

MACIEJ BARTOSZ FURTAS¹

Konstytucja pierwszego zgromadzenia Irlandii – 21 stycznia 1919 roku

Streszczenie

Artykuł jest prezentacją pierwszej w XX w. irlandzkiej ustawy dotyczącej systemu konstytucyjnego – Konstytucji Pierwszego Zgromadzenia Irlandii z 1919 r., znanej także jako *Konstytucja Dáil*. Autor poddaje analizie historyczne kulisy jej powstania, zakres regulacji i znaczenie poszczególnych artykułów. Prezentuje także zmiany, jakim podlegała Konstytucja przez ponad trzy lata jej obowiązywania. Przyjętym do rozwiązania głównym problemem badawczym było poszukiwanie źródła inspiracji dla jej twórców i poprzez studia porównawcze wykazanie, wbrew powszechnej opinii konstytucjonalistów irlandzkich, ze zmarłym niedawno profesorem Brianem Farrellem na czele, że Konstytucja Pierwszego Zgromadzenia nie adoptowała ustrojowych rozwiązań brytyjskich, a powstała głównie na bazie rozwiązań przyjętych w Konstytucji Szwajcarii z 1874 r. Wprowadzała więc w Irlandii, w latach 1919–1922, dyrektorialny system rządów, którego modelowym przykładem jest konstytucja jakobińska z 1793 r. Prowadząc dowód, autor poddał szczegółowej analizie pozycję legislatywy oraz egzekutywy i porównując je z brytyjskimi i szwajcarskimi odpowiednikami znalazł liczne argumenty na poparcie przedstawionej powyżej tezy. Wykazał też wpływ przyjętych wówczas rozwiązań na kształt współczesnej Konstytucji Irlandii z 1937 r.

Artykuł zawiera ponadto tłumaczenie Konstytucji Pierwszego Zgromadzenia z 1919 r. z poprawkami wprowadzonymi dnia 1 kwietnia 1919 r. Przyjęte w 1922 r. minimalne poprawki omówione zostały w tekście artykułu.

Słowa kluczowe: Prof. Brian Farrell, Konstytucja Pierwszego Zgromadzenia Irlandii 1919, irlandzkie prawo konstytucyjne, system dyrektorialny, Dáil

¹ Maciej Bartosz Furtas – uczestnik prawniczego seminarium doktoranckiego w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, Warszawa, Polska; e-mail: polishlegaladvisers@poczta.fm; ORCID: 0000-0002-5135-420X.

MACIEJ BARTOSZ FURTAS

Constitution of the first Assembly of Ireland – 21st of January 1919

Abstract

Article is a presentation of a first Irish government regulation in XX century, the Constitution of the First Dáil 1919, also known as *First Dáil Constitution*. The author analyzes the historical background of its adoption, the scope of regulated issues and the content and meaning of the individual sections. Also presented amendments made in the constitution for a three-year period of validity. The main research problem was to search for the archetype of mentioned Act. Arguing against the common opinions (i.e. of Irish late Professor Brian Farrell), author presents, that *First Dáil Constitution* introduced in Ireland system known – in the science of constitutional law – as *government of assembly*, whose model is the French Jacobin's Constitution 1793. The key evidence is, different than in the UK's parliamentary system, construction of Irish legislative and executive, the prototype of which – as proved by the author – was the Constitution of Switzerland 1874. Irish legislature (Assembly) has a dominant position in this system – even later established judicature did not have any effect on her. The executive had no right to interfere in the operation of legislative authorities. Moreover, only the Assembly had the power to choose the head of government, approval for his choice of members of the executive (from among the deputies) and their dismissal. Also, there was no position of head of the state, and courts (or courts) was not authorized to examine the decrees of the Assembly. The author also draws attention to: a limited number of ministers, Presidents of the Assembly and nomenclature used – having not British, but the Swiss origin, and also demonstrated the influence of the adopted solutions in the form of modern Constitution of Ireland 1937. Article includes also translated into Polish language Constitution of the First Dáil 1919 with amendments adopted 1st of April 1919 (minor amendments of 1922 were discussed in the text).

Keywords: Constitution of First Dáil 1919, Irish constitutional law, First Assembly in Ireland, Swiss Constitution 1874, Prof. Brian Farrell, government of assembly system

Tło historyczne

Od XIII w. leżąca na zachodzie Europy Irlandia pozostawała w strefie wpływów angielskich. Inaczej jednak niż w pokrewnych Irlandczykom, celtyckich: Szkocji i Walii, przybycie Anglonormanów wiązało się nie z asymilacją, ale podbojem i kolonialnym wyzyskiem, trwającym *de facto* do lat 20. XX w. Nie oznacza to jednak, że Irlandia nie wypracowała sobie tradycji ustrojowych i nie posiadała w tym względzie żadnych osiągnięć. To właśnie w istnieniu odrębnego od angielskiego (po 1707 r. – brytyjskiego) parlamentu upatrywano ostatnią namiastkę niezależności politycznej od potężnego Imperium.

Najstarszy znany irlandzki parlament, co do którego istnienia zachowały się niebudzące wątpliwości dokumenty, zebrał się w dniu 18 czerwca 1264 w Castledermot w hrabstwie Kildare, chociaż istnieją pewne dowody na to, że słowo *parlament* mogło być używane dla lokalnych zgromadzeń już w 1234 r. Zgromadzenia *parlamentarne* przybierały różne formy w trakcie swojej ponad 500-letniej historii: od Generalnego Zgromadzenia Konfederacji z Kilkenny (1642–1649), poprzez Parlament Patriotów z 1689 r., Houses of Parliament, które obradowały w specjalnie w tym celu wybudowanym w latach 1729–1739, pierwszym na świecie Parliament House na College Green w Dublinie – aż po niezależny Parlament Irlandzki (zwany także Parlamentem Grattana) w latach 1782–1800. Kres tej odrębności wyznaczają wpływy rewolucyjnej Francji, które spowodowały utworzenie w 1791 r. radykalnego Towarzystwa Zjednoczonych Irlandczyków. W jego programie zawarte było żądanie zdecydowanych reform, zbrojnego wypędzenia Brytyjczyków z Irlandii oraz ustanowienia republiki na wzór francuski². W 1798 r. przy militarnym wsparciu Francuzów Zjednoczeni Irlandczycy wznieśli powstanie krwawo stłumione przez wojska brytyjskie. Po jego upadku rząd w Londynie przeforsował w 1800 r. w miejsce dotychczasowej unii personalnej unię realną Wielkiej Brytanii z Irlandią, czego skutkiem było rozwiązanie Parlamentu w Dublinie, a posłowie z Irlandii (początkowo w liczbie stu) weszli w skład brytyjskiej Izby Gmin³.

² Szerzej w: S. Grzybowski, *Historia Irlandii*, Wrocław 2003.

³ Akt brytyjskiego Parlamentu nosił nazwę Union with Ireland Act 1800, natomiast Parlamentu irlandzkiego Act of Union (Ireland) 1800, źródło: <http://www.qub.ac.uk/ild/>. Także: A.J. Ward, *The Irish Constitutional Tradition: Responsible Government and Modern Ireland 1782–1992*, Dublin 1994.

Wiek XIX zapisał się w historii Zielonej Wyspy jako pasmo nieudanych i krwawo stłumionych powstań przeciwko brytyjskiej okupacji przeplecionych dwiema klęskami głodu i masowej emigracji. Nie równoważył tego polityczny sukces w postaci emancypacji katolików⁴ czy występująca pod koniec wieku i na początku XX względna tolerancja w kwestii działalności irlandzkich partii politycznych, stowarzyszeń o rysie narodowościowym oraz ruchów na rzecz obrony rodzimych dyscyplin sportowych i ojczystego języka, który przez siedem stuleci został praktycznie wyparty przez język angielski.

