

ZASADA HAMULCÓW I RÓWNOWAGI A IDEAŁY RZĄDÓW BEZPOŚREDNICH. WOKÓŁ WARTOŚCI AMERYKAŃSKIEGO KONSTITUCJONALIZMU**

CHECKS AND BALANCES PRINCIPLE AND THE IDEALS OF DIRECT REPRESENTATION: REFLECTIONS ON AMERICAN CONSTITUTIONALISM

The purpose of the article is to show that the constitutional values of the American presidential system, especially the tenets concerning the role of the President in the lawmaking process, do not serve the ideals of direct democracy. In particular, it is argued that the presidential veto was established in order to counterbalance just these tendencies which ultimately were ascribed to more direct forms of popular government. Avoiding oversimplifications, the author presents the stances of the leading framers of the Constitution, such as James Madison and Alexander Hamilton, and later controversies as well, considering both the presidency and means of direct democracy. However, all these findings suggest that the introduction of the latter on the federal level would undermine the principles of the decision-making process commonly attributed to the American system. Such a conclusion can be especially drawn from the comparison with the example of Switzerland

Słowa kluczowe: ustroj amerykański, demokracja bezpośrednia, zasada hamulców i równowagi, weto prezydenckie, federaliści

Key words: American constitution, direct democracy, check and balances, presidential veto, federalists

* Dr Rafał Lis, Akademia Ignatianum w Krakowie, Instytut Nauk o Polityce i Administracji

I. UWAGI WSTĘPNE

Jak wynika z analizy Thomasa Cronina, od pierwszych dekad XX w. instytucje demokracji bezpośredniej znane w licznych stanach centralnej i zachodniej Ameryki mogą w wielu obszarach pomyślnie uzupełniać tamtejsze mechanizmy ustawodawcze. Jednak badacz ten do pomysłu wprowadzenia instytucji referendum na szczeblu ogólnonarodowym odniósł się zdecydowanie krytycznie. Pośród argumentów znanych z bardziej ogólnej krytyki demokracji bezpośredniej Cronin wymieniał także takie, które odnosiły się do specyfiki amerykańskiego systemu przedstawicielskiego i federalizmu. Ostatecznie posłużył się w tym względzie opinią Franklina Delano Roosevelta z 1938 r., według którego podobne instytucje miały być zasadniczo niezgodne z — jak to ujął Cronin — „formami republikańskimi, jakie założyciele mądrze wymyślili dla narodowego procesu politycznego”¹.

** Artykuł został napisany dzięki badaniom finansowanym ze środków statutowych Wydziału Pedagogicznego Akademii Ignatianum w Krakowie.

¹ T.E. Cronin, *Direct Democracy, The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge–London 1999, s. 195.

W niniejszym artykule proponuję pójść właśnie zasygnalizowanym przez Cronina tropem i wykazać, że istotnie wartości amerykańskiego konstytucjonalizmu, a w szczególności przypisywane mu założenia dotyczące relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą w zakresie prawodawstwa, nie sprzyjają ideałom demokracji bezpośredniej. Wykazuję tu przede wszystkim, że bardzo trudno pogodzić cele tzw. systemu prezydenckiego (jak zwykle się współcześnie określać ustrój amerykański) z właściwymi mu tzw. środkami hamulców i równowagi, zwłaszcza z tymi leżącymi w gestii prezydenta, w tym z prawem prezydenckiego weta ustawodawczego², z ideałami, które przyświecały zwolennikom uzupełnienia systemów przedstawicielskich narzędziami demokracji bezpośredniej. Patrząc bowiem na te kwestie bardziej ogólnie, podobne innowacje, z tzw. wetem ludowym (obywatelskim) na czele, prowadziłyby do podważenia właściwej dla twórców amerykańskiej konstytucji — szczególnie Jamesa Madisona i Alexandra Hamiltona — logiki ustrojowej.

Ukazuję tutaj przede wszystkim, że istotna dla amerykańskiego systemu prezydenckiego instytucja weta ustawodawczego, będąca zasadniczym narzędziem równowagi ustrojowej, miała w założeniu powstrzymywać te tendencje, które ostatecznie przypisywano — by tak to określić — bardziej bezpośrednim rządóm obywatelskim. Nie przesądzając jednak z góry tego problemu, przedstawiam tu zarówno stanowiska jednych z najważniejszych współtwórców i teoretyków konstytucji, tj. dwóch czołowych autorów *Federalisty*, wymienionych A. Hamiltona i J. Madisona, jak i późniejsze, komentowane zwłaszcza przez M.J.C. Vile’a tradycje krytyki doktryny hamulców i równowagi, wiązanej skądinąd z postulatami większej odpowiedzialności członków władz publicznych przed obywatelami. Poszukiwania te — chyba najbardziej obiecujące w przypadku tzw. progresyistów z pierwszych dekad XX w. — mogły w swoim czasie otwierać nowe drogi, jeśli chodzi o rozwój amerykańskiego konstytucjonalizmu, prowadząc, być może, także do nowych ujęć relacji między legislatywą i egzekutywą. Pośrednio jednak ujawniały one granice implementacji ideałów rządów bezpośrednich, zgodnie z zasadami przyjętymi na szczeblu federalnym. Przekonuję tu ostatecznie, że ograniczenia te wynikały z wyboru modelu bardziej zrównoważonych rządów republikańskich, oddających narzędzia wyhamowujące i kontrolne instytucjom znajdującym się poza ciałem przedstawicielsko-ustawodawczym. Aby lepiej zrozumieć istotę tego mechanizmu, proponuję w dalszej części artykułu konfrontację rozwiązań amerykańskich z przeciwnymi im w tym aspekcie rozwiązaniami szwajcarski-

² Zgodnie z przepisem art. I § 7 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, „zanim jakkolwiek projekt, uchwalony przez Izbę Reprezentantów i Senat, stanie się ustawą, powinien być przedłożony Prezydentowi Stanów Zjednoczonych. Zatwierdzając projekt, prezydent podpisuje go, w przeciwnym zaś razie zwraca go wraz z zastrzeżeniami tej izbie, z której inicjatywy projekt uchwalono” — i dalej — „jeżeli w wyniku ponownych obrad izba większością dwóch trzecich wypowie się za projektem, wówczas przesyła go z zastrzeżeniem drugiej izbie, która również poddaje go ponownemu rozpatrzeniu, i jeżeli go przyjmuje większością dwóch trzecich głosów, projekt staje się ustawą” (art. I § 7); *vide Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002. Do pozostałych elementów mechanizmu hamulców i równowagi zalicza się wymogi zgody Senatu na prezydenckie nominacje urzędnicze i traktaty międzynarodowe oraz uprawnienia Kongresu związane z procedurą impeachmentu względem prezydenta (*confer* art. II § 2, art. II § 1 i art. I § 3).

mi, przekazującymi narzędzia hamująco-kontrolne właśnie bezpośrednio działającemu ogółowi obywateli.

