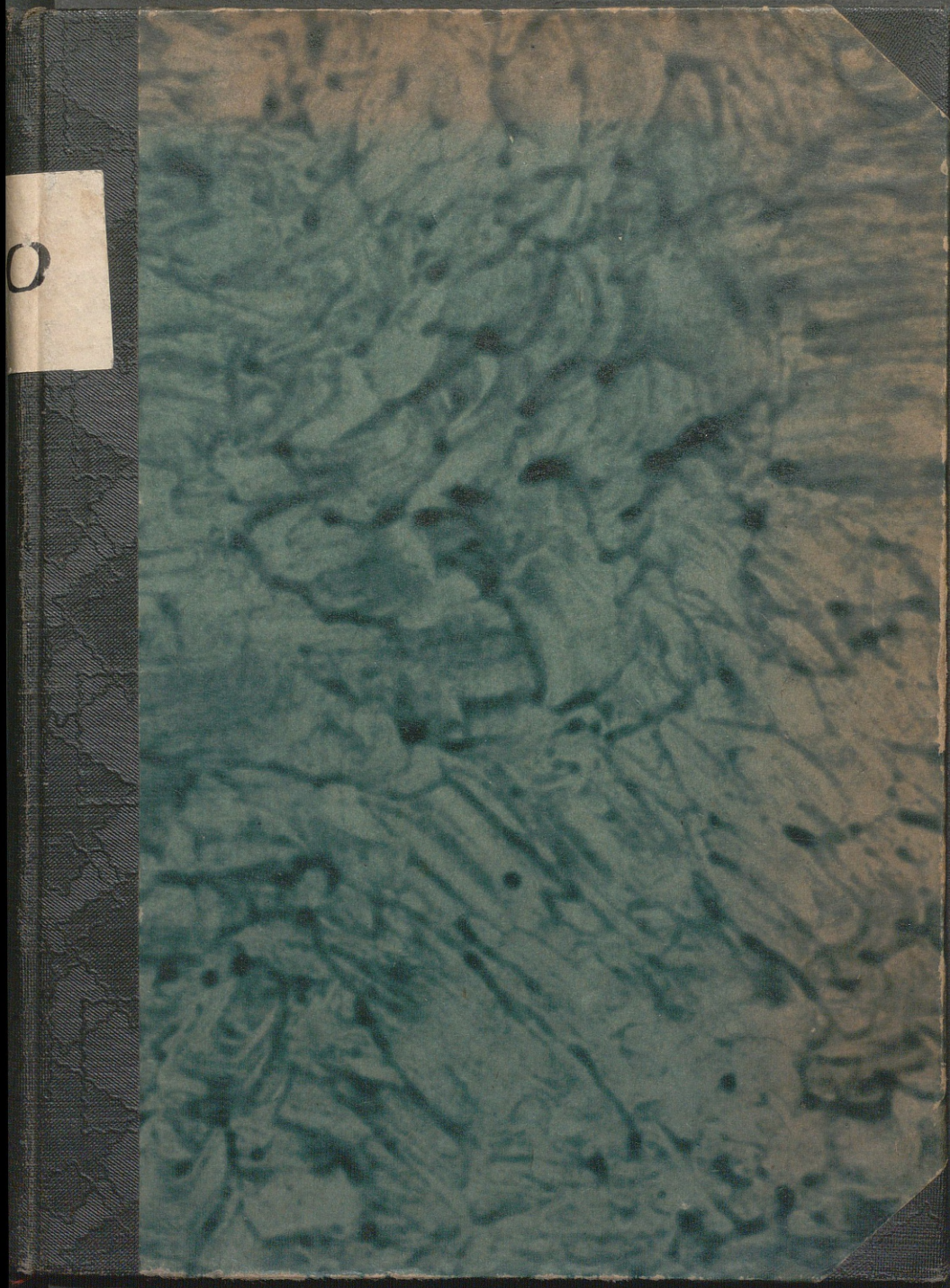
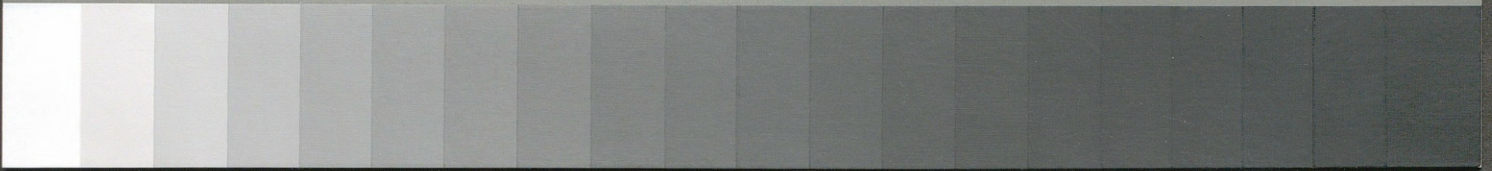




Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



0

#10425

KONSTYTUCJA ANGIELSKA

Samuel Johnson

BIBLIOTEKA UMIEJĘTNOŚCI
PRAWNYCH I POLITYCZNYCH

pod redakcją

ARTURA MILLERA

Prokuratora Sądu Najwyższego

STANISŁAWA TYLBORA

Adwokata

7

MAURICE AMOS

Profesor Uniwersytetu Londyńskiego

KONSTYTUCJA ANGIELSKA

1938

WARSZAWA—KRAKÓW
KSIĘGARNIA POWSZECHNA

#10925

612

MAURICE AMOS

Profesor Uniwersytetu Londyńskiego

BIBLIOTEKA

W. S. O.

Nr.

24

KONSTYTUCJA ANGIELSKA

~~24~~
V-A

Przełożył

MIECZYSLAW SZERER

2040
3582



1938

WARSZAWA—KRAKÓW
KSIĘGARNIA POWSZECHNA

W S. O.

9769

1



OD TŁOMACZA.

Gdy ktoś krytykując pewne swojskie zjawiska czy urządzenia, wskazuje na to, co mają lub czynią Anglicy, wówczas niechętni w dziewięciu przypadkach na dziesięć odpowiadają: „u nas nie Anglja“.

Odpowiedź taka może być oczywiście słuszną lub z gruntu fałszywą.

Jest słuszną, gdy protestuje przeciw chęci przeniesienia w nasze życie jakichś gotowych instytucyj, których nie można z życiem tem zespolić organicznie. Urządzenia społeczne czy polityczne każdego kraju tworzą plecionkę, w której jedno zahacza się ściśle o drugie, w którą przeto nie można wszczepiać dowolnie obcych klinów. Przesadzenie do nas rzeczy doskonałej w Anglii — gdzie ona jest nietylko dobra sama w sobie ale też szarmonizowana z resztą tamtejszej gospodarki współżycia — może być przedsięwzięciem równie rozumnem, jak sadzenie nad Wisłą rośliny cudownie kwitnącej pod zwrotnikiem. To jasne.

Ale okrzykiwanie się „u nas nie Anglja“ i ryczałtowe odsuwanie w ten sposób wszelkich powoływań się na tamtejsze stosunki może też być bardzo błędne i bardzo sprzeczne z tem, co pożyteczne dla

postępu obyczajów publicznych. Zazwyczaj takie odzeganie się od przykładów angielskich ma za podkład mniej lub więcej nieuświadomione przypuszczenie, że Anglicy są jakimś szczególnym narodem, który natura umiłowiała sobie i po prawicy swojej postawiła. Jest nazbyt wielu takich, którym wydaje się, że Anglikom dostał się w ręce jakiś cudowny instrument - samograj i że podczas gdy inne narody walczyły i walczą o byt zawsze wśród niezawinionych przeciwników, Anglikom z łaski losu wszystko szło, jak z płatka.

Tymczasem dzieje Anglików są tak samo, jak dzieje każdego innego ze zwykłej gliny ulepionego narodu, przepełnione ciężkimi walkami wewnętrznymi, tak samo przepełnione goryczą zawodów i porażek. Anglicy nie mniejszym wysiłkiem, niż inne narody, kuli swój los w twardym kamieniu. Rzecz jednak w tem, że nigdy nie ustawali w pracy nad sobą, nigdy nie pozwalali zasypiać energii narodowej, nigdy nie przestawali ulepszać urządzeń życia zbiorowego w miarę narastających doświadczeń i — co bodaj najważniejsze — nigdy nie tracili wiary w zdrowy rozum szerokich warstw społecznych.

Owóż skoro angielskie zdobycze kulturalne i polityczne nie spadły tam z nieba gotowe, lecz ludzie — tacy sami jak my — nad tem się ciężko mozolili, niebardzo to chyba dorzeczne gardzić ich przykładem i niedbałem twierdzeniem „u nas nie Anglja“ ułatwiać sobie rozgrzeszanie swojego lenistwa. W Anglii też nie odrazu była Anglja. Budowano ją długo i wielkim kosztem. Czy to nam nic nie mówi? Czy to despekt, rąbiąc sobie drogę przez przeciwności,

spojrzeć uważnie, jak poradził sobie inny, kto wcześniej zaczął i ciekawo zaszedł

Nietrudno sprawdzić do jakiego stopnia ani Anglicy nie byli szukmistrzami politycznymi, dokonywającymi wolt nieościepnym dla przeciętnego widza, ani im pieczone gołąbki nie sruwały do ust. Wystarczy uzmystłowić sobie to, o czem dowiemy się z niniejszej książki, że jeszcze 120 lat temu sędziowie w Anglii uznawali krytykowanie rządu w druku za niedopuszczalne podburzanie opinii. Wystarczy zajrzeć do literatury polemicznej z pierwszych dziesiętkow lat XIX. w., kiedy t. zw. radykali przypuszczali szturm do fortec przywilejów politycznych a kiedy ogromne odłamy społeczeństwa angielskiego pozbawione jeszcze były praw wyborczych. Wówczas obrońcy owych przywilejów przepowiadali wprost apokaliptyczne następstwa na przypadek, gdyby do czynnego udziału w życiu politycznem dopuścić tłumy nieświadomione, niewykształcone i niedoświadczone. Miało się to równać zerwaniu wszelkich tam i pogrążeniu kraju w zalewie anarchji.

A więc tak bardzo niedawno jeszcze w tem społeczeństwie, które dziś pod względem wyrobienia politycznego stoi niewątpliwie na pierwszym miejscu w hierarchji społeczeństw, panowały szczególne pojęcia i szerokie jego warstwy uchodziły w oczach najbliższych obserwatorów za groźnie niedojrzałe do rządzenia sobą. Przypuśćmy nawet, że obrońcy przywilejów przesadzali i że masy angielskie nie były bynajmniej tak ciemne, jak się tamtym widziało. Niewątpliwie jest jednak, że masy owe jeszcze sto lat temu, nie posiadając praw wyborczych, nie mogły

szkolić się politycznie i że ich dojrzałość obywatelska wyrabiała się swobodnie dopiero na oczach najnowszej historii. Nie było więc w Anglii (i niemal!) takiego cudotwórstwa, któreby było niedostępne innym narodom o równej ambicji i równej gotowości do wysiłków.

Aby zająć daleko, trzeba przedewszystkiem *chcieć* iść naprzód a następnie nie lekceważyć po papkinowsku żadnej dobrej nauki. Wydaje mi się, że twierdzenie „u nas nie Anglja“ zbyt często jest sprzeczne z temi przesłankami. A przy tem ułatwia drogę pewnemu bardzo groźnemu niebezpieczeństwu. Jeśli mianowicie ktoś uporczywie nie chce patrzeć na obce dobre metody, wówczas jest bardzo prawdopodobne, że będzie naśladował cudze złe wzory...

Gdy przed rokiem ustępujący premier Stanley Baldwin przemawiał na zlocie młodzieży imperjum brytyjskiego, te słowa ryl w pamięć przyszłych obywateli:

„Jaka jest tajemnica tej naszej zbiorowości? Wolność, wolność umocniona prawem, przed którym nie stoi siła. Społeczeństwo, w którym powaga władzy i wolność są zespolone w odpowiednim stosunku, w którym państwo i obywatel są w równej mierze celem i środkiem. Zbiorowość zorganizowana dla pokoju i swobodnego rozwoju jednostek dobrowolnie zrzeszonych w związkach niezliczonych w swej różnorodności. Zbiorowość, która nie ubóstwia ani państwa ani jego rządców.“

Tę samą myśl dostrzeże czytelnik jako nic przewodnią książki prof. Amosa. Różnorodność urządzeń,

które składają się na konstytucję angielską i ich odmiennosc od naszych są tak wielkie, że kontynentaliście łatwo zabłądzić w tym labiryncie. Przyzwyczajeni do jasnych i zwięzłych konstytucyj, które są niaby nowe przez urbanistów rozplanowane dzielnice miast, nie bez zżymania się bniemy przez gmatwanię dróg konstytucjonalizmu angielskiego, gdzie tyle ścieżek nie prowadzi — przynajmniej pozornie — do nikąd a istnieje dlatego tylko, że je od wieków wydeptano. W tej uciążliwej wędrówce kłębkim Arjadny może nam być to, co autor niniejszej książki mówi w jednym z pierwszych jej ustępów: „Co jest koroną dzieła konstytucji angielskiej? Głównie chyba pogodzenie dwóch wyraźnie różnych czynników, których konflikt bywa niemal nieunikniony: polityki i prawa... Ludowi angielskiemu dane było wypracować — w powolnym i pstrym toku walk i doświadczeń, z których składało się jego życie polityczne — rozwiązanie zagadnienia, jak prowadzić sprawy publiczne w ten sposób, by połączyć dobrodziejstwa silnej i przewidującej administracji z uważną dbałością o zasady i o prawa jednostki.“

Nic łatwiejszego, niż naruszyć równowagę pomiędzy interesem sprawnego rządu a interesem wolności obywatela. I nic bardziej gorzkiego, niż rozpa miętywania obywatela wówczas, gdy ta równowaga przepadła i rząd — pod tym czy innym pretekstem — przygniótł wolność. Angliacy mieli w swych dziejach dość tego rodzaju doświadczeń. Zachowawszy pamięć o nich, boją się majstrować około delikatnego rusztowania, na którym spoczywa szczęśliwość ich wewnętrznego życia państwowego. W tem że tak dar-



wo tu coś popsuć nieopatrzny ruchem, tkwi tajemnica konserwatyzmu angielskiego, który konserwatyzmem w gruncie rzeczy wcale nie jest. Zachowawczość bowiem Anglików nie jest sama w sobie celem, nie jest zadowolonym spoczywaniem w miejscu, lecz jest środkiem do celu, jest poręczą przy schodach, po których idzie się w górę. „Gdy wydaje się“, pisze Amos, „że szanujemy zmarłych, w rzeczywistości dbamy o swoich współobywateli.“

Za główny sposób utrzymywania równowagi pomiędzy silną władzą a wolnością jednostki Anglicy uważają poddanie tym samym regułom prawnym wszelkiej działalności człowieka — czy to na stanowisku publicznem czy prywatnem. Myśl, że zachowanie się urzędnika w służbie publicznej miałoby się oceniać wedle innych norm i w innym sądzie, niż postępowanie jakiegokolwiek jednostki w jej stosunkach prywatnych — jest wstrętna Anglikowi z krwi i kości. Urząd winien tak samo (i na tej samej drodze sądowej) odpowiadać wobec obywatela za wszelką niesłusznie wyrządzoną mu przykrość, jak jeden obywatel wobec drugiego.

Zadne względy na „dobro służby“ nie usprawiedliwiają w Anglii lekkomyślności urzędów ani nie dają im wygodnych luzów. Każda doznana od urzędu niesłuszność musi otrzymać zadośćuczynienia w takiej samej formie, w jakiej prywatny człowiek odpowiada za wyrządzoną drugiemu szkodę. Policja zatrzymała bezpodstawnie? Sędzia wydał niepotrzebnie nakaz aresztowania? Urząd zażądał nieuzasadnionych świadczeń? Będą odpowiadać w tym samym

trybie, w jakim sędzi się dłużnika, który nie wywiązał się ze zobowiązania.

Niewątpliwie utrudnia to pracę urzędów. Ale Anglicy uważają, że ochrona obywatela przed samowolną a chociażby tylko pobłażającą sobie administracją jest ważniejsza, niż ułatwianie życia urzędom. „Nasza przodownicza idea konstytucyjna” — takie słowa przeczytamy w rozdziale o Duchu Prawa — „to równe podporządkowywanie się rządu i obywatela temu samemu prawu.”

Ma to olbrzymie następstwa praktyczne. Już od początku w. XVIII-go — a może i wcześniej — obowiązuje w Anglii zasada, że „nikt nie może zaślaniać się rozkazem przełożonego, jeśli popełnił czyn bezprawny.” Z zasady tej wypływa w szczególności osobista odpowiedzialność cywilna urzędnika za krzywdę, którąby wyrządził (a odszkodowania angielskie bywają bardzo wysokie, sądy nie wąż tam lekko ludzkich cierpień moralnych).

Copróżda zasadę tę znamy już dziś we wszystkich państwach. Ale różnica na tem polega, że gdzieindziej po pierwsze ustawy dają władzy bardzo daleko sięgające uprawnienia dyskrecyjne; powtórze zaś stylizacja ustaw, starannie ogólnikowa, pozwala władzy wykladać teksty na swoją korzyść; a wreszcie sądy — administracyjne zwłaszcza — stają chętnie na stanowisku fiskalnym i uważają, że gdzie strona jest Skarb Państwa, tam godzi się popierać raczej jego interesy, niż interesy prywatnego obywatela. Skutkiem tego wszystkiego jest, że w państwach nieangielskich władza musi popełnić rzecz bardzo już rzącą, aby to mogło uchodzić za czyn nielegalny.

Anglja natomiast nie zna ustawowej ani sędziowskiej pobłażliwości dla działań władzy. Tam pojęcie odpowiedzialności administracji bierze się bardzo na serjo, nie pozwalając władzy chronić się co rusz pod ochronę argumentu o „konieczności państwowej“, który gdzieindziej zapewnia jej tak łatwo bezkarność. Nasz autor przytacza słowa jednego z wielkich prawników angielskich: „Prawu angielskiemu obce jest rozumowanie, które posilkuje się twierdzeniem, że chodzi o konieczność państwową“.

Anglicy nietylko nie dopuszczają myśli, iżby władza mogła korzystać z jakichkolwiek przywilejów bezkarności, ale wręcz przeciwnie uważają, że jeśli władzy nie można pociągnąć do odpowiedzialności za pewną działalność, to władzy tej *nie wolno też podjąć* owej działalności. Przeczytamy na kartach tej książki, jak w XV-ym w. sędzia oświadczył królowi, że choć wasale królewscy mogą pochwycić człowieka podejrzanego o przestępstwo, król sam tego uczynić nie może: bo gdyby wyrządził tem krzywdę, nie byłoby kogo pozwać do sądu.

Angielski legalizm to mocno w ziemię wbite słupy wolności człowieka. Byle myśli tej nie tracić z oczu, można nie obawiać się zagubienia w przepastnym lesie urzędów angielskich.

Dziełko prof. Amosa jest doskonałym wzorem angielskiej metody pisania dla szerokiego kręgu czytelników. Wykład jest przejrzysty, jakkolwiek temat w tym właśnie kierunku nastrocza ogromne trudności: niepisana konstytucja angielska nie posiada przecież wewnętrznego usystematyzowania i granice jej są

płynne. Język jest prosty, dostosowany do jasności budowy myślowej. Rozplanowanie naświetleń jest pomysłowe — autor nie grzebie uwagi czytelnika po zakamarkach i ślepych ulicach, lecz prowadzi go prosto do punktów ośrodkowych. Nie siłąc się na nagromadzenie szczegółów, Amos co do żadnego jednak działu nie pozostawia uczucia czczości: czytelnik, jeśli tylko zechce myśleć, potrafi z wątków dostarczonych przez autora wytworzyć sobie pogląd na zasadnicze skupiny zjawisk, z których składa się jedyna w swym rodzaju konstytucja angielska.

Pomocny w tym względzie będzie mu błyskawiczny przegląd rozwoju, którego w Słowie Wstępnem dokonał prezydent sądu lord Hewart of Bury.

Miecz. Sz.

T R E Ś C

	Str.
Od tłumacza	5
Słowo wstępne	15
Konstytucja Angielska, rozmowa	20
Roz. I. Wstęp	35
„ II. Duch prawa	56
„ III. Plan klasyczny	76
„ IV. Gabinet i stronnictwa	91
„ V. Król	118
„ VI. Korona	140
„ VII. Rady i urządnicтво	163
„ VIII. Parlament	184
„ IX. Swobody obywatelskie	210
Epilog	230

S Ł O W O W S T Ę P N E.

Konstytucja angielska w swej dzisiejszej postaci jest wynikiem ciągłego procesu rozwojowego poprzez wiele wieków. Składają się na nią przepisy i zasady, które po części są ustawowe, po części zaś opierają się na „prawie powszechnem”¹⁾, w wielkiej wreszcie mierze są poprostu zwyczajami bez sankcji prawnej. Wykonywanie niektórych z najważniejszych uprawnień Korony opiera się całkowicie na regułach konwencyonalnych lub zwyczajach. Tak samo pochodzenia tylko konwencyjonalnego jest system rządów gabinetowych

¹⁾ „Prawem powszechnem” — *Common Law* — nazywa się w Anglii ogół norm, które choć niepisane i czysto zwyczajowe, posiadają jednak pełną moc prawa, narówni z artykułami ustaw. Na straży tych norm stoją sędziowie, kierując się przy tem precedensami sądowymi i — poczuciem sprawiedliwości. Prawo to nazywa się powszechnem, ponieważ wedle odwiecznych przekonañ, obejmowało reguły, którym zasadniczo podlegają wszyscy mieszkańcy Anglii, bez względu na przywileje stanowe czy osobiste.

Różnicę pomiędzy „prawem powszechnem” a ustawowem dobrze charakteryzuje anegdota o słynnym prawniku z pierwszej połowy XVII. w. Edwardzie Coke. Zawiadomiono go, gdy był chory, że król pragnie zasięgnąć jego zdania w pewnej kwestji prawnej. Coke zażądał przedewszystkiem, by mu powiedziano, czy chodzi o kwestję z dziedziny prawa ustawowego czy też powszechnego. „Jeśli”, rzekł, „chodzi o prawo powszechnie”, mogę odpowiedzieć z łóżka, ale jeśli chodzi o prawo pisane, muszę wstać i zajrzeć do ustaw.” (*przyp. tłum.*).

oraz zasada odpowiedzialności ministerjalnej, podobnie jak stosunki pomiędzy Koroną a gabinetem i pomiędzy gabinetem a izbami parlamentu. Choć jednak złamanie jakiejś konstytucyjnej reguły konwencyonalnej nie jest samo przez się złamaniem jakiegokolwiek przepisu prawa, to przecież po dokładniejszym zbadaniu okazuje się, że przestrzeganie owych reguł opiera się w ostatniej linji na prawie. Wyjaśnienie tej kwestji wymagałoby jednak zbyt dalekiego zapuszczania się w szczegóły, musimy więc z niej zrezygnować.

Jednym z głównych rysów charakterystycznych naszej konstytucji jest jej giętkość. W tym zakresie, w jakim składa się z przepisów prawa, można ją dowolnie zmieniać ustawą uchwaloną przez parlament w zwykły sposób, bez żadnych szczególnych formalności lub odwoływania się drogą referendum do opinii społeczeństwa. O ile polega na regułach konwencyonalnych — może ją zmienić przyjęcie nowych zwyczajów. Pod tym ważnym względem różni się ona od konstytucyj pisanych, które uważa się za sztywne: można je zmieniać jedynie przy pomocy nadzwyczajnej procedury ustawodawczej, określonej w samej konstytucji. Niewątpliwie mogą być różne zdania co do tego, czy taka giętkość jest stosunkowo korzystna czy nie.

Najbardziej podstawową cechą konstytucji angielskiej są rządy prawa, to znaczy zwierzchność prawa krajowego (stosowanego przez niezawisłych sędziów w uregulowanym toku procedury) nad wszystkimi innymi władzami w państwie oraz poddanie temu samemu prawu wszystkich, urzędników państwowych zarówno jak prywatnych obywateli. Niema w

Anglii żadnego systemu prawa administracyjnego, przy którym — jak to dzieje się na kontynencie — rozstrzygałoby się sprawy dotyczące urzędników podług specjalnych przepisów prawnych i w specjalnych sądach administracyjnych. Zasada rządów prawa jest istotnem zabezpieczeniem tego, co nazywa się często swobodami obywatela: prawa wolności osobistej gwarantującego nietykalność jednostki, chybaby przekroczyła prawo; wolności słowa, z zastrzeżeniem ścigania druków zniesławiających lub podburzających; wolności prasy; wreszcie wolności zgromadzeń i politycznych dyskusyj.

Jeden z najciekawszych rozdziałów historii konstytucji angielskiej dotyczy wzrostu i rozwoju „systemu rządów gabinetowych“ w ciągu dwu ostatnich wieków. Gabinet, choć jest najważniejszym i najpotężniejszym czynnikiem w rządach państwa, jest — i zawsze był — ciałem, którego prawo zupełnie nie uznaje. Początkowo był to nieurzędowy komitet złożony z tych członków Rady Przybocznej (*Privy Council*), od których król życzył sobie porad w sprawach rządowych. Początkowo też członkowie gabinetu niezawsze bywali członkami ciała prawodawczego i byli odpowiedzialni jedynie przed królem, chociaż można było postawić ich w stan oskarżenia, jeśli — zdaniem parlamentu — dawali złe rady. Ustawa z r. 1701 zawierała przepis, że z chwilą wstąpienia na tron domu hanowerskiego nikt piastujący płatny urząd koronny nie będzie mógł być członkiem Izby Gmin. Zanim jednak postanowienie to weszło w życie, spostrzeżono się, że obecność ministrów gabinetowych w ciele prawodawczem jest korzystna i ustawą z r. 1706 skreślono ten zakaz

i zastąpiono przepisem, wedle którego członkowie Izby Gmin przyjmujący płatny urząd koronny tracą mandat, lecz (z pewnemi wyjątkami) mogą być wybrani na nowo. Tę utratę mandatu zniesiono ostatecznie w roku 1926.

Za dynastji hanowerskiej powstała praktyka dobierania ministrów wyłącznie z pośród osób o takich samych poglądach politycznych, tak iż w końcu XVIII w. gabinet stał się ciałem złożonem z członków parlamentu wyznających te same zasady polityczne i należących do stronnictwa, które zdolne było osiągnąć większość w Izbie Gmin. Rząd — jeśli utracił zaufanie Izby Gmin, co było widoczne z votum nieufności lub z porażki w ważnej kwestji programowej — był obowiązany konstytucyjnie albo podać się do dymisji albo odwołać się do wyborców, rozwiązując parlament. System ten działa po dziś dzień. Gdyby rząd usiłował utrzymać się przy władzy na przekór Izbie Gmin, Izba ta mając wyłączny nadzór nad finansami państwowemi, mogłaby uniemożliwić rządowi pracę, odmawiając potrzebnych środków.

Gabinet układa program prac prawodawczych, który na każdej sesji przedstawia się parlamentowi. Odkąd zaś ustawa z 1911 r. ograniczyła władzę Izby Lordów, można zdaje się powiedzieć, że choć teoretycznie zwierzchnią władzę prawodawczą sprawuje „król w parlamencie“ (*the King in Parliament*), zwierzchnią zaś władzę wykonawczą „król w radzie“ (*the King in Council*), to jednak w rzeczywistości cała władza wykonawcza i prawodawcza przeszła w istocie rzeczy do gabinetu, jeśli tylko posiada on większość w Izbie Gmin.

Hewart.

Kiedy powstała ta szczęśliwa organizacja? Czy drzewo to sprowadzono z Raju, z wszystkimi gałęziami uginającymi się pod ciężarem dojrzałych owoców? Czy może zasadzono je w dzień słoneczny? Czy wśród wietrzyków wiosennych i łagodnych deszczów zapuszczało korzenie i rosło i umacniało się? Niech Historia odpowie na te pytania. Podlano je krwią przy zasadzaniu; burze chwiały jego koronę; koza, osioł i jelen obgryzały jego korę; dzik ostrzył sobie o nie szable. Głębokie blizny dotąd widać na jego pniu a ślad pioruna można odszukać pośród górnych gałęzi. A gdy już nawet wyrosło całkowicie, w porze swej siły, gdy wysokością sięgało nieba i było widoczne z całej kuli ziemskiej, huragan nieraz zmuszał je, by wspaniałym szczytem zmiatało ziemię; gięło się, jak łuk i odskakiwało, jak cięciwa. Potężniejsze tu działały siły, niż kiedykolwiek udało się zabiegliwości powołać do życia; ba, potężniejsze, niż zwykły rozum może pojąć.

Coleridge (Kazania Świeckie).

KONSTYTUCJA ANGIELSKA

R o z m o w a.

C. Cudzoziemiec.

K. Krajowiec

C. — Jak panu wiadomo, przebywałem teraz dłuższy czas w Anglii i skorzystałem ze sposobności, by zaznajomić się z waszym osobliwym ustrojem państwowym. Ale wciąż jeszcze nie mogę wytłomaczyć sobie kilku rzeczy i to dość elementarnych. Czy pozwoli pan zadać sobie kilka pytań?

K. — Proszę bardzo — chętnie odpowiem. Byleby tylko nie przekraczało to moich możliwości.

C. — A więc na początek: czy Anglja jest demokracją czy monarchją?

K. — Jednem i drugim. Jest napewno demokracją, gdyż rząd nasz opiera się na najszerszych kręgach opinji publicznej. Każdy obywatel brytyjski, który mieszka w Anglii, o ile nie jest ~~niepełnoletni~~ niepełna rozumu lub zbrodniarzem, uczestniczy w rozstrzyganiu, jaki rząd ma być u władzy; każdorazowy zaś rząd jest właściwie wszechwładny. Z drugiej jednak strony Anglja jest monarchją, bo mamy przecież króla.

C. — Ale jeśli jesteście demokracją, niechże mi

pan wytłomaczy np. istnienie Izby Lordów. I jaka jest w tem rola króla.

K. — Pomówimy o każdej z tych kwestyj oddzielnie. Sprawa Izby Lordów jest poniekąd sprawą programów partyjnych; to znaczy, że wciąż jeszcze zastanawiamy się nad nią — choć się nie bardzo przy tem gorączkujemy.

C. — A jednak Izba Lordów jest instytucją bardzo rzucającą się w oczy i cudzoziemcom nie wydaje się bynajmniej demokratyczną. Co sądzi się u was o tem?

K. — Powiem, że jest sporo różnych mniemań. Najlepszą chyba odpowiedzią na pańskie pytanie będzie stwierdzenie dwóch punktów widzenia.

Któs z poglądami *radykałnemi*, pojmując pańskie trudności zrozumienia, odpowiedziałby, że Izba Lordów to przestarzałość, anomalja. Rzekłby, że nierozsądkiem jest przyznawać jakąkolwiek władzę polityczną grupie ludzi na zasadzie urodzenia, chociażby to byli ludzie bardzo godni i chociażbyśmy chcieli, by rządziły nami wyższe istoty. Ze stanowiska narodu, który wierzy w rządy ludowe lub conajmniej im się powierza, jest to absurdem. Demokracja, dowodziłby radykał, słusznie wyczekuje, czy jej kierownicy dowiodą swych kwalifikacyj w turnieju życia politycznego i okażą swą wyższość w dziedzinie przekonywania ludzi i pociągania ich za sobą. Powiedziałby prawdopodobnie dalej, że nasza konstytucja stała się obecnie czemś w rodzaju kodeksu lub mechanizmu, zapewniającego uczciwą grę pomiędzy dwoma czy trzema stronnictwami; trudno więc zrozumieć, jakie miejsce może zajmować w tych warunkach instytucja, której

nieomal wszyscy członkowie, zrządzeniem jakiejś konieczności, wyglądają na należących do jednego stronnictwa.

C. — To chyba rozsądne uwagi.

K. — Tak jest, ale trzeba też posłuchać drugiej strony. Konserwatysta powiada mniej więcej tak: „To jasne, że Izba Lordów jest przeżytkiem z czasów, kiedy istotny środek ciężkości politycznej znajdował się całkiem gdzieindziej, niż dzisiaj. Ongiś był to z pewnością najwłaściwszy mechanizm, umożliwiający królowi zasięgnięcie opinii najpotężniejszych czynników w kraju — Kościoła i szlachty. Czasy te minęły. Ale my tu w Anglii zwykliśmy przystosowywać stare urządzenia do nowego użytku. I dzisiejszy pożytek z Izby Lordów na tem polega, że wprowadza do systemu partyjnego poprawki jego oczywistych wad. Główną z tych wad jest niedokładność, z jaką wybory powszechne odzwierciadlają opinię kraju. Wyborca musi wybierać pomiędzy dwoma czy trzema kandydatami, których programy partyjne obejmują zespół różnorodnych przedmiotów. Jeśli poglądy wyborcy nie mieszczą się ściśle w ramach urzędowych podziałów programowych, jak to często bywa, wówczas nie ma on możliwości wyrażenia całokształtu swej opinii. W ten sposób łatwo zdarzyć się może, że do władzy dojdzie stronnictwo pozornie upoważnione do przedsięwzięcia środków czy do prowadzenia polityki, z którymi w rzeczywistości większość ludności się nie zgadza. Poza tem w czasie trwania kadencji powstają nowe zagadnienia, co do których wyborcy nie wypowiedzieli się, choćby tylko formalnie.

„Zachodzi niebezpieczeństwo“, powiadają konser-

wątyści, „że sprawdzimy na sobie bajkę o żabach i królu bocianie i przekonamy się, że naszą monarchję konstytucyjną zastąpiło samowładztwo przywódców parlamentarnych. Izba Lordów istnieje poto właśnie, by stać na straży prawdziwej demokracji, nie pozwalając mianowicie, by organizacje partyjne podstawiały się samowolnie w miejsce uprawnionych i w powagę wyposażonych wyborców. Lordowie, odrzucając projekt rządowy w jakiejś ważnej sprawie, mogą zmusić rząd do poddania tej sprawy ocenie wyborców podczas najbliższych wyborów. A już osobna ustawa, t. zw. *Parliament Act*, pilnuje, by Lordowie nie nadużywali tego prawa.

„Nie trzeba też zapominać, że Izba Lordów, tak samo jak Izba Gmin, istnieje dla innych jeszcze celów, niż tylko dla uchwalania lub odrzucania projektów ustaw. Rozprawy toczą się tam pod przewodem mężów wielkiej miary i wielkiego doświadczenia w sprawach publicznych, są też cennym przyczynkiem do „rządów z zasięgiem zdania“. Izba Lordów posiada powagę moralną w kraju i nie rości pretensyj do innej“.

Dodałbym, że zdaniem niektórych konserwatystów można i powinno się wzmocnić tę powagę moralną przeprowadzając reformę, któraby zmniejszyła składniki dziedziczne izby wyższej, zwiększyła natomiast proporcję na rzecz „nowych ludzi“.

C. — A cóż na to wasi radykali?

K. — Łatwo sobie wyobrazić, że mają niejedno do powiedzenia. Niewątpliwie twierdzą np., że lordowie nie są sędziami umiającymi należycie ocenić, jakie środki trzeba poddać wyraźniejszemu plebiscytowi.

C. — Czy więc chcą znieść Izbę Lordów i obywać się bez drugiego ciała ustawodawczego?

K. — Nikt dziś nie mówi o zniesieniu Izby Lordów. W angielskiej polityce nie zwykło się brać byka za rogi, a zwłaszcza gdy ma nieszkodliwy wygląd. Niech pan pamięta, że gdy angielscy mężowie stanu przygotowują programy wyborcze, głośnią się przede wszystkim nad tem, jak przyciągnąć głosy wyborców bezpartyjnych i obojętnych. Uważają wobec tego, że lepiej wprowadzać jak najmniej nowości do programów i przedstawiać je jako równie bezpieczne jak dobroczynne. Jakiś nowy atak ze strony lewicy na Izbę Lordów byłby niespodzianką, chybaży znów powstał poważny konflikt pomiędzy obu Izbami; a wspomniana już ustawa, *Parliament Act*, czyni to nieprawdopodobnem.

C. — Przypuszczam więc, że wasi radykali zgodni są z waszymi konserwatystami co do żądania reformy Izby Lordów.

K. — Wcale nie. Wątpię, czy znalazłby pan wielu radykałów zapalonych do wprowadzenia zmian w składzie Izby Lordów.

C. — Przyznam się panu, że nie rozumiem. Czy to znaczy, że konserwatyści są za ważnemi zmianami w konstytucji a radykali chcą trzymać się starych dróg?

K. — Może to ja ująłem sprawę tak, iż wywołałem w panu przesadne mniemanie o sile, z jaką konserwatyści życzą sobie zmiany składu Izby Lordów. Wielu zdaje sobie sprawę, iż gdy zacznie się poruszać ten temat, musi odrazu wypłynąć całe zagadnienie praw dziedzicznych, jako sprawa zasadnicza. Wysu-

nięto np. projekt, by parowie wybierali spośród siebie niewielką ilość członków, którzyby zasiadali w parlamencie. Ale wtedy rodzi się pytanie, dlaczegooby miało się ograniczać sztucznie wyborców i wybieranych do koła, które byłoby przypadkowe. Jest olbrzymia różnica pomiędzy instytucją, która zadowala się cichą rolą historyczną, a instytucją, któraby chciała być udanem rozwiązaniem współczesnych spornych zagadnień.

C. — To mi tłumaczy, dlaczego ludzie przychylni istnieniu Izby Lordów w obecnej formie lękają się przystępować do jej przebudowy. Nie odpowiedział pan natomiast, dlaczego radykali nie chcą dokonać pewnych zmian.

K. — Przyczyny są różne. Jedną z nich jest, że zdaniem radykałów reformować znaczy wzmacniać; w ten sposób przewidując przyszłość, różnią się od konserwatystów, o których mówiłem przed chwilą a którzy są wręcz odmiennego zdania. Przypuszczając zaś, że reforma będzie wzmocnieniem, obawiają się, że stanie się to kosztem siły Izby Gmin i całego mechanizmu rządów ludowych. Następnie radykał należy przecież do ludzi, którzy z nawyku myślowego skłonni są zapatrywać się na rząd tak, jak prosty człowiek zapatruje się na urzędników a więc że zawsze się spóźniają, zawsze pracują za wolno i że świat za prędko się dla nich kręci; to też radykał niewiele interesuje się wymyślnymi projektami, z których wypływają jeszcze nowe opóźnienia. A wreszcie większość Anglików odczuwa pewien wstręt do teoretycznych i sztucznych urzędzeń w polityce.

C. — Oczywiście, mówi się zawsze, że Anglik unika myślenia, chyba że jest do tego przymuszony.

K. — No, tegobyśmy nie powiedzieli. Wolimy sądzić o sobie, że owszem — myślimy sporo, ale zawsze z oczyma utkwionemi w pewien przedmiot. Uważamy, że największa wartość, jaką może posiadać pewne urządzenie — czy chodzi o konstytucję polityczną, czy o rozkład jazdy pociągów — na tem polega, by urządzenie to działało. I wydaje się nam, że najmądrzejszym sposobem myślenia o rzeczach praktycznych jest właśnie uznawanie i docenianie tej korzyści.

C. — Nie sądzi pan przypadkiem, że często macie ochotę uważać, iż pewne urządzenia działają dobrze po prostu dlatego, że nie zwracają na siebie uwagi?

K. Nie wiem, dlaczego mówi pan „macie ochotę”. Uważam to za bardzo rozumne. Jest to napewno dobrą zasadą, że urządzenia należy widzieć ale nie należy ich słyszeć.

C. — Po tem pańskim powiedzeniu czuję, do jakiego stopnia jestem tu cudzoziemcem. Wedle moich pojęć wydajność jest pożądanym przymiotem, ale brak skrzypienia jeszcze jej nie dowodzi. Maszyna mogła przecież się zatrzymać.

K. — Niewątpliwie. Napewno wszyscy bylibyśmy zadowoleni, gdyby praca Izby Lordów, nie mówiąc już o Izbie Gmin, była wydajniejsza. Ale jest niezłą zasadą, że nie należy potrącać śpiących psów.

C. — Macie sporo śpiących psów w Anglii.

K. — Pełno!

C. — Nie mówiąc o śpiących lwach.

K. — Co pan ma na myśli?

C. — Zagadnienie monarchji. Jakie ma ona praktyczne znaczenie w waszem życiu konstytucyj-

nem? Czy jest niewiele więcej, niż tylko rodzajem rekwizytu teatralnego, czy też stanowi skuteczną, nieodzowną część maszynierji?

K. — Niech mię pan posłucha. Chciałbym obrócić pański umysł mniej więcej o 90 stopni tak, aby pan mógł widzieć naszą konstytucję, jak my ją widzimy i jaka ona jest. W pańskiej ojczyźnie i w przeważnej ilości innych krajów świata życie konstytucyjne datuje się od stosunkowo niedawnego przewrotu rewolucyjnego. Gdy przyglądacie się podstawom waszych urządzeń konstytucyjnych, widzicie, że znajdują się tam zwyczajne rozumowania i obliczenia nowoczesnych ludzi mogących się mylić. Urządzenia te oznaczają zwycięstwo jednych a klęskę, wygnanie i napiętnowanie innych. Strona zwycięska obejmuje teraz niewątpliwie ogromną większość waszego narodu; ale ma przecież przeciwników, którzy przypominają się od czasu do czasu i którzy obecnej konstytucji waszego wielkiego narodu nie okazują większego szacunku, niż ten, który zazwyczaj politycy odczuwają dla programów swych przeciwników. Wskutek tego zwolennicy waszej konstytucji — to znaczy większość rozumnych ludzi — wykładają ją i tłumaczą tak, jak tłumaczy się i usprawiedliwia wszelki inny wynalazek nowoczesny: względami dogodności ustrojonemi w szaty zasad. Wspiera się ona w waszych umysłach na takiej samej podstawie, posiada ten sam rodzaj powagi, co plan konstrukcyjny waszego ostatniego okrętu wojennego lub umiejętny układ waszej taryfy celnej. Czy przesadzam?

C. — Owszem, sporo. Nasza konstytucja nie jest oparta jedynie o pedantyczne i stronnicze teorety-

zowania. Jest wyrazem wielkich i koniecznych reform; i nie miałyby tej powagi, którą posiada, gdyby nie była oczywiście naśladownictwem waszej -- z tym wyjątkiem, rzecz prosta, że nie mamy króla.

K. — To woda na mój młyn. Widzieliśmy we Włoszech, co łącznie przytrafić się może konstytucji, która polega na rewolucji robionej przez dziadków i na naśladowaniu Anglii. Ale wróćmy do rzeczy.

Porównałbym naszą konstytucję, tak jak ona istnieje w kraju swego pochodzenia, do czegoś w rodzaju ciała ludzkiego lub języka angielskiego. Można ją zaliczyć do tych jestestw, o których scholastycy powiedzieliby prawdopodobnie, że istnienie jest ich największą właściwością. Kto mając wyklądać o ciele ludzkim, zacząłby od wskazywania, że jest ono dobre do biegania, wspinania się i używania narzędzi, nie nadaje się natomiast do latania, nurkowania i spożywania trawy? Albo wykład o języku angielskim od stwierdzenia, że jest to doskonale narzędzie dla poety, ale cierpi na niedostatek zaimków a na nadmiar cierpliwości dla stylizacji ustaw. Naczelną cechą charakterystyczną ciała i języka jest ich żywotność, przejawiająca się nie tylko w przyrodzonej sile i tężyznie, lecz także w zdolności przystosowywania się do zmieniających się warunków. Nasza konstytucja w tym właśnie celuje, że posiada te zalety.

C. — Dziwno mi, że posługuje się pan tak mistycznym językiem. Sądziłem, że porównania z organizmem są już niemodne.

K. — Nie uważam, by to, co mówię, trąciło mistyką. Mistyk to człowiek, który przypisuje skutki nieodgadnionym przyczynom. Tymczasem przyczyny

konstytucji angielskiej są wszystkie poznawalne. Można je wszystkie znaleźć w zamysłach i zwyczajach mieszkańców tej wyspy. Tyle że zamysły te i zwyczaje, oddziaływając wzajemnie na siebie przez długi przeciąg czasu, wytworzyły potężny i złożony fakt społeczny — fakt, którego żadne zgromadzenie fabrykantów, piszących na czystych tabliczkach, nie mogłoby wytworzyć jednym aktem twórczym.

C. — A monarchja, chce pan powiedzieć, jest proporcem zatkniętym na tym imponującym tworze rozwoju kierowanego przez niebo, a przeto znajduje się — by użyć wyrażenia filozofa niemieckiego — „z tamtej strony dobrego i złego“?

K. — Nie można twierdzić, że nie toczą się wśród nas dyskusje nad wartością monarchji w życiu narodowym. Ale mówi się wówczas o niej nie jako o urządzeniu konstytucyjnem, lecz raczej jako o rysie charakteru narodowego, starym i zakorzenionym przyzwyczajeniu społecznem.

Monarchja angielska jest imponującym zjawiskiem, które silnie panuje nad wyobraźnią narodową. To właśnie — a nie żadna teoria o szczególnych funkcjach politycznych monarchji — sprawia, że oddaje ona niewątpliwie wielkie usługi polegające na wzmacnianiu poczucia łączności pomiędzy różnemi narodami Imperjum. Im mniej ma ona do czynienia z polityką, tem silniejsze wzbudza uczucia i tem mniej poddajemy ją dyskusji.

C. — Czy mam to rozumieć w ten sposób, że wasz ustrój jest teraz faktycznie republiką?

K. — Republiką monarchiczną, być może. Ale jeśli chce się zrozumieć jakąś konstytucję, a zwłaszcza

naszą, trzeba przedewszystkiem zastanowić się nad rodzajem jej stosunku do innych stron życia narodowego. Trzeba zapytać się, do jakich uczuć się odwołuje, jakie siły czerpie ze związku z niepolityczną częścią życia, to jest z większą jego częścią. W Anglii z tysiąca więzów pomiędzy naszą konstytucją polityczną a szerokim strumieniem interesów powszechnych, obejmujących ją także, monarchia jest jednym z najsilniejszych.

C. — Chce pan powiedzieć, że nie można opisać konstytucji angielskiej, nie opisując Anglii?

K. — Tę właśnie. Nasza konstytucja jest wynikiem a nie przyczyną pewnych właściwości naszego życia narodowego i to jej zapewnia trwałość i stałość. Konstytucja jest pewnym stanem umysłu. Gdy zdarzyło się nam swego czasu, że straciliśmy panowanie nad sobą i rzuciliśmy się do zażartej walki, spostrzegliśmy się niebawem, że nie możemy w takich humorach zaprowadzić nic trwałego i że trzeba nam zawrócić.

C. — Jacyż z was zachowawcy!

K. — Tak, ale może nie całkiem w tem znaczeniu, w jakim pan myśli. Rzecz to normalna, że ludzie przywiązują się do rzeczy, z którymi się żyli, w szczególności, gdy mają one w sobie godność i malowniczność i budzą zainteresowanie. I choć można sądzić, że z angielskiego temperamentu narodowego wywieziono część drożdży fermentacyjnych, by stworzyć Amerykę i imperjum, wolno wątpić, czy rzeczywiście jesteśmy bardziej zachowawczy, niż np. Francuzi. Nasz zwyczaj wlewania nowego wina do starych beczek pochodzi nietylko z wyjątkowego przywiązania do staro-

żytności, ile z faktu, że udało się nam uniknąć wielkich amputacyj naszego ciała politycznego; że mało wiązań przecięto; i gdy wydaje się, że szanujemy zmarłych, w rzeczywistości dbamy o swych współobywateli.

* * *

C. — Czy sądzi pan, że możnaby ulepszyć naszą konstytucję? Wyjaśnił mi pan, że w swej obecnej postaci jest ona wynikiem ciągłego procesu przystosowań i zaszczepień na systemie, który wypracowano w średniowieczu, i że te przeróbki wynikały zawsze z pobudek i okazji politycznych. Taka metoda jest niewątpliwie korzystna. Ale może mieć też strony ujemne. Czy mianowicie nie sprawia ona przypadkiem, że wpływ zyskują głównie ruchy interesujące stronnictwa polityczne, to znaczy tych obywateli, których gorliwość polityczna, jakkolwiek godna uznania, jest jednak ograniczona do chwilowych celów i którzy nie wybiegają daleko w przyszłość myślą bystro przewidywającą?

K. — Może to słuszne, jeżeli brać rzeczy w szerokim znaczeniu. Istotnie, w chwili obecnej jedyne dążenia do reformy konstytucji, które zdradzają pewną żywotność — a więc ruch za reformą Izby Lordów i ruch za reformą systemu wyborczego — zawdzięczają część swej i tak już umiarkowanej energii zainteresowaniom natury partyjnej. Ale nie powinien pan oczekiwać, że do tego stopnia wyjdę ze swej skóry angielskiej, iż zainteresuję się gorąco konstruowaniem reform konstytucyjnych lub że dopatrzę się wielkiego sensu w wynajdywaniu z góry takich reform. Widzi pan, cała rzecz polega na zainteresowaniu, które szcze-

śliwie budzą sprawy publiczne w naszym społeczeństwie. Nasz rząd jest wyrazem tego zainteresowania a nasz system jest kanałem, który prąd sam sobie wyłobił. Jak tego doświadczył król Kanut, woda nie płynie tam, dokąd jej każą teoretycy a nawet królowie. Rząd nasz jest rządem ludowym, to znaczy, że jest silny, stały, praktyczny, amatorski i poszukuje różnych osiągnięć.

