

175). W efekcie milicja daleko odbiegła w praktyce od ideału armii uzbrojonych obywateli; „obywatele” np. bardzo chętnie, a często skutecznie, zastępowali się niewyszkolonymi i najmniej sprawnymi służącymi, na co namiestnicy musieli przemykać oczy (s. 110). W ten sposób omawiana praca stanowi pełne uzasadnienie poglądu niedawno zwięźle wyrażonego również przez G. R. Eltona, iż „wojskowa organizacja i administracja pozostały najważniejszą słabością rządu Tudorów”⁶. Trzeba tu jednak podkreślić, iż autor starał się w ogóle unikać ogólniejszych wniosków, jakich mógłby oczekiwać czytelnik.

Za istotniejszy natomiast brak książki — dość typowy zresztą dla historiografii angielskiej — uważam brak jakichkolwiek porównań z instytucjami wojskowymi innych państw feudalnych, w których tworzono również milicyjną organizację wojskową.

Praca Boyntona jako pierwsza praca w swoim przedmiocie — do tego dobrze napisana i bogato udokumentowana — stanowi bardzo dobry punkt wyjścia do dalszych badań w tej dziedzinie — i wnosi wiele cennych wiadomości zarówno dla historyka instytucji wojskowych, jak i w ogóle dla badacza zajmującego się historią konstytucyjną i administracyjną.

HUBERT IZDEBSKI (Warszawa)

Clayton Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, Cambridge, 1966, s. XI + 467.

Zaden organ państwowy Zjednoczonego Królestwa nie odzwierciedla charakterystycznych — i specyficznych rysów niepisanej konstytucji angielskiej w takiej mierze, jak gabinet. Podstawą działalności gabinetu — kluczowego elementu systemu parlamentarno-gabinetowego — do dziś są konwenanse konstytucyjne i do dziś gabinet stanowi formalnie jedynie komisję Rady Prywatnej, wyłącznego legalnego doradcy Korony, która z kolei jest wyłącznym organem egzekutywy.

Dumni ze swojej konstytucji Anglicy od bardzo dawna, bo przynajmniej od czasów Blackstone'a zajmowali się historią gabinetu oraz odpowiedzialności rządu, stanowiącej najważniejszy moment w rozwoju systemu parlamentarno-gabinetowego. Nie ma prawie pracy z zakresu konstytucyjnej historii Anglii, która by przynajmniej nie ocierała się o ten problem — nie mówiąc już o licznych podręcznikach oraz opracowaniach ogólnych¹. Badania w tej dziedzinie są jednak nadal prowadzone — i godnym uwagi ich rezultatem jest recenzowana praca, dotycząca problematyki wykraczającej poza stosunkowo wąsko zakreślony temat. Praca nie ogranicza się bowiem pod względem czasowym do 1688 r., lecz doprowadzona została do 1717 r., a więc zbliża się poważnie do okresu ukształtowania się systemu parlamentarno-gabinetowego, przy czym rozwojowi odpowiedzialności rządu w latach 1688–1717 poświęcona jest poważna jej część stanowiąca aż 40% całości.

Celem autora, profesora historii Uniwersytetu Stanowego Ohio, było nie tyle przedstawienie samego rozwoju odpowiedzialności rządu za Stuartów, co ukazanie, w jaki sposób i, co ważniejsze, dlaczego doszło do wykształcenia z rządu elżbietańskiego, skupionego w osobie królowej i odpowiedzialnych wyłącznie przed nią w Radzie Prywatnej ministrów — systemu parlamentarno-gabinetowego, którego

⁶ *The Tudor Constitution, Documents and Commentary*, Cambridge 1960, s. 451.

¹ Do najważniejszych prac w tym zakresie należą: M. T. Blauvelt, *The Development of Cabinet Government in England*, New York, 1902 oraz A. H. Dodd, *The Growth of Responsible Government from James the First to Victoria*, London, 1956.

pierwszym, niepełnym jeszcze, przejawem był gabinet Walpole'a (s. VI). Zanim jednak spróbujemy ocenić, na ile autor zrealizował swe zamierzenia, warto zapoznać się z konstrukcją i głównymi тезami pracy.

Praca została skonstruowana przede wszystkim z punktu widzenia historii *impeachment* — tego jedynego w dyspozycji parlamentu w omawianym okresie środka pociągania ministrów do odpowiedzialności za ich działania w urzędzie, środka, który utracił swe ostrze polityczne właśnie w 1717 r.