Ogólnie biorąc, cały wywód przedstawiony w artykule dowodzi, że wprowadzenie do amerykańskiego systemu instytucji weta ludowego naruszałoby — wyhamowującej wobec czynnika legislatywy — istotę bardziej zasadniczej wizji roli ludu przyjętej w amerykańskim konstytucjonalizmie. Przypisanie (już przez autorów *Federalisty*) prezydentowi roli mającej przeciwdziałać tendencjom kojarzonym ostatecznie z bardziej czynną rolą ludu jako takiego przesądza bowiem o problematyczności podobnych uzupełnień systemu.

II. ZAŁOŻENIA USTROJOWE *FEDERALISTY*

Trudno scharakteryzować jednoznacznie istotę zarówno amerykańskiej konstytucji, jak i konstytucjonalizmu wyłożonego w *Federaliście*, zbiorze esejów przedstawiających jej najbardziej dogłębne uzasadnienia. Sama konstytucja, będąca tyle wynikiem najbardziej wówczas innowacyjnych poszukiwań ustrojowych, ile doraźnych, nieraz przypadkowych kompromisów, otwierała szereg spornych kwestii, które mogły być rozwiązane czy wręcz rozpoznane dopiero z biegiem lat i doświadczeń. Znamienne, że również autorzy komentujący ją w *Federaliście* nie przedstawiali w pełni spójnej argumentacji.

Gdyby jednak próbować opisać sens najbardziej doniosłych w zakresie podejmowanych w tym artykule zagadnień rozstrzygnięć *Federalisty*, to należałoby wskazać na takie oto wyzwanie — ustalić taki system ustrojowy, który w całości opierałby się na ideałach republikańskich (wykluczających wszystkie rządy nie pochodzące z powszechnego przyzwolenia), nie powielając wad przypisywanych dotychczasowym republikom, a zwłaszcza starożytnym demokracjom, kojarzonym z ideałami prostych czy wręcz bezpośrednich rządów większości³. Zgodnie z tym ujęciem, rozwiązania amerykańskie na pierwszy rzut oka byłyby zatem — paradoksalnie — oparte zarówno na bardzo demokratycznych (zwłaszcza w późniejszym rozumieniu tego słowa), jak i sceptycznych wobec tzw. gminowładztwa (czy demokracji w ówczesnym, ściślejszym znaczeniu) podstawach. Lud miał być jedynym i ostatecznym zwierzchnikiem, kontrolującym wszystkie gałęzie władzy, ale zarazem oddalonym — by tak rzec — od bezpośrednich zadań publicznych. Te ostatnie miały zaś być powierzone wielu reprezentującym, wybieranym przez sam lud władzom, celowo uwikłanym w sieci wzajemnych zależności, utrudniających zbyt szybkie wyłonienie potencjalnie niebezpiecznej większości⁴.

³ Vide zwłaszcza J.N. Rakove, *Original Meanings. Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, New York 1997, s. 218, 281, 314; vide także T. Ball, *A Republic — If You Can Keep It*, [w:] *Conceptual Change and the Constitution*, red. T. Ball, J.G.A. Pocock, Lawrence 1988, s. 145; E.S. Morgan, *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, New York–London 1989, s. 277.

⁴ Vide zwłaszcza B. Manin, *Checks, Balances and Boundaries: the Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787*, [w:] *The Invention of the Modern Republic*, red. B. Fontana, Cambridge 1994, s. 60–63. Byłoby oczywiście nieuprawnione twierdzenie, że sama większość była traktowana przez autorów *Federalisty* z definicji w sposób podejrzliwy. Przeciwnie, liczne ustępy tego zbioru, z esejem nr 47 autor-

Można twierdzić, że to właśnie podobne założenia legły u podstaw ujęcia roli prezydenta w amerykańskim ustroju. Choć cech tzw. systemu prezydenckiego miał nabrać ten ustrój w toku dalszego rozwoju, charakteryzującego się ciągłym wzrostem ustrojowego znaczenia prezydenta, w tym także zakresu używania przez niego weta ustawodawczego⁵, to nietrudno znaleźć w *Federaliście* argumenty, które — zwłaszcza wyodrębnione z całości argumentacji — mogły już zapowiadać jego bardziej aktywną rolę. Nie musiały oczywiście torować drogi do pełniejszej równowagi legislatywy i egzekutywy czy wiążanemu z nią dualizmowi władzy, raczej obcemu większości ojców założycieli⁶. Mimo to nie ulega wątpliwości, że autorzy *Federalisty* chcieli uczynić z urzędu prezydenckiego ważny czynnik hamowania niebezpiecznych (potencjalnie) większości. Co najważniejsze, te ostatnie były przez nich ostatecznie kojarzone z krytykowanymi tendencjami gminowładczymi. Równie istotne jest to, że choć autorzy *Federalisty* przypisywali je głównie bezpośrednim formom władzy ludu⁷ — nawet jeśli ich przeciwnicy, tzw. antyfederaliści, nie byli faktycznie ich zwolennikami⁸ — to ostatecznie na podobne zagrożenia miał być w ich ocenie narażony najbardziej w założeniu przedstawicielski (i w tym sensie zbliżony do elektoratu) czynnik władzy, tj. Izba Reprezentantów.

