

EWOLUCJA PROBLEMATYKI STANU NADZWYCZAJNEGO W KANADZIE (DO POŁOWY XX WIEKU)

KRZYSZTOF PROKOP*

1. Konstytucyjne podstawy ogłoszenia stanu nadzwyczajnego

Kanada należy do tej grupy państw, których konstytucje nie zawierają przepisów bezpośrednio regulujących problematykę stanu nadzwyczajnego¹. Stosownych regulacji nie zawiera ani Akt Konstytucyjny z 1867 r.,² ani Akt Konstytucyjny z 1982 r.³ Niemniej z ustaleń doktryny kanadyjskiego prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwa sądowego wynika, że zadanie państwa polegające na uporaniu się z powstałym zagrożeniem ma źródło w samej istocie konstytucji⁴. Kluczowe znaczenie odgrywa pod tym względem art. 91 Aktu Konstytucyjnego z 1867 r.

Podobnie jak w przypadku innych państw federalnych ogłoszenie stanu nadzwyczajnego w Kanadzie powoduje przełamanie normalnego podziału kompetencji między władze federalne a części składowe federacji (prowincje)⁵. W świetle

* Dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego UwB.

1 Por. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 24–26.

2 Akt Konstytucyjny z 1867 r. nosił dawniej nazwę: Akt Brytyjskiej Ameryki Północnej. Jak podkreślił M. Grzybowski, Akt „odbiega od europejskiego modelu pełnej, kompleksowej i wewnętrznie zharmonizowanej regulacji konstytucyjnej. Przypomina natomiast brytyjską tradycję cząstkowych i obrosłych konwenansami regulacji parakonstytucyjnych, ujmowanych w postać pisanych aktów o charakterze ustrojowym” (M. Grzybowski, *Parlament Kanady*, Warszawa 1994, s. 8).

3 Akt Konstytucyjny z 1982 r., będący efektem „kanadyzacji”, czy też „uoczyźnienia” konstytucji Kanady (zob. M. Grzybowski, *Szkice kanadyjskie (państwo – ustrój – obywatele)*, Kielce 2003, s. 90; I. Wrońska, *Prawne aspekty separacji Quebecu*, (w:) *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 273–274; por. I. Rycerska, *Grupy narodowe i etniczne w systemie politycznym Kanady*, Kielce 2003, s. 79–80), złożony jest z siedmiu części. Najważniejsze znaczenie ma część I określająca prawa i wolności jednostki (Kanadyjska Karta Praw i Wolności). Istotnym źródłem kanadyjskiego prawa konstytucyjnego są również konwenanse konstytucyjne. W ten sposób – jak ocenia J. Groen – „konstytucja kanadyjska mieści się pomiędzy (pisaną) konstytucją USA a niepisaną Konstytucją brytyjską” (J. Groen, *Podział władzy w Kanadzie*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7/8, s. 135). Polskie tłumaczenie: *Konstytucja Kanady*, wstęp i tł. J. Osiński, I. Zawisłińska, Warszawa 1998.

4 Zob. R. Martin, *Notes on Emergency Powers in Canada*, „University of New Brunswick Law Journal” 2005, vol. 54, s. 162.

5 Konstytucja wyróżnia uprawnienia ustawodawcze parlamentu Kanady, parlamentów prowincji oraz uprawnienia konkurencyjne (*concurrent powers*). Sfera prawodawstwa, która nie należy do żadnej z tych trzech grup, jest wykonywana przez władze federalne. Oznacza to, że konstytucja kanadyjska przyjęła zasadę domniemania kompetencji organów związkowych. Zob. J. Groen, *Podział...*, *op. cit.*, s. 134; T. Wieciech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Kraków 2009, s. 136; H. Izdebski, *Kryzys federalizmu kanadyjskiego*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1, s. 87–88. Twórcy Aktu Brytyjskiej Ameryki Północnej (1867) przyjęli odmienne założenie niż w konstytucjach innych państw federalnych, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych (1787) i Australii (1900), które przewidują domniemanie kompetencji na rzecz stanów. Przyczyną tego była chęć

art. 91 Aktu Konstytucyjnego z 1867 r. parlament Kanady może uchwalać ustawy w celu zapewnienia „pokoju, porządku i dobrego rządu Kanady”. Przepis ten stał się podstawą nadzwyczajnych uprawnień ustawodawczych parlamentu federalnego w sytuacji zagrożenia państwa. Na jego podstawie uchwalono obowiązującą ponad siedemdziesiąt lat ustawę o środkach wojennych (*War Measures Act*) z 1914 r. oraz obecnie obowiązującą ustawę o stanach nadzwyczajnych (*Emergencies Act*) z 1988 r.

Skorzystanie przez parlament Kanady z uprawnień przyznanych przez art. 91 może prowadzić do uchwalania ustaw w sferach normalnie zastrzeżonych dla właściwości prowincji. W 1923 r. Komitet Sądowy Tajnej Rady uznał legalność rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez rząd w czasie I wojny światowej na podstawie ustawy o środkach wojennych, nawet jeśli dotyczyły one „własności i praw obywateli w prowincji”⁶, czyli zakresu materii zastrzeżonej w normalnych warunkach parlamentom prowincji (art. 92 pkt 13 Aktu Konstytucyjnego z 1867 r.)⁷. Nie zdarzyło się przy tym, by sądy ograniczały uprawnienia nadzwyczajne egzekutywy tylko do czasu wojny lub zbrojnej rebelii. Ustawodawstwo federalne może regulować sprawy pozostające w gestii prowincji także w czasie pokoju, np. w celu zwalczania głodu lub epidemii⁸.

Również poważne perturbacje gospodarcze mogą być podstawą podjęcia działań ustawodawczych przez parlament Kanady na podstawie art. 91. W dniu 11 stycznia 1974 r., w odpowiedzi na kryzys energetyczny, parlament uchwalił ustawę o zagrożeniu dostaw paliw (*Energy Supplies Emergency Act*). Artykuł 11 ust. 1 ustawy przewidywał możliwość ogłoszenia przez rząd (Gubernatora w Radzie)⁹

utworzenia w Kanadzie silnego rządu federalnego. P.W. Hogg, *Constitutional law of Canada*, Toronto 1985, s. 370.

- 6 *Fort Frances Pulp and Paper Co. v. Manitoba Free Press Co.* [1923] A.C. 695. Użyty w art. 92 pkt 13 termin „prawa obywateli” (*civil rights*) stał się podstawą określenia zakresu praw i wolności jednostki. Chodziło tu przede wszystkim o wolność słowa i prasy, wolność zgromadzeń i wolność zrzeszania się. Szerokiej analizie terminu *civil rights* dokonał M. Grzybowski, *Krajowy system ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w Kanadzie*, (w:) *Ochrona praw człowieka w świecie*, red. L. Wiśniewski, Bydgoszcz – Poznań 2000, s. 328–329; zob. także M. Grzybowski, *System praw i wolności obywatelskich w Kanadzie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1990, Sectio G, vol. XXXVII, s. 100–101.
- 7 R. Martin, *Notes...*, *op. cit.*, s. 165; por. J.M. Ross, *Limitations on Human Rights in International Law: Their Relevance to the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, “Human Rights Quarterly” 1984, vol. 6, s. 217.
- 8 H. Marx, *The Energy Crisis and the Emergency Power in Canada*, “Dalhousie Law Journal” 1975–1976, vol. 2, s. 449. Podobnie Komitet orzekł we wcześniejszej sprawie *Board of Commerce Act and the Combines and Fair Proces Act, 1919* [1922], A.C. 191, dając w ten sposób początek doktrynie sytuacji krytycznej (*emergency doctrine*). Zgodnie z nią, parlament Kanady może podjąć działania ustawodawcze na podstawie klauzuli „pokoju, porządku i dobrego rządu Kanady” tylko w razie zagrożenia całego państwa. Zob. T. Wiecech, *Ustroje...*, *op. cit.*, s. 143; P.W. Hogg, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 384.
- 9 Na temat organizacji władzy wykonawczej w Kanadzie zob. M. Grzybowski, *Szkice...*, *op. cit.*, s. 123–124; S. Bożyk, *Parlament a egzekutywa w systemie ustrojowym dominium*, (w:) *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009, s. 241; S. Bożyk, *Parlament a rząd w systemie konstytucyjnym Kanady*, (w:) *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 43; G. Blejch, *Kanada w okresie dominialnym (1867–1931)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2002, Prawo CCLXXVI, s. 230–231.

stanu nadzwyczajnego, jeśli tylko uznał, że zaistniały zakłócenia na rynku ropy naftowej, które zagrażają bezpieczeństwu narodowemu oraz interesom i gospodarczej stabilności Kanady. Ustawa przewidywała obowiązek przedłożenia deklaracji parlamentowi, który mógł ją uchylić¹⁰.

