikyti.

Iš kur kyla šita originali sistema? Amerikonai tvirtina, kad kiek tai liečia Jungtinių Valstybių konstituciją, ji aiškiai išreikšta pačioj konstitucijoj Aukščiausiojo Teismo naudai. Iš tikrųjų, konstitucija sako, kad „Federacijos teismo valdžia apima visus ginčus kilusius iš teisės ar teisybės (équité) taikant šią konstituciją ir Jungtinių Valstybių įstatymus“[79]. Iš kitos pusės ji sako: ...„šita konstitucija ir Jungtinių Valstybių įstatymai, kurie einant šia konstitucija išeisti, bus aukščiausia šalies teisė“[80]. Iš čia daroma ši išvada: „Į įstatymų aiškinimo ga-

---

[78] Dicey, *Law of the Constitution,* 86, 87 p.

[79] 3 str., 2 sk., 1 §: „The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this Constitution and the laws of the United States“.

[80] 6 str., 2 sk.: „The Constitution and laws of the United States which shall be made in pursuance thereof... shall be the supreme law of the land“. [Goodnow, *Legislative power of Congress under the judicial article of the Const., — Political science quarterly,* 1911, 577 — 608 p.; — Mc. Clain, *Cases ou inconst. law,* Boston, 1906 m.; Ch. Benoist *Les deux parlementarismes,* 1902 m. sausio mėn. 15 d.; Signorel *Le Contrôle du legislatif, — Revue politique et parlementaire,* 1904 m. baland. m. 76 ir 580 pusl.; — Blaine Free Moore, *The supreme court and inconstitutional legislation,* New York, 1913 m. (Columbia, University); Burr, *Un-*

lią būtinai įeina ir funkcija nustatyti ar įstatymai yra suderinami su konstitucija ar ne, ir jei ne, paskelbti juos neturinčiais galios ir neveikiančiais. Kadangi konstitucija yra aukščiausias krašto įstatymas, tai tais atsitikimais, kai įvyksta konfliktų tarp jos ir kongreso, arba štato priimto įstatymo, teismas turi remtis tiktai konstitucija, nes ji turi privalomą vyraujančią galią. Tai išplaukia iš teorijos ir net pačios respublikoniškos konstitucijos, nes, kitu atveju, įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios galios aktai, iš tikro pasidarytų suvereniniais ir jokios kontrolės nepasiekiami (nepaliečiami), nežiūrint tų draudimų ir apibrėžimų, kuriuos gali turėti konstitucija; prie tokių sąlygų galėtų įvykti visai neabejotini ir pavojingi sauvaliavimai, nuo kurių jokiu būdu nebūtų galima apsaugoti piliečių. Tuo būdu žmonės atsidurtų štatų ir federacinės valdžios malonėje; praktiškai, tada ekzistuotų visagalybė, panaši į Anglijos Parlamento visagalybę. Amerikonuos vyrauja nusistatymas, kad teismo galia, paskutiniąja instancija turi spręsti štatų, arba federacinės valdžios aktų ir įstatymų konstitucingumą tose ribose, kuriose jie gali sudaryti teismo ginčą"[81]. Ne visiškai tikra, kad nurodyti konstitucijos nuostatai, turėtų tiek išvadų, kiek iš jų padaryta, bet rodos, vi-

---

constitutional law and the federal judicial power, V. of. p. Law Review, 1912 m. birželio m.; — Mac Laughlin, *The Courts, the Constitution and Parties,* Chicago, 1913 m.; — Meyers, *History of the supreme Court of the United States,* Chicago, 1912 m.; Beard, *The supreme Court and the Constitution,* New York, 1913 m.; — J. M. Beck, *La Constitution des Etats — Unis,* su Larnaud'o įvadu, Paryžius 1923 m.; Ch. Warren, *Congress the Constitution and the supreme Court,* Boston, 1925 m.; — Dougherty, *Power of the federal judiciary over Legislation,* New York 1912 m.; Larnaude, *La Constitution aux Etats - Unis, — Bulletin de la Société de legisl. comparé,* 1902 m., 175 p.; — Gilbert Roë, *Our judicial oligarchy,* New-York, 1912 m. (šitas autorius kaltina teismus naudojant savo galią klasių interesams; Žiūrėk tuo pat klausimu Dodd, *Social legislation and the Courts, Political Science Quarterly,* 1913 m. kovo mėn.; plačiau susipažinti su biografija, žiūrėk *Revue du droit publique,* 1913 m., 219 pusl.; — Berthélemy ir Jèze, *ibid,* 1912 m., 138, 365 pusl.; — J. Laferrière, *Cas insulaires, Revue du droit public,* 1908 m. etc. Įdomių pavyzdžių rasite Goodnow'o rinkiny, pavadintam, *Cases of American administrative law).* Apie kongreso priimtų įstatymų konstitucingumo kontrolę ir prezidento priemones karo metu, žiūrėk: Ch. Hughes, *La Constitution américaine et la guerre, Rev. dr. public,* 1907 m., 595 pusl.; James W. Garner, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre aux Etats - Unis, ibid.;* 1918 m., 5 pusl.; Plg., *ibid.,* 497 pusl.].

[81] Story, *Commentaries on the Constitution of the United States,* 1576 nr.

siškai aišku, kad iš jų išvestoji sistema visai atitiko redaktorių minčiai[82]. Šiandien, kai kurie anglų publicistai eina dar toliau. Jie tvirtina, kad teisė, kuria naudojasi U. S. A. teismai, visados buvusi anglų jurisprudencijos principuose, kurie teismams pilnai pripažinę teisę vertinti ir nustatyti prasmę, reikšmę ir teisėtumą tų įstatymų, kurie jiems pavesti taikinti[83]. Tiktai metropolijoje teismai negalėjo tuo principu naudodamies paskelbti anglų Parlamento išleistus įstatymus nekonstituciniais, nes tam organui esant suvereniniam, nesuvaržytam jokios aukštesnės konstitucijos, joks reguliariai išleistas įstatymas negali būti nekonstitucinis. Bet Šiaurės Amerikos anglų kolonijose buvusios visiškai kitokios sąlygos. Šitos kolonijos dažniausiai pačios gaudavo tam tikrą autonominę įstatymų leidžiamąją galią; bet vykdymas ir ribos tiesioginiu ar netiesioginiu būdu buvo apribotas Karūnos suteiktos kortos, kuri leido koloniją steigti. Aišku, kad kiekvienas kolonijos įstatymas, už kortos ribų buvo nesamas ir kaip toks, galėjo būti ginčyjamas prieš valdovo *Privy Council.* Gal būt, kad ši pirmykštė teisinė būklė iššaukė apribojančios konstitucijos idėją šiaurės amerikonų galvose.

Kaip ten bebūtų, sistema, kurią aš nagrinėju, gimė Amerikoj dar prieš federalinę konstituciją, kadangi prieš nepriklausomybės paskelbimą ji jau buvo pritaikinta kai kuriuose štatuose: Rhode-Islande ir ypač Pietų Karolinoj[84]. Bet pilnai ir su nepaprastu pastovumu ji išsivystė, kai jos organu tapo Aukščiausias Jungtinių Valstybių Teismas[85]. Prie šitos institucijos išvystymo ypač prisidėjo teisėjas Marshall[86]. Tuo būdu Aukš-

---

[82] Žiūrėk šią *Federalist'o* vietą, 78 nr. prancūzų vertim., 1792 m. LXXVIII sk., II t., 402 pusl.: „Pilna teismų nepriklausomybė ypatingai svarbi limitatyvinėj konstitucijoj. Limitatyvine konstitucija, aš laikau konstituciją, kuri turi nuostatus apribojančius įstatymų leidžiamąją galią, kaip, pav., uždraudimas leisti vadinamus *bills of attainder* arba įstatymus ex *post facto* ir kitus. Tos rūšies aprėžimai tegali būti užtikrinti praktikoj tiktai per teismus, kurių pareiga būtų paskelbti neturinčiais galios visus aktus priešingus tam tikriems konstitucijų inperatyvams. Be šito, visos rezervuotos teisės arba ypatingos privilegijos nieko nereiškia".

[83] Dicey, *Law of the Constitution,* 87 p. ir t. — Bryce, *American commonwealth,* I[1] t., 245, 246 p.

[84] Pollock, *Judicial power in the United States, Law quarterly Review,* 1895 m. sausio m., 83, 84 p.

[85] [Ch. Warren, *The supreme Court in United States history,* 3 t., Boston, 1922 m.].

[86] Visais šiais klausimais, žiūrėk du žymiu veikalu: Hampton L.

čiausias Teismas virto autoritetingu ir galutiniu konstitucijos aiškintoju.

Prieš šitą sistemą gali būt iškeltas labai rimtas priekaištas, ir mes pamatysime, kad jis ją nugalėjo Prancūzijoj. Ar tai nėra įsikišimas teismo galios į įstatymų leidžiamąją galią, ir ar tuo nesuteikiama teismui politinės galios aukštesnės už visas kitas, net už pačią tautos valią, pasireiškusią reprezentacinio valdymo formose? Amerikonai mano pakankamai turį ką pasakyti prieš šį priekaištą. Jie, visų pirma, tvirtina, kad čia nėsą jokio įsikišimo, kadangi kompetentingas teismas nenaikina ir negalėtų panaikinti taisyklingai išleisto įstatymo; jis net nepaskelbia jo neturinčio galios visų atžvilgiu; jis atsisako taikinti įstatymą, jo pripažintą nekonstitucingu, tiktai šioje byloj. Tuo būdu teismo galia neturi jokios iniciatyvos. Ji negali, kontrolės keliu, pati svarstyti išleisto įstatymo konstitucingumo tol, kol jis nėra taikomas kuriai nors bylai, kol koks nors pilietis nepasiskųs dėl jo pritaikinimo. Tam, kad teismas galėtų pareikšti savo nuomonę, būtinai turi kilti ginčas, kur viena šalis reikalauja įstatymo pritaikinimo, kita laiko jį nekonstitucingu. Galop, jie tvirtina, kad visiškai negalima tvirtinti, kad tai būtų teismo galios pavertimas trukdančiuoju elementu, galinčiu neigti tautos valią išreikšta įstatymų leidžiamojo susirinkimo; taip darydamas, teismas jokiu būdu neperžengia savo galios ribų. Jam, be jokio abejojimo, priklauso spręsti konfliktus tarp įstatymų, t. y., kada keletas prieštaraujančių įstatymų atrodytų pritaikomi vienai bylai: teismo galia privalo nustatyti, kuris iš tų įstatymų turi būti pritaikytas. O kadangi šiuo atveju yra konfliktas tarp konstitucinio įstatymo ir paprasto, tai teisėjas, prisilaikydamas principų, turįs konfliktą išspręsti konstitucijos naudai[87].

Carson, *The supreme court of the U. O. S. its history, 1890;* — Brinton Coxe, *An essay on judicial power and inconstitutional legislation, 1893.* Kaip tik šitą pastarąjį veikalą recenzuoja ir Pollock ankstybesnėj pastaboj nurodytam straipsny; jis taip pat išnagrinėjo ir pirmąjį žurnale *Law quarterly Review,* XII t., 168 p. ir t. [Palygink Everett Kimball, *The national Government of the United States,* Boston, 1920 m.].

[87] Šita mintis ypatingai išvystyta aukščiau cituotoj *Federalist'o* vietoj (78 nr.) 588 pusl., 63 nr. Jis baigiasi šiuo pažymėtinu samprotavimu: „Nėra jokio pagrindo sakyti, kad teismai, prisidengdami nekonstitucingumu, gali, pakeisti savo valia konstitucinių įstatymų leidėjų norus. Tas pats pilnai galėtų atsitikti taikant kiekvieną ir šiaip jau bet

Tuo būdu teismai Jungtinėse Valstybėse įgavo pirmaeilės politinės reikšmės. Tam įrodyti užtenka keletos pavyzdžių paimtų iš paskutiniųjų metų praktikos[88-89].