C. — Jestem pobity. I bez ironji uważam, że naprawdę doprowadziliście „ludowość” swego rządu do wysokiego stopnia doskonałości. Wasz parlament oddaje wybitne usługi, wprowadzając w życie publiczne jawność i umożliwiając stykanie się ze społeczeństwem. Ale chciałbym wrócić do swojego. Zapytam całkiem otwarcie: czy jest pan zupełnie pewny, że konstytucji nie grozi niebezpieczeństwo, iż usunie się ją w ką? Król choruje na apoteozę; Izba Lordów znajduje się w stanie ostudzonego ożywienia; Izba zaś Gmin tonie więcej niż nawpół we fali zajęć, nad któremi nie panuje. Czy rzeczywista władza nie przechodzi w tych warunkach w ręce urzędników?

K. — Bynajmniej. Rządy w kraju sprawuje gabinet, który zgodnie z konstytucją czerpie powagę z głosowania powszechnego i nie widać, ażeby tracił władzę. Co do urzędników nie przeczę, że są w życiu zbiorowem potencjalną siłą, której pełna skuteczność nie jest jeszcze prawdopodobnie doceniana; nie tylko jednak nie widzę jakichkolwiek oznak, iż władza przechodzi do nich, ale przeciwnie dziwię się nie raz, że wpływ ich nie jest większy. Zastanawia mię, że dobre obyczaje konstytucyjne i urzędnicze potrafią tak skutecznie unieszkodliwić, lub conajmniej prze-

słonić wpływ zawodu, który może być tak potężny jak prawo, lub jak był ongiś Kościół, a którego członkowie wiedzą więcej o sprawach państwowych, niż ktokolwiek inny. Nie; uważam, że rząd parlamentarny stoi na mocnych nogach.

C. — Tak więc wszystko jest jak najlepiej w najlepszym ze wszystkich możliwych światów.

K. — Przepraszam, wcale tego nie powiedziałem. Staram się być realistą a nie romantykiem i nie twierdzę, że zalety naszej konstytucji znajdują się tam, gdzie należałoby się spodziewać je znaleźć: na terenie polityki. Gotów jestem przyznać, że maszynierja polityczna panuje tyranicznie nad niektórymi dziedzinami, które możnaby lepiej urządzić, gdyby były wolniejsze od tego wpływu.

C. — W każdym innym kraju miałby pan na myśli nacisk partyjny na urzędników.

K. — Ale nie tu w Anglii, dzięki Bogu. Myślę o prawodawstwie.

C. — Twierdzi pan, że polityka miesza się za wiele do ustawodawstwa?

K. — To właśnie.

C. — Chce pan powiedzieć — odbiegałoby to z pewnością daleko od wszystkiego, co sobie wyobrażałem — że wasze ustawy powstają pod naciskiem zgubnych wpływów?

K. — Ależ nic podobnego! Prawa nasze tworzą z najpodnośniejszych motywów ludzie jaknajmniej przekupni i jaknajbardziej owiani duchem publicznym. Ale nikt nie sądzi, by były dobrze wytworzone. Ustawodawstwo jest sztuką, wymagającą wielkiej zręczności, jak inżynierja lub chirurgja; ale jest to

sztuka, która w Anglii ma niewiele sposobności do rozwijania się. Nasz jedyny warsztat wytwarzający prawa pracuje wyłącznie na użytek rządów partii i dla wygody biur administracyjnych. Powinno się ułatwić przeprowadzanie ustaw, które nie przynoszą korzyści żadnemu stronnictwu. Dzięki temu tylko mogłaby istnieć nadzieja, że wprowadzi się porządek do dżungli ustawowej i poprawi rozwłócone prawa zwyczajowe... Ale pst! musimy przerwać gawędę. Książka właśnie się rozpoczyna.

C. — Jaka książka?

K. — Ta, w której jesteśmy.

C. — Ale nie mogę tu przecież siedzieć całą noc, słuchając książki.

K. — Niestety będzie pan musiał. Drzwi są zamknięte i obaj musimy tu pozostać do końca. Podobno zresztą jest to książka krótka i elementarna — może wyjaśni ona panu niejedno.

C. — Cóż takiego na przykład?

K. — Cierpliwości.

ROZDZIAŁ I.

Wstęp.

§ 1.

Z głównych dokonań cywilizacji angielskiej w ciągu przeszło tysiąca lat żadne nie nadaje się bardziej na przedmiot dumy narodowej, niż nasza żywa tradycja rządów konstytucyjnych; możemy przecież być pewni, że gdy w dalekiej przyszłości historyk będzie oceniał przyczynę, który Anglja wniosła do wspólnego skarbcza cywilizacji, wówczas główny nacisk położy na naszą konstytucję polityczną. Jakikolwiek przemiany przeznaczone są w przyszłości strukturze naszego rządu, czy będziemy czy nie będziemy w dalszym ciągu okazywali bystrość w wynajdywaniu urzędzeń i przystosowywaniu ich do nowych potrzeb — wrażenie, jakie konstytucja angielska wywarła już na świat, jest dostatecznie wielkie, by zapewnić jej miejsce pierwszorzędne wśród dokonań politycznych ludzkości. Wśród wielu obowiązujących dziś w świecie ustrojów rządów wolnościowych i ludowych mało jest takich (jeśli wogóle można jakieś znaleźć), na których nie byłoby niedwuznacznych znaków pochodzenia od konstytucji angielskiej, na którymś ze stopni jej rozwoju od roku 1688 po dzień dzisiejszy.

§ 2.

Można bez wahania przyznać słuszość powszechnemu przekonaniu, że Anglja miała szczęście do historii politycznej. Było wiele zmagañ się, wiele okrucieństw i ucisku, bywały długie okresy upadku lub bezwładu; ale naogół wzięwszy, w dziejach naszych zarysowuje się wyraźny pochód postępowy ku uporządkowanej wolności i stopniowo coraz lepsze godzenie współzawodniczących ze sobą i wciąż wzrastających pretensyj państwa z jednej strony a jednostki z drugiej. Nie będzie przesadą, jeśli powiemy, że stateczny rozwój konstytucji angielskiej — dostarczając wkońcu dziedzictwa idei politycznych, w którem uczestniczyła potem cała ludzkość — jest jedną z głównych przyczyn nowoczesnej wiary w postęp ludzkości. Wiara ta jednak, choćby nawet była całkiem uzasadniona, nie może sama przez się wystarczyć naszym umysłom, jako wyjaśnienie historii konstytucyjnej Anglji. Działy tu siły, lub zespoły sił, wytwarzające skutki tak wspaniałe i jedyne, że równie trudno znaleźć na gruntach innych krajów.

Czy można wskazać jakieś ogólne przyczyny tego pomyślnego zrządzenia losu? Odpowiedzi należy szukać w trzech kierunkach: w charakterze narodowym, w położeniu geograficznem i w tem, co nazwiemy przypadkiem.

§ 3.

Przedewszystkiem co się tyczy geografji, której wpływ, jeśli nie najważniejszy, jest najprostszy. Krai-

na, której większą część zajmuje Anglja, jest wyspą; a ta większa część jest sama stosunkowo mała. Jako wyspa, Anglja unikała przez blisko dziewięć wieków najazdów, jeśli nie liczyć nieznacznych napadów, a nawet przez ten czas rzadko kiedy wypadało jej liczyć się wogóle z takim niebezpieczeństwem. Aby zrozumieć, jakie to miało znaczenie, wystarczy przypomnieć sobie choćby tylko wpływ ciągłych wojen z Turkami na kielkujące urządzenia wolnościowe na Węgrzech lub wpływ wojny stuletniej na rozwój takichże urządzeń we Francji. Następnie rozmiar naszego kraju, który w porównaniu z Francją jest niewielki, mógł odegrać rolę dzięki temu, że ułatwiał orędziom królewskim docieranie do wszystkich części państwa, że czynił mniej nieznosnym ciężar stawiania się na narady państwowe i umożliwiał wielkim panom przebywanie jedną nogą w swych dobrach a drugą na dworze królewskim. Wszystkie te czynniki składały się na zacieśnienie spoistości politycznej kraju, im zaś łatwiej ludzie mogą spotykać się dla omawiania wspólnych spraw, tem prawdopodobniejsze, że utworzą stałą wspólnotę.

§ 4.

A teraz co do przypadku. Na czele tej bardzo dowolnej kategorii należy postawić podbój normandzki, tę łaskę podstawową, która zapewniła nam na długo przed wszystkimi innemi krajami europejskiemi zjednoczone państwo pod władzą silnej i zdolnej rasy władców. Do tego samego działu przypadków zaliczyć chyba należy okoliczność, że dwukrotnie unik-

nęliśmy, co prawda z trudem, ale uniknęliśmy, niebezpieczeństwa, jakie wytwarzają wielkie posiadłości w obcych krajach. Gdyby się było udało naszym królom zachować prowincje francuskie i zająć Paryż, Anglja byłaby może spadła do poziomu satelity w mętным ustroju jakiejś angielsko-francuskiej monarchji kontynentalnej. Kapitulacja Cornwallisa pod Yorktown¹⁾ odwróciła inne niebezpieczeństwo, zagrażające naszym wolnościom; że mianowicie mogliśmy posiadać Amerykę w czasie, kiedy już dobrano się do wielkich bogactw w dolinie Mississipi i na Zachodzie, a konstytucja nasza nie była jeszcze zdemokratyzowana. Następstwem tego byłby łatwo mógł być taki napływ złota amerykańskiego, że powtórzyłaby się u nas żałosna historia republiki rzymskiej. Niepodobna wyzerpać opowiadania o wydarzeniach w dziejach naszych, które mogły być obrócić się na gorsze dla naszych wolności. Klęskę armady hiszpańskiej wspomogła burza. Jeden z uczonych naszych zadał sobie trud wyszukania, jakie nieszczęścia spadłyby na nas, gdyby Napoleon był zwyciężył pod Waterloo.

Muza Historji jest właściwie snobką. Patrzy na przeszłość ze stanowiska ludów i urzędzeń, które utrzymały się przy życiu, w przypadku zaś Anglji ma wytłomaczyć proces, dzięki któremu naród nasz osiągnął w szczególnie wysokim stopniu cele stanowiące powszechnie przedmiot dążeń zbiorowych — potęgę,

¹⁾ Jen. Cornwallis, dzielny żołnierz, polityk i administrator, był jednym z dowódców wojsk angielskich w wojnie z kolonjami amerykańskimi. Po szeregu zwycięskich akcji uległ w r. 1781 pod Yorktown Waszyngtonowi, stojącemu na czele armji amerykańskiej wspomaganey przez flotę i armję francuską. Przypiętowało to wyzwolenie się kolonji. (Przyp. tłum.).

bogactwo, porządek, kulturę i wolność. Jest rzeczą naturalną, że historyk, który musi tłumaczyć tyle powodzeń, sądzi, iż to właściwa strona wygrała każdą bitwę i że jeśli zdarzyły się jakieś przypadki, to były szczęśliwe. Gotów jest, oczywiście, przyznać, że postęp bywał niekiedy opóźniony, np. przez wojny napoleońskie, lub że osiągało się go kosztem godnym pożałowania, np. podczas Wielkiej Rebelji.²⁾ Natomiast sądzić, że wciąż jeszcze dokuczają nam następstwa starych i nie dających się odwrócić szaleństw lub nieszczęść — to trudniejsze. Dopiero gdy dochodzimy do czasów całkiem nowoczesnych, do zagadnień jeszcze nierozwiązanych, i gdy widzimy, do czego doprowadziły posunięcia wpływowych mężów stanu lub co wynikło z potężnych ruchów zbiorowych, łatwiej nam uwierzyć, że popełniono błędy i że byłoby nam dziś lepiej, gdyby się było słuchało mądrzejszych rad lub miało więcej szczęścia.

Niełatwo uwolnić się od nacisku tej rewerencji wówczas nawet, gdy zapatrujemy się na nią sceptycznie. Z konieczności okłaskujemy to, co wydaje się przyczyną pomyślnego losu, natomiast przekracza nasze możliwości obliczanie, z jakim takim prawdopodobieństwem, tych urojonych następstw, które mogłyby były powstać, gdyby przodkowie nasi byli przegrali bitwy, które w rzeczywistości wygrali, albo gdyby zwycięskie plany polityczne były zawiodły. Wszelako nie można zadowolić się wyłącznie pro-

²⁾ Nazwą tą obejmuje się okres blisko 20-o letni rozpoczynający się w r. 1642, kiedy odrzucając żądania parlamentu Karol I dał hasło do wojny domowej, która miała go kosztować głowę. (*Przyp. tłum.*).

stackim optymizmem, niepodobna też czuć, że rozumie się tok i wynik naszych dziejów, jeśli nie dopuszcza się myśli, że nie zawsze i nie w każdej mierze sprzyjało nam szczęście.

Trudno przytaczać przykłady, skoro nie zamierzamy wszczynać tu sporów. Ale wolno wyrazić żal, że nie mieliśmy Jana Knoxa¹⁾, któryby nam był dał w XVI w. system narodowy wykształcenia powszechnego; lub że Karol I nie uchronił nas przed reakcją, uciekając, jak to uczynił jego młodszy syn.

§ 5.

Ciekawsza jest kwestja charakteru narodowego. Nie można odczuwać dumy ze zwykłego zbiegu szczęśliwych okoliczności, to też zrozumiała jest chęć uwierzenia, że poprzednie pokolenia zawdzięczały swe powodzenia polityczne nie jedynie, czy głównie, sprzyjającym zewnętrznym i przypadkowym okolicznościom, lecz raczej przymiotom wrodzonym naszej rasie. Zalety, które otrzymało się w spadku, można przekazać dalej; a ufność pokładana w charakterze narodowym wzmacnia wiarę w przyszłość. Mało jednak wiemy pewnego o tem zagadnieniu i zrozumiałe wahania rzucają cień na słabe światelka niewątpliwej prawdy w tej materji. Antropologowie mało poczynili postępów w studjach nad rasami; wymierzają czaszki i klasyfikują ludzkość wedle kolorów włosów i oczu

¹⁾ John Knox, który działał w Szkocji za czasów Marji Stuart, jest jednym z ojców duchowych tego kraju — tak silny i trwały był wpływ, jaki wywarł na współczesnych swemi poglądami religijnymi i politycznymi. (*Przyp. tłum.*)

lub nawet wedle szczególnych właściwości ciałek krwi. Któż jednak wie, jaka jest, po pierwsze, stałość tych cech charakterystycznych, powtóre zaś jaki mają związek z zaletami duchowymi? Jakie są następnie wpływy klimatu? Łatwo uwierzyć, że rodowici Patagńczycy nie wydadzą nigdy, a przynajmniej póki pozostaną w swym kraju, wielkich bojowników o prawa polityczne, wielkich mężów stanu lub wielkich wodzów. Trudno jednak przypuszczać, że pierwotne fizyczne cechy charakterystyczne Anglika różnią się bardzo od takichże cech innych Europejczyków z zachodu. Historyk odczuwa tę samą niechęć do tłumaczenia instytucyj politycznych charakterem narodowym, jaką biolog czuje do sprowadzania zjawisk życia do pierwiastka witalnego. Zbyt to łatwe.

§ 6.

Możemy jednak przyznać — bez zbytniej obawy, że to zarozumiałość patryjotyczna wiedzie nas na manowce — iż materiał ludzki, który po zupełnem już zmieszaniu się Brytyjczyków, Sasów i Normanów dostawał się w kształtujące ręce historii, był obdarzony wielką tężyzną fizyczną, moralną i duchową; i że rasa tak złożona zamieszkiwała kraj, którego klimat, ze swemi szybkimi zmianami w obrębie umiarkowanych skrajności, sprzyjał zachowywaniu się i roztaczaniu jej energii.

Trudno natomiast bezstronnie wskazać na jakieś przyrodzone szczególne różnice pomiędzy budowniczymi naszego państwa a temi niewielu ludami, z którymi można ich porównać. O Angliku, jako o zwie-

rzęciu politycznym, mówią, że miłuje prawo, jest wier-
ny swym przywódcom, obojętny dla zasady równo-
ści, szanuje zwierzchników, kocha wolność, lubi sek-
ty, jest indywidualistą, zapalonym zwolennikiem
kompromisów, gorliwie zajmuje się interesami, posia-
da zdolności do rządzenia sobą, obficie tworzy reguły
postępowania, okazuje obojętność dla logiki a sza-
cunek dla precedensów. Owóż gdyby w XIII w.
Anglicy wedle powszechnego mniemania Europy od-
znaczali się tym dziwnym doborem przymiotów, by-
łoby zagadką, dlaczego nie zaprowadzili sobie odra-
zu rządów gabinetu, odpowiedzialności ministerjalnej,
wyborów powszechnych i systemu partyjnego. Jasne,
że charakter polityczny Anglików wykuwał się powo-
li młotem własnych ich doświadczeń i że w skład tych
doświadczeń wchodziło działanie urzędów, które An-
glicy sobie stworzyli, lub które im posługiwać się na-
uczyli ich energiczni królowie. Z tych urzędów, które
poprzez długi szereg pokoleń kształciły tych, co im
służyli, najważniejsze były następujące: sądy przy-
sięgłych, parlament, instytucja sędziów pokoju i —
może jeszcze — sekty dysydenckie.

§ 7.

Co jest koroną dzieła konstytucji angielskiej?
Głównie chyba pogodzenie dwóch wyraźnie różnych
czynników, których konflikt bywa niemal nieunik-
niony: polityki i prawa. Plemię lub naród, który jest
dostatecznie zorganizowany, aby móc prowadzić poli-
tykę, oprzeć się napadowi, przeprowadzić swą wolę
w świecie, urzeczywistnić wspólne cele działania obej-

mujące zmiany na wewnątrz lub na zewnątrz — taka zbiorowość musi z konieczności uznawać nad sobą jakąś władzę posiadającą znaczną swobodę rozkazywania. Ale bezwarunkowe poddanie się dyktatorskiej zwierzchności, przejętej politykowaniem, nie godzi się z bezpieczeństwem tych stosunków ludzkich i tych urządzeń życia prywatnego, od których zależą bezpośrednio moralność i pomyślność. Konflikt pomiędzy *salus populi* a *iustitia* jest tak stary, jak historia, niewątpliwie nawet starszy. Wyjąwszy okresy, kiedy nieporządki, korupcja lub ogólny zanik tężyzny spychały życie społeczne tak nisko, że upadała zarówno polityka jak sprawiedliwość, wahadło przesunęło się w dziejach cywilizowanej ludzkości raz na jedną stronę, raz na drugą — częściej być może na stronę polityki. Rzym za Cezarów, Francja za Ludwika XIV, Włochy za Mussoliniego, oto przykłady silnych państw uznających bezwarunkową wyższość polityki; należała do nich także Anglia za Tudorów, choć w znacznie bardziej umiarkowanym stopniu. W oczach swych wielbicieli państwa takie są zorganizowane w ten sposób, że mogą poświęcać się bez przeszkód osiągnięciu ogólnych celów zbiorowości, jak np. powiększaniu terytorjum państwowego, ustanowieniu prawdziwej wiary lub urzeczywistnieniu Utopji.

W ustrojach stojących na przeciwnym biegunie, a więc bardziej statycznych, rząd dba przede wszystkim o zachowanie istniejącego stanu interesów i tradycyjnych miar dobra i zła. Takiemu państwu przyświeca przede wszystkim ideał stałego prawa a zdolni i dalekowzroczni mężowie mało w niem znajdują miejsca na rozwijanie swych projektów. Ścieranie się

tych dwóch rozbieżnych ideałów tworzyło od wczesnego średniowiecza jedną z głównych osnów historii Europy. Jedynie w Anglii instynktowne przywiązanie do prawa jako regulatora rządów, tak silnie odczuwane na całym zachodzie osiem wieków temu, zdołało przeżyć upadek starego porządku ideowego i stworzenie państwa nowoczesnego. Ludowi angielskiemu dane było wypracować — w powolnym i pstrym toku konfliktów i doświadczeń, z których składało się jego życie polityczne — rozwiązanie zagadnienia, jak prowadzić sprawy publiczne w ten sposób, by połączyć dobrodziejstwa silnej i przewidującej administracji z uważną dbałością o zasady i o prawa jednostki. Ogół prawideł i urzędzeń, które zabezpieczają i wyrażają tę równowagę, tworzy naszą Konstytucję.

§ 8.

Lord Chatham¹⁾ rzekł swego czasu: „Wszyscy wiemy, co to jest konstytucja“, lecz się mylił. Większość jego słuchaczy byłaby w wielkim kłopotcie, gdyby im wypadło powiedzieć z jaką taką ścisłością, czym była konstytucja w owych czasach. A niełatwiej określić tę bardzo odmienną konstytucję, która rządzi nami obecnie. Wiemy wszyscy, że konstytucja składa się z pewnych reguł, które rządzą rządem. Ale gdzie szukać tych reguł? Skąd czerpią swą powagę? Jakie cechy różnią je od tych przepisów, które nie wchodzą w skład konstytucji? Są to trudne pytania, na które jednak musimy starać się znaleźć odpowiedź.

¹⁾ Powszechniej znany jako William Pitt starszy. Mowa zatem o drugiej połowie w. XVIII. (Przyp. tłum.).

§ 9.

Będzie dobrym wstępem do naszego rozbioru, jeśli spojrzymy naprzód na konstytucję kraju, z którym dzielimy tak wiele tradycyj prawnych i politycznych, a mianowicie Ameryki. Kontrasty pomiędzy konstytucją Stanów Zjedn. a naszą są równie pouczające jak głębokie. Wielka ustawa ustrojowa, która weszła w życie w r. 1788, utworzyła wspólny rząd dla federacji trzynastu pierwotnych stanów oraz tych nowych stanów, które mogły powstać w przyszłości. Składa się z siedmiu artykułów, z których piąty stanowi, że poprawki wniesione do konstytucji winny być ratyfikowane przez ciała ustawodawcze lub zgromadzenia konstytucyjne trzech czwartych stanów, które w danym czasie tworzą federację. Zgodnie z tym artykułem dodano dotąd do konstytucji dziewiętnaście poprawek. Tych siedem pierwotnych postanowień wraz z poprawkami — to cała konstytucja amerykańska. Wszystko to, co stanowią wyraźnie lub co wynika z nich w sposób oczywisty, jest prawem konstytucyjnem; i ściśle biorąc, nic innego nie ma tego charakteru. Ponadto konstytucja różni się powagą od każdej innej ustawy: jej panowanie jest najwyższe i wszelka ustawa uchwalona przez kongres federalny lub przez którekolwiek ze stanowych ciał prawodawczych, jeśli jest sprzeczna z konstytucją federalną, nie ma znaczenia praktycznego: sądy się z nią nie liczą.

Inaczej z konstytucją angielską. Nie znajdzie się jej przepisów w jakimś poszczególnym dokumencie lub określonym zbiorze dokumentów. Nie ma w An-

gli żadnej pisanej ustawy, o którejby można powiedzieć, że jest częścią konstytucji, a więc wolno ją zmienić jedynie przy pomocy jakiejś niezwyklej procedury. Przypuśćmy, iż ktoś wystąpiłby z wnioskiem, że w celu dokonania pewnej zmiany w konstytucji należy poddać sprawę pod rozagę ludności w jakiś wyjątkowy sposób, np. zapomocą referendum. Wniosek taki byłby niewykonalny, gdyż przedewszystkiem musielibyśmy zrobić to, czego nigdy nie robiliśmy a co uważalibyśmy za bardzo trudne do wykonania, zgodzić się mianowicie, jakie to są owe ustawy i reguły, które jako konstytucyjne można zmienić jedynie w proponowany nowy sposób. Żaden sąd angielski nie może odmówić zastosowania ustawy ze względu na jej sprzeczność z konstytucją. Parlament może, jeśli zechce, na najbliższej sesji uchylić postanowienia zawarte w *Magna Charta*, w *Bill of Rights* i w *Act of Settlement*¹⁾. Może skasować sam siebie, urząd króla, Izbę Lordów i Izbę Gmin i oddać rządy w ręce Rady Związków Zawodowych lub Ligi Narodów w tej samej formie, w jakiej uchwaliby zmianę w ustroju samorządu londyńskiego. Mogłyby zapewne powstać zarzuty polityczne przeciw takim posunięciom, ale byłyby to zarzuty jedynie polityczne.

¹⁾ *Magna Charta*, nadana w roku 1215, jest najstarszym angielskim pomnikiem konstytucyjnym. *Bill of Rights* z roku 1689, a więc z czasu po zlikwidowaniu Stuartów, wykluczał katolików od tronu i zabezpieczał przed despotyzmem królewskim, przyznając parlamentowi szereg swobód. Trzeci wreszcie kamień węgielny konstytucjonalizmu angielskiego, *Act of Settlement* z roku 1701, regulując kwestję następstwa tronu, uzupełniał listę praw obywatelskich, w szczególności zaś zabezpieczał niezawisłość sędziowską. (przyp. tłum.).

§ 10.

Dla Tocqueville'a, wielkiego wielbiciela naszych urzędów, przeciwieństwo pomiędzy angielskim a amerykańskim systemem rządowym było tak uderzające, że aż przeczył, iżbyśmy wogóle mieli konstytucję. Gdyby nie okoliczność, że wynaleźliśmy i jedno i drugie, nazwę i samą rzecz, kto wie, może wątpliwość nie byłaby tak całkiem nieuzasadniona. To jednak absurd twierdzić, że Anglia jedyna ze wszystkich krajów świata nie posiada konstytucji. Trzeba nam poprostu uznać, że nie jest niezbędną cechą konstytucji, by była formalnie i ściśle skodyfikowanym prawem, które ustanawia się i zmienia w szczególny sposób. U nas granice konstytucji wytycza pewnego rodzaju poczucie polityczne — możnaby to nazwać „zmysłem konstytucyjnym“ narodu. Musimy też przyznać, choć w mniejszym stopniu, że zwyczajowe wyrażenia mowy codziennej wprowadzają do pojęcia konstytucji pewne materje, które postawione przed sąd naszego „zmysłu konstytucyjnego“ mogą nie wydawać się dostatecznie trwałe lub ważne. Zanim pójdziemy śladem granic określonych przez ten zmysł i te zwyczaje językowe — musimy naprzód zastanowić się, jaki temat one opasują.

§ 11.

Konstytucja składa się z kilku, bynajmniej nie wszystkich reguł, które rządzą rządem. Reguły te są trojakiego rodzaju. Po pierwsze mamy normy prawa, powtórę — „reguły konwencjonalne konstytucji“, po

trzecie pewne ogólniejsze zasady, tyżące się wolności obywateli — nazwijmy je zasadami wolności.

I. Normy prawa obejmują:

- a) *Common Law*¹⁾. — Tak np. na *Common Law* opierają się prerogatywy królewskie i zwierzchnictwo prawodawcze parlamentu.
- b) Prawo pisane (*Statute Law*). — Porządek następstwa tronu, prawa i obowiązki wielu najwyższych urzędów, trwanie parlamentów, prawo Izby Gmin do przejścia, w pewnych przypadkach, ponad uchwałę Izby Lordów, prawo wyborcze, organizacja sądów — oto kwestje uregulowane przez ustawy.
- c) Prawo lub tak zwane „przywileje“ parlamentu. — Tu należą prawa obu Izb dotyczące ochrony ich członków i dyscypliny nad nimi, następnie prawo karania za obrazę ciał prawodawczych popełnioną przez nieczłonków, wreszcie prawo uchwalania własnych regulaminów²⁾). Dwie reguły pierwszorzędnego znaczenia pochodzą z tego źródła: zasada, że ustawy skarbowe powstają w Izbie Gmin³⁾ oraz zasada, wedle której wnioski pociągający za sobą obciążenie podatkowe może być zgłoszony jedynie przez ministra w imieniu króla.

¹⁾ P. objaśnienie str. 15.

²⁾ Dookoła kwestji, czy przywileje parlamentu opierają się na *Common Law*, czy też posiadają osobne źródło, toczyły się dawniej spory, gdyż z pierwszego poglądu wypływało uznanie, że Izba Lordów, zasiadając jako Najwyższy Trybunał Apelacyjny, może rozstrzygać o przywilejach Izby Gmin.

³⁾ Ta reguła zawarta jest w *Parliament Act* (r. 1911) a więc posiada już charakter ustawowy.

II. *Reguły konwencjonalne konstytucji.* — Są to zwyczaje i praktyki naszego codziennego życia politycznego, których przekroczenie nie stanowiłoby wprost złamania jakiejkolwiek reguły prawa lub któregoś z „przywilejów parlamentu”, które jednak przyświecają wykonywaniu niektórych z najważniejszych uprawnień królewskich. Podstawową regułą konwencjonalną, z której wypływają niemal wszystkie inne, są „rządy gabinetu” — to znaczy reguła, że (z paru możliwymi wyjątkami) wszystkie uprawnienia korony, władza wykonawcza rządu oraz kierownictwo pracami parlamentu spoczywają w rękach komitetu Radców Przybocznych (*Privy Councillors*), sprawujących wysokie urzędy i cieszących się zarazem zaufaniem i poparciem parlamentu, ściśle mówiąc — Izby Gmin, jeszcze ściślej mówiąc — większości wyborców parlamentarnych. Tę główną regułę uzupełniają kilka innych, np. zasada, że za każde publiczne wystąpienie króla odpowiedzialny jest jakiś minister, czy to członek gabinetu czy też minister podporządkowany gabinetowi i dzielący z nim odpowiedzialność przed parlamentem; że każda ustawa uchwalona prawidłowo przez obie izby otrzyma zgodę królewską; że ministerstwo, które utraciło poparcie Izby Gmin, uzyska zgodę króla na rozwiązanie parlamentu albo ustąpi.

III. *Zasady dotyczące się wolności obywateli.* — Rozważając składniki naszej konstytucji, niepodobna pominąć pewnych maksym czy zasad rządów wolnościowych, jak my je pojmujemy. Zasady te odnoszą się głównie nie do organizacji państwa ani do sposobu prowadzenia najwyższych spraw państwowych, ale do kwestji, kiedy i w jaki sposób rząd lub parlament

mogą słusznie — a może powiemy: uczciwie? — ograniczać prawa i wolności indywidualne. „Niema podatków bez przedstawicielstwa“, „wolność słowa“, „swoboda sumienia“, „wolność prasy“, „sądy przysięgłych“, — oto wielkie słowa, które w przeszłości poruszały ludzi do głębi i teraz jeszcze niemniejszą posiadają władzę. Powoływać się na nie znaczy odwoływać się do konstytucji — lub tego, co uważa się za konstytucję. Co zaś wedle szerokiego i głębokiego przekonania uważa się za konstytucję, jest niedalekie tego, by nią być.

§ 12.

Cóż wynikło z tych różnych materiałów tworzących rzecz, którą uważamy za konstytucję?

Wedle ogólnego rozumienia konstytucja obejmuje wszelkie przepisy prawa zwyczajowego i pisanego, dotyczące organizacji władz centralnych, oraz określa uprawnienia ich organów. W tem znaczeniu charakter konstytucyjny mają nietylko *Act of Settlement* i *Parliament Act*¹⁾, ale i ustawy o przedstawicielstwie ludowem, o organizacji sądownictwa, o utworzeniu nowych ministerstw, jak np. ministerstwa zdrowia lub komunikacji.

Z drugiej strony nie zwykło się uważać za konstytucyjne ustaw normujących zagadnienia samorządowe.

¹⁾ *Parliament Act* — ustawa z roku 1911 — regulująca stosunki pomiędzy Izbą Gmin a Izbą Lordów na korzyść pierwszej. Co do *Act of Settlement* p. objaśnienie na str.46). (Przyp. tłum.).

Zaznaczamy jednak, że wśród tych ustaw nawet, które tyczą się organizacji władz centralnych, są stopnie konstytucjonalności. Utworzyć lub znieść ministerstwo — znaczy wprowadzić formalną, ale naogół biorąc nieistotną zmianę do konstytucji. Natomiast wniosek pozbawienia Lorda Kanclerza funkcji ministerjalnych¹⁾ i utworzenia ministerstwa sprawiedliwości uważanoby z pewnością za istotną, a bodaj nawet podstawową zmianę konstytucyjną.

Uprawnienia autonomiczne obu izb parlamentu mają bezsprzecznie charakter konstytucyjny: to samo możnaby powiedzieć o głównych zasadach procedury, której się trzymają. Zmiana regulaminu Izby Gmin, która w widocznym stopniu ograniczyłaby możliwość krytykowania posunięć rządowych, uchodziłaby z pewnością za zagrożenie konstytucji. Tu znów rozróżniać trzeba rozmaite stopnie konstytucjonalności. Reguły i urządzenia są konstytucyjne w tym stopniu, w jakim są ważne. Coraz mniejsze zaś znaczenie przypisuje się temu, jakie posiadają nazwy.

Nazwy też nic nie znaczą tam, gdzie chodzi o „reguły konwencjonalne konstytucji“ — wagę natomiast posiada tu głębokie poczucie powszechne. Przytoczyliśmy poprzednio przykłady takich reguł, należących obecnie bezsprzecznie do składu naszej wiecznej zmiennej konstytucji. Posiadają ten charakter dzięki naturze, rozległości i sile wspierającego ją poczucia powszechnego. Praktyka, która nie ma za sobą takiego poczucia, nie posiada charakteru konstytucyjnego, chociażby była bardzo stara i stale stosowana. Tak np.

¹⁾ O funkcjach Lorda Kanclerza ob. poniżej str. 172 i nast.

sesje parlamentu otwiera niezmiennie „mowa od tronu“, dająca zarys polityki ministerjalnej. Pominiecie tej formalności nie byłoby niekonstytucyjne, chybaży można było wykazać, że kryją się za tem jakieś groźne zamiary.

§ 13.

Zmarły profesor Dicey uczynił dwa spostrzeżenia co do „reguł konwencyonalnych“ (wyrażenie to pochodzi właśnie od niego)¹⁾.

Powiada przedewszystkiem, że reguły te „jak się okazuje przy szczegółowem przyjrzeniu się, posiadają jedną wspólną cechę: wszystkie a przynajmniej ogromna ich większość, określają sposób, w jaki powinny być użyte uprawnienia Korony (lub ministrów jako sług Korony)... Są to głównie przepisy, które wskazują, w jaki sposób i w jakim duchu winno się wykonywać prerogatywy, lub (co wychodzi na to samo) — określają formy wykonywania czynności, które prawnie wchodzą w zakres prerogatywy królewskiej“.

§ 14.

Wedle drugiego spostrzeżenia profesora Dicey szczególna powaga, jaką cieszą się reguły konwencyonalne, polega nietylko na opinii publicznej, czynniku nieokreślonym i chwiejnym, ile na tej bardziej uchwytnej okoliczności, że złamanie którejkolwiek z tych

¹⁾ A. V. Dicey jest autorem m. i. przełożonego na język polski „Wstępu do nauki o prawie konstytucyjnem“, Warszawa 1908. (Przyp. tłom.).

kapitałnych praktyk postawiłoby bardzo szybko winną władzę przed koniecznością wybierania pomiędzy wyraźnem podeptaniem prawa a niezdolnością do dalszego sprawowania rządów. Gdyby np. ministrowie w którymś roku zaniedbali kroków w celu zwołania parlamentu, nie mogliby prawnie zebrać większej części podatków; tej zaś części któraby wpłynęła, nie mogliby użyć bez złamania prawa.

Łatwo przyznać, że ministrowie nie mogą bez złamania prawa uwolnić się na długo od zależności od przedstawicielstwa ludu w parlamencie — wiele naszych ustaw ma ten właśnie cel na oku; nie trzeba też jednak niedoceniać siły bezpośredniego wpływu opinii publicznej. Gabinety nie składają się z ludzi, którzyby na serjo myśleli o drażnieniu Izby Gmin i ciała prawodawczego. Pragną oni przede wszystkim zapewnić swym stronnictwom powodzenie i zachować im wyborców; pragną, aby ich wybrano ponownie; i nie chcą ani rewolucji, ani wykopania sobie grobu politycznego.

§ 15.

Konstytucja zawiera, jak powiedzieliśmy, poza prawem pozytywnem i regułami konwencyonalnemi jeszcze trzeci rodzaj norm, który nazwaliśmy zasadami wolności. Zasady to być może ogólnikowe. Niepodobna jednak odmówić rzeczywistości wpływowi, jaki wywierają. Polegają one — tak samo jak reguły konwencyonalne — na opinii; różnica polega na tem, że gdy owe reguły mają na celu nadzór nad uprawnieniami dyskrecyjnymi, które prawo powierza władzy

wykonawczej, to zasady wolności stoją na straży także treści samego prawa. Świadomość wagi, jaką posiada wolność niezależnego sądownictwa, wywołuje w Anglii krytyki pod adresem ustawodawstwa, gdy wyposaża ono ministrów we władzę sądowniczą w kwestjach administracyjnych. Troską o wolność obywatela przepełnione jest zainteresowanie powszechne ustawami, które określają uprawnienia policji. Trudno byłoby — jeżeli wogóle przypuścić tę możliwość — rządowi angielskiemu przeprowadzić uchwalenie ustawy ustanawiającej cenzurę prasy lub znoszącej sądy przysięgłych w sprawach o poważne przestępstwa. Wrażliwość opinii publicznej w Anglii na kwestję wolności sumienia ilustrują jaskrawo nieznane w innych cywilizowanych państwach względy, jakie okazywano podczas wojny tym, co odmawiali służby wojskowej, powołując się na niemożność pogodzenia z sumieniem zabijania ludzi.

§ 16.

Rzecz jasna, iż trudno oddzielić wyraźną linią to poczucie publiczne, które można właściwie określić jako „sumienie konstytucyjne“, od opinii politycznej nie posiadającej tak szczególnego charakteru. Różnica jednak istnieje. Sumienie konstytucyjne czuwa nad regularnością i uczciwością gry politycznej, nad poszanowaniem praw mniejszości i jednostek, nad przestrzeganiem nie tylko ustaw, ale też ich ducha. Trudno przypuścić, by uczucie to wzburzyło się na widok pociągnięcia rządowego, które — jakkolwiek szkodliwe dla jakiegoś stronnictwa — miałoby jednak za sobą po-

parcie bezsprzecznej większości wyborców i było przeprowadzone z zachowaniem reguł i zwyczajów rządów parlamentarnych. Tak np. zniesienie drogą ustawy dziedzicznego charakteru Izby Lordów, napotkałoby niewątpliwie sprzeciwy podyktowane motywami konstytucyjnymi, to znaczy, że część wyborców uważałaby taką zmianę konstytucji za niepożądaną, a bodaj nawet niepokojącą. Ale nie sądzonoby, że takie pociągnięcie — byle przeprowadzone ustawowo — jest niekonstytucyjne w głębszem znaczeniu, a mianowicie że jest obrazą podstawowych reguł uczciwości politycznej, zdradą zasady wolnego rządu lub zamachem na wolność osobistą. Na tego rodzaju oskarżenia nie naraziłby się w obecnym stanie naszych urzędów żaden gabinet angielski. Za wiele tego poparcia, na którym każdy rząd musi się opierać, zawdzięcza się spokojnemu krytycyzmowi opinji; zrównoważenie w walkach politycznych utożsamia się niemal w Anglii ze zrównoważeniem myślenia.

Czujność sumienia konstytucyjnego znajduje w naszych czasach pole dla siebie, przeciwstawiając się tym podstępnyim zamachom na wolność, które przybierają postać ruchów za skutecznością działania i pozornie starają się dogodzić powszechnym życzeniom.

ROZDZIAŁ II.

Duch Prawa.

„Prawo jest najwyższem dziedzictwem, jakie król posiada; albowiem prawo rządzi nim i wszystkimi jego poddanymi i jeśli prawa nie stanie, nie będzie króla i nie będzie dziedzictwa.“

Kronika sądowa z połowy w. XV.

U podstaw dynamiki konstytucji naszej znajduje się zatem pewna właściwość umysłu angielskiego, którą można najlepiej określić jako przywiązanie do prawa, jako poczucie, że w prawie i w ustawie mieści się powaga wyższa ponad wszelką inną władzę w państwie. Jak powiedział Bacon, „lud tego królestwa kocha swe prawa i niczem nie pozyska się go bardziej niż zapewnieniem, że będzie z nich korzystał; co panowie oświadczyli swego czasu w parlamencie, — *nolumus leges Angliae mutari*, (nie chcemy, by zmieniały się prawa w Anglii), — to jest wyryte w sercach całego ludu“.¹⁾ Właściwość ta jest równie ważna —

¹⁾ Warto tu przytoczyć następujący ustęp z dzieła niemieckiego filozofa prawa Iheringa: „W tej gwinie, o którą Anglik, lubiący się spierać, walczy w sądzie tak uporczywie, znajduje się wytłomaczenie angielskiej historii konstytucyjnej. Nikt z najpotężniejszych nawet nie ośmieli się pozbawić najdroższego do-

i równie trudna do zdefiniowania — jak konstytucja, która wywodzi z niej swój ród. Jest wprawdzie widoczne, że działała ona już w najwcześniejszych okresach naszej historii, w ciągu wieków wzrastała jednak jej siła i rozwijał się jej charakter.

W czasach Wielkiej Karty (1215), kiedy uważa się, że król jest związany prawami religii i moralności, w czasach tych, gdy mówi się o prawie angielskim, które król winien szanować, ma się na myśli głównie obronę prywatnych praw wolności i przywilejów. W następnym okresie wraz ze wzrostem parlamentu, pojawia się w umysłach coraz wyraźniejsze pojęcie prawa jako czynnika określającego sposób tworzenia ustaw. „Król angielski“, powiada w słynnym dziele *De Laudibus Legum Angliae* Fortescue, który stał na czele sądownictwa za Henryka VI, „nie może zmieniać ustaw wedle swej woli, bo natura jego rządu jest nie tylko królewska, lecz także polityczna“.

Tudorowie, mimo swe rozmiłowanie we władzy i zdolności do samowładztwa, dbali przynajmniej o formy prawa, respektowali parlament, którym umieli zrzęcznie się posługiwać, i gotowi byli, nieraz nawet z ochotą, wdawać się w procesy przed sądami powszechnymi.¹⁾ Wszelako jeśli korzystne skądinąd sa-

bra — wolności — ludu, który ma to w naturze, że rusza odważnie do boju o swe prawa w najdrobniejszej nawet sprawie. Nie jest to też przypadkowym zbiegiem okoliczności, że również ów lud, który w starożytności łączył najwyższy stopień rozwoju politycznego z największą potęgą zewnętrzną, lud rzymski, był równocześnie tym, który posiadał najbardziej wypracowany system prawa prywatnego“.

¹⁾ „Henryk VIII chciał zrzucić zwierzchnictwo papieskie, sądząc jednak, że póki imię św. Tomasza figurować będzie w kalendarzu, póty działać będzie na ludzi przykład jego oporu

moładztwo Tudorów formalnie nie tykało instytucyj „prawa powszechnego“, to przecież narażało ich rzeczywistą powagę na wielki szwank. Zmiana zaś dynastji stała się, jak wiadomo, sygnałem do walki pomiędzy „prawem powszechnem“, a prerogatywą królewską.

Długa mianowicie walka konstytucyjna, której widownią był w. XVII, toczyła się w istocie między doktryną twierdzącą, że Korona zachowała swój pierwotny charakter źródła władzy samorodnej i swobodnej a przeciw prawnej, a przeciwną doktryną, głoszącą ustami prawników, że najwyższą władzę państwową sprawuje prawo kształtowane i wykładane w najstarszych sądach królewskich, w szczególności w najwyższym z nich — parlamencie. „Zwycięstwo parlamentu“, pisze Holdsworth¹⁾, „wkońcu przywróciło prawu powszechnemu tę wyższość, która niemal znikła była w w. XVI“. Zdaje się, że pod koniec właśnie tego

przeciw władzy kościelnej monarchy, polecił wytoczyć skargę przeciw św. Tomaszowi o bezprawne zajmowanie stanowiska świętego. Istotnie wezwano świętego przepisowo do stawienia się w sądzie i wydanoby przeciw niemu w krótkiej drodze wyrok zaoczny, gdyby król, chcąc okazać bezstronność i wielki szacunek dla wymiaru sprawiedliwości, nie był mu przydzielił obrońcy na koszt publiczny. Odbyla się zatem rozprawa, na której wysłuchano oskarżycieli i adwokata oskarżonego, zapoznano się z przedstawionymi przez nich dowodami, poczem ogłoszono wyrok, że „Tomasz, były arcybiskup kenterberyjski, jest winny nieusprawiedliwionego niestawiennictwa, zdrady, buntu i t. d.“ (Cambell, *Lives of the Chancellors*, I, 97).

(Tomasz Becket, arcybiskup kenterberyjski, był w XII w. zagorzałym obrońcą swobód Kościoła wobec polityki Henryka II. Zamordowany przez stronników króla i kanonizowany w dwa lata później, był patronem niezależności duchowieństwa katolickiego w Anglii. *Przyp. tłum.*).

¹⁾ Sir William Holdsworth współczesny autor wielotomowej „Historji prawa angielskiego“. (*Przyp. tłum.*).

konfliktu, gdy zbliżało się ostateczne zwycięstwo, pojawiło się słowo „konstytucja“ w nowoczesnym znaczeniu — słowo, które już oddawna miano na języku.)¹⁾ Można zgodzić się z historykiem amerykańskim, że uczyniono wielki krok naprzód, gdy przodkowie nasi pozyskali słowo, które dobitnie wyrażało myśl, że prawo rządzi państwem, i że poza instytucjami zasadniczymi, przez prawo uznanymi i uregulowanymi, niema prawej władzy.

§ 2.

Patrząc wstecz, widzimy teraz jasno, że wiek XVIII był wiekiem nieprzerwanego rozwoju, w ciągu którego konstytucja angielska wykształcała praktykę i reguły konwencjonalne rządów gabinetowych i partyjnych oraz sterowała ku zwierzchnictwu opinii publicznej, ucieleśniającej się w Izbie Gmin.²⁾ Jednocześnie tak wewnątrz kraju, jak i zagranicą, za główną jej cechę charakterystyczną uchodziła ochrona wolności. To właśnie wywarło tak silne wrażenie na Monteskiuszu: „Jest pewien naród na świecie, który za bezpośredni cel swej konstytucji uważa wolność politycz-

¹⁾ Pierwszej wielkiej sposobności do użycia tego słowa dostarczyła słynna uchwała Izby Gmin z 28 stycznia 1689 r., że król Jakób II, „dokonawszy zamachu na konstytucję swego królestwa przez złamanie pierwotnej umowy pomiędzy królem a narodem, pogwałciwszy prawa zasadnicze za poradą jezuitów i innych przewrotnych osób, oraz opuściwszy państwo, zrzekł się rządów i wskutek tego tron jest opróżniony.“

²⁾ Jeszcze w roku 1701, pisze jeden z autorów, „odrzucono z wielkim oburzeniem wniosek, stwierdzający, że rządy spoczywają w rękach króla i obu izb: taki pogląd byłby czysto republikański. Izba Gmin i Izba Lordów są częścią konstytucji i władzy ustawodawczej, ale nie rządu“.

ną". Na to też kładzie główny nacisk Blackstone¹⁾ w swym rozbiórce konstytucji. Władzę polityczną uważano za niebezpieczne zwierzę, którego obecność w gospodarstwie państwowem jest nieunikniona, które jednak trzyma się w karbach dzięki „właściwej równowadze konstytucji“.²⁾ W tem właśnie świetle ukazywała się konstytucja angielska Amerykanom. Konstytucja, której główne zarysy pragnęli odtworzyć, wzmacniając je dodatkowymi rękojmiami, była w ich oczach tworem złożonym z „hamulców i przeciwwag“, istniejącym przedewszystkiem po to, by chronić obywatela przed uciążliwościami i niebezpieczeństwami posiadania wogóle rządu.

W dzisiejszych czasach duch praw wyrósł już z tych poglądów. W ciągu XIX w. samowolne metody rządzenia wychodziły z mody w tych krajach nawet, które nie wysuwały zasady rządów demokratycznych. Wyobraźmy sobie uczonego niemieckiego, któryby w roku powiedzmy 1880-ym zabrał się do zbadania konstytucji angielskiej, jako czegoś nowego. Zauważyłby wówczas przedewszystkiem nietyle ochronę praw indywidualnych — choć śmiało mógł był sobie pomyśleć, że prawa te cieszyły się większem zabezpie-

¹⁾ Autor słynnych „Komentarzy do praw Anglii“ (1765) *Przyp. tłum.*

²⁾ „Rewolucja (mowa o detronizacji Jakóba II, *przyp. tłum.*) była tryumfem prawników nad władzą wykonawczą, zakończeniem długiej walki rozpoczętej przez Coke'a i Seldena, aby legalność działalności królewskiej poddać swobodnej ocenie trybunałów prawa powszechnego. Zwycięstwo prawa nad nieograniczoną samowolą władzy było wspaniałym tryumfem cywilizacji, ale trochę zanadto wysuwało na pierwszy plan punkt widzenia prawniczy... Twierdzenie, że słuszne jest wszystko, co może wylegitymować się dokumentem prawnym, jest jakby hasłem wieku XVIII“ (Trevelyan: *History of England*, str. 506).

zeniem w Anglii, niż w Niemczech — ile chęć zawarowania, by wszystkie działy władzy państwowej były wykonywane zgodnie z żądaniami czujnej i ruchliwej opinii publicznej. Stwierdziłby następnie, że w poglądach na wolność ludu kładzie się nacisk już nie na ochronę praw indywidualnych, jak to działo się w w. XVIII, lecz na możność rozstrzygającego wpływania na politykę.