W 1975 r. uznano, że kryzys gospodarczy, przejawem którego była dziesięcioprocentowa inflacja, równoznaczny jest z kryzysem państwa. Parlament uchwalił ustawę o przeciwdziałaniu inflacji (*Anti-Inflation Act*)¹¹. Rząd odgórnie uregulował kwestie wynagrodzeń i cen. W związku z tym, że ustawodawca federalny wkroczył w ten sposób w sferę normalnie zastrzeżoną właściwości prowincji, zakwestionowano konstytucyjność ustawy. Zaskarżono ją do Sądu Najwyższego Kanady celem zbadania jej zgodności z konstytucją. Sąd nie podzielił zgłoszonych zastrzeżeń i uznał zgodność ustawy z konstytucją¹². Stwierdził, że ustawa mieści się w ramach ustawodawstwa nadzwyczajnego. Parlament nie musiał przy tym użyć w ustawie słowa „zagrożenie” (*emergency*). Wystarczyło, że miał „racjonalną podstawę” (*rational basis*) dla uznania, że zaistniał stan zagrożenia w chwili uchwalenia ustawy¹³. W ten sposób Sąd Najwyższy uznał możliwość zastosowania środków nadzwyczajnych nie tylko w czasie wojny, ale również w czasie pokoju¹⁴.

2. Stan wojenny (*martial law*)

Oprócz art. 91 Aktu Konstytucyjnego z 1867 r. podstawą ogłoszenia stanu nadzwyczajnego w Kanadzie jest również prawo zwyczajowe (*common law*) i mająca w nim oparcie koncepcja stanu wojennego (*martial law*)¹⁵. Pod względem doktrynalnym ostateczną postać nadały jej pisma wybitnych prawników brytyjskich z przełomu XIX i XX w.: Alberta Venn Diceya¹⁶, Jamesa Stephens¹⁷, W.S.

10 H. Marx, *The Energy...*, *op. cit.*, s. 446–447.

11 S.C. 1974–75–76, c. 75.

12 *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373. Zob. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) w Kanadzie*, (w:) *Ustroje, doktryny...*, *op. cit.*, s. 294.

13 R. Martin, *Notes...*, *op. cit.*, s. 166.

14 J.S. Fay, *Restraints on Executive Emergency Power in the United States and Canada*, "Hastings International & Comparative Law Review" 1979–1980, vol. 3, no. 1, s. 131–132. Sąd Najwyższy orzekł również, że uprawnień władz federalnych podejmowanych na podstawie klauzuli „pokoju, porządku i dobrego rządu Kanady” muszą mieć charakter tymczasowy. Permanentny charakter rozwiązań przyjętych przez ustawodawstwo czasów wielkiego kryzysu było przyczyną uznania ich niekonstytucyjności przez Komitet Sądowy Tajnej Rady (*Unemployment Insurance Reference*, [1937] A.C. 355). Zob. P.W. Hogg, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 391.

15 Zob. H. Marx, *Emergency Power and Civil Liberties in Canada*, "McGill Law Journal" 1970, vol. 16, no 1, s. 43–44.

16 A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, Indianapolis 1982 (reprint ósmego wydania z 1915 r.), s. 180–187 i s. 396–415.

17 J.F. Stephen, *A History of the Criminal Law of England*, vol. 1, London 1883, s. 207–216.

Holdswortha¹⁸, Fredericka Pollocka¹⁹ i H. Erle Richardsa²⁰. Stan wojenny do momentu wybuchu I wojny światowej był jedynym znanym modelem stanu nadzwyczajnego w Kanadzie. Występuje on po dzień dzisiejszy w państwach, których system prawny opiera się na *common law*. Doktryna kanadyjska, pozostająca pod wpływem ustaleń dokonanych w Wielkiej Brytanii, przyjmuje, że istota *martial law* leży w czasowym przejęciu władzy przez wojsko na określonym obszarze kraju. W ten sposób ulega zawieszeniu zasada rządów prawa (*rule of law*), czyli praktycznie cały system prawny²¹.

Od końca XVIII w. obowiązywała zasada ustalona przez sądy brytyjskie w sprawie Wolfe'a Tone'a²², że ludność cywilna nie może być sądzona przez trybunały wojskowe, jeżeli zwykłe sądy pozostają otwarte²³. Potwierdzono ją w czasie buntu w Dolnej Kanadzie (1837–1838)²⁴. Stan wojenny może ogłosić rząd federalny i parlament federalny²⁵. Podobnie jak gubernatorzy stanowi w Stanach Zjednoczonych, w Kanadzie kompetencją ogłoszenia *martial law* dysponują również wicegubernatorzy (gubernatorzy prowincji)²⁶.

W praktyce *martial law* stosowano tylko do początków dwudziestolecia międzywojennego. Najpoważniejsze znaczenie miało ogłoszenie stanu wojennego w czasie rebelii w Dolnej Kanadzie (obecny Québec)²⁷, która miała miejsce w latach 1837–1838²⁸. Przyczyną buntu był sprzeciw wobec konserwatywnej oligarchii rządzącej prowincją we współdziałaniu z władzami brytyjskimi. Reformiści żądali przeprowadzenia zmian w duchu liberalno–demokratycznym²⁹. Gubernator

-
- 18 W.S. Holdsworth, *Martial Law Historically Considered*, "Law Quarterly Review" 1902, vol. XVIII, s. 117–132.
- 19 F. Pollock, *What Is Martial Law?*, "The Law Quarterly Review" 1902, vol. XVIII, s. 152–158.
- 20 H.E. Richards, *Martial Law*, "The Law Quarterly Review" 1902, vol. XVIII, s. 133–142.
- 21 W.K. Power, *Rights of Individuals in Peace and War*, "The Canadian Law Times" 1917, vol. 37, s. 43.
- 22 [1798] 27 State Tr. 759.
- 23 Zob. G.G. Phillimore, *Martial Law in Rebellion*, "Journal of the Society of Comparative Legislation" 1900, vol. 2, no. 1, s. 51; E. Fraenkel, *"Martial Law" und Staatsnotstand in England und USA*, (w:) *Der Staatsnotstand*, Hrsg. E. Fraenkel, Berlin 1965, s. 142–143.
- 24 *Joint Opinion of the Attorney and Solicitor General, Sir John Campbell and Sir R. M. Rolfe, as to the Power of the Governor of Canada to Proclaim Martial Law (1838)*, (w:) W. Forsyth, *Cases and Opinions on Constitutional Law*, London 1869, s. 198–199.
- 25 H. Marx, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 55 i s. 56.
- 26 K.L. Scheppele, *North American Emergencies. The Use of Emergency Powers in Canada and the United States*, "International Journal of Constitutional Law" 2006, vol. 4, no. 2, s. 217–218.
- 27 Podziału na Górną i Dolną Kanadę dokonano na mocy Aktu Konstytucyjnego z 1791 r.; zob. I. Wrońska, *Partie polityczne współczesnej Kanady*, Kielce 1994, s. 9; H. Zins, *Historia Kanady*, Wrocław 1975, s. 84–85; G. Blejch, *Kanada...*, *op. cit.*, s. 222, przypis 4. Po stłumieniu buntu w Dolnej Kanadzie obie prowincje ponownie zjednoczono (*Act of Union*, 1840) z zamiarem asymilacji ludności francuskojęzycznej (I. Wrońska, *Partie...*, *op. cit.*, s. 10, H. Izdebski, *Kryzys...*, *op. cit.*, s. 87; T. Wiecech, *Ustroje...*, *op. cit.*, s. 129; H. Zins, *Historia...*, *op. cit.*, s. 118–119).
- 28 Zob. D. Clark, G. McCoy, *The Most Fundamental Legal Right. Habeas Corpus in the Commonwealth*, Oxford 2005, s. 73–74.
- 29 Okoliczności wybuchu rewolucji w Dolnej Kanadzie szeroko omówił M. Grzybowski, *Geneza i kształtowanie się partii politycznych Kanady (lata 1830–1835)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace z Nauk Politycznych”, 1978, z. 11, s. 21–23; zob. także I. Rusinowa, *Kształtowanie się państw amerykańskich*

dystryktu Montreal, hrabia Gosford, w dniu 5 grudnia 1837 r. ogłosił stan wojenny, który obowiązywał do 27 kwietnia 1838 r.³⁰