Bus jau keliolika metų, kai aukštiesiems atskirų štatų teismams ir kartais net Federacijos jurisdikcijai tenka vertinti daugelio darbininkus liečiančių įstatymų konstitucingumą: vieni jų draudžia darbininkų atlyginimą prekėmis arba maisto produktais *(truck system);* kiti reikalauja tam tikromis dienomis laikyti uždarytas kai kurias amatų įmones (pav. kirpyklas sekmadieniais ir šventadieniais po pietų); dar kiti nustato suaugusiems darbo dienos valandų skaičių. Iš pradžių teismo praktika reiškė tendenciją šituos įstatymus pripažinti nekonstitucingais ar tai dėl to, kad jie neigė sutarčių laisvę, ar dėl to, kad jie sukūrė ne visiems lygią klasinę teisę. Tačiau dabartiniu laiku įsivyrauja priešinga srovė: teismai pripažįsta šiuos įstatymus veikiančiais, kiek jie atatinka tikrą socialinį reikalą[90].

Porto-Rico ir Filipinų salų anekcija iškėlė pačius sunkiausius konstitucinius klausimus. Ligi to laiko, Jungtinių Valstybių suverenitetui priklausančios šalys skyrėsi tiktai į dvi grupes: štatai įeina į Sąjungą ir įgytos arba užkariautos teritorijos, kurių vyriausybę ir administraciją nustatydavo Kongresas, kuris šiuo atžvilgiu elgdavosi gana liberaliai; tačiau „teritori-

---

kurį įstatymą. Teismai turi išaiškinti įstatymų prasmę ir jei jie norėtų įvykdyti savo valią, ir šiuo atveju, jie tą galėtų padaryti pakeisdami įstatymų leidžiamojo organo valią savo valia. Jei šitas pastebėjimas ir įrodo ką nors, tai jis galėtų įrodyti tiktai tą, kad visiškai nereikia turėti teisėjų, atskirų nuo įstatymų leidėjų".

[88] [Thomas (E-C), *Leading cases in constitutional law,* — 5 leid., by Beltot, 1925; — Evans, *Leading cases on american constitutional law,* Chicago, 1916].

[89] [1925 m. aukščiausias Oregono štato teismas paskelbė nekonstitucingu įstatymą reikalaujanti privalomo viešųjų mokyklų lankymo vaikams nuo 8 iki 13 metų. Tai pat prasme jis išsprendė mokymo monopolio klausimą.

Tennessee įstatymas uždraudė dėstyti visas doktrinas, priešingas šventojo Rašto literalinei prasmei. Ar tai buvo konstitucinga, ir ar reikėjo pasmerkti mokytojus dėstančius Darvino „Evoliucijos" teoriją? Tokiu būdu 1925 metais teismuose buvo iškeltas viešojo mokymo neitralumo klausimas].

[90] Houry R. Scager *The attitude of american Courts towards restrictive labor laws, Political science quarterly,* 1904 m. gruodžio m., 588 p. ir t. [Dodd, *Social legislation and the Courts, Ibid.,* 1913 m. kovo m.; G. Roë, *Our judicial oligarchy,* 1912 m.].

jos“ gyventojai buvo laikomi Jungtinių Valstybių piliečiais, naudojosi visomis garantijomis, kurios užtikrino piliečių asmens laisvę: prisiekusiųjų teismu, *habeas corpus,* didžiojo jury institucija, teise reikalauti gynėjo baudžiamojoj byloj ir teise nešioti ir laikyti ginklą.

Aukščiausias teismas, visoj eilėj bylų ypatingai 1901 m. vad. *insular cases,* nustatė, kad Kongresas, tvarkydamas kai kurių naujųjų *dependencies* (Filipinų) sąlygas, jų prekybai galėjo įvesti specialinius tarifus, tiek su Jungtinėmis Valstybėmis, tiek su užsienio kraštais, ir kad visos konstitucinės garantijos priklausančios Jungtinių Valstybių piliečiams nebūtinai jiems taikomos. Tokiu būdu 1902 m. Kongresas neleido įvesti Filipinų salose prisiekusiųjų teismo (jury) ir atsisakė leisti salų gyventojams nešioti ginklus[91].

Aukšč. Federacijos teismas, panašiai spręsdamas, beabejo, daugiausia manė apie rasės ir civilizacijos skirtumus esančius tarp Jungt. Valstybių anglo-saksų ir naujų *dependencies* gyventojų. Tuo būdu ši teismo praktika, greta štatų ir „teritorijų“, kokios buvo žinomos ligi šiol, Sąjungos naudai sudarė naujos rūšies valdomųjų sryčių rūšį, tikras *kolonijas,* panašias į tas, kurias valdo senojo pasaulio tautos, k. a., Anglija ir Prancūzija. Tuo pat laiku, Aukščiausiasis Teismas, paskelbdamas neturinčiais galios Jungtinių Valstybių prezidento uždedamuosius mokesčius, nusprendė, kad, nuo to laiko, kada karas baigtas ir padaryta taika, tik Kongresas turi teises uždėti kontribucijas ir mokesčius užkariautoms šalims[92].

1914—1919 metų karo metu teismams ir Aukščiausiajam Federacijos Teismui teko spręsti Kongreso priimtų karo įstatymų konstitucingumas; ir tuo pačiu politinė jų reikšmė buvo labai didelė. Teismo praktika, nusistovėjusi Atsiskyrimo metu, išnaujo iškilo aikštėn: Aukščiausias Feder. Teismas savo 1918 m. sausio m. 7 d. sprendime[93] pripažino konstitucingu 1917 m. gegužės mėn. 18 d. įstatymą, nustatantį vyrų nuo 21 iki 30 met. amžiaus privalomą mobilizaciją ir tuo išsprendė Federacinės konstitucijos karo metu Kongresui suteikiamų galių problemą.

---

[91] Julien Faferrièrre, *Les cas insulaires, Rev. du droit public,* 1908 m.
[92] Albert Bushnell Hart, *Actual Government,* 369—372 pusl.
[93] Žiūr. aukšč. I t., II d., 340 p., 73 pastaba.

1920 m. Aukščiausiam Teismui teko pasisakyti apie 18-tos konstitucijos pataisos konstitucingumą, kuri draudžia Jungtinėse Valstybėse alkoholio ir spiritinių gėralų vartojimą. *Distiller's Association* aiškiai tvirtino, kad pataisa nekonstitucingai išplečia Federacijos įstatimdavystės sritį, atskirų štatų įstatimdavysčių nenaudai. Bet Aukšč. Teismas šį skundą iš esmės atmetė].

Samprotavimai, kuriais remiasi amerikonų sistema, atrodo teisingi, tačiau jie rado mažai pritarimo už savo krašto sienų. Beabejo, ji buvo priimta Amerikos respublikų federacinių konstitucijų, kurios buvo nurašytos iš Jungtinių Valstybių konstitucijos. Ji figuruoja Meksikos, Argentinos ir Braziiljos[96] konstitucinėj teisėj. Tas pats principas priimtas ir anglų viešojoj teisėj, kiek tai liečia Karūnos kolonijas, kurios turi renkamus parlamentus ir atsakingas vyriausybes. Šitos konstitucijos, iš esmės, yra limitatyvinės, ir dėl to įstatymų leidžiamieji susirinkimai negali leisti įstatymų jiems uždraustais klausimais, o taip pat ir priešingų pagrindiniams Anglų teisės principams. Iš to išeina, kad visi priimtieji projektai virsta įstatymais tik po tiesioginio Karūnos arba jos organo, gubernatoriaus, patvirtinimo; be to, įteikus adresą *Privy Council,* Karūna gali

---

[94] 1857 m. vasario m. 12 d. Meksikos konstitucija, 101 str.: „Federaciniai teismai spręs sunkumus, kurie kils: 1° dėl bet kokių valdžios aktų, kurie laužo individualines garantijas; 2° dėl federacinės valdžios aktų, kurie užgauna ar siaurina atskirų valstybių suverenitetą; 3° dėl atskirų valstybių aktų, kuriais savinamasi federacinės valdžios galia". Bermudez, *Die la procédure d'amparo au Mexique,* Paryžiaus dizertacija, 1914 m.

[95] 1860 m. rugsėjo 25 d. Argentinos Respublikos konstitucija, 101 str.: „Aukščiausiam Teismui ir žemesniems teismams priklauso teisė svarstyti ir spręsti visas bylas, kurios liečia konstitucijos tvarkomus klausimus". Emile Daireaux, *République Argentine, les lois et la Constitution,* Paryžius, 1889 m., 45 p.: „Teismo galia santyky su įstatymų leidžiamąją galia turi nemenkesnių kompetencijų. Būdama konstitucijos ir jos paskelbtųjų principų saugotoja, ji turi teisės sprendimu paskelbti, kad įstatymas yra nekonstitucingas ir atsisakyti jį taikyti".

[96] 1891 m. vasario m. 24 d. Brazilijos konstitucija, 59 str., 1 §: „Atskirų valstybių padaryti paskutinėje instancijoj sprendimai galės būti apskųsti Aukščiausiam Federacijos Teismui... b) kai atskiri valstybių įstatymų ir aktų galiojimas prieš federacinę konstituciją bus ginčijamas ir kai atskiros valstybės teismas tuos aktus pripažįsta galiojančiais". 60 str. „Federacinių teismų teisėjams priklauso tardyti ir spręsti... b) bylas prieš sąjungos vyriausybę ir tautinį iždą, kai jos remiamos konstitucijos nuostatais, įstatymais ar vykdomosios galios reglamentais".

[97] Anson, *Law and custom of the constitution,* II t., 257 p. ir t.

panaikinti bet kurį įstatymą, jau anksčiau patvirtintą. Tačiau atskiri asmenys taip pat turi teisę teismuose ginčytis dėl konstitucingumo įstatymų, išleistų kolonijų įstatymų leidžiamųjų susirinkimų[98]. Europoj įvyko kitaip, ir bendrai, net veikiant rašytojų, imperatyvinių ir aprėžtųjų[99] konstitucijų įtakai, įsigyveno idėja, kad teismai neturi jokios teisės svarstyti įsta-

---

[98] Tas įsakmiai pasakyta dėl Kanados konstitucijos, Munro, *The Constitution of Canada,* 8 pusl.: „The Canadian Parliament has full power to legislate on all matters not assigned to the provinces and not directly or indirectly-reserved to the imperial Parliament; 5 pusl.: „A citizen of Canada is subject to three distinct lagislatures: the provincial legislature, the Dominion Parliament and the Imperial Parliament... If the thinks that in legislating on any matter affecting his rights the Dominion or the provincial Legislature has overstepped the limits of his powers, he may challenge the legality of the statute in a court of law; but as regards a statute of the british Parliament he has no legal redress". [Pal. Lefroy *„Leading cases in Canadian Constitutional law,* Londonas, 1915 m., — Kennedy, *Documents of the Canadian Constitution,* Toronto, 1918, — Cameron, *Supreme Court of Canada, practice and rules,* 3 laida, 1924 m.] Australijos konstitucija įsteigia Aukščiausį *Commonwealth'o* Teismą (III skyrius) ir leidžia Federacijos Parlamentui įsteigti žemesnius Federacijos teismus; teisėjus skiria gubernatorius taryboj (72 str.). Aukščiausias Teismas gauna skundus ne tik prieš žemesniąsias instancijas, bet ir prieš kiekvienos valstybės Aukščiausiojo Teismo sprendimus. 74 straipsnis (apie kurį buvo kalbėta anksčiau, I t., I d., 11 p. ir t.) duoda jam teisės galutinai interpretuoti Federacijos konstituciją.

