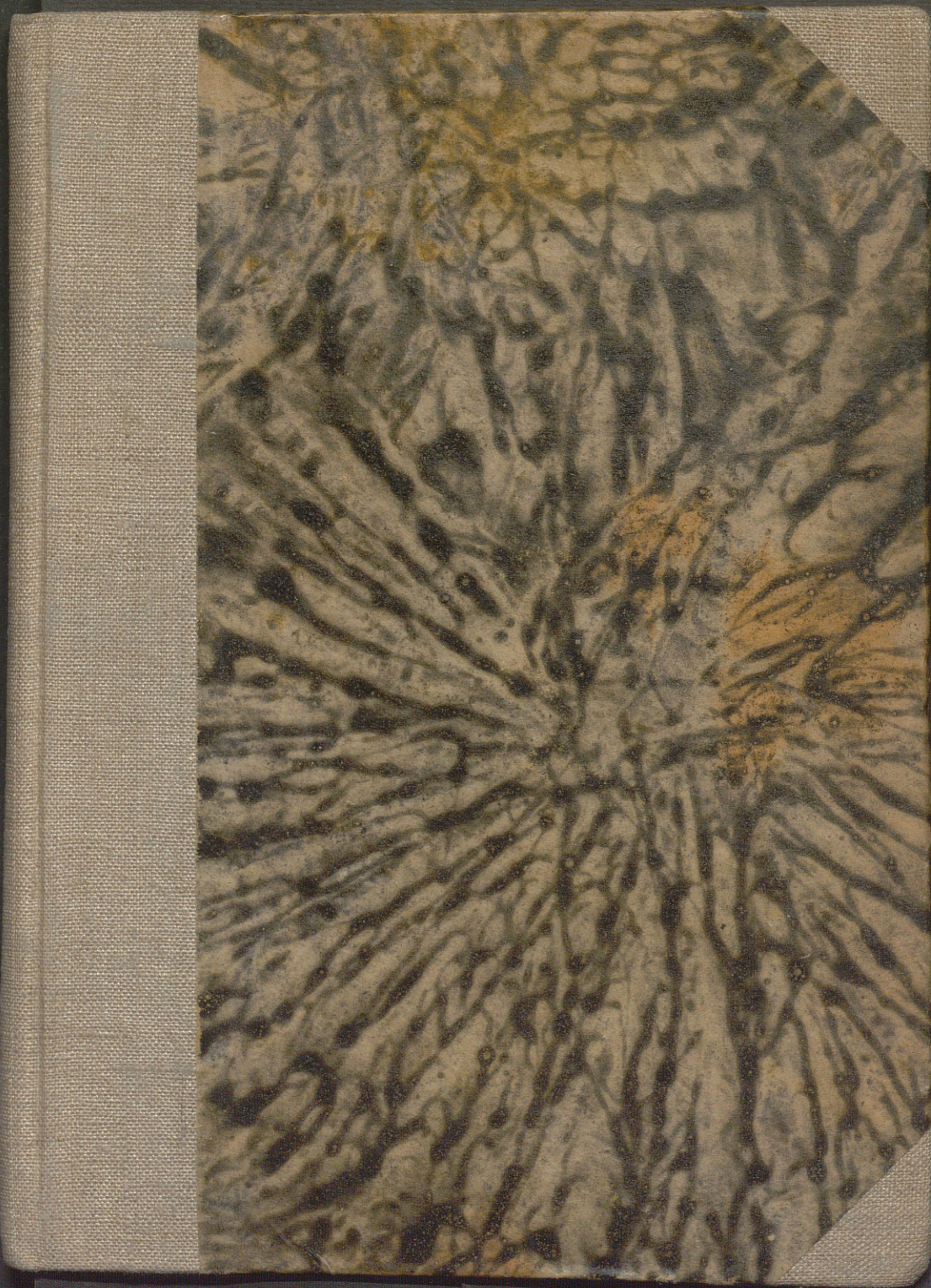
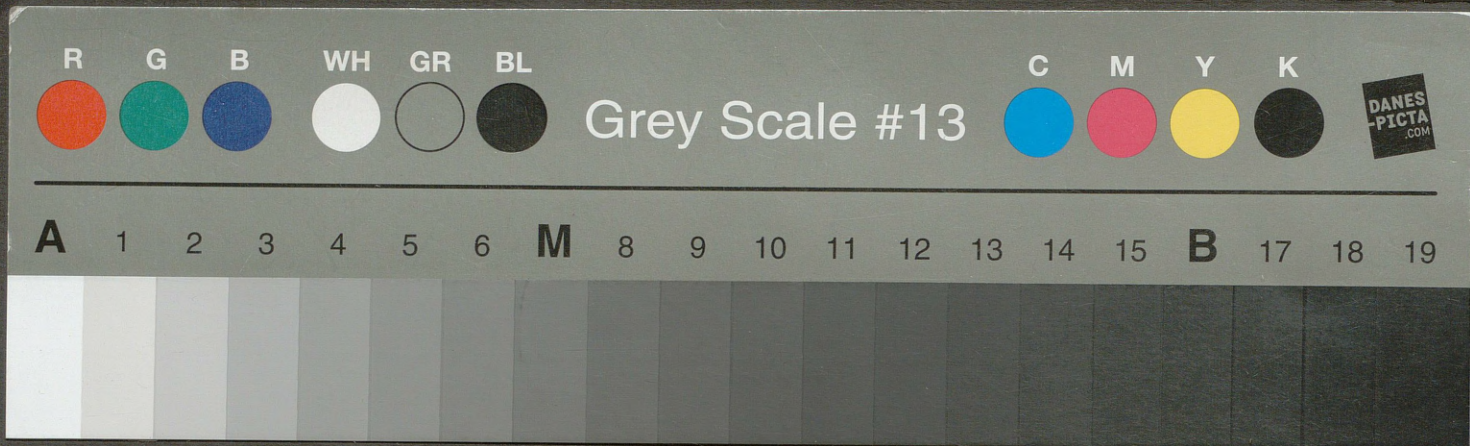
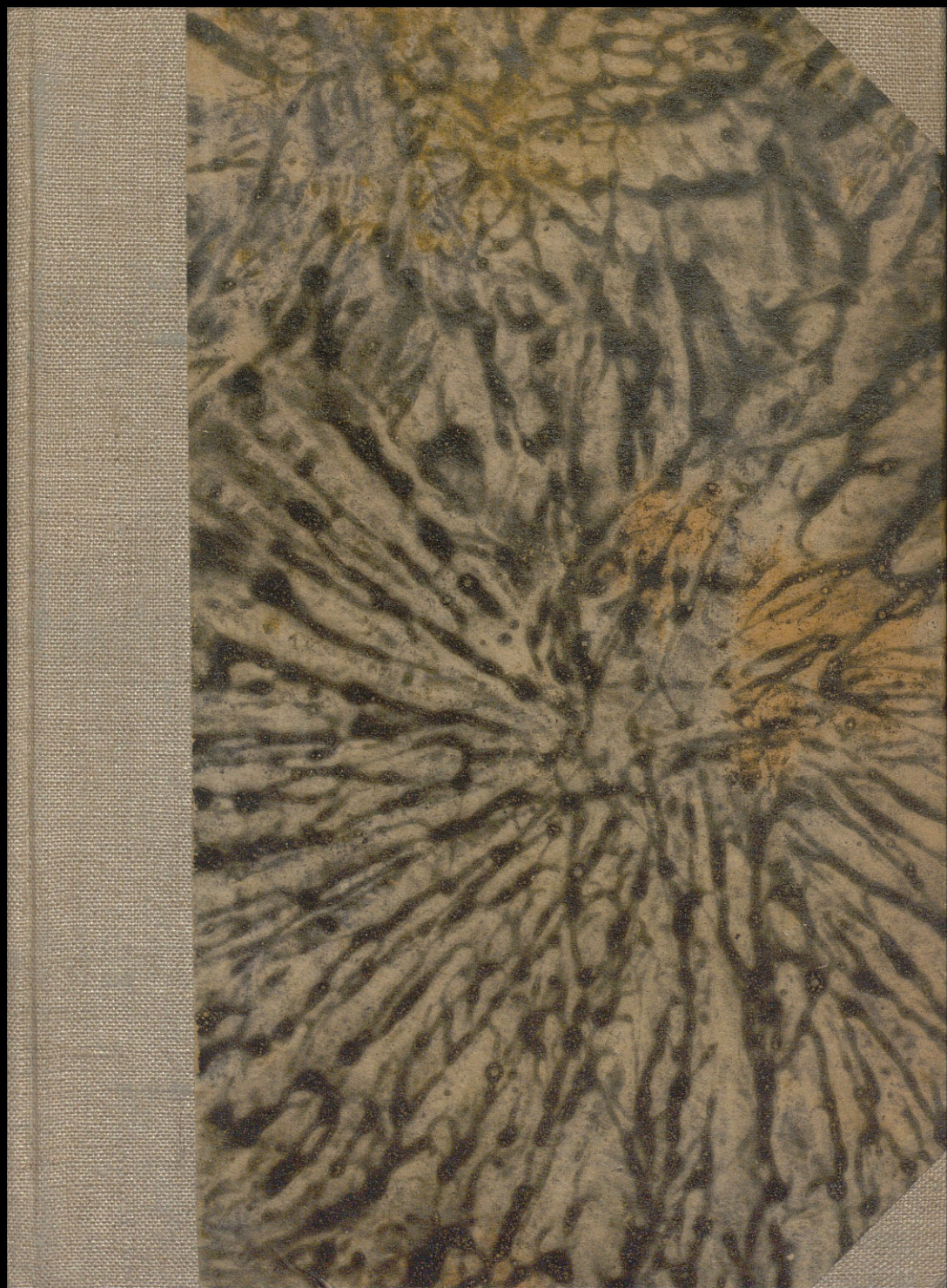






ZAGADNIENIA POLITYCZNO-USTROJOWE
WIELKIEJ BRYTANII I DOMINIÓW

BIBLIOTEKA
SZKOŁY NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersYTETU JAGIELLOŃSKIEGO
POD REDAKCJĄ LUDWIKA EHRLICHA

9

MARIAN ZYGMUNT JEDLICKI

ZAGADNIENIA
POLITYCZNO-USTROJOWE
WIELKIEJ BRYTANII I DOMINIÓW

WYDANE Z ZASIŁKIEM WYDZIAŁU NAUKI
MINISTERSTWA OŚWIATY

KRAKÓW

NAKŁADEM KSIĘGARNI STEFANA KAMIŃSKIEGO

MARIAN ZYGMUNT JEDLICKI

ZAGADNIENIA
POLITYCZNO-USTROJOWE
WIELKIEJ BRYTANII I DOMINIÓW

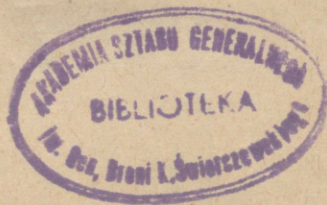


KRAKÓW

NAKŁADEM KSIĘGARNI STEFANA KAMIŃSKIEGO

Zamieszczenie pracy w „Bibliotece Szkoły Nauk Politycznych U. J.”
nie oznacza, że Redakcja podziela poglądy Autora.

5137



1947

Śląskie Państwowe Zakłady Graficzne — Bytom, ul. Przemysłowa 2

Ukończono druk dnia 19. XI. 1947

Nakład 3200 egz. Pap. VII kl. 70 g. 61×86 cm

Ark. druku 6^{1/2} — R-14538

WSTĘP

Chcąc zrozumieć ustrój i układ sił politycznych zarówno samej Anglii jak Imperium Brytyjskiego, trzeba sięgnąć z jednej strony do historii, z drugiej zaś do psychiki społeczeństwa angielskiego. Historyczne oświetlenie tych zagadnień jest dlatego konieczne, że angielskie instytucje ustrojowe i formy życia politycznego kształtowały się w głównej mierze na drodze zwyczajowej, a więc są wytworem dłuższej ewolucji, której poznanie jest nieodzownym warunkiem wszelkich nad nimi badań i dociekań. Psychika zaś społeczeństwa angielskiego dlatego odgrywa tu swoją rolę, że dopiero w jej świetle zrozumiałym się staje, dlaczego Anglia tak właśnie — tzn. na drodze zwyczajowej — kształtowała swoje instytucje i dlaczego przybrały one taką postać, jaką obserwujemy w chwili dzisiejszej.

Dominującą cechą tej psychiki jest ogromna trzeźwość i poczucie rzeczywistości. Anglicy są na wskrós realistami. Nie mają zrozumienia dla idei abstrakcyjnych ani też formuł czysto spekulatywnych. Poczucie realizmu nakazywało im zawsze dostosowywać formy ustrojowe do potrzeb życia. Stąd ich niechęć do form ustalonych przez ścisłe normy prawne, gdyż, w ich rozumieniu, w ramach tych form nie zawsze mieści się życie z całym zakresem jego różnorodnych potrzeb. Stąd ich wielka sympatia

dla form opartych na prawie zwyczajowym, gdyż prawo to, z natury swej giętkie i elastyczne, nie dopuszczało do rozbieżności między życiem i formą ustrojową. To specyficzne nastawienie społeczeństwa angielskiego tłumaczy dlaczego Anglia nie posiada, jak inne państwa, konstytucji w formie jednolitej normy nadrzędnej. Jej ustroj opiera się na faktach, precedensach i na pewnych zwyczajach, które przez stałe stosowanie na dłuższej przestrzeni czasu stawały się obowiązującym prawem.

Z tą pierwszą cechą psychiki społeczeństwa angielskiego łączy się inna jej cecha, a mianowicie *tradycjonalizm*, przejawiający się na interesującym nas odcinku w przywiązaniu do raz wykształconych i przez praktykę życia wypróbowanych form ustrojowych. Anglicy bardzo niechętnie zmieniają te formy. Jeżeli zmiana okazuje się konieczną, zachowują zwykle zrab dawnej instytucji, wypełniając go jedynie nową treścią. W ten sposób utrzymuje się ciągłość rozwoju, która jest zasadniczą cechą ustroju Anglii i Imperium Brytyjskiego.

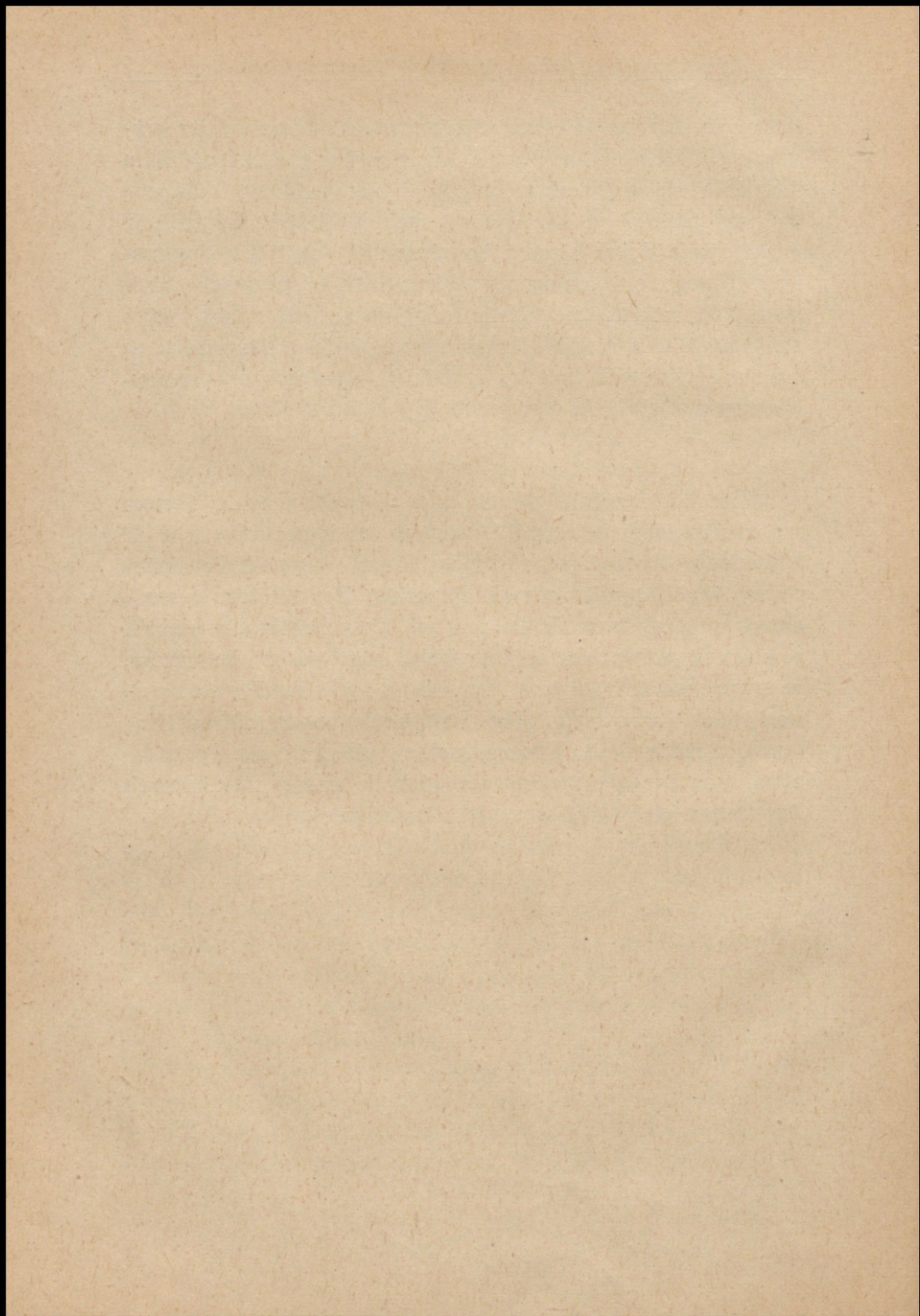
Głęboko zakorzenione przywiązanie do tradycji uczyniło społeczeństwo angielskie mało podatnym do podejmowania gwałtownych zmian w drodze rewolucji. Anglia raz tylko jeden przeszła paroksyzm rewolucji w XVII wieku, za Cromwella. Po tym, raczej wyjątkowym, okresie wszelkie zmiany w jej ustroju i życiu politycznym, nieraz nawet daleko idące, odbywały się zawsze na drodze legalnej, mianowicie na wspomnianej drodze zwyczajowej poprzez precedensy. Poczucie legalizmu więc i niechęć do rewolucji — to dalsza cecha, która charakteryzuje psychikę angielską na terenie ustrojowo-politycznym.

Wreszcie duży wpływ na kształtowanie się form ustrojowych oraz form życia politycznego miało u Anglików silnie u nich występujące poczucie odrębności. Na wyrobienie się tego poczucia złożyły się przede wszystkim wa-

runki zewnętrzne. Mieszkając mianowicie od wieków na wyspie, społeczeństwo angielskie siłą tego geograficznego faktu oddzieliło się od reszty Europy i rozwijało się odrębnie, w dużej izolacji od wszelkich obcych wpływów. Ta izolacja miała swoje dobre strony, bo pozwoliła Anglii na stworzenie własnego, oryginalnego światopoglądu w sprawach ustrojowo-politycznych, ale miała też i swoje złe strony, gdyż zmniejszyła dla Anglii dobrodziejstwa, jakie niesie wzajemna wymiana wpływów między krajami i — co gorsze — podsycała zbyt jej dumę narodową.

* * *

Przegląd zagadnień składa się z dwóch części. Pierwsza z nich obejmie ustrój Anglii w zasadniczych zarysach i życie polityczne tego kraju, druga — politykę kolonialną Anglii, a więc rozwój Imperium Brytyjskiego i stopniowy proces usamodzielniania się poszczególnych kolonii, z których najważniejsze uzyskały stanowisko Dominów, tworząc razem z Anglią tzw. Brytyjską Rzeczpospolitą Narodów (The British Commonwealth of Nations). Struktura tej Rzeczpospolitej, układ jej sił politycznych oraz przegląd jej poszczególnych części składowych stanowiąc będą dalszą treść tej drugiej części.



CZEŚĆ I

ANGLIA

Rozdział I

Rozwój parlamentaryzmu w Anglii

Podstawą współczesnego ustroju Anglii jest parlamentaryzm. Ma on tutaj swój bardzo stary rodowód sięgający jeszcze czasów średniowiecza. Rodowód ten jest nie tylko ciekawym zjawiskiem historycznym, lecz równocześnie i przede wszystkim jest kluczem do poznania i zrozumienia współczesnego mechanizmu parlamentarnego w Anglii. W żadnej instytucji angielskiej bowiem nie uwydatniła się tak wyraźnie ciągłość rozwoju, jak w Parlamencie. Dlatego należy rozpocząć nasz przegląd od skreślenia genezy i historii tego Parlamentu.

Zawiązkiem Parlamentu angielskiego było istniejące od XI wieku zgromadzenie lenników królewskich („barones maiores”), zwane „Magnum” lub „Commune Concilium Regni”. Zgromadzenie to posiadało trojake znaczenie: 1) tworzyło asystę króla w sądzie i na uroczystościach, 2) było ciałem doradczym króla, z tym jednak, że jego rada nie była dla króla wiążąca, 3) posiadało głos stanowczy w wypadku, gdy król chciał nałożyć nowe, nieobjęte kontraktem lennym podatki.

„Concilium Regni“ nie było ciałem ustawodawczym. Władza ustawodawcza bowiem należała w tym czasie całkowicie i wyłącznie do króla. „Barones maiores“ mogli co najwyżej zwrócić się do króla z petycją, by wydał taką a taką ustawę. Jakie stanowisko zajmował król wobec takiej petycji — zależało od faktycznego układu sił w stosunkach pomiędzy nim a baronami. Jeżeli król był słaby i potrzebował pomocy swoich lenników w postaci nowych podatków, wówczas szedł im na rękę i wydawał ustawę zgodnie z ich petycją. Jeżeli jednak monarcha był na tyle silny, że mógł się obejść bez pomocy lenników, wówczas petycje tych ostatnich pozostawały bez uwzględnienia. W wieku XII, za panowania Henryka II, istnieje pod tym względem wyraźna przewaga po stronie króla. Już jednak pod koniec tego stulecia, gdy królem został Ryszard Lwie Serce a po nim Jan Bez Ziemi, nastąpiło złamanie tej przewagi. Długotrwały pobyt Ryszarda poza granicami kraju, następnie wojna z Francją i konflikt z Papieżem, w jakie uwikłał Anglię Jan bez Ziemi, sprzyjały wzrostowi siły lenników. Ich akcja solidarna doprowadziła w końcu do uzyskania w r. 1215 wielkiego przywileju królewskiego, pod nazwą: Magna Charta Libertatum. W przywileju tym król Jan bez Ziemi prócz innych koncesyj zobowiązał się, że nie będzie nakładał nowych podatków bez zgody Commune Concilium Regni. W ten sposób kompetencja owego Concilium w zakresie uchwalania podatków została po raz pierwszy wyraźnie określona na piśmie.

W okresie następującym po Magna Charta Libertatum król stara się złamać przewagę baronów przez wciągnięcie do Concilium Regni przedstawicieli niższych warstw, mianowicie rycerstwa i miast. Już w roku 1254 król wydaje rozkaz swoim szeryfom (urzędnicy administracyjni), ażeby ci delegowali z podległych im okręgów (hrabstw) przedstawicieli rycerstwa do Concillium Regni. Podobne polecenie

zostało skierowane do niektórych miast. Reprezentacja obu tych warstw nie jest jeszcze bliżej ustalona. Również nie wszyscy szeryfowie otrzymali, względnie wykonali odnośne polecenie królewskie. Dopiero w roku 1295 zbiera się *Commun Concilium Regni*, w którym znaleźli się przedstawiciele rycerstwa ze wszystkich hrabstw Anglii (po dwóch z każdego hrabstwa) oraz delegaci prawie wszystkich ówczesnych miast angielskich. Jest to data przełomowa. *Commune Concilium Regni*, będące dotąd zgromadzeniem ienników królewskich, przekształca się w ten sposób w *Parlament* i odtąd pod tą już występuje nazwą.

Wejście przedstawicieli rycerstwa i miast do Parlamentu zawiodło oczekiwania króla, gdyż w jego walce z baronami obie te grupy zajęły stanowisko neutralne i niezależne. Ich polityka w tej pierwszej fazie streszczała się w obronie własnych interesów oraz w dążeniu do zabezpieczenia się przed majoryzacją ze strony *barones maiores* na terenie Parlamentu.

W ten sposób w ciągu XIV wieku następuje w łonie Parlamentu angielskiego, na tle odrębnych interesów, wyraźne zróżniczkowanie na *barones maiores* z jednej i przedstawicieli rycerstwa i miast z drugiej strony. Zróżniczkowanie to znalazło niebawem swój wyraz w osobnych obradach obu tych kategorii członków Parlamentu. Delegaci rycerstwa i miast, nie chcąc krępować się obecnością baronów, zaczęli zbierać się na obrady w osobnej izbie w Opactwie Westminsterskim, a ponieważ ten stan rzeczy dogadzał również baronom, którzy nie chcieli wtajemniczać w swoje sprawy przedstawicieli „niższych“ warstw, przeto na drodze faktu przyszło w ten sposób do podziału Parlamentu na dwie „Izby“: Izbę Gmin i Izbę Lordów. W pierwszej zasiadali przedstawiciele rycerstwa i miast, w drugiej — dawni „*barones maiores*“, zwani teraz lordami. Tytułem powołania do Izby Gmin był wybór dokonany przez „gminę“, czyli

lokalną korporację rycerską względnie miejską. Tytułem powołania do Izby Lordów było według dotychczasowych kryteriów lennych imienne zaproszenie ze strony króla. Zaproszenie to było uważane od tego czasu za równoznaczne z nadaniem godności lordowskiej. Z końcem XIV wieku godność ta stała się dziedziczną na zasadzie primogenitury.

