

## DYKTATURA BRYTYJSKIEGO GABINETU W CZASIE I WOJNY ŚWIATOWEJ

I. Istotną część zainteresowań naukowych Profesora Jerzego Stembrowicza stanowiła problematyka stanów nadzwyczajnych, zwłaszcza w kontekście uprawnień prawodawczych egzekutywy<sup>1</sup>. Niniejsze opracowanie jest poświęcone regulacjom prawnym przyjętym w Wielkiej Brytanii w okresie I wojny światowej. Jako przedmiot badań z punktu widzenia zarówno problematyki stanów nadzwyczajnych, jak i wzrostu uprawnień ustawodawczych egzekutywy analiza tego przypadku jest ze wszech miar pouczająca. Zagrożenie wojenne uzasadniało wprowadzenie wyjątkowych regulacji prawnych. Co prawda instytucjonalizacja uprawnień nadzwyczajnych egzekutywy była niezgodna z tradycją angielskiej polityki i systemem prawa powszechnego (*common law*)<sup>2</sup>, jednakże wybuch konfliktu na niespotykaną do tej pory skalę wymusił na ówczesnej klasie politycznej całkowitą zmianę podejścia do regulowania stanów nadzwyczajnych, a w dalszej perspektywie – porzucenie rodzimych doświadczeń w tym zakresie i przejście wzorców z Europy kontynentalnej. W niniejszym opracowaniu zostaną omówione uwarunkowania instytucjonalizacji stanu nadzwyczajnego w Wielkiej Brytanii, organizacja gabinetu, zwłaszcza w kontekście wyłonienia się instytucji tzw. gabinetu wojennego, następnie uprawnienia egzekutywy w zakresie ograniczeń praw i wolności jednostki oraz – *last but not least* – parlamentarna i sądowa kontrola nadzwyczajnych uprawnień rządu.

---

\* Dr, Uniwersytet w Białymstoku.

1 Najważniejsze miejsce zajmuje tu niewątpliwie studium Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno–demokratycznym, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 7–44. J. Stembrowicz przeprowadził w nim analizę najważniejszych zagadnień stanów nadzwyczajnych w państwach demokratycznych oraz sformułował – aktualne po dzień dzisiejszy – zasady, które powinny być uwzględnione przy konstruowaniu konstytucyjnych przepisów o stanach nadzwyczajnych. W opublikowanym kilka lat później artykule J. Stembrowicz między innymi poddał krytyce przepisy Konstytucji PRL o stanach nadzwyczajnych oraz sposób wprowadzenia stanu wojennego w 1981 r. (Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym, „Więź” 1988, nr 11/12, s. 95–113; por. Rada Państwa w systemie organów PRL, Warszawa 1968, s. 46–47, s. 50–52 i s. 147–148). Stanom nadzwyczajnym został poświęcony fragment monografii Rząd w systemie parlamentarnym, Warszawa 1982 (s. 272–289). Należy również wspomnieć o artykule dotyczącym konstytucyjnej dyktatury prezydenta Francji (Uprawnienia Prezydenta V Republiki z art. 16 konstytucji z 1958 r., „Państwo i Prawo” 1962, z. 1, s. 114–125).

2 C.L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton 1948, s. 133.

W toku rozwoju dziejowego wykształciła się w Anglii nigdy nieskodyfikowana koncepcja *martial law*, będąca aż do 1914 r. jedynym anglosaskim modelem stanu nadzwyczajnego. W przeciwieństwie do francuskiego stanu oblężenia, instytucja *martial law* nie uzyskała regulacji normatywnej. Niewątpliwie złożył się na to pokojowy, ewolucyjny charakter przemian społeczno-politycznych, tradycyjna niechęć do rozbudowanego ustawodawstwa oraz przyznawania egzekutywie kolejnych kompetencji<sup>3</sup>. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na bliższą charakterystykę *martial law*. Niemniej należy wskazać, że możliwość jego ogłoszenia występowała w razie wybuchu wojny, powstania lub zamieszek, jeżeli administracja cywilna nie była w stanie utrzymać porządku publicznego. Władze wojskowe uzyskiwały w takiej sytuacji uprawnienie do podejmowania wszelkich działań niezbędnych do przywrócenia porządku. Funkcja kontrolna parlamentu sprowadzała się do uchwalenia tzw. ustawy indemnizującej, która określała zasady wyłączenia odpowiedzialności osób podejmujących decyzję o zastosowaniu nadzwyczajnych środków<sup>4</sup>. Od końca XVIII w. *martial law* nie było stosowane na obszarze Wielkiej Brytanii, ale korzystano z niego na szeroką skalę w koloniach<sup>5</sup>. Jak to obrazowo ujęli Oren Gross i Fionnuala Ní Aoláin, w momencie wybuchu I wojny światowej „uśpieni przez długie lata względnego bezpieczeństwa i spokoju Brytyjczycy gwałtownie obudzili się w innej rzeczywistości”<sup>6</sup>. Błyskawicznie podjęto decyzję o uchwaleniu specjalnej ustawy, nadającej rządowi specjalne uprawnienia natury ustawodawczej<sup>7</sup>. W ten sposób w Wielkiej Brytanii nastąpiła instytucjonalizacja stanu nadzwyczajnego.

II. Aktem normatywnym, który uregulował zakres kompetencji rządu w czasie I wojny światowej, była ustawa o obronie Królestwa (*Defence of the Realm Act*

3 O. Gross, F. Aoláin, *Law in Time of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge 2006, s. 182.

4 Koncepcję *martial law* bardziej szczegółowo opisał w polskiej literaturze J. Stembrowicz, Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie..., *op. cit.*, s. 16–17. Zob. także K. Wojtyczek, Konieczność jako legitymizacja działań władzy w demokratycznym państwie prawnym, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9, s. 40–41.

5 Po dzień dzisiejszy instytucja *martial law* jest znana w państwach będących niegdyś brytyjskimi koloniami. Zob. np. I. Omar, *Emergency Powers and the Courts in India and Pakistan*, The Hague–London–New York 2002, s. 53–55; D.A. Basson, H.P. Viljoen, *South Africa Constitutional Law*, Cape Town–Wetton–Johannesburg 1988, s. 247–249. Koncepcja *martial law* znalazła również zastosowanie w Stanach Zjednoczonych, gdzie doczekała się pogłębionej analizy doktrynalnej i orzeczniczej. Zob. K. Wójtowicz, *Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1995, s. 60–64.