Be to, šis straipsnis suteikia Aukšč. Fed. Teismui teisę spręsti konfliktus tarp atskirų valstybių ir tarp valstybių ir *Commonwealth'o.* Dar reikia pastebėti, kad jis gauna apeliacijas, tačiau tik teisės klausimais, (73 str.) prieš *Inter-States-Commission* nutarimus; tai yra labai įdomi institucija (101 §) įsteigta tvarkyti kai kurias tarp atskirų valstybių kilusias finansines, pramonės ir prekybos bylas. Be to, bylų tarpe, kurias Aukščiausias Teismas sprendžia pirmoj ir paskutinėj instancijoj (5 str., 75 nr.) įeina tie atsitikimai, kada *writ de mandamus,* draudimas arba liepimas tenka nukreipti prieš *Commonwealth'o* valdininką.

[99] [Tačiau galima nurodyti palankių jurisprudencijų įstatymų konstitucingumo kontrolei; ta kontrolė turi išimtinos procedūros pobūdį. Norvegijos Aukšč. Teismas (1890 m. birželio mėn. 3 d. sprendimas), Christijanijos miesto teismas (1893 m. vasario m. 2 d. sprendimas) paskelbė šitą išimtį leistina. Taip pat yra Graikijoj (Larnaude, *op. cit.* ir *loc. cit.,* ir Politis, *Revue de droit public,* 1905 m., 181 p.) ir Rumunijoj (Cs. 1912 m. gegužės m. 16 d. kasacija; apie ginčijamus klausimus žiūr., *Rev. du droit public,* 138 ir 305 pusl. 1912 m.). Jau ir Europos konstitucijos orientuojasi ta kryptimi. 1911 m. kovo m. 21 d. Portugalijos konstitucija, 63 §: „Kiekvieną kartą, kai paduotose teismui bylose, viena ar kita šalis užgin-čija įstatymo ar akto, išleisto vykdomosios galios ar kurio nors kito valdžios organo, teisėtumą, teismo galia įvertins ir apsvarstys jo teisėtumą, arba jo suderinamumą su konstitucija ir jos nustatytais principais". 1923 m. kovo m. 28 d. Rumunijos konstitucija, 103 str.: „Vien tik kasacijos teismas, visiems skyriams in corpore, turi teisės spręsti įstatymų konstitucingumą ir paskelbti netaikomais tuos, kurie yra priešingi konstitucijai. Sprendimas dėl nekonstitucingumo turi išspręsto dalyko galios tik tai bylai].

tymų konstitucingumo. Reguliariai išleisti, formos atžvilgiu, įstatymai jiems privalomi: jų pareiga juos taikinti, o ne juos teisti. Tikrumoj tas rodo, kad teismai, kompetentingi pritaikinti ir aiškinti paprastus įstatymus; tačiau jie nėra kompetentingi taikinti ir aiškinti konstituciją: konstitucinės normos, kurios nustato įstatymų leidžiamajai galiai ribas, priklauso tik jų vykdytojų moralės sąžinės ir teturi moralinės atsakomybės sankciją prieš tautą[100].

Kaip aukščiau nurodžiau, šitą idėją paskelbė Steigiamasis Susirinkimas 1790 m., daugiausia prisimindamas senųjų parlamentų praktiką[101]. Nuo to laiko šita doktrina labai tvirtai laikėsi Prancūzijoj ir aplamai yra laikoma griežto galių suskirstymo principo išvada. Ji taip pat priimta Belgijoj[102]. Italijoj ji laikoma neginčijama ir, pagaliau, pilnai suderinama su teorija, kuri šioj šaly neskiria steigiamosios galios nuo įstatymų leidžiamosios[103]. Tą sistemą priėmė net Šveicarija, nežiūrint jos institucijų panašumo į Amerikos institucijas. Tačiau Šveicarijos konfederacija turi aukščiausią jurisdikciją, Federacijos teismą, renkamą Sąjungos susirinkimo tam tikram laikui, kurio kompetencija iš dalies

---

[100] [Apie graikų jurisprudenciją, žiūr. Politis, *Revue du droit public*, 1904 m., 111 pusl., ir apie Rumunų jurisprudenciją žiūr. Berthélemy ir Jéze, — *Revue du droit public*, 1912 m., 138, 365 pusl.].

[101] Žiūr. aukšč., I t., II d., 310 p.

[102] Thonissen, *La Constitution belge*, II leid., 497 nr., 333 pusl.: „Tokia teismų vykdoma kontrolė būtų ne kas kita, kaip įstatymų leidimo galios suvereniteto naikinimas ir, kaip tiesioginė išvada, galių suskirstymo, mūsų konstitucinės organizacijos pagrindo, naikinimas. Įstatymų leidimo galia leidžia įstatymus, teisiamoji galia taiko juos, vykdomoji — rūpinasi jų vykdymu. Kiekviena galia turi pasilikti pagrindinės sutarties jai užbrėžtose ribose. Teismai, kuriems pavesta taikyti įstatymą, įsteigti ne tam, kad jį teistų ir reformuotų, bet, kad apsaugotų jo nuostatus. Įstatymas, blogas ar geras, visados lieka įstatymas".

[103] Luigi Palma, *Corso constitutionale*, II tomas, 456 pusl.: „Italijoj, kokia ten bebūtų teoretiška nuomonė apie Amerikos sistemą, be jokio abejojimo tvirtinama, kad teisėjai neturi Jungtinių Valstybių Aukščiausiojo Teismo galios. Jau matėme, kad valstybės įstatymų leidžiamasis organas turi veiklią ir imanentinę galią keisti įstatymus, žiūrint reikalo, net ir tuos, kurie vadinami konstituciniais; jam, be abejo, priklauso teisė ir interpretuoti *Statuto*. Pripažinti teisėjams tokią galią, kokią jie turi Amerikoj, reikštų padaryti konstituciją nelanksčia, kliudyti jai teisėtai vystytis pagal tautos sąmonės vystymąsi, kliudyti viešųjų organų veikimui, ir iš karaliaus ir ministerio skirtų teisėjų, privalančių *secundum legem non de legibus judicare*, padaryti Parlamento teisėjus; reikštų jiems suteikti kaip įstatymų leidžiamajai galiai aukščiausiųjų valstybės organų ypatybes, jų reikalus, jų interesus ir jų teises. Italijoj tat būtų tikrai nekonstitucinga."

panaši į Aukščiausiąjį Jungtinių Valstybių Teismą. Tačiau nei šitas teismas, nei kuris nors kitas Šveicarijos Sąjungos teismas negali atsisakyti pritaikinti įstatymo, remdamasis tuo, kad jis nekonstitucingas[104]. Sir Francis Ottiwel Adams tam išaiškinti pateikia ypatingų samprotavimų. Išdėstęs Amerikos sistemą ir Aukšč. Federacijos Teismo teises, priduria: „Federacinis teismas, priešingai, neturi ko rūpintis dėl įstatymo, arba šiaip bendros reikšmės Sąjungos Susirinkimo padaryto nutarimo, konstitucingumo, taip pat jam nėra pagrindo rūpintis kokia nors šio organo ratifikuota sutartimi. Konstitucija nustatė pareigą priimti šiuos įstatymus ir nutarimus ir juos taikinti jam pateiktoj byloj. Pagrindas visiškai aiškus. Sąjungos Tarybos paruoštos priemonės, priimtos Susirinkimo ir tautos, su ar be *referendumo,* tuo pačiu yra tautos sankcionuotos. Federacijos Teismui lieka tiktai nusilenkti prieš tautos sprendimą ir laikyti tuos aktus konstitucingais ir neliečiamais"[105]. Bet šitas aiškinimas nieko nevertas. Mūsų aiškinamoji taisyklė tikrumoj jau egzistavo prieš įvedant 1874 m. *referendumą* Federacijos įstatymams ir jau 1848 m. konstitucijos komentatoriai nežinoję *referendumo,* jau buvo nurodę tą gilų skirtumą Jungtinių Valstybių teisės ir Šveicarijos Konfederacijos teisės kaip tik tuo klausimu[106]. Iš kitos pusės, einant 1874 m. konstitucija, Federacijos Teismas teisėtai priima skundus prieš kantonų organų aktus, kurie įžeidžia Šveicarų piliečių Federacijos ar kan-

---

[104] [Tačiau, nors Federacijos Teismas niekuomet nesprendžia Federacijos organų aktų konstitucingumo, tai vis dėlto *erga omnes* gali panaikinti, einant tam tikru skundu, visus kantonų organų ir net įstatymų leidžiamųjų organų aktus. Viešojoj kantonų teisėj nekonstitucingumo ekcepcija yra leistina visuose kantonų teismuose. — Rauline, *Etude sur le Tribunal fédéral suisse,* Paris, 1904 m.; G. Werner, *La contrôle judiciaire à Genève,* 1917].

[105] *La Confédération suisse,* 1890 m., 295 p.; [Souriac, *L'évoliution de la juridiction fédérale en Suisse (dizertacija),* 1909 m.].

[106] Rüttiman, *Das Nordamerikanisches Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politichen Einrichtungen der Schweiz,* 1876 m., 290 §: „Amerikonai randa, kad kiekvienos valstybės aukščiausias teismas gali geriausiai ginti šias teises, ir kad jokia kita garantija nėra nei naudinga, nei pageidaujama. Šveicarijoj veikia visai kita sistema. Pas mus Sąjungos Susirinkimo uždavinys yra, kaip paskutiniosios instancijos, taikinti ne tiktai Sąjungos konstituciją, bet ir atskirų kantonų konstitucijas". [Apie konstitucingumo kontrolę Šveicarijoj, žiūr.: Burckhardt, *Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29 Mai 1874,* Bern, 1905 m.; Westerkamp, *Statesbund und Bundesstaat,* 350 p.; G. Werner, *Le contrôle judiciaire à Genève,* 1917].

tonų konstitucijų garantuotas teises (113 §)[107]. Tuo tarpu, šitie aktai, kuriuos galima apskųsti, gali turėti pagrindą kantono įstatyme, kuris savo ruožtu, taip pat gali būti atiduotas kantonų tautos referendumui. Jei tie įstatymai gali būti apskųsti teismui dėl jų nekonstitucingumo, tai todėl, kad kantonų įstatymų leidėjų galios, net tautos, yra Federacijos ar kantonų konstitucijos suvaržytos ir aprėžtos. Bet dėl ko Sąjungos įstatymai negali būti panašia tvarka apskųsti? Federacijos konstitucija, kol ji nėra pakeista, taip pat privaloma net pačiai tautai, kuri ją nustatė.

Šitoms dviems sistemoms suprasti raktas yra kur kitur. Nors amerikonų sistema ir ginama racionaliniais argumentais juridinėj srity, tačiau nėra abejonės, kad ji suteikia teismo galiai politinio vaidmens[108]. Be abejo, teismo galia negali veikti diskreciniu būdu; ji gali įsikišti tiktai būdama išprovokuota bylininkų ir remdamasi konstitucija. Bet, kai bylininkas nurodo į konstituciją prieš išleistą įstatymą, teismas, nors ir netiesioginiu būdu, suduoda tikrą smūgį įstatymų leidžiamajai galiai, įstatymų leidimo srity. Kad teismams galima būtų suteikti tokį subtelų ir svarbų vaidmenį, pirmiausia reikia, kad teisėjų kolegija turėtų aukštą autoritetą, kad tauta turėtų gilų pasitikėjimą jų išmintimi, jų profesine ir moksline verte[109]. Tokį autoritetą anglų teisėjų kolegija įsigijo ir išsaugojo anglų-saksų sąmonėje. Štai dėl ko amerikonų sistema galėjo nusi-

---

[107] J. J. Blumer, *Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts*, 1887, I t., 246 p. [Plg. Affolter, *Die individuellen Rechte*, II leid., 1915 m., 16 p. ir t.].

[108] [V. E. Lambert, *Le gouvernement des juges*, 1921 m. E. Lambert ir Brown, *La lutte judiciaire du travail et du capital aux Etats-Unis*, 1924 m.].