Pomimo antagonizmu, jaki dzielił Izbę Gmin i Izbę Lordów na tle różnej sytuacji społecznej warstw przez nie reprezentowanych, na zewnątrz występują one jednolicie; dążą mianowicie do rozszerzenia praw Parlamentu na niekorzyść władzy królewskiej. Faktyczny układ sił w XIV i XV wieku sprzyja bardzo tym dążeniom. Ponieważ królowie angielscy prowadzą w tym okresie bardzo kosztowną politykę zagraniczną, muszą wciąż zwracać się do Parlamentu o uchwalenie nowych podatków. Parlament wykorzystuje tę sytuację i w zamian za przyznane podatki żąda od króla wydawania ustaw według projektów przedstawionych w petycjach. Petycje przybierają w ten sposób na drodze faktu charakter inicjatywy ustawodawczej.

Do załamania w tym rozwoju przychodzi dopiero pod koniec XV wieku, kiedy władzę królewską w Anglii obejmuje potężna dynastia Tudorów. Dzięki poważnym sukcesom na terenie polityki zagranicznej i kolonialnej oraz dzięki mądrej polityce wewnętrznej królowie z tej dynastii mieli wielki autorytet i kredyt moralny u społeczeństwa angielskiego, zwłaszcza u jego warstwy rycerskiej i mieszczańskiej. Biorąc w obronę te warstwy przed anarchią lenną i uciskiem gospodarczym potężnych feudałów, nie potrzebowali oni apelować do Parlamentu o uchwalenie nowych podatków, gdyż dochody swe czerpali z konfiskat dóbr ziemskich magnatów i Kościoła. Stąd też rycerstwo i mieszczaństwo angielskie nie oponowało przeciwko polityce absolutystycznej, jaką uprawiała dynastia Tudorów. Polityka ta bowiem dawała społeczeństwu, zmęczonemu poprzednią anar-

chią i wojnami domowymi, ład i spokój. Tudorowie zwoływali od czasu do czasu Parlament, lecz nie w tym celu, by rządzić Anglią przy jego pomocy. Właściwym bowiem organem, przy pomocy którego rządzili, była tzw. Rada Tajna złożona z najwyższych urzędników.

Podobną politykę usiłovali prowadzić następcy Tudorów — Stuartowie, napotkała ona jednak od razu na zdecydowany opór społeczeństwa. Stuartowie nie mieli wobec kraju takich zasług, jak Tudorowie, toteż, kiedy podjęli kurs absolutystyczny poprzedniej dynastii, spotkali się z wielką niepopularnością. Parlament burzy się, powołując się stale na Magna Charta Libertatum, a kiedy jego akcja nie może doprowadzić do ukrócenia nadużyć królewskich, przychodzi w końcu do wybuchu jedynej w dziejach Anglii rewolucji. W roku 1649 król Karol I ginie na szafocie. Wódz zwycięskiej rewolucji Cromwell wprowadza ustrój republikański z tzw. Lordem-Protektorem na czele. Ustrój ten nie odpowiadał jednak tradycjom monarchistycznym społeczeństwa angielskiego. Po śmierci Cromwella i po niedługich rządach jego syna Parlament uchwalił w r. 1660 restaurację Stuartów. Stuartowie jednak nie wynieśli żadnej nauki z ostatnich wypadków i wznowili w swoich rządach kurs absolutystyczny. W obliczu nowej rewolty w roku 1688 Jakób II ucieka z kraju, a Parlament, przyjąwszy fikcję jego abdykacji, ogłasza wakans tronu i oddaje go jego córce Marii i jej mężowi Wilhelmowi Orańskiemu. Ażeby zaś wykluczyć na przyszłość wszelką możliwość rządów absolutnych w Anglii i zapewnić Parlamentowi odpowiedni udział we władzy ustawodawczej, powołanie nowej dynastii zostało uzależnione od przyjęcia przez nią pewnych zasadniczych zobowiązań. Zobowiązania te zostały ujęte w formę petycji, która po przyjęciu jej przez nowych władców stała się w r. 1689 obowiązującą ustawą. Ustawa ta nosi nazwę Ustawy o prawach (Bill of Rights). Prócz postanowień o detronizacji poprzedniej i po-

wołaniu nowej dynastii zawiera ta ustawa dwa zasadniczej natury postanowienia, a mianowicie, że 1) król nie będzie nakładał nowych podatków bez zgody Parlamentu i 2) król nie będzie stanowił nowych ustaw bez zgody Parlamentu.

Bill of Rights stanowi etap w rozwoju parlamentaryzmu angielskiego. Odtąd monarcha nie jest już wyłącznym ustawodawcą. Władza ustawodawcza należy teraz do króla i Parlamentu, czyli, jak to określa przyjęta wówczas terminologia, do „Króla w Parlamencie” (The King in Parliament). Z inicjatywą ustawodawczą może wystąpić albo król albo Parlament, do uchwalenia jednak ustawy potrzeba zgody obu tych czynników.

Parlament angielski, odniósłszy tak walne zwycięstwo w zakresie władzy ustawodawczej, nie zadowolnił się nim, lecz dążył teraz z kolei do uzyskania wpływu i kontroli nad rządami kraju przez uzależnienie od siebie doradców królewskich czyli ministrów. Ta akcja Parlamentu ma również swoją osobną historię.

Już w czasie walki Parlamentu z królem ten ostatni szukał oparcia w swoim najbliższym otoczeniu. Tworzyli je najwyżsi urzędnicy oraz biegli w prawie legiści, którzy grupowali się w stałej radzie. W XV wieku z łona tej stałej rady, która była ciałem zbyt licznym a więc wskutek tego zbyt ciężkim, król wybiera kilkunastu radców, którzy, związani specjalną przysięgą, utworzyli ściślejse ciało przy jego boku, zwane T a j n ą R a d ą (Privy Council). Jednak i to ciało wskutek dalszych nominacji okazało się zbyt licznym i dlatego z biegiem czasu nastąpiła dalsza selekcja. Pozostawiając Tajną Radę, król wybiera spośród niej szczuplejsze koło osób i tworzy zeń tzw. R a d ę G a b i n e t o w ą, którą powołuje na stałe, periodyczne narady do swojego gabinetu. Ta właśnie Rada Gabinetowa, oparta na fakcie, jest zawiązkiem przyszłego gabinetu ministerialnego.

Parlament zwalczał te wszystkie instytucje doradcze, gdyż na podstawie tradycji (patrz wyżej) sam rościł sobie prawo do udzielania rad królowi. Jednakże aż do rewolucji z 1649 roku nie mógł powstrzymać ich ewolucji, tak że Rada Tajna a potem Rada Gabinetowa, zyskując stale na znaczeniu, tworzyły narzędzie absolutystycznej polityki Tudorów i Stuartów.

Po zwycięstwie Parlamentu w r. 1689 zmienił się charakter Rady Gabinetowej. Utrzymała się ona jako instytucja, lecz król musiał dobierać teraz jej członków spośród ludzi cieszących się zaufaniem Parlamentu. Jeśliby bowiem powołał do Rady Gabinetowej ludzi nie posiadających zaufania Parlamentu, ten ostatni odmówiłby swej współpracy w ustawodawstwie a przede wszystkim nie uchwaliby podatków niezbędnych do prowadzenia administracji państwa. Dlatego, chcąc mieć za sobą większość Parlamentu, potrzebną do uchwalenia nowych ustaw i podatków, król musiał liczyć się z wolą tej większości i stosownie do niej dobierać sobie odpowiednich doradców czyli, jak ich wówczas zaczęto nazywać, ministrów. Właściwy dobór ministrów ułatwiał królowi kształtujący się wówczas na terenie Parlamentu system partij politycznych.

Mianowicie już w okresie restauracji Stuartów po roku 1660 wytworzyły się w łonie Parlamentu angielskiego dwa stronnictwa: Whigów i Torysów. Pierwsze z tych stronnictw reprezentowało ideologię skrajnie liberalną i wobec nowych nadużyć Stuartów i ich fanatycznego przywiązania do religii katolickiej, dążyło do ich usunięcia. Drugie stało na stanowisku legitymistycznym i mimo że w swoim programie głosiło prymat Kościoła anglikańskiego, uznawało prawa Stuartów do tronu. Usunięcie dynastii Stuartów było dziełem kompromisu, bo tron objął z woli Parlamentu Wilhelm Orański i Maria Stuart. Toteż Wilhelm III, opierając się na tym kompromisie, próbował w początkach swego pa-

nowania dobierać sobie ministrów z obu partyj. Ta polityka jednak napotkała na opór w Parlamencie, w którym większość mieli Whigowie. Opór ten skłonił Wilhelma III do powoływania ministrów z łona większości, tzn. tylko z partii Whigów. Kiedy w roku 1697 większość w Parlamencie uzyskali Torysi, w Radzie Gabinetowej znaleźli się ministrowie z tej ostatniej partii, by z kolei ustąpić w roku 1701 miejsca Whigom, gdy przy wyborach oni odnieśli zwycięstwo. Odtąd powoływanie ministrów z łona większości parlamentarnej weszło w praktykę konstytucyjną i w ten sposób Rada Gabinetowa — znowu na drodze faktu — stała się ekspozyturą stronnictwa większości.

Parlament dążył jednak nie tylko do tego, aby członkowie Rady Gabinetowej pochodzili z łona stronnictwa mającego większość w Parlamencie, lecz także do tego, by urzędowali oni pod jego kontrolą. Z tradycji ustroju angielskiego wynikała zasada, że król angielski jest nieodpowiedzialny i jako pomazaniec Boży sam przez się nie może postępować źle („The King can do no wrong“), jeżeli zaś z postępowania jego wynikło zło, to tylko dlatego, że król miał złych doradców. Oni właśnie powinni odpowiadać za akty królewskie, bo sam król za te akty odpowiadać nie może i nie powinien. Raz jeden tylko odstąpili Anglicy od tej zasady, kiedy mianowicie skazali Karola I na karę śmierci.

Od XIV wieku, na drodze precedensu utarła się zasada, że Parlament mógł pociągać do odpowiedzialności karnej doradców królewskich. Na podstawie analogii z obowiązującą wówczas w Anglii instytucją sądów przysięgłych oskarżenie wносиła Izba Gmin, sądziła zaś Izba Lordów, kontynuująca w tym wypadku uprawnienia dawnego Concilium Regni z tych czasów, kiedy to ciało pod przewodnictwem króla stanowiło najwyższy sąd w państwie.

Ta praktyka sądenia doradców królewskich przez Parlament, zwana *impeachment*, utrzymała się również po

zwycięstwie Parlamentu w XVII wieku, obok niej jednak pojawiła się w tym czasie praktyka pociągania ministrów także do odpowiedzialności politycznej przez instytucję kontrasygnaty aktów królewskich. Mianowicie od czasu Bill of Rights Parlament żądał, ażeby każdy akt królewski posiadał obok podpisu monarszego podpis tego ministra, który był doradcą króla w danej materii. Taki minister ponosił następnie odpowiedzialność za ów akt królewski, przy czym odpowiadał on nie tylko w wypadku, gdy akt był bezprawny, ale także w takiej sytuacji, kiedy akt, nie nosząc znamion przestępstwa, został uznany przez Parlament za szkodliwy dla kraju. Sankcją tej odpowiedzialności była odmowa zaufania ze strony Parlamentu. Odmowa ta była wskazówką dla króla, że posiada złego doradcę i że winien go usunąć a powołać w jego miejsce innego ministra, obdarzonego zaufaniem Parlamentu.

Odpowiedzialność polityczna ministrów była zrazu indywidualna. Już jednak w XVIII wieku, kiedy Rada Gabinetowa w związku z przyjściem nowej dynastii hanowerskiej, zaczęła obradować osobno bez udziału króla i w ten sposób na drodze faktu ukonstytuowała się w samoistne ciało, zwane teraz krótko Gabinetem, odpowiedzialność indywidualna poszczególnych ministrów przekształciła się w odpowiedzialność solidarną i zbiorową całego Gabinetu.

• Z powyższego zarysu historycznego wynika, że Parlament angielski już z końcem XVII i początkiem XVIII wieku przybrał taką postać, jaką posiada obecnie. Już wtedy wykształciła się jego kompetencja jako ciała ustawodawczego współdziałającego na tym odcinku z królem oraz jako ciała kontrolującego administrację królewską przez instytucję odpowiedzialności ministrów.

Oceniając ten tak wczesny i wybitnie zaawansowany rozwój ustroju parlamentarnego w Anglii, należy stwierdzić, że nie jest on równoznaczny z rozwojem demokracji w tym

kraju. Parlament angielski mimo swojego wczesnego rodowodu nie był reprezentacją całego społeczeństwa, lecz tylko jego warstw uprzywilejowanych. Izba Lordów, składająca się z członków dziedzicznych, mianowanych przez monarchę, zachowała ten charakter do dnia dzisiejszego, Izba Gmin zaś, będąca reprezentacją rycerstwa i miast, była także ciałem zamkniętym i niedostępnym dla szerszych warstw ludności, skoro i później nawet, w XIX wieku prawo wyborcze było uwarunkowane wysokim cenzusem majątkowym, dopuszczającym do udziału w życiu parlamentarnym tylko warstwy posiadające.

Demokratyzacja Parlamentu angielskiego postępowała bardzo powoli. Aż do reformy z r. 1832 prawo wybierania posłów w hrabstwach mieli tylko właściciele ziemscy, których własność dawała 40 szylingów rocznego dochodu. Dzierżawca, choćby się wylegitymował wielokrotnie większym dochodem, nie posiadał prawa głosowania. W miastach znowu, czynne prawo wyborcze zależało od tego, czy dane miasto miało przywilej królewski upoważniający je do wysyłania posłów. Zdarzało się wskutek tego, że małe, niegdyś kwitnące, następnie jednak zupełnie podupadłe ośrodki miejskie posiadały prawo głosowania, bo mogły wylegitymować się powyższym przywilejem, natomiast nowe, wielkie centra rozwijającego się tak świetnie z początkiem XIX wieku przemysłu były tego prawa pozbawione, bo... nie miały odnośnego przywileju.

Tej anormalnej pod każdym względem sytuacji położyła kres reforma wyborcza z 1832 r. Ograniczyła ona czynne prawo wyborcze właścicieli ziemskich, podnosząc cenzus majątkowy na 10 funtów rocznego dochodu, równocześnie zaś rozszerzyła to prawo na dzierżawców, mogących się wykazać rocznym dochodem w wysokości 50 funtów. Miasta podupadłe (jak je wówczas nazywano: „zgniłe“) utraciły prawo wybierania posłów. Uzyskane ich kosztem mandaty przy-

dzielono miastom nowym, dotąd niesłusznie upośledzonym. W obrębie każdego miasta przyznano czynne prawo wyborcze tym wszystkim, którzy zajmowali dom lub sklep dający najmniej 50 funtów rocznego dochodu. Praktyczny sens reformy z 1832 r. był ten, że obok dominującej dotychczas arystokracji ziemiańskiej weszli do Izby Gmin przedstawiciele burżuazji.

Następna reforma wyborcza z roku 1867 obniżyła cenzus wyborczy dla dzierżawców w hrabstwach na 10 funtów, równocześnie zaś przyznała w miastach prawo głosowania lokatorom płacącym 10 funtów rocznie za mieszkanie. To ostatnie postanowienie zostało rozciągnięte przy następnej reformie wyborczej z roku 1884/5 na mieszkańców hrabstw, co łącznie z nowym podziałem na jednomandatowe okręgi wyborcze, jak wówczas przeprowadzono, stanowiło poważny krok w kierunku demokratyzacji Parlamentu angielskiego.

Lecz do pełnej demokratyzacji było jeszcze daleko. Przyniosła ją dopiero ustawa z roku 1918, na zasadzie której Anglia uzyskała wreszcie głosowanie powszechne. Uzupełnieniem tej walnej reformy było przyznanie w roku 1928 prawa głosowania wszystkim kobietom (według ustawy z roku 1918 miały je tylko te kobiety, które ukończyły 30 lat i głosowały w wyborach samorządowych).

Przedstawiony wyżej proces stopniowej demokratyzacji Parlamentu angielskiego świadczy, jak bardzo spóźnionym był tutaj rozwój praw politycznych społeczeństwa przy równoczesnej wybujałości form ustrojowo-politycznych. To tak charakterystyczne dla Anglii zjawisko tłumaczy się następującymi przyczynami:

- 1) Przede wszystkim wspomnianą wyżej właściwością psychiki angielskiej, która wyrażała się w ogromnym konserwatyzmie i przywiązaniu do tradycji. Silne poczucie tradycji nakazywało społeczeństwu angielskiemu szanować stare, uświęcone przez nią zasady ustroju społeczno-politycz-

nego łącznie z tak rażącą skądinąd nierównością pomiędzy poszczególnymi warstwami. Nie znaczy to oczywiście, by warstwy upośledzone były zadowolone z istniejącego stanu rzeczy i by nie dążyły do jego poprawy i zmiany, lecz dążenia te nie wychodziły nigdy poza ramy legalności, której poczucie było równie silnie zakorzenione w społeczeństwie angielskim, jak poczucie tradycjonalizmu.

2) Odrębnymi warunkami historyczno-geograficznymi, w jakich rozwijało się państwo i społeczeństwo angielskie, na co pierwszy zwrócił uwagę uczony francuski Seignobos. Anglia dzisiejsza mianowicie powstała w drodze podboju rozmaitych terytoriów, dokonanego przez tzw. „starą Anglię”, obejmującą wschodnią i południową część wyspy. Podbite terytoria przedstawiały i przedstawiają z punktu widzenia społecznego i politycznego odmienny typ, niż „stara Anglia”. Każde z nich potrafiło pomimo podboju zachować swoją odrębną strukturę socjalną, odrębną organizację kościelną i odrębny światopogląd polityczny. Taka np. Szkocja i Walia, wyrosłe na tradycjach demokratycznych, albo Irlandia, głęboko przywiązana do religii katolickiej, albo wreszcie wielki rejon przemysłowy na północy i zachodzie wyspy wykazują liczne takie odrębności. „Stara Anglia” nie uwzględniła jednak tych wszystkich odrębności i w swojej tendencji do zjednoczenia kraju narzuciła poszczególnym jego częściom swój ustrój i światopogląd, oparty na przewadze arystokracji ziemiańskiej i Kościoła anglikańskiego. Na tych elementach opierał się w czasach nowożytnych Parlament angielski, bo Izba Lordów miała zawsze charakter arystokratyczny, a Izba Gmin była też domeną wpływów arystokracji dzięki istnieniu zależnych od tejże arystokracji „zgniłych” miast oraz dzięki faktycznej przewadze, jaką mieli wielcy właściciele ziemscy na wsi. Zróżniczkowanie Parlamentu na partie polityczne w XVII wieku nie przyniosło zmiany w tym stanie rzeczy, bo różnice między Whigami i Torysami dotyczyły

taktyki wobec króla, a nie problemów społeczno-politycznych. W obu tych partiach dominowała wówczas arystokracja ziemiańska.

Dopiero pod koniec XVIII wieku, kiedy partia Whigów pod wpływem z jednej strony haseł Wielkiej Rewolucji Francuskiej, z drugiej zaś strony tych głębokich przemian, jakie sprowadził w Anglii rozwój przemysłu, przyjęła program liberalny i przekształciła się w nowoczesną partię liberalną, walka o demokratyzację Parlamentu stała się wogóle możliwą i wkrótce też się rozpoczęła. Arystokratyczne elementy „staroangielskie“, zazdrosne o utrzymanie dotychczasowej przewagi, zwały się wówczas silnie w szeregach partii Torysów, która z uwagi na swój zachowawczy program przybrała bardziej ścisłą nazwę partii konserwatywnej. Ponieważ ta ostatnia partia miała aż do lat trzydziestych ubiegłego stulecia przewagę na terenie Parlamentu, przeto nie można było myśleć w tym okresie o zmianie prawa wyborczego. Dopiero zwycięstwo partii liberalnej w wyborach z 1832 roku przyniosło w rezultacie pierwszą reformę tego prawa. Dalsze reformy następowały jednak powoli, bo partia konserwatywna wracała jeszcze potem na dłuższe okresy do władzy, a i partia liberalna, kiedy miała tę władzę, wysuwała w kwestii prawa wyborczego program raczej umiarkowany. Ostateczna demokratyzacja Izby Gmin dokonana się dopiero w wieku XX, kiedy na jej ławach zasiedli posłowie partii socjalistycznej, występującej tu pod nazwą Partii pracy. Ich zdecydowana postawa i gwałtowna agitacja w terenie zmusiły w końcu inne partie do przyjęcia programu maksymalnego w tej kwestii, mianowicie wprowadzenia głosowania powszechnego.

Skreślona wyżej demokratyzacja Izby Gmin spowodowała równocześnie ważne przesunięcia w układzie sił pomiędzy nią a Izbą Lordów. Ta ostatnia Izba, pomimo że stanowi dzisiaj przez sam swój skład anachronizm z punktu

Rozdział II

Współczesny ustrój Anglii

Anglia jest monarchią konstytucyjną, przy czym trzeba zawsze pamiętać, że przez konstytucję w Anglii rozumie się ogół norm prawa zwyczajowego i pisanego, które przez wykonywanie ze strony organów władzy i milczące uznanie społeczeństwa taki uzyskały charakter.

A. Król

Na czele państwa stoi król. Aż do zwycięstwa Parlamentu w XVII wieku król był suwerenem. Od tego czasu, ściśle od Bill of Rights suwerenność należy do Króla w Parlamencie. Ponieważ zaś Parlament stał się z biegiem czasu reprezentacją całego narodu a z drugiej strony król przez powoływanie rządu większości parlamentarnej ograniczył swoje suwerenne uprawnienia, przeto suwerenność przeszła tą drogą w praktyce w ręce narodu, który ją sprawuje przez wybory do Parlamentu.

Monarchia angielska jest dziedziczna. Obowiązuje zasada primogenitury, tzn. uprawnionym do tronu jest w pierwszym rzędzie najstarszy z synów zmarłego króla i jego potomkowie, w drugim rzędzie inni synowie w porządku starszeństwa. Gdy nie ma synów ani ich potomków, dziedziczy tron córka. W trzecim rzędzie przychodzą jako uprawnieni

dziedzice krewni boczni w porządku określonym przez bliskość pokrewieństwa.

Ponieważ rozwój władzy zwierzchniej szedł w Anglii w kierunku ograniczenia władzy króla na rzecz Parlamentu, stąd król posiada dzisiaj tylko te uprawnienia, których nie zrzekł się na podstawie przywilejów lub zwyczajów na rzecz Parlamentu, względnie których nie stracił na podstawie przedawnienia. Teoretycznie zakres tych uprawnień jest bardzo duży, gdyż istnieje cały szereg spraw, które król może załatwiać z mocy tzw. prerogatywy, tj. bez konieczności zatwierdzania odnośnych aktów przez Parlament, w praktyce jednak król jest bardzo ograniczony w wykonywaniu wszystkich swoich uprawnień, gdyż jeszcze w XVII wieku, po zwycięstwie Parlamentu, wykształcił się konstytucyjny zwyczaj, że „Król nie może działać sam” (The King cannot act alone), mianowicie że przy każdym akcie króla o charakterze państwowym musi współdziałać odpowiedni minister, który za ten akt bierze pełną odpowiedzialność wobec Parlamentu.

To skrępowanie władzy królewskiej współudziałem Rządu, wyrażające się w tradycyjnej formule „Król w Radzie” (The King in Council), najlepiej ilustruje przegląd poszczególnych uprawnień króla angielskiego.

W zakresie władzy ustawodawczej król posiada:

1) Prawo zwoływania, i odraczania Parlamentu, o czym faktycznie decyduje gabinet względnie praktyka konstytucyjna, ta zaś przewiduje sesję zwyczajną Parlamentu od połowy lutego do połowy sierpnia.

2) Prawo rozwiązywania Izby Gmin, które monarchia angielska może wykonać tylko na wniosek rządu.

3) Prawo mianowania nowych członków Izby Lordów, z którego król korzysta jedynie za radą szefa rządu.

4) Prawo sankcjonowania ustaw, które jest dzisiaj raczej

obowiązkiem, niż prawem wobec tego, że król nie ma już prawa veta.

Inne uprawnienia króla w zakresie ustawodawstwa wyszły z użycia. Mianowicie prawo inicjatywy ustawodawczej przeszło od XVIII wieku całkowicie na rząd, wspomniane zaś prawo veta przestał król wykonywać od roku 1707, tak że przyjęte zostało domniemanie, iż stracił je przez przedawnienie.