Niemal pół wieku później władze ogłosiły *martial law* i użyły siły zbrojnej w celu zdławienia tzw. rebelii północno-zachodniej (1885). Powodem wybuchu buntu było niezadowolenie Metysów z trudnych warunków życia panujących w nowo utworzonej (1870) prowincji Manitoba³¹. Przywódca buntu, Louis Riel, został osądzony i skazany na śmierć przez „radę wojenną” (*Council of War*) pod przewodnictwem generała Ambroise Lépine’a. Wyrok został później zatwierdzony w normalnym postępowaniu sądowym przed ławą przysięgłych³².

W marcu 1918 r. ogłoszono stan wojenny w Quebec City z powodu wybuchu zamieszek na tle wprowadzonego przymusowego poboru do wojska. Co prawda protesty objęły również inne części kraju, ale tylko w Quebecu, który sprzeciwiał się dalszemu wspieraniu Wielkiej Brytanii w działaniach wojennych, doszło do rozruchów³³. Mer Quebec City nie zdołał opanować buntu przy pomocy normalnych środków i poprosił o pomoc rząd federalny, a ten jej udzielił³⁴.

Wojsko zostało użyte również do zdławienia strajku generalnego w Winnipeg (1919). Pełnię władzy nad miastem przejęli strajkujący robotnicy. Zanotowano braki w zaopatrzeniu ludności w żywność, nie działały środki transportu publicznego i telefony. Strajkujący ustanowili własne siły porządkowe. Oceniając tę sytuację, Sąd Apelacyjny w Manitoba oświadczył, że strajk był „wyraźną próbą uzurpacji władzy z rąk legalnie powołanych organów”³⁵. Niektórzy komentatorzy uważają, że celem strajkujących było ustanowienie rządu bolszewickiego. Jednakże należy raczej uznać, iż robotnicy zamierzali tylko doprowadzić do poprawy warunków pracy³⁶.

Od lat dwudziestych XX wieku na obszarze Kanady nie ogłoszono stanu wojennego. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, od momentu wybuchu I wojny światowej obowiązywała specjalna ustawa (*War Measures Act*), na mocy której rząd

go i kanadyjskiego, (w:) *Spory o państwo w dobie nowożytnej. Między racją stanu a partykularyzmem*, red. Z. Anusik, Łódź 2007, s. 456; G. Blejch, *Kanada...*, *op. cit.*, s. 222; G. Gromadzki, *Quebec – problemy federalizmu kanadyjskiego w latach siedemdziesiątych*, „Kapitalizm” 1982, nr 2, s. 65.

30 Zob. C.M. Clode, *The Military Forces of the Crown*, vol. 2, London 1869, s. 497–500.

31 Zob. G. Blejch, *Kanada...*, *op. cit.*, s. 239–241; H. Zins, *Historia...*, *op. cit.*, s. 150–151.

32 K.L. Scheppele, *North...*, *op. cit.*, s. 218; H. Marx, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 52. Więcej na temat buntu Riela zob. Th. Flanagan, *Riel and the Rebellion: 1885 Reconsidered*, Toronto 2000.

33 G. Blejch, *Kanada...*, *op. cit.*, s. 251.

34 H. Marx, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 52; por. E. G. Hudon, *The Canadian Constitutional Tradition: A Brief Glimpse from an American Point of View*, „Les Cahiers de Droit” 1979, vol. 20, s. 380. Wydarzenia związane z kwestią przymusowego poboru do wojska doprowadziły również do kryzysu politycznego i rozłamu w Partii Liberalnej, której część działaczy poparła działania konserwatywnego rządu Roberta Bordena, a część zdecydowanie im się sprzeciwiła. Zob. M. Grzybowski, *Geneza...*, *op. cit.*, s. 34.

35 *R. v. Russell* [1920], 33 Can. Crim. Cas. Ann. 1, s. 20 (C.A. Man.).

36 H. Marx, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 54.

uzyskał nadzwyczajne uprawnienia w czasie zagrożenia państwa. Niemniej kanadyjska doktryna prawa konstytucyjnego dopuszcza możliwość ogłoszenia stanu wojennego również i współcześnie, gdyż jest on ściśle związany z systemem prawa zwyczajowego (*common law*)³⁷.

3. Ustawa o środkach wojennych (1914) i jej zastosowanie w czasie I wojny światowej

Wraz z wybuchem I wojny światowej³⁸ w Kanadzie, podobnie jak w Wielkiej Brytanii³⁹, uchwalono ustawę, która pozwalała rządowi na drastyczne ograniczenie praw i wolności jednostki w czasie wojny. Była to ustawa o środkach wojennych (*War Measures Act*)⁴⁰. Przypominała brytyjską ustawę o obronie Królestwa (*Defence of the Realm Act*)⁴¹. Jednakże w przeciwieństwie do niej okazała się aktem trwałym, regulującym problematykę stanu nadzwyczajnego aż do 1988 r.⁴²

Po raz pierwszy w dotychczasowej historii państwa parlament Kanady przekazał tak szerokie uprawnienia egzekutywie. Była to decyzja bezprecedensowa. Zmieniła radykalnie równowagę władz w konstrukcji państwa federalnego⁴³. Oznaczała bowiem przekazanie rządowi nie tylko uprawnień ustawodawczych parlamentu Kanady, ale także kompetencji normalnie zastrzeżonych dla legislatur prowincjonalnych⁴⁴. Na podstawie ustawy rząd został upoważniony do ogłoszenia w drodze proklamacji⁴⁵, że zaistniała wojna, inwazja, powstanie, bądź też zagrożenie wojną, inwazją lub powstaniem. Ustawa nie przewidywała przy tym żadnej for-

37 Por. *ibidem*, s. 56.

38 W momencie wybuchu wojny udział Kanady po stronie Wielkiej Brytanii poparli zarówno rządzący konserwatyści, jak i pozostający w opozycji liberałowie. Nie sprzeciwiała mu się także ludność francuskojęzyczna. Z czasem konserwatywny rząd R. Bordena był coraz częściej krytykowany. Wysuwano postulaty utworzenia gabinetu koalicyjnego (taki „gabinet wojenny” funkcjonował w Wielkiej Brytanii). Co prawda liberałowie odmówili wejścia do rządu, ale w październiku 1917 r. po rozłamie w Partii Liberalnej, część jej działaczy utworzyła gabinet koalicyjny z konserwatystami. Wraz z przeciąganiem się działań wojennych politykę rządu krytykowała coraz częściej ludność francuskojęzyczna, czego wyrazem był sprzeciw wobec wspomnianego wyżej przymusowego poboru do wojska. H. Zins, *Historia...*, *op. cit.*, s. 175 i s. 177–180.

39 Na temat wpływu konstytucjonalizmu brytyjskiego na ustrój polityczny Kanady zob. M. Grzybowski, *Szkice...*, *op. cit.*, s. 92; S. Bożyk, *Parlament a egzekutywa...*, *op. cit.*, s. 238.