[109] Aukščiau cituotam straipsny sir F. Pollock, *(Law quarterly Review*, XII t., 41 nr., 84 p.) taip išsireiškia: „The power does not exist under the written constitutions of Europe; but it was told to exist under the unwritten Constitution of an Anglo-American State. The difference, as Mr. Coxe remarks, appears to be more closely connected with the varying degrees importance and respect enjoyed by the judges in different countries". Tai ta pati mintis, kurią aš išreiškiau 1884 m. pranešime *„Rapport sur le concours du comte Rossi"*, pateiktam Paryžiaus Teisių fakultetui. Kalbėdamas apie amerikonų sistemą, aš taip išsireiškiau: „Šita įdomi sistema, kurios kilmę ir mechanizmą, konkurso dalyviai turėjo stropiai išstudijuoti, yra skirtinga žymė Amerikos teisės. Kad ji galėtų atsirasti ar nereikėjo, kad teisėjų kolegija, pašaukta aukščiausio arbitro pareigas eiti, turėtų labai aukštą ir labai seną autoritetą? Ar nereikėjo žmonių rasės, kuri nuo amžių buvo pripratus matyti teisėjus, teisės ir viešųjų laisvių saugotojais?".

stovėti, o Jungtinių Valstybių Aukščiausiojo Teismo nariai iki šio laiko sugebėjo išlaikyti aukštumoj savo sunkų pašaukimą. Tačiau ir ten demokratinės srovės įtakoj pradedama reikšti priekaištų šiai sistemai. Tas aiškiai matyti Woodrow Wilson'o knygoj, kurioj, kaip aukščiau minėjom, įstatymų leidžiamoji galia, įkūnyta atstovaujamuose susirinkimuose, skaitoma, kaip galia par excelence ir tikra tautos reprezentantė[110]. Tačiau reikia rūpestingai pabrėžti, kad Kongresas, daugely atsitikimų, turi tam tikrų priemonių panaikinti Federacijos teismų opoziciją ir tuo jis jau svarbiais atsitikimais pasinaudojo[111]. Tačiau sistema visados veikia precizuotai ir energingai; įrodymus mes randame 1895 m. sprendimuose, kuriais Aukščiausias Federacijos Teismas paskelbė dalinai nekonstitucingu pelno mokestį, nustatytą Jungtinių Valstybių Kongreso[112], [ir ligi šiol ji turi karštų šalininkų[113]].

Pirmoji idėja, kuri įkvėpė Amerikos sistemą, taip pat turėjo šalininkų ir Prancūzijoj; ji net buvo Prancūzijoj gana savotiškai pritaikinta. Kai kurie XVIII amž. publicistai ir Revoliucijos veikėjai siūlė įtraukti konstitucijon teisių deklaraciją, ne vien tiktai kaip doktrinalinę, bet kaip imperatyvinę, ir paskelbti neveikiančiais įstatymus, kurie bus jai priešingi. Tokią koncepciją, aiškiai perdėtoj formoj 1789 m. pateikė Dupont de Nemours[114]. Robespierre'as diskutuodamas pirmą konstitu-

---

[110] Žiūr. aukščiau, I t., II d., 219 p.

[111] *Congressional gouvernment*, 6-as leid., 35 p. ir t. Yra dvi svarbiausios priemonės. Kongresas savo nuožiūra gali įsteigti naujų vietų Aukščiausiam Teisme, o Senatas gali netiesioginiai priversti prezidentą pasirinkti toms vietoms tam tikros partijos žmones. Iš kitos pusės, Aukščiausiojo Teismo kompetencija tik iš dalies konstitucijos nustatyta; kita kompetencijos dalis išplėsta įstatymais. Kai pasitaiko antros rūšies atsitikimas, apie kurį tik ką kalbėjom, Kongresas naujų įstatymų gali susiaurinti Aukščiausiojo Teismo kompetenciją.

[112] Pirmas šių sprendimų buvo padarytas 1895 m. balandžio m. 8 d.; žiūr. *Political science quarterly*, XI t., 2 nr. (1885 m. birželio mėn.) 369 p. [Plg. E. Lambert, *op. cit.*].

[113] [Žiūr. Ch. Warrem, *op. cit.*].

[114] *Comparaison de la Constitution d'Angleterre et de celle d'Amérique* (Kovalevskio cituotas, *Les origines de la démocratie contemporaine*, I t., 363 p.): „Visa krašto įstatymdavystė turi būti sutraukta teisių deklaracijoj, kaip tai padaryta U. S. A.; tauta, kartą pripažinus tai, kas yra teisingu, negali daugiau niekam suteikti galios leisti įstatymus, o tik tam tikrus reglamentus teisėms apsaugoti. Šia aprėžta prasme galima priimti įstatymų leidžiamosios galios organizaciją, su ta sąlyga, kad ji nebūtų permanentinė".

cijos pateiktą projektą Konventui 1793 m. gegužės m. 10 d. pasakė: „Teisių deklaracija yra visų tautų konstitucija; kiti įstatymai yra iš prigimties keičiami ir subordinuoti deklaracijai; tegul ji nuolat stovi visiems prieš akis; tegul ji spindi pryšaky mūsų viešojo kodekso; tegul pirmasis kodekso straipsnis būna formalinė visų žmogaus teisių garantija; antrasis tegul skelbia, kad visi įstatymai, kurie juos įžeidžia yra tyroniški ir neveikią“[115]. Bet kokiu būdu turi būti paskelbtas šitas negaliojimas, Robespierre nieko nepasakė. Gegužės m. 11 d. posėdy Isnard'as sugrįžo prie tos pačios temos originalinėj formoj; jis siūlė prie teisių deklaracijos dar pridėti visuomenės sandorą (pacte social), kuri suteiktų jai aukštesnio įstatymo galios: „Išleisti žmogaus teisių deklaraciją tokią, kokia ji tapo priimta, reikštų pripažinti tas teises tik popiery, kurios mažai išvystytas tekstas galėtų būti visaip aiškinamas. Priešingai, sudaryti visuomenės sandorą, reiškia padaryti autentišką ir tarpusavy privalomą (sinalogmatišką) sutartį, kuri ne tiktai aiškiai ir tikrai išskaičiuoja visų susitariančių šalių teises, bet kuri jas garantuoja aiškiais ir detalizuotais straipsniais, kuri nustato ribas, kurių įstatymas ir būsimoji visuomenės valia negalės peržengti. Tai būtų savotiškas teisių deklaracijos praktiškas įgyvendinimas“[116]. Ištikrųjų, jo *visuomenės sandoros* 5 str. buvo pasakyta: „Visi konstitucijos straipsniai ir bet kurio kito paskesnio įstatymo straipsniai, kurie prieštarautų kuriems nors šiems visuomenės sandaros straipsniams neturės galios“. Bet praktiškam šito sutarties straipsnio pritaikinimui jis, rodos, numatė ne teismo galią, bet revoliucinį veikimą[117].

Tačiau visa tai teliko projektu. Bet pati idėja buvo vėl iškelta Sieyès'o jo didelėj kalboj Konvente III metų termidoro 2 d. Jis tvirtino, kad priversti gerbti aprėžiančią konstituciją,

---

[115] *Réimpression de l'ancien Moniteur*, XVI t., 464 p.

[116] *Réimpression de l'ancien Moniteur*, XVI t., 378 p.

[117] *Réimpression de l'ancien Moniteur*, XVI t., 364 p.: „Kada tėra tiktai teisių deklaracija, jei konstitucija ar įstatymai įžeidžia šitas teises, tai telieka tiktai bergždžia priemonė šauktis proto ir principų; ir jums atsakoma klaidingais aiškinimais ir sofizmais. Įstatymas visados pasilieka ir galų gale nugali skundėjus, tuo tarpu kaip gerai sudaryta visuomenės sandora suteikia piliečiams tikrą ir visagalę teisę, kurios jokia valdžia negali peržengti nepasidarydama aiškia prispaudėja, neiššaukdama bendro ir solidaraus visų susijungusių pasipriešinimo“.

būtinai turi būti tam tikras viešosios galios organas, kurio kompetencijoj būtų panaikinti aktus ir įstatymus konstitucijai prieštaraujančius. Pasak jo, tai būtų praktiška ir natūrali išvada 1789 m. paskelbtam steigiamosios nuo įstatymų leidžiamosios galios atskirimui įvykdyti. Tačiau konstitucijos saugotoju turi būti ne teismo organas, nors ta galia jis ir vadina jury; juo turi būti ypatinga politinė ir reprezentacinė kolegija: „Pirmiausia aš reikalauju, sakė jis, *konstitucijos jury,* (jury de constitution), truputį suprancūzinus žodį „jury" ir atskiriant jį nuo skambėjimu panašaus žodžio „juré" (prisiekusis) siūlau jį pavadinti *konstituciniu juri* (jurie constitutionnaire). Aš reikalauju tikros atstovų kolegijos, kuri turėtų ypatingą misiją spręsti skundus dėl bet kurio konstitucijos laužymo... Jei norite suteikti konstitucijai apsaugą, vadeles, kurios sulaikytų kiekvieną reprezentacinį veikimą jo ypatingo mandato ribose, įkurkite konstitucinį juri"[118].

Sieyès'o konstitucinis juri *(jurie constitutionaire)* XVIII metų konstitucijoj virto *Senatu - saugotoju* (le Senat conservateur). Iš esmės, šitas Senatas buvo konstitucijos sargas. Einant 21 §, „jis palieka veikti arba panaikina visus, Tribūnato, ar vyriausybės jam nurodomus, nekonstitucinius aktus". Įstatymams procedūrą nustatė 37 §: „Kiekvienas įstatymų leidžiamojo organo dekretas skelbiamas pirmojo konsulo per dešimts dienų po išleidimo, jei tik per tą laiką jis nebuvo apskųstas Senatui dėl jo nekonstitucingumo. Šitas apskundimas netaikomas paskelbtiems įstatymams". Tačiau įstatymai galėjo būti apskųsti Senatui tiktai Tribūnato, kadangi įstatymų leidžiamoji kolegija neturėjo jokios iniciatyvos, ir kadangi įstatymų iniciatyva priklausė vien tik vyriausybei. Paprasti piliečiai, einant šia sistema, neturėjo jokių galimybių skųstis dėl įstatymų nekonstitucingumo.

Senatas šias funkcijas turėjo prie Konsulato iki gyvos galvos ir Imperijos[119]. Be to, XII metų florealio 28 d. Senatus-

---

[118] *Réimpression de l'ancien Moniteur,* XXV t., 293, 295 p.

[119] XII metų florealio 28 d. Senatus-consultas, 72 str. Šitas įstatymas, tarp kita ko, leido kiekvienam senatoriui atkreipti Senato dėmesį į įstatymų leidžiamojo organo priimtą dekretą ir prašyti Senatą pareikšti, kad jis negalįs būti paskelbtas. Tačiau šitas pareiškimas imperatoriaus

konsultas (60—68 str.) Senatą padarė piliečių saugotoju nuo vykdomosios galios pasikėsinimų prieš asmens ar spaudos laisvę. Tačiau visa tai liko negyvomis raidėmis. Daug ir svarbių dekretų, tikrai nekonstitucingų, išleido Napoleonas I, vienok nė vienas nebuvo panaikintas; iš kitos pusės, taip pat žinoma, kaip labai išvystė pirmos Imperijos metais valstybės kalėjimų režimas. Pagaliau apie įstatymus ir dekretus, panaikinus 1807 m. Tribūnatą, niekas neturėjo teisės, išskyrus pačius senatorius, pranešti Senatui, kad jie nekonstitucingi, jei neskaitysim vyriausybės, kuri siūlydavo įstatymus ir leisdavo dekretus.