W zakresie władzy wykonawczej posiada król prawo mianowania ministrów, lecz przy wykonywaniu tego uprawnienia jest on ograniczony wolą Parlamentu, gdyż ministrów mianuje na wniosek premiera, a kandydata na premiera wskazuje mu układ sił w Parlamencie. Praktyka konstytucyjna bowiem wymaga, by premier był leaderem stronnictwa, które ma większość w Parlamencie. Ponadto ma król prawo mianowania niektórych wyższych urzędników na terenie Anglii i Imperium, lecz i tu konieczny jest wniosek odpowiedniego ministra względnie premiera.

W zakresie sądownictwa król ma teoretycznie i dlatego czysto formalnie władzę zwierzchnią, która przejawia się w tym, że wyroki są wydawane w jego imieniu. Ponadto przysługuje mu prawo łaski.

W zakresie polityki zagranicznej, która była niegdyś wyłączną domeną władzy królewskiej, posiada król:

- 1) Prawo wypowiedzania wojny.

- 2) Prawo negocjonowania i zawierania traktatów międzynarodowych, które podpisywane są w jego imieniu i które do swej ważności wymagają ratyfikacji ze strony Parlamentu.

- 3) Prawo reprezentacji państwa na zewnątrz przy współdziale sekretarza stanu dla spraw zagranicznych.

Jak z powyższego przeglądu wynika, król angielski jest dzisiaj bardzo w swej władzy ograniczony. Pomimo to jednak posiada on w kraju duże znaczenie i autorytet. Zawdzięcza

je z jednej strony silnemu przywiązaniu społeczeństwa do monarchii, z drugiej zaś swojemu osobistemu prestige'owi. Jak słusznie zauważono w literaturze (Bagehot), królowi angielskiemu pozostały dziś trzy ważne, moralne prawa: prawo do udzielania rady, prawo do zachęcania i prawo do ostrzegania. Z praw tych korzysta monarcha angielski przede wszystkim w stosunku do rządu. Są one mało uchwytnie i trudne do wymierzenia, nie mniej przy mądrym i taktownym ich wykonywaniu mogą one spełnić i spełniają w angielskim ustroju parlamentarnym rolę zarówno pozytywną, jak istotną.

B. Parlament

Parlament angielski składa się z dwóch izb: Izby Lordów i Izby Gmin. Ponieważ po ostatniej reformie z roku 1911 Izba Lordów straciła swoje pierwotne znaczenie a właściwym organem ustawodawczym stała się Izba Gmin, przeto od niej należy rozpocząć przegląd.

a) Izba Gmin.

Izba Gmin składa się z 640 posłów, z czego 628 jest wybranych w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim i tajnym w jednomandatowych (z kilkoma wyjątkami) okręgach wyborczych, 12 zaś pochodzi z wyborów proporcjonalnych, dokonywanych przez Uniwersytety.

Czynne prawo wyborcze w okręgach przysługuje dzisiaj każdemu obywatelowi angielskiemu bez różnicy płci, mogącemu się wylegitymować zamieszkaniem lub zajmowaniem lokalu w danym okręgu wyborczym przynajmniej od 6 miesięcy. Bierne prawo wyborcze przypada w udziale tym wszystkim, którzy posiadają czynne prawo wyborcze z wyjątkiem: 1) członków Izby Lordów, 2) sędziów, 3) pewnych kategorii urzędników, 4) dostawców państwowych, 5) ludzi, wobec któ-

rych wdrożono postępowanie upadłościowe, 6) skazanych prawomocnym wyrokiem sądowym.

Każdy z kandydatów musi złożyć kaucję w wysokości 150 funtów, która przepada na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli kandydat nie uzyskał przy wyborach co najmniej $\frac{1}{3}$ części głosów. Przepis ten ma na celu zapobiec wystawianiu zbyt licznych kandydatów.

Do uzyskania mandatu poselskiego wystarcza w Anglii większość względna, tzn. wybranym jest ten kandydat, który otrzymał największą ilość głosów w okręgu. Tkwi w tym znowu tendencja do uprzywilejowania silniejszych partii a wyeliminowania słabszych. W tych warunkach bowiem partia mniejszości nie może nigdy uzyskać reprezentacji parlamentarnej odpowiadającej jej sile liczebnej w kraju. Taki był los partii pracy na początku XX wieku, taki jest obecnie los partii liberalnej. Wskutek tego układ sił politycznych w Izbie Gmin, wyznaczony przez wynik wyborów, nie odpowiada bynajmniej faktycznemu układowi tych sił w terenie.

Ta anomalia tłumaczy się w Anglii względami historycznymi, mianowicie tradycyjnym systemem dwu wielkich partii, jaki tu istniał od XVII wieku. System ten odpowiadał społeczeństwu angielskiemu, gdyż dawał zawsze jasny obraz sytuacji politycznej. Wobec tego, że do wyborów stawały tylko dwie partie, zawsze jedna z nich uzyskiwała bezwzględną większość na terenie Parlamentu, a tym samym legitymację do utworzenia rządu opartego na jednolitym i z góry wiadomym programie. Ten jasny obraz uległ zamazaniu, kiedy na horyzoncie angielskiego życia politycznego pojawiła się w XX wieku trzecia partia polityczna. Wyłoniła się możliwość nieuzyskania przez żadną z trzech partii bezwzględnej większości a w dalszym planie perspektywa rządów koalicyjnych, względnie rządów mniejszości. Anglia miała w okresie między ostatnimi wojnami takie rządy i wyniosła z nich raczej złe doświadczenie. Poza tym nie odpo-

wiały one psychice społeczeństwa angielskiego, które ma predylekcję do rządów o jednolitym programie i pełnej odpowiedzialności, czyli o cechach rzadko spotykanych w systemie koalicji. Toteż nie dziwnego, że życie polityczne Anglii wróciło w ostatnich czasach w dawne łożysko dwipartyjności, tylko że miejsce dawnej partii liberalnej jako rywalka partii konserwatywnej zajęła dzisiaj partia socjalistyczna.

Do utrzymania tej właśnie dwupartyjności jest bardzo pomocnym obecny system wyborczy oparty na jednomandatowych okręgach i większości względnej. Eliminuje bowiem mniejsze partie i zmusza myśl polityczną społeczeństwa do konsolidowania się pod sztandarem wielkich partyj. Dlatego Anglicy tak bardzo obstają przy tym systemie i nie chcą przyjąć u siebie systemu proporcjonalnego.

Jedyny wyjątek na rzecz systemu proporcjonalnego został uczyniony w stosunku do mandatów uniwersyteckich. Mianowicie Uniwersytety angielskie mają na zasadzie starych i nowych przywilejów prawo do wybierania swoich własnych posłów do Izby Gmin (Oxford i Cambridge po dwóch, szkockie trzech łącznie, londyński, walijski, północno-irlandzki po jednym, pozostałe jednego łącznie). Uprawnieni do głosowania są tutaj wszyscy obywatele angielscy, którzy uzyskali na odnośnych Uniwersytetach stopień naukowy. Wyniki wyborów oblicza się, jak zaznaczono wyżej, według systemu proporcjonalnego.

Każdy obywatel może głosować najwyżej w dwu okręgach: w jednym z tytułu zamieszkania i w drugim albo uniwersyteckim albo też z tytułu zajmowania lokalu.

Posłowie zasiadający w Izbie Gmin są przedstawicielami całego narodu a nie poszczególnych okręgów, z których zostali wybrani. Posłowie są całkowicie niezależni. Posiadają również przywilej nietykalności, który rozciąga się nie tylko na ich działalność w Parlamencie, lecz także na ich działal-

ność pozaposelską w okresie 40 dni poprzedzających i następujących po sesji. Nietykliwość nie obejmuje jednak przestępstw pospoliczych, władze policyjne są tylko obowiązane w tym wypadku do podania motywów aresztowania do wiadomości Izby Gmin.

b) Izba Lordów.

Izba Lordów, która wyszła z dawnego „Commune Concilium Regni“, składa się obecnie:

1) z książąt krwi;

2) z 26 lordów duchownych czyli 2 arcybiskupów i 24 biskupów Kościoła anglikańskiego;

3) z lordów świeckich dziedzicznych mianowanych przez króla. Ilość lordów tej kategorii nie jest ustalona ściśle przez żadne prawo i zależy wyłącznie od uznania monarchy. Ponieważ jednak nominacja lorda ma miejsce dzisiaj tylko za radą premiera, przeto kreowanie nowych lordów stało się narzędziem w rękach rządu. Przy jego pomocy, tzn. przez masową nominację nowych lordów ze swojej partii, rząd ma możliwość wpłynąć na zmianę w układzie sił politycznych całej Izby;

4) z 16 lordów szkockich wybranych przez ogół parów Szkocji przed zwołaniem każdego nowego Parlamentu;

5) z dawnych delegatów lordów irlandzkich, którzy dziś, po usamodzielnieniu się południowej Irlandii, pozostali w Izbie Lordów do końca życia i nie będą mieli następców;

- 6) z 6 tzw. lordów apelacyjnych, mianowanych przez króla spośród wybitnych prawników dla załatwiania spraw sądowych wpływających do Izby Lordów. Izba Lordów bowiem jako bezpośrednia spadkobierczyni „Commune Concilium Regni“ przejęła uprawnienia sądowe tego ciała i była do lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia najwyższą instancją apelacyjną. Po reformie przeprowadzonej w roku 1876

kompetencja apelacyjna Izby Lordów została ograniczona tylko do tych spraw, „gdzie zachodzi kwestia prawna szczególnej wagi“.

c) Stosunek Izby Gmin do Izby Lordów.

Do roku 1911 obie Izby Parlamentu angielskiego były równouprawnione i wskutek tego Izba Lordów miała możliwość paraliżowania postępowych projektów ustawodawczych Izby Gmin. Ustawa z roku 1911 pozbawiła Izbę Lordów tej możliwości. Wprowadziła ona rozróżnienie między ustawami zwykłymi i ustawami natury finansowej.

Przy ustawach zwykłych Izba Lordów może tylko odroczyć uchwalenie ustawy. Jeżeli bowiem Izba Gmin uchwali trzy razy w ciągu trzech kolejno po sobie następujących sesyj w okresie nie mniej niż dwu lat projekt ustawodawczy w tym samym brzmieniu, wówczas projekt ten staje się dojrzałym do podpisu królewskiego, choćby go Izba Lordów za każdym razem odrzuciła. Jeżeli Izba Lordów wprowadza jakiegokolwiek poprawki do projektu, który wpłynął do niej z Izby Gmin, poprawki te są interpretowane w ten sposób, że Izba Lordów projekt Izby Gmin odrzuca.

Przy ustawach natury finansowej sprzeciw Izby Lordów jest jeszcze mniej skuteczny. Izba Gmin obowiązana jest tu tylko do wniesienia uchwalonego przez nią projektu do Izby Lordów najpóźniej na miesiąc przed zakończeniem jej sesji. Jeżeli Izba Lordów nie przyjmie projektu w przeciągu miesiąca, wówczas projekt ten mimo to staje się ustawą, po uzyskaniu oczywiście sankcji królewskiej. O zakwalifikowaniu danego projektu do kategorii „finansowych“ decyduje przewodniczący Izby Gmin — Speaker. Z reguły należą tu projekty dotyczące budżetu, organizacji skarbowej, kredytu państwowego, pożyczek itp.

W sprawie kontroli rządu, interpelowania premiera i ministrów obie Izby są równouprawnione. W kwestii obalenia

rządu praktyka konstytucyjna poszła w tym kierunku, że rząd liczy się tylko z zaufaniem Izby Gmin. Jest to zrozumiałe wobec tego, że Izba Lordów z uwagi na swój raczej stały skład nie może pretendować do reprezentowania opinii kraju.

d) Kompetencje Parlamentu.

Odkąd król angielski utracił przez przedawnienie prawo weta, instytucja „Króla w Parlamencie” zmieniła w zakresie ustawodawstwa swój pierwotny charakter. Obecnie udział króla w ustawodawstwie ogranicza się do rejestrowania wyników prac Parlamentu w postaci ogłaszania uchwalonych przezeń projektów ustawodawczych i nadawania im przez swój podpis charakteru i mocy ustaw. Wprowadzie formuła promulgacji ustaw zachowała swoje pierwotne brzmienie: „Króli.. za radą i zgodą Lordów duchownych i świeckich oraz Gmin w tym Parlamencie zebranych”, które podkreśla **dominujące stanowisko króla**, lecz jest to tylko ukłon w stronę tradycji, bo w rzeczywistości sankcja królewska jest dzisiaj tylko czczą formalnością, a właściwym organem w zakresie ustawodawstwa jest sam Parlament.

Działalność ustawodawcza Parlamentu angielskiego obejmuje tzw. Public Bills czyli ustawy dla całego państwa i tzw. Private Bills czyli ustawy specjalne wydane dla pewnych konkretnych osób lub korporacji (np. miast, uniwersytetów). Te ostatnie ustawy są po prostu przywilejami i regulują takie stosunki prawne, których inaczej, tzn. w ramach ustawodawstwa ogólnego, załatwić nie można.

Inicjatywa ustawodawcza należy zasadniczo do Parlamentu i dlatego członkowie rządu wnoszą projekty ustawodawcze tylko jako członkowie Parlamentu. W ostatnich dziesiątkach lat punkt ciężkości w tej materii przesunął się zdecydowanie w kierunku rządu, co należy tłumaczyć wymogami fachowości w przygotowywaniu projektów

ustawodawczych, które rząd o wiele lepiej może spełnić, niż Parlament, jako że dysponuje odpowiednim aparatem rzeczoznawców.

Tym ostatnim argumentem tłumaczy się również, dlaczego Parlament angielski ograniczył w nowszych czasach dobrowolnie swą działalność ustawodawczą, przekazując szereg spraw na drodze pełnomocnictw na rzecz rządu. Zwłaszcza w okresie obu wojen światowych można obserwować w Anglii bujny rozkwit systemu owych pełnomocnictw. Oczywiście, konieczność szybkiego działania w związku z potrzebami wojny była głównym powodem tego rozwoju, niemniej wspomniany wyżej wymóg fachowości odgrywał tu także swoją rolę. A po wojnach Parlament angielski stanął wobec tak licznych i tak różnorodnych zagadnień, że nie mogąc nadażyć ich rozwiązaniu, musiał szukać pomocy u rządu i udzielać mu nadal pełnomocnictw.

Pełnomocnictwa Parlamentu dla rządu w zakresie ustawodawstwa mają różną postać i granice. Niektóre rozporządzenia rządu wydane na ich podstawie muszą być zatwierdzane wyraźnie przez Parlament, inne obowiązują aż do przeciwnej uchwały Parlamentu. Na straży pełnomocnictw udzielonych przez Parlament stoją sądy, które mają prawo badać i badają w poszczególnych wypadkach, czy rząd nie przekroczył granic pełnomocnictw.

Prócz uprawnień ustawodawczych Parlament angielski ma ważne uprawnienia w zakresie kontroli i pociągania do odpowiedzialności rządu. Uprawnienia te są następujące:

- 1) Prawo interpelacji, które przysługuje każdemu członkowi obu Izb. Interpelacje mają formę pytań skierowanych do premiera względnie odnośnego ministra i muszą być złożone na piśmie, by zapytany członek rządu mógł przygotować odpowiedź.

2) *Impeachment*, tj. pociągnięcie rządu do odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Parlamentu (oskarża Izba Gmin, sędzi Izba Lordów). Wobec wytworzenia się zasady odpowiedzialności politycznej rządu, środek powyższy wyszedł z użycia od początku XIX wieku.

3) Wyrażanie *votum* nieufności rządowi, które stanowi środek pociągnięcia go do odpowiedzialności politycznej. W wypadku, gdy *votum* nieufności wychodzi z Izby Gmin, praktyka konstytucyjna wymaga, by rząd podał się do dymisji. Rząd jednak ma możliwość obrony, mianowicie jeżeli jest przekonany o swojej popularności w kraju, może zamiast rezygnować, zażądać od króla rozwiązania Parlamentu i wówczas konflikt między rządem i Parlamentem rozstrzygają swoją wolą suwerenną wyborcy. Cała ta jednak konstrukcja ma w Anglii charakter raczej teoretyczny, bo w praktyce wobec tego, że rząd pochodzi z partii większości, nie przychodzi prawie nigdy do tak ostrego konfliktu.

e) Parlament przy pracy.

Kadencja Parlamentu trwa lat pięć, o ile wcześniej nie nastąpi rozwiązanie Izby Gmin. Izba Gmin wybiera sobie sama przewodniczącego zwanego tutaj *Speaker'em*. Utało się w praktyce, że każda nowa Izba wybiera na to stanowisko *Speaker*a Izby poprzedniej i w ten sposób przewodnictwo Izby Gmin spoczywa przez długie lata w doświadczonych rękach jednego, zazwyczaj bezpartyjnego, człowieka. Prócz *Speaker*a wybiera Izba Gmin jego zastępcę oraz sekretarza.

Przewodniczącym Izby Lordów jest *Lord Kanclerz*, który należy do rządu, spełniając w nim funkcje ministra sprawiedliwości. Połączenie tych dwóch godności w jednej osobie tłumaczy się tradycją historyczną, sięgającą tych czasów, kiedy Izba Lordów stanowiła jeszcze „*Commune Concilium Regni*“ a ówczesny kanclerz łączył zastępstwo króla na sądach z przewodnictwem tego ciała.

Przewodnictwo Speakera i Lorda Kanclerza nie jest równoznaczne z faktycznym kierowaniem pracami obu Izb. Ich rola jako przewodniczących ogranicza się raczej do samej formalnej strony, do utrzymywania porządku w obradach i dyscypliny. Natomiast istotnym kierownikiem prac Parlamentu jest rząd, a ściślej mówiąc, premier. Od określił program prac Parlamentu na całą kadencję jeszcze przed wyborami, mianowicie w platformie wyborczej, gdy jako leader jednego ze stronnictw walczył o uzyskanie dlań większości. Kiedy następnie stronnictwo to zwyciężyło w wyborach i zdobyło większość w Parlamencie a on z tytułu swego liderostwa został Premierem, spadł na niego obowiązek realizowania powyższego programu. Realizuje go też premier konsekwentnie w postaci projektów ustawodawczych wnoszonych do Parlamentu. Lecz dlatego właśnie, by móc skutecznie wywiązać się ze swego zadania, premier musi mieć wolną rękę na terenie Parlamentu i decydować o poszczególnych etapach jego prac.

To pokrywanie się programu prac Parlamentu z programem wyborczym stronnictwa większości jest charakterystyczną cechą angielskiego życia parlamentarnego. Wyborcy głosując na daną partię, głosują przede wszystkim na jej program i wiedzą z góry że ten właśnie i tylko ten program będzie realizowany w przyszłym Parlamencie. Dlatego też, kiedy w czasie kadencji Parlamentu wyłonią się jakieś nowe problemy zasadniczej wagi, których ów program nie przewidywał, Parlament nie ma legitymacji do ich załatwienia i praktyka konstytucyjna nakazuje w tym wypadku rozwiązanie Izby Gmin, aby kraj mógł zająć stanowisko wobec tych problemów w nowych wyborach.

Ścisły związek zachodzący między programem prac Parlamentu i programem wyborczym partii większości ciąga za sobą w konsekwencji konieczność utrzymywania silnej dyscypliny w obrębie tej partii podczas głosowania

w Parlamencie. W czasie dyskusji posłowie partii rządzącej korzystają z pełnej swobody, lecz kiedy przychodzi do decydującego momentu głosowania, obowiązuje ich solidarność partyjna. Każdy z nich bowiem, wstępując do partii i kandydując z jej ramienia, podpisał zobowiązanie, że będzie stosował się do dyrektyw partii. Dyrektywy te ustala leader partii czyli w danej sytuacji — premier. Każda partia, a więc w tym wypadku i partia rządząca ma tzw. „poganiaczy“ (whips), tj. starszych posłów, którzy kontrolują obecność i sposób głosowania ich partyjnych kolegów. Poseł z partii rządzącej, który nie zgadza się z polityką rządu w konkretnym wypadku, nie może głosować przeciw rządowi. Może co najwyżej wstrzymać się od głosowania, co w stosunkach angielskich uchodzi za bardzo daleko idącą manifestację.

Przedstawiona wyżej dyscyplina obowiązuje w równym stopniu partię opozycji. Opozycja parlamentarna ma w Anglii inne zgoła znaczenie, niż na kontynencie europejskim. Przy istniejącym tu systemie dwupartyjności partia opozycji jest potencjonalną partią rządu. Dlatego nie może ona ograniczać się do samej negacji, lecz musi wysuwać wciąż swój program pozytywny, bo od tego programu zależą szanse jej zwycięstwa przy następnych wyborach. Przez baczna, lecz pozytywną krytykę poczyniła rządowych opozycja odgrywa w Anglii ważną rolę w systemie kontroli rządu i dlatego podniesiona została do rangi instytucji oficjalnej. Jest „opozycją Jego Królewskiej Mości“. Jej leader — a jest nim przywódca drugiej co do liczebności partii — pobiera pensję ze Skarbu Państwa.

Jak w innych parlamentach, tak i w Parlamencie angielskim właściwa praca ustawodawcza odbywa się w komisjach, zwanych tu Komitetami. W łonie Izby Gmin istnieją następujące Komitety:

1) tzw. Komitet całej Izby. Ponieważ niejednokrotnie obrady plenarne w Izbie ze względu na jej liczny skład oka-

zują się zbyt uciążliwe (ten wypadek nie zachodzi w Izbie Lordów, gdzie w posiedzeniu plenarnym uczestniczy minimalna liczba lordów), przeto Izba Gmin może uchwalić, by obrady nad danym projektem ustawodawczym toczyły się w tzw. „Komitecie całej Izby“. Nie jest to Komitet składający się ze specjalnie w tym celu wybranych posłów, lecz ciało otwarte, do którego ma prawo należeć każdy członek Izby, który interesuje się daną sprawą i zamierza wziąć udział w dyskusji.

Przewodniczącym Komitetu jest zastępca Speakera, lub jeden z posłów wyznaczony przez Speakera. Sposób obrad jest tu uproszczony, co ułatwia ogromnie przygotowanie bardziej skomplikowanych projektów ustawodawczych.

2) Tzw. Komitety stałe. Na początku sesji parlamentarnej Izba Gmin wybiera dwa tzw. Komitety stałe, złożone z kilkunastu posłów, dla dyskusji nad sprawami kodyfikacji, ustroju sądów, handlu, przemysłu i żeglugi. Nie znaczy to, by Komitety stałe miały zawsze dyskutować nad powyższymi sprawami. Są one tylko w pogotowiu i do dyspozycji Izby, która może im każdej chwili przekazać tę czy inną sprawę ze wspomnianego wyżej zakresu.

3) Stały Komitet selekcyjny, który Izba Gmin wybiera również na początku sesji. Do tego Komitetu należy mianowanie członków Komitetów specjalnych, które Izba powołuje w toku obrad.

4) Komitety specjalne, złożone z 15 członków, które Izba ustanawia w miarę potrzeby dla zbadania i przygotowania wniosków w danej konkretnej sprawie. Członków mianuje wspomniany wyżej Komitet selekcyjny.

C. Rząd

a) Geneza.

Instytucja rządu wytworzyła się w Anglii historycznie z grona doradców królewskich, które to grono przeszło ko-

lejne fazy rozwojowe, najpierw stałej rady, potem „Rady Tajnej“ a wreszcie „Rady Gabinetowej“ czyli „Gabinetu“. Charakter ciała samoistnego, obradującego bez udziału króla, uzyskał gabinet z początkiem XVIII wieku, za panowania Jerzego I z dynastii hanowerskiej. Monarcha ten, nie znający ani stosunków ani języka angielskiego, przestał po prostu brać udział w posiedzeniach gabinetu i ten precedens stał się wiążącym dla następnych władców. Odtąd gabinet, pozostając nadal organem „Jego Królewskiej Mości“, występuje samodzielnie na zewnątrz, ustala na drodze zwyczajowej wewnętrzną procedurę, rozszerza swój skład i z biegiem czasu przybiera obecną postać rządu.

Jeszcze przed rozpoczęciem owego procesu usamodzielnienia się wytworzył się w Anglii zwyczaj powoływania gabinetu z łona większości parlamentarnej a w ślad za tym ustalił się system odpowiedzialności politycznej gabinetu przed Parlamentem. Te fakty o znaczeniu konstytucyjnym związały gabinet jak najściślej z Parlamentem i uczyniły zeń rodzaj ekspozytury większości parlamentarnej. Dopiero w nowszych czasach, pod wpływem z jednej strony demokratyzacji życia politycznego, z drugiej zaś wzrostu autorytetu i władzy premiera, gabinet, a w szerszym ujęciu rząd wyzwolił się spod tej preponderancji legislatury i użył w angielskim ustroju parlamentarnym stanowisko dominujące.

b) Skład rządu.

Do XIX wieku istniało tylko jedno pojęcie gabinetu jako centralnego organu władzy wykonawczej. Od tego czasu, na skutek kreowania większej liczby resortów ministerialnych, przyszło do zróżniczkowania na dwa pojęcia: rządu i gabinetu.