Prawdziwym przełomem w kierunku uzyskania niepodległości było jednak nieoficjalne utworzenie w 1905 r.⁵ organizacji politycznej o nazwie Sinn Fein (irl. *My Sami*), będącej początkowo zlepkiem narodowościowych i kulturalnych organizacji o zabarwieniu lewicowym. Wybitny polityk irlandzki ówczesnego okresu i jeden z założycieli partii Sinn Fein – Artur Griffith – nie wykluczał wprawdzie drogi militarnej dla uzyskania niepodległości, jednak uważał, że Irlandia powinna w swoich relacjach z Wielką Brytanią naśladować postępowanie węgierskich nacjonalistów pod wodzą Ferencza Deáka, którzy w 1867 r. zbojkotowali uczestnictwo w obradach austriackiego parlamentu w Wiedniu, tworząc jednostronnie własną legislaturę w Budapeszcie. Sprzyjające wówczas okoliczności polityczne (klęska Austrii w wojnie z Prusami w 1866 r.) oraz komplikacje w stosunkach wewnętrznych wymusiły w rezultacie pokojowe utworzenie Austro-Węgier.

Ta właśnie ścieżka postępowania odżyła po nieudanym powstaniu wielkanoctnym w Dublinie w 1916 r., w wyniku którego rozstrzelanych zostało z wyroków brytyjskiego sądu wojennego 15 przywódców insurekcji, a same walki pochłonęły życie około 500 ludzi, z czego ponad 200 cywilów. Sinn Fein niesłusznie oskarżona została przez władze brytyjskie o zorganizowanie i poprowadzenie „rebelii” – na jej członkach skupiły się więc dotkliwe represje, które zwróciły bierną początkowo opinię publiczną przeciwko brytyjskiej administracji. Paradoksalnie to właśnie przysporzyło partii najwięcej sympatii ludności irlandzkiej, która przełożyła się na zwycięstwo jej członków w ogłoszonych przez Londyn w listopadzie 1918 r. wyborach do Izby Gmin. Irlandia, jako część Zjednoczonego Królestwa, była reprezentowana w Westminsterze przez 105 posłów wybieranych w oparciu o istniejący w Irlandii brytyjski system jednomandatowych okręgów ukształtowany

⁴ Roman Catholic Relief Act 1829. Szerzej w: F. O’Ferrall, *Catholic Emancipation: Daniel O’Connell and the Birth of Irish Democracy, 1820–30*, Dublin 1987.

⁵ Partia Sinn Fein (z irl. *My Sami*) utworzona została oficjalnie w 1917 r. i pomimo kilku rozłamów istnieje do dnia dzisiejszego, posiadając swoich przedstawicieli w parlamencie Irlandii. Określana bywa często, jako „polityczne ramię Irlandzkiej Armii Republikańskiej (IRA)” prowadzącej w XX w. walkę metodami zbrojnymi o przyłączenie do Irlandii pozostającej pod zarządem brytyjskim Irlandii Północnej.

aktami z 1884 i 1885 r.⁶, gdzie Posła wybierano większością zwykłą głosów, co stanowiąc podstawowy czynnik wykształcenia i utrzymywania się systemu dwupartyjnego w znaczący sposób wpłynęło na kształt większości brytyjskich instytucji ustrojowych, w tym partii politycznych, a w konsekwencji tego – reguł funkcjonowania Izby Gmin i jej relacji z gabinetem⁷. Nowe prawo wyborcze, zachowując pozostałości cenzusu majątkowego, nadawało bierne prawa mężczyznom powyżej 21 i kobietom powyżej 30 roku życia⁸. Zwiększyło to jednocześnie irlandzki elektorat z siedmuset tysięcy do około dwóch milionów wyborców, w większości o republikańskich poglądach.

Pierwsze Zgromadzenie (*First Dail*)

Wybrani z ramienia Sinn Fein posłowie, wierni programowi swojej partii zakładającemu bojkot udziału w pracach brytyjskiej Izby Gmin⁹, zebrali się na pierwsze posiedzenie w dniu 21 stycznia 1919 r.¹⁰ w Mansion House w Dublinie, rezydencji Lorda Majora. Ogłoszono wówczas ustanowienie monokameralnego parlamentu nazwanego w języku irlandzkim *Dáil Éireann* (ang. *Assembly of Ireland*) – Zgromadzenia Irlandii, który formalnie składał się z 69 delegatów (*TD*)¹¹, przechodząc do historii jako *First Dáil*¹². W irlandzkiej doktrynie dzień pierwszego zebrania Zgromadzenia uważany jest za moment odzyskania niepodległości, choć pogląd ten nie jest powszechnie podzielany. Faktycznie tego dnia zebrało się jedynie 27 posłów, którym szczupłość reprezentacji nie przeszkodziła w podjęciu aktywnych prac legislacyjnych. Wszyscy posłowie reprezentowali jedynie partię Sinn Fein, a pozostali deputowani z ramienia tej partii przebywali w więzieniach lub ukrywali się z obawy przed aresztowaniem. Jednym z powodów represji, prócz wspomnianego

⁶ Brytyjskie: Representation of the People Act z 1884 r. i Redistribution of Seats Act z 1885 r.

⁷ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 28–30.

⁸ Representation of the People Act 1918 (Fourth Reform Act) – <http://www.legislation.gov.uk>. (21.01.2016).

⁹ http://www.firstdail.com/?page_id=71 (13.01.2016).

¹⁰ Dokładnie w tym samym dniu, w zasadzce na transport materiałów wybuchowych zorganizowanej przez członków organizacji Irlandzcy Ochotnicy niedaleko wsi Soloheadbeg w hrabstwie Tipperary zginęło dwóch brytyjskich policjantów. Zdarzenie to, o którym nie wiedzieli i którego nie autoryzowali politycy zebrani w pierwszym parlamencie, uznawane jest powszechnie przez historyków za początek Irlandzkiej Wojny o Niepodległość, a sama organizacja Irlandzcy Ochotnicy przekształciła się w sierpniu 1919 r. w znaną i istniejącą do dnia dzisiejszego Irlandzką Armię Republikańską (IRA). Na jej czele stanął późniejszy generał, członek Dail, Michael Collins.

¹¹ Irl. *Teachta Dála* – Delegat Zgromadzenia. Oficjalna nazwa posła *Dáil*, używana do dnia dzisiejszego.

¹² Szerzej: D.G. Morgan, *Constitutional Law of Ireland*, Dublin 1990, s. 21–22.

wcześniej oskarżenia o przeprowadzenie Powstania Wielkanocnego w 1916 r., był opór Sinn Fein przeciwko obowiązkowemu poborowi do armii, które władze brytyjskie zarządziły w Irlandii w kwietniu 1918 r. Ze zrozumiałych politycznych względów udziału w jego pracach odmówili także stojący w opozycji, zamieszkali głównie w północnej prowincji Ulster unioniści (zwolennicy pozostania Irlandii w unii realnej z Wielką Brytanią) oraz członkowie starej, działającej od końca XIX w. Irlandzkiej Partii Parlamentarnej, mającej znaczne zasługi w prowadzeniu walki politycznej o tzw. rządy krajowe, czyli odzyskanie przez Irlandię parlamentu i ograniczoną możliwość zarządzania terytorium na wzór zbliżony do innych dominiów. Zakończony to zostało sukcesem, jednak proces odbudowy parlamentu i administracji zawieszony został na okres wojny¹³.