Nie trzeba chyba dodawać, że nie znaczy to, iż doszliśmy już do ostatniego rozdziału historii i że angielski instynkt prawa ukończył swe zadanie. Wciąż jeszcze głębokie poczucie narodowe czuwa nad tem, by rząd nasz „rządził z zasięganiem opinii“. Na ciągłem działaniu tego instynktu musimy też polegać w dwóch jeszcze pokrewnych kierunkach. Mam na myśli z jednej strony zamiłowanie do kompromisów — do przekładania środków połowicznych, które spotykają się z najmniejszym oporem, nad zwycięstwa całkowite ale osiągnięte z trudem; z drugiej zaś przyzwyczajenie do traktowania wyników walki politycznej, jako zakończenia regulującego już sprawę ostatecznie. I teraz, kiedy stworzyliśmy państwo rozwijające ruchliwą działalność administracyjną i z wielką energją dążące do najrozmaitszych celów, ów duch prawa zabezpiecza nas przed skutkami tego, że władza wykonawcza ma z natury skłonność do uchylania się od nadzoru ciała prawodawczego i jawnego sądownictwa.

§ 3.

Prawniczy zakrój angielskiego myślenia politycznego ma niewątpliwie różne przyczyny. Trzy z nich zasługują na szczególną uwagę.

Pierwszą jest wspomniana już okoliczność, że poszanowanie prawa było ważną częścią pierwotnego zasobu idei moralnych, który Anglja w średniowieczu dzieliła z innemi krajami zachodu. Było to czemś, co należało ochraniać i wzmacniać, nie zaś nową lekcją, którejby należało się uczyć.

Szczególną siłę nadała temu czynnikowi długa szkoła samorządu gminnego, jaką od wczesnych lat naszej historii przechodziły wszystkie klasy Anglików, z wyjątkiem największych prostaczków. We Francji królowie wówczas dopiero zyskali dość siły, by rzadzić bez pośrednictwa panów feudalnych, gdy przestał działać duch średniowiecza. W Anglii Korona toczyła równiejszą walkę z feudalizmem i wcześniej też wyzwoliła się z pęt systemu rządowego polegającego na dziedzicznych przywilejach wielkich właścicieli ziemskich (pęta te zresztą nigdy nie krępowały jej całkowicie). Nowy system był dualistyczny.

Z jednej strony król wysyłał ze swej siedziby sędziów wędrownych, których — ze względu na przysługujący im nadzór nad administracją — możnaby porównać z dzisiejszymi inspektorami ministerjalnymi, z tem jednakże, iż posiadali większe uprawnienia i powagę. Zadaniem ich było nietylko osadzanie w więzieniu i sądzenie winnych przestępstw pospolitych, ale także ukrócanie nadużyć urzędniczych, czuwanie nad utrzymaniem dróg i mostów, objawianie woli królewskiej i zdawanie po powrocie sprawy z tego, co zastali w różnych częściach królestwa. Sędziowie ci, okryci gronostajami, zarówno sprawowali sądy, jak występowali w roli inspektorów.

Z drugiej strony Korona opierała się na ludziach

miejscowych, szeryfach, coronerach¹⁾), sędziach pokoju i wzrastającej gromadzie przysięgłych, którzy nie przestając należeć do ludności cywilnej, żyli w atmosferze procedur prawnych i uczyli się, jak kraj szeroki, rządzić za pomocą prawa i prawnych form postępowania. Za pośrednictwem sędziów wędrownych oraz instytucji wezwań do stawienia się na dworze, Korona utrzymywała w karchach tych z konieczności nieco niezależnych urzędników, służących czasem pod przymusem a czasem za darmo.

Urządzenia samorządowe stały się wielką szkołą narodową administracji ujętej w ramy prawa. Trudno przesadzić w podkreślaniu znaczenia roli, jakie tradycja i rozpowszechnienie sądów przysięgłych oraz — w odniesieniu do wyższej i ciasniejszej klasy²⁾ — piastowanie urzędu sędziego pokoju odegrały w procesie zaznajamiania się ludu angielskiego z obowiązkami władzy, z atmosferą sądową i z ideą, że pozew, rozprawa i wyrok — to naturalne podstawy rządzenia. W sądach przysięgłych członkowie Długiego Parlamentu³⁾

1) Coroner jest nieznanym na kontynencie urzędnikiem sądowym, załatwiającym przy udziale przysięgłych pewne wstępne czynności procesowe (przyp. tłum.).

2) Instytucja sędziów pokoju, mówi Bacon „spaja szlachtę z ludźmi wyższego stanu, którego to połączenia niema w żadnym kraju poza Anglią. Gdzieindziej bowiem sądownictwo spoczywa w rękach jurystów, przez co szlachta popada w ignorancję i uciska słabych. U nas natomiast szlachta złączona jest w jedno ciało z tymi, którzy sprawują sądy, a przeto jest nie tylko stanem rycerskim, ale i narzędziem pokoju: to jest jej prawdziwym klejnotem szlacheckim.”

3) Nazwą tą obejmuje się ciało prawodawcze, które w zmieniającym ilościowo składzie trwało przez 20 lat od r. 1640 — wśród najgorętszych walk z Karolem I, poprzez dyktaturę Kromwella, aż do powrotu Karola II. (przyp. tłum.).

nabyli wykształcenie, dzięki któremu potrafili utworzyć nowy rząd.

Nie od rzeczy będzie przypomnieć tu czytelnikowi, jak wielkie znaczenie dla rozwoju angielskich instytucyj politycznych miała okoliczność, że szlachta nie zdołała, jak gdzieindziej, zmienić się w oddzielną i uprzywilejowaną klasę. Prawo nigdy nie zwracało uwagi na szlachcica. Zawdzięcza się to częściowo wczesnemu wprowadzeniu zasady pierworództwa, która stwarzała, oczywiście, wyraźną różnicę położenia pomiędzy najstarszym synem a młodymi braćmi. Wpływała na to też polityka silnej Korony. Skutki sięgnęły daleko: instytucje samorządowe, a tembardziej parlamentarne, uzyskały silne oparcie społeczne, zarazem zaś wzmocniło się przywiązanie ludu do „prawa powszechnego“, które nie znało liczenia się z osobistościami. Gdyby była powstała w Anglii klasa arystokratyczna, której wszyscy członkowie posiadaliby przywileje polityczne i finansowe niedostępne dla innych obywateli, a zwłaszcza dla mieszczaństwa, trudno byłoby wyobrazić sobie, iżby kiedykolwiek Izba Gmin stała się zgromadzeniem reprezentującym wszystkie klasy, a także iżby rozwinął się w Anglii kiedykolwiek rząd parlamentarny.

§ 4.

Musimy teraz — i to jest trzeci czynnik — powiedzieć kilka słów o wpływie, jaki zawody prawnicze wywarły na kształtowanie się myślenia politycznego w Anglii. Jest to jedno z tych zjawisk, które zna się tak dobrze, że ich się nawet nie widzi. Do-

piero gdy w innych krajach poszukujemy nadaremnie analogji do angielskiej palestry, spostrzegamy, jak jedyne w swoim rodzaju jest to urządzenie i jak głębokiem i trwałem piętnem odcisnęło się na naszej historii konstytucyjnej¹⁾. Nazwą „palestra“ (*the Bar*) oznaczamy na tem miejscu całość szczególnego zespołu, który obejmuje w braterskiej wspólnocie i sędziów i adwokatów, a który jak przed siedmiu wiekami zorganizował się w samorządne korporacje, tak zachował po dziś dzień bez zmian niemal swój pierwotny ustrój. Palestra — ześrodkowana w stolicy, złączona więzami zażyłości z parlamentem i dworem królewskim — wzrastała na sile społecznie i politycznie dzięki ścisłemu, codziennemu, życie całe trwającemu obcowaniu jej członków ze sobą w sądzie, w sali konferencyjnej, refektarzu i kaplicy, dzięki następnie wspólnym studjom i wspólnym interesom zawodowym, wreszcie aż do niedawna dzięki szczupłości ilościowej palestrantów i arystokratycznemu charakterowi ich stosunków.

Towarzystwo to żyło w cieniu dworu królewskiego, że zaś uczestniczyło w prowadzeniu publicznych

1) „Osobliwością średniowiecznej Anglii nie jest parlament, gdyż wszędzie indziej spotykamy zgromadzenia stanów, ani sąd przysięgłych, bo ten zwolna tylko usuwano we Francji. Nigdzie natomiast nie znajdujemy niczego podobnego do angielskich kolegiów sądowych (*Inns of Court*) i tego komentowania roczników sądowych, które się tam odbywało.“ (Maitland, *English Law and Renaissance*, 28).

(W ścisłym znaczeniu *Inns of Court* to cztery budynki w londyńskiej dzielnicy sądowej, w których mieszczą się od wieków cztery korporacje adwokackie rozstrzygające o przyjęciu do adwokatury. Początkowo służyły jako konwikty dla studentów prawa. Ślad tego zachował się w obiadach i dyskusjach urządzanych obecnie jeszcze przez korporacje. — *Przyp. tłom.*).

i prywatnych spraw królewskich, przeto łaska królewska dodawała mu odpowiedniego splendoru. Z biegiem czasu jego kierowniczy mężowie wyparli kler z głównych urzędów państwowych, stąd też pochodziła niemała część świeżo nobilitowanych rodzin. Błędem byłoby sądzić, że sędziownicy angielscy lub korporacja prawnicza, do której należeli, byli przed okresem nowoczesnym całkowicie niezawisłymi i bezstronnymi rozjemcami pomiędzy Koroną o obywatelami. Prawda, iż zawsze uważano króla za związanego prawem i że stosowanie prawa powierzano sędziom królewskim. Lecz w środkowym okresie naszych dziejów, gdy gmach wznosił się dopiero ponad fundament, konieczność odróżniania strony prawnej od parlamentarnej i politycznej nie była w sporach pomiędzy Koroną a poddanymi tak sama przez się zrozumiała, jak dzisiaj.

Być może, iż rozważania na ten temat wydałyby się naszym przodkom prawniczym nieprzystojnością. Tocqueville zauważył, że gdyby sędziowie angielscy nie czuli się przedewszystkiem sługami królewskimi, gdyby pomiędzy Koroną a sądownictwem wybuchł był konflikt, zanim dojrzały czasy, powaga sędziów nie byłaby się ostała i delikatna płonka rządów w imię prawa nie byłaby wyrosła. Francuskie „parlamenty“ (które, jak wiadomo, były nie parlamentami lecz trybunałami) popęłniły ten właśnie błąd, dążąc poprzez zapewnienie sobie nieusuwalności z kupowanych urzędów do przedwczesnej niezawisłości. W Anglii pogląd, że do obowiązków sędziego należy pilnowanie, by wykonywanie przywilejów Korony nie przekroczyło granic, rozwijał

się zwolna i nie zapanował, póki parlament nie nabrał dość siły, by wskazać sędziom nową orientację. Zwycięstwa konstytucyjne w. XVII-go zawdzięcza się, co prawda, w znacznym stopniu związkowi parlamentu z rzeszą prawników; dopiero jednak odkąd *Act of Settlement* rozciągnął nad sędziami opiekę parlamentu, wyroki sądowe przeciw Koronie przestały być wyjątkami¹⁾.

Miało to wielkie znaczenie dla dziejów konstytucji angielskiej, że palestra nie utraciła nigdy ścisłej styczności ze sprawami rządowymi. Nie powstał w Anglii nigdy urząd prokuratorski, to znaczy urząd adwokatów rządowych, nie należących do ogółu palestry i mających za wyłączne zadanie prowadzenie procesów Korony²⁾. Wynik był taki, że z jednej strony palestra potrafiła zdobyć się „w obliczu władzy na śmiałość, która zawsze była głównym szansem naszych wolności konstytucyjnych“, z drugiej jednak strony nie nabrała pociągu do nieodpowiedzialnej opozycji, jak to skądinąd mogło być stać

¹⁾ Ustawa zwana *Act of Settlement* (1701) wprowadziła nieusuwalność sędziów. Wedle tej ustawy sędzia może być pozbawiony urzędu jedynie na podstawie zgodnej uchwały obu izb parlamentu.

²⁾ Podczas gdy na kontynencie rolę oskarżycieli w sprawach karnych odgrywają wyłącznie urzędnicy płatni przez rząd, w Anglii adwokat występuje równie często jako oskarżyciel jak w charakterze obrońcy (widok prokuratora zasiadającego obok sędziów wydaje się dziwnym turyście angielskiemu). Nie przeczy temu okoliczność, że Anglija posiada dwóch dygnitarzy — *attorney general* i *solicitor general* — którzy pobierają pensję z funduszy państwowych i występują w obronie interesów państwa tak w wielkich procesach jak i w rozprawach parlamentarnych. Mają oni bowiem godność ministrów i tracą urząd z upadkiem ministerstwa, w którego skład wchodzi, nie przestają natomiast należeć do palestry.

się ze szkodą dla jej wpływu. To bezstronne stanowisko palestry, służącej zarówno Koronie jak i ogółowi obywateli, odpowiada charakterystycznej właściwości angielskiego „prawa powszechnego“, że mianowicie nie rozróżnia ono pomiędzy prywatnymi sporami obywateli a procesami, w których występuje państwo — pomiędzy prawem prywatnem a publicznem. Zachowanie się palestry przyczyniło się wielce do utrzymania tej właściwości.

§ 5.

Z prac i tradycyj takiego to zespołu ludzi wyrosło *Common Law* — „prawo powszechne“. W przeciwieństwie do swego jedyne go rywala — prawa rzymskiego, które było tworem duchowym całej arystokracji żołnierzy, kapłanów, sędziów i ludzi obracających się w świecie — nasze *Common Law* zrodziło się ze ścisłej współpracy zawodowych prawników, ludzi niezależnych, noszących się wysoko i pełnych gorliwości w służbie publicznej a jedynie niedość wrażliwych na obce dobre wzory. To pochodzenie pozostawiło trwałe ślady na naszym prawie, na jego formalistyce, jego lekceważeniu systematyczności i na nacisku położonym na kwestję proceduralne.

Ale formalizm, zachowawczość i cechowość „prawa powszechnego“ okazały się temi właśnie zaletami, który uczynił zeń wspólny grunt do obrony wolności politycznych. I prawnicy działający w sądach „prawa powszechnego“ okazywali — często, być może, podświadomie tylko — wielką zręczność polityczną w sposobie, w jaki przenosili arkę przymierza poprzez szereg niebezpieczeństw.

Z tych największem było współzawodnictwo prawa rzymskiego — które przyniosła nadpływająca fala Odrodzenia. Panujący w Wielkiej Sali pałacu westminsterskiego duch tradycyji prawnych nie był nieczuły na rozumowanie, które odwoływało się do świętości umów, do zdawna utrwalonych zwyczajów, do praw nabytych¹⁾. Tymczasem nadszedł czas, kiedy na kontynencie europejskim inne ideały i nowe siły usunęły na bok tradycyjny legalizm i kiedy nowe pojęcia władzy, oparte o doktrynę monarchji narodowej, rzuciły cień zarówno na prawo jak na wolność. Wtedy to angielscy prawnicy wychowani na *Common Law* — do pewnego stopnia niewątpliwie powodowani niechęcią zawodową do rywali uczonych w prawie rzymskiem — oparli się silnie i skutecznie owym potężnym wpływom, które pociągały wiele ruchliwych umysłów w Anglii. Przedstawiano, że cały *corpus iuris civilis* sprowadza się do rażącej maksymy *quod principi placuit, legis habet vigorem* — wola króla jest prawem — i w ten sposób starodawne precedensy naszego systemu wyspiarskiego uchowały się szczęśliwie przed obcemi atakami. Przekazane w for-

¹⁾ T. zw. Wielka Sala pałacu westminsterskiego (siedziby parlamentu) była w dawnym języku symbolem trybunałów sądowych. Autor niniejszego pamięta, że zaprowadzono go jako małego chłopca do sal posiedzeń trybunałów „prawa powszechnego”, które mieściły się w zburzonym dziś budynku przytykającym do zewnętrznej ściany wielkiej sali w Westminsterze. W ścianie tej znajdowały się przejścia, Wielka Sala tworzyła więc przedsionek sądowy. Tutaj to odbywał się swego czasu proces przeciw Karolowi I.

Bliskość z salą posiedzeń Izby Gmin była o tyle dogodna, że gdy trzeba było „zapełnić salę”, posyłało się woźnego do izb sądowych po odpowiednią ilość prawników spośród tych, którzy byli członkami parlamentu.

mie wyidealizowanej, często nieścislej a może nawet i błędnej, stały się natchnieniem Hampdena, Vane'a i Somersa¹⁾).

Trybunał Izby Gwiazdzistej, zniesiony jednym z pierwszych pociągnięć Długiego Parlamentu, już był posunął się daleko w kierunku wytworzenia czegoś w rodzaju królewskiego prawa pretorskiego, które w razie ustalenia się byłoby wszystkich urzędników działających w imieniu Korony uwolniło z pod rygoru „prawa powszechnego“. Mielibyśmy system „prawa administracyjnego“, wykluczający w sprawach, gdzie w grę wchodzi interesy rządu, to prawo, którym żyje normalnie cały kraj. Błąd ten, jako wynik gry sił czysto politycznych, udałooby się może z biegiem czasu naprawić, zanimby się jednak to stało, byłibyśmy pozbawieni światła, które oddawna wytacza nam drogę rozwojową — tej mianowicie naszej przodowniczej idei konstytucyjnej: równego podporządkowywania się rządu i obywatela temu samemu prawu²⁾).

¹⁾ Hampden i Vane byli wybitnymi promotorami akcji przeciw Karolowi I; Somers działał na przełomie w. XVII i XVIII na rzecz uprawnień parlamentu. (*Przyp. tłum.*).

²⁾ Szczególna powaga, w jaką tradycja wyposaża sędziów, budzi częste komentarze na kontynencie. Zagraniczni autorzy uważają, że powaga ta znajduje najwyższy wyraz w przepisie konstytucji Stanów Zjednoczonych, wedle którego sąd może odmówić zastosowania ustawy sprzecznej z konstytucją (z pewnymi zmianami dzieje się też tak w dominjach). „Trybunały nie mogłyby odgrywać roli tak trudnej i tak ważnej, gdyby sędziowie nie posiadali bardzo wysokiego autorytetu; trzeba, by lud miał głębokie zaufanie do ich mądrości, do ich wartości zawodowej i naukowej. Sądownictwo angielskie zyskało ten autorytet i zachowuje go w umysłach Anglosasów“ (Esmein, *Droit constitutionnel*, I, 636). Powaga ta, oparta o urządzenia pamiętające wieki średnie, utrzymuje się dzięki szczupłej ilości sę-

Na niczem nie znać wyraźniej wpływów adwokatury i sądownictwa, jak na zwyczajach i formach postępowania parlamentu. W dawniejszych czasach prawnicy cieszyli się wielką powagą w obu izbach — większą niż dzisiaj. Nietyle ze względu na wymowę — rzadko odnajduje się prawników w pierwszym rzędzie przekonywających mówców parlamentarnych — ile dlatego, że znali prawo, że umieli pisać projekty ustaw (ważne to dla stronnictwa opozycyjnego, było też ważne dla stronnictwa rządowego w czasach, gdy nie było jeszcze wykwalifikowanego stanu urzędniczego) i że posiadali instynktowne zrozumienie tradycji proceduralnych¹⁾. Prawnikom to zawdzięcza Izba Gmin skodyfikowanie regulaminu, na którym polega jej dyscyplina wewnętrzna, a w następstwie także — jej powaga. Temu samemu wpływowi zawdzięczamy powolne przetworzenie się funkcji przewodniczącego Izby Gmin w urząd sędziowski.

Z trybunałów sądowych czerpał również wzory tak charakterystyczny dla Anglików i Anglosasów zwyczaj rozpatrywania spraw publicznych o ile możliwości sposobem sądów przysięgłych, w komisjach

dziów, którzy przytem wszyscy pochodzą z niewielkiego grona prawników wsławionych działalnością zawodową lub polityczną. Tak np. w ostatnich latach Najwyższy Trybunał Stanów Zjednoczonych miał wśród swych dziewięciu członków byłego prezydenta Stanów (Taft) i dawnego kandydata do prezydentury (Hughes).

¹⁾ Jeden z autorów zauważył, że armja kromwelowska usposobiona była bardziej rewolucyjnie, niż parlament, gdyż „nie przeszkadzały jej, jak obu izbom, przywiązanie do form i wpływ prawników”.

specjalnych¹⁾ i przy pomocy wszelkiego rodzaju ankiet publicznych. Tak np. niedawno poruszała opinię angielską sprawa rzekomych nadużyć władzy, jakich miała dopuścić się policja obyczajowa w stosunku do niejkiej pani Savidge. Wyznaczono komisję z udziałem trzech posłów, na której prowadzono sprawę, jak gdyby to był proces pomiędzy policją a panią Savidge: z obu stron występowały znakomitości adwokackie. Inny przykład: w Timesie z 3.III.1929 ukazało się sprawozdanie z prac komisji ministerjalnej do zbadania celowości cel ochronnych na tkaniny wełniane. Z obu stron — przeciwników i zwolenników cła — występowali wybitni adwokaci, którzy przesłuchiwali świadków, jakgdyby komisja była trybunałem sądowym.

Ta metoda rozpatrywania spraw o charakterze publicznym daje pod wielu względami doskonałe wyniki; posiada jednak też pewną wadę: opinia nie jest poinformowana o argumentach, które mogą mieć znaczenie, których jednak żadna ze stron nie wysuwa, nie będąc pewna ich następstw.

§ 7.

Wpływ wzorów prawnych wyjaśnia powagę, jaką cieszą się u nas precedensy w sprawach konstytu-

¹⁾ Należą tu w szczególności t. zw. *committees on private bills*, to jest komisje parlamentarne rozpatrujące projekty aktów ustawodawczych, które dotyczą szczupłego tylko grona osób, czasem nawet jednej osoby. Przed stu laty do naturalizacji i rozvodu potrzebny był „private bill”. W komisjach tych adwokaci występują imieniem stron, badają świadków i wygłaszają przemówienia. W nowszych czasach stosuje się tę procedurę głównie w sprawach administracyjnych.

cyjnych. Zwyczaj oglądania się na precedens, wskazujący rozwiązanie w danym przypadku, wydaje się w Anglii tak naturalnym, że nie sądzi się, iżby trzeba go było tłumaczyć. Ale wystarczy spojrzeć na zagranicę, by zrozumieć, że tak nie jest. Precedensy mogły zapanować tam tylko, gdzie istnieją takie organa, jak angielskie sądownictwo i adwokatura, lub ich wychowanek — Parlament, organa posiadające zarówno swartość jak powagę oraz pilnie i umiejętnie dbające o przechowanie śladów swych dawnych działań; wszystko to w wyższym stopniu, niż dzieje się w społecznościach większych, luźniejszych i mniej zróżnicowanych¹⁾. Parlament i świat polityczny uczyły się od prawników szacunku dla precedensów; a była to nauka brzemienista w skutki. Przedewszystkiem precedens wskazujący dawne rozwiązanie pewnej trudności — rozwiązanie, które rozważono i przyjęto niezależnie od aktualnego sporu — oddaje stronom dziś spór wiodącym coś w rodzaju usług bezstronnego rozjemcy. Następnie powaga precedensu jest giętka — działa raczej siłą przekonywania, niż naciskiem. Jeżeli ta siła okazuje się niewystarczającą, jeżeli precedens odbiega zanadto od tego, co ludzie gotowi są przyjąć obecnie, wówczas można go „odróżnić”²⁾.

¹⁾ We Francji, po dokonaniu przez Wielką Rewolucję zerodkowaniu wymiaru sprawiedliwości w Paryżu, precedensy sądowe nabyły rychło powagi, jakiej nie posiadały nigdy przedtem. Naodwrot, są oznaki, że w Stanach Zjedn. decentralizacja wymiaru sprawiedliwości oraz mnogość izb adwokackich i jurysdykcji sprawiają, iż słabnie znaczenie precedensów jako źródła prawa.

²⁾ Wedle terminologii panującej w *common law* „odróżnić precedens” znaczy wykazać, że odnosił się do przypadku, który mimo pozornego podobieństwa jest w istocie inny, niż kwestja

bez bluźnierstwa i bez podnoszenia ręki na prawo. Wreszcie precedens posiada tę psychologiczną zaletę, że ukrywa zmianę pod pokryciem rozwoju i nowemu rozwiązaniu nadaje do pewnego stopnia ciężar dawnego zwyczaju. Gdyby nie ten tradycyjny szacunek dla precedensów, którego parlamentarzyści angielscy nauczyli się od prawników, historia i duch konstytucji angielskiej byłyby zupełnie inne od tego, czym były i czym są.

§ 8.

Zanim skończymy z zagadnieniem wpływu, jaki duch prawowierności wywarł na kształtowanie się naszej konstytucji, trzeba jeszcze powiedzieć, że nic nas nie upoważnia do myślenia o sobie jako o narodzie, który nigdy nie zboczył z drogi skrupulatnego przestrzegania prawa. Nasz Zbiór Ustaw (*The Statute Book*) — przynajmniej w czasie, zanim komisja do rewizji prawa ustawowego dokonała swej pracy — był pełen przepisów, które wyszły z życia. Jest to widoczne szczególnie w przypadku ustaw odnoszących się do parlamentu. Kilkakrotne postanowienia średnowieczne, wedle których należało zwoływać parlament corocznie, lekceważono systematycznie. Ustawy z czasów Henryka V stanowiącej, że posłowie ze stanu szlacheckiego i mieszczańskiego winni zamieszkiwać w swych okręgach wyborczych, nie przestrzega-

aktualna. Warto zaznaczyć, że różnica w zachowywaniu się sędziego anglosaskiego i sędziego francuskiego wobec precedensów w tem się przejawia, iż obaj żywią wprawdzie głęboki szacunek dla judykatury swego kraju, ale pierwszy tylko może w uzasadnieniu wyroku powoływać się na precedensy.

no od panowania Elżbiety, choć zniesiono je dopiero w 1774-ym roku. Prawnicy nie mogli należeć do Izby Gmin ze względu na ustawę Edwarda III, która szybko poszła w zapomnienie; przypomniano sobie o niej dopiero w 1871-ym r. po to, by ją znieść. Wysoki cenzus majątkowy, którego ustawa z 1710-go r. wymagała do biernego prawa wyborczego, pomijano stale. Często też jawnie łamano przepis (pochodzący z *Common Law* a potwierdzony przez ustawę), wedle którego małoletnich nie można było wybierać do Izby Gmin. I tak dalej, przykładów wszelkiego rodzaju z dawnych i nowszych czasów — nie brak. Można by tu przytoczyć obecny stosunek publiczności do regulacyj prawnych ruchu samochodowego.

Jak pogodzić to zjawisko z twierdzeniem, że szacunek dla prawa jest zasadniczą cechą angielskiego charakteru narodowego? Odpowiedź brzmi, że bezwzględny posłuch zdobywało sobie w Anglii nie prawo w oderwaniu, prawo jako takie, ale prawo uważane za wyraz rozsądku i zgody powszechnej. Postanowienia, które nie godzą się z poglądami szerokich warstw na sprawy publiczne, nie tworzą lub nie ochraniają dóbr indywidualnych, upadały często przed trybunałem zdrowego rozsądku ludowego — tego trybunału, który jest jedynie innem określeniem zdolności narodu do rządzenia sobą. Naród chyba nie może z utrwalonego zwyczaju kierować się prawem stworzonym przez precedensy i reguły umowne, nie mając równocześnie odwrotnego zwyczaju: poprawiania nieudanych doświadczeń tego rodzaju ustawodawstwa w ten sposób, że się nie zwraca na nie uwagi.

ROZDZIAŁ III.

Plan klasyczny.

W pewnem znaczeniu można powiedzieć, że nie mieliśmy nigdy nakreślonego planu ustroju państwowego. Żaden król, żadne upoważnione ciało przedstawicielskie nie ogłosiło nigdy w jednej ustawie uznanych zasad konstytucji angielskiej¹⁾. Gdyby się to było zdarzyło raz jeden, musiałoby powtarzać się stale — z rewolucją za każdym razem! Jakąkolwiek chwilę obralibyśmy sobie, aby ją oznaczyć jako początek naszej historii konstytucyjnej — podbój normandzki, nadanie Magna Charta, zebranie się parlamentu Szymona de Montfort²⁾ — zawsze znajdziemy pewien zasób myśli o słusznych i prawnych sposobach rzą-

¹⁾ Wyjątek stanowi jedynie kromwelski „Instrument Rządów”, dla którego niema miejsca w ciągłej historii konstytucji. („Instrument Rządów” był wypracowaną przez radę oficerską armii kromwelskiej konstytucją, na podstawie której Kromwel otrzymał godność Protektora i która m. i. wykluczała katolików z parlamentu. Kromwel złożył na nią przysięgę w grudniu 1653. Zważywszy, że Oliwer umarł w r. 1658 a w r. 1660 już nastąpiła restauracja Stuartów, nie trudno zrozumieć, że „Instrument Rządów” był epizodem bez znaczenia w dziejach konstytucji angielskiej. — *Przyp. tłom.*)

²⁾ Mowa o parlamencie z r. 1265, w którym uczestniczyli po raz pierwszy przedstawiciele miast. (*przyp. tłom.*)

dzenia. Nowy układ sił politycznych i społecznych, nowe potrzeby i nowe zagadnienia, wprowadzają zmiany do tych myśli; proces ten nigdy nie ustaje, czasem wyraża się w ściśle określonych aktach — ustawach, oświadczeniach, układach — które wnoszą się w dziejach jako drogowskazy a zazwyczaj bywały wynikiem walk politycznych. Wielka Karta, która otwiera nasz zbiór ustaw, nie jest bynajmniej kamieniem węgielnym jakiegoś nowego ustroju państwowego; i jakkolwiek zajmuje się większą ilością rozmaitych przedmiotów, niż jakakolwiek inna ustawa w naszych dziejach konstytucyjnych, to przecież pragnie raczej potwierdzić, niż zmienić istniejące prawo. Istotnie baronowie zebrani na słynnym zgromadzeniu pod Runnymede¹⁾, oparli swe żądania na akcie nadanym przez Henryka I podczas koronacji, a więc przeszło sto lat wcześniej.

Historycy wahają się, na kiedy oznaczyć datę pierwszego zebrania się parlamentu. Dzieje się tak nietyle ze względu na milczenie kronik, ile ze względu na okoliczność, że parlament, który początkowo rozwinął się z dawniejszych zebrań, krystalizował się dopiero stopniowo: przeszedłszy przez stadjum uznanego zwyczaju politycznego, etapami stał się urządzeniem prawnym, posiadającym przywileje i władzę pierwszorzędnej wagi.

Wedle *Common Law* królowi przysługiwało niewątpliwie prawo (z którego korzystał przez wieki) nadawania ustaw przez proklamacje lub zarządzenia.

¹⁾ Tam właśnie była nadana w r. 1215-ym Wielka Karta. (Przyp. tłum.).

Niepodobna ściśle oznaczyć chwili, odkąd władza ta ustała. Można jedynie powiedzieć, że wypowiedzieli się przeciw niej sędziowie w ankiecie z roku 1610-go, że okaleczała podczas Wojny Domowej i nie przeżyła końca w. XVII-go.

Długi Parlament poczynił katastrofalne zmiany w konstytucji; usunięto je jednak później i za Restauracji zatarła się niemal o nich pamięć. Pomijając olbrzymi wpływ, jaki Wojna Domowa wywarła, przyspieszając dojrzewanie polityczne społeczeństwa, można powiedzieć, że jej czysty wynik ograniczał się ostatecznie do niewielkiej liczby określonych reform, które leżały na naturalnej linii rozwojowej. Reformy te były jednak znacznym krokiem naprzód w odwiecznym procesie ustalania się zwierzchnictwa parlamentu w dziedzinie ustawodawstwa i nakładania podatków.

I tak to szło z pokolenia w pokolenie. Ustawy takie, jak *Bill of Rights*, *Act of Settlement*, *Reform Bill* i *Parliament Act*¹⁾, przełożyły gwałtowne napięcia polityczne na język prawny poprawek konstytucyjnych, które — gdy gorączka opadła — wyglądały na umiarkowane i ostrożne. Jedyny raz, kiedy rozgorzały do białości konflikt doprowadził do całkowitego zwycięstwa skrajnego stronnictwa, ruch skończył się zupełnem pogrążeniem tego stronnictwa w opinii i gwałtowną reakcją. Z doświadczenia tego — i z wielu innych mniej tragicznych — naród wyciągnął naukę, politycznie

¹⁾ *Reform Bill* z r. 1832 dokonał przełomowego rozszerzenia podstawy wyborczej Izby Gmin. Co do reszty wymienionych tu ustaw, ob. str. 46 i 50 (przyp. tłom.).

nieskończenie ważną, że tajemnica stałości rządów polega na ciągłym dokonywaniu reform za zgodą jak najszerzych warstw i że zgodę taką uzyskuje się najtrudniej dla projektów opartych o oderwane zasady, najłatwiej zaś dla zmian o ograniczonej, praktycznej doniosłości. To też każdej zmiany, będącej krokiem naprzód, dokonywano zapomocą częściowej poprawki czegoś, co już działało. Jest nieco prawdy (poza oczywistą przesadą) w powiedzeniu, że konstytucja, na którą przysięgała królowa Wiktorja, była konstytucją Wilhelma Zdobywcy.

§ 2.

Mamy przestawić, jak konstytucja angielska wygląda w praktyce dnia dzisiejszego. Ale jak już wiadomo, praktyka kształtuje się w znacznej mierze pod wpływem zwyczajów politycznych i reguł konwencyonalnych, które nie są prawem. Żeby więc zrozumieć, czym są te zwyczaje i reguły konwencyonalne i skąd czerpią siły, dobrze będzie cofnąć się do czasów, kiedy najważniejsze z nich były jeszcze nieznane. Jeśli spojrzymy na początek w. XVIII — a zatem czas powstania *Act of Settlement* (1701) lub wstąpienia na tron królowej Anny (1702) — zobaczymy Anglię pod rządem konstytucji, której zasady ideologiczne i bieżąca praktyka nie różnią się wiele od tego, co znajduje się w pismach prawników.¹⁾

¹⁾ „Czas“, pisze Blackstone, „który wybrałem na oznaczenie chwili, kiedy nasze prawo publiczne osiągnęło teoretyczną dojrzałość, to r. 1679 — a więc czas po uchwaleniu ustawy *Habeas Corpus* i po wygaśnięciu ustawy o koncesjonowaniu prasy — choć następne zaraz lata były w praktyce okresem

Jakie były główne linie tej konstytucji? Przede wszystkim Anglja jest monarchją dziedziczną. Następstwo tronu jest określone w *Act of Settlement*. Król wykonywa wszystkie uprawnienia rządowe, których nie zastrzeżono parlamentowi lub sędziom. Król

wielkiego ucisku. Ch. J. Fox — we wstępie do swej Historji Jakóba II — przytacza to zdanie, dodając z uznaniem: „Oto mamy najlepszy moment najlepszej konstytucji, jaką mądrość ludzka opracowała kiedykolwiek”.

Wedle obu tych autorów należało błędy rządu, który był zły i zniechęcony, przypisać niedoskonałościom natury ludzkiej, bynajmniej zaś nie wadom konstytucji, umożliwiającej królom przeprowadzenie swojej woli wbrew zdaniu poddanych w tej właśnie sprawie, która tym ostatnim leżała najbardziej na sercu — w sprawie wyznania protestanckiego. Wybór roku 1701-go lub 1702-go, jako punktu wyjścia rozbioru czysto prawnej konstytucji, jest nieco dowolny. Trzeba pamiętać, że w owym czasie stronnictwa istniały już wyraźnie i że Wilhelm III uważał już za dogodne tworzenie ministerstw z ludzi tej samej barwy politycznej. Ale daleko było jeszcze do rządów partyjnych jako uznanej zasady.

(William Blackstone, autor rozchwytywanych w swoim czasie „Komentarzy o prawie angielskim” (1765), był jednym z trójcy wielkich chwalców konstytucji angielskiej w w. XVIII (dwaj drudzy, to Montesquieu i De Lolme). Uważał, że łączy się w niej w idealny sposób zasady arystokracji i demokracji i że zabezpiecza doskonale zarówno rządowi konieczną siłę, jak i człowiekowi przyrodzoną wolność. Jakkolwiek filozofja polityczna Blackstone'a była dość chaotyczną kompilacją, to jednak jasność jego wykładu była tak pociągająca a ton panegiryczny tak sugestywny, że Komentarze wywarły olbrzymi wpływ, utwierdzając tak w kraju, jak zagranicą, podziw dla konstytucji angielskiej. Ponieważ głównym dostarczycielem myśli politycznych Blackstone'a był Montesquieu, jeden z pisarzy francuskich słusznie zauważył, iż „filozofja francuska XVIII w., która przyczyniła się do wywrócenia przestarzałej i chwiejącej się konstytucji naszego kraju, może się pochwalić, że umocniła korzenie konstytucji angielskiej”.

Charles James Fox był głośnym politykiem opozycyjnym na przełomie w. XVIII i XIX. Toczył zaciekle walki z Pittem młodszym, którego był duchowem i fizycznym przeciwnikiem; no śmierci obaj spoczęli obok siebie w grobach zasłużonych w opactwie westminsterskiem. — Przy. tłum.).

może wykonywać te uprawnienia osobiście — i rzeczywiście czyni tak często — z tem jednak ograniczeniem, że gdy chodzi o akty, dla których prawo wymaga formalności takich, jak przyłożenie Wielkiej Pieczęci, potrzebne jest współdziałanie Kanclerza albo Lorda Strażnika Wielkiej Pieczęci, Lorda Strażnika Prywatnej Pieczęci lub innego wysokiego dygnitarza. Jakkolwiek król zazwyczaj radzi się wybranych Radców Przybocznych i przewodniczy na ich zebraniach, to jednak nie jest obowiązany zasięgać czyjejkolwiek rady a tem mniej nią się kierować. Niema jeszcze zasady, że za każdy akt Korony musi być odpowiedzialny jakiś minister. Ale parlament, jeśli uważa pewne posunięcie Korony za niewłaściwe, może postawić w stan oskarżenia Radców, którzy to posunięcie doradzali; w tym przypadku, jeśli chodzi o akt wykonawczy, nie mogą oni (przynajmniej od czasu sprawy lorda Danby¹⁾) zasłaniać się twierdzeniem, że zastosowali się jedynie do poleceń króla.

Ustawy sporządza król w parlamencie i w ten tylko sposób przychodzą one do skutku. Król nie może zmienić prawa przez proklamację lub inny jakiś akt prerogatywy; nie może też zawiesić działania ustawy lub zwolnić kogoś od jej skutków. Może natomiast odmówić zgody na ustawę, która przeszła przez obie izby parlamentu.

¹⁾ Lord Danby był oskarżony w 1679 r. o to, że w piśmie do posła angielskiego we Francji zaofiarował neutralność Anglii w wojnie, na którą parlament uchwalił był właśnie kredyty. Na piśmie tem znajdowała się własnoręczna uwaga Karola II: „pisane na mój rozkaz”. Chociaż nie doszło do wyrokowania, sam fakt postawienia Danby'ego w stan oskarżenia, już po wywieściu na jaw tej uwagi, uważano za ustalenie zasady.

Podatki więc może nakładać jedynie parlament, ustawy skarbowe zaś musi uchwalić — na wniosek Korony — przede wszystkim Izba Gmin. Ustaw takich Izba Lordów nie może zmieniać, może je jedynie odrzucić, a i to nie jest całkiem pewne. Kredyty uchwalone przez parlament — z wyjątkiem sum uchwalonych „na utrzymanie dworu królewskiego i ze względu na cześć i godność Korony” — przeznacza się ściśle na cele, na które je przyznano.

Wybory do nowego parlamentu, to znaczy do nowej Izby Gmin, winno się zarządzać nie rządziem, niż co trzy lata.

Korona popełniłaby bezprawie, gdyby bez zgody parlamentu utrzymywała w czasie pokoju stałą armję.

Egzekucja praw odbywa się drogą postępowania sądowego i to z równą siłą wobec każdego. Nikt nie może zaślaniać się rozkazem przełożonego, jeśli popełnił czyn bezprawny. Chociaż sędziowie piastują urząd, „jak długo podoba się królowi” i jakkolwiek Korona ma prawo składać sędziów z urzędu bez podania przyczyny, uznaje się to powszechnie za wadę konstytucji. Niebawem wadę tę usunie *Act of Settlement*.

§ 3.

W początkach XVIII w. mamy zatem stan prawa publicznego, w którym siła polityczna, siła rządu, jest rozbita pomiędzy trzy główne władze, z których jedna dzieli się na trzy części a druga, w pewnych przypadkach, na dwie; a wszystkie te

części są w znacznej mierze od siebie niezawisłe. Mamy: 1) króla jako zwierzchnika władzy wykonawczej, 2) Króla w Parlamencie i 3) sędziów.

Jako zwierzchnik władzy wykonawczej, król może czasem działać osobiście: może korespondować z obcymi władcami, może mianować i zwalniać swych ministrów, odmawiać wydania pieniędzy uchwalonych na cele publiczne.¹⁾ W pewnych sprawach jednak winien — już to ze względu na przepis prawa, już też pod naciskiem tradycji i natury rzeczy — działać za pośrednictwem lub z pomocą jednego czy kilku Radców Przybocznych.

Król w Parlamencie jest władzą trójdzielną, złożoną z władcy, Izby Lordów i Izby Gmin. Każdy z tych składników jest niezależny od drugich, każdy może nie dopuścić do proponowanej ustawy czy podatku, odmawiając swego zezwolenia. Ministrowie nie posiadają w tym ustroju bardzo jasno określonego stanowiska, czasem pełnią jedynie funkcje gromochronów.²⁾

1) Można to zilustrować postępkami prezydenta St. Zjedn. Hoovera, który swego czasu postanowił odłożyć wydanie pieniędzy uchwalonych przez kongres na flotę.

2) Hallam znajduje pierwszą wzmiankę o zasadzie odpowiedzialności ministrów w r. 1711. Na posiedzeniu z dnia 12 stycznia tego roku hrabia Rochester powiedział: „Przez wiele lat mówiono, że królowa winna zdawać sprawę z wszystkiego; sądzę jednak, że te czasy minęły i że zgodnie z podstawową konstytucją królestwa angielskiego ministrowie są odpowiedzialni za wszystko. Spodziewam się więc, że nikt nie zechce — ba, nikt nie ośmieli się — wciągać imienia królowej do tej dyskusji“. Ale wówczas nawet, gdy zasada ta była już uznana całkowicie, król przez długi jeszcze czas miał swobodę wyboru i zmiany ministrów. W ten sposób niezależność Korony była tem tylko ograniczona, że król musiał zadowolnić się prowa-

Na początku w. XVIII konstytucja bliska była może stanu zrównowżenia, równającego się niemocy. Ale już wówczas naciskała ją nieustannie rzeczywistość polityczna, zmuszając do coraz to nowych przystosowań, które z czasem miały rozwinąć się w ostateczny system całkiem innego rodzaju. Proces ten trwał długo — mniej więcej przez cały wiek XVIII-y. Współcześni zaś tak mało rozumieli jego przebieg, że widzieli w nim jedynie pożałowania godne psucie się systemu, który był teoretycznie doskonały. Bo mimo wszystkie swe wady rzeczywiste i urojone, angielski system rządowy z wieku następnego po rewolucji kromwelskiej wydawał się Anglikom i cudzoziemcom świetnem pogodzeniem silnego rządu z wolnością. Zanim Amerykanie stworzyli własną konstytucję, Anglja uchodziła za jedyny kraj na świecie, gdzie był rząd a nie było tyranji.

§ 4.

Przypomnijmy sobie uwagę Monteskiusza, że bezpośrednim celem konstytucji angielskiej było zabezpieczenie wolności osobistej. Wytłomaczenie zasadniczej doskonałości tej konstytucji Montesquieu znajdował w „podziale władz“, tworząc w ten sposób teorię polityczną, być może najślawniejszą ze wszystkich. Teorja ta urzekła ludzkość, zapanowała naprzód w umysłach Amerykan, później w głowach francus-

dzeniem polityki, z którą godziłby się ktoś zajmujący odpowiednie stanowisko w świecie politycznym.

(Henry Hallam, zmarły w r. 1859 autor „Historji Konstytucyjnej Anglji“ . — *Przyp. tłum.*.)

kich twórców konstytucyj republikańskich i ich niezliczonych uczniów, rozsianych po całym świecie. Wszędzie — z wyjątkiem kraju, na którego rzekomym przykładzie była wzorowana — uważano ją za pierwszy artykuł wiary w wolny rząd.

Teoria ta sprowadza się do twierdzenia, że władza rządowa dzieli się zasadniczo na trzy części: władzę wykonawczą, władzę prawodawczą i władzę sądowną. Aby zapobiec złym rządom, trzeba — i wystarczy — by nigdy dwie z tych władz nie spoczywały w tych samych rękach. Jeśli władzę prawodawczą posiadają ci sami ludzie, którzy wykonują ustawy lub którzy je wykładają, otrzymamy w wyniku tyranję — a tyranja jest największą chorobą, na jaką rząd może zapaść. Montesquieu nie troszczy się o szerokie uzasadnienie tego ogromnego uogólnienia — co może tłumaczyć częściowo wielką popularność jego teorii. Wystarczy mu przeświadczenie, że odkrył tajemnicę tej tak podziwianej konstytucji angielskiej. Nie odpowiada na nasuwające się tak łatwo pytanie, co stanie się, jeśli dwie z tych władz mając w danym przypadku te same cele i te same interesy, sprzymierzą się ze sobą. Nie docenia też okoliczności, że rządy mają do wykonania ważne konkretne zadania, do których spełnienia mogą bezwzględnie potrzebować ścisłej współpracy wszystkich władz państwowych.¹⁾

¹⁾ Montesquieu byłby niechybnie odpowiedział na to, że zaleca ten stan rzeczy w Anglii od tej strony tylko, która Francuzowi jego czasów wydawała się rzadkością: od strony wolności obywatelskiej. W następnym rozdziale uznaje, że „monarchje, które znamy, nie mają za cel wolności, tak jak ta, o której właśnie mówiliśmy; zmierzają jedynie do chwały oby-

§ 5.

Należy tu podkreślić, że opis Monteskiusza nie był daleki od prawdy, jeśli wziąć konstytucję angielską taką, jaką była na 50 lat przed nim lub jak ją sobie wyobrażano za jego czasów, byle ją oczyścić z paczących narośli. Montesquieu popełnił jednak dwa błędy. Pierwszym było mniemanie, że wytłomaczenia zalet konstytucji angielskiej należy szukać we wzajemnej niezależności Korony i parlamentu — niezależność sędziowska nie ulegała wątpliwości i co do tego Montesquieu miał słuszość. Drugim błędem było przypuszczenie, że na podstawie tego podziału władz konstytucja będzie mogła iść naprzód stałym i zrównoważonym ruchem, byle nie przeszkadzali jej w tem źli politycy.

Okoliczność, że król mógł działać niewiele bez parlamentu a parlament nie mógł działać nic bez króla, nie dawała szczególnego zabezpieczenia wolności obywatela, jeśli przez tę wolność rozumieć coś więcej, niż pewność, iż jeśli władza będzie nagabywać obywatela, to jedynie wedle reguł procedury prawnej. Mniejszość religijna czy polityczna nie może niczego spodziewać się po okoliczności, że parlament i król nie potrafią nic uczynić bez wzajemnej zgody, bo mogą właśnie bardzo dobrze pogodzić się na szkodę słabszych, jak o tem przekonali się na własnej skórze angielscy dysydenci. Jeśliby zaś — a tak właśnie przy-

wateli, państwa i władcy. Ale z tej chwały wypływa duch wolności, który w państwach tych może dokonywać równie wielkich rzeczy i — być może — przyczyniać się do szczęśliwości tyleż, co wolność“.

puszczał Montesquieu — król i parlament chcieli wykorzystać tę wzajemną niezawisłość, którą im daje konstytucja i co rusz przeciwstawiali się sobie, jednolita polityka państwowa byłaby niemożliwa.¹⁾

Konstytucja taka, jaka była na początku wieku XVIII, posiadała wielkie zalety; leżały one jednak w głębszych pokładach, niż te, do których dotarł rozbiór Monteskiusza. -Zalety te mieściły się raczej w okoliczności, że konstytucja stwarzała maszynę wolnej, publicznej i uporządkowanej dyskusji z jednej strony, politycznej zaś organizacji z drugiej, i w ten sposób zawierała w sobie załączki własnej poprawy. Bliższe prawdy byłoby powiedzenie, że konstytucja wyrażała wolność polityczną Anglii, niż to, że ją nadawała.

W czasie jednak, o którym mowa, brakło jeszcze rozstrzygnięcia, w jaki sposób król ma sprawować rządu; lub raczej należało to rozstrzygnąć na nowo. Gdy królowa Anna wstępowała na tron (1702), konstytucja nie tylko nie była utrwalona, lecz znajdowała się w stanie bardzo chwiejnej równowagi. Jeden tylko był sposób osadzenia jej na silnej i trwałej podstawie: tak ją zmienić, tak rozwiązać istniejące zagadnienia, by odpowiadały rzeczywistości politycznej. Tego zaś

¹⁾ Przytoczymy dla ilustracji podobnego stanu konflikt, który powstał w St. Zjednoczonych pomiędzy prezydentem Wilsonem a senatem na tle Traktatu Wersalskiego i Ligi Narodów. Prezydent mógł pociągnąć za sobą kraj daleko po drodze polityki, której senat nie pochwalał i którą mógł wyrzucić. Najgorszym złem jest nieodpowiedzialna władza, a zło takie łatwo powstaje tam, gdzie czyjś wpływ na bieg spraw polega wyłącznie na prawie *veto*.

można było dokonać jedynie zabezpieczając pełną zwierzchność wzrastającej wciąż potęgze opinii publicznej.