40 S.C. 1914, c. 2. Parlament uchwalił ustawę w dniu 21 sierpnia 1914, a następnego dnia uzyskała ona sankcję królewską.

41 Zob. K. Prokop, *Dyktatura brytyjskiego gabinetu w czasie I wojny światowej*, (w:) *Prawo, parlament i egzekutywa...*, *op. cit.*, s. 317 i n. W porównaniu do rozwiązań brytyjskich kanadyjska ustawa o środkach wojennych przyznawała więcej uprawnień egzekutywie i w związku z tym – jak ocenił W.K. Power – stwarzała o wiele większe zagrożenie dla praw i wolności jednostki (W.K. Power, *Rights...*, *op. cit.*, s. 45).

42 W 1960 r. dokonano rewizji ustawy o środkach wojennych, w związku z uchwaleniem Kanadyjskiej Karty Praw (*Canadian Bill of Rights*).

43 J.R. Carruthers, *The Great War and Canada's Enemy Alien Policy*, "Queen's Law Journal" 1978, vol. 4, s. 47.

44 F.A. Brewin, *Civil Liberties in Canada During Wartime*, "Bill of Rights Review" 1941, vol. 1, s. 113.

45 Ogłoszenie stanu nadzwyczajnego w kanadyjskim prawie konstytucyjnym ma walor aktu o charakterze deklaratoryjnym, a nie konstytutywnym. Z formalnego punktu widzenia chodzi o stwierdzenie, że zaistniały okoliczności (wojna, inwazja, powstanie bądź też zagrożenie wojną, inwazją lub powstaniem), które pozwalają na realizację uprawnień nadzwyczajnych, czyli wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy.

my kontroli parlamentarnej, a tym bardziej sądowej, nad decyzją rządu⁴⁶. Artykuł 2 ustawy stwierdzał, że proklamacja rządu stanowiła „dostateczny dowód” (*conclusive evidence*) istnienia wojny, inwazji lub powstania. Z tego też powodu decyzja o zakończeniu stanu nadzwyczajnego spoczywała w rękach samego rządu i nie podlegała kontroli ani parlamentarnej, ani sądowej⁴⁷.

Na podstawie ustawy rząd mógł wydawać zarządzenia i rozporządzenia (*orders and regulations*), które – jego zdaniem – były konieczne lub wskazane (*necessary or advisable*) ze względu na bezpieczeństwo, obronę, pokój, porządek i dobro Kanady⁴⁸. W tym celu rząd mógł zwłaszcza wprowadzić cenzurę i kontrolę oraz konfiskatę publikacji, pism, map, planów, fotografii oraz środków komunikacji⁴⁹, dokonywać zatrzymania i aresztowania podejrzanych osób, wprowadzić zakaz wjazdu i dokonać deportacji⁵⁰. Siły porządkowe mogły kontrolować przystanie, porty i wody terytorialne Kanady oraz ruch statków⁵¹, wszelkiego rodzaju transport osób i rzeczy⁵², handel, eksport, import oraz wytwórczość i produkcję przemysłową⁵³, jak również konfiskować własność⁵⁴. Wszystkie wydane na tej podstawie zarządzenia i rozporządzenia miały moc ustawy⁵⁵. Można zgodzić się z opinią, że delegacja uprawnień do stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy była tak szeroka, że w praktyce – niemal nieograniczona⁵⁶. Ponieważ art. 2 wykluczał sądową kontrolę rządowej proklamacji stanu nadzwyczajnego, uprawnienia prawodawcze rządu również nie podlegały kontroli sądowej⁵⁷.

Zaraz po uchwaleniu ustawy o środkach wojennych rząd ogłosił obowiązywanie stanu nadzwyczajnego od dnia 2 sierpnia 1914 r. i rozpoczął wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy⁵⁸. W najpoważniejszym stopniu ograniczono wolność słowa i prasy oraz tajemnicę korespondencji. Zakazano wydawania różnego rodzaju publikacji, m. in. w języku niemieckim. Rozporządzenie z 6 listopada 1914 r.⁵⁹ pozwalało na kontrolę przesyłek pocztowych, które mogłyby zawierać fałszywe informacje o wojnie i jej skutkach lub podburzać ludność do sprzeciwu przeciwko

46 Zob. F.A. Brewin, *Civil Liberties...*, *op. cit.*, s. 113–114. Przepisy o kontroli parlamentarnej pojawiły się dopiero w 1960 r. wraz z uchwaleniem Kanadyjskiej Karty Praw.

47 R. Martin, *Notes...*, *op. cit.*, s. 164.

48 Art. 3 ustawy.

49 Art. 3 lit. (a) ustawy.

50 Art. 3 lit. (b) ustawy.

51 Art. 3 lit. (c) ustawy.

52 Art. 3 lit. (d) ustawy.

53 Art. 3 lit. (e) ustawy.

54 Art. 3 lit. (f) ustawy.

55 Art. 4 ustawy.

56 R. Martin, *Notes...*, *op. cit.*, s. 163.

57 J.R. Carruthers, *The Great War...*, *op. cit.*, s. 56.

58 R. Martin, *Notes...*, *op. cit.*, s. 164.

59 S.C. 1915, s. clxxxi–clxxxii.

wojnie. W rozporządzeniu wydanym 24 września 1914 r.⁶⁰ rząd nałożył ograniczenia na komunikację telefoniczną i telegraficzną, żądając od pracowników złożenia przysięgi, że nie będą przekazywali materiałów, które mogłyby zostać wykorzystane przez wroga⁶¹.

Jednakże najpoważniejsze ograniczenia w wolności słowa wprowadziło rozporządzenie z 10 czerwca 1915 r.⁶². Na jego mocy rząd mógł ustanowić cenzurę wszelkiego rodzaju pism lub wydawnictw. Wprowadzono zakaz podawania wiadomości o działaniach wojennych, krytyki lub nawet komentarzy o działaniach sił policyjnych i wojskowych, „jeśli mogłoby to przynieść szkodę Jego Królewskiej Mości”⁶³. Nasilenie działań cenzorskich wystąpiło po 1917 r. Przyczynił się do tego głównie kryzys poborowy po wprowadzeniu przymusowej służby wojskowej. Rozszerzono zakres działań objętych cenzurą. Obejmowały one fałszywe raporty lub oświadczenia dotyczące skutków operacji wojennych lub „jakichkolwiek raportów lub oświadczeń utrudniających pobór rekruta, wyszkolenie, utrzymanie dyscypliny w siłach zbrojnych Jego Królewskiej Mości lub wykonywanie ustaw bądź rozporządzeń dotyczących obrony narodowej”⁶⁴. W ten sposób ustanowiono przestępstwo utrudniania słowem lub pismem poboru do wojska⁶⁵.

W maju 1918 r. rząd wprowadził dalsze obostrzenia w zakresie wolności słowa i prasy⁶⁶. Ponownie rozszerzono zakres materiałów objętych cenzurą. Objęto nią materiały, które „mogą osłabić lub w inny sposób zaszkodzić zjednoczonemu wysiłkowi ludu Kanady w prowadzeniu wojny”. Na tej podstawie w sprawie *R. v. Watson*⁶⁷ skazano robotnika za krytyczną wypowiedź w obecności kilku swoich współpracowników. Oświadczył on, że „brytyjski parlament puścił Kanadę z torbami, Król Jerzy jest tak zły jak cesarz i nigdy nie zbliżył się do linii frontu, zaś ludzie są głupcami, dając się zwerbować do wojska”⁶⁸.

W dniu 25 września 1918 r. wydano rozporządzenie o wrogich publikacjach⁶⁹. Wprowadzono zakaz publikacji w języku niemieckim, rosyjskim, ukraińskim, fińskim, estońskim, chorwackim, bułgarskim, tureckim, rumuńskim i węgierskim. Po sprzeciwach w prasie, rozporządzenie zmodyfikowano 2 kwietnia 1919 r. i ogra-

60 S.C. 1916, s. cvii–cviii.

61 P. Peppin, *Emergency Legislation and Rights in Canada: The War Measures Act and Civil Liberties*, “Queen’s Law Journal” 1993, vol. 18, s. 134.