Rząd jest ciałem obszerniejszym, obejmującym wszystkich politycznych kierowników resortów administracyjnych czyli wszystkich ministrów. Gabinet jest ciałem ściślejszym,

do którego należą ministrowie kierujący najważniejszymi resortami. Stosunek wzajemny tych dwóch ciał jest więc taki, że drugie mieści się w pierwszym. Wszyscy członkowie gabinetu są członkami rządu, lecz nie wszyscy członkowie rządu są członkami gabinetu. Liczba członków gabinetu jest zmienna, większa podczas pokoju, mniejsza podczas wojny. W przeddzień wybuchu ostatniej wojny wchodziło do gabinetu 22 członków. Po jej wybuchu liczba ta zredukowana została do 9, a za premierostwa Churchilla do 6. O udziale danego ministra w gabinecie decyduje wola premiera, bo od niego zależy kto będzie zapraszany na posiedzenia gabinetu.

Gabinet jest mózgiem politycznym rządu. Zbiera się mianowicie periodycznie na posiedzenia i tu pod przewodnictwem premiera ustala główne linie polityki rządu. Ministrowie pozagabinetowi nie mają żadnych wspólnych posiedzeń, lecz działają na własną rękę, zawsze jednak w ramach ogólnych dyrektyw uchwalonych przez gabinet. Z punktu widzenia odpowiedzialności przed Parlamentem nie ma żadnego rozróżnienia między jedną i drugą kategorią ministrów. Wszyscy odpowiadają łącznie i solidarnie.

c) Premier.

Szefem Rządu jest tzw. Pierwszy Minister (The Prime Minister), który piastuje tradycyjną, lecz dziś nominalną tylko godność Pierwszego Lorda Skarbu. Od końca XVII wieku ustaliła się praktyka konstytucyjna, że król mianuje Pierwszym Ministrem lidera partii, która w ostatnich wyborach uzyskała większość w Izbie Gmin. Ten sposób powoływania premiera daje mu bardzo silną pozycję, gdyż czyni go mężem zaufania większości wyborców. Każdy wyborca głosując, wie z góry, że w razie zwycięstwa partii, na której przedstawiciela oddaje swój głos, premierem zostanie leader tej partii. Zna więc osobę ewentualnego przyszłego premiera i kartką wyborczą daje tej osobie swoją apro-

batę. Słusznie zauważono w literaturze, że wybory w Anglii są rodzajem plebiscytu co do kwestii, kto będzie premierem.

Premier, obejmując stanowisko Szefa Rządu, nie przestaje być leaderem swojej partii, tzn. partii, która ma większość w Izbie Gmin. Dzięki temu kieruje on polityką i pracami tej Izby, a wobec małego znaczenia Izby Lordów, można powiedzieć — całego Parlamentu. Jego silne stanowisko wobec Parlamentu wzmacnia jeszcze bardziej praktyka konstytucyjna pozwalająca mu każdej chwili zażądać od króla rozwiązania Izby Gmin. Premier nie musi w tym względzie czekać na wyrażenie mu votum nieufności, lecz sam, z własnej inicjatywy decyduje o tym, kiedy należy przeprowadzić to rozwiązanie. W ten sposób premier, popadłszy w konflikt z Parlamentem lub niezadowolony z jego polityki, może każdego czasu odwołać się do wyborców. Ich opinia, wyrażona w nowych wyborach, ma w tych warunkach znowu znaczenie plebiscytu.

Premier decyduje o składzie rządu. Przy jego tworzeniu on przedstawia królowi kandydatów na poszczególne teki ministerialne. Monarcha nie może zamianować ministra bez wniosku lub wbrew wnioskowi premiera. W obrębie rządu musi istnieć harmonia między premierem i poszczególnymi ministrami. W razie braku takiej harmonii premier pisze do danego ministra, z którym się nie zgadza, grzeczny list, w którym wyraża mu swoje ubolewanie z tego powodu. Minister reaguje na ten grzeczny list równie grzeczną prośbą... o dymisję. Premier decyduje również o tym, których ministrów ma król powołać do Gabinetu i jak licznym ma być skład tego ciała. Premier reprezentuje rząd wobec króla i dlatego ministrowie mogą się zniżyć z królem tylko za jego pośrednictwem.

By uczynić zadość praktyce konstytucyjnej, że „król musi być o wszystkim informowany“, premier ma każdej chwili dostęp do króla. Stały, niemal codzienny kontakt

premiera z królem stanowi jedną z charakterystycznych cech ustroju angielskiego.

Najważniejszą funkcją premiera jest ustalenie ogólnego kierunku polityki rządu. Spełnia ją premier przy pomocy gabinetu, na jego okresowo odbywanych posiedzeniach, na których roztrząsane są najistotniejsze problemy Anglii i Imperium. Jakkolwiek głos każdego z uczestników tych posiedzeń ma swój ciężar gatunkowy, to jednak ostateczna decyzja we wszystkich sprawach należy do premiera. On bowiem odpowiada za całość polityki rządu.

Premier jest przewodniczącym tzw. Komitetu Obrony Imperium, co w czasie wojny daje mu władzę niemal dyktatorską.

Wreszcie duży wpływ premiera wiąże się z jego przewodnictwem na Konferencjach Imperialnych, które stanowią nieoficjalny wspólny organ Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów.

Jak z powyższego zestawienia uprawnień premiera angielskiego wynika, ma on władzę bardzo szeroką i niemal absolutną. Słusznie nazywa się system rządów angielskich krypto-dyktaturą premiera. Lecz — nie trzeba zapominać — ta krypto-dyktatura opiera się na zaufaniu większości wyborców. Ono jest jej podstawą, ale zarazem i granicą.

d) Funkcje rządu.

Już z tego, o czym była wyżej mowa, wynika, że Rząd angielski przestał być tylko organem władzy wykonawczej. Rozwija on bowiem także żywą działalność ustawodawczą dzięki pełnomocnictwom, jakie uzyskuje od Parlamentu. Parlament udziela tych pełnomocnictw w interesie usprawnienia maszyny państwowej, a przede wszystkim przyspieszenia jej biegu. Wobec tego, że ministrowie pochodzą z łona większości parlamentarnej i cieszą się jej zaufaniem, nie ma obawy, aby ta działalność ustawodawcza rządu poszła w innym kierunku, niż tego sobie życzy Parlament. Z tych samych

powodów Parlament zrzeka się w praktyce inicjatywy ustawodawczej na rzecz rządu.

Dla wykonania rozlicznych, nieraz wielce skomplikowanych zadań, jakie na nim ciąży, Rząd angielski dysponuje odpowiednim aparatem fachowym w postaci dobrze zorganizowanego i całkowicie apolitycznego sztabu urzędników (Civil Service). Każdy z ministrów ma dwóch podsekretarzy stanu: jednego tzw. parlamentarnego, który ma charakter polityczny i ustępuje wraz z rządem oraz drugiego tzw. stałego, który jest zawodowym urzędnikiem i trwa na swoim stanowisku bez względu na zmiany rządu. Ten ostatni podsekretarz, stojąc na czele służby urzędniczej, reprezentuje ciągłość i fachowość w danym ministerstwie.

D. Ogólna charakterystyka

Przedstawiony wyżej system rządów parlamentarnych funkcjonuje w Anglii na ogół dobrze i bez większych wstrząsów. Odbiega on oczywiście od klasycznej teorii podziału władz. Jego istota bowiem polega nie na rozdziale władz, lecz na ścisłym powiązaniu ze sobą władzy ustawodawczej i wykonawczej, na wzajemnej zależności i współpracy między rządem i Parlamentem. W tych warunkach prawidłowy rozwój i powodzenie owego systemu zależą przede wszystkim od tego, jak się układają stosunki między tymi dwoma organami władzy.

W świetle doświadczeń praktyki należy stwierdzić, że stosunki te rozwijają się na ogół harmonijnie. Rząd, a ściślej mówiąc, premier nie nadużywa swojego silnego stanowiska wobec Parlamentu, bo zdaje sobie sprawę z tego, że może rządzić tylko w oparciu o jego większość i w ramach uchwalonego przez nią budżetu. Parlament ze swej strony także nie żongluje lekkomyślnie votum nieufności. Izba Lordów w ogóle nie posługuje się tym środkiem, by nie narazić się na utratę prestige'u wskutek zignorowania jej votum przez

rząd. Izba Gmin zaś także jest bardzo w tej materii ostrożna, bo uchwalone przez nią votum nieufności może się obrócić przeciwko niej samej, jeżeli premier przeprowadzi rozwiązanie Izby i nowe wybory dadzą większość przychylną rządowi (czyli przyniosą zwycięstwo jego partii). Ponieważ w razie konfliktu między rządem i Parlamentem głos rozstrzygający ma wyborca, a wynik wyborów w Anglii przy systemie jednomandatowych okręgów i większości względnej jest bardzo niepewny, przeto obie strony starają się unikać konfliktów i rzadko doprowadzają do tej ostateczności, jaką jest rozwiązanie Izby Gmin.

Do harmonii w stosunkach pomiędzy rządem i Parlamentem przyczynia się tradycyjny i tak charakterystyczny dla Anglii system dwupartyjności, mianowicie gdy jedna z dwóch partyj ma zdecydowaną większość w Izbie Gmin, wówczas nie ma płaszczyzny tarcia między rządem i Izba, bo rząd pochodzi z łona tej partii i realizuje tylko jej program. Inaczej rzecz się przedstawia, gdy w danej sytuacji istnieją trzy równie silne partie i żadna z nich nie osiągnęła w wyborach większości. Wówczas rząd opiera się albo na jednej z tych partyj przy cichym poparciu drugiej, albo na koalicji dwóch partyj. Ani w jednym ani w drugim wypadku rząd nie może liczyć na trwałe i silne oparcie. Nie mogąc realizować jednolitego programu, musi lawirować między sprzecznymi nieraz programami obu popierających go partyj i w rezultacie, zdany na niespodzianki głosowania, prowadzi typową politykę od wypadku do wypadku. Konflikty między rządem i Parlamentem są w tych warunkach na porządku dziennym. Właśnie dlatego, dla tych ujemnych skutków, wielopartyjność nie odpowiada społeczeństwu angielskiemu. Jej okresy były zresztą w życiu politycznym Anglii raczej krótkotrwałe i zawsze po wstrząsach, jakie im towarzyszyły, życie to wracało w łóżysko tradycyjnej dwupartyjności, usuwając trzecią partię poza nawias.

Rozdział III

Rozwój życia politycznego w Anglii

A. Ogólna charakterystyka

Podobnie, jak ustrój parlamentarny, tak samo i życie polityczne wykazuje w Anglii rozwój odrębny i w wielu przejawach odmienny od tego, który widzimy na Kontynencie Europy. Cechy charakterystyczne, wyróżniające to życie, dadzą się sprowadzić do kilku zasadniczych punktów:

1) Nastroje polityczne społeczeństwa angielskiego nie były nigdy zbyt silnie zróżniczkowane. Nie było tu tego rozbicia na szereg drobnych grup politycznych, które cechuje społeczeństwa Kontynentu, lecz myśl polityczna rozwijała się tu od XVII wieku w ramach wielkich partij politycznych. Jak wyżej zaznaczono, Anglicy uważają za idealną taką sytuację, w której istnieją tylko dwie wielkie partie; jedna z nich, mająca większość, tworzy rząd, a druga, będąca w mniejszości, spełnia pozytywną rolę opozycji. Dla trzeciej partii nie ma miejsca w tej sytuacji, chyba że przez swój dynamizm rozwinie się do takich rozmiarów, iż zdystansuje jedną z dwóch wielkich partij i zajmie jej miejsce, jak to się stało z partią pracy w stosunku do partii liberalnej. Rozwój życia politycznego w Anglii nieraz odbiegał od tego ideału dwupartyjności, lecz zawsze do niego nawracał. Dwupartyjność stała się tu po prostu wymogiem

tradycji. Zresztą istniejący system wyborczy zdecydowanie faworyzuje ową dwupartyjność a przeciwdziała wielopartyjności (patrz wyżej str. 27).

2) W związku z istnieniem wielkich partii życie polityczne wykazuje w Anglii większą, niż gdzie indziej, stabilizację. Wielkie partie stanowiły i stanowią na przemian podstawę trwałej i silnej większości, biorącej pełną odpowiedzialność za rządy w kraju. Rząd oparty na takiej większości pozostaje u steru przez dłuższy czas i wskutek tego nie ma w Anglii tych ustawicznych przesileń rządowych, które co parę miesięcy wstrząsają życiem politycznym państw Kontynentu.

3) Angielskie partie polityczne mają, jak gdzieindziej, podłoże ideowe, lecz wrodzone Anglikom poczucie rzeczywistości każe im kłaść nacisk nie tyle na samą ideologię, ile na możliwość realizacji pewnych ściśle określonych celów z tej ideologii wynikających. Dlatego programy partii politycznych są wolne od wszelkiego doktrynerstwa i frazeologii. Operują tylko konkretnymi przesłankami i podkreślają praktyczną stronę zagadnień.

4) Anglicy traktują życie polityczne jako walkę o realizację pewnych programów. W istniejącym ustroju parlamentarnym sprowadza się ta walka do walki o władzę, bo tylko mając władzę może dana partia zrealizować swój program. Lecz' w walce tej narzucili sobie Anglicy pewne niepisane prawa. Prawidła te opierają się z jednej strony na etyce chrześcijańskiej, której poczucie jest bardzo silne w tym religijnym z natury społeczeństwie, z drugiej strony na zasadach współzawodnictwa, zaczerpniętych z bujnego w Anglii życia sportowego. Lojalność, szacunek dla przeciwnika i tzw. fair play — oto główne prawidła angielskiego kodeksu politycznego. W świetle tych prawideł rozumiany jest wzajemny, pełen kurtuazji stosunek rządu do opozycji oraz wysoki poziom, jaki cechuje obrady Parlamentu.

5) W Anglii nie ma indyferentyzmu politycznego. Udział w życiu politycznym jest tu uważany za tradycyjny obowiązek obywatelski. Nie znaczy to co prawda, by wszyscy obywatele należeli do partii politycznych. Przeciwnie, ilość zorganizowanych członków partii jest w Anglii bardzo mała, o wiele mniejsza, niż na Kontynencie. Każdy jednak Anglik interesuje się żywo sprawami politycznymi i gospodarczymi swego kraju, czyta pilnie gazety i czasopisma, w ciszy swojego „home” urabia sobie poglądy na bieżący rozwój wydarzeń politycznych, przygotowuje się... do wyborów. Z tymi indywidualnymi poglądami „człowieka z ulicy”, jak się tu nazywa szarego człowieka, muszą się liczyć wszystkie partie, gdyż przy istniejącym systemie jednomandatowych okręgów i większości względnej o wyniku wyborów decydują nie tyle głosy partyjne, ile znacznie liczniejsze głosy owych bezpartyjnych, lecz wysoce uświadomionych „ludzi z ulicy”. Każdy bowiem bezpartyjny obywatel angielski, wykonując swe prawo wyborcze, albo wyraża swoje zadowolenie z rządów tej partii, na którą głosował przy poprzednich wyborach albo też, jeżeli rządy te zawiodły jego oczekiwania, nie waha się oddać głosu partii przeciwnej i czeka z kolei, czy polityka tej partii nie okaże się lepszą od polityki dotychczas przez niego popieranej partii. Świadomy swej roli arbitra, obywatel angielski nie szuka żadnego innego, trzeciego rozwiązania. Lecz dlatego właśnie wynik wyborów w Anglii do ostatka nie jest pewny.

B. Rozwój partii politycznych

Do wykształcenia się pierwszych partii politycznych przyszło w Anglii, jak już wyżej zaznaczono, bardzo wcześnie, bo w drugiej połowie XVII wieku na tle kapitalnego problemu dynastycznego, jaki zaprzętał wówczas opinię Parlamentu. Opinia ta rozbiła się mianowicie na dwa wzajemnie

zwalczające się obozy: Torysów i Whigów. Torysi stali na stanowisku nieprzedawnionych praw monarchii i popierali Stuartów, Whigowie natomiast opierali się na starych, przez tradycję uświęconych prawach Parlamentu i żądali usunięcia tej dynastii. Detronizacja Stuartów oddała przewagę Whigom. Przewagę tę, wyrażającą się w posiadaniu większości na terenie Izby Gmin, utrzymali Whigowie z małymi przerwami przez okres panowania dynastii orańskiej (1689—1714). Kiedy w roku 1714 dzięki akcji Whigów objęła tron angielski nowa dynastia hanowerska, musiała ona oprzeć się całkowicie na tym stronnictwie i tylko z jego łona rekrutowały się kolejne gabinety. Wtedy to właśnie przywódca Whigów i długoletni faktyczny premier Robert Walpole (1721—1742), wykorzystując nieobecność króla na radzie gabinetowej, stworzył system rządów gabinetowych (patrz wyżej).

Torysi, z uwagi na swój legitymizm, byli negatywnie usposobieni do nowej dynastii i trwali w opozycji aż do połowy XVIII wieku. Dopiero za osobistych rządów Jerzego III (od roku 1760), który próbował wskrzesić absolutyzm monarszy, przyszło do pogodzenia się ich z tą dynastią. Korzystając z wewnętrznych waśni w obozie Whigów i opierając się na zmiennej większości, król Jerzy III mógł przez dłuższy czas wywierać decydujący wpływ na sprawy państwa i dopiero w roku 1782, wobec silnej opozycji przeciwko królowi zarówno w kraju, jak w Parlamencie, życie polityczne Anglii wróciło do dawnego łożyska wyżłobionego przez system rządów gabinetowych.

Po krótkich rządach Whigów oraz koalicji tychże z częścią Torysów większość w Izbie Gmin uzyskali w roku 1784 Torysi. Większość tę zachowali oni w ciągu następnych lat pięćdziesięciu. Okres ich rządów zaczął się szeregiem poważnych kryzysów, spowodowanych najpierw wojną amerykańską, potem wojną z Francją, a na froncie wewnętrznym już wówczas ostro występującą kwestią irlandzką. Po kon-

gresie wiedeńskim Anglia przeszła na równi z innymi krajami europejskimi czasy reakcji, czasy „Świętego Przymierza”. Czasy te nie sprzyjały rozwojowi demokracji. Stary, jeszcze średniowiecza sięgający system wyborczy faworyzował wybitnie warstwę arystokratyczno-ziemiańską czyli tę właśnie warstwę, z której rekrutowali się Torysi. Występując teraz pod nazwą konserwatystów, Torysi skupili całą swoją energię w tym kierunku, aby utrzymać ten system i zabezpieczyć sobie przezeń dotychczasowy stan posiadania. Ta ich polityka napotkała jednak na ostrą reakcję, która wyszła z trzech stron:

1) ze strony ich przeciwników w Parlamencie, tj. Whigów, którzy podjęli teraz hasła liberalizmu zarówno w życiu gospodarczym jak politycznym i w imię tych haseł, pod nową nazwą liberałów, domagali się praw wyborczych dla upośledzonej dotąd burżuazji;

2) ze sfer intelektualnych, które założyły w tym okresie nową partię radykalną z programem reformy Parlamentu w kierunku demokratycznym;

3) ze sfer robotniczych, które nie mając dostępu do Parlamentu, już wtedy zaczęły zakładać swoje pierwsze kluby, przysze Trade Unions.

Nacisk idący z tych trzech kierunków musiał wpłynąć na zmianę nastrojów politycznych społeczeństwa angielskiego. W roku 1830 partia liberalna (dawnych Whigów) uzyskała większość w Izbie Gmin i ujęła po pięćdziesięcioletniej blisko przerwie ster rządów w państwie. Pierwszym rezultatem tej zmiany była reforma prawa wyborczego z roku 1832 (patrz wyżej), dzięki której liberałowie wzmocnili w ciągu następnych lat swój stan posiadania.

Od tego czasu aż do roku 1886 życie polityczne Anglii rozwijało się w ten sposób, że władza należała alternatywnie albo do liberałów albo do konserwatystów zależnie od wyniku wyborów. Polityką konserwatystów kierowali w tym

okresie Peel i Disraeli, polityką zaś liberałów Melbourne, a potem Gladstone. Losy jednej i drugiej polityki zależały w dużej mierze od rozwoju dwóch ważnych kwestyj, które przesłaniały wówczas swoją doniosłością horyzont angielskiego życia politycznego: 1) kwestii robotniczej i 2) kwestii irlandzkiej.

Pierwsza z tych kwestyj powstała jeszcze pod koniec XVIII stulecia w związku z silnym rozwojem przemysłu angielskiego. Wybijały formy liberalizmu gospodarczego, na których opierał się ten rozwój oraz zastosowanie maszyny parowej, które zwichnęło równowagę na rynku pracy na niekorzyść robotników, spowodowały ogromne pogorszenie w położeniu materialnym tej warstwy. Pogorszeniu temu towarzyszyło całkowite upośledzenie na polu politycznym. Reforma wyborcza z roku 1832 nie dała robotnikom dostępu do Parlamentu. Stąd też rozwinęli oni gwałtowną agitację w tym kierunku. Agitacja ta skoncentrowała się niebawem w tzw. Stowarzyszeniu robotników londyńskich, które wystąpiło z tzw. Kartą ludową, domagającą się między innymi głosowania powszechnego. Dokoła programu zawartego w tej Karcie rozwinął się w latach trzydziestych i czterdziestych ubiegłego stulecia silny i groźny ruch robotniczy, zwany The Chartist Movement, który organizował zebrania, petycje, strajki itd.

Niezależnie od tego ruchu politycznego, który spotkał się z represjami ze strony ówczesnych rządów, zaczęły powstawać i organizować się w całej Anglii tzw. Trade Unions, czyli związki zawodowe, skupiające robotników według fachu i zbudowane na zasadzie koncentracji. Związki te, obok postulatów natury ściśle gospodarczej w zakresie ustawodawstwa socjalnego, wysuwały także hasła polityczne, jak przede wszystkim hasło reformy prawa wyborczego. Metoda ich walki nie była jednak rewolucyjna.

Wobec tak silnego frontu robotniczego rządu angielskie w tym okresie zajęły zrazu stanowisko negatywne. Organizacje robotnicze zostały uznane za nielegalne, nad ich postulatami zaś zarówno rząd jak i parlament przechodziły do porządku. Dopiero kiedy wskutek strajków i manifestacji sytuacja stała się groźna, rząd wkroczył na drogę ustępstw. Ustępstwa te były następujące: 1) W latach czterdziestych i pięćdziesiątych ubiegłego stulecia wyszedł szereg ustaw socjalnych, które przyniosły częściową ulgę w materialnym położeniu warstwy robotniczej, wyzyskiwanej dotąd bezwzględnie przez fabrykantów. 2) Trade Unions zostały uznane w roku 1871 za organizacje legalne. 3) Reformy wyborcze z lat 1867 i 1884/5 obniżyły cenzus wyborczy, wskutek czego zamożniejsi robotnicy uzyskali prawo głosowania. Powyższe ustępstwa nie zadowolili jednak robotników, którzy domagali się pełnej równości praw politycznych. Kwestia robotnicza pozostała więc nadal otwartą.

Trudniejsza i bardziej skomplikowana była „kwestia irlandzka“. Do roku 1800 Irlandia miała swój własny parlament, lecz nie był to organ reprezentujący społeczeństwo irlandzkie, albowiem katolicy reprezentujący $9/10$ ludności Irlandii nie mieli dostępu do tego parlamentu. Unia z Anglią w roku 1800 nie rozładowała nastrojów niezadowolenia społeczeństwa irlandzkiego. Wprawdzie społeczeństwo to uzyskało teraz reprezentację w parlamencie angielskim (100 posłów do Izby Gmin i 28 dożywotnich lordów wybieranych przez parów irlandzkich), lecz w skład tej reprezentacji mogli wchodzić tylko protestanci, co w kraju, w którym przytłaczająca większość wyznawała religię katolicką, uważane było słusznie za jawną krzywdę. Krzywda ta została naprawiona dopiero w 1829 roku. Lecz poza tym istniały inne jeszcze upośledzenia, które ludność irlandzka odczuwała bardzo dotkliwie. W szczególności, zasady rekrutowania urzędników i sędziów na terytorium Irlandii pozostały te same.

co poprzednio, tzn. wszystkie godności były dostępne tylko dla protestantów. Następnie, Kościół protestancki cieszył się tu stanowiskiem uprzywilejowanym jako jedyny Kościół oficjalny. Mimo że do Kościoła tego należała znikoma mniejszość, miał on prawo pobierania podatków nie tylko od swoich wyznawców, lecz od ogółu ludności, a więc i katolików. Wreszcie, ludność Irlandii, żyjąca głównie z uprawy roli, cierpiała ucisk i niedostatek z powodu przestarzałego typu gospodarki, jaki utrzymał się tu z dawnych czasów. Typ ten polegał na istnieniu wielkich latyfundiów. Właściciele owych latyfundiów — w większości wypadków Anglicy — nie prowadzili sami gospodarstwa, lecz wydierżawiali ziemię w małych, kilkohektarowych ułamkach ludności chłopskiej. Określanie warunków tej dzierżawy, podnoszenie czynszu i ewentualne rugowanie dzierżawcy zależało według obowiązujących tutaj praw angielskich od arbitralnej decyzji właściciela. Takie „zmiany warunków dzierżawy“ i rugi dzierżawców były na porządku dziennym w tym czasie, co doprowadzało i tak już biedną skądinąd ludność chłopską do rozpacz.

