A. ESMEIN

KONSTITUCINĖS TEISĖS PRINCIPAI

(PRANCŪZŲ IR PALYGINAMIEJI)

Iš aštuntojo Henry Nézard'o peržiūrėtojo leidimo, autoriaus įpėdiniams sutikus, vertė studentų teisininkų būrelis, O. Prof. Dr. Mykolui Römer'iui ir Vyr. Asistentui Dr. Domui Krivickui redaguojant.

I tomas, I dalis

TEISININKŲ DRAUGIJOS LEIDINYS
KAUNAS 1932

A. ESMEIN: Eléments de droit constitutionnel français et comparé, t. I.
Revue par HENRY NÉZARD

A. ESMEIN

KONSTITUCINĖS TEISĖS PRINCIPAI

(PRANCŪZŲ IR PALYGINAMIEJI)

Iš aštuntojo Henry Nézard'o peržiūrėtojo leidimo, autoriaus įpėdiniams sutikus, vertė studentų teisininkų būrelis, O. Prof. Dr. Mykolui Römer'iui ir Vyr. Asistentui Dr. Domui Krivickui redaguojant.

I tomas, I dalis

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETAS
Nr. 1114
HMF ISTORIJOS KATEDRA

TEISININKŲ DRAUGIJOS LEIDINYS
KAUNAS 1932


„Varpo“ B-vės sp.
Kaunas

Vertimo redakcijos žodis.

Jaunas lietuvių mokslas yra reikalingas mokslo literatūros, — knygų, rašinių. Ypatingai teisių mokslui knygos sudaro svarbiausią mokslo priemonę. Šiuo atžvilgiu mes esame labai atsilikę. Tai yra visai suprantama; net ir pati lietuvių liaudies mokykla bei lietuvių gimnazija gyvuoja vos kelioliką metų, o Universitetas, kuris davė galimybės aukštajam mokslui skleistis bei tarpti, — vos dešimtį metų. Per šitokį trumpą laiką jokia tauta nepajėgtų paruošti tiek mokslo priemonių, kiek jų turi kitos laimingesnės tautos, kurių mokslo veiklumas yra nusistovėjęs, stiprus ir galingas, aprū[illegible] ir [illegible] ko jisai yra reikalingas. Be to, ir mokslo darbininkų, [illegible] dirbėgų mes dar turime nedaugiausia. Tad gal dar ilgą laiką mes būsime mokslo knygomis neturtingi ir negalėsime pavyti laimingesnių, didesnių tautų. Netiktai mūsų mokslininkai, kurie patys pajėgia mokslo kūrybą kelti ir skleidžia mokslo žinias lietuvių tautinėje visuomenėje, bet ir patys mokiniai, jeigu jie nori įsigyti mokslo žinių, pasiskaityti, kiek pagilinti arba paįvairinti tą mokslo medžiagą, kurią jie gauna iš profesoriaus per paskaitas arba iš jo rašinių, jeigu jie tikrai nori „studijuoti“, — turi mokėti svetimas kalbas. Tai yra didelė kliūtis mokslui tarpti mūsų jaunojoje inteligentijoje, žymus studijų apsunkinimas ir drauge stiprus barjeras, kuris žemina mūsų jaunosios inteligentijos mokslinio pasiruošimo lygumą, nes svetimos kalbos ne visiems yra lygiai prieinamos, o be to energija, skiriama svetimai kalbai pažinti, mažina tą jos išteklių, kuris lieka tiesioginėms mokslo studijoms.

Tad kiekvienas rimtas mokslo veikalas, pasisavintas iš svetimos kalbos lietuvių mokslo literatūrai, turi pas mus nepaprastos reikšmės ir sudaro mums tikrą brangenybę. Konstitucinės teisės srity šis Lietuvos Teisininkų Draugijos prof. Esmein'o veikalo vertimo leidinys sudaro pirmą rimtą šios rūšies indėlį į mūsų mokslinę literatūrą. Šioje srity iki šiol mes turime tiktai kelias originalias mūsų mokslinių pajėgų mono-

grafijas, išleistas Teisių Fakulteto, eilę straipsnių *„Teisės“* žurnale bei *„Lietuviškoje Enciklopedijoje“* ir porą gana įdomių, bet smulkių svetimų rašinėlių vertimų, atliktų prof. Janulaičio (Lassal'io — *„Kas tai yra konstitucija?“*, Kautsky'o — *„Seimas ir Demokratija“*). Pagrindinių, stambių, klasikinių svetimų literatūrų mokslo veikalų, pasisavintų mūsų literatūrai, mes, konstitucinės teisės srity, ikišiol nesame turėję. Esmein'o veikalas yra pirmas. Tai vienas žymiausiųjų pasauly rašinių, tai rinktinė mokslo priemonė. Tai vienas tų rašinių, kurie mokslo evoliucijoje sudaro tam tikrą gadynę ir turi savo istoriją, savo veikimo sritį visai savarankišką, kaip gyvas asmuo, išsivadavęs nuo paties savo kūrėjo, rašytojo, asmenybės.

Kaip Montesquieu *„Esprit des Lois“* ir Jono-Jokūbo Rousseau *„Contrat social“* XVIII amžiuje paveikė žmonių sąmonę ir konstitu[illegible]ciją, taip maždaug moderninį konstitucinės teisės n[illegible]ą Vakarų Europoje ir pačią pozityvinę civilizuotų šalių konstitucinę teisę paveikė keli XIX amžiaus pabaigos ir XX amžiaus pradžios didžiųjų prancūzų rašytojų veikalai. Jie atgaivino ir modernizavo šį mokslą; jie iškėlė jį teisių mokslo disciplinų tarpe ir davė jam tvirtą klasikinę konstrukciją. Tie trys didieji prancūzų publicistai — tai Esmein, Hauriou ir Duguit. Šiandien jie visi trys jau yra mirę ir prancūzų bei pasaulinis mokslas neteko šių minties milžinų. Nė vieno gyvųjų prancūzų publicistų tarpe nėra jiems lygaus — visi šiaip ar taip gyvena ir dirba jų idėjų bei sąvokų palikimu; didieji mokslo vadai šiandien, gyvųjų tarpe, prancūzų moksle, puošia kitą sritį — tarptautinę teisę. Konstitucinėje teisėje tebeviešpatauja šie trys mokytojai, kuriems dar iš dalies vos prilygti gali ketvirtasai — Carré de Malberg.

Esmein yra šių mokslo milžinų seniausias. Jis ir pirmas jųjų tarpe yra miręs (1914 m.). Tačiau jo stambiausias veikalas *„Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé“*, kurio I tomo vertimas čia yra lietuvių mokslui pateikiamas, tebėra jaunas ir veiklus. Nuo šio veikalo pirmosios laidos praėjo jau beveik 40 metų (1896 m.), tačiau jis pats nėra pasenęs ir jo nauji leidimai yra greit vienas po kito išperkami. Tačiau Esmein'ui mirus jo veikalas *„Eléments“* netiktai nenustojo gyvybės ir įtakos, bet ir nesustingo ir nesustojo vietoje.

Kad didelio mokytojo mintis, užkerėta jo rašiny, tebeveikia žmonių sąmonę jam pačiam mirus, — tas nėra perdaug nepaprasta. Galinga išmintis dažnai labiau veikia būsimas kartas, negu tuos žmones, kurie gyvena rašinio pasirodymo metu. Tačiau čia Esmein'o rašinio gyvumas dar buvo tuo ypatingas, kad autoriui mirus rašinys pasiliko lankstus ir evoliucijos veikiamas. Atsitiko, kad vienas ištikimas Esmein'o mokinių, prof. Henrikas Nézard, kurio mums parašytą šiam lietuviškam leidimui įžangą mes čia veikalo pradžioje spausdiname, taip sugebėjo į mokytojo mintį įsigilinti ir įsigyventi joje, kad redaguodamas naujus Esmein'o *„Eléments"* leidimus, jisai tąja mintimi apimdavo ir naujus kylančius konstitucinius reiškinius bei problemas, logingai tą mintį plėsdamas ir jos tikslumą, jos harmoningą idėjinį vienlypumą išlaikydamas. Kiekvienas naujas leidimas buvo ištikrųjų naujas, moderninis, pritaikintas gyviems šios dienos reikalams ir klausimams ir vis dėlto jis liko „par exellence" Esmein'o veikalu. Šiuose naujuose leidimuose į senąjį paties mokytojo Esmein'o rašytąjį tekstą įsiskverbdavo naujas, jo ištikimo mokinio ir naujo leidimo redaktoriaus, Nézard'o parašytas tekstas (šiame leidime pažymėtas laužtiniuose skliausteliuose), bet naujasis tekstas asimiliuodavosi ir susiliedavo su senuoju, kaip vienas organinis Esmein'o doktrinos kūnas, kuriame pulsuoja vienas idėjinis minčių kraujas. Ir mūsų pateikiamas vertimas yra padarytas iš šitokios prof. Nézard'o - Esmein'o kūrinio laidos.

Esmein'as, seniausias trijų didžiųjų prancūzų publicistų, yra konservatorius. Prieš tapęs konstitucionalistu jisai buvo teisės istoriku. Prancūzų teisės istorija buvo jo pagrindinė mokslinės specialybės sritis. Pradėjęs dėstyti prancūzų konstitucinės teisės kursą, kuris jo specialybės nesudarė, jisai šį naująjį savo mokslinį darbą sujungė su savo dėstomąja teisės istorija, kaip pastarosios išdavą, jos vainiką ir vaisių. Prancūzų konstitucinę teisę, kuri XVIII amžiaus pabaigoje ir XIX amžiuje pasižymėjo nepaprastu kūrybiniu tempu ir sudarė pamatą visai Europos kontinento konstitucinės teisės evoliucijai — bent iki 1919—1924 m. laikotarpiui imtinai, — Esmein visai teisingai išveda iš dviejų didelių istorinių šaltinių; *a* iš Didžiosios Prancūzų Revoliucijos, kuri savotiškai sutvarkė ir paruošė gyvenimui didįjį XVII ir XVIII amžiaus mokslo idėjinį

palikimą su jo racionalistinėmis laisvės, žmogaus teisių, bendrosios valios ir kitomis panašiomis sąvokomis ir *b,* iš pasiskolinimų iš Anglų konstitucinės praktikos, iš dalies senų ir racionalizuotų ypač Montesquieu ir Amerikos konstitucionalistų, paveikusių jau ir Prancūzų Didžiosios Revoliucijos konstitucinę kūrybą, iš dalies vėlesnių, padarytų XIX amžiuje, ypač parlamentarizmo įtakoje, ir žymiai pakeičiusių Didžiosios Revoliucijos konstitucinės konstrukcijos elementus.

Konstatavęs tai — Esmein šiuo ir pasitenkino. Jisai visas savo proto ir mokslo žinių pajėgas pavedė šiai kilusiai iš šių dviejų šaltinių konstrukcijai dogmatizuoti ir tapo parlamentiškai - demokratinės konstitucinės santvarkos ideologu. Jis yra tikras demokratas - parlamentaristas klasikas. Išėjęs iš istorinių pagrindų jisai priėjo dogmos. Iš istoriko jis virto dogmatiku. Tai, ką jis suprato ir teisingai nustatė, kaip tam tikrą istorinę sociališkai - valstybinio tvarkymosi kategoriją, jisai pats pavertė idėaline dogmatine santvarka. Jisai, be abejo, yra geriausias prancūzų konstitucinės kūrybos teorininkas, Didžiosios Prancūzų Revoliucijos padarinių su Anglų lanksčiosios kūrybos pataisomis skleidėjas, tipingas užbaigtosios konstrukcijos idėjinis epigonas ir šia prasme konservatorius, nes viskas, kas nauja ir kas šiai jo numylėtai bei dogmatizuotai konstrukcijai svetima, jam yra atmestina ir pikta. Jokios naujienos, jokio nuo demokratiškai-parlamentinės dogmos nukrypimo, jokios esminės pažangos, jisai nepakenčia. Tiesioginė demokratija, sociališkai - korporacinė santvarka, buržuaziškai - individualistinių principų pakeitimas visuomeniniais, net mažiausias klasikinio demokratinio kiekybinio kriteriumo pataisymas sociališkai - kokybinio kriteriumo naudai, kaip antai mažoritarinės rinkimų sistemos pakeitimas proporcine — jam atrodo herezija. Jis yra reprezentacinės demokratijos ir parlamentarizmo netiktai klasikas, bet ir ortodoksas. Viskas, kas nėra šia prasme ortodoksiška, randa jame griežtąjį priešą.

Šiuo Esmein žygiai skiriasi nuo Hauriou ir ypač Duguit. Pastarąjį jis visuomet laikė savo idėjiniu priešu ir pavojingu mokslui.

Bet vis dėlto Esmein, kad ir virtęs griežtu komentatorium, yra vienas didžiausiųjų šios gadynės publicistų, kurio mokslo

įtaka ir reikšmė dar toli gražu nėra išsemta. Jis yra didis netiktai savo žiniomis, savo logika, savo puikiais konstruktyviniais gabumais, bet ir tuo, kad ši jo teoretiškai užbaigta konstitucinė konstrukcija, stilinga ir tvirta, kaip architektūros meno kūrinys, kaip puikūs rūmai, sudaro formą tokios santvarkos, kuri dar nėra visiškai išgyventa ir kurios nors kitos jau nugalėta. Ištikrųjų, nuo Didžiosios Revoliucijos ir per visą XIX amžių Prancūzija buvo panaši į konstitucinę laboratoriją, kurioje buvo pagaminta ir išbandyta visa eilė konstitucinių reprezentacinės demokratijos ir demokratiškai - parlamentinių variantų bei santvarkos kombinacijų, sudarančių įvairias fazes iš esmės vienos evoliucijos. Šios laboratorijos eksperimentai, jų variantų formulės, jų kombinacijų režimai buvo iš čia skleidžiami į kitas šalis, pasisavinančias prancūzų konstitucinius pavyzdžius. Demokratijos kovoje prieš absoliutinę monarchiją XVIII — XIX amžiuose Europos kontinente Prancūzija žengė visų kitų valstybių priešaky. Ji buvo pažangos reiškėja, demokratijos laimėjimų čempionė. Konstitucinės evoliucijos eigoje ji visiems buvo pavyzdžiu; ją sekė visi; iš jos konstitucinės laboratorijos visų buvo skolinama. Ir šiandien Europos valstybių dauguma tebegyvena Prancūzų XIX amžiaus konstituciniu palikimu. Tad Esmein'o mokslinė konstitucinė konstrukcija atitinka tai, kas moderninėje ir kitų tautų konstitucinėje teisėje yra gyva, yra gyvenama. Jei kur jau ima reikštis naujosios evoliucijos daigai — ypač tiesioginės demokratijos arba korporacinės „sociokratijos" kryptimi, kas yra prancūzų konstitucionalizmui visiškai svetima ir Esmein'o yra smerkiama,—tai vis dėlto, išskyrus nežymias išimtis, stambieji konstitucijos bruožai dar lieka seni, iš XIX amžiaus tęsiami prancūziškos kilmės padariniai. Jie yra Esmein'o mokslui artimi, jo nušviečiami, jo konstruojami ir kategoriškai sutvarkomi. Niekas kitas jų taip harmonizuoti nesugeba, kaip didysis Esmein. Jis yra demokratijos menininkas konstitucinės teisės srity.

Lietuvos Teisininkų Draugija, sumaniusi pasisavinti jaunam lietuvių mokslui šį Esmein'o kūrinį ir savo lėšomis šį darbą įgyvendinusi, yra tikrai nusipelniusi šiam mūsų mokslui. Esmein'o rašiny lietuvių mokslo literatūra įgyja žymų klasikinį turtą, didįjį pirmos rūšies ir betarpiškos absoliutinės vertės indėlį. Esmein'o knygos — tai ne kompiliacija, ne kažkoks

rankvedėlis arba eilinis rašinys, — tai mokslo versmė, tai minties milžino dovana mokslui.

Vertimo darbas atliktas kolegiališkai. Tekstą vertė iš prancūzų kalbos šie Vytauto Didžiojo Universiteto studentai teisininkai: Bialoblockis Faivelis, Gaurilius Juozas, Mačys Vytautas, Rapoportas Moisėjus, Rapoportas Samuėlis, Stikliorius Jurgis, Vaitkevičius Petras ir Žilionis Petras. Vertimą prižiūrėjo, kalbą vienodino ir taisė, terminų ir sąvokų tikslumą tikrino, darbo redaktoriais buvo: aš, Römer'is, ir vyresnis asistentas Dr. Domas Krivickas, kurių betarpišku padėjėju kurį laiką buvo dar studentas - teisininkas p. Jonas Kazėnas. Mes esame laimingi atlikę šį darbą ir dėkingi Lietuvos Teisininkų Draugijai, kaip leidėjai, bei p. prof. Nézard'ui, papuošusiam šį leidimą savo mums parašyta prakalba. Ir mes visi su pagarba minime didžiojo Esmein'o vardą, o aš, Römer'is, su ypatingu jausmu dalyvavau šiame darbe, nes didysis Esmein buvo mano betarpišku mokytoju Ecole libre des Sciences politique Paryžiuje (1902—1905 m.). Jei savo mokslo pažiūromis aš vietomis kiek ir skiriuosi nuo Esmein'o, aš Jam, mano didžiajam Mokytojui, esu daug kuo dėkingas, mylėjau jį ir giliai gerbiau Jo darbą. Aš džiaugiuos, kad šis mano mylimas didysis Mokytojas tampa ir viso Lietuvos teisininkų jaunimo Mokytoju, kuris per savo sulietuvintąjį veikalą veiks šio jaunimo mokslinį brendimą. Su šituo linksmu ir maloniu jausmu aš perduodu šį rašinį viešumui.

Mykolas Römer'is.

Kaunas, 1932. X. 17.

Nézard'o įžanga lietuviškam vertimui.

Man malonu pateikti naujiems skaitytojams, Lietuvos publicistams ir V. D. Universiteto studentams, žymų veikalą, mano mokytojo, mokslininko Esmein, kuris davė man galimumo išdėstyti naujausius politinius faktus ir šių laikų doktrinas.

Esmein'o „Konstitucinės teisės principai" pirmą kartą buvo atspausdinti 1896 m. ir nuo to laiko susilaukė aštuonių leidimų. Veikalas ne tik įsigalėjo universitetinės publikos tarpe, bet taip pat įgijo politinio ir doktrinalinio autoritetingumo: juo dažnai rėmėsi parlamentarai Prancūzų Rūmuose ir valdantieji viešiesiems aktams pateisinti. Jis įsigalėjo net svetur: Europoje daug yra pokarinių konstitucijų, kurios išdirbtos šių doktrinų konsepcijų įtakoj.

Be abejonės, nuo to laiko kai pasirodė šio veikalo pirmas leidimas, kuris atidarė kelią naujoms konstitucinės teisės studijoms, ir kuris iškėlė aikštėn stiprių klasikinių teorijų konstrukcijų, paremtų istorijos duomenimis, ir kiti autoriai pateikė visą eilę pirmos rūšies mokslo veikalų: Duguit, atmetęs individualinės ir subjektyvinės teisės sąvoką ir paneigęs valstybės suvereniteto tradicinę konsepciją, paskelbė „Konstitucinės teisės traktatą" (Traité de droit constitutionel), remdamasis objektyvinėmis teisės taisyklėmis, kurios veikia individams bendradarbiaujant vyriausybės kontrolėj; Carré de Malberg savo „Bendroje valstybės teorijoj" (Théorie générale de l'Etat), moksliška, subtelinga ir gilia analize restauravo viešąją galią, be kurios būtų nesuprantama politinė bendruomenė; Houriou perkėlė konstitucinėn teisėn metodus, kuriais jis taip laimingai naudojosi administracinėj teisėj; Barthélemy ir Duez pateikė politinių mokslų veikalą. Bet Esmein'o veikalas liekasi dar ir šiandien klasišku rankvedžiu studentams, profesoriams ir politikams.

Nuolatinis publikos prisirišimas prie šio veikalo, be abejonės, kilo dėl autoriaus veikale vartojamų metodų tikrumo: ty-

rinėjimo ir pažinimo įgijimo t. y. dėl savo moksliško metodo išplatinti pažinimą, būtent mokymo metodo. Geriausia galima pateisinti „Konstitucinės teisės principų“ pasisekimą ir parodyti šio veikalo vertingumą, iššiūrint įvairius metodus, kurie buvo vartojami įvairių viešosios teisės autorių, kad prieitume prie nagrinėjimo to metodo, kuris buvo Esmein'o priimtas dėl jo proto savumų ir didelės istorinės kultūros.

Per visą XIX amž. daugelis publicistų, Benjamin Constant, Chateaubriand, Thiers, Guizot, de Broglie, Prévost-Paradol pasitenkindavo tiesioginiu ir betarpišku sprendimu apie tas politines institucijas, kurias jie nagrinėdavo ir dėstydavo, neįvesdami ypatingos technikos, o tesivaduodami intuicija. Jie rėmėsi sveiku protu ir kvietė skaitytojus juo vaduotis. Guizot pasakė, kad politikoj „pakanka matyti daiktus tokiais, kokiais jie yra ištikrųjų.“

Be abejonės, apeliacija į sveiką protą turi politinių institucijų studijoms didelių pranašumų; tai nepalyginamos vertės įrankis idėjoms propaguoti. Toks kreipimasis į sveiką protą išimtinai veikia mases, kadangi jis remiasi aiškumu, kurį kiekvienas gali suprasti.

Tačiau sveikas protas remiasi grynai asmeniniu, lokaliniu ir neprecizuotu prityrimu; mūsų socialiniai papročiai ir rūpinimasis savais reikalais išanksto nusveria sveiko proto pasirinkimo motyvus. Sveikas protas dažniausiai yra priežastimi dideliausių klaidų. Guizot, savo garsioje kalboje 1848 m. vasario m. revoliucijos išvakarėse, rūmų tribūnoj paskelbė, kad Prancūzijoj nėra vietos visuotiniam balsavimui. Jo sveikas protas vertė jį manyti, kad daugelio piliečių išsilavinimas yra permenkas, kad galima būtų jiems įtikėti balsavimo lapelius. O vis dėlto keletą dienų po to revoliucinė vyriausybė paskelbė visuotiną balsavimą, kad jis galutinai įsigyventų Prancūzijoj.

Mokslo atžvilgiu, sveikas protas pateikia tuščių tvirtinimų, be paaiškinimų ir įrodymų. Jis pateikia įvairių duomenų be jokio ryšio, jų neklasifikuodamas, nesuvesdamas sistemon; jis nepatenkina proto reikalavimo, kuris reikalauja išaiškinti dėl ko taip yra; jis taip pat nepadeda pažinti nagrinėjamų institucijų.

Šis trukumas bet kokio moksliško metodo pas XIX š. autorius, kurie studijavo politiškas institucijas, žymia dalimi

mums paaiškina tą menką vietą, kurią užėmė publicistai pereitame šimtmety moraliniuose moksluose. Net teisės mokslų srity, nežiūrint viešųjų interesų vyravimo privatinių interesų atžvilgiu, dabartinė konstitucinės teisės literatūra yra žymiai menkesnė, negu civilinės teisės. XVI š., Reformacijos šimtmetis, žymus savo publicistais: po monarchomakų, La Boëtie, Bodin, Hubert Languet, Pierre Pithou, Hotoman paliko žymių veikalų tiek minties, tiek sprendimų atžvilgiu. XVIII š. davė enciklopedistus su Diderot, D'Alembert ir Voltaire, Rousseau prigimtinės teisės mokyklą, Mably ir Sièyes, Montesquieu palyginamąją mokyklą. Tuo tarpu XIX š. tedavė tik antraeilių žmonių, kurių štai visi iš svarbesniųjų: De Maistre, De Bonald, Chateaubriand, Rossi, de Tocqueville, Laboulaye ir tie, kuriuos mes aukščiau minėjome.

Pagaliau, be abejonės, šis konstitucinės teisės moksliško metodo trukumas tedavė galimybės gan vėlai (1885 m.) įvesti konstitucinę teisę į teisių fakultetų mokslo programą.

Institucijų moksliniam pažinimui metodas yra būtinas: reikia ieškoti priežasčių: „vere scire, per causas scire", sako Bacon. Šiam pastarajam tikslui pasiekti reikia išspręsti tikslo moralinę problemą ir juridinės teknikos priemonių problemą. Tik metodas parodo tyrinėtojams siekiamąjį tikslą ir priemones prie jo prieiti; tai jis koordinuoja jų pastangas ir suveda į vienumą, kuris yra būtina sąlyga kiekvieno moksliško pažinimo. Geriausias tam įrodymas yra faktas, kad kokio nors atskiro mokslo pakilimas yra surištas su naujo metodo atradimu; mes žinome pavyzdžiui kokiu būdu Lavoisier metodas atnaujino chemiją.

Būtinas reikalas priimti tam tikrą juridinę techniką, kad galima būtų išvystyti konstitucinės teisės studijas vertė publicistus priimti kartais ezegetinį metodą, kartais dogmatinį, kartais eksperimentalinį metodą.

*
* *

Egzegetinis arba tekstų komentavimo metodas teisės moksluose XVI š. sudarė ginčo objektą tarp Alciat ir Cujas iš vienos pusės ir Bartole — iš antros. Jis dominavo XIX š. Prancūzijoj dėstant privatinę teisę. Tas faktas galima paaiškinti įvykusia pirmosios Imperijos metu civilinės ir prekybinės

teisės kodifikacija. Kadangi viešoji teisė dažnai buvo tyrinėjama ir dėstoma teisininkų pripratusių prie privatinės teisės egzegetinių metodų, savaime suprantama, kad dėl galvojimo įpratimo šie autoriai griebėsi identinių priemonių šių dviejų šakų teisės taisyklėms išdėstyti.

Rezultatai negalėjo būti vaisingi viešosios teisės studijoms. Iš tikrųjų, valstybėse, kurios turi ilgą istoriją, kaip pav. Prancūzija, politinės institucijos nėra išimtinai sutrauktos į konstitucinį kodeksą. Prancūzijos 1875 m. organiniai įstatymai yra labai trumpi. Jie turi būti papildyti papročiais, tradicijomis, parlamentarine praktika. Kai kurios Prancūzijos institucijos buvo sureguliuotos įvairių epochų įstatymais, empiriniu būdu, pagal atsitiktinus įstatymų leidėjo norus arba politinius to laiko sumetimus, atsižiūrint buvusio politinio režimo liberališkumo. Iš čia išeina, kad dažnai legislatyviniai nuostatai yra priešingo turinio. Įstatymų trukumas arba įvairių tekstų prieštaravimas neleidžia vartoti senose valstybėse egzegetinio metodo. Taip pav. tuščia būtų bandyti išdėstyti, komentuojant įstatymus, Prancūzijos parlamentinį režimą, ministerių ir valdininkų atsakingumą, Respublikos Prezidento galias. Naujose valstybėse, be abejonės, rašyta ir paskelbta konstitucija, naujos politinės bendruomenės gimimo metu, galėjo nušluoti pasenusius įstatymus, susirinkusius reglamentus dėl atsitiktinų aplinkybių, įsigyvenusius tautoje prietarus ir pastatyti komentatorių prieš vieną legislacinį paminklą, kuris nustato viso valdymo principus. Tada galima lengvai suprasti vadovaujančias ir vyraujančias idėjas, kurios inspiravo tekstą ir kurias komentatorius gali atidengti. Taip, griežtai imant, egzegetinis metodas galėtų būti naudojamas studijuoti 1791 m. Prancūzijos konstituciją, 1848 m. Prūsijos konstituciją ir 1871 m. ir 1919 m. vokiečių konstitucijas. Tačiau dėl pastarosios tai nebebūtų visiškai teisinga. Net ir cituotais atsitikimais, egzegetinis metodas būtų nepakankamas. Ištikrųjų, juridinė teorija yra proto dirbtinė konstrukcija, kuri ieško būdo įvykusiems faktams išaiškinti. Ji jų nekomanduoja; ji juos seka ir keičiasi su jais. O egzegetinis metodas neatsižiūri istorinių evoliucijų, gimstančių papročių, besikūriančios praktikos, kuri keičia įstatymo dvasią, kadangi jis taikomas visuomet tam pačiam tekstui, kuris jam yra nekeičiamas.

Pagaliau, pats faktas, kad viešoji teisė buvo dažnai dėstoma Prancūzijoj teisininkų pripratusių prie privatinės teisės egzegetinių metodų davė nelaimingų padarinių perkeldamas civilinės teisės techniką į konstitucinę teisę. Pirmiausia, iš čia kilo terminologijos klaidų: buvo laikoma „nuosavybės teise" administracinių kolektyvų policinė galia į viešųjų domenų turtus; buvo vadinama „globa" aukštesniosios administracijos kontrolė vietinės decentralizuotos administracijos atžvilgiu; buvo pavadinta „mandatu" išrinktuosius valdininkus ar Parlamento narius. Bendrai paėmus, buvo klaidingai pritaikyta civilinės teorijos viešosios teisės situacijoms: atsakingumo teorija dėl klaidos, moralinio asmens teorija ir t. t. Šiuo atveju reikia pakartoti su Montesquieu (XXVI kn., XVI sk. pavadintas „visiškai nereikia spręsti civilinės teisės dėsniais, kai reikia spręsti taikant politinės teisės dėsnius") jo „Esprit des lois" tilpusį sekantį patarimą: „Juokinga yra pretenduoti spręsti karalystės teises... dėsniais, kuriais yra sprendžiama teisė tarp atskirų asmenų dėl kanalo".

Jei visi autoriai, arba beveik visi, šiandieną sutinka, kad reikia atmesti egzegetinį metodą, kuris yra bendrai atmestas ir privatinėj teisėj, tai viešosios teisės autoriai skiriasi kai reikia pasirinkti kitas metodas.

*
* *

Dogmatiniai arba a priori metodai nustato tam tikrus universalinius ar absoliutinius bendrus principus, kurių pagalba, racionalui dedukcijos keliu, jie aiškina politinio ir socialinio gyvenimo fenomenus. Bet vieni išveda juos iš dieviško apreiškimo ar metafizinės intuicijos, kiti juos atskleidžia racionaliu būdu — indukcija.

Pirmuoju keliu nuėjo teologai. Pav., Šv. Augustinas, Šv. Tomas Akvinietis, Gerson'as, sukonstruavo politines bendruomenes ir parėmė valstybės galią Dievo delegacija, iš kurio eina visa galia. De Bonald ir De Maistre XIX š. atnaujino principą: „Omnis potestas a Deo". Taip pat filosofai pradedant Platonu, visa prigimtinės teisės mokykla XVII ir XVIII š. su Grotius'u, Pufendorf'u, Wolf'u, Locke, Rousseau, Mably supasaulino politinę galią ir parėmė suverenitetą žmogaus valia, kuris išėjo iš prigimtinės būklės visuomenės sutartimi, kuria

žmogus laisvai atsisakė dalies prigimtos laisvės; tuo būdu jie manė tvirtai patikrinti teisinį individualizmą.

Be abejonės, tokie būdai teikia žmonėms idėalą, kuris gali sukelti entuziazmą. Stiprios idėjos lošė nepaprastai didelę rolę liaudies judėjimuose, kurie iššaukė Prancūzijos Revoliuciją, arba kurios, su Hegeliu, suformavo vokiečių moralinę vienybę, kad prieitų prie germanų politinės vienybės. Bet lyg tartum reikėtų išspręsti algebros lygtys ar geometrijos problemą sudaromos politinės bendruomenės už realybes ribų ir tada kartais, kaip Hegelis, prieinama prie determinizmo, arba bevilt iško fatalizmo. Kaip galima neabejoti dėl tokių a priori principų esimo, jei patyrimas juos paneigia; kaip galima bevertinti tokius metodus, kai konstatuojame, kad teoretininkai, kurie išeina iš identinių principų prieina priešingų sprendimų: argi teologai, ieškodami pagrindo suverenitetui vieni su Bossuet neprieina prie karaliaus visagalybės (omnis potestas a Deo per regem), kiti — su šv. Tomu Akviniečiu, prie liaudies valdymo (omnis potestas a Deo per populam)? Argi filosofai, kurie šiais metodais bando nustatyti atskirų asmenų santykius su politiniais kolektyvais, neprieina vieni su Rousseau ir Kantu prie individualizmo, kiti su Hegel'iu prie etatizmo?

Taip pat kiti šių metodų šalininkai pirmiausia studijuoja pozityvinius santykius tarp žmonių, kad paskum padarytų tik sintezę iš kurios, eidami indukcijos keliu, atidengtų pirminius principus, kurie įkvėpia ir dominuoja politines institucijas. Tik sukūrę šiuos principus jie daro logiškas išvadas, kad pritaikytų jas žmonių santykiams. Jų pažinimo procesas turi pagrindą realybėje. Šis metodas kartais vadinamas teisės metodu, dažnai vartojamas Prancūzijoj, kurio naudingumą pats Esmein yra parodęs, ir kurį yra išdėstęs Laband'as savo įžangoje prie Vokiečių Imperijos viešosios teisės: „Studijuojant viešąją teisę, rašė Laband'as, išskyrus įvairius teisės santykius, reikia ieškoti bendrųjų principų, kuriems jie subordinuoti ir išvesti iš tų bendrųjų principų išvadas, kurios iš jų išplaukia". Duguit, Kelsen, ar Carré de Malberg vaduojasi šiomis taisyklėmis. Duguit, kuris pretenduoja būti realistu, tuo tarpu kai jis būtų daug gimininges nis Augustui Comte ar Durkheim'ui, išeina iš individų socialinio solidarumo pozityvistinės sąvokos, kad nustatytų normas, kurių šaltinis yra masės žmogiškoje sąmonėje.

Šioms veikimo taisyklėms galia (pouvoir) teduoda objektyvinių įstatymų formą ir šie pastarieji tiek teturi juridinės reikšmės, kiek jie atatinka socialinį solidarumą. Kelsen'ui, kuris išeina iš Kanto minčių, teisė yra praktiško proto imperatyvinė kategorija, kuri išreiškiama aukštesnėmis idėjomis už žmonių sąmonę ir valstybė jam tėra juridinių normų sugrupavimas, kad įgalintų juridinę sistemą prievartos vartojimu. Carré de Malberg, nors ir norėdamas išvengti viešpatavimo (Herrschaft) doktrinos pavojų, praktiškai priima teisės ir valstybės suliejimą ir subordinuoja laisvę tam tikros konstitucinės tvarkos pirmiesiems principams.

Tokiu būdu, visų šių doktrinų pagrindas yra tikėjimas į ankstybesnius ir aukštesnius bendruosius principus ir iš šių principų praktiškos išvados yra visumet nustatomos racionalės logikos metodu.

Toks pažinimo procesas, toks tyrinėjimo ar mokymo metodas gali būti naudingai pavartotas studijuojant viešąją teisę, kai mes turime prieš akis rašytą, labai išvystytą, to paties autoriaus vieną dieną paskelbtą konstituciją, įkvėptą tam tikrų visiškai aiškių idėjų. Bet toks metodas negali būti panaudotas studijoms politinio valdymo, kuris susidarė iš sukcesyvinių įstatymų, kilusių iš įvairių epochų ir įvairių įstatymų leidėjų, vaduojantis skirtingais sumetimais ir juo labiau studijoms konstitucijų, kurios visiškai arba dalinai yra papročių sudarytos.

Pirmiausia, klaidinga manyti, kad yra universaliniai ir absoliutūs principai žmonių institucijose: jos keičiasi pagal laiką, aplinkybes ir vietą. Socialiniai dalykai susideda iš sudėtingų elementų ir keičiasi amžių bėgy. Filosofiškai sakant, toje pačioje upėje nesimaudoma du kartu. Tvirtinti panašių principų buvimą, tai sudaryti didelį pavojų politinėms bendruomenėms: tas, kuris mano, esąs absoliučiai teisingas pasidaro užsispyręs ir sektantas: jei susiduriama su bendruoju jausmu reiškiančiu kolektyvines aspiracijas, kyla liaudies sukilimas ir revoliucijos. Taip pat neteisinga tvirtinti, kad viešpatauja absoliutinė, nesikeičianti logika politinėse institucijose, kurios iš esmės keičiasi. Pavyzdžiui, federacinės valstybės savybė yra jos narių lygybė. Tačiau 1871 m. vokiečių konstitucija vienam federacijos nariui, Prūsijai, patikrino hegemoniją. Pirmiausia, tarp socialinių įvykių nėra griežto prie-

žastingumo, absoliutinio determinizmo, kuris leistų protui išspręsti politines problemas kaip algebros ar geometrijos problemas: dedukcija čia neturi matematinio griežtumo. Ištikrųjų, negalima iš mokslo, kuris liečia žmonių elgimąsi, pašalinti moralinį ir valios elementą.

Ir, priešinga prasme, teisė nėra išimtinai proto ir valios kūrinys, kurią galėtų sukurti įstatymų leidėjas grynoj lentoj, eidamas abstraktine logika. Už įstatymo leidėjo ir kartais prieš jį susidaro konstitucinė praktika, kuri nėra suderinama su principų logika; pamažu ši praktika virsta tradicija, papročiu, faktas kūria teisę, ir juristo išvesti principai nebeatitinka gyvenimo realybę. Anglija priėjo prie parlamentinio valdymo be išanksto turimų idėjų, net neįtardama kad ji prie jo prieis iš XVII ir XVIII š. Parlamentų praktikos: 1688 m. Bendruomenių Rūmai būtų nustebę, jeigu jiems būtų parodytas jų evoliucijos tikslas. Faktų veikimas į institucijų prasmę yra puikus dalykas. Nėra pastovesnio režimo, negu Anglijos parlamentarizmas. Priešingai, logiškiausios institucijos kartais yra mažiausiai pastovios ir pavojingiausios. Arba nustatytos taisyklės negali būti laikomasi ir tada prieinama prie skepticizmo, pozityvinės teisės niekinimo arba prie sukilimo: logiškiausios ir racionališkiausios prancūzų konstitucijos, 1791 m. ir III m., negalėjo normaliai funkcionuoti ir po trumpo veikimo išnyko konstituciniuose perversmuose. Arba logiškos taisyklės bus ištikrųjų laikomasi: šalis tada atsidurs politiniai nepajudinamoj būklėj, nes ji neduos kraštui pasinaudoti progresu, kadangi racionalinė logika pasilieka nekintanti.

*
* *

Politines institucijas reikia studijuoti stebint politinius ir socialinius faktus, t. y. eksperimentalinių mokslų metodu.

Stebėjimai gali būti daromi įvairiomis linkmėmis.

Vieni mano, kad studijuojant instituciją, reikia sugretinti stebimus faktus įvairių šalių, mažiausiai vienos civilizacijos šalių. Palyginamuoju metodu naudojamasi ne tik moksliškam tikslui išaiškinti teisinius santykius, bet taip pat ruošiant reformų planą. Montesquieu savo „Espriit des lois“ pasitenkina institucijų supažindinimu: jis sugretina įvairias valstybes turinčias tą pačią valdymo formą, kad nustatytų mokslinę

monarchijos, aristokratijos, demokratijos konsepciją. Bet priešingai, XIX š. amerikonų mokykla su Tocqeville, jo veikale „De la démocratie en Amérique“ ir su Laboulaye, jo veikale „Questions constitutionnelles“, mums siūlo sektinus pavyzdžius. Mūsų laikais, evoliucionistai, palyginamojo metodo šalininkai, mano, kad visos tautos pereina tuos pačius progreso kelius ir kad todėl atsilikusios tautos turi skubintis privyti tautas, kurios perėjo atsilikusių tautų gyvenamą fazę ir yra aukštesnėj politinėj būklėj. Kiti, kaip Edouard Lambert, mano, kad yra tarptautinė konstitucinė teisė, sudaryta iš taisyklių daugumai tautų bendrų ir kad reikia jas vystyti, naikinant tautinius skirtumus: palyginamasis metodas teikiąs idėalinį tipą politinės organizacijos, kurią galima atidengti gretinant įvairias konstitucijas, kritiškai jas studijuojant ir nustatant bendrus bruožus, kuriais jos sueina. Palyginamasis metodas duodąs pozityvinį tikslą legislatyvinės evoliucijos, kuri turinti įnešti į nacionalinę teisę palyginamosios teisės pateiktus duomenis.

Palyginamieji metodai, aišku, teikia mums kitų tautų įvairius patyrimus ir palengvina suprasti institucijas, pašalindami prietarus ar išanksto turimą politinį nusistatymą, kuris gali paveikti mūsų sprendimą. Tai ypač puiki ir net būtina priemonė institucijoms pažinti, kurios yra kilusios kitoje šaly, negu toj, kuri studijuojama. Tačiau ši priemonė yra nepakankama jų pažinimui ir yra neveikli savoms ir originalioms valstybės institucijoms pažinti. Faktinai lyginti tegalima tik tokios pat civilizacijos kraštus. Esmein studijuoja Prancūzijos reprezentacinį valdymą anglų institucijų kadre, kadangi anglų ir prancūzų konstitucijos priklauso tai pačiai vakarų civilizacijai, kadangi Anglijoj Prancūzija ieškojo parlamentinio valdymo dėsnių, kadangi Prancūzija kiekvieną kartą kreipėsi į Angliją, kai ji orientavosi laisvės link ar tai Restauracijos ar III-sios Respublikos metu. Jis visai neliečia vokiečių institucijų, kadangi vokiečių civilizacija eina iš kitų principų ir linksta į absoliutizmą. Tačiau nežiūrint politinio gimiringumo nagrinėjamų kraštų, palyginamasis metodas nevisada pakankamai atsižiūri nagrinėjamų aplinkybių reliatyvumo. Ar reikalinga dar priminti garsų Pascal sarkazmą Montaigne: „Beveik nematoma nieko teisinga ar neteisinga, kas nekeistų savybių,

keičiant klimatą. Trijų laipsnių pakylimas ašigaly pakeičia jurisprudenciją. Meridianas nusprendžia teisybę. Gražus teisingumas, kurį apibrėžia kalnas ar upė! Teisybė toj pusėj Pyrinėjų, neteisybė — kitoj!" (On ne voit presque rien de juste on d'injuste qui ne change de qualité en changeant de climat. Trois degrés d'élévation au pôle renversent la jurisprudence. Un méridien décide de la vérité. Plaisante justice, qu'une rivière on une montagne borne! Vérité en deça des Pyrénées, erreur au de là!). Be abejonės, siekiamas institucijos tikslas žmonių valdymui gali būti tas pats kaimyniniuose kraštuose, tačiau procesai keičiasi pagal tautos praeitį, tradicijas, rasę, tautinį būdą, etninę aplinkumą ar geografinę padėtį. Administracinio veikimo teisėtumas Anglijoj bus patikrintas kontrole ir teismo galios įsakymais, Prancūzijoj — kontrole ir kreipimusi į aukštesnės ierarchijos administracijos valdininkus arba administracine jurisdikcija. Tos pačios institucijos perkeltos iš vieno krašto į kitą deformuojasi, kad prisitaikytų prie aplinkumos ir naujų tikslų. Prancūzų jury tai nebėra tas pats anglų jury, kurį nukopijavo Prancūzų Steigiamasis Susirinkimas 1790 m. Kas yra bendro tarp menkos reikšmės prancūzų taikos teisėjo ir to paties vardo galingo anglų magistrato, kurį Prancūzijos įstatymų leidėjas 1790 m. manė perkėlęs į prancūzų teismų organizaciją? Prancūzų parlamentarizmas atsitolino nuo anglų, kuris siūloma buvo sekti. Tų tautų konstitucinė teisė yra daugiausiai nusistovėjusi, kuriose ši teisė kūrėsi spontaniškai. Ne tiek palyginimuose, kiek autoktoninių institucijų istorijoj reikia ieškoti norimo pažinimo ir iš visų eksperimentalinių metodų istorinis metodas yra tikriausias konstitucinės teisės studijoms.

Istorinis metodas taikomas teisės mokslams susideda iš buvusių faktų stebėjimo, kuriuose nustatoma kilmė ir nagrinėjamos institucijos evoliucija ir dabartinių faktų stebėjimo, kaip jie pasireiškia jurisprudencijoj ir kasdieninėj praktikoj.

Buvusių faktų istorija yra būtina publicistui, nes ji faktinai suriša individualinius ir kolektyvinius praeities bandymus. Ji teikia pozityvinių duomenų, kurių teisė, kaip ir kiekvienas mokslas, yra reikalinga. Ji pateikia dokumentus praeities faktams nustatyti ir juos nustačiusi metodingai grupuoja santy-

kiams nustatyti, kurie ekzistuoja ir bendrosioms taisyklėms suformuluoti.

Praeitis paaiškina dabartį: viena yra solidari su kita. Bendruomenės dar daugiau, negu individai ryšasi tarp savęs kiekvienu jų istorijos aktu. Be abejonės, bendruomenė keičiasi, bet nauja generacija auga po sparnu prieš ją einančios: jai pačios aplinkumos skirta būti panašia į ją; ji be to gauna iš jos prietarus, jausmus, kerštą; ji yra užauginta jos pasakojimais ir vadovaujama jos pavyzdžiais. Kaip individai patys to nežinodami ryšasi papročiais, taip bendruomenės apsipina papročiais, kuriuos jos sutartimi priima.

Tačiau istorija turi ir savo niekintojų. Jauni žmonės stengiasi socialiniuose moksluose, kaip mene ar literatūroj, išsivaduoti nuo praeities kaip apsunkinančios naštos ir pasitenkyti pažinimo procesais, sveiku protu ir intuicija, kad jie suteiktų tiesioginių duomenų. Paul Valéry prikiša istorikui, kad jis nepilnai pateikiąs faktus, nesirūpindamas nei jų kokybe, nei reikšme, kad jis pasakojąs faktus, nes remiasis kitų atsiminimais, kad jis juos sprendžiąs konvencijų ir tradicijų įtakoj, neatsižiūrėdamas fenomenų gradacijos ir aplinkumos, kurioj jie vyko. Istorija būtų nenaudinga, nes tas pats priežastingumas negali veikti praeity ir ateity; ji būtų nelaiminga dvasios formacijai, nes žadintų automatizmo mintį, vesdama į atsiminimus, kai reikėtų veikti; ji būtų pavojinga, iškeldama tautų nacionalizmą ir provokuodama karus.

Aišku, sveikas protas, remdamasis aiškumu, leidžia mums atsakyti į paprastus klausimus; jis sudaro išimtiną susižinojimo priemonę, kadangi visiems prieinamas. Tačiau jis teikia tuščius tvirtinimus; jis duoda įvairių duomenų be ryšio tarp jų, nepaaiškindamas reiškinių priežasties. Jis teduoda tik asmeninį patyrimą ir be to be kontrolės ir todėl jo daviniai yra žuvę kitiems. Pagaliau, jis veda prie nepaprastai didelių klaidų, kaip mūsų cituota Guizot klaida.

Priešingai, istorija, tai surišimas visų individualinių ir kolektyvinių bandymų.

Tvirtinti, kad istorija neatsižiūri kokybės, reikšmės, vertės faktų, kuriuos ji pateikia, tai ignoruoti tas puikias sintezes, kurias sudaro Lavisse ar Rambaud bendrosios civilizacijos istorijos.

Aišku, istorija tegali remtis kitų parodymais. Tačiau šių atsiminimų kontrolė vienų kitais patikrina pasakojimo objektyvumą. Kokiu kruopštumu Seignobos savo „Méthode historique appliquée aux sciences sociales“ moko skirti dokumentų vertę, klasifikuoti nustatytus faktus, ir išvesti įstatymus, kurie iš jų išplaukia. Jei šiandieną galima būtų kas prikišti istorinei kritikai, tai, aišku, ne tyrinėjimų trukumas, bet atvirkščiai, nepaprastas susmulkinimas tyrinėjimo ir kontrolės, kad tuo net rizikuojama pamesti bendrą vaizdą siekiamo tikslo.

Istorija gali pamokyti. Jei aplinkuma ir socialinė padėtis keičiasi, jei vienos civilizacijos įstatymai negali būti taikomi kitai civilizacijai, tai mažiausia, žmogus liekasi visur tas pats su savo jausmais ir interesais, ir toj pačioj socialinėj būklėj įvyksta tie patys socialiniai fenomenai, veikiami tų pačių priežasčių. Taip pav., vakarų ar vidužemių jūros civilizacijoj teisės medžiaga susigrupavo apie pagrindinę socialinės organizacijos koncepciją, individualistinę koncepciją, su juridiniu asmeniu ir subjektyvinėmis individų teisėmis. Šioj aplinkumoj priežastingumo principas pilnai veikia ir istorikas, kuris nustato įvykių priežastis, dirba mokslišką ir naudingą darbą.

Taip pat tik per anglų politinę istoriją galima išaiškinti pagrindinius dėsnius parlamentinio režimo: karališkų patarėjų atsakingumą, pakeitusių karaliaus atsakingumą, kuris negali „bloga daryti“; baudžiamąjį ministerių atsakingumą, kuris kitikėjo sukcesyviniais etapais nuo XVI š. iki XVIII š., kad leistų pasirodyti politiniam ministerių atsakingumui, kuris iš individualinio virsdamas kolektyviniu davė progos susiformuoti kabinetiniam valdymui. Juk dėl istorinių priežasčių, kurias reikia nustatyti, norint suprasti prancūzų režimą, parlamentinis režimas įvestas Prancūzijon Restauracijos ir Liepos mėnesio monarchijos metu. Tik istorija paaiškina kodėl galių suskirstymo principas buvo suformuluotas Prancūzijos 1791 m. konstitucijoj, kodėl jis vystėsi iki naujųjų laikų, kokiu būdu 1876 m. gegužės m. 16 d. ir 1877 m. gegužės m. 24 d. įvykiai juos deformavo sustiprindami Parlamentą ir iššaukdami Respublikos Prezidento galios sumenkėjimą. Tai taip pat politinė istorija paaiškina mums Anglijos atstovų rūmų dualizmą, kuris įsigyveno daugely Europos kraštų; tai ji mums paaiškina Lordų

Rūmų menkėjimą Bendruomenių Rūmų naudai ir netiesioginiai Prancūzijoj, Atstovų Rūmų pirmenybę prieš Senatą ir respektyvinę abiejų rūmų kompetenciją finansų dalykuose. Teismo organizacijos senojo režimo metu istorija paaiškina Prancūzijoj esančią taisyklę apie teismo ir administracinės galios atskyrimą ir vienpusišką jai teikiamą prasmę. Politinė Restauracijos istorija duoda mums suprasti susidariusias kliūtis, kylusias XIX š. įvedus apeliaciją dėl administracinių aktų esant galios peržengimui ir šios apeliacijos puikų vystymąsi antrosios Imperijos metu, pakeitus individualinių teisių administratorių jurisdikcines garantijas garantijomis, kurias anksčiau parūpindavo politinis ministerių atsakingumas ir parlamentinis režimas. Taip pat tik šių laikų istorija paaiškina progresyvinį pakeitimą klaidingos administracijos tarnybos viršininkų globos jurisdikcine Valstybės Tarybos kontrole, subordinuotos ar decentralizuotos administracijos atžvilgiu.

Be abejonės, istorija galėjo kartais suklaidinti. Tas pareina ne nuo nustatytų įvykių nereališkumo, bet nuo subjektyvinio istoriko sprendimo ir dažnai dėl jo turimo prietaro ar dėl siekiamojo tikslo. Savigny norėdamas konsoliduoti Prūsijos feodalinį režimą, Hegelis — sudaryti vokiečių vienybę, Auguste Comte — nustatyti nepermaldaujamą determinizmą žmonijos evoliucijoj, piktam panaudojo istoriją ir ją iškreipė. Bet medicinos diagnostinė klaida nepasmerkia medicinos; teisminė klaida dar nenumano, kad reikėtų panaikinti teismus.

Numanant, kad tas, kuris naudojasi istorija turi šiek tiek skropulingumo, istorija ne tik nedeformuoja dvasios, bet priešingai stiprina sprendimą, nes ji suteikia sprendimo elementų, kuriuose jis nedalyvauja ir kuriuos jis gali vertinti. Doktrinų istorija toli gražu negimdydama sektizmo ir užsispyrimo pateisina ir paaiškina kolektyvinių jausmų, skirtingų nuo mūsų, vystymąsi ir todėl yra tolerancijos faktoriumi. Politinė istorija, toli gražu neugdo tautos agresyvinio nacionalizmo, kuriai ji sukelia tęstinumo ir solidarumo sukcesyvinių kartų jausmą, priešingai, moko gerbti kitas tautas, kurios tam tikru laiku lošė, lošia ar galės lošti naudingą rolę žmonijos formacijai.

Praeities atstatymas yra būtinas žmogaus dvasiai. Kaip tai konstatavo galų istorikas Camille Jullian: „Žmogus yra istorikas nuo pat gimimo. Daugiausiai neišsilavinę ūkininkai

sustoja ties senais akmenimis ir klausia kas juos pastatė. Vaikas klausia savo tėvų: kas pastatė bažnyčią, sugriovė malūną, išvedė daržą? Jis žengia istorijon... Jūs nenorėsite pasakyti vaikams, kad tame rūme gyveno Liudvikas XIV, kad Vendôme kolona yra Napoleono, kad toks vyskupas pastatė tokią katedrą. Jie manys, kad tai demonų, milžinų ir fejų kūriniai. Išnyks istorinė tiesa. Žydės legenda...".

Jei praeities faktų stebėjimas, jei politinių institucijų kilmės istorija sudaro pirmą istorinio metodo procesą, tai dabarties faktų stebėjimas, jurisprudencijos ir vyriausybės praktikos studijos, sudaro antrąjį. Konstitucinės teisės principai kai kuriose šalyse niekur nesuformuluoti. Nėra konstitucinio kodekso. 1875 m. Prancūzijos organiniai įstatymai teturi tik keletą praktiškų sprendimų. Jie net nepamini svarbiausių valdymo organų, kaip pav., ministerių tarybos pirmininko, kuris yra tikras vyriausybės vadas. Anglija net ir neturi ką nors lygaus Prancūzijos organiniams įstatymams. Viską sudaro papročiai ir praktika. Teoretininkui reikia stebėti faktus, studijuoti politinių problemų pateiktus sprendimus, juos klasifikuoti ir iš jų išvesti bendras taisykles, suteikiant joms aiškią ir precizuotą formą. Juristo darbas susistematizuoti praktikos davinius. Paskui jis paaiškins jų kilmę ir nurodys istorinį vystymąsi socialiniams, ekonominiams ir politiniams faktams veikiant. Šiam tam tikro krašto vyriausybės studijavimui, imant pagrindan konstitucinę praktiką, šiam politiniam mokslui mielai pašventė savo jėgas amerikonai ir anglai, kaip Bryce, Anson, Lowel, Sydney Law ir vokiečiai kaip Laband tiek literatūroj, tiek žurnaluose.

Bet šios studijos neturi naikinti laisvės sintetiniai kritikuoti konstatuotas taisykles, t. y. ieškoti kiek nustatyta taisyklė harmonizuojasi su visu krašto juridiniu režimu ir kiek ji atatinka politinius ir ekonominius aplinkumos reikalavimus. Jos neturi neleisti nagrinėti juridines problemas, kurias iškelia priimtoji praktika, ir kitų interpretatorių nagrinėjamų doktrinų padarytus sprendimus. Tokiu būdu, juristas, teoretininkas nedaro tuštaus darbo. Tuo tarpu, kai valstybės vyras ar parlamentaras atsidūręs atsitiktinai prieš susidariusius praktiškus sunkumus teduoda fragmentarinį sprendimą, kabineto žmogus, juristas, turėdamas laisvesnę dvasią, platesnes mokslo priemo-

nes, didesnį patyrimą, gali padaryti reikalingus sugretinimus, nustatyti taisyklės kilmę, precizuoti interpretaciją, kurią ji yra gavusi laikui bėgant, nustatyti priežastis, kurios paveikė jos evoliuciją, išaiškinti linkmę, kurion ji eina ir tuo pačiu būti vadovu valdantiesiems.

Šią rolę Prancūzijoj lošė Esmein, savo istorinės kultūros tikrumo dėka.

Esmein'ui Paryžiaus Teisių Fakultete buvo pavesta skaityti semestrinis kursas bendrosios teisės istorijos pirmo kurso studentams. Reglamentas reikalauja, kad profesorius skaitytų metinį kursą; tada Esmein'ui buvo pavesta, 1889 m., skaityti konstitucinę teisę, kuri nesenai buvo įvesta. Kadangi antrasis kursas buvo tiems patiems studentams, jam atrodė, kad jis sudaro logišką tąsą pirmojo; senosios monarchijos teisės studijos jam atrodė kaip paruošimas naujųjų laikų viešosios teisės studijoms. „Šio dėstymo pagrindinis tikslas, rašė jis, istoriniu metodu nustatyt valstybės misiją ir jos esmines atribucijas". Ir prie pirmojo šios knygos leidimo jis išnaujo patvirtino: „Aš stengiaus nustatyti ir sukonstruoti juridinę teoriją pagrindinių institucijų ir aukštesnių taisyklių, kurios 19 š. būtinai ar alternatyviai figūruoja konstitucinėj teisėj vakarų laisvose tautose; aš jas suvedžiau į du pagrindinius šaltinius, iš kurių jos išplaukia: Anglijos konstitucija iš vienos pusės ir Prancūzijos Revoliucija ir idėjos, kurios jas paruošė iš antros. Aš stengiaus juos paaiškinti istorija ir palyginamąja teise..."[1].

---

[1] Esmein'as pritaikė savo metodą ne tik konstitucinės teisės studijoms, bet taip pat baudžiamosios, romėnų ir civilinės teisės studijoms. „Histoire de la procédure criminelle" įžangoje 1670 m. baudžiamajam ordonansui išaiškinti, jis stengiasi perkelti tekstą į jo istorinį kadrą ir istoriniai išaiškinti. „Sudaryti išnykusio įstatymo istoriją, rašo jis, nepakanka tik pasakyti kaip jis buvo suredaguotas, taikomas ir vėliau pakeistas, be to reikia pažiūrėti ar jis nieko neperdavė jaunesnioms, po jo sekusioms, legisliacijoms. Čia kaip ir fiziniame pasauly pasireiškia giminingumo būtinumas". Romėnų teisėj, vienoj pastaboj pašvęstoj Accarias'ui, Esmein'as pateisina istorinio metodo vartojimą, nes jis leidžia laikyti taisykles ne nejudomomis, bet sekti jų vystymąsi bei pasikeitimus. „Būtų didelė klaida manyti, rašo jis, kad šis dėstymas, kad būtų grynai istoriniu, būtų mažiau juridiniu, negu praeity... Tai ką mokytojai nustato ir išdėsto visada yra teisės taisyklės, principai ir išvados... ir vietoj jas aiškinę amžinomis idėjomis ar priežastimis, jie jas paaiškina juridinėmis koncepcijomis ir idėjomis, kurios viešpatavo tuos tekstus redaguojant". Pagaliau civilinėj teisėj, *Revue trimestrielle de droit civil* (1902 m., 13 p.), kurį jis redagavo, dėl jurisprudencijos ir doktrinos santykių jis rašė: „Istoriniu metodu reikia moksliškai studijuoti jurisprudenciją... Kas ištikrųjų yra esamoji juris-

Iš 1789 m. Prancūzijos Revoliucijos, žymiausio įvykio vakarų pasauly naujausiais laikais, Esmein'as išveda visą eilę principų, kurie sudaro jo skyrių pavadinimus: tautos suvereniteto principą, galių suskirstymo principą, individualinių teisių teoriją, rašytųjų konstitucijų teoriją. Iš Anglų viešosios teisės, kurion orientavosi šalys linkusios į politinę laisvę, Esmein'as išveda principus, kurie sudaro kitus jo skyrių pavadinimus: reprezentacinio valdymo taisykles, rūmų dualizmo sistemą, politinį ministerių atsakingumą ir parlamentinio valdymo taisykles. Visa konsttiucinė teisė įeina į šį kadrą, nustatytą istoriniu ir palyginamuoju metodu. Jis pasiteisina antrojo šios knygos leidimo įžangoj dėl priekaišto, kodėl jis nestudijavo vokiečių dabartinių konstitucijų tuo, kad jos neturėjusios politinės laisvės tikslo ir į priekaištą, kodėl jis jų neišdėstęs, kadangi jos įeinančios į doktrinų kadrą, kurios Montesquieu žodžiais tariant tesiekiančios „valstybės ir valdovo garbės".

Esmein'o konstitucinės teisės darbas, įkvėptas demokratinės dvasios, turėjo būti vadovu Europos konstitucijoms, paskelbtoms po 1914—1919 m. karo.

---

prudencija? Tai grynas istorijos padarinys. Tai kolektyvinis ir progresyvinis veikalas, kuris susidaro iš nuolatos patiekiamų fragmentarinių sprendimų. Tai tik istorinis metodas gali nustatyti jos susidarymą, evoliuciją ir tendencijas". Aišku, kad Esmein'o kritika prieš sindikalistinę koncepciją ir grįžimą į feodalinę ekonomiją, nesudarė kliūčių bolševizmui ar fašizmui. Bet daugelis po karo paskelbtųjų konstitucijų priėmė reprezentacinį režimą, ir kiek pakeistą parlamentinį režimą tiesioginio valdymo elementais. Tiesa, konstitucijos paskelbtos tuo momentu, kai viešoji nuomonė reiškė nepasitikėjimą vyriausybėmis, todėl dauguma jų nustatė įstatymų leidimo galios supremaciją. Turėjo įvykti reakcija priešinga prasme ir ji jau keli metai kaip pasireiškė. Ši reakcija pateisina Esmein'o pažiūrų tikrumą, kuris savo veikale įvairiais atvėjais yra parodęs reikalingumą vykdomosios galios pirmenybės. Ji leidžia tvirtinti, kad autorius yra puikus vadas mūsų studentų ir publicistų dvasiai ir sprendimui susiformuoti.

TURINYS.

Pusl.

Vertimo redakcijos žodis III

Nézard'o įžanga lietuviškam vertimui IX

Įvadas 1

Konstitucinės teisės objektas. § 1. *Valstybė ir jos forma.* — I. Valstybės ir suvereniteto sąvokos, 1 p.; valstybės asmenybė ir tęstinumas, 1 p. — II. Įvairios valstybės formos: paprastos valstybės, 5 p.; mišrios valstybės, 5 p.; federacinės valstybės, 7 p.; vokiečių Reichas, 8 p; valstybių konfederacija, 10 p.; Australijos Commonwealth'as, 11 p.; Pietų Afrikos unija, 15 p.; federalizmas Britų Imperijoj ir karas, 20 p.; Airijos *Home rule*, 22 p.; 1926 m. Imperijos konferencija, 25 p.; Jugo-Slavija, 28 p. — § 2. *Valdymas ir valdymo formos.* Valdymo apibrėžimas, 29 p. — I. Arbitrališkas ir legalinis valdymas, 29 p.; karo padėtis, 32 p.; įstatymų leidimo galia ir vykdymo galia, 34 p.; aktai, kurių nepasiekia įstatymas, 35 p. — II. Tiesioginis ir reprezentacinis valdymas, 36 p. — „*Gouvernement*" — vykdomoji galia: Rousseau teorija, 38 p. — § 3. *Valstybės teisių ribos.* Senovės ir naujųjų laikų valstybė: individualinės teisės, 41 p. — § 4. *Kai kurios XIX ir XX šimtmečio teorijos.* — Sociologai ir žmonių grupavimasis, 44 p. — II. Duguit teorija, 49 p — III. Proudhon'o ekonominė teisė, 60 p. — IV. Sindikalizmas, 64 p.; ekonominis federalizmas Rusijoj: sovietų valdymas, 70 p.; italų fašizmas, 73 p.; Reicho ekonominė taryba 1919 m. konstitucijoj, 73 p.; tautinė ekonominė taryba Lenkijoj ir Prancūzijoj, 76 p.

Veikalo planas 78

PIRMOJI DALIS.

NAUJŲJŲ LAIKŲ LAISVĖ: PRINCIPAI IR INSTITUCIJOS

A. Iš Anglijos teisės kilusios institucijos ir principai.

I. SKYRIUS. **Kuriuo būdu Anglijos konstitucija tapo naujųjų laikų laisvės elementu** 83

Anglijos konstitucija mažai tebuvo žinoma ir menkai vertinama XVI ir XVII š. Prancūzijoj, 83 p.; jos orumas ir reikšmė

Pusl.

XVIII š., 84 p.; Montesquieu, de Lolme, Blackstone, 86 p.; Revoliucija ir pirmoji Imperija, 87 p.; anglų doktrina Restauracijos, 1848 m. revoliucijos ir antrosios Imperijos metu, 87 p.; anglų doktrinos atgijimas, 88 p.; pagrindiniai naujųjų laikų veikalai apie anglų konstituciją, 89 p.

II. SKYRIUS. **Reprezentacinis valdymas** . . . 91

Priežastys, kurios privedė prie skirtingo viešųjų institucijų vystymosi Anglijoj ir Prancūzijoj, 91 p. — I. Anglijos Parlamentas, 93 p.; jo susidarymas, 94 p.; teisė leisti mokesčius imti ir įstatymų leidimo galia, 97 p.; *dekretai* arba *įsakymai*, 100 p.; dispensacijos teisė, 101 p.; 1688 m. revoliucija ir *Bill of Rights*, 103 p. — II Reprezentacinis valdymas, 104 p.; jo taisyklės anglų doktrinoj, 105 p.; 1918 m. vasario m. 6 d. *representation of the people Act*, 116 p.; reprezentacinio valdymo išsiplėtimas Rytuose, 118 p.; jo regresija Europoj: Ispanija, Italija, 120 p.

III. SKYRIUS. **Dviejų įstatymų leidimo Rūmų sistema** . 122

I. Dviejų Anglijos Rūmų susidarymas, 123 p.; Lordų Rūmų *rekonstrukcijos* projektai, 134 p.; 1918 m. Bryce raportas, 142 p. — II. Dviejų rūmų sistemos išsiplėtimai: aukštieji aristokratijos rūmai, 146 p.; aukštieji federaciniai rūmai, 147 p.; aukštieji rūmai kapitalui atstovauti, 149 p. — III. Dviejų rūmų naudingumas kiekvienoj, net demokratinėj decentralizuotoj valstybėj, 151 p. — IV. Vienų rūmų sistema: 1791 m. ir 1848 m. Prancūzijos konstitucijos, 156 p. — V. Skirtumai, kurie gali ar turi būti tarp dviejų rūmų, jų sudėties ir funkcijų atžvilgiu, 162 p.

IV. SKYRIUS. **Ministerių atsakingumas** . . . 169

Vyriausybės atsakingumo problema, 169 p.; atsakingumas perkeltas ant ministerių, 170 p. — Monarcho neatsakingumas ir teisminis ministerių atsakingumas Anglijoj, 171 p.; *impeachment'as*, 174 p.; *bill of attainder*, 175 p.; *impeachment* A. J. V., 177 p.; baudžiamasis atsakingumas prancūzų konstitucijose, 178 p.; baudžiamojo atsakingumo nevartojimas Anglijoj, 178 p. — Priemonės, kurios patikrina, kad valstybės galva neveiks be ministerio intervencijos, 179 p.

V. SKYRIUS. **Parlamentinis arba kabinetinis valdymas** 183

§ 1. *Parlamentarizmo esmė ir jo evoliucija Anglijoj*, 184 p. — I. Parlamentinio valdymo taisyklės, 184 p. — II. Anglų kabinetas XVI š. ir pradžioje XVII š., 191 p.; parlamentinio valdymo išsivystymas nuo 1688 m. iki XVIII š. galo, 193 p.; kabinetas, jo sudėtis, 194 p. — III. Anglų parlamentinis valdymas XIX š.: Bendruomenių Rūmų progresyvinė viršenybė ir Lordų Rūmų menkėjimas, 205 p.; Lordų Rūmų teisių reforma 1911 m. Aktu, 222 p. — Karūnos teisės skirti perus, 230 p. — V. Lordų Rūmų dabartinė padėtis, 238 p.; 1918 m. komiteto *on the reconstruction of the House of lords projektas*, 243 p.; Aukštųjų rūmų galios sumažinimas 1919—1920 m. Vokietijos, Čekoslovakijos, Lenkijos konstitucijose, 247 p.; dabartinės anglų Karūnos galios: Viktorija, Eduardas VII, 250 p.; Bendruomenių Rūmų kadencija nuo *Parliament Act* laikų, 253 p. — § 2. *Parlamentinis valdymas Prancūzijoj*, 253 p.; Steigiamasis susirinkimas, Mirabeau idėjos, 254 p.; Revoliucijos ir Imperijos konstitucijos, 256 p.; parlamentinio valdymo garbės atstatymas,

Pusl.

257 p. — I. Restauracija, 258 p.; Liepos m. monarchija, 261 p. — II. Ar 1848 m. konstitucija įkūrė parlamentarinį valdymą? 262 p. — III. 1852 m. sausio m. 14 d. konstitucija: parlamentinio valdymo išnykimas, 267 p.; šio valdymo progresivynis atstatymas antrosios Imperijos metu, 268 p. — 1871 m. Tautinis susirinkimas, 272 p. — IV. Kritikos prieš parlamentinį valdymą nagrinėjimas. — Anglija: principinė kritika, „partijos valdymo" funkcionavimas, 275 p.; partijų dislokacija; *koalicijos kabinetai* ir *War cabinets* per karą, 279 p. — V. Prancūzija: kritika, grupių daugėjimas ir ministerių kabineto nepastovumas, 292 p. — Kairiųjų atstovybė, 298 p.; parlamentinis valdymas per karą, 301 p. ir po karo, 304 p. — Gilus tikėjimas į parlamentinį valdymą, 305 p.; parlamentinis valdymas Vokietijoj, 306 p.; Lenkijoj 310 p.

ĮVADAS

Konstitucinė teisė kultūringose šalyse yra pagrindinė viešosios teisės dalis. Be jos neįmanomos kitos viešosios teisės sritys. Taip pat be jos neįmanoma privatinė teisė, kada ji pasirodo rašytos teisės formoje.

Konstitucinė teisė turi trigubą objektą. Ji nustato: 1) valstybės formą; 2) valdžios ir jos organų formą; 3) valstybės teisių ribas.

§ 1. Valstybė ir jos forma.

I

Valstybė yra teisinis tautos įasmeninimas: viešosios galios subjektas ir pagrindas.

Teisės atžvilgiu tauta susidaro tada, kai žmonių bendruomenėje yra viena galia aukštesnė už atskiras individų valias. Toji galia, kuri, žinoma, neturi aukštesnės už save arba sau lygios galios tuose santykiuose, kuriuos ji tvarko, yra vadinama *suverenitetu.* Suverenitetas yra dvejopas: *vidaus suverenitetas* — tai yra teisė įsakinėti ne tik visiems piliečiams, kurie sudaro tautą, bet ir visiems, kurie gyvena tos tautos teritorijoj; *išorinis suverenitetas* — teisė atstovauti ir priimti prievoles tautai santykiuose su kitomis tautomis.

Viešosios teisės pagrindą sudaro tai, kad suverenitetui, atsižvelgiant į asmenis, kurie jį vykdo tuo ar kitu momentu, suteikiamas nuolatinis idealus subjektas arba reiškėjas, kuriame įsikūnija visa tauta: šitas moralinis asmuo — tai valstybė, kuri sutampa su suverenitetu[1], sudarančiu esminę jos sa-

[1] Loyseau, *Traité des seigneuries,* II skyr., 6 nr.: „Suverenitetas tai forma, kuri teikia valstybei gyvybę. Valstybė ir suverenitetas in concreto yra sinonimai: ir valstybė vadinama valstybe todėl, kad suve-

vybę. Bet tiktai augančioji kultūra pamažu išvystė šią reikšmingą abstrakciją. Ilgą laiką žmonės nemokėjo atskirti paties suvereniteto nuo vado arba susirinkimo, kuris jį vykdė. Vis dėlto jau klasinė senovė buvo pasiekusi tikrąjį valstybės supratimą, ypač romėnai, gal būt, dėka ypatingų savo gabumų teisės srity, jau labai seniai, ir, rodos, beveik instinktyviai jį išvystė[2]. Bet vėliau nuolatiniame suirime, iš kurio išaugo feodalinė visuomenė — toji mintis išnyksta ir tik naujų darbų dėka ji vėl įsigalėjo naujojoje laisvėje[3].

Valstybė taip pat yra teisinis *tėvynės* sąvokos išreiškimas, joje yra suglaustos visos teisės ir pareigos, susijusios su tėvyne. Be valstybės nebūtų galima sudaryti tiesioginių ir aiškių santykių tarp piliečių ir tėvynės, išskyrus absoliutinę monarchiją, kur tėvynė lyg įsikūnija valdovo asmenyje ir su juo sutampa.

Valstybė būtinai turi turėti aiškiai aprėžtą teritoriją, kurios ribose žmonės ir daiktai yra vien jos valdžioje, neprileidžiant jokios kitos valdžios[4]. Tose monarchijose, kurios kilo iš vakarų feodalizmo, suverenitetas net iš pradžių buvo grynai teritorinis. Jis kilo iš valdovo žemės ir lietė tiesiog visus, kurie toje žemėje gyveno. Šią mintį išreiškia pavadinimai: Prancūzijos karalius, Anglijos karalius ir t. t. Bet ten, kaip ir Prancūzijoj, kur suverenitetas virto tautos suverenitetu, tose teritorijos srityse, kur nevisi gyventojai turi Prancūzijos piliečių savybes ir teises, teritorinis suverenitetas reiškiasi visiškai taip, kaip senovėje. Tokiu būdu kai kuriose

---

renitetas yra tas aukščiausias galybės laipsnis, nes ten, kur yra suverenitetas turi atsirasti ir valstybė." [Apie suverenitetą, kaip pagrindinę valstybės savybę žiūr. Carré de Malberg: *Contribution à la théorie générale de l'Etat,* I t. 69 ir kt. pusl.].

[2] Mommsen, *Le droit public romain,* Girard'o vertimas VI t., 1 dal., 341 pusl. ir toliau.

[3] Tuo klausimu žiūrėkite Gierke, *Johannes Althusius und die Entwickelung der naturrechtlichen Staatstheorien,* 1880, 135, 189 pusl. ir toliau.

[4] [Tačiau šita koncepcija šiandie atmetama Socialistinių Sovietų Respublikų Sąjungos konstitucijos. Oficialusis šios konstitucijos komentatorius prof. Magerowsky (U.R.S.S., Maskva, 1923) tvirtina, kad S.S.R.S. sąjunga esanti pašaukta apimti visą pasaulį ir turinti tarptautinio pobūdžio. Šitoks sąjungos pobūdis, jo nuomone, pateisintų Maskvos valdžios įsikišimus į kitų valstybių vidaus reikalus, idant išprovokuotų tuose kraštuose revoliuciją, kuri prijungtų juos prie pasaulinės respublikos su sostine Maskva].

Prancūzų kolonijose yra Prancūzijos *pavaldinių* šalia Prancūzijos *piliečių*[5].

Iš šios koncepcijos daromos dvi pagrindinės išvados:

1. Viešoji galia, suverenitetas, visumet turi būti vykdomas visų naudai. Tai minčiai išreikšti suverenineto subjektu daromas fiktyvinis asmuo, skirtingas nuo atskirų individų sudarančių tautą, nuo valdininkų arba jų viršininkų, nuo eilinių piliečių.

2. Valstybė iš prigimties yra nuolatinė ir teisinė jos padėtis yra tęstinė. Kadangi valstybė įasmenina tautą, tai jai yra skirta gyventi tol, kol gyvens pati tauta. Žinoma, *valstybės forma* ir žmonės, kurių asmenyje tam tikru laiku reiškiasi suverenitetas, gali keistis laikui bėgant ir įvykstant revoliucijoms, bet pati valstybės esmė tuo nekeičiama, jos buvimo pastovumas tuo neliečiamas, lygiai, kaip ir pati tauta gyvena nuolat, nors ir keičiasi gyvosios kartos. Iš šio pastovumo eina eilė antrinių išvadų[6].

a) Sutartys, kurias sudaro viena valstybė turėdama tuo metu tam tikrą formą, su kitomis valstybėmis, pasilieka galioje ir yra privalomos, nežiūrint visų valstybės formos pakeitimų, kurie vėliau gali įvykti toje valstybėje.

b) Įstatymai išleisti ir paskelbti nustatyta tvarka valstybės vardu, turint jai tam tikrą formą, lieka galioje net ir šitai valstybės formai pasikeitus, išskyrus tokius, kurie panaiki-

---

[5] 1865 m. liepos mėn. 14 d. Senatus-Consultus. Žiūr. Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale,* III-asis leidimas, III tomas, 295 ir kt. pusl.

[6] Dar XVI šimtmetyje, senoje Prancūzijos monarchijoje, buvo manoma, kad suverenitetas nepastovus, kad jis sutampa su karaliaus, jo reiškėjo asmenimi ir jam mirus jis ir gi nyksta. Iš tos nuomonės buvo padaryta trys eilės išvadų, griežtai priešingų toms, kurios nurodytos tekste, kaip išeinančios iš valstybės pastovumo; bet praktikoje šios išvados pasirodė labai nepatogios ir visokiais būdais buvo stengtasi jas apeiti. Žiūr. Bodin, *Les six livres de la République,* Ženeva, 1629 m., I kn., VIII sk. 131, 132 p.; IV kn. IV sk. 598, 601, 606 p.; III kn., I sk., 371, 385 p.: V kn., VI sk., 327 p.; VI kn., IV sk., 959 p.; IV kn., VIII sk., 159 p. Bodin'as manė, kad suverenitetas galėjo būti nuolatinis tik demokratijoje arba aristokratijoje, t. y., jeigu jis priklauso visai tautai ar jos daliai, kuri negali mirti. I kn., VIII skyr., 126 p. Kiek tat liečia Angliją, žiūr. mano studiją: *Une survivance qui disparaît (The demise of the Crown Act du 2 juillet* 1901), *Les Annales des sciences politiques,* 1903 m. sausio mėn. 15 d., 97 p.

nami arba nesuderinami su naujais įstatymais[7]. Tokiu būdu dar šiandien Prancūzijoj veikia keleta įstatymų iš prieš-revoliucinių laikų.

e) Finansiniai pasižadėjimai, padaryti valstybės vardu, lieka galioje net ir tada, kai išnyksta ta *valstybės forma,* prie kurios jie buvo padaryti[8].

Tokiu būdu, kol gyvena tauta, tol ir valstybė gyvena ir nesikeičia. Priešingai, kaip pasakiau, valstybės forma gali keistis. Bet kas yra *valstybės forma?*

Valstybė suvereniteto subjektas ir reiškėjas, yra tiktai moralinis asmuo, teisės fikcija[9], todėl suverenitetą turi vykdyti valstybės vardu fiziniai asmenys, vienas arba keli, kurie nori ir veikia už ją. Aišku, kad šalia nuolatinio, bet tiktai fiktyvinio reiškėjo, suverenitetas turi dar vieną laikiną ir veikiantį reiškėją, kuriam priklauso laisvas suvereniteto vykdymas.

---

[7] Tačiau konstitucijose arba įstatymuose kartais yra nuostatų, kurie valstybės formai pasikeitus tiesiog palieka veikti senesnius įstatymus: 1792 m. rugsėjo m. 21—22 d. Konvento dekretas; 1852 m. sausio m. 14 d. Konstitucija, 56 str. Bet iš šių tekstų nereikia daryti šiam principui priešingų išvadų. 1792 m. rugsėjo m. 21 d. posėdyje, kada vienas konvento narys, kurio pavardės *Moniteur* nepamini, pasiūlė priimti nutarimą, kad visi nepanaikinti įstatymai būtų vykdomi, kaip seniau, į tai Chénier atsakė: „Nepanaikintieji įstatymai lieka veikti patys savaime, be jokio pareiškimo". Prieur pridėjo kad, „esamosios įstaigos ir įstatymai laikinai pasilieka galioje, tai be abejo yra teisės nuostatas; bet reikia įspėti departamentus, kad jie neprieitų tokių išvadų, kurias agitatoriai galėtų padaryti, kada šiuo atveju konstitucija tylėtų". Tokiais sumetimais buvo priimtas minėtas dekretas. *Réimpression de l'ancien Moniteur,* XIV t., 8 p.

[8] [Žiūr. Prancūzijos ministerio pirmininko pareiškimus padarytus Atstovų Rūmuose 1920 m. birželio m. 21 d., kad Prancūzų-Rusų santykius būsią galima atnaujinti tik tada, kai naujoji valdžia pripažinsianti buvusiųjų vyriausybių Rusijos vardu užtrauktas užsienio paskolas (Le Temps, 1920 m. birželio m. 26 d.). Nors vėliau 1924 m. spalių m. 28 d. Prancūzija ir pripažino Sovietų vyriausybę, tačiau pripažinimo akte įsakmiai rezervuojama: 1) Prancūzijos piliečių teisės iš sutarčių su Rusija arba su jos piliečiais, kurios sudarytos senojo režimo metu; 2) visi Rusijos pasižadėjimai, padaryti Prancūzijos valstybei ir jos piliečiams, pradedant nuo 1914 m.].

[9] Tuo visiškai nenoriu pasakyti, nors kai kurie mane taip suprato (pav. Maxime Leroy, *La transformation de la puissance publique,* 266 p.), kad valstybė nėra realus daiktas; visos šiame veikale išdėstytos mintys šitokiai nuomonei priešingos. Tiktai valstybė, kaip ir tėvynė ir dorovė, patys aukščiausieji realūs daiktai, nėra tiesioginis gamtos padaras, ji yra žmogaus dvasios ir kultūros padarinys. (Apie teorijas, neigiančias šias valstybės suvereniteto reiškėjo asmenybę, žiūr. įvado § 3).

Šitas reiškėjas, konstitucinėje teisėje vadinamas *suverenu*. Nustatyti, kas yra suverenas šia prasme reiškia nustatyti ir valstybės formą.

II.

Formos ir vidaus suvereniteto sutvarkymo atžvilgiu valstybės suskirstomos iš vienos pusės *paprastomis ir mišriomis*, iš kitos — *unitarinėmis* ir *federacinėmis*[10].