Zacznę jednak od najbardziej doniosłych rozstrzygnięć przedstawionych przez Hamiltona w eseju nr 73. Stwierdzał on, że prawo weta, w które będzie wyposażona egzekutywa, będzie służyć nie tylko jej ochronie przed zakusami ciała ustawodawczego — które jak wykazywał zwłaszcza Madison⁹, z natury miało dążyć do przewagi nad innymi gałęziami władzy — ale także zapewnieniu „dodatkowego zabezpieczenia przed stanowaniem niewłaściwych praw”¹⁰. Tej ostatniej ewentualności obydwa federaliści obawiali się najbardziej. W tym sensie instytucja weta miała stanowić „zba-

stwa Madisona na czele, wskazują na jej fundamentalną i konstytutywną dla całego systemu politycznego rolę. Znamienne, że w przypadku niepożądanego dążenia rządu federalnego do przewagi to Kongres miał być najważniejszą ręką obrony praw stanów i narodu (*vide The Federalist*, red. J.E. Cooke, Middletown 1982, s. 320–322). Trzeba wprawdzie pamiętać, że zgodnie z bardziej zasadniczym rozstrzygnięciem Madisona, wyrażonym w eseju nr 49, w państwach republikańskich należało się przede wszystkim obawiać przewagi legislatywy a nie egzekutywy (*The Federalist...*, s. 341).

⁵ W polskiej literaturze ewolucję tę omawiał R.M. Małajny, *vide idem, Amerykański prezydenccjalizm*, Warszawa 2012, s. 461, 473–474. Warto odnotować, że autor ten zajął stanowisko, że w zamyśle ojców założycieli prezydenckie weto miało być głównie narzędziem obrony „pozycji ustrojowej” prezydenta, stojącym „na straży podziału władz” (*ibidem*, s. 461), a podejście to potwierdziły pierwsze doświadczenia ustrojowe.

⁶ *Vide np.* A.S. Anderson, *A 1787 Perspective on Separation of Powers*, [w:] *Separation of Powers — Does It Still Work?*, red. R.A. Goldwin, A. Kaufman, Washington 1986, s. 153–158.

⁷ Na bardziej ogólną opozycję między ideałami demokracji bezpośredniej a wartościami ojców założycieli, pragnącymi m.in. zabezpieczenia praw jednostkowych i oddania zadań realizacji interesu publicznego, wymagających bardziej deliberatywnego podejścia, wybranym w wyborach elitom, zwracał uwagę Charles R. Kesler (*idem, The Founders' Views of Direct Democracy and Representation*, [w:] *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*, red. E. Abrams, Lanham–Oxford 2002, s. 5, 16–18).

⁸ Na tę nieadekwatność zwrócił uwagę T. Ball (*vide idem, A Republic — If You Can Keep It...*, s. 144).

⁹ *Vide* przypis 5.

¹⁰ *The Federalist...*, esej nr 73, s. 495 [tłum. — R.L.].

wienny hamulec ciała ustawodawczego”, mający — jak tłumaczył Hamilton — „chronić społeczność przed skutkami faksji, pochopnością czy jakimkolwiek impulsem nieprzyjawnym dobru publicznemu, jaki może wpłynąć na większość tego ciała”. Jak wyjaśniał Hamilton, rozwiązanie takie nie wynikało bynajmniej z założenia o szczególnej cnocie potencjalnego prezydenta (choć takie nadzieje nie musiały być federalistom całkowicie obce¹¹), ale z przeświadczenia, że „legislatywa nie jest nieomylna; że miłość władzy może czasami sprowadzić ją na drogę naruszenia praw innych części władzy; że duch faksji może czasami wypaczyć jej rozważania; że wrażenia chwili mogą czasami popełniać ją do środków, które ona sama w toku bardziej dojrzałej refleksji by potępiła”¹².

W esejach zawierających podobną argumentację wskazywano przede wszystkim na zagrożenie płynące ze strony faksji. To ostatnie zostało oczywiście najszerzej ujęte w słynnym esej nr 10 autorstwa Madisana, który pisał, że przez faksję należy rozumieć „pewną liczbę obywateli — stanowiącą większość lub mniejszość ogółu — których łączy i ożywia jakiś wspólny impuls, pasja czy interes sprzeczny z prawami pozostałych obywateli albo z niezmiennymi i zbiorowymi interesami społeczności”¹³. W odniesieniu do kwestii weta prezydenckiego można więc twierdzić, że wniosek prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy przez obie izby Kongresu miał służyć zahamowaniu nieprzemyślanych decyzji prawodawczych, podjętych pod wpływem chwili, przypisanych zwłaszcza propagatorom szkodliwych, partykularnych interesów. Choć tak pojęte weto nie miało charakteru absolutnego, to poddanie go wymogom wyższej, trudniejszej do uzgodnienia, kwalifikowanej większości 2/3 każdej z izb musiało powodować jego wydatne spowolnienie i utrudnienie.

Z uzasadnienia tego rozwiązania wyraźnie wynikało, że autorzy *Federalisty* zakładali, że to większość parlamentarna, a właściwie większość izby niższej, uznawana za najbardziej zbliżoną do elektoratu, może być w największym stopniu narażona na podejmowanie niebezpiecznych, emocjonalnych decyzji¹⁴. Tego rodzaju argumentacja pojawiała się zresztą nie tylko w uzasadnieniu dotyczącym wymogu zgody Senatu na ustawy przyjęte przez Izbę Reprezentantów¹⁵, ale także w uzasadnieniu niezależności władzy sądowniczej i jej szczególnego zadania w zakresie zapewniania

¹¹ Vide J.N. Rakove, *Original Meanings...*, s. 268.

¹² *The Federalist...*, esej nr 73, s. 495 [tłum. — R.L.].

¹³ *Eseje polityczne federalistów*, oprac. F. Quinn, Kraków–Warszawa 1999, esej nr 10, s. 88.

¹⁴ *Confer* przypis 5.

¹⁵ W esej Madisana nr 63 znajdujemy takie uzasadnienie instytucji Senatu: „Jako że spokojny i rozsądny rozum społeczności powinien we wszystkich ustrojach — i rzeczywiście tak będzie — oparty na wolności ostatecznie zatrumfować nad poglądami rządzących; są bowiem takie szczególne momenty w życiu publicznym, kiedy ludzie powodowani szczególnymi emocjami lub jakąś nędzną korzyścią, czy zwiedzeni przez mających w tym swój interes, mogliby się odwołać do środków, nad którymi potem sami będą najbardziej ubolewać i je potępiać. W takich krytycznych momentach jakże zbawienna będzie interwencja jakiegoś powściągliwego i szacownego grona obywateli, aby kontrolować niewłaściwy bieg spraw i uchronić ludzi przed ciosem, jaki sami sobie szykują, i czynić to, dopóki rozum, sprawiedliwość i prawda nie odzyskają kontroli nad życiem publicznym” (*Eseje polityczne federalistów...*, esej nr 63, s. 164; *confer* art. I § 7 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki).

nadrzędności konstytucji nad innymi aktami prawnymi¹⁶. Przede wszystkim jednak leżała ona u podstaw poparcia idei możliwie dużych okręgów wyborczych, wyrażonej w przywoływanym już eseju Madisonsa nr 10. Przeniesienie spraw ogólnonarodowych na wyższy, ogólnonarodowy szczebel przedstawicielski, wymagający ostatecznie wprowadzenia stosunkowo dużych okręgów wyborczych w wyborach członków federalnej Izby Reprezentantów, miało zapewnić ustrojowi proponowanej unii przewagę analogiczną do tej, jaką miała mieć republika nad demokracją.