6 O. Gross, F. Aoláin, *Law...*, *op. cit.*, s. 182.

7 Decyzja ta zapadła pod wpływem żądań skierowanych ze strony wojskowych. Armia nie chciała się zadowolić niespójną i nieskodyfikowaną koncepcją *martial law*. Jeśli miała podjąć ekstremalne środki dla ocalenia narodu, chciała być pewna, że jej oficerowie nie spotkają się z niepewnymi konsekwencjami prawnymi za swoje działania i nie będą musieli oczekiwać na powojenną ustawę indemnizującą. Zob. Ch. Townshend, *Military Force and Civil Authority in the United Kingdom, 1914–1921*, „The Journal of British Studies” 1989, vol. 28, no. 3, s. 268; O. Gross, F. Aoláin, *Law...*, *op. cit.*, s. 183. Z kolei Joseph B. Kelly i George A. Pelletier za najważniejszą przyczynę uchwalenia ustawy uważają potrzebę centralizacji władzy, by skuteczniej prowadzić działania zbrojne (J.B. Kelly, G.A. Pelletier, *Theories of Emergency Government*, „South Dakota Law Review” 1966, vol. 11, s. 58).

– tzw. DORA) z 8 sierpnia 1914 r.<sup>8</sup> Ulegała ona później kilkakrotnie zmianom<sup>9</sup>, niemniej od początku sens regulacji był taki sam. Cały wysiłek wojenny skupił się w rękach egzekutywy. Dlatego też można w tym kontekście mówić o „dyktaturze gabinetu” (*cabinet dictatorship*)<sup>10</sup>, albowiem „jego odgórne decyzje stały się prawem Anglii”<sup>11</sup>. Parlament nie tylko przekazał gabinetowi nadzwyczajne uprawnienia legislacyjne<sup>12</sup>, ale zrzekł się praktycznie wykonywania kontroli nad nimi. Nie egzekwował wobec gabinetu odpowiedzialności politycznej, do czego przyczyniło się porozumienie między głównymi partiami politycznymi w parlamencie, które później przekształciło się w porozumienie rządowe.

Według najważniejszych postanowień ustawy, Król w Radzie (czyli *de facto* gabinet) otrzymał uprawnienie do wydawania w czasie trwania wojny rozporządzeń (*regulations*) w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i obrony Królestwa. Rząd mógł tą drogą wprowadzić sądownictwo wojskowe, zaś w sprawach przestępstw mniejszej wagi postępowanie przyspieszone. Ponadto Admiralicja i Rada Wojenna mogły żądać postawienia do ich dyspozycji całości lub części produkcji jakiegokolwiek fabryki oraz przejęcia i użycia dla celów marynarki, armii lądowej lub sił powietrznych wyposażenia jakiegokolwiek fabryki. Mogły również regulować lub ograniczyć wykonywanie pracy w określonych przedsiębiorstwach, regulować oraz kontrolować zaopatrzenie w materiały, które mogły być przydatne dla prowadzenia wojny. Powyższe kompetencje przysługiwały również ministrowi do spraw uzbrojenia (*Minister of Munitions*). W dalszej kolejności ustawa pozwalała na traktowanie zatrzymanej osoby tak jak członka sił zbrojnych, jeśli zachodziła potrzeba jej osądzenia przez sąd wojskowy za przestępstwo popełnione przeciwko postanowieniom rozporządzenia. Ustawa przewidywała karę śmierci za przestępstwo, którego celem była pomoc wrogowi. Maksymalną karą, jaką można było wymierzyć w trybie postępowania przyspieszonego, była kara pozbawienia wolności na sześć miesięcy lub grzywna w wysokości stu funtów. Kary te można było orzec łącznie. Osoby po-

8 4 & 5 Geo V, c. 29. Obok tej ustawy Parlament uchwalił również szereg ustaw szczegółowych: Alien Restriction Act, 1914 (4 & 5 Geo. 5, c. 12); Postponement of Payments Act, 1914 (4 & 5 Geo. 5, c. 11); Injuries in War (Compensation) Act, 1914 (4 & 5 Geo. 5, c. 30).

9 Defence of the Realm (No. 2) Act, 1914 (4 & 5 Geo V, c. 63); tekst jednolity jako Defence of the Realm (Consolidation) Act, 1914 (5 Geo V, c. 8), z późn. zm.: Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915 (5 & 6 Geo V, c. 34); Defence of the Realm (Amendment) (No. 2) Act, 1915 (5 & 6 Geo V, c. 37); Defence of the Realm (Amendment) (No. 3) Act, 1915 (5 & 6 Geo V, c. 42).

10 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 154. W tym sensie termin „dyktatura gabinetu” w niniejszym opracowaniu nie ma nic wspólnego z normalnym systemem funkcjonowania systemu rządów parlamentarnych w Wielkiej Brytanii. Jego krytycy używają niekiedy pojęcia „dyktatura gabinetu” na opisanie relacji między egzekutywą a Izłą Gmin. Zob. S. Gebethner, *Rząd i Opozycja Jej Królewskiej Mości*, Warszawa 1967, s. 159–160; C.F. Padfield, *British Constitution*, London 1972, s. 117.

11 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 157.

12 Używając określenia C.L. Rossitera, można stwierdzić, że DORA wprowadziła do brytyjskiej historii pierwszy przykład „delegowanej dyktatury” (tamże, s. 156–159).

krzywdzone przez wyrok sądu wydany w trybie przyspieszonym mogły w Anglii wnieść apelację do sądu sesji kwartalnych (*quarter session court*)<sup>13</sup>.