Na tle tej niekorzystnej sytuacji Irlandii przyszło w latach czterdziestych ubiegłego stulecia do powstania słabej w łonie Parlamentu, lecz silnej na terenie lokalnym opozycji irlandzkiej, która skupiała się dokoła osoby O'Connella. Opozycja ta domagała się usunięcia wyżej wymienionych niedomagań w życiu Irlandii i jako cel dalszy wysuwała jej autonomię. Metoda walki była podobna do chartystów: meetingi, a w potrzebie gwałt i terror.

Rządy angielskie i tutaj zaczęły najpierw od represji, zwłaszcza kiedy lewe skrzydło opozycji irlandzkiej utworzyło tajną organizację terrorystyczną pod nazwą: Fenians. Dopiero kiedy do władzy przyszedł w roku 1867 przywódca liberałów Gladstone, zmieniła się taktyka rządu i nastąpiły pierwsze reformy w kwestii irlandzkiej.

W roku 1869 wyszła ustawa odbierająca Kościołowi protestanckiemu w Irlandii stanowisko oficjalne i pozbawiająca go tym samym prawa pobierania dziesięcin. W następnym roku osobny tzw. „Land Act” rozwiązał kwestię dzierżawców irlandzkich według systemu praktykowanego w Ulsterze (północnej Irlandii), a polegającego na tym, że właściciel mógł odtąd oddalić dzierżawcę tylko za odpowiednim odszkodowaniem i zwrotem wkładów przez niego poczynionych.

Reformy powyższe nie zadowolili jednak rozagitowanych umysłów irlandzkich, które wysunęły teraz hasło autonomii. W roku 1870 powstała nowa partia irlandzka, która to właśnie hasło wywiesiła na swoim sztandarze. Była to tzw. Liga walki o autonomię (The Home Rule League). Jej program streszczał się w dążeniu do utworzenia takiego ustroju Irlandii, w którym kraj ten byłby połączony z Anglią na zasadzie unii osobistej, miałby własny parlament, własny rząd, własny budżet, własną armię i inne własne instytucje państwowe. Duszą tej nowej partii stał się zdolny działacz Parnell, który zastosował w kraju, wśród rolników irlandzkich taktykę biernego oporu i bojkotu, w parlamencie zaś taktykę obstrukcji, by w ten sposób zmusić partię rządzącą do zajęcia się Home Rule czyli autonomią dla Irlandii.

Jakże ustosunkowały się angielskie partie polityczne do kwestii owego Home Rule?

Partia konserwatywna ze względu na swoje tradycje staro-angielskie zajęła stanowisko zdecydowanie negatywne. Stanowisko liberałów było podzielone. Najsilniejsza grupa pod wodzą premiera Gladstone'a była za przyjęciem Home Rule, jako jedynego środka wiodącego do uspokojenia Irlandii, natomiast grupy skrzydłowe tego stronnictwa: arystokratycznej whigowie angielscy i radykalni liberałowie pod wodzą Józefa Chamberlaina przeciwstawiały się tej koncepcji jako

niezgodnej z tradycją jedności państwa angielskiego. Obie te grupy wystąpiły z partii liberalnej i utworzyły razem nową partię tzw. Unionistów, która stanęła, jak sama nazwa wskazuje, na stanowisku obrony zagrożonej jedności państwa angielskiego.

Wreszcie zaznaczyć należy, że w samej Irlandii istniała także opozycja przeciw Home Rule. Opozycja ta wychodziła z północnej części Irlandii, tzn. z Ulsteru, zamieszkowanego przez ludność protestancką pochodzenia angielskiego. Ludność ta była przywiązana głęboko do Korony angielskiej i przeciwstawiała się wszelkim dążeniom separatystycznym na terenie Irlandii. Nastroje Ulsteru wykorzystali konserwatyści oraz liberałowie-unioniści. Toteż projekt rządowy Gladstone'a, wprowadzający Home Rule nie znalazł większości w Parlamencie i został obalony w roku 1886. Przy nowych wyborach, które zostały przeprowadzone w tym samym roku, przyszło do przegrupowania sił politycznych Anglii według nowej, nieznanej dotąd formuły koalicyjnej.

Liberałowie Gladstone'a, nacjonałiści irlandzcy i dawni radykali utworzyli koalicję za Home Rule, konserwatyści zaś i unioniści opowiedzieli się przeciw usamodzielnieniu Irlandii, łącząc się w tzw. koalicję unionistyczną. Ponieważ przy wyborach ta ostatnia koalicja uzyskała większość, przeto ona wyłoniła ze siebie rząd. Rząd ten sprawował władzę w Anglii aż do roku 1892. Sprawa Home Rule została oczywiście pogrzebana i odżyła dopiero w roku 1892, kiedy przysłała do władzy koalicja Gladstone'a, ale i ona także nie potrafiła przełamać Home Rule wobec oporu, na jaki natrafiła w Izbie Lordów. Kiedy potem znowu, w roku 1895 unioniści powrócili do władzy, sprawa Home Rule musiała być zdjęta na długie lata z porządku dziennego. W międzyczasie rząd starał się osłabić agitację autonomistów przez cały szereg ustaw i rozporządzeń, mających na celu poprawę bytu rolników irlandzkich oraz stwarzających dla nich możliwość ku-

powania ziemi na własność przy pomocy kredytu państwowego.

Te ulgi nie uspiły jednak czujności społeczeństwa irlandzkiego, które zaciąwszy się, poszło jeszcze dalej w swym oporze przeciw Anglii. Zepchnięty z toru politycznego, przeciwności się ruch irlandzki na teren życia umysłowego. We wszystkich dziedzinach tego życia rozpoczęła się gorączkowa akcja nad pielęgnowaniem odrębności kultury irlandzkiej. Akcja ta, operująca momentami natury emocjonalnej, a więc trafiająca łatwo do szerokich mas, musiała wzmocnić tendencje odśrodkowe wśród Irlandczyków. Toteż nic dziwnego, że kiedy w takiej atmosferze podniecenia uczuć narodowych pewna grupa zdecydowanych patriotów rzuciła hasło „Irlandia dla Irlandczyków“, hasło to znalazło od razu wielu entuzjastycznych wyznawców. W ten sposób, w roku 1905 zawiązała się nowa partia, która stanęła na stanowisku całkowitej niepodległości Irlandii. Staroirlandzka dewiza *Sinn Féin* (sami sobie) dała nazwę tej partii. Stosunek Sinnfeinistów do Homerulistów irlandzkich był negatywny, program *Home Rule* bowiem nie wystarczał już i jako minimalny był przez Sinnfeinistów odrzucany. W ten sposób sprawa irlandzka weszła w stadium groźne dla całości państwa angielskiego. Tymczasem na horyzoncie politycznym Anglii pojawiła się nowa siła, która niebawem miała się przyczynić do pozytywnego rozwiązania tej sprawy. Tą siłą była partia socjalistyczna.

Robotnikom angielskim, jak to wyżej zaznaczono, obce były jakiekolwiek tendencje rewolucyjne. Toteż nic dziwnego, że Chartyzm, prześladowany przez rządy, załamał się w tych warunkach i że robotnicy ograniczyli się tylko do obrony swych interesów zawodowych w *Trade Unions*. Lecz ta taktyka nie dawała rezultatów. Wprawdzie *Trade Unions* zostały uznane za organizacje legalne, lecz spotykały się nadal z bojkotem ze strony pracodawców, którzy utwo-

rzyli z kolei własne organizacje i odmawiali rokowań z przedstawicielami związków robotniczych. Związki zawodowe nie mogły w tych warunkach przeprowadzić żadnej umowy zbiorowej, co gorzej zaś, sama przynależność robotnika do związku powodowała dyskryminację ze strony pracodawcy. pociągającą za sobą niemożność uzyskania pracy przez tego robotnika.

Wobec takiego stanowiska pracodawców robotnicy angielscy zrozumieli, że sama organizacja zawodowa nie wystarczy dla obrony ich praw i że obronę tę będą mogli przeprowadzić skutecznie dopiero wówczas, gdy będą reprezentowali siłę nie tylko zawodową, ale i polityczną. W takich okolicznościach zaczynają powstawać w latach osiemdziesiątych w Anglii i Szkocji pierwsze robotnicze organizacje polityczne. Podbudowę programową daje tym organizacjom rozwijająca się na kontynencie europejskim ideologia Marksa.

Z uwagi na specyficzne warunki angielskie propaganda socjalistyczna nie mogła operować tutaj przesłankami rewolucyjnymi, lecz obracała się w granicach postulatów reformistycznych. Postulaty te jednak wysuwała w sposób zdecydowany, domagając się interwencji ze strony państwa w stosunkach między robotnikami i pracodawcami. W roku 1892 luźne dotąd organizacje polityczne robotników jednoczą się i tworzą z inicjatywy Keir Hardie'go tzw. „Niezależną Partię Pracy“. Partia ta uzyskuje jeszcze w tym samym roku własną reprezentację w Izbie Gmin, złożoną z trzech robotników. W dalszym swoim, szybkim zresztą rozwoju Niezależna Partia Pracy dąży do nawiązania kontaktu z Trade Unions oraz z socjalistycznym klubem dyskusyjnym pod nazwą Fabian Society (Towarzystwo Fabianów) i stara się zjednoczyć te organizacje pod sztandarem socjalizmu. Do zjednoczenia tego przychodzi w roku 1900, kiedy wspomniane organizacje wyłaniają tzw. „Komitet Re-

prezentacji Świata Pracy". Komitet ten, pomyślany jako organizacja tymczasowa, pracuje nad dalszym zespoleniem świata robotniczego i przekształca się w kilka lat potem, w roku 1906, w stałą już organizację pod nazwą: Labour Party (Partia Pracy). Tak powstała partia socjalistyczna liczyła w tymże roku 1906 już 29 posłów w Izbie Gmin.

Koalicja unionistyczna poniosła przy wyborach w 1906 r. druzgocącą klęskę, która spowodowała w następstwie konsolidację jej stronnictw i połączenie ich w jednolitą partię konserwatywną. Do władzy przyszedł rząd partii liberalnej poparty przez labourzystów i home-rulistów irlandzkich. Ci ostatni reprezentowali siłę 88 posłów.

Wraz z nastaniem rządu liberalnego powiał nad Anglią duch demokratyczny. Przeprowadzone zostały daleko idące reformy w zakresie ustawodawstwa socjalnego i podatkowego, ograniczona została kompetencja Izby Lordów (patrz wyżej) a wreszcie Parlament uchwalił w latach 1912—1914 Home Rule dla Irlandii, co prawda w bardzo ograniczonej postaci. Irlandia otrzymała wprowadzić swój własny rząd (Komisja Wykonawcza) i parlament dwuizbowy, obie te instytucje jednak poddane zostały pod kontrolę Lorda Namiestnika (który miał reprezentować w Irlandii króla) oraz rządu i Parlamentu angielskiego. Przy tym cały szereg spraw, jak podatki, cła itp. był wyjęty spod kompetencji organów irlandzkich.

Ustawa o Home Rule wywołała gwałtowną reakcję w protestanckim Ulsterze, który przygotował się do zbrojnego oporu przeciwko tej ustawie. Rząd zaproponował wobec tego podział Irlandii na dwie części: południową z Home Rule i północną, zjednoczoną, jak dotąd, z Anglią, lecz o podziale nie chcieli słyszeć ani Ulsterczycy ani Irlandczycy, uważając jedni i drudzy Irlandię za całość niepodzielną. W takiej to pełnej napięcia chwili zastała Anglię pierwsza wojna europejska. Wobec czynnego udziału Anglii w tej wojnie

wykonanie ustawy o Home Rule zostało zawieszone na jeden rok. Ten krok rządu angielskiego, podyktowany intencją uniknięcia wojny domowej w obliczu nieprzyjaciela, okazał się w praktyce fałszywym i bardzo na przyszłość niekorzystnym. Irlandczycy bowiem, rozgoryczeni w najwyższym stopniu tą nową zwłoką w zaspokojeniu ich słuszych aspiracji, poszli teraz w kierunku skrajnym, na lep agitacji Sinn Feinistów. W południowej Irlandii rozpoczęły się przygotowania do zbrojnego powstania. Powstanie to wybuchło w roku 1916.

Ze względu na sytuację wojenną rząd angielski nie mógł przeprowadzić pacyfikacji i sytuacja pozostała w zawieszeniu do końca wojny. Przez ten czas ruch powstańczy zdołał opanować całą południową Irlandię, co więcej, w styczniu 1919 roku zebrała się w Dublinie samozwańcza konstituenta, która proklamowała Rzeczpospolitą irlandzką. Pierwszym jej prezydentem został wybrany przywódca powstania de Valera.

Rząd angielski próbował jeszcze ratować sytuację przez nową redakcję Home Rule, według której Ulster i Południowa Irlandia miały stanowić dwie prowincje autonomiczne z własnymi parlamentami, de Valera jednak odrzucił tę znowelizowaną ustawę. Zawrzała znowu wojna domowa, aż położył jej kres traktat angielsko-irlandzki z 6 grudnia 1921 roku, na podstawie którego Anglia uznała niepodległe państwo irlandzkie. Ulster został wyłączony z terytorium tego państwa. Ustrój nowego państwa i jego stosunek do Anglii jest oparty według postanowień traktatu z roku 1921 na tych samych zasadach, co ustrój Kanady i innych Dominii brytyjskich czyli Irlandia wchodzi jako jedna z samodzielnych zupełnie i niepodległych części do Brytyjskiej Rzeczpospolitej Narodów.

Niepowodzenia rządu liberałów w kwestii irlandzkiej odbiły się na nastrojach politycznych społeczeństwa angiel-

skiego, które odwróciło się teraz gwałtownie od liberałów, jako odpowiedzialnych za te niepowodzenia. Jeszcze przy wyborach w roku 1918 uzyskali liberałowie 161 mandatów, już jednak przy następnych wyborach w roku 1922, po traktacie z Irlandią spadli oni do 104 mandatów. Rządy przeszły do konserwatystów, którzy dzierżyli ster władzy od roku 1918 do 1923.

Tymczasem rosnący w Anglii kryzys, spowodowany trudnościami w odbudowie przedwojennych rynków zbytu dla przemysłu angielskiego, przyczynił się ogromnie do wzrostu partii robotniczej, która reprezentowała wyborców najbardziej poszkodowanych wskutek tego kryzysu. Szerokie masy robotników i inteligencji, odczuwające bezpośrednio i dotkliwie skutki bezrobocia, garnęły się pod sztandary Labour Party. Toteż nic dziwnego, że przy wyborach w roku 1923 partia ta zdobyła aż 191 mandatów. Konserwatyści nie mieli już większości potrzebnej do utworzenia rządu, lecz nie miały jej także dwie inne partie. W tych warunkach przyszło do wznowienia formuły koalicyjnej. Rząd utworzył przywódca partii pracy MacDonald przy pomocy liberałów. Utrzymał się on przy władzy tylko do listopada 1924 roku. Sojusz, bowiem liberałów, reprezentujących wielki handel i ciężki przemysł, a więc pracodawców, z partią socjalistyczną reprezentującą świat robotniczy, krył w sobie zbyt wiele sprzeczności, by mógł służyć za podstawę trwałej większości i jednolitego, wspólnego programu.

Nowe wybory w roku 1924 dają zwycięstwo konserwatystom, którzy zdobywają aż 418 mandatów. Ponieważ jednak utworzony wówczas rząd konserwatystów nie potrafił zażegnać kryzysu, przeto przy następnych wyborach w roku 1929 nastroje społeczeństwa oscylują wyraźnie ku lewicy. Konserwatyści spadają do 260 mandatów, Labourzyści wnoszą się do 288, Liberałowie osiągają zaledwie 60. Powtarza się sytuacja z roku 1923, kiedy żadna z trzech

partyj nie miała większości. Ponowiona została próba rządów koalicyjnych partii pracy i partii liberalnej, lecz z tym samym, co poprzednio skutkiem. Szeł rządu MacDonald lawirował jakiś czas pomiędzy sprzecznymi interesami partyj, próbując rządzić od wypadku do wypadku przy pomocy zmiennej większości, lecz taktyka powyższa okazała się skuteczną tylko na krótką metę. W sierpniu 1931 roku sytuacja gospodarcza kraju przedstawia się tak krytycznie, że król po naradzie z przywódcami partyj powołuje rząd jedności narodowej, złożony z przedstawicieli wszystkich trzech partyj. Kierownictwo tego rządu powierzone zostało MacDonaldowi, jako szefowi najliczniejszej partii.

Ukonstituowany w ten sposób rząd jedności narodowej był tylko z pozoru rządem odpowiadającym tej nazwie, bo gros partii pracy nie zgodziło się na koncepcję rządu trójpartyjnego i przeszło od razu do opozycji a liberałowie, słabi liczebnie, nie odgrywali w nim prawie żadnej roli. Był to właściwie rząd konserwatystów, którzy w ten sposób stworzyli sobie wygodny pomost do uzyskania pełni władzy w przyszłym Parlamencie. Kiedy tylko sytuacja gospodarcza w kraju uległa dzięki drastycznym ustawom poprawie, skłonili oni króla do rozwiązania Izby Gmin. Nowe wybory, przeprowadzone w październiku 1931 roku, przyniosły im spodziewane zwycięstwo. Pomimo jednak zdobycia aż 471 mandatów, Konserwatyści nie chcieli wziąć władzy niepodzielnie, lecz utrzymali nadal fikcję rządu jedności narodowej. Fikcja ta bowiem była dla nich doskonałym parawanem wobec wyborców przy przeprowadzaniu niepopularnych ustaw, jakich wymagało dalsze uzdrowienie sytuacji finansowej. Tę ich grę doskonale rozumieli labou-ryści i dlatego większość ich partii pozostała nadal w opozycji. Natomiast sytuację liberałów w tym rządzie jedności narodowej można nazwać wprost tragiczną. Musieli bowiem patrzeć, jak rozsypywał się w gruzy — przy ich współ-

udziale — kamień węgielny ich ideologii: zasada wolnego handlu. Już w lutym 1932 roku rząd wprowadził powszechną taryfę celną, stając w ten sposób wyraźnie na gruncie protekcyjnizmu. Jedyną koncesją, jaką uzyskali ministrowie z partii liberalnej, było wyjęcie spod tej taryfy produktów żywnościowych. Tymczasem na skutek umów, jakie rząd angielski musiał zawrzeć z Dominiami na konferencji w Ottawie w roku 1932, wprowadzone zostały cła i na te produkty. Wobec tego część liberałów ustąpiła wówczas z rządu, protestując w imię zasad liberalizmu.

Następne wybory z 1935 roku przyniosły ponowne zwycięstwo konserwatystom, choć wykazały pewien ubytek w ich stanie posiadania, dając im zamiast 471—405 mandatów. Ten ubytek przypadł partii pracy, która otrząsnęła się z poprzedniej klęski i uzyskawszy 154 miejsc w Izbie Gmin, stała się znowu drugą co do liczebności partią. Liberałowie uzyskali zaledwie 54 mandaty. Ten wynik wyborów wskazywał, że życie polityczne Anglii wraca do systemu dwupartyjnego z tym, że miejsce liberałów zajmowała teraz Labour Party. Eliminacja stopniowa partii liberalnej była procesem nieuchronnym, któremu uległy wówczas wszystkie analogiczne partie w Europie. Partie te wywiesiły niegdyś na swoim sztandarze hasła Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Głosząc jednak równocześnie zasadę nieograniczonej wolności w życiu gospodarczym, stały się one z biegiem czasu rzecznikami kapitalizmu i obrońcami warstw posiadających. Ulegając powolnej oportunistycznej, były one coraz mniej demokratyczne w swych programach i zagubiły wiele ze swoich niegdyś radykalnych haseł. Hasła te podjęły partie stojące na lewo od nich, czyli partie radykalne i socjalistyczne. W Anglii przejęła te hasła partia pracy i dlatego szerokie masy wyborców, które dotąd szły za liberałami, zaczęły się garnąć pod jej sztandary.

Zwycięstwo wyborcze z roku 1935 utrzymało przy władzy konserwatystów, którzy kontynuowali jednak aż do drugiej wojny fikcję rządu jedności narodowej. Premierami byli kolejno Baldwin i Chamberlain.

W chwili wybuchu wojny w roku 1939 partie angielskie, z uwagi na powagę sytuacji, zawarły zawieszenie broni. Zgodziły się mianowicie, że nie należy urządzać wyborów w czasie wojny i że władzę w kraju aż do końca wojny będzie sprawował rząd jedności narodowej, złożony z przedstawicieli wszystkich partyj. Rząd taki ukonstytuował się we wrześniu 1939 roku. Jego szefem był do kwietnia 1940 roku Chamberlain, od tego zaś czasu do końca wojny Churchill.

Wojna ubiegła, która zaabsorbowała wszystkie siły Imperium Brytyjskiego, wymagała w o wiele wyższym stopniu, niż wojny poprzednie, jednolitego kierownictwa, toteż wszystkie nici polityki i wszystkie elementy władzy musiały skupić się w rękach premiera. Ustrój angielski, który, jak to wyżej powiedziano, dawał tak wielki zakres władzy premierowi, okazał się doskonale przystosowanym do potrzeb wojny, pod warunkiem oczywiście, by osoba premiera odpowiadała tym nadzwyczajnym zadaniom, jakie na nią wkładały te potrzeby. Anglia miała w czasie wojny odpowiedniego człowieka na stanowisku premiera, był nim Winston Churchill. Jego zasługą było przede wszystkim, że potrafił przerobić na miarę wojny na wskroś pacyfistyczne i nieprzygotowane do tej wojny społeczeństwo angielskie, a następnie, że z tego społeczeństwa wykrzesał maksimum zbiorowego wysiłku dla celów wojny. Jego dalszą zasługą było, że umiał pomimo klęsk natchnąć Anglików wiarą w ostateczne zwycięstwo. Wreszcie jego zasługą było skoordynowanie działań wojennych na tyłu frontach z wielkimi aliantami Anglii. By jednak spełnić te wszystkie zadania, Churchill musiał dysponować władzą dyktatorską. Działal

on wprowadzić zawsze w najściślejszym porozumieniu z gabinetem wojennym i parlamentem, lecz decyzje wychodziły tylko od niego. Siła Churchilla w czasie wojny polegała na tym, że cieszył się on zaufaniem wszystkich partii oraz mas społeczeństwa angielskiego. Tolerowano jego dyktaturę, bo uważano ją za konieczność z punktu widzenia zwycięstwa, do którego dążyli wszyscy.

Nazajutrz po zwycięskiej wojnie nastąpiło w roku 1945 rozwiązanie Izby Gmin oraz przeprowadzone zostały nowe wybory. Wybory te przyniosły wielkie zwycięstwo partii pracy, która zdobyła aż 390 mandatów. Konserwatyści ponieśli druzgocącą klęskę, zachowując zaledwie 195 posłów czyli mniej, niż połowę swojego stanu posiadania sprzed wojny. Ich klęska była równocześnie osobistą klęską Churchill'a, który jako leader partii rzucił się w wir walki wyborczej i położył na szali cały swój autorytet.

Ten niezwykle wynik wyborów, tak żywo kontrastujący z silnym stanowiskiem Churchill'a w czasie wojny, tłumaczy się następującymi przyczynami:

1) Wojna ubiegła wyzwoliła we wszystkich krajach europejskich silne tendencje demokratyczne, które spowodowały wszędzie zasadniczy zwrot opinii tych krajów w kierunku lewicy. Procesowi temu uległa również Anglia, co zaznaczyło się tutaj we wzroście popularności Labour Party i osłabieniu wpływów partii konserwatywnej.

2) W czasie wojny największe ofiary ponosiły szerokie masy ludności, ponosiły je zaś, jak zawsze bywa w podobnej sytuacji, z bliżej nieokreśloną nadzieją lepszej przyszłości po skończonej wojnie. Tej lepszej przyszłości oczekiwały one nie od konserwatystów, którzy rządili przed wojną, lecz od nieużytej jeszcze, socjalistycznej Partii Pracy, która zawsze brała w obronę interesy mas pracujących. Dlatego masy te rzuciły swe głosy na tę ostatnią partię.

3) Społeczeństwo angielskie, które w czasie wojny dawało Churchill'owi tak nieograniczony kredyt i władzę, teraz, w obliczu pokoju, uległo się nadmiarowi jego autorytetu. Obawiało się, że Churchill, pozostawszy przy władzy, będzie stosował w życiu pokojowym te same metody dyktatorskie, którymi posługiwał się w czasie wojny. Pojęcie dyktatury ma w Anglii właściwy, rzymski wydźwięk: jest to mianowicie forma władzy konieczna w czasie wojny, nie do zniesienia jednak w czasie pokoju.

4) Churchill w oczach mas był zawsze leaderem wojny. Społeczeństwo angielskie zmęczone wojną i stęsknione za trwałym pokojem żywiło obawy, że Churchill w wypadku, gdy pozostanie na stanowisku premiera, będzie reprezentował kierunek prowojenny w polityce. Ten kierunek zaś był zawsze, a zwłaszcza teraz, bezpośrednio po wojnie, jak najbardziej niepopularny i dlatego, w obawie przed nim, masy głosowały przeciw Churchill'owi.