Tačiau šita kombinacija buvo atnaujinta 1852 m. sausio 14 d. konstitucijos 26, 27 ir 29 straipsniuos, kurie taip skamba: „Senatas yra saugotojas pagrindinės sandoros ir viešųjų laisvių. Joks įstatymas negali būti paskelbtas neįteikus jo Senatui. — Senatas pasipriešina paskelbimui: 1° tų įstatymų, kurie būtų priešingi, arba įžeistų konstituciją, religiją, moralę, kulto laisvę, asmens laisvę, piliečių lygybę prieš įstatymus, nuosavybės neliečiamybę ir teisėjų nepašalinamumo principą; 2° tų įstatymų, kurie kenktų teritorijos saugumui. — Senatas palieka galioj arba panaikina visus aktus, kurių nekonstitucingumą nurodo vyriausybė arba piliečių peticijos“. Šis tekstas atidarė kelią ir paprastiems piliečiams; bet labai abejotina, ar jis taikomas įstatymams.

[Įkūrimas aukštosios jurisdikcijos, kuriai būtų pavesta įvairių valdžios organų aktų ir net įstatymo konstitucingumo kontrolė kartais pasitaiko ir Europos konstitucijose. 1920 m. spalių 1 d. Austrijos konstitucijos 137 ir kiti straipsniai įkūrė Konstitucinį Teismą, kurį kartu renka Tautos Taryba ir Sąjungos Taryba. Šitas teismas gali paskelbti, „Federacijos vyriausybei pasiūlius, žemės įstatymą nekonstitucingu“, o „žemės vyriausybei pasiūlius, Sąjungos įstatymą nekonstitucingu“. Be to, jis gali spręsti apie įstatymo konstitucingumą ir savo iniciatyva. Jo padarytas sprendimas uždeda valdžios organams pareigą tuoj paskelbti atatinkamo įstatymo panaikinimą (140 str.). Taip pat 1920 m. vasario 29 d. Čekoslovaki-

---

nesuvaržo (72 str.). [Žiūr. Trouillard, *Le Sénat conservateur du Consulat et du premier Empire*, dizertacija, Paris, 1912 m.].

jos konstitucijos įvedamasis įstatymas įsteigė konstitucinį teismą, sudarytą iš septynių narių, skiriamų vyriausiojo administracinio teismo, kasacinio teismo ir Respublikos Prezidento; konstitucinis teismas turi galios panaikinti Čekoslovakijos parlamento, arba autonominės Karpatų Rusės paskelbtus nekonstitucinius įstatymus (1 ir 2 str.).

Prancūzijoj nuo to laiko, kai išnyko imperijų Senatas, šiuo klausimu konstituciniai įstatymai nieko nesako. Bet mintis, kuria yra pagrįsta ši institucija 1903 m. sausio mėnesio pabaigoj įkvėpė du pasiūlymus, skirtingus savo nuostatais, tačiau panašios minties įkvėptus ir siekiančius to paties tikslo. Pirmasis pasiūlymas buvo padarytas Charles Benoist. Jis siūlė įstatymu įsteigti Aukščiausiąjį Teismą, „kuris spręstų nusižengimus prieš 1791 m. rugsėjo m. 3 d. deklaracijoj pareikštas piliečių teises ir laisves. Šito Aukščiausiojo Teismo nariai turėtų būti skiriami Respublikos Prezidento, pasiūlius kandidatus Prancūzijos teisių mokslui ir praktikai atstovaujantiems organams. Šis teismo organas „būtų aukščiausias iš visų organų, tačiau tai būtų paprastas teismas, veikiąs paprastomis taisyklėmis, vadinasi, jisai tiktai bylininkui pareikalavus įsikištų į klausimą ir darytų sprendimus tik tai bylai". Jules Roche savo siūlymu norėjo peržiūrėti konstituciją tikslu: 1° įtraukti į veikiančiąją konstituciją 1791 m., rugsėjo mėn. 3 d. teisių deklaraciją; 2° pavesti kasaciniam teismui bendrame visų jo rūmų susirinkime tikrinti atnaujinto teksto taikymą[120]. Tačiau šitie pasiūlymai liko be atbalsio. Buvo chimeriška svajoti, kad Parlamentas atsisakytų nuo vyraujančios padėties valstybėj ir pasiduotų aukščiausios jurisdikcijos kontrolei. Pagaliau, kaip pastebi Duguit[121], jei šito teismo nariai bus skiriami Parlamento ar vyriausybės, jie neturės reikalingo savarankiškumo kontroliuoti pačios vyriausybės aktus, ar rūmų įstatymus; jei jie bus tautos renkami, tai šiuo atveju jis nesudarys didesnės garantijos, kaip pats Parlamentas; o jei jis

---

[120] Jules Roche'o rezoliucijos pasiūlymas, 1903 m. vasario mėn. 28 d., *J. off.*, Rūmai, *Doc. parl.* paprasta sesija, 1903 m., 97 p.; Charles Benoist pasiūlymas, 1903 m. sausio m. 28 d.; *J. off.* Rūmai, *Doc. parl.*, ord. sesija, 1903 m., 99 p.].

[121] [Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2 leid., III t., 1923 m., 615 p.].

bus sudarytas kooptavimo keliu, ji virs aristokratiniu organu, nesuderinamu su demokratiniu režimu.

Todėl, nesant specialinės kontrolės organo, kuris vyriausybei arba šiaip piliečiams reikalaujant visų naudai panaikintų nekonstitucingus įstatymus, iš naujo pradėta girti Amerikos sistema, kaip labiau priimtina, nes ji neįžeidžia parlamento, būtent, sistema, kur įstatymų nekonstitucingumo ekcepcija iškeliama teisme prieš reikalavimą pritaikyti įstatymą ir kur sprendimas turi išspręsto dalyko reikšmės tiktai tai bylai ir tarp šių bylininkų. Jau konstitucijos peržiūrėjimo pasiūlymo diskusijose Atstovų Rūmuose 1894 m. gegužės mėn. 15 d. vienas kalbėtojas, vienerių rūmų sistemos šalininkas, į amerikonų sistemą nurodė, kaip į tinkamiausią priemonę pataisyti galimiems vienerių rūmų sistemos trūkumams[122]. Nuo to laiko pasireiškė smarkus doktrinalinis judėjimas, iššauktas dažno pasikartojimo neteisingų ir sauvališkų įstatymų išleistų nepaisant nei juridinės išminties, nei teisybės, ta kryptimi, kad teismams būtų leista atsisakyti taikyti įstatymai priešingi konstitucijai. Berthélemy[123], Duguit[124], Hauriou[125] aiškiai pasisakė už įstatymų konstitucingumo kontrolę visų teismų, kuriems pavesta įstatymus taikyti ir 1925 m. kilęs politinis incidentas dėl pritaikinimo 1914 m. kovo m. 23 d. įstatymo, kuris leidžia vieniems parlamento Rūmams suteikti savo anketos komisijai teismo galią, pasibaigė nusmerkimu politikų, atsisakiusių prisiekti prieš komisiją ir išduoti savo politiniams priešams savo bendrininkų pavardes, išnaujo sukėlė beveik užmirštus ginčus[126]. Visi priima amerikonų samprotavimą:

---

[122] [Naquet kalba; *Journal offic.*, 1894 m. kovo m. 16 d., *Deb. parl.* Atstovų Rūmai, 529 p.: „Sudaryti aprėžtą konstituciją, šalia šitos konstitucijos, įsteigti, kaip Jungt. Valstybėse, Aukščiausiąjį Teismą, kuris galėtų tam tikrais atvejais išvaduoti žmogų nuo pasidavimo nekonstituciniam įstatymui, kaip jūsų teismai, gali panaikinti tam tikros rūšies mero nutarimus, jei jie nesuderinti su įstatymu].

[123] [Barthélemy, *Les limites du pouvoir législatif, — Revue pol. et parl.*, 1925 m. gruodžio m. 10 d., 355 p.].

[124] [Duguit, *Les transformations du droit public*, 1913 m., 99 p. ir t. *Traité de droit constitutionnel*, II-sis leid., III t., 668 p. ir t.].

[125] [Hauriou, *Droit constitutionnel*, 1923 m., 313 p. ir t.].

[126] [Žiūr. *Le Temps* anketą 1925 m. lapkričio ir gruodžio mėnesių ir prof. Barthélemy, Duguit, Hauriou, Mestre, Rolland konsultacijas, o taip pat ir diskusijas Moralinių ir politinių mokslų akademijoj (1925 m. gruodžio m.). Plg. Leblanc, *Du pouvoir du tribunaux d'apprécier en France la constitutionnalité de lois*, dizertacija, Paryžius, 1924 m.].

teisėjas turi taikyti įstatymą, ir jei paprastas įstatymas prieštarauja konstituciniam, teisėjas turi pritaikyti pastarąjį ir atmesti pirmąjį, kadangi mūsų politiniam režime steigiamoji galia aukštesnė už įsteigtąją, o tuo pačiu ir konstitucijos įstatymai aukštesni už paprastuosius.

Tačiau tarp šios teisėjų galios šalininkų reiškiasi dvi srovės. Atsargesnieji priima nekonstitucingumo ekcepciją tik formaliniais atsitikimais, kai paprastam įstatymui trūksta išviršinio taisyklingumo; teisėjui pripažįstama galia kontroliuoti tik formalines ir paviršutiniškas taisykles, pav., saugoti konstitucijos nustatytų formų įstatymą priimant jį arba paskelbiant. Dėl to nekonstitucingumo atsitikimai bus gana reti, nes konstitucija dėl įstatymų sudarymo yra labai siaura; ir net jei pridėti kai kuriuos revoliucinės viešosios teisės dėsnius, kurie naujų laikų viešosios teisės netiesioginiu būdu yra laikomi veikiančiais, tai teisėjų galia pasireikš tik išimtinais atsitikimais[127]. Galima nurodyti atsitikimų, kada arba apsirikus

---

[127] [Vis dėlto nekonstitucingumo atsitikmai, nors retai, prie taip trumpos, kaip 1875 m. konstitucijos, gali pasitaikyti. Tai negali liesti kaip praeitame skyriuj, įstatymo įžeidžiančio individualinę teisę, saugomą teisių deklaracijos, bet Parlamento veikimą tais atvejais, kai jis yra teisiškai laisvas. Buvo nurodoma įstatymo nekonstitucingumas, kai įstatymas prieš paskelbtas nebūtų priimtas abiejų Rūmų, kaip to reikalauja 1875 m. konstitucija; arba—kai įstatymas būtų netaisyklingai paskelbtas. (Berthélemy ir Jèze, — *Rev. du droit public,* 1912 m., 147 p.). Įstatymas, kuris nebūtų iš eilės priimtas abiejų Rūmų, ar netaisyklingai paskelbtas, nebūtų būtinas teismams. Bet tam, kad teismas galėtų netaikyti tokio įstatymo, visai nereikia pripažinti teismams įstatymų nekonstitucingumo kontrolės. Toks tariamas įstatymas nėra įstatymas, nes jam trūksta įstatymų leidėjų formalinio akto. Visiškai netikėtai Duguit mano, kad nors tekstas priimtas tik vienų Rūmų ir Respublikos Prezidento paskelbtas kaip įstatymas, tai paskelbimas padengia šį trūkumą. Jis mano, kad teismai nėra kompetentingi nagrinėti parlamento procedūros taisyklingumą, ir, kad jie turi taikyti paskelbtą tekstą kaip įstatymą *(loc. cit.,* 306 p.). Todėl jis mano, kad 1914 m. rugpiūčio m. 5 d. įstatymas, pakeičias 1879 m. gruodžio m. 14 d. įstatymą, turi galios, nors rugpiūčio m. 6 d. paskelbtasis tekstas buvo priimtas vienų Atstovų Rūmų; Senatas priėmė kitonišką tekstą. (Jèze, *Revue du droit public,* 1915 m., 576 p.). Šita tezė turi praktiškos naudos, nes ji atleidžia teismus nuo parlamento procedūros tikrinimo. Ji remiasi pasitikėjimu Respublikos Prezidento žodžiui, kuris paskelbimo formoj skelbia: „Senatas ir Atstovų Rūmai priėmė ...įstatymą, kurio turinys toks...“ Bet ji mums atrodo klaidinga; teismų kompetencija nustatyta teismų sutvarkymo įstatymais, o ne kokio nors autoriteto aktais, kad ir Respublikos Prezidento aktais. Be abejo, teismai negali kontroliuoti Parlamento aktų, bet jie gali patikrinti Prezidento aktus ir pripažinti, kad paskelbimas nesudaręs Parlamento akto, yra niekingas (entachée de nullité), kad suteiktų įstatymo pobūdį tekstui, kuris nėra priimtas abejų Rūmų. (Plg. Jèze, — *Revue du droit public,* 1918 m., 380 p.). Galima