Autorzy jednego z pierwszych komentarzy do ustawy<sup>14</sup> stwierdzili, że DORA wprowadziła instytucję „stanu wojennego i czegoś więcej” (*martial law and something more*)<sup>15</sup>. Można stwierdzić, że ustawa stała się pomostem łączącym koncepcję *martial law* z nową ideą stanu nadzwyczajnego w Wielkiej Brytanii<sup>16</sup>, będącą próbą zaczerpnięcia z doświadczeń kontynentalnych (zwłaszcza francuskiego stanu oblężenia). Nigdy w dotychczasowej historii Anglii egzekutywa nie otrzymała tak arbitralnej władzy nad życiem, wolnością i własnością obywateli. Ustawy i rozporządzenia stanowiły „sieć restrykcji tak precyzyjnie utkanych, tak wyrafinowanie sporządzonych, że można w nią zaplatać każdy uczynek obywatela”<sup>17</sup>. Na mocy ich postanowień można było wejść do domu bez nakazu sądowego w dzień lub w nocy. Cała ludność jakiegokolwiek miasteczka lub wioski mogła być deportowana z jednej części kraju w drugą. Sądy wojskowe mogły orzekać karę śmierci i wymuszać obciążające zeznanie. Obywatele znaleźli się pod absolutną władzą oficera działającego na zlecenie króla. „Musimy pozostawić czytelnikowi do samodzielnego osądzenia, czy ten »parlamentarny despotyzm«, który przypomina tak bardzo rodzaj legislacji dotychczas zarezerwowany wyłącznie dla niecywilizowanych protektoratów, jest konieczny lub rozsądny”<sup>18</sup>.

Pobieżna chociażby analiza ustawy wskazuje, że parlament przekazał gabinetowi poważne uprawnienia natury ustawodawczej. Co więcej, wraz z upływem czasu egzekutywa otrzymywała od parlamentu dodatkowe kompetencje. W czasie wojny ogromna większość ustawodawstwa przybrała postać rządowych rozporządzeń wydawanych na podstawie ustawy o obronie Królestwa, niemniej zmiana lub uchylenie obowiązującej ustawy wymagała trybu ustawodawczego<sup>19</sup>.

Wybuch I wojny światowej zbiegł się z początkiem procesu osłabienia legislatywy i umocnienia pozycji gabinetu w strukturze organów władzy państwowej. Przejawem tego procesu był rozwój tzw. legislacji delegowanej, w który wpisały się postanowienia ustawy o obronie Królestwa. Z zasady supremacji parlamentu wynika, że każda, nawet najdrobniejsza regulacja prawna, wymaga jego aktu. Jeżeli par-

13 Tamże, s. 153–154.

14 T. Baty, J.H. Morgan, *War, Its Conduct and Legal Results*, Clark 2005 (pierwsze wydanie: J. Murray, London 1915).

15 Tamże, s. 111. Jak stwierdził Cornelius P. Cotter, parlament przełożył na język ustawy koncepcję *martial law* i królewskiej prerogatywy (C.P. Cotter, *Constitutionalizing Emergency Powers. The British Experience*, „Stanford Law Review” 1953, vol. 5, s. 384).

16 M. Neocleous, *From Martial Law to the War on Terror*, „New Criminal Law Review” 2007, vol. 10, s. 501.

17 T. Baty, J.H. Morgan, *War...*, s. 112.

18 Tamże, s. 113.

19 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 156.

lament upoważnia egzekutywę do stanowienia norm prawnych, musi ona trzymać się ściśle upoważnienia ustawowego, gdyż w Wielkiej Brytanii nie wykształciło się kontynentalne pojęcie „władzy wykonawczej”, upoważnionej do wydawania aktów wykonawczych wobec ustaw<sup>20</sup>.

W przeciwieństwie do ciał ustawodawczych w innych krajach, parlament brytyjski nie jest organem delegowanym<sup>21</sup>. Jego władza jest najwyższa, zaś rozmiary aktywności legislacyjnej są nieograniczone. Ma uprawnienia zarówno do stanowienia ustaw, jak i zmiany konstytucji. Nie jest przy tym ograniczony żadnymi czynnikami. Jak jednak zauważył Albert Venn Dicey, istnieją wewnętrzne i zewnętrzne ograniczenia tej władzy. Zewnętrzne polegają na tym, że w razie stanowienia praw sprzeciwiających się woli ludu, nie będzie on ich przestrzegał. Jako jeden z historycznych przykładów podaje, że Jakub II nie mógł ustanowić katolicyzmu religią państwową. Ograniczenie wewnętrzne leży w samej istocie władzy suwerennej. Władza parlamentu jest ograniczona samą jego naturą, zbiorem pewnych uwarunkowań społecznych, czynnikami określającymi brytyjskie społeczeństwo<sup>22</sup>. Z punktu widzenia koncepcji suwerenności parlamentu jest całkiem jasne, że system sprawowania władzy ustanowiony przez ustawę o obronie Królestwa był legalny, a uchwalenie tej ustawy mieściło się w kompetencjach brytyjskiej legislatury. Zaś w obliczu społecznej akceptacji dla działań parlamentu nie ulega wątpliwości, że jego uprawnienia pozostały w naturalnych granicach<sup>23</sup>.

III. Wybuch wojny zastał u władzy gabinet Henry’ego Asquitha. Popierała go Partia Liberalna, która jednak nie posiadała większości w Izbie Gmin. Dlatego korzystała z pomocy Irlandzkich Nacjonalistów i Partii Pracy. Liberalowie zawarli polityczny rozejm z konserwatystami. W dniu 3 czerwca 1915 r. gabinet H. Asquitha przekształcił się w gabinet koalicyjny, co stanowiło radykalne odejście od tradycji rządów parlamentarnych<sup>24</sup>. W dwudziestodwuosobowym gabinecie były reprezentowane trzy największe frakcje parlamentarne (do koalicji nie weszli Irlandzcy Nacjonaści).

20 K. Działocha, Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym, Wrocław 1964, s. 37; S. Gebethner, Rząd..., *op. cit.*, s. 315.

21 Dlatego też, z teoretycznego punktu widzenia, uzasadnienie delegacji uprawnień prawodawczych w przypadku brytyjskiego Parlamentu jest łatwiejsze niż w państwach Europy kontynentalnej, w przypadku których można podnosić zarzut, że władza raz delegowana parlamentowi przez suwerenny lud nie może być przedmiotem kolejnej delegacji (*delegatus non potest subdelegari*). Zob. W. Zakrzewski, Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii, Kraków 1960, s. 84.

22 A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Indianapolis 1982, s. 30–35.

23 H.M. Bowman, Martial Law and the English Constitution, "Michigan Law Review" 1916, vol. XV, no. 2, s. 116–117.

24 Liderzy obu największych partii (liberałów i konserwatystów) stwierdzili, że koalicja została utworzona wyłącznie w celu prowadzenia wojny, a nie zawarcia zasadniczego kompromisu między nimi (C.S. Emden, The People and the Constitution, London 1962, s. 127). Jak pisze John P. Mackintosh, „okazało się, że obliczu zagrożenia żaden rząd nie może przewodzić narodowi na zasadzie partyjnej” (J.P. Mackintosh, The British Cabinet, London 1962, s. 337).