Nie było nigdy takiego okresu, w którymby Anglja żyła w spokoju pod rządami zasady równoważenia się władz. Gdy król po raz pierwszy zwołał parlament, uczynił tak prawdopodobnie dla własnych celów — z tych samych mniej więcej powodów, z jakich nowoczesny premier udaje się na zjazd stronnictwa w mieście prowincjonalnem lub udziela wywiadu prasie. Skoro zaś parlament poczuł swą siłę i zaczął ją okazywać, Korona ze swej strony spostrzegła się, że należy siłę tę trzymać w ryzach. Do celu tego Korona zmierzała różnemi drogami, niezawsze z powodzeniem; należał tu nietylko ogólny nacisk powagi królewskiej, ale należały także metody bardziej bezpośrednie, jak wpływanie na wybory, wykorzystywanie zdolności agitacyjnych Radców Przybocznych, posługiwanie się powagą przewodniczącego Izby Gmin, jako agenta królewskiego czuwającego nad prawami.

Tę sztukę reżyserską doprowadzili do doskonałości Henryk VIII i Elżbieta, oboje urodzeni przywódcy polityczni, świetnie znający się na systemie pracy z parlamentem i poprzez parlament. W pierwszej połowie XVII w. jesteśmy świadkami zupełnego załamania się metody rozwiązywania przeciwieństw pomiędzy królem a parlamentem. Kromwel usiłował ją ożywić na nowo; choć jednak przywrócił we własnej osobie potęgę Korony, nie potrafił przywrócić parlamentu, któryby był istotnie wyrazicielem

woli narodu. Czas od Restauracji do Rewolucji¹⁾ był okresem nieustannego niemal konfliktu, podczas którego poczyniono wprowadzić pewne dość ważne zmiany w prawie konstytucyjnym, lecz nie posunięto wcale naprzód sprawy oznaczenia, gdzie znajduje się polityczny środek ciężkości konstytucji.

Z naszego obecnego punktu widzenia znaczenie rewolucji 1688 r. polega nie na tem, że stwierdziła na nowo i podkreśliła dobitnie powagę parlamentu jako źródła i strażnicy prawa, lecz na tem, że zastrzegła, by Korona miała w sprawie najczęściej obchodzącej ówczesne pokolenie, a mianowicie w sprawie religii protestanckiej, tę samą politykę, co większość obywateli. Nie zabezpieczono się natomiast przed ewentualnością, że pomiędzy Koroną a parlamentem znów kiedyś powstanie zupełna rozbieżność opinii i dążeń i że korzyści podziału władz sprowadzą się znów do wzajemnego hamowania się i uniemożliwiania jakiegokolwiek polityki.

Konstytucja taka, jaką sobie wyobrażał Montesquieu (i jaka mniej więcej była — przez pewien czas oraz w granicach prawa i uznanej praktyki), nie mogła trwać. Rząd nie może być jedynie lub głównie zajęty wystrzeganiem się tyranji; musi mieć swobodę zajmowania się wielkimi zagadnieniami państwowymi, swobodę rozwijania szerokich planów. W tym względzie zaś jest konieczne, by władza prawodawcza, władza przyznawania kredytów i administracja wykonawcza działały w ścisłym i harmonijnym poro-

¹⁾ To znaczy okres niespełna trzydziestoletni od powrotu na tron Karola II do wygnania Jakóba II w r. 1688. (Przyp. tłom.).

zumieniu, a nie wyczerpywały się we wzajemnem przeciwstawianiu się sobie i w poświęcaniu energii na „hamowanie“ i „równoważenie“ swych rzekomych koniecznych zamysłów.

To konieczne sprzęgnięcie władz, jako trwała forma konstytucji, urzeczywistniło się dopiero przez utworzenie rządów gabinetu — z trudem i zachowaniem wielkich ostrożności.

ROZDZIAŁ IV.

GABINET I STRONNICTWA.

„Tajemnicę skuteczności konstytucji angielskiej można określić jako ścisłe połączenie i niemal zupełne zjednoczenie się władzy wykonawczej i prawodawczej“.

Bagehot¹⁾

Rządy gabinetu — w tej postaci, jaką przybrały ostatecznie z początkiem XIX w. i w jakiej znamy je dzisiaj — polegają na przeniesieniu wszystkich lub niemal wszystkich zadań publicznych Korony, z wyjątkiem sądownictwa, na komitet Radców Przybocznych, którzy są członkami jednej z izb parlamentu, stoją na czele wielkich działów administracji państwowej oraz przewodzą stronnictwu, mającemu większość w Izbie Gmin (lub posiadającemu tam stosunkowo największą ilość członków). Mówiąc krótko — i z zastrzeżeniem, że nie jest to całą prawdą, lecz tylko większą jej częścią — można powiedzieć, że wielki wynalazek wprowadzony przez rządy gabinetu polegał na oddaniu uprawnień Korony w zarząd komite-

¹⁾ Walter Bagehot autor głośnej „Konstytucji Angielskiej“ (1867) — *Przyp. tłum.*

tu złożonego z członków stronnictwa, które ma przeważający wpływ w parlamencie i w kraju.

Temu naczelnemu rysowi charakterystycznemu angielskiej struktury rządowej trzeba nam teraz przyrównać się z różnych stron.

Przedewszystkiem rządy gabinetu oznaczają, że król nie zajmuje się czynnie polityką: posiada, oczywiście, ścisłą i poufną styczność z politykami, którzy rządzą w jego imieniu, ale nie jest już kierowniczym i rozstrzygającym czynnikiem, któryby był odpowiedzialny przed narodem za poczynione posunięcia. Całość politycznej i wykonawczej władzy Korony sprawują w imieniu króla ludzie, których można krytykować, atakować, zmuszać do odpowiedzi na pytania, do wyjaśnienia i obrony ich polityki i których można wysadzić z urzędów. Król, wolny od odpowiedzialności za politykę ministrów, nie uczestniczy w tych poufnych naradach, na których ministrowie wypracowują dla niego rady; inaczej mówiąc, nie uczestniczy w posiedzeniach gabinetu.¹⁾

Powtórne miejsce nieusuwalnego i nienagannego króla mogła zająć inna jednostka — jakiś wielki wąż lub parlamentarny marszałek dworu. Z różnych przyczyn nie doszło do tego. Pomijając tradycję²⁾

¹⁾ Do powstrzymywania się króla od obecności na posiedzeniach gabinetu — co posiadało walne znaczenie dla rozwoju odpowiedzialnego rządu — doszło nieomal przypadkowo, wskutek tego mianowicie, że król Jerzy I nie umiał po angielsku, podczas gdy premier Walpole nie znał niemieckiego. Są jednak wątpliwości, czy to była jedyna przyczyna.

²⁾ Jak sprzeczne z całą tradycją angielską byłoby postanowienie Korony, iż będzie jej doradzał jeden tylko premier, wiadać stąd, że samo słowo „premier” miało przez długi czas zły dźwięk i „jeszcze w r. 1761 Jerzy Grenville oświadczył, iż prem-

i naturalną użyteczność dyskusji w gronie doradców, powodów należy szukać w tem, że sprawowanie rozległych rządów wymaga więcej ciężkiej i odpowiedzialnej pracy, niż może spełnić jeden człowiek; a także w tem, że podział urzędów ministerjalnych jest cennym, jeśli nie nieodzownym, narzędziem jakby demokratycznego samorządu stronnictwa rządzącego. Bądź co bądź tak się stało, że uprawnienia Korony dostały się nie w ręce jednego ministra lecz w ręce ciała zbiorowego.¹⁾

Po trzecie — ministrowie są członkami parlamentu i to naogół, w nowszych czasach, członkami Izby Gmin; po czwarte zaś ministrów dobiera się z tego stronnictwa, które ma większość w izbie niższej. Te dwie okoliczności wzięte razem posiadają pierwszorzędne znaczenie. Dzięki bowiem temu, że ministrowie są członkami parlamentu, że mają prawo przemawiać i głosować, że dzielą życie korporacyjne i uczucia tradycyjne izby, do której należą, że nieustannie

jer to wstrętny tytuł, to też żaluje, że uważa się go obecnie za istotną część konstytucji". Coś niecoś z tych uczuć można przypisać okoliczności, że istnienie głównego czy jedynego ministra uważano za urządzenie czysto francuskie. Bardziej jednak historyczną podstawą było poczucie — z którym walczyć musiał także sam gabinet — że jest pewien posmak rządów arbitralnych w jakimkolwiek wyróżnianiu poszczególnych doradców z grona Rady Przybocznej, która była złożona (a przynajmniej powinna była się składać) z takich osobistości, izby nie mogła wytworzyć się „kliki“.

¹⁾ W r. 1879 kilku pomniejszych członków opozycji liberalnej usiłowało zarzucić lordowi Beaconsfieldowi, że pod jego rządami gabinet przestaje być ciałem działającym solidarnie, że poszczególnych ministrów nie powiadamia się o działalności ich kolegów i że lord Beaconsfield wzmacnia wpływy Korony oraz premjera kosztem gabinetu, a więc i parlamentu. Krytyka ta jednak była nieco mętna i nie poparli jej przywódcy liberałów.

i wybitnie uczestniczą we wszystkich jej zajęciach, zapoznając się z niemi dokładnie dzięki codziennym stosunkom zarówno z przyjaciółmi jak i z przeciwnikami¹⁾ i że wreszcie prowadzą najwplywowsze stronnictwo, ale też są zależni od jego głosów i oklasków — dzięki temu tylko mógł wyrobić się ów ścisły związek pomiędzy pracą parlamentu a pracą władzy wykonawczej, który jest istotą rządów gabinetu.

Ciekawe, iż niemal przypadkowi zawdzięczać należy, że w pewnej krytycznej chwili rozwoju konstytucji ministrowie nie zostali wykluczeni z Izby Gmin. Gdy w r. 1701 uchwalono *Act of Settlement*, który miał wejść w życie z chwilą przewidywanej zmiany dynastji, obawa przed wpływem korupcyjnym Korony była tak wielka, że zastrzeżono, iż „gdy nastąpi rzeczne przekazanie (korony domowi hanowerskiemu), nikt, kto posiada urząd koronny albo otrzymuje od króla pensję, czy też zawdzięcza mu inne dochody, nie będzie mógł służyć jako członek Izby Gmin“. To ostre zastrzeżenie zniesiono w r. 1706, a więc zanim weszło w życie, pozwalając ministrom piastować godność członka Izby Gmin, jeśli po mianowaniu dokonano ich wyboru lub wybrano powtórnie. Gdyby urzeczywistniono pierwotny zamiar i przepis powyższy pozostał prawem, niepodobna wyobrazić sobie, czem stałby się nasz rząd: bądź co bądź nie byłby tem, czem jest dzisiaj.

Albo pomiędzy parlamentem a Koroną odbywałyby się nieustanne utarczki — co jest niemożliwością;

¹⁾ Jak zauważył Bernard Shaw, premier zna przywódcę opozycji lepiej, niż własną żonę.

albo parlament skurczyłby się i popadł w niemoc poddaństwa; albo wreszcie powstałoby jakieś niezgrabne urządzenie — coś w rodzaju tego, co byłoby w Ameryce wrazie usunięcia prezydenta — że mianowicie ministerstwa stałyby się sekretarjatami stałych komisyj, złożonych z członków parlamentu nie piastujących urzędu. Od wybierania pomiędzy temi niezachęcającemi drogami uwolnił nas „ów podziwu godzien system, który umieszczając w Izbie Gmin najwyższą władzę zarówno nad ludźmi jak nad środkami, pozwala równocześnie władzy wykonawczej zachować jednolitość, energję i swobodę inicjatywy“.

§ 2.

Najlepszy rozbiór istoty gabinetu, jaki posiadamy, znajduje się w „Życiu Roberta Walpole“ napisanem przez lorda Morley'a, który sam swego czasu piastował urząd ministerjalny. Lord Morley rozróżnia cztery główne cechy rządów gabinetowych.

„Pierwszą jest zasada zbiorowej odpowiedzialności. Każdy minister stoi na czele pewnego działu administracji i za ten dział jest odpowiedzialny osobiście... Ponadto jednak każdy minister w znacznym stopniu dzieli z wszystkimi innymi członkami rządu zbiorową odpowiedzialność za wszystko, co dokonane zostało w innym wprowadzicie działu administracji publicznej, ale posiada wielką wagę... Gabinet jest jednością — tak w stosunku do panującego, jak wobec ciała prawodawczego“.

„Druga cecha polega na tem, że gabinet jest odpowiedzialny w pierwszym rządzie przed większością“.

cią Izby Gmin, a w ostatnim przed wyborcami, których wola stwarza tę większość“.

„Po trzecie — wyjąwszy okoliczności niezwykle, osobliwe i przejściowe, gabinet powołuje się wyłącznie z łona jednego stronnictwa“.

„Po czwarte, premier jest kluczem sklepienia. Chociaż w łonie gabinetu wszyscy członkowie, znajdujący się na jednym poziomie, mówią równym głosem i choć w tych rzadkich okolicznościach, kiedy dochodzi do głosowania, każdy głos równy jest drugiemu — głowa gabinetu jest przecież *primus inter pares* i zajmuje stanowisko wyjątkowej i osobliwej powagi. To prawda, że formalnie wybiera go Korona, ale w praktyce wybór Korony jest ściśle ograniczony do człowieka, którego wskazuje akklamacja większości partyjnej... Premier, otrzymawszy akt mianowania, dobiera sobie kolegów i wyznacza im urzędy... Giętkość systemu gabinetowego pozwala premierowi w chwili niebezpieczeństwa wziąć władzę niemniejszą, niż władza dyktatora, byleby tylko miał za sobą Izbę Gmin. W zwykłych warunkach nie miesza się do sposobu, w jaki ministrowie urządzają pracę w swych ministerstwach. Z własnej woli mają oni sobie za obowiązek radzić się go we wszelkich ważniejszych sprawach. Jedynie z ministrem spraw zagranicznych premier utrzymuje ciągłą ścisłą styczność w kwestjach polityki zewnętrznej“¹⁾.

¹⁾ Premier jest zazwyczaj Pierwszym Lordem Skarbu, co w praktyce znaczy, że nie stoi na czele żadnego działu administracji, ministrem finansów jest bowiem Kanclerz Skarbu. Bywały jednak odstępstwa od tego zwyczaju. Tak np. Gladstone w r. 1873 objął kanclerstwo skarbu niezależnie od urzędu

Zatrzymajmy się nad niektórymi z tych bardzo wiarogodnych twierdzeń. Dlaczego np. musi panować w gabinecie zbiorowa odpowiedzialność? To znaczy, jak powiada lord Morley, że „kanclerz skarbu może stracić urząd dzięki złej depeszy z ministerstwa spraw zagranicznych a świetny minister spraw wewnętrznych może cierpieć za błędy głupiego ministra wojny“.

Wytłomaczenie jest w tem, że zasada zbiorowej odpowiedzialności wynika naturalnie z tej innej zasady, że ministrowie winni być członkami tego samego stronnictwa — a raczej obie te zasady łączą się ze sobą nierozłącznie. Dowodzi tego okoliczność, że upadek rządu pociąga za sobą odejście nietylko ministrów, którzy są członkami gabinetu, ale także tych innych ministrów, których jest zawsze pewna ilość, a którzy nie należą do rady ministrów — jakkolwiek stoją na czele pewnych działów administracji i są za nie odpowiedzialni politycznie (jest to urządzenie specyficznie angielskie). Upadek rządu jest upadkiem stronnictwa i oficerowie wszystkich stopni muszą cofnąć się z wojskiem, którem dowodzą.

Jest jednak inna jeszcze przyczyna. Gdyby członek gabinetu mógł z siebie zrzucić winę za postanowienie swych kolegów wtedy, gdy późniejsze wydarzenia okazały niesłuszność czy niepopularność tej decyzji, wówczas znikłoby wzajemne zaufanie, które oznacza wiarę i dyskrecję a które jest istotne dla dobra prac gabinetu. Gdyby minister miał prawo powiedzieć

Pierwszego Lordu Skarbu; w r. 1885 i 1887 lord Salisbury łączył z premierostwem ministerstwo spraw zagranicznych; podobnie postąpił Ramsay Macdonald w r. 1924.

„nie pytano mnie o zdanie“ lub „nie godziłem się na to“, wynik musiałby być taki, że najtajniejsze rozprawy gabinetu przedstawiałyby się do wiadomości publicznej.¹⁾

Na pytanie dlaczego pewnych działów administracji nie można wyłączyć z tego koła politycznego, którego środkiem jest premier²⁾, odpowiedź mieści się w jednym słowie: finanse. Te działy administracji państwowej, których działalność zależna jest od nieustannego a skutecznego domagania się pomocy od skarbu państwa, muszą mieć na swem czele polityków dzielących losy gabinetu, skoro ten zawiaduje dochodem państwowym i skoro od niego zależny jest podział tego dochodu. Inaczej, czy ministrowi stojącemu na czele urzędu, którego działalność znajduje się w dziedzinie, gdzie ani powodzenie nie przynosi rządowi korzyści politycznej ani niepowodzenie mu nie wyrządza szkody — czy ministrowi takiemu nie byłoby trudno uzyskać środków od nastawionego

¹⁾ Jeżeli ktoś uważa za sprzeczne z demokratyzmem spo-
wijanie w ścisłą tajemnicę spraw gabinetowych, które przecież
obchodzą cały ogół, należv mu powiedzieć, że jawność spra-
wiłaby jedynie, iż powstałby jeszcze mniejszy i bardziej po-
ufny jakiś zespół, który zastąpiłby gabinet — tak jak swego
czasu gabinet podstawiał się za Radę Przyboczną, jako teren
do dyskusji politycznych.

²⁾ Kilka lat temu francuski mąż stanu p. Caillaux, poru-
szył myśl rewizji konstytucji francuskiej w tym duchu, by
zmienić tradycyjną zasadę zbiorowej odpowiedzialności gabi-
netu, której przestrzega się też we Francji. Chodziło o stwier-
dzenie różnicy pomiędzy ministrami politycznymi a fachowy-
mi. Jedynie pierwsi wchodziłiby w skład gabinetu i razem
trwaliby i upadali. Ministrowie fachowi — jak np. ministerstwo
spraw wojskowych, marynarki, robót publicznych, poczt, sztuk
pięknych — mieliby stanowisko oddzielne, niezłączone z ga-
binetem politycznym i podlegałoby indywidualnej ocenie w ra-
mach własnej działalności urzędowej.

partyjnie kanclerza skarbu? To kwestja finansowa głównie sprawiła, że Korona dostała się pod nadzór Izby Gmin; dziś też ona w istocie rzeczy zapewnia jednolity nadzór gabinetu nad wszystkimi gałęziami administracji.

§ 3.

Rządy gabinetu oznaczają rządy stronnictwa. „Tajemnicą konstytucji angielskiej“ pisze profesor Trevelyan, „w jej rozwoju w ciągu XVIII w. było niewzruszone zaufanie, jakie większość parlamentu pokładała w każdorazowym gabinecie. Jeśli zaufanie to odbiera się co kilka miesięcy, rządy tracą stałość i ludzie zaczynają wołać o absolutyzm, stary lub nowy. W Anglii XVIII w. nie można było uzyskać potrzebnego zaufania parlamentu do gabinetu inaczej, niż za pomocą lojalności partyjnej, obowiązującej zarówno gabinet jak większość Izby Gmin“.

Jest to prawdą dziś tak samo, jak było w czasach, o których mówi autor. Stronnictwo jest mechanizmem, który sprawia, że wykonywanie władzy i przywilejów parlamentu z jednej strony a Korony z drugiej utrzymuje się przez długie okresy czasu w ścisłej zgodzie i wzajemnem zaufaniu — bez tarć lub krótkotrwałych porozumień. Jedyne praktyczny sposób osiągnięcia tego celu polega na powierzeniu rzeczonych władz „jednolitemu dowództwu“, jednemu sztabowi odpowiedzialnych i karnych kierowników.

Choć nie było chyba takiego czasu, kiedy parlament nie odzwierciedlał w bardzo ogólnych zarysach uczuć społeczeństwa (a w niektórych sprawach jego

obojętności¹⁾), to jednak potrzeba było długiego rozwoju, zanim opinia kraju o kwestjach publicznych zaczęła wywierać stały i rozstrzygający wpływ na parlament, nie jedynie wyjątkowo, w czasach niezwykle wysokiej temperatury politycznej. Pałac westminster-ski był przez wieki całe jedynym miejscem, gdzie prości ludzie mogli nabywać doświadczenie, będące podstawą wyrobionych poglądów politycznych i gdzie stwarzali sobie stosunki i związki, z których powstają partje. Izba Gmin była jedynym miejscem, gdzie ludzie, którzy nie należeli do arystokracji, nie byli adwokatami ani stałymi mieszkańcami Londynu, mogli słuchać nowin, zaznajamiać się z argumentami politycznymi i wdrażać się do kompromisów i lojalnego zachowania się, które umożliwiają współdziałanie polityczne.

Gdy z postępem oświaty, poprawą środków komunikacji i rozwoju prasy życie polityczne poczęło przenosić się stopniowo do okręgów wyborczych, coraz wyraźniejszą stawała się olbrzymia waga zbliżenia organizacyj partyjnych do ludu. Rozszerzenie, wreszcie upowszechnienie prawa wyborczego podkreśliło konieczność tej ewolucji i skończyło się na tem, że więzy partyjne i organizacyjne, które swego czasu obejmowały niewiele osób poza gronem członków

¹⁾ Neutralność wyrażała się czasem dobitnie. Jednym z najciekawszych wydarzeń w naszych dziejach jest powstanie w r. 1644-ym organizacji „pałkarzy”. Byli to „kmiecie i lud wiejski, którzy choć uzbrojeni jedynie w pałki, spodziewali się jednak, że dzięki swej ilości i spoistości współdziałania obronią się skutecznie przed plondrującymi żołnierzami tak obozu królewskiego jak obozu parlamentarnego. Oświadczyli, że nie są ani za jedną stroną ani za drugą, lecz za własną tylko wolnością i własnością”. (Hallam).

parlamentu, pochwyliły w ciągu ostatniego wieku ogół wyborców. Dziś — jak wiemy dobrze — wielkie, silnie zbudowane i po całym kraju rozsiane organizacje partyjne dążą wyraźnie do porozumiewania się wprost z przywódcami stronnictwa, ponad głowami parlamentu, i uważają wybory posłów nieledwie tylko za mechanizm potrzebny do tego, by jakiś wybitniejszy człowiek lub grupa ludzi doszli do władzy.

Partja polityczna, aby móc grać tę kapitalną rolę w ustroju rządowym, musi być czemś więcej, niż związkiem do osiągnięcia jakiegoś poszczególnego celu politycznego. Musi zmierzać do uzyskania władzy dla swych ludzi, do stworzenia rządu; to znaczy, że nie stara się jedynie o dokonanie pewnej określonej reformy, choćby nie wiedzieć jak ważnej, jak to np. czyniła „Liga do zwalczania cel zbożowych”¹⁾ — ale musi mieć ambicję przejęcia całej władzy w kraju, za-
władnięcia polityką tak wewnętrzną, jak zagraniczną. Partja polityczna winna wobec tego nie tylko czerpać natchnienie z szerokiej skali interesów publicznych, ale musi też posiadać niejako ducha zbiorowego: zdolność nie tylko utrzymywania i urzeczywistniania poglądów na stale powtarzające się sprawy, lecz także wytwarzania sobie opinii o nowych zagadnieniach, czasem wyłaniających się zupełnie nagle — opinii, któraby obowiązywała całe stronnictwo. Partja musi też mieć taki stosunek do swych przywódców, by z zaufaniem popierała ich stanowisko w sprawach swobodnego uznania, gdzie słuszności lub niesłuszno-

¹⁾ Głośna organizacja, która pod kierownictwem Ryszarda Cobdena wywalczyła w r. 1846 zasadniczą reformę polityki zbożowej w duchu wolnego handlu. (Przyp. tłom.).

ści nie można odróżniać wedle gotowych suchych formułek politycznych lub gdzie niepodobna podawać wszystkich szczegółów do publicznej wiadomości. Krótko mówiąc, stronnictwo żyje duchem partyjnym.

Jest jeszcze inna istotna cecha partji, jako narzędzia rządzenia: winna ona zachowywać ciągłość indywidualności zbiorowej i organizacji wewnętrznej a także poczucie odpowiedzialności — i to równie dobrze wówczas, gdy jest odsunięta od władzy, jak wtedy gdy znajduje się u steru rządów.

My tu w Anglii nabraliśmy przekonania, że opozycję zorganizowaną i odpowiedzialną, krytykującą ciągle posunięcia administracyjne, finansowe i prawodawcze rządzącego stronnictwa, należy uważać za niezbędną część systemu.¹⁾ To włączenie przeciwników do ruchu maszynierji wyraża się w tradycyjnej formule „opozycja J. K. Mości”²⁾. Ze stanowiska tego nawet stronnictwa, które w danej chwili dźwiga odpowiedzialność za rządy, opozycja jest czemś znacznie

¹⁾ „Jedynie społeczeństwo, które zawsze oczekuje skądś opozycji przeciw każdemu urzędzeniu prawnemu i państwowemu i które uważa to za naturalne, ba, za konieczne i zdrowe, mogło stworzyć to, co jest esobliwością angielskiego systemu parlamentarnego”. (Redlich).

²⁾ „Z formułą tą spotykamy się po raz pierwszy w roku 1826 w pół ironicznej mowie posła Hobhouse. Był on wówczas w opozycji i podczas dyskusji nad połączeniem urzędu ministra handlu z urzędem skarbnika marynarki zauważył: „podobno przykro ministrom J. K. Mości, gdy stawia się podobne zarzuty. Co do mnie uważam, że jeszcze przykrzej opozycji J. K. Mości, że zmusza się ją do tego.” Canning przykiasnął temu zdaniu, a jeden z przemawiających później posłów, Tierney, wypowiedział mowę, która utrwaliła powodzenie wyrażenia Hobhouse’a. „Mój szanowny kolega” rzekł Tierney „nie mógł wynaleźć lepszego zdania na określenie nas, niż to uczynił; albowiem z pewnością jesteśmy pod każdym względem gałęzią rządu J. K. Mości”. (Porritt *The unreformed House of Commons*, I, 510).

więcej, niż grupą pokonanych i bezsilnych wrogów. Opozycja przedstawia olbrzymią część społeczeństwa; jest zdolna do wyłonienia rządu i, jak uczy doświadczenie, może każdej chwili być powołana do utworzenia rządu; bywa też, że przywódcy opozycji wzywają do popierania rządu, w tych mianowicie bynajmniej nie rzadkich przypadkach, kiedy różnica zdań dotyczy kwestyj ubocznych, nie zahaczających o doktryny partyjne.¹⁾ Z przywódcami karnej opozycji rząd może porozumiewać się w takich sprawach, jak czas pracy Izby, porządek dzienny obrad, skład komisyj; można tym przywódcom dawać poufne informacje; wreszcie — i to chyba najważniejsze — stronnictwo rządzące oczekuje (i nigdy co do tego nie doznaje zawodu), że opozycja właśnie dostarczy mu sposobności wyłożenia społeczeństwu swego programu w sposób jak najdobitniejszy i jak najbardziej interesujący: w odpowiedzi mianowicie na silny i wyraźny atak.

Jedynie w Anglii i w dominjach brytyjskich powstała tak wielka nadbudówka konstytucyjna na wyrosłym bez pomocy ustaw gmachu partyj politycznych. Ze można było zbudować tak wiele na podstawie tak przypadkowej, przypisać należy przyczynom, które sięgają daleko w przeszłość naszego życia narodowego.²⁾ Tu musimy ograniczyć się do zaznaczenia.

¹⁾ Tak np. rząd liczy na pomoc wodzów opozycji w podtrzymywaniu powagi przewodniczącego Izby Gmin, w zwalczaniu przedwczesnych interpelacyj o kwestje wojskowe i polityki zagranicznej lub w niedopuszczeniu do dyskusji nad niepoczytalnym wnioskiem o udzielenie nagany sędziemu.

²⁾ „Właściwy rozbiór systemu partyjnego zmusiłby nas do wyjścia daleko poza cztery ściany parlamentu. Trzebaby dotrzeć do korzeni partyjnych posłuszeństw i wrogości w warunkach

że angielskie stronnictwa zawdzięczają swą ścisłą i mocną budowę okoliczności, że są nie tylko związkami politycznymi, ale także zespołami towarzyskimi. Pragną dostarczyć programu, któryby obejmował wszystkie naczelne zagadnienia a mógł być praktycznym wskaźnikiem rządzenia; zarazem zaś czerpią siłę z głębszych źródeł, niż chwilowe sprawy bieżące; bo z tysiąca różnorodnych więzów osobistych i towarzyskich, z nieoczekiwanych związków uczuć, interesów i tradycji.

To że system partyjny dostarcza zorganizowanej łączności pomiędzy ministrami i że wytwarza stałą więź polityczną w obrębie parlamentu i w całym kraju, nie jest jedyną jego dobrą stroną. Niemniej ważne jest, że dzięki niemu zmiana rządu może odbywać się bez wszelkich wstrząsów. W dawnych czasach, przed gabinetami partyjnymi, parlament wywalczył sobie prawo karania ministrów królewskich zapomocą t. zw. *impeachment* i czynienia obstrukcji ich polityce przez odmowę środków pieniężnych. Obie te metody opozycji dawno wyszły z mody, jako grubo ciosające, gwałtowne i niepotrzebne.¹⁾ System, który je zastąpił,

życia miejscowego w każdym powiecie, każdym mieście i okręgu. Trzebaby pogrzebać w dziejach Kompanji Wschodnio Indyjskiej, Banku Angielskiego, prasy, współzawodnictwa sprecznych systemów prawnych. Trzebaby zająć się dokładnie ruchem religijnym w Anglii i angielskim sceptycyzmem, stosunkiem właściciela ziemskiego do dzierżawcy, pracodawcy do pracobiorcy, rywalizacją starych bogaczy i nowych, miast i wsi, i tyśiącznymi objawami codziennego życia". (Trevelyan: *The Two — Party System*, 7).

¹⁾ *Impeachment* oznacza rozprawę sądową przed Izbą Lordów toczącą się z oskarżenia wniesionego przez Izbę Gmin. „W ciągu

ma podwójną zaletę: działa wśród niskiej temperatury politycznej i dostarcza rządowi zapasowego.¹⁾

§ 4.

Okazuje się, że konstytucja bynajmniej nie opiera się o oddzielenie władzy Korony od władzy parlamentu, lecz przeciwnie — wznosi się na podstawie ścisłej łączności pomiędzy temi dwoma czynnikami. Osiągnięto zaś ten wynik nie przez złamanie władzy Korony, nie przez pochłonięcie jej przez parlament lub Izbę Gmin, lecz przez powiernicze oddanie jej w ręce ciała, które poddane ogólnemu nadzorowi Izby Gmin jest jednak oddzielone od parlamentu i posiada pewną bardzo istotną niezależność od parlamentu. Gabinet i parlament są kolegami po służbie, wspólnym ich panem jest ciało wyborcze.

Różne znaki wskazują, że gabinet jest czemś więcej, niż stałym komitetem parlamentarnym. Przed-

całej historii angielskiej było ich niespełna... siedemdziesiąt, z czego czwarta część przypada na lata 1640—1642" (Maitland).

Ostatnim przypadkiem była sprawa lorda Melville w r. 1806 — o czyn niepolityczny, bo sprzeniewierzenie funduszków publicznych. Wyrok był uniewinniający.

¹⁾ Zdaje się, że wyraźne rozgraniczenie dwu stronnictw w Izbie Gmin zawdzięcza się częściowo okoliczności, że w kaplicy św. Szczepana, — gdzie Izba Gmin zbierała się od r. 1547 aż do pożaru w r. 1834, w którym spłonęła kaplica z większą częścią pałacu westminsterskiego — były dwa przeciwległe rzędy ławek, jak na chórze katedralnym. Około połowy w. XVIII „posłowie poczęli siadać po różnych stronach Izby — na prawo od przewodniczącego, jeśli popierali rząd a na lewo, jeśli byli w opozycji". (Porritt).

Kto wie, czy kształt półkolisty, przyjęty w parlamentach kontynentalnych, nie odegrał roli ułatwiającej powstawanie licznych drobnych grupowań.

wszystkiem gabinet może położyć kres kadencji parlamentu, doradzając Koronie jego rozwiązanie. „Gabinet“, mówi Bagehot, „jakkolwiek jest komisją zgromadzenia prawodawczego, posiada władzę, której żadne zgromadzenie nie powierzyłoby jakiegokolwiek komisji — chyba z powodów historycznych i po pomysłnych doświadczeniach. Jest to komisja, mogąca rozwiązać zgromadzenie, które ją naznaczyło; jest to komisja z prawem veta zawieszającego, wyposażona w prawo apelowania. Choć naznacza ją parlament, może odwołać się, jeśli chce, do następnego“.

Parlament, Izba Gmin, nie ma prawa żądać informacji o rozprawach w łonie tej potężnej komisji. Ministrom nie wolno nawet, bez uprzedniej zgody panującego, zakomunikować parlamentowi przebiegu dyskusji gabinetowej na jakikolwiek temat. Parlament winien być w całej pełni powiadomiony o postanowieniach gabinetu, jeśli tylko pozwala na to interes publiczny; może też domagać się wyjaśnienia i usprawiedliwienia tych postanowień. Słyszy jednak urzędową tylko redakcję postanowień powziętych w imieniu Korony; nie może zaś naogół domagać się usłyszenia czegoś o różnicy zdań i kompromisach, które poprzedziły decyzję.¹⁾

Może się nawet zdarzyć, iż poszczególni ministrowie uznają za konieczne powołać się na okoliczność, że są zaufanymi sługami korony, a nie jedynie dele-

¹⁾ Bagehot opowiada, jak to „przy końcu posiedzenia, na którem gabinet postanowił nałożyć stałe cło na zboże, lord Melbourne oparł się plecami o drzwi i rzekł: „A teraz, czy ma się zniżać cenę zboża, czy nie? Niema wielkiego znaczenia, czy powiemy jedno czy drugie, ale pamiętajcie panowie, że musimy powiedzieć wszyscy to samo“.

gatami parlamentu. Oczywiście nie wolno im nigdy rozgłaszać przebiegu osobistych porozumiewań się z panującym. Inaczej wciągnęłoby się króla w grę polityczną. Co więcej jednak, ministrowie mogą uważać, że z obowiązku wobec nieosobowej „Korony” winni odmówić informacji, dotyczącej pewnej sprawy urzędowej. Były przypadki, że odmowę taką uzasadniano nie ogólnem powołaniem się na interes publiczny, lecz bardziej szczegółowym obowiązkiem konstytucyjnym zachowania tajemnicy.¹⁾

Pozatem w praktyce politycznej gabinet uzyskał rodzaj władzy dyktatorskiej nad parlamentem. Jest dawną zasadą, że uchwały w sprawach finansowych mogą zapadać jedynie na wniosek ministra. Ale wskutek wzrastającej nieustannie wagi, jaką ustawodawstwo odgrywa w sprawowaniu rządów i wskutek konieczności szczegółowego opracowywania ustaw, doszło w nowszych czasach do tego, że gabinet zajmuje niemal cały czas pracy parlamentu dla spraw wniesionych przez siebie. Jest jeszcze dość swobody na dyskusje nad bieżącymi wydarzeniami, lecz w Izbie Gmin pozostaje znikome minimum czasu na wnioski poselskie.²⁾ Ale zaborczość rządu rozciąga się nie tylko na

¹⁾ W r. 1882 ówczesny minister spraw wewnętrznych, William Harcourt, wydał na podstawie ustawy pocztowej zarządzenie nakazujące zatrzymywanie i otwieranie listów pewnych osób podejrzanych o buntowniczą działalność w Irlandji. Na interpelację w tej sprawie odpowiedział, że miał do tego prawo i że nie może dać Izbie żadnych wyjaśnień. „Jest to władza udzielona w interesie państwa i jej istotą jest, że nie zdaje się z niej sprawy”. Podobnie odpowiedział James Graham, gdy w roku 1844 atakowano go za nakaz przejmowania listów Mazziniego.

²⁾ „Charles Wood, późniejszy lord Halifax, wszedł po raz pierwszy do Izby Gmin w roku 1828. W blisko 30 lat później tak określał zmieniony stosunek rządu do prawodawstwa: „Gdy po

czas Izby Gmin. Ze gabinet posiadał lub może wykonywać ten przywilej, zawdzięcza temu, iż rozporządza dostateczną większością głosów. A to źródło władzy, stałe i działające niezawodnie, umożliwia ministrom nie tylko proponowanie ale także dysponowanie.

Wnioski rządowe stają się prawem. Oczywiście nie bez zmian w szczegółach. Ministrowie nie są całkowicie niewrażliwi na krytykę, na tę zwłaszcza, która pochodzi wprawdzie od opozycji, ale czyni wrażenie na własnych stronnikach rządu. Naogół jednak wniośki ministerjalnie uważa się i traktuje, jako integralne części tej polityki, dla której przeprowadzenia objęli władzę. Ta olbrzymia władza wybujała stosunkowo niedawno; wywoływała też i wywołuje krytyki¹⁾.

raz pierwszy byłem członkiem parlamentu, funkcje rządu były jeszcze głównie wykonawcze. Poszczególni posłowie zgłaszali wnioski o zmiany w ustawach i wniosków tych nie traktowano jako kwestyj partyjnych, lecz popierano je z obu stron. Teraz gdy poseł wysuwa jakąś sprawę, czyni to nie w formie wniosku ustawodawczego, lecz w formie zwrócenia na nią uwagi rządu" (Ilbert: *Parliament*, str. 52).

¹⁾ W roku 1873 opozycja konserwatywna z pomocą kilku opornych rządowców sprawiła, że upadł wniesiony przez Gladstone'a projekt irlandzkiej ustawy szkolnej. Gladstone podał się do dymisji, ale Disraeli odmówił przyjęcia misji utworzenia gabinetu. Nie chciał też domagać się rozwiązania parlamentu. Gdy Gladstone zarzucił, że Disraeli, doprowadziwszy do klęski rządu w ważnej sprawie, obowiązany jest objąć władzę — Disraeli odpowiedział, że taka teza równałaby się twierdzeniu, iż „ilekroć minister jest w takim położeniu, że może nie dopuścić innego przywódcę parlamentarnego do utworzenia rządu, któryby miał widoki trwania, uzyskuje przez to prawo żądania od parlamentu, by uchwalał wszystkie projekty, jakie on i jego koledzy uważają za właściwe; może natomiast opór przeciw tym projektom piętnować, jako partyjniczo. Ani niema takiego zwyczaju ani nie możnaby tego pogodzić z wolnością ciała prawodawczego. Wychodzi na to, że Gladstone mówi Izbie Gmin: „Jeśli nie macie kogoś do postawienia na moje miejsce, obowiązkiem waszym jest czynić wszystko, czego od was żądam". Do

Ma ona kilka przyczyn. Jedną jest, że godność i powaga rządu ucierpiałyby, gdyby nie przeprowadzał swych projektów; a większość parlamentarną, której głosy dały rządowi władzę, ma wiele powodów partyjnych, by nie życzyć sobie osłabienia ministerstwa. Następnie rząd ma w swym ręku potężną broń dyscyplinarną, którą może grozić Izbie Gmin: rozwiązanie. Najważniejsza jednak przyczyna dyktatorskiej władzy rządu mieści się w tem, że rzeczywisty środek ciężkości politycznej przesunął się z parlamentu do ciała wyborczego. Pięćdziesiąt lat temu poseł mógł wierzyć, że potrafi usprawiedliwić przed swymi wyborcami, dlaczego głosem swym pomógł wywrócić rząd, który właśnie wedle woli wyborców miał popierać. Dziś byłoby to znacznie trudniejsze.

Izba Gmin zawdzięcza dziś władzę dwom czynnikom. Przedewszystkiem, jakkolwiek stronnictwo większościowe ma ogólny obowiązek popierania swych przywódców, to jednak potrafi wywierać wpływ na proponowane środki i na sposób rozwiązywania zagadnień administracyjnych. Posłowie mają tę przewagę nad wyborcami i nad członkami stronnictwa z poza parlamentu, że dzięki codziennej styczności między sobą i z ministrami są znacznie lepiej poinformowani. Dotyczy to — w mniejszym stopniu — także opozycji, która nie jest tak bezsilna, jak wydaje się czytelnikowi gazet. Nie jest bez znaczenia — a raczej posiada kapitalną wagę okoliczność, że Izba Gmin jest cia-

żadnej Izby Gmin nie przemawiano w ten sposób; żadna Izba Gmin nie byłaby tego ścierpiała" (Morley, *Life of Gladstone* III, str. 453). Gladstone objął władzę z powrotem, straciwszy wiele na powadze.

łem, które zbiera się na mniej więcej siedem godzin dziennie przez mniej więcej dziewięć miesięcy w roku. Każdy poseł, jeśli tylko posiada potrzebne do tego dary indywidualności, inteligencji i wymowy, może wywierać na swych przywódców i na ich przeciwników — oczywiście w różnym stopniu — wpływ, jaki daje wiedza i ciągle stykanie się osobiste.¹⁾

Drugie źródło siły parlamentu stąd bije, że jedynie poprzez przynależność do parlamentu można zostać ministrem. Aby otrzymać wysoki urząd koronny w Anglii, trzeba przekonać o swych zdolnościach nie panującego i nie ciało wyborcze, ale Izbę Gmin.²⁾ Zalety, które wysuwają posła na stanowisko przewodnicze, to zalety, dzięki którym koledzy jego godzą się na wyniesienie go ponad siebie i które sprawiają, że to wyniesienie wzmacnia siłę premiera lub wodza opozycji; a to są zalety, których nie można odkryć ani wypróbować inaczej, niż w życiu i pracy Izby Gmin.³⁾

¹⁾ W świetle tych uwag okazuje się, że dziś równie niemal mało odpowiadają rzeczywistości takie obiegowe wyrażenia, jak „parlament uznał za właściwe”, „wedle opinii parlamentu” i t. d., jak owe tradycyjne formuły, które przypisują akty publiczne królowi. Dwie kapitalne rzeczywistości, to rząd i wyborcy.

²⁾ Joseph Chamberlain to jedyny znany przykład męża stanu, który wznosił się na wysokie stanowisko polityczne dzięki uprzedniej wybitnej działalności samorządowej.

³⁾ Winston Churchill w biografii swego ojca (*Life of lord Randolph Churchill*, str. 530) pisze, że „stał on się przywódcą Izby Gmin nie dzięki walce ani dzięki sukcesji spadkowej, z pewnością też nie dlatego, że konserwatyści obdarzali go miłością lub czuli się dobrze w jego ręku. Poprostu był przywódcą w owej chwili — naturalnym, nieuniknionym i, jak się zdawało, niezbędnym.”

§ 5.

Mówiliśmy o władzy rozwiązywania Izby Gmin, jako o jednym ze środków, dzięki którym gabinet posiada pewną niezależną powagę wobec parlamentu. Jesteśmy tak zżyci z myślą, że Korona, wykonywając prerogatywę, może rozwiązać parlament przed terminem, który mu prawo wyznacza do życia, że nie doceniamy jak ważny jest w rzeczywistości ten szczegół naszej konstytucji.

W ciągu stu lat od r. 1829—1929 rozwiązano dwadzieścia siedem parlamentów. Z tego dwa rozwiązania nastąpiły wskutek zmiany tronu; osiem wskutek upłynięcia terminu prawnego; cztery w następstwie konfliktu pomiędzy Izbami. Jedno rozwiązanie było nieudaną próbą pozbycia się rządu przez króla. Pozostałe dwanaście rozwiązań, a więc niemal połowę wszystkich, zarządziła Korona na żądanie gabinetu, który chciał w ten sposób wzmocnić swą pozycję w Izbie Gmin. Jasne, że ta praktyka jest ściśle związana — tak co do przyczyn, jak co do skutków — z jednej strony ze stosunkową niezależnością, jaką gabinety posiadają wobec Izby Gmin, a z drugiej — z odpowiednią ich zależnością od rozsianych po kraju organizacji partyjnych.

Dla wyjaśnienia porównajmy ten stan rzeczy ze stosunkami we Francji. W ciągu przeszło 60 lat od wprowadzenia obecnej Konstytucji III-ej Republiki raz jeden tylko — w r. 1877 — rozwiązano parlament francuski przed upływem pełnej kadencji 4-oletniej.¹⁾

¹⁾ Prawo rozwiązania przysługuje Prezydentowi Republiki, działającemu ze zgodą senatu. Przez rozwiązanie w r. 1877 mar-

Temu, że parlament francuski wolny jest od niebezpieczeństwa rozwiązania na życzenie rządu, przypisuje się, że 1) we Francji władza wykonawcza jest słabsza¹⁾ a izby, w szczególności Izba Deputowanych, silniejsze niż w Anglii; 2) stronnictwa ogólnie krajowe są słabe, a zarazem w parlamencie panuje skłonność do rozpadania się na drobne grupy. Wkraczanie izb francuskich do tego, co w Anglii uważa się za wyłączną sprawę rządu, jest widoczne nie tylko z ważnej roli, jaką francuskie komisje parlamentarne odgrywają w kształtowaniu polityki — a zwłaszcza polityki finansowej, lecz także z ich ciągłego mieszania się do szczegółów administracji.

Być może, iż w przyszłości przedterminowe rozwiązywanie będą w Anglii mniej częste, niż bywały dotąd. Można mianowicie spodziewać się tego skutku po działaniu Ustawy o Parlamencie z roku 1911 (*Parliament Act*), która zmniejsza prawdopodobieństwo konfliktu pomiędzy rządem a Izbą Lordów i skraca żywot ustawowy parlamentu do lat 5-ciu. Z drugiej strony, pojawienie się trzech stronnictw może zmniejszyć tę działalność. Bądź co bądź zwyczaj ten tak wszedł w krew narodu, że choćby nawet przedtermi-

szalek Mac Mahon pragnął wzmocnić stanowisko konserwatystów i liberałów. Nieprowadzenie tej taktyki było tak jaskrawe, że zdyskredytowało na stałe rozwiązywania przedterminowe. Oczywiście jednak, konieczność uzyskania zgody senatu stwarza ogromną różnicę pomiędzy stanem rzeczy we Francji a w Anglii.

¹⁾ Oto ilustracja jaskrawego przeciwieństwa: w grudniu 1932, kiedy gabinet Herriota podał się do dymisji wskutek votum nieufności w sprawie długów amerykańskich, rząd angielski nie dopuścił, by dyskusja nad tą samą sprawą w Izbie Gmin zakończyła się głosowaniem.

nowe rozwiązywania wyszły zupełnie z użycia, nie jest prawdopodobne, iżby Izba Gmin uzyskała tę przewagę, jaką obecnie posiadają gabinety w przymierzu ze stronnictwami ogólnokrajowemi.

§ 6.

W jakim stopniu rządy gabinetowe są zależne od dalszego trwania systemu dwóch stronnictw? Jak wszelkie najważniejsze a nierozwiązane zagadnienia konstytucyjne, jest to aktualna kwestja polityczna, dlatego nie możemy jej tu rozważać w całej pełni. Jej ostateczne rozwiązanie zależy w wielkiej mierze od polityki żyjących mężów stanu i od niewiadomych przyszłych reakcyj opinii publicznej. Nie od rzeczy jednak będzie może kilka uwag.

Zasadniczym warunkiem rządów gabinetowych — wtedy gdy są jedynie dwa stronnictwa, tak iż albo jedno albo drugie musi mieć bezwzględną większość w Izbie Gmin — jest istnienie wystarczającej zgody co do wszystkich ważniejszych kwestyj pomiędzy ministrami a ich stronnikami. Zgoda ta może w pewnym znacznym nawet stopniu być sztuczna; może też polegać na kompromisie albo na unikaniu czy odkładaniu poruszania spraw, co do których nie można się pogodzić. Ale wspólnota broni w walkach politycznych wytwarza usposobienie, które silnie skłania tak przywódców jak ich armję, by tak samo myśleć i czuć w sprawach publicznych. Panuje tu pewien sentymentalny duch wspólnoty, stwarzając jedność w myśleniu i działaniu — często drogą procesów, które łatwiej ocenić ze stanowiska psychologii, niż logiki. Ogólny

duch jedności partyjnej stwarza dwie rzeczy: z jednej strony gabinet może liczyć na poparcie różnych postanowień, które nieraz musi powziąć (lub które musi powziąć jeden z ministrów) bez poprzednich wyjaśnień i dyskusyj; z drugiej członkowie gabinetu muszą przechodzić ponad dzielącami ich różnicami i godzić się na wspólne występowanie.

Istnienie w Izbie Gmin więcej stronnictw, niż dwóch, nie stwarza nowych zagadnień, póki rządzące stronnictwo posiada jednolitą większość ponad wszystkimi innymi, jak to było w parlamencie z okresu 1924—29.

Dla badacza interesujące jest to, co działo się w r. 1929, gdy żadne stronnictwo nie miało bezwzględnej większości i gdy rząd istnienie swe zawdzięczał głosom obcego stronnictwa, które miało własnych przywódców i wyznawało własne odrębne zasady polityczne.

Ten stan rzeczy mógł, biorąc teoretycznie, doprowadzić do koalicji. Doświadczenie jednak pokazało, że koalicje nie bywają trwałe: kończą się rychło albo fuzją albo zerwaniem. Niestalość ich tłumaczy się tem, że różnice poglądów politycznych, nie mówiąc już o osobistych antypatjach partnerów, nie odciągną ich od harmonijnej współpracy, byle temperatura tego, co ich dzieli, nie była zbyt wysoka. Trwała koalicja, natomiast oznaczałaby konieczność godzenia się na postanowienia wspólnych posiedzeń, albo — co gorsza — na decyzje tajnych zebrań u premiera, na których przywódcy drugiego stronnictwa posiadaliby wpływy niewiadomej siły i niewiadomego kierunku. Nie było więc koalicji, rząd jednak zdobył sobie potrzebną

część większości innemi sposobami, niż odwoływaniem się do posłuszeństwa partyjnego.