Faktem jest, że władze brytyjskie w żaden sposób nie przeszkadzały w pierwszym zebraniu się samodzielnego irlandzkiego parlamentu. Jego delegalizacja i uznanie za organizację niebezpieczną nastąpiła dopiero dziewięć miesięcy później w wyniku eskalacji działań zbrojnych pomiędzy siłami brytyjskimi a IRA. Od tej pory aż do ostatniego posiedzenia w dniu 10 maja 1921 r. *First Dáil* zbierał się okazyjnie i w różnych miejscach na terenie Dublinia, zachowując pełne zasady konspiracji.

Powstała sytuacja uniemożliwiała zasadniczo inną niż monokameralna konstrukcję legislatury. Według brytyjskiej doktryny parlament ówczesny składał się z monarchy (suwerena) oraz dwóch izb – niższej Izby Gmin oraz wyższej Izby Lordów. Lordowie – tak wówczas jak i obecnie – nie pochodzą z wyboru powszechnego, ale obejmują mandaty z tytułu pełnienia określonej funkcji w hierarchii kościoła anglikańskiego (parowie duchowni, wiryliści) oraz dziedziczenia (parowie dziedziczni)¹⁴. Nie było więc podstaw oraz możliwości do utworzenia na bazie przeprowadzonych wyborów drugiej izby Zgromadzenia¹⁵. Przewodniczącym Zgromadzenia został jeden z zasłużonych działaczy *Sinn Fein* – Cathal Brugha¹⁶.

¹³ Government of Ireland Act 1914 – <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/4-5/90/contents/enacted> (21.01.2016).

¹⁴ Trzecia grupa – lordowie dożywotni – wprowadzona została dopiero w 1958 r. na mocy *The Peerages for Life Act*. Szerzej: P. Sarnecki, op. cit., s. 37–40.

¹⁵ Takie rozwiązanie przewidziano dopiero w brytyjskim *Government of Ireland Act* z 1920 r.

¹⁶ W chwili zebrania pierwszego Zgromadzenia Éamon de Valera (1882–1975), lider SF przebywał w brytyjskim więzieniu, z którego zbiegł w lutym 1919 r. i poprzez USA oraz Francję, gdzie bezskutecznie zabiegał o uznanie Republiki Irlandii jako niepodległego państwa na konferencji pokojowej w Wersalu, dotarł w kwietniu 1919 r. do Irlandii, aby formalnie objąć przewodnictwo rządu. Był to kontrowersyjny do dzisiaj polityk irlandzki, późniejszy jej premier i prezydent, którego konsekwentne działania doprowadziły w rezultacie do uniezależnienia kraju od Wielkiej Brytanii w 1949 r. Jest on uważany za „ojca” obecnie obowiązującej konstytucji Irlandii z 1937 r. Na jego temat szerzej w monografii: P. Toboła-Pertkiewicz, *De Valera. Gigant polityki irlandzkiej i jego epoka*, Warszawa 2015.

Pod jego przewodnictwem, jeszcze tego samego dnia posłowie uchwalili *Deklarację Niepodległości*¹⁷, *Przesłanie do Narodów Wolnego Świata*¹⁸ – jako zapytanie skierowane do innych państw, czy są gotowe uznać Irlandię jako odrębny naród, wolny od panowania brytyjskiego, oraz *Program Demokratyczny*¹⁹ – manifest polityczny zgodny z założeniami wyznawanego przez Sinn Fein socjalizmu demokratycznego.

Ostatecznie jako akt organizacyjny władzy ustawodawczej i wykonawczej uchwalona została Konstytucja Pierwszego Zgromadzenia – (ang. *Constitution of the First Dail*)²⁰.

Konstytucja Pierwszego Zgromadzenia

Dokument ten składa się z pięciu artykułów odnoszących się jedynie do suwerena, władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz audytu finansowego rządu i sposobu dokonywania zmian w konstytucji.

Artykuł 1 określa *expressis verbis* Zgromadzenie jako jedyną władzę ustawodawczą, w domyśle pozostawiając jej zasięg terytorialny. Suwerenem jest „Lud Irlandii”, który wybiera swoich przedstawicieli działających w Zgromadzeniu. Zrozumiały jest więc brak jakiegokolwiek uregulowania w kwestii długości kadencji czy liczby posłów zgromadzenia, bowiem to uzależnione było jedynie od parlamentu w Westminsterze. Wartą w tym miejscu wzmianki jest ta specyfika brytyjskiego parlamentaryzmu, dla którego zasadniczo obcym jest pojęcie kadencji oznaczającej z góry określony czas trwania pełnomocnictw, których skrócenie może nastąpić jedynie w szczególnych okolicznościach. Zwoływanie Izby Gmin następowało poprzez proklamację królewską i oznaczało (tak jak i obecnie) zarządzanie wyborów. Do 1716 r. maksymalny okres pomiędzy wyborami wynosił 3 lata, po czym został przez kontrowersyjny i krytykowany w XVII w., szczególnie w koloniach amerykańskich, *Septennial Act* wydłużony do lat siedmiu. Obowiązujący w omawianym okresie (i z licznymi zmianami obecnie) *Parliament Act* z 1911 r. skracał ten okres do lat pięciu, jednak dopuszczał jego przedłużenie na podstawie zwykłej ustawy parlamentu, co po raz pierwszy uzasadnił wybuch Wielkiej Wojny w 1914 r. Decyzja o terminie przeprowadzenia wyborów stanowiła prerogatywę premiera rządu kontrasygnowaną przez monarchę, który ówczesnie zachowywał jednak

¹⁷ http://www.firstdail.com/?page_id=53 (22.01.2016).

¹⁸ http://www.firstdail.com/?page_id=60 (22.01.2016). Na apel odpowiedziała tylko Rosja Sowiecka, uznając gotowość uznania niepodległej Republiki Irlandii w czerwcu 1920 r.

¹⁹ http://www.firstdail.com/?page_id=38 (22.01.2016).

²⁰ http://www.firstdail.com/?page_id=51 (22.01.2016).

ustalone konwenansem dyskrecjonalne prawo odmówienia jej w przypadku, gdy wnioskujący premier utracił poparcie większości parlamentarnej.

Uderzający jest w Konstytucji Zgromadzenia brak jakiegokolwiek odniesienia do głowy państwa. Podczas pierwszego posiedzenia większość zebranych delegatów wyrażała pogląd, że Zgromadzenie nie posiada władzy zdolnej do wyłonienia głowy państwa i winno się to stać w drodze wyborów powszechnych²¹. Pewne znaczenie miał tutaj fakt, że podczas kongresu (irl. *Ard Fheis*) partii Sinn Fein w 1917 r. omal nie doszło do rozłamu w jej szeregach na zwolenników republikańskiej i monarchicznej głowy państwa, przy czym monarchiści kategorycznie zgodni byli w kwestii wykluczenia z rozważań o objęciu panowania w odrodzonej Irlandii członków brytyjskiej dynastii królewskiej²².