5) Churchill, który w czasie wojny wzniósł się swoim autorytetem osobistym ponad partię i reprezentował angielską rację stanu w jej czystym, idealnym znaczeniu, stanął nagle przed wyborcami jako leader partii i dla celów tej partii chciał wykorzystać zaufanie, jakim całe społeczeństwo obdarzyło go w czasie wojny. Szerokie masy odczuły to po prostu jako nadużycie tego zaufania. Churchill nie zorientował się, że legenda, jaką mu stworzyła wojna, nie da się zmienić na drobną, partyjną monetę.

6) W wyborach wzięli udział żołnierze armii brytyjskiej, rozrzućeni po wszystkich frontach świata i jeszcze stamtąd nie repatriowani. Głosowali oni w swoich jednostkach. Dla żołnierzy tych najważniejszym był problem ich demobilizacji i powrotu do kraju. Ponieważ demobilizacja — z powodu trudności technicznych — opóźniała się, przeto zniecierpliwieni żołnierze, czyniąc odpowiedzialnym za ten stan rzeczy Churchill'a, oddali swe głosy na socjalistów w tej na-

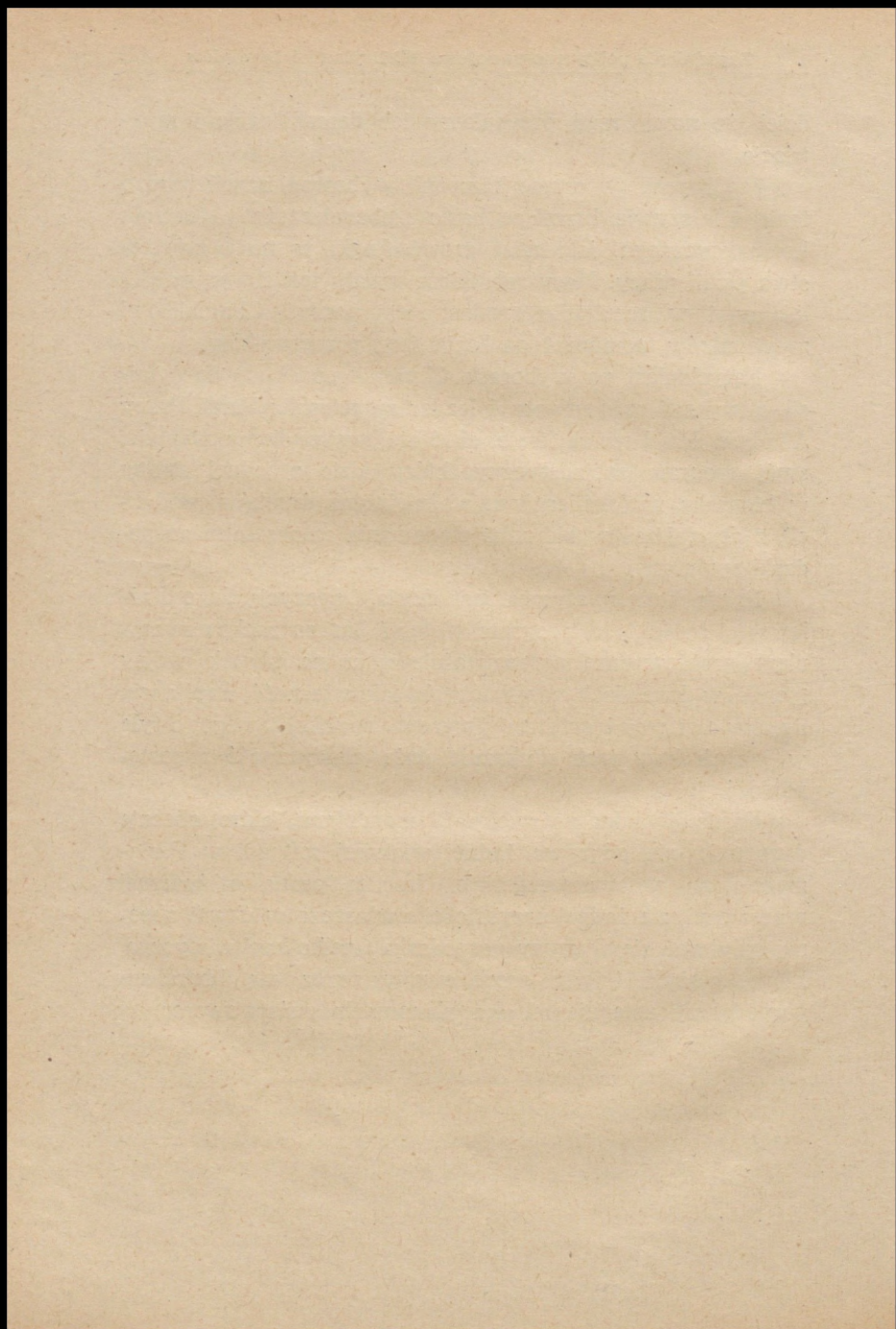
dziei, że nowy rząd przyspieszy ich demobilizację i repatriację.

7) Churchill w czasie kampanii wyborczej rzucił bardzo tanie i fałszywie brzmiące hasło niebezpieczeństwa ustroju komunistycznego, jaki miał grozić Anglii w razie zwycięstwa partii pracy. Masy robotnicze uznały ten chwyt za niełojalny i w rezultacie zamiast przysporzyć Churchill'owi zwolenników, pomnożył on liczbę jego przeciwników.

Natychmiast po wyborach Churchill podał się do dymisji, nowy zaś rząd utworzył leader zwycięskiej Partii Pracy Attlee. Rząd ten realizuje, choć nie zawsze konsekwentnie, swój program socjalistyczny, który idzie z jednej strony w kierunku nacjonalizacji najważniejszych środków produkcji, z drugiej zaś w kierunku planowania całokształtu gospodarki społecznej.

Partia konserwatywna jest dzisiaj „opozycją Jego Królewskiej Mości“. Jej program, niegdyś bardzo zachowawczy, uległ gruntownemu przewartościowaniu na skutek wojny i o ile w kwestiach zasadniczych, jak własność, kapitalizm itp. stanowi wciąż antytezę programu socjalistycznego, o tyle w innych kwestiach wykazuje dużą elastyczność i postępowość.

Partia liberalna ze swoimi 37 mandatami, jakimż obecnie dysponuje, nie odgrywa żadnej większej roli ani w Parlamencie ani w społeczeństwie. Jest to partia o świetnej przeszłości, ale żadnej przyszłości, zwłaszcza w chwili obecnej, gdy wali się w gruzu gospodarka wielko-kapitalistyczna, której służyła i gdy propagowany przez nią liberalizm gospodarczy ustępuje miejsca planowaniu państwowemu.



CZĘŚĆ II

IMPERIUM BRYTYJSKIE

Imperium Brytyjskie, obejmujące dzisiaj obszarem blisko $\frac{1}{4}$ część kuli ziemskiej, wykazuje daleko idące zróżniczkowanie pod względem ustrojowym. Zróżniczkowanie to tłumaczy się przyczynami natury historycznej. Kolonie angielskie bowiem, bez względu na sposób ich powstania, przechodziły w przeszłości i w dalszym ciągu przechodzą proces stopniowego usamodzielniania się od metropolii; zależnie od rozmiarów uzyskanej w ten sposób samodzielności ich ustroj i stosunek do Anglii inną przybiera formę i inny ma charakter. Klucza więc do poznania i zrozumienia dzisiejszego ustroju Imperium Brytyjskiego szukać należy w historii.

W historii angielskiej polityki kolonialnej należy wyróżnić trzy zasadnicze okresy:

1) Pierwszy okres od najdawniejszych zdobyczy kolonialnych w XVI wieku do roku 1838. Pod względem gospodarczym jest to okres tzw. polityki eksploatacyjnej, pod względem ustrojowo-politycznym — okres ograniczonych swobód.

2) Drugi okres od roku 1838 do pierwszej wojny światowej. Okres ten znamionuje z jednej strony stopniowe wprowadzanie w bardziej zaawansowanych koloniach systemu rządów parlamentarnych, z drugiej zaś strony postępujący

proces koncentracji i łączenia się tych kolonij w większe, samodzielne całości, zwane Dominiami.

3) Trzeci okres, który biegnie od pierwszej wojny światowej do chwili obecnej. Jest to okres zupełnej emancypacji Dominiiów i uzyskania przez nie stanowiska równouprawnionego z Anglią. Równocześnie dojrzewa w tym okresie proces usamodzielniania się Indyj.

Rozdział I

Angielska polityka kolonialna do roku 1838

Głównym motywem działalności kolonialnej Anglii w tym pierwszym okresie był interes metropolii. Angielskim mężom stanu, którzy rozwijali śmiałe koncepcje podbojów kolonialnych, chodziło nie tyle o stworzenie warunków dobrobytu dla kolonistów angielskich, ile o znalezienie terenów, któreby dostarczały taniego surowca dla przemysłu w metropolii a zarazem stanowiły rynek zbytu dla tego przemysłu. Wyrazem tego rodzaju polityki gospodarczej były tzw. paktów kolonialne, od których przyjęcia były uzależnione wszelkie koncesje oraz opieka rządu w koloniach. Były to „umowy“ pomiędzy rządem angielskim a kolonistami, na podstawie których rząd zastrzegał monopol handlu kolonialnego dla mieszkańców metropolii oraz nie dopuszczał do wytworzenia się pewnych gałęzi przemysłu w koloniach, przez co zmuszał ich mieszkańców do kupowania wyrobów angielskich.

Odpowiednikiem tej polityki gospodarczej, nazwanej słusznie „eksploatacyjną“, była polityka ustrojowa, która również dążyła do ścisłego podporządkowania kolonij rządowi angielskiemu. Zależnie od sposobu powstania danej kolonii istniały w XVII i XVIII wieku trzy rodzaje kolonij: 1) tzw. kolonie Korony, 2) tzw. kolonie uprzywilejowane i 3) tzw.

kolonie prywatne. W koloniach Korony, które stanowiły własność króla angielskiego, ustrój opierał się na instrukcji danej pierwszemu gubernatorowi przy wprowadzeniu go w urząd. W koloniach uprzywilejowanych, które należały do Towarzystw kolonizacyjnych, każde takie Towarzystwo otrzymywało specjalny przywilej (stąd nazwa), na podstawie którego samo decydowało o ustroju kolonii. Przywilej zastrzegał jedynie, że na czele takiej kolonii musi stać gubernator podporządkowany rządowi w Londynie. To samo zastrzeżenie odnosiło się do kolonii prywatnych, których ustrój, poza tym, opierał się również na woli właściciela.

Właściwym więc organem władzy był gubernator. W koloniach Korony mianował go król, w koloniach uprzywilejowanych był wybierany przez ogół kolonistów, w koloniach prywatnych wyznaczał gubernatora właściciel, za uprzednią jednak zgodą króla. Gubernator odbierał rozkazy od sekretarza stanu dla spraw kolonii w Londynie i tylko jemu przedkładał raporty ze swojej działalności. Rządził przy pomocy urzędników przed nim odpowiedzialnych.

Ustrój parlamentarny w metropolii i liberalny duch, który ożywiał zwycięskich Whigów po rewolucji w XVII wieku musiały oddziaływać na ustrój kolonii. W niektórych, bardziej zaawansowanych koloniach wprowadzone zostały na wzór angielski lokalne parlamenty. Każdy taki parlament kolonialny składał się z dwóch Izb. Izba wyższa rekrutowała się z nominatów gubernatora. Stanowiła ona równocześnie ciało doradcze przy jego boku oraz kolonialny sąd apelacyjny. Izba niższa pochodziła z wyborów, opartych na systemie cenzusowym, przy czym przy ustalaniu cenzusu brano w rachubę nie tylko kryteria majątkowe, lecz także rasowe (tylko biali) i religijne (tylko protestanci).

Parlament kolonialny posiadał kompetencję jedynie w sprawach lokalnych. Projekty ustawodawcze uchwalone

przez obie Izby podlegały zatwierdzeniu ze strony gubernatora, który miał prawo weta bezwzględnego.

Jak z powyższego widać, autonomia kolonij nie osłabiała decydującego wpływu metropolii na sprawy kolonialne. Rząd angielski posiadał silną władzę w koloniach przez gubernatora. Również parlament angielski dysponował pełnią władzy w zakresie wydawania ustaw dla kolonij. Ustawy parlamentu kolonialnego nie mogły kolidować z ustawami parlamentu angielskiego i każdej chwili mogły być zmienione, a nawet całkowicie zniesione przez te ostatnie.

Rozdział II

Angielska polityka kolonialna od roku 1838 do pierwszej wojny światowej

Rok 1838 stanowi datę przełomową w rozwoju angielskiej polityki kolonialnej. Już utrata największej kolonii w Ameryce Północnej, która powstała przeciw panowaniu angielskiemu i utworzyła niepodległe państwo pod nazwą Stanów Zjednoczonych, była dla Anglii bolesnym doświadczeniem, nakazującym rewizję dotychczasowej polityki kolonialnej. Okazało się, że system rządów w koloniach, oparty na ograniczonej autonomii, jest niewystarczający. Modne wówczas w całym świecie teorie liberalne, a przede wszystkim sukcesy liberałów amerykańskich w Stanach Zjednoczonych oddziaływały silnie na współczesną opinię, zarówno w Anglii jak w koloniach. Pojawiły się poważne głosy za rozszerzeniem autonomii i wprowadzeniem systemu rządów parlamentarnych w koloniach.

Hasło realizacji powyższych tendencji liberalnych wyszło z Kanady. Kolonia ta, zdobyta na Francji, posiadała od roku 1763 autonomię w granicach nakreślonych w poprzednim rozdziale. Autonomia ta nie mogła wystarczyć miejscowej ludności. Ciągłe konflikty między parlamentem i gubernatorem doprowadziły tu w końcu, w roku 1837 do wybuchu powstania przeciwko panowaniu angielskiemu.

Powstanie zostało wprowadzone bardzo szybko stłumione, nie mniej zmusiło ono rząd angielski do rewizji jego stanowiska w tej kolonii. Celem zbadania stosunków na miejscu oraz przedstawienia odpowiednich wniosków wysłany został do Kanady specjalny pełnomocnik rządu — lord Durham.

Memoriał lorda Durhama z roku 1838 jest punktem zwrotnym w angielskiej polityce kolonialnej. W sposób śmiały i otwarty przedstawiona została w nim konieczność wprowadzenia w Kanadzie pełnych rządów parlamentarnych. Lord Durham podkreślał, że tylko w ten sposób będzie można utrzymać zarówno Kanadę jak inne kolonie w ramach Imperium Brytyjskiego i zapobiec rosnącym tendencjom separatystycznym. Pomimo gwałtownej opozycji ze strony konserwatystów memoriał lorda Durhama został przyjęty przez parlament angielski i w ślad za tym wyszła w roku 1840 ustawa wprowadzająca w Kanadzie system rządów parlamentarnych z odpowiedzialnością ministrów. To był punkt wyjścia dla dalszej ewolucji. Za przykładem Kanady podobne stanowisko prawne otrzymały: kolonie australijskie i Nowa Fundlandia (1855), Nowa Zelandia (1856) i Przylądek Dobrej Nadziei (1872). Po przystąpieniu tej ostatniej kolonii do Unii Południowo-Afrykańskiej w roku 1909 system rządów parlamentarnych został rozciągnięty na całą Unię.

Równolegle do tych przemian ustrojowych rozwija się w tym czasie w obrębie wymienionych wyżej kolonii proces koncentracji i konsolidacji. W roku 1867 cztery prowincje Kanady, pozostające dotąd w luźnym związku, połączyły się węzłem federacji w tzw. Dominium Kanady. W ciągu następnego czterdziestolecia sześć dalszych prowincji przystąpiło do tej federacji. W roku 1900 kolonie australijskie połączyły się w Rzeczpospolitą Australijską. Wreszcie, w roku 1909 kolonie Przylądka Dobrej Nadziei i Natalu połączyły się z dawnymi republikami boerskimi

Transwalu i Oranii, tworząc tzw. Unię Południowo-Afrykańską. Utworzenie tych wszystkich federacji pociągnęło za sobą automatycznie wprowadzenie tam systemu rządów parlamentarnych na szczeblu federacji.

Od roku 1907 przyjęta została nazwa „Dominium“ dla oznaczenia kolonii mającej system rządów parlamentarnych. W ten sposób nazwa ta, używana dotąd tylko przez Kanadę, objęła prócz niej: Rzeczpospolitą australijską, Unię południowo-afrykańską, Nową Fundlandię i Nową Zelandię.

Na skutek wprowadzenia systemu rządów parlamentarnych ustrój Dominiiów upodobił się do ustroju Anglii. Wzrosło ogromnie znaczenie parlamentu dominialnego, który nie tylko rozszerzył swą kompetencję ustawodawczą, lecz zyskał prawo kontroli w stosunku do rządu dominialnego. Rząd ten musi opierać się na większości parlamentu. Sankcja ustawodawcza gubernatora — ciągle wymagana — straciła decydujące znaczenie i zeszła do rzędu formalności gdyż veto gubernatora, podobnie jak w swoim czasie veto królewskie w Anglii, zaczęło wychodzić z użycia.

Gubernator, który w poprzednim okresie był zarówno reprezentantem Korony i rządu angielskiego, jak szefem władzy wykonawczej, ograniczony został do funkcji reprezentowania tylko Korony, szefem zaś egzekutywy pozostał tylko nominalnie. Ministrowie bowiem, jakkolwiek przezeń mianowani, odpowiadali nie przed nim, lecz przed parlamentem. Rząd dominialny stawał się samodzielnym organem władzy. Podobnie jak w Anglii, zaczęła się wytwarzać zwyczajowo silna władza premiera.

Także na polu sądownictwa Dominia uzyskały w tym okresie pewną samodzielność. Ponieważ wszyscy obywatele Dominiiów byli poddanymi Króla angielskiego, istniała zasada, że mogą apelować w ostatniej instancji sądowej do króla. Król wykonywał odnośne funkcje sądowe za pośrednictwem tzw. Komitetu Sądowego Tajnej Rady (Judicial

Committee of the Privy Council). Otóż, wniesienie apelacji do tego Komitetu uzależnione zostało w Australii i Unii Południowo-Afrykańskiej od zezwolenia Sądu Najwyższego tych Dominii, udzielanego specjalnie dla każdego wypadku. W Kanadzie zależało od wyboru strony, czy wniesie skargę do Komitetu Tajnej Rady czy też do Sądu Najwyższego w Ottawie.

Nie uzyskały natomiast Dominia w tym okresie żadnej samodzielności na terenie zewnętrznym. Na tym terenie reprezentowała je wyłącznie Anglia, gdyż tylko ona była podmiotem z punktu widzenia prawa narodów. Lecz w tym kierunku poszły teraz dalsze aspiracje Dominii. Już od połowy XIX wieku Dominia zaczynają interesować się bardzo żywo zagadnieniami dotyczącymi całego Imperium oraz zagadnieniami międzynarodowymi. Zainteresowanie to potęgowały rosnące wciąż stosunki gospodarcze pomiędzy Dominiami a innymi państwami. W stosunkach tych Dominia były krępowane suwerennością Anglii. Decyzje bowiem we wszystkich sprawach międzynarodowych, a więc także w sprawach międzynarodowej wymiany gospodarczej, należały wyłącznie do rządu angielskiego, który nie zawsze uwzględniał interesy Dominii. Toteż Dominia zaczęły domagać się od Anglii głosu w tych sprawach.

Anglia starała się zaspokoić powyższe aspiracje Dominii na drodze konsultacji. Celowi temu służyły tzw. Konferencje kolonialne, które zwoływane były od roku 1887 co pewien czas do Londynu dla wymiany poglądów między Rządem angielskim a Dominiami. Rząd angielski informował tutaj przedstawicieli Dominii o kierunkach swojej polityki międzynarodowej, Dominia zaś przedstawiały swoje uwagi i dezyderaty. Z tych nieoficjalnych zjazdów wytworzył się na początku XX stulecia organ o charakterze na wpół oficjalnym. Mianowicie już na Konferencji kolonialnej w roku 1902 wyrażono postulat, by Konferencje odbywały

się regularnie, na następnej zaś Konferencji w roku 1907 zmieniono ich nazwę na Konferencje imperialne oraz określono bliżej ich skład i procedurę. Dominia miały być reprezentowane na Konferencjach przez swoich premierów. Przewodniczyć miał nie, jak dotychczas, sekretarz stanu dla spraw kolonii, lecz premier angielski. Ten ostatni nie występuje tu jednak jako szef rządu, lecz jako primus inter pares pośród innych premierów. Sekretarz stanu dla spraw kolonii bierze nadal udział w Konferencjach, ale już tylko jako reprezentant tych kolonii, które nie uzyskały jeszcze rządów parlamentarnych. Indie na Konferencjach imperialnych miał reprezentować sekretarz stanu dla spraw Indii. Konferencja imperialna była organem politycznym, nie konstytucyjnym; nie miała określonej kompetencji. Nie mogła również uchylać żadnych stanowczych decyzji. Uchwalała jedynie rezolucje o charakterze programowym. Jeżeli jednak rezolucja Konferencji została przyjęta przez rząd angielski, wówczas stawała się dlań obowiązującą. W takiej właśnie formie została przeprowadzona na Konferencji imperialnej w roku 1911 zasada, że rząd angielski musi przed zawarciem jakiegokolwiek konwencji międzynarodowej porozumieć się z poszczególnymi Dominiami. Była to poważna zdobycz Dominiiów w zakresie ich stanowiska międzynarodowego. Dotychczas obowiązywała praktyka, że Rząd angielski zasięgał rady Dominium przed zawarciem konwencji tylko wówczas, jeżeli taka konwencja interesowała z tego czy innego powodu dane Dominium. Odtąd procedurę tę miał stosować do każdej konwencji międzynarodowej i w stosunku do wszystkich Dominiiów. Dominia uzyskały w ten sposób po raz pierwszy głos w sprawach dotyczących już nie tylko ich terytorium, lecz całego Imperium.

Rozdział III

Angielska polityka kolonialna od roku 1914. Narodziny Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów

Pierwsza wojna światowa przyspieszyła ogromnie proces emancypacji Dominów. Wedle obowiązującego stanu prawnego wypowiedzenie wojny przez Anglię angażowało także wszystkie kolonie i Dominia. Dominia spełniły wynikający stąd obowiązek z całą gotowością, dostarczając Anglii zarówno rekruta jak pomocy pieniężnej i floty.

Zaraz na początku wojny szefowie rządów dominialnych zostali zaproszeni do tzw. Komitetu Obrony Imperium (Imperial Defence Committee), który składał się z premiera i członków gabinetu angielskiego oraz z wybitnych osobistości spoza rządu. Akcentowano w ten sposób łączność Anglii z Dominiami i starano się je wynagrodzić za gotowość do ponoszenia wspólnych ofiar. Ten sam cel miało formalne zobowiązanie rządu angielskiego w roku 1915, iż w obradach nad warunkami przyszłego pokoju wezmą udział obok przedstawicieli Anglii przedstawiciele Dominów. Rząd angielski postanowił następnie odbyć Konferencję Imperialną, która jednak ze względu na wypadki wojenne zebrała się dopiero w roku 1917. Data ta jest specjalnie ważna dla historii Indyi, bo na tej Konferencji znalazł się po raz pierwszy oficjalny przedstawiciel tego kraju. Był to precedens na

przyszłość, wskazujący, że Anglia uznaje w pewnej mierze samodzielność Cesarstwa Indyj w obrębie Imperium Brytyjskiego.

Konferencja Imperialna z roku 1917 miała za zadanie skoordynować wspólny wysiłek wojenny. W tym celu powołała do życia Wojenny Gabinet Imperialny, który miał być najwyższym organem wykonawczym w sprawach wojny i polityki zagranicznej Imperium Brytyjskiego. W skład jego weszli ex officio: premier angielski jako przewodniczący, premierzy Dominiiów, sekretarz stanu dla spraw kolonii w imieniu kolonij Korony i przedstawiciel Indyj. Decyzje Wojennego Gabinetu Imperialnego mieli wykonywać poszczególni premierzy (zarówno angielski jak dominialni) pod odpowiedzialnością wobec swoich Parlamentów. Ponadto Konferencja Imperialna z roku 1917 uchwaliła szereg rezolucyj, z których najważniejszą jest tzw. Rezolucja dziewiąta. Rezolucja ta

- 1) stwierdzała konieczność uregulowania na drodze konstytucyjnej stosunków pomiędzy Anglią a Dominiami, którą to sprawą miała zająć się pierwsza po wojnie Konferencja Imperialna,

- 2) ustalała, że stosunki te powinny oprzeć się na zupełnej samodzielności Dominiiów i równouprawnieniu ich z Anglią,

- 3) proklamowała konieczność nadania Indiom statusu dominialnego,

- 4) wskazywała na konieczność stworzenia systemu porozumienia pomiędzy Anglią i Dominiami w celu ustalania wspólnych wytycznych dla polityki zagranicznej.