Co najbardziej istotne dla omawianego tu zagadnienia, te drugie, odradzane formy władztwa ludu Madison wiązał przede wszystkim z formami bezpośrednich rządów obywatelskich, znanych z dziejów starożytnej demokracji. Ostatecznie rozciągał znajdowane w nich zagrożenia na właściwie wszelkie mniejsze obszary działalności politycznej, narażone na przewagę wąskich, lokalnych interesów. To ogólnie pojęte, względnie duże „oddalenie od elektoratu”, jakie miał zapewniać proponowany system przedstawicielski, miało sprzyjać neutralizacji zagrożeń fakcyjnych. Jak zresztą dalej argumentował Madison, w większych okręgach żadnej z liczniejszych faksji nie będzie łatwo zdobyć przewagi nad innymi: „zmniejszycie prawdopodobieństwo, że większość będzie miała wspólny motyw do naruszenia praw innych obywateli, albo jeśli będzie taki wspólny motyw, trudniej będzie tym, którymi on kieruje, odkryć swą siłę i działać zgodnie”¹⁷. Ogólnie zaś biorąc, Madison liczył na „uszlachetnienie i poszerzenie poglądów ogółu za pośrednictwem wybranego gremium obywateli, którego mądrość może najlepiej rozeznaczyć prawdziwy interes ich kraju, a którego patriotyzm i umiowanie sprawiedliwości sprawią, że najmniej prawdopodobne będzie poświęcenie tego interesu dla chwilowych czy stronnich względów”¹⁸.

Choć znaczna część argumentów dotyczyła niebezpieczeństw, jakie miały się wiązać z jakoby zbyt lokalną inklinacją amerykańskiej polityki, to ostatecznie zdradzała ona bardziej ogólną niechęć do bardziej bezpośrednich, tj. ułatwiających szybką implementację woli większości, rządów ludowych. Obydwaj omawiani twórcy konstytucji liczyli na możliwie najbardziej skuteczne powstrzymanie zagrożeń tak pojętego

¹⁶ Najbardziej rozbudowaną argumentację w tym zakresie Hamilton przedstawił w eseju nr 78. Jak pisał, „niezawisłość sądów jest równie konieczna dla obrony Konstytucji, jak i dla obrony praw jednostki przed skutkami «złych humorów», jakie czasami wywołują zamierzenia pewnych ludzi czy wpływ szczególnie krytycznych sytuacji [...], chociaż znikają one po uzyskaniu lepszej informacji czy po głębszej refleksji, niekiedy prowadzą do niebezpiecznych innowacji ustrojowych oraz powodują dotkliwy ucisk mniejszości w danej społeczności”. Uznając oczywiście „prawo ludu do zmiany czy uchylenia ustanowionej Konstytucji”, twierdził, że nie należy stąd wnioskować, iż „reprezentanci ludu powinni dokonywać tych zmian pod wpływem chwilowej zachcianki większości swych wyborców, nie zgadzających się z ustanowieniami istniejącej Konstytucji” (*Eseje polityczne federalistów...*, esej nr 78, s. 185). Należy jednak odnotować, że nie wszyscy badacze zgadzają się na zaliczenie uprawnień Sądu Najwyższego, zresztą niezapowiadających jeszcze w pełni późniejszej formy instytucji *judicial review*, do narzędzi hamulców i równowagi (*vide* zwłaszcza A.S. Anderson, *A 1787 Perspective on Separation of Powers*, s. 154–156; *confer* art. III § 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki).

¹⁷ *Eseje polityczne federalistów...*, esej nr 10, s. 94.

¹⁸ *Ibidem*, s. 92. Ponadto Madison sądził, że w skali całej unii „trudniej będzie niewłaściwym kandydatom odnieść sukces, stosując niecne sztuczki, jakie często towarzyszą wyborom, a wyborcy, mając większą swobodę, wybiorą prawdopodobnie ludzi najbardziej cenionych, o szerokim spojrzeniu i statecznym charakterze” (*Eseje polityczne federalistów...*, esej nr 10, s. 93).

gminowładztwa, czyli związanej z nim rządów pochopnej większości. Narzędzia hamulców i równowagi, z wetem prezydenckim na czele, miały być jednym z najważniejszych środków wiodących do tego celu, oprócz oczywiście większych okręgów wyborczych, gwarantujących właściwie pojęty system przedstawicielski¹⁹. Ogólnie zatem biorąc, autorzy *Federalisty* w pełni popierając ideę rządów powszechnych, chcieli możliwie największego zabezpieczenia spraw publicznych przed negatywnym wpływem źle pojętej, niebezpiecznej większości, przy jednoczesnym wydatnym ograniczeniu skutków nieprzemyślanych decyzji jej przedstawicieli.