Nadal jednak pozostał nierozwiązany problem wielkości gabinetu. W prasie i parlamencie żądano powołania mniejszego ciała, skupiającego najważniejsze osobistości w rządzie. W listopadzie 1915 r. powstał Komitet Wojenny (*War Committee*). W jego skład wchodził premier, sekretarz stanu do spraw wojny i kolonii, Pierwszy Lord Admiralicji, minister ds. uzbrojenia oraz kanclerz skarbu (*Chancellor of the Exchequer*). Komitet powstał na podstawie przedwojennego Komitetu Obrony Imperium (*Committee of Imperial Defence*)<sup>25</sup>. Komitet Wojenny informował gabinet o podjętych decyzjach i konsultował się z nim przed podjęciem najważniejszych środków, ponieważ premier H. Asquith nie chciał dopuścić do upadku jego znaczenia<sup>26</sup>. Z czasem Komitet zaczął rozrastać się i pod względem wielkości przypominać gabinet<sup>27</sup>.

Koalicyjny gabinet premiera H. Asquitha upadł pod koniec 1916 r., głównie w wyniku krytyki ze strony prasy<sup>28</sup>. Domagano się bardziej energicznego prowadzenia wojny. Bezpośrednią przyczyną upadku gabinetu było zdymisjonowanie sekretarza stanu do spraw wojny, Davida Lloyd George'a. Tekę premiera otrzymał początkowo od króla lider konserwatystów, Andrew Bonar Law. Gdy nie powiodła się jego misja utworzenia rządu, premierem został D.L. George<sup>29</sup>.

Najważniejszą nowością, którą przyniosła zmiana premiera, było utworzenie gabinetu wojennego<sup>30</sup>. Składał się on z zaledwie pięciu osób i przejął pełną odpowiedzialność za prowadzenie wojny. W skład gabinetu wojennego, oprócz D.L. George'a jako premiera, wchodził: George Curzon (konserwatysta) jako Lord Przewodniczący Tajnej Rady (*Lord President of the Privy Council*), A.B. Law (konserwatysta) jako kanclerz skarbu oraz lider Izby Gmin, Alfred Milner (konserwatysta) i Arthur Henderson (laburzysta) jako ministrowie bez teki. Tylko A.B. Law zajmował ważne stanowisko administracyjne. Pozostali członkowie gabinetu odcięli się od aktywnego kierowania administracją. Było to kolejne, radykalne odejście od brytyjskiej tradycji konstytucyjnej, podjęte nie w wyniku oficjalnej decyzji podjętej przez parlament, ale porozumienia między liderami największych frakcji w Izbie Gmin<sup>31</sup>.

25 Na temat Komitetu Obrony Imperium zob. J. Stembrowicz, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 45; I. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge 1966, s. 181–185; J. Harvey, L. Bather, *The British Constitution*, London 1964, s. 245–246; E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional Law*, London 1973, s. 205–206. Utworzenie Komitetu Obrony Imperium dało początek tworzeniu się całego systemu rządowych komitetów. Zob. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 53.

26 J.P. Mackintosh, *The British...*, *op. cit.*, s. 335 i s. 336.

27 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 161; J.P. Mackintosh, *The British...*, *op. cit.*, s. 337.

28 Jak wskazuje Anthony H. Birch, przyczyną zdymisjonowania H. Asquitha było również niezadowolone członków gabinetu ze sposobu, w jaki sprawował swoją funkcję (A.H. Birch, *The British System of Government*, London 1980, s. 155). Podobnie C.F. Padfield, *British...*, *op. cit.*, s. 125.

29 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 161.

30 Gabinet wojenny powstał na bazie wspomnianego wyżej Komitetu Wojennego.

31 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 161–162.

Oprócz zrzeczenia się wszelkiej działalności administracyjnej członkowie gabinetu wojennego zaprzestali również udziału w pracach parlamentarnych. Egzekutywa odcięła się zupełnie od władzy ustawodawczej. Było to całkowite odejście od parlamentarnego systemu rządów i przez separację władz zbliżyło rozwiązania brytyjskie do systemu prezydenckiego w Stanach Zjednoczonych. D.L. George nie uczestniczył z reguły w posiedzeniach Parlamentu. Po kilku miesiącach z gabinetu odszedł A.B. Law. W ten sposób w gabinecie nie uczestniczyła żadna osoba, która pozostawała w regularnym kontakcie z parlamentem; zresztą samą łączność z izbami ograniczono do minimum<sup>32</sup>.

IV. W wyniku uchwalenia ustawy o obronie Królestwa parlament zezwolił rządowi na daleko idącą ingerencję w prawa obywatelskie, w stopniu, jaki do tej pory nie był znany w historii brytyjskiego konstytucjonalizmu. Tylko w czasie rewolucji sądy wojskowe otrzymały na okres czterech miesięcy jurysdykcję nad ludnością cywilną. W przypadkach innych zamieszek, gdy rząd musiał użyć siły, parlament podejmował działania *ex post*, udzielając indemnizacji osobom wojskowym i cywilnym<sup>33</sup>.

W największym stopniu ograniczono wolność osobistą jednostek. Mimo że w czasie I wojny światowej formalnie nie zawieszono przywileju nietykalności osobistej, faktycznie obowiązywanie *Habeas Corpus Act* (1679) uległo ograniczeniu<sup>34</sup>. Na podstawie rozporządzenia 55 można było aresztować bez nakazu sądowego „jakąkolwiek osobę, której zachowanie dało uzasadnione powody do podejrzania, że działa, działała, lub zamierza działać w sposób szkodliwy dla publicznego bezpieczeństwa lub obrony Królestwa”. Nie musiała koniecznie wystąpić przesłanka popełnienia przestępstwa<sup>35</sup>.

