

Leszek Nowak: Ojcowie Założyciele Stanów Zjednoczonych o miejscu Kongresu w nowym ustroju

Silna pozycja parlamentu w ustroju republikańskim była czymś oczywistym, ale jednocześnie budzącym obawy – pisze Leszek Nowak w „Teologii Politycznej co Tydzień”: „Zgromadzeni. Sejmowe oblicza”.

Dla zrozumienia sposobu myślenia amerykańskich Ojców Założycieli o parlamentarystyce, należy wspomnieć o trzech koncepcjach organizujących ich horyzont myślenia o ustroju politycznym: republikaństwie, federalizmie i podziale władzy. W świetle tych trzech koncepcji znaczenia nabiera idea Kongresu Stanów Zjednoczonych. Najważniejszym dziełem z zakresu myśli politycznej z okresu założycielskiego pozostają *Eseje polityczne federalistów* (ang. *The Federalist Papers*), zbiór 85 esejów napisanych przez Jamesa Madisona, Aleksandra Hamiltona i Johna Jaya przy okazji Konwencji ratyfikacyjnej stanu Nowy Jork. Mimo upływu czasu nic nie zastąpi znajomości tego dzieła.

Zwolennicy ratyfikacji Konstytucji przeszli do historii pod nazwą federalistów, ich przeciwnicy – antyfederalistów, ale nie należy w tym przypadku przywiązywać zbyt dużego znaczenia do słów. I jedni, i drudzy ogromną estymą darzyli Monteskiusza (w okresie uchwalania i ratyfikacji Konstytucji Stanów Zjednoczonych to najczęściej przywoływany myśliciel polityczny). James Madison nazwał go

„wyrocznią”, a podział władz uważał za filar nowego ustroju. Przeciwnicy Konstytucji z kolei odwoływali się do poglądu Monteskiusza, zgodnie z którym ustrój republikański jest właściwy dla małego państwa. Twórcy Konstytucji odchodzą od wizji małej, zespolonej wewnątrznie przez przekonania i interesy, wspólnoty politycznej. Największe zagrożenie dla nowego ustroju Ojcowie Założyciele widzieli w „fakcjach”, przez co rozumieli – jak to przedstawił Madison – grupę obywateli, stanowiących mniejszość bądź większość, których „popycha do działania impuls, interes, lub jakaś wspólna namiętność sprzeczna z prawami pozostałych obywateli lub też z niezmiennym i wspólnym interesem społeczeństwa”. W odróżnieniu od zwolenników klasycznego wzorca republikańskiego nie poszukiwali większej spójności w obyczajach obywateli, lecz szukali równowagi poprzez stworzenie odpowiednich instytucji i mechanizmów rządzenia. Aby jedna fakcja nie mogła narzucić swojej woli reszcie społeczeństwa, potrzebny był właściwie skonstruowany system reprezentacji i podział władzy.

Warto w tym miejscu na chwilę zatrzymać się przy terminologii, którą posługiwali się Ojcowie Założyciele. Wbrew stereotypowym wyobrażeniom twórcy amerykańskiego ustroju nie byli zwolennikami demokracji. Samo słowo cieszyło się złą reputacją w Stanach Zjednoczonych aż do II połowy XIX wieku (datą symboliczną w tej historii jest słynna *Mowa Gettybska* Abrahama Lincolna). Dla twórców amerykańskiego ustroju demokracja oznaczała bezpośredni udział obywateli w rządzeniu, a tego chcieli uniknąć, przynajmniej na szczeblu federalnym. Demokracji przeciwstawiali republikę. To pojęcie posiadało bogaty zakres znaczeniowy. W tym kontekście – w kontraście do demokracji – republika to tyle co system oparty na reprezentacji. Kongres zajmuje w nim centralne miejsce.