III. TRADYCJE KRYTYKI ZASADY HAMULCÓW I RÓWNOWAGI

Można zatem stwierdzić, że wartości bardziej aktywnego, bezpośredniego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy różniły się z ideałami dwóch czołowych teoretyków nowo proponowanego kierunku amerykańskiego konstytucjonalizmu. Nie należy jednak zapominać, że choć w okresie ratyfikacji konstytucji zwyciężyło bardziej sceptyczne wobec rządów bezpośrednich podejście, innowacyjnie nazywane przez Madisona — nie bez wątpliwości²⁰ — republikańskim, to przeciwne mu reminiscencje i nastawienia, odwołujące się do ideałów bardziej lokalnych, tradycyjnie pojętych instytucji republikańskich nie zostały z amerykańskiej tradycji wyparte. Zresztą kierunki dalszego rozwoju, a nawet samego odczytania ducha konstytucji nie zostały przesądzone. Wątpliwość tę najlepiej ilustruje późniejsza postawa samego Madisona, który wkrótce razem z Thomasem Jeffersonem miał stanąć w opozycji wobec bardziej centralistycznych tendencji reprezentowanych przez Hamiltona, osłabiających zarówno czynniki „ludu” jak i „stanów”. Najbardziej wyrazistą formę miała jednak przyjąć tradycja demokratyczno-republikańska zainicjowana przez Jeffersona, którego wiązano z bardziej krytycznym stanowiskiem, zwłaszcza z bliskimi mu bardziej krytycznymi autorami. Wskazując na symptomatyczną ewolucję poglądów samego Jeffersona, nie zawsze skłonnego do publicznego wyjawienia swego krytycyzmu, M.J.C. Vile wymieniał takich autorów, jak Nathaniel Chipmana oraz Charles Taylor²¹. Najbardziej istotne w kontekście podejmowanego tematu jest to, że to wskazani autorzy chcieli odejścia od doktryny hamulców i równowagi, kojarząc ją zdecydowanie z obcymi Ameryce, przypisywanymi tradycji brytyjskiej ideałami ustroju mieszanego, a dokładniej, z jego elementami arystokratycznymi i monarchicznymi. Z ich rozważań można było w każdym razie wywnioskować, że szczególna rola prezydenta, a także Sądu Najwyższego oddala ustrój amerykański od ideałów republikańskich i nie sprzyja interesowi obywatelskiego ogółu²². Ogólnie biorąc, republikanie z kręgu Jeffersona domagali się zarówno pełniejszego

¹⁹ Na znaczenie nowatorskich rozstrzygnięć federalistów w kwestii przedstawicielstwa, potwierdzających odejście od ideałów mandatu imperatywnego, wskazywali m.in. H.F. Pitkin; *vide idem*, *The Concept of Representation*, Berkeley–Los Angeles 1967, s. 144–167; T. Ball, *A Republic...*

²⁰ *Vide* T. Ball, *A Republic...*

²¹ *Vide* M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis 1998, s. 178, 181.

²² *Vide* N. Chipman, *Sketches of the Principles of Government*, Rutland 1793, s. 125–126; J. Taylor, of Caroline County, Virginia, *An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the United States*, London 1950, s. 197.

rozdzielenia i uniezależnienia od siebie poszczególnych gałęzi władzy, jak i poddania ich — nie wyłączając władzy sądowniczej — równej kontroli obywatelskiej, najlepiej realizowanej w częstych wyborach²³. Choć jeszcze nie wyrażano przy tym postulatów uzupełnienia systemu federalnego o instytucje demokracji bezpośredniej, to tak scharakteryzowana filozofia ustrojowa mogła już torować drogę choćby procedurze odwoływania krytykowanych urzędników²⁴.

Podobne konotacje ideowe potwierdzają — oczywiście pośrednio — sprawdzaną w artykule tezę o obcości doktrynalnej ideałów rządów bardziej obywatelskich i instytucji hamulców i równowagi. Jeszcze ważniejszych w kontekście podejmowanego tematu punktów odniesienia, tym razem dotyczących ściśle pojętych instytucji demokracji bezpośredniej, dostarczają ustalenia późniejszej tradycji krytycznej amerykańskiego konstytucjonalizmu, związanej z ruchem tzw. progresywiistów. Ten szeroki ruch reformatorski z końca XIX i pierwszych dekad XX w. dziedziczył pewne elementy wcześniejszych nurtów antyelitarystycznych, w tym zwłaszcza ruchu tzw. populistów z ostatnich dekad XIX w., w których postulowano większe uzależnienie czynników decyzyjnych od woli obywateli. Liczni progresywiści, łączący krytykę politycznej korupcji i tzw. bossizmu z uznaniem potrzeby bardziej aktywnej polityki społecznej, dzielili z populistami przekonanie o potrzebie wprowadzenia do amerykańskiego systemu takich instytucji bezpośrednich rządów obywatelskich, jak inicjatywa obywatelska, referendum i tzw. *recall*, czyli instytucja odwołania funkcjonariusza władz publicznych przed upływem kadencji²⁵. M.J.C. Vile doszukiwał się jednak w myśli progresywiistów także niejakich podobieństw do dawnego krytycyzmu tradycji Jeffersonowskiej. Choć odrzucali oni typową dla tej ostatniej obawę przez nadmierną aktywnością rządu²⁶, to w swym krytycyzmie ustrojowym ujawniali podobną niechęć do mechanizmów hamulców i równowagi oraz formułowali postulaty poddania wszystkich gałęzi władzy równoczesnej kontroli ze strony obywateli. Trzeba jednak dodać, że to ostatnie zadanie miało być w ich ujęciu realizowane nie tylko za pomocą wyborów (dotyczących także senatorów, wybieranych przed wprowadzeniem XVIII poprawki z 1912 r. przez legislatury stanowe), wewnątrzpartyjnych prawyborów, ale także z wykorzystaniem przywołanych właśnie instytucji *recall*, inicjatywy i referendum²⁷. To zatem progresywiistom należy przypisać zasługę pełniejszego powiązania krytyki instytucji hamul-

²³ M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers...*, s. 182, 188.

²⁴ Jak przytaczał M.J.C. Vile, ten ostatni postulat był zgłaszany przez Jeffersona w odniesieniu do urzędników stanu Virginia w 1816 r. (*vide idem, Constitutionalism and the Separation of Powers...*, s. 182).

²⁵ *Vide* T.E. Cronin, *Direct Democracy...*, *passim*. W polskiej literaturze zagadnienia te omawiał K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005, s. 44–48.

²⁶ M.J.C. Vile w tym doszukiwał się największych różnic między podejściem progresywiistów a republikańców z kręgu Jeffersona, myślących zdecydowanie w kategoriach ograniczenia, a nie poprawy skuteczności działań władz. Jak pisał, tym pierwszym chodziło nie tyle o atak na arbitralną i opresyjną władzę i wynikające stąd żądania powstrzymania bardziej aktywnej roli rządu, ile właśnie o to, by był w stanie sprostać stojącym przed nim wyzwaniom ekonomicznym i społecznym (*idem, Constitutionalism and the Separation of Powers...*, s. 290).