Wątpliwości zebranych delegatów dotyczyły także upoważnienia Zgromadzenia do uchwalenia konstytucji jako ustawy nadrzędnej i regulującej tok pracy późniejszych zgromadzeń legislacyjnych. Wobec braku precyzyjnych stenogramów najlepiej streścić je słowami napisanymi ponad 130 lat wcześniej przez Tomasa Jeffersona przy okazji krytycznej analizy Konstytucji Stanu Wirginia z 1776 r., która uchwalona została w niezmiernie podobnej do przedstawianej irlandzkiej sytuacji politycznej: „...niepodległość oraz ustanowienie nowej formy rządu nie były (...) jeszcze powszechnym dążeniem (...) idea ta nie była dostępna masom, tym bardziej

²¹ Wspomniany pogląd został później zaadaptowany w postaci wyborów powszechnych Prezydenta Irlandii w obowiązującej Konstytucji z 1937 r., wprowadzając semiprezydencyjny system rządów (art. 12, 2. 1°). Istnieje problem dotyczący braku stenogramów pierwszego posiedzenia Zgromadzenia. Przebieg dyskusji odtwarzany jest na podstawie wspomnień delegatów i, pośrednio, dokumentów Sinn Fein, bowiem dokumentację stenograficzną rozpoczęto sporządzać dopiero od kwietnia 1919 r. Warto także nadmienić, iż olbrzymia ilość dokumentów archiwalnych spłonęła w trakcie walk o gmach Four Courts w Dublinie podczas Irlandzkiej Wojny Domowej (30.06.1922.). Szerzej: R. Aldous, N. Puirseil, *Great Iris Speeches*, London 2009; R. Aldous (red.), *We Declare. Landmark Documents in Irish History*, London 2008; J. Coakley, M. Gallagher, *Politics in the Republic of Ireland*, London 1999, s. 1–32, 127–152; M. MacDonncha (red.), *Sinn Féin: A Century of Struggle*, Dublin 2005.

²² Jeden z powstańców wielkanocnych z 1916 r., członek dowództwa odpowiedzialny za zaprowadzenie kwatery głównej insurekcji – Desmond Fitzgerald – późniejszy polityk i minister, poseł do parlamentu irlandzkiego po 1922 r. przedstawił po powstaniu relację z przebiegu rozmów, jakie na początku walk prowadził z jego przywódcami: Patrickiem Pierse i Josephem Plunkettem. Wynikało z nich, iż pomimo deklaracji o utworzeniu republiki zamierzali oni zaoferować tron nowo utworzonego w tym celu Królestwa Irlandii księciu Joachimowi Pruskiemu (1890–1920), najmłodszemu synowi Cesarza Niemiec Wilhelma. Byli oni przekonani o zwycięstwie Niemiec nad Wielką Brytanią i Francją i że utrzymanie powstania przez przynajmniej trzy dni pozwoli Irlandii uzyskać miejsce przy stole rokowań w przyszłej konferencji pokojowej. Plany takie prezentował szczególnie Plunkett, który w roku 1915 przebywał w Niemczech, szukając tam poparcia dla sprawy irlandzkiej. Klęska Prus w I wojnie światowej pokrzyżowała plany Irlandczyków związane z tą dynastią, ale w ówczesnej Europie nie brakowało innych koronowanych kandydatów. Szerzej: D. Fitzgerald, *Memoirs of Desmond Fitzgerald 1913–1916*, London 1968.

nie można stwierdzić, aby określiły się one na jej rzecz. Tak więc wyborcy (...) nie myśląc o niepodległości i trwałej republice, nie mogli myśleć o powierzeniu delegatom władzy ich ustanowienia ani też jakichkolwiek uprawnień innych niż należnych zwykłej legislaturze"²³. Konstytucja Zgromadzenia Irlandii pozostała więc – pomimo swojej nazwy – prekursorską, niemniej jednak zwykłą ustawą regulującą głównie konstrukcję władzy ustawodawczej i wykonawczej, z właściwym takim ustawom trybem zmiany czy wprowadzania poprawek, co omówione zostanie przy okazji przedstawiania jej piątego artykułu.

Artykuł 2 określał władzę wykonawczą, sposób jej wyboru oraz odwoływania. Przysługiwała ona radzie ministrów, która składała się z powoływanego przez Dail spośród jego członków Prezydenta Rady Ministrów oraz czterech ministrów resortowych: finansów, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych i obrony. Po poprawce z dnia 1 kwietnia 1919 r. regulacja zezwalała na powołanie dodatkowo pięciu innych ministrów bez określenia nazw resortów, jednak maksymalna liczebność rady nie mogła przekraczać dziesięciu członków z Prezydentem włącznie. Druga poprawka, z dnia 25 sierpnia 1922 r., ostatecznie redukowałą tę liczbę do sześciu. Widoczny jest w tej części regulacji brak konsekwencji w zastosowanym dla określenia kierownictwa ministerstw nazewnictwie – od *sekretarzy stanu* do *ministrów* na przestrzeni jednego artykułu.

Wszyscy ministrowie – z Prezydentem włącznie – musieli być jednocześnie delegatami Zgromadzenia i przez cały czas pełnienia misji byli przed nim odpowiedzialni. Prezydent obejmował urząd niezwłocznie po dokonaniu jego wyboru, ministrowie zaś po ich zatwierdzeniu na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia po dokonaniu nominacji. Prawo do odwołania poszczególnych ministrów dzielone było pomiędzy Prezydenta i Zgromadzenie, przy czym to ostatnie, na mocy art. 2 pkt 6, zobowiązane było do zachowania odmiennej procedury w tym względzie. Nie później niż na siedem dni przed datą złożenia z urzędu winno było przedstawić pochodzący od Delegatów wniosek w formie uchwały odwołującej cały rząd lub poszczególnych jego członków.

Specyficzna sytuacja polityczna, w jakiej znalazło się Zgromadzenie, wymusiła zastosowanie rozwiązania zapewniającego ciągłość prac i sukcesji egzekutywy wobec aktywnego przeciwdziałania jej działalności ze strony Brytyjczyków. Wspomniana poprawka z dnia 1 kwietnia 1919 r. ustanawiała urząd Zastępcy Prezydenta Rady Ministrów (ang. *President-Substitute*), obsadzany spośród członków rządu na podstawie pisemnej nominacji Prezydenta, niewymagającej zatwierdzenia przez Zgromadzenie. Obowiązki swoje obejmował w przypadku, gdy Prezydent stawał się „...niezdolny do pełnienia obowiązków z powodu wrogich działań lub pobytu

²³ T. Wiecech, *Anglosaska formuła politycznego konstytucjonalizmu*, Kraków 2014, s. 77.

za granicą, lub choroby lub innego zagrożenia...”. W takich przypadkach Zastępca Prezydenta wykonywał zadania w jego miejsce. Dopiero brak możliwości wykonywania swojej misji przez Prezydenta oraz Zastępcę Prezydenta powodowało konieczność wyboru przez Zgromadzenie innych osób na te stanowiska. Art. 2. pkt 7. nadawał ponadto Zastępcy Prezydenta uprawnienia do nominowania Tymczasowego Prezydenta z uprawnieniami Prezydenta, i wyznaczania tymczasowych ministrów, jednak przepisy milczą na temat ich uprawnień i sposobu sprawowania władzy, nie przewidując także żadnych ograniczeń związanych z ich pełnieniem.

Artykuł 2 pkt 8 przewidywał ponadto w przypadku niezdolności ministra do pełnienia urzędu prawo Prezydenta do powołania jego Zastępcy (ang. *Minister-Substitute*) – a uprawnienie to stawało się zobowiązaniem, jeżeli niezdolność przedłużała się powyżej 30 dni. Tak powołany Zastępca musiał jednak zostać przedstawiony do zatwierdzenia przez Zgromadzenie na najbliższym posiedzeniu po nominacji, jeżeli do tego czasu zastępowany minister nie objął ponownie swojego urzędu.

Artykuł 3 odnosił się do Przewodniczącego Zgromadzenia i jego Zastępcy. Byli oni wybierani na okres roku z zadaniem przewodniczenia obradom Zgromadzenia. W przypadku ich nieobecności Zgromadzenie mogło dokonać wyboru stałej obsady wakujących stanowisk lub powołać Tymczasowego Przewodniczącego.