Jakich skutków dla działalności rządów gabinetu można spodziewać się po obecnym stanie stronnictw, jeśliby stan ten miał trwać?

Przedewszystkiem nie trzeba tego, co mamy dzisiaj, utożsamiać z zupełnem rozluźnieniem węzłów partyjnych. Gdyby w Anglii tradycja organizacji partyjnej osłabła tak dalece, iżby parlament i ciało wyborcze rozpadły się na rozliczne drobne grupy, to prawdopodobnie następstwem tego byłoby znaczne wzmocnienie się odpowiedzialności osobistej króla. Odczuwałoby się wyraźniej, niż obecnie, potrzebę bezstronnej dyplomacji przy zestawianiu rządów koalicyjnych i potrzebę sędziowskiej bezstronności przy rozwiązywaniu parlamentu. Obecnie — pomimo zmian, które się dokonały — zachowane są jeszcze korzyści, jakie organizacje stronnictw dają dzięki temu, że ich więzy obejmują cały kraj, że ich program pokrywa całość zagadnień społecznych i politycznych, że mają wewnętrzną dyscyplinę i że ich przywódcy są wybitnemi, powszechnie uznawanemi osobistościami. Zatracił się natomiast dawny bezwarunkowy wpływ gabinetu na Izbę Gmin. Rząd dzisiejszy musi liczyć się z możliwością niepomyślnego głosowania w Izbie Gmin — tak jak to bywało przed stu laty.

Jeden z autorów twierdził niedawno, że przywrócenie Izbie Gmin niezawisłości zdania i powagi byłoby bardzo dobroczynne. Nie będziemy zajmować się tą kwestją, obchodzi nas tu bowiem jedynie zagadnienie z dziedziny statyki konstytucyjnej, a mia-

nowicie, czy można w Anglii sprawować rząd bez zapewnionego, zorganizowanego i do pewnego stopnia bezwarunkowego poparcia większości parlamentarnej.

To prawda, że dawnymi czasy niezawsze sądzono, iż przeprowadzenie projektów ustawowych jest dla rządu kwestją życia i śmierci. Liberali potrafili rządzić przez wiele lat, jakkolwiek Izba Lordów często odrzucała ich wnioski ustawodawcze. Ustawa o Parlamencie położyła, jak się zdaje, w praktyce kres tej szczególnej formie „podziału władz“. Gdyby jednak miała naogół utrwalić się równowaga trzech stronnictw, żadne odwoływanie się do ciała wyborczego nie uchroniłoby rządu (jakakolwiek byłaby jego barwa polityczna) nie posiadającego wyraźnej większości od pozycji, którą można określić jako „rząd bez władzy“.

Odzyskanie niezależności przez Izbę Gmin przyniosłoby pewne niezaprzeczalne korzyści, z których nie najmniejszą byłoby podniesienie się realności rozpraw parlamentarnych oraz wzrost zainteresowania się ogółu tem, co dzieje się w parlamencie. Izba ta mogłaby też znów stać się hamulcem skutecznie przeciwdziałającym uroszczeniom biurokracji; z wielu stron słyhać życzenia, by Izba Gmin objęła tę rolę, której nie może odgrywać dziś, gdy w tak wielu przypadkach rząd wydaje się jedynie kanałem, przez który przepływają do parlamentu projekty opracowane przez urzędników.

Ale niezawisła Izba Gmin miałaby władzę bez odpowiedzialności. Jej nieodpowiedzialność mogłaby łatwo objawić się odrzucaniem projektów łączących się — wedle poglądu odpowiedzialnych ministrów — ściśle z innemi środkami, które Izba gotowa jest

uchwalić; tak np. było wówczas, gdy Pitt zamierzał połączyć ustawę o unji z Irlandją z emancypacją katolików. Błędem byłoby uważać, że mądrość męża stanu polega na oddzielnem rozwiązywaniu poszczególnych, nie łączących się ze sobą grup zagadnień. Siły politycznej, jaką byłaby opozycja wewnętrznie różnorodna, posiadająca jednak w sumie większość — siły, która zaznaczałaby się jedynie negacją, społeczeństwo angielskie nie uznałoby za zjawisko pożyteczne na długą metę.

ROZDZIAŁ V.

K r ó ł.

Najzawilszą, najmniej znaną a zarazem najbarwniejszą częścią naszej konstytucji jest ta, która odnosi się do urzędu królewskiego i do sposobu, w jaki ta najstarożytniejsza i najbardziej szacowna z naszych instytucyj jest wstawiona do mechanizmu nowoczesnych rządów demokratycznych i parlamentarnych. Żaden inny odcinek naszego życia narodowego nie ilustruje tak wyraźnie ciągłości naszych dziejów.

§ 1.

Nasamprzód musimy odróżnić króla od Korony. Król jest osobą fizyczną. Korona to zespół zwierzchniczych władz, przywilejów i uprawnień — to idea prawna. Biorąc historycznie, prawa i władza Korony są prawami i władzą króla; ale podczas, gdy ze stanowiska prawa jest to wciąż jeszcze naogół prawdą, to konstytucja żąda obecnie, by faktycznie władzę tę i uprawnienia wykonywali ministrowie a nie król osobiście.

Niełatwo opisać ten stan rzeczy jasno a zarazem

ściśle. Poświęćmy naprzód dokładność prawniczą. Wyobraźmy sobie, że naród jest korporacją, jakąś wielką spółką akcyjną. Statut tej spółki przewiduje zarząd oraz niemal ciągle zebrania pełnomocnych przedstawicieli członków czy akcjonariuszy. Spółka posiada wielki majątek, a zarząd wyposażony jest w szeroką władzę, którą czerpie przeważnie z uchwał ogólnych zebrań, częściowo zaś odziedziczył po dawnym właścicielu przedsiębiorstwa (zanim zmieniono je na spółkę akcyjną). Dawny właściciel nie wycofał się całkowicie, owszem, jest wciąż jeszcze bardzo ważną częścią ustroju prawnego spółki. Jest wciąż honorowym przewodniczącym tak zarządu jak ogólnych zebrań, chociaż nigdy nie uczestniczy w posiedzeniach zarządu, a na ogólnych zebraniach pojawia się jedynie z okazji pewnych ceremonij. Wszystkie uchwały tak zarządu, jak ogólnych zebrań, ogłasza się w jego imieniu; na pieczęci spółki widnieje jego herb i nazwisko. Cały majątek spółki zapisany jest na nazwisko poprzedniego właściciela, jako złożony w jego ręce fideikomis. Choć nie jest członkiem zarządu i nie jest odpowiedzialny za działalność zarządu, bywa powiadamiany o dyskusjach na zarządzie i ma głos doradczy, gdy chodzi o postanowienia zarządu. Od czasu do czasu, choć rzadko, wzywa się go, by pomagał przy tworzeniu nowego zarządu.

Z drugiej strony, chociaż naskutek przejścia na spółkę akcyjną dawny właściciel przestał w praktyce niemal zupełnie nadzorować stary interes rodzinny, jakoteż nie korzysta już z jego majątku, to jednak nie stracił zdolności posiadania własnego prywatnego majątku. Coprawda proces przemiany przedsiębiorstwa

królewskiego na narodowe dokonywał się tak stopniowo i z takim respektem, tak też starannie utrzymywano teorię, że nie było żadnych zmian własności — iż swego czasu wydawało się, że właściciel utracił swe prywatne nawet prawa; ale to niezamierzone następstwo naprawiono.

Trzeba teraz czempnąć powiedzieć, że ta analogja — choć jest może dopuszczalna jako zgrubsza obraz stosunków pomiędzy królem a Koroną — jest ze stanowiska prawniczego nieściśła. Nie zmieniono nigdy przedsiębiorstwa narodowego na spółkę akcyjną. Jest to wciąż przedsiębiorstwo króla. Takie wyrażenia, jak „państwo“, „naród“, „własność narodowa“, „władza rządu“, nie są terminami uznanymi przez prawo angielskie.¹⁾ Własność i władza rządu narodowego są własnością i władzą króla „wykonywającego prawa swej Korony“; to znaczy, że są powierzone J. K. Mości lub urzędnikom z jego ramienia w tym celu, by je wykonywano w sposób i z zastrzeżeniami, jakie prawo i zwyczaje konstytucyjne przepisują dla zabezpieczenia głównych interesów publicznych. Wszystko, co należy do króla a nie jest obciążone niczem na korzyść ogółu, należy do króla jako własność prywatna²⁾).

Zajmiemy się teraz pewnymi regułami i zwyczajami, dotyczącymi króla jako osoby fizycznej.

¹⁾ Por. jednak ustawę o rejestracji ziemi z r. 1925, gdzie używa się terminu „państwo“.

²⁾ Niedawno podczas procesu przeciw urzędnikowi policji, który dopuścił się sprzeniewierzenia, przedstawiciel Korony domagał się przelania pieniędzy znalezionych u defraudanta do prywatnego skarbcza monarchy i sąd stanął również na tem stanowisku.

§ 2.

Następstwo tronu reguluje ustawa zwana *Act of Settlement*, wydana w ostatnim roku panowania Wilhelma III. W r. 1701 było jasne, że ani król Wilhelm ani księżniczka Anna nie pozostawią następców, postanowiono więc, że po śmierci Anny korona przejdzie do Zofji hanowerskiej „i jej dzieziców wyznania protestanckiego“. Dziedziczenie określają przepisy prawa powszechnego odnoszące się do ziemi; wobec tego kobiety nie są wykluczone, jak to było w dawnej monarchji francuskiej pod wpływem prawa salickiego. Zarówno *Bill of Rights* jak *Act of Settlement* stanowią, że nie może wstąpić na tron nikt, kto jest rzymskim katolikiem; a także iż przejście na tę wiarę lub zawarcie małżeństwa z osobą wyznania rzymsko-katolickiego pociągnie za sobą przejęcie korony. *Act of Settlement* żąda następnie, by król lub królowa przystąpili do Kościoła anglikańskiego, nie ustanawia jednak w tym względzie żadnej sankcji. Dawniej król winien był też złożyć formalne oświadczenie przeciw transubstancjacji, ale od r. 1910 zastąpiono to obowiązkiem podpisania deklaracji, że jest „wierzącym protestantem“, i że „zgodnie z duchem ustaw, zabezpieczającym protestanckie następstwo tronu... będzie strzegł tych ustaw wszystkimi prawnymi sposobami“.

Ustawa o unji ze Szkocją stanowi, że następstwo tronu w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanji i w Dominjach będzie urządzone wedle *Act of Settlement*. Ustawa o unji z Irlandją zawierała podobną klauzulę. Traktat irlandzki z r. 1911 stanowi,

że „prawo, praktyka i zwyczaj konstytucyjny, które rządzą stosunkiem Korony do dominium kanadyjskiego, będą rządzić jej stosunkiem do Wolnego Państwa Irlandzkiego“. Angielska ustawa o Ameryce północnej z r. 1867 stanowi, że „przepisy tej ustawy odnoszące się do Jej Król. Mości rozciągają się na jej następców, królów i królowe Zjednoczonego Królestwa W. Brytanji i Irlandji“. Podobne ustępy zawierają konstytucje Australji i Afryki Południowej. Parlament Północnej Irlandji nie ma prawa stanowić ustaw w kwestji korony. Temi przepisami usunięto teoretyczną możliwość, by imperjum rozpadło się na skutek rozbieżnych ustawodawstw w dziedzinie następstwa tronu.

§ 3.

Nie wydano nigdy ogólnej ustawy, określającej ustanowienie w przyszłości regencji we wszystkich przypadkach, kiedyby król był lub stał się niezdolny do rządów, jak np. nieletność lub choroba umysłowa, choć wielokrotnie wychodziły ustawy w związku z pewnym szczególnym przypadkiem¹⁾. Poważne trudności powstały w tej dziedzinie w r. 1788, z racji pierwszej choroby umysłowej Jerzego III. Rząd

¹⁾ Powiedziano, że „prawo nie uznaje niezdolności nieletniego króla; gdyby tron opróżnił się nagle, zanim ustanowiono regenta, nieletni władca mógłby dać przyzwolenie na ustawę mianującą opiekuna dla niego i regenta dla państwa“ (May, *Constitutional History of England*, I, 219). Ogólne przekonanie, że nieletni król osiąga pełnoletniość z ukończeniem osiemnastego roku życia, opiera się nie na jakimś przepisie prawnym, lecz na zwyczaju, że ustawy o regencji ustanawiają jej kres na ten właśnie wiek monarchy.

pod przewodnictwem Pitta był zgodny z opozycją co do tego, że książę Walji (późniejszy Jerzy IV) winien być naznaczony regentem; była jednak różnica zdań co do metody. Chodziło o to, czy wystarczy, że Parlament — uznając, iż książę Walji ma z mocy prawa roszczenie do funkcji regenta — wezwie go do objęcia tego urzędu, czy też potrzebna jest osobna ustawa. Opozycja oświadczała się za pierwszym sposobem, gdyż związana politycznie z księciem nie chciała, by jego władza jako regenta doznawała ograniczeń. Pitt natomiast stał na przeciwnym stanowisku częściowo dlatego, że chciał nałożyć ograniczenia na władzę regenta, tego zaś nie możnaby osiągnąć, gdyby go wezwano na to stanowisko w Adresie.

Trudność pójścia drogą ustawy polegała na tem, że król był niezdolny do dania swego przyzwolenia. Pitt powziął więc myśl stworzenia dość grubej fikcji a mianowicie zastąpienia zgody królewskiej rezolucją obu Izb, któraby upoważniła Lorda Kanclerza do przyłożenia wielkiej pieczęci na akcie powołania specjalnej komisji do wyrażenia zgody królewskiej na ustawę¹⁾. Plan ten, choć krytykowano go silnie jako niekonstytucyjny, był już na drodze do urzeczywistnienia, gdy król powrócił do zdrowia. Posłużył jednak za precedens w r. 1810, kiedy to król popadł ostatecznie w pomieszanie zmysłów i na skutek rezolucji obu izb przyłożono wielką pieczęć naprzód do

¹⁾ Parlament irlandzki obrał metodę popieraną przez opozycję w Anglii i uchwalił adres do księcia Walji, w którym wzywał go do objęcia w Irlandji w imieniu swego ojca zawieszonych funkcij urzędu królewskiego. Zajście to wskazuje, że Irlandja mogła być w wybrat sobie innego regenta.

powołania komisji do otwarcia parlamentu, później do powołania komisji mającej wyrazić zgodę królewską na ustawę o regencji.

Przy wstąpieniu na tron Jerzego V w r. 1910 wyszła ustawa, która czyniła królowę regentką na wypadek, gdyby tron odziedziczyło dziecko poniżej 18 lat. Regentce nie było wolno wyrazić zgody na jakąkolwiek ustawę zmieniającą następstwo tronu lub odbierającą moc ustawie szkockiej z r. 1707 w sprawie zabezpieczenia religii protestanckiej.

W grudniu 1928 r., z racji ciężkiej choroby Jerzego V, powołano Radę Stanu złożoną z królowej, księcia Walji, księcia Yorku, arcybiskupa kenterberyjskiego i premjera. Upoważniono ją do odbywania posiedzeń Rady Przybocznej i do podpisywania dokumentów w imieniu króla; nie miała natomiast prawa rozwiązywania parlamentu, podnoszenia do godności para lub robienia czegokolwiek, o czym mogła słusznie przypuszczać, że nie uzyska aprobaty króla. Rada ta była powołana w dokumencie podpisanym własnoręcznie przez króla i tworzyła — z istotną, nie fikcyjną tylko zgodą królewską — coś w rodzaju regencji¹⁾.

§ 4.

Istnieje starodawna teoria, która nie ma już wprawdzie żadnego znaczenia praktycznego, ale jest tak ciekawa, że zasługuje tu na wzmiankę. Według tej

¹⁾ Stanowi to precedens, który rozwiązuje wątpliwą dawniej kwestję, czy władca ma prawo delegować innych do podpisywania za siebie.

teorii władza króla była tak ściśle związana z jego osobą, a posiadanie korony tak czysto dożywotnie, że z chwilą jego śmierci traciło znaczenie i moc wiążącą wszystko, co był zdziałał²⁾). A więc śmierć królewska rozwiązywała parlament, bo zwołanie go straciło znaczenie, kończyły się też funkcje sędziów i radców przybocznych, upadały wszystkie sprawy sądowe; przez pewien czas panowała nawet opinia, że przywileje udzielone miastom i proklamacje prawodawcze (z czasu, gdy król miał prawo je wydawać) traciły moc z jego śmiercią i jego następca winien je być odnowić. Kończył się również „pokój królewski” i — jak mówiono — „póki nowy monarcha nie ogłosił go na nowo, „każdy, kto mógł, czempredziej obrabowywał drugiego“. Tę szczególną anarchiczną teorię odrzucono nie odrazu.

A więc ustawa z czasów Edwarda VI uporządkowała sprawę postępowania w sądach. Za panowania Wilhelma i Marji oraz królowej Anny postanowiono, że parlament trwać będzie przez sześć miesięcy po śmierci panującego, chyba że następca wcześniej odroczy go lub rozwiąże; dopiero w r. 1867 ustawa o przedstawicielstwie ludowem uczyniła trwanie parlamentu niezależnem od opróżnienia się tronu. Ustawa z czasów królowej Anny zachowywała żywot Rady Przybocznej przez sześć miesięcy po śmierci pa-

²⁾ Tę samą teorię wyrażała we Francji za dawnej monarchji doktryna, wedle której korona przechodziła wprawdzie do najbliższego dziedzica męskiego, w istocie jednak nie prawem „dziedziczenia” lecz prawem „następstwa”. Tak więc twierdzono, że Ludwik XIII nie miał prawa zabronić swemu nieletniemu synowi i następcy Ludwikowi XIV naznaczenia swej matki regentką na czas małoletności.

nującego, chyba że następca postanowił inaczej, lub że — jak to bywa najczęściej — zaprzysiężono na nowo dawnych członków¹⁾). Ta sama ustawa przedłużyła na taki sam okres czasu trwanie mianowań sędziowskich, a dopiero za Jerzego III postanowiono, że opróżnienie się tronu nie będzie miało wpływu na funkcje sędziowskie. Wreszcie w r. 1901 uchwalono ustawę, wedle której „śmierć monarchy nie ma wpływu na zajmowanie jakiegokolwiek urzędu z mianowania królewskiego i wszelkie nowe mianowanie jest zbędne“.

§ 5.

Król, jako osoba fizyczna, posiada własność i dochody wyodrębnione od własności i dochodów Korony. Było to, jak już wyjaśnialiśmy, początkowo niemożliwe. W średniowieczu król winien był „żyć ze swego“. Uważano, że dochody z jego dóbr, daniny składane przez dzierżawców królewszczyzn i inne mniej ważne źródła dochodów wystarczają, aby mógł opędzić nietylko koszty własnego, królewskiej godności odpowiadającego utrzymania, lecz także koszty swego rządu. Król mógł zwracać się do parlamentu o pomoc pieniężną jedynie wśród nadzwyczajnych okoliczności, jak np. gdy chodziło o wydatki na wojnę. Dopiero za Karola II lub nawet za Rewolucji udało się parlamentowi ustalić zasadę, że pieniądze, uchwalone na potrzeby publiczne, nie przechodzą

¹⁾ Dnia 29 stycznia 1649 r., na dzień przed straceniem Karola I, parlament uchwalił, że „wszelkie rozporządzenia i akty królewskie zachowują moc bez względu na śmierć króla“.

pod niekontrolowany zarząd królewski, lecz winny być użyte ściśle i wyłącznie na cele, na które je uchwalono.

Obecnie parlament — idąc za precedensami, które sięgają r. 1688 — przyznaje królowi na początku panowania dożywotnio roczną sumę na „utrzymanie korony i godności“, którą może rozporządzać wedle swej woli¹⁾. Wzamian za to król „oddaje do rozporządzenia swych wiernych gmin zgromadzonych w parlamencie“, to znaczy oddaje ministerstwu skarbu, pewne dochody dziedziczne, które należą raczej do Korony, niż do króla osobiście. Dochody te pochodzą głównie z tenut dzierżawnych królewskich.

§ 6.

Można wymienić inne jeszcze okoliczności na poparcie tezy, że nie zatarła się jeszcze całkowicie tożsamość króla i Korony.

Weźmy naprzód prawo o zdradzie. Zbrodnia zdrady stanu, karalna na gardle, obejmuje (poza przestępstwami o charakterze wyrażnie politycznym, jak np. rokosz) nietylko zabójstwo króla, ale także zranienie go lub uwięzienie a nawet „zamierzenie“ tych przestępstw, t. zn. powzięcie zamiaru ich dokonania, objawiające się w wyraźnym czynie²⁾.

¹⁾ Ustawa uchwalona na początku panowania Jerzego V (1910 r.) przyznała królowi 110.000 funtów rocznie na „prywatną szkatułę“. Ponadto otrzymują apanaże niektórzy członkowie rodziny królewskiej.

²⁾ „Popelnia zdradę stanu, kto zamyśla i zamyśl ten okazuje jawnym czynem, lub publikacją — zabić króla lub za-

W r. 1495, za Henryka VII, wyszła osobliwa ustawa, jakiej prawdopodobnie nie znajdzie się drugiej w całym świecie. Stanowi ona, że „posłuszeństwo okazywane królowi *de facto* a nie *de iure* nie narazi jego zwolenników na ukaranie za zdradę, gdy prawy król odzyska władzę”. Ustawa ta ma znaczenie dla zagadnienia, które zajmuje nas w tej chwili, jak bowiem powiedziano „jest to być może najwcześniejsze uznanie w prawie angielskiem możliwości różnicy pomiędzy urzędem a osobą króla”.

Prawo nadaje Koronie pod wielu względami stanowisko uprzywilejowane w stosunkach z poddanymi. W praktyce przywileje te mają znaczenie dlatego tylko, że Korona znaczy rząd; ale wedle prawa przysługują one też królowi osobiście. Tak więc stara zasada, że „król nie może źle czynić” — z której w praktyce wynika głównie, że prywatny człowiek nie może wnieść zwykłej skargi sądowej przeciw rządowi — ma też swe pierwotne znaczenie, że mianowicie nikt nie może skarżyć króla¹⁾). Tem mniej można ścigać króla za przestępstwo. Jeśli obywatel ma jakieś roszczenie z dziedziny prawa prywatnego osobiście do króla, musi pójść — tak samo, jak w przy-

dać mu jakiegokolwiek uszkodzenie cielesne, mające spowodzić śmierć, okaleczenie lub zranienie, uwięzienie lub przymus”. (Stephen, *Digest of the Criminal Law*, art. 52). Sir James Stephen wskazuje, że w obecnym stanie naszego prawa, ustawie o zdradach wydanej w r. 1351, zabicie króla jest zdradą jedynie dlatego, że jest dowodem zamysłu zabicia.

¹⁾ Sędzia Markham powiedział do króla Edwarda IV, że król nie może aresztować kogoś podejrzanego o zbrodnię, jak mogą to uczynić jego wasale, bo gdyby pokrzywdził tem człowieka, ten nie mógłby domagać się odeń zadośćuczynienia.

padku, gdyby pretensja była skierowana przeciw Koronie — drogą t. zw. *petition of right*. „Gdy petycja zachodzi w sprawie, która dotyczy króla w jego charakterze prywatnym, kwota, do której powód jest uprawniony, będzie mu wypłacona z funduszów, jakie spodoba się J. K. Mości wskazać do użycia na ten cel“.

§ 7.

Powiemy teraz, jaką rolę odgrywa król obecnie w sterowaniu sprawami państwowemi.

Wyrażając się nieco paradoksalnie, można rzec, iż król jest pierwszym i najwyższym urzędnikiem w państwie. Jakież są jego obowiązki urzędowe i jaki wywiera on wpływ? Niepodobna wiele o tem powiedzieć, gdyż mało o tem kiedykolwiek było i jest wiadome. Stosunki pomiędzy monarchą a ministrami są bardzo poufne, to też poza szczupłym kołem dawnych i obecnych ministrów gabinetowych oraz poza kilku wysokimi urzędnikami mało osób wie — chyba w najogólniejszych zarysach — jaki jest rzeczywisty udział króla w rządach. Reszta świata dowiaduje się dopiero o tem, gdy upłynie czas dostatecznie długi na ogłoszenie poufnej korespondencji i pamiętników królów i mężów stanów.

§ 8.

Jak wiadomo, jest wiele aktów publicznych, na których — wedle wymogów prawa lub zwyczaju —

król winien położyć swój podpis¹⁾). Są pozatem czynności, których król może lub musi dokonać, a które nie obejmują podpisywania żadnego dokumentu. *Orders in Council*²⁾ można wydawać jedynie w jego obecności; Rada Przyboczna zbiera się zawsze pod jego przewodnictwem — poza przypadkiem proklamowania nowego władcy. Mianowania Lorda Kanclerza oraz sekretarzy stanu dokonywa król osobiście, wręczając im pieczęcie urzędów. Podobnie król może bez podpisywania jakiegokolwiek dokumentu odroczyć lub rozwiązać parlament, wypowiadając odpowiednie słowa od tronu w Izbie Lordów.

Za wszelką publiczną działalność królewską o charakterze formalnym odpowiedzialni są zamiast króla ministrowie. Na aktach z podpisem królewskim odpowiedzialność ta objawia się w kontrasygnacie.³⁾ Co do rozporządzeń królewskich (*orders in council*)

¹⁾ Ilość papierów, które królowa Wiktorja podpisywała, była bardzo wielka. W odpowiedzi na pismo królewskie zawiadamiające Izbę Gmin o jej zgonie, Balfour rzekł, iż jakkolwiek krótki był czas pomiędzy jej ostatnim podpisem a śmiercią, „to jednak wystarczył do zahamowania maszyny rządowej; gdy zaś ujrzałem narastającą masę nietkniętych dokumentów, które czekały na monarchę, przejął mię podziw dla skromnej cierpliwości, z jaką królowa przez 63 lata bez chwili przerwy spełniała swój obowiązek wobec rządów tego wielkiego imperjum.”

Bagehot pisze: „Izba Gmin urzędowała ankiety na najrozmaitsze tematy, nie miała jednak nigdy komisji, któraby badała zajęcia królowej. Niema takiej publikacji urzędowej, któraby mówiła, czem królowa się zajmuje. Nie można podjąć takiego badania, a szkoda, bo jego wynik byłby prawdopodobnie taki, że oszczędziłoby się królowej licznych biurokratycznych zajęć i wielu godzin żmudnej niepotrzebnej pracy.”

²⁾ Rozporządzenia królewskie wydawane poza parlamentem ale zgodne z uchwałą Rady Przybocznej. (*Przyp. tłum.*).

³⁾ Wyjawszy pełnomocnictwa i ratyfikacje traktatów, gdzie kontrasygnatę ministerjalną zastępuje osobny dokument doradzający królowi podpisanie.

odpowiedzialność ta wynika z obecności ministrów na posiedzeniach Rady. Jeśli chodzi o mianowanie dokonywane przez wręczenie pieczęci urzędu oraz ustne rozwiązanie parlamentu, to do odpowiedzialności premjera wystarcza poprostu okoliczność, że sprawował w danym czasie funkcje; można jednak przypuszczać, że król otrzymuje w takim przypadku radę od rządu na piśmie.

§ 9.

Użyteczność praktyczna zrzucania na króla osobieci dużego ciężaru czysto formalnych czynności — podpisywania, jak mówi Bagehot, „niezliczonych dokumentów, które nie zawierają żadnej treści politycznej i które równie dobrze mógłby podpisywać jakikolwiek sekretarz“ — jest dwojaka. Przedewszystkiem akty, do których wymagana jest współpraca króla, zyskują przez to zwiększone znaczenie. Konieczność wystarania się o podpis królewski może przypominać odpowiedzialnemu ministrowi i jego urzędnikom, że mianowania sędziego lub gubernatora kolonji nie można traktować czysto biurokratycznie. Następnie własnoręczny podpis królewski nie jest, w oczach większości ludzi, obojętnem przyozdobieniem dokumentu nominacyjnego, lecz może wydawać się symbolem narodowego charakteru powierzonego stanowiska, chociażby ono samo przez się było skromne.

Powtórę praktyka ta jest niejako pomocniczem zabezpieczeniem, że król posiadać będzie stale wiadomości o bieżących sprawach państwowych. Prawda, że zwyczaj konstytucyjny nakazuje rządowi

ściłą współpracę z monarchą, wychodzącą zatem daleko poza granice formalnych czynności. Ale gdyby rząd chciał uchylić się od tego zwyczaju, to — niezależnie od przypomnień i żalów, które królowa Wiktorja zwykła była kierować do ministrów — wystarcza, że prawo ma omawiane wymagania formalne, by ukrócić te zachcianki.

§ 10.

Jednakowoż do większości ważniejszych zajęć rządowych niekoniecznie potrzeba współpracy króla. Gabinet może przeprowadzić przez obie izby ustawy o dalekosiężnem znaczeniu; może wciągnąć naród w wojnę; może zająć lub opróżnić terytorja; zaprowadzić ostre ściganie przeciwników politycznych; ganić i dyskredytować lub, przeciwnie, pochwalać i zachęcać przedstawicieli kraju zagranicą; wszystko to bez prawnej konieczności przedyskutowania z królem.

Ale choć gabinet mógłby, nie łamiąc żadnego przepisu prawa, bardzo ograniczyć swe poufne porozumiewanie się z monarchą, to jednak zwyczaje konstytucyjne nakazują inaczej. Królowa Wiktorja domagała się, by ją powiadamiano o wszystkich ważniejszych zamierzeniach ministrów i by zasięgano w tych sprawach jej zdania — czy to chodziło o jakiś wniosek ustawodawczy, o depeszę do ambasadora, czy o mianowanie sędziego, generała lub biskupa; starannie też pilnowała, by spełniano jej wymagania i by otrzymywała wiadomości dość wcześnie — tak aby mogła wyrazić swe zdanie, zanimby było zapóźno. Słynnym przykładem tej czujności jest memorandum,

które lord John Russell, ówczesny premier, przesłał w r. 1850 na życzenie królowej ministrowi spraw zagranicznych lordowi Palmerstonowi, który stale przedsięwziął rozstrzygające działania bez poprzedniego zasięgnięcia zdania królowej (a czasem także zdania gabinetu).

Powiedziano tam, że „królowa żąda, 1) by lord Palmerston wyraźnie przedstawiał, co w każdym poszczególnym przypadku zamierza uczynić, ażeby królowa mogła też wyraźnie wiedzieć, na co udziela swej królewskiej sankcji; 2) by minister nie zmieniał dowolnie środka, na który udzieliła już sankcji. Podobny postępek musiałaby uważać za uchybienie obowiązkowi szczerości wobec Korony, a przeto czułaby się upoważnioną do wykonania swego konstytucyjnego prawa odprawienia ministra. Domaga się, by ją powiadamiano o wymianie zdań pomiędzy nim a obcymi ministrami spraw zagranicznych, zanim poweźmie się poważne postanowienia, oparte na tej korespondencji; by jej wreszcie dostarczano depesz zagranicznych i by jej nadsyłało pisma do aprobaty tak wcześnie, aby mogła zapoznać się z ich treścią, zanim trzeba je wysłać“. Jeszcze w trzydzieści i więcej lat później znajdujemy w ogłoszonej korespondencji królowej Wiktorji przykłady uzalania się na ministrów, którzy przedsięwzięli jakieś kroki bez jej wiedzy¹⁾.

¹⁾ W lipcu 1882 r. królowa telegrafuje do lorda Northbrooka, ministra marynarki, że pochwała wprowadzić wydane instrukcje zbombardowania portów Aleksandrii, że jednak winno się je było przedstawić jej przed wysłaniem, jako że mogą doprowadzić do kroków wojennych.

W grudniu 1883 r. królowa pisze do lorda Granville, że ku

Przytacza się często zdanie Bagehota, że „w monarchji konstytucyjnej takiej, jak nasza, król ma trzy prawa: prawo, by się go radzono, prawo do zachęcania i prawo do ostrzegania. Rozumny i bystry król nie będzie sobie życzył innych“. W ciągu długiego panowania bystry król nabędzie doświadczenia, w którym mało ministrów mu dorówna. Król mógłby powiedzieć: „Czy zaznajomiliście się panowie z pertraktacjami, które prowadzono za takiego to a takiego rządu? Dostarczają one pouczającego przykładu złych wyników tego rodzaju polityki, jaki panowie proponujecie. W owym czasie udział panów w życiu publicznem nie był tak wybitny, jak obecnie, być może więc, że nie przypominacie sobie wszystkich szczegółów. Radziłbym panom zaznajomić się z niemi i rozważyć je wspólnie z dawnymi kolegami, którzy uczestniczyli w tych wydarzeniach“.

Jest to fakt historyczny, że królowa Wiktorja, wywierała w czasie swych rządów silny wpływ w sposób wskazany przez Bagehota. W drugiej połowie swego panowania posiadała w najdonioślejszych sprawach doświadczenie znacznie dłuższe, obszerniejsze i szczegółowsze, niż którykolwiek z ministrów. Jej poczucie wysokiej godności i odpo-

swemu zdumieniu dowiedziała się, iż jeden z członków gabinetu, Chamberlain, zobowiązał się publicznie do popierania pewnych posunięć, między innemi do wprowadzenia powszechnego głosowania. W tak ważnych sprawach „królowa pragnie dowiadywać się opinji rządu z ust premiera“. Trzeba pamiętać, że uwagi te były skierowane do rządu, z którym królowa niezupełnie sympatyzowała.

wiedzialności stanowiska, jej sumienność i niestru-
dzona pracowitość, wielkie zainteresowanie ludźmi
i sprawami, wreszcie jej wielki zdrowy rozum —
wszystko to sprawiło, że trzeba było jej słuchać
z uszanowaniem, które nie było cczą formą. Napo-
zór ministrowie byli doradcami królowej, faktycz-
nie było naodwrot: królowa dawała rady ministrom¹⁾.

Doskonałym dowodem potencjalnego wpływu
monarchy jest stanowisko, jakie ksiązę Albert potra-
fił stworzyć sobie, zanim przedwczesna śmierć prze-
cięła jego żywot. Disraeli powiedział o nim z pewną
barwną przesadą: „Z księciem Albertem pochowali-
śmy naszego panującego. Ten niemiecki ksiązę rzą-
dził Anglią przez 21 lat z rozumem i energią, ja-
kich nie okazywał żaden z naszych królów. Gdyby
był przeżył niektórych z naszych starych polityków,
zawdzięczałibyśmy mu błogosławieństwa rządu
absolutnego“.

Wszystko wskazuje, że następcy królowej
Wiktoryi zachowywali stworzoną przez nią tradycję,

¹⁾ Lord Salisbury, przemawiając w Izbie Lordów o królowej
Wiktoryi w trzy dni po jej zgonie, powiedział, że: „jakkolwiek
z najbezwzględniejszą ścisłością przestrzegała granic, które kon-
stytucja wyznaczyła jej działalności, to jednak nikt nie mógł mieć
wątpliwości, że stale wywierała silny wpływ na działalność
rządu.“ „Miała nadzwyczajne poczucie tego, jaka będzie opinia
społeczeństwa. Od dawna uważałem, że gdy wiem, co królowa
myśli, mogę być spokojny o to, co sądzić będzie kraj, a zwia-
szcza klasy średnie.“

Lord Kimberley rzekł przy tej samej sposobności: „Pamię-
tam dobrze, jak dawny mój szef, lord Clarendon, człowiek bar-
dzo zdolny, będący ministrem spraw zagranicznych, gdy ja
byłem podsekretarzem stanu, powiedział do mnie raz, gdy
dyskutowaliśmy nad pewną ważną sprawą: „No dobrze, choź-
my zapytać królowej o zdanie. Opinii królowej zawsze warto
wysłuchać, choćby nawet było się innego zdania.“

że więc nadal ciągle a poufne porozumiewanie się króla z ministrami godzi się ze zwierzchnictwem politycznem rządu. Wartość takich stosunków polega, oczywiście, w znacznej mierze na wielu czynnikach osobistych. Jeśli te są pomyślne, łatwo uwierzyć, że jest wielką pomocą dla ministrów okoliczność, iż mogą w zupełnej poufności zasięgać rad człowieka na tak wysokiem stanowisku, jak panujący — człowiek, który z konieczności posiada odmienne i rozleglejsze środki zbierania wiadomości i doświadczeń. Pod względem ciągłości doświadczenie królewskie przypomina wiedzę stałego stanu urzędniczego; pod względem różnaitości nie ma sobie równego.

§ 12.

Ale chociaż król ma prawo wiedzieć, co jego ministrowie czynią i co zamierzają i choć ma prawo żądać od nich, by wysłuchali jego uwag i krytyk, to jednak winien wkońcu iść za ich radą. Gdy dla celów ich polityki potrzeba, by dokonał jakiejś czynności, podpisał jakiś dokument, przewodniczył przy uchwalaniu jakiegoś rozporządzenia królewskiego, wygłosił mowę od tronu — obowiązek konstytucyjny nakazuje mu tego dokonać. Na odwrót, nie wolno mu przedsięwziąć czynności publicznej — jak np. napisania listu do obcego panującego lub ambasadora, czy też przeprowadzenia z nimi rozmowy politycznej — inaczej, niż zgodnie z zaleceniami ministrów i w obecności jednego z nich.

Król ma jednak prawo odwołać się do całego gabinetu, jeśli nie odpowiada mu rada jednego z mi-

nistrów. „Król“, twierdzi lord Morley, „ma bezsprzeczne prawo domagać się opinii gabinetu, niby sądu odwoławczego od zdania premiera lub jakiegokolwiek innego ministra. Wiadomo np. powszechnie, że podczas ciężkich trudności w dziedzinie międzynarodowej w latach 1859 — 61 depesze przedkładane królowej przez ministra spraw zagranicznych i premiera szły pod obrady całego gabinetu, który stale zmieniał je w duchu żądań królowej“¹⁾).

§ 13.

Są dwa przypadki, w których prawdopodobnie należy konstytucję naszą wyklądać w tym duchu, że król może i powinien tu postąpić niezależnie od opinii ministrów²⁾. Oba przypadki są sporne. O pierwszym była już mowa: chodzi o położenie, które powstaje, gdy trzeba utworzyć nowy rząd, a nie jest pewne, który z przywódców stronnictwa dochodzącego do władzy jest właściwym kandydatem na premiera. Wysunięto pogląd, że i w tym nawet przypadku król powinien kierować się zdaniem odchodzących ministrów. Trudno jednak przyjąć ten punkt widzenia. Ja-

¹⁾ Nie wolno natomiast królowi rozrywać solidarności gabinetu, domagając się oddzielnych opinii od poszczególnych ministrów. Jerzy IV próbował dokonać tego w r. 1825, chcąc obciążyć Canninga odpowiedzialnością za politykę uznania kolonij hiszpańskich. Reagując na to, gabinet prosił o pozwolenie udzielenia odpowiedzi zbiorowo.

²⁾ Są, rzecz prosta, liczne przypadki graniczne, co do których może być wątpliwe, czy działalność monarchy posiada charakter polityczny. W r. 1879 królowa Wiktorja skarciła Disraeliego za to, że pozwolił, by gabinet dyskutował nad jej zamiarem wysłania wnuków w podróż naokoło świata.

kim sposobem mogłoby być obowiązkiem dymisjonowanego premjera nieproszone rozstrzyganie, który z jego przeciwników politycznych jest właściwszy od swych rywali? Pozatem odpowiedzialność spadająca na króla, jest jedynie tymczasowa. Jeśli pierwszej osobie, której powierzono tę misję, uda się utworzyć rząd, wówczas nietylko ona przyjmuje — *ex post* — odpowiedzialność za swój własny wybór, ale słuszność tego wyboru zatwierdza też stronnictwo dochodzące do władzy i parlament, w którym stronnictwo to posiada większość.

Drugim przypadkiem jest rozwiązanie parlamentu. Czy król posiada jeszcze dziś dyskrecjonalną moc odrzucenia opinii premjera, który prosi o rozwiązanie? Do r. 1858 twierdzono, choć z pewnem wahaniem, że król posiada to prawo. W nowszych czasach nie zdarzyło się, iżby król odmówił rozwiązania, i powagi w dziedzinie współczesnej doktryny konstytucyjnej piszą, że wykonywając tę prerogatywę, król kieruje się całkowicie zdaniem ministrów. Trzeba wszelako zauważyć, że z powstaniem w parlamencie trzech stronnictw, z których żadne nie posiada większości bezwzględnej, wytworzyło się nowe położenie. Jest conajmniej teoretycznie możliwe, że premjer, który jest przywódcą stronnictwa mniejszościowego, doradzi rozwiązanie, natomiast Izba Gmin, nie godząc się z tem, uchwali większością głosów adres do tronu wyrażający przeciwne zdanie.

Zwróćmy też uwagę, że w ostatnich latach dwukrotnie gubernatorzy dominjów — działając niewątpliwie zgodnie z uzasadnioną prawnie opinią o ich odpowiedzialności, jako bezpośrednich przedstawicie-

li króla — potraktowali zadośćuczynienie prośbie premierów dominjalnych o rozwiązanie, jako zależne od ich władzy dyskrecyjnej.

Bądź co bądź kwestja, czy król powinien jeszcze kiedykolwiek działać na podstawie swego osobistego uznania, nie jest równoznaczna z zagadnieniem, czy może istnieć jakiś akt Korony, za który żaden z ministrów nie jest odpowiedzialny. Jeśliby król odmówił premierowi rozwiązania parlamentu i jeśliby wskutek tego rząd ustąpił, nowy premier musi przyjąć odpowiedzialność za ten krok. Jeśliby zaś minister, który doradzał rozwiązanie, zgodził się na odmowę — kwestja upada.

ROZDZIAŁ VI.

K o r o n a.

§ 1.

Początkowo, jak już widzieliśmy, cała władza była ześrodkowana w osobie człowieka, który dźwigał na głowie koronę. Władza ta w ciągu naszych dziejów przeszła niemal w całości z króla na złożoną nieosobową organizację. Błędem byłoby sądzić, że przejście to odbyło się drogą walki. Gwałty zajmują w historii równie wiele miejsca, co w dziennikach, i tu i tam równie wprowadzają w błąd. Zdrowy rozsądek, względy dogodności a także nauki, które rozumni ludzie wyciągnęli ze współpracy dla ogólnych celów narodowych, odegrały przy tworzeniu rządów parlamentarnych znacznie większą rolę, niż rewolucje.

Jeśli jednak spojrzymy przez chwilę na naszą historję jako na opowieść o oblężeniu przez lud fortecy samowładnego króla, to zobaczymy, że rozpada się ona na dwa rozdziały. W pierwszym z nich, bardzo długim, widzimy, jak lud przypuszcza szturm, w których pada ten i ów bastjon, którym jednak sama cytadela opiera się skutecznie. Parlament zdoby-

wa prawo stanowienia ustaw i nakładania podatków; sądownictwo dostaje się w ręce sędziów; na aktach rządowych winna w wielu przypadkach być pieczęć kanclerska. Pozostaje jednak wciąż jeszcze szeroka skala uprawnień, które król wykonać może wedle swego uznania i dla swoich własnych celów.

Drugi rozdział, znacznie krótszy, mówi o całym innej taktyce. Siły ludowe — porzucając plan zniszczenia władzy królewskiej i używając podstępu podobnego do konia trojańskiego — wciskają się do samej cytadeli i trzymając króla z wielkim szacunkiem w niewoli, zabierają się do rządzenia w jego imieniu. Jesteśmy teraz świadkami ciekawego odwrócenia się medalu. Cytadela ze swym nowym garnizonem rozpoczyna walkę o odzyskanie z powrotem tych bastjonów, które była utraciła. Ustawodawstwo i nakładanie podatków dostają się znów pod wpływ powagi Korony; władza dyskrejonalna rządu rozszerza się, zamiast ścieśniać; następuje najazd na terytorja, które chroniła świętość sądów.

Mówiliśmy już poprzednio o wpływie rządu na pracę parlamentu. Trzeba nam teraz zająć się władzą Korony poza parlamentem oraz urządzeniami i urzędnikami, za których pośrednictwem wykonywa się tę władzę.

§ 2.

Nie byłoby dziwne, gdyby ktoś niewtajemniczony sądził, że wszelką władzę publiczną wykonywa się w Anglii w imieniu Korony i za pośrednictwem jej służebników. Rzeczywistość jest zgoła inna. Ko-

rona utraciła monopol władzy taksamo, jak monopol własności. Dla umysłowości średniowiecznej analogja pomiędzy władzą publiczną a własnością była silna, lub raczej różnica była słaba. Przywilej, który upoważniał barona do sprawowania własnych sądów, był częścią składową jego włości. Król mógł go być pierwotnie nadać oddzielnie, ale z czasem przechodził stale wraz z własnością.

Jeśli gmina jakaś posiadała samorząd na podstawie dokumentu nadawczego, to nie uważała, że wykonywa tę władzę w zastępstwie Korony, lecz traktowała swój przywilej jako rzecz usuniętą z domen królewskich, do których przeto władza owa mogła wrócić jedynie w razie przeprowadzenia procesu sądowego i w formie kary za jakieś przestępstwo.

Sędziowie pokoju, w których rękach przez wieki całe spoczywała głównie administracja samorządowa, nie byli (i nie są) sługami Korony w tem znaczeniu, iżby mieli obowiązek stosowania się do rozkazów królewskich. Chociaż Korona ich mianuje i może usunąć, to jednak posiadają własną powagę, czerpaną z licznych ustaw, które mają stosować; działalność ich zaś można nadzorować — pomijając usunięcie z urzędu — jedynie drogą procesu sądowego. To samo odnosi się do ciał, które obecnie zajęły przeważnie miejsce sędziów pokoju jako organy samorządu, a więc do rad gminnych i miejskich i t. p.

Jaskrawego przykładu władzy oddzielnej od władzy Korony dostarcza Kompanja Wschodnio Indyjska: jakkolwiek była powołana do życia nadaniem królewskim i chociaż wykonywała w imieniu Korony szereg najwyższych przywilejów władzy

zwierzchniej, to jednak nie była częścią rządu — tak iż jej żołnierze i urzędnicy nie byli w służbie J. K. Mości.

Król jest głową kościoła, mianuje biskupów i za pośrednictwem Rady Przybocznej rozsądza spory dotyczące statutu Kościoła. Ale z pośród wszystkich księży kościoła anglikańskiego jedynie kapelani wojskowi i więzienni są na służbie Korony.

Istnieje starodawna korporacja pod nazwą *Trinity House*, która sprawuje ważną funkcję publiczną, a mianowicie ma sobie powierzone utrzymywanie w porządku latarni morskich. Sąd jednak wyjaśnił, że „*Trinity House* nie ma stanowiska urzędniczego. Wszystkie wielkie stanowiska urzędnicze są emanacjami Korony. Opierają się na tem, że Korona deleguje swe uprawnienia poszczególnym osobom. Nie można tego twierdzić o *Trinity House*, którego natura i pochodzenie są dostatecznie jasno określone, by można było powiedzieć, że instytucja ta nie jest w żadnem znaczeniu emanacją Korony ani w żadnej mierze nie uczestniczy w jakiegokolwiek władzy królewskiej“.

Czytelnik, który zechce przejrzeć trzydzieści kilka stron almanachu zatytułowanych „Rząd i urzędy publiczne“, znajdzie tam wielką ilość biur, komitetów i komisyj, które — conajmniej formalnie — są oddzielone od urzędów państwowych i posiadają pewnego rodzaju autonomję. Znajdzie takie instytucje, jak Urząd Cel i Akcyz, Urząd Dochodów Krajowych, Komisja Dobroczynności, Komisja Służby Państwowej, Komisja Dóbr Koronnych, Centralny Urząd Elektryfikacji, Komisja Lasów, Brytyjskie

Towarzystwo Radjowe, Komitet Zapomóg Uniwersyteckich, Komitet Oszczędności Publicznych, Komisja Grobów Wojennych i t. d. Obok tych różnolitych organów, rozciągających swą działalność na cały kraj, istnieje — nie mówiąc już o radach powiatowych i miejskich — wiele innych władz o lokalnym zasięgu działania, np. Księstwo Lancaster, Palatynat Durham, Urząd Portu Londyńskiego, Urząd stoczni portu na Mersey i t. p. i t. p.

Niektóre z nich, jak np. Księstwo Lancaster i Palatynat Durham, zawdzięczają istnienie przyczynom czysto historycznym. Po większej części natomiast są wynikiem pewnej polityki, a mianowicie chęci wciągnięcia do służby dla dobra społecznego ludzi wybitnych a nie piastujących urzędów państwowych. Czasem (dotyczy to np. Urzędu dochodów krajowych lub Urzędu cel i akcyz) niezawisłość ich od Korony jest znikoma, ustawodawca chciał jednak podkreślić, że chodzi tu o jasno określony i oddzielny zakres działania rządowego.

§ 3.

Rozważając stosunek pomiędzy Koroną a władzami publicznymi w szerokim znaczeniu, trzeba pamiętać, że angielska teoria rządów nie uznaje różnicy pomiędzy prawem publicznym a prywatnym i nie posługuje się pojęciem państwa. Różnica pomiędzy Koroną a jej służebnikami z jednej strony, a znanymi prawu osobami fizycznymi i prawnymi z drugiej, nie jest bynajmniej równoznaczna z różnicą pomiędzy rządem czy państwem a resztą ludności. Właściwy pogląd na

te rzeczy możnaby tak ująć: Prawo jest najwyższem źródłem władzy — niejako abstrakcyjnym suwerenem; owóz podczas gdy Korona jest umiłowanem dzieckiem Prawa i podczas gdy na nią spływają główne jego łaski, jest ona przecież jedną z liczego grona osób, w których wierne ręce oddano władzę publiczną.