²⁷ *Vide np. The Progressive Party Platform of 1912* oraz *William Allen White on the Revival of Democracy, 1910*, [w:] R. Hofstadter, *The Progressive Movement 1900–1915*, Prentice Hall 1963, s. 129, 134–135.

ców i równowagi z wyraźnym poparciem narzędzi demokracji bezpośredniej, mających — powtórzę — bardziej korekcyjny charakter²⁸.

Należy wprowadzić zgodzić się z M.J.C. Vile'em, że interesujące nas powiązanie nie było oczywiste i jednoznaczne, zwłaszcza — w ujęciach autorów ujawniających jednocześnie silne inspiracje ówczesnym westminsterskim modelem rządów — z centralną rolą stojącego na czele parlamentarnej większości premiera²⁹. Do tych ostatnich należał bez wątpienia Herbert Croly, autor jednego z najbardziej wypracowanych teoretycznie dzieł tego ruchu, *Progressive Democracy*, wydanego w 1915 r. Croly przekonywał bowiem, że samo uzupełnienie obowiązujących w poszczególnych stanach rozwiązań ustrojowych instytucjami demokracji bezpośredniej nie tylko nie wystarczy, ale może wręcz okazać się niekorzystne. Wykazywał w szczególności, że praktykowane w stanach instytucje inicjatywy i referendum (w sprawie obywatelskich projektów ustaw) bardziej służą interesom dobrze zorganizowanych mniejszości niż ogółowi. Croly był oczywiście zwolennikiem możliwie najbardziej bezpośrednich rządów, odpowiadających w możliwie najszerszym zakresie bezpośrednio przed elektoratem. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że chodziło mu o ustrój, który miał umożliwić najpełniejszą i najskuteczniejszą realizację woli tego elektoratu³⁰. To właśnie z tych powodów Croly atakował wcześniejsze podejścia ustrojowe, sceptyczne wobec ideałów rządów większości, tej ostatniej raczej starając się, „uniknąć, aniżeli wyrażnie rozpoznawać i organizować”³¹. Wiązał on zatem ideę progresywnej demokracji zarówno z wizją skutecznego przywództwa, zdolnego do pełniejszej, pozytywnej w swej istocie organizacji woli większości, jak i do zapewnienia jego pełniejszej odpowiedzialności przed samymi obywatelami. Najogólniej biorąc, w ujęciu Croly'ego to „lider egzekutywy” miał być głównym czynnikiem inicjującym i prowadzącym proces legislacyjny, aktywnie zabiegającym — trochę na wzór brytyjskiego premiera — o poparcie większości parlamentarnej. Parlament (kongres) stałby się w tym ujęciu zarówno ciałem zatwierdzającym, jak i miejscem konfrontacji z krytyczną opinią polityczną. W razie jego sprzeciwu dalsze losy proponowanego projektu ustawy zależałyby od bezpośredniego głosowania elektoratu. Choć rola przewodniczącego egzekutywy wydatnie by wzrosła w stosunku do pozycji ustrojowej legislatury, w założeniu służąc skuteczniejszej realizacji woli elektoratu, to jego inicjatywy musiały zyskać poparcie Kongresu i — ostatecznie — samego elektoratu. Dopiero wówczas narzędzia demokracji bezpośredniej zaczęłyby odgrywać rolę, którą — zdaniem Croly'ego — mogły realizować najlepiej jako rodzaj „negatywnych zabezpieczeń”³². W tym zakresie autor *Progressive Democracy* postulował przede wszystkim, aby sam przewodniczący egzekutywy w każdym momencie podlegał procedurze odwołania przez wyborców.

²⁸ Na tę ostatnią cechę ujęcia progresywiistów wskazywał m.in. przywołany już Ch.R. Kesler (*vide idem, The Founders' Views of Direct Democracy and Representation...*, s. 2).

²⁹ M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers...*, s. 293.

³⁰ To właśnie tę myśl Croly'ego akcentował M.J.C. Vile (*vide idem, Constitutionalism and the Separation of Powers...*, s. 301–302).

³¹ H.D. Croly, *Progressive Democracy*, Memphis 2012, s. 77.

³² *Ibidem*, s. 78.

Do tego rodzaju narzędzi kontrolno-hamujących należy zaliczyć także wspomnianą instytucję referendum odrzucającego projekt ustawy wskutek sprzeciwu legislatury³³. Choć można mieć pewne wątpliwości co do roli, jaką Crolly był gotów przypisać tej ostatniej instytucji, to z jego szerszych rozważań — zwłaszcza z oceny projektu jednej z organizacji, „People’s Power League”, popierającej podobne reformy w stanie Oregon — wynikało dobitnie, że nie widział możliwości pogodzenia mechanizmów weta przewodniczącego egzekutywy z systemem rządów bezpośrednich, w których — jak twierdził — „weto należy naturalnie do elektoratu”, w rękach gubernatora nie jest zaś niczym innym, jak tylko „narzędziem obstrukcji”³⁴.

IV. PROBLEM LEGITYMIZACJI MECHANIZMÓW KONTROLNO-HAMUJĄCYCH

Obydwie przywołane tradycje krytyczne, z jednej strony podważające zasadność przydzielania prezydentowi (i Sądowi Najwyższemu) narzędzi kontrolno-wyhamujących względem legislatury, a z drugiej usiłujące pogodzić wartości skutecznych rządów przedstawicielskich z ideałami demokracji bezpośredniej, nie są dla podejmowanego zagadnienia obojętne. Wskazują one bowiem pośrednio na trudność pogodzenia logiki systemu przyznającego egzekutywie prawo weta ustawodawczego z wartościami, jakie przyświecają zwolennikom ściślejszej kontroli obywatelskiej nad procesem legislacyjnym.