Paprastoje valstybėje suverenitetas nėra nei suskaldytas, nei padalintas: jis išlaiko visišką vieningumą. Suvereniteto subjektu ir reiškėju gali būti arba vienas asmuo, arba didesnė ar mažesnė kolegija. Tai pats pagrindinis skirtumas tarp monarchijos ir respublikos. Grynoje monarchijoje, kuri, žinoma, yra paveldėtinė, suverenitetas priklauso vienam asmeniui, kuris kaip suvereniteto šaltinis disponuoja visais jo elementais. Priešingai, respublikoje suvereniteto subjektu yra asmenų kolegija: *demokratinėje respublikoje* — visa tauta, *aristokratinėje* arba *oligarchinėje respublikoje* — vienas luomas.

Tarp šių paprastų ir viena kitai priešingų formų yra dar pereinamų formų, kurias aš vadinu *mišriomis valstybėmis*[11], kurioms priklauso visos mūsų laikų konstitucinės monarchijos. Šitose valstybėse suverenitetas nepriklauso visas vienam subjektui, ar kolektyvui; jis priklauso keliems atskiriems subjektams bendrai, kurie visi jame dalyvauja ir jų visų sutikimas yra reikalingas tam tikriems suvereniteto aktams sudaryti. Šitie atskirieji suvereniteto subjektai yra iš vienos pusės — karalius, iš kitos — vienas arba keli susirinkimai, kurie atstovauja tautai ir kurių bent vienas yra jos renkamas. Tačiau reikia skirti du skirtingu konstitucinės monarchijos tipu.

Kartais tauta, pripažinta suverenine ir veikianti, kaip suverenas, padaro monarchą suvereniteto dalyviu: ji jam paveldėtinai paveda dalyvauti suvereniteto vykdyme. Ryškiausias šio derinio pavyzdys yra, rodos, 1831 m. vasario m. 7 d. Bel-

---

[10] Aš čia kalbu tiktai apie tas valstybės formas, kurios yra mūsų laikų kultūringose tautose.

[11] XVI, XVII, XVIII amžių rašytojai nuolat vartojo terminą *mišrus valdymas*. Dar J. J. Rousseau, *Le contrat social* yra viena dalis (III kn. VII skyr.), pavadinta *Apie mišrųjį valdymą. (Des Gouvernements mixtes).*

gų Konstitucija[12]. Kitur randame priešingą derinį: monarchas, ligi tol buvęs absoliutinis valdovas, savo noru ar kitaip, padaro tautą suvereniteto dalyviu pavesdamas tam tikras teises tautos astovų susirinkimams. Taip atrodė 1814 m. Prancūzų korta; tokia iš tikrųjų buvo 1850 m. sausio m. 31 d. Prūsijos konstitucija[13]; nors ji buvo peržiūrėta tų pačių Rūmų, kuriuos ji įsteigė, bet ji buvo tiktai karaliaus suteikta privilegija. Šie du valstybės tipai, nors ir atrodo labai panašūs, lyg kilę iš vienos šeimos, yra griežtai skirtingi[14].

Pirmosios grupės konstitucinės monarchijos teisės ir esmės atžvilgiu labai prisiartina prie respublikos[15]; antrosios priešingai, monarchinis principas visada yra valstybės pa-

[12] 25, 29, 60 str. str. Žiūr. E.-R. Dareste et P. Dareste. *Les Constitutions modernes,* III leid., I t., 74 ir kt. pusl. (toliau cituosiu tą veikalą trumpai: Dareste, *Constitutions).*

[13] Dareste, *Constitutions,* I t., 203 p. Italų Karalystės konstitucija, nors ir papildyta tam tikrais įstatymais, yra tokio pat pobūdžio; ji yra karaliaus Karolio Alberto 1848 m. kovo mėn. 4 d. Sardinijos karalystei suteiktas statutas. Dareste, *Constitutions,* I t., 672 p. — 1876 m. birželio m. 30 d. Ispanų konstitucija *(Ibidem* I t., 672 p.) berods, yra Rūmų (Cortes) priimta, bet po perversmo (pronunciamento), atstačiusi monarchiją; 59 str. pasakyta: „Teisėtas Ispanijos karalius yra don Alfonsas XII iš Burbonų giminės".

[14] Iš to išvada, kad pirmuoju atveju, monarchas tegali remtis prerogatyvomis, kiek jos jam yra tiesiogiai konstitucijos suteiktos; priešingai, antruoju atveju, jis visiškai teisėtai turi visas prerogatyvas, kurių nėra formaliai išsižadėjęs. Visiškai įdomus ginčas šiuo klausimu Vokiečių Reichstage 1891 m. sausio mėn. yra atpasakotas *Le Temps* 1891 m. sausio mėn. 23 d. nr., Aš čia nenagrinėsiu tų abstraktinių teorijų, kurios sako, kad suverenitetas esąs nei dalintinas, nei skaldytinas. Žiūr. Gierke, *Johannes Althusius* 237 p. ir t. t.; E. Hancke, *Bodin, Eine Studie über den Begriff der Souveränität,* 1894 m. 41 p. ir kt. Mūsų laikais konstitucinės monarchijos, be abejo, remiasi suskirstytu suvereniteto vykdymu, o federacinės valstybės prileidžia net jo padalinimą, ypač kiek tai liečia Amerikos Jungt. Valstybes, žiūr. Woodrow Wilson, *The State,* Boston, 1895 m. 1228 nr., 635 p.

[15] Woodrow Wilson, *Congressional government,* VI leidimas, Boston, 1890 m., 111 p.: „Ryškiausias naujųjų laikų politiniame gyvenime kontrastas nebėra skirtumas tarp prezidentinio ir monarchinio valdymo, bet tarp kongresinio ir parlamentinio valdymo. Kongresinis valdymas vyksta per (įstatymų leidžiamojo organo) komitetus, parlamentinis per atsakingą ministerių kabinetą". Plg. prancūzų vertimą iš 13-tojo amer. leidimo, Paryžius, 1900 m. 3 p. J. Flaubert'as, be abejojimo, turėjo galvoje šį konstitucinės monarchijos tipą, rašydamas savo *Correspondence,* IV seriją, 74 p.: „Aš netikiu, kad kam pasisektų įrodyti man esminį skirtumą tarp šių dviejų terminų; naujųjų laikų respublika ir konstitucinė monarchija yra tas pats". Jau XVIII šimtm. Montesquieu *(Esprit des Lois,* V kn., XIX sk.) anglus pavadino „tauta, kur respublika slepiasi monarchijos formoj", ir Mably savo *De la législation ou principes des lois,* Amsterdamas, 1776 m., II t., 51 p., apie tą patį kraštą pasakė štai ką: „Ramiu normaliu metu jūsų valdžią palaiko pusiausvyrą tarp absoliutinės monarchijos ir laisvos respublikos, nenusvirdama nė vienon pusėn".

grindas, nežiūrint visų suteiktų laisvių. Valstybės, kurias aš turėjau galvoje, ligi šiol buvo *unitarinės* (unitaires) todėl, kad jose yra tiktai vienas suverenitetas, nors jis gali turėti keletą subjektų. Visi valdiniai arba piliečiai visais atžvilgiais yra tik to vieno suvereniteto galioje. Kas kita *federacinėse valstybėse.* Čia, nors valstybės pagrindas yra tiktai viena tauta, suverenitetas yra suskaldytas. Federacinė valstybė susideda iš kelių valstybių, kurių kiekviena, principe, palaiko savo vidaus suverenitetą, savo įstatymus ir savo valdžią. Bet jungiant atskirų valstybių gyventojus susidaro viena bendra tauta, kuri iš atskirų valstybių sudaro vieną bendrą federacinę valstybę, kuri turi pilną valdžios sudėtį, ir visi atskirų valstybių piliečiai yra kartu ir jos piliečiai. Kai kurie suvereniteto elementai konstitucijos atimami iš atskirų valstybių ir perduodami federacinei valstybei, kuri veikia remdamasi savo suverenitetu, tiesiog valdo visą tautą ir visus piliečius. Tokiu būdu tam tikrose ribose ji gali leisti įstatymus, privalomus atskiroms valstybėms, kurios tuomet toje srityje negali leisti savų įstatymų. Taip pat federacinė vykdomoji galia tiesiog valdo visus piliečius savo kompetencijos ribose. Visą šią sąjungos sistemą papildo Federacinis Teismas. Paprastai, federacinė valdžia viena turi teisę atstovauti tautai santykiuose su kitomis tautomis: išorinio suvereniteto atskiros valstybės neturi[16]. Federacinė forma, atrodo ypačiai tinkama respublikoms. Mūsų dienų istorijoje įžymiausi pavyzdžiai yra: naujame pasaulyje Šiaurės Amerikos Jungtinės Valstybės ir jų pavyzdžiu įsikūrusios Vidurio ir Pietų Amerikos respublikos ir Kanados Dominium'as, kuris tikrenybėje irgi yra federacinė respublika, nors ji priklauso Anglų monarchijos[17].

Europoje, Šveicarų Konferencija yra federacinė respublika nuo 1848 m. Konstitucijos išleidimo dienos[18]. Taip pat

[16] Apie federacinės valstybės prigimtį ir pobūdį žiūr. gražų Bryce veikalą *The American Commonwealth,* I t., II ir IV sk., prancūzų kalbon verstą (autoriaus papildytą) de P. Lestong'o, Paryžiaus, 1900 m., I t., 12 ir 36 p.; [Carré de Malberg: *Théorie générale de l'Etat,* I t., 92 p. ir kt.; Le Fur: *Etat fédéral et Confédération d'Etats,* 1896 m.].

[17] Munro, *The Constitution of Canada,* Cambridge 1889 m. [Lefroy, *A short treatise on Canadian Constitutional law, Toronto,* 1919 m. W. P. M. Kennedy: *The constitution of Canada,* New-York, 1922 m.].

[18] [Šveicarijos centralizacija XX amžiuje stiprėja: federacinės teisės kodeksas buvo išleistas 1907 m. ir pradėjo veikti 1917 m.; dar

Vokiečių *Reichas,* ypač išleidus 1919 m. rugpiūčio mėn. 11 d. konstituciją[19]. Vis dėlto pastarojoje konstitucijoje yra žymių, kurios rodo, kad Vokiečių Reichas linksta į *unitarinę,* bet *decentralizuotą valstybę.* Bismarck'as norėjo sujungti Vokietiją. Jį rėmė vokiškojo imperializmo skelbėjai, kurie ramino Bavariją, Württembergą, Saksoniją dėl nustojimo nepriklausomos valstybės pobūdžio, skelbdami, kad suverenitetas nėra esminis valstybės elementas. Šiandie Bismarck'o norėtasis Vokietijos jungimas beveik įvykdytas. Senosios atskiros Vok. Reicho valstybės (Gliedstaaten) 1919 m. konstitucijoj tapo žemėmis (Länder)[20].

Žemės nebeturi teisės laikyti ir priimti pasiuntinių. Reichas gali panaikinti jų autonomiją. *Reichas* vienas vykdo išorinį suverenitetą sutarčių ir diplomatinio atstovavimo atžvilgiu; jam vienam priklauso kariuomenės administracija ir ginkluotų pajėgų vadovavimas; visi svarbesnieji valstybiniai reikalai tvarkomi Reicho įstatymais, net bendrų įstatymų leidimo srityje. *Reicho* teisė aukštesnė už žemių teisę, ypač finansų srityje[21]. Austrų Respublika, priėmus 1920 m. spa-

---

labiau prie centralizacijos sustiprinimo prisidėjo valstybės ūkio išsiplėtojimas; 1878 m. buvo įsteigtas Federacijos paštas ir 1914—1919 m. karo metu ypač praplito valstybės ūkis (Federacijos importo monopolis, Federacijos teikiamos pašalpos bedarbių kasoms ir t. t.). Bet vis dėlto socialistų pasiūlymas įvesti tiesioginį Federacijos mokestį buvo atmestas 1918 m. visuotinu balsavimu, kaip ir javų monopolio pasiūlymas 1926 m. gruodžio mėn. balsavimu].

[19] [1919 m. rugpiūčio m. 11 d. Konstitucija, 1 str. „Vokiečių Reichas yra respublika"].

[20] [1919 m. rugpiūčio mėn. 11 d. Konstitucija, 2 str. „Reicho teritorija susideda iš vokiečių žemių teritorijos"].

[21] *[Ibidem,* 13 str. žiūr.: J. Dubois, *La Constitution de l'Empire allemand du 11 août* 1919, Larnaude įžanga, 17 p.; Brunet, *La constitution allemande du 11 août* 1919, Paris, Payot, 1921; Carré de Malberg, *La question du caractère étatique des pays allemands et l'article 76 de la Constitution de Weimar (Bull. soc. lég. comp.,* 1925).

Be abejo, 1919 m. rugpiūčio m. 11 d. vokiečių konstitucija norėjo sustiprinti Reicho vieningumą (žiūr. Brunet, *La constitution allemande du 11 août* 1919, Paris, Payot, 1921). Bet tam vieningumui grėsia povojus iš separatistinių tendencijų, kurios norėtų atstatyti Vokietijoje senąją federacinę formą.

Bavarų Liaudies partijos kongresas, įvykęs Bamberge 1920 m. rugsėjo mėn., buvo ryški šio judėjimo manifestacija. Kongrese buvo priimta programa, kur aiškiai nustatyta, kuriomis sąlygomis Bavarija norėtų įvesti federacinę formą Reicho viduje. Tuo anaiptol nenorima prirengti dirvos tikrajam separatizmui, pastatyti vieną vokiečių valstybę prieš kitą ir suskaldyti Vokietijos vienybę, kurią Prūsija sukūrė savo naudai. Bavarų liaudies partija pirmiausia iškilmingai pareiškė, kad niekuomet neatsisakysianti nuo Vokiečių Reicho, bet ji reikalaujanti, kad būtų

lių m. 1 d. konstituciją[22] ir Rusija, antram visuotiniam Sovietų kongresui priėmus 1917 m. lapkričio m. 17 — 30 d. Konstituciją[23], yra taip pat federacinės valstybės.

---

atstatyta federacinė Reicho forma ir kad visos valstybės būtų lygiomis teisėmis atstovaujamos organe, kuris atitiktų senąjį Bundesrath'ą. Pasak jų, kiekviena Vokietijos valstybė turi turėti teisę pati nustatyti savo šalies valdymo būdą ir savo konstituciją. Bendrieji Reicho įstatymai turi įgyti galios tiktai per tam tikrus įvedamus kraštų įstatymus, tarpininkaujant vietiniams organams. Reicho įstaigos turinčios laikytis vietoje veikiančios administracinės sistemos. Atskiroms federacinėms valstybėms turi būti leista sudaryti sutartis ir turėti tiesiogines savo atstovybes užsieny. Jos turinčios turėti fiskalinę autonomiją, taigi ir teisę nustatyti pajamas ir rinkti mokesčius; kiekvienas kraštas turįs pats valdyti savo geležinkelius ,vandens kelius ir paimti savo žinion vandens jėgų išnaudojimą; kiekviena valstybė pati tvarkanti savo švietimo reikalus, arba paskelbianti karo padėtį savo krašte. Pagaliau Reichswehr'as ir policijos pajėgos turinčios būti suskirstytos atskirais kontingentais, o kiekviena valstybė, be to, galinti naudotis savais kontingentais.

Skelbdama šią programą, galingiausioji Bavaruose politinė partija atvirai pasisakė prieš Weimare išleistąją Reicho Konstituciją ir toji manifestacija įgauna dar didesnės reikšmės tuo, kad tame pačiame Bambergo kongrese min. pirmininkas von Kahr pareiškė, kad „Reichas bus federacinis, arba jo visai nebus". Iš tų žodžių būtų galima padaryti išvadą, kad Bavarija savo ištikimybę Reichui subordinuoja federacinės programos priėmimu. Bavarų daugumos ir ūkininkų partijos lyderis dr. Heim pareiškė, jog socialistų centralizmas, nuvedęs prie chaoso ir prie suirimo, nepakenčiamas, o senųjų konstitucijų laužymas — nusikaltimas. Jis konstatuoja, kad Reichas tegalįs klestėti tiktai peržiūrėjus Weimaro konstituciją. Jis pasakė: „Mes norime Vokietiją padaryti federacine valstybe, nes tiktai tuomet bus galima išspręsti Austrijos klausimą. Kad federalizmas duotų gerų vaisių, reikalinga, kad jis būtų taikomas ne vienai Bavarijai, bet visiems Vokietijos kraštams; tiktai federalizmas gali mus išgelbėti nuo suirimo". Reikia gerai suprasti, ką reiškia šitos pastangos. Bavarija prieš karą buvo skaudžiai varžoma galingesniosios Prūsijos, o karui pasibaigus ji drauge kenčia nuo anarchijos padarinių dėl besikeičiančių Berlyno valdžių silpnumo. Bavarija taip pat kenčia dar nuo socialistų padarytų eksperimentų, o be to ji dar baisiai bijosi kraštutinių partijų įtakos, kurių Berlyno valdžia, turėdama skaitytis su reakcija ir revoliucija, negalėjo nuveikti. Naujojoje Vokietijoje Prūsija, — kurioje taip pat reiškiasi militaristų reakcija ir komunistų revoliucija, kitoms valstybėms atrodo lyg nuolatinis pavojus. Ypatingai šiam pavojui išvengti ir atremti Bavarija stengiasi sulaužyti Berlyno centralizaciją, kuri esamose sąlygose veikia vien Prūsų naudai.

Bet 1919 m. nustatytoji vokiečių vienybė išsilaikė ir net sustiprėjo. Konstitucijos 18 str. numatytas teritorijos pertvarkymas, bet jokių šiuo atžvilgiu, pakeitimų neįvyko, neišskiriant nė Palatinato (Pfalz), kur buvo kilęs separatistinis judėjimas, bet nepasisekęs. Tiktai kai kurie kraštai buvo pergrupuoti (pav. Thüringija). Reakcinė Bavarija keletą kartų turėjo konfliktų su Reichu ir su Prūsija: 1919 m. dėl komunistų sukilimo Münchene, 1921 m. dėl civilinių apsaugos kuopų nuginklavimo, 1922 m. dėl respublikos apsaugos įstatymų vykdymo, bet atsiskirti nuo Reicho ji nemano. Šitas jos nusistatymas ypač paaiškėjo, kada buvo išleisti policijos įstatymai 1922 m. liepos m. 18 d., tuojau po Rathenau nužudymo. Tada Bavarija, nenorėdama taikyti Reicho įstatymų, išleido jiems priešingą policinį įsakymą. Kai konfliktas tarp Bavarijos ir Reicho pasibaigė Bavarijos nusileidimu, tai Reicho valdžia Bavarijai tą žygį palengvino

Bet ir monarchistinės valstybės gali turėti federacijos formą. Senoji Vokiečių imperija, kuriai 1875 m. balandžio m. 16 d. Konstitucija buvo suteikusi federacinės valstybės formą, susidėjo beveik visa tiktai iš monarchistinių valstybių; vieninteliės joje valstybės, turinčios respublikos formą, buvo senieji laisvieji Lübecko, Bremeno ir Hamburgo miestai[24].

Unitarinės ir federacinės valstybės tarpe yra dar pereinama forma, valstybių konfederacija. Tai yra nuolatinis susijungimas ir bendradarbiavimas nepriklausomų valstybių, kurios išlaiko pilną savo suverenitetą. Jos tiktai bendra sutartimi yra nusistačiusios sujungti savo jėgas tam tikram tikslui vykdyti, tam tikriems interesams ir principams ginti. Tam tikrais reikalais, kilusiais ne tiktai užsieny, bet ir viduje jos turi vienodai nusistatyti ir vienodai veikti. Valstybių konfederacijai atstovauja susirinkimas, kuriame dalyvauja ir tariasi konfederaciją sudarančiųjų valstybių atstovai, bet konfederacijos

---

įvykdyti. — Žiūr. Arsitsch, *Le fédéralisme dans la Constitution allemande du 11 août* 1919, Bordeaux, 1923].

[22] [1920 m. spalių mėn. 1 d. Austrijos Konstitucija, 2 str.: — „Austrija yra federacinė valstybė. Federacinė valstybė susideda iš nepriklausomų kraštų... 4 str.: — „Federacijos teritorija sudaro vieną vieningą teritoriją pinigų, ūkio ir muitų atžvilgiu". Tikrenybėje, Austrija greičiau sudaro unitarinę, bet žymiai decentralizuotą valstybę. „Kraštai" nedalyvauja nei sudarant, nei peržiūrint konstituciją, kurią teprivalo patvirtinti visa federacijos tauta referendumu (10 str.)].

[23] Apie sunkumą nustatyti Rusų valstybės formą, žiūr. aukščiau 1 pastabą. Vis dėlto Sovietų Socialistinių Respublikų Sąjunga (SSSR-as), prieš jos norą, turi federacinės valstybės pobūdį, kurioje nuo 1917 m., ypač po 1923 m. įvykdytų reformų centralizacija vis labiau stiprėja. SSSR susideda iš dviejų federacinių respublikų — Rusijos sovietinės federacinės respublikos ir Užkaukazio sovietinės federacinės respublikos, ir dviejų respublikų: Ukrainos ir Baltgudijos su sostinėmis Maskva, Tiflisu, Charkovu ir Minsku. Abi federacinės respublikos pačios susideda iš tam tikro skaičiaus dalinių respublikų. Rusijos Respublika susideda iš Baškirijos, Burjatų ir Mongolų, Kalniečių, Daghestano, Kirkizų, Krimo, Karelijos, Totorių, Jakutų, Volgos vokiečių ir Turkestano respublikų. Užkaukazio Respublika susideda iš Armenijos, Azerbeidžano ir Gruzijos respublikų. Be to, dar iš antraeilės reikšmės autonominių sričių ir provincijų priklauso prie abiejų respublikų].

[24] Vokiečių imperija dviem atžvilgiais skiriasi nuo paprastų federacinių valstybių: 1) vieną įstatymų leidimo organų dalį, vadinamąjį Bundesrath'ą sudarė ne kiekvienos valstybės išrinkti atstovai, bet tų valstybių vyriausybių paskirti įgaliotiniai, 6 str.; 2) Sąjungos vadovybė priklausė Prūsijos karaliui (bet kokiam), kuris turėjo vokiečių imperatoriaus titulą (11 str.). Naujoje 1919 m. rugpiūčio m. 11 d. Konstitucijoje antrasis šių punktų yra išnykęs. — Reicho prezidentą renka tauta. Bet pirmasis liko: Reichsrath'as sudarytas greta Reichstago, „Vokietijos žemėms atstovauti Reicho įstatymų leidime ir valdyme" (6 str.), susideda iš Reichą sudarančiųjų žemių atstovų].

galia nepasiekia atskirųjų valstybių pavaldinių arba piliečių, ji negali jų teisti, nei jiems mokesčių uždėti, nei išleisti jiems privalomųjų įstatymų. Taigi, ji neturi nei vykdomosios, nei teismo galios; ji neturi net tikros įstatymų leidimo galios, nes jos išleistieji nuostatai turi galios atskirose valstybėse tiktai tuomet, jei jie išnaujo skelbiami tų valstybių suverenų. Konfederacijos narys, kuris priešinasi konfederacijos nutarimams, gali būti priverstas tiktai grasinimu. Svarbiausi konfederacijos pavyzdžiai naujųjų amžių istorijoj šitie: Vokiečių konfederacija nuo 1815 iki 1866 m. ir Šveicarų Kantonų Konfederacija iki 1798 m.[25] Vadinamieji „Konfederacijos ir nuolatinės unijos nuostatai", kuriuos 1777 m. priėmė Šiaurės Amerikos valstybės, yra panašaus pobūdžio[26]. Istorijos atžvilgiu, konfederacija yra labai sena forma, senesnė už federacinę valstybę, kuri atsirado naujuose laikuose. Iš konfederacijos dažnai išsivysto federacinė valstybė. Tas procesas įvyko Jungtinėse Amerikos Valstybėse, Šveicarijoj ir Vokietijoj. Tas pats visai neseniai įvyko Australijoj.

Australijos Jungtinės Valstybės[27] *(Commonwealth'as)* perėjo tas pačias fazes, kaip ir Šiaurės Amerika, tiktai taikiu būdu, dar taikesniu už Kanados *Dominium'o* susikūrimą.

Pirmuoju šio proceso laipsniu galima laikyti 1850 m. *aktą* „fort the better governement of Her Majesty's Australian Colonies"[28]. Tiesa, tas aktas lietė tiktai atskirąsias kolonijas. Bet jis kiekvienai iš jų suteikė teisę peržiūrėti savo konstitu-

---

[25] Tiktai 1848 m. Šveicarija yra tapusi tikra federacinė valstybė. 1815 m. sutartys konfederacijai suteikė tiktai bendrų teisių, išoriniam ir vidaus saugumui išlaikyti. Bet tai buvo tiktai federacinės valstybės užuomazga. Žiūr. Blumer, *Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts*, § 4.

[26] Bryce, *American Commonwealth*, I t., III sk., pranc. vertimo I t., 40 p. ir tol. Rüttimann, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz* 26—41 §§.

[27] Apie šios valstybės susidarymą yra parašyta daug straipsnių mokslo laikraščiuose; žiūr. ypač prof. Kirkpatrick, *Constitution of the Commonwealth of Australia, The juridical Review*, 1900 m. birželio m., ir Ed. Picard, *La République fédéral d'Australie* (su konstitucijos vertimu) *Revue politique et parlamentaire*, 1901 m. gegužės m. žiūr. taip pat Chamberlain'o kalbą Bendruomenių Rūmuose 1900 m. gegužės m. 14 d.; Harisson Moore, *The new Australian Commonwealth, The Annals of American academy of political and social science*, 1903 m. kovo mėn. 31—57 p.

[28] Kirkpatrick, *loc. cit.*, 114 p.

ciją ir savo krašte įvesti reprecentacinį valdymą su atsakingu kabinetu. Nuo tos dienos Australijos anglo-saksams jau lyg buvo pripažinta teisė patiems tvarkyti savo gyvenimą ir reikšti iniciatyvą konstitucinei pažangai plėsti; tuo pačiu metu visoms toms valstybėms buvo leidžiama priimti vienodas konstitucijas ir sudaryti būtiną pagrindą būsimai federacijai. Anglų vyriausybė pirmoji pradėjo eiti šia kryptimi: nuo 1851 m. ligi 1861 mt. ji paskyrė Naujosios Pietų Valijos gubernatorių Australijos generaliniu gubernatoriumi ir padarė jį kitų kolonijų gubernatorių viršininku. Bet kolonijos pačios anuo metu dar nemanė eiti šiuo keliu, nors žymiausiose iš jų nuo 1857 m. ligi 1863 m. jau buvo kilęs federacinis judėjimas. Prekybinis pavydas, apsiginklavimas vienos prieš kitą aukštais apsaugos muitų tarifais, pasirodė esą motyvai palankesni izoliacijai, negu susijungimui.

Tas judėjimas vėl atgijo 1881 m. Naujosios Pietų Valijos ministerio pirmininko Sir Henry Parkes iniciatyva. Anglų valdžios nusistatymas buvo jam palankus. Sir Henry Parkes išdirbtas konfederacijos planas 1883 m. buvo patiektas „Australijos *Konventui*", kuris jį priėmė 1885 m. jis buvo įtrauktas į Anglų Parlamento išleistą aktą, įsteigiantį „Australijos Konfederacinį Kongresą". Tuo buvo įkurta paprasta kolonijų konfederacija. Federacijos istorijoje šis periodas yra labai panašus į Amerikos istorijos laikotarpį tarp revoliucijos pradžios ir 1787 m. Konstitucijos išleidimo, kada jaunutės valstybės buvo jungiamos tiktai silpnu *Articles of Confederation* ryšiu. Šio periodo kongresai neturėjo nei bendrų finansinių šaltinių, nei karo pajėgų. Delegatų dalyvavimas buvo fakultatyvinis. Viena arba kelios valstybės galėjo atsisakyti vykdyti Kongreso nutarimus. Kiekviena valstybė, kiekvienu momentu galėjo išeiti iš Konfederacijos. Tas pats buvo Australijoje. Konfederacijos Taryba buvo tiktai patariamas organas, ji teturėjo teisę pareikšti savo nuomonę. Iš aštuonių kolonijų, nominališkai dalyvaujančių konfederacijoje, tiktai trys buvo atstovaujamos posėdžiuose, o dar blogiau, tarybos nariai buvo tiktai paprasti pasiuntiniai, kurie gaudavo paskyrimą ir instrukcijas iš savo kolonijų; jie nebuvo išrinkti atstovai — reprezentantai, turį laisvą balsavimo teisę. Aišku, kad esant tokioms sąlygoms, taryba, nors visumet laikėsi Federa-

cijos principo, pasirodė dar silpnesnė, negu buvo manyta, ir nesugebėjo įvykdyti tikros konstitucinės unijos[29].

Šita tarpinė plėtos fazė neilgai tetruko. Sir Henry Parkes iniciatyva Tarpkoloninėj Konferencijoj Londone 1887 m. darbas buvo atnaujintas ir 1891 m. Sidnejuje Tautinis Australijos konventas priėmė federacinės Konstitucijos projektą „Jungtinėms Australijos Valstybėms" *(Commonnwealth of Australia)* sudaryti. Nuo 1891 m. ligi 1895 m. kelios kolonijos pergyveno finansinį krizį ir reikalas užsitraukė, 1897 m. susirinko naujas Konventas, kuriam buvo lemta nuveikti daugiau, negu anksčiau buvusiems, kuriuose buvo dalyvavę paprasti kolonijų delegatai. 1897 m. Konventas susidėjo iš tautos išrinktų atstovų, tiktai Queensland'e ir Vakarų Australijoje nebuvo įvykę rinkimai. Susirinkęs Adelaidėje Konventas priėmė galutiną projektą, tereikėjo dar jį tautai kiekvienoje kolonijoje duoti balsuoti *referendumo* keliu. Balsavimas buvo nelengvas ir ilgokai užtruko. Vis dėlto 1900 mt. liepos mėn. projektą buvo priėmusios penkios kolonijos: Naujoji Pietų Valija, Viktorija, Pietų Australija, Queensland'as ir Tasmanija. Vakarų Australija prisidėjo tiktai 1900 mt. rugpiūčio m. 1 d., kai projektas jau buvo pateiktas Anglų Parlamentui; bet tekstas buvo taip sudarytas, kad ir ji galėjo būti skaitoma pirminiu nariu, kokiu ji ištikrųjų ir buvo[30].

Bet toji Australijos politikų sukurtoji ir Australų tautos priimtoji Konstitucija galėjo įgauti galios tiktai Anglų Parlamento aktu. Teisės atžvilgiu Anglų imperijoje su visomis kolonijomis suverenitetas priklauso Karaliui Imperatoriui ir tiktai Anglijos Lordų Rūmai ir Bendruomenių Rūmai yra šio suvereniteto dalyviai. Tiktai suvereno padaryta koncesija, kurią anglų autoriai aiškina, kaip delegaciją, Anglų kolonijos, kaip Kanada arba Australija, galėjo įgyti tą pilną politinę laisvę ir beveik visišką nepriklausomybę, kuriomis jos šiandien naudojasi.

Anglijos Parlamentas palankiai, beveik su entuziazmu sutiko Australijos federacinės Konstitucijos sumanymą, nes kaip tik tuo momentu Australijos kariuomenės dalys dalyvavo Transvalio kare, tuomi pabrėždamos išblaškytųjų po milžiniš-

---

[29] Kirkpatrick, *loc. cit.* 117 p.
[30] Žiūr. 1900 m. rugsėjo m. 17 d. Karalienės proklamaciją.

ką imperiją anglų — saksų vienybę. Iš pradžių visa konstitucija žodis į žodį, be jokių pakeitimų, buvo įtraukta į Parlamento aktą[31]. Bet vienas straipsnis ką tik nesugadino viso reikalo.

Teisės atžvilgiu, naujoji Konstitucija paliko Karūnai suvereninę galią, aukštesnę už Federacijos įstatymų leidėjo galią. Generalinis gubernatorius, kaipo karaliaus atstovas kiekvienam abiejų *Commonwealth'o* Rūmų priimtam įstatymui galėjo pareikšti savo absoliutinį veto arba rezervuoti įstatymą, kol bus gautas Karūnos sutikimas[32]. Karalius galėjo per vienerius metus panaikinti įstatymus, patvirtintus generalinio gubernatoriaus[33]. Tiktai teismo srityje Australiečiai reikalavo žymių Karūnos nusileidimų. Paprastai prieš kiekvieno Anglijos teismo, net ir Vyriausio Teismo, sprendimą yra leista *apeliuoti* (tiksliau pasakius, paduoti kasacijos arba revizijos prašymą) karaliui, arba Karaliui Lordų Rūmuose, arba (toji procedūra taikoma ir kolonijoms) Karaliui Privatinėj Taryboje *(Privy Council).* Austral. Konstitucijos projekto 74 str. buvo numatyta tais atsitikimais, kai reikalinga tik interpretuoti Federacijos arba vienos atskiros valstybės konstitucijas, apeliacijos prieš Vyriausio Australijos Federacijos Teismą sprendimus neleisti, jeigu tuo klausimu suinteresuoti tiktai Australijos piliečiai arba Australijos valstybės. Einant senaisiais principais galutinė apeliacija yra viena iš pačių svarbiausių suvereniteto žymių, be kurių delegacija virstų perleidimu. Anglai protestavo. Iš kitos pusės, Australijos delegatų dauguma neatsisakė savo reikalavimų. Buvo net grasinamų kalbų. Pagaliau susitarta: australiečiai, maždaug, pasiekė ko jie norėjo, bet buvo padaryta nauja to straipsnio redakcija, kurioje iš naujo buvo sužymėtos karūnos prerogatyvos teismo srity su tomis išimtimis, kurios tuo atžvilgiu buvo padarytos Australi-

---

[31] *An act to constitute the Commonwealth of Australia,* 1900 m. liepos m. 9 d. Dareste, *Les constitutions modernes,* III leid. 1910 m. II t., 698 p. ir t.

[32] 58 str. Štai kokių paaiškinimų dėl žodžio *rezervuoti* prasmės mes randame laikraštyje *Daily News* 1900 m. balandžio m. 25 d: *Rezervacija* šia prasme reiškia štai ką: jeigu per dvejus metus nuo įstatymo priėmimo dienos nėra pareikštas karūnos sutikimas, įstatymas nebeveikia ir nustoja galios. Kolonijų gubernatoriaus, kaip ir karalienės veto praktiškos reikšmės yra nustojęs, bet užtat gubernatoriai, jeigu nori, gali *rezervuoti* bet kokį įstatymą.

[33] 59 str.

jos naudai. Joje aiškiai buvo pabrėžtos teisės, kurias pasiliko Karūna, ir išnaujo skelbiamas pagrindinis principas, pasiliekąs veikti, su nežymia išimtimi[34].

Tokiu būdu pradėjo veikti Australijos Konstitucija[35]. Ją taikyti kartais labai sunku, o rodos ir jos sudarytoji federacija nėra labai tvirta, nes viena iš federacijos valstybių, Australijos valstybė, 1906 m. ir 1907 m. rodė palinkimo išeiti iš federacijos valstybių. 1907 m. buvo net sumanymas išleisti *įstatymą (bill),* kad atsiskyrimo klausimu būtų padaryta *referendumas,* bet balsavimas neįvyko. Aš visus šiuos dalykus gana smulkiai išdėsčiau, ne vien todėl, kad mūsų laikais federacijos forma įgyja didelės reikšmės, bet ir dėl to, kad dažnai mums reikės žiūrėti Australijos Konstituciją, kaip vieną iš naujausių tikrai laisvos valstybės Konstitucijų. Australijos Konstitucija yra įdomi ne tik nagrinėjant federacinės valstybės teoriją, bet ir kitu atžvilgiu[36]. Joje mes randame taip pat dviejų rūmų sistemos pritaikymo būdą, kas įdomu visoms demokratijoms. Joje suderinta federacinės valstybės forma su parlamentariniu valdymu. Čia derinys tas pats, kaip ir Kanadoje, bet čia jis ypač įdomus dėl demokratinių aplinkybių, kuriose jis atsirado. Pagaliau ji naudojasi rašytos ir nelankščios konstitucijos sistema plačiau, negu šiaip būdavo daroma Anglų kolonijų konstitucinėje praktikoje.

Po Australijos atsirado dar kita sistema Anglų imperijoj: Pietų Afrikos unija *(Union of South Africa),* kurion įeina: Gerosios Vilties Kyšulys, Natalis, Transvalis ir Oranžės upės kolonijos. Prijungus Transvalį pirmąkart buvo bandyta įkurti Anglijos kolonijų Pietų Afrikoje Sąjunga ir 1877 m. rugpiūčio mėn. Anglų parlamentas buvo išleidęs šiuo reikalu aktą. Vėliau Transvalis atgavo savo nepriklausomybę ir sumanymas

---

[34] Žiūr. šio veikalo (prancūzų kalba) IV leid., 12 pusl. Australijos Federaciniam Teismui Anglijos Parlamento vėliau buvo pripažinta suvereninė galia interpretuoti konstituciją. [Tiktai 1926 m. imperijos konferencija savo pranešime šią galią vėl išskyrė].

[35] [Apie šią Konstituciją ir jos istoriją žiūr. René Le Comte, *Commonwealth of Australia et le Dominion of New-Zealand (Rev. dr. public,* 1925, 138 p.)].

[36] Federacijos parlamentas 1926 m. gruodžio mėn. sukūrė dvi naujas federacines valstybes padalindamas senąją šiaurės teritoriją: šiaurinę Australiją su sostine Port-Darwin ir centrinę Australiją, su sostine Alise-Springs].

liko be vaisių. Po kruvinojo karo prieš Burus, Oranžės ir Transvalio valstybės buvo galutinai prijungtos prie Britų Imperijos ir šios dvi naujosios kolonijos 1906 ir 1907 gavo savo konstitucijas. Tuomet vėl iškilo mintis sujungti jas su Kyšulio (Cap) ir Natalio kolonijomis. Tarpkoloninė Konferencija, kurioje dalyvavo visos keturios kolonijos, išdirbo federacijos konstituciją, kuri 1909 m. vasario m. 9 d. buvo priimta. Tiktai Kyšulio parlamentas pasiūlė keletą pakeitimų. Gegužės mėn. vėl susirinko konferencija ir priėmė naują redakciją. Ši Konstitucija turėjo būti, ir buvo, priimta Anglijos Parlamento 1909 m. rugpiūčio mėn. Tačiau tai yra pačių kolonijų darbas. Bendruomenių Rūmuose Asquith'as, atsakydamas į kelis priekaištus, pareiškė, kad toji konstitucija yra bendro kompromiso vaisius ir todėl reikia priimti ją tokią, kokia ji yra. Ji buvo paskelbta ir 1911 m. įgijo galios[37].

Pietų Afrikos Unijos Konstitucijoje federacinės valdžios galia yra labai stipri; atskirosios valstybės čia vadinamos tiktai *provincijomis.*

Australija ir Pietų Afrika buvo platesnės federacijos branduoliai: šių dviejų šalių susikoncentravimai prirengė kelią pačiai Britų Imperijai tobuliau susiorganizuoti. Anglų Imperijai priklauso begaliniai žemės plotai ir nesuskaitomos žmonių masės, bet jos bendro organinio vieneto nesudaro. Visus šiuos žmones jungia tiktai vienas bendras ryšys: jie to paties monarcho, Anglų Karaliaus, valdiniai ir teisės atžvilgiu jie visi yra suvereninėj Anglų Parlamento galioj. Tatai visiškai atatinka tikrenybę. Viena Kolonijų grupė, vadinama *„Karūnos Kolonijos" (Crown colonies),* nes jos visiškai priklauso Karūnos. Antroje kolonijų grupėje toji priklausomybė jau nebetokia ryški. Jos turi reprezentacines institucijas, savo reprecentacinę įstatymų leidimo galią; Karūna teturi tiktai *veto* teisę prieš kolonijos išleistuosius įstatymus. Užtat visi kolonijų valdiniai yra Karūnos kontroliuojami. Bet yra kolonijų ir su *atsakinga valdžia.* Čia Karūna ir valdininkų negali kontroliuoti, nors ji siunčia generalinį gubernatorių jai atstovauti; šių kolonijų parlamentai ne tiktai priima įstatymus, prieš kuriuos Karūna turi tiktai nominalinį *veto,* bet ir vykdo visą ko-

[37] Žiūr. Dareste, *Les constitutions modernes,* III leid., 1910 m., II t., 658 psl. ir t.

lonijos valdžią parlamentinio valdymo principais. Žodžiu, šios kolonijos savo vidaus reikalus tvarko kaip nepriklausomos valstybės[38]; jų tarpe yra ir didelių valstybių, išaugusių federacinio susikoncentravimo dėka. Šiandien jos visos vadinamos *dominijomis,* arba *užjūrio dominijomis (Oversea Dominions);* seniau tas žodis buvo vartojamas tiktai Kanados federacijai pažymėti. Iš pradžios dominijų buvo penkios: Kanada, Australija, Pietų Afrika, Naujoji Zelandija ir Newfoundland'as[39]. Bet šitos didžiosios angliškos valstybės[40] ilgą laiką visiškai nedalyvavo imperijos valdyme, kuris priklausė vien Anglijos Parlamentui. Jos skyrium, arba bendrai su Anglijos vyriausybe, santykius palaikydavo tiktai per dvi tradicines institucijas. Pirma, kiekvienos kolonijos vyriausybė turi prie Londono centro valdžios savo *vyriausią komisarą (High Commissioner).* Tiesa, tai nėra organas su aiškiai aprėžta kompetencija; tai yra reikalų vedėjas, ištikimas agentas, kuris praneša anglų vyriausybei apie visus kolonijos pageidavimus ir reikalavimus, kartais konfedencialiai pasikalbėdamas su *kolonijų ministeriu (Secretary of State).* Be to, kas ketveri metai Londone, pirmininkaujant Anglijos ministeriui pirmininkui, įvyksta *Imperijos konferencija (Imperial Conference),* kurioje dalyvauja ministeriai pirmininkai arba deleguoti ministeriai visų tų kolonijų, kurios turi parlamentinę valdžią.

Tose konferencijose debatuojama ir diskutuojama, bet jos negali daryti nutarimų.

---

[38] [Carré de Malberg, *op. cit.,* I t. 163 p. tvirtina, kad dominijos nėra valstybės pilna to žodžio prasme, nes jų konstitucijos yra ne jų pačių reprezentacinių organų, bet Anglų Parlamento kurinys].

[39] [Prieš 1926 m. imperijos konferenciją dominijų padėtis buvo nevienoda. Pavyzdžiui, Kanada *British North America act'u* negali keisti savo konstitucijos be Londono parlamento sutikimo, bet Australija, Naujoji Zelandija ir Pietų Afrika turi šią prerogatyvą. Londono Parlamentas turi dar ir teisę, nors ja nesinaudoja, išleisti įstatymus privalomus visai Kanadai; dėl Kanados įstatymų aiškinimo leista apeliuoti į Privatinę Tarybą.

Antra vertus, Kanada pasisavino teisę laikyti diplomatinį atstovą Washingtone; visos kitos dominijos ligi 1926 m. šios teisės neturėjo. Tiktai 1926 m. lapkričio m. imperijos konferencija iš dalies pripažino joms tą teisę].

[40] [Šiandien prie šios grupės tenka priskaityti ir Indiją, įvykus konstitucinei reformai 1919 m. gruodžio m. 23 d. įstatymu; dėl šios reformos žiūr. atstovo Montagu pranešimą ir diskusijas Bendruomenių Rūmuose 1918 m., spalių mėn. 23—24 d.

(Bulletin mensuel du Comité de l'Asie française, 1918, 1919 ir 1920 m.).

Plg. A. Dawson, *L'Inde anglaise d'aujourdhui (Rev. sc. pol.* 1922 m. 321 p.)].

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETAS

Nr. 1114

HMF ISTORIJOS KATEDRA

Bet toji tvarka daug kam atrodo netinkama. Paprastai kalbama tik apie tampresnį bendradarbiavimą tarp dominijų ir Jungtinės Karalystės. Bet kiti eina toliau: jie norėtų imperiją padaryti federacija užsienių politikos, karo bei taikos ir sutarčių atžvilgiu. Kilus karui tarp Anglijos ir kitos valstybės susidaro ypatinga padėtis; dominijos tuo pačiu įeitų į karo sritį, nes tarptautinės teisės atžvilgiu jos nėra nepriklausomos valstybės, bet priklauso Anglijos, o jų teritorijos yra Anglijos teritorijos dalis. Nė viena dominija negali pasilikti neitrali. Bet iš kitos pusės, dominijos ilgą laiką nebuvo juridiškai įpareigotos teikti pagalbą metropolijai[41]. Tiktai Australija ir Kanada pradeda kurti karo laivyną.

Tad iškilo mintis suorganizuoti bendrą atskirų, turinčių *self-government (autonomiją),* Imperijos dalių veikimą, įkuriant visos Imperijos parlamentą arba Tarybą, kurioje pati Anglija turėtų tiktai jai priderančią liūto dalį, bet kurioje ir dominijos būtų atstovaujamos. Buvo siūloma tam organui pavesti visa, kas liečia taiką ir karą, sutarčių sankciją ir Imperijos užsienių politiką; tokiu būdu tasai organas visoje Imperijoj vykdytų visas tas teises ir prievoles, kurias Locke pavadino *federecine galia.*

Žymus Anglų mokslo laikraštis net paskelbė įdomų straipsnį šia prasme[42]. Tiesa, autorius, siūlė, kad šios didžiosios tarybos nariai būtų renkami vykdomosios galios, kaip senojoje Vokiečių Imperijoj *Bundesrath'o* nariai; tad liktų Anglijos vyriausybei tikroji reikšmė ir pilna atsakomybė.

1911 m. gegužės m. 25 d. konferencijoje Asquith'as pareiškė gavęs šitokį daugelio Bendruomenių Rūmų atstovų pasirašytą raštą: „Mes žemiau pasirašiusieji, parlamento nariai, įvairių partijų atstovai, pareiškiame, kad atėjo laikas imtis praktiškų priemonių užjūrio dominijoms sujungti pastovesniu būdu imperijos reikalams vesti; jei galima, tam tikslui reikia įsteigti gryno patariamo *(advisory)* pobūdžio reprezentacinę

---

[41] Lordo Selborno prakalba dideliame *Imperial mission* susirinkime 1911 m. spalių m. 30 d., *Standard,* lapkr. m. 1 d.

[42] *Nineteenth century and after,* 1911 m. gegužės mėn. Why halt ye? A question for the imperial Conference, by J. A. R. Merriot, 773 p. ir t. Autorius tame straipsnyje primena kitą straipsnį, kurį tame pačiame laikraštyje 1885 m. vasario ir kovo mėn. įdėjo W. E. Forster, M. P. ir (781 p.) Lord Grey 1879 m. siūlytąjį *Privatinės Tarybos* specialų skyrių.

Tarybą, turinčią kontaktą su visos Imperijos viešąja nuomone[43].

Pagaliau tame pačiame posėdyje Naujosios Zelandijos ministeris pirmininkas Sir Joseph Ward pasiūlė įsteigti renkamą Imperijos tarybą. Štai jo sumanymas: „Imperija yra pasiekusi tokį plėtos laipsnį, kad yra reikalinga visuotinė Imperijos taryba, į kurią įeitų atstovai visų Imperijos dalių, kurios teoretiškai ir faktiškai naudojasi *self-government'u,* kad ji teiktų Imperijos vyriausybei patarimų visais reikalais, kurie liečia Jo Didenybės *užjūrio dominijas*"[44]. Bet planas, kurį išdėstė sir Joseph Ward, išėjo iš šio sumanymo ribų. Jis pasiūlė, kad atstovai, kurių skaičius būtų numatytas pagal gyventojų skaičių, būtų renkami atskirų Imperijos dalių piliečių rinkikų. Tokioje taryboje teisės atžvilgiu Jungtinė karalystė būtų buvusi toje pačioje padėtyje, kaip ir dominijos, o tiktai jos gyventojų skaičius jai būtų suteikęs pirmenybę de fakto, leisdamas jai įvesti žymesnį atstovų skaičių. Tarybos nuomonės būtų klausiama karo ir taikos bei sutarčių klausimais. Kad taryba turėtų savų pajamų, nustatomas visoje Imperijoje mokesnis. Anglijos ministeriai tose srityse, kurios įeitų į tarybos kompetenciją, būtų jai atsakingi. Tai buvo drąsus sumanymas, bet jam nepritarė kitų, dalyvavusių konferencijoje, kolonijų ministeriai, o Asquith'as pareiškė, kad priimant tokį sumanymą, Anglijos vyriausybė nustotų savo autoriteto. Vis dėlto sumanymas yra įdomus ir reikšmingas. Konferencijos pradžioje Sir Henri Ward pasiūlymai buvo ne tokie drąsūs: vėliau jis atsiėmė ir pagrindinį savo sumanymą. Pirmutiniuose savo pasiūlymuose jis ypač norėjo, kad centro valdžia griežtai skirtų dominijų valdymą nuo kitų kolonijų valdymo, o kad aukštųjų komisarų teisės būtų aiškiai nustatytos ir praplėstos. Pagrindinė Ward'o mintis buvo ta, kad „imperija yra laisvų tautų susijungimas", o *aukštieji komisarai,* jo nuomone, faktinai bū-

---

[43] Žiūr. Konferencijos protokolą paskelbtą spaudoj: *Standard* 1911 m. gegužės m. 26 d. 1908 m. gruodžio m. Lordų Rūmuose komitetas *(select committee),* kuriam buvo pavesta išstudijuoti projektus kolonijų atstovams į Rūmus priimti, darė pranešimą. Žiūr. Esmein, *La réforme de la Chambre des Lords d'après les conclusions du select committee, Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques,* 1909 m. spalių m. LXXII t., 489 p.

[44] *Ibidem.*

tų beveik lygūs dominijų pasiuntiniams prie Anglų valdžios. Ward'as reikalavo, kad *aukštieji komisarai* būtų kviečiami į visus *Imperijos gynimo komiteto" (Committee of imperial defence)* posėdžius[45], kad kiekvienu reikalu, liečiančiu jų *dominijas,* užsienių reikalų ministeris jų atsiklaustų ir kad ateityje jie būtų „vienintelis tarpininkavimo organas tarp imperijos vyriausybės ir dominijų vyriausybių". Anglijos ministeriai darė priekaištų, tačiau kolonijų ministeris pasiūlė, konferencijų tarpe sudaryti *nuolatinį komitetą (Standing Committee)*[46], į kurį įeitų visi *aukštieji komisarai.* Bet ir tas sumanymas negavo bendro konferencijos sutikimo, tat atsitiko todėl, kad *dominijų* vyriausybės bijojo netekti savo nepriklausomybės[47]. Gal senoji padėtis jiems buvo patogesnė už naują santvarką, kurioje jie būtų priklausę tarybos, nors ir toji taryba būtų jų pačių gyventojų išrinkta.

[Bet 1914—1919 m. karas dar tvirčiau sujungė didžiąsias *dominijas* su metropolija. Dominijų išlietas kraujas sustiprino Imperijos vienybę. Kolonijos savo noru teikė Anglijai karinę ir finansinę pagalbą. Kanadiečiai, australiečiai ir neo-zelandiečiai siuntė kareivių, pinigų ir amunicijos. Pietų afrikiečiai, be to, dar numalšino sukilimą, kuris grėsė juos atskirti nuo Imperijos, atėmė iš Vokiečių Vakarų Afrikos koloniją ir išvarė juos iš Rytų Afrikos. Po tokių didžių aukų dominijų atstovai galėjo drąsiau kalbėti ir reikalauti sau dalies bendroje Imperijos politikoje. Imperijos konferencija, kuri turėjo rinktis kas ketveri metai, 1915 m. nebuvo sušaukta, nors paskutinė buvo įvykusi 1911 m. Užtat 1916 m. birželio mėn. 14 d. Asquith'as savo rinkikams Landybank'e pareiškė, kad reikia naujai sutvarkyti santykius su kolonijomis ir sudaryti naują Imperijos santvarką. 1916 m. vienas iš pirmųjų Lloyd George'o kabineto darbų buvo Imperijos karo konferencijos sušaukimas Londone. Buvo kviečiama dalyvauti ne vien Kanados, Australijos, Naujo-

---

[45] Ward'as Tarybą, kurią jis reikalavo įsteigti, siūlė pavadinti *„Imperijos gynimo parlamentu" (Parlament of imperial defence).* Vėliau Londone buvo įsteigtas *Imperijos gynimo komitetas (Committee of imperial defence),* o konferenciją sudarančiųjų kolonijų ministeriai dalyvavo to komiteto posėdžiuose.

[46] Dabar yra tiktai nuolatinis konferencijos biūras, t. y. paprasta administracijos įstaiga.

[47] Žiūr. aukščiau cituotąją Lordo Selborne'o kalbą.

sios Zelandijos ir New-Foundland'o bei Pietų Afrikos ministeriai pirmininkai, bet tarpe kitų ir ministeris Indijai. Konferencijos tikslas buvo „išstudijuoti skubiuosius karo vedimo klausimus ir sąlygas, kuriomis susitarus su santarvės valstybėmis, karą būtų galima baigti ir visas toliau iškylančias problemas". Tuo buvo sudaryta tikra reprezentacinė Imperijos vyriausybė. Kolonijų atstovai į konferenciją atvyko ne derėtis, kaip 1911 m., bet drauge valdyti Imperiją; jie sudarė tikrą vykdomą valdžios organą, nenumatytą nei Anglijos, nei kolonijų konstitucijose. Susirinkime, kuris įvyko 1917 m. kovo m. 26 d., buvo sudaryta du organai: vienas — Imperijos karo kabinetas, kurs susidėjo iš Britanijos karo kabineto, t. y. iš žymiausiųjų Anglijos ministerių ir iš kolonijų ministerių pirmininkų, pirmininkaujant Lloyd George'ui, karo klausimams studijuoti; antrasis organas — Imperijos konferencija, pirmininkaujant kolonijų ministeriui, svarstė ekonominius klausimus.

1917 m. gegužės mėn. 17 d. Lloyd George pareiškė Bendruomenių Rūmams: „Taryba vienu balsu pripažino, kad jos pasitarimai duoda tiek naudos, kad pageidaujama ir toliau tą instituciją palikti. Todėl ji nutarė, kad Imperijos kabinetas būtų šaukiamas kartą per metus". Iš tikrųjų 1918 m. Imperijos karo kabinetas posėdžiavo du mėnesiu. Jis nutarė, kad *dominijų* ministeriai pirmininkai, kaipo Imperijos karo kabineto nariai, gali to kabineto reikalais susižinoti su Jungtinės Karalystės ministeriu pirmininku tiesiog be *dominijų* ministerio tarpininkavimo ir, iš kitos pusės, kiekviena *dominija* turi teisę paskirti atstovą, kuris, neatvykus pačiam kolonijos ministeriui pirmininkui, jį pavaduotų Imperijos kabineto pasitarimuose. Imperijos konferencija 1917 m. balandžio mėn. 25 d. padėjo pamatus muitų unijai, kas reikšminga, ekonominiu atžvilgiu, visam pasauliui, ir 1918 m. ji bandė sudaryti *preferencinę muitų sistemą (régime douanier préférentiel)* ir keliose ypatingai svarbiose prekybos srityse įvesti Imperijos monopolį, kad atitaisytų karo padarytuosius nuostolius ir patenkintų pramonės reikalavimus[48].

Toji aukščiausioji Britų Imperijos taryba taip pat dalyvavo diplomatinėse derybose Versalio sutartį sudarant: dominijų

[48] [Apie 1917 m. konferencijos kilmę ir programą žiūr. Claudel, *L'Empire britanique et la Guerre, Revue des sc. pol.*, 38 t. 1917 m. 238 p.].

vyriausybių atstovai buvo priimti į santarvės tarybą, kaip savo tautų įgaliotiniai ir kartu su Indijos delegatais pasirašė Versalio sutartį[49]].

Bet dar kitu keliu federacinė sistema bando įeiti Anglijon: būtent per pačią Jungtinę karalystę. Daugelio jos dalių šiandien manoma įstatymų leidimo galią pavesti vietiniams organams, o Anglijos parlamentui tepalikti tiktai bendros reikšmės įstatymų leidimą, Tasai judėjimas turi įvairių priežasčių. Net ir dabar centralizuotai įstatymų leidimo galiai Jungtinėje Karalystėje visuomet yra buvę keli įvairūs įstatymų leidėjai; minėtini ypač atskiri įstatymų leidėjai Airijai ir Škotijai. Anglijos Parlamentas šiandien, sakoma, yra viską savyje *sukaupęs*. Kaip visose parlamentinio valdymo šalyse, Parlamentas dažnai yra priverstas valdymo funkciją statyti aukščiau už pačią įstatymų leidimo funkciją, nors kiekviena diena reikalauja naujų įstatymų. Pagaliau ypač Airių Home rule (autonomija) ir nuolatinės pastangos, kurias airiai darė tam tikslui pasiekti, sukėlė panašių aspiracijų ir kituose kraštuose: Škotijoj, Valijoj[50]. 1911 m. rudenį Bendruomenių Rūmams buvo pateiktas privatine iniciatyva *bill'is* suteikti Škotijai tokį pat rėžimą. Tiesa, Škotijai naujasis rėžimas būtų pavedęs tiktai įstatymų leidimo galią, bet irgi tiktai grynai škotiškais reikalais; įstatymus būtų priėmęs Skotijos atstovų susirinkimas. Bet Airijos *Home rule* nuėjo daug toliau.

[Reikia pažymėti, kad per paskutiniuosius metus Airijos problema pasunkėjo. Legalinė agitacija už *Home rule* virto revoliucine agitacija už visišką nepriklausomybę. 1910 m. rinkimai išėjo unionistų nenaudai, o 1914 m. gegužės m. 25 d. Anglijos Parlamentas priėmė *Home rule bill'į* be pakeitimų, nebodamas Ulsterio oranžistų grąsinimų sukilti. Bet pasaulinis karas neleido įgyvendinti naujojo įstatymo. Tada airių nacionalistai 1914 m. rugpiūčio mėn. 3 d. pareiškė savo ištikimy-

[49] [1919 m. birželio mėn. 28 d. Versalio sutartį, be Anglijos ministerio pirmininko David Lloyd George'o iš Britų Imperijos pusės, pasirašė dar šie delegatai: 1) du Kanados ministeriai, 2) William Morris Hugues, Australijos min. pirmininkas ir *attorney général*, ir jūrų ministeris sir Joseph Cook. 3) gen. Botha ir gen.-leit. Smuts, Pietų Afrikos unijos delegatai; 4) Naujosios Zelandijos delegatas; 5) ministeris Indijai Samuel Montagu ir maharadža de Birkaner].

[50] J. A. R. Merriot, *loc. cit.*, 782 p. Tą judėjimą anglai vadino *„Home rule all round"*.

bę Imperijai, bet ekstremistai, t. y. *Sinn-Fein*[51] partija, pasinaudodami bendru tautos nusivylimu, priešinosi naujokų ėmimui. 1916 m. balandžio mėn. 24 d. jie sukilo ir paskelbė Airijos respubliką, bet karo jėgos sukilimą žiauriai numalšino. Nuo to laiko Airijos politinė vadovybė iš nacionalistų parlamentarų perėjo į *Sin-Fein'istų* rankas. Pastarieji atsisakė bendradarbiauti su Dublino konventu[52] sušauktu 1917—18 m., todėl, kad jo nariai buvo anglų valdžios paskirti, o ne Airių tautos išrinkti atstovai, ir neleido vykdyti naujokų šaukimo įstatymo Airijoje. 1918 m. gruodžio mėn. parlamentiniuose rinkimuose jų partija turėjo didelį pasisekimą. Nacionalistai (Redmond'o partija) 1910 m. parlamente turėję 83 atstovus, tepravedė tiktai 7, o *Sinn-Feinistai* daliniuose rinkimuose 1910 m. pravedę 6 atstovus, 1918 m. laimėjo 73. Jie atsisakė posėdžiauti Westminster'yje, o 1919 m. sausio mėn. 21 d. susirinkę Dubline paskelbė Airijos Respubliką[53]. Amerikoje gyvenančiųjų airių ir Amer. Jungtinių Valstybių Rūmų (1919 m. kovo mėn. 4 d.) ir Senato (1919 m. birželio mėn. 6 d.) manifestacijų padrąsinti jie bandė, nors ir veltui, iškelti savo reikalą Taikos Konferencijoj[54].

1920 m. Airijoje įsiviešpatavo visiška anarchija. Unionistų siūlomoji išeitis buvo galutinai atmesta: 1914 m. *Home rule, Ulsterio* oranžistų ir *Sinn-Fein'istų respublikonų.* Tokiu būdu, neskaitant visiško atskyrimo tezės, beliko tiktai kompromisinė išeitis — padaryti Airiją autonomine dominija ir duoti jai *Dominion Home rule,* kas atrodė priimtina Anglijos vyriausybei ir airiams[55]. Ta prasme buvo susitarta 1921 m. gruodžio mėn. 6 d. Anglų vyriausybės ir Airijos delegatų. 1922 m. Airių parlamento priimtoji konstitucija padarė Airiją „lygiateisiu nariu tos tautų bendruomenės, kuri sudaro Britų Tautų Są-

---

[51] [„Sinn-Fein" gaėlų dialekte reiškia: „Mes patys"].

[52] [Šios komisijos darbai buvo paskelbti tiktai 1919 m., *Times* (1919 m. spalių mėn. 24, 25 ir 27 d. nr. nr.).]

[53] [Airijos parlamentas, *Dail Eireann* 1919 m. birželio mėn. išleido „Atsišaukimą į Tautas", kuriame jis prašė pripažinti Airiją „suverenine ir nepriklausoma valstyba".]

[54] [Kritiką prieš Anglijos valdžią žiūr. *Report on conditions in Ireland with demand for investigation by the Peace Conference American Commission on Irish independence,* Paris, 1919 m. ir oficialų atsakymą, paskelbtą Airijos sekretoriaus Macpherson'o 1919 m. birželio mėn. 14 d., *Times,* 1919 m. birželio m. 18 d.]

[55] [Žiūr. *Observer,* 1919 m. liepos mėn. 13 d.]

jungą". Konstitucinė Airijos santvarka tokia pat, kaip ir Kanados. Įstatymų leidžiamąją galią vykdo parlamentas iš dviejų renkamų rūmų: Seimo *(Dail Eireann)* ir Senato[56] *(Seanad Eireann),* kartu su karalium kuris, per generalinį gubernatorių, įstatymus sankcijonuoja. Vykdomoji galia priklauso parlamentiniam kabinetui. Teismo galia prižiūrima *Privatinės Tarybos* Londone. Airija sutvarkyta *dominijos* pagrindais lieka Imperijos dalimi, bet turi savo civilinę, prekybinę teisę ir pati tvarko savo fisko reikalus. Ulster'io provincija Airijoje turi subautonomiją, ji pati tvarko savo tikybos ir švietimo reikalus. Ji užima Airijos dominijoj tokią pat vietą, kaip Natal'is Pietų Afrikos Unijoj. Londono vyriausybė pasiliko sau, beveik, tiktai užsienio politikos kompetenciją[57]].

Tokiu būdu, Airijos konstitucinė padėtis yra tokia, kaip didžiųjų *dominijų.* Abi federacijos problemos, kurias mes nagrinėjome, yra glaudžiai susijusios. Tą mintį jau buvo pareiškęs Asquith'as 1911 m. gegužės mėn. 7 d. dideliame Liberalų Federacijos susirinkime Manchester'yje: „Ar aš negaliu pasakyti, kad šitas Airių *Home rule* klausimas yra virtęs dalimi, tiesa, labai svarbia dalimi, vienos didelės visos Imperijos problemos? Dar už 15 dienų turėsim Londone *Imperijos Konferenciją,* kuriai aš turėsiu garbės pirmininkauti. Aš drįstu tvirtinti, žinoma, tai yra tiktai samprotavimas kurį pareiškiu, o ne faktas kurį aš žinau, kad visi didžiųjų, *selfgovernment* turinčių *dominijų* ministeriai pirmininkai atsakytų teigiamai į klausimą, ar verta Airijai duoti *self-government,* ar ne, ir kad tas ministerių atsakymas atitiktų tų kraštų visuomenės nuomonę. Viešoji tautos nuomonė mūsų didžiose *užjūrio dominijose,* kurios pačios įsitikino, kad Imperijos supremacija yra suderinama su vietine autonomija ir laisve ir aš tikiu, kad ir mūsų kraštų demokratija vieningai palaiko šią santvarką. O mes visi, kurie per 3 metus Westminster'yje posėdžiavome, aiškiai įsitikinome, kad dar niekumet Parlamentas nebuvo tiek

---

[56] [Rūmai renkami visuotinu balsavimu visų 21 metų vyrų ir moterų. Senatas turi 60 narių ir yra kas 3 metai dalimis atnaujinamas pagal Parlamento pristatytus sąrašus. Seimui antrą kart priėmus tą patį įstatymą, Senatas turi arba duoti savo sutikimą, arba perduoti įstatymą referendumui].

[57] [Žiūr. Mac Weill: *Studies in the Constitution of the Irish Free State,* 1925].

apsunkintas ir darbais apkrautas, kiek per šiuos 3 metus. Iš visų pusių mechanizmas turi būti peržiūrėtas ir pataisytas“[58].

[Šitą peržiūrėjimą daryti ėmėsi Imperijos konferencija, atnaujinusi posėdžius po karo. 1921, 1923 ir 1926 m.[59] konferencijose pasireiškė nacionalistinė tendencija, žiūrinti į kiekvieną *dominiją,* kaip į savarankišką vienetą, kuris turi teisę pats sau leisti įstatymus ir pats nustatyti santykius su užsieniu, su kitomis tautomis[60]. Jau tada, kai *dominijos* pareiškė norą dalyvauti taikos konferencijoje, kaip lygiateisiai nariai su kitomis valstybėmis, buvęs Kanados finansų ministeris Laurier'o kabinete, Fielding, pasakė, „kad pradedanti reikštis laisvos sąjungos mintis“. Nors anglų-saksų galvose dar tebeviešpatauja Imperijos idėja, ką geriausiai parodė prieš keletą metų Valijos princo priėmimas dominijose, tačiau nacionalinė tendencija ir dominijų baimė, kad perdaug artimas bendradarbiavimas nepakenktų jų laisvei, silpnina sąjungos ryšius. Ypač Kanada, kurios konstitucija suvaržyta *British North America act,* jausdama simpatiją Amerikos Jungtinėms Valstybėms, kur ji turi net diplomatinį atstovą Washington'e, kiek suerzinta 1926 m. liepos mėn. konstituciniu konfliktu[61], Imperi-

---

[58] *Standard,* 1911 m. gegužės mėn. 8 d.

[59] [Konferencijų darbų tvarkoje buvo šie punktai: 1) mokesčiai Imperijos gynimo fondui ir to gynimo prirengimas sausumoje, jūroje ir ore. 1923 m. Konferencija pritarė projektui įtaisyti laivyno bazę Singapure. 2) „Imperijos pirmenybės projektas, kuris pakeistų Imperiją į federaciją ne tik politiniu, bet ir ekonominiu atžvilgiu. 3) Susisiekimo priemonių patobulinimas tarp atskirų Imperijos dalių, paštas, radio telegrafija, sausumos, jūrų ir oro transportas. 4) Užsienių politika: Anglų-Prancūzų saugumo paktas, kuriame dominijos įdėjo keletą pastabų, ir Locarno sutartis, kuriai dominijos pritarė.]

[60] [Žiūr. Porritt, *The fiscal and diplomatie freedom of the British oversea dominions,* Oxford, 1922 m. Jenks, *The government of the British Empire at the end of* 1923, III leidimas, 1924 m.].

[61] [1925 m. rinkimai į parlamentą išėjo nenaudai liberalų partijos, kuri buvo valdžioje, su ministeriu pirmininku Mackenzie King pryšaky. Senajame parlamente buvo 117 liberalų, naujame tiktai 101, liberalų sąjungininkai radikalai irgi tepravedė tik 27, vietoj pirma buvusių 51 atstovo. Priešingai, konservatoriai, seniau turėję 65 mandatus, gavo 116. Taigi nė viena partija neturėjo absoliutinės daugumos, o ir liberalų-radikalų blokas buvo žymiai susilpnėjęs. Nebuvo galima valdyti be radikalų pagalbos. Radikalai visumet rėmė liberalų valdžią ir buvo griežtai priešingi konservatorių politikai, todėl Mackenzie King, nors ir pralaimėjęs rinkimus, pasiliko valdžioje. Žinoma, jo pozicija buvo nelengva prieš dešiniųjų opoziciją su 116 balsų. Vieną kartą balsuojant keli radikalai balsavo prieš ji, ir jis atsidūrė mažumoj. Liberalų valdžios vadas, norėdamas pasilikti val-

jos konferencijoje 1926 m. spalių-lapkričio mėn. bandė nusikratyti Londono valdžios globos. Toji konferencija lapkričio mėn. 19 d. galutinai priėmė lordo Balfour'o tarpimperijinių santykių komiteto pirmininko pranešimą[62]. Tasai pranešimas sudaro pagrindą Britų *Commonwealth'o* kortai. Ateity Didžioji Britanija ir dominijos bus autonominės bendruomenės Britų Imperijos viduje, lygios savo padėtimi[63], jokiu būdu nežemes-

---

džioje, sumanė atsiklausti tautos, ir prašė generalinio gubernatoriaus sutikimo paleisti parlamentą ir paskelbti naujus rinkimus. Tai buvo logiška išeitis duoti pačiai tautai spręsti klausimą viena arba kita prasme. Gubernatorius Lord Byng nesutiko. Jo nuomone, mažumos partijos kabinetas neturi teisės atsiklausti rinkikų savo naudai. Gubernatorius pavedė konservatorių partijos vadui Meighen, kaip stipriausios parlamento grupės vadui, sudaryti naują kabinetą. Meighen'o padėtis buvo keblesnė, negu Mackenzie King'o, kadangi konservatorių kabinetas jokiu būdu negalėjo laukti radikalų paramos. Be to, kiekvienas atstovas, kuriam pavedama apmokama ministerio vieta, pirmiau turi būti perrinktas. Meighen'as bijojo, kad jo partija per šiuos dalinius rinkimus nenustotų geros padėties, kurią ji buvo laimėjusi 1925 metų rinkimais. Todėl jis sugalvojo apeiti konstitucijos nuostatą sudaryti kabinetą iš ministerių be portfelių, o ir be algos, vedančių ministerijų reikalus, min. pirmininko vardu ir atsakomybe. Toks bandymas buvo konstitucijos raidės ir dvasios laužymas. Parlamentas su tuo nesutiko ir tuojau Meighen'ui buvo pareikštas nepasitikėjimas 96 balsais prieš 95.

Lord Byng, kurs nebuvo leidęs paleisti parlamentą liberalų vadui Mackenzie King, netekusiam parlamente daugumos, konservatorių vadui Meighen irgi netekusiam parlamento daugumos, tuojau davė sutikimą paleisti parlamentą ir daryti naujus rinkimus. Liberalai, radikalai ir darbo partija —tos trys partijos faktinai turėjo parlamente daugumą — priešinosi, ypač tam, kad vyriausybė gavo sutikimą paleisti parlamentą dar nepatiekusi biudžeto. Jie kaltino lordą Byng, kad jis nepildąs savo pareigų, kaip Karūnos atstovas, įsikišęs į partijų ginčus stengdamasis palaikyti ir favorizuoti konservatorių kabinetą, neturintį daugumos nei parlamente, nei krašte. Kanadiečiai, kurie budriai saugoja savo teises, kilus konfliktui tarp Karūnos prerogatyvų ir konstitucinių garantijų, piktinosi gen.-gubernatoriaus žygiu. 1926 m. Imperijos konferencijoj patiekė klausimą ir reikalavo, kad ateityje Anglijos karalius ir Londono vyriausybė paskirtų gen. -gubernatorių Kanadai tiktai atsiklausę Kanados vyriausybės. Tai esą reikalinga išrenkant asmenį, kuriam tenka sunkus uždavinys atstovauti Karūnai krašte, kuris aiškiai pabrėžia nepriklausąs nuo Imperijos savo vidaus reikalų tvarkyme.

Reikia dar pažymėti, kad piliečiai — rinkikai patvirtino liberalų tezę: po 1926 m. rugsėjo m. 14 d. rinkimų į Ottawos parlamentą pateko 119 liberalų ir 19 progresistų prieš 91 konservatorių, ir Mackenzie King vėl paėmė valdžią. Konservatoriai yra anglofilai, o liberaluose yra daugiau amerikonizmo tendencijos].

[62] [Komitete dalyvavo Kanados, Australijos, Naujosios Zelandijos, Pietų Afrikos Unijos, New-Foundland'o ministeriai pirmininkai, Airijos laisvosios valstybės vykdomojo komiteto vice-pirmininkas, ministeris Indijai, kaip Indų delegacijos vadas, ir ministeris dominijų reikalams.].

[63] [„Didž. Britanijos ir dominijų padėties lygybė yra pagrindinis

nės viena už kitą bet kokiu vidaus ar užsienio reikalų atžvilgiu, bet tiktai jungiamos bendra ištikimybe Karūnai, o laisvai jungiamos, kaip Britų Commonwealth'o nariai". Tai reiškia, kad turintieji *selfgovernment* kraštai buvo pastatyti vienokion padėtin, kaip ir Didžioji Britanija. Tie kraštai nebepriklauso nei nuo Londono kabineto, nei nuo kolonijų ministerio. Jų vyriausybės susižino tiesiog su Anglijos ministeriu pirmininku. Airija specialiai galutinai gavo dominijos statutą[64]. Karalius, kurį 1901 m. *Royal Title act* vadina „Jungtinės Didž. Britanijos ir Airijos Karalijos ir Britanijos Užjūrio dominijų Karalium", dabar vadinamas „Didž. Britanijos, Airijos ir Britanijos Dominijų Karalium". Atskirosios valstybės gali laikyti diplomatinius atstovus Londone ir kitose sostinėse ir daryti sutartis su svetimomis valstybėmis. Londono valdžios sudarytos sutartys, kurių sudaryme jos nedalyvavo, jų nevaržo. Britanijos Commonwealth'o nariai savo tarpe jungiami tiktai Karaliaus asmeniu; generaliniai gubernatoriai[65] dominijose atstovauja tiktai karaliaus asmeniui, o ne centro valdžiai[66]. Iš to, kas anksčiau pasakyta, matome, kokie federacijos diegai glūdi šių dienų Britų Imperijoje[67]. Jie ir toliau plėsis, nes logiškoji istorijos eiga veikia ta prasme. Aš manau, kad ne pro šalį buvo nurodyti tą įdomų faktą. Aš kiek ilgiau apsistojau ties naujomis federacijomis ir naujais federacijos projektais. Ši

---

tarpimperijinių santykių principas. Indijos padėtį nustatė 1919 m. aktas ir 1917 m. Imperijos Konferencijos IX rezoliucija"].

[61] [Tačiau komitetas nėra aiškiai išsprendęs laisvosios Airijos valstybės iškeltojo klausimo, dėl apeliacijos prieš jos teismų sprendimus į Privatinę Tarybą galimumą.]

[65] [Pranešime pasakyta: „Visos Britų Imperijoje dalyvaujančios tautos yra lygios konstituciniu atžvilgiu. Todėl generaliniai dominijų gubernatoriai yra Karūnos atstovai ir užima savo dominijos administracijoje tą pačią vietą, kaip Anglijoje Jo Didenybė Karalius; jokiu būdu generalgubernatorius nėra karališkosios Anglų valdžios arba vienos Anglų ministerijos atstovas arba agentas".]

[66] [Pranešimas mini, kad Anglų Imperija yra visiškai naujas konstitucinis reiškinys. Lordas Balfour'as rašo: „Britų Imperija, kaip vienetas, neleidžia jokios klasifikacijos. Ji niekuo nepanaši į bet kokią šiandie esančią arba anksčiau buvusią politinę organizaciją". Ir toliau jisai sako: „Geografinės ir kitokios sąlygos neleido įvykdyti dominijų lygybės federacijos formoj"].

[67] [Dėl imperialistinių teorijų ir projektų žiūr. keturis kartus per metus išeinantį laikraštį *Round Table* (leidėjas Macmillan); Curtis, *The Commonwealth of Nations*, 1916, ir to paties autoriaus *The Problem of the Commonwealth, ib.*]

valstybės forma, kuria taip gyvai domėjosi XVIII šimtmečio filosofai, mūsų laikais užima žymią vietą civilizuotame pasaulyje. Federacijos forma, Europoje turi žymių pavyzdžių (Šveicarija ir Vokiečių Reichas)[68], o Amerikoje, Jungtinių Valstybių pavyzdžiu, ji beveik visur vartojama, išskyrus tiktai keletą valstybių.

[Federacinei formai plėtotis gal nemažai padės 1919 m. Versalio sutartis, kuri numato politinių ir administracinių garantijų Vidurio ir Rytų Europos valstybių etninėms mažumoms. Jau 1920 m. vasario mėn. 29 d. Čekoslovakijos Konstitucija (I dalis) Karpatų Rusijai[69] suteikė plačią autonomiją. Jugo-Slavijoje irgi eina ginčas tarp unitaristų, kurie nori įsteigti centrinę valdžią Belgrade, ir federalistų, kurie reikalauja, kad kiekviena naujosios valstybės dalis (Kroatija, Slovenija, Bosnija-Herzogovina ir Dalmatija) turėtų savo autonominius parlamentus ir jiems atsakingas valdžias[70].]

---

[68] [Žiūr. aukšč. 8 p. ir 21 past.]

[69] [Mercier, *La Formation de l'Etat tchéco-slovaque*, 1923.]

[70] [Apie federacinio judėjimo kilimą žiūr. Henry Nézard, *La Yougo-Slavie et la débâcle austro-hongroise, Revue politique et parlamentaire*, 1919 m. gegužės mėn.

Serbų-Kroatų-Slavėnų valstybė susiskaldžiusi į federalistus ir centralistus, šiandien, rodos, virsta unitarine valstybe. Kada, karui pasibaigus, Jugo-Slavai 1918 m. gruodžio mėn. 21 d. deklaracija numetė Austrų-Vengrų jungą, buvo įsteigtas laikinas federacinis režimas. Montenegro ir Voivodina buvo Belgrado vidaus reikalų ministerijos valdomi, bet Kroatija-Slovėnija, Bosnija-Herzogovina ir Dalmatija išlaikė vietines savo vyriausybes su sostinėmis Zagrebe, Sarajeve, Liublianoj ir Splite. Autonomines ir federacines tendencijas skelbė Kroatų tautininkų klubas, Radičo Kroatų ūkininkų partija, Korošeco-Slovėnų partija. Iš kitos pusės demokratų ir Pašičo Serbų-radikalų obalsiu buvo tautinė vienybė. Ir viename ir antrame bloke atsiradusios respublikonų frakcijos, dar daugiau pasunkino padėtį. 1920 m. lapkričio mėn. 28 d. išrinktame Steigiamajame Seime padėtis pasidarė ypatingai ryški. Nė viena savarankiška partija negavo daugumos. Bet vis dėlto Bosnijos musulmonų pagalba radikalų ir demokratų blokas 1921 m. birželio mėn. 28 d. priėmė unitarinę konstituciją. Slovėnų, Kroatų ir Radičo grupės atstovai susilaikė nuo balsavimo ir apleido posėdžių salę. Veltui vyriausybė nurodinėjo Austro-Vengrijos pavyzdį, kaip federalizmas atvedęs prie sunkių vidaus kovų, o pagaliau ir prie suirimo; veltui ji nurodinėjo, kaip svarbu esą turėti tvirtą, galingą ir vieningą valstybę, kad sujungtų ligi tol atskirai gyvenusias tautas ir išlaikytų valstybę Balkanuose. Kroatai — ūkininkai atsisakė dalyvauti parlamente. Bet vėlesniuose rinkimuose daugumą gavo unitaristai. 1925 m. liepos mėn. Pašičo vyriausybė Kroatų ūkininkų vadą uždarė kalėjime ir privertė susijungti su Serbais-radikalais, atsisakyti nuo federalizmo ir respublikos idėjų ir priimti unitaristinę bei monarchistinę Vidovdano konstituciją. Stephanovitch: *De la décentralisation administrative en Yougo-Slavie d'après la Constitution du 28 juin* 1921.]

§ 2. Valdymas ir valdymo formos.

Žodis „governement“ (valdymas, vyriausybė, valdžia) prancūzų kalboje turi kelias prasmes. Bet pagrindinė ir bendra prasmė ta, kad „governement“ reiškia suvereninės viešosios galios vykdymą: valdymas tai veikiąs suverenitetas[71]. Vykdymo tikslas yra atlikti pagrindines valstybės funkcijas: apsaugoti ir ginti turtą nuo išorinių puolimų, palaikyti tvarką viduje ir vykdyti teisingumą. Bet yra visoks valdymas; jis, vistiek koks būtų suverenas, gali reikštis įvairiais būdais, gali būti įvairių formų: įvairių formų valstybės gali turėti tą pačią valdymo formą. Pavyzdžiui parlamentinį arba kabinetinį valdymą, kurį mes vėliau nagrinėsime, mūsų laikais randame kartu keliose konstitucinėse monarchijose, Anglų kolonijose, turinčiose parlamentų ir Prancūzijos respublikoje. Čia padarysime keletą bendrų išvadų šiuo reikalu.

I.