Prawo nadaje Koronie pod wielu względami stanowisko uprzywilejowane. Np. skarżyć ją można jedynie w szczególnych przypadkach i drogą szczególnego postępowania sądowego; jej urzędnicy chronieni są podobnie (choć nie tak samo) przy wykonywaniu swych obowiązków; nie wiążą jej ustawy uchwalone przez parlament, chyba że jest to wyraźnie powiedziane lub wynika z istoty rzeczy; własność prywatna Korony nie opłaca naogół podatków samorządowych.¹⁾ Przywileje te nie są przywilejami państwa angielskiego, lecz jedynie Korony; to też nie odnoszą się one do tych ciał, które nie są Koroną a które prawo dopuszcza do udziału we władzy publicznej.

Jak już zauważyliśmy, niektóre z ciał pozornie autonomicznych są w istocie rzeczy departamentami ministerjalnemi: takie obowiązki nakłada na nie ich statut. Księstwo Lancaster posiada na swem czele ministra. Niektóre instytucje, jak np. Muzeum Brytyjskie (które podlega radzie nadzorczej, złożonej z bardzo wybitnych osobistości), znajdują się do pewnego stopnia pod nadzorem Skarbu Państwa (podob-

¹⁾ Wpłaca jednak na potrzeby samorządowe sumy, określone przez Skarb Państwa.

nie jak instytucje samorządowe), jako że płyną do nich pieniądze publiczne. Skarb Państwa stara się jednak rozszerzyć swój wpływ na regulowanie warunków pracy w wielu instytucjach publicznych, które w swym właściwym zakresie działania są autonomiczne.

Krótko mówiąc, byłoby jaskrawym błędem wyobrażać sobie, że rządy w kraju dzielą się pomiędzy władze ogólnopaństwowe i samorządowe i że to rozróżnienie określa uprawnienia i odpowiedzialność rządu centralnego. Przeciwnie, z jednej strony rząd posiada w szerokim zakresie prawo nadzorowania maszynierji samorządowej i kierowania nią, z drugiej jednak władza rządu napotyka na wiele ograniczeń na terenie administracji państwowej.

Nie możemy tu jednak wdawać się w szczegóły z tej dziedziny ani wyprowadzać uogólnień, zajmujemy się bowiem na tych kartkach konstytucją a nie systemem administracyjnym. Wystarczy powiedzieć, że gdziekolwiek wśród naszych bardzo złożonych urzędów Korona zachowała lub nabyła — dzięki udzielanym zasiłkom pieniężnym czy inaczej — możliwość kierowania działalnością władz publicznych, tam w następstwie tego stanu rzeczy jakiś minister, a zatem i rząd jako całość, ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem. Należy jednak dodać dla zobrazowania giętkości naszego systemu, że niektóre władze — jak Komisja Kościelna i Komisja Leśna — posiadają w parlamencie przedstawicieli w osobie komisarzy, którzy nie muszą należeć do tego samego stronnictwa, co chwilowy rząd.

P r e r o g a t y w a.

Władza i przywileje, które Korona czerpie z „prawa powszechnego“ — t. zn. z dawnych zwyczajów Królestwa — wzięte razem tworzą prerogatywę. Rozwój, który doprowadził do tego, że prerogatywa opiera się ściśle o prawo i który ograniczał ją stopniowo, aż zamknął ją w obecnych granicach, zajmuje znaczną część naszych dziejów. Dzięki temu, że uprawnienia Korony, płynące z ustaw, usuwają dziś w cień prerogatywy oparte o „prawo powszechne“ i że tak samo jedną, jak drugą kategorię władzy królewskiej wykonywają odpowiedzialni ministrowie — różnica pomiędzy nimi interesuje przedewszystkiem historyków i prawników. Mimo to nie można pominąć jej bez uwag.

Prerogatywy pierwszych naszych królów były obszerne, jakkolwiek dalekie były od wyposażenia ich w samowładztwo wschodniego despoty i jakkolwiek ograniczały je liczne czynniki: sumienie prawne epoki, prawa religijne, przywileje Kościoła i prawa płynące z systemu feodalnego. Nie są też bynajmniej drobiazgiem te ułamkowe uprawnienia, które przeżyły zaprowadzenie kontroli parlamentarnej nad ustawodawstwem i nakładaniem podatków i oddanie w ręce sędziów monopolu sądownictwa. Zwykło się przytaczać ustęp, w którym Bagehot wyliczył przykładowo, co królowa Wiktorja mogłaby była zrobić bez zasięgania zdania parlamentu. Wyliczenie to stosuje

się również do naszego obecnego króla i jego ministrów.

„Nie mówiąc o innem, mogłaby rozpuścić armję (prawo nie zezwala jej na zaciągnięcie ochotników ponad pewną liczbę, ale nie jest zobowiązana zaciągnąć kogokolwiek); mogłaby zwolnić wszystkich oficerów, od naczelnego wodza w dół; mogłaby również rozpuścić wszystkich marynarzy; mogłaby wyprzedać wszystkie nasze okręty wojenne i magazyny floty; mogłaby zawrzeć pokój, poświęcając całą połać kraju i mogłaby rozpocząć wojnę o prowincję we Francji. Mogłaby podnieść do godności para każdego obywatela Wielkiej Brytanji, mężczyznę czy kobietę; mogłaby zdymisjonować większość urzędników; mogłaby ulaskawić wszystkich przestępców“.

Niepodobna ułożyć całkowitej listy prerogatyw Korony. Były one niegdyś dość liczne; niektóre przestały istnieć, bo zniosły je ustawy, inne dlatego, że wyszły z użycia. Inne jeszcze wywołują w doktrynie prawa konstytucyjnego trudne do rozstrzygnięcia spory tak co do swego istnienia, jak co do swych granic. Można powiedzieć, że właśnie ze swej niejasności prerogatywa czerpie znaczną część tej ważności, którą jeszcze zachowała. Należy to wyjaśnić.

Gdy ministrowie pragną się posłużyć do jakiś celów politycznych powagą Korony, wówczas albo uważają, że niewątpliwie posiadają już potrzebne uprawnienia, albo zwracają się zaraz do parlamentu, który im zazwyczaj nie odmawia potrzebnych uchwał. Ale gdy rządowi nie wydaje się pożądanem zwracanie się do parlamentu — czy to ze względu na przewidywaną opozycję, czy też dlatego,

że dana kwestja nie posiada dość ogólnego znaczenia, aby poruszać dla niej maszynę ustawodawczą — wówczas rząd skłonny jest posłużyć się prerogatywą, choć w danym razie nie wchodzi ona w grę bezspornie. Sfera prerogatywy, którą wtedy się wysuwa, to właśnie owa mniej jasno określona część władzy królewskiej. Ona to bywa najczęściej tematem sporów w dziedzinie zagadnień konstytucyjnych. Oto kilka przykładów z nowszych czasów.

Sprawa dra Colenso. W r. 1863 metropolita południowo afrykański wytoczył biskupowi natalskiemu drowi Colenso proces o herezję i pozbawił go diecezji. Metropolita twierdził, że działa na podstawie uprawnień, których Korona udzieliła mu w wykonywaniu prerogatywy. Dr. Colenso odwołał się do komisji sądowej Rady Przybocznej, która — opierając się na dwóch motywach, obu bardzo pouczających — orzekła, że przekroczono prerogatywę. Wskazano przede wszystkim, że „po ustanowieniu niezawisłego ciała ustawodawczego w Przylądku Dobrej Nadziei i w Natalu Korona nie może już drogą prerogatywy ustanawiać stolicy lub prowincji metropolitalnej lub tworzyć korporacji kościelnej, której statut, uprawnienia i władzę kolonja musiałaby uznać”; powtóre zaś „wedle ustalonej zasady konstytucyjnej i przepisu prawa Korona może drogą prerogatywy tworzyć sądy rozsądzające spory na podstawie Common Law, nie może jednak utworzyć sądu, któryby wymierzał sprawiedliwość wedle innego prawa“.

Sprawa parostwa Wensleydale. W r. 1856 rząd, pragnąc powiększyć liczbę parów posiadających

kwalifikację do sądzenia apelacyj¹⁾ i opierając się na przypuszczalnej prerogatywie, zalecił królowej Wiktorji zamianowanie znakomitego sędziego Jamesa Parke baronem Wensleydale, ale jedynie dożywotnio. Podano wówczas w wątpliwość, czy Korona może utworzyć parostwo, któreby nie było dziedziczne. Zagadnienie przedstawiano do rozstrzygnięcia Komisji Przywilejów, która orzekła, że dokument wydany Parke'owi nadał mu jedynie tytuł honorowy, nie zaś prawo do zasiadania i głosowania w charakterze para. Prawdą jest, mówiło dalej orzeczenie, że w dawnych czasach Korona powoływała parów dożywotnich, skoro jednak w ciągu czterechset lat nie wykonywano tej prerogatywy, należy uważać, że utraciła moc prawną. Rząd, opierając się na zasadzie *nullum tempus occurrit regi* (czas nie biegnie dla króla), dowodził, że nie ma przedawnienia prerogatywy. Przeważyło jednak zdanie przeciwne, że mianowicie Korona nie może zmieniać ustalonej konstytucji państwowej.²⁾

Sprawa statku Zamora (r. 1916). W czasie wojny

¹⁾ Izba Lordów, poza swymi funkcjami ustawodawczymi, jest też najwyższą sądową instancją odwoławczą. (przyp. tłom.)

²⁾ Bagehot pisze o tym przypadku: „Przed kilku laty królowa bardzo rozumnie chciała powołać parów dożywotnich a Izba Lordów bardzo nierozumnie i sprzecznie ze swojemi interesami nie chciała zgodzić się na jej propozycję. Oświadczyła, że w tym względzie władza królowej rozwiła się w nicość; królowa co prawda miała ją ongiś, lecz władza ta ustała przez długotrwałe niewykonywanie... Niema wyraźnych autentycznych wiadomości o tem, co królowa może czynić, jak nie ma ich o tem, co czyni.” W dwadzieścia lat potem ustawa o sądownictwie apelacyjnem (1876) upoważniła Koronę do utworzenia czterech dożywotnich parostw, którą to liczbę podniesiono w r. 1913 do sześciu.

światowej krążownik brytyjski doprowadził do jednego z portów angielskich statek szwedzki, a więc neutralny, *Zamora*. Gdy statek w porcie zrewidowano, okazało się, że ładunek składał się częściowo z miedzi, materiału bardzo ważnego dla obu stron wojujących, wobec czego ministerstwo wojny — działając na podstawie upoważnień udzielonych rozporządzeniem królewskim Trybunałowi Konfiskat — zarekwirowało ładunek. Jednakowoż Komisja sądowa Rady Przybocznej orzekła, że prerogatywa nie rozciąga się tak daleko, by upoważniać Koronę do przekreślania zasad prawa międzynarodowego, których stosowanie jest zadaniem Trybunału Konfiskat.

Sprawa firmy Wilts United Dairies (r. 1921). Chodziło w tym przypadku o prerogatywę nakładania podatków — kwestję, o której ze zdumieniem dowiadujemy się, że może być jeszcze żywa. Podczas wojny stworzono urząd Kontrolera Żywnościowego, nadając mu rozporządzeniem moc wydawania zarządzeń, jakieby uznał za właściwe dla należytego zaopatrzenia kraju w żywność. Opierając się na tem uprawnieniu, Kontroler wydał zakaz zakupywania bez osobnej licencji mleka w czterech okręgach na kresach zachodnich. Gdy firma *Wilts United Dairies* zgłosiła się o licencję, Kontroler udzielił jej pod warunkiem, przyjętym przez firmę, że będzie ona opłacała po dwa centy od każdego nabytego galona mleka. Firma jednak nie dotrzymała tego warunku a wówczas wytoczono jej sprawę z urzędu. Ale Trybunał Apelacyjny uznał, że bez wyraźnego upoważnienia ustawowego — a takiego nie było właśnie w danym przypadku — Korona nie miała prawa pobierania po-

datku i nie mógł też czerpać od niej takiego prawa jej urzędnik. „Nic to“, oświadczył prezes trybunału Atkin, „że obowiązek opłacenia ubrano w formę dobrowolnego układu. Kontroler Żywnościowy dopuścił się nielegalności, czyniąc taki układ warunkiem udzielenia licencji. Dopuszczał się nielegalności, zawierając taki układ“.

Sprawa Hotelu Keysera (1920) obracała się głównie koło ważnego zagadnienia, czy Korona w przypadku, gdy prawo wyposaża ją we władzę pokrywającą się w danym zakresie z prerogatywą, może, jeśli to jest jej dogodnie, wybrać oparcie się o prerogatywę. Odpowiedź jest przecząca.

W r. 1916 ministerstwo wojny zarekwirowało wspomniany wyżej hotel na mieszkanie dla części swego personelu. Ponieważ wynikł spór co do należności za rekwizycję, powstała kwestja, czy Korona zajęła pomieszczenie na podstawie prerogatywy, czy też na podstawie uprawnień ustawowych, wynikających z Ustawy o obronie Państwa. W pierwszym przypadku odszkodowanie było rzeczą łaski; w drugim było należnością prawną i rzeczą sądu było ustalić jego wysokość. Izba Lordów orzekła, że hotel był zajęty na podstawie uprawnień ustawowych i dodała, że skoro prawodawca nadał Koronie władzę, która czyni zbędnem wykonywanie prerogatywy, istnieje presumcja, a może więcej, że Korona działała na podstawie uprawnień parlamentarnych, choćby nawet było to gorsze dla jej interesów.

Do niewątpliwych prerogatyw należą tak znane przykłady, jak prawo zwoływania, odraczania i rozwiązywania parlamentu; prawo dokonywania wszel-

kich aktów o charakterze międzynarodowym, a więc wypowiedzenia wojny lub oświadczenia neutralności, zawarcia lub wypowiedzenia traktatu, nawiązania lub zerwania stosunków dyplomatycznych, ogłoszenia blokady lub ustanowienia protektoratu; prawo mianowania parów lub udzielania innych tytułów honorowych; prawo mianowania znacznej ilości urzędników; prawo (naogół biorąc) zwalniania służebników Korony i ustalania warunków ich służby¹⁾; wreszcie prawo ulaskawiania przestępców.

Co do prerogatywy łaski zasadą jest, że Korona ma prawo ulaskawić na zlecenie ministra spraw wewnętrznych²⁾ wszelkich przestępców, czy to przed skazaniem, czy też po wyroku. Są jednak ważne wyjątki od tej zasady. Przedewszystkiem król może uchylać jedynie skutki wykroczeń przeciwko prawu karnemu: może odwrócić jedynie karę, nie może natomiast wkraczać w postępowanie cywilne, którego celem jest uzyskanie dla poszkodowanego zwrotu strat czy własności lub czegoś podobnego. Różnica ta występuje, gdy chodzi np. o uwięzienie za „obrazę sądu“ (nieposłuszeństwo zarządzeniom sędziego, naruszenie powagi sądu, zamach na niezawisłość sędziowską). Kogo sędzia skazał na uwięzienie za nie-

¹⁾ Zdaje się jednak, że z wyjątkiem przypadków, kiedy ustawa przepisuje, że posiadacz urzędu piastuje go „dopóki dobrze się sprawuje“ (jak to np. dotyczy sędziów Wysokiego Trybunału oraz Kontrolera i Jeneralnego Audytora) — Korona nie może zrzec się prawa odwoływania swych służebników „wedle wolnej woli“.

(Urząd Kontrolera i Jeneralnego Audytora odpowiada mniej więcej naszej Najwyższej Izbie Kontroli. *Przyp. tłum.*).

²⁾ W Anglii niema ministerstwa sprawiedliwości. (*Przyp. tłum.*).

posłuszeństwo zarządzeniom sądu, ten może być ułaskawiony. Inaczej, gdy celem uwięzienia jest zmuszenie opornego do posłuszeństwa, objawiającego się w pozytywnym czynie. W takim przypadku ułaskawienie godziłoby w prawo, które sędzia chce właśnie urzeczywistnić. Ponadto ustawa z r. 1701 zabrania w razie t. zw. *impeachment*¹⁾ zasłaniania się ułaskawieniem, chociaż po wyroku Korona ma prawo skorzystać z prawa łaski; ustawa zaś z r. 1679 (*Habeas Corpus Act*) oświadcza, że przestępcy skazani za wymienione w niej kary „nie mogą uzyskać od króla ułaskawienia“.

Nie potrzeba chyba dodawać, że Korona nie może przebaczać przestępstwa, którego jeszcze nie popełniono. Czyniono to czasem w średnich wiekach, dziś jednak stoi temu na przeszkodzie — nie mówiąc o innych względach — postanowienie *Bill of Rights* z r. 1689, że „rzekoma władza królewska uwalniania od praw i ich skutków, jaką wykonywano w ostatnich czasach, jest bezprawiem“.

Korona utraciła oczywiście niemal całkowicie ważną dawniej prerogatywę, a mianowicie prawo stanowienia ustaw zapomocą proklamacji lub rozporządzenia Króla w Radzie. Pogląd prawny na tę sprawę ustaliło w roku 1610 czterech sędziów z Edwardem Coke na czele, którym król przedłożył pytanie, czy wolno mu „proklamacją zabronić wyrabiania krochmalu z żyta“. Sędziowie odpowiedzieli, że „król nie może zmieniać proklamacją lub innemi sposobami żadnej części „prawa powszechnego“ lub ustawowego

¹⁾ Ob. przyp. 1) na stronie 104.

ani zwyczajów Królestwa, nie może też czynić przestępstwem czegoś, co niem przedtem nie było". Istotnie upadła ta starodawna i nieco nieokreślona prerogatywa w r. 1641, wraz ze zniesieniem Trybunału Izby Gwiazdzistej, który ścigał przekroczenia rozporządzeń królewskich. Od tego czasu mało jest przykładów bezprawnych proklamacyj. Ale w roku 1766 uchwalono ustawę o bezkarności, aby nadać ważność wstecz rozporządzeniu królewskiemu wydanemu w poprzednim roku, w czasie ferji parlamentarnych, a zakazującemu wywozu z Anglii żyta i mąki żytniej. W przededniu zaś wojny światowej, 2 sierpnia 1914, proklamacja królewska wprowadziła jednomiesięczne moratorium wekslowe. Był to rzeczywisty akt prawodawczy na podstawie nieistniejącej prerogatywy, to też musiała go zatwierdzić ustawa, którą parlament uchwalił nazajutrz.

Niewątpliwie przeżytek prerogatywy prawodawczej tkwi w uprawnieniu Korony do tworzenia korporacyj, to znaczy do nadawania stowarzyszeniom lub grupom ludzi stałej osobowości prawnej, podobnej do tej, jaką posiada spółka handlowa. Prerogatywę tę wykonywa się nie przez proklamację lub rozporządzenie, lecz przez udzielenie dokumentu nadawczego. Naogół korporacje powstają dziś pośrednio lub bezpośrednio na podstawie ustawy, czasem jednak wprowadza się jeszcze w grę prerogatywę, gdy np. chodzi o udzielenie osobowości prawnej kolegium uniwersyteckiemu lub towarzystwu naukowemu. Z prawa utworzenia drogą prerogatywy samorządnej gminy miejskiej skorzystał ostatni raz Karol II w r. 1677.

Wyszła już dziś z użycia dawna prerogatywa, dzięki której król mógł dokonywać przymusowego zaciągu do swej służby. W wiekach średnich korzystano z tego prawa obficie; podobno zamek w Windsorze i kaplicę św. Szczepana w Londynie, dawną siedzibę Izby Gmin, zbudowali ludzie zaciągnięci przymusowo.¹⁾ Królowa Elżbieta w roku Wielkiej Armady zaciągała przymusowo żołnierzy do służby zagranicą; ale ustawa uchwalona przez Długi Parlament w r. 1661 oświadcza, że „prawa tego Królestwa zabraniają przymuszać poddanych J. K. Mości do służby wojskowej w wojnach zagranicą, chyba w wypadku nagłego najazdu nieprzyjaciół na państwo lub gdyby skądinąd byli do tego zobowiązani na podstawie posiadania ziemi lub własności“.

Zgoła inaczej ma się rzecz z flotą. Prerogatywa Korony do rekrutowania marynarzy i pilotów dla floty wojennej „opiera się o odwieczny, nieprzerwany zwyczaj, o wyraźne i dorozumiane postanowienia licznych ustaw“, które określiły to prawo i wyznaczyły jego granice²⁾. Wojna krymska uchodzi za pierwszą wielką wojnę, w której Korona nie skorzystała z tej prerogatywy. Uprawnienia do przymusowego zaciągu marynarzy nie zamieszczono już w dokumencie tworzącym ministerstwo marynarki.

¹⁾ Za panowania Henryka VI zmuszano śpiewaków do produkowania się ku rozrywce króla.

²⁾ W r. 1698, podczas wyborów w miejscowości Abingdon jeden z kandydatów, niejaki William Hucks, przyrzekł wyborcom, że wraz ze swego wyboru wystara się, by urząd marynarki nie zaciągał przymusowo do floty marynarzy i przewoźników abingdońskich. Hucks przepadł przy wyborach, poczem wytoczono mu sprawę i uwięziono go.

§ 5.

Akty państwowe.

Zaznaczymy — bo to ważne — że żadnego aktu Korony nie można włączyć do prerogatywy na tej podstawie jedynie, że jest to uzasadnione koniecznością publiczną. Jak powiedział lord Camden: „Co się tyczy argumentowania na podstawie konieczności państwowej..., *Common Law* nie rozumie tego rodzaju dowodzenia“. Z tego to powodu wrazie ogłoszenia stanu wyjątkowego lub gdy — jak to było podczas ostatniej wojny — jest prawdopodobne, że w dobrej wierze i w interesie publicznym dokonano rzeczy ściśle biorąc nielegalnych, wnosi się do parlamentu projekt ustawy o bezkarności.

Ale prawo nakłada ograniczenia na prerogatywę jedynie w zakresie stosunku pomiędzy królem a jego poddanymi lub cudzoziemcami znajdującymi się pod jego ochroną. „Prerogatywa określa władzę i powagę króla w stosunku do jego własnych poddanych, a nie prawa, które posiada w stosunku do osób nie obowiązanych mu do posłuszeństwa“. Czyn dokonany przez Koronę poza dziedziną prawa angielskiego (lub brytyjskiego) nazywa się aktem stanu. Głównych przykładów działalności tego rodzaju dostarcza wojna.

Rzecz prosta, nie chodzi tu koniecznie o czyny dokonane poza dominjami J. K. Mości: można dokonywać aktów stanu, odpierając najazd. Nie gra też tu roli różnica pomiędzy regularną działalnością wojenną a innemi aktami umyślnego gwałtu publicznego.

jak np. bombardowanie Kopenhagi w r. 1807-ym lub portów Aleksandrii w r. 1882-im. Koniecznym natomiast warunkiem jest, by czyn był dokonany poza granicami pokoju ubezpieczonego przez króla i żeby go Korona albo rozkazała uprzednio albo później zatwierdziła. Władza, którą Korona niezaprzeczalnie posiada, choć nie czerpie jej z prerogatywy, rozciąga się też do określania stosunków Anglii do innych krajów, a (w zasadzie) również do oznaczania granic terytorjalnych dominjów królewskich.

§ 6.

Uprawnienia ustawowe.

Uprawnienia, które Korona czerpie nie z prerogatywy lecz z ustaw, są bardzo rozmaite, bardzo ob-
szerne i ilość ich rośnie szybko. Obejmują one nie-
tylko większość uprawnień, dzięki którym władze
centralne spełniają swe bezpośrednie zadania, jak za-
opatrywanie wojska i floty, organizowanie poczt i te-
legrafów i t. p., lecz także te z pewnością niemniej
ważne uprawnienia, które umożliwiają poszczegól-
nym ministerstwom — Skarbu, Zdrowia Publiczne-
go, Oświaty i t. d. — nadzór nad działalnością
władz samorządowych i innych ciał wyodrębnio-
nych.

Naszą nowoczesną metodę rządzenia cechuje wy-
bitnie swoboda, z jaką parlament zwykł dziś upoważ-
niać ministrów do wydawania przepisów posiadają-
cych moc prawną a wypełniających ustawy potrzeb-
nymi szczegółami lub nawet rozciągających jej zakres

działania. Ilość wydawanych corocznie ustaw, chociaż jest spora, pozostaje daleko w tyle za gromadą rozporządzeń (*Statutory Rules and Orders*).

Normalnie uprawnienie do wydawania rozporządzeń ogranicza się do opracowania szczegółów potrzebnych do ruchu maszyny administracyjnej. Były jednak w ostatnich czasach przykłady, że parlament szedł dalej i dawał Koronie pełnomocnictwo do zmieniania, zgodnie ze wskazówkami doświadczenia, postanowień samej ustawy. Tak np. w ustawie o przeszacowaniu z r. 1925 powiedziano, że „jeśliby stosowanie tej ustawy nasunęło jakąś trudność, minister będzie mógł trudność tę usunąć rozporządzeniem zmieniającem postanowienia ustawy o tyle, ile minister uzna za konieczne w celu wprowadzenia rozporządzenia w życie“.

Jasne jest, że w ten sposób przenosi się znaczną część władzy prawodawczej z parlamentu do biur ministerjalnych. Tłumaczy się to oczywiście głównie tem, że nowoczesna polityka i administracja wymagają nie tylko licznych ale i technicznie bardzo opracowanych regulacyj prawnych. Sir Josiah Stamp tłumaczy to częściowo jeszcze inaczej: „Jeśli większość Izby uchwaliła jakąś ogólną zasadę, pomimo silnej opozycji i przepowiedzi niepowodzenia, to jasne jest, że w razie pewnych trudności przy wykonywaniu ustawy rozpaliby się na nowo wszystkie ogniska sporu w pod hasłem „a mówiliśmy wam“. Zwykle stosowanie zasady, co do której większość się zgodziła, może raz po raz wywoływać — czy to w jakimś miejscu, czy też w jakimś szczególnym przypadku —

zaostrenie się dyskusji i uniemożliwić przez to jednolitość administracji”.

Często ustawa żąda, aby minister podał projekt rozporządzenia obu Izbow do wiadomości na pewien czas przed jego wejściem w życie. Kiedy indziej potrzeba, aby obie izby rezolucjami wyraziły zgodę na projekt rozporządzenia. W obu przypadkach parlament ma możliwość założenia veta. Doświadczenie uczy jednak, że nie korzysta się z tej sposobności nadzorowania ustawodawstwa ministerjalnego i że teoretyczny hamulec, który parlament zastrzegł sobie, jest złudzeniem.

§ 7.

Z terminologii ustawowej wynikałoby czasem, że sądy posiadają skuteczną moc kontrolowania sposobu, w jaki ciała podległe parlamentowi wykonywają władzę ustawodawczą. Wspomnienie tego, że w przeszłości sędziowie odgrywali ważną rolę przy ograniczaniu prerogatywy, podsuwa myśl, że mogliby spełniać to samo zadanie w stosunku do uprawnień, które Korona czerpie z ustaw. Prawda, że sąd ma prawo i obowiązek odmówić skuteczności rozporządzeniu królewskiemu lub innemu zarządzeniu administracyjnemu, do którego Korona nie miała faktycznie uprawnienia; sąd oświadczyłby, że taki akt wychodzi *ultra vires*. Jednakowoż sędziowie nie mają prawa badania rzeczowej strony rozporządzeń, redakcja zaś nowoczesnych ustaw jest tak śmiała, że coraz mniej jest prawdopodobne, iżby można było dowieść ministerstwu przekroczenia pełnomoc-

nictw ustawowych. Ulubiona formułka przepisuje, że „rozporządzenia takie będą miały moc obowiązującą, jakgdyby mieściły się w niniejszej ustawie“, orzecznictwo sądowe zaś stwierdza, że słowa te (lub im podobne) nadają powołującym się na nie rozporządzeniom uroczysty charakter ustaw uchwalonych przez parlament.

§ 8.

W naszym nowszym ustawodawstwie widoczna jest dążność Korony do zapewnienia sobie lub innym organom publicznym uprawnień nie tylko natury prawodawczej, lecz także uprawnień, które trudno odróżnić od wykonywanych normalnie przez sądy; chodzi w szczególności o rozstrzyganie w razie konfliktu między żądaniami urzędów państwowych a prawami lub interesami obywateli. Można przytoczyć wiele przykładów tej wyraźnej skłonności, wystarczy jednak następujący. Ustawa o zabudowie miast (r. 1909) stanowi, że decyzje co do opróżniania nieodpowiednich budowli, które dawniej należały do sędziów pierwszej instancji — przy czem można było odwołać się do sądu wyższego — będą powierzone władzom samorządowym, odwołania zaś będą szły do władz centralnych. W razie apelacji, postanowienia tych władz są ostateczne i wiążą wszystkie strony.

Ustawy o patentach, wzorach i zwyczajach fabrycznych stanowią, że skargi na odmowę udzielenia patentu lub na jego cofnięcie rozpatruje w pierwszej instancji Generalny Kontroler, w drugiej zaś Generalny Solicytor, a więc w obu razach władza rządo-

wa. Ustawa z r. 1907 upoważnia Jeneralnego Kontrolera do odmówienia patentu, jeśliby uważał, że używanie go byłoby sprzeczne z prawem lub moralnością.

Gdzie działają takie przepisy, tam sądy mogą stać na straży jedynie poszanowania pewnych zasadniczych warunków sprawiedliwości, jak np. tego, żeby wysłuchano obie strony lub żeby urzędnik rozstrzygający nie był osobiście zainteresowany w wyniku.

Rozpatrywanie przyczyn tej dążności zaprowadziłoby nas za daleko. Częściowem wytłomaczeniem są kosztowność i długotrwałość zwykłej drogi sądowej. Sięgając głębiej, należy powiedzieć, że w tej ciągłej oscylacji pomiędzy polityką a prawem, która nieodłącznie towarzyszy rozwojowi społecznemu, wahałoby się teraz ku polityce. Bądź co bądź zdaniem wielu należałoby pragnąć, by społeczeństwo zdało sobie jaśniej i powszechniej sprawę z tego, iż wprowadzono do nas nieznaną nam przedtem system prawa administracyjnego i sądów administracyjnych i by reformy szły nie w kierunku niemożliwej już reakcji, lecz w kierunku rozwijania tych rodzących się urzędów po liniach większej jawności i jednolitości działania.

ROZDZIAŁ VII

Rady i urzędnictwo

W rozdziale tym będzie mowa o organach, przy których pomocy wykonywa się uprawnienia Korony, a więc przede wszystkim o dawnej i godnej instytucji, jaką jest Rada Przyboczna (*Privy Council*), następnie o nowoczesnym i wszechpotężnym Komitecie, jakim jest Gabinet, a po trzecie o urzędnikach państwowych.

§ 1.

Rada Przyboczna początkowo była zmiennem ilościowo kolegium znakomitych ludzi, których rady w różnych zagadnieniach rządowych król stale zasięgał. Podobnie jak inne ciała, które — czy to w dawniejszych czy w nowszych czasach — posiadały wielkie znaczenie społeczne, miała ona skłonność do przerosłu, wskutek czego trzeba ją było dzielić na wydziały i komitety. Jednym z tych komitetów był smutnej sławy Trybunał Izby Gwiazdzistej.¹⁾ Inny —

¹⁾ „Smutnej sławy”, gdyż Izba Gwiazdzista — jako trybunał rozsądzający sprawy cywilne i karne, w których wchodziły w grę

Komisja Stanu, z którą spotykamy się po raz pierwszy za panowania Edwarda VI (w.XVI) — był poprzednikiem Gabinetu. Obecnie Rada Przyboczna składa się z około 330 członków, obejmując wszystkich ministrów gabinetowych, teraźniejszych i przeszłych, następcę tronu i książąt krwi, arcybiskupa kenterberyjskiego, biskupa londyńskiego i wielu innych dostojników, jak przewodniczącego Izby Gmin, wicekróla Indyj, jeneralnego gubernatora Australji, sędziów najwyższych instancyj oraz spensjonowanych sędziów wyższych instancyj i ambasadorów.

Radców Przybocznych mianuje się bez żadnych formalności deklaracją Króla w Radzie i wciągnięciem ich nazwiska na listę. Przewodniczy Radzie Lord Prezydent, który jest zawsze ministrem gabinetowym i jako taki zmienia się za każdą zmianą rządu.¹⁾ Z niektórymi urzędami związane jest konstytucyjnie prawo zasiadania w Radzie Przybocznej; do przyrządum Rady należą zawsze ministrowie gabinetowi, a także niektórzy wysocy sędownicy, arcybiskupi i biskup londyński. Synowie królewscy są z urodzenia Radcami Przybocznymi przez przeciąg życia ojca i nie potrzeba ich zaprzysięgać. Inni Radcy składają po mianowaniu przysięgę poddańczą oraz osobną przysięgę Radcy Przybocznego na wierność i dochowanie tajemnicy. Radcy Przyboczni mają

interesy królewskie — była o wiele więcej wyrazieliwą tych interesów, niż bezstronnym sądem. To też jednym z pierwszych dokonań Długiego Parlamentu było jej zniesienie (r. 1640). — (Przyp. tłom).

¹⁾ Lordem Prezydentem bywa nie prezes rady ministrów czyli premier, jak mógłby przypuszczać cudzoziemiec, lecz inny minister.

prawo zasiadać w całym państwie jako sędziowie pokoju. Mają też z dawien dawna prawo przebywania na posiedzeniach Izby Lordów — przywilej, który jest interesującym przypomnieniem okoliczności, że „Izba Lordów jest dawną salą parlamentarną wielkiej Rady, która obejmowała także członków nie będących parami“.¹⁾

W jednym tylko przypadku Rada Przyboczna zbiera się w całości, a mianowicie po śmierci króla. Wówczas zbiera się — wraz z „Lordami duchownymi i świeckimi tego królestwa“ oraz z „innymi znakomitymi osobami (w ich liczbie: lordem burmistrzem i ławnikami Londynu) — aby proklamować następcę.

Chociaż jednak zebrania Rady, na które zwywa się wszystkich członków, ograniczają się do tej jednej uroczystej sposobności, odbywają się często zwykłe zebrania potrzebne do wydawania „rozporządzeń królewskich“ (*Orders in Council*) i proklamacyj. Są dwie osoby, których obecność na posiedzeniach Rady jest niezbędna: król i urzędnik-sekretarz. Bez króla niema Rady, jest conajwyżej komisja; a bez sekretarza, który prowadzi i podpisuje protokół, uchwały nie posiadałyby szaty prawnej potrzebnej do ważności. Wedle starego zwyczaju wystarcza obecność trzech osób, zwykle jednak zwywa się około sześciu radców, z których kilku to członkowie rządzącego gabinetu. Obecność ich jest potrzebna ze względu na zagadnienia, z którymi jest związana odpowiedzialność ministerjalna. W przeciwieństwie do

¹⁾ Radcom Przybocznym nie będącym parami odebrano prawo głosowania w Izbie Lordów za Henryka VIII.

gabinetu Rada Przyboczna nie jest ciałem deliberyjącem: zbiera się jedynie poto, by nadać formalną sankcję zarządzeniom przedstawionym przez ministrów i — jeśli są dość ważne — rozważonym już na radzie ministrów.

Z koła członków Rady Przybocznej dobiera się też skład różnych komisyj. Z tych komisyj niektóre, jak Zarząd Handlu (*Board of Trade*), są jedynie nazwami ministerstw i w rzeczywistości nigdy się nie zbierają. Dwie jedynie schodzą się istotnie dla dyskusji — gabinet (jeśli można go nazwać komisją Radą) i Komisja Sądowa Rady Przybocznej. Ta ostatnia składa się wyłącznie z sędziów wraz z poprzednimi lordami kanclerzami i działa jako najwyższy trybunał apelacyjny dla imperjum, z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa W. Brytanji i (Północnej) Irlandji.

§ 2.

Biorąc rzecz politycznie, gabinet jest najważniejszym organem w państwie; prawnie — wogóle nie istnieje. W przeciwieństwie do francuskiej Rady Ministrów, której zgody na pewne posunięcia domaga się prawo, gabinet angielski — jeśli chodzi o przepisy prawa — mógłby nigdy się nie zbierać. Żadna ustawa nie wskazuje, kto ma być członkiem gabinetu, jakie sprawy mają być przedstawiane gabinetowi, ani jaki winien być jego skład ilościowy. Są jedynie w tych kwestjach reguły zwyczajowe a i tych trzymanie się jest zależne od woli premjera. Ba, tak staranie wystrzegano się zawsze, by gabinet nie zaplątał

się w sieci prawa, że wątpliwe nawet jest, czy można go nazywać komisją Rady Przybocznej. Prawdą jest, że składa się wyłącznie z Radców Przybocznych; nie powołuje go jednak do życia żadne rozporządzenie królewskie, ponadto zaś wolno mu utrzymywać swe dyskusje w tajemnicy nie tylko przed Radą, co byłoby naturalne, lecz także — tak to przynajmniej wygląda — przed królem.

Przed wojną nie przechowywano systematycznych protokółów posiedzeń gabinetu, uważano nawet za niewłaściwe, by członek gabinetu sporządzał sobie jakieś notatki z posiedzenia. Tłumaczy się to przekonaniem, że istnienie protokołu posiedzenia, na który możnaby się później powoływać, ograniczałoby w niepożądany sposób swobodę ministrów — swobodę mianowicie zmienienia zdania w razie uznania słuszności kontrargumentów, lub swobodę zgodzenia się na posunięcia, którym początkowo byli przeciwni. Obecnie jednak gabinet ma sekretarza, który przygotowuje mu materiały, protokółuje jego uchwały i przekazuje je komu należy. Ciekawe światło na znaczenie tych funkcji rzuca następujący ustęp z wydanej niedawno książki Tomasza Heath o ministerstwie skarbu:

„Dawniej przed utworzeniem sekretarjatu gabinetu, którego zadaniem jest przygotowywanie materiału do obrad oraz zawiadamianie właściwych osób i urzędów o zapadłych uchwałach — bywało, że zaszkakiwało się ministerstwo skarbu, stawiając je przed faktem dokonanym. Obecnie rząd wydał ministerstwu ściśle instrukcje, które mają zapobiec niebezpieczeństwu uchwalenia jakiegoś wniosku, pociągają-

cego za sobą poważne następstwa finansowe, zanimby ministerstwo skarbu mogło zgłosić swe zastrzeżenia. W dzisiejszych czasach, kiedy liczebność członków gabinetu jest wielka, stało się zwyczajem przekazywanie ważniejszych spraw przede wszystkim komisjom gabinetu, które składają następnie sprawozdania na posiedzeniach pełnego gabinetu. Otóż jakkolwiek podsekretarz stanu w ministerstwie skarbu naogół nie bywa członkiem gabinetu, to jednak często wchodzi w skład tych komisyj gabinetu i w ten sposób wytwarza się łączność pomiędzy skarbem a komisjami. Ale bez względu na to, jak jest w konkretnym przypadku, jasne, że jeśli finanse kraju mają spoczywać na zdrowej podstawie, jest konieczne, by ministerstwo skarbu mogło zawczasu rozważyć dokładnie następstwa finansowe wszelkich posunięć politycznych... Zgodnie z tem okólnik rządowy przepisuje stanowczo, że wszelki wniosek pociągający za sobą wydatek pieniędzy podatkowych — czy to w formie bezpośredniej czy pośredniej (gwarancja rządowa i t. p.) — może przyjść pod obrady gabinetu dopiero po uzgodnieniu go pomiędzy skarbem a ministerstwem składającym wniosek.

„Nowszy okólnik (z r. 1924) jeszcze ściślej określa procedurę, przepisując, że we wstępnych rozważaniach zgłoszonego wniosku winny uczestniczyć również inne zainteresowane ministerstwa a także doradcy prawni rządu, jeśli wchodzi w grę kwestje sądowe. Okólnik przepisuje, że wszelkie memorjały, projekty ustaw i inne wnioski można doręczać sekretarjatu gabinetu w celu rozesłania ministrom dopiero po ich rozważeniu na posiedzeniu zaintereso-

wanych ministerstw, z ewentualnym udziałem doradców prawnych rządu; fakt tego rozpatrzenia winien być stwierdzony wyraźnie na odnośnym dokumencie... Aby członkowie gabinetu mieli czas zastanowić się nad projektami przychodzącymi pód obrady — a także ze względu na to, że na zebraniach międzyministerjalnych mogą powstać różnice zdań, wskutek czego oponujące ministerstwo musi przygotować nowe pisma — można projekty ustaw, wnioski itp. umieszczać na porządku dziennym posiedzeń gabinetu dopiero w pięć dni po ich rozesłaniu, chyba że premier upoważni do odstąpienia od tej reguły."

Dowiadujemy się z tego, że w pewnych działach spraw państwowych pewni urzędnicy mają sposobność przedstawienia swych poglądów ministrom, zanim ci doradzą królowi, by zezwolił na wniesienie projektów do parlamentu, tego wszechpotężnego arbitra. W rzeczywistości wchodzą tu w grę niemal wszystkie sprawy, któremi zajmuje się rząd — z wyjątkiem polityki zagranicznej oraz drobiazgów praktyki codziennej. Nasuwają się stąd dwa wnioski. Przedewszystkiem, że sprawowanie rządów toczy się coraz bardziej po liniach debat pomiędzy biurami ministerjalnemi, dzięki temu mianowicie, że sprawy są obecnie zawile i potrzeba do ich załatwiania wiadomości fachowych (a niewątpliwie także dzięki osobistej powadze występujących przy tem urzędników); biura te uznały za konieczne domagać się, aby gabinet bardziej bezpośrednio i obszerniej zaznajamiał się z ich opinią, niż było to możliwe wówczas, gdy słuchał ich jedynie własny ich minister — i w tym względzie dopięły swego. Powtórę zaś widzimy, że jak

parlament przed trzema wiekami obwarował swe naczelne stanowisko, wprowadzając regulamin, który zabezpieczał wyczerpującą dyskusję, tak samo dziś nowy system rządu obwarowuje się regulaminami, mającemi ten sam cel na oku.

§ 3.

W ostatnich czasach liczba członków gabinetu dochodzi do dwudziestu; wszyscy należą do jednej z izb parlamentu i — jak dowiedzieliśmy się — do Rady Krzyżowej. Do gabinetu należą zawsze dygnitarze piastujący pewne urzędy: przedewszystkiem, oczywiście, premier, który jest zazwyczaj Pierwszym Lordem Skarbu; następnie Lord Kanclerz, Kanclerz Skarbu, Lord Prezydent, Lord Prywatnej Rieczęci, Sekretarze Stanu (których jest obecnie siedmiu) oraz Pierwszy Lord Admiralicji.

Poza tem gabinet obejmuje zwykle Prezydentów Zarządu Handlu i Zarządu Wychowania, Ministrów Zdrowia, Pracy, Rolnictwa i Rybołówstwa oraz Pierwszego Komisarza Robót.¹⁾

Najważniejszym być może z ministrów niezawse dopuszczanych do gabinetu jest *Attorney General*.²⁾ Ponieważ Lord Kanclerz służyć może gabi-

¹⁾ Anglicy, którzy nie dbają o ujednostajnienie terminologii, mają — jak widać — różne nazwy na oznaczenie takich samych urzędów i tytułują (p. niżej w § 4) jednego ministra ministrem a innego sekretarzem stanu, prezydentem zarządu, pierwszym komisarzem itp. (np. minister poczt ma tytuł jeneralnego pocztmistrza). (Przyp. tłum).

²⁾ Funkcje tego dygnitarza, dla którego trudno znaleźć polską nazwę, są bardzo rozległe. Jest on przedewszystkiem pełnomocnikiem sądowym rządu oraz Korony i z tej racji posiada

netowi radami prawnymi, przeto obecność Attorney'a nie jest w tym celu konieczna; to też dawniej nie wchodził on do gabinetu. Ostatnie natomiast gabinety odstępowały od tego zwyczaju.

Można uważać za ustaloną regułę, że z wyjątkiem Lorda Kanclerza żaden sędzia nie może być ministrem gabinetowym. Regułę tę złamano raz w 1757-ym, drugi raz w r. 1806-ym. Oba przypadki spotkały się z krytyką i niema już późniejszych przykładów¹⁾.

§ 4.

Jeśli wziąć „Departamenty Stanu“ jako te urzędy rządowe, które mają na swem czele ministrów, to okazuje się, że jest ich dwadzieścia, a mianowicie (w nawiasach podany jest tytuł ministra):

Skarb (Kanclerz Skarbu)

Urząd Spraw Wewnętrznych (Sekretarz Stanu)

Urząd Spraw Zagranicznych (Sekretarz Stanu)

Dominja i Urząd Kolonialny (Sekretarz Stanu)

Urząd Wojny (Sekretarz Stanu)

Ministerstwo Powietrza (Sekretarz Stanu)

Urząd Indyj (Sekretarz Stanu)

w znacznej mierze nadzór nad stroną oskarżycielską w procesach karnych. Poza tem spełnia niektóre obowiązki naszej Prokuratury Jeneralnej, nadzoruje administrację dobroczynności, sprawy patentowe, zarząd majątku chorych umysłowo. Jest też głową adwokatury angielskiej. (*Przyp. tłum.*).

¹⁾ Regułę tę, na pierwszy rzut oka niezrozumiałą, tłumaczy obawa, by zajęcia polityczne — a minister wchodzący do gabinetu spełnia przedewszystkiem funkcje polityczne, nie fachowe — nie odbiły się wcześniej czy później na działalności sądowej sędziego-ministra. (*Przyp. tłum.*).

Urząd Szkocki (Sekretarz Stanu)
Admiralicja (Pierwszy Lord)
Zarząd Handlu (Prezydent)
Zarząd Wychowania (Prezydent)
Ministerstwo Rolnictwa (Minister)
Ministerstwo Zdrowia (Minister)
Ministerstwo Pracy (Minister)
Komisarze Robót (Pierwszy Komisarz)

Tych piętnastu ministrów, jak widzieliśmy, należy do gabinetu. Następujących pięć departamentów nie posiada bezpośredniego przedstawiciela w gabinecie:

Ministerstwo Transportów (Minister)
Księstwo Lancaster (Kancierz)
Jeneralny Urząd Pocztowy (Jeneralny Poczt-
[mistrz])
Ministerstwo Emerytur (Minister)
Urząd Jeneralnego Płatniczego.

Poza piętnastu ministrami stojącymi na czele departamentów, gabinet, — jak już była mowa — obejmuje trzech, a mianowicie Pierwszego Lorda Skarbu (premjer), Lorda Prezydenta i Lorda Prywatnej Pieczęci, którzy nie mają właściwych funkcij departamentalnych; oraz jednego — Lorda Kancierza — którego funkcij nie zwykło się uważać za departamentalne, jakkolwiek są liczne i szczególne.

Wyrażenie „minister“ i „ministerstwo“ nie ma bezwzględnie ścisłej treści. W szerszem znaczeniu mówi się o każdym dzierzycielu urzędu, który przychodzi i odchodzi z gabinetem, że jest w minister-

stwie; w węższem znaczeniu nazywa się ministrami tych tylko, którzy nie mają nad sobą zwierzchników w danym dziale administracji. Z pośród tych ostatnich wymienić należy *Attorney General*, a prawdopodobnie także Jeneralnego Solicytora oraz Lorda Adwokata i Jeneralnego Solicytora dla Szkocji.¹⁾ W szerszem znaczeniu ministerstwo obejmuje ponadto jeszcze ośmiu podsekretarzy stanu, zastępcę Jeneralnego Pocztmistrza, Cywilnego Lorda Admiralicji, dwunastu Sekretarzy Skarbowych i Parlamentarnych, pięciu „Młodszych Lordów“ Ministerstwa Skarbu oraz trzech urzędników Domu królewskiego.

§ 5.

Wystarczy nam w tym związku omówić funkcje dwóch lub trzech najważniejszych ministrów.

Stanowisko premjera rozpatrzyliśmy dostatecznie w jednym z poprzednich rozdziałów.

„Największym dygnitarzem politycznym w rządzie angielskim, wyposażonym przez prawo w najwyższe i najrozsławniejsze funkcje, jedynym wysokim urzędnikiem stanu, który zachował swe starodawne prawa, człowiekiem, który bardziej niż ktokolwiek inny na kuli ziemskiej jest zaprzeczeniem doktryny o podziale władz, jest Lord Kanclerz“. (Lowell²⁾).

¹⁾ Jeneralny Solicytor jest zastępcą *Attorney General*. Lord Adwokat ma w Szkocji te same funkcje, jakie w Anglii sprawuje *Attorney General*. (Przyp. tłum.).

²⁾ „Wielki Urząd Kanclerza“, pisze Anson, „sięga swem powstaniem do czasów Edwarda Wyznawcy (w. XI). Był on pierwszym pośród sekretarzy króla, pierwszym pośród jego kapelanów i strażnikiem pieczęci królewskiej. Edward Wyznawca był tym

Wchodzi on do gabinetu, którego jest opiniodawcą prawnym i zazwyczaj jednym z dwu lub trzech najwpływowszych członków, ponadto zaś pełni — pomiędzy innymi — następujące funkcje: jest przewodniczącym Izby Lordów, gdzie ponadto, często broni projektów rządowych; przewodniczy, gdy Izba Lordów zasiada jako Najwyższy Trybunał Apelacyjny; w miarę możliwości przewodniczy w jednym z oddziałów Komisji Sądowej Rady Przybocznej; faktycznie on mianuje wszystkich wyższych oraz większość niższych sędziów, wśród nich sędziów pokoju¹⁾; ustawa nakłada nań obowiązki w stosunku do spisów hipotecznych, do urzędu powierników publicznych²⁾ i do chorych umysłowo, od których otrzymuje sporą korespondencję; jest kolatorem dwunastu kanonij i około siedmiuset beneficjów, z których mniej więcej co tydzień jedno wakuje; wreszcie jest strażnikiem Wielkiej Pieczęci.³⁾

królem, który wprowadził normańską praktykę pieczętowania dokumentów zamiast ich podpisywania i w ten sposób pojęcie kanclerza zrosło się z pojęciem pieczęci”.