tekstas buvo paskelbtas, priėmus jį tiktai vieneriems rūmams (pav. 1910 m. balandžio mėn. 6 d. įstatymas, pakeičiąs vieną civilinio kodekso straipsnį; 1914 m. rugpiūčio mėn. 5 d. įstatymas, pakeičiąs 1879 m. įstatymą apie papildomuosius ir neprastuosius kreditus), arba antrųjų Rūmų neatsiklausus, arba antriesiems Rūmams priėmus skirtingą tekstą, negu paskelbtasis. Taip pat galima nurodyti atsitikimas, kada paskelbtas įstatymo titulas, numanant, kad jis sudaro integralinę dalį įstatymo, nebuvo Parlamento priimtas (pav. 1916 m. lapkričio mėn. 23 d. įstatymas) ir net atsitikimas, kai įstatymas netaisyklingai paskelbtas. Visais šiais atvejais, sudarant įstatymus buvo formos, kurios reikalauja konstitucija, trūkumai, kurie viešojoj teisėj padaro absoliutiškai neturinčiu galios aktą,

---

prikišti, kad konstitucinė formulė, kuria remiasi galių suskirstymas, 1791 m. konstitucijos III tit., V skyr., 3 str., draudžia teismams „kištis į įstatymų leidžiamosios galios vykdymą", ir kad Prezidentas skelbdamas įstatymus vykdo kaip tik įstatymų leidimo funkciją, tuo pačiu nepriklausančią teismų kontrolei. Tačiau įstatymo paskelbimas nėra įstatymų leidėjo akto sankcija, kadangi ne jis suteikia įstatymui vykdymo galios; įstatymas yra užbaigtas, kai jis Parlamento priimtas (žiūr. II t., III skyr., 2 §). Visais atsitikimais kontrolė ar tai ekcepcijos, ar tai tiesioginiu skundo keliu, tevykdoma aktams tik dėl jų autorių kvalifikacijos ir jei Parlamento aktai išvengia teismų kontrolės dėl politinių garantijų, kurias turi piliečiai atsakingų reprezentantų atžvilgiu, Prezidento aktai, kaip ir kiekvieno administracijos agento aktai, priklauso šios kontrolės. Taip pav. administraciniai policijos reglamentai, kurie iš esmės yra to paties pobūdžio kaip ir įstatymai, tačiau formaliniu atžvilgiu yra administraciniai aktai, kurie gali būti ginčijami ekcepcijos keliu dėl neteisėtumo. Pagaliau 1791 m. konstitucijos III tit., V skyr., 3 str. teišdėsto tik 1790 m. rugpiūčio m. 16—24 d. dekreto II tit., 11 ir 12 straipsnių nuostatus, kurių pirmykščio ir pagrindinio teksto dar ir šiandie yra laikomasi teismų, remiantis galių suskirstymo principu. Šitie straipsniai neturėjo įkriminuojamos formulos. Iš kitos pusės, tiesa, kad 12 str. teismams uždėjo pareigą tiktai „perrašyti ir per 8 dienas paskelbti įstatymus, kurie jiems bus pasiųsti", ir uždraudė vartoti senųjų parlamentų praktiką, kurie prieš įregistruojant įstatymą, išnagrinėdavo, ar jis atitinka pagrindinius valstybės įstatymus. Galima būtų manyti, kad šitas nuostatas uždėjo teismui pareigą kompetetingo organo jam atsiųstą tekstą laikyti įstatymu. Vienok šitoks literalinis įstatymo teksto aiškinimas negali sugriauti to principo, kad įstatymas tegali būti priimtas šiai funkcijai numatytų organų, ir Parlamento akto nebuvimas negali būti padengtas administracinio organo tvirtinimu, kad jis yra. Kompetetingi teismai, kontroliuodami šį tvirtinimą, *ipso facto* turi teisę žiūrėti, ar padarytasis tvirtinimas yra tikras. Todėl, kai pasiūlymas, toj pačioj redakcijoj, nebuvo abiejų Rūmų priimtas, net jei jis yra Respublikos Prezidento paskelbtas kaip įstatymas, ir juo labiau, kai pasiūlymas, taisyklingai priimtas, nėra taisyklingai paskelbtas, teismai turi teisę ir pareigą netaikinti šito nuostato, kaip įstatymo. Čia visai nėra reikalo suteikti teismams įstatymų konstitucingumo kontrolės galios].

kuris yra jų paliestas; trūkumai, kurie padaro neveikiančiu tekstą, paskelbtą kaip įstatymą[128]. Teismai negali taikyti akto, kuris neturi juridinės ekzistencijos: tam visiškai nėra reikalo šauktis konstitucingumo kontrolės[129].

Bet Amerikos sistemos šalininkai eina daug toliau. Teisminę kontrolę jie išplečia ne tiktai formos trūkumams, bet ir turinio ydoms. Teismams jie paveda spręsti konfliktus tarp konstitucijos ir įstatymų nuostatų. Pav., pagal 1875 m. vasario mėn. 25 d. konstitucinio įstatymo 1 straipsnio 1 § „įstatymų leidžiamąją galią vykdo du susirinkimai: Atstovų Rūmai ir Senatas". Dėl tos priežasties teismas turėtų atsisakyti pritaikinti 1924 m. kovo mėn. 22 d. ar 1926 m. rugpiūčio mėn. 3 d. įstatymus[130], kurie įgalioja vyriausybę keisti veikiančius įstatymus dekretais, t. y., vykdyti tikrai įstatymų leidžiamąją galią[131].

---

[128] [Visai kitokia padėtis būtų, jei įstatymas būtų priimtas vienų Rūmų įžeidžiant vidaus statutą: Parlamento statuto sankcija priklauso Parlamento organams, o ne teismo ar administraciniams organams. Sic: *cas crim.*, 1903 m. spalių mėn. 22 d. Rouaux, — *Revue du droit public*, 1904 m., 211 p. ir t., Jèze pastaba].

[129] [Kaip tik tą yra pasakęs, baudžiamajame teisme dėl 1822 m. kovo mėn. 25 d. įstatymo, valstybės gynėjas, kurio žodžiai tačiau buvo cituoti priešinga prasme *National'io* byloj, nežiūrint kortos duoto pasižadėjimo teismo atžvilgiu. „Įstatymas, sakė valstybės gynėjas, Voysin de Gartempe kasacijos teisme, gali įgyti įstatymo pobūdį tik kai jis priimtas pagal kortą; aišku, kad jei jums pateiktų įstatymo titulu papuoštą aktą, kuris nebuvo priimtas pagal konstitucijos reikalavimus, jis nebūtų tikru įstatymu. Bet jei kyla klausimas, ar gali būti nekonstitucinių įstatymų ar nuostatų, ta prasme, kad šitie įstatymai ar nuostatai būtų priešingi kortai, — tai, reikia pasakyti, kad ne teismų dalykas teisti įstatymų leidėjų darbus, nes teismų pareiga yra taikyti įstatymus, nors jie būtų ir blogi, kol jie nėra pakeisti". Ir teismas nusprendė: „Apsvarstytas ir paskelbtas konstitucine tvarka, numatyta kortos forma, įstatymas sudaro teismui normą, ir negali būti ginčijimas teisme jo nekonstitucingumas" 1833 m. gegužės mėn. 11 d. Cass. S. 33. 1. 357].

[130] [1924 m. kovo mėn. 22 d. įstatymas, 1 str. 2 §: „Vyriausybė yra įgaliojama per keturis mėnesius po šio įstatymo paskelbimo, pritarus ministerių kabinetui, Valstybės Taryboj išleistais dekretais daryti visas reformas suprastinti administraciją šioms sutaupoms padaryti. *Kai šitos priemonės reikalaus veikiančiųjų įstatymų pakeitimo,* dekretai bus pateikti per šešis mėnesius sankcijonuoti įstatymų leidžiamajam organui". 1926 m. rugpiūčio mėn. 3 d. įstatymas, 1 str.: „Vyriausybė įgaliojama leisti dekretus ligi 1926 m. gruodžio mėn. 31 d., visokioms įstaigoms ir tarnyboms sujungti arba anuliuoti. Kai šios priemonės reikalaus arba įstatymais nustatytos organizacijos, arba formalumo ar procedūros pakeitimo, ar kreditų panaikinimo arba jų perkėlimo, jie turės būti per 3 mėn. pateikti Rūmams patvirtinti"].

[131] [Apie dekretus-įstatymus, žiūr. šios knygos II t., III sk., 2 §. Šiuo atveju negalima būtų pateisinti suteikimą tokios galios vyriausybei,

Sakoma, kad konfliktai tarp įstatymų leidėjo tekstų ir konstitucinių tekstų turėtų būti gana reti, nes 1875 m. konstitucija tuo atžvilgiu trumpa ir nenustato bendrų principų. Bet mes žinome, kad autoritetai teisių deklaracijas laiko turinčias konstitucinės reikšmės ir mano, kad 18 šimtm. teisių deklaracija, pastatyta moderniškosios viešosios teisės konstitucinių paminklų pryšaky, turi galios mūsų politiniam režime, kuris prasidėjo nuo Prancūzų revoliucijos[132]. Tokiu būdu konstitucinė sritis, išvystyta dar doktrinalinės interpretacijos keliu[133], išsiplečia labai plačiai: nebebūtų nė vieno įstatymo, kuriuo nors būdu liečiančio asmens teisę, laisvę ar nuosavybę[134] ar piliečių lygybę[135], arba administracinę hierarchiją, kuris galėtų išvengti

---

kadangi viešiesiems organams kompetencijos konstitucijos yra suteikiamos pagal jų pasitikėjimo laipsnį, ir todėl kompetencijos negali būti deleguojamos. Plg. Esmein, *De la délégation du pouvoir legislatif, loc. cit.*].

[132] [Duguit, *op. cit.*, III t., 562 p.].

[133] [Duguit, *Traité de droit constitionnel,* II leid., III t., 660 p.: „Aš laikau nekonstituciniu kiekvieną įstatymą priešingą aukštesnės teisės principui, įrašytam ar neįrašytam į įstatymus, aukštesnius už paprastą įstatymą, teisių deklaracijai ar nelankščiai konstitucijai. Žodžiu, terminą „nekonstitucinis įstatymas", aš laikau sinonimu įstatymui, priešingam aukštesnei, rašytai ar nerašytai teisei..." Plg. Hauriou, *op. cit.*, 298 p.: „Klaidinga būtų manyti, kad konstitucinis superteisėtumas apimąs vien tat, kas yra konstitucijoj: jis apima ir kitus dalykus, pav. visus *pagrindinius režimo principus,* t. y., tiek individualinius principus, kurie sudaro valstybės pagrindą, tiek politinius principus, kurie sudaro vyriausybės pagrindą... Šitie principai sudaro tokį konstitucinį teisėtumą, kuris stovi aukščiau net už rašytąją konstituciją..." Plg., Rolland, — *Revue du droit public,* 1924 m., 49 p.].