Stąd też pierwszy rozdział pracy poświęcony został odrodzeniu *impeachment* i obejmuje lata 1603 - 1625. Drugi rozdział dotyczy powstania i upadku rządu nieodpowiedzialnego w latach 1625 - 1640. Wtedy to już *impeachment*, wyraźnie zarysowany jako środek odpowiedzialności sądowej, okazał się mało użyteczny dla parlamentu, jednakże wszelkie próby uczynienia zeń środka odpowiedzialności politycznej, tak wtedy, jak i później, okazały się bezskuteczne. Już wówczas również wystąpił podstawowy problem — czy minister może zasłonić się przed odpowiedzialnością działaniem na rozkaz króla. Wypróbowano także — bez skutku — dwie inne możliwości wpływu parlamentu na odsunięcie ministra od władzy: formę petycji do króla w tym przedmiocie oraz nieprzyznanie podatku aż do czasu przyjęcia petycji. Rozdział trzeci zajmuje się upadkiem *impeachment* w latach 1640 - 1642, gdy znów okazał swą zawodność. Rozdział czwarty poświęcony został spuściznie Rewolucji, która, zdaniem autora, przyniosła podział władz oraz prawo parlamentu do żądania sprawozdań od ministrów (*principle of accountability*). Z kolei rozdział piąty zajmuje się złamaniem równowagi rządu w latach 1667 - 1674, poczynając od *impeachment* Clarendona poprzez rządy „Kabały” aż do uzyskania przez Koronę poważnej niezawisłości finansowej w 1674 r., co musiało doprowadzić do poważnego osłabienia parlamentu. Odpowiedzialność ministrów w okresie tego osłabienia, tj. do 1688 r. stanowi przedmiot następnego rozdziału. W okresie tym kształtują się dwie partie, których istnienie legnie u podstaw systemu parlamentarno-gabinetowego: torysi i wigowie. Rozdział siódmy zajmuje się odpowiedzialnością ministrów już w okresie supremacji parlamentu (1688 - 1697), następny zaś dotyczy krótkiego okresu rządów torysów (1697 - 1702), w ciągu którego król utracił ostatnią swą istotną prerogatywę — prawo samodzielnego działania w sprawach polityki zagranicznej. Wtedy też próbowano — po raz ostatni — przywrócić realne znaczenie Radzie Prywatnej (art. 4 Act of Settlement). Rozdział dziewiąty zajmuje się okresem 1702 - 1714, w którym wyklarowała się już zasada rządów jednopartyjnych, ostatni zaś rozdział — dziesiąty — poświęcony został upadkowi *impeachment* jako środka o znaczeniu politycznym, co nastąpiło wkrótce po wstąpieniu na tron Hanowerczyka Jerzego I (1717). Prace zamykają obszernie „Konkluzje”.

Zbyt poważna jest ta praca — i zbyt poważne problemy porusza — aby można było wyczerpująco przedstawić uwagi z jej lektury płynące. Dlatego też wypadnie poruszyć kilka istotniejszych kwestii, pomijając inne, dość typowe nawet współcześnie dla historiografii angielskiej (jak np. eufemiczne określanie Rewolucji jako „okresu Rzeczypospolitej” — s. 153 lub w najlepszym wypadku „wojny domowej” — s. 149, pomijanie wszelkich czynników społecznych i ekonomicznych w analizie podstawowych nawet kwestii — s. 10, 41, 81 itd., wygórowana sympatia wobec Clarendona).

Stosunkowo mało uwagi przykłada autor do kwestii terminologicznych. Tymczasem są to kwestie bardzo ważne, już sam bowiem tytuł pracy można rozumieć w różny sposób. Do dziś nie ma sprecyzowanego znaczenia terminu „rząd” (*government*)² — nie było go więc i wcześniej. Autor nie pokusił się jednak o ustalenie,

² Patrz S. Gebethner, *Wielka Brytania*, [w:] S. Gebethner, I. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych*, Warszawa 1968, s. 222.

co rozumie przez „rząd” — i dlatego termin ten ma u niego znaczenie zmienne: począwszy od wszystkich „sług Korony”, skończywszy na ministrach najwyższego szczebla. Mimo tego, iż w praktyce musiał ograniczyć się do ministrów, bliższe określenie zakresu pracy byłoby wskazane.