Žiūrėdami valdymo pagrindų, mes randame du būdu, kuriais gali būti vykdomas suverenitetas: arba suverenas (karalius, arba tautos susirinkimas) vykdo suverenitetą arbitrališkai, vien tiktai savo noru, darydamas sprendimus ir leisdamas įsakymus atsižiūri tik į aplinkybes; arba, priešingai, yra tvirti nuostatai, iš anksto žinomi, kurie tam tikru atsitikimu nustato suvereno žygį. Šitos nustatytos taisyklės, kurios yra senesnės už jų nustatytuosius faktus, jeigu jos nėra susidariusios pirmine ir iš dalies mistiška jėga, kurią mes vadiname papročiais, arba tikybos įtakoj, tegali būti leidžiamos tik suvereno ir tada mes jas vadiname *įstatymais*. Pirmoji valdymo forma

---

[71] Homersham Cox, *The Britisch Commonwealth*, London, 1854, 85 p. „Government is action performed by a power acting as representative of independant community“. J. J. Rousseau, *Lettres écrites de la montagne*, I d. 5 laiškas: „Monarchijose, kuriose vykdomoji galia yra susieta su suvereniteto vykdymu, vyriausybė (governement) yra ne kas kita kaip pats veikiąs suverenas per savo ministerius, savo tarybą arba kolegijas, kurios absoliutiškai pareina nuo jo noro“. Rousseau čia kalba apie monarchines valstybes tik todėl, kad jis apie suverenitetą ir jo aktus respublikose, kaip toliau nurodysiu, turi ypatingą supratimą. Žiūr. John W. Burgess, *Political science and comporative constitutional law*, Boston, 1896, I t., 68 p.; II t. 1 p. ir t.

despotiškas arba arbitrališkas valdymas. Antrąją formą, tą politinės laisvės pagrindą, galime pavadinti *legaliniu valdymu*[72].

Net valstybėje, kur yra tautos suverenitetas, nėra tikros laisvės, jeigu tautos susirinkimas gali daryti prieš kurį nors pilietį bet kokį žygį, priešingą bendriems įstatymams[73]. Įstatymą pati jo esmė padaro apsaugos priemone. Jį galime apibrėžti taip: įstatymas yra ką nors įsakąs arba draudžiąs nuostatas, suvereno išleistas ne atskirų asmenų, bet visų interesui, ne kuriam atskiram individui, bet visiems, ir visai ateičiai[74]. Tokioms sąlygoms esant įstatymas negali būti neteisingas, nes

---

[72] Montesquien, *Esprit des lois,* XI kn., III sk.: „Valstybėje, t. y. visuomenėje, turinčioje įstatymus, laisvė reiškiasi tuo, kad kiekvienas gali daryti visa, ko reikia norėti ir nėra verčiamas daryti tai, ko nereikia norėti. Laisvė yra teisė daryti visa tai, ką įstatymai leidžia; jeigu vienas pilietis galėtų daryti tai, ką įstatymai draudžia, jis vistiek neturėtų daugiau laisvės, kadangi visi kiti tuomet turėtų tą pačią teisę". — J. J. Rousseau, *Lettres écrites de la montagne,* II dal. 8 laiškas. „Nėra laisvės be įstatymų; taip pat nėra tokios laisvės, kurioje bet kas būtų aukščiau įstatymų. Net gamtos padėty žmogus yra laisvas tik gamtos įstatymo dėka, kuris visus valdo. Laisva tauta klauso, bet nevergauja; ji turi vadus, bet ne ponus, ji klauso įstatymų, bet klauso vien tiktai įstatymų ir jų dėka ne žmonių klauso". — 1791 m. Konstitucija, III tit. II sk. 1 persk. 3 str.: „nėra Prancūzijoje aukštesnės galios už įstatymą. Karalius valdo tiktai per įstatymą, ir tiktai įstatymo vardan jis gali reikalauti paklusnumo".

[73] Tokie ypatingi nutarimai buvo žinomi Graikams ψμφίσματα o Romėnams „privilėgijų" vardu. Ir vieni ir kiti turėjo priemonių jiems išvengti. Demosthen'as, *In aristokrat,* cituoja du įdomiu, šiuo atžvilgiu, įstatymu: Μηδὲ νόμον επ' ἀνδρὶ ἐξεῖναι Θεῖναι ἐὰν μή τὸν αὐτὸν ἐφ' ἅπασιν 'Αθηναίοις. — Ψήφισμα δε μηδέν μήτε βουλῆς, μήτε δήμου νόμον κυριώτερον εἶναι. Jau XII lentelių įstatymas draudė *privilegijas.* Priešingai, senojoje Prancūzijos monarchijoje karalius, įstatymų leidėjas, turėjo teisę leisti *privilėgijas,* t. y. įstatymus, veikiančius tiktai vieno arba kelių asmenų naudai arba nenaudai, ir pastatančius tuos asmenis už bendrosios teisės ribų. (Apie įstatymų bendrumą ir apie šio bendrumo pobūdį įstatymų leidimo aktuose žiūr. Carré de Malberg, *op. cit.* 294 p. ir t.).

[74] Tačiau visuose kraštuose galime rasti įstatymų, išleistų tiktai aprėžtam laikui. Bet daugiausia tai yra įstatymai tiktai formos atžvilgiu. Faktinai tai yra administracijos aktai, priskirti įstatymų leidėjo kompetencijai. Paprastai įstatymas suprantamas kaip bendras ir teisingas teisės nuostatas, o todėl nėra apribota veikimo laikas. Vis dėlto kartais gali atsitikti, kad esant dideliam pavojui arba svarbiam reikalui, įstatymų leidėjas leidžia *išimties įstatymą* gerai žinodamas, kad tas įstatymas yra priešingas tikriesiems bendrojo teisingumo principams. Suprantama, kad tokio įstatymo veikimo laikas turi būti nustatytas iš anksto. [Pav., Prancūzų parlamentas 1914—19 m. karo metu priėmė daug įstatymų (maisto produktų kainoms ir t. t.) kurių veikimas buvo apribotas „karo laikui".] Tokiu būdu atiduodama pagarba protui ir iš anksto garantuojama grįžimas prie teisinės padėties visoj pilnumoje.

gali būti iš anksto visiems žinomas, kurie jį peržengia. Žinoma, pati suvereniteto esmė reikalauja, kad suverenas nebūtų įstatymų varžomas, kad jis visumet galėtų juos pakeisti ir panaikinti. Bet kol įstatymai veikia, tol suverenitetas turi būti vykdomas remiantis jais. Šiandien beveik niekas jau nebepripažįsta suverenui teisės atskiru atsitikimu nesilaikyti veikiančio, nepanaikinto įstatymo, o ir įstatymų veikimas atgal yra apribotas; draudžiama taikyti naujus įstatymus, įvykusiems prieš tų įstatymų paskelbimą faktams, jeigu jų taikymas galėtų pakenkti teisėtiems interesams[75].

Šios dvi formos, *arbitrališkas valdymas* ir *legalinis valdymas* jau anksti buvo atskirtos ir pastatytos viena prieš kitą. Neskaitant klasikinės senovės, viduramžyje jos buvo vertinamos ir lyginamos Šv. Tomo Akviniečio veikale *De regimine principum.* Šiame veikale legalinis valdymas *(reginem politicum)* laikomas nesuderinamu su karalyste *(dominium regale);* arbitrališkas valdymas esąs geresnis už legalinį, nes jame valdovo išmintis galinti, įstatymų nevaržoma, laisvai veikti, kaip pati dieviškoji išmintis[76]. Tiesa, priešingai, ypač angluose išsiplatino tikrosios *legalinės monarchijos* principai, t. y. monarchijos, kurioje ir valdovas klauso įstatymų[77], Prancūzijoje visi rašytojai, kurie antroje XVI šimtmečio pusėje išplėtė politinės laisvės teorijas, energingai gynė legalinės monarchijos principus[78]. Bet senesnioji mūsų valstybinė teisė buvo bent iš dalies, priėmusi priešingą principą. Vienas iš jos pamatinių dėsnių, paimtas iš Digestų[79], buvo šis: *Princeps legibus solutus est.* Iš šio sakinio, tarpe kitų, buvo daroma ta išvada, kad Karaliaus valdininkai ir įstaigos turi veikti ir spręsti

---

[75] [Dėl bendrojo principo, kad įstatymai negali veikti atgal ir dėl šiuo atžvilgiu daromų išimčių žiūr. Duguit, *Traité de droit constitutionnel.* II leid. II t. 290 p. ir t. Barthélemy et Duez, *Traité élementaire de droit constitutionnel,* 582 p. ir t.].

[76] Thomae Aquinatis *De regimine principum libri quator,* Leyde 1630 m. II kn., 8, 9 sk.; III kn. 10 sk.; IV kn., 1 sk.

[77] Bracton (13 šimtm.) *De legibus et consuetudinibus Angliae libri quatuor,* III kn., 9 sk., 3 § Polloch ir Maitland, *History of the english law,* I t., 160 p. ir t.

[78] Žiūr. ypač veikalą: *Vindiciae contra tyrannos, sive de principis in populum populique in principem legitima potestate.* Veikalo autoriumi laikomas Hubert Languet, Ursellio leidinys, 1600 m. III dal. 90 p. — *De jure magistratuum in subditos et de oficio subditorum erga magistratus,* tas pats leidinys, VI d. 25 p. Autorius nežinomas.

[79] L. 31, de leg. I, 3.

įstatymais, bet karalius laisvas nuo jų, jeigu jis pats tiesiog leidžia įsakymus, daro nutarimus bei sprendimus[80]. Ryškiausias šio principo pritaikymo pavyzdys yra vadinamieji *„lettres de cachet"*; dažniausia tai buvo įsakymai ištremti arba uždaryti kalėjime, be teismo, bet kokį asmenį; bet galėjo būti ir šiaip kokio turinio neaprėžtosios karaliaus valios pasireiškimai[81]. Tiesa, XVII ir XVIII šimtmenyje buvo reiškiama nuomonė, kad ir karalius turi gerbti įstatymus[82]. Bet praktikoje, tuo atžvilgiu nebuvo padaryta jokių žygių, o tiktai Steigiamasis Susirinkimas panaikino „lettres de chachet" instituciją[83-84]).

---

[80] Bodin, *Les six livres de la République* išl. Ženevoje 1629 m. 431, 434, 612, 623 p. p.

[81] Žiūr. mano veikalą *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 8 leid. 438 p. „Lettre de cachet" visumet buvo adresuotas tam asmeniui, prieš kurį jis buvo nukreiptas, ir buvo uždedama pareiga pačiam jį įvykdyti. Karalius liepdavo laiško adresatui gyventi savo žemėje, arba apsigyventi mieste, kurį jis nustatė, arba eiti į nurodytą laiške valstybinį kalėjimą. Žinoma, laiško gavėjas buvo priverstas pildyti įsakymą, o tos vietos gubernatorius arba viršininkas buvo painformuotas atskiru karaliaus laišku. Žiūr. Guyot, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, V° *Lettres de cachet.* — André Chassaigne, *Les lettres de cachet sous l'ancien régime*, Paris 1903, 76—79 p.

[82] Žiūr. iš vienos pusės pavyzdžiui: Bossuet, *Politique tiréee des propres paroles de l'Ecriture sainte*, I kn., IV str., VIII kn., II str., IV kn., I str. iš kitos — Mably, *Des droits et des devoirs du citoyen*, Kehl, 1789, II laiškas, 69 p. „Mes sakome, kad valdovas yra suvereninis įstatymų leidėjas, o tuo mes jį pripažįstame savo ponu; bet mes čia pat turime pridurti, kad ir jis turi valdyti pagal įstatymus, o tuomet mes ištikrųjų klausome tiktai įstatymų. Tai graži frazė, kurios mistiškos prasmės jokia galinga kolegija nedrįsta ginti kitaip, kaip tiktai prašymais ir pareiškimais. Galios ir garbės trokštančiam, stiprios valios valdovui, toji frazė nekliudys valdyti taip, kaip jam patiks".

[83] 1790 m. kovo 16-26 d. dekretas, 10 str.

[84] [Kai kas sako, kad karo padėties paskelbimas, atgaivina krašte arbitrališką valdymą. Anot Dufaure tai „diktatūra", arba „padėtis už įstatymų", kaip tvirtino 1849 m. rugpiūčio 7 d. Tautos Susirinkime Montalivet (Plg. Dufaure, Senate, 1878 m. kovo 16 d. *J. O.* 2945 p.) Tokia, rodos buvo ir Konsulato bei Pirmosios Imperijos koncepcija. VIII metų frimaire'o mėn. 22 d. Konstitucijos 92 str. sako: „Įstatymas gali laikinai sustabdyti konstitucijos veikimą, nustatydamas laiką ir vietas". Bet mūsų laikais teisinė tvarka nėra sustabdoma nė karo padėty (état de siège). Priešo apsuptoje vietoje, ar kur grėsia apsupimas valdžia gali paskelbti karo padėtį; tuomet visa galia pereina iš civilinių įstaigų į karo įstaigų rankas: tai yra tikroji karo padėtis. (1791 m. liepos mėn. 10 d. įstatymas; 1811 m. gruodžio mėn. 24 d. dekretas, 53 str., 1849 m. rugpiūčio mėn. 9 d. įstat. 5 str., 1909 m. spalių mėn. 7 d. dekretas, 155 str.). Atviruose miestuose arba kraštuose, kuriems grėsia ginkluotas sukilimas, arba kilus karui su užsieniu ir esant reikalo turėti ypatingai stiprią valdžią, abu Parlamento Rūmai, kartais net ir vyriausybė, kaip toliau pamatysime (II dal. III sk. 4 §) gali paskelbti fiktyvinę arba politinę karo padėtį (1899 m. rugpiūčio mėn. 9 d. ir 1878 m. balandžio 3 d. įstatymai) 1852 m. tikra karo

Iš visa to mes matome, kad suvereniteto elementų tarpe įstatymų leidimo galia įgyjo ypatingos ir nuolat augančios reik-

---

padėtis buvo paskelbta 30 departamentų, 1871 m. — 40. Bet 1914 m. rugpiūčio mėn. 2 d., dieną prieš paskelbus vokiečiams karą Prancūzijai, pirmą kartą Prancūzijos viešosios teisės istorijoje, dekretu — Rūmams neposėdžiaujant — buvo paskelbta karo padėtis *visoje* Prancūzijoje ir Alžiro teritorijoje. Priešingai 1849 m. ir 1878 m. įstatymams, rugpiūčio mėn. 2 d. karo padėties paskelbimas, patvirtintas 1914 m. rugpiūčio mėn. 5 d. įstatymu, buvo neribotas. Karo padėties padariniai yra tokie: 1) visa galia iš civilinių įstaigų pereina į karo įstaigų rankas, išskyrus tokias, kurios karo įstaigos nemano vykdyti pačios. (1849 m. rugpiūčio mėn. 9 d. įstatymas 7 str.); 2) karo vadovybė, be to, gauna eilę policinių kompetencijų, kurių civilinė vyriausybė paprastai neturi (1849 m. rugpiūčio m. 2 d. įstat. 7 str.) t. y. a) teisė daryti kratas piliečių butuose dieną ir naktį; b) išsiųsti nubaustuosiuos bei asmenis, kurie neturi savo buto tame krašte, kur paskelbta karo padėtis; prižiūrėti keleivių judėjimą, reikalauti pasų arba leidimų; c) reikalauti atiduoti ginklus ir amuniciją, jų ieškoti ir atimti; d) uždrausti spaudinius bei susirinkimus, kurie karo vadovybės nuomone gali pakenkti viešajai tvarkai. Karo vadovybė laikė teisėtu, einant šiuo nuostatu, uždaryti gėralų parduotuves ir įvesti spaudos cenzūrą; 3) karo vadovybė turi teisę atiduoti karo teismams sumanytojus ir dalyvius nusikaltusius prieš valstybės saugumą, viešąją tvarką ir rimtį. Ši kompetencija buvo aprėžta 1916 m. balandžio mėn. 27 d. įstatymu.

1878 m. ir 1916 m. įstatymai ir jų šaltinis 1849 m. įstatymas, tokių plačių teisių karo vadovybei visai nenorėjo duoti. Priešingai, jų tikslas buvo vėl aprėžti karo vadovybės teises, kurios I ir II Imperijos bei 1874 m. gegužės mėn. 16 d. valdžios metu buvo visiškai be ribų. Šių įstatymų dvasioje, bei nepaprastųjų vadovybės žygių verčiamas, Kasacinis Teismas išleido susiaurintą karo vadovybės teisių interpretaciją. Einant teismo aiškinimu, civilinės administracijos kompetencijos nepasidaro nei kitokios, nei platesnės. Ypač karo vadovybės kompetencijos, dėl savo išimtino pobūdžio, yra aiškiai aprėžtos. Todėl ir Kasacinis Teismas išaiškino, kad karo vadovybė negalinti visiškai uždrausti alkoholio pardavinėjimo, kad atskirų parduotuvių uždarymas neatitinkąs Baudžiamojo Kodekso 475[15] str. numatytoms sąlygoms. Kaip žymi mokslininkų dalis, taip ir mes esame tos nuomonės, kad tai buvo vienintelė teisėta išeitis. (Cass. 1916. IV. 20 ir kt. Roux pastaba S. 17, 1, 25). Tačiau Valstybės Taryba buvo priešingos nuomonės. Karo padėčiai esant civilinė, todėl ir karinė administracija, turinti platesnių prerogatyvų, tiek savo leidžiamuose reglamentuose, tiek bendrai savo daromuose žygiuose (C. d'Etat 1919 m. rugsėjo mėn. 1 d., 1919 m. vasario mėn. 28 d. Cons. d'Etat, 1915 m. rugsėjo mėn. 6 d.) (Plg. Hauriou, pastaba, S. 16, 3, 1.).

Tačiau ir karo padėčiai esant *nenustoja veikusi teisinė tvarka:* 1849 m. įstatymo 11 str. nustato, kad piliečiai, nežiūrint karo padėties, ir toliau naudojasi visomis tomis konstitucijos garantuotomis teisėmis, kurių naudojimasis nėra įstatymo sustabdytas. Visi karo vadovybės nutarimai, teisės atžvilgiu kontroliuojami: Valstybės Tarybos, kaipo administracinio teismo, arba skundais dėl galios peržengimo (Cons. d'Etat 1915 m. rugpiūčio 6 d., 1919 m. vasario 28 d.), arba pilno teisingumo skundais esant tarnybos kaltei. Kontrolę vykdo taip pat ir bendrieji teismai, naudodamiesi arba nušalinimu dėl neteisėtumo arba, esant asmeninei valdininkų kaltei, ieškiniais prieš juos. Žiūr. Barthélemy: *Le droit public en temps de guerre, — Revue du droit public,* 1915, 135 p. 12 str. Jèze, *ibid.* 1915, 700 p. Jeigu ir karo padėčiai esant teisėta tvarka veikia, tai aišku, kad Prancūzijos vyriausybė 1914—19 m. karo metu žymiai peržengė įstatymo nustatytas galios ribas. Tiesa, kaip jau esame sakę, Valstybės Taryba

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETAS
Kauno Viešoji BIBLIOTEKA
B 768
Nr. 1114
HMF ISTORIJOS KATEDRA

šmės. Suverenas, leisdamas įstatymus, tartum pats sau ribas nustato: tai valstybės reguliatorius. Įstatymų leidimo galia jau anksti buvo išskirta iš kitų suvereniteto funkcijų ir beveik visumet vykdoma atskirų organų, arba bent tam tikra iškilminga forma. Tatai įvyko visose civilizuotose tautose. Daug amžių anksčiau atsirado valstybės galių suskirstymo teorija. Tai buvo tiktai naturalus politinių organų plėtimas ir galių specializavimas. Kitos suvereniteto funkcijos, kurios reiškiasi bendra įsakymo ir prievartos teise, pasiliko neatskirtos ir bendrai sudarė kitą galią, kurią romėnai vadino *imperium*[85], o kuri šiandien vadinama *vykdomąja galia;* tuo norima pažymėti, kad ten kur veikia įstatymai, vienintelis šios galios uždavinys yra juos vykdyti. Nors šiuo atveju *imperium'as* yra žemesnis už įstatymų leidimo galią, bet iš prigimties jis turi vieną būtiną pirmenybę: įstatymų leidimas net naujųjų laikų valstybėse, kur įstatymų leidimas nuolat auga, vyksta periodiškai, su pertraukomis, o vykdomoji galia turi nuolat veikti. Ji

---

pripažino, kad karo padėčiai esant vyriausybės galia didėja, o pats 1914 m. rugpiūčio 5 d. įstatymas įgalioja vyriausybę nustatyti dekretu visas priemones, kurių aplinkybės reikalaus. Bet ir šitoks įstatymų leidėjo nuostatas nesustabdė, o einant konstitucija ir negalėjo sustabdyti teisėtos tvarkos. Todėl vyriausybė peržengė savo galios ribas leisdama aktus, kurie panaikino arba sustabdė įstatymus, arba sudarė naujus teisės nuostatus, kurie tiktai įstatymo keliu galėjo būti įvesti. Pavyzdžiui, 1914 m. rugsėjo 6 d. dekretas pakeitė karo teisės kodeksą, įsteigdamas karo lauko teismus (cours martiales). 1914 m. rugsėjo 10 d. dekretas laikinai sustabdė 1905 m. balandžio 22 d. finansų įstatymo 65 straipsnį, kuriame pasakyta, kad joks valdininkas negali būti pašalintas neparodžius jam tarnybinio lapo. 1914 m. rugsėjo 16 d. dekretas laikinai panaikino įstatymų įsteigtąsias drausmės tarybas. Spalių mėn. 31 dienos dekretas viešųjų pramonės įmonių išnaudojimą pavedė valstybei. Dekretais buvo pakeičiami kariuomenės organizavimo įstatymai ir įvedamos naujos karinės prievolės (Iš tarnybos atleistųjų ir atsargos karių apžiūrėjimas ir t. t.). Kiti dekretai nustatė tam tikrų produktų gaminimą, pardavinėjimą ir vartojimą ir tuo labai suvaržė prekybos ir pramonės laisvę. Visi šie aktai, kaip ir dauguma tų 34 dekretų, kuriuos, vyriausybei prašant, 1915 m. kovo 30 d. Parlamentas padarė įstatymais, buvo neteisėti. Tai pripažino referentai Senate ir Atstovų Rūmuose. 1916 m. gruodžio 14 d. vyriausybė įnešė į Parlamentą įstatymo projektą, kuriame buvo prašoma pavesti vyriausybei visą įstatymų leidimo galią, kad ji galėtų imtis visų reikalingų valstybei ginti priemonių. Bet parlamentas sumanymui nepritarė. Jis jį laikė kartu nekonstitucingu ir nenaudingu. Todėl vyriausybė savo projektą vėl atsiėmė. (Žiūr. Violette'o pranešimą: *Journal officiel. Doc. parl.* (Ch. dép.) 1916, 1858 p. Žiūr. ir šio veikalo II tomą, III sk., 2 §, II].

[85] Skirtumą tarp *„imperium"* ir įstatymo aiškiai formuluoja Tacite, Annales III, 69; „Minui jura, quotiens gliscat potestas, *nec utendum imperio, ubi legibus agi possit"*. (Kiek auga valdžios galia, tiek teisės siaurėja; nereikia todėl naudotis galia ten, kur gali veikti įstatymas).

nė vieną momentą nenustoja veikus, lygiai kaip ir pati tautos gyvybė. Reikia dar pažymėti, kad beveik visais laikais dar kita suvereniteto šaka buvo visiškai arba iš dalies išskirta iš bendrojo *imperium'o:* tai civilinės ir baudžiamosios teisės srity teisingumo vykdymas, kuris gavo atskirus organus arba bent ypatingas formas. Tai yra taip pat socialinės evoliucijos padarinys; ar jis teisės ir išminties atžvilgiu reikalingas, mes pamatysime vėliau, nagrinėdami valstybės galių suskirstymą.

Naujųjų laikų konstitucijų kryptis tokia: sudaryti tokią valstybės formą ir tokią valdymo sistemą, kad būtų leidžiami geri įstatymai ir, kad jie būtų gerbiami[86]. Būtų pakankamas laisvės pagrindas, jeigu būtų galima iš anksto nustatyti įstatymu visus suvereninės galios aktus. Bet dar toli iki to: daugelis tokių aktų, o kartais patys svarbiausieji, yra tokie, kad negali būti iš anksto nustatyti. Negalima iš anksto nustatyti, kada karas turi būti skelbiamas, kada ir kokiomis sąlygomis turi būti daroma taikos sutartis, kaip reikia kariauti, kaip ir kokio turinio sutartis reikia daryti. Įstatymas gali nurodyti, kokio amžiaus, kokio išsilavinimo reikia valdžios tarnybai užimti; bet iš daugelio asmenų, atitinkančių visus šiuos reikalavimus, reikia vienas išrinkti. To įstatymas padaryti negali. Teisė ir diskrecinė galia šiuos aktus daryti priklauso, žinoma, nuolatinei, t. y. vykdomajai galiai[87]. Ten, kur toji galia nėra pats suverenas, bet jo atstovas, reikia apsisaugoti, kad atstovas neperžengtų savo kompetencijos ribų. Geriausioji garantija yra suorganizuoti bendrą vykdomosios galios atsakingumą. Mes pamatysime, kad naujose konstitucijose, kur įstatymų leidimo galia priklauso išrinktiems parlamentams, žymiausiems valdymo aktams reikalaujamas parlamento sutikimas arba ratifikacija. Pats įstatymas, kaip įstatymas, įsikišti negali, bet įstatymų leidimo galia įsikiša.

---

[86] J. J. Rousseau, *Lettres écrites de la montagne,* II dalis, 8 laiškas: „Visos ribos, kurios valdininkų galiai apibrėžti nustatomos respublikose, nustatomos tik tam, kad apsaugotų šventosios žmogaus teisių srities neliečiamybę. Valdininkai yra tiktai įstatymų tarnai, o ne arbitrai; jie turi saugoti, o ne peržengti juos".

[87] *Žiūr. Mémoires du chancelier Pasquier,* I t., 147 p. „Pirmasis konsulas pats aiškiai pasakė, kad jis pasilaikąs sau visas teises, kurios liečia pačią vykdomąją valdžią, karą ir kariuomenę ir, kaipo logišką išvadą, visą užsienių reikalų vedimą".

Prancūzų administracinės teisės vadovėliuose šie aktai apie kuriuos aukščiau kalbėjome, dažniausiai vadinami *valdymo aktais* (Actes de gouvernement) arba arbitrališki administracijos aktai (Actes arbitraires d'administration). Jie atskirai nagrinėjami ir klasifikuojami todėl, kad nėra pasiekiami nei įstatymo, nei teismo. Jie negali būti atiduodami administracijos teismui spręsti[88].

II.

Valdymas, kuris yra suvereno viešosios galios vykdymas, gali kitu atžvilgiu, turėti dvi skirtingas formas ir tuo būdu gauname naują, pagrindinį paskirstymą. Kada suverenas pats vykdo viešąją galią, tai turime *tiesioginį valdymą* (gouvernement direct), o kada suverenas šį vykdymą paveda atstovams, kurių sprendimai yra lyg kad jie būtų paties suvereno padaryti — turime *reprezentacinį valdymą*. Yra du skirtingi reprezentacinio valdymo tipai: kartais turime *reprezentacinį valdymą* (gouvernement représentatif) kur suverenas paveda suvereniteto vykdymą visiškai arba iš dalies trumpesniam arba ilgesniam laikui atstovams, kuriuos jis išsirinko. Jie gali veikti visiškai laisvai, žinoma, kiek įstatymas leidžia, ir negali būti atšaukiami savo nuožiūra, tai yra tikrasis, naujų laikų pažiūromis, reprezentacinis valdymas; o kartais atstovai yra tiktai paprasti suvereno įsakytiniai, kuriems jis gali iš anksto diktuoti kas reikia daryti ir juos atšaukti, kada nori kaip įgaliotojas atšaukia savo įgaliotinį. Pastaruoju atveju, yra tik vaizdas reprezentacinio valdymo. Iš tiesų, tai yra tas pats tiesioginis valdymas, tiktai kiek pridengtas. Atstovas čia yra tiktai paklusnus įrankis.

---

[88] [Dėl diskrecinių aktų žiūr. Hauriou, *Droit administratif*, 9 leid., 1919, 482 p. Michoud, *Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, 1913.

Dėl valdymo aktų žiūr. Hauriou, *Droit admin.*, 9 leid., 483 p. Berthélemy, *Droit admin.*, 7 leid., 1913, 100 p. Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, 2 l., 1914, 229 p.; Brémond, *Des actes de gouvernement, Revue du droit public.*, V t., 1896, 23 p.; Nézard, *Actes de gouvernement. Répertoire de droit int. privé.* Gal ateityje pasiseks dar sumažinti šias sauvališko arbitrališko valdymo liekanas, ar bent dalį šių aktų pastatyti įstatymų plotmėje. Dėl kai kurių, berods, mes nemanome, kad pakeitimas pasiseks].

Bet šitas *tiesioginio valdymo* arba *reprezentacinio valdymo* klausimas gali kilti tiktai tada, kada suverenitetas betarpiškai pasireiškia. Jis gali kilti dėl įstatymų leidimo galios, jis gali taip pat kilti dėl bendrųjų ir aukštesniųjų vykdomosios galios įsakymų. Jis gali dar kilti, nors tas praktikoje jau sunkiau įmanoma, ten, kur ginčas baigiamas nutarimu. Bet kad vykdomoji galia veiktų kiekvieną žmogų, kad kariuomenė būtų organizuojama ir vedama, kad mokesčiai būtų nustatyti ir paskirstyti, kad teismo sprendimai būtų įvykdyti ir t. t. — visada bus reikalingi tarp suvereno ir valdinio tarpininkai ir agentai, vieni aukštesni, kiti žemesni. Šie reikalingieji agentai, kuriems tuojau suteikiama didesnė arba mažesnė viešosios galios dalis, principe, yra tiktai paprasti delegatai. Jie visuomet veikia ne savo, bet vyriausybės iniciatyva. Jie sudaro tai, kas vadinama *administracija,* kuri skiriasi nuo vyriausybės. Politinis bendravimas yra lyg kokia galinga ir komplikuota mašina. Varyklis — tai vyriausybė, o administracijos valdininkai yra mašinos transmisijos organai ir ratai.

Tiesioginis valdymas yra absoliutinės monarchijos esmė. Čia valdovas visumet pats vykdo įstatymų leidimo galią, tik atsiklausdamas patarėjų, kuriuos jis pats pasirenka. Tiesa, vykdomąją galią jis vykdo per savo ministerių organą; bet ministeriai be jo ir prieš jo norą nieko nutarti negali. Jis gali savo nuožiūra jų aktus panaikinti arba juos pačius atstatyti. Pagaliau, nors ir karalius skiria teisėjus teisingumui vykdyti, tačiau jis visumet pasilieka teisę juos pakeisti ir pats spręsti, o kiekvienu atveju panaikinti jų nutarimus. Bet jeigu suverenas yra asmenų masė, tuomet daugeliui suvereniteto aktų atlikti tiesioginio valdymo būdas būtų neįmanomas. Tautos susirinkimas, o net kiekvienas skaitlingas susirinkimas, labai gerai gali leisti nutarimus, bet negali pats jų vykdyti. Tą darbą reikia pavesti, kiekvieną kartą, įsakytiniams asmenims; o jeigu valstybės galiai dažnai tenka veikti, tai tie įsakytiniai atskiriems reikalams atlikti virsta nuolatiniais valdininkais[89].

---

[89] Tą J. J. Rousseau priminė savo tautiečiams, Genevos valstybės piliečiams. *Lettres écrites de la montagne,* II d. 8 laiškas: „Ponai, valstybėje atsitiko tai, kas visumet atsitinka panašiose valstybėse. Iš pradžių įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji galia, kurios sudaro suverenitetą, nėra skirtingos. Suverenine tauta pati nori ir pati vykdo tai, ką nori. Bet greitai pasidarė nepatogu, visiems kiekvieną reikalą atlikti. Tada suve-

Vykdomajai galiai vykdyti reprezentacinis valdymas yra būtinas, neišvengiamas. Teismo galią tautos susirinkimas dar gali pats vykdyti, kol tauta maža, teisė paprasta ir lengvai visiems suprantama. Didėjant bylų ir įstatymų skaičiui, toks būdas nebeįmanomas. Didelėje tautoje jis visiškai negalimas. Negalima sušaukti visą tautą kiekvienam ginčui spręsti, todėl ir čia reprezentacinis valdymas pasidaro būtinas[90]. Lieka dar įstatymų leidimo galia, įstatymų priėmimas. Čia nėra tokių materialinių kliūčių, kad pati tauta negalėtų atlikti šiuos reikalus. Žinoma, jeigu tauta didelė, arba jeigu išaugusi civilizacija, reikalauja sudėtingų ir moksliškai suredaguotų įstatymų, tai tauta turės atstovams pavesti įstatymo prirengimo ir redagavimo darbą, bet visumet bus galima patiekti įstatymus tautai balsuoti. Taigi įstatymų leidimo srityje dar ir naujų laikų tautose statomi tiesioginio valdymo klausimai, kuriuos mes nagrinėsime toliau.

Tokios yra pagrindinės valdymo formos. Toliau, nagrinėdami galių suskirstymo teoriją, mes rasime dar kitas formas, kurios irgi sudaro reprezentacinio valdymo rūšis.

III.

Jau aukščiau[91] buvo minėta, kad žodis „gouvernement“ prancūzų kalboje turi kelias prasmes. Siauresne ir ypatinga prasme šis žodis reiškia tiktai *vykdomąją galią* ir tiesioginius jos organus (vyriausybė). Šia prasme tas žodis plačiai vartojamas kasdieninėje kalboje, bet jis taip pat vartojamas konstitucinės teisės kalboje. Taip jis vartojamas ir 1873 m. liepos m.

---

reninė tauta paveda keliems savo nariams vykdyti jos norus. Šie valdininkai, atlikę savo pareigą, daro pranešimą ir vėl virsta lygiais bendruomenės piliečiais. Pamažu tokie įgaliojimai dažniau pasikartoja ir pagaliau virsta nuolatiniais. Nejučiomis susidaro nuolat veikianti kolegija, kuri negali daryti pranešimo apie kiekvieną reikalą. Ji daro pranešimus tiktai apie svarbesniuosius reikalus, o pagaliau ir jokių nebedaro“.

[90] Vienas įdomiausių pavyzdžių tiesioginio valdymo teismo srityje buvo *baudžiamoji jurisdikcija*, kurią per ištisus šimtmečius vykdė Romos komicijos (tautos susirinkimai) prieš Romos piliečius. Bet reikia pažymėti, kad tai buvo daroma tiktai viename mieste ir kad bendroji teismų santvarka buvo tokia, kad tiktai retai šiems tautos teismams tebetekdavo veikti.

[91] Žiūr. 29 pusl.

16 d. Prancūzijos konstituciniame įstatyme[92]. Ši žodžio prasmė eina iš dviejų šaltinių. Pirmiausiai nors ir įstatymų leidimo galia yra suvereniteto reguliatorius, tačiau piliečiai suvereniteto veikimą aiškiausiai jaučia vykdomojoje galioje. Ji viena yra nuolatinė ir reiškiasi atskirais aktais. Todėl visai suprantama, kad žmonės vykdomąją galią, kuri veda visus politinius reikalus, pavadino valdžia. Juk jinai palaiko tvarką viduje ir santykius su užsieniu, saugoja taiką arba kariauja.

Antra vertus ir J. J. Rousseau, kurio įtaka konstitucinės teisės teorijai ir kalbai buvo didelė, sąmoningai davė žodžiui „gouvernement" šią reikšmę kaipo vienintelę ir tikrą. Rousseau nuomone, suverenitetas, kuris iš esmės priklauso tautai ir kuris, einant teisės principais, tegali būti vykdomas vien tiesioginiu keliu, pasireiškia tiktai įstatymais. Suvereninė tauta gali tiktai įstatymus leisti, t. y. spręsti bendros reikšmės abstraktinius klausimus, bet ji negali spręsti atskirų klausimų, liečiančių atskirą individą[93]. Tiktai tokiu būdu bendroji valia, pasireiškianti įstatymu, gali būti teisinga. Įstatymų vykdymas susidedąs iš atskirų aktų ir nutarimų, liečiančių atskirus individus. Tauta, kaipo suverenas, pasak Rousseau, šiais smulkiais darbais negalinti užsiimti, ji negalinti pati atlikti vykdomosios galios uždavinių. Todėl ji deleguoja; o tas organas, kuriam tas atlikti deleguojama tai ir yra *vyriausybė*[94].

---

[92] Str. 7: „Respublikos Prezidentas skelbia įstatymus per vieną mėnesį nuo dienos, kada galutinai priimtasis įstatymas perduotas *vyriausybei*". Plg. 1884 m. rugpiūčio 14 d. konstitucinį įstatymą, 2 str.: „Pasiūlymai pakeisti respublikonišką valdymo formą yra neleistini". Anglų parlamentiniame režime žodis *„government"* reiškia ministerių kabinetą. Prancūzų kalboje, tas žodis irgi vartojamas ta prasme, net ir įstatymuose; pav. 1887 m. liepos m. 1 dienos įstatymo III str. skaitome: „Kasmet vyriausybė *(gouvernement)* ministerių taryboje priimtu ir Journal officiell paskelbtu nutarimu nustatys pareigas II-os klasės klausytojų ir ir t. t." Tas daroma ne Respublikos Prezidento leidžiamu ministerių taryboj dekretu, bet tiesioginiu kabineto nutarimu. Žiūr. pavyzdžiui 1895 m. vasario 8 d. nutarimą *(Journal officiel* 739 p.); „Ministerių Taryba savo posėdyje 1895 m. vasario 2 d., einant 1887 m. liepos m. 1 d. įstatymu 3 str. nutarė ir t. t."

[93] *Du contrat social, II kn. VI sk.:* „Kada aš sakau, kad įstatymų objektas yra bendras, tai tas reiškia, kad įstatymas žiūri į žmones kaip į visumą ir įvykius kaipo abstrakcijas. Įstatymas nežino atskirų individų, arba atskirų įvykių... Žodžiu, kiekviena funkcija, kurios objektas yra atskiras individas, nepriklauso įstatymų leidimo galiai".

[94] *Du contrat social,* III kn. 1 sk.: „Įstatymų leidimo galia priklauso tautai ir vien tiktai jai tegali priklausyti. Nesunku suprasti, einant aukščiau išdėstytais principais, kad vykdomoji galia negali priklausyti visumai kaip įstatymų leidėjui ir suverenui, nes vykdomoji galia reiš-

Rousseau kalboje, žodžiai *suverenas ir įstatymų leidimo galia* iš vienos pusės, o iš kitos *vyriausybė* (gouvernement) ir *vykdomoji galia* yra sinonimai[95]. Be abejo, tai yra individualinė ir nelabai teisinga terminologija, bet ji padėjo tam, kad prancūzai priprato matyti vyrausybę (governement) vien įstatymų vykdomoj galioj.

Vartojant žodį vyriausybė šia prasme, pasidaro sunku aiškiai atskirti vyriausybę nuo administracijos, kaip aš anksčiau apibrėžiau[96]. Dalykas komplikuojasi dar tuo, kad prancūzų teisėje vyriausybė, tikra prasme, dažnai veikia kaipo administracinė galia, atlikdama įstatymuose numatytus aktus, kurie įeina į administracinių teismų kompetencijos ribas. Reikia gerai įsiskaityti administracinės teisės vadovėlius, norint tiksliai pasakyti kiek vyriausybė, šiuo atžvilgiu, įeina į administraciją. Bet paskutiniojo Prancūzijos istorijos šimtmečio įvykiai padeda mums suprasti skirtumą tarp vyriausybės ir administracijos. Prancūzijoje buvo daug revoliucijų. Per kiekvieną pasikeitė valdymo forma o kartu, žinoma, ir vyriausybės. Atsitikdavo net, kad tam tikrame laikotarpyje nebebuvo teisėtos vyriausybės, o tiktai laikinoji faktinoji vyriausybė. Betgi administracija nenustojo veikusi nė vieną dieną. Ji tęsė savo darbą, kol nebuvo pakeisti įstatymai, kuriais ji rėmėsi[97]. Dar kartą pasinaudodamas jau aukščiau pavartotu palyginimu, aš pasakyčiau, kad varyklis buvo pakeistas, bet mašina vis dėlto nenustojo veikus.

---

kiasi atskirais aktais, neįeinančiais į įstatymų leidimo sritį, o tuo pačiu ir į suvereno veikimą, kuris gali veikti vien įstatymais. Todėl viešoji galia turi turėti agentą, kuris jos veikimą sujungtų ir nukreiptų bendrosios valios link. Toks yra valstybėje vyriausybės buvimo pagrindas. Nevisumet mokėta atskirti vyriausybė nuo suvereno, nors ji tėra tiktai jo tarnas".

[95] *Du contrat social*, III kn., I sk. „*Vyriausybė (governement)* arba aukčiausia administracija aš vadinu vykdomosios galios vykdymą einant įstatymų principais; o valdovu arba valstybės galva tą žmogų, arba tą organą, kuriam yra pavesta toji administracija." — *Lettres écrites de la montagne*, I dal., 6 laiškas: „Įstatymų leidimo galia, *kuri yra suverenas*, turi turėti greta savęs kitą galią, kuri vykdytų, t. y. kuri įstatymą paverstų atskirais aktais." 5 laiškas: „Respublikose, ypač demokratinėse, suverenas niekumet neveikia pats. Vyriausybė tuomet yra tiktai vykdomoji galia ir griežtai skiriasi nuo suvereniteto."

[96] Žiūr. aukščiau cituotąjį sakinį, kuriame Rousseau vyriausybę gouvernement vadina *aukščiausia administracija.*

[97] Ši pastaba yra Ducrocq veikale, *Cours de droit administratif*, 7 leid. 32 Nr. Pastebėta, kad Šiaur. Amer. Jungtinėse Valstybėse reiškiasi aiški tendencija sukurti nuolatinę ir profesinę administraciją, kuriai nekliudytų veikti nei partijų kovos, nei vyriausybės asmenų pasikeitimai. Vienas žymus profesorius, Francis Newton Thorpe, šią administraciją vadina „ketvirtąja galia". Žiūr. *Recent Constitution making in the United*

§. 3. Valstybės teisių ribos.

Atrodo, kad suverenitetas negali būti apribotas ir kad todėl tuo pačiu valstybės teisė negali turėti ribų[98]. Tokia, be abejo, buvo senovės graikų arba romėnų koncepcija. Žymiausios pastangos siekiant laisvės, kurios buvo padarytos senovės respublikose, reiškėsi tuo, kad stengtasi visiems laisviems piliečiams leisti dalyvauti tautos susirinkime, kuriam priklausė suverenitetas, ir iš antros pusės, apibrėžti valdininkų galią. Bet niekumet nebuvo abejojama, kad suvereninis susirinkimas, savo nuožiūra, galėtų, bent bendrais įstatymais, spręsti apie piliečių gyvybę, turtus, laisvę ir net tikybą[99]. Toji mintis, kad individas turi senesnių ir aukštesnių teisių už valstybės teises ir kad todėl valstybė turi jas gerbti, yra viena iš pagrindinių ir reikšmingiausių mūsų amžiaus idėjų[100]. Mes vėliau pamatysime, kaip pateisinama šitoji individo teisių koncepcija, kokia jos kilmė ir kokiais dėsniais ji reiškiasi. Kol kas užtenka

---

States (183), 49 p. ir t.: „Toji ketvirtoji galia, sako jisai, yra civilinė administracija, kurią norima reformuoti ir padaryti nuolatine. Kitaip sakant, tauta pradeda suprasti, kad keisti gubernatorių, parlamento narius ir teisėjus — patogesnis ir pigesnis būdas, negu pakeisti viešosios administracijos valdininkus, kurie praktikoje atlieka visą valdymo darbą. Be abejo, mes einame prie adminstracijos pastovumo bendrame valstybės valdyme.“ Šitoks pastovios administracijos substraktas yra geriausioji visuomenės apsauga. Amerikonai stengiasi jį įsigyti, o mes jį jau turime, mūsų istorijos vystymosi dėka. Gal bus leista pasakyti, kad, jeigu ne Europa, tai bent Amerika pradeda mums pavydėti šios administracijos.

[98] J. J. Rouseau, *Lettres écrites de la montagne,* II dal., 7 laiškas: „Kiekvienoje politinėje valstybėje turi būti viena aukščiausia galia, vienas centras, su kuriuo viskas jungiasi, vienas principas, iš kurio viskas išeina, *vienas visą galis suverenas*... Suvereninė galia iš esmės negali būti apribota; arba ji visa gali, arba jos visai nėra. Joje jungiasi visos veikiančiosios valstybėje teisės; valstybė gyvuoja tiktai per ją. Todėl ji negali pripažinti valstybėje kitų teisių, tik savąsias ir tas, kurias ji suteikia, nes kitaip tų teisių savininkai nedalyvautų tame politiniame bendravime. Jie jam būtų svetimi, dėl šių teisių, kurios į tą bendravimą neįeitų. O ir tas bendravimas — moralinis asmuo — netekęs vieningumo išnyktų“.

[99] Fustel de Coulanges, *La cité antique,* III kg. XVII sk.

[100] Sieyès'o kalba Konvente. III metų thermidoro mėn. 2 d. *(Réimpression de l'ancien Moniteur,* XXV t., 294, 295 p.). „Įsidėmėkite ,kad aš kalbu apie tautos suverenitetą, nes jeigu yra bet koks suverenitetas, tai jis yra tik toks. Šitas žodis atrodo toks baisus tiktai todėl, kad prancūzai, kurių atmintis dar pilna monarchistinių prietarų, laikė sau pareiga prikergti jam visus paveldimus iškilmingus atributus ir tą absoliutinę galią, kuria pasižymėjo uzurpatorių suverenitetas. O aš sakau, kad, juo daugiau mes šviesimės, juo daugiau nutolsime nuo tų laikų, kada žmonės įsivaizdavo žiną tai, ką jie tik norėjo, suvereniteto sąvoka įeis į tikrąsias savo ribas, nes dar pakartoju, kad tautos suverenitetas nėra be ribų... Kiekvienas viešosios įstaigos tikslas yra individualinė laisvė“.

įsidėmėti tai, kad šis principas, sykį priimtas, kartu su savo išvadomis sudaro pagrindinį konstitucinės teisės nuostatą. Iš tiesų, jis ryškiau, negu bet koks kitas įstatymas apibūdina suvereniteto vykdymą, nes jis draudžia suverenui leisti įstatymus, kurie liečia individo teises ir jam įsako skelbti tiktai tokius įstatymus, kurie laiduoja galėjimą šioms teisėms reikštis. Valstybės forma, valdymo forma, pripažinimas ir laidavimas pilietinių teisių — štai pagrindiniai ir būtini konstitucinės teisės objektai. Kitų objektų, kurie iš esmės priklausytų konstitucinei teisei, nėra, todėl ir šiame veikale aš jų nežiūrėsiu. Bet šios teisės sritis gali išsiplėsti, o dažnai ir išsiplečia. Tam yra trys priežastys.

Pirmiausia, kaip mes toliau pamatysime, einant dabartinėje Vakarų civilizacijoje vyraujančiu nusistatymu, konstituciniai įstatymai savo pobūdžiu skiriasi nuo paprastųjų įstatymų: jie turi teisėje didesnę galią ir didesnį pastovumą. Vien dėl tos priežasties į rašytų konstitucijų sritį dažnai įtraukiami tokie nuostatai, kurie savo prigimtimi priklausytų ne konstitucinei teisei, bet arba teismo organizacijai, arba administracinei teisei. Tuo būdu tie nuostatai įgyja konstitucinių įstatymų galią ir virsta, technikos bei praktikos atžvilgiu, konstituciniais nuostatais. [Pavyzdžiui, viešosios skolos amortizavimo kasa buvo įsteigta ir sutvarkyta 1926 m. rugpiūčio 10 dienos Prancūzijos konstituciniu įstatymu, kad padarytų šią instituciją nepareinančią nuo įvairių politinių permainų ir sustiprintų valstybės kreditorių pasitikėjimą].

Iš kitos pusės, daugelis naujų laikų autorių į savo veikalus apie kurios nors šalies konstitucinę teisę mėgsta įtraukti dalykus, kurie, esmės ir įstatymų leidimo atžvilgiu, priklauso administracinei teisei. Jie savo raštuose nori atvaizduoti visą tos tautos politinę santvarką, kokia ji yra. Teisės atžvilgiu, vyriausybė ir administracija ne visados aiškiai skiriasi; faktinai jos sudaro beveik neperskiriamą vienetą. Toks netaisyklingas teisės atžvilgiu metodas teikia kai kurių privalumų. Atskirų vietos miestų ir provincijų reikalų vedimas, žinoma, neįeina į konstitucinę teisę; bet visai suprantama, kad tautos dvasia ir politiniai gabumai bus visai kitokie žiūrint, ar tuos reikalus atlieka vykdomosios galios skiriami ir diriguojami valdininkai, ar jie bus atliekami savivaldybės būdu laisvai ren-

kamų kiekvienoje apskrityje valdininkų ir kolegijų, o tiktai vykdomosios galios prižiūrimų. Filosofui ir politikui čia gali būti įdomūs ir naudingi palyginimai. [Pagaliau, nuo XVIII šimtmečio pažiūros į valstybės vaidmenį yra pakitėjusios. Seniau kai prigimtinės teisės ir tarptautinės teisės individualistinių teorijų ir Prancūzų revoliucijos žmonių įtakoj, valstybei tebuvo duodama vien tiktai juridinė reikšmė, jos tikslu buvo laikoma tiktai viešosios tvarkos palaikymas ir atskiriems piliečiams veikti ribų nustatymas. Šiandien socialistinės grupės šalininkai reikalauja, kad valstybė rūpintus kiekvieno individo ekonominiais ir socialiniais reikalais ir pati paimtų į savo rankas viso socialinio gyvenimo tvarkymą. Todėl naujų laikų, o ypač pokarinėse konstitucijose mes randame daug ekonominių nuostatų apie nuosavybę, sutartis, kapitalo ir darbo santykius, streikų teisę[101]].

Konstitucinė teisė, vistiek kokia, skiriasi nuo kitos mokslo šakos, kuri atsirado mūsų laikais ir kuri tyrinėja iš dalies tuos pačius objektus, bet kitokiu atžvilgiu, tai yra *sociologijos. Sociologija* yra gamtos mokslas. Jos tikslas surasti ir išvystyti tuos gamtos įstatymus, kuriais susidaro, susiorganizuoja, plėtojasi ir irsta žmonių bendravimas. Todėl čia įeina ir valstybių bei valdžių susidarymas, ne istorinių įvykių, bet jų organinio išsiplėtojimo atžvilgiu. Nors ši mokslo šaka dar jauna, bet jau davė žymių rezultatų. *Konstitucinė teisė* yra juridinis mokslas: jos tikslas yra visiškai kitoks. Ji ima valstybę arba vyriausybę tam tikroj formoj, kokią nustatė papročiai arba įstatymai: nustato jų dvasią ir pagrindinius principus iš kurių ji daro išvadas. Tokiu būdu ji sudaro logišką ir teisinę sistemą. Konstitucinė teisė taip suprasta nėra tas pats, kaip sociologija. Bet vienos kurios nors tautos konstitucinė istorija, o ypač įvairių tautų konstitucinės istorijos sulyginimas, yra viena iš geriausių priemonių, kurios sociologijai leidžia nustatyti gamtos įstatymus, kuriais eina valstybės ir valdymo formos.

---

[101] [Žiūr. pavyzdžiui Serbų-Kroatų-Slovėnų Konstitucijos 22—44 str., III skyriuje, pavadintame *Socialiniai ir ekonominiai nuostatai.* — Peritch, *Les dispositions sociales et économiques dans la Constitution Yougoslave (Rev. du dr. public.* 1926, 485 p. ir t.].

§. 4. Kai kurios XIX ir XX šimtmečio teorijos.

Iki šiol pereituose puslapiuose randasi tie patys pasakymai apie valstybę, valdymą ir įstatymą, kurie buvo pirmesniuose šio veikalo leidiniuose. Aš manau, kad jie visi teisingi. Bet šiandien pradedama vis labiau dėl jų ginčytis. Atsiranda naujų, priešingų pažiūrų, kurios reikia čia trumpai atpasakoti ir duoti jų kritiką. Jos eina ypač iš *sociologų,* ne iš teisininkų; bet ir pastaruosius jos stengiasi apimti.

I.

Viena iš pagrindinių sociologijos idėjų yra ta, kad žmonių socialinių junginių tarpe valstybė nėra specifinė forma. Naujojoje, ir be abejo aiškioje, sociologų terminologijoje pirmon vieton statoma *žmonių junginių teorija.* Visi susigrupavimai, kurie susidaro žmonių tarpe įvairiausiais tikslais, skaičiuojami ir tyrinėjami ir prieinama išvada, kad visi yra lygūs žmonijos gyvenime veiksniai ir lygaus pobūdžio reiškiniai. Valstybė esanti tiktai viena iš šių grupių. „Visuomenė, siauraja to žodžio prasme, yra visuma atskirų žmonių junginių, *(Vereinigungen)* kuriuos palaiko koks nors bendras ryšys. Žmonės negyvena tiktai vieni greta kitų, bet yra psichologinių priežasčių verčiami spiestis į visokius stiprius ir silpnus, lanksčius arba nelanksčius junginius. Tie junginiai gali būti sąmoningai sukurti, organizuoti arba visai nepastebiami, neorganizuoti, susidarę įgimtų savybių arba interesų bendrumu. Tyrinėdami tarpusavio žmonių santykius mes rasime daug tokių junginių. Šeima, sąjungos, bendruomenės, bažnyčios, valstybė yra organizuotieji junginiai, priešais kuriuos stovi neorganizuoti junginiai, darbo klasės, tarnybos, laisvosios profesijos, politinės ir religinės partijos ir t. t. iki laikinųjų junginių, kuriuos kiekvieną dieną sukuria gyvenimas, iki didelių miestų gyventojų masių atsitiktinių susibūrimų (demonstracijų). Valstybė nėra šių sąjungų riba. Priešingai, ji irgi jon įeina. Tiek organiniai, tiek neorganiniai junginiai išeina iš kiekvienos atskiros valstybės ribų. O pačios valstybės irgi gali sudaryti socialinius junginius. Taip nepaprastai išplitusi tarptautinė prekyba ir tarptautinė teisė yra galimos vien tiktai todėl, kad žmonijos

visuomenėje glūdi visa eilė tarptautinių elementų... Todėl išeina, kad negalima skirti visuomenės nuo valstybės arba net vieną prieš kitą pastatyti. Valstybė yra greičiau viena iš tų formų, kurias išvystė visuomenė ir toji forma, kuri kartu yra kitų formų sąlyga ir vaisius[102]“. Štai ką rašo autorius, kuris dar vakar buvo vienas iš pirmųjų, jeigu ne pats pirmasis, konstitucinės teisės mokslo atstovas Vokietijoje. Pacituosiu toliau eilę sakinių mūsų brangaus ir įžymaus kolegos Duguit, prieš kurio pagrindines mintis aš turiu, nors ir pasigailėdamas, energingai kovoti[103]: „Einant šiomis (Gierkės ir Preuss'o) doktrinomis, valstybė yra tiktai tokia pat socialinė forma, kaip ir visos kitos, o tokiu būdu ir teisė gimsta iš kiekvieno socialinio veiksmo[104]... Iki čia tos mintys beveik visiškai sutinka su mūsiškėmis ir mes esame laimingi būdami vienos nuomonės su tokiu žymiu mokslininku kaip Gierke. Tuo pačiu, kad yra žmonių bendravimas, yra ir taisyklės, kaip elgtis tame bendravime; tos taisyklės yra tiesioginis to bendravimo padarinys ir todėl jos yra ir teisės nuostatas, vis tiek ar tame bendravime yra organizuota prievarta ar ne“[105]. Kitoje vietoje sakoma: „Einama prie to, kad einant vyraujančia teorija, reikia apibrėžti valstybė, kaip kolektyvas, kuriam priklauso aukščiausioji galia, kuri reikia suprasti kaip teisinė galia. Ar toji definicija teisinga — klausia Rehm'as. Jeigu ji teisinga, tai greta valstybės negali būti jokio kolektyvo, turinčio tokią pat aukštą juridinę galią ir jokio aukštesnio už valstybę kolektyvo. Bet žiūrint į buvusias ir į dabar esančias valstybines santvarkas, galima rimtai statyti klausimą, ar nebuvo ir ar nėra dar kolektyvų, lygių, arba net aukštesnių už valstybę, kolektyvų, kurių pobūdis arba skiriasi nuo valstybės pobūdžio arba su juo sutampa... Kaipo aukštesnio kolektyvo pavyzdį Rehm nurodo į katalikų bažnyčią XIII šimtmetyje ir mūsų laikų tarptautines bendruomenes[106]“.

---

[102] Jellinek, *Das Recht des modernen Staates*, I t., Berlin, 1900 m. 86—7 p. Prancūzų kalbon vertė G. Fardis, 1911, I t. 167 p.

[103] Léon Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Fontemoing, 1901, II t. *L'Etat, les gouvernements et les agents, 1903;* veikalas yra pilnas vokiškų doktrinų, kurias autorius aiškina ir dėsto su tikru prancūzišku talentu.

[104] Duguit, *L'Etat*, 133 p.

[105] *Ibidem*, 134 p.

[106] *Ibidem*, 231—2 p.

Šitos teorijos, kurios nori pastatyti valstybę į vieną padėtį su kitais išaugusiais žmonių tarpe junginiais, nėra visai tokios naujos, kaip atrodo[107]. Man jos atrodo kartu ir neteisingos ir pavojingos, jeigu jos vartojamos viešosios teisės konstrukcijai sudaryti. Iš tikro viešoji teisė, nuo to laiko kaip ji yra, remiasi ta mintimi, kad valstybei priklauso suvereninė galia, kuri yra pats esminis valstybės pažymys ir tiktai jai tegali priklausyti. Be abejo, kitais atvejais, valstybė yra panaši į kitus didžiuosius žmonių junginius ir kaip jie, taip ir ji padeda žmonių laimei ir jų gabumams plėtotis. Bet dėl savo suvereniteto, ji neturi sau lygaus junginio. Tokio nusistatymo yra teisės mokslas betyrinėdamas socialinius reiškinius, kad iš jų nustatytų ir precizuotų ir imperatyvines taisykles žmonių tarpusavio santykių.

Jei net paliekame nuošaliai suvereniteto idėją, t. y. galią, kuri nepripažįsta kitos aukštesnės už save, tai vis dėlto tas junginys, kurį vadiname valstybe, savo svarbiais bruožais skiriasi nuo kitų žmonių grupių.

1° Valstybė užima apibrėžtą žemės teritoriją ir priverstinai valdo visus, kurie toje teritorijoje gyvena, visvien ar jie nori, ar nenori. Dar daugiau. Ji gali juos laikyti net jeigu jie norėtų ir atsiskirti. Žinoma, civilizuotosios valstybės šiandien leidžia savo piliečiams naturalizuotis svetimame krašte. Bet, jeigu jos norėtų, galėtų ir neleisti, taip pat kaip neleidžia, kad jų piliečių grupė, gyvenanti tam tikroje teritorijos dalyje, atsiskirtų ir sudarytų sau atskirą valstybę.

2° Valstybė yra vienintelis socialinis junginys, kuris ne tiktai gali suvereniškai leisti įsakymus savo nariams, bet turi teisės sankcionuoti savo įsakymus prievarta ir materialine jėga. Daiktai ir asmenys yra jos galioje; ji atima laisvę ir baudžia. Žinoma, kai kurie teoretikai neigia šios prievartos reikšmę. Pasak jų, teisė galinti gyvuoti ir be prievartos. Aš pats

---

[107] Šita mintis jau randasi pas kai kuriuos iš tų autorių, kurie pilietinę visuomenę *(civitas)* aiškina socialinės sutarties teorija. Jie tvirtina, kad valstybės atsiradimo dėsniai esą tie patys, kaip ir veikiantieji visuose socialiniuose junginiuose ir bendravimuose—dėsniai, kuriuos jie išvystė prigimties ir teisės principais *(jure naturali)*. Tai ypačiai pasireiškia pas Wolf'ą. *Jus naturae methodo scientifica retractatum*, 1748. Autorius aiškino suverenitetą kaip išeinantį iš piliečių bendravimo iš sutarties klauzulių, kuri ją sudaro.

esu priešingos nuomonės. Aš manau, kad prievarta yra esminis teisės pažymys ir kad žmonių teisė tuo ir tesiskiria nuo etikos bei religijos[108]. Taisyklės, kurios tvarko žmonių tarpusavio santykius, virsta teisė tik kai žmonės jas pripažįsta ir sankcionuoja. Iki to laiko teisė yra užsimezgus, ji dar nėra visiškai išsivysčiusi, net ir tada, kai jos nuostatai pradeda virsti papročiais, kol nėra galios, kuri priverstų juos vykdyti.

3⁰ Valstybė turi savy tokį socialinį faktą, kurio nėra jokiame kitame žmonių bendravime, kuris reiškiasi per ją juridiškai ir veikia faktinai: ji atitinka tautą, kuri yra gamtos ir istorijos padarinys. Be abejo, tauta yra atsiradusi iš ankstybesnių elementų, o dažnai iš senesnių grupių buvusių ligi tol nepriklausomų. Bet sudarant tautinį vienetą, visos tos dalys yra ištirpusios viename dideliame kūne, jeigu valstybė yra unitarinė, arba bent, jeigu tauta yra pasirinkusi federacijos formą, tos dalys yra susijungusios ir pripažinusios aukštesnę už save galią.

Štai tos ypatybės, kuriomis valstybė skiriasi nuo kitų socialinių junginių ir kurios priklauso tiktai jai vienai. Teisingai *Rehm* pastebi, kad XII ir XIII šimtmetyje katalikų bažnyčia, nors ir neturėdama nei pirmųjų dviejų aukščiau pažymėtų ypatybių, nei ypač trečiosios (ji buvo universalė, bet ne tautinė), ištikrųjų valdė tautas ir žmones. Bet tai buvo laikas, kada valstybės sąvoka beveik buvo išnykusi. Vakaruose, feodalizmas buvo pakeitęs valstybę, o bažnyčia išlikusi tvirta bendrosios anarchijos viduje, užėmė žmonių valdyme valstybės vietą. Kai dėl tarptautinės sąjungos, kuri irgi laikoma aukš-

---

[108] Toji mintis yra tiek teisinga, kad jau *Locke* norėdamas iš vadinamosios „prigimtinės teisės", t. y. išminties duodamų taisyklių, išvesti tikrąją teisę, kuri jo nuomone, valdžius žmones gamtos padėty, buvo priverstas duoti jai vykdomą galią, kaipo sankciją ir papildymą. Ši vykdomoji galia tuomet priklauso kiekvienam žmogui, be skirtumo. Žiūr. *Essay on civil government*, 7 Nr. „Šiame laipsnyje, gamtos įstatymo vykdymas yra kiekvieno žmogaus rankose. Todėl kiekvienas gali bausti tuos, kurie peržengia šį įstatymą, kad apsaugotų jį nuo peržengimo. Gamtos įstatymas, kaip ir visi kiti žmonių įstatymai, šiame pasaulyje būtų tušti ir be reikšmės, jeigu gamtos padėty nebūtų žmogaus, kuris priverstų vykdyti įstatymą ir tuo pačiu apsaugotų nekaltąjį ir sudraustų nusikaltėlį. O jeigu šioj gamtos padėty kiekvienas gali bausti kitą už tai, ką jis blogą bus padaręs, tai tuomet kiekvienas žmogus gali bausti, nes šioje visiškos lygybės padėty, kur nėra vyriausybės nė teismo, kiekvienas gali daryti tai ką ir kiti gali."

tesniu už atskiras valstybes junginiu, galima pasakyti, kad tai yra tiktai įvairių tautų žmonių nuomonė; prie šios nuomonės prisitaiko nepriklausomosios valstybės atskiromis sutartimis[109]. [Nežiūrint visų pastangų 1919 metais sudarant Versalio sutartį, kuria remiasi Tautų Sąjunga, nepasisekė sukurti tarptautinę policijos pajėgą, kuria Tautų Sąjunga būtų pasinaudojusi. O Šiaur. Amer. Jungt. Valstybės be kitų priežasčių šiai sutarčiai nepritarė dar ir todėl, kad ji liečianti valstybių nepriklausomybę]. Viešoji tarptautinė teisė irgi nėra išsivysčiusi, kaip tik todėl, kad trūksta jai prievartos teisės, kuri tepriklauso dar tiktai atskiroms valstybėms. O privatinė tarptautinė teisė yra beveik išvystyta todėl, kad kiekviena valstybė teikia jai savo galią, savo teismus ir savo vykdymo priemones, ją daro savo tautinės teisės dalimi; bet tokiu būdu išeina, kad yra beveik tiek atskirų tarptautinės privatinės teisės sistemų, kiek didžių civilizuotų valstybių.

Tokias išvadas prieina viešoji teisė, kritiškai vertindama faktus. Tokia yra doktrina, kuri įsigalėjo Prancūzijoje nuo pat politinio mokslo įsikūrimo[110]; ją mūsų parlamente skelbia pažangiausieji kalbėtojai[111]. Reikia pripažinti, kad ir iš tų mokslininkų, kurie pasiduoda ne visai aiškioms kartais moderninės sociologijos perspektyvoms, kaikurie teisinės analizės keliu vėl grįžta prie tikrojo valstybės apibūdinimo. Taip

---

[109] Žiūrėkite, kur toli nueina norėdami padaryti tikru faktu šią tarptautinę sąjungą. Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats, dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître,* 22 p. 1 pastaba: „Teisingai pastebi Gareis, kad tarptautinė Sąjunga nėra savistovus asmuo ir todėl valstybės jai atstovauja juridiškai ir faktiškai. Bet juk ir pačioms valstybėms atstovauja asmenys, kuriems toji misija pavesta. *Institutionen des Völkerrechts,* 77 p.".

[110] Bodin, *Les six livres de la République,* III kn., VII sk. Lyon 1579 m., 330 p. „Šeima yra naturalinė bendruomenė; kolegija yra civilinis bendravimas; Respublika (valstybė) prieš šiuodu bendravimu turi vieną pirmenybę; ji yra suvereninės galios valdoma, nors būtų tokia siaura, kad joje nebūtų nei sąjungų, nei kolegijų, bet tiktai kelios šeimos".

[111] Žiūr. kalbą, kurią pasakė Viviani diskusijose dėl sąjungų laisvės projekto (1901 m. sausio 17 d. posėdis, 18 dienos *Journal officiel,* déb. parl. Chambre des dép. 52 p.). „Koks turi būti sąjungų tvarkymosi pagrindinis dėsnis? Kokių pareigų turi šios laikinos, trumpo amžiaus sąjungos prieš aną senesnę ir aukštesnę už visas sąjungas, kuri vadinasi valstybė ir kuri apima kartas? Jeigu būtų buvusi sąjungų laisvė, tai sąjungos būtų suskilusios į tūkstančius sąjungų, būtų pasidalinusios viso krašto žemę. Bet aukščiau visų ginčų, visų suskaldytų teisių, visų šių žemės dulkių suvereninė, neregiama ir amžina valstybė būtų valdžiusi toliau".

iš dalies daro ir Jellinek'as[112]. Bet kiti nueina toliau, darydami logiškas išvadas iš premisų, kurias jie patys sustatė.

II.

Duguit[113] puola kartu ir valstybės ir suvereniteto sąvoką, kurios juk beveik sutampa. Ypačiai valstybės asmenybė jam atrodo esanti gryna fikcija, kuri nėra gamtos duota ir iš mokslo turi būti pašalinta[114]. Tikrumoje mes matome tiktai žmones, kuriuos jungia tie patys reikalai, kuriuos tie patys istoriniai veiksniai verčia spiestis į tautas. Šių žmonių tarpe vieni yra valdantieji, kiti valdomieji[115]. Bet valdantieji valdo tiktai todėl, kad jie medžiaginiai, arba dvasiniai, arba skaičiumi stipresni; valdžia faktinai yra jų rankose, bet jie neturi jokio teisės pamato savo valdymui[116]. Jie nevykdo jokio suvereniteto,

---

[112] Jellinek, *Das Recht des modernen Staates*, III kn. XIII sk., 255—393 p. pranc. vert. I t.

[113] Dėl šios dalies žiūr. *Maurice Hauriou, Les idées de M. Duguit, Revue de législation de Toulouse*, 1911. Henry Nézard, *Une conception nouvelle du droit public, Revue générale de l'administration*, 1912.

[114] L'Etat, I t. 1—9 p. *La prétendue personnalité de l'Etat*, ir V sk., 320—340 p. *La volonté des gouvernants* [Plg. *Droit constitutionnel*, 2 leid. 1921, I t. 466 p. ir t.]

[115] *L'Etat*, IV sk. *Les gouvernants.*

[116] *L'Etat*, I t. 9 p. „Tikrumoje egzistuoja tiktai štai kas: žmonių junginiai pagrįsti interesų bendrumu, individualinių gabumų įvairumu ir visų individų bendradarbiavimu; šiuose junginiuose stipresni individai ar tai dėl to, kad jie geriau apginkluoti, ar dėl to, kad jiems pripažįstama nepaprastos ypatybės, turtingiausieji arba skaitlingiausieji dėl savo stipresnės padėties kitus valdo. Tokie yra faktai. Jeigu kas vadina valstybe tokių žmonių junginius, kurie turi tam tikrą apibrėžtą teritoriją, kur stipresnieji verčia klausyti silpnesniuosius — čia sutinku. Kad kas šitą stipresniųjų prievartą silpniesiems vadintų politinių suverenitetu — aš irgi nieko prieš tai neturiu. Bet toliau eiti, reiškia, eiti tiktai į bergždžias hypotezes". 97 p. „Jeigu socialiniame junginyje yra individų stipresnių už kitus, ar tai dėl to, kad jiems pripažįstamos aukštesnės moralinės arba tikybinės ypatybės, ar tai dėl to, kad jie turi materialės prievartos priemonių, arba ir dėl to, kad jie ištikrųjų gali remtis daugumos sutikimu, tuomet sakoma, kad tuose junginiuose yra valdžia. O jeigu šitoji didesnioji kelių individų galia virsta nuolatinė ir organizuota, tuomet sakoma, kad tai yra valstybė" Plg. 242 p. „Valdančiaisiais visumet buvo, yra ir bus faktinai stipresnieji. Su savo pagalbininkais jie yra bandę pateisinti, teisiškai pagrįsti savo didesniąją galią, bet jie tegalėjo sugalvoti tiktai du aiškinimu, kuriuodu yra lygiai dirbtinu ir kurie nieko neturėtų klaidinti... Dieviškoji tautos teisė nėra reali kaip ir dieviškoji karaliaus teisė" — 255 p. „Politinė galia bet kokios formos niekada nėra teisėta savo kilimo momentu. Monarchija, aristokratija, demokratija, karalija, respublika, žodžiu visos įvairios valstybės formos yra vėliau tiktai išsi-

kurio autorius visiškai nepripažįsta. Jis neigia, kad tautoje galėtų būti valia, kuri būtų aukštesnė už atskirų individų valias[117]; valdančiųjų valia neturi daugiau vertės, negu valdomųjų. Vienintelė norma, vienintelis principas yra *teisės nuostatas* (la régle du droit)[118]. Taip autorius vadina kiekvieną dėsnį, kuris atitinka žmonių solidarumą; autorius mėgino rasti tą solidarumo pažinimą pas primityvinį žmogų taip pat, kaip XVII ir XVIII šimtmečio autoriai tvirtino, kad ir primityvusis žmogus pilnai žinąs gamtos įstatymą[119].

Kiekvienas žmogus, kuris atlieka aktą atitinkantį šį solidarumą, sudaro *subjektyvinę teisės padėtį,* kurią visi turi gerbti[120]. Taip pat ir valdančiųjų valia pasidaro teisėta ir visiems privaloma, jeigu ji atitinka *teisės nuostatą*[121]; bet tuomet jis ir

---

vyščiusios, bet iš savęs nė viena iš jų neturi teisės pamatų; jos tiktai rodo, kad tas ar kitas, ar dauguma yra stipresni, kaip kiti. Nors politinė galia niekada nėra teisėta savo kilimo momentu, nes ji yra teisei svetima, bet ji gali pasidaryti teisėta savo veikimu. Ji gali taip elgtis ir taip veikti, kad virstų teisės valstybe" *(Rechtsstaat).*

[117] *L'Etat,* 424 p.: „Mes neigiame valstybės suverenitetą. Mes tvirtiname, kad valdantieji neturi teisės įsakyti kaip ir valdomieji, nes visumet viena individualė valia sveria tiek, kiek ir kita individualė valia. Nė vienas žmogus neturi teisės įsakyti kitam žmogui, o nesutinkant vienam tiktai žmogui visi kiti, kad ir jie būtų vienos nuomonės, negalėtų priversti to vieno".

[118] *L'Etat,* II sk. *La règle de droit* 80—140 p.

[119] *L'Etat,* 87 p.: „Mes matėme, kad socialiniame solidarumo pažinime glūdi dviguba elgimosi taisyklė: kiekvienas individas turi gerbti kiekvieną individualinės valios aktą, kuris siekia socialinio solidarumo ir kiekvienas individas turi susilaikyti nuo bet kokio valios akto, kurio tikslas yra priešingas socialiniam solidarumui. *Mes galime drąsiai tvirtinti, kad kiekviename kultūros laipsnyje žmogus yra žinojęs šią dvigubą taisyklę".* O kiek aukščiau autorius rašo: „Jeigu kiekvienas individas turi gerbti aktą, kuris atitinka socialinį solidarumą, tada joks individas nėra priverstas gerbti tokį aktą, kuris tą solidarumą neatitinka. Plėsdami toliau pagrindinę sąvoką mes suprasime, kad kiekvienas individas turi teisės ginti socialinio solidarumo pagrindus nuo jiems priešingų aktų". Reikia sulyginti šiuos žodžius su aukščiau (35 p. 1 pastaba) pacituotaisiais, kuriais Locke gamtos padėty kiekvienam žmogui pripažįsta galią vykdyti gamtos įstatymą. Ar D u g u i t'o socialinis solidarumas, iš kurio jis išveda visą privatinę ir viešąją teisę, neprimena Locke'o prigimties įstatymą?

[120] *L'Etat,* 161 p. „Kiekvienas individualės valios aktas, kurio tikslas atitinka teisės nuostatą, gali būti laikomas teisės aktu, ir jo padariniai teisės padariniais. Mes šį padarinį pavadinsime *subjektyvine teisine padėtimi (situation juridique subjective),* kadangi jis kyla iš atskiro individo valios".

[121] *L'Etat,* 259 p. „Valstybė taip pat priklauso teisės nuostatų, kaip ir individai. Valdančiųjų valia tėra teisinė valia ir ji gali naudotis prievarta tiktai tuomet, jeigu ji laikosi teisės nuostatų jai nustatytose ribose". — 264 p. „Valstybinė valia faktiškai yra tiktai valia tų asmenų, kuriems priklauso politinė galia, — valdančiųjų galia. Bet ir šitie individai yra visuomenės

semia savo galią iš to teisės nuostato, o ne iš to asmens, per kurį ji reiškiama, arba iš piliečių daugumos valios[122].

Socialinio solidarumo pajautimas ir iš jo išeinančiosios išvados vystosi ir tobulėja, žiūrint, kokie laikai ir kokios yra aplinkybės. Tikra prasme, patys įstatymai, kuriuos leidžia valdantieji, yra tiktai šio socialinio solidarumo išreiškimas ir yra privalomi tiktai dėl to, kad jie jį atitinka[123]. Tokiu būdu, autoriaus nuomone, kiekvienas įstatymas jau egzistuoja tautos sąmonėje, anksčiau negu jis išleidžiamas. Valdantieji tiktai jį paskelbia ir apsaugoja tomis priemonėmis, kurios jiems duotos.

Skelbdamas tokias idėjas, Duguit yra priverstas neigti arba smerkti ištisą eilę pagrindinių principų, kuriais, nuo pat Amerikos ir Prancūzų revoliucijų laikų, remiasi Prancūzijos ir šiaip didelės civilizuoto pasaulio dalies viešoji teisė. Šių principų tarpe yra tautos suverenitetas[124], lygybė prieš įstatymą[125],

---

dalis ir jie, kaip visi individai, gyvena socialinio solidarumo ribose; taigi ir jie, kaip visi individai, tomis pačiomis sąlygomis priklauso teisės nuostatų, t. y. socialinio solidarumo, kuris yra aukštesnis už visas individualines valias".

[122] Aristotelis, kaip žinoma, vienas iš pirmųjų skelbė šią mintį, kad tikrasis suverenas yra pats įstatymas. *(Politique,* III kn., II sk., 13 Nr., X sk., 3 Nr. ir kt.). Suverenitetą pateisina pati įstatymo esmė; įstatymas jam yra išmintis be aistros (ἄνευ ὀρέξεως νοῦς ὁ νόμος ἐστί III knyga, XI sk., 4 Nr.). Bet užtat jis neskiria įstatymo nuo karaliaus, senato arba tautos galios.

[123] *L'Etat,* VI sk. *La volonté législative.*

[124] *L'Etat,* p. 245: „Jurieu rašė: „Kiekvienoje valstybėje turi būti viena galia, kurios aktai veikia vistiek, ar jie teisingi, ar ne; toji galia — tai yra tauta". Kolektyvinio arba tautinio suvereniteto skelbėjai nuolat kartoja šį sofizmą. Tai yra sofizmas todėl, kad dar niekas nematė šios tautos valios pasireiškimų, bet tiktai arbitrališkus aktus tam tikro individų skaičiaus, kurie, kiek jų būtų, lieka tiktai individais. Tai yra sofizmas todėl, kad ši tautos valia, net jeigu ji tikrai būtų, pati per save reikštis negalėtų. Tas posakis yra sofizmas, kadangi visuomet yra buvusi tiktai dauguma ir mažuma, daugumos valdoma". 251 p. „Prancūzų revoliucija iškilmingai paskelbė tautinio suvereniteto principą, bet netaikė jo, o ir taikyti visai negalėjo, nes tas garsusis principas, kaip jau aukščiau sakėme, yra tiktai fikcija, valdymo priemonė, ir neturi daugiau vertės, kaip ir dieviškosios teisės principas".

[125] *L'Etat,* I t., 283 p.: „Kaip valdantieji negali užgauti solidarumo par similitudo, taip pat jie negali, eidami teisės principu, kuris apibrėžia jų veikimą, užgauti solidarumo darbo padalinimu, kurio uždavinys duoti progos pasireikšti specialiniams gabumams, patenkinti atskirų asmenų interesus... Valstybė turi pripažinti visų žmonių lygybę; bet ji negali ir neturi elgtis su visais lygiai, bet su kiekvienu pagal jo gabumus: *ji negali visiems uždėti tų pačių pareigų ir suteikti visiems tų pačių teisių,* ka-

paprastas visuotinas balsavimas[126]. Duguit taip pat pakartoja Rousseau paskelbtąją mintį, kad reprezentacinis valdymas esąs tiktai fikcija, kad tikra valios reprezentacija esanti visiškai negalima[127]. Taip pat jis neigiamai žiūri į *referendumą*, tiesioginį tautos balsavimą, ir čia nėra nieko nuostabaus, kadangi jis nepripažįsta taip pat nei tautos suvereniteto, nei balsų daugumos kriteriumo[128].

Tokia yra, bendrais bruožais, Duguit doktrina. Be paties autoriaus minčių, joje reiškiasi kai kurių sociologų ir kai kurių vokiečių rašytojų įtaka. Daugumą tų principų, kuriuos neigia Duguit, o kuriuos aš ir toliau skelbiu, aš smulkiau išdėstysiu kitoje vietoje šiame veikale. Bet dėl kelių Duguit'o doktrinos punktų aš tuojau norėčiau pasisakyti.

Imkime iš pradžios valstybės asmenybės teoriją, kuriai, matyti, Duguit ypačiai nepalankus. Mums betgi atrodo, kad tai yra kilniausioji sąvoka, kurią yra išplėtojusi naujoji viešoji teisė. Joje glūdi mintis, kad valstybės valdžia turi būti vykdoma visų naudai ir kad valdantieji turi būti tiktai pirmieji visuomenės tarnai. Ką galima jai prikišti, išskyrus tai, kad ji yra gryna teisinė fikcija. Juk tai ir aš pats sakau. Bet kartais teisinėmis fikcijomis reiškiasi pačios aukščiausios realybės, kurios, kad ir neapčiuopiamos, tačiau egzistuoja. Juk būtų galima sakyti, kad ir tauta ir tėvynė yra fikcijos, nes mūsų jausmai temato vien teritoriją ir žmones, kurie joje gyvena. O

---

dangi žmonės yra skirtingi. Valstybė privalo jiems uždėti nelygias pareigas ir pripažinti nelygias teises pagal jų gabumų įvairumą".

[126] *L'Etat*, 284 p.: „Mūsų naujųjų laikų demokratinėse visuomenėse valstybė, jeigu ji nori gerbti lygybę, tikrąja prasme, turi darbus paskirstyti ir neduoti visiems lygią valdymo dalį. Aš sakau, nors tai gali atrodyti paradoksu, kad visiškai lygus visuotinas balsavimas, koks jis šiandien praktikuojamas Prancūzijoje ir įvairiose kitose valstybėse, yra kartu priešingas ir lygybei ir socialiniam solidarumui. Žinoma, valstybė turi duoti visiems balsavimo teisę, bet ne visiems tą pačią. Principo atžvilgiu pluralinė balsavimo sistema daug geriau atitinka teisės nuostatus, kaip lygus visų balsavimas".

[127] *L'Etat*, 244 p.: „Teisingai pastebi Rousseau, kad valia nei gali būti deleguojama, nei perleidžiama ir kad, bendrai imant, reprezentacija yra tiktai fikcija, sugalvota valdomiesiems apgauti".

[128] *L'Etat*, 244 p.: „Jeigu šita skelbiamoji bendroji valia tiesioginiai pasireiškia, tuomet ji reiškiasi per daugumą ir per mažumą. Pusė individų plus vienas jau galės diktuoti savo valią kitiems visiems individams, nes jie stipriausi, kadangi — skaitlingiausi. Bet imant pavyzdžiu, kad visi, išskyrus tiktai vieną, bus tos pačios nuomonės, tai ir čia bus tam tikras individų skaičius, kurie, remdamiesi prievarta, kitam individui diktuoja savo valią".

tačiau, kur yra didesnių realybių žmogaus gyvenime? Valstybė, viešasis asmuo, yra tautos pasireiškimas teisėje[129].