W rozporządzeniu 14B rząd otrzymał nieograniczoną władzę internowania osób „o wrogim pochodzeniu lub związkach”. Minister spraw wewnętrznych (*Home Secretary*) mógł ograniczyć wolność osobistą jednostek, jeżeli wymagał tego względ na „ocalenie bezpieczeństwa publicznego lub obronę Królestwa”. Minister mógł wydać nakaz „pozostania, jak i przeniesienia się do określonego miejsca, łącznie z zameldowaniem się na posterunku policji, ograniczeniem swobody przemieszczania się lub internowania w określonym miejscu”. Na tej podstawie dwieście szesnaście

32 Tamże, s. 162.

33 H.M. Bowman, *Martial...*, *op. cit.*, s. 117.

34 Por. S. Gebethner, Uwagi wstępne (do tłumaczenia konstytucji Wielkiej Brytanii), (w:) *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 24. Do połowy XIX w. w razie wybuchu wojny uchwalano ustawy zawieszające przywilej *habeas corpus* (A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2003, s. 612–613).

35 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 165–166.

osób zostało internowanych, a wobec kolejnych czterdziestu zastosowano ograniczenie wolności przemieszczania się<sup>36</sup>.

W 1915 r. na żądanie gabinetu parlament uchwalił ustawę o spisie narodowym (*The National Registration Act*), która wprowadziła system rejestracji ludności i była zapowiedzią wprowadzenia obowiązku służby wojskowej<sup>37</sup>. Wprowadzono go w styczniu 1916 r. na mocy ustawy o służbie wojskowej (*The Military Service Act*). Jaki pisze Ivor Jennings, do tego czasu obowiązkowa służba wojskowa pozostawała w sprzeczności z brytyjską tradycją. W normalnych czasach tego typu reforma wymagałaby poparcia ze strony obywateli w drodze wyborów parlamentarnych. W 1916 r. nie było oczywiście warunków do ich przeprowadzenia<sup>38</sup>.

Jednakże najdalej posuniętą ingerencją w prawa obywatelskie było wprowadzenie jurysdykcji sądów wojskowych, a za mniej poważne przestępstwa – trybu przyspieszonego w odniesieniu do osób naruszających przepisy rozporządzeń wojennych wydanych na podstawie ustawy o obronie Królestwa. W ten sposób Brytyjczycy zostali pozbawieni prawa do sądu przed ławą przysięgłych. Poprawka do ustawy o obronie Królestwa z 27 listopada 1914 r. wprowadziła karę śmierci za przestępstwa popełnione z zamiarem udzielenia pomocy wrogowi. Po raz pierwszy w historii Anglik mógł być skazany na karę śmierci bez decyzji ławy przysięgłych<sup>39</sup>.

W praktyce rząd korzystał z uprawnień do wprowadzenia sądownictwa wojskowego w sposób umiarkowany, tak że nie wzbudziło to sprzeciwu opinii publicznej. Rozporządzenie 1 wydane na podstawie ustawy o obronie Królestwa przewidywało, że „zwykle przestępstwa będą sądzone przed zwykłymi sądami w trybie zwykłej procedury sądowej”. W ciągu całej wojny sądy powszechne zajmowały się wszystkimi przestępstwami z wyjątkiem najpoważniejszych przestępstw przeciwko państwu<sup>40</sup>.

W dniu 16 marca 1915 r. uchwalono poprawkę do ustawy o obronie Królestwa, która złagodziła poprzednie przepisy. Przywróciła oskarżonemu Brytyjczykowi prawo do sądu przed ławą przysięgłych za przestępstwa, za które przedtem ponosił odpowiedzialność przed sądami wojskowymi. Władze mogły zawiesić normalne procedury sądowe w razie inwazji lub innego niebezpieczeństwa. W takim przypad-

---

36 K.D. Ewing, C.A. Gearty, *The Struggle for Civil Liberties. Political Freedom and the Rule of Law in Britain 1914–1945*, Oxford 2001, s. 55 i przypis 83 na tejże stronie.

37 Zob. L. Ehrlich, *British Emergency Legislation During the Present War*, „California Law Review” 1917, vol. V, no. 6, s. 434–435.

38 I. Jennings, *The British...*, *op. cit.*, s. 89. Na mocy kolejnych ustaw przedłużono kadencję Izby Gmin wybranej w 1910 r. aż do grudnia 1918 r., kiedy to odbyły się pierwsze powojenne wybory parlamentarne.

39 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 167.

40 Tamże.



ku przywracano jurysdykcję sądów wojskowych. Tryb sądenia cudzoziemców pozostawiono do wyboru przez rząd<sup>41</sup>.

Przepisy wydane na podstawie ustawy o obronie Królestwa drastycznie ograniczały nienaruszalność mieszkania. Na podstawie rozporządzenia 51 odpowiednie władze wojskowe były upoważnione do wejścia i przeszukania nieruchomości prywatnych, jeśli było to konieczne – przy użyciu siły, o każdej porze dnia lub nocy, jeśli władze podejrzewały, że na tym terenie zostało popełnione przestępstwo przeciwko rozporządzeniom wydanym na podstawie ustawy o obronie Królestwa lub jeżeli nieruchomości były użyte w celu zaszkodzenia publicznemu bezpieczeństwu lub obronie Królestwa. Władze mogły przejąć i zniszczyć wszystkie znalezione tam rzeczy, jeżeli mogły być użyte w celu naruszenia rozporządzeń, zaszkodzenia publicznemu bezpieczeństwu lub obronie Królestwa. Warto dodać, że na podstawie rozporządzenia 51B władze uzyskały upoważnienie do wejścia na prywatną nieruchomość w celu uczestniczenia w odbywanym zebraniu. Nie miały jednak możliwości rozwiązania zgromadzenia<sup>42</sup>.

V. Wśród innych praw i wolności, które uległy drastycznemu ograniczeniu na podstawie rozporządzeń gabinetu w czasie I wojny światowej, należy wymienić przede wszystkim wolność słowa i prasy. DORA upoważniła do wydania rozporządzeń, które miały „chronić od rozpowszechniania fałszywych relacji, w inny sposób szkodzić Jego Wysokości lub stanowić przeszkodę w działaniu wojsk Jego Wysokości na lądzie lub morzu lub też szkodzić stosunkom Jego Wysokości z obcymi siłami”. Na podstawie tego postanowienia wydano liczne rozporządzenia przewidujące surowe kary za każde wypowiedziane lub wydrukowane słowo, które może być uważane za przeszkodę w prowadzeniu wojny. Mimo istnienia cenzury, prasa spełniała ważną rolę informacyjną i kontrolną. Ciągłe pozostała wolna i dość silna, by brać udział w tak ważnych politycznych wydarzeniach, jak obalenie premiera H. Asquitha i powołanie gabinetu D.L. George’a<sup>43</sup>.