[134] [Duguit konstituciniu principu laiko piliečių lygybę mokesčių atžvilgiu; dėl to jis laiko nekonstitucingu tokį įstatymą, kuris atleistų nuo mokesčių kai kuriuos piliečius *(op. cit.,* III, 589 p.). Jo akyse, 1901 m. liepos mėn. 1 d. įstat. yra pasmerktas to konstitucijos principo, kuris nustato piliečių lygybę ar darbo laisvės lygybę, tiek, kiek jis uždraudė mokymą religinių kongregacijų nariams *(op. cit.,* 317 p.). (Plg. *Temps* 1925 m. gruodžio m. 27 d.).

Duguit sako, kad 1914 m. kovo mėn. 23 d. įstatymas, leidžiąs vieneriems Rūmams posėdžiauti vienai iš šių anketos komisijų yra nekonstitucingas ne tik dėl to, kad jis užgauna valstybės pasaulėtiškumo principą ir tikybinę laisvę, reikalaudamas iš liudininkų teisminės priesaikos, konfesinio pobūdžio akto, bet taip pat ir dėl to, kad jis leidžia vieniems Rūmams suteikti kuriai nors savo anketos komisijai galią, kuri kuriam nors organui tegali būti suteikta tik įstatymo keliu. *(Le Temps,* 1925 m. lapkričio mėn. 19 d.). Šiuo paskutiniuoju klausimu jis užmiršo, kad tas pats 1914 m. įstatymas suteikė komisijai teismo galią, ta sąlyga, kad suinteresuotieji rūmai paskelbs savo noru savo galių suteikimą jų išrinktam organui].

[135] [Hauriou pripažįsta nekonstitucingu 1914 m. liepos m. 9 d. įstatymo 24 str., ir 1917 m. liepos m. 31 d. įstatymo 52 str., kurie mokesčių

teisėjo kontrolės ir kuris negalėtų būti jo panaikintas. Kai kurie autoriai nebijo eiti ligi to. Kaip ir Jungtinėse Valstybėse, jau ne be parlamente susidurtų politiniai jausmai ar socialiniai priešingumai, bet teisme būtų ginčijamasi dėl socialinių, fiskalinių, kulto įstatymų, socialinio draudimo, mokesčių progresyvumo, kongregacijų panaikinimo ar mokymo monopolio. Šitos diskusijos kils teismuose ir bus sprendžiamos teisėjų, be abejo, nepašalinamų teisėjų. Kaip šis konfliktas tarp teismų organizacijos ir parlamento daugumos pasibaigtų, vis vien teisėjai iš šio konflikto išeitų pažeminti, ir teisingumas sumažėtų. Iš vienos pusės, vyriausybė, nuo kurios pareina teisėjų paaukštinimas, padarytų iš jų savo pagalbininkus prieš parlamentą. Iš kitos pusės, teisėjai, politiškai neatsakingi, nesiremią piliečių mase, būtų neišvengiamai nugalėti visuotinu balsavimu išrinktų žmonių. Šioj kovoj galėtų laikytis tik teisėjai, kurie rinkimuose, *recall* arba *referendume* įgytų politinę jėgą, kad galėtų pasipriešinti kitų visuotinu balsavimu išrinktųjų valiai. Įstatymų konstitucingumo kontrolė, vykdoma vyriausybės paskirtų ir nepašalinamų teisėjų, yra nesuderinama su demokratija.

Revoliucija, pamokinta parlamentų opozicijos prieš karaliaus galią ir Liudviko XVI ministerių reformas[136], bijojo kad teismo organai netrukdytų revoliucijos darbų; ir nors teisėjai buvo renkami, ji atėmė jiems galią kontroliuoti įstatymus 1790 m. rugpiūčio mėn. 16—24 d. įstatymu[137], kuris vėliau įtrauktas į 1791 m. konstituciją[138]. Visi revoliuciniai tekstai liečiantieji galių atskyrimą, įvedė šitą uždraudimą teismo organams ir 127 straipsnis 1810 m. Baudžiamojo Kodekso, pasinaudojęs 1791 m. formula, baudžia už tarnybinės galios pasisavinimą teisėjus, kurie sustabdytų įstatymo pritaikymą. Tačiau šitie įstatymai nėra nustoję galios; 1790 m. įstatymas

---

mokėtojui užtikrina pareiškimų paslaptį, kad nustatytų bendrųjų pajamų mokestį, kaip priešingą mokesčių viešumo principui, kuris numano mokesčių lygybę].

[136] [Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 11 leid., 1912 m., 605 p.].

[137] [1790 m. rugpiūčio mėn. 16—24 d. įstatymas, II tit., 10 str.: „Teismai negali nei tiesioginiu ar netiesioginiu būdu dalyvauti įstatymų leidžiamosios galios vykdyme, nei trukdyti bei stabdyti įstatymų leidžiamojo organo dekretų vykdymo].

[138] [Coustet, 1791 m., III t., V sk., 3 str.: „Teismai negali nei kištis į įstatymų leidžiamosios galios vykdymą, nei stabdyti įstatymų vykdymo"].

yra dažnai cituojamas Valstybės Tarybos ir Konfliktų Tribunolo administracinės jurisdikcijos teisminei kompetencijai pateisinti[139].

Tačiau šiandien tvirtinama, kad tiek teisminė ir tiek administracinė teismo praktika, dabar tiksliau aiškindama šiuose tekstuose pareikštą galių suskirstymo principą, leidžia tikrinti įstatymų konstitucingumą.

Savo kapitaliniame veikale apie įstatymų leidimo galios ribas dekanas Barthélemy, pavyzdžiui nurodo Kasacijos Teismo 1833 m. gegužės 11 d.[140], 1838 m. balandžio mėn. 12 d.[141], 1851 m. kovo mėn. 15 d. ir lapkričio mėn. 17 d.[142] ir 1863 m. balandžio mėn. 15 d.[143] sprendimus. Tačiau pirmasis iš jų formališkai atmeta bylininko pareikštą nekonstitucingumo ekcepciją, antrasis tos ekcepcijos nepalaiko; kiti du ją atmeta; paskutinysis skelbia, kad „tokio klausimo negali kilti".

Administracinio teismo praktika nė kiek nepalankesnė šitai tezei. Vienas žymiausių administracinės teisės komentatorių, Hauriou, buvo linkęs matyt viename 1873 m. Konfliktų

---

[139] [Žiūr. žemiau išnagrinėtą Pelletier sprendimą].

[140] [1833 m. gegužės mėn. 12 d. Cass. s. 33. 1. 357. aukščiau minėtoj *National'io* byloj sprendime pasakyta: „Įstatymas yra teismui norma ir jo negalima ginčyti konstitucingumo motyvais"].

[141] [1838 m. balandžio mėn. 12 d. kasacija Cass. s. 38. 1 318 ir D. 38. I. 145. Pastoriai buvo patraukti atsakomybėn, kam jie sukurstė savo tikinčiuosius viešajam kultui vykdyti, einant Baudžiamojo Kodekso 291 str., kuris draudžia susirinkti daugiau kaip 20 žmonių, o korta skelbia sąjungų ir kulto laisvę. Teismas pareiškė: „Negalima tvirtinti, kad, einant 1830 m. kortos 5 ir 70 straipsniais, panaikinti 291 ir kiti Baudžiamojo Kodekso straipsniai". Tačiau 291 straipsnis nėra taikomas staiga susidariusiems ir atsitiktiniems leisto kulto susirinkimams].

[142] [1851 m. kovo mėn. 15 d. ir lapkričio mėn. 17 d. kasacija S. 51. 1. 218 ir D. 55. 1. 145. Apgulos stovio metu atiduoti kaltinamieji kariuomenės teismui ginasi 1849 m. įstatymo nekonstitucingumu, kuris paveda kariuomenės teismui spręsti bylas dėl jų nusikaltimo, nes konstitucinis principas reikalaująs, kad niekas negali būti atitrauktas nuo savo naturalinių teisėjų". Teismas atsako: „Įstatymų leidžiamasis susirinkimas nustatydamas, kaip jis tą padarė 1899 m. rugpiūčio mėn. 9 d. įstatymu, apgulos stovio formas ir padarinius, atliko tik uždavinius, kuriuos jam uždėjo 106 konstitucijos straipsnis"].

[143] [1863 m. balandžio mėn. 15 d. kasacija S. 63. 1. 350 ir D. 63. I. 400. „Napoleono Kodekso 2 straipsnio principas (įstatymas atgal neveikia) nėra konstitucinė norma, kurios peržengimas turėtų savaime panaikinti įstatymą arba viešosios administracijos reglamentus, kuriems galima prikišti veikimas atgal; jei toks nuostatas ir būtų kartais, kai kuriuos klausimuos, jis turėtų būti taikomas, nebent įstatymų leidėjai jį panaikintų...].

Tribunolo sprendime konstitucinio nuostato apie galių suskirstymą pritaikymą, prieš 1870 m. rugsėjo mėn. 19 d. dekretą-įstatymą; iš tikrųjų Tribunolas tiktai suderino 1790 m. rugpiūčio mėn. 24 d. įstatymą su tuo dekretu[144]. Tas pats autorius 1909 m. rugpiūčio mėn. 7 d.[145] ir 1912 m. kovo mėn. 1 d.[146] sprendimuos randa įrodymą, kad Valstybės Taryba atmeta dėl konstitucinio principo ir administracinės ierarchijos laužymo bylos komunikaciją, numatytą 1905 m. balandžio mėn. 22 d. įstatyme, pašto valdininkui, kuriam grėsė atleidimas iš tarnybos dėl dalyvavimo streike. Iš tikrųjų, Valstybės Taryba pasitenkino paskelbdama, kad 1905 m. įstatymas streiko atsitikimu netaikomas, neduodama kitokių argumentų[147].

---

[144] [Hauriou *(op. cit.,* 319 p.), o su juo ir Blum'as savo išvadose dėl Valstybės Tarybos 1918 m. liepos mėn. 26 d. (Lemonnier) randa, kad Konfliktų Tribunolo 1873 m. liepos mėn. 26 d. (Pelletier) sprendimas nustato, kad Konfliktų Tribunolas pašalina įstatymą-dekretą, kai jis yra nekonstitucingas. Štai tas pavyzdys. VIII m. konstitucijos 75 str. apsaugoja valdininkus nuo neteisėtų bei skriaudžiamųjų ieškinių, iš vyriausybės priešų pusės, reikalaudamas visų pirma visiems ieškiniams Valstybės Tarybos sutikimo, kuris duodamas tiktai tais atvejais, kai yra asmeninė klaida. Šitas straipsnis, nustojęs konstitucinio pobūdžio, išlaikė paprasto įstatymo nuostato pobūdį. Jis būdavo panaudojamas piktam. Tautos gynimo vyriausybė 1870 m. rugsėjo mėn. 19 d. dekretu-įstatymu jį panaikino. Todėl nuo to laiko Kasacijos Teismas (1872 m. birželio mėn. 3 d.) ir Valstybės Taryba (1871 m. gegužės m. 2 d., de Cumont) linko manyti, kad bendras teismas, į kurį pateko byla, esąs kompetetingas spręsti skundžiamojo valdininko klaidos pobūdį; taip pat, šitas teismas privalo pats skirti tarnybines kaltes nuo asmeninių, t. y., administracinį aktą nuo privatinio. Tuo tarpu Konfliktų Tribunolas buvo įkurtas administraciniams teismo ginčams, kylantiems iš viešosios tarnybos aktų atskirti nuo bendrų teismo ginčų, kylančių dėl privatinių aktų. 1873 m. liepos m. 26 d. spręsdamas apie vieno konflikto priklausomybę dviejų rūšių teismams taip sako: „1790 m. rugpiūčio m. 16—24 d. įstatymas ir VIII m. konstitucijos 75 str. nustatė du skirtingus uždraudimus, liečiančius du skirtingus objektus: vienas apsaugoja administracinius aktus, atskirdamas administracijos ir teismo organus; antrasis apsaugoja valdininkus nekompetentiškumo ekspepcija; 1870 m. dekretas panaikino nekompetentiškumo ekcepciją; jis paliko galių suskirstymą, kurį įstatymų leidėjas net sustiprina sudaręs Konfliktų Tribunolą. Sprendimas neduoda nieko kas galėtų paremti Hauriou interpretaciją, kurią esą 1870 m. dekretas kai kuriais atžvilgiais prieštarauja 1790 m. įstatymui, ir kad, šiuo atžvilgiu, jis turis būti pašalintas"].