62 S.C. 1916, s. cx–cxi.

63 P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 135.

64 *The Consolidated Orders Respecting Censorship* z 17 stycznia 1917 r., S.C. 1917, s. xcii–xcvii.

65 P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 136.

66 *Consolidated Orders Respecting Censorship*, P.C. 1241 z 22 maja 1918 r., S.C. 1919, s. lxxvii–lxxi. [1919], 15 O.W.N. 417 (H.C.).

68 P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 136–137.

69 *The Order Respecting Enemy Publications*, P.C. 2381 z 25 września 1918 r., S.C. 1919, s. lxxi–lxxii.

niczono je do publikacji w języku niemieckim, bułgarskim, tureckim lub węgierskim⁷⁰.

W równie poważnym stopniu ograniczono wolność zrzeszania się. W odpowiedzi na wybuch rewolucji bolszewickiej w Rosji zakazano udziału w stowarzyszeniach komunistycznych. Rozporządzenie o delegalizacji stowarzyszeń (*Unlawful Associations Order*) z 1918 r.⁷¹ postawiło poza prawem szereg organizacji, zwłaszcza socjalistycznych i komunistycznych⁷².

W czasie I wojny światowej rząd kanadyjski uznał ponad 80 000 obywateli za tzw. wrogich cudzoziemców (*enemy aliens*). Znalazły się wśród nich osoby powiązane więzami rodzinnymi z krajami, z którymi Kanada znalazła się w stanie wojny. 8 600 osób zostało internowanych, a ich majątek skonfiskowany. Internowanie trwało aż do dwóch lat po zakończeniu wojny⁷³. W rozporządzeniu z 28 października 1914 r. rząd zdecydował o rejestracji wszystkich wrogich cudzoziemców⁷⁴. Odmowa rejestracji lub odpowiedzi na pytania skutkowało internowaniem. Urzędnik stanu cywilnego decydował, czy pozostawienie wrogiemu cudzoziemca na wolności zagrażało bezpieczeństwu publicznemu. Osobie internowanej mogła towarzyszyć rodzina. W ten sposób w obozach internowania znalazło się 81 kobiet i 156 dzieci⁷⁵. Ustawa o wyborach w czasie wojny (*War-time Election Act*) z 1917 r.⁷⁶ pozbawiła praw wyborczych osoby urodzone we wrogich krajach i naturalizowane po 1902 r.⁷⁷. Równocześnie ustawa uwalniała od obowiązku służby wojskowej osoby pozbawione praw wyborczych⁷⁸.

Stan nadzwyczajny wprowadzony na podstawie ustawy o środkach wojennych trwał do 10 stycznia 1920 r., czyli do dnia zakończenia stanu wojny z Niemcami⁷⁹. Jak wskazano, decyzję o zakończeniu stanu nadzwyczajnego podejmował rząd. Nie podlegała ona ani kontroli parlamentarnej, ani sądowej. Zasadę tę potwierdził Komitet Sądowy Tajnej Rady we wspomnianej wyżej sprawie *Fort Frances Pulp and Paper Co. v. Manitoba Free Press Co.* Uznał, że rządowi przysługuje swoboda decyzji w ustaleniu, czy stan nadzwyczajny uległ zakończeniu⁸⁰. Niemniej można

70 P.C. 703 z 2 kwietnia 1919 r., S.C. 1919, s. lxxxiii–lxxiv.

71 P.C. 1918–2384 (September 23).

72 R. Martin, *Notes...*, *op. cit.*, s. 165. Listę zdelegalizowanych stowarzyszeń podaje P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 138.

73 K.L. Scheppele, *North...*, *op. cit.*, s. 221; P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 141.

74 *40 Order in Council*, S.C. 1915, s. clxxvi–clxxviii.

75 J.R. Carruthers, *The Great War...*, *op. cit.*, s. 44.

76 57 S.C. 1917, c. 39.

77 H. Marx, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 75, przypis 196.

78 Brak możliwości powołania naturalizowanych Kanadyjczyków, którzy utracili prawa wyborcze, do realizacji obowiązku służby wojskowej, potwierdził sąd w sprawie *Blanshay v. Piché* [1918], 32 C.C.C. 151 (Que. Sup. Ct.). P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 144–145.

79 R. Martin, *Notes...*, *op. cit.*, s. 164.

80 K.L. Scheppele, *North...*, *op. cit.*, s. 221–222.

byłoby udowodnić przed sądem, że kryzys, uzasadniający ogłoszenie stanu nadzwyczajnego, uległ zakończeniu. Kontynuowanie przez rząd stanu nadzwyczajnego mimo zakończenia kryzysu byłoby przekroczeniem kompetencji (*ultra vires*). W tym celu należałoby jednak przedstawić „dowód całkowicie przekonujący” (*very clear evidence*)⁸¹.

4. Zastosowanie ustawy o środkach wojennych w czasie II wojny światowej

Wraz z wybuchem II wojny światowej⁸² rząd kanadyjski w dniu 1 września 1939 r. ogłosił stan nadzwyczajny z mocą obowiązującą od 25 sierpnia 1939 r.⁸³. Jeszcze wcześniej, w dniu 3 sierpnia rząd wydał rozporządzenia o obronie Kanady (*Defence of Canada Regulations*)⁸⁴. W czasie II wojny światowej rząd wydał łącznie 6 414 rozporządzeń na podstawie ustawy o środkach wojennych⁸⁵. Jedynym przejawem kontroli parlamentarnej nad tymi aktami były coroczne przesłuchania przed specjalną komisją parlamentarną. Nie odbywały się na ten temat posiedzenia plenarne parlamentu⁸⁶.

Podobnie jak w czasie I wojny światowej, rząd wydawał rozporządzenia z mocą ustawy ograniczające podstawowe prawa i wolności. Rozporządzenie 39 zakazywało rozpowszechniania słowem lub pismem wiadomości fałszywych lub w inny sposób szkodzących siłom zbrojnym Jego Królewskiej Mości, bądź też przynoszących uszczerbek w poborze rekruta, wyszkoleniu, utrzymaniu dyscypliny lub zarządzaniu siłami Jego Królewskiej Mości. Rozporządzenie 39A rozszerzało te zakazy na materiały, które mogłyby szkodzić bezpieczeństwu państwa lub efektywnemu prowadzeniu wojny⁸⁷. Wykorzystano je głównie do kontroli rozpowszechniania materiałów komunistycznych. W sprawie *R. v. Ravenor*⁸⁸ sąd skazał na rok pozbawienia wolności właściciela księgarni, w której sprzedawano tego typu publikacje⁸⁹.

81 Pogląd ten powtórzył Komitet Sądowy Tajnej Rady po II wojnie światowej w sprawie *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. A.–G. for Kanada* [1947] A.C. 87; H. Marx, *The Energy...*, *op. cit.*, s. 451–452.

82 W porównaniu do czasów poprzedniego kataklizmu wojennego sytuacja polityczno–ustrojowa Kanady była zupełnie inna. W 1931 r. został ogłoszony tzw. Statut Westminsterki, na mocy którego Kanada stała się *de facto* państwem w pełni suwerennym.

83 P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 156. Kanadą rządził w czasie wojny liberalny gabinet Williama Mackenzie Kinga. Mimo podjętych rozmów z konserwatystami premier nie zdecydował się na utworzenie rządu koalicyjnego. Pozycją Partii Liberalnej zachwiały wyniki wyborów z 1944 r., po których utworzyła gabinet tylko dzięki poparciu posłów niezależnych. H. Zins, *Historia...*, *op. cit.*, s. 203–204.

84 P.C. 1939–2483.

85 K.L. Scheppele, *North...*, *op. cit.*, s. 224.

86 P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 174.

87 *Ibidem*, s. 167.

88 [1941] 75 C.C.C. 294 (B.C. Co. Ct.).

89 P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 168; F. A. Brewin, *Civil Liberties...*, *op. cit.*, s. 116–117, przypis 10.