Rezolucja dziewiąta posiada kapitalne znaczenie, gdyż wskazuje jasno, w jakim kierunku pójdzie dalsza ewolucja ustrojowa Imperium Brytyjskiego. Inne ważne postanowienia, o charakterze bardziej praktycznym, powziął Wojenny Gabinet Imperialny na sesji czerwcowej w roku 1918. Poinstalował on mianowicie, że:

1) W obradach pokojowych wezmą udział przedstawiciele wszystkich Dominioń oraz Indyj,

2) premierzy rządów dominialnych mogą komunikować się w sprawach należących do zakresu działania Wojennego Gabinetu Imperialnego wprost z rządem angielskim, z pominięciem obowiązującej dotychczas drogi służbowej wiodącej przez generalnego gubernatora,

3) dla usprawnienia współpracy rządów dominialnych z rządem angielskim będą urzędowali stale w Londynie delegaci rządów dominialnych w charakterze ministrów-rezydentów.

W tych warunkach przyszło do otwarcia Konferencji pokojowej. Anglia stanęła tutaj od razu wobec bardzo trudnego problemu: z jednej strony miała obowiązek dotrzymania przyrzeczeń danych Dominioń co do ich udziału w Konferencji pokojowej, z drugiej zaś strony musiała się liczyć z obowiązującymi zasadami prawa narodów, które odmawiały podmiotowości poszczególnym Dominioń. Ostatecznie trudności ominięto w ten sposób, że Dominioń przyznano miejsce na Konferencji paryskiej, ale delegaci ich, mianowani przez króla angielskiego, mieli być przedstawicielami tego ostatniego dla danego Dominium. Natomiast delegaci Anglii, również mianowani przez króla, mieli reprezentować nie tylko Anglię, ale całe Imperium. W ten sposób każde Dominium było reprezentowane podwójnie: raz przez swoich delegatów, drugi raz przez delegatów Anglii. W podobny sposób została załatwiona kwestia podpisu i ratyfikacji traktatu wersalskiego. Każdy z delegatów dominialnych podpisał traktat w imieniu króla jako głowy danego Dominium. Przedstawiciel Indyj złożył swój podpis w imieniu cesarza Indyj. Ratyfikacji traktatu dokonał nie tylko Parlament angielski, lecz także wszystkie Parlamenta dominialne.

Konsekwencją podpisania i ratyfikowania traktatu pokojowego było wejście Dominioń do Ligi Narodów, w któ-

rej znowu miały podwójną reprezentację: przez delegata własnego i delegata Anglii. Ten ostatni bowiem, podobnie jak na Konferencji pokojowej, reprezentował całość Imperium. Ponieważ członkostwo Ligi Narodów musiało być interpretowane jako uzyskanie suwerenności z punktu widzenia prawa narodów, przeto fakt ten wciągnął ogromnie Dominia do życia międzynarodowego. Odtąd też stale domagają się one głosu w sprawach wykraczających poza obręb ich lokalnych interesów.

Wkrótce wyłoniła się kwestia reprezentacji dyplomatycznej Dominiiów. W roku 1920 Rząd angielski zezwolił na kreowanie poselstwa kanadyjskiego w Waszyngtonie, z tym zastrzeżeniem, że przedstawiciel Kanady będzie mianowany przez króla jako zwierzchnika Dominium Kanady. Ten akt rządowy stał się precedensem, na podstawie którego Dominia uzyskały prawo do reprezentacji dyplomatycznej. Stosunek posła dominialnego do posła angielskiego na terenie obcego państwa został uregulowany według znanego precedensu z Konferencji Paryskiej. Poseł dominialny mianowicie reprezentuje tylko dane Dominium, poseł angielski zaś całość Imperium.

Dalszym krokiem naprzód w kierunku usamodzielnienia się Dominiiów było uzyskanie przez nie prawa samodzielnego zawierania i podpisywania konwencji międzynarodowych. Dotychczas wszelkie konwencje interesujące Dominia negocjował i podpisywał wyłącznie rząd angielski, z tym jednak ograniczeniem, że musiał uprzednio konsultować dane Dominium. Pierwszy wyłom w tej praktyce uczynił traktat handlowy z roku 1923 pomiędzy Stanami Zjednoczonymi A.P. a Kanadą w sprawie połowu płastugi. Pertraktacje prowadził wówczas wyłącznie przedstawiciel Kanady i on także podpisał traktat w imieniu króla jako zwierzchnika Kanady. Traktat powyższy był znów precedensem i odtąd Dominia

mogły zawierać traktaty o lokalnym znaczeniu na własną rękę.

Równocześnie samodzielność Dominiów doznała wzmocnienia z innej strony. Wytworzyła się mianowicie praktyka, że Dominia mogły zgłaszać swoje „désintéressement“ wobec układów międzynarodowych zawieranych przez rząd angielski. Po raz pierwszy miało to miejsce przy układzie w Locarno w roku 1925. Mimo że Chamberlain podpisał ten układ w imieniu króla dla całego Imperium, to jednak wiązał on tylko samą Anglię, bo Dominia nie chciały do niego przystąpić. To stanowisko Dominiów było wyrazem taktyki, jaką przyjęły one po pierwszej wojnie światowej, a mianowicie by nie wiązać się sprawami europejskimi, chyba że te sprawy przedstawiały dla nich bezpośrednio interes.

Wymienione wyżej fakty i precedensy przygotowały grunt i utorowały drogę dla prawnego uregulowania stosunku Dominiów do Anglii i do całości Imperium Brytyjskiego. Sprawą tą wedle zaleceń Rezolucji dziewiątej miała się zająć pierwsza po wojnie Konferencja Imperialna. Nawet spraw bezpośrednich wymagających natychmiastowego załatwienia sprawił, że ani Konferencja z roku 1921 ani następna z roku 1923 nie mogły wziąć tej zasadniczej sprawy na swój porządek dzienny i dopiero Konferencja Imperialna z roku 1926 przystąpiła do realizacji Rezolucji dziewiątej swojej poprzedniczki z czasów wojny. Duszą tej Konferencji był znakomity mąż stanu lord Balfour, który przygotował główny referat. Referat ten, przyjęty przez Konferencję i znany pod nazwą Raportu Balfoura, jest pierwszą próbą określenia Imperium Brytyjskiego pod względem ustrojowym. Na skutek przyjęcia go przez rząd angielski uzyskał on moc obowiązującą, choć nie był ustawą.

Biorąc za punkt wyjścia zasadę równouprawnienia, Raport Balfoura stwierdza, że Anglia wraz z Dominiami tworzy tzw. Brytyjską Rzeczpospolitą Narodów

(The British Commonwealth of Nations). Poszczególne części składowe tej Rzeczypospolitej są wedle słów Raportu: „autonomiczne w obrębie Imperium Brytyjskiego, równe sobie stanowiskiem, niezależne jedne od drugich zarówno pod względem zewnętrznym jak wewnętrznym, złączone jednak wspólną wiernością wobec Korony i dobrowolnie zrzeszone w charakterze członków Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów”.

Raport Balfoura ujmując następnie w formę osobnych postanowień wszystkie przejawy samodzielności, do których Dominia doszły na drodze faktów i precedensów, a o których była mowa wyżej.

W ślad za Konferencją z roku 1926 odbyła się w roku 1930 nowa Konferencja Imperialna, która między innymi uchwaliła ważną rezolucję w przedmiocie sposobu załatwiania sporów międzydominialnych. Spory powyższe powinny być rozstrzygane przez specjalny trybunał arbitrażowy, złożony z przedstawicieli poszczególnych Dominiiów. Poza tym Konferencja wyraziła życzenie, by ustrój Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów został określony w ustawie o charakterze konstytucyjnym. Uznano to mianowicie za konieczne wobec sprzecznych interpretacji Raportu Balfoura.

Zgodnie z tym ostatnim zaleceniem Parlament angielski oraz parlamenty dominialne uchwaliły w roku 1931 jednobrzmiącą ustawę, zwaną Statutem Westminsterским. Ustawa ta, oparta na rezolucjach Konferencji Imperialnych z lat 1926 i 1930, stanowi ostatnie słowo w określeniu formy ustrojowej Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów. Oto w streszczeniu jej najważniejsze postanowienia:

1) Statut Westminsterский, nawiązując do rezolucji Konferencji z roku 1907, stwierdza, że nazwa „Kolonie” winna zniknąć z nomenklatury w stosunkach między Anglią i Do-

miniami i że odąd te ostatnie mają nosić jedynie właściwą nazwę „Dominioń“.

2) Statut wymienia poszczególne człony Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów. Są to: a) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wraz z przynależnościami, koloniami i protektoratami, b) Dominium Kanady, c) Rzeczpospolita Australijska, d) Unia Południowo-Afrykańska, e) Nowa Zelandia, f) Nowa Fundlandia, g) Wolne Państwo Irlandzkie.

3) Czynnikiem, który spaja te wszystkie człony w jedną całość jest Korona. Z tego powodu warunki następstwa tronu angielskiego nie mogą być zmienione inaczej, jak tylko za zgodą wszystkich członków Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów.

4) Ustawy Parlamentu angielskiego nie mogą znosić ustaw uchwalonych przez parlamenty dominialne. Parlament angielski może uchylać ustawy dla całego Imperium, pod warunkiem jednak, że najpierw zwróci się do parlamentów dominialnych z odpowiednim wnioskiem i że te wyrażą zgodę na wydanie odnośnej ustawy, względnie na rozciągnięcie mocy obowiązującej dotychczasowej ustawy angielskiej. Prócz tego parlamenty dominialne mogą zwracać się do Parlamentu angielskiego z prośbą o wydanie ustawy dla całego Imperium.

5) Reprezentantem Korony w Dominium jest gubernator generalny, mianowany przez króla w porozumieniu z rządem odnośnego Dominium.

Rozdział IV

Ogólna charakterystyka Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów

Teoretycy prawa narodów mieli wielką trudność w znalezieniu właściwego miejsca dla Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów w systemie tego prawa. Przede wszystkim jest sporną w nauce kwestia suwerenności Dominów. Niewątpliwie posiadają one szereg uprawnień, które znamionują państwa suwerenne, jak prawo wypowiedzania wojny i zawierania pokoju, prawo zawierania umów międzynarodowych, prawo do własnej reprezentacji dyplomatycznej, całkowita niezależność i pełną możność urządzania swoich wewnętrznych stosunków, własne rządy i parlamenty, lecz z drugiej strony istnieje pomiędzy nimi a Anglią szereg spraw wspólnych, z uwagi na które łączy je węzeł zależności od Korony angielskiej. Pomimo to należy określić Dominia jako państwa w pełni suwerenne z punktu widzenia prawa narodów.

Brytyjska Rzeczpospolita, jako całość, nie jest państwem jednolitym, gdyż każdy z jej członów posiada własne organa władzy najwyższej. Nie jest też państwem związkowym, gdyż nie ma centralnego rządu i parlamentu dla wszystkich członów. Jest tylko wspólna osoba monarchy. Nie stanowi też związku państw, choć najbardziej się do tego typu zbliża, a to z tego powodu, że nie

obejmuje państw suwerennych i nie posiada wspólnych organów. Również nie można uważać Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów za unię osobistą, bo poza osobą króla istnieją jeszcze inne sprawy, które łączą jej poszczególne części. Z drugiej strony nie można także dopatrywać się w niej unii realnej, gdyż poza osobą władcy nie posiada innych wspólnych organów. Jak wynika z tego krótkiego zestawienia, żadna z formuł, określających typ państwa współczesnego z punktu widzenia prawa narodów, nie mieści w sobie Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów. Jest to bowiem twór swoisty, na wskrós oryginalny, będący wynikiem skreślonej wyżej ewolucji.

Węzłem łączącym poszczególne części składowe Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów jest „wspólna wierność Koronie“ (common allegiance to the Crown). Polega ona na tym, że wszyscy obywatele Rzeczypospolitej są poddanymi Jego Królewskiej Brytyjskiej Mości. Uwydatnia się to w tytule królewskim, który brzmi: „Król Wielkiej Brytanii, Irlandii Północnej oraz Brytyjskich Dominów zamorskich“. Monarcha jest tu jedynym czynnikiem stałym, który reprezentuje ideę ciągłości, kooperacji i koordynacji wszystkich części Commonwealth. Funkcje przywiązane do osoby króla spełnia na terenie Dominium jego przedstawiciel — gubernator generalny. On zwołuje, odracza i rozwiązuje parlament dominialny, ogłasza ustawy, mianuje członków izby wyższej tam, gdzie istnieje system jej nominacji, powołuje rząd dominialny z łona większości parlamentarnej, słowem ma tu takie stanowisko i takie uprawnienia, jakie król ma w Anglii.

Inny prawny węzeł łączności między członami Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów stanowią tzw. ustawy imperialne. Są to ustawy wydane przez Parlament angielski dla całego Imperium na wniosek lub za zgodą parlamentów dominialnych. Teoretycznie wreszcie można dopa-

trwać się prawnego węzła łączności w instytucji apelacji do Komitetu Sądowego Tajnej Rady. Ponieważ jednak wniesienie apelacji do tego sądu zależy dzisiaj od zgody sądu najwyższego Dominium, a ten ostatni w interesie samodzielności Dominium nie jest skłonny do udzielania takiej zgody, przeto instytucja ta odnośnie do Dominiiów wychodzi całkowicie z użycia.

Brak wspólnych organów — poza królem — w obrębie Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów powoduje, że tak wielką rolę w jej rozwoju odgrywają periodycznie zwoływane Konferencje Imperialne. Jakkolwiek obracają się one w sferze polityki i nie mają charakteru normodawczego, to jednak przyczyniają się do zacieśnienia węzłów współżycia pomiędzy poszczególnymi częściami Commonwealth. W tym samym kierunku oddziałują Wysocy Komisarze Dominialni, którzy rezydują stale w Londynie i spełniają tu rolę łączników pomiędzy rządem angielskim a rządami dominialnymi.

Jak z powyższej charakterystyki wynika, więzy prawne łączące dzisiaj Dominia z Anglią, są raczej nikłe. Siła Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów nie na tych opiera się więzach, lecz na więzach natury faktycznej. Do nich należy przede wszystkim przynależność wspólna do rasy anglosaskiej, następnie wspólna historia, która wytworzyła ten sam światopogląd polityczny i to samo zamiłowanie do demokracji parlamentarnej. Wreszcie, fakty natury gospodarczej działały tu i działają w kierunku dośrodkowym. Wprawdzie w stosunkach gospodarczych pomiędzy Dominiami a Anglią nastąpiły ostatnio pewne przesunięcia, gdyż Dominia na skutek wojny rozbudowały u siebie przemysł i przestały być, jak dawniej, chłonnymi rynkami zbytu dla przemysłu angielskiego, pomimo to jednak ciągle jeszcze tworzą one razem z Anglią całość gospodarczą, chronioną sprytnie przez system ceł preferencyjnych.

Miarą spoistości Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów było stanowisko, jakie Dominia zajęły w czasie ostatniej wojny. Mając zupełną samodzielność w zakresie polityki zagranicznej, Dominia nie były obowiązane do wzięcia udziału w tej wojnie. A jednak, z wyjątkiem Irlandii, która ogłosiła neutralność, wszystkie Dominia stanęły przy boku Anglii i wypowiedziały wojnę Niemcom. Ta solidarność Dominiów, przypieczętowana braterstwem broni, dowodzi niewątpliwie przywiązania z ich strony do tych form łączności, jakie stworzyła pomiędzy nimi a Anglią historia.

Rozdział V

Wolne Państwo Irlandii (Eire)

Dzisiejszy stosunek Irlandii do Anglii jest jedną z tych anomalij, w które obfituje historia, a które dadzą się wytłumaczyć tylko błędami przeszłości. Omówienie tego stosunku łączy się z poprzednimi rozdziałami, gdyż Irlandia, jako jedno z Dominiów, należy formalnie do Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów, choć faktycznie znalazła się na jej marginesie.

Kiedy traktat angielsko-irlandzki z roku 1921 (patrz wyżej) ogłosił Irlandię niepodległym państwem na prawach Dominium i kiedy północna Irlandia czyli Ulster skorzystała z odnośnych klauzul traktatu i zgłosiła swoją wolę pozostania w ramach królestwa Wielkiej Brytanii, zdawało się, że problem irlandzki został nareszcie rozwiązany i że między zwaśnionymi dotąd narodami nastanie tak potrzebny dla obu stron pokój. Pierwsze lata niepodległego państwa irlandzkiego zdawały się uzasadniać powyższe nadzieje. Konstytucja nowego państwa, uchwalona w roku 1922 przez konstytuante, a następnie przez Parlament angielski jako ustawa imperialna, nadała Irlandii ustrój parlamentarny zbliżony do angielskiego.

Władza ustawodawcza należała według tej konstytucji do „Króla w Parlamencie”. Parlament (Oireachtas) składał

się z dwóch Izb: Izby Posłów (Dáil Eireann) wybieranej co 4 lata w głosowaniu powszechnym i proporcjonalnym i Senatu (Seanad Eireann) wybieranego na lat 12, do roku 1928 też w głosowaniu powszechnym, od tego zaś czasu przez Izbę Posłów i Senat. Sankcja i ogłaszanie ustaw należy do króla, którego zastępuje mianowany przez niego gubernator generalny. Ten ostatni jest również w imieniu króla szefem władzy wykonawczej. Z tego tytułu mianuje on: Prezesa Rady Wykonawczej czyli premiera na podstawie desygnacji dokonanej przez Izbę Posłów, oraz członków tej Rady na podstawie prezenty Prezesa. Rada Wykonawcza jest rządem i odpowiada politycznie przed Parlamentem. Nowością konstytucji było wprowadzenie instytucji ministrów, którzy nie należą do Rady Wykonawczej i mianowani są na podstawie desygnacji Izby Posłów. Konstytucja wprowadziła ponadto — tytułem asekuracji — obowiązkową przysięgę posłów i senatorów na konstytucję i na wierność królowi angielskiemu.

Zarówno traktat z roku 1921 jak konstytucja zadowolili na razie większość społeczeństwa irlandzkiego. Na terenie parlamentu uzyskała w najbliższych latach przewagę grupa umiarkowanych nacjonalistów, występująca pod nazwą Ligi gaëlickiej. Grupa ta dzierżyła ster rządów w kraju od roku 1921 do 1933 i stała przez cały ten czas na gruncie lojalnego wykonywania traktatu i konstytucji. Jej szef Cosgrave był wieloletnim Premierem. Opozycję w stosunku do tej polityki reprezentowała inna grupa nacjonalistów, tzw. Fianna Fail, która wyszła z Sinn Feinistów i nawiązywała do ich tradycji. Stała ona na gruncie zupełnej separacji od Anglii i proklamowała skrajne hasło republiki irlandzkiej. Wodzem tej grupy był de Valera. Rozwój politycznych stosunków w Irlandii zależał w tym czasie od układu sił pomiędzy tymi dwoma stronnictwami, gdyż inne ugrupowania, jak Labour Party czy Unia agrarna za słabe

były liczebnie, by móc odgrywać na terenie Irlandii jakąkolwiek samodzielną rolę.

W roku 1933 zwyciężyło w wyborach stronnictwo de Valery i od tego czasu Irlandia znalazła się znowu w konflikcie z Anglią. De Valera bowiem, objawszy władzę, zaczął realizować swój separatystyczny program. Jeszcze w tym samym roku wystąpił on przeciwko wspomnianej wyżej przysiędze na wierność królowi, jaką musieli składać wszyscy posłowie i senatorowie przy pomocy Partii Pracy przeiorsował w Izbie Posłów projekt ustawy znoszącej powyższą przysięgę. Projekt ten został jednak odrzucony przez Senat, gdzie partia de Valery nie miała większości. By usunąć opór ze strony Senatu, Izba posłów uchwaliła w roku 1934 zniesienie Senatu. Powstał silny konflikt wewnętrzny, który w latach następnych, gdy Senat zmienił swój skład polityczny, skończył się zwycięstwem de Valery. Niezależnie od kwestii przysięgi, de Valera, jako szef rządu irlandzkiego, stosował także na innych polach taktykę oporu i negacji wobec Korony. Rząd angielski odpowiedział na tę taktykę represjami gospodarczymi, wprowadzając cła prohibicyjne na import irlandzki do Anglii. Ponieważ de Valera wydał analogiczne zarządzenia odnośnie do towarów angielskich, przeto po obu stronach kanału św. Jerzego rozgorzała wojna celna, która jeszcze bardziej podnieciła separatystyczne tendencje w Irlandii. Ten stan wojny politycznej i gospodarczej utrzymał się do wybuchu drugiej wojny światowej. Kiedy nastąpił ten wybuch, Irlandia ogłosiła neutralność i przez cały czas wojny utrzymywała przyjazne stosunki z wrogami Anglii. Anglia ze swojej strony uszanowała tę neutralność pomimo wielkich trudności, jakie miała z jej powodu. Po wojnie, zarówno Churchill jak obecny premier Attlee wyrazili gotowość puszczenia w niepamięć najświeższej przeszłości i nawiązania stosunków z Wolnym Państwem Irlandzkim. De Valera nie odpowiedział na ten

gest i stan wojny bez wojny trwa nadal w tej części Europy. Niewątpliwie mści się na Anglii fakt oczywisty i nieodparty, że kwestia irlandzka tak późno przez nią została załatwiona. Gdyby Irlandia uzyskała stanowisko Dominium kilkadziesiąt lat wcześniej, nie przysłoby do tego tak niekorzystnego dla niej rozwoju wypadków.

Rozdział VI

Kolonie i protektoraty

Kolonie angielskie są to te wszystkie części Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów, które nie uzyskały stanowiska Dominiów. Ta przyjęta w nauce angielskiej definicja kolonij nie oznacza bynajmniej, by kolonie nie mogły uzyskać owego stanowiska w przyszłości. Przeciwnie, po smutnych doświadczeniach ubiegłego stulecia angielska polityka kolonialna idzie dzisiaj w tym kierunku, by nadawać koloniom coraz więcej swobód, w miarę jak podnosi się ich poziom cywilizacyjny oraz poziom wyrobienia politycznego ich mieszkańców. Jedynie odstępstwo od tej zasady stanowią te wypadki, w których względy strategiczne zmuszają do utrzymania w danej kolonii rządów silnej ręki. Punktem końcowym tej ewolucji od małych do coraz to większych swobód jest właśnie stanowisko Dominium, tak że teoretycznie każda kolonia angielska może kiedyś dojść do tego stanowiska.

Kolonie znajdują się pod bezpośrednim zwierzchnictwem Anglii i władzę nad nimi sprawuje specjalny minister resortowy, zwany tu sekretarzem stanu dla spraw kolonij. W obrębie danej kolonii władza należy do gubernatora. Jest on mianowany przez króla i reprezentuje zarówno Koronę jak rząd angielski. Odpowiada przed sekretarzem stanu dla spraw kolonii i od niego odbiera rozkazy.

Ustrój kolonii angielskich wykazuje duże zróżniczkowanie zależnie od zakresu, w jakim lokalne czynniki są dopuszczone do udziału we władzy. Ogólnie można podzielić kolonie angielskie na dwie kategorie.

A. Kolonie, które posiadają system rządów parlamentarnych, a więc rząd odpowiedzialny przed lokalnym parlamentem, a które pomimo to są zależne w tej czy innej formie od rządu angielskiego. O tej kategorii kolonii można powiedzieć, że stanowią ostatni etap przed uzyskaniem stanowiska dominialnego. Mają one charakter przejściowy i tym należy tłumaczyć, że ich liczba jest minimalna.

B. Tzw. kolonie Korony, które nie posiadają systemu rządów parlamentarnych. Niektóre z nich posiadają parlamenty, lecz zakres działania tych parlamentów jest ograniczony do spraw czysto lokalnych. Ich uchwały podlegają zatwierdzeniu ze strony gubernatora. Nie mają one żadnych uprawnień w zakresie kontroli ani gubernatora, ani mianowanych przez niego urzędników. W grupie tej można wyróżnić pięć typów:

1) Kolonie, które posiadają parlament złożony z dwóch Izb: Izby niższej pochodzącej z wyborów (cenzusowych) i Izby wyższej czyli tzw. Rady Ustawodawczej, mianowanej przez gubernatora.

2) Kolonie, które posiadają parlament jednoizbowy w postaci Rady Ustawodawczej, pochodzącej częściowo z wyborów, częściowo z nominacji gubernatora, przy czym członkowie wybrani stanowią większość.

3) Kolonie, które posiadają Radę Ustawodawczą, pochodzącą w większości z nominacji a w mniejszości z wyboru.

4) Kolonie, w których Rada Ustawodawcza pochodzi wyłącznie z nominacji gubernatora.

5) Kolonie, które nie posiadają żadnego Parlamentu bądź ze względów strategicznych, bądź ze względu na niski poziom kultury mieszkańców.

Protektoraty są to państwa znajdujące się pod protektorem Anglii. W państwach tych istnieją władcy tubylczy, przy których boku znajduje się rezydent angielski. Formalnie ma on służyć tym władcom opieką i radą, praktycznie decyduje o wszystkich ważniejszych sprawach.