Autor nie podał również czytelnikowi, co właściwie rozumie przez „odpowiedzialność” „jest to odpowiedzialność raczej przed parlamentem niż przed królem” (s. VII) i stąd też można w pracy znaleźć sformułowania, iż „rząd nieodpowiedzialny” jest to „rządzenie bardziej przez dworaków niż przez radców” (s. 42), w związku z czym w okresie najsilniejszego znaczenia Buckinghama „nieodpowiedzialny rząd w Anglii osiągnął swój zenit” (s. 65). Jak by z tego wynikało, autor wiąże istnienie odpowiedzialności rządu z rządami króla w Radzie Prywatnej. Rada w tym czasie nie mogła ponosić solidarnej odpowiedzialności przed parlamentem, a jak ukazała przyszłość, choć także i np. eksperymenty Jakuba I z Radą Wojenną³, nie nadawała się już ona w ogóle do pełnienia funkcji „rządu”. Trudno tu również zrozumieć, dlaczego rządy jednego ministra miałyby być bardziej nieodpowiedzialne niż rządy kilkunastu radców, skoro ich prawna pozycja była identyczna — tak samo byli „sługami Korony”, odpowiedzialnymi przed parlamentem w drodze *impeachment*, przed królem zaś — w pełni.

Chronologiczny podział materiału jest przekonywający, choć autor zdaje się czasem przypisywać niektórym okresom zbyt duże znaczenie (np. 1697 - 1702; nb. Edward VII udowodnił, że i w naszym stuleciu król może samodzielnie działać w sprawach polityki międzynarodowej), czasem zaś ma również trudności z ich rozgraniczeniem (np. z treści rozdziału V wynika, że dotyczy on okresu 1667 - 1674, a nie 1660 - 1674, jak to zostało sformułowane w tytule).

Autorowi udało się jasno wyłuskać i wyłożyć liczne istotne problemy prawne, które, aczkolwiek związane z *impeachment*, często dotyczą odpowiedzialności ministrów w ogóle. Podstawowy problem stanowi to, czy w danym okresie uważa się w pełni, iż król nie może wyrządzić zła, co oznacza konieczność rozwiązania trzech kwestii: czy król może działać sam, czy też wyłącznie przez swojego sługę — ministra, czy minister może odmówić wykonania nielegalnego rozkazu królewskiego oraz wreszcie, czy może powołać się na akt królewski jako podstawę swego nielegalnego działania. Poza tym znalazły się tu także inne problemy ekskulpacji ministra wobec *impeachment* Izby Gmin; za najważniejsze z nich uważam te, które są związane z kształtowaniem się resortów (zarzut przestępnego działania niższych urzędników oraz rozkazu wyższego ministra). Na tle tych problemów jasno widać, że rozwój *impeachment* nie przebiegał bez załamań, regresów i niekonsekwencji. Autorowi udało się przy tym przedstawić te skomplikowane kwestie prawne na tle konkretnej sytuacji politycznej, która rzadko kiedy pozwalała na realizację pryncypialnych założeń. Dzięki temu możemy o wiele właściwiej ocenić realną wagę kwestii prawnych, które okazały się — jak często w Anglii — bardzo elastyczne i dostosowane do wymagań chwili.

Wiele miejsca poświęcił autor partiom politycznym, których istnienie i działalność już od 1688 r. okazały się koniecznym elementem życia konstytucyjnego. Wydaje się jednakże, że autor przedstawił system partyjny w sposób nieco anachroniczny, przykładając dzisiejszą miarę do ówczesnych, kształtujących się dopiero i na innych zasadach opartych stosunków.