Ojcowie Założyciele obawiali się tyranii. Nie rozumowali jednak w konwencjonalny sposób, łączący tyranie z nieograniczoną i arbitralną władzą jednostki. Taka obawa była wyczuwalna w literaturze okresu kolonii, kiedy Amerykanie, znajdujący się pod wpływem myśli politycznej wigów, snuli wizję spisku „partii dworskiej”. Po uzyskaniu niepodległości, w krótkim okresie funkcjonowania *Artykułów Konfederacji* (1777), praktycznie eliminujących działanie egzekutywy, ta obawa zniknęła, a coraz częściej zaczęto mówić o zagrożeniu, jakie może stworzyć legislatura, czyli parlament. W *Uwagach o państwie Wirginia* Jefferson pisze, że „173 despotów byłoby z pewnością równie opresyjnych jak jeden”. Tyrania nie polega na skupieniu władzy w rękach jednostki, lecz w jednym ośrodku władzy, niezależnie od tego, czy jest to jednostka, czy wybrani przez naród reprezentanci. Należy zatem zadbać o to, żeby także parlament nie przekraczał swoich uprawnień.

W okresie tworzenia amerykańskiego ustroju żywo dyskutowano pytanie: która władza stwarza większe niebezpieczeństwo dla wolności? Co ciekawe, początkowo nie brano pod uwagę ewentualnego zagrożenia płynącego ze strony sądownictwa (taka świadomość pojawiła się później). Aleksander Hamilton pisał, że sądownictwo to władza bierna, pozbawiona energii, która popycha pozostałe dwie do przekraczania wyznaczonych dla nich granic.

Obrońcy Konstytucji bardziej niż silnej prezydentury obawiali się zbyt silnego Kongresu. James Madison przekonywał, że to w tej instytucji zawarty jest większy potencjał nadużycia władzy. Wszakże to Kongres uchwała podatki i decyduje o wynagrodzeniach dla pozostałych władz. Stwarza także szczegółowe ramy prawne dla ich funkcjonowania.

Najważniejsza kwestia dotyczy jednak tego, że to właśnie Kongres jest najbliższy spośród trzech władz samej naturze rządu republikańskiego, w którym „[w]ładza ustawodawcza wszędzie rozszerza sferę swego oddziaływania i wciąga całą władzę w swój zawrotny wir”.

Ważnym argumentem na rzecz silnej władzy prezydenckiej była potrzeba stworzenia solidnej przeciwwagi dla Kongresu. Zarówno jedna, jak i druga władza ma ludowe pochodzenie, co w ustroju, w którym lud jest suwerenem jest podstawą jej uprawomocnienia, ale jednak to Kongres był bliżej ludu.

Skuteczne zrównoważenie pozycji Kongresu twórcy Konstytucji chcieli osiągnąć poprzez stworzenie skutecznych mechanizmów równowagi. Amerykańscy Ojcowie Założyciele uważali, że refleksja polityczna ma swoją podstawę w solidnej wiedzy z zakresu antropologii filozoficznej. Warto w tym miejscu przypomnieć słynny fragment eseju Madisona: „Może to być refleksją nad naturą ludzką – pisał – że takie środki są konieczne do panowania nad nadużyciem władzy. Ale czyż same władze nie są najwierniejszym odbiciem ludzkiej natury? Gdyby ludzie byli aniołami, żadne władze nie byłyby potrzebne. Gdyby aniołowie mieli rządzić ludźmi, nie byłaby konieczna ani zewnętrzna, ani wewnętrzna kontrola nad władzą. Gdy kształtuje się ustrój, gdzie ludzie mają rządzić ludźmi, wielka trudność polega na tym: trzeba wpięrc umożliwić władzom sprawowanie kontroli nad rządzonymi, a dopiero potem zobowiązać je do kontrolowania samych siebie”.