Prócz protektoratów Anglia posiada tzw. condominium w Sudanie oraz powiernictwa nad niektórymi koloniami odebranymi państwu nieprzyjacielskim po pierwszej wojnie światowej.

Rozdział VII

Indie

A. Geneza panowania angielskiego w Indiach

Pierwsze zetknięcie się Anglii ze światem indyjskim nastąpiło z początkiem XVII wieku, kiedy powstała Kompania Wschodnio-Indyjska (1609 r.), która rozpoczęła akcję kolonizacyjną w tym kraju. Indie znajdowały się wówczas pod panowaniem monarchii mogulskiej, był to już jednak okres, kiedy monarchia ta zaczęła się chylić ku upadkowi a na jej terytorium wyrastały na drodze faktu i uzurpacji samodzielne państewka pod władzą lokalnych dynastów — dawnych urzędników monarchii mogulskiej. Korzystając z walk pomiędzy tymi dynastami i ze słabości władców mogulskich, Kompania stworzyła ośrodki kolonizacyjne w Bombaju, Madras i Bengalu, skąd prowadziła systematyczną akcję podbojową i eksploatację sąsiednich terenów. W roku 1773 Korona angielska przystąpiła do Kompanii Wschodnio-Indyjskiej i w ten sposób prywatna dotąd impreza stała się oficjalną. Od tego czasu rząd angielski poparł akcję Kompanii swoim autorytetem i otworzył jej duże kredyty, dzięki czemu Kompania nie tylko zdołała umocnić swoją pozycję w Indiach, lecz, co ważniejsze, potrafiła wyeliminować zupełnie z tego terenu konkurencję innych potęg kolonialnych, przede

wszystkim Francji. Traktat francusko-angielski z roku 1783 oddał Anglii monopol w zakresie polityki kolonialnej na terenie Indyj.

Akcja Kompanii i stojącego za nią rządu szła w tym kierunku, by z jednej strony rozszerzyć tereny podległe bezpośrednio Kompanii, z drugiej zaś strony uzyskać protektorat nad państwami indyjskimi i tą drogą włączyć je w sferę wpływów gospodarczych i politycznych Kompanii. Dzięki umiejętnej polityce, prowadzonej przez gubernatora Kompanii Wellesley'a udało się zmusić w roku 1803 cesarza mogulskiego do uznania nad sobą protektoratu Kompanii. Był to poważny sukces, bo jakkolwiek cesarz mogulski nie miał już żadnego większego autorytetu w Indiach wobec odśrodkowych tendencji lokalnych dynastów, to jednak nominalnie miał władzę suwerenną nad całymi Indiami, co dawało protektorowi legitymację do występowania w obronie tej suwerenności przeciwko wspomnianym dynastom. Wobec tych ostatnich Wellesley, główny twórca potęgi angielskiej w Indiach, stosował politykę: *divide et impera*. Zawierał mianowicie z nimi przymierza wzajemnej pomocy. Takie przymierza zabezpieczały Kompanię przed możliwością utworzenia się koalicji władców indyjskich przeciwko niej, z drugiej zaś strony dawały możliwość mieszania się w wewnętrzne sprawy sprzymierzeńca, a przede wszystkim umieszczania w jego państwie angielskiej siły zbrojnej, niby to dla obrony sprzymierzeńca, w gruncie rzeczy zaś dla utrwalenia przewagi i kurateli Kompanii w jego państwie. Stosunek przymierza przeszedł rychło w stosunek protektoratu. Między rokiem 1813 a 1850 cały szereg lokalnych władców zawarł z Kompanią traktaty, na podstawie których poddał się pod jej protektorat. W ten sposób siłą i podstępem zdawała Kompania ustalić swoją suwerenność na znacznej części półwyspu. Rok 1858 zamyka powyższy okres ustalania się suwerenności w Indiach. W roku tym mianowicie Kom-

pania była tak silna, że mogła poważić się na usunięcie cesarza mogulskiego. W ten sposób, po usunięciu tej ostatniej przeszkody, Kompania uzyskała pełne zwierzchnictwo w Indiach.

Równocześnie nastąpiło rozwiązanie Kompanii Wschodnio-Indyjskiej, która w ciągu całego tego okresu nie była niczym innym, jak ekspozyturą Korony angielskiej. Dopóki chodziło o przeprowadzenie delikatnej z punktu widzenia dyplomatycznego akcji uzurpatorskiej na terenie Indyi, dopóty było wygodniej dla Korony posługiwać się taką formą organizacyjną, z chwilą jednak, kiedy Kompania spełniła swoje zadanie i uzależniła całkowicie Indie, nie było dalszej racji do ukrywania działań Korony pod jej firmą. Dlatego też Korona, która miała większość akcji Kompanii, przeprowadziła jej likwidację i przejęła jej prawa suwerenne w Indiach. Królowa Wiktoria przybrała tytuł cesarza Indyi.

B. Rozwój ustroju politycznego w Indiach

W miarę jak postępował proces zawłaszczania terytoriów indyjskich, Kompania Wschodnio-Indyjska wprowadzała centralistyczny ustrój administracyjny. Kraj dzielono na tzw. prezydencje, na czele których stali gubernatorzy z bardzo szeroką władzą. Kiedy w roku 1773 Korona przystąpiła do Kompanii, stworzony został urząd gubernatora generalnego, któremu zostali podporządkowani gubernatorzy w prezydencjach, zwanych odtąd prowincjami. Po przejęciu Indyi przez Koronę w roku 1858 ustanowiono w rządzie angielskim osobny resort ministerialny, któremu powierzono władzę nad Indiami na szczeblu centralnym. Szef tego resortu, noszący tytuł Sekretarza stanu dla spraw Indyi, miał przy swoim boku stałe ciało doradcze pod nazwą Rady Indyi, złożone z ludzi obeznanych z problemami indyjskimi. Urząd gubernatora generalnego został przekształcony w urząd

wicekróla Indyj, czemu towarzyszyło ogromne rozszerzenie jego kompetencji. Prócz funkcji reprezentacyjnych, które na terenie Indyj, przyzwyczajonych do przepychu władzy odgrywają bardzo dużą rolę, miał wicekról wykonywać zwierzchnictwo i protektorat nad państwami tubylczymi oraz kierować całą administracją na terytoriach należących bezpośrednio do Korony. Administrację tę wykonywał za pośrednictwem zależnych od siebie ministrów.

W roku 1853, jeszcze za czasów Kompanii, ustanowiono przy boku gubernatora generalnego Radę ustawodawczą na podobieństwo innych kolonii. Rada ta składała się początkowo tylko z elementu urzędniczego; od roku 1861 weszli do niej przedstawiciele sfer cywilnych, ale tylko Anglicy. Członkowie Rady pochodzili z nominacji gubernatora generalnego, potem wicekróla. Uchwały Rady wymagały zatwierdzenia ze strony tego ostatniego. Podobne rady ustawodawcze zostały zaprowadzone w drugiej połowie ubiegłego stulecia w poszczególnych prowincjach przy boku gubernatorów.

Ten ustrój, który można określić jako typowy angielski ustrój kolonialny XIX wieku, utrzymał się aż do roku 1909. W roku tym wyszła ustawa Parlamentu angielskiego, która przyniosła ważne modyfikacje w składzie rady ustawodawczej, wprowadzając do niej element wybieralny i tubylczy. Ustawa ta jednak nie przyniosła spodziewanych rezultatów. Przede wszystkim wyniknął odrazu konflikt na tle jej odmiennej interpretacji ze strony Anglików i Hindusów. Anglicy mianowicie uważali Radę ustawodawczą za organ wyłącznie doradczy, Hindusi natomiast widzieli w niej zarodek parlamentu w europejskim tego słowa znaczeniu i domagali się rozszerzenia jej kompetencji. Były to czasy, kiedy ruch emancypacyjny poczynił w Indiach poważne postępy. Toteż Hindusi, uzyskawszy dostęp do rady ustawodawczej, nie omieszkali wykorzystać jej jako trybuny, z której głosili

w formie ostrej swoje coraz dalej idące postulaty i równocześnie uprawiali systematyczną opozycję w stosunku do przedłożeń wicekróla. Rada ustawodawcza zamiast zmniejszyć, zwiększyła płaszczyznę tarcia pomiędzy elementem angielskim i tubylczym. Ten ostatni element był majoryzowany i krzywdzony.

Takie było położenie w Indiach w chwili, kiedy wybuchła pierwsza wojna światowa. Pomimo antagonizmu przedwojennego i niespełnionych postulatów w zakresie udziału we władzy, społeczeństwo indyjskie stanęło solidarnie przy boku Anglii i nie dało się uwieść wrogiej propagandzie. Tym bardziej jednak ofiary krwi, ponoszone przez to społeczeństwo, wymagały rekompensaty. Rząd angielski stwierdził jeszcze w 1915 roku, że przedstawiciel Indyi weźmie udział w przyszłej konferencji pokojowej na równi z delegatami Anglii i Dominiiów. Tymczasem, dopuszczono tego przedstawiciela do stołu obrad Konferencji Imperialnej w roku 1917. Równocześnie Rząd angielski, poagłany raportami wicekróla oraz memorialami Rady Ustawodawczej, rozpoczął pracę nad reformą ustroju Indyi. Wynikiem tych prac była wydana w roku 1919 ustawa konstytucyjna o ustroju Indyi.

Ustrój określony tą ustawą stanowił przejście między ustrojem kolonialnym, dotychczas praktykowanym a ustrojem autonomii dominialnej, ku któremu niewątpliwie zmierzał. Był on oparty na zasadzie federacji. Rozróżniał bowiem rząd i parlament centralny dla całych Indyi (oczywiście poza państwami tubylczymi) oraz rządy i parlamenty prowincjonalne. Zaznaczyć jednak należy, że nie wszystkie prowincje Indyi uzyskały własny rząd i parlament. Na 15 ówczesnych prowincyj tylko 9 uzyskało te instytucje, natomiast 6 pozostałych miało rządy wysokich komisarzy bez parlamentu lokalnego.

Parlament centralny składał się z dwóch Izb: Rady Stanu i Zgromadzenia ustawodawczego i pochodził częściowo z wyborów, częściowo z nominacji, przy czym członkowie wybieralni stanowili większość. System wyborów był bardzo skomplikowany, gdyż musiał brać w rachubę różnice zachodzące w społeczeństwie nie tylko w zakresie kultury politycznej i majątku, lecz także w zakresie odrębności religijnej i społecznej (kasty). By uwzględnić te wszystkie różnice, system wyborczy kombinował system cenzusowy z systemem kurialnym. Tylko poddani angielscy należący do białej rasy mieli prawo głosowania nieograniczone żadnymi warunkami. Natomiast tubylcy zostali podzieleni na pewne kategorie z punktu widzenia sytuacji majątkowej i przynależności do danej grupy społecznej. Każda z tych kategorii miała reprezentację odpowiadającą jej znaczeniu w państwie. Zakres działania parlamentu był bardzo szeroki, choć neutralizował go duży wpływ wicekróla, posiadającego prawo sankcji oraz prawo wydawania dekretów w nagłych wypadkach.

Silna władza wicekróla została utrzymana. Wprawdzie wszystkie decyzje jego musiały być powzięte „w Radzie“, tzn. wicekról musiał zasięgać opinii Rady Wykonawczej, czyli rządu znajdującego się przy jego boku, opinia ta jednak nie krępowała go, gdyż w każdym wypadku, skoro tylko „uważał, że wymaga tego spokój, bezpieczeństwo i interes Indyj“, mógł wydać decyzje zupełnie samodzielnie.

System rządów parlamentarnych wprowadziła ustawa z roku 1919 tylko w prowincjach i to w ograniczonej postaci. Mianowicie resorty wojny, polityki zagranicznej i skarbu zostały wyłączone z tego systemu, tak że odpowiedzialność ministrów przed parlamentem prowincjonalnym ograniczała się tylko do spraw czysto lokalnych. Parlamente prowincjonalne zachowały swą dawną nazwę Rad Ustawodawczych i miały rekrutować się w 70 procentach z wyborów. System

wyborczy był podobny do systemu zastosowanego przy parlamencie centralnym. Anglicy korzystali i tutaj z głosowania powszechnego.

Ustawa z roku 1919 stanowiła niewątpliwie poważny krok naprzód na drodze emancypacji Indyi. Nie zadowolili jednak mas społeczeństwa hinduskiego, które pod wpływem nacjonalizmu i fanatyzmu religijnego, zaczęły domagać się zupełnej samodzielności dla Indyi. Na terenie stworzonych przez ustawę ciał parlamentarnych wyłoniły się wszędzie silne partie polityczne o takim właśnie nacjonalistycznym i separatystycznym programie. Partie te zjednoczyły się niebawem w jedną, potężną organizację, zwaną od periodically odbywanych kongresów Partią Kongresu. Na jej czele stanął Mahatma Gandhi, uważany przez sfanatyzowanych Hindusów za rodzaj świętego-pro-roka.

Do pierwszego poważnego starcia pomiędzy tą partią a władzami angielskimi przyszło w roku 1930 na tle zamierzonej wówczas przez rząd angielski zmiany ustawy z roku 1919. Odnośne projekty rządu zostały uznane za zbyt umiarkowane i Gandhi rozpoczął teraz gwałtowną kampanię przeciw Anglii, rzucając w masy hasło: „Indie dla Indian“. Hasło to znalazło swój praktyczny oddźwięk w bojkocie towarów angielskich oraz w tzw. nieposłuszeństwie cywilnym, polegającym na odmowie płacenia podatków i na stosowaniu biernego oporu wobec zarządzeń władz. Na skutek tego przyszło w Indiach do poważnych rozruchów, wobec których władze angielskie zastosowały bezwzględne represje. Partia Kongresu została uznana za nielegalną, jej przywódcy z Gandhim na czele znaleźli się w więzieniu.

Dla wyjaśnienia sytuacji i skupienia lojalnych elementów hinduskich rząd angielski zwołał w końcu 1930 roku do Londynu tzw. Konferencję Okrągłego Stołu, w której wzięły udział przedstawiciele Parlamentu angielskie-

go, delegaci tubylczych państw indyjskich, znajdujących się pod protektorem Anglii oraz delegaci wszystkich grup społeczeństwa indyjskiego z terytorium Korony, z wyłączeniem jednak Partii Kongresu. Lecz brak tej właśnie partii na konferencji przyczynił się do jej zupełnego niepowodzenia. Tylko ta partia bowiem miała prawo do przemawiania w imieniu większości społeczeństwa hinduskiego.

Wobec niepowodzenia Konferencji Okrągłego Stołu z roku 1930 rząd angielski chwycił się innej taktyki. Wicekról Indyj lord Irwin zaprzestał polityki represyjnej wobec Partii Kongresu, zarządził wypuszczenie z więzienia jej przywódców i rozpoczął z nimi pertraktacje. Pertraktacje te doprowadziły do formalnego układu między wicekrólem a Ghandim, na zasadzie którego akcja bojkotu i nieposłuszeństwa cywilnego została zaniechana a Ghandi przyrzekł wziąć udział w przyszłej Konferencji Okrągłego Stołu, na której miała być załatwiona sprawa reformy ustroju Indyi. Lecz i ta Konferencja, zwołana w październiku 1931 roku, mimo udziału Ghandi'ego, nie dała pozytywnych wyników. Rozbiła się mianowicie o kwestię muzułmańską i kwestię tzw. pariasów. Pierwsza z tych kwestyj polegała na tym, że muzułmanie reprezentujący poważną siłę 77 milionów obawiali się majoryzacji ze strony Hindusów w przyszłym ustroju parlamentarnym i dlatego żądali uprzedniego zagwarantowania ich praw, na co nie chciała się zgodzić fanatycznie nastawiona Partia Kongresu. Druga kwestia była jeszcze trudniejsza, bo Hindusi ze względu na przepisy religii odmawiali pariasom, jako należącym do kasty „nieczystej“, wszelkiego prawa do reprezentacji w parlamencie.

Dopiero w następnym roku, po dramatycznych perypetiach, kiedy Ghandi znalazł się znowu w więzieniu i kiedy dla zmuszenia swych współwyznawców do ustępstw rozpoczął sławną głodówkę, przyszło do ugody między przywódcami hinduskimi a pariasami, na zasadzie której zagwarantowano

tym ostatnim odpowiedni stosunek procentowy we wspólnej reprezentacji w przyszłych ciałach ustawodawczych. Także z muzułmanami został zawarty tymczasowy układ. W ten sposób najważniejsza przeszkoda — kwestia mniejszości została szczęśliwie pokonana i odtąd prace nad przyszłą konstytucją dla Indyj posunęły się rażno naprzód. Trzecia Konferencja Okrągłego Stołu w końcu 1932 roku ułożyła główne tezy i na ich podstawie Parlament angielski uchwalił z początkiem 1935 roku nową ustawę konstytucyjną dla Indyj.

Ustawa ta zmieniła poprzedni ustrój o tyle, że nadała Indiom formę państwa związkowego. Każda z prowincyj miała własny parlament i rząd przed nim w pełni, tzn. w zakresie wszystkich resortów, odpowiedzialny. Władzami federacji były: parlament federalny i wicekról Indyj. Parlament federalny składał się z dwóch Izb: Zgromadzenia ustawodawczego, do którego wchodziłi posłowie delegowani przez parlamenty prowincjonalne oraz posłowie państw tubylczych mianowani przez ich władców i Rady Stanu, w której zasiadali delegaci władców państw tubylczych oraz członkowie mianowani. Wicekról Indyj zarządzał bezpośrednio sprawami zastrzeżonymi (wojsko, sprawy zagraniczne i finanse federalne), innymi zaś sprawami za pośrednictwem ministrów odpowiedzialnych przed parlamentem federalnym.

W świetle tej ustawy stanowisko ustrojowe Indyj zbliżyło się do stanowiska Dominium. Ta tylko zachodziła tu różnica, że wicekról Indyj zachował uprawnienia w zakresie weta oraz bezpośrednią władzę w sprawach zastrzeżonych. Ważną nowością ustawy było zapowiedziane przez nią wciągnięcie państw tubylczych w ramy federacji indyjskiej. Wciągnięcie to miało być dobrowolne i opierać się w każdym poszczególnym wypadku na akcie danego władcy, stwierdzającym jego wolę przyłączenia się do federacji.

Ustawa z 1935 roku nie przyniosła zamierzonego przez nią uspokojenia w Indiach. Wprawdzie większość Partii Kon-

gresu przyjęła tę ustawę, lecz w miarę, jak zaczęły się piętrzyć trudności z wprowadzeniem jej w życie, w partii tej brały górę żywioły skrajne, skupiające się dokoła ambitnego przywódcy Pandit Nehru. Żywioły te rozpetwały silną agitację przeciw ustawie, która w ich pojęciu nie dawała Hindusom tego udziału we władzy, jaki odpowiadał ich sile liczebnej, a faworyzowała mniejszość muzułmańską. Stary fanatyzm religijny, wyrażający się w ekskluzywizmie integralnym, odżył z całą siłą. Lecz i muzułmanie także nie byli zadowoleni z ustawy. Ustawa nie gwarantowała ich zdaniem ich słusznych praw mniejszościowych. System rządów parlamentarnych obracał się przeciwko nim w tych prowincjach, gdzie byli w mniejszości. Wobec fanatyzmu religijnego Hindusów i niemożności znalezienia wspólnego z nimi języka, wśród muzułmanów zaczęła kiełkować myśl oderwania prowincyj zamieszkałych przez większość muzułmańską i stworzenia z nich osobnego państwa — Pakistanu. Taki program przyjęła jeszcze przed ubiegłą wojną wielka organizacja muzułmanów w Indiach, zwana Ligą Muzułmańską. Jej przywódca Ali Jinnah pracował nad jego realizacją. Lecz o podziale Indyi nie chcieli znowu słyszeć Hindusi, uważając Indie za całość jednolitą a siebie za gospodarzy w obrębie tej całości. Na tle tych sprzecznych koncepcyj, a przede wszystkim na tle wspomnianego ekskluzywizmu Hindusów zaczęła się wytwarzać pomiędzy obiema grupami ludności indyjskiej przepaść nie do przebycia.

W takich warunkach zastała Indie druga wojna światowa. Natychmiast po jej wybuchu Partia Kongresu urządziła wroga manifestację, żądając „sprecyzowania celów wojennych Indyi“. Równocześnie we wszystkich prowincjach rządy podały się zbiorowo do dymisji. Władza przeszła na gubernatorów. Wytworzyła się bardzo trudna i poważna sytuacja, w której przyszło do odprężenia dopiero po wybuchu wojny

z Japonią. Wówczas uświadomiły sobie Indie grozę bezpośredniego niebezpieczeństwa wojny. Zresztą Japonia była zawsze w opinii społeczeństwa indyjskiego wrogiem numer jeden. Indie, niezależnie od buntów i rozruchów lokalnych, spełniły swój obowiązek wojenny, dostarczając świetnego żołnierza na trudnym froncie azjatyckim.

By rozładować nastroje nieprzychylne dla Anglii, rząd londyński już w czasie wojny brał pod uwagę konieczność nadania Indiom tych uprawnień, jakie im brakowały do uzyskania stanowiska dominialnego. W roku 1942 wysłana została do Indyj misja Cripps'a; problem indyjski był przedmiotem studiów i dyskusyj. Po wojnie rząd partii pracy wysłał nową misję do Indyj w marcu 1946 roku. W wyniku tej misji rząd wydał deklarację stwierdzającą, że Indie same muszą określić, jakiego chcą ustroju i w tym celu wybrać konstytuante. Konstytuanta została wybrana, lecz tu tłumiony w czasie wojny antagonizm hindusko-muzułmański wybuchł z taką siłą, że sparaliżował całkowicie jej prace.

Wobec tego rząd angielski wydał w kwietniu 1947 roku nową deklarację, w której ogłosił, że uważa misję dziejową Anglii wobec Indyj za skończoną a Indie za dojrzałe do niepodległości i że wycofa wojska angielskie i angielski aparat, władzy nie później, niż w sierpniu 1948 roku. W międzyczasie Indie muszą utworzyć odpowiednie organy konstytucyjne, którym Anglia mogłaby przekazać suwerenność i władzę nad tym krajem. Była to więc formalna deklaracja niepodległości Indyj. Lecz nawet wobec tak daleko idącej deklaracji nie przyszło w Indiach do porozumienia między światem hinduskim i muzułmańskim. Co gorsza, w kraju zaczęły się szerzyć symptomy wojny domowej. Wobec tego rząd angielski był zmuszony przejąć jeszcze raz inicjatywę w swoje ręce. Zaproponował mianowicie Partii Kongresu i Lidze Muzułmańskiej podział Indyj na dwa niepodległe państwa: Hindustan i Pakistan z tym, że ustrój tych



państw będzie się opierał tymczasowo na statucie dominialnym. Sporne prowincje o ludności mieszanej zostaną podzielone między oba państwa na podstawie referendum. Jako termin utworzenia tych państw rząd oznaczył 15 sierpnia 1947 roku. Partie indyjskie postawione wobec alternatywy: niepodległość lub chaos, wybrały tę pierwszą i projekt brytyjski przyjęły. Odnośna ustawa o utworzeniu Dominiiów Hindustanu i Pakistanu została uchwalona przez Parlament angielski w lipcu 1947 roku.

W dniu 15 sierpnia tegoż roku nastąpiło przekazanie władzy organom nowo utworzonych Dominiiów. Problem państw tubylczych został w ten sposób rozwiązany, że uznaniu ich władców pozostawiono sprawę przyłączenia się do jednego lub drugiego indyjskiego Dominium.

Utworzenie Dominiiów w Indiach nie przyniosło jednak zamierzonej przez Anglię pacyfikacji stosunków w tym kraju. Odwieczny spór pomiędzy Hindusami i muzułmanami pozostał nadal otwarty i przybrał ostatnio groźną formę sporu między dwoma niepodległymi państwami.

1093



SPIS TREŚCI

	str.
Wstęp	5
Część I Anglia	9
Rozdział I Rozwój parlamentaryzmu w Anglii	9
Rozdział II Współczesny ustrój Anglii	23
A. Król	23
B. Parlament	26
a) Izba Gmin	26
b) Izba Lordów	29
c) Stosunek Izby Gmin do Izby Lordów	30
d) Kompetencje Parlamentu	31
e) Parlament przy pracy	33
C. Rząd	36
a) Geneza	36
b) Skład rządu	37
c) Premier	38
d) Funkcje rządu	40
D. Ogólna charakterystyka	41
Rozdział III Rozwój życia politycznego w Anglii	43
A. Ogólna charakterystyka	43
B. Rozwój partyj politycznych	45
Część II Imperium Brytyjskie	64
Rozdział I Angielska polityka kolonialna do roku 1838	66
Rozdział II Angielska polityka kolonialna od roku 1838 do pierwszej wojny światowej	69
Rozdział III Angielska polityka kolonialna od roku 1914. Narodziny Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów	74
Rozdział IV Ogólna charakterystyka Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów	81
Rozdział V Wolne Państwo Irlandii (Eire)	85
Rozdział VI Kolonie i protektoraty	89
Rozdział VII Indie	92
A. Geneza panowania angielskiego w Indiach	92
B. Rozwój ustroju politycznego	94

5137.