Na mocy rozporządzenia 15 rząd wprowadził cenzurę. Władze mogły zabronić publikacji lub uzależnić ją od uprzedniej zgody upoważnionej osoby, jeśli uznały, że mogłaby ona wyrządzić szkodę bezpieczeństwu państwa. W praktyce funkcjonowała samocenzura, na podstawie nieformalnej umowy między wydawcami prasy a władzami⁹⁰. Nałożona przez prawo cenzura okazała się mocno problematyczna, głównie z powodu sąsiedztwa ze Stanami Zjednoczonymi. Kanadyjczycy korzystali z amerykańskich wydawnictw, mogli słuchać amerykańskich audycji radiowych. Nawet po przystąpieniu Stanów Zjednoczonych do wojny ograniczenia wolności słowa były tam relatywnie mniejsze niż w Kanadzie⁹¹.

Oprócz wolności słowa ograniczono również wolność zrzeszania się. Na mocy rozporządzenia 39C rząd zdelegalizował szereg organizacji, głównie komunistycznych i faszystowskich⁹². Rządowe restrykcje dotknęły również inne organizacje, m.in. Świadców Jehowy⁹³, ze względu na ich pacyfistyczne przekonania⁹⁴.

Rozporządzenie 21 dało ministrowi sprawiedliwości możliwość zatrzymania jakichkolwiek osób, jeśli było to konieczne dla uniemożliwienia im podejmowania działań „zagrożających bezpieczeństwu publicznemu lub bezpieczeństwu państwa”. Zatrzymany nie mógł odwołać się do sądu⁹⁵. W ten sposób zawieszono przywilej *habeas corpus*⁹⁶. Początkowo władze korzystały w ograniczonym zakresie z uprawnień przyznanych przez rozporządzenie 21⁹⁷. Jednakże wraz z rozwojem działań wojennych internowanie następowało coraz częściej⁹⁸.

Podobnie jak w czasie I wojny światowej, rząd kanadyjski poddał kontroli tzw. wrogich cudzoziemców. W 1940 r. zaliczono do nich Niemców i Włochów oraz osoby naturalizowane po 1922 r. Po ataku na Pearl Harbor doszło do tej grupy zaliczono również 22 000 obywateli kanadyjskich pochodzenia japońskiego. Zostali oni internowani, zaś ich majątek skonfiskowano⁹⁹. Masowe internowanie

90 F.A. Brewin, *Civil Liberties...*, op. cit., s. 120.

91 H. Marx, *Emergency...*, op. cit., s. 74.

92 R. Martin, *Notes...*, op. cit., s. 167; H. Marx, *Emergency...*, op. cit., s. 75. Decyzję o delegalizacji Partii Komunistycznej podtrzymało również po napaści Niemiec na ZSRR (P. Peppin, *Emergency...*, op. cit., s. 169).

93 *The Canadian Watch Tower Bible and Tract Society (Jehovah Witnesses)*; delegalizacji dokonano na podstawie rozporządzenia z 4 lipca 1940 r.

94 H. Marx, *Emergency...*, op. cit., s. 75.

95 Można było jedynie wnieść odwołanie do komitetu doradczego (*Advisory Committee*), który rekomendował uwolnienie lub dalsze zatrzymanie skarżącego. Minister podejmował działania na ogół zgodne z opinią komitetu. Zob. H. Marx, *Emergency...*, op. cit., s. 79, przypis 218.

96 Sąd potwierdził zawieszenie *habeas corpus* wobec osób zatrzymanych na podstawie rozporządzenia 21 w sprawie *Ex parte Sullivan* [1941], 75 C.C.C. 70.

97 Do końca 1941 r. zatrzymano ok. 2000 osób (*Civil Liberties in Great Britain and Canada During War*, "Harvard Law Review" 1942, vol. LV, s. 1017). Autorzy tego raportu oceniają, że – w porównaniu do Wielkiej Brytanii, której terytorium dotknęły bezpośrednio działania wojenne – była to liczba „nieproporcjonalnie duża”.

98 F.A. Brewin, *Civil Liberties...*, op. cit., s. 115.

99 K.L. Scheppele, *North...*, op. cit., s. 224.

osób japońskiego pochodzenia w Kanadzie (jak i w Stanach Zjednoczonych¹⁰⁰) bez przesady można uznać za jedną z najbardziej drastycznych represji, jakie dotknęły ludność cywilną w czasie II wojny światowej w wyniku decyzji podjętych przez demokratyczne rządy. Należy przy tym podkreślić, że o internowaniu decydowało wyłącznie kryterium rasy, a nie jakiegokolwiek podejrzenie o możliwości działania na szkodę państwa.

Działania władz skierowane przeciwko ludności japońskiego pochodzenia wynikały nie z tylko z obawy ich działania na szkodę sił zbrojnych, ale też z dłużej niechęci wobec imigrantów japońskich. Przejawiała się ona w ograniczaniu ich praw w życiu zawodowym (nie mogli wykonywać zawodów prawniczych i farmaceutycznych) oraz obywatelskim (byli pozbawieni praw wyborczych). Przejawem wrogości wobec imigrantów z Dalekiego Wschodu były zamieszki, skierowane przeciwko Japończykom, jakie wybuchły w Vancouver w 1907 r.¹⁰¹. Wprowadzono wówczas ograniczenia w napływie Japończyków do Kanady¹⁰².

W 1941 r. społeczność Kanadyjczyków japońskiego pochodzenia niemal w całości zamieszkiwała wybrzeże Kolumbii Brytyjskiej. 76% tych osób urodziło się w Kanadzie¹⁰³. Po ataku na Pearl Harbor rząd kanadyjski, działając na podstawie ustawy o środkach wojennych oraz ustawie o handlu z wrogiem (*Trading with the Enemy Act*), wydał rozporządzenia pozbawiające te osoby praw obywatelskich, prawa własności i nakazujące deportację do obozów internowania¹⁰⁴, którymi były opuszczone siedliska górnicze wewnątrz Kolumbii Brytyjskiej¹⁰⁵. Internowaniem zostały objęte wszystkie osoby pochodzenia japońskiego, niezależnie od ich miejsca urodzenia¹⁰⁶. Władze kanadyjskie – w porównaniu do analogicznego rozwiązania zastosowanego w Stanach Zjednoczonych – w większym stopniu dopuściły się ograniczeń praw i wolności jednostki, gdyż obywatele amerykańskich chroniły odpowiednie przepisy konstytucyjne, których brakowało wówczas w Kanadzie¹⁰⁷.

W marcu 1942 r. powołano Komisję Bezpieczeństwa Kolumbii Brytyjskiej (*British Columbia Security Commission*), której zadaniem było sprawowanie nad-

100 Zob. K. Wójtowicz, *Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1995, s. 40–41; R. Daniels, *The Japanese American Cases, 1942–2004: A Social History*, "Law And Contemporary Problems" 2005, vol. 68, s. 159–171; E.V. Rostow, *Japanese American Cases – A Disaster*, "The Yale Law Journal" 1945, vol. 54, no. 3, s. 489–533.

101 P. Peppin, *Emergency...*, op. cit., s. 161.

102 M. Kijewska–Trembecka, *Kanada – naród czy wspólnota polityczna. Analiza kanadyjskich procesów integracyjnych*, Kraków 1994, s. 23.

103 H. Marx, *Emergency...*, op. cit., s. 83.

104 E.G. Hudon, *The British North America Act and the Protection of Individual Rights: The Canadian Bill of Rights*, "Valparaiso University Law Review" 1975, vol. 9, s. 288.

105 J. Roberts–Moore, *Establishing Recognition of Past Injustices: Uses of Archival Records in Documenting the Experience of Japanese Canadians During the Second World War*, "Archivaria" 2002, no. 53, s. 66.