Keista taip pat, kad Duguit, visai teisingai, ir be jokių rezervų, sąjungas, kurios susidaro valstybės viduje[130], pripažįsta

---

[129] [Personifikuojant valstybę negalima skirti jos nuo tautos arba prieš ją pastatyti. Kai kurie autoriai tikrai neskiria valstybės nuo tautos; jie neskelbia minties, kad tauta yra, kaip ir teritorija, vienas iš valstybės elementų, tačiau jie žiūri į valstybę kaip į savistovų asmenį, kuris atstovauja sau pačiam ir yra savo paties teisių subjektas, o ne kaip į tautos personifikaciją, kurios tikslas yra vykdyti tautos teises. Otto Mayer savo veikale, *„Die juritische Person und ihre Verwertbarkeit in offentliches Recht"* rašo (29 p.): „Juridinio asmens pagrindu nėra tie žmonės, kurie sudaro junginį; personifikuojamas yra tikslas, dėl kurio junginys yra sudarytas, o ne pats junginys" (ibid. 22 p.). Vieni šių autorių visiškai neigia tautos asmenybę, o kiti tautą daro atskiru, savistoviu asmenimi greta valstybės.

Pirmieji visai jokios teisės tautai nepripažįsta. „Vokiečių tautos visuma nėra teisės subjektu", rašo Laband savo veikale apie Vok. Imperijos viešąją teisę *(Droit public de l'Empire allemand,* I t. 443 p. prancūzų vert.). Bet tauta yra valstybės organas, kaip ir monarchas; ji gali reikšti valstybės valią (Jellinek, *Allgemeine Staatslehre,* 2 leid. 1905 m. p. 526 ir t.) (Dėl teisinės organo teorijos žiūr. Michoud, *Théorie de la personnalité morale).*

Kiti mokslininkai tautą daro teisiniu asmenim, teisės subjektu, suvereniteto subjektu arba demokratijose, kaip vokiečiai sako, valstybinės galios reiškėju („Träger"). (Žiūr. G. Meyer, *Staatsrecht,* 1895, 10 p.).

Pirmojoje teorijoje reiškiasi prieštaravimas tarp tautos, kaipo neveiklaus valstybės elemento, ir tautos kaipo veikiančio už valstybę organo; be to, ir pats tautos kolektyvas gali veikti tiktai per tam tikrus organus, o organų jis gali turėti tiktai tada, jeigu jis pats yra asmuo.

Antroji teorija sudaro valstybėje nereikalingą ir kenksmingą politinei laisvei dualizmą tarp valstybės asmens ir tautos asmens. Prancūzų viešoji teisė šio skirtumo nepripažįsta. Teisių deklaracijos antrasis straipsnis sako, kad „kiekvieno suvereniteto pamatu gali būti tiktai tauta"; tuo Prancūzų Revoliucija pripažino, kad valstybės galia yra tautos galia. Jeigu ir teisės ir funkcijos yra tos pačios, tai reikia daryti išvadą, kad ir tie juridiniai asmenys, kuriems priklauso tos teisės, arba kurie tas funkcijas vykdo, yra tie patys. Kaip dvi suvereninės galios negali gyventi greta viena kitos, jos turi viena kitą sunaikinti, todėl galima tvirtinti, kad valstybė ir tauta yra vienas ir tas pats asmuo. Iš vienos pusės, tauta yra būtinas asmeninis pagrindas, kurio privalo teisinė valstybės konstrukcija; iš kitos, valstybė yra to tautinio kolektyvo juridinė personifikacija].

[130] *L'Etat,* I t. 286 p. 3 past. Autorius kalba apie sąjungų teisės įstatymo projektą, kuris tapo įstatymu 1901 m. liepos m. 1 d. Paimkite pavyzdžiui projekto 10 straipsnį: „Civilinė asmenybė yra teisinė fikcija..." arba 11 straipsnį: „Sąjungos, kurios norės gauti civilinio asmens teises, turės būti dekretu pripažintos..." Vadinasi, dar laikomasi civilinio asmens teisinės fikcijos teorijos, kuri moksle tiktai kelių atsilikusių autorių tebeginama ir toji fikcija galės būti sudaryta tiktai valstybės aktu. Bet teisės aktai tegali būti daromi tiktai tokių sąjungų naudai, kurios turi civilinę asmenybę; tokiu būdu kyla klausimas, kas tuo įsakymu pakeičiama". Prisipažinsiu, kad ir aš esu tų *atsilikusių gynėjų* tarpe. Teisinio asmens teorija, kuri buvo įstatymo sukurta ir vėl panaikinta, figuruoja ir 1908 m. kovo ir balandžio mėn. Senato debatuose dėl fabrikų turtų perleidimo. Ji dominavo šiose žymiose diskusijose.

asmenimis ir reikalauja joms duoti visišką laisvę[131], bet nepripažįsta asmenimi valstybės, kuri jam yra tiktai didžiausioji iš tų sąjungų.

[Kiti autoriai daro skirtumą tarp valstybės viešosios galios ir valstybės kaip savininko arba kreditoriaus. Pavyzdžiui, anot Berthélemy suverenitetas, kuris yra naturalus ir būtinas socialinis reiškinys, nėra jokio asmens, nei karaliaus, nei tautos teisė. Todėl ir netenka ieškoti juridinio asmens, kuris būtų tos teisės reiškėju. Nėra tokio reiškėjo; esą tiktai kompetencijos ir funkcijos, kurios pavedamos vykdyti agentams įstatymų ribose. Tačiau esą reikalinga palaikyti tą fikciją, kad valstybė esąs juridinis asmuo; ji reikalinga privatinėms teisėms išaiškinti, kurias gali turėti valstybė būdama savininku, kreditoriu arba debitoriu. Piliečių visuma nesudaranti skirtingo nuo atskirų jos narių asmens; į ją reikia žiūrėti tiktai kaip į pačius piliečius, kolektyviai imant[132]. Vadinamasis juridinis asmuo tikrumoje esąs tiktai kitokia nuosavybės pasireiškimo forma, kolektyvinės nuosavybės forma. Tai esanti sąvoka, kuria dažnai naudojasi civilistas privatinės teisės sąjungoms aiškinti[133]. Bet greta šių junginių, sudarančių turtų kolektyvą (universitas bonorum), yra dar kitų, sudarančių asmenų kolektyvą (universitas personarum). Pastarasis juk negali būti, teisės atžvilgiu, išaiškintas kaipo tam tikra nuosavybės rūšis. Kaip tik valstybė jungia visus tautos narius į nuolatinį kolektyvinį vienetą, kurio interesai skiriasi nuo atskirų jo nario interesų, kurios valia, šios organizacijos dėka, nepareina nuo kiekvieno piliečio valios. Mes tą kolektyvinį vienetą, valstybę, vadiname teisės subjektu arba teisiniu asmenimi[134]. Tasai teisinis asmuo turi netiktai turto interesų; jis ir faktinai valdo, per savo organus, visą socialinį junginį.].

Suvereniteto teisės neigimas, mano nuomone, turi tiktai vieną aiškią išvadą: neigiant suverenitetą, reikia tikėti, kad vien

---

[131] *L'Etat*, I t. 285 p.: „Valstybė yra juridiniai priversta nedaryti jokių kliūčių laisvai sąjungoms kurtis".

[132] [Berthélemy, *Le Fondement de l'autorité politique (Revue du droit public*, 1915, 663 p.) ir *Droit administratif*, 7 leid., 26 p. ir t.]

[133] Planiol, *Droit civil*, 6 leid., I, 3005 Nr. ir t.

[134] [Valstybės asmenybės teorija, kuri keletą metų buvo smarkiai puolama, šiandien energingai ginama prof. Carré de Malberg veikale *„Contribution à la théorie générale de l'Etat* (Paris, Ténin, 1920—22, 2 tomu. Žiūr. ypačiai I t. 11—68 p.)].

jėga tevaldo, kad visumet valdžia yra tiktai to, kuris yra stipresnis už kitus. Vadinasi, prieinama vėl prie stipresniojo teisės principo, kuris net jau sename režime buvo neigiamas[135] ir kuriam tautos suvereniteto principas dar labiau yra priešingas. Tuomet valdytų nebe teisė, bet jėga. Tiesa, autorius tvirtina, kad valdymas darosi teisėtas tiktai tada, kada laikomasi *teisės nuostatų* ir gerbiama *subjektyvinė teisės padėtis.* Bet šitos, iš vokiečių paimtosios, mintys yra grynai abstrakcinės; niekumet jos nepereis iš mokslininko darbo kabineto į mažiau išlavintų žmonių protus ir į gyvenimo praktiką. Masė tesupras tiktai tiek, kad valdo jėga. Aš gerai suprantu, kad kaikuriuose kraštuose gali būti naudinga skelbti tokias idėjas, jeigu norima ginti ten esamą monarchinį valdymą prieš naujesnes idėjas. Tokį pat tikslą turi ir kita teorija, kurios Duguit nepripažįsta, einant kuria pačiu valstybės pagrindu yra valdovas (Herrscher, Maître)[136]. Bet aš nematau, kuo pateisinamos tokios idėjos ir kam jos tinka šalyje, kuri yra laisva ir nori būti laisva.

Ši tezė, kuri neigia suverenitetą ir steigiamąją galią nėra visai nauja. Ji yra tiktai atgaivinta ir papildyta keliomis ne visai aiškiomis mintimis, kurios šiandien prancūzų ir vokiečių mėgiamos, kaip pavyzdžiui žmonių solidarumo principas ir teisės nuostato sąvokos. Tai yra ta pati doktrina, kuri jau anksčiau buvo skelbiama, būtent, kad vienintelis suverenitetas yra išminties suverenitas. Tai yra ta pati mintis, kurią gynė Guizot Restauracijos metu[137], kurią skelbė doktrinarų partijos

---

[135] Moreau, *Les devoirs du prince réduits à un seul principe ou discours sur la justice, dédié au roi,* Versailles, 1775: „Visiški neišmanėliai sako, kad suverenų teisė yra stipresniojo teisė. Tai netiesa. Stipresniojo teisė remiasi naikinančiu žiaurumu, o nėra nieko žiauresnio už sukilusią miniją."

[136] *L'Etat,* I t. 235—6 p.

[137] Guizot, *Moyens d'opposition,* 67 p.: „Paimkime laisvų, nepriklausomų žmonių grupę, kuri nežino jokios tarpusavės priklausomybės, kuri jungiama tiktai bendrojo intereso... Kaip jų tarpe atsiranda valdžia? Ji priklauso tam, kuris moka įtikinti, kad jis tinkamiausias valdžiai vykdyti, t. y. patarnauti bendramjam interesui... Kol įvykiai vystosi paprastu būdu ir nekliudo jokios nepaprastos priežastys, tol narsusis vadovauja ir vikrusis valdo. Nepriklausomai gyvenančių žmonių tarpe, einant jų gamtos įstatymais, galingasis yra vadas. Kas pasirodo galingas, to kiti klauso. O kas atsitinka, jeigu žmonių junginiai auga ir komplikuojasi? Jeigu tie žmonės, kurie faktinai yra valdžioje, nesugeba suprasti ir patenkinti bendrųjų tautos interesų, arba jeigu jie tyčia jais nesirūpina ir savo padėtį išnaudoja savo naudai, tuomet prasideda kova, kurios rezultate arba išnyksta visas junginys, arba pakeičiama valdžia" 109 p. „Valdžia tenka naujiems

veikėjas Royer-Collard[138]. *Teisės ir teisėti interesai,* kuriuos jis laiko politinio bendravimo pamatu, visiškai atitinka *subjektyvinės teisės padėtį* ir *teisės nuostatą,* kuriais Duguit remia savo konstrukciją. 1875 m. diskusijose dėl konstitucinių įstatymų toji tėzė buvo pareikšta ir viename parlamento posėdyje. Paul Cottin savo kalboje išdėstė panašią doktriną, bet, anot *„Journal Officiel"* salėje buvo neramu, ir jo įdomi kalba buvo beveik nepastebėta[139].

---

valdytojams, kurie turės įrodyti, kad jie jos verti. Čia visų revoliucijų paslaptis. Čia yra ypačiai reprezentacinio valdymo tikslas ir pagrindinė mintis. Reprezentacinio valdymo tikslas, kaip tik yra nustatyti naturalinius ir teisinius visuomenės ir valdžios santykius, t. y. neleisti, kad valdžia pasiliktų teisėta teisės atžvilgiu, kuomet ji jau faktinai yra galios nustojusi" Dėl šios Guizot'o brošiūros žiūr. Tchernoff, *Le parti républicain sous la monarchie de juillet,* 17 p. ir t.

[138] De Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits,* 2 leid. II t. 462 p., *Discours sur la patrie,* 1831. „Tautos yra suvereninės ta prasme, kad jos negali būti valdomos, kaip teritorija, nes jos priklauso pačios sau ir turi savyje, einant prigimtine teise, priemones išsilaikyti ir klestėti; suvereninės dar ir todėl, kad visuomenės sutikimas yra vienintelė tvirta vyriausybių bazė, kurios tokiu būdu tegyvuoja tiktai per tautas ir dėl tautų. *Bet šitos neginčijamos tiesos yra greičiau moralės nuostatai, kaip valdymo principas. Jose reiškiasi daugiau dieviškasis išimties ir teisingumo suverenitetas, negu praktiškasis žmonių suverenitetas, kuris leidžia įstatymus ir valdo valstybę.* Šio antrojo mes ir ieškome. Kur jis yra? Ar jis pasireiškia viešumoje? *Ar individų arba valių dauguma, vistiek, kokios jos būtų, yra suverenas.* Jeigu taip, tai reikia visu griežtumu pasakyti, *kad tautos suverenitetas yra tiktai jėgos suverenitetas* ir pati absolučiausioji absolutinės galios forma... Visuomenės nėra tiktai individų ir valių susijungimas į didesnį skaičių; jos turi dar kitokį elementą kaip skaičių; *jas jungia tvirtesnis* ryšys — teisė, *žmonijos privilegija ir teisiniai interesai,* kurie kyla iš teisės... Tasai visuomenės susiskaldymas į individų ir atskirųjų valių teises ir interesus yra pagrindas, kuriuo remiasi reprezentacinis valdymas." [Žiūr. Nesmes-Desmarets, *Les Doctrines politiques de Royer-Collard].*

[139] 1875 m. vasario 24 d. posėdy *(Annales de l'Assemblée nationale,* XXVI t., 616 p. ir t.). Paul Cottin: „Tai ką Raoul Duval jums siūlo padėti jūsų konstitucinio įstatymo pagrindan — tai yra vadinamas absoliutinio tautos suvereniteto dėsnys, tai tautos teisė ne vien įstatymus leisti savo nuožiūra, kas būtų visai teisinga — bet ir valdyti. Einant šiuo dėsniu, tauta turėtų teisės paliesti valstybės galią, kada ji norėtų, nors ir tai žymiai pakenktų visuomenės gyvenimui. Toks pasiūlymas, mano nuomone, yra priešingas ir išminčiai ir istorijai... Nesunku būtų įrodyti, kad valstybės galia, kurios pagrindinė savybė yra stiprumas, ir kaip jos išvada nuolatinumas, jokiu būdu negali priklausyti nuolat besikeičiančių žmonių, tautos atstovų valios. Lengva būtų istorijos faktais įrodyti, kad ne balsuojančiosios tautos ir parlamentai steigia ir naikina valdžias, nes parlamentai visiškai tam nėra kompetentingi. Jie leidžia tiktai įstatymus, o valdžios susidaro pačios, jeigu jų nesudaro, kaip kartais atsitinka, patys įvykiai, kurie yra stipresni už žmonių valias. Kas ta yra galia, jei ne aukštesnė valdžia, kuriai niekas negali priešintis, jėga, kuri tarnauja teisei? Taigi ir jos pamatas, gali būti tiktai tokia pat aukšta galia; o tai yra jėga, kartais atskirų individų jėga, o kartais istorijos įvykių jėga aukš-

Dėl Duguit'o teorijos apie įstatymą, reikia dar pasakyti, kad ji jungia ir neskiria dviejų dalykų, kuriuodu, kaip rodo ir istorija ir teisės mokslas, yra griežtai skirtingi. Pirmasis tų dviejų dalykų — tai įstatymas, t. y. „suvereno įsakymas"; jis yra privalomas dėl savo kilmės. Antrasis gi — yra paprotys, t. y. viešpataujančios tautoje valios pasireiškimas, tylus ir visų akceptuojamas priėmimas. Paprotys remiasi pasikartojančių teisinių precedentų eile, kurių kiekvienas, kaip pasakytų Duguit, sudaro atitinkamą *subjektyvinę teisinę padėtį*. Įstatymas, kaip jį supranta Duguit, yra tiktai *valdančiųjų įstatymų leidžiamosios valios*[140] įregistruotas paprotys, o vis dėlto jis nori, kad vadintų jį įstatymu. Argi čia nemaišoma, kaip Montesquieu būtų pasakęs, įstatymų leidimo galios *prigimtis* su jos *principu*?[141]. Tiesa, kad tautos reikalai ir tautoje vyraujančiosios idėjos veikia įstatymų leidėjus. Taip pat tiesa, kad geriausieji įstatymai yra tie, kurie jau prieš išleidžiant gyvena viešojoje nuomonėje. Bet tai dar nėra priežastis maišyti be jokio reikalo viešosios teisės kategorijas ir nedaryti skirtumo tarp viešosios opinijos, kurioje kyla įstatymų sumanymai, ir galios, kuri juos leidžia. Jeigu jis siūlytų grįžti prie grynosios papročių sistemos, tai bent būtų aiškiau[142].

Iš aš laikausi tos nuomonės, kaip ir Duguit, kad kiekvienas socialinis mokslas žiūri ir tegali žiūrėti į žmogų kaip į socialinio bendravimo dalį ir kad visos teisės principu yra žmonių sąmonė. Bet tiesiog žmonių sąmonėn įeina tiktai paprastosios laisvės, atsakingumo ir teisingumo idėjos, iš kur kyla teisė. Gailestingumo, broliškumo ir žmonių solidarumo mintys yra kitokios kilmės; jos yra religijos arba filosofijos vaisius. Jos plinta pasaulyje individualinės arba kolektyvinės propagandos keliu. Šitos idėjos gali veikti ir veikiančiąją teisę, jeigu jos

---

tesnė už žmogaus valią". Gavęs žodį atstovas Lepère, taip pradėjo (619 p.): „Gerbiamieji aš nenoriu atsakyti į pono Cottin'o kalbą. Jam kalbant buvo toks triukšmas salėje, kad aš negalėjau išgirsti, kiek jis pasitiki tautos suverenitetu". — Cottin: „Aš visiškai nepasitikiu tautos suverenitetu, aš jį neigiu".

[140] [Plg. Berthélemy, *Le fondement de l'autorité politique (Revue du droit public* 1915, 667 p.)].

[141] *Esprit des lois,* II ir III kn. [Plg. Réglade: *La Coutume en droit public interne,* 1919; Ferracciu: *La Consuetudine constitucionale,* 1919].

[142] [Plg. Carré de Malberg, *op. cit.,* I, 207 p.].

skelbia naujas pažiūras apie pareigas ir apie teisingumą, bet teisė, ne jų pirminis padarinys.

Pagaliau, *teisės nuostatas* ir *subjektyvinė teisinė padėtis* yra vokiškos abstrakcijos, sunkiai suprantamos prancūzams.

Aš ne tiktai dėl Duguit'o talento taip ilgai apsistojau prie jo teorijos. Panašios mintys skelbiamos ir kitų autorių, kurie šiaip yra socialinės tvarkos gynėjai. Charles Benoist savo knygoje *„La crise de l'Etat moderne"* pasirodo irgi ne labai palankus suvereniteto principui: „Ką reiškia, giliau pažvelgus, naujų laikų valstybėje suvereniteto sąvoka? Iš kur atsirado suvereniteto sąvoka, visiems yra žinoma. Tai yra gan paslaptinga teologų idėja. Kam ji tarnauja, to nesimato; kuo ji kenkia, visiems aišku[143]". Betgi reikia pasakyti, kad autorius neigdamas suverenitetą, siekia kitokio tikslo. Tuo jis nori apginti nuo principinių priekaištų sudarytąjį visuotino balsavimo organizacijos pakeitimo projektą. Jis norėtų, kad balsuojant teisę vykdytų sąjungos arba draugijos, atskiros piliečių klasės, arba bent jų nariai, kaipo tų junginių nariai, o ne kaipo atskiri asmenys: „Ar tomis socialinėmis realybėmis, tais individų kolektyviniais gyvenimais, negalima būtų restauruoti neišmintingai išardytus korporatyvinius kadrus? Čia visa problema suorganizuoti visuotiną balsavimą. Todėl ar nereikėtų paskolinti ir jų organizacijos elementus? Individas nieko nenustotų; priešingai, jis gautų daugiau reikšmės, taptų konkreti esybė ir gyvenąs asmuo. Naujų laikų valstybė žymiai pagerėtų. Balsavimas būtų nebe suvereniteto vykdymas, bet tautos gyvenimo funkcija. *Tautos gyvenimo teorija pakeistų tautos suvereniteto teoriją*"[144].

Bet jeigu visos tos organizacijos, korporacijos, kurios yra socialinio gyvenimo organai, neturi jokios aukštesnės galios už save, tuomet vėl grįžtama prie panašios į feodalinę anarchiją sistemos. Tada valdytų nebe teisė, kuri remiasi žmonių išmintimi, bet jėga ir klasių kova pakeistų teisės viešpatavimą. Aukštesnioji individo teisė, įstatymo gali būti laiduota tiktai tada, kada yra aukštesnė galia, ne tiktai už individus, bet ir už grupes ir klases. Skelbiama, kad suverenitetas esąs monar-

---

[143] *Op. cit.*, p. 31. Autorius nurodo į kitu du savo veikalu: *Sophismes politiques de ce temps* ir *La politique.*

[144] *Op. cit.*, 32, 33 p.

chistinė ir teologinė idėja, tačiau jis gryniausiai pasireiškia didžiausioje mūsų laikų demokratijoje, Jungtinėse Valstybėse: „Suverenitetas, sako Burgess, yra pagrindinė, absoliutinė, neaprėžta ir universalinė galia, aukštesnė ne tiktai už individą-valdinį, bet ir už visus valdinių junginius[145]“.

III.

Aš čionai išdėsčiau kiek galėdamas tiksliau mano kolegos Duguit mintis, kaip jis jas išdėstė savo didžiajame veikale. Jis patvirtino jas 1906 mt. parašytame straipsnyje, kuriuo jis atsakė keliems asmenims norėjusiems klaidingai taikyti jo doktriną valdininkų sindikatų naudai[146] ir dar pakartojo savo konstitucinės teisės vadovėlyje *(Manuel de droit constitutionnel)*, išleistame 1907 metais[147]. Iki čia jo mintys galėjo dar būti laikomos nepavojingomis, nes, kad ir neigdamas valstybės suverenitetą, jis paliko kitokia forma viešąją galią ir visas pagrindines ir

---

[145] *Political Science*, I t. 52 p.

[146] *Revue politique et parlamentaire*, 1906 m. balandžio mėn. *Des syndicats de fonctionnaires*, 38 p. ir t.

[147] *Manuel de droit public français*, I. *Droit constitutionnel*, Léon Duguit. Tame veikale taip pat smulkiai išdėstyta klasikinės valstybės ir suvereniteto teorijos. Savo prakalboje (VIII p.) autorius sako: „Vadovėly mes negalėjome nedėstyti doktrinos, kuri prancūzų naujų laikų viešosios teisės moksle užima dar žymią vietą. Be to, mums rodėsi, kad geriausias būdas šios doktrinos klaidingumui įrodyti, išdėstyti doktrinos principus ir nurodyti išvadas“. Veikalas labai pažymėtinas mokslo atžvilgiu. Jame nurodyta nepaprastai daug prancūzų ir užsienių, ypačiai vokiečių literatūros, veikalų. [*Manuel de droit constitutionnel*, penktasis leidimas išėjo 1925 metais. Dabar jis pasirodė kitokia forma. Mūsų žymus kolega išleido dar ir kitą veikalą, *Traité de droit constitutionnel*, kurio II leidimas penkiuose tomuose, išėjo 1921—25 m.]. Traktatą jis skiria, kaip jis pats pažymi, teisininkams. Vadovėlis skiriamas specialiai studentams, todėl, žinoma, perdirbtas ir sutrumpintas. Jame tilpo pagrindiniai dėsniai: savo teoriją jis išdėstė savo žymiame, kaip ir visi kiti jo veikalai, traktate. Leisdamas visus tuos veikalus, Duguit nepakeitė savo idėjų. Štai ką jis rašo, Manuel, II laidos prakalboje (1911 m.): „Ir vadovėly ir traktate aš laikiausi, kiek galėdamas, juridinio realizmo. Tradicinės teorijos apie suverenitetą ir valstybės asmenybę, man atrodo, yra visiškai pasmerktos. Šių dienų viešojoje teisėje dominuoja du faktu: vienas iš šių dienų didžiausių jėgų yra skaičius ir sindikatai ir antras, kad socialinio gyvenimo esmę sudaro viešieji valstybės atliekami patarnavimai. Iš šių dviejų faktų aš pasistengiau išvesti visus viešosios teisės dėsnius, praleisdamas visa, kas man atrodo tiktai tuščia scholastika“. Juo aiškiau mūsų brangus kolega skelbia savo mintis, juo labiau jis nuo mūsų nutolsta.

būtinas prerogatyvas *valdantiesiems*. Bet toliau Duguit atvirai susirišo su kitomis doktrinomis[148], taip pat nebe naujomis, bet gan pavojingomis politiniam bendravimui, kurios gali sugriauti ne tiktai teisinę valstybės konstrukciją, bet ir pačią valstybę. Mums rodosi naudinga bus susipažinti su tuo metalu iš kurio pagaminti šiai kovai ginklai.

Kilmė aiški. Šių doktrinų tėvas yra Proudhon'as, kuris jas nukalė savo galingomis rankomis. Jos yra išdėstytos ypač šiuose jo raštuose: *De la justice dans la Révolution et dans l'Eglise, Du principe fédératif* ir *De la capacité politique des classes ouvrières*[149]. Bet ir kituose jo raštuose randamos tos pačios mintys.

Šios doktrinos pamatą sudaro grynai ekonominio žmonių bendravimo koncepcija. Socialinis bendravimas remiasi ne suvereninės galios reikalingumu ir valstybės sąvoka, bet tiktai ekonominiais ryšiais, kurie yra žmonių tarpe ir pagal kuriuos turi nusistatyti ir visi kiti žmonių santykiai. Šią sistemą Proudhon'as vadina *ekonomine teise* (droit économique)[150].

Savo teoriją Proudhon'as remia tuo, kad žmonių bendravime ekonominės funkcijos yra ankstybesnės, o todėl ir svarbesnės už politines funkcijas. Jos esančios pirminės, o todėl pagrindinės. „Šios funkcijos skiriamos nuo pirmųjų, *ekonominių*, ir vadinamos *politinėmis* todėl, kad jų objektas yra ne asmenys ir turtai, gamyba, vartojimas, auklėjimas, darbas, kreditas ir nuosavybė, bet kolektyvinė būklė, socialinis bendravimas savo visumoje ir jo santykiai su kitais socialiniais bendravimasis ir su savimi. Politinės funkcijos yra *žemesnės už ekonomines funkcijas;* galima jas pavadinti *sub-funkcijomis,* ka-

---

[148] *Revue politique et parlamentaire,* 1908 m. birželio mėn. Léon Duguit, *Le syndicalisme,* 472 p. ir t. Taip pat Duguit, *Droit social de droit individuel,* Alcan'o leidžiamoje *Bibliothéque de philosophie contemporaine.*

[149] Kaip žinoma, tai yra paskutinis Proudhon'o darbas. Jam mirus, jo mokinys Chaudey išleido veikalą ir užbaigą jam parašė.

[150] *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution,* Paris, Lacroix 1868, 77 p.: „Kitaip pasakius, prieš politinę teisę reikia pastatyti *ekonominę teisę*". — *De la capacité politique des classes ouvrières,* Paris, Lacroix 1873, 143 p.: *„Ekonominė teisė* tai yra teisingumo taikymas politinei ekonomijai, tarpusavio atsiskaitymo principu. Įsteigus ekonominę teisę, viešoji teisė tuojau iš jos išsivysto" — 150 p.: „Norint pastatyti konfederacinį socialinį bendravimą ant tvirtų pamatų, reikia federacinės teisės ir politinės santvarkos pagrindu paskelbti *ekonominę teisę*".

dangi, nežiūrint viso išorinio iškilmingumo, jos toli gražu nėra pagrindinės, kaip ekonominės funkcijos. Tauta pirmiau įsteigė šeimą ir pašventimo jungtuves, pastatė miestus, įkūrė nuosavybę ir paveldėjimą, o tiktai paskiau ji pradėjo įsakymus leisti, valdyti, rūmus ir šventyklas statyti ir kariauti. Iš pradžių politinės funkcijos nuo ekonominių funkcijų beveik nesiskiria; visa, kas liečia valdymą ir valstybę, rišasi ir su politine ekonomija. Vėliau valdymo organizmas buvo atskirtas nuo ekonominio ir jam buvo suteikta lyg kokia pirmenybė; bet tai buvo tiktai istorinė iliuzija, kurią mes, atstatę tikrąją socialinių reiškinių eilę ir pastatę kiekvieną daiktą savo vieton, nebetikime. Tarp ekonominių ir politinių funkcijų yra analogiškas santykis, kaip santykis tarp gyvulių organinio gyvenimo ir santykinio gyvenimo funkcijų fiziologijoj. Ką mes matome savo akimis, tai yra gyvulio santykinio gyvenimo funkcijų pasireiškimai, bet gyvulys gyvena ir išsilaiko savo organinio gyvenimo funkcijomis, ir todėl visa, ką laisvasis gyvulys daro, yra pirminės funkcijos išvada[151]“.

Koks keistas samprotavimas! Be abejo, primityvių žmonių junginiai susidarė tiktai ekonominiams ir šeiminiams reikalams tenkinti; valstybinės galios iš pradžios dar nėra jų tarpe. Šiaurės Australijos necivilizuotosios tautos, kurių tarpe gyveno Spencer'is ir Gillen'as[152] irgi neturi politinės organizacijos ir be savo nuolatinių totemistinių ceremonijų jos neturi kitokio užsiėmimo kaip tiktai ieškoti sau maisto, kurio jiems visada trūksta. Bet argi galima barbarų padėtis statyti pavyzdžiu civilizuotiesiems socialiniams junginiams reformuoti, teisingiau, dezorganizuoti? Maistas yra fatališkas gyvenimo įstatymas, todėl ir darbas, kuriuo minta žmogus, yra šventas ir turi būti laisvas, o darbo laisvę gali suteikti ir apsaugoti tiktai politinis bendravimas. Toji tiesa, kuria teisingai remiasi dirbančiųjų klasių užtarėjai, yra civilizacijos ir politinio susijungimo, o ne ekonominės gamybos vaisius; iš pradžių ją sankcionavo tikyba, o vėliau, ryškiau ir tiksliau — valstybė. Tas žemės plotas, kuriame tauta žvejojo ir medžiojo, virto tėvynė, kuriai rei-

---

[151] *De la capacité politique des classes ouvrières*, 61 p.

[152] *The northern tribes of Central Australia* by Baldwin Spencer and F. J. Gillen, London 1904. Tų pačių autorių: *Native tribes of Central Australia*, 1899.

kėjo duoti atstovus ir gynėjus. Be šitų reikalų yra dar ir daugelis kitų, kuriuos išvystė žmonijos tobulėjimas, ir kurie neįeina į ekonomijos sritį. Visų šių reikalų centras — valstybė, kurios įvairūs organai yra sudaryti jiems tenkinti. O primityvių, kartais net visai neatjaučiamų papročių vietoje, politiniai junginiai sukūrė tvirtus, aiškius įstatymus, kurie nustato tarpusavius žmonių santykius ir yra žmonių priimti ir pripažinti. Tikroji arba *pozityvė teisė,* kuri tvarko ir ekonominius ir šiaip visus žmonijos tarpe esamus santykius, nėra įmanoma be politinio bendravimo ir viešosios galios.

Proudhon'as betgi pripažino politinės organizacijos reikalingumą ir teisėtumą, o tuo pačiu ir valstybės realumą[153]. Jis tiktai norėjo, kad politinė organizacija atitiktų ekonominę organizaciją[154]. Bet visiškai pasidavęs federacijos principui jis vartojo jį ne tam, kad sudarytų iš atskirų mažesnių vienetų didesnį — taip, kaip iš tikrųjų yra istorijoje, bet priešingai, naujų laikų valstybėms skaldyti. Anot jo, federacinės organizacijos pamatu turi būti laisvosios gamybos ir prekybos bendrovės, kurios laisvai tarp savęs jungiasi ir visuomet turi pilną laisvę išeiti iš sąjungos[155]. Nors ir jis dažnai kalba apie šių junginių suverenitetą, tačiau pagrindiniais federacinės valstybės vienetais jis laiko bendruomenes ir provincijas[156]. Ypač suverenitetą jis skiria bendruomenėms[157]; teisingumo administracija, jo nuomone, turi priklausyti bendruomenėms[158].

---

[153] *La justice dans la Révolution et dans l'Eglise,* II t. 96 p.

[154] *De la capacité politique des classes ouvrières,* 156 p.: „Šiame bendravime politinė organizacija turėtų būti išvada ekonominės organizacijos, turinčios federacinės valstybės formą..."

[155] *De la capacité politique des classes ouvrières,* 168 p.: „Kaip darbo grupė gali atsisakyti nuo dalyvavimo bendroje sąjungoje, kuri tiek daug naudos jai teikia?".

[156] *De la justice dans la Révolution et dans l'Eglise,* II t. 100 p.: „Kiekvieną žmonių junginį, šeimyną, dirbtuvę, batalioną, galima laikyti socialiniu branduoliu, todėl jame esančioji jėga gali būti, iki tam tikros ribos, valstybinės galios pagrindas. Bet ne iš tų grupių gimsta pilis (cité), valstybė. Valstybė susidarė tiktai jungiant įvairaus pobūdžio ir tikslo grupes, kurių kiekviena sukurta ypatingoms funkcijoms atlikti ir ypatingam produktui gaminti, kurios vėliau susijungia bendrų įstatymų ir interesų bendrumo verčiamos".

[157] *De la capacité politique des classes ouvrières,* 235 p.: „Konfederuotoj Prancūzijoj, ideališkos nepriklausomybės formoje, pirmasis žygis būtų grąžinti bendruomenėms pilnąją jų autonomiją, o provincijoms — suverenitetą". — *Du principe fédératif,* 58 p.: „Centro galia neturi panaikinti sąjungoje esančias valstybes arba provincijų ir miestų vyriausybių galią".

[158] *De la capacité politique des classes ouvrières,* 230 p.: „Kaip

Proudhon'as pripažino ir centro arba federacinę galią, bet su labai aprėžtomis kompetencijomis[159]. Bet jis protestavo prieš esamą suvereniteto sąvokos supratimą[160] ir į klausimą, kaip be suvereniteto būtų galima palaikyti viešąją tvarką, saugumą ir teisingumą visuomenėje, Proudhoun'as — kaip seniau fiziokratai, remdamiesi socialinių įstatymų aksioma — atsakė, kad ekonominėje teisėje teisingumas pats dėl savo reikšmės pasidarytų privalomas[161].

Atrodo, kad šioje sistemoje viešpatauja visiška taika, harmonija ir laisvė. Bet autorius atvirai pasako, kad jo mintys siekia darbo klasių valdymo. Štai jo žodžiai: „Mes turime nebe abstraktinį tautos suverenitetą, kaip 93 metų konstitucijoje ir sekančiose konstitucijose arba Rousseau *„socialinėje sutartyje"*, bet *tikrą valdančiųjų darbininkų masių suverenitetą,* kuris pa-

---

žmogus, kaip šeima, kaip kiekvienas individas ir kiekvienas dvasinis, moralinis ir laisvas kolektyvas, taip ir bendruomenė yra *suverėninė esybė.* Kaipo tokia ji turi teisę pati save valdyti. Komuna gali priimti nutarimus ir leisti įsakymus: tad kodėl ji negali ir leisti įstatymų?" — *Du principe fédératif,* 56 p.: „Nesuprantama, kodėl teismo galia turi būti laikoma centro arba federacinės vyriausybės elementu. Piliečiai galėtų ją deleguoti bendruomenei, o daugiausiai provincijai". Šios teorijos 1871 m. laikėsi Paryžiaus komuna; nelaimingasis Chaudey, Proudhon'o mokinys ir paskutinės jo knygos leidėjas, buvo šio komunalinio teismo auka.

[159] *Du principe fédératif,* 56 pusl.: „Reikia susiaurinti centro valdžios konpetencijas ir duoti jai tiktai paprastos iniciatyvos ir priežiūros teisę. Centro valdžios dekretai turi būti vykdomi tiktai sutikus atskiroms konfederuotoms vyriausybėms ir tiktai jų pačių organų". — 54 pusl. „Laisvame socialiniame bendravime valstybės arba valdžios užduotis yra leisti įstatymus ir atlikti visus steigiamuosius ir prirengiamuosius darbus. Viską prirengusi, valstybė pasitraukia ir naujosios tvarkos vykdymą palieka vietinėms valdžioms ir piliečiams".

[160] *De la justice dans la Révolution et dans l'Eglise,* II t. 114 p. „Toji galia, kuri yra aukštesnė už kiekvieną individą ir už visus socialinius junginius, vadinama suverenine. Tai yra pavojingas pavadinimas. Reikia tikėtis, kad ateities demokratija jo nevartos. Kolektyvas, kokią tik turėtų jis galią, piliečiui nėra suverenas... Kaip jau pasakiau, tik vienas teisingumas įsako ir valdo, o teisingumas reikalauja, kad jėgos sudarytų pusiausvyrą. Tarp galios ir individo tegali būti tik teisė; suverenitetui vietos nėra. Jis yra priešingas teisingumui, jis priklauso tikybos sričiai".

[161] *De la justice dans la Révolution et dans l'Eglise,* II t. 103 p. (apie bendrąjį saugumą): „Funkcijų santykiavimas, piliečių interesų solidarumas ir jo pajautimas žmonėse geriau palaiko viešąją tvarką, negu kariuomenė, policija arba religija; kur yra aukštesnės ir kilnesnės galybės?" 105 p. (politinis katekizmas): „Kas mums garantuoja, kad bus laikomasi teisingumo? — Tas pats, kas garantuoja, kad pirklys priims pinigą: viešasis pasitikėjimas, tarpusaviškumo tikrumas, žodžių, teisingumas. Teisingumas yra aukščiausias visų laisvų ir galvojančių esybių tikslas. Tik reikia jis išaiškinti ir suprasti, kad jis būtų priimtas visame pasauly ir veiktų".

sireiškia iš pradžių labdarybės įstaigose, prekybos rūmuose, amatininkų sąjungose, darbininkų sąjungose, biržose, rinkose, mokyklose, žemės ūkio draugijose, o pagaliau rinkikų sueigose, parlamento susirinkimuose ir valstybės tarybose, kariuomenėje, baigiant bažnyčiomis ir šventyklomis".

Toliau jis sako: „Aš sakau, kad darbininkų masės tikrai, pozityviai ir faktinai yra suvereninės. Kaip jos gali būti nesuvereninės, jeigu joms priklauso visas ekonominis organizmas: darbas, kapitalas, kreditas, nuosavybė, turtas? Kaip jos, absoliučiai valdydamos organines funkcijas, nevaldytų ir santykinių funkcijų? Politinei organizacijai atstatyti pavyzdžiai bus imami ne iš dabartinių vyriausybės ir valstybės formų, bet bus atsižiūrima į tai, kas buvo seniau, bus pasimokoma iš istorijos"[162]. Argi čia ekonominė funkcija neviešpatauja, nepraryja politinės funkcijos?

Viską griaudamas Proudhon'as visgi gerbiamos ir senos šventyklos-tėvynės, nelietė: „Juo daugiau bus įvykdytas federacinis principas, juo ramiau bus tautoms gyventi. Tėvynės idėja, kaip ir šeimos, žemės nuosavybės, gamintojų kooperacijos idėjos, yra būtinas tautų sąmonės elementas. Galima net pasakyti, kad tėvynės sąvokoje glūdi nepriklausomybės ir suvereniteto savokos ir kad žodžiai „Valstybė" ir „Tauta" yra vienas antram lygūs ir gali būti laikomi sinonimais"[163]. Proudhon'as tikėjo, kad XX šimtmetyje jo svajonės išsipildys[164].

IV.

Proudhon'o pasėtoji sėkla išdygo. Ne tiktai 1871 m. Paryžiaus komuna norėjo įvykdyti kai kurias jo mintis. Ekonominė teisė ir ypatingasis federalizmas, kurį skelbė Proudhon'as, rado gynėjų, ypačiai socialistų mokyklose; o ir tie, kurie skelbia Proudhon'o mintis naujoje formoje, neslepia jų kilmės[165].

---

[162] *De la capacité politique des classes ouvrières,* 163 p.

[163] *De la justice dans la Révolution et dans l'Eglise,* II t., 130 p.

[164] *Du principe fédératif,* 78 p.: „XX šimtmetyje prasidės federacinė gadynė arba žmonijai vėl bus tūkstanties metų skaistykla".

[165] Etudes économiques et sociales publicés avec le concours du collège libre des sciences sociales, III. *La transformation de la puissance publique, les syndicats de fonctionnaires, par Maxime Leroy,* Paris, 1907 m., 272, 275, 277 p.

Bet naujųjų federacijų vienetu imama nebe komuna. „Bendruomenė nebėra savarankiškas socialinis junginys“, sako Duguit[166]. Būsimosios valstybės pagrindiniu vienetu bus profesinis sindikatas, kuris, bent teisės atžvilgiu, žymiai skiriasi nuo Proudhon'o tarpusavės korporacijos, nes jis privalo valdžios[167]. Bet naujojo judėjimo šalininkai patys dar aiškiai nenumato, kokia turės būti ateities šalies santvarka. „Mes neisime toliau, sako Berthod, nes mes nesiimame naštos duoti naujos utopijos vaizdą. Pakaks mums nurodyti tas, kas jau šiandieną iš būsimos santvarkos pagrindų matosi. Smulkmenas nustatys pati ateitis“[168].

Duguit, kurio doktrina yra daug aiškesnė, laukia greitesnio savo pranašavimo išsipildymo: „Aš neabejoju, kad netolimoje ateityje, kurią dar pamatys mūsų dienų jaunimas, greta proporcinio partijų atstovavimo susidarys proporcinis interesų atstovavimas atskirųjų socialinių klasių, organizuotų sindikatuose ir sindikatų sąjungose“[169].

Bet grynojo sindikalizmo šalininkų daugumas nori kuo mažiausia reprezentacijos. Jie nori tiktai kongresų, kur darbininkų sindikatai būtų atstovaujami kaip mažos suvereninės valstybės: „Ši federacinė organizacija turi mažiausiai priverčiamo pobūdžio. Kiekvieno žygio iniciatyva eina ne iš valdančiųjų komitetų arba atstovų, bet iš apačios, iš kiekvieno sindikato visuotino susirinkimo, kurio išvados perduodamos mandatinių atstovų federaciniams ir konfederaciniams kongresams ad referendum“[170]. „Sistemos tikslas: sudaryti, einant organų suskirstymo įstatymu, tarpinius suvereninius junginius susijungusius tarp savęs, laisvai nustatytomis federacinėmis sutarti-

---

[166] *Le syndicalisme (Revue politique et parlamentaire,* 1908 m. birželio m., 481 p.).

[167] Paul-Boncour, *Les syndicats de fonctionnaires (Revue socialiste,* 1906 m. sausio mėn., 26 p.): „Sindikato socialinė užduotis yra priverstinai nustatyti visa kas liečia darbą toje profesijoje ir tame krašte, kuriam jis atstovauja. Konfliktai bus brutalūs ir žiaurūs tol, kol įstatymas nesuteiks sindikate susijungusiems darbininkams švelnesnių priemonių, kad priverstų pripažinti sindikato nutarimus, visus tos profesijos arba to krašto, kuriam sindikatas atstovauja, darbininkus“.

[168] Berthod, *Des syndicats de fonctionnaires et de l'organisations de la démocratie (Revue politique et parlamentaire,* 1906 m. vasario mėn. 421 p.).

[169] *Le syndicalisme,* 480 p.

[170] Maxime Leroy, *La transformation de la puissance publique,* 272 pusl.

mis tokiam laikui ir tokiose ribose, kokios jiems atrodys naudingos“[171]. Tai gryna Proudhon'o sistema. Pabrėžiama dar, kad tie junginiai būsią tik darbininkų sindikatai, tuo skiriamasi nuo Proudhon'o teorijos, kad sindikatų sąjungos nesutapsiančios su tautiniais vienetais: „Šitos darbininkų federacijos neturi nieko bendro su federacinėmis valstybėmis, kaip pav. Vokiečių Imperija arba Šiaur. Amerikos Jungtinės Valstybės, jos yra profesinės grupės, anos — valstybės — geografinės. Jų ribas nustato ne tautinė kilmė, ne upės arba kalnai. Jas kuria produktyvinė jėga; jos apima visus kraštus, kur yra susiorganizavusių darbininkų; jų tikslas yra darbas ir ekonominė gerovė“[172].

Logiškai pravedant šią sistemą ir valstybė ir viešoji galia (išskyrus sindikatų suverenitetą) turi išnykti. Maxime Leroy sako: „Profesinis federacinis judėjimas savo prigimtimi ir dėl jame dalyvaujančiųjų valių nusistatymo yra priešingas valstybei ir turi ją panaikinti“[173]. „Kur bus ateityje valstybė? Nėra valstybės ten, kur nėra valdančių ir valdomų, kur nėra vykdoma įsakymų, kur nėra vienos visų priimtos ir pripažintos valios, kuri nustato individų tarpusavius ir su visa visuomene santykius, ir individualinių valių, kurios klauso jos įsakymų. Šita reguliuojanti valia vadinama suverenitetu“[174]. „Bendroji federacijos galia reiškiasi tiktai aprėžtos biurokratijos forma; vienintelė jos funkcija centralizuoti davinius iš atskirų profesinių federacijų. Tai bus tiktai gamintojų statistikos, informacijų ir registracijos biūras, tiesioginiai priklausąs visuotinių federacijų kongresų. Nutarimai, išskaičiavimai, iniciatyva — žodžiu, tikrasis darbas priklausys patiems gamintojams. Federacijos ir sindikatų agentai atliks tiktai bendro sutvarkymo ir statistinio surašinėjimo darbus“[175]. Apie viešosios tvarkos palaikymą ir teisingumo vykdymą šiose teorijose visiškai nekalbama. Tur būt, manoma, kad suvarius piliečius į sindikatų gardus, nebus jų tarpe nei žiaurumo, nei pavydo, nei aistros. Tikimasi, kad tuomet „pasibaigs nesusipratimai tarp centro administracijos ir atskirų teknikinių administracijos tarnybų, ku-

---

[171] Edmond Pelloutier, kurį cituoja Duguit, *Le syndicalisme*, 483 p.
[172] Maxime Leroy, *La transformation de la puissance publique*, 273 p.
[173] *Ibid.*, 275 p.
[174] *Ibid.*, 276 puslapyje Leroy cituoja G. Cahen'o *Le gouvernement législateur*.
[175] Maxime Leroy, *op. cit.*, 177 p.

rie šiandien darosi ypačiai ryškūs tada, kai tenka įsikišti parlamentui, kuriam lemta išnykti žmonių garbei. O žmonės netarnaus bet kokiais vyriausybei arba partijai, bet bus visi gamintojai; kiekvienas jų turės atlikti tam tikrą funkciją ir nebebus darbo parazitų"[176].

Šitos mokslo krypties atstovai Berthold[177] ir Maxime Leroy[178] rėmėsi anksčiau išdėstytomis Duguit'o teorijomis. O Duguit, kaip aš jau sakiau, dar padidino skirtumą, kuris yra tarp jo ir mūsų pažiūrų, atvirai pripažindamas jų tezę[179]. „Įvairiosios socialinės klasės, sako Duguit, pradeda suprasti, kad jos kartu yra autonominės ir priklausomos viena nuo kitos. Per sindikalizmą jos sukuria baigtą teisinę struktūrą. Jos rengiasi paimti į savo rankas socialinį darbą, kuris faktinai joms tenka. Jos pradeda aprėžti centro vyriausybės veikimą. Gal jau nebetolimoje ateityje centro vyriausybei liks tiktai paprastos kontrolės ir priežiūros teisė. Aš esu tikras, kad, po tam tikro neramumų ir kovų periodo, sindikalizmui pasiseks sukurti tokią tvirtą politinę ir ekonominę santvarką, kokios prancūzų visuomenė šimtmečius nėra mačiusi"[180].

Bet Duguit, kaip ištikrųjų pridera mokslo ir tokio talento žmogui, žiūri kitaip į sindikatus. Jis pripažįsta ne vien tik darbininkų sindikatus. Visos socialinės klasės turi sindikuotis. Klases, mūsų naujų laikų bendravime, jis apibūdina šitaip: „Priklausančios tam tikrai visuomenei individų grupės priklauso viena kitos todėl, kad jos atlieka tokios pat vertės darbą bendrame socialinio darbo suskirstyme"[181]. Tokiu būdu visi piliečiai įeina į kurią nors klasę ir pav. kapitalistai: „Yra, o rodos, ir ilgai dar bus kapitalistinė klasė"[182]. Vadinasi bus ir ka-

---

[176] *Ibid.*, 280 p.
[177] Berthod, loc. cit., 421 p.
[178] *Op. cit.*, 276 p., 3 pastaba.
[179] *Le syndicalisme, Revue politique et parlamentaire,* 1908 m. birželio mėn. Paskaita skaityta 1908 m. kovo mėn. 14 d. Ecole des hautes études sociales.
[180] *Le syndicalisme,* 477 p.
[181] *Le syndicalisme,* 478 p.
[182] *Ibid.*, 472 p. Tris paskaitas, kurias Duguit skaitė Ecole des hautes études sociales yra išleidęs pavadindamas: ***Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat,*** Paris, Felix Alcan, 1908. Šiose paskaitose Duguit pakartojo ir pabrėžė senąsias savo mintis. Štai keletas pavyzdžių. Jis nori parodyti (2 pusl.) „kad nei kolektyvas, nei individas teisių neturi; kad nėra nei socialinių, nei individualinių teisių". 6 p. ir t.: „Aš manau, kad nei kolektyvas, nei juo labiau individai teisių neturi. Bet

pitalistų sindikatų greta darbininkų sindikatų. Bet visi bus sindikuoti kuriame nors sindikate. Įkūrimas galingų sindikatų, kurių kiekvienas apimtų visus atitinkamos klasės individus susijungusius kolektyvinėmis sutartimis, nustatančiomis teisinius santykius sudarys galingą ir vieninteliai tikrą garantiją prieš valdančiųjų absoliutizmą, aš noriu pasakyti, prieš absoliutizmą vienos kurios klasės, partijos arba daugumos, kurioms faktiškai priklauso visa jėga. Steigiant šitokią sindikatų sistemą organizuojama nuolatinė apsauga prieš priespaudą; tai būtų lyg nuolatinė organizacija priespaudai atremti"[183]. Argi tai neprimena 1793 metų konsttiucijos, kuri, berods, kitokia prasme 33-iame ir tolesniuose straipsniuose skelbia teisę priešintis skriaudai? Viešoji galia ir vyriausybė lyg naturaliai laikomos priešais; reikia nuo jų gintis, kol bus galima visiškai juos panaikinti. Jie nesiremia jokia teise, o tiktai jėga.

Bet taip išrikiuoti prieš valstybę sindikatai, patys irgi yra nesuvaldomos jėgos, kur kovai atviras laukas, nes nebus suvereninės galios jiems palaikyti ir smurtui sudrausti. O kas kiekvieno sindikato viduje apsaugos narių teises ir laisvę? Patyrimas rodo, kad juo mažesnis junginys, juo didesnė daugumos daromoji skriauda to junginio mažumai. Suvereninis sindikatas daug labiau skriaustų narius, negu laisvoje šalyje galėtų skriausti vyriausybė, kuri kontroliuojama parlamento, spaudos ir viešosios nuomonės. Jeigu centro vyriausybė tebus tiktai biurokratinė informacijų įstaiga be jokios faktiškos reikšmės, tuomet suvereninis sindikatas pats sau leis įstatymus arba valdys net visai be jokių įstatymų. Bet Duguit tokio visiško individo panaikinimo nebijo: „Negalima pasakyti, kad individą

---

visi individai, kadangi jie yra socialinio bendravimo nariai, klauso socialinio dėsnio (la règle sociale). Kiekvienas individas, kuris nesilaiko šio dėsnio, iššaukia socialinę reakciją, kuri įvairiais laikais ir įvairiuose kraštuose visaip reiškiasi. Kiekvienas individo žygis, kuris sutinka su socialiniu dėsniu, patvirtinamas socialine sankcija, kuri irgi keičiasi, pagal laiką ir kraštą. Toji sankcija vadinasi teisės nuostatu *(la règle de droit)*. Teisės nuostatas remiasi (9 p.) socialiniu padariniu (effect social), kurį gali sudaryti šioks arba kitoks individo žygis". 11 p.: „Teisės nuostatas leidžia tiems individams, kurių rankose yra jėga, organizuoti socialinę reakciją prieš tokius individus, kurie jo nesilaiko... Teisės nuostatas visus individus pastato į tam tikrą teisės padėtį, kurią aš vadinu *„subjektyvine teisine padėtimi (situation subjective)* norėdamas atskirti nuo *subjektyvinės teisės (droit subjectif)*, kurią aš neigiu". 44 p. „Viešoji galia nėra teisė, bet tiktai paprastas faktas, didžiausios jėgos faktas".

[183] *Le syndicalisme*, 482 p.

prarytų arba panaikintų sindikatas. Jokiu būdu. Jau senai yra pasakyta, kad žmogus yra socialinis gyvis: taigi individas juo labiau darosi žmogumi, juo daugiau jis yra socializuotas, t. y. juo labiau jis dalyvauja įvairiuose socialiniuose junginiuose. Aš net pasakyčiau, kad tik tuomet jis yra viršžmogiu (Uebermensch). Viršžmogis nėra tas, kaip pasakė Nietzshe, kuris kitus valdo galinga savo valia, bet tas, kuris yra stipriai įjungtas į socialinius bendravimus, nes tiktai tada jo gyvenimas, kaipo socialinio žmogaus, darosi veiklesnis. Šeimos iširsta vis labiau ir labiau; bendruomenė taip pat nebėra bendradarbiaujantis socialinis junginys, todėl XX amžiaus žmogui vien tik profesiniai sindikatai teleidžia pasireikšti ir veikti socialiniame gyvenime"[184]. Bet man nesuprantama, kaip tamprus įjungimas į socialinius junginius, gali sudaryti garantiją prieš šios grupės tyraniją prieš savo narius. Aš taip pat nesuprantu, kaip šioje sistemoje, kur sindikatai sudaromi pagal socialines klases, vienas žmogus kartu gali priklausyti keliems sindikatams.

Kiek čia dirbtinų ir neaiškių minčių![185] Jeigu kartą sugriūtų ir iširtų mūsų socialinis bendravimas, kuris per tūkstančius metų susikūrė ir išsiplėtė, padariniai būtų neišvengiami: tokiu būdu susidariusios grupės pavergtų savo narius; jie savo tarpe ginčytųsi dėl pirmenybės ir visiškai sunaikintų izoliuotus individus. Individų teisės ir laisvė nebebūtų saugojamos bendros ir aukštesnės viešosios galios, o todėl ir individai, norėdami gintis jėga, susivienytų ir padarytų galingiausius ir narsiausius savo vadais. Panašių fenomenų istorija mums jau yra parodžiusi. Taip yra atsiradęs iš IX ir X šimtmečio anarchijos Vakarų feodalizmas, o iš Duguit'o siūlomosios sistemos išsivystytų vėl naujas feodalizmas. Duguit iš anksto tai numatė ir, rodosi, su tuo sutinka: „Istorija rodo, sako Duguit, kad visuomet klasių kovos buvo žymiai švelnesnės tokiuose bendravimuose, kur klasės buvo griežtai skirtingos ir teisiniai aiškiai skiriamos. Tuomet atskirų klasių tarpe susidaro tam tikra santvarka, kuri iki minimumo sumažina klasių kovas ir kuri kartu savo klasėje esantį individą apsaugoja nuo kitų klasių ir nuo centro galios skriaudų. Nekalbant jau apie Indų ir senojo Eigipto kastas, šią tezę patvirtina feodalizmo istorija. Kaip ir

---

[184] *Le syndicalisme*, 480 p.
[185] [Plg. Larnaude, *Les méthodes juridiques*, 12 p.].

daugumas naujų istorikų, taip ir aš tikiu, kad XIII amžiaus feodalizmas, po daugelio kovų ir žiaurumų, yra mums parodęs ypatingą, o net kosmopolitinę, socialinio bendravimo formą. Klasės buvo aiškiai suskirstytos, viena kitos priklausomos ir savo tarpe jungiamos tam tikra sutarčių sistema, kuriose buvo nustatytos jų teisės ir pareigos bendrame jų santykiavime. Visa tai buvo prižiūrima karaliaus, kaipo aukščiausiojo siuzereno, kurio pareiga buvo palaikyti tvarką, taiką ir teisingumą"[186]. Taigi siūloma grįžti prie feodalizmo, o dargi prie XIII šimtmečio feodalizmo. Siūloma feodalistinis išnaudojimas tiems, kurie skundžiasi darbdavių kapitalistų išnaudojimu. Kiek mes esame nutolę nuo XVIII šimtmečio filosofų, nuo didžiosios revoliucijos tėvų, kurie tiktai norėjo, kad žmonės gyventų taikoje, lygiomis teisėmis ir pilna laisve, išminties valdomi ir tautos suvereniteto saugojami![187]

Duguit savo knygoje *„Syndicalisme"* nurodo, kaip ateities socialiniame bendravime bus palaikoma viešoji tvarka ir teisė ir vykdomas teisingumas. Tiesa, jis numato, kad dar ilgam laikui bus reikalinga gan stipri centrinė viešoji galia. Pavyzdžiui, jis kalba apie dviejų rūmų vykdomą įstatymų leidimo galią: „Tiktai iš sindikatų atstovų sudaryti rūmai gali sudaryti atsparą prieš rūmus, kurie atstovauja individams, kad ir proporciniame atstovavime"[188]. Be abejo, jis palieka vykdomąją galią ir teismo galią. Ar reikia pažymėti, kad jis taip pat energingai atmeta ir smerkia revoliucinį sindikalizmą ir generalinį streiką?

[Mintis, kad reikia individus paskirstyti į ekonominius junginius, per paskutiniuosius metus kai kur buvo praktikoje įvykdyta. Mes jau esame sakę, kad pokarinėse konstitucijose eko-

---

[186] *Le syndicalisme,* 479 p.

[187] Plg. minist. pirmininko Millerand'o kalbą geležinkelių valdininkų ir darbininkų sąjungoje 1920 m. birželio mėn. 5 d. „Aukščiau profesinio solidarumo stovi tautos solidarumas. Senasis režimas žinojo profesinę sąjungą, korporaciją. Ji mirė. Dėl ko? Dėl to, kad ji nukreipė savo jėgas prieš individą, kad ji pasidarė tyranijos įrankiu prieš pačius korporacijos narius. Praėjo beveik šimtas metų, kol senųjų korporacijų atminimas išnyko, kad galima būtų vėl atgaivinti profesinę sąjungą. Ji vėl atgijo sindikato forma. Bet tesisaugoja sindikatas; ir jam grėsia mirties pavojus. Kaip mirė korporacija, pavergusi individą, taip mirtų ir sindikatas, jeigu jis išdrįstų savo interesus ir savo likimą statyti aukščiau už pačios tautos likimą ir interesus". *(Le Temps,* 1920 m. birželio mėn. 7 d.).

[188] Žiūr. aukščiau. 47—48 p.

nominiai nuostatai užima žymią vietą[189]. Iš čia aiškėja, nenuginčijamas faktas, kad šiandieną ekonominiai klausimai daugiau sveria, kaip politiniai. Daugelyje kraštų viešoji nuomonė materialinius interesus stato aukščiau, negu moralinius; ekonominę naudą aukščiau, negu politinę laisvę.

Nežiūrint komunistinio pramonės valdymo bandymų[190], šios socialinės mintys pradedamos vykdyti diktatūros priemonėmis Rusų bolševizme ir Italų fašizme, o jų įtaka taip pat pasireiškė steigiant ekonomines tarybas Vokietijoje ir Prancūzijoje.

Po 1917 metų Rusų revoliucijos, nepasisekus bandymams įsteigti Rusijoje konstitucinę vyriausybę, bolševikai, pasinaudodami Didžiojo karo vargais ir kančiomis[191], pasiryžo sugriauti politinį bendravimą ir atstatyti Rusijoje ekonominį bendravimą pagal Proudhon'o idėjas. Mums trūksta žinių apie taip sutvarkytą komunistų įstatymų leidimą, bet iš to, ką mes žinome, aiškėja, kad bolševikai stengėsi įvykdyti tą tendenciją, kuri naujų laikų valstybėse nori leisti dalyvauti politinių ir ekonominių žygių nustatyme ne tiesiog kiekvienam individui, bet tiktai tarpininkaujant profesinei sąjungai. „Bolševizmas yra tiek ekonominis, kiek ir politinis regionalizmas, kuris remiasi profesi-

---

[189] Žiūr. toliau 73 p.

[190] [Pavyzdžiui, Italijoje 1920 m. pramonės ministeris Alessio paruošė vyriausybės projektą apie darbininkų kontrolę pramonės įmonėse. Šis projektas, iš 12 straipsnių, atspausdintas 1921 m. sausio mėn. 26 dieną laikraštyje *Epoca*. Kontrolės tikslas: informuoti darbininkus apie padėtį tos pramonės, kurioje jie dirba. Taip pat jame numatyta tam tikra darbininkų iniciatyva technikinių patobulinimų reikalais. Pagaliau, darbininkai turėjo dar prižiūrėti veikiančiųjų darbininkų apsaugos įstatymų vykdymą. Kiekvienoje kontrolės komisijoje turėjo būti 9 nariai: 3 inžinieriai ir 6 darbininkų išrinkti nariai. Buvo numatyta, kad kiekvienoje komisijoje du atstovu kontroliuotų gamybą ir patikrintų pirkimus, žaliosios medžiagos kainą, gaminimo būdus, algos nustatymą ir dividendų padalinimą. Projektas nebuvo priimtas. Bet Did. Liuksemburg'o kunigaikštijoje vyriausybė pasinaudodama diktatoriškąja galia, kurią jai suteikė 1915 m. kovo mėn. 15 d. įstatymas, 1919 m. balandžio 26 dienos dekretu įsteigė renkamas darbininkų tarybas visose pramonės įmonėse. Šių tarybų administracines kompetencijas praplėtė 1920 m. spalių m. 8 d. dekretas (Žiūr. *Le Temps*, 1920 m. spalių m. 25 d.). Šios dirbtuvių tarybos buvo panaikintos 1921 m. kovo mėn. 11 d. Jos virto sindikatų rankose ekonominės dezorganizacijos ir socialinio karo įrankiu. (Mireaux, *Rev. de Paris*, 1921 m. rugsėjo mėn. 1 d.). Naujas bandymas padarytas 1925 m. gegužės m. 8 d., nors ir protingesnis, įkūręs darbininkų delegacijas konsiliacijos misijai vykdyti, nebuvo laimingesnis].

[191] [Guy Alexinsky, *Du tsarisme au communisme, La Révolution russe, ses causes, ses effets*, Paris, 1923 m.],

nių rūmų ierarchija“[192]. Einant 1917 m. lapkričio mėn. 17—30 d. Konstitucija, Rusija yra bendruomenių sąjunga. Kiekvieną tokią bendruomenę valdo sovietas arba taryba, renkama darbininkų organizacijų[193]. Kokiu būdu profesinės ir darbininkų sąjungos dalyvauja rinkimuose nustato vietos sovietas, laikydamasis centro vykdomojo komiteto išleistųjų taisyklių (Konst. 70 str.). Kaimų sovietai iš savo tarpo renka atstovus, kurie sudaro valsčių sovietus. Valsčių sovietų suvažiavimai renka atstovus, kurie, kartu su miestų sovietų atstovais, sudaro apskričių sovietų suvažiavimus. Aukščiau šitų sovietų yra gubernijų ir provincijų sovietų suvažiavimai. Pačioje šitos piramidos viršūnėje yra Bendrasis Rusų Sovietas arba visuotinas visų Federacinių Respublikų Sovietų suvažiavimas, kuriam priklauso suvereninė galia. Atskirų jo sesijų tarpe jam atstovauja Vykdomasis Centro Komitetas (12 str.)[194], prieš kurį atsakingas vykdomasis organas arba liaudies komisarų taryba. Šiai tarybai padeda Aukščiausia Liaudies Ūkio Taryba, kurią sudaro, be komisariatų atstovų, pirmoje eilėje, visos Rusijos Darbininkų Kontrolės Taryba[195], arba, kaip vėliau buvo nustatyta, kongresas, kuris pats susideda iš profesinių sąjungų atstovų ir iš įmonių bei fabrikų darbininkų komitetų įgaliotinių[196]. Ši aukščiausioji ūkio taryba per savo organus ir įvairius skyrius veda visą gamybą ir prekybą; ji yra visos Rusijos Centro Vykdomojo Komiteto ekonomijos skyrius[197].

Jei dar 1918 metais vietos sovietai vedė vietų reikalus, ir Aukščiausioji Ūkio Taryba tvarkė gamybą ir gaminių paskirstymą, tai ši tvarka greitai pasikeitė. Anarchija ir badas politines centro įstaigas privertė paimti į savo rankas valdymo vadžias. Federalizmas buvo žymiai susiaurintas, o jo vietoje įsikūrė smulki administracinė priežiūra; Ūkio Taryba turi jau tiktai patariamą balsą. Komisarų Tarybos pirmininko Uljano-

---

[192] [Labry: *Une législation communiste*, prakalba, VIII p.].

[193] [Rinkikai: be lyties arba tautybių skirtumo, darbininkai, tarnautojai, žemdirbiai ir kareiviai, ne jaunesni, kaip 18 m. amžiaus (64 str.). Rinkimo teisės neturi tie, kurie naudojasi samdomų tarnautojų darbu, arba kurie gyvena ne iš savo pačių darbo, pirkliai, kurie užsiima privatine prekyba, vienuoliai ir t. t. (65 str.)].

[194] [Centro Vykdomasis Komitetas susideda iš dviejų skyrių: Sąjungos Sovieto ir Tautų Sovieto)].

[195] [1917 m. gruodžio mėn. 5/18 d. dekretas].

[196] [1917 m. lapkričio mėn. 14 d. reglamentas].

[197] [Vichniack, *Le régime soviétiste*, 1920].

vo (Lenino) politinė diktatūra nuo 1920 iki 1921 metų panaikino visas individų laisves[198]. Lenino diktatūra pasidarė panaši į XVII šimtmečio caristinę autokratiją. Galima pasakyti, kad 1917—1918 m. bandytasis ekonominiais pagrindais visuomenės organizavimas nepavyko.

Italijoje[199] fašistų revoliucija, kuri 1924 ir 1925 metais siekė panaikinti liberalinę ir demokratinę valstybę, 1926 metais pareiškė savo siekiamą tikslą: „Mes siekiame, pareiškė Romos diktatorius, korporatyvinės valstybės... Mes norime sukurti korporatyvinį parlamentą, be opozicijos“[200]. Korporatyvinė valstybė, tai „sindikalistinė organizacija, kuri remiasi 15 didelėmis profesinėmis sąjungomis: 6 darbininkų, 6 darbdavių ir 3 laisvomis sąjungomis, prižiūrimomis korporacijų ministerio, kurios tvarkys visus produkcijos klausimus“[201]. Canaro laisvės korta, t. y. konstitucija, kurią 1920 m. rugsėjo mėn. 18 d. d'Annunzio paskelbė Fiumės laisvajai valstybei, yra sudaryta šių minčių įtakoj. Ją galima laikyti sindikalistinės santvarkos pavyzdžiu[201bis].

Tos pačios tendencijos reiškiasi ir 1919 metų Vokiečių konstitucijoje, tiktai čia sukurti ne sprendžiamieji, bet tiktai patariamieji organai. Ši konstitucija (165 straipsnyje) darbininkams ir tarnautojams suteikia šiuos teisinius atstovavimo organus: įmonių darbininkų tarybos *(Betriebsarbeiterräte)*, apygardų darbininkų tarybos *(Bezirksarbeiteräte)* ir pagaliau vieną bendrą visos Vokietijos Reicho darbininkų tarybą

---

[198] [Žiūr. Lenino laišką Anglų darbininkams *(Times,* 1920 m. birželio mėn. 11 d.): „Mūsų raudonasis teroras yra priemonė darbininkų klasei gintis prieš išnaudotojus... Spaudos laisvė ir susirinkimo teisė demokratijoje reiškia, kad turtingieji turi pilną laisvę pulti darbininkus“. Žiūr., taip pat Winston'o Churchill'o atsakymą (1920 m. birželio mėn. 14 d. *Evening News).* Kad sovietų valdymas yra diktatoriškas, tai parodo ir 1917 m. rinkimai į steigiamąjį susirinkimą. Šiuose rinkimuose, nors jie buvo padaryti jau bevaldant bolševikams, komunistai gavo labai mažai balsų; pirmasis numeris Internationale communiste — bolševikai gavo 9 milijonus balsų (t. y. 25%), buržuazinės partijos 4½ milijono (13%), o menševikai — socialistai 22 milijonu, t. y. 62%],

[199] [Pats Mussolini sugretino bolševizmą ir fašizmą, kurie naudojasi tomis pačiomis žiauriomis priemonėmis. Jis pasakė: „Bendrieji mūsų revoliucijos tikslai atatinka Rusų revoliucijos tikslus, tik kitokia forma“ *(Le Temps,* 1926 m. gruodžio mėn. 12 d.)].

[200] *[Le Temps,* 1926. XII. 12].

[201] *[Le Temps,* 1926. VI. 30].

[201-*bis*] [G. Ambrosini: *G. d'Annunzio et la Constitution syndicale de Fiume, Rev. de dr. publ.* 1926, 741 p.].

(Reichsarbeiterrat). Bet šių tarybų konpetencijon įeina tiktai privatinio pobūdžio ekonominiai reikalai. Apygardos darbininkų tarybos ir Reicho darbininkų taryba, sujungtos su įmonių savininkų atstovybėmis, sudaro apskričių ūkio tarybas ir Reicho ūkio tarybą *(Reichswirtschaftsrat).* Šiose ūkio tarybose dalyvauja visos žymiosios profesinės grupės[202]. Bet jos turi tik

---

[202] [Laikinoji Reicho Ūkio Taryba *(Vorläufiger Reichswirtschaftsrat),* kuri susirinko 1920 m. birželio mėn. Berlyne, faktinai yra pirmasis profesinio parlamento bandymas. Teisingai buvo pasakyta, kad šios tarybos įsteigime pasireiškė kartu revoliucinės tendencijos ir atsiminimai iš Bismarck'o laikų. Revoliucinė tendencija, kuri, berods, yra labai sušvelnėjusi, nori naujos Vokietijos atstatymui naudotis rusų sovietų idėja. Iš kitos pusės, čia prisimenama ir vienas 1881 m. Bismarck'o žygis. Bismarck'as, tapęs protekcionizmo ir konservatorių šalininku, sušaukė Prūsijos ekonomijos tarybą (Volkswirtschaftsrat). Bet Bismarck'o sukurtoji taryba buvo tiktai patariamas komitetas, laikina institucija. 1919 m. rugpiūčio mėn. 11 dienos konstitucija nuėjo toliau. Jos 165 straipsnis steigia ištisą eilę darbininkų ir tarnautojų tarybų, toliau seka apygardų tarybos, o galų gale bendroji Reicho darbo taryba. Bendrosios darbininkų ir tarnautojų tarybos jungiasi su darbdavių ir su kitų interesų atstovais. Tokiu būdu gaunasi apygardos ūkio tarybos ir bendro Reicho Ūkio Taryba, kaipo visos šios sistemos viršūnė. Bet pati sistema dar neįvykdyta praktikoje. Lig šiol tiktai įmonių tarybos teveikia (einant 1920 m. sausio mėn. įstatymu), bet apygardų ir bendroji taryba dar tiktai teprojektuojamos. Štai kodėl ir 1920 m. birželio mėn. 30 d. įkurtoji Ūkio Taryba laikoma tiktai laikina. Jos uždavinys yra paruošti būsimos, galutinos tarybos organizaciją.

Laikinosios Tarybos sudėtis buvo nustatyta 1920 m. gegužės mėn. 4 d. dekretu. Tarybon įeina 326 nariai: žemės ūkio 68 atstovai, pramonės taip pat 68; prekyba, bankai ir draudimo įstaigos kartu teturi tiktai 44 atstovus; transportas ir viešųjų patarnavimų (cervices publique) įstaigos turi 34 atstovus, amatininkai 36, valdininkai kartu su laisvosiomis profesijomis — 16; vartotojai 30 atstovų; be to, dar įeina tarybon ekonomistai, arba šiaip kompetentingi asmenys, kuriuos skiria Reichsrat'as ir vyriausybė.

Prekybos, žemės ūkio ir pramonės srityse duodamas lygus atstovų skaičius darbdaviams iš vienos pusės ir darbininkams bei tarnautojams iš kitos, pavyzdžiui, suteiktieji pramonei 68 mandatai dalinami šitaip: 1. *Profesinis atstovavimas:* 21 darbdavys ir 21 darbininkas (Iš darbininkų atstovų bent du turi atstovauti technikiniam personalui); šiuos atstovus skiria vadinamoji *Zentral-arbeitsgemeinschaft,* t. y. sąjunga, kurioje jungiasi visos Vokietijos darbdavių ir darbininkų sąjungos; be to dar valstybinė anglių taryba skiria 4 narius (du darbdavius ir du darbininkus), ir valstybės potašo komisija du (vieną darbdavį ir vieną darbininką). 2. *Teritorinis atstovavimas:* reprezentacinei pusiausvyrai tarp apskričių palaikyti, Vokietijos pramonininkų ir pirklių sąjunga skiria 10 atstovų—darbdavių greta taip pat 10 atstovų — darbininkų, skiriamu *Zentral-Arbeitsgemeingchaft'o* darbininkų sekcijos. Tokiu būdu, Vokietijoje Ūkio Taryba atstovauja organizuotoms profesijoms, o Reichstag'as — politinėms partijoms.

Tarp šių dviejų susirinkimų, kurie įvairiai suskirsto veikiančias krašte jėgas negali kilti konfliktų. Konstituciją padarė Ūkio Taryba priklausomą Reichstago ir Reischsrath'o. Ūkio Tarybos uždavinys: svarstyti įstatymų projektus, kurie liečia ekonominius ir socialinius reikalus, pirmiau negu vyriausybė juos įneša Reichstag'an, jeigu vyriausybė nesiima iniciatyvos įnešti įstatymo projektą. Vadinasi Ūkio Taryba turi svarstymo

patariamosios reikšmės; vyriausybė jų atsiklaus dėl tokių įstatymų projektų, kurie liečia ekonominius reikalus[203]. Betgi įstatymų leidimo srityje Ūkio Tarybos turi iniciatyvos teisę, platesnę už paprastąją piliečių peticiją, nes Tarybų pasiūlymai turi būti įnešami Reichstag'an net ir tada, jeigu Reicho vyriausybė nesutinka. Ūkio Taryba per vieną iš savo narių gali ginti pasiūlymą Reichstag'e. Taip pat šitoms darbininkų ir ūkio taryboms gali būti suteikiamos privatinių įmonių kontrolės ir administracijos teisės, daug platesnės už tas, kurias 1890 metų liepos 8 dienos Prancūzų įstatymas suteikia kasyklų darbininkų atstovams. Bet tikrų, grynai politinių kompetencijų tarybos neturi; politikos reikaluose jos neturi sprendimo teisės. Tuo metu, kaip nepriklausomieji socialistai savo rinkimų programoje reikalauja, kad būtų suteikta politinė galia įvairioms darbininkų, tarnautojų ir valstiečių taryboms, kad būtų atstovaujamos klasės, o ne tauta, vyriausybė 1926 m. lapkričio mėn. 25 d.

---

ir iniciatyvos teisę, bet ji neturi nei sprendimo, nei veto teisės. Svarstant konstitucijos tekstą, vyriausybė paaiškino tikslus, kuriais buvo įsteigta Ūkio Taryba. Einant tuo pareiškimu Tarybos tikslas yra tiktai padėti visiems krašto elementams pasireikšti laisvai, be jokios politinės įtakos ir „tokiu būdu tiesiog pateikti savo reikalus politiniam parlamentui". Vyriausybė dar pridūrė: „Ištikrųjų, mes, steigdami Ūkio Tarybą, tiktai atvirai ir savo noru sudarėme padėtį, kuri ir be to būtų, po ilgesnio arba trumpesnio laiko, pati susidariusi slapta ir netiesiogine forma. Dabar ekonominės grupės nebeveiks tiktai netiesioginiu būdu, tarpininkaujant parlamentarams. Jos turės progos betarpiškai veikti politiką. Bet politinis parlamentas pasiliks suvereninis" — teoriškai. Bet tuo pačiu momentu, kada vyriausybė pareiškė šias mintis, buvęs sekretorius Delbrück Steigiamame Seime, laike debatų dėl Reicho Konstitucijos, pasakė: „Ši Ūkio Taryba yra vis dėlto trečias parlamentas, o tokiame parlamente, kurio uždavinys yra spręsti pačius svarbiausius tautos gyvenimo klausimus, negalės nesireikšti tendencija praplėsti savo kompetencijas. Be abejo, netrukus prasidės kova tarp Reichstag'o ir Reichrat'o iš vienos pusės ir Ūkio Tarybos iš kitos. Iš tos kovos iškils visiškai nauja politinė sistema. Ateis diena, kurioje Ūkio Taryba pabandys nuversti Reichsrat'ą ir užimti jo vietą". Jeigu įvyks šitokia evoliucija, tuomet profesinis parlamentas užims antrųjų rūmų vietą ir sudarys lygsvarą prieš politinį parlamentą. Tuomet bus sukurtas tikras interesų atstovavimas. (Žiūr. aukščiau II dal., II skyr., 2, I). Bet tikra ekonominė organizacija susidarytų tiktai tada, jeigu Ūkio Taryba užimtų paties Reichstago vietą, kas iki šiol dar sunku numatyti. Dėl įvairių nuomonių, kurios buvo pareikštos apie šią instituciją, žiūr. Braunweiler'io straipsnį, laikraštyje *Der Arbeiter*, 1925 m. gruodžio 15 d.].

[203] [Pirmoji koncepcija apie šių Tarybų reikšmę buvo daug radikališkesnė. Žiūr. Max Cohen *„Tarybų mintis pirmuose revoliucijos metuose"* laikraštyje *„Sozialistische Monatshefte"*, 1919 m. lapkričio mėn. Bendrai apie visą šį klausimą žiūr. Brunet, *La Constitution allemande du* 11 août 1919, Paris, Payot 1921, ypačiai III ir IV skyrių. — Žiūr. taip pat Prelot, *La Représentation professionnelle dans la constitution de Weimar et le Conseil économique national*, Paris, 1924.]

pateikia įstatymo projektą, kuriuo laikinoji Ūkio Taryba pertvarkoma ir pastatoma ne greta Reichstag'o kaipo profesinis parlamentas, bet greta vykdomosios valdžios, kaipo ekspertų komitetas[204].

Lenkai, rodos, šiuo atžvilgiu sekė Vokiečių pavyzdį. Svarstant Lenkijos konstituciją, socialistai reikalavo, kad būtų įsteigti Darbo Rūmai. Konstitucijos 68 straipsnyje yra tiktai neaiškus pažadas šiuo reikalu; bet pažadas buvo išpildytas, įsteigus taip pat patariamą Tarybą. 68 straipsnis yra toks: „Greta teritorinės vietos savivaldybės, tam tikras įstatymas suteiks ūkio savivaldybę įvairiosioms ekonominio gyvenimo sritims, būtent: bus steigiami žemės ūkio, prekybos, pramonės, amatų samdomojo darbo ir kitokie rūmai, o visi bus jungiami į aukščiausius Respublikos Ūkio Rūmus, kurių bendradarbiavimą su valstybės valdžios organais, tvarkant ekonominį gyvenimą ir ruošiant įstatymų sumanymus, nustato įstatymas".

Net ir Prancūzijoje, be abejo, panašių idėjų įtakoj[205], 1925 m. sausio mėn. 16 dienos dekretu buvo įsteigta Tautos Ūkio Taryba[206], bet toji Taryba yra tiktai technikinių studijų organas. Ji priklauso ne parlamento, bet tiesiog vyriausybės. Ji yra sujungta su Tarybos pirmininko kabinetu. Be abejo, kiekvienas ministeris gali atsiklausti savo ministerijoje esamų specialinių technikinių komisijų nuomonės, o administracijos reikalais jis gali kreiptis į Valstybės Tarybą; bet bendra visų ministerijų veikimo koordinacija ekonominėje srityje, valdžios ekonominė politika, privalo vienos Tautos Ūkio Tarybos. Tiesa, Tarybos nariai yra renkami[207], bet Taryba gali tiktai da-

---

[204] [Einant *Frankfurter Zeitung* (1926 m. lapkr. 25 d. numeriu), vyriausybės projekte numatyta, kad dėl visų ekonominių ir socialinių įstatymų turės būti atsiklausta Ūkio Tarybos; taip pat esą numatyta Tarybai suteikti net įstatymų iniciatyvos teisę. Tarybos sudėtis būsianti pakeista; be paprastųjų, pakeičiamų narių Tarybon įeisią dar 123 nuolatiniai nariai, kurie bus suskirstyti trimis sekcijomis. Viena tų sekcijų atstovausianti darbdaviams, kita — darbininkams ir tarnautojams, trečioji — miestams, kooperatyvams, valdininkams ir t. t.]