[145] [Valstybės Taryba, 1909 m. rugpiūčio mėn. 7 d. Winkel byla. S. 1909. II. 145, Hauriou pastaba].

[146] [Valstybės Taryba, 1912 m. kovo mėn. 1 d. S. 1913. III. 137, Hauriou pastaba].

[147] [Valstybės, Taryba, 1909 m. rugpiūčio mėn. 7 d., Winkel byla (S. 1909. 3. 147), 1912 m. kovo mėn. 1 d. Tichit byla. Reikėjo išspręsti klausimas, ar 1905 m. įstatymas, kuris įsako parodyti grėsiamam pašalinimu valdininkui tarnybos lapą, taikomas tuo atveju, kai jis daly-

Tuo būdu protas, istorija ir tekstai kartu su klasikine doktrina[148] pasmerkia įstatymų konstitucingumo kontrolę vykdomą teismų, kuri teismo praktikos niekuomet nebuvo priimta].

---

vauja streike. Hauriou tvirtina, kad Valstybės Taryba pašalino 1905 m. įstatymą, kaip nekonstitucingą, kadangi įstatymas turi tik bendros prasmės ir neišskiria streikų atsitikimų; neišskyrimas streiko atsitikimo padaro tai, kad šis įstatymas šiuo atžvilgiu nepripažįsta valstybių gyvenimo konstitucinio principo: taisyklingumo ir nuolatinumo viešosios tarnybos principo. Vienok Winkel'io byloj Valstybės Taryba sako: „Vis viena, koks būtų šito straipsnio prasmės bendrumas (1905 m. balandžio mėn. 22 d. įstatymo 65 str.), įstatymų leidėjas negalėjo turėti galvoj streiko viešojoj tarnyboj, vienam tų atsitikimų dėl kurių suformulavo šitą nuostatą". Ir Tichit'o bylos sprendimas sako: „Iš pranešimo išeina, kad Tichit viešai prisidėjo prie streiko ir kad jis stengėsi pritraukti streikan savo kolegas. Todėl nėra pagrindo reikalauti panaikinti nutarimą kaip neva įžeidžiantį 1905 m. balandžio mėn. 22 d. įstatymo 65 straipsnį].

[148] [Larnaude, *De garanties judiciaires qui existent dans certains pays au profit des particuliers contre les actes pouvoir législatif (Bull. Soc. lég.").* Plg. 1902 m., 204 p. ir t. *La sèparation des pouvoirs et la justice en France et aux Etats-Unis, (Rev. des idées,* 1905 m., 336 p. ir t.), *L'inconstitutionalité des lois et le droit public francaise (Rev. pol. et. parl.,* 1926 m. vasario mėn. 10 d.); Jèze, *Le contrôle jurisdictionnel des lois (Rev. du droit public,* 1924 m., 399 p.); Carré de Malberg, *op. cit.,* II t., 610 p. išnašose; Barthélemy ir Duez, *op. cit.,* 219 p. ir t.].

2. *Moravskis A.*, doc., Lietuvos , II dalis. 1925 m., 158 p.
3. *Pokrovskis N.*, prof., **Finansų mokslo pagrindai.** 1926 m., 522 p.
4. *Tugan-Baranovskis M.*, prof., **Politiškosios ekonomijos pagrindai.** Vertė doc. *P. Šalčius.* 1923 m., 329 p.
5. *Weber M.*, **Ūkio istorija.** Vertė *J. Pajaujis.* 1929 m., 308 p.
6. *Conrad J.*, **Politinės ekonomijos vadovėlis.** 1929 m., 188 p.
7. *Šalčius Petras*, **Kooperacija.** 1931 m., XII + 358 p.
8. *Eulenburg Franz*, **Ekonominė politika ir užsienio prekyba.** Vertė *J. Pajaujis.* 1931 m. XII + 487 p.
9. *Cassel Gustav*, **Teoretiškoji socialekonomija.** Vertė *P. Šalčius.* 1931 m.
10. *Oncken August*, **Politinės ekonomijos istorija.** Laikai prieš Adomą Smithą. 1932 m., 520 p.
11. *Gide Charles ir Rist Charles*, **Ekonominių teorijų istorija.** Nuo fiziokratų ligi mūsų dienų. Vertė *J. Pajaujis.* 1932 m., XVI + 776 p.
12. *Rimka A.*, **Socialekonominė statistika.** Teorija ir metodai, 1933 m. VIII + 572 p.
13. *Robertson D. H.*, **Pinigai.** Vertė *K. Lukša.* 1938 m. IV + 144 p.

III.

Teisių Fakulteto Darbai.

I tomas. 1924 m. red.: doc. *A. Rimka.*

1. *Leonas P.*, prof., **Kolektivizmo pradas Lietuvos civilinės teisės novelėse.**
2. *Mačys Vl.* — **Socialinis teisių mokslo tikslas ir mūsų žemės reformos įstatymas.**
3. *Rimka A.* — **Lietuvos visuomenės ūkio bruožai ligi Liublino unijos metų.**
4. *Šalčius P.*, doc. — **Kooperatyvų įstatymai;** 5. Kritika ir bibliografija; 6. Teisių Fakulteto apyskaita 1922/24 mokslo metams. 232 p.

II tomas. 1925/28 m. red.: prof. *A. Janulaitis.*

1. *Römer'is M.*, prof., **Trečiasis tarptautinis sociologijos kongresas Romoje.** 1—14 p.
2. *Leonas P.*, prof., **Dėl vieno įstatymų aiškinimo.** 15—22 p.
3. *Rimka A.*, doc., **Lietuvos prekybos santykiai ligi unijos su lenkais.** 23—86 p.
4. *Janulaitis A.*, prof. **Vyriausias Lietuvos Tribunolas XVI—XVII amž.** 1—172 p.
5. *Balogh'as El.*, **Teisinė pralaikėjimo palūkanų prigimtis.** 1—27 p.
6. *Gummerus H.*, **Piniginio ūkio kitimas senovės Romoje.** 1—15 p.

III tomas. 1927 m. red.: prof. *A. Janulaitis.*

1. *Römer'is M.*, prof., **Reprezentacija ir mandatas.** 1—312 p.
2. *Janulaitis A.*, prof., **Imperijos Rūmų Teismas.** 1—83 p.

IV tomas. 1928 m. red.: prof., *A. Janulaitis.*

1. *Janulaitis A.*, **Užnemunė po Prūsais (1795—1807 m.).** XII+404 p.
2. *Römer'is M.*, **Administracinis teismas.** XII + 359 p.

V tomas. 1929 m. red.: prof. *A. Janulaitis.*

1. *Šalčius P.*, doc., **Iš vertės ir kainų teorijų.** 56 p.
2. *Tamošaitis A.*, **Istoriškoji teisės mokykla Vokietijoj.** 179 p.
3. *Šalčius P.*, doc., **Kooperatizmas.** 135 p.
4. *Janulaitis A.*, prof., **Baudžiavų panaikinimo sumanymai Lietuvoje (1817—1819 m.).** 112 p.
5. *Veriga-Darevskis*, **Lietuvos mokesčiai XV—XVI amž.** 52 p.
6. *Janulaitis A.*, prof., **Napoleono Teisynas.** VIII + 204 p.

VI tomas. 1932 m. red.: prof. *A. Janulaitis.*

Straipsnių rinkinys prof. *P. Leonui* pagerbti.

1. *Römer'is M.*, **Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose.** 193 p.
2. *Leonas P.*, **Teisės reliatyvumas.** 13 p.
3. *Rimka A.*, **Lietuvių tautos atgimimo socialiniai pagrindai ir „Auszros" - „Varpo" gadynės (1883—93) socialekonominiai raštai.** 139 p.
4. *Jurgutis*, **Visuomeninių Tomo Garigue Masaryk'o minčių pagrindai.** 22 p.
5. *Mačys Vl.*, **Apie teismo kandidatų ir advokatų paruošimą.** 12 p.
6. *Moravskis A.*, **Lyginamoji Pabaltės valstybių visuomenės ūkių apžvalga.** 24 p.
7. *Veriga-Darevskis A. J.*, **Dvaro padūmės mokestis Užnemunėje.** 12 p.
8. *Šalkauskas K.*, **Būstinė civilių įstatymų ir Napoleono kodekso veikimo srityse.** 18 p.
9. *Šalčius P.*, **„Auszros" ir „Szwiesos" ekonomika.** 37 p.
10. *Jungferis Vl.*, **Teoretiškosios politiškos ekonomijos objektas ir esmė.** 12 p.
11. *Bieliackinas S.*, **Prisiekusieji sprendėjai.** 49 p.
12. *Stankevičius Vl.*, **Baudžiamosios teisės istorijos pamatiniai bruožai.** I. Atsakingumo principas Izraelio tautos teisėje. II. Atsakingumo principas Romėnų teisėje. 80 p.
13. *Jaščenka A.*, **Diplomatinių agentų civilinis teisingumas.** 12 p.
14. *Petkevičius T.*, **Klaipėdos Krašto Statuto vykdymo priežiūra.** 21 p.
15. *Janulaitis A.*, **Ignas Danilavičius, Lietuvos ir jos teisės istorikas.** I dalis. Gyvenimas ir darbai. 231 p.

VII tomas. 1930/35 m. red.: prof. *A. Janulaitis.*

1. *Bieliackinas S.*, **Baudžiamųjų bylų gynimas.** 111 p. 1930 m.
2. *Krivickas D.*, **Nuolatinis Tarptautinio Teisingumo Tribunolas.** XVI + 453 p. 1935 m.

VIII tomas. 1935/1936 m. Red., prof. *A. Janulaitis.*

1. *Bučas J.*, **Ekonominio pajėgumo principas mokesčių paskirstymo teorijoje.** VIII + 264 p. 1935 m.
2. *Janulaitis A.*, **Lietuvos bajorai ir jų seimeliai XIX amž. (1795—1863 m.).** XX + 629 p. 1936 m.

IX tomas. 1937 m., red.: prof. *A. Janulaitis.*

1. *Šalčius P.*, **Žemės ūkio organizacijos Lietuvoje iki 1915 m.** IV + 277 p. 1937 m.
2. *Čepas V.*, **Globojami ir globotini pilnamečiai.**

IV.

1. **Teisių Fakulteto programos 1931/1932 m.**
2. **Teisių Fakulteto reguliaminas,** I dalis 1932. 12 p.

V.

Teisės ir Ekonomijos Studijos.

(Diplominiai ir konkursiniai darbai).

I tomas. 1936 m., red.: prof. *A. Janulaitis.*

1. *Audickas J.*, **Versio mokesčiai.** 74 p.
2. *Šabūnas L.*, **Didž. Lietuvos Kunig. Iždo Tribunolas.** 99 p.
3. *Kakliauskas S.*, **Naturalis gyventojų judėjimas Lietuvoje praeityj ir ateinančių 20 metų laikotarpyje.** 72 p.
4. *Elsbergas* [illegible]., **Lietuvos Žemės Reforma.** 71 pusl.

II tomas. 1938 m., red.: prof. *A. Janulaitis.*

1. *Alseika V.*, **Filmų priežiūra Lietuvoje.** 72 p.
2. *Plateris A.*, **Teisiniai Livonijos ir Kuršo santykiai su Lietuva. XVI—XVIII amž.**
3. *Minkevičius P.*, **Metodai ir priemonės kovai su prostitucija.** 52 p.

D76 5