106 P. Peppin, *Emergency...*, op. cit., s. 163.

107 J. Roberts–Moore, *Establishing...*, op. cit., s. 69.

zoru nad przesiedleniem Kanadyjczyków japońskiego pochodzenia do Kanady centralnej i wschodniej. Powołano również urząd Strażnika Wrogiej Własności (*Custodian of Enemy Property*)¹⁰⁸, który dysponował skonfiskowaną własnością wedle swojego uznania¹⁰⁹. Mimo że dzięki urzędowi Strażnika udało się uchronić część nieruchomości pozostawionych przez osoby internowane, wiele z nich zdewastowano i okradziono. W 1943 r. Strażnik otrzymał kompetencję do dysponowania zajętą własnością bez zgody właścicieli. Zgodnie z otrzymanymi uprawnieniami Strażnik sprzedał całą zajętą własność w formie przetargów lub aukcji. Uzyskane w ten sposób fundusze przeznaczono w większości na utrzymanie obozów internowania¹¹⁰.

Działania podjęte przeciwko ludności pochodzenia japońskiego trwały jeszcze po zakończeniu wojny. W grudniu 1945 r. rząd wydał na podstawie ustawy o środkach wojennych rozporządzenia, które umożliwiały deportację tych osób do Japonii¹¹¹. W efekcie rząd kanadyjski zmusił do opuszczenia kraju prawie cztery tysiące ludzi japońskiego pochodzenia, w tym wielu urodzonych w Kanadzie. Deportacji towarzyszyło pozbawienie obywatelstwa kanadyjskiego. Osoby, które pozostały w Kanadzie, w większości nie mogły powrócić do swoich domów i osiedliły się na wschodzie Gór Skalistych. Dopiero w 1949 r. przywrócono im prawa wyborcze i zwrócono zajętą własność. Poszkodowani mogli wrócić na zachodnie wybrzeże Kolumbii Brytyjskiej. W 1947 r. utworzono federalną Komisję Królewską (*Royal Commission*), na czele której stanął sędzia Henry Bird. Komisja orzekła o wypłaceniu 1434 osobom odszkodowań w łącznej wysokości jednego miliona trzystu tysięcy dolarów¹¹².

Pierre Trudeau, premier Kanady w latach 1968–1979 oraz 1980–1984, uznał internowanie Kanadyjczyków pochodzenia japońskiego za „jeden z największych skandali w historii Kanady”¹¹³. Żadna z tych osób nie została oskarżona o szpiegostwo lub zdradę¹¹⁴. W 1988 r. rząd kanadyjski przyjął tzw. rozliczenie roszczeń (*Redress Settlement*), w którym przeprosił ofiary internowania, udzielił finansowej rekompensaty i ustanowił program wspierania tolerancji¹¹⁵.

108 *Ibidem*, s. 66.

109 H. Marx, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 78, przypis 207.

110 J. Roberts–Moore, *Establishing...*, *op. cit.*, s. 67.

111 K.L. Scheppelle, *North...*, *op. cit.*, s. 224–225.

112 J. Roberts–Moore, *Establishing...*, *op. cit.*, s. 68. Legalność działań rządu potwierdził Komitet Sądowy Tajnej Rady w sprawie *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. A.–G. for Canada* [1947] A.C. 87; zob. L.E. Weinrib, *Terrorism's Challenge to the Constitutional Order*, (w:) *The Security of Freedom. Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, ed. R.J. Daniels, P. Macklem, K. Roach, Toronto 2001, s. 100–101.

113 M. Davis, J. Krauter, *The Other Canadians. Profiles of Six Minorities*, Toronto 1971, s. 69.

114 H. Marx, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 84.

115 J. McMenemy, *The Language of Canadian Politics. A Guide to Important Terms and Concepts*, Waterloo 2006, s. 404.

5. Rozwój nadzwyczajnych uprawnień egzekutywy po II wojnie światowej

Rozwój nadzwyczajnych uprawnień egzekutywy po II wojnie światowej miał związek z zimną wojną. Stan nadzwyczajny ogłoszony w 1939 r. na mocy ustawy o środkach wojennych obowiązywał do 1945 r. W grudniu tego roku parlament uchwalił ustawę przejściową o narodowych uprawnieniach nadzwyczajnych (*National Emergency Transitional Powers Act*)¹¹⁶. Jej celem było umożliwienie uporania się z problemami, z którymi spotykała się Kanada po II wojnie światowej. Utrzymano moc obowiązująca rozporządzeń wydanych w czasie wojny na mocy ustawy o środkach wojennych¹¹⁷.

W 1946 r. aresztowano kilkanaście osób podejrzanych o szpiegostwo na rzecz ZSRR¹¹⁸. Tylko część z nich została skazana przez sąd¹¹⁹. Władze podejmowały nadzwyczajne środki na podstawie tajnego rozporządzenia, wydanego przez rząd na podstawie ustawy o środkach wojennych. Jego treść znali tylko trzej ministrowie. Rozporządzenie pozwalało na podejmowanie nadzwyczajnych środków przeciwko osobom podejrzanim o szpiegostwo z naruszeniem podstawowych praw i wolności. Zatrzymanym nie postawiono zarzutów o charakterze karnym, pozbawiono ich prawa do obrońcy, złamano przywilej *habeas corpus*. Powołano specjalną komisję śledczą (*Commission of Inquiry*), na czele której stanęło dwóch sędziów Sądu Najwyższego¹²⁰. Komisja uznała za winne zdrady ponad dwadzieścia osób i przekazała je do dyspozycji sądów. Wniesiono przeciwko nim zarzuty głównie na podstawie ustawy o tajemnicy państwowej (*Official Secrets Act*). Sądy skazały tylko połowę osób postawionych do ich dyspozycji¹²¹.

Ustawa przejściowa o narodowych uprawnieniach nadzwyczajnych obowiązywała do 31 marca 1947 r. Zastąpiła ją z kolei ustawa o utrzymaniu środków przejściowych (*The Continuation of Transitional Measures Act*) z 1947 r.¹²². Pozwalała ona rządowi na dalsze wydawanie rozporządzeń nadzwyczajnych. Kolejna ustawa z 1951 r. o uprawnieniach nadzwyczajnych (*Emergency Powers Act*)¹²³, wydana

116 S.C. 1945, c. 25.

117 H. Marx, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 82; P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 174.

118 Początek akcji skierowanej przeciwko szpiegom radzieckim związany był z ucieczką z ambasady ZSRR w Otawie szyfranta Igora Gouzenki, który przekazał władzom kanadyjskim dossier z danymi na temat agentury radzieckiej w Kanadzie. Zob. R. Whitaker, *Keeping up with the Neighbours? Canadian Responses to 9/11 in Historical and Comparative Context*, "Osgoode Hall Law Journal" 2003, vol. 41, nos. 2 & 3, s. 242–243; R. Martin, *Notes...*, *op. cit.*, s. 167.

119 K.L. Scheppele, *North...*, *op. cit.*, s. 227–228.

120 R. Whitaker, *Keeping...*, *op. cit.*, s. 167.

121 *Ibidem*, s. 244.

122 S.C. 1947, c. 16.

123 S.C. 1951, c. 5.

w czasie wojny koreańskiej, ograniczyła kompetencje rządu, znosząc możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy¹²⁴. Ustawa obowiązywała do 1954 r.

Ustawa z 1951 r. rozpoczęła powolny proces ograniczania nadzwyczajnych uprawnień egzekutywy. W 1960 r. uchwalono Kanadyjską Kartę Praw (*Canadian Bill of Rights*)¹²⁵. Na jej mocy znowelizowano ustawę o środkach wojennych. Przede wszystkim wprowadzono kontrolę parlamentu nad ogłoszeniem przez rząd stanu nadzwyczajnego. Proklamacja podlegała rozpatrzeniu przez obie izby parlamentu (Senat oraz Izbę Gmin), które mogły zdecydować o jego zniesieniu. Rząd musiał przedstawić proklamację natychmiast po jej wydaniu, a jeśli parlament nie obradował – w ciągu piętnastu dni po jego zebraniu się¹²⁶.