[205] [Žiūr. Girard, *La crise de la démocratie,* Paris, 1925, 196 p. ir t. Bendroji darbo konfederacija (Confédération générale du travail) 1921 m. buvo įkūrusi Tautos darbo tarybą].

[206] [Žiūr. G. Scelle. *Le Conseil national économique, Rev. pol. et parl.,* 1924. X. 10.]

[207] [Tautos Ūkio Taryba Prancūzijoj sudaryta 1925 m. balandžio mėn. 9 d. dekretu (*Journal Officiel* 11 d.). Ji turi atstovauti įvairiosioms ekonominėms ir socialinėms tautos jėgoms. Tos jėgos yra paskirstytos į

ryti pranešimus ir reikšti nuomones; ji nieko nesprendžia, negali nieko nutarti ir nedalyvauja įstatymų leidime. Ji neturi jokio panašumo į profesinius rūmus arba į ekonominį parlamentą].

---

tris dideles klases: I. vartojimas (gyventojai), II. darbas, III. kapitalas. Šios trys klasės skirstosi į 21 ekonominę arba profesinę kategoriją, kurių kiekviena siunčia po vieną arba po kelis atstovus į Tarybą. Vyriausybė nustato, kurios profesinės organizacijos turi balsavimo teisę. Žiūr., ***Revue de droit public,*** 1925, 681 p., ir diskusijas Rūmuose, kurias iššaukė 1925 m. gruodžio 23 d. interpeliacija. ***(Journal Officiel,*** Ch. dép. S. E. Déb. parl. 4623 ir 4627 p.)].

VEIKALO PLANAS

Šis veikalas padalytas į dvi dalis. Pirmoji dalis pašvęsta bendriems konstitucinės teisės principams, antroji gi — mūsų dabartinei tautinei teisei — Prancūzijos Respublikos konstitucinei teisei*. Dėl pirmosios dalies reikia kai kas paaiškinti.

Iš to, kas buvo aukščiau pasakyta, lyginant konstitucinę teisę ir sociologiją, išeitų, kad visiškai nėra bendrų konstitucinės teisės principų, kad kiekviena konstitucija, kiekviena valstybė, kiekviena valdymo forma turi atskirus, savus principus. Iki XVII šimtmečio taip ir buvo Vakaruose. Valstybės rėmėsi valdymo ilgumu ir tradicijos dvasia; valstybės savo egzistenciją teisino savo tautine istorija ir kitokio pateisinimo joms ir nereikėjo, nes niekas neabejojo dėl jų teisėtumo. Jų įstatymai ir jų valdymo formos buvo daugiausia tiktai papročio nustatyti. Bet XVIII šimtmečio filosofija Vakaruose įvedė naujas idėjas. Ji ne tiktai užsiėmė politinėmis spekuliacijomis, bet taip pat dėjo milžiniškas pastangas, pertvarkyti naujų laikų socialinį bendravimą išminties ir prigimtinio teisingumo dėsniais. Ištikrųjų, jos pertvarkė pasaulį[1]. Šitie teoretiški principai užkariavę žmonių dvasias buvo praktikoj pritaikyti Amerikos ir Prancūzų revoliucijų. Vėliau jie užkariavo beveik visas Europos ir Amerikos tautas ir pakeitė jų konstitucijas ta pačia prasme, netgi panašiomis formulomis. Tokiu būdu susidarė eilė bendrų principų ir institucijų, kuriose reiškiasi naujų laikų laisvė. Šiandien laisvosios Vakarų tautos turi bendrus konstitucinės teisės principus. Berods, konstitucijos, kuriose tie principai vykinami, yra gan įvairios ir žymiai skirtingos, ne tik smulkmenose, bet irgi, nors ir ne taip žymiai, pagrindi-

---

* Mūsų vertimas apima tik pirmą čia nurodytų dalių, sudarančią Esmein'o veikalo I-jį tomą *(Vert.)*.

[1] Panašūs principai buvo skelbiami Anglų revoliucijos ir Karolio I-ojo laikais; bet jie turėjo įtakos tiktai pačioje Anglų tautoje, bet ir čia tiktai neilgam laikui.

niuose nuostatuose. Naujieji principai nepaprastai stiprios jėgos, panašios į gamtos jėgą, išplatinti po pasaulį, atskiruose kraštuose turėjo jungtis su tomis jėgomis, kurias pirmiau buvo išplėtojusi istorinė evoliucija, nes tiktai tokiu būdu jie galėjo ten prigyti. Bet tie konstitucijų skirtumai kilo ne vien tiktai iš skirtingos tų valstybių istorijos, kuriose naujieji principai buvo taikomi; ir patys tie principai yra lankstūs, ypačiai dėl valdymo, nes įvairiai kombinuojant tuos pačius elementus, gaunasi eilė skirtingų sistemų. Taip ištikrųjų ir buvo. Iš to paties pamato išaugo eilė skirtingų tipų. Laisvosios Vakarų tautos savo politinės santvarkos atžvilgiu turi ne tik daug panašumo, bet ir individualinių skirtumų. Galima jiems taikyti Ovidijaus žodžius:

Facies non omnibus una,
Nec diversa tamen, qualem decet esse sororum.

(Veidai jų nėra tie patys, bet ir nėra skirtingi, kaip pridera seserims).

Bendrieji principai, kuriuos likimas ir žmonių pastangos išplatino visose šalyse, nėra tiktai XVIII šimtmečio filosofiško galvojimo darbas. Žymi jų dalis yra kilusi iš Anglijos. Anglija pačioje savo istorijoje ypatingai laimingų aplinkybių dėka, jau iš dalies buvo praktiškai išrišusi politinės laisvės problemą, kurią svarstė filosofai. Todėl filosofai, žinoma, Angliją pasiėmė pavyzdžiu, o tas pavyzdys veikia dar iki šiai dienai.

Pirmoje šio veikalo dalyje aš išdėstysiu principus, kuriais remiasi naujų laikų laisvė ir institucijos, kuriomis ji reiškiasi. Aš nagrinėsiu jų kilmę ir padarinius, o ypačiai aš nurodysiu, kaip tie principai buvo taikomi Prancūzijoje prieš 1875 metų konstituciją. Taip pat aš paliesiu ir eilę svetimų kraštų konstitucijų, bet tiktai tokias, kuriose visiškai įsigalėjo naujų laikų laisvės principai.

Šiuos principus ir institucijas aš paskirstysiu į dvi grupes, pagal jų kilmę. Pirmoje grupėje bus tie, kurie kilę ir Anglijos, o antroje tie principai, kuriuos išvystė XVIII šimtmečio filosofija, ir kuriuos skelbė Amerikos ir Prancūzų revoliucijos.

PIRMOJI DALIS

NAUJŲJŲ LAIKŲ LAISVĖ

PRINCIPAI IR INSTITUCIJOS

A. Iš Anglijos teisės kilusios institucijos ir principai.

I SKYRIUS.

Kuriuo būdu Anglijos Konstitucija tapo naujųjų laikų laisvės elementu.

Anglijos Konstitucija, iš seno linkusi į laisvę, ištisus amžius plėtojosi neatkreipdama rimtai į save likusios Europos dalies akių. Tatai nereiškia, kad ji liko nežinoma už savo gimtosios šalies ribų. Yra buvę jos teoretikų, kurie iškėlė aikštėn šios konstitucijos dėsnius ir nurodė jos pranašumus anų laikų mokslo kalba — lotynų kalba. Tokie buvo Fortescue XV-ame[1] ir Thomas Smith XVI-ame[2] amžiuje. Jų, o taip pat ir kitų, veikalai buvo skaitomi Prancūzijoj. Prancūzų rašytojai, tiek protestantai, tiek katalikai, vadinamieji *monarchomachai*[3], kurie antroje XVI-ojo amžiaus pusėje stengėsi sudaryti Prancūzijoj politiškosios laisvės principus, buvo gerai susipažinę su anglų politiškąja teise. Jie rodė ją pavyzdžiu ir norėjo ją padaryti karalystės kraštuose krikščioniškųjų tautų bendrąja teise. Bet Bodin'as galutinai diskreditavo Anglijos konstituciją, su kuria jis buvo susipažinęs geriau, negu kas nors kitas. Savo įstabioj knygoj monarchijos naudai sukonstruodamas integrališko ir absoliutiško suvereniteto teoriją, jis pateikė ją net kaip po-

---

[1] Fortescue, *De laudibus legum Angliae.* Šis veikalas buvo išleistas tik XIV-ame amžiuje. Žiūr. naująji angliškojo vertimo leidimą. Fortescue, *The government of England otherwise called the difference between an absolute and a limited monarchy,* Oxford, Clarendon Press.

[2] Thomae Smithii, *De republica Anglorum libri tres,* Elzevir, 1630.

[3] Šiuo klausimu žiūr. aiškią ir gilią M. R. Treumann studiją — *Die Monarchomachen,* 1895; W.-A. Dunning, *The monarchomachs (Political science quarterly,* 1904 m. birželio m.; [Legora: *I monarcomachi,* Turin, 1913].

litikos mokslo šedevrą, ir pasmerkė visas mišraus valdymo formas, kaip netikusias ir prieštaraujančias principams[4]. Ši doktrina, atitikusi visuomenės nuomonę, buvo priimta ir dominavo daugiau, kaip šimtą metų. Bodin'o mokinys Loyseau dar kiek susirūpino anglų institucijomis ir mini Thomas Smith[5]; tačiau tuo pat metu jis kartoja savo mokytojo aksiomą, kad absoliuti monarchija esanti pati politinio mokslo tobulybė[6].

Tiesa, kad tuo metu, kai Bodin'as rašė, anglų laisvės buvo lyg apsnūdusios, ir rodės turinčios būti karaliaus absoliutizmo nuslopintos[7]. Atgimimas, kuris taip žiauriai pasireiškė XVII amžiuje ir sukėlė dvi revoliucijas, Liudviko XIV-ojo bendralaikiams tegalėjo atrodyti kaip nepaprastas paklydimas[8]. Bet XVIII amžiuje būvis pasidarė kitoks. Filosofijos mintis, žmonijos gerovei tuo metu kreipiama į politinius mokslus, nesitenkino vien proto atskleidžiamomis tiesomis ir amžinojo teisingumo pradais; ji uoliai tyrinėjo senovės valstybes vei valdymo formas, o naujųjų laikų — ne tik Vakarus, bet ir Rytus. Daugeliu atžvilgiu šitie tyrinėjimai buvo atliekami be pakankamo istorijos pažinimo ir pilnesnės kritikos. Kartais būdavo gretinamos toli gražu nevienodos vertės institucijos, kurių

---

[4] V. Fournol: Bodin, *prédécesseur de Montesquieu,* 1896.

[5] Loyseau, *Des ordres,* II sk. 10 nr.

[6] Loyseau, *Des seigneuries,* II sk. 92 nr.: „Prancūzijos karalystė yra geriausiai organizuota iš visų esamų ar kitados buvusių monarchijų, nes ji yra visų pirma karališkoji, o ne didikų (ponų) monarchija, *tobulas suverenitetas, kuriame atskiri kraštai visiškai nedalyvauja..*." Palyg. III sk., 46 nr. — Le Bret, *De la souvereneté du roi,* I kn. II sk.: „Mano supratimu, tobulo ir gryno suvereniteto vardas ir ypatybės galima priskirti tik toms karalystėms, kurios priklauso tik Dievo ir Jo įstatymų". — Piganiol de la Force, *Nouvelle description de la France,* 1718, I t. 41 p.: „Prancūzijos karalius yra pirmasis valdovas ir galingiausias bei *absoliutiškiausias* visoje Europoje".

[7] Žiūr. *Oraison funèbre de Henriette de France,* Bossuet įvertinimą paskutiniųjų viešpatavimų laikotarpių prieš Karoliaus I viešpatavimo laikotarpį. „Giliau susipažinus su šios didžiulės karalystės, ir ypačiai paskutiniųjų viešpatavimo laikotarpių istorija... negalima pastebėti nei tautos ypatingo neklusnumo, nei jos parlamentuose ypatingo išdidumo bei priešinimosi..." Labai nuostabus dalykas, kad Anglijos puritonų revoliucija, kurios pati ryškiausioji fazė sutapo su kritiškiausiais Frondos momentais, padarė menką įspūdį prancūzams, ir dar nuostabiau dėl to, kad anglų revoliucijos mokytojo raštuose jaučiama didelė mūsų *monarchomachų* įtaka.

[8] Apie Karolį I-jį ir apie nuo sosto jį nuvertusią Revoliuciją, žiūr. visą *Oraison funèbre de Henriette de France,* o apie 1688 m. revoliuciją — tų pat metų M-me de Sévigné laiškus.

susiformavimas ir jų sąlygos buvo vienos nuo kitų labai nutolę. Vis dėlto iš šių veikėjų atsirado vienas genialus žmogus, Montesquieu, tikrasis teisės istorijos ir sociologijos tėvas. Ne tik dėl jo gilaus akylumo, bet ir dėl regimo aiškumo iškilo aikštėn viena idėja, kuri buvo visų priimta, būtent, kad Anglijos konstitucija geriausiai išsprendžianti politinę problemą ir kad išmintis liepianti Vakarų kraštams ją sekti tiek, kiek tat leidžia jų nacionaliniai bruožai[9]. Šiuo klausimu sveika ir geniali Voltaire'o nuovoka sutapo su moksliškuoju Montesquieu protavimu. Tai, žinoma, nereiškia, kad tuo metu nebūtų buvę prieštaraujančių nuomonių. Priešinga srovė buvo atstovaujama tų, kurie, rodydami Anglijos institucijas, kaip netobulą empirizmą, norėjo vadovautis vien proto dėsniais, o prireikus sekti istorijos pamokymais; jie leidosi ieškoti pavyzdžių kitur, ypačiai senovės respublikose — Romoj ir Graikijoj. Toks buvo Jean-Jacques Rousseau, kurs, tarp kita ko, buvo gerai susipažinęs su anglų institucijomis[10]; toks pat buvo ir Mably[11]. Bet pagaliau Anglijos įtaka užvaldė politinę doktriną, kuri pamažu ėmė formuotis. Steigiamajam Susirinkime, iš pradžių taip pat dominavo anglų mokykla, ir nors, redaguojant 1791 m. konstituciją, persvara pagrindiniuose klausimuose teko prancūzų racionališkajai mokyklai, tai vis dėlto Susirinkimo debatuose nuolat buvo remiamasi Anglijos konstitucija[12].

XVIII-me amžiuje Prancūzijoj ir Europoj šitos konstitucijos pažinimą labiausiai paskleidė trys asmens, kurie buvo au-

---

[9] *Esprit des lois,* XI kn., V sk.: „Yra pasaulyje ir tokia tauta (Anglija), kurios konstitucijos tiesioginis uždavinys yra politinė laisvė. Mes išnagrinėsim principus, kuriais ji (konstitucija) yra pagrįsta. Jei jie geri, laisvė juose atsispindės kaip veidrodyje. Nereikia didelių pastangų konstitucijoje surasti politinę laisvę. Jei ji galima pastebėti ten, kur ji yra, jei ji jau yra pastebėta, tad kam jos ieškoti?"

[10] Tai aiškiai galima pastebėti *Lettres écrites de la montagne* ir *Considérations sur le gouvernement de Pologne.*

[11] Mably savo veikale *De la législation* palygina vieną anglų lordą ir vieną švedų filosofą, kuris stengiasi pažeminti Anglijos konstituciją, ne tik remdamasis proto išvadomis, bet ir lygindamas ją su Švedijos konstitucija. Žiūr. ypačiai II t., Amsterdamas, 1776, 262 p.

[12] 1789 m. Sieyès tai konstatuoja stengdamasis tuo pat metu kovoti su anglų institucijų įtaka. *Qu' est-ce que le Tiers Etat?* III leid., 1789 m., 96 p.: „Mes taip netikėtume anglų institucijomis, jei politinė mūsų nuovoka būtų labiau subrendusi ir labiau išsiplėtusi... Todėl nėra ko stebėtis matant tautą, vos bepradedančią susivokti, susidomėjusią Anglijos konstitucija ir norinčią imti ją savo pavyzdžiu".

toritetingi jos aiškintojai. Visų pirma tai padarė Montesquieu savo veikale, pavadintame *Įstatymų dvasia,* išleistame 1748 m. Anglijos institucijos daugely šio veikalo vietų yra ne tik minimos, bet sudaro lyg ir pagrindinę jo mintį. Aš čia turiu galvoje garsiąją šio veikalo dalį (XI kn. VI sk.), pavadintą *„Apie Anglijos Konstituciją".* Minimoje veikalo dalyje yra keleta puslapių, kurie turėjo nepaprastos įtakos Vakarų konstitucinei teisei. Antruoju, svarbumo atžvilgiu, eina ženevietis de Lolme, kuris 1771 m. išleido savo veikalą apie *Anglijos Konstituciją.* Tai sąmoningas ir aiškus veikalas. Nepaisant to, kad daugely vietų anglų teisė yra kiek iškreipta, jo pasisekimas buvo nepaprastai didelis. Pagaliau, trečiasis autorius yra anglas Blackstone, kurio *Commentaries on the laws of England* išspausdinta 1765 m. Blackstone būdamas, visų pirma, teisininkas, technikinio pobūdžio veikale išdėstė ir privatinę ir viešąją Anglijos teisę. Jis yra buvęs Montesquieu mokinys ir todėl konstitucinius savo krašto principus išdėstė taip, kad juos lengvai suprastų prancūzai. Jo veikalas, netrukus išverstas į prancūzų kalbą, greit paplito Prancūzijoj.

Reikia pažymėti, kad šio pirmojo išsiplėtimo metu anglų konstitucinė teisė buvo žymių nukrypimų įtakoj. Joj buvo pastebėti tam tikri elementai, kurių iš tikrųjų nebuvo (visiškas galių atskyrimas); o liko nepastebėti kai kurie kiti, jau tada buvę joj atsiradę (kabinetinis valdymas). Šitie perdėjimai ir nepastebėjimai buvo gana naturalūs, atsižiūrint būklės įstatymų tekstų ir tradicinių nuostatų, kurie Anglijoj buvo taikomi. Tam įrodyti pakanka dviejų faktų. Pažymėtieji perdėjimai ir praleidimai randami ne tiktai XVIII-jo amžiaus prancūzų veikaluose, bet, iš dalies, taip pat ir anglo Blackstone'o veikale. Antra vertus, išsilaisvinusieji anglai, kurie sukūrė Amerikos Jungtines Valstybes, įrašydino į savo Konstituciją, ir tas visai suprantama, anglų viešosios teisės pagrindinius principus; tai jiems buvo kūdikystės laikų penas. Bet jie juos priėmė gera valia tokius, kokius Montesquieu buvo juos išdėstęs[13].

---

[13] Dėl Amerikos ir Anglijos literatūros įtakos Prancūzijai paskutiniais priešrevoliuciniais metais, žiūr. žymų Maksimo Kovalevskio veikalą, *Mūsų laikų demokratijos kilimas* (rusų kalba). II leid., 1899 m., I t., 259—339 p.

Revoliucijos metu prancūzų sąmonė pamažu nutolo nuo anglų principų konstitucinės teisės srity[14]. Konsulato[15] ir pirmosios Imperijos[16] metais tas nutolimas paryškėjo; atsirado griežtas priešingumas tarp vienos ir antros šalies institucijų, ir tuo pačiu laiku prancūzų laisvė sunyko.

Su visuomenės sąmonės nubudimu sutapo grįžimas prie anglų institucijų. Apie viešųjų galių organizaciją ir funkcionavimą (veikimą), reikia pasakyti, kad tos institucijos yra paimtos tiek Imperijos Konstitucijų pridedamojo akto, tiek 1814 ir 1830 m. kortų pagrindan. Konstitucinė monarchija nuo 1814 iki 1848 m. stengiasi pasekti anglų parlamentinį valdymą, kuris realiai tuo metu buvo pažintas. Vis dėlto, vienu atžvilgiu, ši monarchija yra labai originali, būtent: tuo tarpu kai vyriausybė yra suorganizuota ir vadovaujama anglų pavyzdžiu, kiek tat leidžia Prancūzijos partijų būvis, administracija, priešingai, lieka beveik tokia pat, kokia ji buvo sudaryta pirmosios Imperijos, tiktai vietinės laisvės buvo dalinai grąžintos Liepos mėn. monarchijos. Be to, šiuo laikotarpiu Prancūzijoj Anglijos konstitucinė teisė buvo studijuota su nauju entuziazmu. Iš tų, kurie stengėsi su ta teise supažindinti savo bendraamžius, pirmoj eilėj randame Benjamin Constant[17], Guizot[18] ir Rossi[19].

1848 m. revoliucija mūsų konstitucinę teisę pakreipė kiton linkmėn. Steigiamajame Susirinkime vyravo racionalūs ir abstraktiški principai, ir toji jo įtaka žymu suredaguotoj konstitucijoj. Įvykus 1851 m. konstituciniam perversmui, pasireiškė atviras grįžimas prie Konsulato institucijų. Netrukus po to, antrosios Imperijos metu, oficialinėj literatūroj pasireiškė anglų laisvei panieka, kuri charakteringa ir pirmajai Imperijai. Ta-

---

[14] 1791 m. rugsėjo mėn. 3—14 d., 1793 m. birželio mėn. 24 d. (ši niekad nebuvo taikoma gyvenimui) ir III-jų fruktidoro 5 d. konstitucijos.

[15] VIII-jų metų frimero 22 konstitucija, X-jų metų termidoro 14 senatas-konsultas ir X-jų metų termidoro 16 konstitucijos organiškasis senatus-konsultas (konsultatas ligi gyvos galvos).

[16] XII-jų metų florealio 28 organiškasis senatus-konsultas.

[17] *Cours de droit politique constitutionnelle* arba Benjamin Constant veikalų rinkinys apie reprezentacinį valdymą su Ed. Laboulaye įžanga ir pastabomis, II leid., 1874.

[18] Iš Guizot veikalų ypačiai galima paminėti: *Histoire des origines du gouvernement représentatif* ir *Histoire parlamentaire* (rinkinys jo kalbų, pasakytų 1819—1848 m.), 6 tomai.

[19] *Cours de droit constitutionnel*, skaitytas Paryžiaus teisių fakultete, 4 tomai.

čiau šios laisvės šalininkų ir gynėjų liko senųjų Liepos mėn. monarchijos parlamento veikėjų rate. Ji ir toliau paliko studijų bei gėrėjimosi objektu žurnaluose ir knygose. Duvergier de Hauranne[20], kunigaikštis de Broglie[21] ir Prévost-Paradol[22] buvo šios mokyklos atstovai. Gi, Laboulaye supažindino mus daugiausia su Jungtinių Valstybių institucijomis. Anglų parlamentarizmo principai savo vertingumu, drauge su visuomenės sąmonės nubudimu ir politinės laisvės siekimu, mūsų krašte vėl įgijo palankumo, ir netrukus juos pradėta taikyti gyvenime. Įvairiais aktais, charakterizavusiais vadinamąją liberališką Imperiją, tie principai pamažu vėl buvo įtraukiami į konstituciją: jie beveik visi buvo įrašyti į 1870 m. gegužės mėn. 21 d. konstituciją.

Trečiosios Respublikos metais toji srovė dar labiau sustiprėjo. Anglijos parlamentarizmo pavyzdžio laikėsi, kiek tat buvo galima, 1871 ir 1875 m. Nacionalinis Susirinkimas. Ta srovė turėjo didelės įtakos prancūzų 1875 m. konstituciniams įstatymams. Anglijos konstitucinės teisės principai svetur pakliuvo per Amerikos Jungtines Valstybes ir Prancūziją. Per šiuodu tarpininku jie beveik pilnai perėjo kitoms laisvoms vakarų tautoms. Amerikos tautos beveik visiškai pasekė Jungtinėmis Valstybėmis[23]. Europoj labiausia buvo jaučiama Prancūzijos idėjų įtaka. Dažnai atsitikdavo, kad kitos tautos, užuot betarpiškai ėmusios Anglijos principus ir institucijas, juos įvesdavo pagal prancūzų pavyzdį. Gal būt, kad tatai atsitiko daugiausia dėl šių priežasčių. Dažnai šie principai kilimo šaly įstatymo nebuvo nustatyti; jie eidavo tik iš papročio, tradicijos arba praktikos; jie nebuvo suformuluoti aiškios ir imperatyvinės taisyklės forma. Prancūzai, pagal savą supratimą, pritaikė tuos principus įstatymuose arba bent aiškiai juos suformulavo. Šiaip ar taip, šis reiškinys, romėnų teisei plėtojantis civilizuotam pasauly, yra puikus pavyzdys, kaip institucijos plėtojasi sekimo keliu.

---

[20] *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, II leid., 1870 m.

[21] *Vues sur le gouvernement de la France*, neišspausdintas herc. de Broglie veikalas, išleistas jo sūnaus 1870 m. Įžangoje (1 p.) pažymėta, kad 1861 vasarą išspausdinta nedidelis šio veikalo egzempliorių skaičius buvo policijos sulaikytas spaustuvėje.

[22] *La France nouvelle*, 1868 m.

[23] Net ir Kanada; M. Munro, *Constitution of Canada* (2 p.), šią išlygą tededa: „Nekartą buvo sakyta, kad Kanados konstitucija yra paprasta

Šitos evoliucijos laikais anglų konstitucinė teisė ėjo savuoju keliu, ir paliko tokia, jog daugeliu atžvilgių gali pamokyti naujųjų laikų pasaulį. Ir mūsų laikais studijuojama visas jos plėtojimasis, ir, galima sakyti, nauja prasme. Mūsų laikais labiau mėgstama realybė, negu abstrakcija, ir todėl Anglijos konstitucija studijuojama ypačiai istorinio susiformavimo atžvilgiu. Stengiamasi išaiškinti ne tiktai teisės taisyklės, kurios joj glūdi arba buvo išreikštos, bet taip pat joj paslėptoji jėga, teikianti jai gyvumo, kuri irgi glūdi tvirtose parlamento susirinkimų tradicijose, pačiame tautos būde, istorijos nustatytuose įvairių visuomenės klasių santykiuose ir tvirtuose vietinių laisvių pagrinduose. Iš daugelio veikalų, kuriuose šis klausimas nagrinėjama, nurodysiu šiuos: Anglijoj — Todd[24], Bagehot[25], Dicey[26], Anson[27], Léonard Courtney[28], Jenks[29,30], Sidney Low[31] ir Lowel[32]; Vokietijoj — Gneist[33]; Prancūzijoj — Glasson[34], Boutmy[35] ir Franqueville[36].

Amerikos Jungt. Valstybių konstitucijos kopija. Toks tvirtinimas yra labai toli nuo tiesos". (Apie Pietų Ameriką, žiūr. Bryce: *Les Républiques sud-américaines*, 2 t., 1914).

[24] *Parliamentary Government in England, its origin, development and practical operation* (new edition abriged and revised by Spencer Walpole), London, 1892. Išversta į prancūzų kalbą. (Bibl. int. de dr. public, 2 vol. 1900).

[25] Walter Bagehot, *The English Constitution*, IV leid., 1885. Išversta į prancūzų kalbą.

[26] Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, 3 leid., 1889. Prancūzų vertimas, autoriaus papildytas. Paryžius, 1902. (Bibl. int. de droit public).

[27] Sir William R. Anson, *The law and custom of the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 2 t., 1892. 4 leid., 3 t. 1911. Yra išleistas autoriaus peržiūrėtas prancūzų vertimas. (Ibidem, 2 t., 1903—1905).

[28] *The working Constitution of the United Kingdom and its outgrowths*, 2-is leid., 1905.

[29] *Parliamentary England*, 1903.

[30] [*The Government of the British Empire* (as the end of 1923), 3 leid., 1924.]

[31] *The governance of England*, 2 leid., 1906.

[32] Lowel, *Le gouvernement de l'Angleterre* (Bibl. int. de dr. public, 2 t., 1910).

[33] Svarbiausias R. Gneisto veikalas, kuriame duodama kitų jo veikalų santrauka — *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlin, 1882.

[34] Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, 8 t., 1881—1903

[35] Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel*, 1885; *Le développement de la Constition et de la société politique en Angleterre*, 1887; *Essai sur la psychologie politique du peuple anglais*, 1901.

[36] Comte de Franqueville, *Le Parlement et le Gouvernement britannique*, 1887, 3 tomai.

Šioj pirmojoj savo veikalo daly aš anaiptol nemaniau, nė trumpai, išdėstyti Anglijos konstitucijos istorijos arba nupiešti jos vaizdo. Kaip aukščiau esu sakęs, nagrinėju tiktai institucijas, — tipus, kuriuos ji yra davusi laisvųjų tautų teisei, ir ypač, prancūzų teisei. Šitų institucijų yra keturios, kurias aš iššiūrėsiu iš eilės:

1. Reprezentacinis valdymas;
2. Dvejų įstatymų leidžiamųjų rūmų sistema;
3. Ministerių atsakingumas;
4. Parlamentinis, arba kabinetinis valdymas.

II SKYRIUS.

Reprezentacinis valdymas.

Anglijos konstitucija susiformavo maždaug iš tų pačių elementų, iš kurių susikūrė senosios mūsų monarchijos santvarka. Tačiau, tuo tarpu, kai pas mus susikūrė gryna ir absoliuti monarchija, Anglijoj tie elementai besiplėtodami sukūrė reprezentacinį valdymą, vadinas, tokį valdymą, kurio įvairios galios yra įsteigtos arba manoma esančios įsteigtos pačios tautos ir veikiančios tik tautos vardu ir realia arba tariama jos valia. Pagrindinių priežasčių, kurios paaiškina tokią vienur ir kitur skirtingą raidą, matyti, bus trys.

1. Pirmoji, ir pati svarbiausia — pats pirmykštis anglų ir prancūzų feodalinės santvarkos skirtingumas. Kai kuriais atžvilgiais feodalinė dvasia ir feodalinės santvarkos institucijos Anglijoje įleido šaknis giliau, negu bet kur kitur. Bet pati feodalinė sistema į Angliją buvo atgabenta iš svetur, po normandų užkariavimo. Iš pradžių ta sistema buvo taisyklingos ir hierarchinės organizacijos formos; karaliaus valdžia pasilaikė visas prerogatyvas suderinamas su tokios valstybės forma. Tuo būdu, pačioj pradžioj Anglijoj buvo labai stipri karaliaus valdžia[1]. Prancūzijoj, priešingai, feodalinė santvarka susikūrė savarankiškai, anarchijos sūkury. Pradžioje monarchija neturėjo reikšmingų prerogatyvų greta labai galingų didikų. Šitas skirtumas išėjo anglų laisvės naudai. Anglijoj feodališkieji didikai ir vidurinysis luomas, turėdamas bendrų interesų tiek, kiek jie buvo varžomi slopinančios juos karaliaus valdžios, susijungė prieš šią valdžią, ir tuo susijungimu galėjo palaipsniui apriboti jos prerogatyvas. Prancūzijoj, vidurinis luomas, miestų gyventojų atstovaujamas, priešingai, susijungė su karaliaus valdžia, kad kovotų su galingu ir slopinančiu feo-

[1] Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte*, § 15, 205 p. ir t.

dalizmu. Iš to ėjo feodalinių pajėgų sumenkėjimas, bet tuo pačiu metu labai didelis karaliaus valdžios įsigalėjimas ir visuomenės laisvių sumenkėjimas. Anglija po normandų užkariavimo prasidėjo beveik absoliutinė monarchija ir, gal būt, dėl to XVII amžiuje ji išvirto reprezentacine monarchija. Feodališkoji Prancūzija pradėjo beveik visiškai bejėge karalyste ir, matyti, dėl to XVII amžiuje išvirto absoliučia monarchija.

2. Anglijos konstitucijos istorija — tai parlamento istorija. Nors savo kilme būdamas labai panašus į Prancūzų Generalinius Luomus, tačiau šis parlamentas iš pat pradžių arba bent jau nuo ankstybų laikų turėjo du bruožus, kurie buvo pagrindinė jo galia.

Kai prancūzų Generaliniuose Luomuose pradžioj buvo atstovaujama tik dalis tautos, nes greta pačios karaliaus valdžios šaukiamų pasauliečių ir dvasininkų didikų, iš pradžių dalyvavo tik privilegijuotų miestų išrinktieji atstovai — anglų parlamente jau iš pat pradžių buvo visos tautos rinkti atstovai. Taip buvo todėl, kad normandų karalių valdomose Anglijos grafystėse *(shires)* jau nuo senų laikų buvo taisyklingas ir organiškas teritorialinis suskirstymas, apimąs visus tautos elementus, visai pasirengusius siųsti savo atstovus. Grafystė turėjo savą organizaciją teismo ir tam tikros autonominės administracijos reikalams. Tuo būdu, Prancūzijoj, karaliams, kaip ir Prancūzijoj ir dėl tų pat priežasčių tekdavo šaukti, be didikų (seigneurs) bei dvasininkų ir privilegijuotų miestų atstovus, tai jie taip pat šaukdavo pirmiausia ir, tatai visai suprantama, grafysčių atstovus[2]. Šie atstovai, skiriami rinkimų keliu, būdavo imami iš smulkiosios bajorijos tarpo, ir tai buvo kita galios priežastis. Anglijoj tautos atstovavimas iš pat pradžių buvo pilnesnis ir geriau organizuotas, negu Prancūzijoj.

Iš antros pusės, kai Generaliniai Luomai buvo suskirstyti trimis luomais, ir dažniausiai dėl šio suskirstymo buvo bejėgiai, Anglijos parlamentas susigrupavo dvejais Rūmais. Čia glūdi, kaip pamatysime, tas laimingas įvykis, kurio įtaka naujųjų laikų konstitucinei teisei buvo labai didelė.

3. Prie šių politinės istorijos duotų elementų prisijungė dar vienas, kilęs iš tautos rasės: tai valia vadovaujamas rimtas

---

[2] Galima net tvirtinti, kad greta grafysčių atstovavimo, *boroughs* atstovavimas Parlamente pradžioje teturėjo antraeilės reikšmės, ir buvo nenuolatinis. Jenks, *An outline of English local government*, 1895, 194 p.

ir praktiškas anglų charakteris. Anglas, savo individualiniais veiksmais, neperžengia savo *legalės teisės* ribų, tačiau jis jos reikalauja kraštutiniu atkaklumu. Jis jaučia *teisę* tikrąja šio žodžio prasme, ją gerbia, jis supranta tikrąją teisę ir formas. Tuo tarpu prancūzas gana dažnai pažemina veikiantį įstatymą dėl kilnaus savo idealinio teisingumo jausmo, bet kartais neprotingo, dėl kurio jis užmiršta nustatytas ir reikalingas ribas. Dėl šios gamtos dovanos Anglijos aukštasis ir vidurinysis luomas parodė nuostabų valios nenutrukstamumą būti laisviems įstatymams viešpataujant. Jie pasiekė savo tikslų po šimtmetinių kovų, kurios baigėsi XVII-e amžiuje dviem revoliucijom. Tokie yra bendri samprotavimai. Dabar, reikia pažiūrėti iš arčiau, kad ir trumpai, kaip susiformavo Anglijoj reprezentacinis valdymas ir ypačiai kokia yra šio valdymo prigimtis.

I.

Pagal esamą Anglijoj klasišką formulę, aukščiausioji ir suvereninė valdžia ten glūdi parlamente; o parlamentas, techniškąja šio žodžio prasme, yra susijungimas ir sutarimas Karaliaus, Lordų ir Atstovų Rūmų[3]. Tačiau ne čia glūdi naujųjų laikų teisės išreiškimas[4]. Pati pradžia buvo visiškai kitokia: karaliui priklausė visa, ir be jokių aprėžimų, tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji galia[5]. Bet valdovo valdžia, tuo metu absoliutiška, egzistavo feodalinės formos valstybėj; ji buvo vykdoma pagal feodalinius papročius, ir dėl to gana greit sušvelnėjo. Tam tikrais iškilmingais atsitikimais Karūnos vasalai, kurių Anglijoj taip daug, susirinkdavo pas karalių, ir šie

---

[3] Thom Smith, *De republica Anglorum*, II kn., II sk., 168 p.: „In comitiis Parlementariis posita est omnis augustae absolutae potestatis vis." — Blackstone, *Commentaires*, I kn. II sk., 147, 153 p.: „The British Parliamant in which the legislative power and (of course) the supreme and absolute authority of the state, is vested by our Constitution... The constitutent parts of the Parliament... are the King's majesty sitting there in his political capacity and the three estates of the realm; the lords spiritual, the lords temporal (who sit together with the king in one House), and the Commons who sit by themselves in another".

[4] Ši formula, kaip toliau pamatysime, šiandie jau nebeatatinka tikrybę. Vienas iš Parlamento veiksnių — Atstovų Rūmai įgijo aiškią persvarą prieš du kitus.

[5] Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte*, 15 §, 207, 269 p. Anglų rašytojai dažnai yra linkę švelninti šį pirmykštį absoliutizmą, kad priskirtų Parlamento kilimą gilesnei senovei.

susirinkimai būdavo labai panašūs į pirmųjų Kapetų (Capetų) *Curia regis*[6]. Tačiau, iš tikrųjų, jie neturėjo jokios galios. Karalius, žinoma, kartais išdėstydavo tuose susirinkimuose savo sumanymus ir tardavosi su įtakingiausiais asmenimis, tačiau to negalima buvo pavadinti tautos atsiklausimu. Svarbiausias šių susirinkimų uždavinys buvo išspręsti svarbius ginčus, pateiktus, senu papročiu, spręsti karaliui. Susirinkimas jam atstodavo Tarybą, tačiau negalima būtų pasakyti, kad jis sudarydavo teismo kolegiją, nes, teisės atžvilgiu, vienintelis teisėjas tada buvo karalius. Susirinkimas veikė visiškai ne taip, kaip feodalų perų teismas.

Ši situacija XII-me amžiuje, ir net anksčiau kai susijungę baronai išreikalavo iš Jono Bežemio Didžiosios Kortos garantijos, pasikeitė. Įsigyveno paprotys, kad tuo atveju, kai karalius norėdavo išleisti kokį naują svarbesnį reglamentą, jis turėdavo pirma pateikti jį *Concilium'ui* arba susirinkimui, į kurį kviesdavo dvasininkus ir svarbiausius baronus — Karūnos vasalus[7]. Tuo būdu šis *Concilium'as* įstatymų leidimo srityje įgavo bent patariamosios kolegijos pobūdžio[8]. Tuo pat metu kaip teismo kolegija, jis įgijo aiškesnių ir labai svarbių privilegijų (teisių), jog net aukščiausiųjų Anglijos teismų teisėjai pradžioj tebuvo tik jo delegatai, ir jis pasilaikė šitiems teismams, virtusiems nuolatiniais, aukščiausią galią[9].

Karaliaus valdžią į šį kelią, matyti, pastumėjo tas sunkumas, kurį jai teko patirti norint sulaikyti dvasininkų skverbimąsi į pasaulinę valdžią[10]. Norėdama šiuo atžvilgiu savo veiksmus padaryti autoritetingesnius ji pritraukė prie jų aukštąjį baronų luomą. Šiaip ar taip, tatai virto anglų teisės principu ir nuo Henriko II viešpatavimo laikų taip tvirtai nustatytu, jog

---

[6] Žiūr. šiuo reikalu Lute Owen Pike, *A constitutional history of the House of Lords*, from original sources, *London*, 1894, III ir IV sk. XI-me ir XII-ame amžiuje šie susirinkimai buvo be galo panašūs į Kapetų *Curia regis*.

[7] Dėl karaliaus valdžios daromų sprendimų, kuriuos įstatymais vargiai tegalima laikyti, žiūr. Pollock ir Maitland, *History of the English law before the time of Edward I*, I t., 153 p. ir t. L. O. Pike, *op. cit.*, XVI sk., 310 p. ir t.

[8] L. O. Pike, *op. cit.*, IV sk. ir *passim*.

[9] Pike, *op cit.*, III sk. Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte*, 15§, 206 p. ir kt.

[10] Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte*, 16 §, 235 p. ir kt. Pirmąkart tai matyt pritaikyta 1164 m. Clarendone.

Glanville sudarė iš jo teoriją[11]. Šie susirinkimai, kurių teisės tuo būdu įsitvirtino, šalia savo kilimo vardo — *Concilium'as* vadinasi Posėdininkais (Assises) arba Parlamentu bendrąja prasme, kurią šis žodis pradžioj įgijo Prancūzijoj[12]. XIII amžiaus bėgyje ši praktika aiškėją ir konsoliduojasi. Dvasininkų ir svarbiausiųjų baronų Parlamentas, vadinamas *Magnum Concilium*, įgija periodišką pobūdį. Susirinkimai nėra nustatyti ir reguliarūs, tačiau dažni. Eduardo I-jo laikais jis šaukiamas kasmet, kartais net kelis kartus per metus. Jis funkcionuoja kaip Teismas, čia byloms spręsti, kurias karalius pasilaiko savo jurisdikcijai, čia spręsti skundams (apeliacijoms), paduotiems dėl kitų teismų sprendimų. Netrukus, Eduardo III-jo laikais, jis pradeda spręsti skundus, paduotus prieš jo paties narius; tuo laiku jo nariai gauna Krašto Perų pavadinimą. Jis spręsdavo taip pat bylas, kur buvo kaltinami aukštieji karalystės valdininkai. *Magnum Concilium* drauge yra ir įstatymų leidimo Taryba, kuriai karalius pateikia visus svarbiausius nutarimus, kad ir neturėdamas teisės atžvilgiu prievolės klausti arba klausyti jos nuomonės. Tiktai Eduardo III valdymo gale nustatoma taisyklė, kad karalius negali vien savo valia panaikinti parlamento priimtųjų statutų. Pagaliau *Magnum Concilium* prašoma nutarti dėl mokesčių (subsidijų), kuriuos karalius prašydavo leisti imti greta feodalinių mokesčių[13]. Vienas Didžiosios Kortos straipsnis, kurio tačiau nebuvo įdėta į paskesnius tos Kortos patvirtinimus, numatė, kad be trijų senesniųjų feodalinio mokesčio ėmimo atvėjų, karalius neims jokio mokesčio ar rinkliavos be *Commune Concilium* regni sutikimo[14]. Šioj Commune Concilium, be dvasininkų ir baronų, turėjo da-

---

[11] *Tractatus de legibus et consuetudinibus regni Angliae,* prolog.: „Leges namque Anglicanas, licet non scriptas, appellari non videtur absurdum, cum hoc ipsum lex si quod principi placet et legis habet vigorem, eas scilicet quas super dubiis in consilio definiendis, procerum quidem consilio et principis accedente auctoritate, constat esse promulgatas".

[12] Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte,* 18 §, 273 p.; plg. mano *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 10-sis leid., 382 p.

[13] Šiuo klausimu žiūr. Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte,* 22 §; Stubbs, *Constitutional History,* XV sk., 220 nr.; L. O. Pike, *A constitutional history of the House of Lords,* 347 p. ir t.

[14] 12 str.: „Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro nisi per commune consilium regni nostri, nisi ad corpus nostrum redimendum et primogenitum filium nostrum militem faciendum et ad filiam nostram primogenitam semel maritandam". Bemont, *Chartes des libertés anglaises,* 29 p.

lyvauti visi tie, kurie buvo gavę žemės iš paties karaliaus[15]. Tačiau atrodo, kad tokios sudėties *Commune Concilium* niekad nėra funkcionavusi. Nustatyti svarbiausiuosius mokesčius paprastai būdavo prašoma *Magnum Concilium*, kurios nariai daugiausia mokesčių mokėdavo, ir buvo laikomi visų *tenentes in capite* atstovais. Toks pradžioj buvo parlamentas. Tačiau *Magnum Concilium*, iš kurios vienos tuo metu susidėdavo parlamentas, išvirto tik viena dalimi paskesniojo parlamento Lordų Rūmais. Pažiūrėkime, kaip susikūrė Atstovų (Žemieji) Rūmai.

Tos pat priežastys, kurios įtraukė privilegijuotus miestų atstovus į Ispanijos[16] Kortesus (Cortes), į Prancūzijos Generalinius Luomus ir į germanų Imperijos seimą, veikė taip pat ir Anglijoj. Čia buvo šaukiami greta dvasininkų ir pasauliečių didikų ne tik miestų ir privilegijuotų miestelių atstovai, bet taip pat, ir pirmon galvon, atstovai grafysčių, kurios, kaip aš esu sakęs, sudarė organišką ir ligi tam tikrų ribų nepriklausomą korporaciją[17], iš seno jau įpratusią išrinkti atstovus įvairioms vietos funkcijoms[18]. 1254 metais, vieno mokesčio išgavimo proga, pirmą kart greta dvasininkų ir baronų Parlamentan buvo pakviesta iš kiekvienos grafystės po du ritieriu[19]. Tatai pasikartojo 1261 ir 1264 m.: prie grafysčių ritierių buvo pridėta po du atstovu kiekvieno miesto ir privilegijuoto miestelio. Tatai buvo atlikta Simon de Monfort patarimu ir iniciatyva. Dėl to šis pastarasis ir buvo norima laikyti tikruoju anglų Parlamento įkūrėju[20]. Tatai buvo praktikuojama ir paskiau, bent

---

[15] 14 str.: „Et ad habendum commune consilium regni de auxilio assidendo aliter quam in tribus casibus praedictis, faciemus submoneri archiepiscopos, episcopos, abbates, comites et majores barones... et praeterea faciemus submoneri in generali per vicecomites et baillivos nostros omnes illos qui de nobis tenent in capite".

[16] Žiūr. mano *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 10-asis leid. 484 p.

[17] Stubbs, *Constitutional History*, XV sk., 202 nr. ir t., išverstas į prancūzų kalbą. — Apie miestų ir miestelių buitį mokesčių atžvilgiu viduriniais amžiais ir apie jų pirmutinius atstovus Parlamente, žiūr. Jenks, *An outline of local English government*, 1894, 189 p. ir t.; šis veikalas išverstas į prancūzų kalbą.

[18] Žiūr., pavyzdžiui, *Didžiosios Chartijos* 18 str.: „Mittemus duos justiciarios per unumquemque comitatum per quatuor vices in anno qui, cum quatuor militibus cujuslibet comitatus electis per comitatum, capiant in comitatu et in die et loco comitatus assisas predictas".

[19] Stubbs, *Constitutional History*, XV sk., 214 nr.

[20] R. Pauli, *Simon de Monfort the creator of the House of Commons*, translated (and revised by the author) by U. Goodwin, London, 1876.

1273, 1275 ir 1383 m. parlamentuose. Tačiau, sprendžiamuoju precedentu Anglai laiko Eduardo I-jo 1295 m. sušauktąjį Parlamentą, kurį jie vadina didžiuoju ir paveiksliniu Parlamentu (great and model Parliament)[21]. Iš tikrųjų, šiame parlamente buvo atstovaujama visa tauta trijų karalystės luomų; be *Magnum Concilium* sudariusių elementų, dalyvavo atskiri dvasininkų, grafysčių ir miestų bei miestelių atstovai.

Aš turėsiu progos toliau išdėstyti, kokiu būdu išnyko savi dvasininkų atstovai ir kokiu būdu likusieji elementai išsiskyrė į dvejus Rūmus. Dabar reikia pažiūrėti, kaip šie dveji Rūmai įsigijo įstatymų leidimo galią.

Pačioj pradžioj, kaip ir prancūzų Generaliniai Luomai, grafysčių, miestų ir miestelių atstovai, tebuvo šaukiami tik „padėti ir patarti" Karūnai, kai ji to prašydavo[22]. Matyti, kad jiems tada visai nebūdavo patiekiama statutų, kuriuos karalius manydavo išleisti. Šiaip ir toliau būdavo klausiama nuomonės tik *Magnum Concilium*, kuri, kad ir buvo bendrojo parlamento dalis, nenustojo individualumo ir pirmykščių savo privilegijų[23]. Bet Atstovų Rūmų reikšmė greit padidėjo; nuo XIV-jo amžiaus trečiojo ketvirčio pradžios jų, kaip ir dvasininkų bei lordų, sutikimo buvo prašoma statutams[24]. Jie daugiausia iškovojo Parlamentui įstatymų leidimo galią, tikrąja šio žodžio prasme. Šioji galia būtinai apėmė iniciatyvos teisę, teisę siūlyti įstatymus. Ligi tol iniciatyva, kaip ir visa įstatymų leidimo galia, priklausė tik karaliui. Jis vienas kūrė įstatymus, tiesa, Lordų ir Atstovų Rūmų pritariamas. Šie Rūmai apsukriai naudojosi dviem labai vertingom teisėm, būtent: teise nutarti mokesčius ir peticijos teise.

Teisė leisti rinkti mokesčius susikonsolidavo naujomis sąlygomis pabaigoj XIII-jo amžiaus. Anglijos teisininkai ją aiš-

---

[21] Anson, *The law and custom of the Constitution*, I[3], 46 p.

[22] Anson, *Law and custom*, I[3], 18, 49. Bendruomenių Rūmų kaip ir Prancūzų trečiojo luomo atstovų patarimai, kurių iš jų prašydavo, būdavo labai atsargūs (rezervuoti), nes jie bijojo susikompromituoti pritardami aktams, dėl kurių paskiau būtų buvę galima nutarti naujų mokesčių. Anson, *op. et loc. cit.*, 18 ir 49 p., Stubbs, *Constitutional History*, XVI sk. 294 nr.

[23] Anson, *Law and Custom*, I[3], 17 p. Stubbs, *Constitutional History*, XV sk. Nr. 224.

[24] Vienu 1322 m. aktu aiškiai pripažįstama ši teisė Atstovų Rūmams, ir ji laikoma papročio jau sankcionuota. Anson, *Law and custom*, I[3], 235, 236; L. O. Pike, *op. cit.* XIV sk.

kiai prikergė prie vadinamojo Eduardo I-jo statuto *statutum de taliagio non concedento*[25], kurio nuostatai tikrai yra įsakmūs[26]. Iš tiesų, tatai nėra įstatymas, o tiktai Parlamento peticija, siųsta karaliui 1297 m.[27] Bet tais pat metais Eduardas I-asis nustatė tą principą Kortos patvirtinimo akte[28]. Nuo to laiko, minimoji teisė kaip principas, nebuvo ginčijama. Peticijos teise karaliui, jau nuo senų laikų atskirų asmenų buvo naudojamasi: kai *Magnum Concilium* buvo pradėta dažniau šaukti, tai karalius iš jos narių rinko komisarus, pavesdamas jiems iššiūrėti peticijas. Paskum peticijas pradėjo gauti tiek Atstovų, tiek Lordų Rūmai, kad galėtų paduoti karaliui, jei jie matydavo, kad reikia tai daryti. Nuo pačios savo egzistavimo pradžios savo valia jie siuntinėdavo kolektyvines peticijas, kaip skundus — Prancūzų Generaliniai Luomai. Pradžioje, be pritarimo imti mokesčius, tatai buvo vienintelė jų teisė. Šiuo būdu jie ėmėsi įstatymų leidimo iniciatyvos, prašydami karalių išleisti tam tikros prasmės įstatymą, kai pastebėtieji naudojimo piktam veiksmai pabrėždavo kokią įstatymų spragą ar klaidą. Tačiau tatai buvo tik prašymas, ir dar tekdavo bijoti dviejų dalykų, būtent: kad karalius neatsisakytų prašytąjį įstatymą išleisti ir, jei jis sutinka jį išleisti, kad įstatymas nebūtų suredaguotas ne pagal Atstovų Rūmų norą. Šie pastarieji, kad įgyvendintų savo valią, apsukriai ir užsispyrę naudojosi savo teise leisti imti mokesčius. Jie stengdavosi padaryti išleidžiamąjį įstatymą sąlyga savo sutikimo mokesčiui nutarti. Tačiau tatai buvo sunku suorganizuoti juridine forma. Karaliaus pažadas gauti buvo, palyginti, gana nesunkus dalykas. Bet kaip laiduoti, kad to pažado bus laikomasi? Atstovų Rūmai vartodavo įvairiausias priemones: jie reikalaudavo raštiškų atsakymų, arba spirdavosi, kad prašytieji reglamentai (įstatymai) būtų parengiami to komiteto, kuria-

---

[25] Žiūr. 1628 *Petition of Right,* Gardiner veikale *The Constitutional documents of the puritan Revolution,* 1 p.: „It is declared and enacted by a statute made in the time of the king Edward the First, commonly called *Statutum de tallagio non concedendo,* that no tallage or aid shall be laid or levied by the king or his heirs in this Realm without the goodwill and assent of the Archbishops, Bishops, Earls, Barons, Knigts, Burgesses and other Freemen of the Commonalty of this Realm".

[26] Bémont, *Chartes des libertés anglaises,* 88 p., 1 str.

[27] Bémont, *op. cit.,* 87 p.

[28] Kortų patvirtinimas, 6 str., Bémont, *op. cit.,* 98 p.

me greta lordų ir teisėjų dalyvavo ir jų atstovai. Tatai ne visada būdavo tikslu. Pripažįstama tačiau, kad „beveik visi XV-jo amžiaus įstatymai yra pagrįsti Parlamento peticijomis... Iš Parlamento Rejestrų ir Statutų knygos palyginimų *(Statute Book)* matyt, kad didelė naujų įstatymų dalis išleista Luomų ir ypačiai Atstovų Rūmų iniciatyva“[29].

Kai kokia peticija kildavo iš Atstovų Rūmų ji būdavo pateikiama ir Lordų Rūmams, o kai šie pareikšdavo savo nepritarimą, karalius, tai konstatuodamas, turėdavo pakankamą motyvą atsakyti neigiamai[30]. Tuo būdu atsirado lygus abiejų Rūmų bendradarbiavimas įstatymų leidimo srity[31], kaip ir mokesčių nutarimo srity[32]. Be abejojimo, Lordų Rūmai taip taip pat galėjo imtis kokio nors įstatymo iniciatyvos peticijos keliu, ir tokiu atveju statuto projektas, sudarytas dėl jų peticijos pagal karaliaus įsakymą, turėdavo būti įteiktas Atstovų Rūmams[33]. Bet Atstovų Rūmai beveik visada įtraukdavo į savo peticijų lapą ir Lordų Rūmų pateiktąsias peticijas[34]. Todėl oficialiojoj įstatymų įžangos formulėj būdavo minima Atstovų Rūmų peticija ir Lordų Rūmų sutikimas[35].

Nedaug ko tereikėjo, kad ši sudėtinga ir gana neaiški sistema virstų tikru karaliaus ir dvejų Rūmų įstatymų leidimo galios pasidalinimu: pakako paprasto formos pakeitimo. Užuot redagavę savo pasiūlymus, kad Karūna sudarytų kurį nors is-

---

[29] Stubbs, *Constitutional History*, XVII sk., 290 nr. Panašų reiškinį galima konstatuoti ir Prancūzijoje. Nepaisant to, kad Prancūzų Generaliniai Luomai teisės atžvilgiu neturėjo jokios įstatymų leidimo galios, iš tikrųjų didieji XV-jo ir XVI-jo amžiaus įsakymai (ordonances) principiškai yra Generalinių Luomų pasiūlyti.

[30] Stubbs, *Constitutional History*, XVII sk., 290 nr. II t. 573 p.

[31] Stubbs, *Constitutional History*, XVII sk., 293 nr., II t., 598 p. Tiesa yra, kad ilgą laiką greta baronų ir dvasininkų, sudariusių *Magnum Concilium* į parlamentą buvo kviečiami ir laikomi Concilium dalimi aukštieji karalystės karininkai, privatiškos karaliaus Tarybos nariai ir aukščiausiojo teismo teisėjai. Tuo metu Lordų Rūmai dar nebuvo įgiję savo individualumo; tada Atstovų Rūmų peticijas aprobodavo karalius savo Tarybos ir Parlamento patariamas. Buitis rados kitokia, kai, Ričardo viešpatavimo metais, privatiškoji karaliaus taryba ir aukščiausieji teisėjai liovės posėdžiavę parlamente. Karaliaus taryba, virtusi paskum *Privy Council*, tada galutinai atsiskyrė nuo *Magnum Concilium*, kuri išvirto Lordų Rūmais, Atstovų Rūmams lygiagrete Parlamento šaka. L. O. Pike, *op. cit.*, 44, 251, 280, 321, 322, 326, 333 p.

[32] Stubbs, *Constitutional History*, XX sk., 759 nr.

[33] Stubb, *Constitutional History*, XX sk., 760, 761 nr. nr.

[34] Stubbs, *Constitutional History*, II t., 591 p.

[35] Stubbs, *Constitutional History*, II t., 591 p.

tatymą, peticijų forma, Atstovų (arba Lordų) Rūmai juos suredaguodavo įstatymo projekto arba bill'io forma. Kai toks projektas būdavo abiejų Rūmų priimtas ir įteiktas karaliui, ir jis jei projekto neatmesdavo, tuojau padarydavo jį įstatymu arba statutu, išreikšdamas savo sutikimą. Abejiems Rūmams projektą priėmus, jis tapdavo jau baigtu įstatymu; jam tetrukdavo tik karaliaus sutikimo, kuris suteikdavo įstatymui galią. Tokia tvarka įsigalėjo XV-am šimtmety Henrikui VI-jam viešpataujant (1422 — 1462)[36]. Nuo to laiko Karūnos prerogatyva įstatymų leidimo srity, iš tikrųjų, buvo aprėžta ligi iniciatyvos teisės, tuo atveju kai ji pati įstatymo projektą pasiūlydavo ir ligi *veto* teisės, kai jis būdavo Rūmų pasiūlytas. To pat Henriko VI-jo viešpatavimo metais buvo pakeista, ir tatai yra visai logiška, prieš įstatymo tekstą dedamoji formulė. Jau nebesakoma, kad įstatymas Atstovų ar Lordų Rūmų reikalavimu ar prašymu yra išleistas, o „Parlamento galia"[37]. Atrodo, kad nuo to laiko Anglijoj buvo įgyvendinta laisvė ir pakankamai atskirta įstatymų leidžiamoji galia nuo vykdomosios galios. Vis dėlto faktinai to visiškai nebuvo.

Karalius, iš tikrųjų, nebuvo visai netekęs įstatymų leidimo galios. Nuo to laiko būtino abejų Rūmų sutikimo privalėjo nurodytomis sąlygomis *Statutai* ir įstatymai, suprantami tikrąja šio žodžio prasme. Tačiau, karalius savo valia, pasitaręs su savo privatiškąja Taryba, galėjo visiems valdiniams leisti privalomus įsakymus. Tos normos vienos nuo antrų, žinoma, skyrėsi. Statutas buvo tikras įstatymas, skirtas veikti visados. — Jis buvo iškilmingai įrašomas į parlamento rejestrus ir įdedamas į Įstatymų Knygą *(Statute Book). Dekretas (ordonnance)* arba *įsakymas (proclamation),* kaip paskiau jį vadino, buvo tik laikino pobūdžio reglamentas. Jis būdavo paprastai skelbiamas karaliaus aktuose, siunčiamuose parlamentui (lettres patentes) arba kurioj nors kortoj[38]. Pradedant nuo XIII-jo am-

---

[36] Stubbs, *Constitutional History,* 290 nr., II t., 577—578 p.; — Anson, *Law and custom,* I[3], 242 p. Jis pažymi vieną šio dalyko pavyzdį, paimtą iš 1429 m. L. Owen Pike, *op. cit.,* 326 p.

[37] Stubbs, *Constitutional History,* 293 nr., II t. 591 p. — Anson, *Law and custom,* I[3], 241 p.

[38] Stubbs, *Constitutional History,* 292 nr. II t., 584 p. Senosios *ordinance* ir *Statute* koncepcijos klausimu, žiūr. Pollock et Maitland, *History english law,* I t. 160 p.; — L. O. Pike, *A constitutional History of the House of Lords,* 230 p. ir t. Šis pastarasis mano (321—2), kad karalius prarado

žiaus buvo taip pat priimta, kad statutas tegali būti panaikintas arba pakeistas tik kitu nauju statutu, išleistu su Parlamento sutikimu[39]. Tačiau statuto ir dekreto (ordonnance) savitarpio ribos buvo blogai atžymėtos, ir karalius net vykdomųjų priemonių forma lengvai galėjo statuto išvengti arba jį pakeisti. XIV-jo amžiaus pabaigoj tuo negerumu buvo viešai skundžiamasi, tačiau tokia situacija truko ligi 1688 m. revoliucijos.

Karalius turėjo dar kitą galią, kuri leisdavo padaryti įstatymą neveikiantį, net jo nekeisdamas; tai buvo *jus dispensandi*, — teisė, tam tikrais atvejais, sustabdyti įstatymo veikimą, tiek esamuoju, tiek net būtuoju laiku, nepanaikinus jo bendrosios galios. Šitą teisę, kuri, matyt, kilusi iš kanonų teisės teorijos[41], senobiniai teisininkai laikė prigimtiniu suvereniteto savumu[42]. — XVI-jame amžiuje jos neginčijo Anglijos karaliui[43].

Pagaliau, karalius kai kuriais atsitikimais galėdavo išvengti jį varžančios Parlamento galios, kurią pastarasis buvo įgijęs subsidijų srity. Žinoma, principiškai mokesčius turėdavo nutarti Rūmai, tačiau Karūna gana dažnai galėdavo tenkintis ir be jų. Ir iš tiesų, valdovas turėjo nuolatinių paveldimų pajamų šaltinių, panašių į Prancūzijos karalių *domenus*. Be to, kiekvienam naujam karaliui užėmus sostą, Rūmai sekdami tradicijas, nutardavo tam tikrus gana didelius netiesioginius mokesčius visam karaliaus amžiui[44]. Karalius taip pat

---

savo teisę leisti įstatymus, kai jo privatiškoji Taryba nustojo dalyvauti Parlamente, ir jame nesijungė daugiau su Lordų Rūmais.

[39] Eduardas I-asis ypačiai dėl šios priežasties atsisakė dvasininkų prašomą panaikinti, *de religiosis* statutą: „Illud statutum de consilio magnatum suorum fuerat editum et ordinatum, et ideo absque eorum consilio non erat revocandum". Stubbs, *Constitutional History*, II t., 237 ir 126 pp. — Štai kuriuo būdu Bracton pateikia savo *De legibus Angliae* teoriją, I kn., II sk.: „Leges Anglicanae..., cum fuerint approbatae consensu utentium et sacramento regum confirmatae, mutari non possunt nec destrui sine communi consilio omnium quorum consensu et consilio fuerunt promulgate". Tiesa, jis prideda: „In melius tamen converti posunt sine illorum consensu".

[40] Žiūr. Stubbs cituotąjį tekstą II t. 587 p. 1 pastaba, liečiantį 1382 m. Parlamentą: „Quid juvant statuta parliamentorum, cum penitus exposta nullum, sortiantur effectum? Rex nempe cum privato consilio cuncta vel mutare, vel delere solebat quae in parliamentis antehabitis tota regni non solum communias sed et ipsa nebilitas statuerat".

[41] Esmein, *Le mariage cononique*, II t. 316 p. ir t.

[42] Covarruvias, *Variarum resolutionum*, lib. I, c. I, 7 nr.: „Princeps qui habet potestatem leges condenti et conditis derogandi".

[43] Thom Smith, *De rep. Anglorum*, II kn., IV sk., 185 p.: „Potestatis monarchicae leges relaxandi jus est, ubi aequitatis benignitas moderationem patitur".

[44] Anson, *Law and custom*, I[3], 19, 24, 320 p. ir t.

gaudavo lėšų iš slaptų mokesčių, kuriuos jis uždėdavo vien savo valia, čia jam priklausančios užsienio prekybos reglamentacijos keliu[45], čia skirdamas dekretų (ordonnances) laužytojam didžiules baudas, čia, pagaliau, remdamasis krašto gynimo reikalais, kuriais jis turėjo rūpintis[46]. Visa kita, išskyrus pinigų klausimą, kas buvo susiję su karu bei kariuomene, parėjo vien nuo jo[47]).

Tiudorų dinastijos valdovai, nors ir stengėsi išplėsti savo naudai tebegyvavusią tuo metu Prancūzijoje absoliučios galios teoriją ir net praktiką, aplamai imant, gyveno gerai sutardami su abejais Rūmais, kurie jiems buvo klusnūs. Jie dalinai atsisakė net ir įstatymų leidimo galios Henriko VIII-jo naudai, kuris gavo iš jų teisę leisti atsišaukimus, turinčius įstatymo galią[48]. Tačiau Stiuartų viešpatavimo metais buvo kitaip. Karolius I-asis, persiėmęs monarchijos dieviškosios teisės principu, pradėjo su Parlamentu ilgą ir tragišką kovą, kuri baigėsi karaliaus pasmerkimu ir nužudymu. To padariniai buvo visiško tautos suvereniteto paskelbimas[50], respublikos santvarkos įvedimas ir Lordų Rūmų bei karaliaus valdžios panaikinimas. Tačiau šie Rūmai buvo atgaivinti dar paties Cromwell'io, o jam mirus, tuojau ir monarchija buvo restauruota[51].

[45] Anson, *Law and custom*, I³, 320 p. ir kit. II, 286 p. ir kit. — Dicey, *The privy Council*, 160 p.

[46] Taip, 1634 ir kitais metais karalius išsiuntinėjo visų grafysčių šerifams įsakymą reikalaudamas pateikti vieną arba keletą tam tikro talpumo laivų, kuriems pagaminti reikalinga suma turėjo būti paskirstyta gyventojams. Dėl šio dalyko kilo garsi Hamdem'o byla, kurioje karaliaus pretenzijas teisėjai pripažino esant teisėtas. Anson, *Law and custom*, I³, 327 p.

[47] Th. Smith, *De rep. Anglorum*, II kn., IV sk.: „Rex reginave summam pacis bellique denunciandi potestatem habet... Militiae quoque et in castris Princeps absolutam potestatem nullis legum repagulis coercitam habet; ejus placita vim legis sustinent".

[48] 1539 m. Henrikas VIII, VIII sk., — Dicey, *Introduction*, 48 p. — Stubbs, *Constit. History*, 292 nr., II t., 588 p. kur šis aktas vadinamas Anglijos istorijos lex *regia*.

[49] Žiūr. pavyzdž. 1628 m. kovo mėn. 10 d. karaliaus deklaraciją. (Gardiner, *Documents*, 17 p.): „Howsoewer princes are not bound to give account of their actions but do God alone".

[50] *Memoires of Edmund Ludlow*, London, 1751, 106 p. „They voted: that the people are under God the original of all just power; that the House of Commons being chosen by and representing the poeple, are the supreme power in the nation; that wathsoever is enacted or declared for law by the Commons in Parliament hath the force of a law and the people are concluded thereby though the consent of king and peers be not had thereto".

[51] Šio laikotarpio konstitucinės teisės klausimu žiūr. mano darbą, pavadintą *Les constitutions du protectorat de Cromwell*, išspausdintą *Revue du droit public et de la science politique*, 1900.

Po restauracijos Stiuartų dinastija vėl pradėjo kelti savo pirmykštes pretenzijas ir taikyti pirmykštę praktiką. Iš to kilo 1688 m. revoliucija. Abeji Rūmai paskelbė Jokūbą II-ąjį pašalintu nuo sosto, ir sostan pakvietė Vilhelmą Oranietį. Tuo pat metu jie iškilmingai pasmerkė visas karalius valdžios pretenzijas, tvirtinusias valdžią esant asmens ir absoliučia. Jie aprėžė karaliaus valdžios prerogatyvas, kad padarytų ją priklausoma nuo Parlamento. Toks buvo tikslas 1688 m. vasario mėn. 13 d. *Bill of Rights*[52], arba Teisių Deklaracijos, kurią priėmė abeji Rūmai ir įteikė karaliui Oraniečiui. Ši deklaracija kartu su 1629 metų *Petition of Right*[53] naujųjų laikų Anglijai atstojo tai, ką Didžioji Korta ir joj patvirtinimai atstojo viduriniu amžių Anglijai. Deklaracija įsakmiai atmetė karaliaus teisę sustabdyti įstatymus arba įstatymų vykdymą, o taip pat teisę atleisti ką nors nuo įstatymų arba nuo jų taikymo (2 str.). Ji visiškai neigia (4 str.) Karūnos teisę imti bet kokį mokestį ar rinkliavą ir laikyti taikos metu krašte nuolatinę kariuomenę be Parlamento sutikimo (6 str.). Dėl atsargumo, virtusio nuolatine ir tradicine taisykle, nuo šio laiko „Parlamento sutikimas laikyti nuolatinę kariuomenę buvo išreiškiamas tik vieneriems metams tam tikra formalia Atstovų Rūmų rezoliucija, nustatančia kariuomenės skaičių“[54]. Reikia pridurti, kad Karūnos paveldimosios pajamos buvo be galo sumažintos[55]. „Pradedant nuo šio laiko (1688 m.), Karūnos viešosios pajamos virto absoliutiškai priklausomos Parlamento; jos susidėdavo arba iš kasmet skiriamų sumų tam tikrom viešosiom vadybom, arba iš anksčiau leistų imti mokesčių, paskirtų Parlamento Aktais“[56].

Svarbiausios išlaidos, ypačiai kariuomenės ir laivyno reikalams, būdavo skiriamos tiktai vieneriems metams. Be to, nuo šio laiko visiškai įsigyveno principas, kad „Atstovų Rūmų nutartos ir specialiai vadybai skirtos sumos turi būti suvartojamos vykdomosios galios tiktai pažymėtosios vadybos iš-

---

[52] Stubbs, *Select Charters and other illustrations of English Constitutional History*, Appendix, 583 p. ir kiti.

[53] Gardiner, *Documents*, 1 p.

[54] Todd-Walpole, I t., 154 p., prancūziškasis vertimas, išleistas Boucard ir Jèze, Paryžius, 1900, I t., 242 p.

[55] Blackstone, *Commentaries*, I kn., VIII sk., 306 p.

[56] May, *Parliamentary Practice*, 3-sis leidimas, 591 p.

laidoms padengti". Šis principas buvo paskelbtas ir net įstatymų keliu sankcionuotas, jau anksčiau, po Restauracijos, Karoliaus II viešpatavimo metais, tačiau tik po 1688 metų revoliucijos jis galutinai įsigyveno praktikoje ir buvo įtrauktas į valdymo sistemą. Pagaliau, karaliaus *proklamacijos* tais laikais ne visai buvo panaikintos; jos tik buvo padarytos nekenksmingos: buvo nustatyta, kad jos teturi priminti piliečiams įstatymų gerbimą, tačiau negali nieko nei pridėti prie įstatymų, nei nuo jų ką atimti[58].

Per šią ilgą raidą anglų teisė ne tiktai apsaugojo britų laisvę, bet taip pat sukūrė naują valdymo formą, kuriai buvo lemta pasklisti — naujųjų laikų *reprezentacinį valdymą*. Iššiūrėkime kokie yra specifiniai šio valdymo bruožai.

II.

Pirmiausia, įvairios galios, kurios vykdė suvereniteto funkcijas, buvo laikomos veikiančios ne savąja teise, bet tautos reprezentacijos teise, tautos vardu. Parlamentui šis bruožas buvo pripažįstama nuo XVI-ojo amžiaus; parlamentas yra šių įvairių galių sujungimas, todėl tik jam priklauso visiškas suverenitetas[59]. Šitas minėtasis bruožas visiškai pritaikomas ir kiekvienai kitai tokiai galiai skyrium.

---

[57] Todd-Walpole, II sk., 230 p., pranc. vert., II t., 356 p.

[58] Dicey, *Introduction*, 51 p.: „1609 m. teisėjų iškilmingai išreikšta nuomonė arba protestas nustatė naująją doktriną, kad karaliaus *proklamacijos* jokia prasme neturi įstatymo galios; jos tik primena visuomenei įstatymą, tačiau negali kam nors uždėti pareigą arba legalią prievolę, kuri nėra uždėta įstatymo arba Parlamento Akto. 1766 metais lordas Chatham bandė *proklamacijos* keliu uždrausti duoninių javų eksportą. *Act of indemnity* (7 Geor. III. VII sk.), išleistas sąryšy su šiuo dalyku, gali būt laikomas galutinu įstatymų pobūdžio pasmerkimu kiekvienos Karūnos pretenzijos leisti įstatymus *proklamacijos* keliu". [Vis dėlto karo metu *Common Law*, t. y., papročių viešoji teisė, pripažįsta vyriausybei labai plačias teises, ką ir pats Dicey pripažįsta *Introduction*, prancūziškas leidimas, 249 p. ir kt. ir Mirties bausmės įstatymo VIII sk. Tatai primena ir 1914 metų rugpiūčio mėn. 4 dienos karaliaus proklamaciją. *Ž. Jèze, Rev. dr. public*, 1917, 22 p. ir žemiau pažymėta, II t., III sk. II §, II.]

[59] Thom Smith, *De rep. Angl.* II kn. II sk., 169 p.: „Post bene longum deliberandi spatium ter recitata more loci schedula et in utraque domo rationibus agitata seorsimque ambarum partium calculis comprobata, regio demum assensu confirmatur; *quodque sic gestum ut Principis et universi regni fectum interpretamur*". 17 p.: „Quiquid in centuriatis comitiis aut in tribunitiis populus Romanus efficere potuisset, id omne in commitiis angli-

Atstovų Rūmų, kurie buvo ištisai renkami, reprezentacinis pobūdis visai aiškus. Jis ne taip aiškus buvo Lordų Rūmų atžvilgiu. Atrodė, kad kiekvienas peras turėjo savą teisę, ir kartais iš to buvo daromos tam tikros išvados arba aiškinimai[60]. Tačiau, iš tikrųjų, Lordų Rūmai buvo laikomi arba visos tautos reprezentantu[61] arba luomų, iš kurių susideda tauta[62]. Pagaliau ir pati karalystė buvo reprezentacinio pobūdžio. Valdovas savo įgaliojimus gaudavo iš tautos, ir juos vykdyti ga-

---

canis (Parliamentis) *tanquam in coetu principem populumque repraesentante* commode transigitur. *Interesso enim illo conventu omnes intelligimur,* cujuscumque amplitudinis, statuts aut dignitatis, Princepsve aut plebs fuerit, *ive per seipsum id fiat sive per procuratorem".*

[60] Šiuo klausimu žiūr. darbą, *La Chambre des Lords et la démocratie dans les Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques* (apžvalga), LXXIV t. (1910), 465 p. ir t.; atmušalas 16 ir t. p. Rossi, *Cours de droit constitutionnel,* II leid. IV t. 57 p.: „Anglų perai iš tikrųjų nėra krašto reprezentantai... Jie atstovauja patys sau, jie sprendžia savo reikalus. Štai įrodymas: anglų peras turi teisės balsuoti per įgaliotinį... Jei jis būtų krašto reprezentantas, tai jo pirmoji prievolė būtų dalyvauti diskusijose. Jis gali balsuoti per įgaliotinį, nes jis vykdo savo asmens teisę". Tačiau faktas, kuriuo remiasi Rossi išaiškinamas kitu būdu, būtent: perų teisę balsuoti per įgaliotinį anglų rašytojai priskiria karaliaus malonei. — May, *Parliam. Pratice,* 8 leid., 213 p.: „A member of the upper House has the privilege of serving by proxy, by *virtue of royal licence* which authorises him to be personally absent, and to appoint another Lord of Parliament as his proxy; but since 1868 the use of this privilege has been discontinued". Šios teisės nevartojimo faktas buvo konstatuotas dar 1907 metais iškilminguose debatuose, *Hansard's parliamentary debates,* 4 serija, 173 t., 1241 p. — Courtney, *op. cit.,* 104 p. — Palyg. Stubbs, *Cont. History,* 772 nr., III t., 487 p. Kiekvienam perui priklausanti teisė protestuoti prieš Lordų Rūmų nutarimą, atrodo esanti feodalinių principų liekana, žiūr. Stubbs, *op. cit.,* 773 nr.

[61] XVIII-me amžiuje ši problema Prancūzijoje buvo svarstoma. *Les vrais principes du gouvernement français* (Gin), Ženeva, 1782, 150 p.: „Tokia yra anglų valdymo sistema. Teisė leisti įstatymus priklauso ne valdovui su teismais, bet ir tautos atstovams. Ši ypatybė negali būti ginčijama Perams, kurie sudaro Didžiūnų Rūmus, o taip pat miestų atstovams, kurie sudaro Atstovų Rūmus" Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* 3-is leid. 1789, 118 p. 1 pastaba. „Anglijoj yra sakoma, kad Atstovų Rūmai atstovauja tautai. Šis pasakymas nėra tikslus. Gal būt, aš esu tatai jau pažymėjęs; čia vėl kartoju, kad jei vieni Atstovų Rūmai reprezentuotų tautos valiai, jie vieni sudarytų visą įstatymų leidimo organą. Kadangi Konstitucijos yra nustatyta, kad šie Rūmai tėra viena dalis iš trijų, todėl reikia sakyti, kad Karalius ir Lordai turi būti laikomi tautos reprezentantais". Naujųjų laikų autorių nuomonė šiuo klausimu beveik tokia pat. Burgess, *Political science and comparative constitutional law,* nagrinėdamas šį dalyką (II t., 67 p. ir t.) klausia kam atstovauja Lordų Rūmai. Išreiškęs nuomonę, kad juos galima būtų laikyti kaimų interesų reprezentantais greta miestų interesų reprezentantų, autorius ją atmeta ir šiaip mano: „In fact, I think we must come to the conclusion that the Lords represent, in principle, the interests of the whole Empire and of all classes as truly as the Commons. They differ from the Commons only in the manner of their selection".

lėjo tik tautos interesams, vadovaudamasis įstatymais. Tatai buvo pripažinta jau iš seno[63] ir naujųjų laikų rašytojų išreikšta aiškiausiomis juridinėmis sąvokomis[64]. Dar daugiau, nekalbant jau apie puritonų revoliuciją, Lordų ir Atstovų Rūmai sujungti draugėn pašalindavo nuo sosto karalius nusikaltusius pagrindinėms savo misijos pareigoms. Dėl Edvardo II-jo ir Ričardo II-jo pašalinimo nekilo jokių sunkumų. Tačiau 1688 metais, priešingai, dėl Jokūbo II-jo pašalinimo kilo daug abejojimų. Tie abejojimai kilo dėl to, kad „po to, kai Parlamentas paskutinį kartą sutvarkė Karūnos paveldėjimo klausimą, vėl atgijo dieviškosios teisės teorija ir iškėlė paveldimosios teisės reikšmę. Koncepcija, pagal kurią karaliaus prerogatyvos yra aukštesnės už bet kokį įstatymą, pergyveno revoliucijos katastrofą. Karalius, oficialusis tautos reprezentantas, nykdavo už Dievo išrinktojo valdovo"[65]. Išeitis iš to abejojimo buvo surasta aplinkiniu keliu: teisių Deklaracija tarė Jokūbą esant atsisakiusį nuo sosto. Be to, praslinkus keliems metams, ir parlamentas liovėsi paisęs tų abejojimų. 1700 metais *Act of Settlement* jis sureguliavo Karūnos paveldėjimo klausimą, apribodamas ją naujomis taisyklėmis[66].

Sumaniu juridiniu ir mokslišku būdu anglų teisė iš seno išreiškė šį reprezentacinį Karalystės pobūdį. Tatai buvo pa-

---

[62] 1788 metais, kai Jurgis III pirmą kart pamišo, ir tuo būdu reikėjo aprūpinti valdžios vykdymas, Pitt rėmė ir pravedė principą, kad abeji Rūmai gali leisti reikalingus įstatymus, nes, drauge sujungti, jie atstovauja visiems tautos luomams. Tood-Walpole, I t., 119 p.: „It was argued by Mr. Pitt who was them prime minister, that in conformity of the principles established by the Revolution of 1688 and by the Bill of Rights, *the Lords and Commons represented the whole Estates of the people* and were therefore, legally as well as constitutionaly empowered to supply any deficiency in the kingly office". — Anson, II t., 61 p., kalbėdamas apie abejų Rūmų 1688 metų nutarimus dėl Vilhelmo Oraniečio įžengimo į sostą, taip pat sako: „It was thus declared by the assembly of the Estates of the realm".

[63] Fortescue, *De Laudibus,* XIII sk.: „Ad tutelam namque regni, subditorum ac eorum corporum et bonorum rez hujusmodi creatus est, et hanc potestatem a populo effluxam ipse habet, quo ei non licet potestate alia populo dominari".

[64] Todd-Walpole, I t., 108 p.: „It must be observed of all the royal prerogatives, *that they are held in trust* for the benefit of the wolde nation, and must be exercised in conformity with the constitutional maxim"; prancūziškas vertimas, I t., 169 p. Vertėjas šiaip paaiškina kursivu pažymėtuosius žodžius: „Reikia pažymėti, kad visos karaliaus prerogatyvos *egzistuoja* tik tautos gerovei". Aiškesnis yra tekstas *to hold anything in trust,* vadinasi, turėti kito asmens daiktą kaip šio asmens įgaliotiniui.

[65] Anson, *Law and custom,* II t., 61 ir 59 p.

[66] Anson, *Law and custom,* II t., 62 p.

daryta atskiriant *Suvereną* nuo *Karūnos,* priskiriant šiai paskutinei visas suvereniteto funkcijas, kurias tenka valdovui vykdyti. Karūna — fiktyvus asmuo, pradžioje buvo karališkos kilnybės reprezantantė, laikoma amžina, už tolydžio ją gaubiančių principų ribų: „Anglijos Karūna yra hipotezė, kuri gerai funkcionuoja. Didžiausias skirtingumas — sako Gladstone, — dėl anglų konstitucijos įgyvendinimo ir dėl tikslaus jos įvertinimo, yra skirtingumas tarp suvereno ir Karūnos. Šis skirtingumas dažnai lieka nepastebėtas, ir tatai ypač lengvai gali atsitikti dėl to, kad tai nėra paisoma juridinės ir ceremonialės mūsų terminologijos. Įstatymai ir konvencijos neskiria dabartinių suvereno teisių, galios ir prerogatyvų nuo asmenybės, arba, nemirtingos, visagalios, visą savimi apimančios, neklaidingos, visažinančios, kuri technikiniu atžvilgiu yra centralinė pajėga ir bendras mūsų sistemos ryšys, mitų institucijos. Karūna yra, tarsi, eteras, kuris naujųjų laikų fizikams eina medžiagos ir energijos postulatu... Šio krašto valdymas anaiptol nėra pusdievio despoto valdymas. Suverenas, kurs yra paveldimasis ir ceremonialus parlamentarinės demokratijos šefas, turi daug didelės reikšmės privilegijų bei funkcijų. Tačiau šių baisių galių, kurios formaliu atžvilgiu jam yra suteiktos, jis neturi. Jos priklauso tinkamam mitui, vadinamam Karūna, kurią taip pat galima būtų vadinti tauta arba tautos valia, arba bet kuriuo kitu abstraktiško pobūdžio vardu“[67].