Artykuł 4 regulował kwestię finansowania prac rady ministrów. Nieprzewidywalna w tym czasie sytuacja polityczna nie pozwalała na planowanie i uchwalanie budżetu w dzisiejszym rozumieniu tego zagadnienia, stąd przyjęte rozwiązanie pozwalające finansować oraz kontrolować bieżące zadania rządu. Wszelkie środki finansowe potrzebne rządowi przyznawane były poprzez głosowanie Zgromadzenia, za które rząd był przed nim odpowiedzialny, i winien był przedstawić „odpowiednio zbadane sprawozdanie finansowe z wydatków” w listopadzie 1919 r., a następnie przedstawiać je dwa razy do roku – w maju oraz w listopadzie. Audyty miały zostać przeprowadzane przez biegłego rewidenta lub biegłych rewidentów powołanych w tym celu przez Zgromadzenie spoza grona deputowanych.

Utworzony przez konstytucję Zgromadzenia system kontroli występuje obecnie, na podstawie art. 33 konstytucji Irlandii z 1937 r., w postaci biura rewizora i audytora generalnego, którego zadaniem jest „niezależne zapewnienie, że środki i zasoby publiczne są wykorzystywane zgodnie z prawem, zarządzane z dobrym skutkiem i odpowiednio rozliczane, co przyczynić się winno do poprawy efektywności ich wykorzystania w administracji publicznej”²⁴. Jest to instytucja wywodząca się z Wielkiej Brytanii, gdzie w nowoczesnej postaci zapoczątkowana została przez

²⁴ Office of the Comptroller and Auditor General, <http://www.audgen.gov.ie> (26.03.2016).

Exchequer and Audit Departments Act z 1866 r.²⁵, i przetrwała w systemie brytyjskim oraz w irlandzkim w formie niewiele różniącej się od pierwowzoru.

Według 5 artykułu konstytucja miała mieć charakter regulacji tymczasowej i jako taka mogła podlegać zmianom po upływie siedmiu dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie. Nie określono wprawdzie *expressis verbis* podmiotu uprawnionego do jego złożenia, ale w praktyce, podobnie jak w przypadku odwoływania ministrów, musiał on pochodzić od członków Zgromadzenia. Z wyjątkiem konieczności zachowania siedmiodniowej karencji od momentu złożenia wniosku o zmianę konstytucji do chwili jego głosowania nie przewidziano kwalifikowanego trybu w tej sprawie. Wystarczyła więc zwykła większość głosów obecnych na posiedzeniu delegatów, aby poprawki przyjąć bądź odrzucić. W praktyce – jak wspomniano – miało to miejsce dwukrotnie. Dnia 1 kwietnia 1919 r. poprawką wprowadzono dodatkowe cztery stanowiska ministerialne oraz omówione powyżej: urząd Zastępcy Prezydenta i zastępców ministrów. Niewielka zmiana dotyczyła też terminów przeprowadzania audytów (art. 4). Poprawką z dnia 25 sierpnia 1921 r. zredukowano natomiast liczbę ministrów do sześciu i określono ich jako sekretarzy stanu (ang. *Secretary [of State]*) – spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony narodowej, finansów, samorządu lokalnego i spraw ekonomicznych. Ponownie też zmieniono nazwę urzędu szefa rządu – z Prezydenta Zgromadzenia na Prezydenta Republiki²⁶ (w konstytucji: ang. *President who shall also be Prime Minister*²⁷), co wymownie określiło dążenie ustrojowe Zgromadzenia, definitywnie odcinając się od tendencji monarchistycznych²⁸. Za przeprowadzenie przewidzianego w art. 4 audytu uczyniono bezpośrednio odpowiedzialnym sekretarza stanu do spraw finansów, który dwa razy do roku (do 30 czerwca i 31 grudnia) miał przedstawiać Zgromadzeniu sprawozdania z jego wynikami.

Konstytucja z 1919 r. nie poświęca żadnej uwagi władzy sądowniczej, jednak warto odnotować jej utworzenie w dniu 23 lipca 1919 r. przez dekret Zgromadzenia²⁹

²⁵ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/29-30/39/contents> (26.03.2016).

²⁶ Nazwa ta używana była jedynie przez okres piastowania tego stanowiska przez Eamona de Valery (do stycznia 1922 r.). Jego następcy – Artur Griffith i William T. Cosgrave – używali do czasu wejścia w życie nowej konstytucji (grudzień 1922) nazwy „President of Dail Eireann” bez dokonania formalnych poprawek.

²⁷ Tłum. z ang. „Prezydent, który jest także Premierem”.

²⁸ Według irlandzkiej doktryny Republika Irlandii istniała od 19 stycznia 1919 r. do 6 grudnia 1922 r. Nazwa ta powtórzona została jeszcze w Republic of Ireland Act z 1948 r., jednak oficjalną nazwą kraju, zgodnie z obowiązującą od 1937 r. konstytucją jest *Éire* – pol. *Irlandia*, a używanie nazwy *Republika Irlandii*, choć bardzo powszechne, jest formalnie błędne. W latach 1922–1937 (według niektórych źródeł do 1931 r.) Irlandia, jako dominium brytyjskie nosiła oficjalną nazwę *Sáorstát Éireann* – pol. *Wolne Państwo Irlandzkie*.

²⁹ Decree No. 8, Session 4, 1919.

na bazie istniejących od 1904 r. sądów arbitralnych (znanych też jako *Sinn Fein Courts*). Z początku, z uwagi na sytuację militarną dokonano tego praktycznie jedynie w parafiach³⁰ na terenie zachodniej i środkowej Irlandii, gdzie brytyjskie siły policyjne zmuszone zostały przez IRA do opuszczenia posterunków we wsiach oraz małych miasteczkach i skupienia się w garnizonach rozlokowanych w kilku większych ośrodkach miejskich. Już 29 lipca 1920 r. utworzono jednak pełną strukturę sądową, znaną pod nazwą *Dail Courts*, składającą się z sądów parafialnych (*Parish Courts*), orzekających w sprawach drobnych przestępstw kryminalnych i cywilnych, gdzie wartość przedmiotu sporu nie przekraczała 10 funtów; sądów rejonowych (*District Courts*), orzekających w sprawach poważniejszych przestępstw, jako instancja apelacyjna od wyroków sądów parafialnych i w sprawach cywilnych, gdzie wartość sporu nie przekraczała 100 funtów, oraz Sądu Najwyższego (*Supreme Court*), który posiadał nieograniczoną władzę z zakresu sądownictwa powszechnego, jednak żadnej w stosunku do dekretów wydawanych przez Zgromadzenie. W swoich orzeczeniach, z uwagi na brak *stricte* irlandzkiego ustawodawstwa, sądy kierowały się przepisami francuskiego *Corpus Iuris Civilis*, prawa brehonów³¹ oraz prawa rzymskiego. Istniało wyraźne zalecenie, iż „żaden prawny dokument opublikowany w Wielkiej Brytanii – ustawa czy komentarz – nie mógł stanowić podstawy do wydawania orzeczeń w tych sądach”³².

System rządów zgromadzenia

Jeden z czołowych badaczy początków konstytucjonalizmu irlandzkiego, prof. Brian Farrell wyraził pogląd, podzielany przez zdecydowaną większość irlandzkich politologów oraz historyków, że Konstytucja Zgromadzenia z 1919 r. wprowadzała w Irlandii westminsterski system konstytucyjny. W jego opinii: „...niezależnie od radykalnej, republikańskiej retoryki, przywódcy nowego kraju przyłączyli się do systemu, z którym irlandzka elita polityczna miała bliskie doświadczenia i iden-

³⁰ Brytyjska jednostka administracyjna.