Następnie, w ciągu dziesięciu dni, grupa co najmniej dziesięciu członków parlamentu mogła przedstawić wniosek o uchylenie proklamacji¹²⁷. Jeśli obie izby parlamentu przyjęły uchwałę w przedmiocie uchylenia proklamacji, stan nadzwyczajny ulegał natychmiast zakończeniu z mocy prawa. Ustawa dawała rządowi możliwość ponownego ogłoszenia stanu nadzwyczajnego. Wówczas parlament rozpatrywał proklamację w podobnej procedurze¹²⁸. Przepis ten oznaczał *de facto*, że rząd mógł ogłosić stan nadzwyczajny bez kontroli parlamentu na dość długi czas, sięgający dwóch tygodni. Do momentu rozpatrzenia proklamacji przez parlament rząd nadal dysponował praktycznie nieograniczonymi uprawnieniami. Należy ponadto podkreślić, że jeśli parlament w ciągu 10 dni nie uchwalił rezolucji uchylającej uchwałę, tracił taką kompetencję i nie mógł uchylić rządowej proklamacji w terminie późniejszym¹²⁹. Pozycję parlamentu dodatkowo osłabiał fakt, że uchwała znosząca stan nadzwyczajny musiała być podjęta zgodnie przez obie izby parlamentu¹³⁰.

Z formalnego punktu widzenia Kanadyjska Karta Praw miała postać zwykłej ustawy parlamentu. Oznaczało to, że późniejsze regulacje ustawowe mogły derogować postanowienia Karty¹³¹. Niezależnie od tego Karta zawierała klauzulę utrzymującą przepisy ustawy o środkach wojennych, ograniczające prawa i wolności obywatelskie. Artykuł 6 ust. 5 Karty stwierdzał, że postanowienia ustawy o środkach wojennych nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z posta-

124 P. Peppin, *Emergency...*, *op. cit.*, s. 174; H. Marx, *The "Apprehended Insurrection" of October 1970 and the Judicial Function*, "University of British Columbia Law Review" 1972, vol. 7, s. 55, przypis 3.

125 S.C. 1960, c. 44. Na uchwalenie Karty decydujący wpływ miał rozwój międzynarodowego prawa człowieka po II wojnie światowej oraz chęć usunięcia niedogodności związanych z fragmentarycznymi regulacjami w zakresie praw i wolności jednostki na poziomie federalnym i prowincji. Zob. M. Grzybowski, *Krajowy...*, *op. cit.*, s. 330.

126 Art. 6 ust. 2 ustawy.

127 Art. 6 ust. 3 ustawy.

128 Art. 6 ust. 4 ustawy.

129 R. Martin, *Notes...*, *op. cit.*, s. 164.

130 E. G. Hudon, *The British...*, *op. cit.*, s. 303.

131 Zob. M. Grzybowski, *Krajowy...*, *op. cit.*, s. 341; P.W. Hogg, *Constitutional...*, *op. cit.*, s. 639–640.

nowieniami Karty¹³². Ogłoszenie stanu nadzwyczajnego i podjęcie nadzwyczajnych środków na podstawie ustawy o środkach wojennych nie oznaczałoby więc naruszenia Karty¹³³. Dodatkowo w orzecznictwie sądowym¹³⁴ przyjęto zasadę, że Karta nie obowiązywała bezpośrednio w sytuacjach nadzwyczajnych, regulowanych przez specjalne ustawy¹³⁵.

6. Zakończenie

W rozwoju problematyki stanu nadzwyczajnego w kanadyjskim prawie konstytucyjnym da się wyróżnić cztery zasadnicze okresy, które wyznaczają lata 1867–1914, 1914–1960, 1960–1982 oraz okres po 1982 r. Początkowo jedynym modelem stanu nadzwyczajnego był stan wojenny (*martial law*), którego podstawę stanowi system prawa zwyczajowego (*common law*). Wraz z wybuchem I wojny światowej uchwalono ustawę (*War Measures Act*), kompleksowo regulującą uprawnienia nadzwyczajne egzekutywy. W ten sposób nastąpiła w Kanadzie prawna instytucjonalizacja stanu nadzwyczajnego, na wzór przyjęty w państwach Europy kontynentalnej¹³⁶. Podobny proces wystąpił w tym samym czasie w Wielkiej Brytanii¹³⁷. Rząd kanadyjski otrzymał na mocy ustawy o środkach wojennych tak olbrzymi zakres uprawnień, że – podobnie jak w przypadku rozwiązań brytyjskich – można mówić o „dyktaturze gabinetu”, zastrzegając jednak, że chodzi tutaj o „konstytucyjną dyktaturę”¹³⁸.

Uprawnienia nadzwyczajne rządu Kanady ulegały zasadniczemu ograniczeniu począwszy od lat sześćdziesiątych XX wieku, w wyniku procesu konstytucjonalizacji praw i wolności jednostki. Pierwszym krokiem było przyjęcie w 1960 r. Kanadyjskiej Karty Praw (*Canadian Bill of Rights*), której wartość gwarancyjna była jednak wątpliwa z uwagi na postać zwykłej ustawy parlamentu Kanady, jaką jej nadano. Problem ten z całą ostrością pojawił się na przełomie 1970 i 1971 r. podczas tzw. kryzysu październikowego¹³⁹. Dopiero uchwalenie w 1982 r.

132 Na temat różnych możliwych sposobów wykładni tego przepisu zob. Ch.F. Scott, *The War Measures Act, s.6(5) and the Canadian Bill of Rights*, "Criminal Law Quarterly" 1970–1971, s. 342–347.

133 J.S. Fay, *Restraints...*, *op. cit.*, s. 129.

134 *R. v. Drybones* [1970] S.C.R. 282.

135 M. Grzybowski, *Krajowy...*, *op. cit.*, s. 341.

136 Modelowym przykładem jest tu stan oblężenia we Francji, który do 1958 r. stanowił w tym państwie podstawowy model stanu nadzwyczajnego.

137 Zob. K. Prokop, *Dyktatura...*, *op. cit.*, s. 316–329.

138 Zob. C.L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton 1948, s. vii–viii.

139 Tak określono wydarzenia związane z porwaniem brytyjskiego dyplomaty Jamesa Crossa oraz porwaniem i zabójstwem ministra pracy w rządzie Quebecu Pierre'a Laporte'a w październiku 1970 r. przez terrorystów z Frontu Wyzwolenia Quebecu (*Le Front de libération du Québec* – FLQ). Zob. D. Clément, *The October Crisis of 1970: Human Rights Abuses Under the War Measures Act*, "Journal of Canadian Studies" 2008, vol. 42, s. 160–186.

Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*), której nadano formę ustawy konstytucyjnej, zapewniło jednostce instytucjonalne gwarancje zachowania jej swobód również w czasie stanu nadzwyczajnego.

Przyjęcie Karty Praw i Wolności spowodowało konieczność uchwalenia nowej ustawy regulującej problematykę stanu nadzwyczajnego, gdyż przepisy ustawy o środkach wojennych nie odpowiadały już nowej rzeczywistości polityczno–ustrojowej. W 1988 r. weszła w życie ustawa o stanach nadzwyczajnych (*Emergencies Act*)¹⁴⁰, która – wzorem wielu innych państw – przewiduje kilka postaci stanu nadzwyczajnego, w zależności od źródła zagrożenia: stan zagrożenia dobra publicznego (*public welfare emergency*)¹⁴¹, stan zagrożenia porządku publicznego (*public order emergency*), stan zagrożenia międzynarodowego (*international emergency*) oraz stan wojny (*war emergency*). Nowa ustawa sprecyzowała okoliczności, w jakich rząd może ogłosić stan nadzwyczajny. Rozszerzono kontrolę parlamentarną nad decyzją rządu o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Ustawa wprowadziła wymóg przeprowadzenia konsultacji z gubernatorami tych prowincji, w których ma być wprowadzony stan nadzwyczajny. Zgodnie z preambułą do ustawy, wszelkie akty prawne ustanowione w czasie stanu nadzwyczajnego muszą być zgodne z Kanadyjską Kartą Praw i Wolności, Kanadyjską Kartą Praw, jak również z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych. W ten sposób ustawa umożliwia sądową kontrolę aktów podejmowanych w czasie stanu nadzwyczajnego, co było największą wadą dotychczasowych przepisów przyjętych przez ustawę o środkach wojennych.

140 S.C. 1988, c. 29.

141 Jest to odpowiednik stanu klęski żywiołowej.