Jei plačiąja prasme visos trys parlamento dalys ir yra tautos reprezentacinės galios, tai vis dėlto karalius ir Lordų Rūmai tokių galių pobūdį turi tik legaline ir fiktyvine prasme[68].

---

[67] Sidney Low, *The governance of England,* 254 p. Senoji mūsų teisė taip pat vartojo šią fikciją. Ji užtinkama *Prancūzijos Karūnos aukštųjų valdininkų ir domeno pavadinimuose bei teorijoj* ir Prancūzijos vardu sudarytose sutartyse. Tačiau pas mus jos padariniai buvo maži, nes jų plėtojimąsi sustabdė absoliutinė monarchija. Iš pradžių mūsų krašte Karūna taip pat atstovavo įasmenintai karališkai kilnybei. Bet 1576 metais Generaliniuose Luomuose Bodin'as pareiškė, kad jei karalius neturi teisės perleisti savo domėno, tai dėl to, kad jis priklauso *Tautai.*

[68] Štai kaip yra išreiškęs John Morley Atstovų Rūmuose 1893 metų rugsėjo mėn. 1 d. debatuose dėl *Home rulle* (rugs. mėn. 2 d. *Daily News):* „To think that one who has been himself the leader of the House... should now appeal from the decision of the representative Chamber... to the Chamber that is not representative“. Toliau jis juos vadina Atstovų Rūmais: „This branch of the Sovereing Legislature of the realm, freely chosen *polulary representative* and virtualy supreme“. Kovoje, kuri prieš 20 metų yra pradėta prieš Lordų Rūmus, išsireiškimas nereprezentaciniai Rūmai kiek-

Iš tikrųjų tautai atstovauja tik vieni Atstovų Rūmai, gaudami iš jos visus savo įgaliojimus periodinių rinkimų keliu. Šis tikras atstovavimas per išrinktus atstovus, kaip tik ir yra žymimas tiek Anglijoj, tiek kituose kraštuose *reprezentacinio valdymo* vardu, vartojamo siaurąją prasme. Štai šios antikinio pasaulio visai nežinotos valdymo formos teorija ir dėsniai, tokie, kokie jie buvo nustatyti Anglijoj[69] pirmoje XIX-jo amžiaus pusėj.

1) Atstovai savo įgaliojimus gauna iš tautos. Tauta rinkimų keliu įtiki jiems savo teisę. Tačiau tauta pati, dėl žemiau išdėstytų motyvų yra laikoma netinkama betarpiškai savo teisėms vykdyti. Ji negalėtų atstoti atstovų ir veikti pati[70].

2) Kiekvienas atstovas, kad ir apygardos išrinktas, atstovauja visai tautai. Atstovai gali svarstyti ir nutarti visais bendrojo ir vietos pobūdžio klausimais, kurie priklauso jų sudaromo susirinkimo kompetencijai[71].

3) Atstovai yra visai nepriklausomi ir gali visai laisvi vertinti visa tai, kas liečia jų įgaliojimus bei jų funkcijų apimamus veiksmus tol, kol jos nėra legaliai pasibaigusios. Rinkikai ne tik negali atstovų atšaukti, bet taip pat negali apriboti jų įgaliojimų ypatingomis iš anksto įteiktomis instrukcijomis, nei priversti jų spręsti tam tikra prasme grąsindami nutartų aktų negaliojimu. Atstovai nėra paprasti rinkikų ar tautos delegatai arba įgaliotiniai; jie yra tam tikrą laiką ir tam tikroms suvereniteto funkcijoms vykdyti legalūs reprezentantai, visos

---

vienu momentu iškyla aikštėn. Ši mintis yra išdėstyta Atstovų Rūmų 1907 metais gegužės mėn. 14 d. priimtoj rezoliucijoj.

[69] Šiuo klausimu žiūr. Lordo Brougham veikalą *The British Constitution is history structure and working (Works,* XI t., Edinburg, 1873) aštuoni pirmieji skyriai, ir ypačiai IV ir VII-sis sk.

[70] Lordas Brougham, *op. cit.,* 34 p.: „The power must be parted with and given over. It is not a representation if the constituents so far retain a control as to act for themselves". — George Cornwall Lewis, *An essay on the government of dependencies,* Londonas, 1841, 49 p.: „The electoral or constituent body cannot itself exercice the powers which it enables its representant or deputy to exercice".

[71] Blackstone, *Comment.,* I kn., II sk., 159 p.: „Kiekvienas narys, kad ir atskiro apskrities išrinktas, tarnauja visam kraštui, nes tikslas, kuriam jis siunčiamas, nėra atskiro, o bendrojo pobūdžio; atstovas rūpinasi ne tik savo rinkikų reikalais, bet visos visuomenės, patardamas Jo Didybei (kaip tatai matyti iš sušaukimo raštu): *„de communi consilio super negotiis quibusdam arduis et urgentibus, regem, statum et defensionem regni Anglicanae et Eccleciae anglicanae concernentibus".* Lordas Brougham, *op. cit.,* 35 p., 4 nr.

tautos, įtikėjusios jiems savo teisę. Atstovai turi veikti klausydami sąžinės visuomenės gerovei. Bet tam tikslui pasiekti jiems yra palikta visiška laisvė konstitucijos ribose[72]. Ir kitokį darbą dirbdami, jie panašūs į tautos išrinktus valdininkus, vykdyti vykdomajai arba teismo funkcijai[73]. Šis dėsnis, naujųjų laikų publicistų ir teisininkų laikomas absoliutiškai būtinu, vis dėlto toli gražu nėra toks senas kaip grafysčių ir miestelių atstovų rinkimai. Šie rinkimai, kaip ir visi kiti panašūs rinkimai Europoj, senaisiais laikais būdavo atliekami tikrojo mandato pagrindais, tam tyčia įgaliojamajam įteikiamais imperatyvinio pobūdžio įgaliojimais. Ir tatai buvo logiška, nes senaisiais laikais grafystės, miestai ir miesteliai buvo tarsi mažos respublikos, kurioms tam tikrame feodaliniame seime atstovaudavo savi įgaliotiniai.

Grafysčių ir miestelių atstovai, kaip ir Prancūzų Generalinių Luomų atstovai[74], gaudavo iš savo rinkikų platesnius ar siauresnius raštiškus įgaliojimus[75]. Kad jie tų įgaliojimų negalėdavo peržengti, pakankamai įrodo tas faktas, jog karalius šerifams siunčiamuose sušaukimo raštuose reikalaudavo, kad

---

[72] G. Cornwal Lewis, *op. cit.*, 48 p. Lordas Balfour'as 1911 m. kovo mėn. Lordų Rūmuose yra pasakęs *(Hansard's parliamentary debates,* penktoji serija, XII t., 256 rink.): „Jie (atstovai) yra reprezentantai tikrąja šio žodžio prasme, o ne delegatai, surištomis rankomis ir kojomis, verčiami ką nors daryti, ar ko nors nedaryti".

[73] Lordas Brougham, *op. cit.*, 39 p.: „Indeed the election of magistrates, though apparently less like representation, is in reality more akin to it; for the powers of executive government are given over by the people to the functionaries chosen. This was necessary because of the impossibility of a whole people exercising those functions. If then any the old republics had been as extensive as to make assemblies of the people impossible, it is likely that the expedient would have been adopted of delegating the legislative functions to a smaller body". Reikia pažymėti, kad terminas *reprezentacinis* valdymas buvęs kartais vartojamas visai priešinga prasme. Tatai yra vienas iš pavyzdžių tų sunkumų, kurie atsirado konstitucinėje teisėje dėl blogai nustatytų terminų netikslumo. Štai ką yra pasakęs Royer-Collard per diskusijas dėl rinkimų įstatymo 1816 m. (de Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits,* 2 leid. I t., 227 p.: „Žodis atstovavimas yra metafora. Kad metafora būtų teisinga, atstovas turi būti tikrai panašus į atstovaujamąjį; o tam reikia, kad šiuo atveju atstovas veiktų taip, kaip jo vietoj būtų veikęs atstovaujamasis. *Iš to eina, kad politinė reprezentacija numano tam tikrą imperatyvinį mandatą* tam tikram objektui, k. a.: karui, taikai, pasiūlytam įstatymui. Ir tik tokiu atveju yra įrodyta ir aišku, kad įgaliotinis veikia taip, kaip būtų veikęs įgaliotojas ir kad įgaliotojas būtų veikęs taip, kaip veikia įgaliotinis".

[74] Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français,* 11-sis leid., 559 p. ir t.

[75] Stubbs, *Const. History,* 747, nr., III t., 425 p.

Atstovų Rūmų nariams būtų duodami gana platūs įgaliojimai: *ita guod pro defectu hujusmodi potestatis negotium infectum non remaneat*[76]. Be to, parlamento sesijai pasibaigus, atstovai pateikdavo savo įgaliotojams darbų apyskaitą[77]. Kyla klausimas, kada ir kuriuo būdu šis įprotis išnyko? Anglų rašytojų veikaluose tuo klausimu nėsu radęs jokių nurodymų. Bet tatai turėjo būtinai sutapti su tuo momentu, kada abeji Rūmai įgijo visišką įstatymų leidimo galią, nes ši senoji sistema yra nesuderinama su tokios galios vykdymu. Jau Blackstone'as konstatuoja visišką atstovų nepriklausomumą, ir paaiškina jį tuo, kad atstovas atstovauja ne tik savo rinkikams, bet visai karalystei[78]. Per visus tris XIX-ojo amžiaus ketvirčius anglų rašytojai šį dalyką pabrėžia dideliu griežtumu. Jie stropiai skiria tautos atstovą Atstovų Rūmams nuo paprasto delegato. Ir norėdami pažymėti, kad šio pastarojo pobūdis nėra toks, kaip tautos atstovo, jie specialiai pabrėžia tai, kas įvyko 1716 m. priėmus *Septennial Act.* Ano laiko įstatymo leidimo įstaigos kadencija pagal 1694 m. Act'ą buvo trejų metų, ir todėl nauji Atstovų Rūmų rinkimai negalėjo būti nukelti toliau kaip ligi 1717 m. Karalius ir ministerių kabinetas buvo įsitikinę, kad atsišaukimas į rinkikus, kurių tarpe buvo daug jakobinų, sudarytų pavojaus krašto ramumui. Todėl ministerių kabinetas pravedė *Act'ą,* pakeistą tik 1911 m., kuriuo Atstovų Rūmų narių įgaliojimų laikas buvo nustatytas septyneriems metams. Šis aktas buvo taikomas ir ano laiko atstovams, ir tuo būdu jų įgaliojimus prailgino ketveriems metams[79]. „Tatai

[76] Anson, *Law and custom,* I[3] t., 49 p.

[77] Stubbs, *Const. History,* 746 Nr., III t., 424 p.

[78] Štai tęsinys aukščiau cituotos ištraukos (93 p., 3 past.): „Tuo būdu jis (atstovas) nėra verčiamas, kaip Jungtinių Provincijų atstovai, tartis su savo rinkikais ir klaustis jų nuomonės dėl kiekvieno atskiro klausimo, nebent jis pats pamanytų, kad tai reikalinga ir protinga". Reikia pažymėti tai, ką Montesquieu dar prieš Blackstone'ą yra pasakęs dėl imperatyvinio mandato garsiojo savo veikalo *Esprit des lois* skyriaus dalyje, pavadintoje *De la Constitution de l'Angleterre* (XI kn., 6 sk.) „Nėra reikalo, kad atstovai, gavę iš savo rinkikų bendrą instrukciją, gautų instrukcijas kiekvienam atskiram dalykui, kaip tas praktikuojama Vokietijos seimuose. Tiesa, šiuo būdu atstovo pareiškimai būtų tikresnis tautos valios išreiškimas. Tačiau dėl to darbas eitų be galo lėtai, atstovas taptų kitų atstovų ponu, ir neatidėliotinais atsitikimais, visa tautos galia galėtų būti sulaikyta šio kaprizo". Ar tik nenujaučiama čia perėjimo iš tos teisinės būklės, kur imperatyvinis mandatas buvo laikomas taisykle, į tą, iš kurios jis legaliai išmestas?

[79] [1914—1918 karo metais atstovų Rūmai, išrinkti 1910 m., taip pat prailgino savo kadenciją ligi 1918 m.]

yra aiškus įrodymas — sako Dicey[80], kad teisės atžvilgiu parlamentas nėra rinkikų įsakytinis (agent), ir jokia prasme nėra *jų trustee*". Juk delegatas arba įgaliotinis nebūtų galėjęs pats pratęsti savo įgaliojimų.

Todėl anglų rašytojai visai ne be pagrindo laiko imperatyvinio mandato nebuvimą viena iš svarbiausių reprezentacinio valdymo sąlygų. Žinoma, norint, kad ši sistema reguliariai funkcionuotų, reikia, kad atstovai reikštų krašto nuomonę, o krašto valia jie tik ir turi vadovautis. Ir dėl to yra reikalinga, kad kandidatas iš anksto informuotų rinkikus apie savo pažiūras svarbiausiais klausimais, kurie yra aktualūs ir gali būti parlamente iškelti. Niekur kitur nėra taip plačiai rinkikai informuojami kaip Anglijoje. Antra vertus, garbė verčia išrinktąjį atstovą nebalsuoti priešingai savo anksčiau išreikštoms nuomonėms, jei labai svarbūs motyvai jo neverčia tai daryti. Tačiau niekad nebuvo prileidžiama, kad kokia rinkikų instrukcija galėtų varžyti atstovą arba jo įgaliojimus, o taip pat, kad jis galėtų duoti rinkikams kokių formalių pasižadėjimų[81]. Gausiose polemikose, kurioms vykstant buvo išrinkti 1910 m. rugsėjo m. paleistieji Atstovų Rūmai, šios mintys nuolatos buvo keliamos. Ministerių kabinetas, turėjęs žymią ir tvirtą daugumą paleistuose Rūmuose, tą paleidimą teisino tuo, kad jam reikėję formalaus tautos pritarimo dviem svarbiais klausimais, kuriuos jam tekę sutvarkyti, būtent: dėl santvarkos *(settlement)* anglų kolonijose Pietų Afrikos Respublikose, kurių prijungimas prie Anglijos buvo paskelbtas, ir dėl kariuomenės pertvarkymo. Opozicija, protestavusi prieš Rūmų pa-

---

[80] *Introduction*, 42 p.

[81] Lordas Brougham, *op. cit., 35 p.; — Todd-Walpole*, I t., 129—130 p. ir t., ir jau cituoti autoriai. — *Cox, The British Commonwealth*, 1854, XIII sk., 139 p. ir t. Vis dėlto tenka pažymėti, kad debatuose dėl *Home rule*, 1893 m. opozicijos nekartą buvo prikišama, kad Atstovų Rūmų nariai nėra gavę iš rinkikų mandato tokiam dalykui nubalsuoti. Bet štai ką į tai yra atsakęs Lordų Rūmuose markizas de Ripon (1893 m., rugsėjo 7 d., *Daily News)*: „In reply to the contention that this Parliament had no mandate to carry this bill, be would point out that the Parliament which repealed the Corn Laws had no mandate to do so if it had any mandate at all, it was to maintain those laws. He believed that the British people had fully made up thier mind to grant the Irish people self-government". Žiūr. teisėjų išreikštąsias nuomones Osborne'o byloje, kilusioje dėl *Labour party* kandidatams ir atstovams uždėtų prievolių, Esmein, *L'affaire Osborne et la question de l'indemnité parlamentaire en Angleterre*, išspausdinta *Revue politique et parlamentare* (1910 m., gruodžio mėn., 10 p. ir t., atmušalas).

leidimą, priešingai, tvirtino, kad principiškai parlamentui ir vyriausybei nereikėję tiems klausimams jokio specialaus mandato[82]. Tiesa, kiek vėliau opozicija prikaišiojo vyriausybei pateikus 1902 m. *Eduction bill* be rinkimų kolegijos atsiklausimo[83].

Ši lanksti forma, kurią per visuotinius rinkimus anglų rinkikams pateikiama manomi išspręsti svarbieji klausimai, yra nutolusi ir nuo imperatyvinio mandato sistemos ir nuo plebiscito. Taip pat tiesa, kad taip numatomai rinkimų kolegijų išreikštasis sprendimas Anglijoje vis daugiau ir daugiau yra laikomas pačiu tautos valios išreiškimu[84]. Kai yra aišku, vadinas, kai klausimai yra aiškiai išspręsti, tas sprendimas daros visiems privalomas. Tariama, kad jis turi padaryti galą bet kokiam Lordų Rūmų priešinimuisi[85].

---

[82] Sir Campell Bannerman atsišaukimas į Stirling Burgs rinkikus (1900 m. rugsėjo 22 d. *Daily News):* „Labiausiai įsidėmėtinas dabartinės politinės buities faktas glūdi pačiame Rūmų paleidime. Rūmų paleidimas paprastai teisinamas tuo, kad krašto mandatas yra reikalingas tam tikriems vyriausybėms sumanytiems projektams vykdyti. Aš nepasitikiu šia specialių mandatų arba plebiscito doktrina, kuri mūsų konstitucijai yra svetima ir kitose šalyse sujungta su tam tikrais apskaičiavimais savivališkai valdžiai palaikyti". — Sir William Harcourt kalba, pasakyta Ebbw Vale (1900 m. rugsėjo 26 d. *Daily News):* „Jo Didybės vyriausybė pastaruoju laiku visai ramiai diktuoja mums tai, dėl ko galėsime diskutuoti visuotiniuose rinkimuose, ir kuriuos klausimus lies tie rinkimai. Aš norėčiau jos paklausti, kas yra davęs jai teisės apriboti per visuotiniuosius rinkimus diskusijas dėl vyriausybės veikimo. Chamberlain'as savo atsišaukimą šiaip pradeda: „Klausimas, kuriam išspręsti jūs ir visas kraštas yra kviečiamas..."; ir jis jums nurodo tai, kam jūs esat kviečiami nuspręsti. Niekad, nuo to laiko kai Anglijoj yra Parlamentas, joks ministeris neišdrįso nurodyti kraštui tai, ką jis turės ir ko neturės nutarti".

[83] Sir H. Fowler Wolverhampton'e 1902 m. spalių mėn. 5 d. *(Standard* vasario 6): „Jis nėra mandatų šalininkas. Jis yra priešingas tai minčiai, pagal kurią Parlamento nariai yra delegatai. Jie yra atstovai. Tačiau yra visai tautai svarbių klausimų, kurių neverta liesti, kol dėl jų tauta neturėjo progos aiškiai pareikšti savo nuomonės. Jei šiame krašte kada nors rinkimai yra įvykę tiktai vienu kuriuo klausimu, tai tokius rinkimus reikia laikyti paskutiniuosius visuotinius rinkimus. Parlamentas išrinktas vienam klausimui (Pietų Afrika) ir, tą klausimą sureguliavęs, jis neturi teisės spręsti kitų klausimų, kol reprezentacinė jo galia nėra nustatyta". 1911 m. kovo mėn. (Hansard, *loc. cit.,* 257 p.) Lordas Balfour'as of Burleigh Lordų Rūmuose yra šiaip išsireiškęs: „Iš visų doktrinų man labiausiai nepatinka mandato doktrina, ir aš žinau, kad šiuo klausimu mane rems kilnusis Vikomtas, kuris posėdžiauja kitoje pusėje (Lordas Morley)".

[84] L. Courtney, *op. cit.,* 6 p.: „Tautos valią labiausiai išreiškia savo sprendimais Atstovų Rūmai, išrinkti tam, kad reikštų tautos valią tam tikrais klausimais, ir šį principą pastaruoju metu neginčijamai pripažįsta visos partijos. Niekas nekelia abejojimų dėl visuotinių rinkimų nustatytosios linkmės".

[85] L. Courtney, *op. cit.,* 101 p. „Buvo taip pat pažymėta kaip visų

4. Atstovai turi būti renkami tik tam tikram laikui. Tatai vienintelis būdas tikram reprezentaciniam režimui įvesti. Esant šiai sistemai, tolydžio kartojamieji rinkimai yra vienintelė teisėta ir veikli kontrolė, kurią tauta gali vykdyti tiems, kuriems ji yra įtikėjusi tam tikram laikui savo įgaliojimus[86]. Atstovas, naudojęs piktam jam įtikėtąją galią, kad suvedžiotų savo rinkikus, jo įgaliojimams pasibaigus, nedrįs pateikti savo kandidatūros per naujus rinkimus, arba galės būti tikras, jog nebebus išrinktas.

5. Angluose istorinės raidos keliu nusistojo tokia reprezentacinė sistema, kur ne tauta reprezentuojama tiesioginiai, — tatai numanytų reikiamų išrinkti atstovų suskirstymą apskritimis, žiūrint jų gyventojų skaičiaus, — o atskiri korporatinio pobūdžio aglomeratai, istorijos keliu susidariusios organiškos grupės: grafystės, miestai ir miesteliai, prie kurių buvo prikergta universitetai. Šiai organizacijai atsiradusiai tiesiog iš istorinės Parlamento formacijos, taip pat buvo nustatytas principas. Ji buvo laikoma iš esmės esanti gera ir skirta tam, kad kliudytų viešpatauti valstybėje paprastam skaičiui. Šią mintį 1785 ir 1793 m. plėtojo Pitt'as, prieš tai šį kartą pastatydamas Anglijos parlamento pagrindus Prancūzijos Konvento sudarytajam principui[87]. *Pagrindiniuose reprezentacinio valdymo dėsniuose,* Lordas Brougham dargi sako: „Vien tik gyventojų skaičiaus negalima be pavojaus laikyti reikiamų išrinkti atstovų skaičiaus kriterijum, ir reikia atmesti bet kokias kombinacijas, dėl kurių labai dideli miestai galėtų išrinkti labai daug atstovų, proporcingai jų gyventojų skaičiui[88]“.

Ši paskutinioji taisyklė negalėjo taip lengvai prigyti kaip kitos, visose tautose, kurios priėmė anglų reprezentacinio valdymo sistemą. Toliau pamatysime, kad ji negalėjo išsilaikyti tuose kraštuose, kur pagrindiniu dėsniu buvo paskelbta tautos suverenitetas. Net pačioje Anglijoje ji yra beveik visai išnykusi. [Paskutiniai rinkimų įstatymai 1884 m., gruodžio 6 d. ir 1918 m., vasario 6 d. yra vadinami reikšmingu vardu — *tautos*

---

priimama taisyklė, kad Lordų Rūmai turi nusilenkti tautos valiai, išreikštai visuotinių rinkimų keliu“. Žiūr. toliau, III sk.

[86] Lordas Brougham, *op. cit.,* 34 p. 3 nr.

[87] Wilhelm Rosengarten, *Die Volkwahlen und die Volksherrschaft in ihren politischen und socialen Wirkungen,* Leipzig, 1864, 270—1 p.

[88] *Op cit.,* 95 p., VIII canon.

reprezentacijos aktais (Representation of the People Act)]. Po 1884 m., gruodžio mėn., 6 d. įstatymo[89] buvo išleistas 1885 m. birželio 25 d. kitas įstatymas dėl parlamento narių vietų paskirstymo[90]. Šis įstatymas anaiptol neatsisakė senojo principo[91]. Šio įstatymo regimu reprezentacijos pagrindu taip pat eina skirtumas tarp *miestelių (bourgs)* ir *grafysčių.* Juo paliekama atskiras atstovavimas šiems universitetams: Oksfordo, Kembridžo, Dublino, Londono, Glasgovo, Aberdino (Aberdeen), Edimburgo ir Saint-Andrews. Tačiau iš esmės miesteliams ir grafystėms jis nustatė gyventojų skaičiui proporcingąjį principą, kurs buvo taikomas plačiu mastu. Miesteliai ir grafystės, iš principo, buvo suskaldyti rinkimų apygardomis, apimančiomis maždaug 54.000 gyventojų. Kiekviena apygarda renka tik vieną atstovą. Tiesa, į šią sistemą, kiek ji liečia miestelius, įsibrovė žymių nukrypimų. Ir iš tiesų, jei miestelių, turinčių mažiau kaip 15.000 gyventojų atskiras reprezentavimas buvo panaikintas, tai tie, kurių gyventojų skaičius prašokdavo 15.000 ir siekdavo ligi 50.000, pasilaikė arba gavo vieną vietą parlamente. Miesteliai, turį nuo 50.000 ligi 165.000 gyventojų gavo po dvi vietas. Pagaliau kai kurie, kaip Oksfordo, Kembridžo ir Dublino universitetai, gavo po du atstovus[92]. Tačiau šiaip iškreiptas principas negalėjo nepareikšti jame esamos ekspansinės pajėgos ir nesuskaldyti to senovinio gaubtuvo, kuriame jis buvo norima suvaržyti ir aprėžti[93].

1885 m. Act'as nepateikė ir negalėjo pateikti šiam klausimui galutinio sprendimo. Per dvidešimt penkerius metus Atsto-

---

[89] 1884 m. gruodžio mėn. 6 d. įstatymas apie tautos atstovavimą Jungtinėje Karalystėje, *Annuaire de législation étrangère,* išleistas Société de législation comparée, 1885, 69 p.

[90] *Annuaire de législation comparée,* 1886, 44 p. ir t.

[91] *Annuaire de législation comparée,* 1886, Henri Morgand pastaba, 46 p.: „Neatrodo, kad matematiškai proporcingo atstovavimo principas, prie kurio iš tikrųjų vėl artinamasi, būtų priimtas teorijos darbo duomenų. Iš pat pradžių Gladstone jį atmetė. Airijoj unijos *acts,* rodos, jam taip pat priešinasi".

[92] Dėl 1885 m. *Act'o* nustatytosios sistemos, žiūr. Burgess, *Political science,* II t., 65 p. ir t.

[93] Bryce Atstovų Rūmuose 1885 m. pasmerkė atskirą universitetų atstovavimą *(Ann. de législ. comparée,* 1886, 46 p.) Sidney Low, *op. cit.,* 245 p., laiko universitetų išrinktuosius atstovus gryna anomalija, neturinčia Atstovų Rūmuose jokios reikšmės.

vų Rūmuose vis griežčiau buvo kartojami reikalavimai pertvarkyti rinkimų apygardas, priimti tam tikrą *Redistribution bill.* 1898 m. vienas kalbėtojas tvirtino, kad įvairiose apygardose įrašytųjų rinkikų skaičius įvairavo tarp 1.994 (mažiausias skaičius) ir 24.911 (didžiausias skaičius). Ir tas skirtumas vis dar didėjo. Vyriausybė buvo nutarusi atsakyti į visuomenės opiniją[94]. Ir iš tiesų, 1905 m. liepos mėn. 11 d. Balfour'as pranešė apie reikšmingą *Redistribution bill*[95]. Tačiau aštuonioms dienoms praslinkus ministeris pirmininkas šį projektą atsiėmė. Jis paaiškino, kad pasitaręs su Rūmų pirmininku (Speaker), priėjęs išvadą, jog debatai dėl tokio projekto truktų taip ilgai, kad sesiją reikėtų pratęsti daugiau kaip mėnesį; be to, jis pareiškė manąs tą projektą pateikti kitai sesijai. Liepos 24 d. per diskusijas dėl ministerių kabineto opozicija kaltino šį pastarąjį projekto atmetimu. Liberalų kabinetas visų pirma pravedė Atstovų Rūmuose pluralinį balsavimą liečiantį *bill'į,* kurį Lordų Rūmai atmetė. Apie šį *bill'į* kalbėsime paskiau. 1911 m. lapkr. m. Anglijoj ministerių kabineto paskelbtasis plataus masto rinkimų reformos planas buvo kritikuojamas dėl to, kad į jį nebuvo įtraukta *Redistribution bill.*

[Tačiau demokratinių idėjų plėtimasis, padidėjęs dėl Didžiojo Karo, kurin tautos, kaip žinome, noriai dėjosi, turėjo laiduoti šios reformos įvykdymą. Vyriausybė, norėdama išvengti priekaištų dėl šventos unijos pakto įžeidimo, iniciatyvą šiai reformai įvykdyti paliko Parlamentui. Atstovų Rūmų pirmininkas (Speaker) sudarė specialią (nepaprastą) komisiją, kurioje vyriausybės nariai nedalyvavo. Ji buvo sudaryta iš Abiejų Rūmų narių (5 lordai ir 27 atstovai) taip, sako pirmininkas (Speaker) savo 1917 m. sausio mėn. 30 d. raporte, kad laiduotų visoms partijoms proporcingą jų didu-

---

[94] 1905 m. vasario mėn. 14 d. sosto kalboje Parlamento nariams buvo sakoma: „Jūsų dėmesys kreipiamas į pasiūlymus, kuriais siekiama sumažinti negerumai, susiję su dabartinių rinkimų apygardų nustatymu, ir atsiradę dėl gyventojų prieauglio per šiuos pastaruosius metus".

[95] Jis nepakeitė Atstovų Rūmų narių skaičiaus (670). Jis taip pat paliko tradicinius principus — atskirą grafysčių, miestelių (bourghs) ir universitetų atstovavimą. Tačiau kiekviena grafystė ar miestelis, turį mažiau, kaip 18.500 gyventojų daugiau nebsudaro atskiros rinkimų kolegijos. Principiniai buvo nustatyta, kad 65.000 gyventojų turi teisės turėti vieną atstovą. Kiti pakeitimai lietė šių pagrindinių duomenų taikymą. Škotijos ir Valijos reprezentavimas maža kiek tebuvo pakeistas. Anglija gavo 17 naujų atstovų, o Airija neteko 22 atstovų.

mui atstovavimą. Ši komisija priėmė vienu balsu rezoliuciją[96], kuriai pritarė visos partijos. 1917 m. kovo 23 d. Atstovų Rūmai paprašė vyriausybę sudaryti pagal šias „rekomendacijas" įstatymo projektą, kurs buvo pateiktas gegužės mėn. 15 d. Atstovų Rūmams atmetus Lordų Rūmų įstatymo projektą įtrauktąjį proporcingo atstovavimo nuostatą, projektas buvo pagaliau priimtas 1918 m. vasario 6 d. *Repsentation of the People Act* yra kaip 1917 m. liepos 21 d. Lordų Rūmuose pareiškė lordas Curzon'as, „visų didžiausia politinė revoliucija, kokia tik yra buvusi nuo 1831 m.". Iš tikrųjų, nekalbant jau apie labai didelį balsavimo teisės praplėtimą — buvo duota teisė balsuoti dviem milijonams naujų rinkikų ir šešiems milijonams moterų — vasario mėn. 6 d. įstatymas, kaip toliau pamatysime, nustato vienodų bendro pobūdžio taisyklių viso krašto rinkimams, principiniai panaikindamas senąsias rinkimų privilegijas ir pertvarkydamas rinkimų apygardas. „Redistribution" sutiko partikuliarinių interesų ir senųjų tradicijų prestižo pasipriešinimą. Vienok, įstatymas nustato dėsnį, kad rinkimų apygardos turi turėti tokį pat gyventojų skaičių, vadinasi, apie 70.000. Tačiau tradicijos ir noras sugrupuoti tam tikrus atskirus interesus dar vis švelnina skaičiaus įstatymą. Antra vertus, tradiciniai palinkimai stengėsi sumažinti naujoves ir be reikalo nepažeisti senųjų privilegijų. Todėl buvo palikta atskyrimas miestelių nuo grafysčių, kurios turi atskirą atstovavimą. Be to, įstatymas ne lengvai ryžtasi panaikinti senąsias apygardas: jei kurio miestelio gyventojų skaičius nepasiekia reikalaujamų 70.000, tai įstatymas stengiasi jam padėti, prijungdamas jį prie kaimyninių miestelių arba net prie ne kaimyninių, arba prie kitos grafystės. Pagaliau, praeities garbė arba kurio nors atstovo rinkimų apygadoj pasireiškęs nepaprastas orumas kartais palenkdavo taisyklę. Londono senamiestis, nepaisant jo mažo gyventojų skaičiaus (17.300), vis tebeturi du atstovus: Carnavon miestelis neliečiamas, nes jis yra Lloyd George rinkimų apygarda. Be to, įstatymų leidėjas mėgina sugrupuoti vienodus interesus: taip antai miestų ir kaimų interesų skirtingumas padėjo išlaikyti miestelių ir grafysčių atskirumą; specialus universitetų interesų pobūdis ne

[96] Žiūr. 1917 m. sausio 31 d. *Times*.

tik išlaikė senųjų universitetų privilegiją turėti Parlamente savo atstovus, bet dargi išgavo ją naujiems universitetams.

Pagal 1918 m. vasario mėn. 6 d. įstatymo dėsnius, vyriausybė pavedė tam tikrai Atstovų Rūmų pirmininko vadovaujamai *„redistribution"* komisijai parengti rinkimų apygardų žemėlapį, kurs 1918 m. spalių mėn. buvo Parlamento priimtas: Anglijai, Škotijai ir Valijai nustatyta po vieną atstovą nuo 70.000 gyventojų. Miesteliai ir grafystės, kurių gyventojų skaičius nesiekia daugiau 50.000, nebegauna atstovų. Bet kiti miesteliai ir grafystės gauna po vieną atstovą kiekvieniems 70.000 gyventojų, ir dar vieną atstovą likusiam skaičiui, jei jis yra ne mažesnis kaip 50.000. Dvidešimt trys miesteliai, kurie pagal 1885 m. įstatymą išrinkdavo kiekvienas po du atstovus, paliko neišskirstyti. Tačiau visais kitais atvejais rinkimų apygardos sudaromos taip, kad balsavimas tampa uninominalinis (individualinis). Tuo būdu, Atstovų Rūmų narių skaičius padidėjo nuo 670 iki 707; grafystės vietoje 377 atstovų tebeturi tik 372. Atskiras miestelių atstovavimas išnyko, bet susidarė 31 naujas, ir vis dėlto pagaliau, miesteliai dėl gyventojų skaičiaus padidėjimo, išlošia 36 vietas, gaudami vietoj 284 atstovų 320[97]. Pagaliau ir universitetai vietoj 9 atstovų siunčia 15[98-99].

---

[97] [29 Londono priemiesčiai vietoje turėtų prieš reformą 59 atstovų, turi 62. Pagal savo gyventojų skaičių jie būtų turėję gauti 69 atstovus, tačiau komisija laikė reikalingu dalyku atsižvelgti į didelį skaičių sostinėje gyvenančių svetimšalių ir į suteiktąją senamiesčiui privilegiją turėti 17.300 gyventojų du atstovus].

[98] [Prieš 1918 metus Oksfordo, Kembridžo, Dublino universitetai turėjo po du atstovus kiekvienas. Edimburgo ir Sain-Andrews universitetai sujungti draugėn rinkdavo vieną atstovą. Taip pat vieną atstovą turėjo Glasgovo ir Aberdino universitetai. Pagaliau, Londono universitetas taip pat tik vieną atstovą. 1918 m. įstatymu Oksfordo, Kembridžo ir Dublino universitetams buvo palikta po du atstovu kiekvienam, Londono — vienas atstovas. Keturi Škotijos universitetai yra sujungti į vieną rinkimų kolegiją, kuri renka tris atstovus; Valijos universitetas — vieną. Kiti Anglijos universitetai sujungti draugėn renka du atstovus. Ir pagaliau naujieji Airijos universitetai (Dublino nacionalinis universitetas ir Belfast'o Queen's University) turi po vieną atstovą].

[99] [Airijoje 1918 m. reforma negalėjo būti taikoma dėl airių reprezentantų opozicijos. Tuo tarpu Airijos gyventojų skaičius sumažėjo. Tačiau įstatymas jai paliko 101 atstovą (šis skaičius buvo nustatytas Unijos aktu), vadinas, ši sala renka vieną atstovą 43.000 gyventojų.

Tačiau tam tikroje *redistribution* komisijoje dviems nacionalistų ir dviems ulsterio (šiaurinės Airijos) atstovams negalint susitarti, ginčą galiausia išsprendė pats speakeris, pravesdamas Airijos rinkimų apygardų suskirstyme mažą pakeitimą: 3 miesteliai buvo panaikinti, kai kurios gra-

Tuo būdu 1918 m. įstatymas, kad ir visai dar neatmesdamas turinčių savo individualumą aglomeratų arba korporatinių grupių atskiro atstovavimo sistemos taikymo, principe vis dėlto aiškiai priima tiesioginio valstybinės tautos atstovavimo sistemą.

Reprezentacinis valdymas, kurio dėsnius iškėlė ir nustatė anglai (juos savo ruožtu pasisavimo kontinento konstitucinės santvarkos kraštai) paliko nepaliestas beveik ištisus du pirmuosius XIX-jo amžiaus trečdalius. Šiuo tarpu jis dargi neapsakomai išsiplėtė: jis įvedamas net visai kitokios civilizacijos kraštuose, kaip kad Turkijoje[100], Japonijoje[101] ir dargi Kinuose[102], kurie rodėsi labiausiai priešingi šiokiam valdymo pobūdžiui. Tačiau paskutiniuoju XIX-jo amžiaus trečdaliu ir XX-jo amžiaus pradžioje, kad ir vis dar tebefunkcionuojančio, šio valdymo pusiausvyra bei principai buvo žymiai sutrukdyti. Šiuo tarpu pasireiškė pastangos įvesti į jį visai skirtingų ypatybių elementų, kaip antai: imperatyvinį mandatą, *referendumą,* mažumų atstovavimą. Dvejų Rūmų institucija, kuri taip pat eina šios sistemos dalimi, buvo dažnai puolama. Tie naujieji elementai, iš tikrųjų, buvo paimti šiokiu ar tokiu neviešu būdu iš tautos vykdomos *tiesioginio valdymo sistemos.* Šią sistemą giriantieji nori iš tikrųjų pakeisti reprezentacinio valdymo pobūdį, padarydami iš atstovų paprastus delegatus[103].

Šios idėjos greit įsigali net pačioje Anglijoje. Štai keletas minčių, kurias aš paėmiau iš neseniai išėjusios įžymios knygos. „Dabartinės mūsų parlamento sistemos, kokia ji išsivystė prieš kelerius metus, esmė yra ta, kad balsai negali

---

fystės, turėjusios du atstovus, neteko po vieną, bet Belfast'as vietoje 4 vietų, gavo 7 ir Dublinas vietoje 4—7. Tačiau Airijai atsiskyrus, šie nuostatai neteko savo reikšmės.]

[100] [G. Franko *Développements constitutionnels en Turquie,* Paris, 1925; Rousseline, *La Turquie constitutionnelle,* 1925.]

[101] [Tanaka Yudourou: *La Constitution de l'Empire du Japon,* 1899; Nosawa Takematsu: *Etude sur la Constitution du Japon,* 1893; Gollier: *Essai sur les institutions politiques du Japon,* 1903.]

[102] [Chen-Wan-Li, *Les institutions politiques de la Chine depuis l'établissement de la République jusqu'à nos jours,* Paryžius, 1926; Tcheng, *Le mouvement constitutionnel en Chine,* Paryžius, 1925; James Woo, *Le problème constitutionnel chinois: la Constitution du 10 octobre 1923,* Paryžius, 1923.]

[103] Žiūr. mano darbą, įvardintą *Deux formes du gouvernement,* kurs išspausdintas *Revue du droit public et de la science politique,* I t., (1894), 15 p. ir t.

būti atsiimami. Parlamento narys yra renkamas tam, kad balsuotų už arba prieš tam tikrą ministerių kabinetą (vyriausybę). Jis yra delegatas savo rinkikų arba geriau sakant, tos aktyviosios rinkikų dalies, kuri vadovauja vietos reikalams[104]". — „Vadinas, faktinai rinkikai nutaria, kokioms partijoms vadovo veiksmams jie tam tikram laikui deleguoja savo galią (įgaliojimus). Betgi jų sprendimas atliekamas neformalių dviejų laipsnių rinkimų keliu, kas bendrais bruožais atitinka Jungtinių Amer. Valstybių prezidento rinkimų metodą. Amerikoje prezidento rinkikai teoriniu atžvilgiu turi teisės išrinkti bet kurį jiems tinkantį žmogų. Tačiau kai rinkikai jau yra paskirti, tai sutariama — ir praktikoj šis sutarimas niekad nėra buvęs peržengtas — kad jie balsuos už tą kandidatą, kurs yra paskirtas didžiųjų partijos susirinkimų. Panašiu būdu Parlamento narys, rinkikų siunčiamas į Atstovų Rūmus, apsiima beveik tokias pat, kad ir ne visiškai, prievoles balsuoti visais normaliais atvejais per visą Parlamento kadencijos laiką savo partijos vadovo nurodymu. Svarbiausias skirtumas yra tas, kad prezidento rinkikai prezidentą išrinkę, yra laikomi savo darbą baigę, tuo tarpu kai ministerių kabineto rinkikai vykdo ir toliau savo funkcijas tol, kol ateina laikas naujam ministeriui pirmininkui išrinkti"[105]. Ir toliau, kalbėdamas apie 1893 m. *Home rule bill,* autorius pažymi iš vienos pusės, tam tikros partijos persvarą Atstovų Rūmuose, iš kitos — visagalį rinkikų sprendimą, nusprendžiamą per besikartojančius visuotinius rinkimus. Šį reiškinį jis laiko beveik lygų tiesioginiam valdymui. „Tarkime, kad Gladstone, užuot buvęs išrinktas Atstovų Rūmų dviejų laipsnių rinkimų keliu, yra betarpiškai pačių rinkikų išrinktas. Užuot siuntę į Londoną tam tikrą atstovų skaičių Gladstone'ui remti tol, kol jis tars esant reikalo atsistatydinti arba paleisti Atstovų Rūmus, liberalų ir nacionalistų rinkikai būtų galėję iš karto balsuoti už kurį nors liberalų visuomenės veikėją ir kitus valstybės vyrus, kuriuos šis pastarasis būtų norėjęs turėti savo bendradarbiais krašto vyriausybėje... Kyla klausimas, koks iš to būtų skirtumas bendrajam padariniui... Jei būtų prileidžiama, kad visa

---

[104] Sidney Low, *The governance of England,* 63 p.

[105] Sidney, Low, *op. cit.,* 101 p.

Westminster'io gražbylystė negali pakreipti vienon ar kiton pusėn nė pustuzinio balsų kiekvienu realaus viešojo intereso klausimu, tai svarbiausioji diskusijų teorinė reikšmė nyktų, Rūmai būtų tik įstatymų leidimo susirinkimas, ministerių kabineto pateiktiems projektams svarstyti padaras ir tik vienas tų įrankių, kurių dėka pastaraisiais laikais vykdomos politinės diskusijos[106]".

[Priešinga prasme, reprezentacinis valdymas mūsų laikais turėjo, bent laikinai, atiduoti savo vietą jau ne tiesioginiam valdymui, bet personaliniam valdymui tose šalyse, kurios pirmiau jį buvo priėmusios. Po didžiojo 1914—1919 m. karo, ekonominė ir finansinė krizė, palietusi net ir neitralias valstybes, Rusijos revoliucijos iškeltosios komunistinės teorijos, kurios surado pasekėjų net viešąsias pareigas einančių žmonių tarpe, išorinio saugumo stoka, sukėlė nepasitikėjimą reprezentaciniam režimui ir privertė ieškoti vaisto tiems negerumams, sudarant labai stiprias vyriausybes, nepareinančias nuo reprezentacinio parlamento kontrolės. 1926 m. įvykę konstituciniai perversmai Lenkijoje ir Graikijoje teisėtą vyriausybę laikinai buvo pakeitę militaristinėmis diktatūromis, nuo kurių gana greitu laiku buvo pereita prie normalaus režimo. Tačiau personalinės vyriausybės patvariai įsikūrė Ispanijoje ir Italijoje.

Ispanijoje, nepasisekęs karas Maroke, socialistų sąjūdis, kataloniečių grasinimas atsiskirti, politinis militarinių ratelių (juntes) veikimas, sukėlė tokią anarchiją, jog generolas Primo de Rivera, Karūnos sutikimu, 1923 m. rugsėjo mėn. 13 d. aktu *(prononciamento)* turėjo įvesti militarinę diktatūrą, kuri padarė galą kataloniečių ir karininkų ratelių (juntes) revoliuciniam veikimui ir *Maroko klausimą* išsprendė, Ispanijos garbei. Parlamentas (Cortes) buvo paleistas[107]. Vis dėlto 1926 m. spalių mėn. diktatorius ilgame manifeste į tautą pareiškė norą kiek galima artimesniu laiku būti padedamam „tautos susirinkimo, kuriame būtų atstovaujamos visos klasės ir visi interesai. Šiam susirinkimui iššiūrėti, o tam tikrais atvejais jo iniciatyvai bei pritarimui, būtų pateikiami visi vyriausybės nutari-

---

[106] Sidney Low, *op. cit.*, 74—75 p.

[107] [Baalen, *Le Directoire militaire en Espagne* (Rev. des Sc. pol., 1924, 105 p.); Angel-Marvaud, *La dictature militaire en Espagne* (Rev. pol. et. parl., 1924 m. sausio 10 d. 289 p.].

mai“. Tatai yra grįžimo prie reprezentacinio valdymo užuomazga.

Italijoje 1921 m. streikas ir komunistų riaušės, kurių metu darbininkai paėmė į savo rankas kai kurias dirbtuves, sukėlė buvusių karo dalyvių sąjungų arba „fašistų“ reakciją, kuri prieš terorizmą pastatė terorizmą. Mussolini sugrupavęs šias organizacijas, 1922 m. gruodžio mėn. nužygiavo prie Romos ir privertė vyriausybę atsistatydinti. Buvo sakoma, kad šis žygis nėra konstitucinis perversmas, nes nugalėtojas buvo karaliaus pakviestas sudaryti ministerių kabinetą. Vis dėlto tatai reikia laikyti revoliucija, nes teisėtoji vyriausybė buvo nuversta ne Parlamento, bet sukilėlių, grasinančių užimti Romą. Naujoji vyriausybė paskelbė Rūmus esant paleistus; pakeitusi rinkimų įstatymą, įvykdė naujus rinkimus; parlamento duodamus nurodymus pakeitė Didžiosios Fašistų Tarybos nurodymais; įvedė valdininkų kontrolę, vykdomą fašistų komisarų; panaikino spaudos laisvę, aprėžė individualinę laisvę bendrojo saugumo įstatymais, pašalino iš Rūmų „Aventino atstovus“ ir apskritai pažeidė Konstitucijos dvasią bei raidę. Konstitucijos pranašumas, reprezentacinis režimas faktiškai iš Italų žemės išnyko].

III. SKYRIUS.

Dvejų įstatymų leidimo Rūmų sistema.

Apskritai beveik visos reprezentacinį valdymą praktikuojančios tautos dabar, XX amžiuje, įstatymų leidimo kolegiją dalina į dvejus Rūmus, ar Susirinkimus. Toliau paaiškės, kad tik vienus Rūmus pripažįstančios konstitucijos yra retenybė. Tokio padalinimo reikalingumas naujų laikų konstitucinėj teisėj yra kaip ir aksioma. Antra vertus, visos (išskiriant bene tik vieną) tautos, kurios tą sistemą yra priėmusios, tiesioginiai ar netiesioginiai ją pasisavino iš Anglijos. Tik viena Vengrija, savaimingos ir skirtingos evoliucijos dėka, savo Seimą padalino į dvejus Rūmus XVII amžiaus pradžioje[1]. Anglijoj dvejų Rūmų sistema nebuvo nei mokslo vaisius, nei apdairių kombinacijų rezultatas. Ji beveik nesąmoningai išdygo iš istorijos raidos. Ją pagimdė, galima sakyti, tik laimingas atsitikimas. XVIII amžiaus visuomenės veikėjams tatai buvo jau aišku, ir prancūzai, iš tos, atsitikimo dėka, įvykusios formacijos, apie tą instituciją sudarė nepalankią nuomonę[2]. Iš tikrų-

---

[1] De Bertha, *La Constitution hongroise,* istorinė santrauka sekant daktaru Samuel Rado, Paryžiaus, 1897 m., VIII sk., 110 p. Atskirų, Aukštųjų Rūmų įsteigimo data reikia laikyti 1608 metus. Kaip tik tuo metu atskiras posėdžiavimas Luomų iš vienos pusės, ir vėliavos didikų, vyskupų bei magnatų iš antros — tatai, tarp kita ko, buvo jau praktikuojama ir anksčiau, — virto galutinu nuostatu". — Vengrų senosios konstitucijos esmingą ir gražų apibūdinimą žiūr. Louis Eisenmann'o 1867 metais išleistame veikale „*Le compromis austro-hongrois*", 29 p. ir t. Švedija, tiesa, luomus išsirutuliojo savos evoliucijos dėka. Čia buvo keturi luomai: diduomenė, dvasininkai, miestelėnai ir kaimiečiai. Tačiau 1866 metais tas padalinimas buvo panaikintas ir priimta dvejų Rūmų sistema, kurią paliko ir 1919 metų konstitucija. Dareste, *Les constitutions modernes,* II leid., II t., 39 ir 42 p.

[2] Rabaud Saint-Etienne, Steigiamam Susirinkime, 1789 m. rugp. m. (*Archives parlem.*, I-ji ser., VIII t., 568 p.) pareiškė: „Man rodos, kad vieni Aukštieji Rūmai kaip atskiri rūmai, jokiu būdu nėra išgalvotoji įstaiga sustabdyti pavojingoms Tautos susirinkimo pastangoms. Valandėlei aš sutinku, kad jie tatai pasiekia, ir kad aplinkybių sudarytosios pusiausvyros rezultatas yra virtęs išmintingu, tačiau pradžioje tatai nebuvo turėta galvoje.

jų, dažniausia kaip tik tuo būdu susiformuoja patvariausios institucijos. Įvairiopų kombinacijų tarpe, kurias istorija gali pateikti pažangių tautų organizacijai, ne retai pasitaiko ir tokia, kuri, palankiai susidėjusių aplinkybių dėka, pasirodo itin vykusi. Kaip tik dėl to jinai ir atitinka ne tik atskirus, bet ir bendrus reikalavimus, ir tokioj epochoj, kada tautos be paliovos keičiasi idėjomis, ji, stumiama naturalios ir neužtvenkiamos jėgos, plinta vis labiau ir labiau.

Reikia pažvelgti, kaip dvejų Rūmų sistema susikūrė Anglijoj ir dėl ko jinai išplito kitose šalyse.

I.

Kai 1295 metais buvo sušaukta pirmasis Parlamentas, jo sudėtis neskaitant savos grafysčių reprezentacijos, buvo labai panaši į Prancūzijos XIV amžiaus Generalinių Luomų sudėtį. Šalia baronų, pralotų ir abatų, kurie buvo patys šaukiami, ir grafysčių, miestų bei miestelių išrinktų atstovų, dvasininkai taip pat buvo atstovaujami kaip atskiras luomas: katedrų kapitulų dekanai ir arkidiakonai, lygiai kaip ir kapitulas bei parapijų kunigus reprezentuoją įgaliotiniai ar *proctors*[3] (proctor — vok. Anwalt, Sachwalter... pranc.: agent d'affaires, représentant, délégué, avoué...*), turėdavo dalyvauti Parlamente. Iš to galėjo susidaryti vienintelis svarstomasis susirinkimas, kaip Škotijos Parlamentas[4]. Ir, iš tiesų, daugelis anglų

Taigi dvejų Rūmų idėjos pradas nėra politiškų galių apskaičiavimo padarinys; jis buvo išgalvota ne dėl to, kad sutrukdytų nesaikingą tautos atstovų veržimąsi į priekį."

[3] Anson, *Law and custom*, I[3] t., 46 p. *Writ of summons*, kuriuo pats vyskupas buvo šaukiamas, turėjo vadinamą *Praemunientes* klauzulę (vardas kilęs iš pirmo šios kliauzulės žodžio). Juo vyskupui buvo pavedama pranešti savo katedros bažnyčios kapitulos ir visos diocezijos kunigams, kad jie turi patys drauge atvykti į Parlamentą. Katedros prioras, arba seniūnas (prévot), arkidiakonai, kartais net ir dekanai, turėdavo atvykti patys; katedros kapitulos ir diocezijos kunigai, *kaip visetas*, turėdavo siųsti savo prokurorus: pirmoji vieną, antrieji — du. *Praemunientes* klauzulė vyskupų šaukiamų *writ'uose* figūravo dar ir tada, kada dvasininkija kaip luomas nustojo figuruoti Parlamente ir savo subsidijas nutardavo sueigose. L. O. Pike, *A. Constitutional History of the House of Lords*, 154 p. ir t.; 346, 352 p.

* Vert. paaiškinimas.

[4] Lord Brougham, *The British Constitution*, 51 p.: „The Scotch Parliament in some very material respects, differed from the English. The different Estates always sat and voted together". L. Courtney, *op. cit.*, 69 p.

autorių ir spėja, kad visų pirmiausia Parlamente buvo posėdžiaujama bendrai[5]. Iš to taip pat galėjo kilti keturios skirtingos kolegijos, kaip Švedų Luomai ir, iš tiesų, atrodo, kad kartais keturi skirtingi susirinkimai yra posėdžiavę skyrium[6]. Kad Parlamentas susiburs tik į dvejus Rūmus, atrodė mažiausiai tikėtina. Tačiau tatai įvyko dėka dviejų suprastinimų, kurie kilo savaime.

Viena, dvasininkai, kaipo atskiras luomas, atsisakė turėti savo atstovus Parlamente. Pralotai vis dar tebeposėdžiavo *Magnum Conciliume,* tačiau kapitulų dekanai, arkidiakonai ir bažnyčių *proctors'ai* šaukiamuose Parlamentuose pradėjo jau nebefiguruoti. Ir tai dėl paprastos priežasties. Parlamentas, svarbiausia, buvo šaukiamas dėl to, kad nutartų karaliaus prašomas subsidijas. Tačiau dvasininkai bevelijo savo mokesčius nutarti atskirai ir nepriklausomai. Tatai buvo atliekama susirinkimuose, vadinamuose *Convocations,* kurie buvo visai panašūs į senuosius Prancūzijos dvasininkų susirinkimus. Dvasininkija tą privilegiją Anglijoj išsaugojo gana ilgą laiką. Tiesa, tatai išvirto jau tik paprastu susitarimu tarp lordo kanclerio ir vyriausio arkivyskupo. Tik nuo 1664 metų Anglijos dvasininkija turėjo mokėti tokius pat mokesčius ir tokiomis pat sąlygomis, kaip ir kiti piliečiai[7]. Tos raidos padarinys buvo tas, kad dvasininkų luomas XIV amžiaus būvyje liovėsi dalyvavęs Parlamente[8].

---

[5] Stubbs, *Constitutional History,* 228 Nr., II t., 552 p.; 740 Nr. III t., 430 p.

[6] Stubbs, *Constitutional History,* 749 Nr., III t., 431 p.: „The fact that the money was voted by the different Estates in different proportions might suggest even a wider distribution; possibly the prelates and clergy, the lords temporal, the knigts of the shire and the borough members may have sat in four companies and in four chambers".

[7] Anson, *Law an custom,* I[3] t. 47 p.; II t., 298 p.; — Gneist, *Verfassungsgeschichte,* 37 §, 597 p. *Convocations* (sueigos) anglų viešoje teisėje užsiliko ir ligi šiol, bet tik kaip susirinkimai, kuriems skirta leisti kunigiją liečiančius įstatymus, — kanonus dėl kunigijos disciplinos, apeigų bei dogmų. Tačiau tie kanonai tegali būti nutarti, priimti ir paskelbti tik karūnai leidus. Atitikę šias sąlygas, jie jau yra privalomi dvasininkams. Kad tie kanonai būtų privalomi pasauliečiams, dar reikėjo, kad juos patvirtintų Parlamentas. Anglijoj yra dvi *convocations,* kurios atatinka dvi bažnytines provincijas: Yorko ir Canterbury. Kiekviena iš jų yra padalyta į dvejus Rūmus: aukštuosius, kuriuos sudaro vyskupai ir kuriuose pirmininkauja arkivyskupas, ir žemuosius, į kuriuos įeina dekanai, arkidiakonai ir kapitulų bei diocezijos prokurorai (parapijos kunigija Yorko provincijoj turi daugiau atstovų, negu Canterbury provincijoj). Ta organizacija aiškus Anglų Parlamento atspindys. Pagrindus šiai organizacijai davė pats

Antra, likusis elementas (dvasininkiją jau išskyrus) susibūrė į dvi skirtingas kolegijas: pasauliečius lordus bei pralotus, ir grafysčių ritierius bei bendruomenių atstovus. Tai kilo iš naturalaus panašumo ar iš išorinių priežasčių. Baronai ir pralotai, tebeposėdžiaudami Parlamente, taip pat ėjo savo ankstyvesnes pareigas *Magnum Concilium'e;* to dėka jie sudarė atskirą susirinkimą[9], o paprotys juos pastumėjo taip pat elgtis ir Parlamente. Jei buvo naturalu, kad baronai ir pralotai nuo kitų narių skyrėsi, tai taip pat buvo ne nuostabu, kad grafysčių ricieriai dėjosi su miestų bei miestelių atstovais. Pirmiausia, juos artino tai, kad jie vieni ir antri buvo rinktieji įgaliotiniai. Tačiau, jie turėjo dar ir kitų, daug intimiškesnių ir iš daug seniau kylančių, panašumų. Iš tiesų, jeigu ricieriai, dėl savo kilmės ir jau dėl paties kilnumo, tarėsi turį išsaugoti skirtingumą tarp savęs ir miestelėnų[10], tai iš tikrųjų, slenkant metams, visi kokios grafystės *freeholders'ai,* skirtingi nuo baronų, progresyviškai susilygino, suartėjo, ir paprastiems ricieriams autonomiškų bei reprezentatyviškų grafysčių institucijų

---

dvasiškijos sutvarkymas. Galima pastebėti, kad senuose Prancūzijos Dvasininkų *(clergé de France)* susirinkimuose kiekvienai provincijai atstovaudavo du nariai iš aukštosios dvasininkijos ir du nariai iš žemesniosios. Anson, *Law and custom,* II t., 284 p. ir t.

[8] Anson, *Law and custom,* I[3] t., 47 p.; Stubbs, *Constitutional History,* 755 nr. Pirmykštį Parlamento ir *Convocations* vieningumą liudija dar ir tas faktas, kad, kada karalius paleidžia Parlamentą, jis kartu paleidžia ir *Convocations* ir įsako iš naujo išrinkti naujus renkamuosius narius. Štai, pavyzdžiui, dvi iš tų penkių proklamacijų, kurias karalienė Viktorija pasirašė 1900 m. rugs. mėn. 17 dieną. „Jos Didybė, atsiklausus savo Tarybos ir jos pagalba, įsako, kad Canterbury ir York'o provincijų *Convocations* nuo ateinančio rugs. m. 25 dienos yra paleidžiamos". — „Šiandien Jos Didybė, atsiklausus savo Tarybos ir jos pagalba, įsako, kad kilnusis Lordas Didysis Kancleris tos Jungtinės Karalystės dalies, kuri vadinama Didžioji Britanija, pasiremdamas šiuo jos Didybės įsakymu, ateinančio rugs. mėn. 25 dieną išleistų tinkamos įstatymo formos *writ'ą* naujiems Dvasininkijos sueigų *(convocations)* nariams išrinkti".

[9] Stubbs, *Constitutional History,* 749 nr., III t. 430 p.: „That the baronage, wether assembled in parliament or not, could hold sessions apart from the clergy or the commons, is a fact as clear as the clergy could and did meet apart from the baronage... But on the other hand the barons had their own asembly as a great council".

[10] Stubbs, *Constitutional History,* 191 nr. II t., 184 p.: „For several reasons the minor freeholders might have been expected to throw in their lot with the barons, with whom they shared the character of landowners and the common bonds of chivalry and consanguinity. For a log time they voted their taxes in the same proportion with them, and it was not by any means clear, at the end of the reign of Edward I, that they might not furnish a fourth estate of Parliament".

teikiamos teisės buvo labai panašios į miestelėnų teises miestuose[11].

Taigi tik 1332 metais aiškiai pirmą kartą konstatuojami du atskiri svarstomieji susirinkimai: pralotų bei didžiūnų, ir ricierių, piliečių bei miestelėnų, nors valia manyti, kad tie susirinkimai vis dar posėdžiauja tuose pačiuose rūmuose[12]. 1341 metais jau visai aiškiai pastebimi du susirinkimai[13], o 1351 metais Atstovų Rūmai posėdžiauja skyrium[14]. Nuo 1377 metų Atstovų Rūmai turi savo renkamą tituliarinį Pirmininką, vadinamą Speaker'iu[15].

---

[11] Stubbs, *Constitutional History*, 192 ir kiti nr.

[12] Stubbs, *Constitutional History*, 749 nr.

[13] Ad il chargez et priez en chargeante manière lesditz grantz et autres de la commune, qu'ils se treissent ensemble et s'avisent entre eux; c'est essayer les grantz de par eux, et les chivalers de couteez, citeyns et burgeys de par eux". Rot. Parl., II, 127.

[14] Stubbs, *Constitutional History*, 749 nr.

[15] Stubbs, *Constitutional History*, 758 nr. *Speaker* reiškia kalbėtoją. Tatai parodo, kad pradžioje pagrindinė jo pareiga buvo viešai pranešti karaliui Atstovų Rūmų nutarimus. Taigi, senoviniuose mūsų (anglų) generaliniuose Luomuose, kiekvienas luomas išrinkdavo kalbėtoją karaliaus posėdžiams, kur luomai susisiekdavo su karaliaus valdžia. Plg. Edwardas Lummis, *The Speaker's Chair*, 1901, 7 p. ir kiti. — Klausimas, kada ir kaip įvyko abejų Rūmų atsiskyrimas, iš dalies dar neaiškus. Štai ką apie tai sako L. O. Pike savo *A Constitutional History of the House of Lords*, 322 p. ir t.: „Sunku — sako jis — pasakyti, kada tarp abejų Rūmų atsirado fiziška ir nuolatinė pertvara; kad abu susirinkimai visados buvo atskiri, įrodyti lengva. *Curia regis* arba karaliaus kiemas, kiek vėliau, karaliaus taryba parlamente *(the king in his council in Parliament)*, Atstovų Rūmų niekad neapimdavo. Aukštieji valstybės karininkai ir teisėjai ten buvo šaukiami ir posėdžiavo greta lordų pasauliečių ir lordų dvasininkų, tačiau bendruomenės atstovai, ar bent miestelėnai į jų tarpą niekados nebuvo priimti. Visai nesvarbu buvo, kad Parlamento gyvavimo pradžioje Atstovų Rūmai, (nariai), dažniausia vaidinę peticijų pateikėjų vaidmenį; tas savo peticijas suformuluodavo apačioje tolimame salės gale, tuo tarpu, kai lordai posėdžiavo viršuj ar atskirame kambary, ar atskiruose rūmuose, arba antrame salės gale. Jokia siena tų dviejų kolegijų negalėjo atskirti labiau, negu kad jos jau skyrėsi savo prigimtimi". Antra vertus, tas pats autorius palaiko nuomonę, kad net po XIV amžiaus Parlamentas vis dar visiškai nenustojo savo pirmykščio vienumo ir kad kartais Lordai ir Atstovų Rūmų nariai dar susirinkdavo į vieną susirinkimą: „Karalius ir trys luomai — sako jis — sudaro organišką vienetą ir kartais jiems, kaip Parlamentui, dar tekdavo veikti kolektyviai: tai atsitikdavo gana dažnai ir daug vėlesniais laikais negu tais, kada Rūmai jau buvo laikomi galutinai atsiskyrę. Yra buvę daug atsitikimų, kada naujai pakeltas į kokį aukštą rangą peras gaudavo teisės dalyvauti Lordų ir Atstovų Rūmų posėdžiuose. Bent tatai dar pastebima viešpataujant Henrikui V-jam, kada Thomas Beaufort, Dorset'o grafas, buvo pakeltas į *Exeter'o* hercogus su teise dalyvauti parlamente". Pagaliau, Pike prideda: „Parlamento Rejestrai *(Rolls of Parliament)* siekia Henriko VII-jo viešpatavimą, ir visai nesama atskiro Lordų *Journal*, prieš pradedant viešpatauti Henrikui VIII-jam".

Tuo pačiu metu, kai Parlamentas taip persiskyrė į dvejus Rūmus, iškilo principas, kad jie, išskyrus išimtis, įgijo lygias teises; visai kolegijai angažuoti buvo reikalingas vieningas jų nutarimas, nutartas abejų Rūmų daugumos. Mes jau esam sakę, kaip tatai įvyko dėl įstatymų svarstymo[16]. Tas pat buvo ir balsuojant mokesčius. Mes žinome, kad pradžioje kiekvienas luomas savo subsidijas balsavo atskirai ir skirtingomis proporcijomis. Tatai dar buvo ir 1295 metais[17]. Tačiau XIV amžiaus būvyje, kada buvo suformuoti dveji Rūmai, jie savo subsidijas atskirai balsuoti nustojo ir, vadovaudamiesi vienu ir tuo pačiu planu, nutarinėjo reikiamas rinkliavas ir davė joms mokesčių formą, kurie siekė visas klases.

Tuos mokesčius abeji Rūmai nustatydavo savitarpiškų pasitarimų pagalba, o visas subsidijas, nuo Ričardo II karaliavimo pabaigos (1395 metų) karūnos prašymu teikė Atstovų Rūmai, atsiklausę Lordų nuomonės bei gavę jų pritarimą. Ta atsiklausimo forma gal būti laikoma kaip Parlamento Akto gemalas[18]. 1407 metais buvo aiškiai nustatyta, kad dėl subsidijų karalius turi gauti iš *Speaker'io,* Atstovų Rūmų pirmininko, abejų Rūmų nutarimą. Tai jau reiškė pripažinti, kad Atstovų Rūmai nutarti mokesčius iš tiesų turi teisės[19].

Pagaliau, iš visai aiškaus dvejų Parlamento Rūmų susiformavimo, kilo dar vienas padarinys. Lordų Rūmai, išskirti iš Karaliaus Tarybos ir teegzistuoją tik kaip neatskiriama Parlamento dalis, kaip ir Atstovų Rūmai, tegalėjo posėdžiauti ir veikti tik tada, kada egzistavo ir veikė visas Parlamentas. Iš to eina, kad, paleidus Atstovų Rūmus ar atidėjus sesiją, Lordų Rūmai noroms nenoroms būdavo priversti nieko neveikti[20] iki tol, kol būdavo sušaukiami nauji Atstovų Rūmai arba kol būdavo vėl atidaroma sesija. Iš to susidarė taisyklė, kad, dvejų Rūmų sistema priėmusioj valstybėj, vieni Rūmai ex prin-

---

[16] Aukščiau, 98—100 p.

[17] Stubbs, *Constitutional History,* 223 nr.

[18] Stubbs, *Constitutional History,* 760 ir 761 nr. nr. Vis dėlto dar galima konstatuoti, tačiau jau išimties pavidalu, keletą atsitikimų, kai atskiri luomai nutarė savo rinkliavas, *Ibidem,* 693 nr.

[19] Stubbs, *Constitutional History,* 691 nr., L. O. Pike, *op. cit.,* 337 p. ir t.

[20] L. O. Pike, *op. cit.,* 333 p.

cipio gali posėdžiauti tik tada, kada posėdžiauja ir antri. Štai kaip atrodo tos sistemos kūrimasis Anglijoj. Dabar pakalbėsime, kaip laikui bėgant, nusistojo Lordų Rūmų sudėtis.

Lordų Rūmai, arba teisingiau sakant, *Magnum Concilium'as,* kurio jie buvo tęsinys, pradžioje buvo vasalų susirinkimas, feodalų Rūmai. Teisę juose dalyvauti duodavo lenas; hercogai, grafai bei *majores barones* į juos buvo šaukiami patys. Tačiau, viešpataujant Edvardui I-jam, įvyko pasikeitimas, kuris Lordų Rūmams turėjo duoti naujus pagrindus. Iš tiesų, suminėtas karalius tų baronų, kurie anksčiau į susirinkimus buvo šaukiami, skaičių sumažino[21]. Nuo tada teisę posėdžiauti teikė jau ne savaime pats lenas, bet karaliaus valia. Tai itin pabrėžė ta teismo praktika, kuri susidarė XIV amžiaus būvyje: kiekvienas asmuo, kuris į Parlamentą jau buvo kartą pašauktas kaip peras ir šaukimo paklausė, turėjo neginčytinos teisės būti šaukiamas ir į kitus Parlamentus, ir po savo mirties jis tą pačią teisę palikdavo savo įpėdiniui. Tuo būdu, remiantis Anglijos įstatymu, (liečiančiu vyriausio sūnaus paveldėjimą)[22], ta teisė, kaip koks šeimos palikimas, pradėjo būt perduodama iš kartos į kartą. Iš to jau ėjo, kad netrukus karalius gavo teisę aiškiu ir formaliu aktu teikti paveldimus pero titulus, kurie tuo būdu pakeltiems į perus asmenims davė teisės dalyvauti Lordų Rūmuose. Taigi karalius tam tikru aktu, vadinamu *„patent"*, galėjo kam norėdamas teikti pero teises[23]. Kiek vėliau buvo įvestas apibrėžimas, kad karalius pero teisės kokiam asmeniui tik iki gyvos galvos teikti negali, nes jau kartą suteiktas pero titulas turėjo būti paveldimas[24]. To pasė-

---

[21] L. O. Pike, *op. cit.* VI ir VII sk.

[22] Stubbs, *Constitutional History,* 190 nr.

[23] To buvo ypač tas geras savumas, kad davė teisės perleisti pero titulą tik įpėdiniui vyriškiui. Sekant papročius, priešingai, pero titulas, nesant šeimoj vyriškio, galėdavo tekti moteriai; ir nors jokia moteris — peras nei pati, nei per įgaliotinį nebuvo šaukiama Parlamentan, tas vyras, už kurio jinai ištekėdavo, gaudavo teisės Parlamente posėdžiauti. Stubbs, *Const. History,* 751 nr., III t., 437 p.

[24] Nors tie precedentai, kuriais yra pagrįstas tos teisės suteikimas, yra gana seni, tikrai klausimas buvo iškeltas tik 1856 metais. Tada karūna paskyrė tyčia vieną perą iki gyvos galvos. Tačiau Lordų Rūmai nutarė, kad nei to paskyrimo akto, nei *writ of summons,* kuris buvo duodamas vėliau tam asmeniui, posėdžiauti ir balsuoti Parlamente teisės duot negali. Nepaisant kai kurių perų protestų, tas nutarimas tuo atžvilgiu nustatė konstitucinės teisės normą. Tačiau tatai anaiptol nekliudė, kad Parlamento Act'as šiuo atžvilgiu keičiąs konstituciją, ateity negalėtų skirti

ka buvo ta, kad visi *pasauliečiai Lordai,* kurie sudarė Aukštuosius Rūmus, taip pat turėjo teisės ten posėdžiauti savo kilnumo titulų, kuriuos karalius suteikė jiems ar jų senoliams[25], dėka. Tuo būdu Anglijoj atsirado taisyklė, kuri ilgą laiką buvo laikoma esminiu konstitucinės monarchijos principu: karaliaus teisė skirti neribotą skaičių Aukštųjų Rūmų narių. Taigi Lordų Rūmų sudėtis Anglijos pasauliečių perų atžvilgiu buvo aiškiai nustatyta. Prisijungus Škotijai ir Airijai, ta sudėtis pasidarė painesnė. Iš tiesų, tie du kraštai, kurių sava raida buvo visai panaši į Anglijos raidą, atskirai turėjo savo perų kolegijas, kurios pasiliko ir po susijungimo. Tačiau teisė posėdžiauti britų Parlamente buvo suteikta tik tam tikram tų kraštų perų skaičiui, išrinktam kitų perų: į Parlamentą galėjo įeiti šešiolika Škotijos perų, kurie buvo renkami kiekvienai Parlamento kadencijai, ir dvidešimt aštuoni Airijos perai, kurie buvo išrenkami iki gyvos galvos. Tuo būdu Lordų Rūmuose atsirado tam tikras skaičius renkamųjų narių.

Į *Magnum Concilium'ą,* kaip ir į kitus feodališkus susirinkimus, šalia didžiųjų pasaulinių vasalų, įėjo ir dvasininkijos didžiūnai. Iš to ėjo, kad Lordų Rūmuose dalyvavo ir *dvasiškieji Lordai* (spiritual lords). Pradžioje tai buvo du karalystės arkivyskupai ir vyskupai, o paskui, pavirtus Anglijai katalikų kraštu, didelis skaičius abatų, priorų bei vienuolių ordenų viršininkų. Tarp kita ko, pradėjus viešpatauti Edvardui III, Parlamente nuolatinių pralotų skaičius, jiems patiems prašant[26], buvo sumažintas. Tačiau susidėję su arkivyskupais ir vysku-

---

perų iki gyvos galvos. Tuo tikslu projektai buvo pateikti 1856, 1869 ir 1888 metais. Jie nepasisekė. Tačiau, kaip tat vėliau paaiškės, ėmus skirti paprastuosius apeliacijos Lordus, pero titulo iki gyvos galvos principas buvo pritaikintas. Tuo klausimu žiūr. L. O. Pike, *op. cit.* 376 p. ir toliau.

[25] Iš dalies tatai atsirado dėl to, kad galiausiai, viešpataujant Karoliui II-jam, buvo panaikinta su sklypo (leno) valdymu susijusi karo prievolė, lygiai kaip ir kitos panašios prievolės, kurias vasalas privalėdavo atlikti savo siuzerenui, neišskyrus ir patarimo prievolės. Bet tie patys įstatymai aiškiai paliko karalystės perams jų garbės titulus ir teisę dalyvauti Parlamente, titulus ir teisę, kurie anksčiau susiję su sklypų (lenų) valdymu, dabar virto nepriklausomi. Palygink L. O. Pike, *op. cit.* 356—357 p. Vis dėlto feodalinio principo įtaka, be kita ko, buvo jaučiama ištisus šimtmečius. Iš tikrųjų, klausimas, ar tam tikrų sklypų valdymas suteikia pero savumus, buvo ginčijamas. Jis buvo išspręstas neigiamai, bet tik pastaruoju metu.

[26] Stubbs, *Constitutional History,* 753 nr. Nuolatiniai pralotai prievolę vykti į Parlamentą laikė sunkia pareiga.

pais, jie dar buvo pakankamai gausingi, kad Lordų Rūmuose sudarytų daugumą. Todėl, kai viešpataujant Henrikui VIII-jam; vienuolynai buvo uždaryti ir abatai bei priorai išnyko iš Parlamento[27], įvyko labai reikšmingas pasikeitimas. Anglikonų Bažnyčios arkivyskupai bei vyskupai pasiliko, bet, būdami negausingi, jie ten didelės įtakos neturėjo. 1640 metais, viešpataujant Karoliui I-jam, jie iš Parlamento buvo net visai išstumti. Tai buvo padaryta pasiremiant Parlamento Act'u, kuris, gavęs karaliaus pritarimą, buvo laikomas tebegaliojąs nuo Restauracijos laikų. Tačiau 1661-mųjų metų įstatymas tą Act'ą panaikino[28], ir Anglikonų Bažnyčios arkivyskupai bei vyskupai buvo vėl priimti į Lordų Rūmus ir nuo to laiko ten jau visada posėdžiauja[29]. Tačiau tam tikrų pasikeitimų vis dėlto įvyko. Iki 1847 metų visi anglikonų bažnyčios vyskupai buvo Lordų Rūmų nariai, tačiau tais metais buvo įsteigta nauja vyskupija (Manchester'io), ir buvo kaip tik nutarta, kad neatsižvelgiant į tos naujos vyskupijos įsteigimą, turinčių teisės Parlamente posėdžiauti ir balsuoti *dvasiškųjų Lordų* skaičius nebus padidintas. Netrukus buvo iš eilės įsteigta dar keletas vyskupijų, kuriom vis buvo taikomas aukščiau pažymėtas nutarimas: 1875 metais buvo įsteigta Saint-Albans vyskupija, 1876 metais — Truro ir 1878 — Liverpool'io, Newcastle'io, Soutwell'io ir Wakefield'o. Iš to ir išėjo, kad dabar visados yra septyni Anglikonų Bažnyčios vyskupai, kurie Lordų Rūmuose neposėdžiauja. Abu Canterbury ir York'o arkivyskupai ir Londono, Durham'o bei Winchester'io vysk. Lordų Rūmuose būtinai turi vietą. Kitiems vyskupams, atsiradus Lordų Rūmuose laisvai vietai, ji skiriama tam iš vyskupų, kuris seniausia eina savo pareigas, visai nepaisant to, kokios vyskupijos vyskupas jis yra[30]. Tai yra vadinamieji *Lordai iš teisės,* kurie drauge

---

[27] L. O. Pike, *op. cit.* 348 p. ir t.

[28] L. O. Pike, *op. cit.* 327 p. ir t.

[29] Tačiau 1834 metais Lordų Rūmuose buvo pateiktas *bill'is* „išikūrusios bažnyčios arkivyskupams ir vyskupams nuo jų, kaip įstatymų leidėjų ir teisėjų pareigų Parlamente atleisti", — aiškiau tariant, jiems iš Parlamento pašalinti. Tas pats projektas pateiktas 1835 ir 1837 metais, Lordų Rūmų vis buvo atmestas. 1870 metais šie Rūmai dar buvo šį klausimą iškėlę, bet veltui. — L. O. Pike, *op. cit.* 369 ir 382 p.

[30] L. O. Pike, *op. cit.* 166 p. ir t. Prijungus prie Anglijos Airiją, buvo nutarta, kad kiekvienoje Anglų Parlamento sesijoje, Lordų Rūmuose posėdžiaus vienas iš keturių Airijos arkivyskupų ir trys vyskupai iš aštuoniolikos vyskupų pasikeisdami. Dėl to jų tarpe buvo nustatyta tų

yra ir Parlamento nariai iki gyvos galvos, nes pats dvasininko kilnumas, kuris prašoka pero titulą, jau yra suteiktas iki gyvos galvos[31].

Laikui bėgant Lordų Rūmai plačiu mąstu įgijo Aukščiausio Apeliacijos Teismo pobūdžio ir funkcijų, Aukštųjų Anglijos *Common Law* teismų ir Teisingumo Teismų (Equité) byloms. Pirmiausia jiems buvo pavesta peržiūrėti pirmųjų sprendimus, kai būdavo keliamas klausimas dėl įvykusios klaidos (writ of error) ir paduotąsias prieš Teisingumo Teismo sprendimus apeliacijas[32]. Atsižvelgiant buvusio *Magnum Concilium'o* teismo funkcijų, tatai lengvai suprantama. Tačiau ta teisė spręsti bylas apeliacijos tvarka naujaisiais laikais vienu tarpu buvo labai sukompromituota[33]. 1873 metų Act'as liečiąs Aukščiausiąjį Teismą ją visai panaikino, tačiau to nuostato įvykdymas iš karto buvo atidėtas iki 1874 metų, paskui iki 1876 metų lapkričio m. 1 dienos, ir Lordų Rūmų teisė spręsti by-

---

pareigų ėjimo tvarka. Tačiau čia minimi airiai dvasininkai buvo Airijos anglikonų arkivyskupai ar vyskupai. 1869 metų Act'u paskelbus tos Airijos bažnyčios *disestablishment* (panaikinimą), airiai pralotai nuo 1870 metų Lordų Rūmuose posėdžiauti nustojo — L. O. Pike, *op cit.* 364—366 p.

[31] Anglų autoriai gyvai ginčijas dėl klausimo, kokio tikrai titulo dėka pralotai šaukiami į Lordų Rūmus ar dėl jų dvasininko kilnumo (nes pralotai, kaip tokie, sekant senu papročiu, buvo karūnos patarėjai), ar dėl jų pasaulinės galios ir feodališkų santykių, kuriuos jie seniau turėjo. Anglų autoriai apskritai priima pirmą nuomonę, nors atrodo, abatai ir priorai buvo šaukiami dėl savo leno ir, nepaisant to, kad vyskupai ir arkivyskupai reikšdavo karaliui savo klusnumą: po įšventinimo, kai tik jie pareikšdavo karaliui savo klusnumą, jie gaudavo teisės dalyvauti Lordų Rūmuose. Žiūr. Anson, *Law and custom,* 199 p. II t.; L. O. Pike, *op. cit.* 156 p. ir t. Aišku tiktai, kad nuo Henriko VIII-jo viešpatavimo pradžios, *dvasiškieji Lordai,* Parlamento nariai, jau nebėra perai (L. O. Pike, *op. cit.* 164 p. ir t.), nes pero titulas numano kraujo diduomenę. Tokia yra visai aiški Blackstone'o doktrina, išdėstyta *Commentaries* I t., 12 sk., 401 p.: „Bishops, thougy they are lords of parliament and sit there buy virtue of their baronies which they hold *jure ecclesiastico,* yet are not ennobled in blood and consequently not peers with nobility". Apie diduomenės ir kunigijos Lordų Rūmuose atstovavimą žiūr. Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie,* išspausdinta *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques,* 74 t. 464 p. ir t. (atmušalas 16 p. ir t.). Lordų Rūmų reformos plane, kurį tam susirinkimui 1911 metais gegužės mėnesio 8 dieną pateikė markizas Lansdowne, siūloma episkopato atstovavimą, truputį pakeistą, palikti; savo pasiūlymui paremti jis sako (Hansart, *Fifth series, House of Lords,* VIII t., *229* rink.): „Dvasiškieji Lordai yra karalijos luomas (Estate). Jų istoriškas titulas čia posėdžiauti yra neginčytinas. Jie atstovauja klasei, kuriai užkirstas kelias į Atstovų Rūmus".

[32] Anson, *Law and custom,* II t., 499 p. ir t.; L. O. Pike, *op. cit.* 295—307 p.