³¹ Charakterystyczne tylko dla Irlandii, rodzime prawo brehonów stosowane było od czasów zasiedlenia przez Celtów aż do wieku XVII, kiedy ostatecznie wyparte zostało przez prawo angielskie. Szerzej: S. Grzybowski, op. cit., s. 29–32; F. Kelly, *A Guide to Early Irish Law*, Dublin 2005; M. Furtas, *Prawo brehonów na tle rozwiązań prawnych w średniowiecznej Europie*, „The Irish-Polish Society Yearbook” 2015, 2.

³² Szerzej na temat sądownictwa w Irlandii w latach 1920–1922: M. Kotsonouris, *Retreat from Revolution: The Dáil Courts, 1920–24*, Dublin 1994.

tyfikację poprzez ponadwiekową obecność w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii”³³.

Z powyższym poglądem nie sposób się zgodzić, bowiem przy bliższej analizie zauważyć można znaczne różnice pomiędzy przyjętymi w 1919 r. rozwiązaniami irlandzkimi, a konstrukcją systemu parlamentarno-gabinetowego w ówczesnym (i obecnym) wydaniu brytyjskim.

Najbardziej wymownym tego przykładem jest struktura legislatywy. Parlament brytyjski składa się z trzech instytucji – monarchy, Izby Lordów oraz Izby Gmin, a podjęcie skutecznych decyzji wymaga formalnej zgody ich wszystkich. W omawianym okresie rząd powoływany był spośród członków parlamentu, tworząc jednocześnie formalnie „radę przyboczną” monarchy, będącą jego przedstawicielem w parlamencie. Izba Lordów – do reformy z 2005 r. – pełniła jednocześnie rolę drugiej izby parlamentu i Sądu Najwyższego Wielkiej Brytanii. Supremacja parlamentu w wydaniu brytyjskim nie jest więc supremacją jednej z władz nad drugą, bowiem, skupiając najwyższe czynniki władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej, uosabia on raczej zasadę suwerenności państwa niż dominacji jakiegokolwiek z władz³⁴.

Jak wspomniano na wstępie rozważań, Konstytucja Zgromadzenia nie przewiduje drugiej izby parlamentarnej. Nie wspomina nic o władzy sądowniczej – a tworząc ją w przyszłości nie daje jej uprawnień do kontrolowania aktów prawnych uchwalanych przez Zgromadzenie. I wreszcie nie przewiduje urzędu głowy państwa, bowiem przyjęte później dla stanowiska premiera nazewnictwo nie idzie w parze z udzieleniem jego osobie jakichkolwiek prerogatyw charakterystycznych dla tego stanowiska. Zapoczątkowana zostaje ponadto widoczna tendencja do odejścia od obowiązującej w Wielkiej Brytanii doktryny politycznego konstytucjonalizmu na rzecz konstytucjonalizmu jurydycznego³⁵. Można odmówić ówczesnym politykom irlandzkim profesjonalizmu i doświadczenia w zakresie tworzenia aktów prawnych rangi konstytucyjnej, niemniej jednak w trakcie pierwszego posiedzenia byli już oni przygotowani do budowy zrębów ustroju bez konieczności ślepego adoptowania brytyjskich rozwiązań. Wszystkie istotne dokumenty opracowane zostały i przyjęte w pierwszym dniu zebrania się Zgromadzenia, co stanowi przesłankę do twierdzenia, że musiały być wcześniej odpowiednio przygotowane lub przynajmniej zaprojektowane. Irlandzkie rozwiązania unikają wręcz jakiegokolwiek, nawet terminologicznego nawiązania do rzekomo westminsterskiego pierwowzoru. Nie mamy więc do czynienia z parlamentem, premierem, gabinetem,

³³ B. Farrell, *The Founding of Dail Eireann. Parliament and Nation Building*, Dublin 1971, s. 43 i n.

³⁴ P. Sarnecki, op. cit., s. 22.

³⁵ T. Wiecech, op. cit., s. 10–12.

speakerem³⁶ czy komisjami, ale ze Zgromadzeniem, ministerstwami, Prezydentem Rady Ministrów, jego Zastępcą i Przewodniczącym Zgromadzenia. Dodatkowo w odrębnie uregulowanym sądownictwie występuje wspomniany wyżej zakaz powoływania się na prawo brytyjskie, co tylko potwierdza tendencje do eliminowania dorobku tego systemu z tworzonoego od podstaw irlandzkiego ustroju konstytucyjnego. Należy przy tym pamiętać, że władza pierwszego Zgromadzenia była ograniczona w zakresie prawa wyborczego, mogąc jedynie biernie oczekiwać na ogłoszenie wyborów do parlamentu w Westminsterze – i niejako przy tej okazji poddać swoje działania weryfikacji suwerena.

Dalsza analiza przepisów pozwala na stwierdzenie, że Konstytucja Zgromadzenia z 1919 r. oraz jej dwie późniejsze poprawki miały na celu wprowadzenie systemu rządów zgromadzenia w Irlandii, zwanego także systemem dyrektorialnym, parlamentarno-komitetowym, komitetowo-wieczowym lub konwentu, który oznacza nie supremację, a dominację legislatywy. Model ten rzadko występuje w rozwiązaniach konstytucyjnych, przeważnie w okresach rewolucyjnych, posiadając nietrwały, przejściowy charakter, ewoluujący z czasem w którąś z odmian systemu parlamentarnego, a rzadziej w system prezydencki. Wyraża on idee nadrzędnej, kierowniczej władzy parlamentu nad pozostałymi władzami, które są przez niego powoływane, kierowane i kontrolowane oraz nie mają możliwości, aby hamować czy też przeciwstawiać się jego działalności. Jego prekursorem były czasy rewolucji angielskiej (rządy Długiego Parlamentu 1640–1653), nigdy nie wprowadzona w życie konstytucja jakobińska z 1793 r., przejściowe konstytucje francuskie z lat 1848 i 1871–1875, a który do chwili obecnej reprezentowany jest od 1848 r. przez ustrój konstytucyjny Szwajcarii (najnowsza konstytucja z 1999 r.)³⁷. Poparciem tej tezy jest analiza art. 1 i 2 konstytucji Zgromadzenia. Istniejące przepisy wprowadzały wprawdzie rozróżnienie władzy na legislatywę i egzekutywę, ale w żaden sposób nie gwarantowały ich równowagi. Prowadzi to do wniosku, że władza Zgromadzenia – jako jedyna władza pochodząca z wyborów powszechnych – nie tylko była jedyną władzą ustawodawczą, ale i jednocześnie władzą najwyższą, o czym świadczy brak jakichkolwiek ograniczeń ze strony innych czynników pozaparlamentarnych – prócz wspomnianego, pośredniego uzależnienia od wyborów ogłaszanych przez Londyn. Nie istniały więc w szczególności uprawnienia innych organów niż legislatywa do: zwoływania Zgromadzenia na sesje (zwyczajne czy nadzwyczajne), otwierania, zamykania czy odraczania sesji

³⁶ Przewodniczący Izby Gmin w parlamencie brytyjskim. Od 2005 r. istnieje też instytucja speakera Izby Lordów. Szerzej: P. Sarnecki, op. cit., s. 38.