Od 1912 r. istniało porozumienie, na mocy którego właściciele gazet współpracowali z rządem i wojskiem. Dzięki temu zrezygnowano z cenzury rządowej na rzecz samocenzury. Chociaż porozumienie zdawało egzamin, zostało zastąpione w 1914 r. powołaniem Biura Prasowego, w którym wydawcy formalnie nie odgrywali już żadnej roli. Do zadań Biura należała kontrola przepływu informacji do gazet i badanie telegramów wysyłanych i otrzymywanych przez każdą gazetę. Rozporządzenie 18 uznawało za przestępstwo „zbieranie, nagrywanie, publikowanie lub przekazywanie jakichkolwiek informacji związanych z ruchem, liczbą, opisem, lub warunkami działania sił zbrojnych Jego Królewskiej Mości lub jego sprzymie-

41 Tamże, s. 168.

42 K.D. Ewing, C.A. Gearty, *The Struggle...*, *op. cit.*, s. 58–59.

43 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 166–167.

zeńców”. Prześstępem było także zbieranie, publikowanie lub przekazywanie informacji, które „mogły bezpośrednio lub pośrednio posłużyć wrogowi”<sup>44</sup>.

Inne ograniczenia wprowadzało rozporządzenie 42. Uznawało ono za przestępstwo jakąkolwiek próbę wywołania buntu, podburzania do buntu lub niezadowolenia w siłach Jego Wysokości lub wśród ludności cywilnej. Ofiarą tego przepisu stał się między innymi działacz komunistyczny John MacLean, uwięziony w 1916 r. i ponownie w 1918 r. za przemowy antywojenne. Z kolei w 1914 r. został aresztowany socjalista George Lansbury w następstwie wygłoszenia mowy, w której namawiał sufrażystki do kontynuowania walki z rządem. Został uznany winnym podburzania innych osób do naruszenia spokoju<sup>45</sup>.

Potrzeby wojenne wymusiły również znaczne ograniczenie prawa do strajku. Uznano za przestępstwo zakłócanie, opóźnianie lub ograniczanie produkcji, naprawę lub transport materiałów wojennych lub innych materiałów koniecznych dla prowadzenia wojny. Celem tej regulacji było uporanie się z podburzaniem do udziału w strajkach. Ustawa o uzbrojeniu wojennym (*Munitions of War Act*) uznawała w pewnych okolicznościach udział w strajku za przestępstwo. Dalsze ograniczenia zostały nałożone na prawo do strajku rozporządzeniem 43C z 1919 r., a więc już po wojnie<sup>46</sup>.

I wojna światowa przyniosła poważną ingerencję państwa w gospodarkę. Kontrolę gospodarki wprowadzano najpierw fragmentarycznie przez kolejne ustawy i rozporządzenia. Pierwszy gabinet H. Asquitha podejmował ingerencję jeszcze w ograniczonym stopniu. Na większą skalę uciekł się do niej dopiero drugi gabinet H. Asquitha. Na podstawie ustawy o uzbrojeniu wojennym poddano ścisłej kontroli przemysł zbrojeniowy<sup>47</sup>. Dopiero jednak objęcie władzy przez D.L. George’a oznaczało podjęcie przez państwo tak intensywnej ingerencji w gospodarkę, że pozwoliło Clintonowi Rossiterowi na stwierdzenie, iż „w 1918 roku kraj był na prostej drodze do socjalizmu”<sup>48</sup>.

Rozporządzenia wydane na podstawie ustawy o obronie Królestwa umożliwiały rządowi głęboką ingerencję również w prawo własności. Mogła ona polegać zwłaszcza na przejęciu nieruchomości i ustanowieniu na niej urzędzeń wojskowych, przejęciu budynków lub innej własności (łącznie z instalacją gazową, elektryczną i wodną). Można było również zniszczyć jakiegokolwiek budynki, urzędzenia lub własność. Rząd był także uprawniony do podjęcia jakiegokolwiek innej interwencji we własność prywatną (rozporządzenie 2).

44 K.D. Ewing, C.A. Gearty, *The Struggle...*, *op. cit.*, s. 56.

45 A.H. Birch, *The British...*, *op. cit.*, s. 239.

46 K.D. Ewing, C.A. Gearty, *The Struggle...*, *op. cit.*, s. 57–58.

47 Zob. L. Ehrlich, *British...*, *op. cit.*, s. 439–440.

48 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 170.

W szerokim zakresie nadano specjalne uprawnienia w sprawach „produkcji, fabryk, obchodzenia się, użycia, konsumpcji, transportu, magazynowania, dystrybucji, zapasów, sprzedaży lub kupna” artykułów „koniecznych lub korzystnych” dla utrzymania zaopatrzenia w żywność. W odniesieniu do żywności istniało także prawo rekwizycji przez Kontrolera Żywności (*Food Controller*), za sprawiedliwym odszkodowaniem, które jednak nie musiało oznaczać ceny rynkowej<sup>49</sup>.

VI. Uprawnienia legislacyjne gabinetu podlegały kontroli parlamentarnej i sądowej. W praktyce miała ona charakter iluzoryczny. Sama ustawa (DORA) nakładała tylko dwa ograniczenia: rozporządzenia w Radzie (*Orders-in-Council*) mogły być wydawane tylko w czasie wojny oraz w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i obrony Królestwa. Ustawa nie przewidywała zatwierdzenia rozporządzeń przez parlament. Mimo że niektóre rozporządzenia były kwestionowane przez posłów, nigdy rząd nie był zmuszony do uchylecia któregośkolwiek z nich. Nie odbyła się również debata na temat funkcjonowania ustawy o obronie Królestwa<sup>50</sup>.

Parlament faktycznie zrzekł się swoich uprawnień ustawodawczych uchwalając DORA. Co prawda najważniejsze ustawy były uchwalane w zwykłej procedurze, ale udział posłów i komisji parlamentarnych sprowadzał się do uchwalenia (bez poprawek i protestów) projektów opracowanych w ministerstwach. Skrócono lub zmodyfikowano normalne procedury ustawodawcze. W razie jakichkolwiek głosów sprzeciwu odpowiednie regulacje wydawano w formie rozporządzeń na podstawie ustawy o obronie Królestwa. Z początkiem 1915 r. w ogóle zarzucono parlamentarną inicjatywę ustawodawczą<sup>51</sup>.