[33] L. O. Pike, *op. cit.* 304 p. ir t.

las apeliacijos tvarka laikinai buvo palikta. Prieš nustatytą terminą buvo paskelbtas tuo klausimu kitas 1876 metų Act'as, kuris sureguliavo Lordų Rūmų kompetenciją apeliacijos byloms[34]. Ši kompetencija buvo nustatyta tokia, kokia jinai seniau buvo Anglijos, Škotijos ir Airijos aukštųjų teismų byloms. Tačiau tos teismo funkcijos galėjo išsilaikyti tik dėl to, kad jos Rūmams in corpore tepriklauso tik tariamai ir teoretiškai. Skaitlingas įstatymų leidimo susirinkimas, sudarytas ne iš profesijos žmonių, iš tikrųjų yra mažai tinkąs paprastajam civiliniam, ar baudžiamajam teisingumui vykdyti. 1876 metų Act'as nustato, kad Lordų Rūmai negali svarstyti galutinai ir išspręsti jokios apeliacijos bylos tuo atveju, kai posėdy nedalyvauja trys iš šių asmenų, turinčių *apeliacijos Lordo* titulą: pareigas einąs kancleris, peras, kuris tas pareigas ėjo anksčiau, buvusis ar esamas peras, ar Airijos Lordas kancleris *Pri-*

---

[34] 1876 metų rugpiūčio mėn. 11 dienos Act'as apie Lordų Rūmų apeliacijos kompetenciją, *Annuaire de législation étrangère* 1877, 16 p. — Lordų Rūmai nėra Anglijoj vienintelis *final appeal teismas*. Principiniai šios instancijos teisėjas yra pats karalius *(King in Parliament* arba *King in Council)*, bet faktinai tą funkciją atlieka kartais Lordų Rūmai, kaip jau buvo sakyta, kartais *Judicial Committee* arba *Privy Council* tokios sudėties, kaip kad jis buvo nustatytas 1833 metais. Abu šie būdai turi savo principus. Ta *Privy Council* teismo kompetencija yra jau labai seno kilimo; tačiau, kai Ilgasis Parlamentas panaikino Žvaigždėtuosius Rūmus, atrodė, kad ten jokių teismo funkcijų jau nebėra. Iš tikrųjų, Ilgojo Parlamento Act'as lietė tik Jungtinę karalystę, ir valdininkai, kurie gyveno *dependencies*, vis dar turėjo teisės kreiptis į karalių prašydami teismo pagalbos tais atvejais, kai jų bylas neišspręsdavo įsteigtieji teismai. Ta teisė *Channel'iai* nuolat rėmėsi bylose liečiančiose silpnapročius ir tikybos klausimus net ir Anglijoj, kur yra arkivyskupų apeliacijos Teismas. Žiūr. Anson, *op. cit.* II, 449 p. ir t. Aukščiau pažymėti debatai (11 p.), kurių metu buvo svarstomas klausimas, ar reikia, ar ne palikti *Privy Council* kompetenciją Aukštojo Australijos Teismo byloms, aišku, atkreipė akis į *Privy Council* teisminį komitetą. Pastarasis spaudoj ir Parlamente buvo smarkiai puolamas kaip jau pasenęs institutas ir tada kilo, jau ir anksčiau buvusi, mintis iš naujo sukurti vieną ir tą patį *final appeal Teismą* visai Anglijos imperijai. Vyriausybė, kad ir neidama taip toli, pareiškė ketinimą prie *Judical Committee* priskirti keturis didžiųjų kolonijų (Australijos, Kanados, Pietų Afrikos ir Indijos) atstovus, kurie būtų renkami septyneriems metams kaip apmokami Tarybos nariai ir kurie posėdžiautų su apeliacijos Lordais. 1900 m. birželio 2 d. įvykusiame Atstovų Rūmų posėdy, Chamberlain'as vis dėlto pareiškė, kad vyriausybė *neišleis bill'io*, kurį jinai anksčiau dėl tų keturių teisėjų paskyrimo ketino išleisti, tačiau ji nepraleis pirmos patogios progos susitarti su kolonijomis (neišskyrus Kanados ir Naujosios Zelandijos) dėl nuolatinio apeliacijos Teismo įsteigimo. [Aukščiau (45 p.) matėm, kad 1926 m. imperijos konferencija dar aiškiai neišsprendė klausimo dėl pavedimo privatiškajai karaliaus Tarybai peržiūrėti apeliacijos tvarką Dominijos nuspręstuosius sprendimus].

vy Council teisminio komiteto apmokamas teisėjas, Didžiosios Britanijos ar Airijos Aukštojo Teismo teisėjas, arba, pagaliau, *paprasto apeliacinio teismo teisėjas* (apie pastaruosius netrukus pakalbėsim). Dėl to reikia pasakyti, kad faktinai Lordų Rūmų kompetencija spręsti apeliacijos bylas buvo įtikėta tik čia išvardintiems Lordams. Žinoma, pagal teisę ir teoriją tariama, kad tą funkciją vykdyti galėjo visi Rūmų nariai. Tą funkciją dar numato ir 1876 metų Act'as. Tačiau nariams, ne apeliacijos lordams, nebuvo leista dalyvauti sprendžiant bylas. Tatai yra viena iš skaitlingų fikcijų ar sutarimų, kurių galima užtikti anglų teisėj. 1876 metų Aktas pažengė dar toliau. Jis papildytas kitu, išleistu 1887 metais Aktu[35], kuris leidžia *apeliacijos Lordams posėdžiauti* ir eiti savo teisėjų funkcijas ir tuo metu, kada Parlamento sesija yra atidėta, o karaliui sutikus net tada, kai Atstovų Rūmai yra paleisti[36] ir tatai yra visai logiška.

1876 metų Aktas, nustatydamas apeliacijos Lordų sąrašą, tik tesureguliavo gana seną paprotį. Jau iš seno teisėjų funkcijas vykdyti buvo leidžiama tik *Lordams lawyers'ams.* Vadinas, tiems, kurie turėjo juridiško ir techniško patyrimo. Nuo 1845 metų kitiems perams tų pareigų nesiimti buvo morališka pareiga. Be to, karaliui buvo leista įkurti *paprastus apeliacijos Lordus.* Pradžioje jų buvo du, paskui — keturi. Jie buvo parenkami iš tam tikrų juristų kategorijų, tarnavo Lordų Rūmams ir gaudavo 6.000 svarų sterlingų algos. Tie paprastieji apeliacijos lordai rango atžvilgiu buvo laikomi lygiais su baronais, ir į Parlamentą buvo šaukiami kaip Lordų Rūmų nariai. Tačiau ten posėdžiauti jie turėjo teisės tik tol, kol ėjo pagrindines savo *paprasto apeliacijos lordo pareigas.* Tų pareigų jie galėdavo netekti dėl jų atstatymo arba dėl jų pačių prašymo pasitraukti nuo jų. Be to, jie, kaip ir kiti teisėjai, pareikalavus abejiems Rūmams, galėjo būti atšaukti. 1887 metų Act'as jiems suteikė teisę ligi gyvos galvos Parlamente po-

---

[35] *Annuaire de la législation étrangère,* 1888, 27 p.

[36] 1876 metų Act'e vis tebesakoma taip, tarsi, būtų turima galvoj visi Rūmai ir net 8 straipsny, kalbant apie Rūmų posėdžius, įvykusius Parlamento sustabdymo metu, baigiama šiais žodžiais: „Visi tuo būdu nutarti nutarimai ir įstatymai Parlamento sesijos atidėjimo tarpu galios taip pat, kaip ir tuo tarpu, jei Parlamentas būtų susirinkęs, tačiau Rūmai negalės svarstyti jokio kito klausimo".

sėdžiauti ir balsuoti, ir net tuo atveju, kai jie savo noru būtų atsisakę nuo pagrindinių pareigų[37]. Tuo būdu jie yra tikri perai, paskirti iki gyvos galvos pagal įstatymą.

Lordų Rūmai vis tebėra sudaromi senaisiais pagrindais ir vis tebėra tradicinės sudėties. Neskaitant *dvasiškųjų Lordų*, Airijos bei Škotijos perų ir *Law Lordų*, jie yra aristokratiški ir paveldimi rūmai. Tiesa, jų nariai savo pirmąją investitūrą gauna iš karaliaus; ją gauna tas, kas pirmasis šeimoj gauna pero titulą; bet paskui tas titulas jau perduodama kitoms kartoms paveldėjimo keliu. Kadangi tų asmenų skaičius, kurie pakeliami į perus, nemažėja, bet naujais laikais net auga (dabar Lordų Rūmų narių skaičius prašoka 600), tai, žinoma, tuose Rūmuose visados yra žymus perų skaičius, kurie ten posėdžiauja dėka to, kad karalius juos pačius yra paskyręs. Vis dėlto, daugumas ten posėdžiauja savo paveldimąja teise. Iš to išeina, kad tarp panašių Rūmų ir Anglijos politiškų sluoksnių, kurie susidarė antroje XIX-ojo amžiaus pusėje ir pradžioje XX-ojo amžiaus, yra tikras ir didelis skirtingumas. Demokratiškoji dvasia augo vis labiau ir labiau. Demokratija įsiskverbė į įvairias institucijas, jinai dominuoja Atstovų Rūmuose[38]. Lordų Rūmai vis dėlto tebėra aristokratiški bei paveldimi. Jie dargi padidino tą pobūdį nustatydami (kas priešinga tam, kas buvo daroma senovėje), kad karalius negali teikti pero titulo tik iki gyvos galvos (neskaitant nūdienių *Law Lords).* Ir dėlto visai neišvengiamai buvo stengiamasi tą priešingumą panaikinti ar sumažinti, pakeičiant Lordų Rūmų sudėtį. Tam tikslui planai buvo ruošiami jau gana iš seno, dargi prieš ateinant demokratiškajam amžiui. Pirmasis planas pasirodė 1719 metais. O nuo to laiko sukcesyviai ne vienas jų buvo parengtas. Tačiau iki 1893 metų tie projektai įkvėpti vien gerų norų, turėjo visai taikaus pobūdžio. Tie, kuriuos 1882 ir 1883 metais pateikė lordas Salisbury, 1888 metais lordas Kenry

---

[37] L. O. Pike, *op. cit.* 382—384 p. Iš 1887 metais įvestos sistemos seka, kad paprastas apeliacijos lordas, kuris iš savo pareigų pasitraukė, dar vis būdamas Lordų Rūmų nariu bylų sprendime gali dalyvauti kaip apeliacijos lordas, o 1887 metų Act'as jį specialiai įgalina ir Parlamento sesijos atidėjimo tarpu.

[38] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie* išspausdintas *Les Séances et Travaux de l'Académie des sciences morales et politiques,* LXXIX t., 473 p. ir t.; 599 p. ir t. (atmušalas 25 p. ir t.).

(Dunraveno grafas) ir 1899 metais Lordas Carnarvon, yra tarsi to pirmojo judėjimo apogėjus[39].

Bet, kada 1893 metais Lordų Rūmai atmetė Gladston'o pateiktą *Home Rule Bill'į*, pirmoji *Home Rule* krizė įkaitino protus. Liberalai paskelbė, kad Rūmai yra nereprezentacinio pobūdžio. Jie Rūmų adresu sugalvojo šią formulę: *„to meand or to end"*[40]. Po tų įvykių ir itin naujo dargi rimtesnio konflikto metu, kuris įvyko tarp abejų Rūmų 1906 metais ir kurio trumpą istoriją papasakosiu vėliau, reformos planai čia diskretiški bei nuosaikūs, čia vėl drąsūs buvo parengti įvairių publicistų[41]. Bet dėl to konflikto taip pat buvo pateikta Lordų Rūmams naujų šios prasmės *Bill'ių*. Tai buvo tarsi skydai, tarsi ginklai tai kovai, kuri buvo kovojama su Lordų Rūmais, kad iš jų atimtų didelę dalį jų turimų teisių bei privilegijų. Ta kova baigėsi 1911 m. *Parliament Act'u*. Buvo manyta, kad pakeitus Lordų Rūmų sudėtį, kur paveldėjimo teisės tevaidintų jau kiek menkesnį vaidmenį, ir įleidus į juos daugiau reprezentacinio, taigi renkamo, elemento, šios teisės bei prerogatyvos būtų iš naujo įteisintos, ir tuo būdu laiduotas jų išsaugojimas.

Datos atžvilgiu pirmasis iš tų *Bill's* buvo tas, kurį pateikė Lordas Newton, ir kurio antrasis skaitymas buvo diskutuotas 1907 metų gegužės mėn. 6 ir 7 dieną[42]. Priimtas jis nebuvo, tačiau kitas Rūmų narys, Lordas Cawdor'as, pasiūlė išrinkti vadinamą *Select Committee*, ir jam pavesti „ištirti karts nuo karto pateiktus pasiūlymus, siekiančius padidinti sėkmingą Lordų veikimą toj srity, kuri liečia įstatymų leidimą, ir parengti pranešimą, ar iš tiesų yra pageidautina tuos pasiūlymus pirminėj redakcijoj ar su pataisomis priimti". Ta komisija buvo iš tiesų išrinkta ir dirbo, pirmininkaujant Lordui Rosebery. Savo įžymų pranešimą ji pateikė 1908 metais gruodžio mėn. antrą dieną[43]. Tačiau tas pranešimas nebuvo net svarstomas.

---

[39] Žiūr. penktąjį šios knygos leidimą, 161 p. ir t. Ištisas sąrašas pateiktų Lordų Rūmų reformai projektų yra 1908 metų gruodžio mėn. 2 dieną pateikto raporto priedelyje (XXXVII p.). Tą raportą pateikė *Select Committee*, kuris buvo Lordų Rūmų paskirtas tiem planams iššiūrėti. Esmein, *La Réforme de la Chambre des Lords*, išspausdinta *Séances et Travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, LXXII t. 475 p.

[40] Žiūr. penktąjį šios knygos leidimą, 160.

[41] Žiūr. penktąjį šios knygos leidimą, 162 p.

[42] Žiūr. penktąjį šios knygos leidimą, 164 p. ir t.

[43] Šiuo klausimu žiūr. mano darbą *„La réforme de la Chambre*

Vėliau Lordas Rosebery pareiškė, kad tai įvyko dėl to, jog vyriausybė prie to veiksmo visai nenorėjo prisidėti[44].

Tačiau tos pagrindinės reformos idėjos, kurias jau seniai Lordas Rosebery buvo suformulavęs taip, kaip jos išreikštos Lordo Newtono *Bill'y,* nuo to momento buvo visai išvystytos. Jas galima suvesti į du principus:

1° Pero *(Peer)* ir Lordų Rūmų nario *(Lord of Parliament)* savumai turės būti skirtingi; pirmasis titulas ne būtinai implikuos antrajam priklausančias teises, ir Lordų Rūm. posėdžiauti bei balsuoti turės teisės tik tam tikras perų skaičius. Tai turėsią sumažinti paveldėjimo principo reikšmę, ir drauge sumažinti be saiko padaugėjusį Lordų Rūmų narių skaičių. Tie perai, kurie vis dar turės teisės posėdžiauti pagal Lordo Newtono Bill'į ir *Select Committee* pranešimą (neskaitant kraujo princų, dvasiškųjų Lordų ir *Law* Lordų) buvo sutraukti į dvi klases: a) keletas šimtų paveldimųjų perų, kuriuos, be jokios kitos sąlygos, renka Perų visetas Parlamento kadencijai; tatai yra Škotijos perų sistema, išplėsta visiems perams; b) kiti perai, kurie posėdžiauja nebūdami išrinkti, tiesiai pašaukti posėdžiauti savo *kvalifikacijų* dėka, tai yra, dėka tų svarbių pareigų, kurias jie eina ar ėjo seniau, pareigų, kurios pakankamai įrodo jų kaip kompetentingų ir naudingų įstatymų leidėjų savybes.

2° Antra, reikėsią į Lordų Rūmus įtraukti periodiškai iš šalies elemento, kuris tuo būdu galėtų pareikšti viešosios opinijos duomenis ir norus. Tačiau atrodo, kad tatai būsią sunku suorganizuoti. Iš tiesų, kaip gi sudaryti tą atstovavimą, kuris kartą į Lordų Rūmus įleistas, grąsintų iš ten išstumti senąjį elementą ir visa savimi aprėpti[45]. Nepaisant kai kurių narių pastangų, *Select Committee* iki to nenužengė. Mat, pradėjus tai svarstyti, jis persiskyrė į dvi lygias frakcijas ir lemianti dauguma susidaryt negalėjo. Bet tie, kurie taip galvoja, dažniausia mano pateikti Karūnai šiuos narius paskirti arba išrinkti juos parlamento kadencijai, tarpininkaujant *County Councils* ir svarbių miestų savivaldybėms.

---

des Lords, Select Committee išvadą, išspausdinta *Séances et Travaux de l'Académie des sciences morales et politiques,* LXXII t., 473—493 p.

[44] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie,* (atmušalas 6 p.).

[45] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie,* 67—70 p.

Kai Lordų Rūmams atsisakius priimti biudžetą ir vyriausybės pasiūlymu Atstovų Rūmuose pravesta *Veto resolutions*, konfliktas tarp abiejų Rūmų pasiekė aukščiausią laipsnį, lordas Rosebery Lordų Rūmams pateikė visą eilę kontrrezoliucijų, kurios buvo svarstomos ir priimtos 1910 metų gegužės mėn. 14—*22* d.[46]. Tos kontrrezoliucijos patvirtino antrų stiprių ir galingų Rūmų reikalingumą, paskelbė, kad jų sudėtį reformavus, Lordų Rūmai galėtų būti kaip tik tokiu susirinkimu ir, pagaliau, pripažino skirtingumą tarp pero ir *Lord of Parliament*. Per tuos įdomius debatus, kuriuos jos sukėlė, taip pat buvo svarstomas ir pašalinio elemento rekrutavimas. Nepaisant keleto aršių pasipriešinimų, susirinkimo dauguma tai sistemai pritarė. Net Lordas Lansdowne, Lordų Rūmų konservatorių partijos lyderis, prie to prisidėjo, nors be entuziazmo ir pareiškė baimės dėl kai kurių to plano punktų[47]. Lordas Rosebery paskelbė ir pateikė antrą precizuotų rezoliucijų seriją. Tačiau balandžio m. 20 dieną jis pats paprašė jų svarstymą atidėti. Jis prašęs dėl to, kad netrukus turėjusi prasidėti įsidėmėtina konferencija tarp liberalų ir konservatorių partijų vadų, kur buvo bandoma tą konfliktą išspręsti susitarimu. Ta konferencija laikinai buvo sukėlusi daug vilčių[48]. Kai 1910 metų lapkričio mėnesį ji nuėjo niekais, Lordas Rosebery, aišku, griebėsi antrosios savo rezoliucijų serijos. Jų turinys toks: 1° ateity Lordų Rūmai turės susidėti iš *Lords of Parliament:* a) išrinktų iš jų tarpo visos paveldimų perų kolegijos ir paskirtų karaliaus[49]; b) iš posėdžiaujančių ex officio ir dėl turimų kvalifikacijų; c) parinktų iš pašalinių asmenų. 2° Pareigų ėjimo laikas visiems *Lords of Parliaments,* išskyrus tik tuos, kurie posėdžiauja *ex officio,* turės būti lygūs; pastarieji turės posėdžiauti tol, kol eis tas pareigas, dėl kurių posėdžiauja"[50]. Ta rezoliucija buvo priimta[51].

---

[46] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie,* 8 p. (atmušalas).

[47] *Ibid,* 63 p. ir t. (atmušalas).

[48] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie*, 11 p. ir t.; 81 p. ir t.

[49] Tuo būdu būsią leista naujai paskirtiems perams, jau kaipo tokiems, posėdžiauti.

[50] Hansard, 5-ji ser., VI sk., 714 rink.

[51] *Ibid.* 758 rink.

Tai įvyko 1910 metų lapkričio mėn. 17 dieną, Parlamento paleidimo išvakarėse. Naujų rinkimų metu konservatorių partija manė, kad tame glūdi jos didelė jėga. Garsioje kalboje, kurią lordas Rosebery pasakė artėjančių rinkimų proga, jis tvirtino, kad senieji Lordų Rūmai jau mirę, kad jie jau nebeegzistuoja ir kad tik vieni liberalai deda pastangas juos dar kiek palaikyti.

Kai po 1910 metų lapkričio mėn. Parlamento paleidimo liberalų partija sugrįžo į Atstovų Rūmus su ta pačia dauguma ir vėl iš naujo iškėlė *Parliament Bill,* tai ginčų metu, konservatorių partijai vis priešinantis, aišku, vėl buvo paliestas Lordų Rūmų klausimas. 1911 metais gegužės mėn. 8 dieną lordas Lansdowne pateikė *House of Lords reconstitution bill'į*[52], kurio buvo laukta su susidomėjimu.

Pirmasis to *Bill'io* įspūdis buvo toks, kad jis iš esmės pakeičia sistemą. Iš senosios ir dar aktualios sistemos bepaliko vos keletas bruoželių, vos keletas elementų. Pakako to didžio ūžimo, kuris tada pranašavo audrą, kad net unionistų partijos lyderis sudarytų tą *schemą,* kuri šiaip ar taip numato tik vienus sudėtinio pobūdžio Aukštuosius Rūmus.

Į tuos Rūmus turėsią įeiti 300 narių, suskirstytų į 3 kategorijas, kurių kiekviena posėdžiaus 12 metų, vis kas treji metai pasikeisdami vienu ketvirčiu. Į pirmąją kategoriją įeis 100 paveldimų perų, kuriuos išrinks visa paveldimųjų perų kolegija; tatai bus daroma taikant proporcingojo atstovavimo principą, kuris paprastai vadinamas *single transferable vote.* Bet, atsižvelgiant į ankstyvesnius planus, įvyko žymus pasikeitimas. Lordas Lansdowne nebenorėjo palikti tų perų, kurie posėdžiauja tik savo *kvalifikacijų* dėka. Jis išdėstė didžius sunkumus, kurie atsirasią bandant tatai nustatyti. Vis dėlto kvalifikacijai jis teikia didelės reikšmės, tačiau jinai paveldimiems lordams turėsianti pavirsti pačia jų išrenkamumo sąlyga. Išrinkti galės būti tik tie, kurie atitiks pridedamojoj *schedule* sužymėtas kvalifikacijas, ir kurių sąrašas yra išplėstas atsižvelgiant į ankstyvesnius pasiūlymus. Štai kas galima pasakyti apie paveldėjimo principą, kurį vis dėlto šiuo atžvilgiu pretenduojama nepamiršti.

---

[52] Hansard, 5-ji ser. *House of Lords,* 214 p. ir t.

Į antrąją *Lords of Parliaments* kategoriją turėsią įeiti 120 narių, ne iš perų kolegijos, taip pat renkamų dvylikai metų, kurių dalis bus kas trys metai perrenkama. Bet kas gi čia sudarys renkamąją kolegiją? Tai nebūsią nei *County Counciles,* nei didelių miestų savivaldybės. Lordas Lansdowne mano, kad suteikti joms pasiūlytąją teisę ir ypač tą teisę, kuri tiesioginiai ir teisėtai juos angažuotų į partijos politiką, yra nepatogu. Taigi jie turėsią būti renkami Atstovų Rūmų narių. Tam reikalui šalis bus padalyta į dideles apygardas, kurių kiekviena, laikydamosi proporcingo, einančio iš *single transferable vote* atstovavimo, išrinks ne mažiau kaip tris, ir ne daugiau kaip 12 *Lords of Parliament.*

Pagaliau, į trečią kategoriją turėsią įeiti 100 narių, kuriuos skirs Karūna (vis dvylikai metų atnaujinant dalimis) ir kurie bus paimti iš „either from inside or from outside of the House". Čia kaip tik turima galvoj Atstovų Rūmai ir jie turėsią *Lords of Parliament* parenkant vaidinti svarbų vaidmenį. Jie nebus skiriami tik karaliaus ministerių tiekimu, „bet tie šimtas perų bus pateikti Karūnai tuo būdu, kuriuo dabar renkama Atstovų Rūmų *Select Committees,* taigi, atsižvelgiant į Rūmų partijų galią". Juos liečiąs straipsnis yra toks: „100 asmenų, proporcingai išrinktų, atsižvelgiant į Atstovų Rūmų partijų galią tuo metu, bus pateikti paskirti Jo Didybei; tie asmenys bus renkami tuo būdu, kuriuo dabar skiriama Atstovų Rūmų *Select Committees*"[53]. Tai itin turės tikslo sudaryti Lordų Rūmus, atsižvelgiant į atitinkančią tam tikro momento (abejų) didžiųjų partijų galią „to constitute this House fairly as betwen the two political parties".

Šiuo projektu paliekama teisė Lordų Rūmuose dalyvauti kraujo princams, o apie *dvasiškuosius Lordus* štai kas sakoma: „Mes manome, kad ten turės posėdžiauti du arkivyskupai iš teisės ir penki vyskupai, kuriuos išrinks visa arkivyskupų ir vyskupų kolegija, ir kurie bus keičiami kas treji metai"[54].

[53] Hansard, 5-ji ser. *House of Lords,* VIII t. 227—228 rink.

[54] *Ibid.* 229 rink. Štai ką sako Lordas Lansdowne apie *Law Lords,* 228 rink.: „There remain what we generaly describe as Law Lords. Our proposal is that a peer who holds or has held any office described as a high judicial office under the Appellate Jurisdiction Act of 1876 and the attending Act of 1887 shall be a Lord of Parliament during his life. Under this scheme the Lord Chancellor, the ex-lord Chancellor, the Lord Chief

Karūna galėtų kaip tinkama kurti paveldimuosius perus, kurie betgi neturėtų teisės dalyvauti Lordų Rūmuose. Vis dėlto lordas Lansdowne siūlė, kad „nuo šio laiko paveldimosios perų (peerage) teisės nebūtų suteikiamos daugiau kaip keturiems asmenims vienerių metų bėgyje". Šis aprėžimas tačiau neturėtų liesti esamų ar buvusių ministerių. Pagaliau, ir tatai visai logiška, perai gautų teisės būti renkami į Atstovų Rūmus.

Ši Atstovų Rūmams (arba jų nariams skyrium) teikiamoji įtaka liečianti Lordų Rūmų sudėtį, yra reikšminga. Tuo norėta išvengti svarbiausio liberalų partijos priekaišto Lordų Rūmams, esą šių pastarųjų dauguma esanti visada konservatyvi ir liberalams esant prie valdžios vairo, ji visada atmetanti arba iškreipianti jų pateiktus *bills,* tuo tarpu kai konservatorių vyriausybės pateiktus ir Atstovų Rūmų priimtus *bills,* ji tuojau priimanti[55].

Lordo Lansdowne pateiktą bill'į Lordų Rūmai svarstė 1911 m. gegužės 16, 17 ir 22 d. Gegužės 22 d. Lordų Rūmai priėmė jį antruoju skaitymu.

Tačiau šios rūšies reforma bus įmanoma tik tada, kai prie valdžios vairo atsistos tokia vyriausybė, kuri ją rems ir jai vadovaus. Asquith'as nekartą tvirtino, kad reikia įsteigti antruosius Rūmus, vadovaujantis demokratiniais principais, tik niekad nesuteikiant jiems tokios pat galios, kaip kad Atstovų Rūmams.

Justice, ex-law officers who are *ex officio* membres of the Appellate Court and the four peers appointed under which I have quoted would sit in this House. The Law Lords would number altogether sixteen".

[55] Štai kip apibūdino lordas Lansdowne savo bill'io vaidmenį: „Tarkime, kad šių Rūmų išrinktos paveldimosios dalies 20 *Lords of Parliament* teks vyriausybei ir 80 opozicijai. Karūnos skiriamos dalies, jei ji bus paskirta atsižvelgiant į partijų narių skaičių kituose Rūmuose, 59 teks vyriausybei ir 41 opozicijai. Ir jei tarsite esant galima — tatai nebus perdėta — tokią pat proporciją tos dalies *Lords of Parliament,* kurią renka rinkimų kolegijos, tada, jei aš neklystu, 72 teks vyriausybei ir 48 opozicijai. Tuo būdu mes turėtume 18 daugumą, kuri, aš drįstu sakyti, nėra per didelė. Šios daugumos prievolė,—tatai jau nustatyta, yra susijusi su įstatymų peržiūrėjimu ir skubotumo atidėjimu.—Bet ar esame mes, mano Lordai, visų pirma tikri, kad visada galėsime šią daugumą turėti? Aš pats labai abejoju, kad tokiuose Rūmuose galima būtų ką nors tikrai laikyti nuolatine partijos dauguma. Jau daug metų šiuos Rūmus gerai pažįstu, ir esu linkęs manyti, kad mūsų siūlomąją prasme pakeistuose Rūmuose, sumažinant narių skaičių, rūpestingai juos renkant, įvedant reikiamą pusiausvyrą, nustatant didesnį atsakingumą — labai dažnai nusvertų tai, ką aš galėčiau teisingai pavadinti priešingų pusių sutarimo dvasia *(Cross Bench Mind)*". Hansard, 5 serija, *House of Lords,* VIII t. 231—232 rink.

Kiti įžymūs kabineto ir partijos nariai pasisakė irgi ta pat prasme[56]. Reformos tendencija yra pasireiškusi dar ir kitais atvejais. Jau 1910 m. pirmukart Atstovų Rūmams pateiktame *Parliament Act'e* buvo įdėta įžanga, ištisai palikta 1911 m., kurioj kalbamos reformos mintis aiškiai išreikšta[57].

Bet yra aišku, kad liberalų partija nė kiek nėra pasiryžusi rūpintis tokia reforma. Ji veikiau yra linkusi palikti ir padaryti galutinį *Parliament Act'o* ir visos eilės faktų sudarytąjį dalykų būvį, faktų, kurie ją įgalino pravesti šį Act'ą Lordų Rūmuose, vadinas, palikti senąją jų sudėtį, tačiau tebeduodant jiems tik suspensyvinio veto teisę (ir net mažiau tais atvejais, kai reikalas liečia finansinius įstatymus) Atstovų Rūmų nubalsuotiems *bills*. Yra dargi viena radikalų frakcija, — šalininkė vienerių Rūmų - kuri nori net visai Lordų Rūmus panaikinti[58]. Per 1907 m. birželio mėn. debatus, kurie baigėsi to mėn. 26 d. rezoliucija, Atstovų Rūmams buvo pateiktas šios prasmės pasiūlymas, už kurį balsavo apie šimtas narių[59].

1912 m. Parlamento sesijos pradžioje tas klausimas vėl buvo gyvai svarstomas per diskusijas dėl Atstovų Rūmų priimto adreso (atsakymo) į sosto kalbą. Smith'as unionistų partijos vardu pasiūlė šitokį pakeitimą: „Šie Rūmai reiškia pasigailėjimo, kad Jūsų Didybės maloningoji kalba nieko nesako apie ministerių duotąjį pažadą, nedelsiant pateikti pasiūlymų dėl antrųjų Rūmų pertvarkymo, ir jie nuolankiai primena Jūsų Didybei, kad būtų nekorektiška imtis priemonių, turinčių valstybės saugumui ir Jūsų tautos interesams tokios svarbos kaip priemonės suminėtos Jūsų Didybės kalboje atidarant Parlamentą

---

[56] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie*, 91 p. ir t. (atmušalas).

[57] Jos tekstas šitoks: „Kadangi yra būtinai reikalinga paruošti nuostatų dvejų Parlamento Rūmų santykiams sureguliuoti; kadangi norima Lordų Rūmai, tokie kokie dabar jie yra, pakeisti antraisiais Rūmais, sudarytais ne paveldėjimo, o tautos pagrindais, tačiau kad tokio pakeitimo negalima įvykdyti tuojau; kadangi ateity nuostatai turės būti paruošti Parlamento taip, kad tas pakeitimas būtų įvykdytas naujų antrųjų Rūmų teisėms nustatyti ir apriboti, tačiau, kad nuostatai reikia paruošti tokie kaip yra numatyta šiame akte, dabartinei Lordų Rūmų galiai aprėžti". Palyg. Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie*, 63 p. ir t. (atmušalas).

[58] Alfred - R. Wallace, *A new House of Lords, Fortnightly Review*, 1907 m. I t. 206 p. „Tiesa, kad daugelis mintytojų priešinasi bet kokiems antriesiems Rūmams, laikydami juos esant nereikalingus".

[59] Hansard, 4 serija, CLXXVI t., 1193 p. ir t., 1514.

ir kad Jūsų pavaldiniai yra netekę priprastų konstitucinės vyriausybės garantijų".

Unionistai tatai itin palaikė ryšy su *bill'iu* dėl *home rule*, ir Smith'as pareiškė, kad kol konstitucija yra sustabdyta, jis negalės būti priimtas. Dvi dienas (vasario m. 20 ir 21 d.) svarstytasis pakeitimas, žymia balsų dauguma buvo atmestas. Tačiau vyriausybė savo pažado neatsisakė: ji tik pareiškė, kad pirma turi būti išleisti daug skubesni įstatymai (priemonės). *Sollicitor general* tik pridūrė, kad Lordų Rūmų pertvarkymas neturės tikslo grąžinti jiems absoliutinį veto. Vasario mėn. 21 d. posėdy Asquith'as aiškiai yra pasakęs: „Siūlome tatai atlikti šio Parlamento kadencijos metu".

[Lordų Rūmų perorganizavimo klausimas, kurio svarstymą sutrukdė 1914—1919 m. karas, liko 1911 m. būklėj. Tačiau 1917 m. gegužės mėn. 23 d. vyriausybė pareiškė Atstovų Rūmams savo ketinimą įvykdyti 1911 m. pažadą ir papildyti *Parliament Act*; 1917 m. birželio 21 d. ji pranešė Lordų Rūmams apie ketinimą netrukus sušaukti *Speakers'ių* (pirmininkų) konferenciją, panašią į tą, kuri parengė *Representation of the People Act'ą*[60]. 1917 m. rugpiūčio mėn. 25 d. vyriausybė paskyrė tam tikrą studijų komisiją, pirmininkaujamą (lordui Lansdowne ir Asquit[61] atsisakius), lordo Bryce, kurio juridinis mokslingumas ir politinis patyrimas užtikrino jos autoritetą. *On the reconstruction of the House of Lords* komitetas, susidedąs iš penkiolikos atstovų ir penkiolikos lordų susirinko 1917 m. spalių mėn. 2 d., ir jo raportas, lordo Bryce laiško forma, buvo nusiųstas ministeriui pirmininkui. Šis raportas buvo paskelbtas parlamento darbuose 1918 m. balandžio m. 24 d.[62].

Toliau, nagrinėdami Anglijos parlamentinės vyriausybės raidą, mes pamatysime, kuriuo būdu raporte siūloma sumažinti Lordų Rūmų funkcijas, paliekant jiems įstatymų leidimo galią[63].

Aukštųjų Rūmų funkcijas apribojus, jų sudėtis turėtų būti nustatyta kitais pagrindais, negu Atstovų Rūmų. Tačiau, kad Lordų Rūmai galėtų vaidinti savo vaidmenį, jie turi būti suda-

---

[60] [Žiūr. aukščiau 104 p.].
[61] [*Times*, 1917, rugp. mėn. 8 d.].
[62] [Ž. *Revue du droit public*, 1919, 358 p.].
[63] [Ž. žemiau V sk.].

ryti iš tokių narių, kurių moralinis orumas atstotų kitų Rūmų orumą, įgyjamą dėl jų sudarymo būdo. Aukštieji Rūmai turėtų būti sudaryti: 1) iš asmenų, turinčių didelį patyrimą viešųjų vadybų, žemės ūkio, finansų, karo ar imperijos (valstybės) klausimais; 2) iš galinčių būti naudingų žmonių, kurie, tačiau, neturi reikiamų fizinių pajėgų savo kandidatūrai Atstovų Rūmams pateikti arba šių pastarųjų diskusijose dalyvauti; 3) iš asmenų, kurie, kad ir nėra iškilę aukščiau už kitus partijos žmones, tačiau turi reliatyvinę sprendimo laisvę; antrieji Rūmai neturi klausyti kokios nuolatinės ir vyraujančios nuomonės; priešingai, jie privalo rūpintis patirti visos tautos nuomonę, ir anaiptol nesipriešindami tautos (žmonių) valiai, turi stengtis ją suvokti ir vykdyti.

Iškėlusi šiuos principus konferencija atmetė tą idėją, pagal kurią aukštieji Rūmai turėtų būti renkami, reikalaujant iš renkamųjų ir renkančiųjų turėti žemės nuosavybę. Dėl sunkumų sudaryti patenkinamą kategorijų sąrašą ji atmetė tą sistemą, kuri renkamumo teisę duoda tik tam tikrom žmonių kategorijoms. Konferencija nesutiko, kad aukštųjų Rūmų narius skirtų Karūna, nes ši pastaroji neduoda jokių garantijų dėl skiriamų kandidatų sugebėjimo tas pareigas eiti. Be to, šiuo atveju skyrimas pareitų nuo ministerių, ir todėl jis galėtų būti naudojamas atpildu už politinius nuopelnus partijai. Ji vienu tarpu buvo jau priėmusi, kad kalbamus narius skirtų tam tikra iš abiejų Rūmų sudaryta nuolatinė jungtinė komisija *(Joint Standing Committee),* bet paskum šį skyrimo būdą atmetė, nes taip skiriant susirinkimas neturėtų reikiamo orumo. Rinkimų kolegijai išplėsti buvo net siūloma Lordų Rūmus rinkti tiesioginio tautos balsavimo keliu. Bet taip renkant, Lordų Rūmai būtų visai panašūs į Atstovų Rūmus, būtų panaikinami įstatymo leidimo susirinkimo dvilypumo pranašumai, aukštieji Rūmai būtų padaryti kitų Rūmų priešininku, kuris netrukus pareikalautų visų funkcijų finansų srity ir teisės nuversti ministerių kabinetą. Iš šių dviejų rinkimo sistemų (paprasto komiteto ir tiesioginio rinkikų kolegijos rinkimo) konferencija pasirinko vidurį, t. y. netiesioginį rinkimo būdą. Kad nesukeltų miestelių ir grafysčių administracijos srityje partijų kovos, kurios ligšiol buvo išvengta, vietos administracijos įstaigoms nebuvo leista rinkimuose dalyvauti. Konferencija iššiūrėjusi visą eilę rinkimo

būdų, vartojamų įvairiuose kraštuose, kur yra aukštieji Rūmai, priėmė dvilypę narių skyrimo sistemą.

Antrųjų Rūmų didžioji narių dalis turi būti renkama Atstovų Rūmų. Tuo būdu susirinkimas gerai atvaizduotų visuomenės nuomonę, ir dėl savo kilimo iš tautos (liaudies) tarpo turėtų reikiamą orumą. Tačiau, kad išvengtų partijų kovų, kad užtikrintų tam tikrų tradicijų gerbimą, Atstovų Rūmų nariai bus sugrupuoti teritorinėmis apygardomis, kurių bus trylika Didžiojoj Britanijoj. Tuo būdu šios apygardos, kiekviena pagal savo gyventojų skaičių, turės išrinkti sąrašų sistema, proporcinio atstovavimo pagrindais, 246 aukštųjų Rūmų narius (neskaitant 27 renkamų Airijai) dvylikai metų; kas ketveri metai vienas trečdalis bus perrenkamas.

Antra vertus, dėl noro gerbti tradicijas, laiduoti istorinį nenutrukstamumą, palikti perus, kurie turi daug patyrimo administracijos ir parlamento darbe, buvo nutarta, kad ketvirtoji dalis aukštųjų Rūmų narių (81) bus skiriama iš asmenų, priklausančių paveldimajam *peerage* arba iš vyskupų, užimančių diocezijoje tam tikrą vietą[64]. Šie nariai skiriami dvylikai metų; kas ketveri metai trečioji dalis bus prirenkama tam tikros nuolatinės komisijos, sudarytos iš abejų Rūmų. Ši nuolatinė jungtinė Komisija, sudaroma iš dešimties narių, kurių penkis išrenka *speaker'is* iš Atstovų Rūmų narių tarpo, o kitus penkis renka skirstomoji Komisija iš antrųjų Rūmų narių tarpo.

Tol kol aukštieji Rūmai turės teismo galios lordas kancleris ir kiekvienas ex lordas kancleris, o taip pat pagal 1876 ir 1887 m. *Appellate jurisdiction Acts* skiriami lordai teisininkai *(Law-Lords)* pasiliks kaip ir dabar susirinkimo nariais *ex officio*. Konferencija tarė esant reikalo palikti tradiciją, pagal kurią suvereno sūnūs ir anūkai, yra kviečiami posėdžiauti į antruosius Rūmus. Šiems Rūmams pirmininkaus *(speaker)* lordas kancleris.

Tuo būdu konferencijos projektu iš anglų aristokratijos atimama labai svarbios politinės privilegijos. XVIII amžiuje lordai ne tik sudarydavo aukštuosius Rūmus, bet taip pat nurodinėdavo, kas turi būti išrinkta į Atstovų Rūmus. Šis patro-

[64] [Tatai yra laikino pobūdžio nuostatas, nes, po pirmųjų trejų rinkimų, komisija rinks laisvai, negalėdama tačiau paskirti į aukštuosius Rūmus daugiau kaip trisdešimt perų ir vyskupų].

nažas buvo panaikintas 1832 m. reforma. Protingai vartodama savo priemones, gindama Lordų Rūmus, ši aristokratija XIX amžiuje valdė Angliją. Bet paliesta fiskalinių įstatymų, ypač 1914—19 karo metų įstatymų, XX amžiuje žemės aristokratija nyksta. 1918 m. rinkimų reforma sudavė jai naują smūgį. Aukštųjų Rūmų reforma turi galutinai laiduoti demokratijos pergalę].

Atstovų Rūmai per visą ilgą savo istorijos tarpą išsaugojo vieną tam tikros prasmės pobūdį, būtent, jie visada buvo renkami ir jų narius visada rinkdavo grafystės, miestai ir miesteliai, turį privilegijas. Vienas dalykas, kuris žymiai kitėjo— tai rinkimo teisė. Ilgą laiką ji buvo vienokia grafystėse, kitokia — miestuose ir miesteliuose. Tačiau nuo 1832 ir 1884 m. didžiųjų reformų reiškėsi šių dviejų sistemų susiartinimo tendencija. [Jos beveik visai buvo suvienodintos 1918 m.[65] vasario mėn. 6 d. *Representation of the People Act'u,* kuris labai žymiai praplėtė balsavimo teisę]. Bet tatai yra anglų konstitucinės teisės istorijos smulkmenos[66].

Nuo to laiko, kai Anglijos parlamentas pirmąkart buvo perskirtas į dvejus Rūmus, šie Rūmai, išskyrus trumpą pertrauką, visą laiką vieni greta antrų egzistavo. Lordų Rūmai yra buvę panaikinti 1649 m. kovo mėn. 19 d. Ilgojo Parlamento *Act'u*[67]. Bet 1675 m. gruodžio mėn. Cromwell'is išsiuntinėjo kvietimo raštus dėl Lordų Rūmų atgaivinimo[68]. Po Cromwell'io mirties, kai vėl buvo sušauktas Ilgasis Parlamentas, susidedąs tik iš Atstovų Rūmų, kuriais jis buvo paverstas 1649 m., viešoji nuomonė, matyti, buvo taip pat palanki antriesiems Rūmams arba Senatui sudaryti[69]. Restauracijos metais senieji Lordų Rūmai vėl buvo atgaivinti, ir nuo to laiko be pertraukos egzistuoja.

Viso to padarinys yra tai, kad pradedant nuo XVIII amžiaus daugelis publicistų dvejų Rūmų institucija laikė būtinu

---

[65] Žiūr. aukščiau, 114 p. ir t., II d. II sk. II skyrelis, 2 §, VII.

[66] Toliau aš turėsiu progos kai kuriuos šių klausimų paliesti, ir nurodysiu kaip keitėsi Atstovų Rūmų narių mandato terminai.

[67] Gardner, *Constitutional documents of the puritan Revolution,* 79 nr., 396 p.

[68] *Ibidem,* 93 nr., 350 p.

[69] Ludlow, *Memoirs,* Londonas, 1751, 257 p. Apie Cromwell'io parlamentą, žiūr. L. O. Pike *op. cit.* 328, 356 p. ir mano jau cituotą darbą: *Les constitutions du Protectorat de Cromwell.*

elementu to laisvojo reprezentacinio valdymo, kurį Europoje vieni anglai tesugebėjo sudaryti ir pritaikyti praktikos gyvenimui. Drauge su kitomis anglų institucijomis ją pasiekė beveik visos vakarų valstybės. Pastaruoju metu dveji Rūmai eina visų laisvųjų tautų bendrąja teise, ir toliau mes pamatysime, kaip maža esama išimčių. Tačiau ši dvejų Rūmų propaganda sudarė du nauju dalyku. Visų pirma, buvo sudaryta dvejų Rūmų sistemos teorija. Anglai šią sistemą paėmė stačiai iš istorijos ir vykdė be jokio iš anksto sudaryto plano: buvo racionaliai ištirta šios sistemos vertingumas, kurs gali joje visur ir visada pasireikšti. Antra, tautos, kurios šią sistemą iš anglų pasiskolino, kartais ją yra taikiusios specialiai įvairiems savo interesams apsaugoti. Tokie mums rodosi du nauji klausimo bruožai. Pirmiausia aš iššiūrėsiu antrąjį.

II.

Esamai krašte aristokratijai atskiro atstovavimo suteikimas ėjo svarbiausiu antrųjų Rūmų įsteigimo tikslu. Šis atstovavimas yra tikroji funkcija Lordų Rūmų, kurie visų pirma atstovavo anglų aukštajai feodalinei diduomenei, paskum žemininkų ir paveldimajai aristokratijai, įsteigtai karaliaus aktu. Ir Montesquieu tatai laiko svarbiausiu aukštųjų Rūmų įsteigimo dalyku. „Visada esama valstybėje, sako jis, žmonių, kurie išsiskiria iš kitų tarpo savo kilimu, turtais arba nuopelnais. Bet jei jie būtų sulyginti su visais kitais žmonėmis ir turėtų tik tokį balsą, kaip kiti, tai visuotinoji laisvė jiems būtų vergija, ir jiems nebūtų jokios prasmės toji laisvė ginti, nes dauguma nutarimų eitų prieš juos. Todėl jų dalyvavimas įstatymų leidimo srity turi būti proporcingas kitoms valstybėje turimoms privilegijoms. Tatai įmanoma tuo atveju, kai jie sudaro atskirą kolegiją, galinčią taip sustabdyti tautos taikomas priemones, kaip kad tauta gali sustabdyti jų priemones. Tuo būdu įstatymų leidimo galia turi būti įtikėta tiek didikų kolegijai, tiek ir tautai atstovauti išrinktai kolegijai, kurios abi rinksis ir svarstys skyrium ir turės savo atskirus interesus“[70].

---

[70] *Esprit des Lois*, I, XI, VI sk.; Esmein, *La Chambre des Lords el la démocratie*, 116 p. ir t. (atmušalas).

Nemaža tokios rūšies aukštųjų Rūmų anais laikais ir buvo įsteigta Europoje: Magnatų Rūmai Vengrijoje[71], Ponų Rūmai Prūsuose (jau pats pavadinimas parodo jų reikšmę); 1814 m. Prancūzijos Kortos Perų Rūmai ir iš dalies net Liepos monarchijos Perų Rūmai [italų senatas][72] yra irgi tos pačios institucijos variantai.

Antrųjų Rūmų įsteigimas aprūpino ir antrą visai kitokio pobūdžio interesą. Čia turima galvoj federacinės respublikos. Jos savimi apima, kaip žinome, du pagrindinius elementus: vienais atvejais jos sudaro vieną valstybę, kuri apima visą tautą, kitais — jos susideda iš visos eilės atskirų valstybių, kurių kiekviena principe pasilieka vidaus suverenitetą. Kad ši kiek nepastovi pusiausvyra galėtų išsilaikyti, kiekvienas šių dviejų elementų turi turėti atskirą atstovavimą ir savus orga-

---

[71] [Vengrijos magnatų Rūmų įsteigimą sureguliavo 1885 m. VII įstatymas. Šis įstatymas paskyrė jų nariais iš teisės asmenis, atitinkančius tam tikras kilimo ir turto sąlygas. Nuo 1918 m. spalių mėn. revoliucijos Atstovų Rūmai nutarė patys išsiskirstyti, magnatų Rūmai tik posėdžiauti liovės, 1920 m. susirinkęs pirmasis Steigiamasis Susirinkimas tenutarė, kad įstatymų leidimo Rūmai bus dvilypūs. Vyriausybė, vykdydama šį konstitucinį įstatymą, 1926 m. lapkričio mėn. pravedė įstatymą, kuriuo pertvarkė senuosius magnatų Rūmus, kurie nuo šio laiko buvo vadinami Aukštaisiais Rūmais. 1926 m. įstatymas panaikino paveldimas teises gaunamas dėl titulo; teisė dalyvauti aukštuosiuose Rūmuose negali būti daugiau susieta su asmeniu, o tik su einamomis pareigomis. Aukštieji Rūmai susideda iš 243 narių; šis skaičius yra mažesnis tik dviem už žemųjų Rūmų narių skaičių. Aukštųjų Rūmų sudėtis šiokia: 1⁰ nariai ligi gyvos galvos, priklausą Habsburgų-Lotaringijos šeimai, kurie yra sukakę 24 m. ir nuolat gyvena Vengrijos teritorijoje; 2⁰ nariai iš teisės, paskirti dėl jų vykdomų funkcijų; tatai yra kai kurie gubernatoriaus rūmų aukštieji valdininkai arba katalikų dvasininkai; vyriausias Vengrijos kardinolas, du aukščiausiųjų teismų pirmininkai, vyriausias kariuomenės vadas, valstybės banko direktorius ir kt.; 3⁰ rinktieji nariai, kurie sudaro tris grupes: a) magnatų atstovai, aukštosios diduomenės asmens (4 kunigaikščiai, 145 grafai, 34 baronai, kurie būtų buvę senųjų magnatų Rūmų nariai paveldimąja teise) renka 38 ordinarinius ir 38 pavaduotojus narius; b) administracinių vienetų (comitats) susirinkimai ir savivaldybės renka 76 atstovus ir tiek pat pavaduotojų; 3) pagaliau atskirų interesų reprezentatyvinės organizacijos (prekybos rūmai, žemės ūkio rūmai, advokatų luomas, notarų korporacijos, universitetai, akademija, birža ir kt.) skiria 39 paprastus narius ir 39 pavaduotojus. Šie rūmai, taip sudaryti, turėjo pirmukart susirinkti 1927 m. sausio mėn.].

[72] [Italijos 1845 m. Senatas, kaip ir Liepos monarchijos Rūmai taip pat pretendavo atstovauti aristokratijai. Senatorius skiria karalius iš *Statuto* sužymėtos dvidešimt vienos piliečių kategorijos. Tačiau pats Senatas turi teisės patikrinti, ar pažymėtasis kandidatas tikrai priklauso legaliai kategorijai ir gali jį atmesti. Ir iš tikrųjų, esant fašistinei santvarkai, 1924 m. lapkričio 24 d. Senatas atmetė tam tikrą skaičių Mussolini vyriausybės parinktų senatorių].

nus federacinėje vyriausybėje. Iš to eina dveji renkamieji Rūmai: vieni renkami, žiūrint gyventojų skaičiaus, atstovauja visai tautai, kaip nedalomam ir vienodam vienetui; antri, renkami įstatymų leidimo susirinkimų arba atskirai įvairių valstybių gyventojų, atstovauja šioms valstybėms, arba, tiksliau sakant, irgi tautai, tik suskaldytai atskiromis valstybėmis. Todėl šie antrieji Rūmai steigiami valstybių lygybės principo pagrindais. Vis tiek kokia yra valstybės reikšmė kitų atžvilgiu, ji renka tokį pat atstovų skaičių, kaip ir kiekviena kita[73]. Šiuo pavyzdžiu yra įsteigti abeji Amerikos Jungtinių Valstybių Kongreso Rūmai[74] ir abeji Šveicarijos federalinio susirinkimo Rūmai. Šis antrasis pavyzdys eina net ryškiausiu dvejų Rūmų sistemos specialaus pritaikymo pasireiškimu. Ir iš tikrųjų, Amerikoje dėl esamų anglų tradicijų ir ankstybesniųjų konstitucijų įvairių kolonijų, kurių bendruoju bruožu ėjo aukštųjų Rūmų ekvivalentas, federacinė įstatymų leidimo įstaiga beveik neišvengiamai turėjo būti sudaryta iš dvejų Rūmų. Šveicarijoje, priešingai, atskiri kantonai turėjo ir tebeturi tiktai vieną susirinkimą. Čia reikia pažymėti, kad Šveicarijos demokratijos savumai yra aiškiai nepalankūs dvejų Rūmų sistemai. Vis dėlto 1848 m. konstitucija įsteigė dvejus federacinius Rūmus, kad apsaugotų kantonų lygybę ir nepriklausomumą ir

---

[73] [Prieš 1918 m. vokiečių revoliuciją buvo abejojama, ar vokiečių Imperija turi dvejus ar vienerius Rūmus. Iš tikrųjų, tuo tarpu kai Reichstagui 1871 m. konstitucijos buvo suteiktas reprezentacinis pobūdis, Bundesrath'as atrodė esąs ne įstatymų leidimo susirinkimas, o tarsi, diplomatų kongresas, sudarytas iš federacinių valstybių atstovų tam, kad vienos su kitomis derėtųsi. Laband *(dr. public,* pranc. leid. 1900, I, 355 p.) nepripažįsta pažymėtajam Bundesrath'ui aukštųjų Rūmų pobūdžio dėl to, kad jo nariai balsuoja pagal gautas iš savo vyriausybių instrukcijas. Pagal 1919 m. rugpiūčio mėn. 11 d. Konstituciją, Valstybės Taryba, arba Reichsrat'as yra irgi tik tokio pobūdžio, nes ji negali priimti įstatymų; o turėjimas reprezentacinių funkcijų dėl iniciatyvos ar veto teisės, buities nekeičia, nes jis vis dėlto sudaromas tik iš atskirų valstybės kraštų deleguojamų atstovų.

Priešingai, 1906 m. gegužės mėn. 8 d. įstatymu nustatytoji Rusijos Valstybės Taryba turėjo antrųjų Rūmų pobūdį ne tik dėl savo įstatymų leidimo funkcijų, bet taip pat dėl to, kad dauguma jos narių buvo renkami, taikant cenzo sąlygą, žemiečių (zemstvos), provincijų didikų susirinkimų, prekybos rūmų, mokslininkų kolegijų ir kt. Tokio pat pobūdžio yra Austrijos federacinė Taryba pagal 1920 m. spalių mėn. 1 d. konstituciją (34 str. ir kt.)].

[74] [Iki 1912 m. senatoriai būdavo renkami kiekvieno štato įstatymų leidimo įstaigos. Nuo 1912 m. juos renka ta pati rinkimų kolegija kaip ir Rūmų atstovus].

kad neleistų didesniesiems kantonams viešpatauti mažesniems[75].

Pagaliau, naujosiose ir labai demokratiškose šalyse, kur ekonominiai klausimai stengias nusverti grynai politinius klausimus, dvejų Rūmų įsteigimas galėtų duoti naujos naudos, kuria jų konstitucijų autoriai nesirūpino ir nenumatė, tačiau tą naudą aikštėn iškėlė pati socialinė raida. Štai kaip teisina profesorius Jenks dvejų Rūmų buvimą Viktorijoje (Australijoje): vieni, jo supratimu, atstovauja darbui, antri kapitalui. „Bendrai imant, sako jis, įstatymų leidimo taryba (aukštieji Rūmai) yra kapitalo organas. Rūmams rinkti aprėžtoji balsavimo teisė, reikalavimas, kad renkamieji turėtų tam tikrą turtą, rinkimo apygardų didelis plotas ir iš to einančios išlaidos rinkimams atlikti, nariams algų nemokėjimas laiduoja tai, kad Rūmai bus renkami iš turtingų žmonių, kurie į viską žiūri, ir tatai yra suprantama, kapitalistų akimis. Priešingieji bruožai, charakterizuoją įstatymų leidimo susirinkimą, padaro šį susirinkimą, ir tatai taip pat visai suprantama, darbo reikalų reiškėju. Turint galvoj aiškų reikalą kiekvienai šių dviejų didelių partijų (grupių) būti tinkamai atstovaujamai krašto vyriausybėje, dabartinis dalykų būvis atrodo ligi tam tikrų ribų esąs patenkinamas: kiekvienas pasiūlymas, kuriuo būtų siekiama panaikinti viena ar kita įstatymų leidimo įstaigos šaka, būtų aiškus neteisingumas, nes jo padariniu turėtų eiti vienos ar kitos šalies balso panaikinimas dalykų sprendimo srityje“[76].

Jenks rašydamas labiausia turėjo galvoj Australiją[77]. Jo spėjimai tačiau neįvyko. Tiesa, kiekvienoje Australijos val-

---

[75] Rütimann, *Das Nordamerikanische Bundesstaasrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, 109 §.

[76] Jenks, *The government of Victoria (Australia)*, Londonas, 1891, 379 p. Naujoji Australijos, kaip ir Kanados konstitucija, numato dvejus Rūmus — Senatą ir Atstovų Rūmus.

[77] Per diskusijas, įvykusias 1907 m. birželio mėn. Atstovų Rūmuose dėl Lordų Rūmų, vidaus reikalų sub-sekretorius Herbert Samuel aiškiai pareiškė, kad Lordų Rūmai atstovauja kapitalų interesams, priešingus darbo interesams. *Hansard's parliamentary debates*, 4 serija, 176 t. 1011 p.: „Mes negalėsime nuolatos pavesti įstatymų leidimo darbą tokiai kolegijai kaip kad Lordų Rūmai, kurie yra didžiųjų turtų savininkų kolegija, įgalinta spręsti ginčijamus klausimus tarp savininkų ir nuomininkų; dvasininkų (Aukštoji Bažnyčia) kolegijai, kuri posėdžiauja kaip arbitras Baž-

stybėje esama labai stiprios darbo partijos *(Labour party)*. Tatai „kartu su *civiline tarnyba,* sako vienas australietis, yra vienintelė nuolatinė ir organizuota pajėga". Iš tikrųjų, toji partija veikiau siekia dominuoti vyriausybės politikai, negu paimti į savo rankas valdžią: „Nepriklausydama parlamento pajėgos ji palaiko pusiausvyrą tarp vyriausybės ir opozicijos"[78]. *Commonwealth'o* parlamento istorija šiuo atžvilgiu yra pamokinanti. Per 1903 m. federacinius rinkimus *Labour party* turėjo didelio pasisekimo, gaudama beveik tiek pat vietų Senate (14 iš 36), kaip ir Atstovų Rūmuose (37 iš 75). Susijungusi su laisvosios prekybos šalininkais (libre échangistes) ji nuvertė Deakin'o ministerių kabinetą ir paėmė valdžią į savo rankas, pastatydama vyriausybės prieky Watson'ą. Tačiau prie vyriausybės vairo ji tik trejetą mėnesių teišsilaikė. Tada buvo sudarytas liberalų ministerių kabinetas su Reid priešaky, kurį savo ruožtu nuvertė 1905 m. konservatorių ir darbo partijų koalicija. Valdžią vėl paėmė į savo rankas Deakin'as, kuriam pavyko ilgiau išsilaikyti. 1910 metų rinkimai sukonsolidavo šį mažai homogenišką susigrupavimą, duodami žemesniuose Rūmuose darbo partijai 26 vietas, konservatoriams — 18 ir liberalams — 31[79]. Tačiau per 1910 m. rinkimus *Labour party* gavo daugumą abejuose federaciniuose Rūmuose, gaudama Senate net daugiau vietų, negu Atstovų Rūmuose. Tuo būdu, žinoma, jai buvo pavesta sudaryti vyriausybė. Ir 1910 m. balandžio 30 d. Andrew Fischer sudarė socialistų kabinetą[80], kuris paėmė valdžią į savo rankas.

[Per 1920 m. birželio mėn. Vokietijos rinkimus kai kurios politinės partijos priėmė specialaus klasių interesų atstovavimo idėją. Taip pav. senieji nacionalistai liberalai įtraukė į savo programą korporacinį atstovavimą. Jų partija, virtusi *Volkspartei,* pasiūlė įsteigti visą eilę profesinių darbdavių ir darbininkų organizacijų, kurių aukščiausia turėtų būti darbo

---

nyčios ir nekonformistų reikalais; kapitalistų kolegijai, sprendžiančiai ginčijamus klausimus tarp darbo ir kapitalo".

[78] W. Harrison Moore, *The Australian Commonwealth, Annals of American Academy for political and social science,* 1903 m. kovo mėn. 54 p.

[79] A. Viallate, *La vie politique dans les Deux-Mondes,* 1908 m., 112 p.

[80] Viallate et Caudel, *La vie politique dans les Deux-Mondes,* 4-ji metai 104 p.

Rūmai ir kuri galėtų dalyvauti ekonominiais klausimais įstatymo leidimo srityje[81]. Italija, rodos, nori pasukti šiuo keliu[82]].

III.

Unitarinėse ir vienalytėse valstybėse, išskyrus vieną, nėra partikuliarinių interesų, kuriems, laikui bėgant, buvo prisitaikiusi dvejų Rūmų institucija. Tose valstybėse, kur tėra tik vienų vienas suverenitetas, kur visi piliečiai teisės atžvilgiu yra lygūs, negali būti kalbos apie atskirų klasių atstovavimą. Kai dėl įsteigimo atskirų darbui ir kapitalui atstovauti dviejų susirinkimų, tai ištikrųjų būtų skirtingų ir priešingų socialinių klasių sistemos pripažinimas ir legalus jos įvedimas. Tačiau ir šiokio pobūdžio valstybėse yra prasmės dveji Rūmai steigti. Ir iš tikrųjų, greta atskiro pobūdžio interesų aprūpinimo, šie Rūmai savo įvairios ir įvairiopai sukombinuotos sudėties dėka, jau vien savo egzistavimu teikia didelės bendrojo pobūdžio naudos, kuri pasireiškia visose laisvo reprezentacinio valdymo šalyse. Šis bendrojo pobūdžio naudingumas savo rėžtu susiskaido keliomis rūšimis, liečiančiomis įvairius klausimus.

1° Perskyrimas įstatymų leidimo kolegijos į dvejus Rūmus, visų pirma, turi tikslo sumažinti faktinąją įstatymų leidimo galią, kuri yra be galo didelė, ir todėl reprezentacinio valdymo šalyse pavojinga. Įstatymų leidimo galia dėl savo funkcijų prigimimo neišvengiamai stengiasi gauti valdyme persvarą. Sudaromais įstatymais ji gali reguliuoti kaip tinkama visa tai, ko nėra rašytoji konstitucija nustačiusi, net kitų galių veikimą. Naudodamasi priklausančia jau teise nutarti mo-

---

[81] *Le Temps,* 1920 m. birželio 12 d. Žiūr. aukščiau, 63 p.

[82] [Italijoje ministeris Labriola 1920 m. buvo parengęs Darbo Tarybos reformos projektą, kuriuo iš jos buvo padaryta tikri profesiniai ir teknikiniai antrieji Rūmai, sudėti iš 150 narių, skiriamų proporcingai darbdavių ir darbininkų. Šiam susirinkimui turėjo priklausyti įstatymų leidimo galia darbo reglamentacijos ir darbo srities įstatymams. Rūmai buvo perskirti į du skyrius: vienas — pramonės ir prekybos, antras — žemės ūkio. Rūmai renka nuolatinį komitetą, kuriam pavedama prižiūrėti jų priimtųjų įstatymų vykdymas. *(Ž. Epoca,* 1920 m. spalių m. 5 d.). Tas sumanymas buvo atgaivintas 1926 m. birželio mėn., ir fašistai pertvarkydami valstybės įstaigas, ketina Senatą sudaryti grynai korporatyviniu būdu. (Ž. *Temps,* 1926 m. birželio 13 d. Pl. įvado 202 pastaba)].

kesčius ji gali sustabdyti visą vyriausybės veikimą. Tačiau reprezentacinis valdymas yra pagrįstas taip pat galių atskyrimu. Pusiausvyrai išlaikyti šis valdymas reikalauja vykdomosios galios nepriklausomumo savo srityje, o, daugelio nuomone, taip pat ir teismo galios konstitucinio nepriklausomumo. Patyrimas yra parodęs, kad svarstomųjų susirinkimų despotizmas yra ne mažiau žalingas ir pavojingas kaip monarchų ar diktatorių despotizmas. Perskyrimas įstatymų leidimo kolegijos į dvejus Rūmus atrodo tinkamiausia priemonė šiems pavojams išvengti. Dėl šio perskyrimo įstatymų leidimo galia netenka kartu su vieningumu savo per didelės galios ir tampa tuo, kas ji turi būti, t. y. lygi su kitomis galiomis. „Iš tikrųjų, sako vienas Amerikos Jungtinių Valstybių konstitucijos aiškintojas, įstatymų leidimo galia laisvajam valdyme yra didelė ir aukščiausia galia. Yra labai gerai ir dideliu įžvalgumu pastebėta, kad įstatymų leidimo galia tolydžio plečia į visas puses savo veiksmo sferą ir traukia visą galią į smarkų savo sūkurį. Jei visa įstatymų leidimo galia priklauso vienam susirinkimui, tai tuo atveju jau praktikos atžvilgiu nebėra jokių priemonių jos neribotam pasireiškimui aprėžti; tada jau nebelieka jokių priemonių sukliudyti jai pasisavinti bet kokią galią, kurią ji stengsis pateisinti būtinu reikalingumu arba aukštais visuomenės gerovės sumetimais“[83]. Paklausykime dabar ką sako garsus profesorius ir anglų visuomenės veikėjas, kurs pusei šimtmečio praslinkus po Tocqueville, pradėjo nagrinėti iš naujo ir su tokiu pat sėkmingumu didžiąją Amerikos respubliką: „Pastaruoju metu dvejų Rūmų reikalingumas yra virtęs politinio mokslo neginčijama tiesa; tas reikalingumas yra pagrįstas tuo įsitikinimu, kad kiekvienam susirinkimui yra įgimtas palinkimas, virsti smarkiam, tyraniškam ir paperkamam ir todėl turi būti kitų lygiateisių Rūmų slopinamas. Amerikonai apribojo savo įstatymų leidimo susirinkimus, padalindami juos lygiai taip, kaip romėnai aprėžė savo vykdomąją galią, pakeitę vieną karalių dviem konsulais“[84].

---

[83] Story, *Commentaries on the Constitution of the Unites States*, 4 leid. §§ 533 ir 561.

[84] Bryce, *The American Commonwealth*, I t., 461 p.; 2-ojo prancūziškojo leidimo II t., 105 p.

2° Kadangi įstatymų leidimo ir vykdomoji galia yra atskirtos ir nepriklausomos, bent ligi tam tikrų ribų, tai konfliktai jų tarpe visada yra galimi, o kartais tiesiog neišvengiami. Yra pavojus, kad konfliktai gali virsti griežta ir negailestinga kova, ir galiausiai konstituciniu perversmu. Pageidautinas būdas tiems konfliktams išspręsti yra taikaus pobūdžio susitarimas, kuris atstato galių pusiausvyrą. O tam gali labai daug padėti įstatymų leidimo galios suskaldymas. Dažniausia konfliktai kyla tik tarp vienų Rūmų ir vykdomosios galios, ir tuo būdu kiti Rūmai bus kliūtimi pražūtingai kovai, ir galės naudingai suvaidinti arbitro vaidmenį. O jei abeji Rūmai sutartinai konflikte dalyvauja, tai jau yra beveik aišku, kad teisė ir teisingumas bus jų pusėje, ir tuo būdu jų veikimas bus nepergalimas ir eis didžiausiai krašto gerovei. Pagaliau, vykdomoji galia savo ruožtu gali švelninti Rūmų tarpe galinčius kilti konfliktus[85].

Reikia pripažinti, kad svarbiausiu šio pusiausvyrą palaikančio vaidmens tikslu eina vykdomosios galios nepriklausomumo apsaugojimas. Ir tatai yra visai tikslu, turint galvoj, kad įstatymų leidimo galia naturaliai yra palinkusi užgrobti visas sritis. Tačiau galima įsivaizdinti ir priešingą hipotezę. Vykdomoji galia gali susijungti su vienais katrais Rūmais, kad padarytų galą kitiems. Tatai, sakoma, ir atsitiko 18 briumero, kai Bonaparte rėmėsi Senųjų Taryba, kad sukliudytų teisėtą Penkių Šimtų Tarybos pasipriešinimą[86]. Žinoma, tas pasakymas nėra tikslus, nes iš esamų penkių direktorių

---

[85] De Lally Tollendal Steigiamojo Susirinkimo 1789 m. rugpiūčio mėn. 31 d. posėdyje pateiktas pranešimas dėl Konstitucijos II-ojo skyriaus *(Archives parlem.,* 1 serija, VIII t. 515 p.). „Jei bus tik viena galia, tai laikui bėgant ji turi viską aprėpti. Jei bus dvi, tai jiedvi grumsis tol, kol viena antrai padarys galą. O trys — išlaikys visišką pusiausvyrą, jei jos bus sudarytos taip, kad dviem grumiantis savo tarpe, trečioji, lygiai suinteresuota abiejų išsaugojimu, prisijungs prie slopinamosios prieš slopinančiąją ir atgaivins jų tarpe taiką".

[86] Iš Naquet kalbos, pasakytos Tautiniame Susirinkime 1875 m. sausio mėn. 28 d. *(Annales de l'Assemblée nationale,* XXXVI t. 344 p.): „Kad įstatymų leidimo galios perskyrimo į dvejus Rūmus nepakanka revoliucijoms ir konstituciniams perversmams sukliudyti, geriausiai įrodo tas faktas, jog 18 briumerio konstitucinis perversmas buvo atkreiptas prieš įstatymų leidimo galią, perskirtą į dvejus Rūmus, ir, jei aš neklystu, vieni šių dvejų Rūmų žymiai padėjo Bonapartei tą perversmą atlikti antrųjų nenaudai".

keturiems atsisakius, net visai nepradėjus kovos[87], vienos kalbamai pusiausvyrai palaikyti pajėgos t. y. vykdomosios galios tada jau nebebuvo. Be to, puolėjas tada buvo ne vykdomoji galia, o išdidus generolas, veikiąs savo atsakingumu smurto priemonėmis.

3° Įstatymų leidimo kolegijos perskyrimas į dvejus rūmus turi tą matomą pranašumą, tvardantį aistras ir atitaisanti klaidas, kurios labai lengvai gali atsitikti kiekviename svarstančiame susirinkime. Esant tik vieneriems rūmams, neapgalvotų ir paskubomis nutartų nutarimų padariniai pasireiškia tuojau ir yra galutini: jie neišvengiamai patenka į įstatymus. Šie nutarimai lieka neatitaisyti bent jau tam tikrą laiką, ir negali būti atitaisyti juos naikinančio įstatymo be skriaudos susirinkimo orumui ir reikšmei. Esant dvejiems Rūmams yra daug galimumo, kad vienų aistros nepalies antrųjų, nes jie turės laiko pagalvoti. Vienų klaidas galės atitaisyti antrieji, kol projektas netapo įstatymu. Tatai itin yra svarbu, turint galvoj vis tebesiplečiančią parlamento iniciatyvos praktiką: atskirų parlamento narių pateikiamieji projektai dažniausia būna sudaryti greitomis ne pagal mokslo duomenimis. Reikalas juos apsvarstyti dvejiems Rūmams skyrium yra būtinas atsargumas, kurs kartais irgi būna nepakankamas. Juo labiau tą pat galima pasakyti dėl pataisų, kurios atliekamos diskusijų metu[88]. Visos tos išvados yra dar teisingesnės tų kraštų atžvilgiu, kur kaip kad Amerikos Jungtinėse Valstybėse visa įstatymų iniciatyva priklauso svarstantiems susirinkimams.

Šių motyvų pakanka pateisinti ir išaiškinti dvejų rūmų sistemos didelį išsiplėtimą. Europoje ją priėmė visos didžiosios

---

[87] Mignet, *Histoire de la Révolution française,* 6-asis leid., II t. 159 p.: „Direktorija faktinai buvo panaikinta, ir šioje kovoje ji labai maža antagonizmo pareiškė. Beliko tik Penkių Šimtų Taryba ir Bonparte".

[88] Šitų pakeitimų naudingumas dažnai yra viešai pripažįstamas per Prancūzijos Atstovų Rūmų debatus. Žiūr. pavyzd. 1904 m. spalių mėn. 27 d. Atstovų Rūmų posėdį (Déb. parl. 2216 p.). Klausimas lietė pasiūlymą laiduoti balsavimo slaptumą. *„Paul Constans.* Diskusijų metu, aš girdėjau vieną mano kolegų sakant: „Mes pasirūpinsime, kad šis įstatymas būtų atmestas Senate". Reikia vengti, kad šiuo atvėju galėtų pasislėpti už Senato. Grafas *de Lanjuinais.* Aš pateikiau šį pasiūlymą (atmesti skubotumą) ne dėl to, kad būčiau priešingas pačiam įstatymui, bet dėl to, kad, mano supratimu, būtų protinga jis peržiūrėti prieš siunčiant Senatui. Šiai nuomonei, žinoma nepritarė Atstovų Rūmai, kurie skubino tą klausimą baigti".

tautos. [Čia reikia itin pažymėti Lenkiją[89] ir Čekoslovakiją[90]]. Vienerių Rūmų sistema randame mažose Europos valstybėse — Graikijoje, Liuksemburgo kunigaikštijoje, Serbijoje[92], [Estijoje[93], Suomijoje[94]]. Susirinkimo vienumas yra taip pat charakteringas atskiroms Šveicarijos kantonų konstitucijoms [kai kurių Vokietijos „žemių" pokarinėms konstitucijoms, kaip Prūsijos[95], Bavarijos[96], Saksonijos[97]], tuo tarpu federacinė konstitucija federacinį įstatymų leidimo susirinkimą yra perskyrusi į du susirinkimus[98]. Naujajame pasaulyje dvejų rūmų sistema yra vienas iš esminių Jungtinių Valstybių politinės santvarkos pagrindų: dvejų rūmų sistema, nustato tiek federacinė konstitucija, tiek ir atskiros visų štatų konstitucijos[99]. Dualistinė sistema yra priimta taip pat centralinės ir pietų Amerikos respublikose, kurios pavyzdžiu paėmė Jungtinių Valstybių konstituciją. Daugelyje iš jų pastebimas net tas charakteringas faktas, kad prie dvejų rūmų sistemos jos sugrįžo po to, kai kurį

---

[89] [Lenkijos 1920 m. vasario mėn. 29 d. konstitucija].

[90] [Čekoslovakijos 1920 m. vasario 29 d. konstitucija].

[91] Graikijos tautinis susirinkimas keisdamas 1911 m. konstituciją, paliko vienerių rūmų sistemą, tačiau tas pakeitimas neapsiėjo be to, kad nebūtų buvę pasiūlyta dvejų rūmų sistema. Tam pasiūlymui daug kas pritarė. Vyriausybė tą pasiūlymą puolė ir pakeitimams atlikti susirinkimas jį atmetė dėl politinių sumetimų. Žiūr. Εὐνταγμα τῆς ϵΕλλαδος ἀπὸ ϵΗλὶν Αἰαχοπούλου, Atėnai, 1911, 5 p.

[92] Kai dėl Bulgarijos, žiūr. Dareste, *Les Constitutions modernes*, 2 leid., II t., 275 p. Savo trečiam leidime (89 p. 1 pastaba) aš esu pažymėjęs, kad Serbijoje pradžioje yra buvę tik vieneri rūmai ir kad naujoji 1901 m. Serbijos Konstitucija priešingai nustatė dvejų rūmų sistemą — Skupčiną ir Senatą. Dalį Senato narių skiria karalius, kitą dalį renka cenzo rinkikai. Po karaliaus Aleksandro ir karalienės Draga nužudymo, 1903 m. birželio mėn. atliktu konstitucijos pakeitimu vėl buvo įvesta vienerių Rūmų sistema... J. Peritch, *La nouvelle Constitution du royaume de Serbie*, 1903, 116 p. [Vienerių Rūmų sistemą paliko ir naujoji 1921 m. birželio mėn. 28 d. Jugoslavijos konstitucija].

[93] [1920 m. birželio mėn. 15 d. konstitucija; Crozat, *Les Constitutions de Pologne, de Dantzig, d'Estonie et de Finlande*, 1925].

[94] [1912 m. liepos mėn. 17 d. konstitucija; Crozat, *op. cit.*].

[95] [1920 metų lapkričio mėn. 30 dienos Prūsijos konstitucija].

[96] [1919 metų rugpiūčio mėn. 14 dienos Bavarijos konstitucija].

[97] [1921 metų lapkričio 1 dienos Saksonijos konstitucija].

[98] Šveicarijos reikalu žiūr. Rüttimann, *op. cit.* 109 § — Bryce, *American Commonwealth*, I t., 461 p., 2 išn.; II-asis prancūziškas leidimas, II t., 104 p. Vokietijos reikalu žiūr. Brunet, *op. cit.*

[99] Vis dėlto pačioje pradžioje trys štatai — Pensilvanija, Georgija ir Vermontas — turėjo tik po vieną susirinkimą. Šitas nenormalumas Pensilvanijoj išnyko 1780 metais, Georgijoj — 1789 m. ir Vermonte — 1836 m.

laiką jose tebuvo vieneri rūmai[100]. Anglų kolonijos, gavusios atskirus parlamentus, taip pat juos perskyrė į dvejus rūmus, sekdamos metropolijos pavyzdį. Vis dėlto trys Kanados provincijos — Ontario, Manitoba ir Britų Kolumbija nustatė tik vieną susirinkimą[101]. Net ir Japonija, norėdama prigydyti savo krašte Vakarų laisvę, perskyrė į dvejus rūmus 1889 metais vasario 11 dieną konstitucijos įsteigtąjį Imperijos Seimą[102].

IV.

Nepaisant šio beveik vienbalsio civilizuotų kraštų sutarimo, vienerių rūmų sistema turi daug ir įsitikinusių šalininkų. Prancūzijoje ji buvo jau du kartu įsigalėjusi — 1791 ir 1848 metų konstitucijose.

Konstitucijos komiteto 1789 metais Steigiamajam Susirinkimui pateiktuoju projektu buvo siūloma įsteigti antruosius rūmus arba Senatą, sudarytą iš 200 narių, sukakusių ne mažiau kaip 35 metus amžiaus, ir skiriamų ligi gyvos galvos pirmąkart įstatymų leidžiamojo Susirinkimo arba provincijų, karaliui tvirtinant; paskum karaliaus skiriamų, provincijų tiekimu[103]. Ryšy su tuo pasiūlymu kilo diskusijos, reikia ar nereikia įstatymų leidimo kolegija perskirti į dvejus rūmus, trukusios nuo 1789 metų rugpiūčio mėn. 31 dienos ligi rugsėjo mėn. 10 dienos, nuostabios savo puikumu, gilumu ir atvirumu, kaip kad ir visos kitos mūsų pirmame susirinkime įvykusios diskusijos. Bet greit paaiškėjo, kad žymi dauguma palaiko vieno susirinkimo sistemą. Veltui antrųjų rūmų šalininkai rė-

---

[100] Taip atsitiko Meksikoje (1874 m.), Ekvadore, Peru ir Bolivijoje. (Dareste, *Les constitutionis modernes,* II t., 457—507, 509, 511 p. Dėl Serbijos — žiūr. aukščiau, 28 p. 70 išn.

[101] Munro, *The Constitution of Canada,* Cambridge, 1889, sp. [Clément W. H. P., *The Law of the Canadian Constitution,* 3 leidimas, Londonas, 1915; Riddel, *The Constitution of Canada in its history and practical working,* Yale, Univ. Press, 1918; W. P. Kennedy, *The Constitution of Canada,* New-York, 1922; R. Lecont, *Formation et organisation du dominion du Canada; Rev. droit public,* 1904, 75 p.].

[102] Dareste, *Les Constitutions modernes,* II t., 497 p.

[103] De Lally Tollendal pranešimas, *Arch. parlem.,* 1 serija, 8 t., 519 p. Pastaboje jis pridėjo: „Aišku, kad įsteigus Senatą, pirmąkart jo nariai turi būt paskirti arba atstovų, arba provincijų, karaliui tiktai tvirtinant. Negalima įsivaizduoti, kaip galima būtų suteikti Karūnai tokios įtakos, kuri leistų jai skirti iš karto į įstatymų leidimo kolegiją du šimtu narių".

mėsi ne tik Anglijos, bet ir Amerikos respublikos pavyzdžiais. Jie buvo pasirengę sumažinti savo pretenzijas sutikdami, kad antrieji rūmai būtų renkami, kaip ir pirmieji, kad jų narius skirtų tie patys rinkikai, tereikalaujant iš renkamųjų kitokios amžiaus sąlygos. Jų pastangos nuėjo niekais. Taip pat nepasisekė ir dar kuklesni pasiūlymai, būtent, kad atstovai, išrinkti tomis pačiomis sąlygomis, būtų perskirti į dvi grupes, svarstančias skyrium ir susirenkančias į vieną susirinkimą tik balsuoti. Kai kurie siūlė šį bendrą balsavimą, kaip *ultimum subsidium* tuo atveju, kai Senatas atmes keletą kartų įstatymų leidimo Susirinkimo priimtus projektus[104]. Kiti, kaip Sieyès, tatai laikė vieninteliu ir įprastu balsavimo būdu, nes Rūmai (jis norėjo, kad būtų treji) tesą vieno bendrai sprendžiančio susirinkimo atskiros svarstančios sekcijos[105]. Diskusijos baigėsi rugsėjo mėnesio 10 dieną: 490 narių balsavo už vieno susirinkimo sistemą ir 89 — už dvejų rūmų sistemą. Bet galima pasakyti, kad greta esminių argumentų, kuriuos visada galima iškelti ryšy su įstatymų leidimo kolegijos vienumo nustatymu, balsavimą nulėmė dar ir kiti du sumetimai, pareiną nuo tam tikro momento ir aplinkos. Iš vienos pusės buvo bijoma, kad

---

[104] Dupont de Nemours *(Arch. perlem. loc. cit.* 573 p.): „Aš reikalauju, kad šis susirinkimas, kurs turi būt vienas, darbui būtų perskirtas į dvejus rūmus. Jie bus sudaryti iš narių, išrinktų, be kokio skirtumo, pirminių susirinkimų. Aš siūlau, kad kiekvienas trečias atstovas, kurį tauta ras esant geriausiai pasirengusį, įeitų į vienerius šių rūmų, kuriuos galima pavadinti Senatu, jei jūs norit, o kiti du būtų Atstovų Rūmų nariai. Senatas sudarytas iš tokių pat narių, kaip mes, svarstys Atstovų Rūmų projektus, teiks savo pasiūlymus, plės tas mintis ar sumetimus, kurie paskatins jį priimt ar atmesti Atstovų Rūmų pasiūlymus. Senatas spręs ligi trijų kartų, ir po to, jei nuomonės vis dar skirsis, abeji rūmai susirinks ginčijamam klausimui balsų dauguma išspręsti".