³⁷ P. Sarnecki, op. cit., s. 291; M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009.

zgromadzenia, rozstrzygnięcia o ważności wyboru deputowanych, orzekania w przypadku konfliktów kompetencyjnych czy orzekania o konstytucyjności wydawanych aktów prawnych. Ponadto tylko Zgromadzenie posiadało uprawnienia do wyboru szefa rządu, zatwierdzania dokonanego przez niego wyboru członków egzekutywy (spośród grona deputowanych) oraz do ich odwoływania. Rozwiązanie to biegunowo różni się od przyjętego w Wielkiej Brytanii, gdzie licznych członków rządu na wniosek premiera mianuje monarcha lub tylko sam premier, a ponadto funkcjonuje jednocześnie zasada solidarnej odpowiedzialności ministrów przed Parlamentem³⁸.

W poszukiwaniu zbieżności pomiędzy systemem dyrektorialnym a omawianymi rządami Zgromadzenia warto zwrócić jeszcze raz bliższą uwagę na zawartą w przedstawionym już art. 2 omawianej konstytucji wyjątkową konstrukcję irlandzkiej egzekutywy. Przyjęto tam wyraźną i bardzo rzadko występującą zasadę jej ograniczonej liczebności. Jak wspomniano, w pierwotnej wersji była ona pięcioosobowa, po pierwszej poprawce rozszerzona została do dziesięciu, z wyszczególnionymi czterema stanowiskami ministerialnymi, aby następnie, w wyniku ostatniej poprawki z 1921 r., ostatecznie zostać ustaloną na siedmiu członków – we wszystkich wariantach łącznie z szefem rządu. Wypada w tym miejscu zauważyć, że jest to rozwiązanie niezmiernie rzadko występujące w konstytucjach, które z reguły w sposób elastyczny podchodzą do liczebności rządu, pozwalając szefowi egzekutywy na dowolne jego kształtowanie w zależności od sytuacji gospodarczo-politycznej i stojących przed nim zadań. W trakcie ewolucji irlandzkiego konstytucjonalizmu ograniczenie liczby ministrów do 12 występowało też w latach 1922–1937, w Artykule 55 Konstytucji Wolnego Państwa Irlandzkiego (ang. *Constitution of the Irish Free State 1922*), która na mocy zawartego z Wielką Brytanią traktatu dostosowywała system rządów do westminsterskiego, przejmując jego główne założenia z osobą brytyjskiego monarchy jako głową państwa łącznie³⁹. Występuje ponadto w obecnie obowiązującej konstytucji Irlandii z 1937 r. Jej artykuł 28 pkt 1 określa, że „rząd składa się z nie mniej niż siedmiu i nie więcej niż piętnastu członków”, co uznać należy za spuściznę po uregulowaniach zapoczątkowanych w omawianej konstytucji Zgromadzenia. Podobny przepis odnajdujemy w konstytucji Szwaj-

³⁸ P. Sarnecki, op. cit., s. 52; M. Bożek, *Systemy rządów*, [w:] R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 344.

³⁹ W tej konstytucji przyjęto mieszany, brytyjsko-szwajcarski wariant organizacji egzekutywy, rozróżniając ministrów – członków rządu na wzór brytyjski od ministrów – reprezentantów Zgromadzenia, co stanowiło wzór szwajcarski. Szerzej w wersji angielskiej: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1922/act/1/enacted/en/print> (21.01.2016), art. 55 i 56. oraz w: N. Mansergh, *The Irish Free State – Its Government And Politics*, Woking 1934, s. 161–171.

carii z 1874 r.⁴⁰ (Art. 95, obecnie art. 175 p. 1)⁴¹, gdzie od 1848 r. aż do chwili obecnej liczba ministerstw niezmiennie wynosi siedem⁴².

Charakterystyczną cechą konstytucji Zgromadzenia jest powoływanie jej Przewodniczącego oraz jego Zastępcy na roczną kadencję (art. 3), którego odpowiednik znajduje się w artykułach 78 i 86 Konstytucji Szwajcarii z 1874 r. Ich zracjonalizowana wersja, zachowująca dokładnie sens pierwowzoru, w art. 152 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 1999 r. zakłada, że: „każda rada wybiera ze swego grona na okres jednego roku przewodniczącego i pierwszego wiceprzewodniczącego oraz drugiego wiceprzewodniczącego. Ponowny wybór na kolejny rok jest wykluczony”. Jedyną zmianą jest możliwość reelekcji występująca w irlandzkiej wersji tego rozwiązania – także całkowicie odmiennego od genezy, elekcji oraz pozycji brytyjskiego *Speaker*a Izby Gmin.

Kolejnym elementem analizy egzekutywy jest nazewnictwo, którym posługuje się konstytucja Zgromadzenia. Dla określenia szefa rządu zaadoptowana została formuła Prezydent Zgromadzenia – nieco myląca, zważywszy istnienie Przewodniczącego Zgromadzenia (art. 3) – tu odpowiednika *Speaker*a w brytyjskiej Izbie Gmin czy polskiego Marszałka Sejmu. Mając na uwadze wspomniany już brak bezpośredniego odniesienia do głowy państwa, wskazuje to na powierzenie szefowi rządu jednocześnie jej funkcji reprezentacyjnej bez innych właściwych temu urzędowi prerogatyw. Wyraźnym potwierdzeniem tego jest sierpniowa poprawka z 1921 r. wprowadzająca tytuł: Prezydent, który jest także Premierem. Wraz z istniejącym od kwietnia 1919 r. stanowiskiem Prezydenta-Zastępcy śladem innych podobieństw i to wydaje się zaadoptowanym z rozwiązań szwajcarskich – a przynajmniej nie brytyjskich.

Brakującą w konstytucji Zgromadzenia cechą systemu dyrektorialnego jest rozbudowana instytucja referendum powszechnego, która z jednej strony stanowi hamulec suwerena względem legislatywy, z drugiej zaś pozwala na przedstawienie szczególnie ważnych bądź kontrowersyjnych problemów pod wiążący osąd społeczny. W przypadku irlandzkiego Zgromadzenia brak możliwości ogłaszania wyborów parlamentarnych oznaczał w praktyce także brak możliwości odwołania się do referendum jako narzędzia demokracji bezpośredniej. Nie znajdujemy o tym najmniejszej wzmianki w regulacji z 1919 r., ale już następna, uchwalana w diametralnie zmienionej sytuacji politycznej konstytucja z 1922 r. przewiduje jego ist-

⁴⁰ Tekst w jęz. angielskim: https://en.wikisource.org/wiki/Swiss_Federal_Constitution_of_1874 (10.03.2016).

⁴¹ *Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej*, tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html> (23.02.2016).

⁴² P. Sarnecki, op. cit., s. 325.

nienie, urzeczywistnione najpełniej w konstytucji obowiązującej obecnie⁴³. Wszystkie trzy dokumenty tworzone były przy mniejszym lub większym udziale tych samych grup polityków – konstytucja z 1937 r. nazywana jest nawet *konstytucją De Valery* i stanowi jedną z najbardziej „sztywnych” konstytucji na świecie z uwagi na konieczność zatwierdzenia każdej zmiany lub poprawki jedynie w drodze powszechnego referendum. Jego stosowanie nie ogranicza się przy tym tylko do kwestii konstytucyjnych, ale stanowi poważny czynnik wpływu narodu – suwerena – na działalność legislatywy i egzekutywy w przypadku konieczności rozwiązania ważnych problemów społecznych. To, między wieloma innymi, odróżnia obecny parlamentarny system rządu Irlandii od westminsterskiego, gdzie możliwość zastosowania referendum teoretycznie istnieje, ale w praktyce jest rzadko wykorzystywana, a jej wyniki nie są dla parlamentu bezpośrednio wiążące. Jest to przesłanka pozwalająca przypuszczać, że wbrew powszechnym opiniom faktycznym inspiратorem polityków tworzących ustrój rewolucyjnej Irlandii w latach 1919–1922 był właśnie dyktatorialny ustrój Konfederacji Helweckiej, a wiele z jego omówionych powyżej elementów ewoluowało i istnieje w konstytucji Irlandii do chwili obecnej.