Encyclopaedia Britannica wyjaśnia, że nazwa ta pochodzi od słowa *cancellarius*, którem oznaczano za cesarstwa rzymskiego drobnego urzędnika stawającego w sądzie przy barjerze (*cancelli*) i sprawującego funkcje woźnego.

¹⁾ Przed r. 1909 Kanclerz mianował sędziów pokoju na polecenie naczelników okręgów (hrabstw). Zgodnie z wnioskami komisji z r. 1911 utworzono w całym kraju około 300 miejscowych komitetów doradczych, które służą Kanclerzowi i naczelnikom okręgów informacjami i opinią przy mianowaniu sędziów pokoju.

²⁾ Jest to urząd działający (na żądanie) w charakterze wykonawcy testamentu lub występujący gdziekolwiek potrzeba oddać zarząd jakiegoś majątku w wierne ręce. (Przyp. tłum.).

³⁾ „Wielka Pieczęć”, pisze Hallam, „posiada w oczach prawników angielskich pewnego rodzaju mistyczną siłę i bardziej uchodzi za siedzisko powagi królewskiej, niż osoba króla”.

Nic dziwnego, że „kanclerze jeden po drugim stwierdzali, że wykonanie całej pracy, jakiej wymaga ten urząd, przekracza siły jakiegokolwiek człowieka“. Można też słusznie przypuszczać, że przepracowanie kanclerzy jest jedną z przyczyn, dla których strumień reformy prawnej płynie u nas sennym nurtem.

W ciągu ostatnich stu lat proponowano co pewien czas, by podzielić funkcje Kanclerza. Najnowsza z tych propozycji — przedstawiona przez komisję, na której czele stał lord Haldane — szła w tym kierunku, by kanclerz przestał przewodniczyć w Izbie Lordów a wszystkie swe czynności administracyjne przekazał ministrowi sprawiedliwości.¹⁾ Byłby w dalszym ciągu głównym doradcą prawnym rządu i prezydentem najwyższych trybunałów oraz byłby odpowiedzialny za mianowania na stanowiska sędziowskie. Byłby też ministrem prawodawstwa. Powołany do życia minister sprawiedliwości przejąłby — poza czynnościami administracyjnymi kanclerza — większość spraw, które obecnie załatwia minister spraw wewnętrznych, w szczególności sprawy policji, więziennictwa i ułaskawień.

§ 6.

Jak Lord Kanclerz jest po premierze najwyższym urzędnikiem państwowym, tak najwyższym urzędem jest ministerstwo skarbu. Czynności tego ministerstwa są niemniej różnolite, niż kanclerskie, ale jest ono lepiej wyposażone do ich spełniania. Można po-

¹⁾ Teraz jeszcze nie istniejącemu w Anglii.

równać ministerstwo skarbu ze zwierzchnikiem ławy przysięgłych lub powiedzieć, że zajmuje wśród oddziałów administracji państwowej stanowisko, jakie ma sierżant w kompanji. Poza swemi właściwemi czynnościami wykonywa ważne funkcje nadzorowania innych ministerstw.

Główne funkcje ministerstwa skarbu wynikają z jego ogólnego obowiązku zapewniania oszczędnej gospodarki przy wydawaniu pieniędzy publicznych. Ponieważ jednak oszczędność oznacza nie tylko wydawanie jak najmniej, ale również wydawanie jak najlepiej, przeto funkcje te mogą przybierać — i rzeczywiście przybierają — znaczne rozmiary. Bez zgody Skarbu nie można wносить do parlamentu żadnych wniosków o wydatkowanie; przez cały rok Skarb prowadzi dyskusje z ministerstwami co do ich przyszłych potrzeb budżetowych; wykonywa stały i szczegółowy nadzór nad wszystkimi kwestjami finansowymi oraz sprawami etatów urzędniczych we wszelkich urzędach publicznych¹⁾; stale bada możliwości oszczędzania i zapobiegania rozrzutności; wreszcie bez zgody Skarbu nie można odstępować od regulaminów służbowych, przy których układaniu Skarb odgrywał główną rolę.

Krótko mówiąc, można Skarb określić jako sztab jeneralny rządu, kiedy indziej jako ministerstwo oszczędności, to znów jako ministerstwo prowadzenia interesów. Można sądzić, że dzięki zawilej różnorodno-

¹⁾ Wedle rozporządzenia królewskiego z roku 1910 „ministerstwo skarbu może w odstępach czasu nie mniej, niż pięcioletnich, zarządzać zbadanie plac i ilości urzędników, zatrudnionych w któremkolwiek z ministerstw”.

ści spraw rządowych oraz dzięki dyscyplinie partyjnej i zaprzątnięciu uwagi Izby Gmin Skarb wykonywa obecnie główną część czynności krytycznych, które dawniej należały — i teoretycznie wciąż należą — do parlamentu. Gdy ministerstwo jakieś potrzebuje pieniędzy na wydatki, można śmiało powiedzieć, że główną przeszkodę do przewyciężenia ma nie w Izbie Gmin, lecz w Skarbie. Łatwo domyśleć się, że opór Skarbu zmniejsza się proporcjonalnie do politycznego znaczenia proponowanego wydatku lub siły argumentacji, z jaką dane ministerstwo potrafi bronić swych wniosków.

Historycznie ministerstwo skarbu jest urzędem Lorda Wielkiego Podskarbiego, jednego z dawnych wysokich urzędników państwowych. Od czasu rezygnacji w r. 1714 ostatniego z Lordów Wielkich Podskarbach funkcje jego zleca się Zarządowi Skarbu powołanemu pismem królewskim z Wielką Pieczęcią za każdym razem, gdy tworzy się nowy rząd. Zarząd ten składa się z Pierwszego Lorda, Kanclerza Skarbu oraz kilku (za ostatnich rządów pięciu) Młodszych Lordów. Pierwszym Lordem jest zazwyczaj premier; w praktyce nie zajmuje się on wcale urzędowymi sprawami skarbowymi. Młodszy Lordowie również niewiele mają z nimi do czynienia, głównie bowiem działają jako „naganiacze“ rządowi.¹⁾ Canning powiedział, że obowiązkiem Młodszego Lorda jest „zapełniać iz-

¹⁾ Słowem „whip“ oznacza się w angielskim języku parlamentarnym posła lub lorda, który obowiązany jest dbać o to, by członkowie stronnictwa pojawiali się w izbie, kiedy potrzeba i w takiej ilości, jakiej wymaga ważność sprawy. Pilnuje zatem dyscypliny partyjnej i czuwa nad obowiązkowością członków parlamentu ze swego stronnictwa. (Przyp. tłom.).

bę, utrzymywać izbę w komplecie i oklaskiwać ministra". W rzeczywistości Zarząd Skarbu nie zbiera się nigdy. Inaczej mówiąc, ministrem finansów i rzeczywistym następcą Lorda Wielkiego Podskarbiego jest Kanclerz Skarbu. Ważną rolę odgrywa też główny namiestnik Kanclerza Skarbu, Sekretarz Finansowy, który jakkolwiek nie należy do Zarządu, ma jednak stopień ministra i uchodzi za kandydata na członka gabinetu przy jednym z najbliższych wakansów.

§ 7.

Na czele ośmiu głównych departamentów stoi siedmiu sekretarzy stanu. Jeden sekretarz stanu jest zwierzchnikiem bliźniaczych ministerstw Dominjów i Kolonji, których oddzielność objawia się w tem, że mają odrębnych podsekretarzy stanu. Wszyscy ci dygnitarze mają taki sam tytuł „jednego z głównych sekretarzy stanu J. K. Mości” — przyczem wyrażenie „głównych” oznacza nie wyniesienie ich ponad innych ministrów, lecz wyższość nad podporządkowanymi sekretarzami Korony. Choć urząd ten pochodzi z dawniejszych czasów, znaczenia nabrał dopiero za panowania Henryka VIII, obecnego zaś pełnego tytułu pierwszy używał Robert Cecil pod koniec rządów Elżbiety. Odkąd gabinet zastąpił Radę Przyboczną, jako rzeczywista rada państwowa, sekretarze stanu, będąc członkami gabinetu, przestali być tem, na co wskazuje ich tytuł i stali się odpowiedzialnymi ministrami.¹⁾

¹⁾ Jest dwóch nowoczesnych urzędników, nie posiadających odpowiedzialności konstytucyjnej, których pozycja przypomina

Do końca XVIII wieku bywały naogół dwa sekretarjaty. W roku 1782 liczba ich wzrosła do trzech i odtąd podnosiła się, aż doszła do obecnej cyfry siedmiu. Szczególną cechą wyróżniającą urząd sekretarza stanu jest okoliczność, że nie ogranicza go żaden dokument, żadne pismo mianujące i że z nic nie znaczącymi wyjątkami wszyscy sekretarze stanu mają te same uprawnienia i każdy z nich może działać za drugiego. Jeśli chodzi o wykonywanie prerogatywy, sprawę tę reguluje „prawo powszechne”; co zaś tyczy się uprawnień nadawanych przez ustawę, to te oznacza się jako nadane „sekretnarzowi stanu” lub „jednemu z głównych sekretarzy J. K. Mości”. Król mianuje sekretarzy stanu, podobnie jak Kanclerza, poprostu wręczając im pieczęć urzędu. „Przez udzielenie i wręczenie pieczęci, każda z tych osób staje się prawnym organem do podpisywania wszelkich aktów państwowych i idzie następnie do tego działu administracji, który J. K. Mość uzna za właściwe jej przydzielić”.

Sekretarze stanu dla Indyj, spraw Wojny i Powietrza, mają dodane do pomocy rady, których są przewodniczącymi, w wielu też przypadkach upraw-

dawne stanowisko sekretarzy króla: osobisty sekretarz królewski, oraz sekretarz gabinetu. Ten pierwszy wywoływał wiele niepokojów w minionych czasach, kiedy król uczestniczył wybitnie w sprawach państwowych. „W roku 1812, gdy książę regent przyjął osobistego sekretarza wiele było dyskusyj na temat, jakie jest stanowisko konstytucyjne takiego urzędnika. Izba Gmin uważała, że nie może on otrzymywać do wykonywania rozkazów królewskich w konstytucyjnym znaczeniu tych słów.” Z drugiej strony sekretarz gabinetu może — ze względów nie konstytucyjnych lecz praktycznych — przekazywać postanowienia gabinetu poszczególnym ministrom.

nienia danego ministerstwa spoczywają nie w rękach sekretarza, jako jednostki, lecz w rękach „sekretarza stanu w Radzie“.

§ 8.

Podobnie jak ministerstwo skarbu, także ministerstwo marynarki posiada formalnie na swem czeluże zarząd reprezentujący dawnego wysokiego oficera — Lorda Wiekiego Admirała — którego godność ostatni piastował książę Clarence w roku 1827. W przeciwieństwie jednak do tego, co dzieje się w Skarbie, zarząd ministerstwa marynarki nie zawiera członków czysto nominalnych i rzeczywiście zbiera się na narady. Składa się zaś z Pierwszego Lorda, który jest ministrem gabinetowym, dwóch innych członków politycznych — a to Sekretarza Parlamentarnego i Lorda Cywilnego — oraz kilku członków niepolitycznych, którzy nie zmieniają się wraz z ministrem, a do których należy czterech Lordów Morskich, będących admirałami i Stały Sekretarz.

Trzy ministerstwa mają nazwę zarządów: Zarząd Wychowania, Zarząd Handlu i Zarząd Robót. Kilkanaście lat temu było ich o dwa więcej — Zarząd Samorządów oraz Zarząd Rolnictwa i Rybołówstwa — oba przemianowano w roku 1919 na ministerstwa, pierwsze z nazwą Ministerstwa Zdrowia. Pozostałe dotąd Zarządy istnieją jedynie na papierze, władze ich wykonywają ich prezydenci w przypadku Wychowania i Handlu, a Pierwszy Komisarz jeśli chodzi o Roboty.¹⁾

¹⁾ Opowiadają, że w czasie, kiedy arcybiskup kenterberyjski był nominalnym członkiem któregoś z zarządów ministerjalnych,

§ 9.

Zadna część naszego nowoczesnego mechanizmu rządowego nie zasługuje bardziej na uwagę, niż urząd słuźby urzędniczej. Chociaż w ciągu XVIII wieku słyhać od czasu do czasu o urzędnikach akcyzy, pocztmistrzach i celnikach nadbrzeźnych (głównie w związku z korupcją polityczną), to jednak dopiero w połowie wieku XIX urządztwo państwowe poczęło się rozrastać i nabywać tej powagi, której zażywa obecnie.

Są dwa wielkie niebezpieczeństwa, które mogą zagrażać urządztwu: jedno, że może ono być zbyt niezależne, a drugie, że może być niedostatecznie niezawisłe. Przykładu pierwszego niebezpieczeństwa, dostarcza Francja, gdzie przed Rewolucją ogromna większość urzędów państwowych stała się własnością ich dzierźycieli — własnością nieodwołalną, dziedziczną i sprzedajną — który to system był jedną z najsilniejszych przyczyn rozkładu monarchji. Ilustracji drugiego niebezpieczeństwa dostarcza Ameryka, gdzie panuje tak zwany system łupów, przy którym wielkie ilości urzędów traktuje się jako wynagrodzenie za usługi polityczne, tak iż urzędników zmienia się przy zmianie rządu. Przeciw systemowi temu występuje wielu krytyków, którzy, wskazując na zły wpływ na dobór urzędników i wartość ich do-

w rzeczywistości nigdy się nie zbierającego, jeden z posłów zapytał w parlamencie, czy arcybiskup bywa regularnie na posiedzeniach zarządu. Minister odpowiedział, że miło mu zapewnić, iż arcybiskup był na wszystkich posiedzeniach, na które otrzymał wezwanie.

świadczenia służbowego, domagają się jego usunięcia.

Co się tyczy Anglii, to od czasu średniowiecza naogół nie dawały się jej we znaki nadużycia z urzędami, stanowiącemi prywatną własność. Jedyne przykłady w nowszych czasach znachodzi się nie w służbie cywilnej lecz w armji, gdzie do roku 1871 szarże oficerskie były kupne. Tak samo co do usuwania urzędników państwowych wrazie zmiany rządu, nie wydaje się, iżby praktyka ta kiedykolwiek przybrała szersze rozmiary.¹⁾

Główną bolączką urzędnictwa angielskiego aż do połowy ub. wieku była okoliczność, że ministrowie uzależniali rozdawnictwo urzędów od protekcji członków parlamentu ze stronnictwa popierającego rząd. Pierwszy cios wymierzyło w ten system sprawozdanie Trevellyana i Northcote'a w roku 1853, które jednak odniosło pełny skutek dopiero w roku 1870, kiedy rozporządzeniem królewskim, wydanem w wykonywaniu prerogatywy, wprowadzono obsadzanie wszystkich urzędów państwowych (z wyjątkiem ministerstwa spraw zagranicznych i ministerstwa wychowania) na podstawie publicznych konkursów.

Zasadą jest, że urzędnicy państwowi winni pozostawać poza obrębem polityki. Najwyżsi nawet urzędnicy nie są konstytucyjnymi doradcami Korony i nie są odpowiedzialni przed parlamentem. Można ich, oczywiście, usunąć z powodu popełnionych błędów lub niekompetencji; ale nie można ich usuwać z po-

¹⁾ Zdarzało się wszelako dość często, aż do siódmego dziesiątku ub. wieku, że ambasadorów odwoływano przy zmianie rządu. Jeszcze w roku 1880 Gladstone objąwszy rząd, odwołał ambasadora z Konstantynopola.

wodu błędnej polityki. Wszelka krytyka parlamentarna zwraca się przeciw ministrowi odpowiedzialnemu za dany dział administracji — on musi ponosić odpowiedzialność za wszystko, co czyni się w jego imieniu, chyba że działanie zakwestjonowane wynikało z oczywiście osobistej winy podwładnego i nie można wysnuwać wniosków o braku nadzoru. Jaskrawego przykładu, jak szeroko sumienny minister pojmuje swą odpowiedzialność, dostarczył sir Austen Chamberlain, który będąc ministrem dla Indyj, podał się w roku 1917 do dymisji, gdy wyszły na jaw nieporządki w służbie sanitarnej podczas kampanji w Mezopotamji — służbie podległej rządowi Indyj. W przypadku tym dwie instancje dzieliły ministra od urzędów, które zawiniły.

Niepolityczny charakter służby państwowej potwierdzają reguły zabraniające urzędnikom udziału w walkach politycznych. Nie tylko ustawa pozbawia urzędników naogół (bo co do parów nie istnieje taki zakaz) biernego prawa wyborczego do Izby Gmin, ale jeszcze regulaminy zabraniają im kandydowania.

Z drugiej strony — skoro chodzi o zapewnienie państwu urzędników doświadczonych i stałych a umieszczenie odpowiedzialności publicznej na barkach ich politycznych i przemijających zwierzchników — rozumie się, jako rzecz istotną, że urzędnicy będą służyć równie gorliwie wszystkim kolejnym ministrom, bez względu na ich barwę polityczną. Rozporządzenie królewskie z roku 1884 oświadcza, że „urzędnicy mogą służyć chwilowemu rządowi bez narażania się koniecznie na publiczny zarzut niekonsekwencji lub nieszczerości”.

ROZDZIAŁ VIII.

Parlament.

§ 1.

Parlament angielski jest jednym z najważniejszych zjawisk nie tylko w historii angielskiej, lecz także w dziejach cywilizacji. To też nic dziwnego, że badaniu jego rozwoju od nikłych początków do bezsprzecznego zwierzchnictwa, poświęcono rozliczne i głębokie prace w wielu językach. Wielkiemu temu tematowi możemy poświęcić krótki tylko ustęp.

Parlamenti, które w nowszych czasach zaprowadzono w innych krajach, są naogół wytworem ruchów rewolucyjnych. Typowo odbywało się to w ten sposób, że samowładny dotąd król, jakkolwiek posiadał stałe wojsko i armię urzędniczą, musiał — z powodu złej administracji, klęski wojennej lub propagandy demokratycznej — abdykować na rzecz zgromadzenia ludowego. Nie taki był początek parlamentu angielskiego. Aby zrozumieć, jak powstał nasz parlament, musimy cofnąć się myślami do czasów, kiedy król miał więcej moralnych roszczeń do zwierzchnictwa, niż siły fizycznej do tego, by je osiągnąć; kie-

dy jego generałowie, jego żołnierze, jego gubernatorowie, jego poborcy podatkowi i jego policjanci byli wszyscy częścią szerokich warstw społeczeństwa; i kiedy równie nie miał możliwości ni zamiaru kierowania rządem bez pomocy i bez zgody wolnych ludzi, których był panem, jak nowoczesny właściciel włości nie myśli o zwiększeniu wydajności roli bez współdziałania swych dzierżawców, lub nowoczesny premier o przeprowadzeniu jakiejś polityki bez rady i zgody swego stronnictwa. Tak samo też jak dzisiejszy przywódca partyjny korzysta ze sposobności, jakiej mu dostarczają obrady kongresu stronnictwa, by wyjaśnić swe plany i umocnić swą powagę, tak średniowieczny król zwoływał poddanych na radę, aby pozyskać ich nieodzowną pomoc — pieniężną, wojskową i cywilną.

Były to czasy, kiedy ludzie nie byliby potrafili wyobrazić sobie rywalizacji pomiędzy królem a zgromadzeniem jego poddanych o to, kto może prawnie wykonywać zwierzchnictwo; kiedy przebywanie na dworze królewskim było raczej dotkliwym ciężarem, niż przywilejem.¹⁾ W tych czasach raczej względy

¹⁾ W roku 1368 miasto Torrington wniosło petycję do tronu, w której prosiło o zwolnienie od obowiązku wysyłania przedstawicieli do parlamentu. Zdarzyło się raz, że dwóch szlachciców, których wybrano na przedstawicieli hrabstwa Oxford, nie mieszkając uciekło. W XIV wieku król musiał grozić ciężkimi karami parom nieposłusznym wezwaniu do stawienia się na parlament. Z drugiej strony rozporządzeniem o lasach dozwolono szlachcicowi, który jechał na dwór na radę lub z niej powracał, upolować jednego jelenia w lasach królewskich. Dotychczas jeszcze obowiązuje statut z czasów Henryka VIII, który zabrania członkom Izby Gmin wyjazdu przed końcem obrad bez zgody przewodniczącego i Izby a to pod grozą utraty pensji.

propagandowe, niż jakakolwiek myśl o abdykacji politycznej, sprawiły, że narady królewskie, na które zbierali się początkowo możniejsi baronowie, stopniowo rozszerzały się, aż objęły naprzód przedstawicieli mniejszych właścicieli ziemskich a potem mieszczan, reprezentujących uprzywilejowane miasta.

Król w Radzie posiadał wyższą powagę, niż król sam — tak samo, jak dziś gubernator w Radzie ma wyższą władzę, niż gubernator; z tem zastrzeżeniem, że co do w. XIII nie trzeba zbyt ściśle dociekać, czy zwierzchnictwo Króla w Radzie było prawne, polityczne czy moralne. Jak zaś Król w Radzie więcej ważył, niż król, tak „Król w Radzie w Parlamencie“ miał przewagę nad oboma. Ta rozszerzona władza nie tylko rozciągała się na prawodawstwo i nakładanie podatków, ale też żadna dziedzina rządowa nie była jej obca. Dwór króla — czy mówimy dosłownie o jego pałacu, czy przenośnie o organie jego administracji — jest siedzibą jego władzy. Parlament jest przybudówką dworu królewskiego; zbiera się w pałacu króla, aby zajmować się jego sprawami i od czasu do czasu dodawać wagi przyzwolenia narodowego jego osobliwszym postanowieniom tak w dziedzinie ustawodawczej, jak w sądowej czy administracyjnej.

Parlament jest po dziś dzień najwyższym trybunałem sądowym; jest wciąż wielką izbą śledczą narodu; dzięki zaś procedurze dekretów w sprawach szczegółowych (*private bills*) — która jak się zdaje nie posiada odpowiednika w żadnym z parlamentów o bardziej sztucznem pochodzeniu — w dalszym

ciągu zaspakają nie tylko czysto lokalne potrzeby, ale także roszczenia ściśle osobiste.¹⁾

§ 2.

Choć to Szymon de Montfort uczynił w roku 1265-ym brzemienny w następstwa krok, zwołując przedstawicieli miast na zjazd narodowy, to jednak uważa się, że dzieje parlamentu jako ustalonej instytucji narodowej zaczynają się od parlamentu, który w 30 lat później zwołał Edward I. Parlament z r. 1265 — który w późniejszych czasach znany był pod nazwą „parlamentu wzorowego“, ponieważ za taki uważano go w następnych pokoleniach — składał się z trzech stanów, a mianowicie z duchowieństwa, baronów i gmin, z „tych co modlą się, tych co walczą i tych co pracują“. Arcybiskupów, biskupów, opatów, hrabiów i baronów wzywano osobiście osobnymi pismami. Każdy okrąg ziemski (hrabstwo) był reprezentowany przez dwóch miejscowych szlachciców, każde miasto przez dwóch obywateli miejskich. Zarządzenia nakazujące wybór przedstawicieli, skierowane do szeryfów, kładły nacisk na konieczność wyposażenia ich w pełnomocnictwa, „iżby sprawy, do

¹⁾ Chociaż obecnie dekrety w sprawach szczegółowych zajmują się głównie uprawnieniami rządów miejskich, przedsiębiorstw kolei żelaznych i podobnych ciał, parlament nigdy nie przestał zajmować się przy ich pomocy sprawami osób prywatnych. Jeszcze przez wielką część w. XIX nie można było uzyskać inaczej naturalizacji lub rozwodu. A oto przykład dekretu w sprawach szczegółowych z r. 1913-go: ma on nagłówek „Ustawa upoważniająca do sprzedaży niektórych obrazów, pozostawionych jako dziedzictwo testamentem wielce czcigodnej markizy Jane St. Maur Blanche, i do przekazania dochodu z tej sprzedaży na inne cele“.

których załatwienia ich się wzywa, nie ucierpiały w czemkolwiek z powodu braku tego rodzaju upoważnień¹⁾).

Parlament rozwinął się z obszerniejszego ciała, które obejmowało Radę królewską, czego ilustracją jest wspomniany już fakt, że „Radcy Przyboczni, jeśli nawet nie są członkami jednej z Izb, mają prawo obecności w Izbie Lordów“, jak również fakt, że sędziów i szereg wysokich urzędników administracji prawa wzywa się tam osobnemi pismami do asystowania. Prawda, że dygnitarze ci, jeśli nie są parami, stracili oddawna prawo głosowania w izbie wyższej, w rzeczywistości też nigdy tam teraz nie są obecni; ale jeszcze dobrze po połowie w. XVIII sędziowie byli regularnie obecni na posiedzeniach Izby Lordów²⁾. „Sędziogo“, pisze Pollard, „tytułuje się *my lord*, jakkolwiek bowiem siedziba trybunału nie mieści się już w pałacu westminsterskim, to jednak trybunał ten jest historyczną częścią trybunału parlamentu, którego sędziowie są lordami“.

§ 3.

Jeśli nie od samego początku istnienia parlamentu, to z pewnością w ciągu pierwszych pięćdziesięciu

¹⁾ Prof. Ernest Barker wystąpił z teorią, że idea przedstawicielstwa politycznego, tak podstawowa dla instytucji parlamentu, była zapożyczona od Kościoła, a w szczególności wzięta z organizacji zakonu dominikańskiego. Myśl ta była już wprowadzona w życie w organizacji samorządowej hrabstw, zanim zastosowano ją przy budowie parlamentu narodowego.

²⁾ Madison pisał w *Federaliście*, że sędziowie w Anglii są tak ściśle związani z ciałem ustawodawczym, iż często uczestniczą w jego rozprawach. Niecałe sto lat wcześniej Lord Strażnik ostro skarcił sędziów za nieregularność przybywania na posiedzenia.

lat, Gminy wprowadziły zwyczaj zasiadania osobno we własnem pomieszczeniu. Olbrzymią doniosłość dla naszych dziejów posiada okoliczność, że w ten sposób szlachta reprezentująca hrabstwa, „opasana mieczem“, połączyła się we wspólnej sprawie z kupcami z miast¹⁾. Oznaczało to i zarazem potwierdzało odrzucanie zasady kastowej jako podstawy naszego życia politycznego. Ustępując na tajne zebranie pomiędzy sobą — wielką wagę przywiązywano do tajności — Gminy utworzyły faktycznie komitet poza zgromadzeniem parlamentu; dotąd jeszcze trwają pewne formy i tytuły, które wskazują, że historycznie posiedzenie Izby Lordów jest zebraniem parlamentu w takim znaczeniu, w jakim nie jest niem posiedzenie Izby Gmin. Władza sądowa, prawo żądania porad od sędziów, to dziś prawa samych Lordów; „sekretarz parlamentu“ — taki tytuł ma sekretarz izby wyższej. Gdy przewodniczący Izby Gmin przychodzi do Izby Lordów, aby wysłuchać przyzwolenia królewskiego na uchwaloną ustawę, to teoretycznie powraca na zebranie plenarne, gdzie jedynie można załatwiać sprawy formalnie i ostatecznie; a gdy Izbę Gmin opróżnia się z osób obcych, wówczas par, jeśli jest obec-

¹⁾ Gdy w r. 1450-ym wybrano szlachcica Henryka Gymbra przedstawicielem hrabstwa Huntingdon, uznano wybór ten za nieważny, ponieważ nie można było odszukać jego herbu w urzędzie heraldycznym i właściwy urzędnik nie chciał poświadczyć, że GyMBER jest rodu szlacheckiego. Szlachcicowi reprezentującemu hrabstwo przypasywano miecz w sądzie hrabstwa. Miał prawo nosić w Izbie buty z ostrogami i pojawiać się na dworze w spodniach skórzanych i butach z okładami. Ceremonia przypasywania miecza odbywała się aż do czasu, kiedy ustawa z r. 1885-go podzieliła hrabstwa na mniejsze okręgi wyborcze.

ny, opuszcza wraz z innymi zebranie komitetu, na którem nie ma prawa być obecny, choć jest członkiem parlamentu.

§ 4.

Polityka Edwarda I zmierzała do tego, by parlament narodowy obejmował całe duchowieństwo poprzez jego przedstawicieli. Wobec tego wezwano biskupów, by zabrali ze sobą do parlamentu wzorowego dziekanów kapituł, archidiaconów, po jednym prokuratorze dla duchowieństwa każdej katedry i po dwóch dla duchowieństwa diecezji. Chociaż precedens ten służył za wzór do naśladowania w następnych parlamentach aż po dzień dzisiejszy, niechęć duchowieństwa przekreśliła tę politykę królewską. Biskupi i opaci uznali, że obowiązek uczestniczenia w parlamencie dotyczy ich jedynie z racji wojskowego lub „baronowskiego” władania ziemią; natomiast duchowieństwo nie miało takiego obowiązku i wołało własne czysto kościelne zebrania prowincjonalne. „Duchowieństwu nie podobał się zamysł wmieszania go pomiędzy ludzi świeckich. Posiadało ono wielkie bogactwa, ponosiło znaczną część podatków, wołało jednak znosić się z Koroną osobno, uchwalać podatki na własnych czysto kościelnych zebraniach po prowincjach. W ten sposób pozbawiło się sposobności, by stać się znacznym czynnikiem w tem, co miało być zwierzchniem ciałem w państwie. Parlament, zamiast być zgromadzeniem trzech stanów, stał się zgromadzeniem lordów, duchownych i świeckich, oraz Gmin. „Ta tradycja powstrzymywania się ogółu duchowieństwa od parla-

mentu (w połączeniu z wykluczeniem opatów, które było następstwem rozwiązania klasztorów) umożliwiła Henrykowi VIII przeprowadzenie reformacji. Duchowieństwo w dalszym ciągu opodatkowywało się na swoich zgromadzeniach aż do r. 1664-go, kiedy to poddało się dobrowolnie opodatkowaniu przez parlament.¹⁾

§ 5.

Parlament tedy składa się nie z króla i trzech stanów Królestwa, lecz z króla i dwóch Izb.

Izba Lordów składa się z 1) Lorda Kanclerza, który — jeśli jest parem a jest nim zawsze — jest członkiem z urzędu i z urzędu przewodniczy Izbie; 2) około 700 dziedzicznych parów Zjednoczonego Królestwa²⁾; 3) obu arcybiskupów, biskupa londyńskiego, winchesterskiego i derhamskiego oraz 21 innych biskupów w porządku starszeństwa; 4) szesnastu parów szkockich, wybranych przez swój stan na czas trwania parlamentu; 5) 21 parów irlandzkich wybranych przez swój stan dożywotnio; 6) sześciu Lordów Prawa, którzy będąc płatnymi sędziami i piastując urząd sędziowski na tych samych warunkach, co

¹⁾ Jeden z dawnych przewodniczących Izby Gmin pisał: „Rzecz tę ułożyli naprzód ustnie pomiędzy sobą arcybiskup Sheldon i lord kanclerz Clarendon, później zaś duchowieństwo naogół zgodziło się na to, jako że przynosiło mu to znaczną ulgę w opodatkowaniu... Biskup londyński Gibson rzekł raz do mnie, że była to największa zmiana konstytucji, jaka dokonała się kiedykolwiek bez osobnej ustawy”.

²⁾ Nazwą ogólną para oznacza się w Zjednoczonym Królestwie człowieka posiadającego tytuł księcia, markiza, hrabiego, wicehrabiego lub barona. (*Przyp. tłum.*)

inni sędziowie, mają ponadto dożywotnio rangę i przywileje baronów.

Pojęcie, że wezwanie do Londynu, aby doradzać Królowi w Parlamencie, jest prawem dziedzicznym i mieszczącym w sobie nobilitację, urastało zwolna. „Za czasów Edwarda I było wielu takich, którzy nie potrafili przewidzieć, że krew ich „uszlachca się“ po wiek wieków, bynajmniej nie byli zadowoleni, gdy otrzymywali pismo, które mówiło, że mają opuścić dom i własne sprawy a natomiast udać się w podróż i pracować w służbie królewskiej — wszystko to na własny koszt“. Dziś jeszcze prawo uważa, że kto może dowieść, iż przodek jego otrzymał wezwanie na parlament i był mu powolny, ten dowiódł tem samem, że jest „parem z parlamentu“ i wobec tego ma prawo do wezwania. Ale od w. XVIII. normalna metoda tworzenia parostwa polega na wydaniu listu królewskiego pod wielką pieczęcią, który (jakkolwiek niema w nim ani słowa o parlamencie) udzielając parostwa Zjednoczonego Królestwa, tem samem nadaje prawo do otrzymania wezwania na parlament.

Prawo mianowania dziedzicznych parów jest nieograniczone i Korona korzystała zeń w nowszych czasach bardzo swobodnie. Gdy Jerzy III wstępował na tron, były tylko 174 parostwa, ale w ciągu jego długiego panowania utworzono 388 nowych. Liczba Lordów stała się w ten sposób „warownią nie krwi, lecz własności, przedstawicielką wielkich majątków ziemskich i wielkich fortun, które narastały pod wpływem szybkiego rozwoju bogactwa angielskiego“. Władza mianowania parów umożliwiała dawniej ministrom przełamywanie oporu Izby Wyższej wobec

ich polityki. Tak więc skorzystano z tego środka w r. 1711, mianując parami dwunastu torysów, aby zabezpieczyć sobie zgodę na pokój w Utrechcie. Później dwukrotnie wystarczyło nim zagrozić: raz w roku 1832, kiedy chodziło o uchwalenie reformy wyborczej, drugi raz w r. 1911 w okresie walk o reformę parlamentu.

Taki użytek z prerogatywy uważało się za konstytucyjny, choć usprawiedliwiony wedle powszechnej opinii jedynie w jak najbardziej wyjątkowych okolicznościach. Jednakowoż wobec postanowień ustawy o reformie parlamentu z r. 1911 można uważać za nieprawdopodobne, by doradcy Korony mieli jeszcze kiedyś sposobność do zastanawiania się, czyby nie użyć tej metody skłaniania Izby Lordów do zgody na ponowiony werdykt wyborców.¹⁾

Powstało zagadnienie, czy dziedzic parostwa może nie zgłosić się o wezwanie do Izby Lordów i w ten sposób zatrzymać mandat w Izbie Gmin, jeśli tam zasiada. Kwestja nie jest stanowczo rozstrzygnięta. Kobiety mogą posiadać parostwo.

W dawnych czasach lordowie posiadali prawo głosowania za zgodą królewską przez zastępcę. Przywilej ten zawieszono rozporządzeniem z r. 1868-go.

§ 6.

Izba Gmin składa się obecnie z 615 członków, z których 528 reprezentuje okręgi wyborcze w Anglii

¹⁾ Ustawa z r. 1911-go pozbawiła Izbę Lordów wpływu na sprawę onodatkowania oraz ograniczyła jej prawo odrzucania projektów ustaw uchwalonych w Izbie Gmin. Będzie o tem mowa później. (Przyp. tłom.).

i Walji, 74 zaś pochodzi ze Szkocji i 13 z północnej Irlandji.

Wszyscy poddani brytyjscy — obojga płci i bez względu na to, z której części dominjów J. K. Mości pochodzą — posiadają bierne prawo wyborcze do Izby Gmin, byleby nie należeli do jednej z następujących grup:

1. nieletni i chorzy umysłowo,
2. bankruci,
3. osoby skazane za przestępstwa na dłużej, niż rok więzienia (aż do czasu odcięcia kary lub uzyskania ulaskawienia),
4. kandydaci do parlamentu, którym dowiedziono wykroczeń przeciw czystości wyborów; są oni zdyskwalifikowani na zawsze w okręgu, w którym dopuścili się wykroczenia, a na 7 lat wszędzie indziej,
5. duchowieństwo kościoła anglikańskiego, szkockiego i rzymsko-katolickiego,
6. parowie Anglii, Szkocji i Zjednoczonego Królestwa (ale parowie Irlandji nie są wykluczeni od reprezentowania okręgów w Wielkiej Brytanji, jeśli nie są parami wybranymi do Izby Lordów),
7. niektórzy urzędnicy państwowi.

Sprawa dyskwalifikacji osób pobierających pensję od rządu ma długą i zawiłą historję. Swego czasu Izbę Gmin niepokoił wpływ, jaki Korona usiłowała wyrzucić, udzielając posłom uposażeń i dochodowych urzędów. *Act of Settlement* posunął się tak daleko, że zabronił, by „jakakolwiek osoba mająca urząd lub dochody z ramienia króla była członkiem Izby Gmin“.

Gdyby przepis ten pozostał w mocy, nie byłoby mogło dojść do rządów gabinetu.¹⁾ Na szczęście zniesiono go dość wcześnie i zastąpiono przepisem odróżniającym stare urzędy, które już istniały, od nowych, któreby mogły powstać w przyszłości. Objęcie nowego urzędu — z czym uczyniono równoznacznem przyjęcie od rządu pensji „do odwołania” — stanowiło przeszkodę w należeniu do Izby Gmin. Przyjęcie „starego” urzędu wywoływało utratę mandatu, jednakoż powtórny wybór usuwał ten skutek (z pewnemi wyjątkami).

Na tym fundamencie powstała zawiła nadbudowa przepisów ustawodawczych. Z biegiem czasu nabrano przekonania, że system gabinetowy i rządy uzależnione od opinii publicznej sprowadziły do zera niebezpieczeństwo wpływów Korony. To też w nowszych czasach parlament troskał się nie o osłanianie siebie przed korupcją, lecz o odsunięcie urzędników od polityki. Wciąż jeszcze jest wiele urzędów, których posiadaczy ustawa wyklucza od zasiadania w Izbie Gmin: należą tu przede wszystkim urzędy sędziowskie. Na większą skalę jednak — a z tym samym skutkiem — wchodzi tu w grę regulaminy służby państwowej, które zabraniają kandydowania osobom zatrudnionym przez rząd. Wyjątek stanowią jedynie pewne grupy rezerwowych oficerów, żołnierzy i marynarzy, pewne grupy osób zatrudnionych „w charakterze przemysłowym”,

¹⁾ Podobna obawa sprawiła, że w konstytucji amerykańskiej znalazł się w art. 6-ym ustęp mówiący, iż „nikt, kto ma urząd państwowy, nie może być członkiem żadnej z izb, póki urząd piastuje”. Ma to ten skutek, że członkowie gabinetu prezydenta Stanów Zjednoczonych nie mogą być członkami Kongresu.

a wreszcie, co najważniejsza, „osoby na urzędach politycznych“. Krótko mówiąc, stan dzisiejszy jest taki, że nikt pozostający w służbie państwowej nie posiada biernego prawa wyborczego do Izby Gmin, chyba że jest „ministrem“, to znaczy jedną z sześćdziesięciu kilku osób, które „przychodzą i odchodzą“ przy zmianie rządu.

Do bardzo niedawna obowiązywała reguła, że ministrowie w ścisłym znaczeniu, to znaczy sekretarze stanu i inni zwierzchnicy działów administracji, traciли mandaty w razie mianowania po wyborze i poddawali się ponownemu wyborowi. Mimo niedogodności tej reguły, Izba Gmin ceniła ją sobie i przez długi czas opierała się wnioskowi zmierzającemu do jej usunięcia. Wkońcu jednak uchwalono w r. 1911 ustawę, wedle której minister mianowany w ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy nowego parlamentu może zachować mandat bez powtórnego wyboru; w r. zaś 1926 uczyniono ostatni krok, stanowiąc, że mianowanie na urząd ministerjalny w jakimkolwiek czasie nie ma wpływu na mandat ministra.

§ 7.

Wedle starodawnej teorii, służba poselska była, podobnie jak służba przysięgłych, nie prawem lecz obowiązkiem. Do wyboru nie potrzeba było dobrowolnego kandydowania a nawet można było nie wiedzieć, że jest się kandydatem. Nie można też było w dawnych czasach odrzucić wyboru.¹⁾ Nikt nie mógł zre-

¹⁾ „W parlamencie z r. 1554-go (za czasów Filipa i Marji) 33 członków Izby Gmin usunęło się, widząc, że większość go-

zygnować, chyba za zgodą Izby, której udzielano niechętnie w przypadkach nawet choroby. Dopiero w XVIII w. przełamano tę starą zasadę. W r. 1715-ym ktoś dowcipny odkrył, że możnaby do celów zrzeczenia się mandatu wyzyskać ustawę z r. 1705-go, orzekającą utratę mandatu posła, który przyjął urząd państwowy. Od r. 1751-go aż po dzień dzisiejszy pewien urząd o czysto nominalnem znaczeniu, a mianowicie urząd „administratora dóbr koronnych Chiltern Hundreds“ służył jako furtka. Podobnie nominalna „administracja dóbr Northstead“ jest dziś dostępna dla posłów, którzy pragną zrezygnować. Poseł zwraca się do kanclerza skarbu z prośbą o mianowanie na jeden z tych urzędów i otrzymuje je zawsze, chyba że jest widoczne, iż petent pragnie uniknąć w ten sposób następstw jakiegoś czynu dyskwalifikującego, np. bankructwa.

Warto zaznaczyć, że nie zawsze tak było. Zwolnienie posła z więzów łączących go z pewnym określonym okręgiem — a posłowie nierzadko pragnęli zmienić mały okrąg na inny, posiadający większe znaczenie — było faworem, który ministrowie zachowywali dla swych popleczników; członkowie opozycji daremnie o to zabiegali. Gdy w r. 1775 Grenville wniósł projekt ustawy uprawniającej posłów do rezygnowania bez poddawania się formalności mianowania na urząd,

towa jest poświęcić wszystko wymaganiom rządu. Secesjonistów pozwano do sądu o opuszczenie izby bez pozwolenia, wbrew zakazowi królewskiemu na początku parlamentu. Sześciu z nich uległo się, odwołało do łaski trybunału i zapłaciło grzywnę. Reszta, wśród nich słynny prawnik Ploverden, nie chciała uznać swej winy, śmierć jednak królowej przeszkodziła wydaniu na nich wyroku.“ (Porritt).

rząd sprzeciwił się, dowodząc, że jeżeli Korona nie zachowa kontroli, to opozycja będzie mogła opuszczać Izbę masowo i w ten sposób doprowadzać niemal do ogólnych wyborów. W cztery lata później jeden z posłów, który daremnie starał się o nominację na administratora Chiltern Hundreds, wynalazł sposób obejścia niezyczliwości rządu: postarał się o posadę „agenta“ w pułku milicji, który to urząd nie zależał od dyspozycji rządu a powodował utratę mandatu.

Odtąd już udzielano požądanej nominacji bez względu na polityczną przynależność posła. Nie znaleziono natomiast dotąd środka, któryby — odwrotnie — umożliwiał okręgowi wyborczemu zwolnienie posła, z którego jest niezadowolony.

§ 8.

We wczesnych czasach parlamentu członkowie, znów jak przysięgli, mieli prawo do wynagrodzenia i mogli pozywać o swe roszczenie okrąg, który reprezentowali. W miarę jak udział w parlamencie stawał się coraz bardziej celem pożadan, coraz częściej też kandydaci dawali do zrozumienia, że wybór ich nie przysporzy wyborcom żadnych wydatków i w ten sposób wynagrodzenie parlamentarne wyszło z użycia. Ostatnim posłem, który pobierał regularną pensję w wysokości sześciu i pół szylinga dziennie, był poeta Marvell za restauracji Stuartów. Nigdy żadna ustawa nie zniosła tego roszczenia opierającego się na prawie powszechnem, jest ono jednak niższe od tych czterystu funtów rocznie wypłacanych przez skarb, do których — od roku 1911 — coroczna uchwała upoważnia człon-

ków. Trudno też byłoby dziś oznaczyć, na kim wedle prawa powszechnego spoczywał obowiązek przyczyniania się do owego wynagrodzenia, w szczególności w okręgach miejskich.

§ 9.

Parlament, w znaczeniu oderwanem, jest instytucją trwałą, która — z krótkimi przerwami od czasu do czasu w ożywionej działalności — pracuje stale z pokolenia na pokolenie. Ale w znaczeniu bardziej konkretnem i ścisłym parlament jest ciałem czasowem, które powołują do życia ogólne wybory, a któremu kładzie kres rozwiązanie. Początkowo parlament trwał kilka tylko dni lub tygodni; zdarzało się często, że król zwoływał kilka parlamentów w ciągu jednego roku. I tak w r. 1340 były trzy parlamenty a w r. 1328 były cztery — z nowymi wyborami za każdym razem. Myśl utrzymywania przy życiu tego samego parlamentu przez dłuższy okres i zwoływania go od czasu do czasu na „sesje“ podzielone „odroczeniami“, myśl tę miał pierwszy powziąć Ryszard II, który umiał robić wybory i chciał zachować powolne sobie ciało, gdy mu się udało je dobrać.

Gdy już raz powstała myśl, że parlament, któremu pozwolono się rozjechać, może być z powrotem zwołany bez nowych wyborów, poczęto uważać, że parlament powołany do życia trwa, jeśli się go nie rozwiąże wcześniej, aż do opróżnienia się tronu. Za Karola II parlament trwał osiemnaście lat. W r. 1694 uchwalono ustawę, wedle której parlament nie miał trwać dłużej niż trzy lata. Ustawa ta pozostała w mo-

cy aż do początku panowania Jerzego I (1714), kiedy to „następstwo tronu było zakwestjonowane, rokosz tlił się jeszcze w północnej części kraju i groził najazd. Z tych powodów a nie z teoretycznego uznania wyższości systemu wyborów co siedem lat nad wyborami co trzy lata — parlament przedłużył swe istnienie do okresu siedmioletniego“.

Ustawa o siedmioletniej kadencji pozostała w mocy aż do r. 1911, kiedy ustalono okres pięcioletni. Że jednak parlament posiada niewątpliwie prawo przedłużania swego istnienia, tego dowód okazał się wkrótce potem. Podczas wojny światowej parlament przedłużał swój żywot niemniej niż czterokrotnie, dochodząc wreszcie do wieku siedmiu i pół lat. Z drugiej strony rozwiązanie, które nastąpiło natychmiast po zawarciu zawieszenia broni, skróciło o pół roku przedłużenie, które parlament sam sobie przyznał.

Dawna równoznaczność „sesji“ z „parlamentem“ pozostawiła ślady, które wciąż jeszcze mają znaczenie. Jest ogólną regułą, że żadnej sprawy nie można przenosić z jednej sesji na drugą. Projekty ustaw, które przeszły przez pewne stadja na jednej sesji, ale nie przez wszystkie, i w chwili odroczenia nie dojrzały do aprobaty królewskiej, idą do lamusa i trzeba na następnej sesji wnieść je na nowo; nazywa się to „starciem gąbką tablicy parlamentarnej“. Wyjątek zachodzi jedynie w stosunku do wniosków o postawienie ministra w stan oskarżenia oraz do sądowego postępowania apelacyjnego przed Izbą Lordów; w obu tych przypadkach postępowanie przechodzi nietylko z sesji na sesję ale i z parlamentu do parlamentu. Nie rzadko też gdy chodzi o projekt ustawy szczegółowej (*private*

bill), w którym to przypadku postępowanie ma charakter sądowy i jest kosztowne dla zainteresowanych, udziela się pozwolenia na prowadzenie sprawy w dalszym ciągu na nowej sesji a nawet w nowym parlamencie.

To przymusowe odpadanie znacznej części rządowego programu ustawodawczego, które jest następstwem tej reguły, nazywa się popularnie „rzezią niewiniątek”. Niełatwo zrozumieć, dlaczego utrzymuje się tę praktykę. Najbliższemu prawdy jest może wyjaśnienie, wedle którego uważa się to za najdogodniejszy i najmniej szkodliwy sposób usuwania ze stołu rządowego projektów, które ministrowie wprowadzili bez większego przekonania, jedynie dla przypodobania się poplecchnikom.

§ 10.

Nie można powiedzieć, że wszystkie sprawy państwa załatwia się w Westminsterze. Ale prawdą jest, że w Wysokim Trybunale Parlamentu wspólne nasze troski uzyskują jaskrawe i ceremonialne oświetlenie; w parlamencie przecież, a zwłaszcza w Izbie Gmin, roztrząsa się sprawy państwowe tak, że opinia publiczna może powziąć o nich jak najpełniejszą wiadomość. Sprawy, któremi zajmuje się parlament, są trojaki: sprawy finansowe, sprawy prawodawcze i krytyka administracji. Nadzór nad wydatkowaniem pieniędzy państwowych, który Izba Gmin sobie wywalczyła, jest źródłem jej pierwszorzędnej powagi, pośrednio zaś źródłem ostatecznego zwierzchnictwa ciała wyborczego.

Alie ten nadzór finansowy nie posiada już tego walnego znaczenia, co dawniej. Ministrowie Korony i Gminy nie są już niezależnemi od siebie ciałami, czerpiącemi siły z różnych źródeł i ciągnącemi wspólny łańcuch w różnych kierunkach. Od rewolucji r. 1688 nie było przypadku odmówienia rządowi kredytów. System partyjny rządów ma za przesłankę harmonję pomiędzy ministrami a Izbą Gmin. Przestrzega się ściśle form dyskusji, ale wynik rzadko podlega wątpliwościom. Mimo to formy owe są ważne, choćby dlatego, że dzięki nim opinja publiczna otrzymuje stale szczegółowe wyjaśnienia i usprawiedliwienia posunięć finansowych rządu. Panują tu następujące zasady:

1) Nie wybiera się żadnego podatku ani nie wydatkuje nic bez zgody wyrażonej ustawą.