Myśląc o osobach ubiegających się o stanowiska, Ojcowie Założyciele nie żywili utopijnych nadziei, że będą to bezinteresowni mężowie stanu, oddani trosce o dobro wspólne. Los sprzyjał Ameryce, że

pierwszym prezydentem Stanów Zjednoczonych został człowiek stanowiący wcielenie cnót rzymskiego męża stanu, ale urząd prezydenta nie został skonstruowany z myślą o tak szlachetnych charakterach. Silna prezydentura miała przyciągać ludzi ambitnych, zdolnych do powściągnięcia legislatury. W ten sposób, przeciwstawiając ambicję ambicji, chciano zrównoważyć władze.

Wzrost roli Sądu Najwyższego za kadencji Johna Marshalla również można interpretować jako konsekwencję obaw federalistów przed zbyt silnym Kongresem. Wprowadzenie procedury *judicial review*, czyli oceny ustaw pod kątem ich zgodności z Konstytucją, było jednym ze sposobów dodatkowej kontroli Kongresu i równoważenia jego pozycji. Obecnie wysoka pozycja sądów konstytucyjnych jest regułą w liberalnych demokracjach, ale należy wspomnieć, że przez długi czas tak nie było. Zdobywanie przez sądy konstytucyjne mocnej pozycji ustrojowej zajęło im wiele czasu – w Europie tak się stało dopiero po II wojnie światowej.

Pozycja Kongresu, tak jak innych działów władzy federalnej, była także ograniczona przez władze stanowe. Dla wielu polityków z pokolenia Ojców Założycieli to właśnie stany były prawdziwym lokum życia politycznego. Tak myślał np. Thomas Jefferson o swojej rodzimej Wirginii (nawiasem mówiąc polski tłumacz *Notes on the State of Virginia* miał rację tłumacząc ten tytuł jako *Uwagi o państwie Wirginia*, a nie stanie Wirginia). Doktryna praw stanów została nieco skompromitowana, ponieważ posłużono się nią w złej sprawie (obrona niewolnictwa w XIX wieku, obrona segregacji rasowej w XX wieku), ale nie można o niej zapominać, kiedy chcemy zrozumieć pozycję Kongresu w okresie jego powstania.

Antyfederaliści ostrzegali przed oddaleniem reprezentantów od narodu. Władza ich zdaniem powinna być blisko ludu – interesy i opinie polityków winny być takie same jak zwykłych obywateli. Federaliści odrzucali taki sposób (dzisiaj pewnie powiedzielibyśmy: populistyczny) rozumienia zadań reprezentacji politycznej. Aleksander Hamilton ujął problem jasno: zadaniem reprezentacji jest „filtrowanie” opinii i pragnień ludu. Reprezentanci są po to, żeby wiedzieć lepiej od zwykłego człowieka, co jest dobre dla państwa. Wyborcy nie powinni wywierać presji na swoich reprezentantów. Wskazany jest zatem pewien dystans między ludem a reprezentującą go władzą. Hamilton wyartykułował pogląd, który znany był także w innych krajach, gdzie trwała dyskusja nad rolą reprezentacji politycznej. W Wielkiej Brytanii, która pozostawała dla Amerykanów ważnym punktem odniesienia (częściej negatywnym, ale także pozytywnym), podobne stanowisko sformułował w tamtym czasie Edmund Burke.

Silna pozycja parlamentu w ustroju republikańskim była czymś oczywistym, ale jednocześnie budzącym obawy. Dominujące w okresie budowy ustroju amerykańskiego (dwie kadencje Waszyngtona i jedna Johna Adamsa) stronnictwo federalistów zbudowało silną prezydenturę i Sąd Najwyższy, które stały się skutecznymi hamulcami ustrojowymi dla Kongresu. Silnymi do tego stopnia, że to rozrost tych dwóch władz, a nie Kongresu, wzbudza większe obawy w ostatnim stuleciu. Takie pojęcia jak „imperialna prezydentura” czy „sądownicza oligarchia” weszły do słownictwa politologicznego i sygnalizują ważne problemy w amerykańskim ustroju politycznym.

Leszek Nowak

*Dofinansowano ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa
Narodowego pochodzących z Funduszu Promocji Kultury*



Ministerstwo Kultury
i Dziedzictwa Narodowego