Konstytucja Zgromadzenia utraciła moc z dniem wejścia w życie Konstytucji Wolnego Państwa Irlandzkiego (ang. *Constitution of the Irish Free State*) 6 grudnia 1922 r.

Konstytucja Zgromadzenia Irlandii⁴⁴

Artykuł 1. Zgromadzenie Irlandii posiada pełne uprawnienia ustawodawcze i składa się z Delegatów wybranych przez mieszkańców Irlandii w obecnie istniejących okręgach wyborczych kraju.

Artykuł 2.

- a) Pełne uprawnienia wykonawcze w czasie swojego urzędowania posiada Rada Ministrów.
- b) Rada Ministrów składa się z: Prezydenta Rady Ministrów wybranego przez Zgromadzenie, oraz nie więcej niż dziewięciu Sekretarzy Stanu, w tym: 1. Sekretarz ds. finansów, 2. Sekretarz ds. wewnętrznych, 3. Sekretarz ds. zagranicznych, 4. Sekretarz ds. obrony – których mianuje Prezydent oraz ma prawo do ich odwołania z urzędu.

⁴³ Art. 46 i 47 Konstytucji Irlandii z 1937 r.

⁴⁴ Tłumaczenie autora, z angielskiej wersji językowej Konstytucji Dail uwzględniającej poprawki dokonane w dniu 1 kwietnia 1919 r. Tekst oryginalny: <http://www.difp.ie/docs/1919/Constitution-of-Dail-Eireann/6.htm> (dostęp: 10.02.2016).

- c) Każdy członek rady ministrów musi być członkiem Zgromadzenia i jest przez cały czas odpowiedzialny przed Zgromadzeniem.
- d) Nazwiska ministrów należy przedstawić oddzielnie do zatwierdzenia przez Zgromadzenie na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia po nominacji lub na posiedzeniu w trakcie którego dokonano wyboru Prezydenta,
- e) Prezydent sprawuje urząd z momentem wyboru, natomiast inni członkowie rady ministrów, gdy tylko ich nominacja zostanie zatwierdzona przez Zgromadzenie.
- f) Zgromadzenie ma prawo, w drodze głosowania, do odwołania Rządu lub poszczególnych ministrów z urzędu, jeśli taki wniosek w formie uchwały zostanie przedstawiony nie później niż siedem dni przed tym faktem.
- g) Prezydent może pisemnie wyznaczyć spośród członków rady ministrów Zastępcę Prezydenta, który działa w jego miejsce i wykonuje wszystkie jego uprawnienia (w tym uprawnienie do nominowania Tymczasowego Prezydenta z uprawnieniami Prezydenta i wyznaczania Tymczasowych Ministrów) w przypadku, gdy Prezydent z powodu wrogich działań, pobytu za granicą, choroby, lub innego zagrożenia staje się niezdolny, aby pełnić obowiązki wynikające z urzędu. W takim przypadku Zastępca Prezydenta pełni funkcję Prezydenta, dopóki Prezydent nie wznowi wykonywania swojej funkcji lub nie zrezygnuje z pełnienia urzędu, lub on sam nie stanie się z powodu wrogich działań, pobytu za granicą, choroby lub innego zagrożenia, niezdolny do wykonywania swoich funkcji. W każdej chwili, jeśli nie ma Prezydenta lub Zastępcy Prezydenta lub Prezydent i Zastępca Prezydenta nie są w stanie pełnić swoich obowiązków, zwołuje się Zgromadzenie, aby wybrać Prezydenta.
- h) W przypadku gdy jeden z członków Rady Ministrów, inny niż Prezydent, z powodu wrogich działań, pobytu za granicą, choroby, lub innego zagrożenia nie jest zdolny do wykonywania swoich funkcji, Prezydent może niezwłocznie – i powinien, jeżeli taka niezdolność przedłuży się ponad trzydzieści dni – wyznaczyć spośród Delegatów jego następcę, jako Zastępcę Ministra, do wypełnienia jego obowiązków oraz wykonywania wszystkich jego uprawnień w czasie wskazanej nieobecności, ale takie nominacje każdego Zastępcy Ministra są przedkładane do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu Zgromadzenia, jeżeli nieobecność właściwego ministra przedłuży się do tego okresu.

Artykuł 3.

Przewodniczący wybierany corocznie przez Zgromadzenie, a w razie jego nieobecności Zastępca Przewodniczącego wybierany w ten sam sposób, przewod-

niczy wszystkim posiedzeniom Zgromadzenia. Do pełnienia tych urzędów mogą zostać wybrani jedynie członkowie zgromadzenia.

W przypadku nieobecności Przewodniczącego i Zastępcy Przewodniczącego, Zgromadzenie uzupełnia wakaty lub wybiera tymczasowego Przewodniczącego.

Artykuł 4.

Rada ministrów otrzymuje wszystkie wymagane przez nią środki finansowe poprzez głosowanie Zgromadzenia. Rada ministrów odpowiada przed Zgromadzeniem za wszystkie otrzymane w ten sposób środki, oraz przedstawi Zgromadzeniu w listopadzie 1919 roku odpowiednio zbadane rachunki z ich wydatkowania, a następnie będzie je przedstawiać – dwa razy do roku – w maju i listopadzie. Badanie rachunków będzie przeprowadzane przez biegłego rewidenta lub biegłych rewidentów powołanych przez Zgromadzenie. Żaden z członków Zgromadzenia nie może zostać wybrany na stanowisko rewidenta.

Artykuł 5.

Przedstawiony dokument jest tymczasową konstytucją i może być zmieniony na pisemny wniosek po upływie siedmiu dni od jego złożenia.

Bibliografia

- Aldous R. (red.), *We Declare. Landmark Documents in Irish History*, London 2008.
- Aldous R., Puirseil N., *Great Iris Speeches*, London 2009.
- Aleksandrowicz M., *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009.
- Bożek M., *Systemy rządów*, [w:] R.M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013.
- Coakley J., Gallagher M., *Politics in the Republic of Ireland*, London 1999.
- Farrell B., *The Founding of Dail Eireann. Parliament and Nation Building*, Dublin 1971.
- Fitzgerald D., *Memoirs of Desmond Fitzgerald 1913–1916*, London 1968.
- Furtas M., *Prawo brehonów na tle rozwiązań prawnych w średniowiecznej Europie*, „The Irish-Polish Society Yearbook” 2015, 2.
- Grzybowski S., *Historia Irlandii*, Wrocław 2003.
- Kelly F., *A Guide to Early Irish Law*, Dublin 2005.
- Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej*, tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.
- Kotsonouris M., *Retreat from Revolution: The Dáil Courts, 1920–24*, Dublin 1994.
- MacDonncha M. (red.), *Sinn Féin: A Century of Struggle*, Dublin 2005.
- Mansergh N., *The Irish Free State – Its Government And Politics*, Woking 1934.
- Morgan D.G., *Constitutional Law of Ireland*, Dublin 1990.

O'Ferrall F., *Catholic Emancipation: Daniel O'Connell and the Birth of Irish Democracy, 1820–30*, Dublin 1987.

Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.

Toboła-Pertkiewicz P., *De Valera. Gigant polityki irlandzkiej i jego epoka*, Warszawa 2015.

Ward A.J., *The Irish Constitutional Tradition: Responsible Government and Modern Ireland 1782–1992*, Dublin 1994.

Wiecech T., *Anglosaska formuła politycznego konstytucjonalizmu*, Kraków 2014.