W celu lepszego zrozumienia znaczenia tych ostatnich wniosków, należy jednak przyrzeć się bliżej samej istocie tzw. weta ustawodawczego i jego następstw w kontekście rozważań o problemie suwerenności i ustrojowej roli ludu. Najważniejszych bodaj odniesień koncepcyjno-porównawczych może dostarczać przykład Szwajcarii³⁵. Jej ustrój federalny, wprowadzony na mocy konstytucji z 1848 r., był do pewnego stopnia wzorowany na amerykańskim. Największe podobieństwa można dostrzec w rozwiązaniach dotyczących relacji między federacją a jej częściami składowymi i odpowiadającej jej formule bikameralizmu. Znamienne jednak, że Szwajcarzy, niechętni ideałom osobistej i samodzielnej egzekutywy³⁶, nie uczynili z niej czynnika równoważącego władzę parlamentu (Zgromadzenia Federalnego). Funkcje wykonawcze powierzyli na zasadzie kolegalnej całej, siedmioosobowej Radzie Federalnej, obieranej przez obie izby Zgromadzenia i formalnie podporządkowanej Zgromadzeniu. Odbывало się to zgodnie z ideałami preponderancji legislatury, a nawet tzw. rządów zgromadzenia. W 1874 r. dokonano jednak ważnego uzupełnienia tego ustroju, przyznając narodowi prawo odrzucania ustaw federalnych w trybie ogólnonarodowego referendum³⁷. Tym

³³ Jak wyjaśniał Crolly, „jeśli ustawa zostałaby ostatecznie odrzucona i miałaby być oddana pod publiczne głosowanie, elektorat miałby wszelką możliwość wyrażenia decydującego i inteligentnego osądu” (*idem*, *Progressive Democracy...*, s. 81).

³⁴ *Ibidem*, s. 75.

³⁵ Kwestie tu poruszane omawiam szerzej w artykule *Inaczej pojęta zasada hamulców i równowagi. Wokół wartości szwajcarskiego konstytucjonalizmu*, „*Studia Polityczne*” 2016, nr 4, s. 191–203.

³⁶ *Vide np.* W.E. Rappard, *The Government of Switzerland*, New York 1936, s. 23.

³⁷ *Vide* zwłaszcza W. Linder, *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Rzeszów 1996, s. 138. W obowiązującej współcześnie Konstytucji Federalnej Konfede-

samym, doszło do swoistego przeniesienia narzędzi demokracji bezpośrednich, praktykowanych na wyjątkowo szeroką skalę na poziomie gmin i kantonów, na szczebel federalny. Patrząc na to uzupełnienie z innej strony, można by stwierdzić, że najważniejsze narzędzie hamowania legislatury, jakim jest weto ustawodawcze, nieprzystługujące z bardziej zasadniczych względów egzekutywie, zostało oddane — w jego pełnej, absolutnej formie — wprost obywatelom. Co więcej, w rozwijanej odąd tradycji ustrojowej instytucja ta jest czymś więcej niż tylko środkiem hamowania władz. Wyrosła z wyjątkowo żywej kultury demokracji bezpośredniej, łatwa do zastosowania, sprzężona z szerokimi mechanizmami konsultacyjnymi stała się ona w istocie jednym z najbardziej istotnych narzędzi sprawowania władzy³⁸. Toteż można by ją uznać nie tyle za środek ochrony obywateli przed nadużyciami naczelnych organów władzy, ile za rzeczywisty mechanizm wyrażania suwerennej woli ludu i w tym sensie — by posłużyć się określeniem Wolfa Lindera — za narzędzie „współrządzenia”.

Można przekonywać, że to właśnie w tym zakresie systemy amerykański i szwajcarski reprezentowały zupełnie odmienne wartości ustrojowe. Jeśli twórcy pierwszego wzięli ideały republikańskie z rezerwą wobec rządów bezpośrednich, to twórcy drugiego kierowali się przeciwnymi motywami. W tym drugim przypadku chodziłoby zatem nie tyle o zabezpieczenie praw własności i interesów mniejszości przed nieprzemyślaną wolą niekontrolowanej większości czy powierzenie realizowania interesu publicznego wybranym w wyborach powszechnych elitom obywatelskim, ile o zapewnienie, by wola przedstawicieli nie przestała być ściślej kontrolowana przez wyrażaną bezpośrednio wolę ogółu. Jeśli zatem w amerykańskiej instytucji weta prezydenckiego, jak i innych środkach tzw. hamulców i równowagi, można doszukać się elementów podejścia bardziej sceptycznego wobec gminowładztwa, to tzw. weto ludowe, znane z doświadczeń szwajcarskich, można przedstawiać w kategoriach narzędzi mających zabezpieczać przed elitaryzacją systemu politycznego³⁹.

Można by sądzić, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby mimo omawianych teoretycznych przeciwwskazań łączyć obydwie logiki ustrojowe, wszak — jak już wspomniano — są one często wiązane na szczeblu stanowym. Istotnie, począwszy od końca XIX w. takie instytucje demokracji bezpośredniej, jak inicjatywa obywatelska, referendum i *recall*, były wprowadzane do stanowych mechanizmów ustrojowych, te ostatnie były zaś wzorowane na rozwiązaniach właściwych dla — jak zwykle się to później określać — prezydenckiego systemu politycznego. Jednak pomysł wprowadzenia prawa do referendum ogólnonarodowego do systemu amerykańskiego nie zna-

racji Szwajcarskiej podtrzymano w tym względzie poprzednie rozwiązania dotyczące referendum fakultatywnego. W art. 141 ustanowiono, że „na żądanie 50 000 uprawnionych do głosowania lub ośmiu kantonów przedstawia się narodowi pod głosowanie” m.in. „ustawy federalne”; natomiast — zgodnie z art. 142, dotyczącym wymaganych większości — „projekty przedstawione narodowi pod głosowanie zostają przyjęte, jeżeli wypowie się za tym większość głosujących” (*confer* art. 141 i 142); *vide Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000).

³⁸ *Vide* zwłaszcza W. Linder, *Demokracja szwajcarska...*, s. 141–144, 182, 220–222.

³⁹ Tak te mechanizmy przedstawia M. Qvortrup w swojej analizie myśli ustrojowej J.J. Rousseau, nie odnosząc się wprawdzie do rozwiązań szwajcarskich (*vide idem, The Political Philosophy of Jean-Jacques Rousseau. The Impossibility of Reason*, Manchester 2003, s. 62).

laż uznania licznych komentatorów, mogących przecież zawsze odwołać się w tym względzie do ustaleń i uzasadnień ojców założycieli. Choć tego rodzaju zastrzeżenia nie musiały przekonywać zwolenników uzupełnienia systemów stanowych o instytucje demokracji bezpośredniej, to pomysł przeniesienia tych rozwiązań na poziom ogólnonarodowy nie był w zasadzie brany pod uwagę.