Parlament nie odegrał praktycznie żadnej roli w zmianie gabinetu H. Asquitha w czerwcu 1915 r., przyjmując jedynie do wiadomości historyczną decyzję o powołaniu gabinetu koalicyjnego, podjętą przez liderów największych partii. Jeszcze mniejszą rolę odegrał parlament w powołaniu gabinetu L. George'a. Decyzję o składzie gabinetu podjęli szefowie partii, zresztą piastujący stanowiska rządowe. Posłowie praktykę tę poparli bez głosu sprzeciwu. Jak zauważył C. Rossiter, większy wpływ na zmianę gabinetu wywarła prasa niż parlament<sup>52</sup>.

Parlament zrezygnował z egzekwowania swojej funkcji kontrolnej. W sierpniu 1914 r. sama partia opozycyjna (konserwatyści) podjęła decyzję o rezygnacji z prawa do krytyki gabinetu. Sytuacja taka trwała do czerwca 1915 r. i utworzenia koalicyjnego gabinetu. Od tego czasu aż do końca wojny nie istniała zorganizowana opozycja. Ciężar krytyki parlamentarnej spadł na niewielkie grupy radykałów i so-

49 K.D. Ewing, C.A. Gearty, *The Struggle...*, *op. cit.*, s. 52.

50 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 158.

51 Tamże, s. 163.

52 Tamże, s. 163–164. Por. J.P. Mackintosh, *The British...*, *op. cit.*, s. 328.

cialistów. Członkowie gabinetu wojennego przestali stawiać się na posiedzenia parlamentu, zajęci prowadzeniem wojny i świadomi faktu, że nie zostaną obaleni przez Izbę Gmin. Parlamentarne dyskusje nad sposobem prowadzenia wojny odbywały się bez udziału właściwych ministrów. Wielu z nich w ogóle nie miało stałego miejsca w parlamencie, co było kolejnym odstępstwem od brytyjskich tradycji parlamentarnych<sup>53</sup>. Premier D.L. George występował w Izbie Gmin tylko wtedy, gdy miał do wygłoszenia ważne oświadczenie. Jego wystąpienia przypominały bardziej orędzia prezydenta niż udział w dyskusji na temat polityki państwa<sup>54</sup>.

Równie iluzoryczna okazała się kontrola sądowa. Teoretycznie rozporządzenia mogły być kwestionowane przez sądy na podstawie doktryny *ultra vires*<sup>55</sup>, jako że nie były aktami suwerennego parlamentu. Tylko w pojedynczych przypadkach sądy uchylały rozporządzenia na tej podstawie, że zostały wydane poza kompetencją danego ministra, ale wszystkie z nich miały miejsce już po zakończeniu wojny<sup>56</sup>.

Iluzoryczność kontroli sądowej można zilustrować kilkoma przykładami. W sprawie *Ronnfeldt v. Philips*<sup>57</sup> oskarżonym był walijski eksporter węgla. Nakazano mu opuszczenie Cardiff w ciągu czterech dni, po tym jak oświadczył, że wkrótce wizerunek cesarza będzie widniał na brytyjskich monetach. Mimo że istniała niewielka możliwość zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, sąd odmówił uchylecia rozkazu deportacji na podstawie koncepcji *ultra vires*<sup>58</sup>. Równie korzystny dla rządu wyrok zapadł w sprawie *Michaels v. Block*<sup>59</sup>. Oskarżony został aresztowany przez władze wojskowe na podstawie informacji dostarczonej przez policję z Portsmouth. Twierdził, że został bezprawnie aresztowany na podstawie rozporządzenia 55, które upoważniało władze do aresztowania jakiegokolwiek osoby, co do której istniały uzasadnione powody do podejrzenia, że działała na niekorzyść publicznego bezpieczeństwa. Oskarżony zarzucił, że przepisy nie zostały skonstruowane w sposób precyzyjny. Można było na ich podstawie dokonać aresztowania za jakiegokolwiek zachowanie, jeśli tylko wydało się podejrzanym funkcjonariuszowi. Sąd stwierdził, że rozporządzenie 55 „było częścią prawodawstwa uchwalonego pośpiesznie, gdy kraj znajdował się w stanie wojny” i powinno być interpretowane zgodnie z regułą *salus populi suprema lex*<sup>60</sup>.

53 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 164–165.

54 L. Rogers, *Legislature and Executive in Wartime*, „Foreign Affairs” 1941, vol. 19, no. 4, s. 720.

55 Doktryna *ultra vires* uznaje za nielegalną działalność organów władzy, jeżeli nie mieści się ona w granicach ustawowych pełnomocnictw. Zob. W. Zakrzewski, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 34.

56 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 158.

57 (1918) 34 TLR 556.

58 K.D. Ewing, C.A. Gearty, *The Struggle...*, *op. cit.*, s. 83–84.

59 (1918) 34 TLR 438.

60 K.D. Ewing, C.A. Gearty, *The Struggle...*, *op. cit.*, s. 84.

Sprawa R. v. Halliday, *ex parte* Zadig<sup>61</sup> dotyczyła ważności rozporządzenia 14B. Arthur Zadig, urodzony w 1871 r. w Niemczech, naturalizowany Brytyjczyk (1905), został internowany w październiku 1915 r. Prawną podstawą zatrzymania było wspomniane wyżej rozporządzenie 14B, które pozwalało na internowanie bez rozprawy sądowej „jakiegokolwiek osoby wrogiego pochodzenia lub związku” w sytuacji, gdy minister uznał to za wskazane ze względu na zapewnienie publicznego bezpieczeństwa lub porządku. Odwołanie od decyzji o internowaniu lub deportacji można było wnieść do komitetu doradczego przy ministrze spraw wewnętrznych<sup>62</sup>. A. Zadig argumentował, że jego zatrzymanie było bezprawne, ponieważ rozporządzenie 14B było *ultra vires*. Sąd Ławy Królewskiej odrzucił skargę, stwierdzając, że „w zwykłym postępowaniu w czasach pokoju, jeśli zamierzano nałożyć obowiązki lub ograniczenia na poddanych, zostałyby one ustanowione w drodze ustawy parlamentu. Jednakże z powodu powstania zagrożenia spowodowanego wojną i koniecznością ochrony narodowego bezpieczeństwa, parlament powierzył stworzenie koniecznych przepisów Królowi w Radzie”<sup>63</sup>.