2) Wszelkie sprawy finansowe — czy chodzi o dochody czy o wydatki — mogą powstawać jedynie na skutek domagania się Korony; wszelkie kredyty przyznaje się Koronie, na żądanie Korony i do dyspozycji Korony.

3) Wszelkie sprawy finansowe wpływają do Izby Gmin i tu zapada ostateczna decyzja. Chociaż wszelkie podatki i wszelkie wydatkowania wymagają sankcji parlamentu wyrażonej ustawą, to jednak nie zachodzi potrzeba uchwalania każdego roku na nowo wszystkich pozycji budżetowych. Znaczna część rocznych dochodów wpływa dzięki ustawom, które działają trwale aż do odmiennego postanowienia parlamentu. Ważnym wyjątkiem jest podatek dochodowy. Godniejszą uwagi jest okoliczność, że niektóre działy wydatków mają również swe upoważnienia w stałych ustawach; należy tu królewska lista cywilna, pensje

i emerytury sędziów oraz odsetki od długu państwowego. Wyjątki te albo podpadają pod pojęcie zobowiązań opartych na dobrej wierze społecznej, albo — jak w przypadku pensyj sędziowskich — są wynagrodzeniem za tego rodzaju usługi, iż jest niepożądane, by coroczna uchwała nastręczała sposobność do dyskusowania nad niemi.

Panuje zwyczaj, że Izba Gmin zatwierdza uchwałę komisijną odnowienie starych podatków lub nałożenie nowych w dniu, w którym Kanclerz Skarbu wygłasza mowę budżetową. Do r. 1912 była też taka praktyka, że uchwałę tę uważało się za mającą moc prawa i przystępowało do zbierania podatków, na które w ten sposób zezwolono. We wspomnianym roku jednak jeden z posłów zaprotestował przeciw tej praktyce i wytoczył przeciw Bankowi Angielskiemu skargę, w której domagał się wydania Bankowi zakazu ściągania podatku dochodowego od oprocentowania pewnych państwowych papierów wartościowych, a to z powodu, że ustawa nie nałożyła jeszcze tego podatku. Sąd uznał, że zarzut ten był nieodparty. W następstwie tego wyszła w r. 1913 ustawa „o tymczasowym pobieraniu podatków“, która upoważnia — z różnemi ścisłemi zastrzeżeniami — do wybierania pewnych podatków na podstawie jedynie uchwały komisyjnej Izby Gmin.

§ 11.

Projekty ustaw, które nie dotyczą podatków ani nie pociągają za sobą wydatków, mogą wpływać do obu izb i mogą je wnosić członkowie obu izb. Oczy-

wiecie projekty, które nie wchodzą w skład programu rządowego, mało mają widoków na przejście przez wszystkie stadia w obu izbach w ciągu jednej sesji, co jest konieczne, jeśli mają uzyskać aprobatę królewską i dostać się do Księgi Ustaw. Reguły procedury parlamentarnej, po części ustalone w regulaminach a po części tradycyjne, określają, w jaki sposób i ile razy trzeba wносить projekty pod obrady i głosowanie. Reguły te, różne dla poszczególnych rodzajów projektów, są bardzo zawiłe, szczególnie w Izbie Gmin, i tworzą poważną przeszkodę dla niedoświadczonego członka. Chociaż parlament jest całkowicie panem reguł swej procedury i choć izby mogą zmieniać je w każdej chwili, to jednak mało jest rzeczy w konstytucji przestrzeganych równie ściśle.¹⁾

Mimo to jest co najmniej wątpliwe, czy jakiś trybunał miałby prawo odmówić mocy ustawy projektowi, któryby uzyskał aprobatę królewską, nie przeszedłszy przez wszystkie stadia w obu izbach. To pewne, że żaden sąd nie dopuściłby zarzutu, iż opuszczono

¹⁾ „Jest regułą w obu izbach, że nie wolno zgłaszać pytania ani projektu identycznego w swej istocie z tym, co do którego izba wypowiedziała się już w ciągu bieżącej sesji”. Jak uporczywie parlament trzyma się swych reguł procedury, dowodzi fakt, że kilkakrotnie, gdy zachodziła konieczność ponownego otwarcia dyskusji nad kwestją, nad którą przeszło się już w danej sesji do porządku, parlament wołał krótkie odroczenie niż przełamanie powyższej reguły. Zdarzało się, że ustawa zawierała wyraźną wzmiankę upoważniającą do modyfikacji w ciągu tej samej sesji. Np. ustawa z czasów Jerzego III, która regulowała komunikację z wyspą św. Heleny, jako miejscem uwięzienia Napoleona, oświadczała, że „ustawę tę można zmienić lub uchylić jakkolwiek ustawą w ciągu obecnej sesji parlamentu”. Uważano zatem, że potrzebne jest upoważnienie ustawowe, aby móc ewentualnie wykroczyć przeciw postanowieniu regulaminowemu parlamentu.

jakieś stadjum proceduralne w którejkolwiek z izb. Byłoby może inaczej, gdyby projekt pominął całkowicie jedną z izb. „W r. 1844 były w parlamencie dwa projekty ustaw odnoszące się do towarzystwa kolei we wschodnich okręgach. Jeden przeszedł wszystkie stadja, drugi nie był jeszcze ostatecznie uchwalony przez Izbę Lordów, gdy królowa przez omyłkę udzieliła aprobaty drugiemu zamiast pierwszemu. Omyłkę spostrzeżono i uchwalono jeszcze jedną ustawę, oświadczającą, że projekt, który uzyskał aprobatę królewską, winien być uważany za taki, który jej nie otrzymał“.

§ 12.

Jedyny wyjątek od zasady, że ustawy muszą być uchwalone w obu Izbach, stwarza Ustawa o Parlamencie z r. 1911. Posunięcie to, olbrzymiej doniosłości dla naszego nowoczesnego prawa konstytucyjnego, było zakończeniem konfliktu politycznego, który powstał na skutek odrzucenia przez Lordów projektu budżetu z r. 1909, a który stanowił główny przedmiot rozgrywki podczas dwukrotnych wyborów następujących rok po roku. Ustawa, uchwalona w końcu w atmosferze największego napięcia politycznego, miała wedle swych promotorów „zapewnić Izbie Gmin niepodzielną powagę w kwestjach finansowych i przewagę w dziedzinie prawodawstwa“. Główne jej ustępy można streścić, jak następuje.

Wstęp. Zważywszy, że okazała się potrzeba uregulowania stosunków pomiędzy obu izbami parlamentu; zważywszy dalej, że zamierza się w miejsce obecnej

Izby Lordów wprowadzić Drugą Izbę opartą o podstawę ludową zamiast dziedzicznej, lecz że zmiany tej nie można dokonać natychmiast; i wreszcie zważywszy, że trzeba będzie wprowadzić postanowienia ograniczające i określające uprawnienia tej nowej Drugiej Izby, lecz że jest wskazane wprowadzić do niniejszej ustawy postanowienia ograniczające obecne uprawnienia Izby Lordów — stanowi się, co następuje:

Ustawy finansowe (pobieranie podatków lub wydatkowanie pieniędzy). Jeśli projekt ustawy finansowej, uchwalony w Izbie Gmin i przesłany do Izby Lordów conajmniej na miesiąc przed końcem sesji, nie będzie uchwalony w Izbie Lordów bez zmian w ciągu miesiąca, przedstawi się go do aprobaty królewskiej i z chwilą jej uzyskania projekt stanie się ustawą.

Na każdym projekcie ustawy finansowej przesłanym do Izby Lordów oraz przedstawionym J. K. Mości do aprobaty winno znajdować się zaświadczenie przewodniczącego Izby Gmin, że jest to projekt ustawy finansowej.

Inne ustawy. Jeśli Izba Gmin uchwalać będzie jakiegokolwiek projekt ustawy ogólnej (innej niż finansowej lub ustawy o przedłużeniu kadencji parlamentu) w trzech następujących po sobie sesjach (tego samego lub nie tego samego parlamentu), Izba Lordów zaś, po otrzymaniu go conajmniej na miesiąc przed końcem sesji, odrzuci go na każdej z tych sesyj — wówczas projekt ten będzie przedstawiony J. K. Mości i stanie się ustawą z chwilą uzyskania aprobaty; byleby upłynęły dwa lata pomiędzy drugim czytaniem projektu w Izbie Gmin na pierwszej sesji, a ostatecznem jej uchwaleniem w tej izbie na trzeciej sesji. Okoliczność

tę winien zaświadczyć przewodniczący Izby Gmin na projekcie przedstawionym J. K. Mości.

Wszelkie zaświadczenia przewodniczącego Izby Gmin wymagane przez niniejszą ustawę stanowią bezwzględny dowód prawdziwości.

Wkońcu ustawa zawiera postanowienie, które ze względu na nadanie Izbie Gmin tak wielkich nowych uprawnień pragnie poddać ją ściślejszej zależności od ciała wyborczego: podstawia się pięć lat, jako termin najdłuższego trwania parlamentu, zamiast siedmiu lat przewidzianych w omawianej tu już ustawie z r. 1715.

§ 13.

Niema instytucji, któraby wierniej wyrażała ducha naszej konstytucji niż wielki urząd przewodniczącego Izby Gmin (*Speaker of the House of Commons*)¹⁾; rzecz zaś ciekawa, że rozwój tego urzędu siedł śladami zmian w położeniu Korony. Przez pierwsze cztery stulecia naszej historii parlamentarnej, a więc do czasu Karola II, *Speaker* był urzędnikiem królewskim. Jego obowiązkiem było kierowanie Izbą Gmin. Wartoby było może, by niektórzy nieudolni naśladowcy naszych urzędów parlamentarnych zdali sobie sprawę z tego, że wyjąwszy rzadkie przerwy okresów rewolucyjnych Izba Gmin niemal zawsze poddawała się kierownictwu przedstawicieli Korony. Chociaż to Izba Gmin wybiera *Speaker*a i to ze swego grona, jednakowoż w praktyce był on przez wieki mianowańcem królewskim

¹⁾ Dosłownie: mówca Izby Gmin, to jest ten, który w imieniu Izby przemawia do króla (*przyp. tłum.*).

i pobierał od króla znaczne wynagrodzenie za wyjątkowe usługi, niezależnie od swej tradycyjnej pensji wynoszącej sto funtów rocznie. Obowiązany był utrzymywać porządek w Izbie Gmin, zapobiegać rozstrząsaniu tematów niemiłych dworowi, przekazywać Izbie życzenia królewskie i pomagać przy przeprowadzaniu wniosków rządowych.

To przedstawicielstwo interesów królewskich bynajmniej nie umniejszało godności Speakera. Krzysztof Yelverton, wybrany na ten urząd w r. 1597, zgodnie z panującą wówczas modą prosił Izbę o wybranie kogoś odpowiedniejszego: „Wasz przewodniczący powinien być mężem okazałym, pełnym majestatu, wymownym, górną się noszącym, mieć głos donośny i kiesę pełną.“ Dopiero pod koniec XVIII w. ustał całkowicie wpływ króla na wybór przewodniczącego. Po ustaleniu się rządów partji, jako uznanego urzędzenia, kierownictwo Izby Gmin z natury rzeczy przeszło w ręce rządowego „przywódcy izby“. Urząd zaś Speakera wszedł — wraz z Koroną, urządami sędziowskimi i cywilną służbą państwową — na drogę tego uderzającego procesu, dzięki któremu w miarę jak okazywało się, że władza polityczna przechodzi do rąk organizacyj partyjnych, starano się tem usilniej wyłączyć jak najwięcej części maszynjerji państwowej z pod wpływów partyjnictwa. Za pierwszego nowoczesnego Speakera uchodzi Shaw-Lefevre wybrany w r. 1839. Od jego czasów panuje przekonanie, że urząd przewodniczącego Izby Gmin jest czysto sędziowski, całkowicie wolny od względów polityki partyjnej. Co prawda, gdy urząd przewodniczącego się opróżnia, otrzymuje go zwolennik stronnictwa rządzącego; ale

raz wybranego Speakera wybiera się ponownie we wszystkich następnych parlamentach, póki sam się nie wycofa. Jest też powszechnym zwyczajem, że nie przeciwstawia mu się kontrkandydata ani w jego okręgu wyborczym ani przy wyborze przewodniczącego Izby.

Speaker jest sędzią. Przewodnicząc Izbie Gmin, nietylko stosuje i wykląda olbrzymi stos precedensów, z których składa się nasze prawo parlamentarne, lecz osobistym swym wpływem i powagą winien utrzymywać godność Izby i strzec — tak pod względem formy jak i samej rzeczy — swobodnej, uczciwej i uprzejmej dyskusji.¹⁾ Charakter olimpijskości, którym pomyślna tradycja przybrała urząd Speakera, znajduje ilustrację we wzrastającej tendencji narzucenia przewodniczącemu Izby Gmin obowiązków, które nie mieszczą się w pojęciu przewodniczenia Izbie, ale wymagają u spełniającego je bardzo wielkiej powagi i niezaprzeczalnej bezstronności. Obowiązek zaświadczenia projektów ustaw dochodzących do skutku na podstawie Ustawy o Parlamencie z r. 1911, jest tu najjaskrawszym przykładem. Innym przykładem było powierzenie w lipcu 1914 r. przewodniczącemu Izby Gmin Lowtherowi przewodnictwa na konferencji w pałacu królewskim w sprawie przesilenia irlandzkiego.

¹⁾ Zważywszy ciężar jego obowiązków, jest zadziwiające, że w ciągu trzystu lat od r. 1547—1883 Speaker był 29 razy tylko nieobecny z powodu choroby.

ROZDZIAŁ IX.

S w o b o d y o b y w a t e l s k i e .

§ 1.

Spółeczność państwowa, do której należymy, ma za członków tych wszystkich, którzy są winni królowi wierność hołdowniczą. To ten dawny węzeł feodalny pomiędzy wasalem a jego zwierzchnikiem charakteryzuje poddanego brytyjskiego i tworzy naszą wspólną przynależność państwową. A określenie to nie zawiera w sobie jedynie pedantyzmu antykwarycznego: posiada następstwa życiowe, z których jedno na tem polega, że kogokolwiek łączy wierność hołdownicza z królem angielskim, ten posiada wszystkie prawa obywatela brytyjskiego. Tak np. kiedy królowie Anglii byli również królami Hanoweru, Hanowerczycy nie będąc cudzoziemcami, mieli czynne i bierne prawo wyborcze do parlamentu angielskiego.¹⁾

¹⁾ Głównym precedensem co do tej zasady jest słynna sprawa t. zw. „postnati”, sędzona na początku panowania Jakóba I. Chodziło o kwestję, czy dziecko urodzone w Szkocji w czasie, kiedy Jakób już był odziedziczył koronę angielską, było cudzoziemcem niezdolnym do dziedziczenia ziemi w Anglii. Wyrok odrzucił tę tezę.

Ważniejsza jednak jest konsekwencja, która polega na tem, że skoro prawo nasze zawsze uważało podleganie woli królewskiej za rzecz istotną, za konieczny i wystarczający warunek uzyskania wszystkich korzyści płynących z faktu, że jest się Anglikiem — nic nas nigdy nie skłaniało do rozróżniania pomiędzy poddanymi zwierzchnictwu króla a członkami uprzywilejowanej klasy „obywateli“. Mężczyzna czy kobieta, bez względu na rasę, jeśli tylko urodzili się w jakiejkolwiek części dominjów królewskich, posiadają bierne prawo wyborcze do parlamentu i w razie spełnienia koniecznego warunku zamieszkania w jednym z okręgów wyborczych, mogą głosować w Zjednoczonym Królestwie jako wyborcy parlamentarni. Znaczenie tej zasady uwydatni się, gdy zważyć, że podobna reguła nie istnieje ani we Francji ani w Ameryce.

Obie te wielkie republiki wychodzą z założenia, że podstawą ich związku państwowego jest nie godna pogardy podległość monarsze, lecz dumne zrzeszenie się ludzi wolnych. Wynika stąd, że — podobnie jak to było w Rzymie — kładzie się nacisk na przywilej posiadania obywatelstwa; gdy przeto jakiś nowy kraj dostaje się pod zwierzchnictwo francuskie lub amerykańskie, jego mieszkańcy bynajmniej tem samem nie wchodzą do uprzywilejowanego koła. Mieszkańcy wysp Filipińskich są poddanymi Stanów Zjednoczonych ale nie są ich obywatelami. Mahometańscy mieszkańcy Algieru nie są obywatelami francuskimi.¹⁾

¹⁾ Znamienne, że tu i tam proces, dzięki któremu poddany może wśród pewnych warunków zaawansować na obywatela, nazywa się „naturalizacją“, jak gdyby chodziło o cudzoziemca.

W przeciwieństwie do tego poddaństwo brytyjskie nadaje obywatelstwo brytyjskie; każdy poddany brytyjski jest *civis britannicus*. Mówiąc ogólnie, obywatelstwo brytyjskie uzyskuje się 1) przez urodzenie w dominjach J. K. Mości lub na pokładzie okrętu brytyjskiego, 2) przez urodzenie zagranicą z ojca brytyjskiego, 3) przez aneksję terytorjum, którego jest się mieszkańcem, 4) przez naturalizację, 5) przez wyjście za mąż za poddanego brytyjskiego.

Rozwój samorządu dominjów wytwarza konieczność rozróżniania w obrębie szerokiej klasy obywateli brytyjskich (na zasadzie wspólnego poddaństwa królowi) węższych klas obywateli poszczególnych dominjów. Co do Wolnego Państwa Irlandji, to o wykonywaniu tam praw politycznych rozstrzyga urodzenie lub dłuższe zamieszkiwanie. Kanada uznawała za właściwe określić obywatelstwo kanadyjskie jako opierające się o urodzenie lub stałe zamieszkanie w dominjum, ale jedynie do celów nadzoru nad imigracją i ochrony oddzielnych praw Kanady do członkostwa w Stałym Trybunale Sprawiedliwości Międzynarodowej. Natomiast co do ogólnych praw politycznych, to Kanada nie odmawia ich żadnemu poddanemu brytyjskiemu.

Różnica w zakresie przywilejów pomiędzy poddanymi J. K. Mości i cudzoziemcami spokojnie mieszkającymi w Zjednoczonym Królestwie leży niemal całkowicie w dziedzinie praw politycznych czy publicznych w przeciwieństwie do praw prywatnych. Jedynie obywatele angielscy mogą być członkami Rady Przybocznej, mogą głosować lub zasiadać w parlamencie, uczestniczyć w wyborach samorządowych, zajmo-

wać urzędy cywilne czy wojskowe.¹⁾ Jedynie też obywatele brytyjscy mają bezwzględne prawo wjazdu do Zjednoczonego Królestwa, nie można ich również stamtąd deportować, wyjąwszy niektóre przypadki popełnienia przestępstw zagranicą, określone w ustawach o wydawaniu przestępców.

Dawniej cudzoziemcy podlegali licznym ograniczeniom, jak np. niezdolności dziedziczenia lub posiadania a nawet dzierżawienia ziemi w Anglii. Dziś jednak cudzoziemiec żyjący w Anglii korzysta zasadniczo ze wszystkich praw obywatela brytyjskiego, wyjąwszy jedynie wspomniane wyżej prawa polityczne. Cudzoziemcowi można odmówić wjazdu do kraju, można go też w pewnych przypadkach deportować na polecenie ministra spraw wewnętrznych; póki jednak mieszka w kraju, zachowuje się spokojnie i zgodnie z przepisami prawa, uważa się go za „chwilowego poddanego” Korony i prawa nasze udzielają mu pełnej ochrony.

§ 2.

Wolność w Anglii oznaczała trzy różne rzeczy. Naprzód oznaczała rządy parlamentarne i ograniczenie prerogatywy królewskiej, następnie znoszenie ograniczeń krępujących swobodę opinii, handlu, zawierania umów i zachowywania się w społecznym życiu prywatnym; wreszcie oznaczała i oznacza rządy prawa.

¹⁾ Cudzoziemcy mogą jednak być dopuszczeni do zawodów, nie wyłączając adwokatury, chociaż nie mogą być pełnomocnikami sądowymi (*solicitors*). Ścisłe ograniczenia dotyczą ich zaciągania się do armii, jedynie — rzecz szczególna — w stosunku do ludzi ras kolorowych rozluźniają się te ograniczenia.

Ideale tolerancji w sprawach opinii i *laissez-faire'yzmu* w innych dziedzinach życia mają swą własną historję. Wpływ, który uzyskały, nacisk na prawodawstwo, który wywierały, były zmienne; dziś jeszcze nie łatwo odpowiedzieć na pytanie, jak dalece przeważająca opinia publiczna o wtrącaniu się ustawodawstwa do wolności osobistej jest częścią wspólnego „sumienia konstytucyjnego“, a do jakiego stopnia jest to kwestja zwykłych poglądów politycznych. Można chyba śmiało powiedzieć, że „sumienie konstytucyjne“ potępiłoby dziś wszelkie prześladowanie wiary religijnej czy politycznej jako takiej; natomiast mało jest prawdopodobne, by prawodawstwo, ograniczające wolność w interesie polityki społecznej mniej idealistycznej natury, spotkało się z potępieniem lub skutecznymi atakami na gruncie zasad konstytucyjnych. Należy tu może mówić o różnicy pomiędzy wolnością dyskusji i przekonywania a swobodą działania. Pierwsza jest znacznie bliższa naszemu sercu konstytucyjnemu, niż druga.

Przechodzimy teraz do wielkiej zasady znanej pod nazwą rządów prawa, która — jakkolwiek dotyczy raczej formy niż treści, raczej sposobu wykonywania władzy niż jej celów — jest istotną częścią składową naszej tradycji wolnościowej i ogólną cechą podstawową konstytucji angielskiej.

Rządy prawa, ustalone ostatecznie po stu latach walki ze Stuartami jako część integralna naszego kodeksu konstytucyjnego, oznaczają — rzecz prosta — coś więcej, niż to, że prawa kraju muszą znajdować posłuch tak u tych, co wykonywają władzę, jak u tych, co jej są podlegli. Gdy np. lord kanclerz lub sekretarz

stanu odmawiali na podstawie ustawy licencyjnej z r. 1662 zezwolenia na ogłoszenie jakiejś książki, to wedle pojęć naszych (a także Milтона) było to ciężkiem uciskaniem wolności, ale nie było ani trochę bezprawiem. Gdy król francuski wysyłał ludzi do Bastylji na podstawie *lettres de cachet*, bynajmniej nie gwałcił praw francuskich, lecz wykonywał bezsprzeczną prerogatywę Korony.

Znaczenie rządów prawa — których wprowadzenie i utrzymanie jest zasługą Anglii — polega na tem, iż ilekroć polityka rządu wymaga nałożenia jakichś ograniczeń na swobodę postępowania, jak się ludziom podoba, ograniczenie to winno dojść do skutku *jedynie w oparciu o prawo ustanowione przedtem i wykładane bezstronnie*. Rządy prawa powierzają władzę prawodawcy i bezstronnemu sędziemu; nie pozostawiono zgoła miejsca na jakąkolwiek niekontrolowaną swobodę, a raczej ściśle mówiąc — jakąkolwiek swobodę wogóle przy stosowaniu prawa przez władzę wykonawczą. Obowiązkiem urzędnika administracyjnego jest wprowadzanie w życie ściślej treści prawa z zastrzeżeniem kontroli ze strony sądów i bez jakiejkolwiek możliwości kształtowania swego postępowania wedle względów politycznych.

Rządy prawa mogą być ciężkie do zniesienia, mogą np. obejmować stosowanie ustaw tak nieliberalnych, jak te, które ongiś odnosiły się do różnowierców, lub tak surowych, jak dawne ustawy o polowaniu. Zabezpieczają jednak dwie rzeczy kapitalnie ważne dla wolności i dla uczciwości rządu: 1) zmuszają politykę do wyjścia na światło dzienne i jawnego zdekla-

rowania się, 2) zapobiegają stosowaniu władzy do innych celów, niż do tych, do których jej udzielono.

Można śmiało twierdzić, że tej podstawowej zasady wolności przestrzega się we wszystkich ważnych kwestjach dotyczących naszych swobód osobistych — czy to w dziedzinie duchowej czy fizycznej czy też gospodarczej. Zobaczymy za chwilę kilka jej ważniejszych zastosowań, przedtem jednak zatrzymajmy się, aby zastanowić się nad pewnymi granicami rządów prawa, choćby dlatego tylko, że w ten sposób stanie się widoczniejszem, o co w samej rzeczy chodzi. Przedewszystkiem są pewne wyjątki dobrze nam w Anglii znane. I tak być może, że cenzura nad sztukami teatralnemi, którą wykonywa Lord Szambelan, jest wszystko razem mając na uwadze urządzeniem pożądanem, ale jest to odstępstwem od naszej zasady. Czytamy następnie od czasu do czasu w dziennikach, że odmówiono komuś wizy lub paszportu na wyjazd do Indyj czy zagranicę. Takie postanowienie dyktują sekretarzowi stanu względy, których nie wyczytamy w żadnej ustawie i których nie może skontrolować żaden sędzia. To samo dotyczy okoliczności, że minister spraw wewnętrznych może zarządzić zatrzymanie listów na pocztę. We wszystkich tych przypadkach wpoprzek wolności kładą się względy na dobro państwa lub porządek publiczny, których ani nie ogłoszono wcześniej w ogólnej zapowiedzi, ani nie określa się w chwili wykonywania władzy, ani nie może skontrolować bezstronny rozjemca, obojętny na wszystko prócz poszanowania prawa.

Być może, iż przestrzeganie rządów prawa, drobiazgowo i ani na chwilę nie zbaczające z drogi, nie

jest możliwe we wszystkich okolicznościach. Nie można sobie wyobrazić kontrolowania przez sędziów przepisów, jakie policja lub władze portu londyńskiego wydają co do kontroli ruchu ulicznego i na rzece. W samych nawet sądach można spotkać się z wyrażeniami a nie dającymi się obalić wyjątkami od ścisłej zasady rządów prawa, gdy mianowicie sędziowie, jak to zdarza się często, mają wykonać władzę czysto dyskrecjonalną: za przykład niech posłuży powierzanie opieki nad dzieckiem w sprawach małżeńskich. Niepodobna ustalić tu bezwzględnej i niewzruszonej reguły o charakterze konstytucyjnym. Niewątpliwie rząd prawa, jak je określiliśmy, to ogólna zasada o wielkiem znaczeniu w konstytucji angielskiej; ale czuwanie nad nią, jak nad innymi podstawowymi zasadami, powierzone jest opinii publicznej. Nie potrzeba, aby ta opinia była pedantyczna; ważne jest, by była czujna.¹⁾

§ 3.

Jest tyleż sposobów ograniczania wolności osobistej, ile jest sposobów jej wykonywania. Najpoważniejszym ograniczeniem jest jednak niewątpliwie pozbawienie swobody ruchów. Dziś nawet niema posu-

¹⁾ Prezydent sądu, lord Hewart, w książce *The new despotism* zwrócił uwagę na obrazę zasady rządów prawa polegającą na tem, że ustawodawstwo ostatnich czasów wyposaża często ministrów w prawo rozsądzania sporów pomiędzy Koroną a obywatelami bez podawania motywów i bez jakiegokolwiek kontroli sądowej czy innej, byle neutralnej. Pewne odstępstwo od czystości rządów prawa można dostrzec w powierzonej faktycznie Koronie i innym czynnikom publicznym władzy urzędowania prawa karnego.

nięcia władz, któreby łatwiej doprowadzało do wzburzenia opinii publicznej i do konfliktu pomiędzy prawem a polityką, niż aresztowanie, internowanie, uwięzienie lub deportacja. W dawnych czasach uprawnienie, czy roszczenie Króla w Radzie do wtrącania człowieka do więzienia uważano za niezbędną część prerogatywy królewskiej; to też wedle poglądu Jakóba II ustawa *Habeas Corpus* z r. 1679 przekreślała powagę królewską.

Nakaz *Habeas Corpus* — jedno z najgłośniejszych, najbardziej charakterystycznych i w skutki płodnych urządzeń naszego prawa — ma za cel ochronę poddanych J. K. Mości przed wszelkiem bezprawiem ograniczaniem ich wolności cielesnej. „Jeśli ktoś jest uwięziony, może otrzymać nakaz *Habeas Corpus* skierowany do tych, którzy go więżą, bo królowi winno się zdawać sprawę z działań dotyczących wolności jego poddanych i jej ograniczeń.“ Urządzenie to, pochodzące z „prawa powszechnego“, wzmocniły ustawy, z których najślawniejsza jest wspomniana co dopiero ustawa z r. 1679. Do wydania jej przyczyniło się w znacznej mierze skandaliczne zajście z niejakim Franciszkiem Jenkes, który, uwięziony na polecenie Rady Przybocznej za mowę polityczną domagającą się zwołania parlamentu, przez długi czas nie mógł skłonić żadnego sędziego ani sądu do wydania mu nakazu *Habeas Corpus*.

Rzeczona ustawa stanowi między innemi, że gdy ktoś jest zatrzymany lub uwięziony pod zarzutem przestępstwa karnego (innego niż zdrada lub ciężkie przestępstwo „wyraźnie określone w nakazie aresztowania“), można zwrócić się w jego imieniu do lorda

kanclerza lub do któregokolwiek sędziego o nakazanie urzędnikowi, pod którego strażą znajduje się więzień, doprowadzenia go natychmiast do sądu. Sędzia zaś w ciągu dwu dni musi (i to pod grozą zapłacenia 500 funtów poszkodowanej osobie) zwolnić więźnia za kaucją czy bez kaucji, chyba że jego uwięzienie jest prawne i wypuszczenie za kaucją nawet niemożliwe. Ustawa o Prawach z r. 1689 wzmocniła skuteczność tego środka słynnym zakazem „nadmiernej kaucji“, ustawa zaś z r. 1816-go rozszerzyła zastosowanie Habeas Corpus do przypadków pozbawienia wolności innych, niż areszt czy uwięzienie pod zarzutem karnym.

Należy stwierdzić, że ważne to urządzenie nie czyni nic więcej, jak tylko wprowadza szybkie i skuteczne postępowanie w sprawie zbadania kwestji, czy uwięzienie jest prawne czy nie, i zapewnia uwięzionemu albo wypuszczenie za kaucją albo rychłą rozprawę (chyba że odsiaduje już prawomocną karę) albo natychmiastowe zwolnienie, jeśli uwięzienie okazuje się bezprawnem. Prawo o nakazie Habeas Corpus nie zajmuje się wprost przyczynami, dla których ktoś może być prawnie pozbawiony wolności, choć oczywiście sędziowie wydając ten nakaz, niejednokrotnie wykłádali i rozwijali zasady, które tu obowiązują. Są przecież rozmaite przypadki, w których ktoś może z całkowitem upoważnieniem prawnem pozbawić drugiego wolności.

Przedewszystkiem należą tu przypadki z dziedziny prawa karnego, gdy więzień zgodnie z przepisami prawa znajduje się w areszcie śledczym lub czeka w

areszcie na rozprawę czy też na wykonanie kary więzienia.

Należy tu następnie wymienić dawne a nadzwyczajne uprawnienie sędziów Wysokiego Trybunału do aresztowania za obrazę sądu — uprawnienie, które może być użyte już to do ukarania, gdy mianowicie chodzi o nieporządne czy obraźliwe zachowanie się lub nieposłuszeństwo zarządzeniu sądu, już też do wywarcia przymusu, gdy chodzi o niechęć zeznawania.

Również parlament ma prawo (które wykonywa Speaker) oddawania pod straż parlamentarną lub aresztowania osób dopuszczających się obrazy ciała prawodawczego. Pozbawienie wolności nakazem Izby Gmin kończy się wraz z sesją, Izba Lordów jednak posiada szersze prawa i może nakazywać uwięzienia na oznaczony czas niezależnie od odroczenia.

Choroba umysłowa, wiek dziecięcy, podleganie prawom wojskowym lub marynarki, jeństwo wojenne, w pewnych przypadkach cierpienie na chorobę zakaźną — wszystko to mogą być powody do prawnego ograniczenia wolności i mogą usprawiedliwiać odwołanie nakazu Habeas Corpus. Z drugiej strony mężowi nie wolno ograniczać swobody żony — chyba może gdy ją przychwyci na ucieczce z domu małżeńskiego. Precedensem jest tu przypadek z r. 1891.

Z prawa do wolności korzystają nie tylko poddani J. K. Mości. Okazało się to, gdy chodziło o Napoleona, którego uwięzienie naprzód na pokładzie Bellerofonta, później na św. Helenie — wytworzyło poważne zagadnienie dla ówczesnych znawców prawa konstytucyjnego. Dowodzono, choć nie bardzo przekonywająco, że toczyliśmy wojnę nie z Francją, lecz z „uzur-

patorem korsykańskim“ i że pozostaje on na zawsze jeńcem wojennym. Rozcięto wreszcie węzeł, uchwalając ustawę, która legitymowała uwięzienie.¹⁾

Klasycznego przykładu prawa do wolności dostarczyła sprawa murzyna Jakóba Sommersetta, którą w r. 1772-im sądził lord Mansfield. Sommersett, przywieziony przez swego pana do Anglii z Wirginji, zdołał zbiec, schwytano go jednak i wsadzono na statek. Doręczono wówczas kapitanowi statku nakaz Habeas Corpus i gdy więźnia dostarczono, sędzia Mansfield oświadczył, iż „stan niewolnictwa jest tak wstrętny, że nie można ścierpieć niczego, coby go utrzymywało, chyba to było wyraźnie prawem. Murzyna należy zwolnić“.²⁾ W języku XVIII w. określało się to tak, że „powietrze angielskie jest za czyste, by nim oddychał człowiek niewolny“.

Zdarza się w czasach wzburzenia publicznego lub niebezpieczeństwa ogólnego, że Korona uznaje za konieczne zwrócić się do parlamentu o chwilowe upoważnienie ustawowe do trzymania w areszcie bez sądu osób podejrzanych o groźne zamiary. Podczas ostat-

¹⁾ Gdy Napoleon przebywał na okręcie w porcie Plymouth, wówczas głośny radykał Francis Burdett zwrócił się do Samuela Romillygo z zapytaniem, czy nie możnaby uzyskać zwolnienia Napoleona przy pomocy nakazu Habeas Corpus, otrzymał jednak niezachęcającą odpowiedź.

²⁾ Twórcy konstytucji amerykańskiej myśleli prawdopodobnie o tym niedawnym wówczas przypadku, gdy stanowili, że „nikt, kto w jednym ze stanów obowiązany jest z mocy ustaw tamtejszych do służby lub pracy, nie będzie w razie ucieczki do innego stanu zwolniony od tej służby lub pracy, lecz będzie wydany na żądanie strony, której należy się służba lub praca“.

Ze stosunek kraju do niewolnictwa nie jest zależny od panującej formy rządu, tego dowodzi fakt, że w r. 1738 sądzono we Francji sprawę podobną do sprawy Sommersetta i rozstrzygnięto ją tak samo jak w Anglii — na korzyść niewolnika.

niej wojny ustawa o Obronie Państwa upoważniała sekretarza stanu do internowania osób „wrogich z pochodzenia lub stosunków“. O prawodawstwie tego rodzaju mówi się czasem jako o „zawieszeniu ustawy o Habeas Corpus“, wyrażenie to jest jednak oczywiście nieścisłe. Ustawa taka uprawnia jedynie do odzrucania przejściowo i wyjątkowo nakazów Habeas Corpus w pewnych szczególnych przypadkach.

§ 4.

Po ochronie przed bezprawnym zatrzymaniem i uwięzieniem pierwsze miejsce co do ważności konstytucyjnej zajmuje swoboda dyskusji publicznej — wolność atakowania i bronięcia opinii, prawo ogłaszania i szerzenia słowem, pismem i drukiem doktryn moralnych, politycznych i religijnych. Tej wolności nie chroni jakiś szczególny środek, jak Habeas Corpus. Prawo do wolności słowa spoczywa w Anglii na dwóch czynnikach: 1) na zasadzie rządów prawa i 2) na silnem poczuciu ogółu, sprzyjającym tej wolności — co nie jest małoważną częścią składową naszego „sumienia konstytucyjnego“. Ani w Anglii ani w żadnym innym kraju cywilizowanym prawo czy opinia publiczna nie pozwalają mówić lub drukować wszystkiego, co się komu podoba, bez żadnego ograniczenia; słowa mogą być równie okrutne i wrogie i równie zakłócać porządek, jak czyny. Różnica pomiędzy systemem wolnościowym a represyjnym polega na stopniu i na metodach ograniczeń, które nakłada prawo.

Swoboda jest tam, gdzie ustawy nakazują zasadniczą łagodność i wyrozumiałość w stosunku do obrad

publicznych i gdzie konieczny nadzór wykonywa się, stosując ogólne reguły, nie zaś przy pomocy nieskrępowanej cenzury. „Wolność prasy“ oświadczył sędzia Mansfield, „polega na drukowaniu bez uprzedniego zezwolenia a jedynie z narażeniem się na ogólne następstwa prawne“. Jak to ujął pewien pisarz nowoczesny, „obecne prawo nasze pozwala każdemu mówić, pisać i ogłaszać, co mu się podoba; jeśli czyni jednak z tej wolności zły użytek, musi ponieść karę. Jeśli niesłusznie kogoś zaatakuję, osoba zniesławiona może skarżyć o odszkodowanie; jeśli słowa były pisane lub drukowane, lub jeśli zawierają zachętę do zbrodni lub niemoralności, sprawę można oddać pod sąd karny“.

Słowa — wypowiedziane, napisane lub wydrukowane — mogą obrazić prawo albo dlatego że 1) są zniesławiające albo ponieważ 2) są podburzające, bluźniercze lub nieprzyzwoite.

Zniesławienia można dochodzić albo skargą cywilną o odszkodowanie wniesioną przez pokrzywdzonego, albo (jeśli zniesławienie jest tego rodzaju, że może wywołać niepokój publiczny) na drodze ścigania karnego.¹⁾

Słowa, pisma i druki podburzające, bluźniercze lub nieprzyzwoite narażają sprawcę na postępowanie karne. W tej nieco zawilej dziedzinie naszego prawa znaczenie konstytucyjne mają jedynie 1) pewne reguły odnoszące się do „przywileju“ i 2) zasady stoso-

¹⁾ Ważna różnica pomiędzy skargą cywilną o odszkodowanie a ściganiem karnem mieści się w tem, że w pierwszym przypadku wystarcza dowieść prawdziwości słów, gdy w drugim oskarżony musi nie tylko przeprowadzić dowód prawdy, ale także dowieść, że kierował się względem na dobro publiczne.

wane do druków podburzających lub bluźnierczych. Uważa się, że słowa korzystają z przywileju, gdy się je wypowiada lub ogłasza wśród takich okoliczności, że choć są z wyglądu bezprawne, to jednak autor ich jest wolny od wszelkiego cywilnego czy karnego ścigania z ich racji. Główne przypadki tak zwanego bezwzględneho przywileju, to rozprawy w parlamencie lub w sądzie; porozumiewanie się ministrów między sobą lub z Koroną na temat spraw państwowych; publikacje obu izb parlamentu; uczciwe i współczesne sprawozdania sądowe w dziennikach.

Bezwzględny przywilej przemówień w parlamencie nie odnosi się do ogłaszania ich drukiem nazewnątrz parlamentu, jak przekonał się na własnej skórze pewien autor pamiętników. Pozatem są przypadki tak zwanego kwalifikowanego przywileju, jeśli mianowicie autora można ścigać wówczas tylko, gdy nim kierowała wyraźna złośliwość i chęć pokrzywdzenia. Oto przykłady: nieurzędowe sprawozdanie z posiedzeń parlamentu; wiadomości i sprawozdania ogłaszane przez jakiś urząd państwowy. Bez upoważnienia sędziego nie można wytaczać dziennikowi skargi o zniesławienie.

W w. XVIII uciekano się często do wytaczania sprawy karnej za ogłaszanie druku podburzającego, aby zapobiec krytyce urzędzeń i posunąć rządowych. Sędziowie trzymali się zasady, że do nich należy rozstrzygnięcie, czy słowa użyte w zaskarżonym druku były podburzające czy nie, że natomiast przysięgli mają odpowiedzieć jedynie na pytanie, czy druk był ogłoszony przez oskarżonego i co oznaczał. Ponieważ sędziowie przechylali się na stronę władzy, podczas

gdy przysięgli sprzyjali raczej krytykom administracji, przeto uchwalenie w r. 1792 popieranej przez Foxa ustawy o drukach uznać trzeba za znaczny krok naprzód ku wolności prasy. Ustawa ta powierzała przysięgłym, sądzącym sprawę o druk, wydanie ogólnego werdyktu co do winy, dzięki czemu sędzia nie mógł już decydować, czy rzecz była podburzająca.

Jednakowoż w niewiele lat później, bo w r. 1811, przysięgli wydali werdykt przeciwko oskarżonemu w sprawie ogłoszenia artykułu krytykującego stosowanie chłosty jako kary w wojsku: „Właściwem miejscem do rozprawiania nad kwestjami tego rodzaju jest parlament. Prawo do dyskutowania nad czynnościami ciała prawodawczego sięgałoby, zaiste, daleko. Więc autor druku mógłby szerzyć w społeczeństwie niezadowolenie z rządu, pod którym ono żyje? Na to nie można nikomu pozwolić. To byłoby niekonstytucyjne i podburzające.“

Jeden z autorów nowoczesnych określił druk podburzający, jako rzecz ogłoszoną z zamiarem „wprowadzenia nienawiści lub pogardy albo wywołania nieprzyjaznych uczuć względem osoby króla, jego dziedziców lub następców, względem rządu lub konstytucji Zjednoczonego Królestwa, względem jednej z izb parlamentu lub względem wymiaru sprawiedliwości; albo z zamiarem poduszczenia poddanych J. K. Mości do usiłowania dokonania — innemi środkami niż prawnemi tylko — zmiany w jakiegokolwiek prawem obwarowanej dziedzinie kościelnej lub sądowej; z zamiarem dalej wzniecenia niezadowolenia wśród poddanych J. K. Mości lub szerzenia

niechętnych i wrogich uczuć pomiędzy różnemi klasami tych poddanych“.

Pomimo nieco niepokojącego brzmienia definicji, można uważać za pewnik, że w dzisiejszych czasach nie wdrożonoby postępowania karnego z powodu druku podburzającego, jeśliby nie wchodziło w grę gorszące zniesławienie osoby na stanowisku publicznem lub poważne zagrożenie porządku. Uznaje się dziś w pełni, że — mówiąc słowami Bakona — „karanie dowcipnisiów podnosi ich znaczenie, a zakazane pisma wzbudzają przypuszczenie, że zawierają iskierkę prawdy, która strzela w twarz tym, co chcą ją zdeptać“.

„Błudniarczy jest druk, który usiłuje zelżyć, ośmieszyć lub podać w pogardę Boga, biblię, zatwierdzony modlitewnik lub wogóle chrześcijaństwo“. Karalny jest jednak taki druk wówczas tylko, gdy wywołuje zgorszenie i umyślnie „rani uczucia wierzących lub sprowadza na manowce ludzi niedośćatecznie uświadomionych“. Jak wyraził się sędzia Coleridge, „jeśli zachowuje się przyzwoity ton w dyspucie, można zaatakować podstawy nawet religii a nie dopuścić się przestępstwa błudnierstwa w druku“; albo — żeby przytoczyć słowa lorda Buckmaster — „błudnierstwo objawia się w gwałtownym i ordynarnym języku i wyrażenie „łącz religję chrześcijańską“ oznacza, że bez takiego lżenia nie ma przestępstwa“.

§ 5.

Niektóre zasady naszej procedury karnej można umieścić pomiędzy „swobodami obywatela“. W pią-

tej i szóstej poprawce do konstytucji Stanów Zjednoczonych, które uchwalono w r. 1791, znajdujemy pouczające określenie urzędów angielskiego sądownictwa karnego, którym mężowie wykształceni na „prawie powszechnem“ a piszący w końcu XVIII w. uważali za właściwe nadać znamię konstytucyjności. Piąta poprawka oświadcza, że „nikt nie będzie musiał odpowiadać przed sądem za ciężką zbrodnię, chyba że będzie oskarżony przez powołaną do tego ławę przysięgłych — wyjąwszy przypadki popełnienia zbrodni w służbie wojskowej na lądzie albo na morzu albo w milicji, gdy ta jest powołana do pełnienia obowiązków w czasie wojny lub niebezpieczeństwa publicznego; nikt też nie może być z powodu tego samego przestępstwa narażany ponownie na niebezpieczeństwo dla życia lub ciała; i nikogo nie można przymuszać, by w sprawie karnej świadczył przeciw sobie lub pozbawić go życia, wolności lub własności bez właściwego postępowania prawnego“.

Wedle zaś szóstej poprawki „we wszystkich sprawach karnych oskarżony będzie miał prawo do szybkiego i publicznego osądu przez bezstronną ławę przysięgłych, winien też wiedzieć, co mu się zarzuca i z jakiego powodu; będzie mógł żądać postawienia sobie świadków do oczu, wezwania pod przymusem świadków odwodowych oraz przybrania obrońcy“.

Przy odpowiedniej wykładni i z pewnemi zmianami co do pomniejszych wykroczeń można to ogólne określenie zastosować do prawa angielskiego w czasach obecnych. W przeciwieństwie do innych cudzoziemskich systemów prawa nasze powszechne anglosaskie sądownictwo odznacza się wyraźnie

dwoma zasadami: osąd przez ławę przysięgłych i „zasada oskarżycielska“.

Mówiąc ogólnie, do sądu z udziałem ławy przysięgłych ma prawo każdy oskarżony o przestępstwo, za które grozi kara cięższa niż krótkotrwałe uwięzienie; jednakowoż w pewnych przypadkach, gdy przestępstwo należy do właściwości sądów najniższych, oskarżony ma prawo wyboru: czy chce odpowiadać przed sądem najniższym, sądzącym bez udziału przysięgłych, czy też woli stanąć przed sądem wyższym, gdzie może otrzymać wyższą karę ale będzie korzystał z uczestnictwa ławy przysięgłych.

„Zasada oskarżycielska“ wyrażona jest w przytoczonych już słowach „nikogo nie można zmuszać w sprawie karnej, by świadczył przeciwko samemu sobie“. Jest starą zasadą angielskiego prawa powszechnego, że „oskarżony jest w pozycji pozwanego, przeciw któremu powód musi ustalić swe roszczenie — choćby nawet powodem była Korona“. Wedle naszego prawa, nikogo, kto znajduje się pod zarzutem przestępstwa, nie można zmuszać do składania jakichkolwiek zeznań w tej sprawie. Ktokolwiek prowadzi z ramienia prawa śledztwo, obowiązany jest ostrzec osobę, którą zatrzymał lub którą postanowił oskarżać, że nie musi odpowiadać na pytania, chyba że sama sobie tego życzy, że jednak cokolwiek powie, będzie spisane i będzie mogło służyć za dowód na rozprawie.

W przeciwieństwie do tego w przeważnej ilości krajów poza imperjum brytyjskiem i Stanami Zjednoczonymi panuje system zwany „inkwizycyjnym“.

Oskarżony nie jest tam wolny od szczegółowego przesłuchania a nawet główne zadanie sędziów i policji polega na poddawaniu osób podejrzanych dokładnemu badaniu.¹⁾

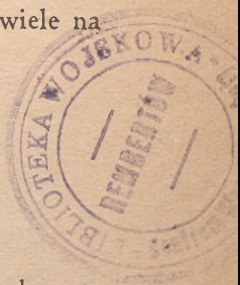
Dawniej nie pozwalano oskarżonym składać na rozprawie zeznań w charakterze świadków. Usta ich były zamknięte i obrońcy czasem wyzyskiwali tę okoliczność na ich korzyść. Od r. 1875 szereg ustaw upoważnia, w przypadku kilku szczególnych przestępstw, oskarżonych do świadczenia we własnej sprawie. Wreszcie ustawa z r. 1898 nadała im prawo (ale nie nakłada na nich przymusu) występowania we wszystkich sprawach w charakterze świadków odwodowych. Pomimo zasady, że oskarżycielowi nie wolno rozwodzić się przed przysięgłymi na temat, że oskarżony nie skorzystał z tego przywileju — co zazwyczaj oznacza, że obawia się pytań krzyżowych — myśl, że oskarżonemu wolno być świadkiem, wydaje się przysięgłym już tak naturalną, iż zasada, że nie można go zmusić do tego, straciła wiele na znaczeniu.

BIBLIOTEKA

W. S. O.

Nr

24



¹⁾ Jeden z historyków francuskich twierdzi, że zachowanie się w Anglii średniowiecznej zasady oskarżycielskiej a zarzucenie jej we Francji wywołała okoliczność, że podczas gdy Anglja oparła się wypuszczeniu Inkwizycji, Francja otworzyła jej dostęp na swe terytorjum. Przykład drastycznych metod inkwizytorów, które usprawiedliwiali chęcią zbawienia dusz, podzielał każąco na tradycję francuskich trybunałów świeckich.

EPILOG.

Cudzoziemiec: To wszystko?

Anglik: Tak, to ostatnia stronica. Możemy teraz się pożegnać. Wypadło to krócej, niż przypuszczałem; widocznie opuściłem wiele rzeczy. Spodziewam się jednak, że widzi pan teraz rzeczy wyraźniej.

Cudzoziemiec: Hm... zapewne. Coraz więcej jednak przekonywam się, że wasza konstytucja jest religią bez dogmatu.





9859

11