W każdym razie bez względu na ocenę funkcjonalności rozwiązań stanowych, trudnych zresztą do pełnego zestawienia z systemami najwyższych organów władzy państwowej, trzeba przyznać, że z omawianej w artykule perspektywy teoretycznej tego rodzaju innowacje należałoby ocenić krytycznie. Łączenie instytucji systemu prezydenckiego i demokracji bezpośredniej zasadniczo prowadzi bowiem do zderzenia ze sobą dwóch różnych, nieomal przeciwnych sposobów myślenia o ustroju demokratycznego państwa, najlepiej widocznych w podejściu do mechanizmów hamujących i kontrolnych. W praktyce próba pogodzenia tych mechanizmów musiałaby prowadzić do poważnych napięć wewnątrzsystemowych, zmniejszania czytelności przebiegu procesu legislacyjnego oraz zaburzania relacji między funkcjami kontroli i rządzenia. Konieczność liczenia się z ryzykiem zahamowania tego procesu zarówno przez egzekutywę, jak i obywateli, nie sprzyjałaby jego płynności i rozmachowi. Można zakładać, że ustawodawca poddany dwóm różnym rodzajom presji politycznej byłby zmuszony do szukania trudnych kompromisów, wypracowywanych na styku odmiennych uzasadnień legitymizacji władzy. Nie obyłyby się zresztą bez paradoksów instytucjonalnych na tym tle, wynikających zwłaszcza z konfliktu zapatrywań ośrodka prezydenckiego i inicjatorów weta obywatelskiego, szczególnie gdyby tę ostatnią instytucję uznać — przez analogię ze Szwajcarią czy zgodnie z kierunkiem intuicji ustrojowej amerykańskich progresywidów — niemal za rodzaj procedury zatwierdzającej, którą bezpośrednio dysponowałby naród jako podmiot władzy zwierzchniej. W tej sytuacji skuteczne zawetowanie ustawy przez prezydenta oznaczałoby odebranie narodowi możliwości jej — choćby — milczącego zatwierdzenia. W tym przypadku bezpośrednio działający obywatele utraciliby w istocie możliwość rozstrzygnięcia spornej kwestii za pomocą mechanizmu współrządzenia (jak określał to Linder). Choć taki przypadek można by traktować jako konieczny kompromis ustrojowy, w praktyce przecież możliwy do utrzymania, to ukazuje on doskonale teoretyczną niespójność takich rozwiązań. Ogólnie biorąc, utrudniałyby one odczytanie relacji między funkcjami ustawodawczymi a kontrolnymi, czy — szerzej — logiki legitymizacji władzy jako takiej.

V. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Celem niniejszego artykułu było ukazanie problematyczności uzgodnienia amerykańskiego systemu prezydenckiego (właściwych dla niego narzędzi hamulców i równowagi) z elementami demokracji bezpośredniej. Przedstawiając poglądy federalistów, niechętnych silnej, mniej przedstawicielskiej i bardziej bezpośredniej demokracji, przyjrano się wybranym tradycjom krytycznym amerykańskiego konstytucjonalizmu, zgodnie z którymi domagano się zarówno większej odpowiedzialności przedstawicieli władz przed narodem, jak i nowych ujęć relacji między legislatywą a egzekutywą.

Analiza ta pozwoliła wykazać związek między krytyką zasady hamulców i równowagi, zwłaszcza zasady przyznającej prezydentowi prawo weta ustawodawczego, a poparciem idei bardziej bezpośrednich rządów obywatelskich. To jednak przede wszystkim odwołanie do ustroju szwajcarskiego — skądinąd inspirującego późniejszych zwolenników uzupełnienia amerykańskiego systemu przedstawicielskiego instytucjami demokracji bezpośredniej — ostatecznie pozwoliło przeciwstawić prezydenckie narzędzia hamujące instytucji weta ludowego. Chodziło bowiem o wykazanie, że wprowadzenie do systemu prezydenckiego, właściwego dla rozwiązań amerykańskich, instytucji referendum prowadziłyby do dalszej, trudnej do teoretycznego uzasadnienia komplikacji mechanizmu ustawodawczego. W tym zakresie znacznie łatwiej byłoby uzasadnić podobne uzupełnienie w ustrojach, w których zasadniczo nie przyznaje się egzekutywie środków równoważąco-hamujących, a których podstawę stanowią czy to ideały demokracji typu westminsterskiego, czy to model tzw. rządów zgromadzenia.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłum. A. Pułło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

PIŚMIENNICTWO

Anderson A.S., *A 1787 Perspective on Separation of Powers*, [w:] *Separation of Powers — Does It Still Work?*, red. R.A. Goldwin, A. Kaufman, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1986.

Ball T., *A Republic — If You Can Keep It*, [w:] *Conceptual Change and the Constitution*, red. T. Ball, J.G.A. Pocock, University of Kansas Press, Lawrence 1988.

Chipman N., *Sketches of the Principles of Government*, Rutland 1793.

Croly H.D., *Progressive Democracy*, General Books, Memphis 2012.

Cronin T.E., *Direct Democracy, The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, Cambridge–London 1999.

Cutler L.N., *To Form a Government*, [w:] *Separation of Powers — Does It Still Work?*, red. R.A. Goldwin, A. Kaufman, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1986.

Eseje polityczne federalistów, oprac. F. Quinn, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1999.

Hardin C.M., *The Separation of Powers Needs Major Revision*, *Separation of Powers — Does It Still Work?*, red. R.A. Goldwin, A. Kaufman, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1986.

Kesler C.R., *The Founders' Views of Direct Democracy and Representation*, [w:] *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*, red. E. Abrams, Rowan & Littlefield Publishers, Lanham–Oxford 2002.

Linder W., *Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1996.

- Małajny R.M., *Amerykański prezydencjalizm*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Manin B., *Checks, Balances and Boundaries: the Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787*, [w:] *The Invention of the Modern Republic*, red. B. Fontana, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- Morgan E.S., *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, W.W. Norton & Company, New York–London 1989.
- Pitkin H.F., *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1967.
- Qvortrup M., *The Political Philosophy of Jean-Jacques Rousseau. The Impossibility of Reason*, Manchester University Press, Manchester 2003.
- Rakove J.N., *Original Meanings. Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, A Division of Random House, New York 1997.
- Rappard W.E., *The Government of Switzerland*, New York 1936.
- Taylor J., of Caroline County, Virginia, *An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the United States*, Routledge and Kegan Paul, London 1950.
- The Federalist*, red. J.E. Cooke, Wesleyan University Press, Middletown 1982.
- Vile M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Fund, Indianapolis 1998.
- Zwierzchowski K., *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Temida 2, Białystok 2005.