VII. Koniec działań wojennych przyniósł powolne usuwanie nadzwyczajnych unormowań prawnych wprowadzonych w 1914 r. i przywracanie normalnych mechanizmów systemu parlamentarno-gabinetowego. Rozporządzenia wydane na podstawie ustawy o obronie Królestwa utraciły moc obowiązującą bądź też zostały przekształcone w regulację ustawową. W 1920 r. uchwalono ustawę indemnizującą, która zatwierdziła wszystkie środki prawne poczynione w dobrej wierze dla obrony Królestwa<sup>64</sup>. W grudniu 1918 r. odbyły się wybory parlamentarne, ale dopiero w październiku 1919 r. – w obliczu narastającej krytyki – D.L. George rozwiązał gabinet wojenny. Ze wszystkich odstępstw od normalnego systemu rządów, które miały mieć charakter przejściowy, część zachowała się na stałe. Należy tu wymienić zwłaszcza wzrost pozycji gabinetu, wiążący się z tym spadek znaczenia Parlamentu, zmiany w strukturze gabinetu, ingerencję rządu w prawa i wolności obywatelskie oraz kontrolę rządu nad całą sferą życia gospodarczego<sup>65</sup>. Ważnym doświadczeniem okazała się stworzona w czasie I wojny światowej instytucja gabinetu wojennego. Naśladował ją później nie tylko Winston Churchill w okresie II wojny światowej<sup>66</sup>,

61 [1916] 1 K.B. 738; [1917] A.C. 260.

62 Zadaniem takich komitetów było doradzanie ministrowi w zakresie internowania i deportacji. Zob. C.T. Carr, *A Regulated Liberty*, "Columbia Law Review" 1942, vol. XLII, no. 3, s. 345.

63 K.D. Ewing, C.A. Gearty, *The Struggle...*, *op. cit.*, s. 84–85. Zob. także R. Powell, *Human Rights, Derogation and Anti-Terrorist Detention*, "Saskatchewan Law Review" 2006, vol. 69, s. 82–83; C.P. Cotter, *Constitutionalizing...*, *op. cit.*, s. 391–392; E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 719–720; M. O'Boyle, *Emergency Situations and the Protection of Human Rights. A Model Derogation Provision for Northern Ireland Bill of Rights*, "Northern Ireland Legal Quarterly" 1977, vol. 28, no. 2, s. 170–171; J.E. Finn, *Constitutions in Crisis. Political Violence and Rule of Law*, Oxford 1991, s. 95.

64 10 & 11 Geo. V, c. 48.

65 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 151–152.

66 E.P. Chase, *The War and the English Constitution*, "The American Political Science Review" 1942, vol. XXXVI, no. 1, s. 90.

ale również Margaret Thatcher w czasie wojny o Falklandy i w Zatoce Perskiej oraz Tony Blair po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r.<sup>67</sup>

Czasy I wojny światowej miały kluczowe znaczenie dla brytyjskiej koncepcji stanu nadzwyczajnego. Doświadczenia nabyte w latach 1914–1918 doprowadziły do zerwania z tradycyjną dla prawa powszechnego koncepcją niezinstytucjonalizowanego stanu nadzwyczajnego (*martial law*) na rzecz tzw. legislacji delegowanej. Stworzony precedens w postaci specjalnej ustawy przekazującej egzekutywie poważną część uprawnień ustawodawczych parlamentu dał podstawę dla rozwoju przyszłej ustawowej regulacji stanów nadzwyczajnych. Należy tu wymienić zwłaszcza uchwaloną tuż po zakończeniu wojny ustawę o stanie wyjątkowym (*The Emergency Powers Act* z 1920 r.) oraz ustawę uchwaloną w 1939 r. (*Emergency Powers (Defence) Act*), która była podstawą systemu sprawowania władzy państwowej w okresie II wojny światowej<sup>68</sup>. Należy również pamiętać o pochodzących z drugiej połowy XX w. i pierwszej dekady XXI w. ustawach antyterrorystycznych uchwalanych w związku z kryzysem północnoirlandzkim oraz groźbą zamachów terrorystycznych po zamachach z 11 września 2001 r.

Mimo że ciągle uznaje się za możliwy powrót do koncepcji *martial law* w dzisiejszych czasach, należy zgodzić się z poglądem, w myśl którego mogłoby to nastąpić tylko wtedy, gdyby parlament nie był w stanie dostatecznie szybko przekazać władzom wojskowym odpowiednich uprawnień w celu usunięcia zagrożenia. Jeżeli parlament jest w stanie podjąć odpowiednie działania, a tego nie czyni, z konstytucyjnego punktu widzenia trudno jest zaakceptować fakt, że nadzwyczajne uprawnienia przysługują wojsku tylko na podstawie prawa powszechnego. Poza tym rząd musi zachować kontrolę nad siłami zbrojnymi, gdyż ponosi parlamentarną odpowiedzialność za ich użycie<sup>69</sup>. Dlatego też wydaje się – pamiętając o osobliwościach systemu ustrojowego Zjednoczonego Królestwa – że coraz trudniej jest obronić tezę Konrada Hesse, który niemal pół wieku temu napisał, iż „brytyjski system stanów nadzwyczajnych jest trudny do porównania z systemami Europy kontynentalnej, podobnie jak trudno jest porównać istotę brytyjskiej konstytucji z europejskimi systemami prawnymi”<sup>70</sup>. Raczej należałoby ponownie zgodzić się z jednym z najsłynniejszych znawców przedmiotu, C. Rossiterem, który stwierdził, że „w wyniku I wojny światowej Wielka Brytania przyjęła kontynentalną formułę stanu nadzwyczajnego”<sup>71</sup>.

67 J.F. McEldowney, *Public Law*, London 2002, s. 116 i s. 117.

68 Por. K. Działocha, *Legislacja delegowana w angielskim prawie konstytucyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, Prawo V, Seria A, nr 21, s. 119–120.

69 Zob. A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 608.

70 K. Hesse, *Staatsnotstand und Staatsnotrecht*, (w:) *Staatslexikon. Recht. Wirtschaft. Gesellschaft*, t. VII, Freiburg 1962, s. 612.

71 C.L. Rossiter, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 172. Niemniej brytyjskie regulacje nadal cechują się pewną specyfiką w porównaniu do państw Europy kontynentalnej. Por. uwagę L. Garlickiego na s. 60 niniejszego zbioru.