Zbyt mało plastycznie ukazane zostało samo kształtowanie się gabinetu — nader istotne dla kwestii odpowiedzialności rządu już w 1717 r. Gabinet rozwijał się kosztem z jednej strony Rady Prywatnej, rzeczywistego rządu Tudorów, z drugiej zaś — innych „radców Korony” — dworzan i faworytów królewskich. Autor

³ Patrz E. H. Carlyle, *Committees of Council under the Earlier Stuarts*, Engl. Hist. Rev., XXI (1906), s. 673.

zdaje się nie zwracać większej uwagi na rozszerzanie się składu Rady Prywatnej, która w latach 1598 - 1630 wzrosła z 12 do 42 osób⁴, a za Anny liczyła już osób 80⁵ — i rychło nie mogła ze względu na swą liczebność sprostać stawianym przed nią zadaniom. Wydaje się, iż zbyt wysoko ocenił autor rolę Rady Prywatnej w latach 1628 - 1640, kiedy to — jego zdaniem — miał nastąpić powrót „do Tudorowskiego ideału rządzenia przez Radę Prywatną” (s. 75). Rada była już wtedy zbyt obszer- nym ciałem, by spełniać taką rolę — i decydowało w niej w istocie mniejsze grono⁶, co oznaczało już nową jakość w ustroju państwa. Podobnie zbyt poważne znaczenie przypisuje autor Radzie po Restauracji. Rada cieszyła się wtedy, co prawda, dużym poważaniem parlamentu, w przeciwieństwie do okrytego tajemnicą narad gabinetu, ale nie miała już szans na odegranie realnej roli politycznej.

System parlamentarno-gabinetowy opiera się na systemie konwenansów konstytucyjnych, które ukształtowały się w ogromnej swej większości w XVIII w. Wiele z nich — przynajmniej załączkowo — istniało już w 1717 r. Autor pominął jednak zbyt wiele z nich, by można było mieć jasny pogląd na pozycję rządu Walpole'a, a miało to stanowić główne zadanie pracy. Wszystkie bowiem konwenanse są zbyt związane ze sobą, aby można je było rozdzielić na dotyczące i nie dotyczące odpowiedzialności rządu. Zbyt istotną dla zrozumienia odpowiedzialności ministrów rolę odgrywa, np. kwestia obecności monarchy w parlamencie czy sprawa realnego i formalnego znaczenia Rady Prywatnej, by można je było pominąć.

Recenzowana praca opiera się w wysokiej mierze na źródłach tego typu, jak traktaty polityczne, pamflety, listy, diariusze — stanowiących domenę doktryn polityczno-prawnych. To właśnie do nich odwołał się Roberts pragnąc nadać swym rozważaniom realne tło polityczne — i dzięki nim udało mu się lepiej naświetlić wiele kwestii prawnych. Jednakże oparcie się na takim materiale naraziło autora na dwojakiego rodzaju niebezpieczeństwo: po pierwsze techniczne: wiele cytatów rozsądza tok wykładu; po wtóre: merytoryczne — zbyt pochopnie czasem daje autor doktrynom przewagę nad prawem (jak np. co do zasady podziału władz, której ustrój Anglii dotąd przecież nie zna, s. 130 — czy zasady *accountability* — s. 152).

Czy wobec tych wszystkich uwag można uznać, że autor zrealizował postawione we wstępie cele? W odpowiedzi na to pytanie trzeba zgodzić się z oceną J. P. Coopera⁷, że w tej pracy zabrakło zbyt dużo elementów koniecznych dla oceny rozwoju odpowiedzialności ministrów po 1688 r. Nie oznacza to oczywiście ujemnej oceny wartości całej pracy — jest to bowiem pozycja bardzo wartościowa, najbardziej cenna zwłaszcza w przedmiocie właściwym, tj. w odniesieniu do samego okresu panowania Stuartów. Pracą Roberta powinien zainteresować się każdy, kto zajmuje się kwestią odpowiedzialności rządu, pozwala ona bowiem na poznanie prawnych, często bardzo subtelnych, aspektów tego problemu, jaki burzliwe wydarzenia Anglii XVII w. dały współczesnym i potomnym pod rozwagę.

HUBERT IZDEBSKI (Warszawa)

⁴ E. R. Turner, *The Origin of the Cabinet Council*, Engl. Hist. Rev., XXXVIII (1923), s. 187.

⁵ G. Clark, *The Later Stuarts 1660 - 1714*, II wyd., Oxford 1955, (*The Oxford History of England*, 10), s. 255. W końcu XIX w. Rada Prywatna liczyła już 200 osób, przy czym ostatni raz zebrała się na plenum w r. 1840.

⁶ Tak np. J. P. Kenyon, *The Stuart Constitution 1603 - 1688, Documents and Commentary*, Cambridge 1966, s. 477.

⁷ Patrz recenzja z pracy Roberta, Engl. Hist. Rev., LXXXIII (1968), s. 799.