[105] *Arch. parlem., loc. cit.* 597 p.: „Aišku, kad kartais yra gera tas pats klausimas du ar net tris kartus apsvarstyti. Niekas nekliudo, kad šitas trigubas svarstymas būtų atliekamas trijose atskirose salėse trijų susirinkimo skyrių. Tuo atveju jums neteks bijoti tos pačios, klaidą sukeliančios įtakos, skubotumo ar gražbylystės sugundymo. Pakaks to, kad nutarimas arba dekretas galės būti padarinys daugumos balsų, surinktų trijuose skyriuose taip, kaip kad visi atstovai būtų susirinkę vienoje salėje. Vadinas, įprastais žodžiais tariant, kad būtų balsuojama individualiai kiekvieno nario, o ne Rūmų. Tada net nebus reikalo suteikti kam veto teisės, nes ta teisė savaime bus pažymėtajam suskirstyme; jei kuri susirinkimo sekcijų tars esant reikalo svarstymą atidėti, tai to tarimo padarinys bus toks pat, kaip ir sustabdomojo veto padarinys". [Palyg. Renaudel, Forgeot ir kitų karo laikui pasiūlytuosius konstitucijos pakeitimus, praneštus Thomsono 1917 metais birželio mėn. 21 dieną. Ch. dép. *Doc. parlem.* 1917 m.].

panaikinus senąją aristokratiją, įeis į Aukštuosius Rūmus naujos, kad ir renkamos aristokratijos elementas[106].

Antra vertus, visi pripažino, kad tik vienas susirinkimas tegalėjo turėti reikalingos pajėgos Revoliucijos reformoms įvykdyti. Tačiau ši pergalė buvo dar menkai įsitvirtinusi, ir todėl buvo kilęs klausimas, ar tik nereikia, norint tą pergalę apsaugoti ir sukonsoliduoti, ateity palikti įstatymų leidimo kolegijai visą jos pajėgą, t. y. jos vienumą?[107].

1848 metais taip pat yra buvę specialių motyvų vieno susirinkimo naudai. De Toqueville juos sužymėjo savo *Atsiminimuose* (Sauvenirs). Svarbiausias iš tų motyvų, jau neskaitant aiškiai pasireiškusios visuomenės nuomonės, buvo reikalingumas prieš tautos renkamą, ir todėl labai galingą, prezidentą pastatyti lygiai taip pat galingą įstatymų leidimo galią, sugebančią tuo būdu jam atsispirti. Šis motyvas, iš tikrųjų, buvo labai įtikinantis; jis galėjo palenkti net tokius išmintingus žmones kaip Dufaure[109]. Tačiau iš to kilo konfliktas ir neišvengiama, iš anksto suorganizuota, arši kova, kurią Toqueville

---

[106] Thouret, *Archives parlem., loc. cit.*, 580 p.: „Vienais Rūmais aš tenorėjau atitaisyti luomų aristokratiją... Jei Senatas bus sudarytas iš 200 narių, tai 101 balsas galės 99 nusverti". Lanjuinais, *ibid.* 588 p. „Tautinio Susirinkimo veikimas bus sutrikdytas, ir ant griuvėsių šios aristokratijos, kuri dabar yra tuo, kuo ji turi būti, bus pastatytas pats baisiausias, koks tik begali būti, aristokratijos paminklas, aristokratijos žalingos tiek karaliui, tiek tautai. Nieks nekalba apie Amerikos Senatą; ten jis gali būt reikalingas, nes ten nėsama karaliaus įtakos; ten esama tik senatorių, papuoštų kaspinais ir medaliais".

[107] Thouret, *Archives parlem.*, 580 p.: „Aš priduriu, kad reikia apsisaugoti nuo pavojų, kurie gali grėsti įstatymų leidimo kolegijai; ji gali būti iškreipta; sugundymas netenka bet kokių ribų — jis eina nuo saldžiavimo ligi tautos suviliojimo, ir vyriausybei teks įsigyti tik 100 balsų". Montmorency, 584 p.: „Dveji Rūmai nepriimtini dėl to, kad jie be paliovos kliudys esamiems negerumams reformuoti". Mounier, 555 p.: „Dabartinis susirinkimas, kurs turi nustatyti galių organizaciją ir pastatyti laisvės rūmus, turi būti sudarytas iš vienos kolegijos, kad jis galėtų būti pajėgesnis ir spartesnis. Tačiau, jei ši pajėga būtų palikta tokia, kokią konstitucija nustato, ji visa sunaikintų".

[108] De Toqueville, *Souvenirs*, Paryžius, 1893 m. 269 p.: „Viešoji nuomonė griežtai pasisakė už vienerių rūmų sistemą ne tik Paryžiuje, bet beveik visuose departamentuose".

[109] De Toqueville, *Souvenirs*, 270 p.: „Svarbiausias motyvas, kurį jis (Dufaure) šiuo tarpu vienos įstatymų leidimo kolegijos naudai iškėlė (ir aš manau, kad šis motyvas yra visų geriausias, kokį jis begalėjo rasti) yra tas, kad vykdomoji galia, vykdoma tautos išrinkto vieno asmens, įgytų tikrai nusveriančią reikšmę, jei greta jos būtų pastatyta į dvi dalis perskirta, susilpninta įstatymų leidimo galia".

veltui stengiasi įrodyti[110]. Susidarė tam tikra srovė, ir po trumpų diskusijų buvo priimta vieno įstatymo leidimo susirinkimo sistema.

Šios pastabos yra labai pamokinančios. Bet reikia pridėti, kad vieno susirinkimo sistema ginama racionaliais argumentais, kurie jau buvo gerai žinomi 1789 ir 1848 metų konstitucijų autoriams ir kuriuos verta iššiūrėti. Tie argumentai sutraukiami į du pagrindinius: vieną grynai teoretinį, antrą paimtą iš praktiškų sumetimų[112].

1° Tose šalyse, kur jau nebėra aristokratijos, ir kur viešpatauja tautos suverenitetas, tegali būti tik vienas atstovavimas — tautos suvereniteto atstovavimas[113]. Net pats įstatymas, kaip Rousseau nustatė, tegali būti tik tautos valios, kurią užfiksuoja politinių rinkikų dauguma, išreiškimas. Bet kadangi ši valia dėl tam tikro dalyko ir tam tikru laiku gali pasireikšti ar nepasireikšti, tai įstatymų leidimo galia turi būti suorganizuota taip, kad ta valia, kiek galima tikriau pasireikštų. Tačiau negalima tuo pat metu ji išreikšti dvejopu vienas antram priešingu būdu. Tatai reikštų organizuoti nesąmonę; bet vis dėlto, tatai yra daroma, steigiant du įstatymų leidimo susirinkimus, kurie gali priversti kraštą kartu sakyti ir taip ir ne.

Jei priimsime šiokio protavimo premisas, tai tokia išvada yra būtina. Tačiau ne tokie yra reprezentacinio valdymo principai. Žinoma, unitarinėse ir teisių lygybės principą pripažįstančiose valstybėse negali būti kito, be tautos suvereniteto, politinio atstovavimo. Bet tai tereiškia, kad abu susirinkimai turi būti to paties kilimo, ir savo galią turi gauti iš šio suve-

---

[110] De Toqueville, *Souvenirs*, 270 p.

[111] De Toqueville, *Souvenirs*, 272 p.: „Prieš dvejų rūmų sistemą taip pat pasisakė beveik visi senesniųjų parlamentų veikėjai. Daugumas ieškojo daugiau ar mažiau patikimų paaiškinimų pateisinti savo balsavimui. Vieni valstybės taryboje norėjo įžiūrėti tą pusiausvyrą, kurią jie laikė būtina; kiti tarėsi nustatysią vienam susirinkimui tokius formalumus, kurių lėtumas apsaugos jį nuo suviliojimo ir nuo netikėtinumų".

[112] [Žiūr. E. Giraud, *La Crise de la démocratie*, Paryžius, 1925, 91 p. ir t.].

[113] *Archives parlem., op. cit.*, 569 p. Rabaut Saint-Etienne: „Suverenas yra kažkas viena ir paprasta, nes jis yra visuma neišskiriant nė vieno. Tuo būdu įstatymų leidimo galia yra taip pat viena ir paprasta; ir jei suverenas negali būt suskirstytas, tai įstatymų leidimo galia taip pat negali būt suskirstyta, nes kaip nėra dviejų, trijų ar keturių suverenų, taip nėra dviejų, trijų ar keturių įstatymų leidimo galių".

reniteto. Antra vertus, netiesa būtų sakyti, kad reprezentacinio valdymo šalyse įstatymai yra tik tautos valios išreiškimas. Priešingai, ši sistema yra pagrįsta ta idėja, kad suvereninė tauta yra ir save pripažįsta nesugebančia suformuluoti savo valios įstatymų forma. Norėdama turėti gerus įstatymus, su atsidėjimu parengtus ir moksliškai suredaguotus, tauta deleguoja savo išrinktiems atstovams teisę visai nepriklausomai leisti jai ir jos vardu įstatymus. Bet kadangi čia tokią svarbią teisę bevykdant gali kilti klaidų, ir ta teisė gali būti naudojama piktam, tad įstatymų leidimo galią tauta įtiki ne vienam, o dviem susirinkimam, kurių darni valia yra reikalinga išleisti įstatymui, ir kurie tuo būdu vienas antrą kontroliuoja. Kai šiuodu susirinkimai suranda reikalingą susitarimą, kuris betgi sunku yra surasti, tad galima būti beveik visai tikram, kad sudarytasis įstatymas teisingas, naudingas, atitinkąs krašto opinijos vidurį, t. y. tautos valią. Nėra tikslingesnės už šią sistemos, o galintieji kilti tarp dvejų Rūmų priešingumai yra neišvengiami dirbant kiekvieną sunkų darbą.

2° Dvejų rūmų sistemai praktiško pobūdžio priekaištas buvo sekantis. Ši sistema pernelyg lėtinanti įstatymų priėmimą, net tokių įstatymų, kurių esmė labai mažai ginčijama: neretai atsitinka, kad įstatymai galutinai priimami tik kelių kadencijų metu. Ji esanti kliūtimi reformoms, užkirsdama joms ilgą laiką kelią arba priimdama tik jas sumažinus, ir tuo būdu darydama jas nebeveikliomis. „Įstatymų leidimo kolegija perskirta į dvi dalis — anuomet yra pasakęs Franklinas — yra vežimas, kurį vienas arklys traukia į priekį, antras — atgal“[114].

Pats šis faktas yra neginčytinas. Iš dalies galima dėl jo ir gailėtis, bet vis dėlto yra labai naudinga tokia kaina pirkti tuos, kitais atžvilgiais, pranašumus, kuriuos teikia ši institucija[115].

---

[114] Story, *Commentaries*, 527 § [Palyg. Giraud, *op. cit.* ir *loc. cit.*].

[115] Bryce, *American Commonwealth*, II t., 180 p.; antro prancūziško leidimo II t. 105 p. — Boissy d'Anglais, III-jų metų 5-to mesidoro konvento posėdy pateiktame raporte sakoma: „Jei dalykas yra ginčytinas, tai vienai sekcijai jį priėmus, o antrai atmetus, diskusijos kils iš naujo; ir jei kartais viena sekcija spirsis dėl savo nepagrįsto atmetimo, tai vis dėlto negali būti nė mažiausio palyginimo tarp pavojaus turėti vienu geru įstatymu mažiau ir pavojaus turėti vienu blogu įstatymu daugiau“.

Tarp kita ko ir negerumai, jei gerai į juos įsižiūrėsime, neteks daug savo reikšmės ir virs beveik gerumais. Faktinai tautai yra svarbu ne tas, kad ji turėtų daug įstatymų, bet gerų įstatymų. Per dažnas įstatymų keitimas, kad ir pagrįstas rodytųsi, sudaro daugiau nepatogumų, negu gerumų. Interesai, kuriais rūpinasi visuomenė, privalo tinkamo saugumo, kurį gali laiduoti tik tam tikri pastovūs įstatymai. Kai dėl svarbių reformų, tai reikia pasakyti, kad nieko nėra pavojingesnio, kaip nesubrendęs jų įvedimas. Būdamos parengtos paskubomis arba įvestos dar nebūdamos viduriniosios opinijos priimtos, jos gali būt greit atšauktos. Reformų sulaikymas, kurį atlieka dvejų Rūmų sistema, dažniausia būna labai naudingas. Pats priešinimasis laiduoja joms visišką pergalę, kai jis yra parblokštas visagalinčios visuomenės nuomonės srovės. Pagaliau, išsprendimas susitarimu, kurs dažniausia būna dviejų susirinkimų ginčo padarinys, praktikos atžvilgiu, dažnai pasirodo labai geras[116]. Juk pasaulį valdo vidutiniškoji išmin-

[116] Australijos konstitucija (75 sk.) įvedė naują sistemą įstatymų pobūdžio konfliktams tarp dviejų rūmų išvengti. Joje numatyti du būdai: 1) tuo pačiu metu abejų rūmų paleidimas ir naujų rinkimai; 2) svarstymas drauge, jei pirmasis būdas neduoda rezultatų. Tačiau reikia pastebėti, kad ši sistema numano ne Senato, o Rūmų priimtą įstatymą, ir tatai netaikoma priešingai hipotezei. Štai, tarp kita ko, tekstas: „Jei Atstovų Rūmai priima pasiūlytą įstatymą, ir jei Senatas jį atmeta, ar nesirūpina jo priimti *(fails to pass it)* arba priima jį pakeitęs, o tų pakeitimų paskui Atstovų Rūmai nepriima, ir jei trijų mėnesių būvyje Atstovų Rūmai tos pačios ar kitos sesijos metu iš naujo priima tą įstatymą su Senato pasiūlytaisiais ar jo patartaisiais pakeitimais arba be tų pakeitimų, ir jei Senatas vėl atmeta ar nesirūpina priimti arba priima jį pakeitęs, o tų pakeitimų paskui Atstovų Rūmai vėl nepriima, — tada generalinis gubernatorius turi teisės iš karto paleisti Senatą ir Atstovų Rūmus. Tačiau taip pasielgti gubernatorius negali, kai Atstovų Rūmų kadencijai belieka tik šeši mėnesiai. Jei paleidus abejus rūmus, Atstovų Rūmai pasiūlytąjį įstatymą priima su įvestaisiais, Senato pasiūlytaisiais ar pritartais, pakeitimais arba be jų, ir jei Senatas tą įstatymą atmeta arba nesirūpina jo priimti, arba priima jį pakeitęs ir tų pakeitimų Atstovų Rūmai paskui nepriima, — generalinis gubernatorius turi teisės sušaukti Senato ir Atstovų Rūmų narius į bendrą posėdį. Bendrajam posėdyje dalyvaują nariai gali svarstyti ir turi balsuoti iš karto dėl pasiūlytojo įstatymo tokio, kokį paskutinį kartą jį yra pasiūlę Atstovų Rūmai, ir dėl pakeitimų, jei jų yra, kurie yra buvę vienų Rūmų padaryti ir antrųjų nebuvo priimti, ir visi tie iš šių pakeitimų, kurie bus priimti Senato ir Atstovų Rūmų bendro narių skaičiaus absoliučios daugumos, bus laikomi priimti, ir jei įstatymas su taip priimtais pakeitimais, jei jų esama, bus priimtas Senato ir Atstovų Rūmų bendro narių skaičiaus absoliutės daugumos, *jis bus laikomas priimtas abejų parlamento Rūmų,* ir bus pateiktas generaliniam gubernatoriui, kad šis pastarasis gautų tam įstatymui karalienės pritarimą". Paskutiniame sakiny yra tarsi kokia legali fikcija; įstatymas yra toks, lyg jis būtų buvęs abejų Rūmų priimtas.

tis, nuosaikumas. [Be to, yra lengvai pritaikomų būdų kylantiems tarp dvejų rūmų įstatymų pobūdžio konfliktams išspręsti. Vienas tokių būdų yra mišriosios konferencijos, kurių vartojimą Anglijos parlamentas stengiasi išplėsti[117]. Šis būdas yra priimtas ir Prancūzijos Atstovų Rūmų reglamentų[118]].

V.

Koks skirtingumas turi būti tarp dvejų rūmų sudėties, ar funkcijų atžvilgiu? Antrųjų rūmų, vadinamų aukštųjų rūmų, sudėtį kiekvienoj valstybėje nulemia socialinė tautos būklė, platesnės ar siauresnės ribos, kurios yra nustatytos tautos suvereniteto principui. Ten, kur šis principas yra ištisai ir su visomis iš jo einančiomis būtinomis ar prigimtinėmis pasėkomis priimtas, antrieji rūmai, kaip ir pirmieji, turi būti renkami ir jų pagrindan turi būti padėta kiek galima platesnio mąsto balsavimo teisė. Tačiau visur ir visada atrodo naudinga, kad abejų rūmų sudėtis nebūtų vienoda. Kad tikrai būtų dveji rūmai, reikia kad jie būtų skirtingi. Žinoma, tatai nėra būtinai reikalinga, nes ir būdami vienodos sudėties, jie nenustoja savo naudingumo; juos skirtingus padaro pati kolegijos dvasios pajėga. Tačiau skirtingumas yra labai reikalingas dalykas, kad galėtų pasireikšti visi šios institucijos padariniai.

Tas skirtingumas savaime atsiranda, kai antrųjų rūmų svarbiausiu tikslu eina tam tikros klasės arba tam tikrų interesų atstovavimas. Tačiau tas skirtingumas sunkiau yra nustatyti unitarinėse, vienalytėse ir demokratinėse valstybėse. Žinoma, jis galima ir tokiose valstybėse nustatyti, ir mokslišku būdu galima surasti jam tinkama linkmė. Ir vieni ir antri rūmai, atstovaudami tik tautos suverenitetui, gali savo dvasia reikšti vieną kurią iš didžiųjų elementarinių tendencijų, kurios visur ir visada sudaro patį visuomenių gyvenimą: iš vienos pusės — progreso dvasia, iš antros — tradicijų ir koservatizmo. Šį padarinį, galima pasiekti ir esant abiems rūmams renkamiems visai teisėtomis ir, iš pažiūros, antros eilės priemo-

---

[117] Ž. žemiau, V skyr. *Committee on the reconstruction of the House of lords* darbus.

[118] Ž. žemiau II d. Vsk.: *Le pouvoir législatif*, III sk. 1 §, III.

nėmis. Pirmoji priemonė — skirtingas narių skaičius: vieno susirinkimo, per pusę mažesnio už antrąjį, nuomonė ir tendencijos bus kiek kitokios[119]. Antroji priemonė — tai amžiaus skirtumas, reikalaujant iš antrųjų rūmų narių vyresnio amžiaus; tai bus iš tikrųjų Senatas arba, pirmykščiais žodžiais betariant, Senųjų Taryba. Mūsų III-jų metų konstitucija tenkinasi šiomis dviemis sąlygomis Senųjų Tarybai individualizuoti. Pagal konstituciją šios Tarybos nariai renkami tų pačių rinkikų, kurie renka Penkių Šimtų Tarybą[120], reikalaujant iš jų dar vienos sąlygos, kuri dvelkia aštuonioliktuoju amžiumi, būtent kad senatoriai sukakę 40 metų būtų vedę ar našliai[121]. Bet galima eiti dar toliau, būtent: vieno susirinkimo nariams duoti ilgesnį mandatą, negu antrojo susirinkimo nariams[122]; vieno susirinkimo rinkimams nustatyti platesnes rinkimų apygardas, negu antrojo rinkimams[123]; vienam susirinkimui taikinti dalinio perrinkimo sistemą, antram — integralinio perrinkimo sistemą. Pagaliau galima vartoti vienam su-

---

[119] Lordas Newton Lordų Rūmuose 1907 metais gegužės 6 dieną (*Hansards parliamentary debates*, 4 serija, 173 t. 1210 p.) pareiškė: „Jei mūsų vietoje būtų keturi ar penki šimtai pirklių, biržos maklerių, arba kita kokia atsitiktinai paimta kolegija, kokią jūs galit įsivaizduoti, aš manau, kad galiausiai pasiektų maždaug tokius pat rezultatus, kaip ir mes patys. Aš einu dar toliau ir sakau, kad, jei jūs paimsite keturis ar penkis šimtus asmenų iš Atstovų Rūmuose daugumos palaikančios vyriausybę ir jei jūs perkelsit juos čionai, jūs konstatuosite nepaprastai didelį jų nuomonių pasikeitimą". [Palyg. 1920 metų vasario 29 d. Čekoslovakijos konstituciją: Atstovų Rūmai susideda iš 300 narių, Senatas — iš 150 narių. Amerikos Jungtinių Valstybių Senatas yra sudarytas iš 96 narių, renkamų šešeriems metams, kurių trečdalis kas dveji metai perrenkami. Atstovų Rūmai susideda iš 435 narių, renkami iš karto ketveriems metams].

[120] De Boissy d'Anglais III-jų metų 5 mesidoro Tautinio Konvento posėdyje pateiktas pranešimas: „Mes tesiūlome perskirti įstatymų leidimo kolegiją į dvi tarybas, vienodai tautos renkamas, tokiam pat laikotarpiui, kurios nuo viena antros skirtųsi tik savo narių skaičiumi ir jų amžiumi. Penkių Šimtų Taryba bus mintimi ir tarsi respublikos paveikslu. Senųjų Taryba bus jos išmintimi". [Palyg. Čekoslovakijos 1920 metų, vasario mėn. 29 dienos konstituciją: atstovai turi būt sukakę 30 metų (10 §), senatoriai — 45 metus amžiaus (15 §); Lenkijos 1921 metų kovo mėn. 17 dienos konstituciją: atstovai turi būti sukakę 25 metus ir senatoriai — 40 metų amžiaus].

[121] III-jų metų 5 fruktidoro konstitucijos 83 straipsnis. Aš nekalbu apie sąlygą išgyventi respublikos teritorijoje ilgesnį laiką (83, 84, 74 straipsniai).

[122] [Pagal Čekoslovakijos konstituciją atstovai yra renkami šešeriems metams (11 §), senatoriai — aštuoneriems metams].

[123] [Lenkų senatoriai renkami vaivadijomis arba provincijų apygardomis, kurių viso tėra 17. (1921 metų kovo mėn. 17 d. Lenkijos konstitucijos 16 §)].

sirinkimui rinkti tiesioginio balsavimo sistemą, antram — kelių laipsnių balsavimo sistemą, jei jos teisėtumas yra pripažįstamas[124]. Atskiruose Amerikos Jungtinių Valstybių štatuose Senatas nuo Atstovų Rūmų paprastai skiriasi šiais bruožais:

1° Senato rinkimų apygardos visada būna didesnės; paprastai jos būna du ar tris kartus didesnės už apygardas sudarytas Atstovų Rūmų rinkimams, ir senatorių skaičius, žinoma, proporcingai apygardoms yra mažesnis už Atstovų Rūmų narių skaičių.

2° Senatoriai paprastai renkami ilgesniam laikui, negu atstovai. Dvidešimt keturiuose štatuose yra jie renkami ketveriems metams, viename (New-Jersey) — trejiems, vienuolikoje — dvejiems, dviejuose (Massachussets ir Rhode-Island) — tiktai vieneriems metams.

3° Senatas, užuot buvęs visas iš karto perrenkamas, dažniausia yra perrenkamas tik iš dalies: pusė jo narių pasitraukia, išėjus jų ketveriems ar dvejiems metams, ir jų vieton įeina nauji nariai. Tatai sudaro tęstimumo dvasią, kurios trūksta Atstovų Rūmams.

4° Kai kuriuose štatuose renkamumo amžius į Senatą yra aukštesnis, negu reikalaujamas renkamumo amžius į Atstovų Rūmus. Viename štate (Delaware) reikia turėti 200 akrų žemės nuosavybės *(freehold)* arba realinio ar personalinio turto 1000 svarų vertės[125].

---

[124] [1920 metų Čekoslovakijos konstitucija nustato, kad Atstovų Rūmai renkami abiejų lyčių rinkikų, sukakusių 21-rius metus (10 §), senatoriai — rinkikų sukakusių ne mažiau kaip 26 metus amžiaus (14 §); Lenkijos konstitucija nustato, kad Seimo rinkikai turi būti sukakę 21-rius metus, Senato — 30 metų amžiaus].

[125] Bryce, *American Commonwealth,* I, 662 p., prancūziškojo vertimo, II t. 96 p. Puikiame Albert Bushnell'o 1903 metais išleistame vadovėlyje *(Actual Governement as applied in American conditions)* net nežymiai skirtumai, kurie atskiruose štatuose yra tarp senatorių ir Atstovų Rūmų narių. Vis dėlto autorius šiaip baigia (130 p.): „Dvi kolegijos atstovauja įvairiems rinkikų susirinkimams ir kartais išreiškia nuolatinį temperamento skirtumą, ir bikameralinė sistema duoda progos įstatymų projektus diskutuoti iš pagrindų. Nors daugelyje kitų šalių, kaip Anglijoje, Prancūzijoje, Kanadoje aukštieji rūmai yra virtę silpnesniais už žemuosius rūmus, atskirų štatų įstatymų leidimo įstaigose abeji rūmai turi beveik vienodą galią, nors Senatas, būdamas mažesnis narių skaičiumi, daugiau turi progos dirbti vaisingą darbą". Autorius, reikia pažymėti, klysta kai dėl Prancūzijos Senato: šio Senato autoritetas ir galia laikui bėgant vis auga [žiūr. J. Barthélemy, *Les résistances du Sénat, Revue du droit public et de la science politique,* 1913].

Naujoji Australijos konstitucija, rodos, suartina, kiek tik galima, abejų federalinio Parlamento rūmų rinkimus ir sudėtį. Kiekvienos valstybės senatorius ir atstovus renka tie patys rinkikai (8 skyr.)[126], kurie kiekvienoje valstybėje renka skaitlingesnius rūmus, kol federalinis Parlamentas nėra kitaip nutaręs (30 skyr.). Renkamumo sąlygos į abejus rūmus yra tos pačios (16) ir, išskyrus vėlesnį federacinio Parlamento atliktą pakeitimą, renkami gali būti asmens, sukakę 21-rius metus amžiaus (34 sk.). Didžiausias skirtumas tarp vienų ir antrų rūmų yra tas, kad atstovai renkami trejiems metams, o senatoriai — šešeriems; Atstovų Rūmai perrenkami ištisai, tuo tarpu kai Senatas keičia kas treji metai pusę savo narių. Atstovų Rūmų rinkimams, pastaruoju metu, valstybės yra suskirstytos rinkimų apygardomis, tuo tarpu per Senato rinkimus jie balsuoja kaip viena kolegija išskyrus Queensland'ą. Bet tatai įstatymo galės būt pakeista.

[Daugumas naujųjų laikų konstitucijų dvejų rūmų diferenciacijos būdus jungia vienus su kitais. Taip yra dėl Lenkijos[127], Čekoslovakijos[128], Rumunijos[129] ir ypač Belgijos po 1921 metų konstitucijos pakeitimo, senatų. Belgijos Senatas, be Belgijos kunigaikščių, susideda iš senatorių iš teisės: 1° 93 senatoriai renkami visuotiniu tiesioginiu ir proporcingu balsavimu, kaip ir atstovai, proporcija lygia pusei atstovų skaičiaus, renkamo iš kiekvienos apygardos, taikant vyresnio amžiaus ir renkamumo sąlyga, kuri apibrėžia rinkikų pasirinkimą tam tikromis socialinėmis kategorijomis; 2° 40 senatorių renka, ne iš savo tarpo, provincijos tarybos, vieną sena-

---

[126] Atrodo, kad Australijos konstitucija šiuo atžvilgiu patyrė mūsų III-jų metų konstitucijos įtaką, nes ji nustato (24 skyr.), kad Atstovų Rūmai bus, kiek tad galima, du kartu skaitlingesni už Senatą. Savaime atsimenama Penkių Šimtų Taryba ir Senųjų Taryba.

[127] [Lenkijos 1921 metų kovo mėn. 17 dienos konstitucija].

[128] [Čekoslovakijos 1920 metų vasario mėn. 29 dienos konstitucija].

[129] [Pagal 1923 metų kovo mėn. 28 dien. konstituciją Rumunijos Senatas turi būt sudarytas iš senatorių iš teisės ir iš renkamų senatorių. Senatoriai iš teisės (72, 73 straipsniai) yra vyskupai bei pripažintųjų tikybų galvos, buvusieji ministeriai pirmininkai, įstatymų leidimo susirinkimo pirmininkai, senatoriai bei atstovai, buvę išrinkti tam tikrą skaičių kartų, ir keletas generolų. Renkamieji senatoriai (67—71 straip.) yra renkami vieni visuotino balsavimo keliu, kaip atstovai, kiti — apskričių tarybų; tam tikras skaičius — prekybos bei pramonės, darbo, žemės ūkio rūmų, universiteto ir t. t. Žiūr. aukščiau, kas buvo sakyta apie Vengrijos Aukštųjų Rūmų 1926 metų reformą, 147 p., 71 pastabą].

torių 200.000 gyventojų ir nemažiau kaip tris kiekviena; 3° 20 senatorių išrenka pats Senatas, kooptacijos keliu, atliekamu pirmųjų dviejų kategorijų. Vadinas, viso išrenkama 153 nariai].

Kyla klausimas ar dvejų Rūmų funkcijos turi būt skirtingos ar vienodos?

Čia, kad galėtų pasireikšti visi pagrindiniai sistemos padariniai, kurių iš jos laukiama, atrodo, kad jų pareigos bei galia turi būti vienodos, nes tik šia sąlyga, dirbdami bendrą darbą ir lygiomis jėgomis, jie gali tikrai būti dveji. Bet tatai turi liesti tik įstatymų leidimą, o kitais atvejais pareigų ir galių skirtingumas dažnai būna naturalus ir naudingas, ką mes pasistengsime įrodyti, nagrinėdami parlamentinį valdymą.

Ši doktrina taip pat yra kilusi iš Anglijos konstitucijos, kurioje, tarp kita ko, šį funkcijų ir galių bendrumą atskleidė ne moksliški stebėjimai, o istorinė raida. Tačiau ji buvo pateikta kaip principas[130].

Kiek paskiau, kitoj aplinkoj iškilo priešinga koncepcija. Prancūzijos III-jų metų konstitucija, įsteigusi dvi Tarybas, labai panašias sudėties atžvilgiu viena į antrą davė itin skirtingas funkcijas įstatymų leidimo srity. Tiesa, įstatymui sudaryti reikėjo, kad abi tarybos jį nubalsuotų identiško teksto. Tačiau įstatymo iniciatyva priklausė tik Penkių Šimtų Tarybai[131]. Senųjų Taryba net neturėjo teisės keisti įstatymą. Jie tegalėjo priimti arba atmesti visą Penkių Šimtų Tarybos priimtą įstatymą. Tuo būdu jie turėjo tiems įstatymams tik *veto* teisę, tiesa, absoliučią. Ši sistema konstitucinės teisės teori-

---

[130] Blackstone, *Commentaries*, I t. 2 sk., Oksfordo leidimas, 1788, I t. 167 p. ir t. Visų pirma jis kalba apie parlamentą: *„Considered as an aggregate body"*, paskum — apie *„laws and customs relating to the House of Lords in particular"* ir (169 p.) pagaliau apie *„particular laws and customs of the House of Commons"*.

[131] Aukščiau pažymėtas Boissy d'Anglais pranešimas: „Mes taip pat norėjom apsaugot Senųjų Tarybą nuo pavojingo sugundymo lenktyniuoti su Penkių Šimtų Taryba iniciatyvos ir įstatymų parengimo srity. Jos teises bei pareigas mes apribojom tokiu būdu, kad neturėdama teisės įstatymų projektus siūlyti, ji gali tik sankcionuoti arba atmesti jai pateiktus nutarimus... Jos pareiga bus tik išmintingai apsvarstyti, kurie įstatymai reikia priimti ir kurie reikia atmesti; pati tačiau neturės teisės juos siūlyti. Priešinga būklė būtų pavojinga, nes tada niekas negalėtų sukliudyti Senųjų Taryboj atsiradusios kokios frakcijos stengimąsi palenkti savo naudai tautos opiniją perdėtų pasiūlymų pagalba, arba neprotingai lenktyniuoti su Taryba, kurią ji turi sulaikyti".

jos buvo laikoma nenormaliu dalyku[132]. Galimas dalykas, kad ji įgys kiek palankumo dėl Lordų Rūmų galią liečiančių pakeitimų, įvestų 1911 metais *Parliament Act'u,* kurie sumažino jų galią ligi sustabdomojo *veto* teisės Atstovų Rūmų priimtiems įstatymams, duodami jiems teisę dėl finansų srities įstatymų balsuoti tik vieną kartą, nedarant juose pakeitimų, nes jų priešinimosi galia tada yra pasibaigusi, nebent Atstovų Rūmai dar sutiktų tęsti diskusijas [ir taip pat dėl 1918 metų *on the Reconstruction o the House of Lords* Komiteto projekto[133]] .

Dabar jau dvejų lygiateisių rūmų įstatymų balsavimo atžvilgiu tėvynė yra ne Anglija, bet Prancūzija ir Jungtinės Amerikos Valstybės (kur abeji rūmai yra renkami). Mūsų Senatas, kurio pajėga nuo jo įsteigimo vis augo, be kita ko, suvaidino labai svarbų vaidmenį per diskusijas, kilusias 1909 ir 1911 metais [ir 1918 metais] dėl Anglų krizės. Jo vaidmeniui pritarė ir jį išgyrė garsus konstitucinės teisės žinovas profesorius Dicey[134]. [Vis dėlto prancūzų kraštutinių kairiųjų partijos įrašė į savo politinę programą Senato galios aprėžimą. 1927 metų sausio mėn. 9 dieną Senato rinkimų išvakarėse socialistų partija rinkimų atsišaukime reikalavo ne tik pakeisti Senato sudarymo būdą, bet taip pat „pakeisti konstituciją, apribojant kaip Anglų monarchijoje, II-jo susirinkimo *veto* ir įstatymų svarstymo atidėjimo teisę, visuotiniu balsavimu renkamo susirinkimo atžvilgiu". 1926 metais rugpiūčio mėnesio Versalės Kongreso metu toji pat partija bandė pateikti šios prasmės konstitucijos pakeitimo projektą, tačiau jis buvo atmestas kaip netinkamai įrašytas į darbų tvarką, kuri yra konstitucijos nustatyta[135]. Bet Lenkija, kuri 1920 metų konstitucija Senatui

[132] [Žiūr. dėl Čekoslovakijos Senato 1920 metų vasario 29 dienos konstituciją ir dėl Lenkijos Senato — 1921 metų konstituciją, kuri, tiesa, šiuo atžvilgiu 1926 metais buvo pakeista].

[133] Žiūr. žemiau V-tą skyrių.

[134] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie,* 67 p. (atmušalas).

[135] [Socialistų pakeitimo pasiūlymas buvo šioks:

„Prie 1875 metų vasario mėn. 24 dienos konstitucijos 8 straipsnio pridedami tokie nuostatai:

1° Tais atvejais, kai Atstovų Rūmai bus taikę normalią procedūrą projektui ar įstatymo pasiūlymui priimti, Senatas turės jam pateiktuosius tekstus trijų mėnesių tarpe (neskaitant sesijų pertraukų) priimti arba grąžinti Atstovų Rūmams iš naujo apsvarstyti;

„Tais atvejais, kai Rūmai bus taikę skubesniąją procedūrą, šis tarpas bus penkiolikos dienų;

buvo suteikusi aprėžtą ir mažesnę už Seimo galią, 1926 metais konstitucijos pakeitimu beveik sugrįžo prie dvejų rūmų lygybės principo].

„Tais atvejais, kai Rūmai bus taikę pačią skubiąją procedūrą, šis tarpas bus trijų dienų;

„Jei įstatymo projektai ar pasiūlymai nebus Senato priimti ar grąžinti pažymėtuoju tarpu, jie taps įstatymais, ir Respublikos Prezidentas, atsiklausęs Atstovų Rūmų ir Vyriausybės, juos paskelbs tokius, koki jie buvo Atstovų Rūmų priimti.

2° Tuo atveju, kai Senatas grąžins pakeisti projektą, ar įstatymo pasiūlymą, projekto straipsnius ar pasiūlymą, kurie jam bus buvę pateikti pagal Atstovų Rūmų nutarimą, įstatymas bus galutinai priimamas ir paskelbiamas toks, koki Atstovų Rūmai trečiuoju skaitymu bus priėmę, nelaukiant Senato šiems projektams, pasiūlymams ar straipsniams pritarimo“].

IV SKYRIUS.

Ministerių atsakingumas.

Atrodo, kad esminė politinės laisvės sąlyga yra vykdomosios galios atsakingumas. Ten, kur viešpatauja įstatymas, vykdomoji galia turi užtikrinti jos vykdymą. Bet tuo pačiu vykdomoji galia gali stengtis jį sulaužyti, jo nusikratyti. Be to, kadangi kaip tik ji sprendžia tuos aktus, kurių įstatymai negali normuoti iš anksto[1], taikymas šios arbitralinės galios gali būti sauvališkas ir žalingas.

Iš kitos pusės šis atsakingumas pasirodo chimera, kurios beveik negalima įgyvendinti praktikoj, kai tas atsakingumas stengiasi liesti net patį vykdomosios galios reiškėją. Tai ypač aiškiai matyt monarchijoj. Padaryti valdovą atsakingą už neteisėtus ir kraštui žalingus veiksmus, reikštų nuversti jį nuo sosto, padaryti revoliuciją. Respublikoj, kur yra galių suskirstymas ir kur vykdomosios galios reiškėjas taip pat yra nepriklausomas, atsakingumą įgyvendinti taip pat nėra lengva. Apkaltinti prezidentą prieš pasibaigiant jo kadencijai, yra galima tiek teisiškai tiek faktiškai. Tačiau tat būtų taip pat griaunąs veiksmas, kaip ir revoliucija, kurio griebiamasi tik kaip paskutinio kraštutinumo[2]. Tokiu būdu ir šitokiais atsitikimais tėra tiktai netiesioginis, bet labai veiklus atsakingumas: jis atsiranda tada, kai pasibaigia prezidento kadencija ir kai konstitucija nedraudžia jo perrinkti.

Bet kai valdžia krašte yra pakankamai išsivysčiusi, vykdomosios galios reiškėjas pats vienas negali visko atlikti bei spręsti. Jis turi turėti organus, tam tikrą skaičių aukštesnių ir tiesioginių agentų, kurių kiekvienas užimtų svarbią viešąją tarnybą, spręstų ir įsakinėtų vykdomosios galios reiškėjo var-

---

[1] Žiūr. aukščiau 36 p.

[2] [Bet vis dėlto Vokietijos Reicho konstitucijoj numatyta, kad tauta, pasiūlius dviems trečiosioms Reichstago daugumos, gali prezidentą atšaukti (§ 43)].

du. Tai yra ministeriai plačia to žodžio prasme; jie yra beveik visose valstybėse[3]. Šitie ministeriai nebuvo taip išaukštinti, kad negalima būtų rimtai rizikuoti jų atsakingumu. Anglai vykdomosios galios atsakingumo problemą išsprendė taip: karaliaus atsakingumą perkėlė ministeriams. Tuomi ir sprendžiamąją galią jie buvo priversti pavesti ne karaliui, bet ministeriams, nes negalima būti atsakingam neturint sprendimo laisvės. Ministerius jie padarė atsakingus prieš teismą ir prieš Parlamento Rūmus. Prieš teismą jie atsako už neteisėtus savo veiksmus, o prieš Rūmus — ne tik už neteisėtus savo veiksmus, bet ir už klaidingus ir tautai žalingus veiksmus.

Šitoks vykdomosios galios atsakingumo problemos išsprendimas virto vienu iš moderniškosios laisvės principų. Bet vis dėlto, kaip išimtį, galima rasti ir priešingą šios problemos išsprendimą, kur pilnai atsakingas yra tik vykdomosios galios reiškėjas, ir jo atsakingumas savaime panaikina ministerių atsakingumą. Bet pastarasis išsprendimas yra susijęs su dviem nenormaliom valdymo formom. Arba vyriausias vykdomosios galios reiškėjas išrinktas įstatymų leidimo organo yra taip pat atšaukiamas to paties įstatymų leidimo organo, kaip buvo Prancūzijoj nuo 1871 m. iki 1873 m.[4]; arba, valstybės galva, diktatorius ar cezaris, tautos išrinktas, pasiskelbia, kad jis prieš ją atsakingas. Kaip tik taip po 1851 m. konstitucinio perversmo buvo pasielgęs Liudvikas Napoleonas, pirmiausia, kaip Respublikos Prezidentas, vėliau kaip Imperatorius[5]; tačiau šitas atsakingumas buvo tik etiketas. Jis turėjo tik vieną teisinę išvadą, būtent: jo tikslas buvo leisti valstybės galvai pasiūlyti pačiai tautai plebiscito keliu atsiklausti apie jo veiksmus. Bet šitas atsiklausimas galėtų veikti tik tada, kai to panorėtų pati valstybės galva.

[3] Tačiau Šveicarija yra išimtis. Ten vykdomoji galia vykdoma kolegialinės vyriausybės arba direktorijos, kurios kiekvienas narys tuo pat laiku yra pryšaky tam tikros valdybos arba departamento. Taip yra ne tik atskirų kantonų direktorijose, bet ir Sąjungos Taryboj. Taip pat konfederacijos prezidentas yra tiktai Sąjungos Tarybos narys, prezidentu išrinktas vieneriems metams. Priimdamas šią tarnybą, jis gauna keletą naujų prerogotyvų, daugiausia garbės pobūdžio; tačiau dėl to, kad jis išrinktas prezidentu, nepalieka to departamento, kuriam jis buvo skirtas. [J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, 270 psl.].

[4] Žiūr. šio veikalo II t. I skyr. (prancūzų kalba).

[5] 1852 m. sausio mėn. 14 d. konstitucija, § 5, — 1870 m. gegužės mėn. 20 d. konstitucija, § 13.

Anglija, iš senųjų monarchijų nėra vienintelė šalis, kuri stengėsi sutvarkyti vykdomosios galios atsakingumą, uždėdama jį ministeriams. Tokie bandymai buvo daromi ir kituos kraštuos: pav., Vengrijoj, kur tat buvo daroma atsitiktinai ir netvarkingai[6], ir Švedijoj, kur šios rūšies bandymai iš tikrųjų įsigyveno[7]. Net Prancūzijoj, nekalbant apie drąsią iniciatyvą, priimtą generalinių luomų 1359 m., viešpataujant karaliui Jonui, XVI amžiuje jau randame išreikštų pagrindinių idėjų, kuriomis remiasi ši sistema[8]. Bet tikriausiai ši sistema buvo įgyvendinta Anglijoj, iš pradžių praktikoj, o vėliau išaiškinta ir teorijoj; iš jos pasiskolino šią sistemą ir kitos Vakarų tautos.

Anglų teisės sistema, ministerių atsakingumo atžvilgiu, remiasi šiais trimis principais: 1) valdovo, vykdomosios galios reiškėjo neatsakingumu; 2) ministerių atsakingumu už visokius neteisėtus ir net tiesiog už klaidingus bei kraštui žalingus veiksmus, kuriuos jie padarė, arba kuriuos padėjo įvykdyti; 3) karaliaus pareiga, kurį nors iš ministerių padaryti

---

[6] Julius Schwarz, *Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räthe des Monarchen in England, Aragonien, Ungarn, Siebenbürgen und Schweden* (1139—1748), Leipzig, 1892 m. 56 p. ir t.

[7] Schwartz, *op. cit.*, 86 ir kituos puslapiuos. 105 psl. Schwarz'as prikiša Montesquieu, kad jis nesunaudojo ar nežinojo faktų, liečiančių Švedijos istoriją. Bet kiti XVII amžiaus prancūzų publicistai tuos faktus iškėlė aikštėn, ypač Mably, kuris, kaip žinoma, savo veikale *„Del la législation ou principe des lois"*, Anglus ir Švedus stato vienoj eilėj. Štai kaip jis išsireiškia pirmame savo veikalo tome, 262 psl.: „Švedų valdžia šiuo atžvilgiu man atrodo vertesnė; mes pilnai atskyrėme įstatymų leidžiamąją galią nuo vykdomosios galios. Mūsų valdovų ambicija mums nesuteikia nė mažiausio rūpesčio: jie mus valdo, bet tik tokiu būdu, kokiu mes norim būt valdomi; *ir jei jie mus apviltų, mes juos nubaustume"*.

[8] Pierre Ayrault, *L'ordre, formalité et instruction judiciaire dont les Grecs et Romains ont usé ès accusations publiques comparé au stil et usage de notre France*, I tom., 6 skyr., 23 nr.: „Iš tikrųjų geriausias būdas iškelti valdovui bylą — iškelti ją prieš tuos, kurie jį remia, nes valdovas gali suklysti tik dėl patarėjų kaltės, būtent: ar dėl to, kad jį paragino taip daryti, ar dėl to, kad neatkalbėjo, arba dėl to, kad perdaug greitai paklausė valdovo. Karaliaus didybės supratimas neleidžia, kad valdovas ką nors asmeniškai darytų ar vykdytų. Valdovo rankos, kojos, akys ir ausys yra jo meilikautojai, jo tarnai ir artimieji; dėl to juos nubaudžiant, nusikaltimas iš tikrųjų būdavo nubaudžiamas, kur kildavo. Ir pats valdovas pakankamai būna nubaustas, kai pasmerkiami jo sąnariai". — La Roche Flavin, *Treize livres des Parlaments de France*, XIV skyr. 2 nr.: „Dažnai atsitikdavo, kad Parlamentas pasiųsdavo ant ešafoto arba kartuvėsna didžiūnus, nežiūrėdamas karaliaus pasigailėjimo. Dėl to nedaug atsirasdavo žmonių, kurie, net ir valdovui įsakant, drįsdavo padaryti, bet kokį baustiną veiksmą, nes žinodavo, kad tas valdovo įsakymas jų neapsaugos nuo bausmės, kad, anksčiau ar vėliau, jie neišvengs bausmės, kai juos bus galima atiduoti teismams.

dalyviu visų tų veiksmų, kuriais reiškiasi Karūnos prerogatyva. Išnagrinėsim tuos tris dėsnius.

1. Nustatant valdovo neatsakingumą anglų papročiai į teisę įveda tiktai tą tiesą, apie kurią jau kalbėjom anksčiau: asmeniškas karaliaus atsakingumas tegalima įvykdyti revoliucijos keliu. Bet anglų papročiai šitai idėjai davė visai ypatingą ir griežtą formą: „Karalius negali daryti blogą“[9]. Iš to daroma išvada, kad joks teismas negali svarstyt karaliaus daromų veiksmų, net tų, kurie sudaro nusikaltimą prieš bendrąją teisę: karaliaus veiksmai padengiami šia nesulaužoma prezumcija: „Jei karalienė pati savo rankomis užmuštų ministerį pirmininką, joks teismas neprivalo svarstyti šito veiksmo“, — sako prof. Dicey[10]. Iš tos pat teisinės tezės išeina kitas labai svarbus dėsnis: niekas negali remtis karaliaus pasielgimu neteisėtiems savo paties veiksmams pateisinti. Teisiniu atžvilgiu toks veiksmas visai negalimas[11].

2. Antras dėsnis, asmeniškas ministerių atsakingumas, naujojoj teisėj sudaro bendrosios teisės nuostatą. Anglijoj, rašo Dicey, lygybės prieš įstatymus idėja, arba visuotinės, visų sluogsnių vienai ir bendrai, paprastųjų teismų vykdomai tei-

---

[9] „The King can do no wrong“. Žiūr. Dicey, *Introduction to the law of the constitution,* III laida, 24 psl., prancūz. vert. 30 psl.

[10] Dicey, *op. cit.,* 24 psl. Iš esmės tai yra palikimas iš to laikotarpio, kada Anglijos karalius buvo absoliutinis suverenas. Žiūr. aukščiau 91 p. ir t. Teisėjai gaudami savo galią tiktai iš suvereno, negali jos vykdyti prieš jį. Plg. Todd, *Parliamentary government of England,* new edition abridged and revised by Spencer Walpole, London, 1892 m. I t. 121 psl. Bet jis priduria: „Tačiau įstatymai pasirūpino priemonių prieš tuos nuostolius, kurių galėtų būti padaryta iš Karūnos pusės nuosavybės teisei. Pav., jei įrodoma, kad Karūna neteisėtai valdo nekilnojamą turtą, dėl kurio kas nors įstatymais gali pareikšti savo teisių, arba pinigų sumą, kurią ji skolinga valdiniui, dėl atlyginimo stokos už sutarties sulaužymą, ir, aplamai, visais atsitikimais, kai prieš Karūną trūksta prievartos priemonių. Negalima manyti, kad Karūna sąmoningai su valdiniu pasielgia neteisingai. Ji tai gali padaryti ar dėl to, kad kieno nors blogai informuota, ar apsirikusi, tarpininkaujant atsakingam agentui. Tokiais atsitikimais valdiniui būdavo leidžiama kreiptis į suvereną su pagarbos prašymu dėl padarytų nuostolių, kad būtų galima tat tinkamai išaiškinti ir atlyginti. Šita priemonė vadinama *peticijos teisė (Petition of right).* [Prancūzų skaitytojams reikia pridurti: 1) kad valstybė būdama įkūnyta karaliuje, iš principo, negalėjo būti atsakinga; 2) kad *petition of right* negali būti vartojama, jei nuostolis kyla už ribų iš sutarties kilusių santykių, jei skundėjas nėra nustojęs nekilnojamo turto. *Petition of right* neveikia ir tais atsitikimais, kai yra „kaltė“ („tort“). Žiūr. Harold. J. Laski, *The responsability of the state in England, Cambridge,* 1919].

[11] Dicey, *Law of the constitution,* 25 psl. pr. vert. 31 psl.

sei, pasidavimo idėja buvo praplėsta iki paskutinių jos ribų. Pas mus kiekvienas valdininkas, pradedant premjeru ir baigiant policininku arba mokesčių rinkėju, už savo padarytus įstatymams priešingus aktus taip pat yra atsakingas, kaip ir kiekvienas pilietis. Teismų sprendimų rinkiniuose *(Reports)* yra daug bylų, kur valdininkai buvo patraukti teisman ir nubausti kaip privatūs asmens, arba nuteisti atlyginti padarytus nuostolius einant tarnybos pareigas, peržengus kompetenciją. Kolonijos gubernatorius, valstybės sekretorius, karininkas ir visi žemesnieji jų priklausą agentai, net tada, kai jie būtų įrodę darę savo ierarchinių vyresniųjų įsakomi ir bet kurį įstatymų neleidžiamą darbą, yra atsakingi taip pat, kaip ir šiaip jau asmuo[12].

---

[12] Dicey, *op. cit.* ir pranc. vert. 181 psl.; — Jenks *An outline of English local government,* London, 1894, 14 psl.: „Anglų vietos valdymas yra teisėtas, bet ne arbitrališkas valdymas. Jokia vietos įstaiga, joks vietos valdininkas negali veikti nebūdamas aiškiai įstatymo įgaliotas. Jei kas tvirtina, kad kuri nors kolegija, ar valdininkas, esą padarę darbą, kuris, jei būtų padarytas paprasto valdinio, būtų neteisėtas, tai, norėdamas pasiteisinti, apskųstasis turi griežtai nurodyti tam tikrą teisėtą titulą. Pasiteisinti neužtenka bendros diskrecinės galios principų. Ir be to apskųstasis bus teisiamas tų pačių teismo organų ir tokia pat tvarka, kaip ir šiaip jau pilietis. Jei kaltė bus įrodyta, tai, be abejo, apskųstojo valdininko ierarchinė vyresnybė sudraus jį arba pašalins iš tarnybos, bet tuo dar neišvengiama teismo bausmės. Šita taisyklė, kurie liečia net ir centro valdymo organus ir kuriai labai maža tėra išimčių, — teisingai yra laikoma vienu iš skirtingų politinės anglų sistemos bruožų. Suvereninės kolegijos, karalienės parlamente, aktai, žinoma, niekumet negali būti užginčyti teisėtumo atžvilgiu, bet kiekvieno kito oficialinio asmens arba įstaigos aktai šiuo atžvilgiu gali būti ginčijami kaip ir kiekvieno paprasto piliečio aktai. Pav., jei kuris nors ministeris, vadovaudamasis bet kokiais aukštais, didžiaisiais valstybinės reikšmės motyvais, bet neturėdamas teisinio pagrindo, būtų įsiveržęs į pono X... butą norėdamas jo popieriuos padaryti kratą: už tai jam reikėtų atsakyti, kaip taip pat pasielgusiam kaminkrėčiui". Bet vis dėlto taisyklė, kaip pastebi autorius, nėra absoliutinė; gali būti ir išimčių, kurios sumažina pačios taisyklės svarbumą ir kurių svarbiausias jis nurodo toliau savo žymiame veikale. Taip, pav., (183 psl.), „policininkui negrėsia jokia bausmė, jei jis veikia pagal kokio nors teismo įsakymą *(warrant)* net ir tokiais atsitikimais, kai įsakymas *(warrant)* pasirodytų neteisingas. Be *warrant'o* (teismo įsakymo) jis turi teisės sulaikyti kiekvieną asmenį įtartą padarius didįjį nusikaltimą *(crime, felony)* ir, jei jis veikė bona fide, jis neatsako už nuostolius net tada, kai pasirodo, kad tikrenybėj nebuvo jokio didžiojo nusikaltimo". *Op cit.,* 161 psl. „Taikos teisėjas naudojasi truputį anglų teisėj nenormaliomis apsaugos privilegijomis. Joks ieškinys negali būti paduotas prieš jį, remiantis tik tuo, kad jis ne vietoj *(wrongly)* pavartojo diskrecinę galią, kuri jam pavesta, kokio nors įstatymo. Kad galėtų laimėti bylą ieškovas turi įrodyti, kad teisėjas veikė bloga valia ir be jokio svarbesnio pagrindo. Visiškai negali būti iškeltas ieškinys prieš taikos teisėją nei dėl jo veiksmų, kurie jam buvo pavesti aukštesniojo teismo, nei

Tačiau šitas atsakingumas bendra tvarka, kuris iš viso liečia tik įstatymams priešingus darbus, nėra pati seniausia ministerių atsakingumo forma. Toj tolimoj epochoj, kurioj atsirado šis atsakingumas, ši jo forma būtų buvus per silpnas ginklas prieš aukštuosius Karūnos agentus ir anų laikų ministerius: toks ginklas būtų galėjęs būti labai greitai atšipintas. Paprastieji teisėjai tada neturėję tokio autoriteto, kad būtų galėję juos teisti. Tam reikėjo specialinio teismo ir ypatingos procedūros, kad galėtų juos pasiekti: ką ir sudarė *impeachment'o* praktika.

Impeachment'as yra ne kas kita, kaip Bendruomenių Rūmų iškeltas kurio nors ministerio apkaltinimas Lordų Rūmuose, kurie sprendžia bylą, kaip teismas. Pirmą kartą jis pasirodė XIV amžiuje; jo teorija, kaip ir daugelio kitų institucijų, buvo pagrįsta ištisa eile precedentų. Čią, kaip ir daugely kitų atsitikimų, Bendruomenių Rūmai pradžioje tik Lordų Rūmų įtakoj ėmėsi šios drąsios iniciatyvos. Bet kartą pritaikius šią procedūrą precedento keliu, teisininkai, aiškindami, pasistengė ją suderinti su bendraisiais teisės principais. Lordų Rūmų kompetencija lengva buvo pateisinti[13]. Ir iš tikrųjų, šitie rūmai išsaugojo pirmapradinę teisminę savo kompetenciją nuo tų laikų, kada jie dar buvo *Magnum Consilium;* ir mes žinome, kad, einant nusistovėjusiomsi tradicijomis, į tuos rūmus perėjo prieš aukštus valstybės valdininkus iškeltieji kaltinimai[14]. Lieka kaltinimo teisė, pripažinta Rūmams; ir tai lengvai tapo suderinta su bendrosios teisės principais. Iš tikrųjų, Anglų teisė bet kurios baudžiamosios bylos pagrindu laikė kaltinimą, priimtą didžiojo arba apkaltinamojo jury, kuris periodiškai po-

---

dėl *warrant'u* pavesto arešto ar arešto uždėjimo ant turto *(distress),* kai tas *warrant'as* patvirtintas apeliacijos keliu. Net tada, kai ieškovas įrodytų, kad teisėjo sprendimas buvo visiškai neteisėtas, jis turi palaukti prieš iškeldamas savo ieškinį, kol tą aktą formališkai anuliuos aukštesnė instancija. Kai dėl tam tikrų naujų sumanymų kai kuriems administracijos aktams apsaugoti nuo teismo kontrolės, žiūrėk *Ninetcenth Century and after,* 1911 m. gruodžio mėn. [Tačiau ne visiškai tiesa, kad valdininkus būtų galima traukti atsakomybėn paprastomis bendrosios teisės sąlygomis. Žiūr. Chartres, *Public authorities protection act,* 1912 m.].

[13] Dicey, *Law of Constitution,* 302 psl., prancūzų vertimo 351 psl.: „Tiesa, kai kuriais atsitikimais vienintelė priemonė aktui (padarytam ministerio) panaikinti yra *impeachment.* Bet *impeachment* yra taisyklinga teisėtos procedūros priemonė, nors ir nevartojama prieš tam tikrą teismą, būtent Aukščiausią Parlamento Teismą".

[14] Plg. aukščiau 93, 131 p.

sėdžiaudavo kiekvienoj karalystės grafystėje. Ir štai Bendruomenių Rūmai kaip tik aiškiai atstovavo grafystėms: juos galima buvo laikyti visos Anglijos didžiuoju jury[15]. Šiaip ar taip, bet tiktai 1376 m., viešpataujant Eduardui III, *impeachment* pasirodė pirmą kartą, o vėliau gana dažnai būdavo taikomas jo įpėdinių[16].

Paskui, valdant Tiudorų dinastijai, dėl kaikurių priežasčių, ilgą laikotarpį *impeachment* buvo nustojęs veikti[17]. Bet Stiuartų laikais jis vėl buvo atgaivintas ir Bendruomenių Rūmams virto galingu kovos įrankiu.

Taigi ši teismo institucija, iš esmės grynai politinė, bet kaip tik dėl to, kad ji buvo politinė, ir įvedė Anglijoj ministerių atsakingumą.

Tačiau *impeachment* turėjo dvi silpnas puses. Iš vienos pusės, sudarydamas paprastą baudžiamąją procedūrą, *impeachment* visai nuosekliai galėjo būti tikomas tik tais atsitikimais, kada ministerio padarytas darbas buvo numatytas baudžiamosios teisės kompetencijoj, *an indictable offence*. Bet XVII šimtmety nutolstama nuo šitos griežtos logikos, ir *impeachment* buvo taikomas ir tokiems aktams, kurie nesudaro nei

---

[15] Blackstone, *Commentaries*, VI kn. XIX skyr. 1 nr.: „An impeachment before the lords by the commons of Great Britain, in Parliament, is a prosecution of the already known and established law, and has been frequently put in practice; *being a presentment to the most high and supreme court of criminal jurisdiction by the most solemn grand inquest of the whole kingdom*". — Stubbs, *Constit. History*, 286 nr. (dėl pirmojo precedento 1376 m.): *„As the grand jury of the nation*, the sworn recognitors of national rights and grievances, they thus entered on the most painful but not the least needful of their functions".

[16] Stubbs, *Constit. History*, 266, 286 nr. nr.; May, *Parliamentary Practice*, 8 laida, 55 pusl.; L.—O. Pike, *A Constitutional history of the Hause of Lords*, 178, 204 p. ir t., 228 p. ir t. 1396 m. Bendruomenių Rūmai Parlamento plenume įteikė karaliui protestą, kuriame tvirtinama, kad teisė kaltinti *(impeach)* priklauso jiems, prieš ką tik jie panorės ir kada tik panorės.

[17] L. O. Pike *op. cit.*, 228 psl.: „Although there were *impeachments* in the reigh of Henry IV and even of Henry IV, there were none between the year 1449 (when the Duke of Suffolk was impeached) and the year 1621 (when accusations were made against sir Giles Mompesson), unless the doubfull case of Bishop of London in 1534 be regarded as one". Viena iš svarbiausių priežasčių, kurios, autoriaus nuomone, išaiškina regimąjį atpratimą (desuetudo), yra visuomet įvairiuos klausimuose atsiradęs nesutarimas, kuris nekartą kildavo tarp Lordų Rūmų įstatymų leidžiamosios ir jų teisiamosios galių. Šitam laikotarpy dideliems politinams kaltininkams, vietoj *impeachmento*, būdavo taikoma *Act of attainder*, su kuriuo susipažinsim vėliau.

didžiojo nusikaltimo, nei yra kraštui žalingi, o yra tik kraštui rimtos ir žalingos klaidos, pav.: padarymas arba patarimas padaryti kraštui aiškiai nuostolingą sutartį; nuo to laiko jis virto priemone reikalauti iš ministerių jų administravimo apyskaitos, — tiesa, labai žiauria priemone, reikalauti griežtos teisėtumo, teisingumo ir naudingumo apyskaitos[18]. Tokiomis aplinkybėmis Lordų Rūmai turėjo pilną galią tiek spręsti tokią bylą, tiek paskirti bausmę[19]. Pagaliau savo ir šalies priešams nugalėti Parlamentas turėjo savo žinioj kitą labai griežtą ir sauvališkesnę priemonę, būtent: *Bill of attainder.* Tai buvo suvereninės galios pritaikymas Parlamentui, ir tuo pat laiku pilnas įstatymų leidžiamosios galios sujungimas su teisiamąja galia, pats nepadoriausias pagrindinių teisingumo principų sulaužymas. Pasitaikydavo, kad Parlamento aktas, t. y., abiejų Rūmų priimtas ir karaliaus patvirtintas nutarimas, galėjo paliesti žmogaus turtą arba gyvybę, uždėdamas jam bet kokią bausmę (paprastai mirties bausmę arba ir turto konfiskavimą), nors veikiantieji įstatymai čia nenumatytų jokios bausmės. *Act of attainder* kartais veikė pavaduodamas *impeachment,* kada kaltinamasis (impeached) asmuo atsisakydavo pasiduoti kaltintojams ir išsisukdavo nuo teismo. Tai buvo tikras įstatymas, bet pasibiaurėtinai asmeniškas ir turįs regresivinės galios[20].

Impeachment turi dar ir kitą silpną pusę. Anglijoj kara-

---

[18] Gneist, *Englishe Verfassungsgeschichte,* § 37, 601 psl.; Todd Walpole, I tom. 54 psl. Net, pasak, Jenks *(Parliamentary England* 1901 m., 383 psl.): „Nubausti žmogų *impeachment* tvarka niekumet nebūdavo reikalinga įrodyti aiškią jo kaltę. Užtekdavo, kad jo pasielgimą pasmerkdavo aukštasis šalies teismas, kurio sprendimo šaukėsi tautos atstovai".

[19] Net antraip, kada *impeachment* buvo taikomas teisėtai ir nesunkiai nubausti tikrus nusikaltimus, buvo principas, nors ir ne be prieštaravimo, kad Lordų Rūmai buvo laisvi pasirinkti ir paskirti bausmę, kokią jie nori. — L.—O. Pike, *op. cit.,* 230, 231 psl.

[20] Blackstone *Comment.* B. XI. XIX sk. 1 nr. „For acts of Parliament to attaint particular persons of treason or felony, or to inflict pains and penalties, beyond or contrary to the coumon law, to serve a special purpose, I speak not of them; being to all intents and purposes new laws, made *pro re nata,* and by no means an execution of such as are already in being". Anson, *Law and custum,* I[3] t. 155 psl.: ‚Those acts, in form legislative, in substance judicial, which we know as act of attainder or of pains and penalties. An act of Parliament can, as we know, do anything. It can make that an offence, which was not when done an offence against any existing law. It can assign to the offender so created a punishment which no court could inflict. The procedure is legislative". Prancūzų leid. Boucard ir Jèze, I tom. 424 psl.

lius, ko niekuomet nebūna Prancūzijoj, turi pasigailėjimo ir net asmeniškos amnestijos teisę, *reprieve and pardon.* Jis galėdavo pasinaudoti ta teise norėdamas išgelbėti ministerį, nuo jam grėsiančio *impeachment'o;* pripažindamas nusikaltimą jis galėdavo jį juridiniai panaikinti ir tuomi panaikinti ir bausmę. Tačiau *Act of Settlement* panaikino šitą galimybę; jis paskelbė, kad joks, nors ir didžiąja antspauda patvirtintas, dovanojimas negali būti priemone panaikinti Bendruomenių Rūmų iškeltą *impeachment'ą*[21].

Šitas apkaltinimas, iškeliamas prieš Bendruomenių Rūmų išrinktus ministerius, sudaro vieną iš bendrųjų žymių, kurias laisvos tautos įsirašė į savo konstitucijas, pasiskolindamos jas iš Anglijos net tais atsitikimais, kada dėl skirtingų nuomonių jos nepriima nei politinio, nei civilinio ministerių atsakingumo prieš bendrosios teisės teismą. Šių teismų jurisdikcija įvairiuos kraštuos skirtinga; dažnai, kur yra dveji Rūmai, teismo funkcijas vykdo aukštieji Rūmai, kitur tą atlieka Aukščiausias Teismas, atskirtas nuo įstatymų leidžiamojo susirinkimo ir sudaromas įvairiais būdais. Bet anglų sistema pamėgdžiodama visur ir daugiau ar mažiau ištikimai sekama. U. S. A. jis įgavo net savotišką vardą ir galią, — ten tas pat impeachment keliamas Atstovų Rūmų Senate. Čia jis netaikomas specialiai ministeriams, bet drauge liečia ir prezidentą, viceprezidentą ir visus Jungtinių Valstybių civilinius valdininkus[22].

Tas pilnai suprantama, nes, kaip toliau pamatysime, mi-

---

[21] 3 str. *in fine;* plg. Todd-Walpole, I t., 55 psl.; pranc. vert. I t., 87 p. Blackstone ir kiti teisininkai šį tekstą išaiškino ta prasme, kad jis iš Karūnos atima amnestijos teisę, bet ne bausmės dovanojimo teisę po nuteisimo.

[22] Jungtinių Valstybių Konstitucija 2 str. 4 dal. Tiktai vieną kartą šita dispozicija buvo remtasi prieš vieną ministerį. Jis atsistatydino dar prieš iškeliant jam kaltinimą; paskui jis buvo išteisintas. Bryce, *American Commonwealth,* 1[2] t., 86 psl., 2 past.; II leid. prancūzų kalba I t., 170 psl.; žiūrėkite iškeltųjų *impeachment'ų* sąrašą, nuo to laiko, kai įsiteisėjo U. S. A. konstitucija, Th. Hudson Mc. Kee, *A manual of congressional practice* 1892 m. 100 psl. [1913 mt., spalių mėn. New-Yorko valstybės gubernatorius Sulzer Senato buvo atstatytas nuo vietos Atstovų Rūmų *impeachmen*tu už sulaužymą įstatymo apie rinkimų korupciją ir už savo partijos lėšų išeikvojimą (žiūr. *Le Temps,* 1913 m. rugsėjo m. 30 d.). Plg. J.-W. Forrest, and J. Malcolm, *Tammany treason, impeachment of Governor William Sulzer,* Albany, 1914; Simpson, *A treatise on federal impeachments,* Philadelphie, 1916 m.].

nisterių atsakingumas Amerikos Jungtinių Valstybių politinėj sistemoj visiškai nieko nereiškia.

Prancūzijoj, anglų sistema, įvairiai ją sekant, visumet buvo taikoma nuo 1791 metų. Ji figūruoja ne tik tose konstitucijose, kurios pripažįsta politinį ministerių atsakingumą, kaip 1814 ir 1830 metų kortos, papildomasis aktas prie konstitucijų, 1870 m. Imperijos konstitucija, 1875 m. konstituciniai įstatymai; bet taip pat ir tose konstitucijose, kurios atmeta šitą politišką atsakingumą, kaip 1791 m. konstitucija, III-jų metų konstitucija ir 1848 m. konstitucija[23]. Pagaliau, formališkai ją rasime net ir tose konstitucijose, kurių tikslas buvo vykdomąją valdžią izoliuoti nuo Rūmų kontrolės, kaip, pav., VIII-je metų konstitucija, net XII-jų m. florealio 28 d. Senatus-consultus, kur ji buvo ypatingai sudėtinga ir susilpninta (101, 110 ir kt. str. str.), ir net 1852 m. sausio mėn. 14 d. konstitucija (13 §), vis dėlto paliko Senatui teisę Aukščiausiame Teisme iškelti kaltinimą ministeriams.

Vis dėlto šita institucija *(impeachment)*, kuri pasirodė tiek svarbi, kad ji įėjo į visas naujųjų laikų konstitucijas, anglų yra laikoma atgyvenusia ir nebetaikintina[24]. Per šimtą su viršum metų *impeachment* buvo pavartotas tik du kartu: Warren Hastings'ui 1788 metais ir lordui Melville 1805 mt.: nuo to laiko daugiau, kaip šimtą metų šita procedūra visai neveikė. Priežastis labai paprasta. Parlamentiniame režime politiškasis ministerių atsakingumas šį seną ginklą padarė nebereikalingu ir pasmerkė jį rūdyti. Preventivinis būdas pakeitė represyvinį: savo nuožiūra galėdami pašalinti ministerius, Bendruomenių Rūmai nebeturi reikalo kelti kaltinimus prieš juos. Tokie pat rezultatai ir visuose kraštuose, kurie priėmė parlamentinį režimą[25].

---

[23] Klausimas ar 1848 m. konstitucija priėmė politinį ministerių atsakingumą, yra abejotinas; jis bus nagrinėjamas toliau.

[24] Dicey, *Law of the Constitution*, 302 psl.: „Impeachment indeed may, though one took place as late as 1805, be thought now obsolete". Burgess, *Political science*, II tom., 344 psl.: „The last impeachment was that of Lord Melville in the year 1805—1806. The failure of the attempt to impeach Lord Palmerston in the year 1805—1806. The failure of the attempt to impeach Lord Pallete in the english system".

[25] Plg. Burgess, *Political science*, II tom., 357 psl.; — Leonard Courney, *The working Constitution of the united kingdom and its outgrowths*, 1901 m., 120 p. „Pas mus į šitą bylų iškėlimo formą, nors ji įtraukta kai kuriose konstitucijose, reikia žiūrėti kaip į desuetudo..." Sidney Law,

3. Trečiasis dėsnis, kuris reikalauja ministerių dalyvavimo visuos darbuos kuriais reiškiasi Karūnos prerogatyva, kaip bendra taisyklė, nebuvo nustatytas Anglijoj. Bendrumo pobūdį ji įgavo tiktai laikui bėgant ir įsigyveno laipsniškai. Šis principas, kaip ir daugelis kitų, labai svarbių anglų teisės principų, kilo iš formos klausimo. Anglai nustatė jį visoj eilėj atsitikimų, kaip karališkos valios išreiškimą. Kad jis juridiškai būtų privalomas, turėjo turėti rašyto akto formą ir antspauduotas tam tikrais antspaudais. Kiekvienas šitų antspaudų, einant papročiais, buvo pavestas saugoti kuriam nors aukštam valdininkui ar ministeriui, ir tik jis vienas teturėjo teisę juos prispausti. Antspauduodamas jis padarydavo asmenišką aktą ir, tuo pačiu, imdavosi už tą aktą atsakingumą. Tuomi prieita prie to, kad kiekvienas karaliaus aktas, reikalaująs rašyto akto formos ir antspaudų, turėjo už tą aktą atsakingą asmenį[26].

Bet čia dar ne galas. Ministerių dalyvavimas buvo padarytas būtinu tokiuos aktus, kurie neturėjo juridinės reikšmės, pav., pasikalbėjimai arba žodžiu daromi pranešimai, kurie vis dėlto galėjo uždėti Karūnai tam tikrą atsakingumą. Kaip tik dėl tos pat priežasties, valstybės užsienio reikalų sekretorius (užsienio reikalų ministeris) turi dalyvauti visuos pasimatymuos, kurie būdavo tarp karaliaus ir kurios nors svetimos valstybės ministerio.

Bet koks privatiškas santykis Anglijos karaliaus ir svetimų valstybių ministerių yra priešingas Britanijos konstitucijos dvasiai ir praktikai[27]. Aktai, kurie, rodos, visiškai asmeniško pobūdžio, kaip pasigailėjimo teisės vykdymas, reikalauja ministerio įsikišimo ir sutikimo[28]. Tai virto bendra

---

op. cit., 137 psl.: „Gal būt, jei ministeriai būtų padarę aiškiai nusikalstamą darbą, — jei jie būtų paėmę svetimo priešo auksą, ir jei tat galėtų būti įrodyta, kad jie yra nusikaltę kokiu nors nesąžiningumu arba korupcija — galima būtų prieš juos sukelti viešąją opiniją, jog prieš juos reikalinga kelti bylą; bet tam įvykdyti reikėtų beveik perversmo arba eilės revoliucinių ekscesų, bet tokiomis sąlygomis taip pat būtų galima grasyti pavojumi net pačiam Rusų Carui arba Turkų Sultonui". [Tačiau 1914—1919 m. karo metu impeachment vėl buvo pavartotas, kaip toliau pamatysime, pateisinti ir palengvinti pripažinimą vyriausybei išimtinos galios].

[26] Dicey, *Law of the Constitution*, 301 psl. To paties, *The privy Council*, 34 p. ir t.; Anson, *Law and Custom of the Constitution*, II tom. 43 p. ir t. — Jenks, *Parliamentary England*, 20 p.

[27] Todd-Walpole, I t., 83—84 p.; prancūzų vert. I t. 131 — 132 p.

[28] Todd-Walpole, I t. 85 p.: „Even the prerogative of mercy cannot now be exercised except under the direction of ministers".

taisykle, išreiškiama šia formula: karalius niekuomet negali veikti vienas[29].

Iš kitos pusės, papročiai pamažu (laipsniškai) uždraudė karaliui daryti kai kuriuos aktus net ministeriui dalyvaujant. „Nors įstatymų akyse karalius lyg ir visumet dalyvauja savo teismuos, tačiau jis nėra viršesnis už įstatymus ir negali asmeniškai imtis kurios nors civilinės ar baudžiamosios bylos sprendimo. Tatai padaryti jis tegali tik per savo teisėjus“[30]. Jis negalėtų dalyvauti net kaip žiūrovas Lordų Rūmų debatuos, nors, pirmiau, jis dažnai dalyvaudavo. „Šita abejotinos vertės praktika, kuri galėtų būti pavartota susirinkimo spaudimui ir įtakos padarymui į debatus, sąmoningai buvo pašalinta“[31]. Anglijos karalius taip pat daugiau negalėtų asmeniškai duoti įsakymo suimti[32].

Pagaliau nors karalius ir skaitomas vyriausiu karo vadu, nuo Jurgio II laikų nė vienas Anglijos karalių nevadovavo kariuomenei kovose. „Priešinga praktika, — sako vienas naujųjų rašytojų, kalbėdamas apie Anglijos konstituciją — būtų nesuderinama su naujais parlamento papročiais“[33].

Šitų taisyklių visuma sudaro lyg ir sietą, kurio akutės pamažu mažėja, kol nebepraleis jokio grynai asmeninio karaliaus valios pasireiškimo, kuri ir seniau jau buvo gerokai susiaurinta. Bet tai labai savotiška ir labai sudėtinga sistema, įgimta anglų genijui. Kai seniau į pirmą Prancūzų konstituciją buvo norima įvesti ministerių atsakingumą, visa tai buvo suprastinta. Buvo atkreipta dėmesys į vieną taisyklę, kurią Anglai buvo nustatę, kaip dalelę visos jų sistemos: kai kuriam nors akte turėjo būti savarankiškas valdovo parašas,

---

[29] „The king cannot act alone“. Anson, *Law and custom*, II t., 41 p.; — Todd-Walpole, I t., 81 p., cituodamas lordų Eskine ir Holland kalbas sako: „There can be no exercise of crown's authority for which it must not find some minister, wiling to make himself responsable“. Pranc. vert., I t., 133 p.

[30] Todd-Walpole, I t., 85 p.; pr. vert., I t., 133 p.

[31] Todd-Walpole, I t., 86 p.; pr. vert., I t., 134 p.

[32] Todd-Walpole, I t., 81 p.: „Athough the king is the fountain of justice, a commitment by his own direction has been held to be void, because there was no minister responsible fort it.“ Pranc. vert., I t., 127 p. Tai be abejo eina iš to, kad joks ministeris nėra kompetentingas tokia tvarka kontrasignuoti aktą.

[33] Todd-Walpole, I t., 86 p.; pranc. vert., I t., 135 p. [Plg. ir apie tai kas seka žiūr.: Teodosio Marchi, II *capo dello stato del governo parlamentare*, Milano, 1923].

jis turėjo būti kurio nors ministerio kontrasignuotas. Ir ji tada buvo pasirodžiusi pakankamai gera. Štai ta formula, kuri išreikšta 1791 m. konstitucijoj: „Nė joks karaliaus įsakymas negalės būti įvykdytas, jei nebus jo pasirašytas ir ministerio arba departamento valdytojo kontrasignuotas“[34]. Tai beveik ta pati formula, kurią priėmė 1875 m. vasario mėn. 25 d. konstitucijos įstatymas 3 str.: „Kiekvienas Respublikos Prezidento aktas privalo būti kontrasignuotas ministerio“. Bet, reikia pažymėti, kad kitos prancūzų konstitucijos, išskyrus tris, šito reikalavimo neišlaiko. Tiesa, šis reikalavimas yra VIII m. konstitucijoj[35], Imperijos konstitucijos papildomame akte[36] ir 1848 m. konstitucijoj[37]; bet šito reikalavimo visiškai nėra 1852 m. konstitucijoj[38], kurioj jis būtų visai ne vietoj, ir Antrosios Imperijos konstitucijoj. Taip pat jo nerandame 1814 ir 1830 m. kortose, kas sunkiai suprantama. Iš tikrųjų praktikoj šita kontrasignacija buvo taikoma vykdomosios galios aktams. Tai buvo net prie senojo režimo (prieš didžiąją revoliuciją, absoliutinės monarchijos metu), kada valstybės sekretorius pasirašydavo po karaliaus ir „už karalių“. Bet tai buvo paprasta priemonė, turinti tikslo paliūdyti karaliaus valios tikrumą ir užtikrinti jos įvykdymą.

Tiksli taisyklė, apie tai, kad kiekvienas valstybės galvos aktas turėjo būti pasirašytas ministerio, dėl savo varžomos įtakos į asmenišką jo veikimą, turi daug mažesnės reikš-

---

[34] III dal., II skyr., IV skilt., IV str. Sekdamas anglų tradicijos 6 str. priduria: „Nė joks karaliaus įsakymas, žodiškas arba raštiškas negali panaikinti ministerio atsakingumo“.

[35] 51 str.: „Joks vyriausybės aktas neturi galios, jei jis nėra pasirašytas kurio nors ministerio“.

[36] 38 str.: „Visi vyriausybės aktai turi būti pasirašyti“.

[37] 67 str.: „Respublikos Prezidento aktai, išskyrus tuos, kuriais jis atleidžia ar atšaukia ministerius, turi būti konrasignuoti.“

[38] Žiūr. 1852 m. sausio m. 22-27 d. dekretą, kuriuo įsteigiamas valstybės ministeris. „Įsteigiama valstybės ministeris, kuris turės šias teises ir pareigas:... tų dekretų kontrasignacija, kurie liečia ministerių, Senato pirmininko, įstatymų leidžiamojo organo pirmininko, senatorių paskyrimą, jų išlaikymą ir Valstybės Tarybos narių paskyrimą; kontrasignacija dekretų, Prezidento leidžiamų įvykdyti galias priklausančias einant konstitucijos 24, 28, 31, 46, 54 straipsniais ir tų, kurie nėra specialiai kuriai nors ministerijai priskirti“ — 1869 m. liepos m. 17—22 d. dekretas, kuris panaikina valstybės ministerį: „2 str. Dekretų kontrasignacija, kuriais skiriama ministeriai, privatinės Tarybos nariai ir Senato nariai pavedama Teisingumo Ministeriui... 3 str. Dekretų, kuriais skiriami Valstybės Tarybos nariai, kontrasignacija pavedama ministeriui, kuris drauge yra ir Valstybės Tarybos pirmininkas“.

mės, negu Anglijoj priimtų taisyklių visuma. Ji liečia tiktai tuos valios pasireiškimus, kurie turi rašyto akto formą ir teisinę reikšmę ir palieka nuošaly visus kitus valios pasireiškimo būdus. Bet pamatysim, kad, parlamentinio rėžimo dėka, ministeriai yra atsakingi ir už tuos kitus valstybės galvos valios aktus, ta sąlyga, kad jie apie tai žinojo.

V SKYRIUS

Parlamentinis arba kabinetinis valdymas.

Parlamentinio valdymo esmė yra ne kas kita kaip plačiausias ministerių atsakingumas. Ta valdymo forma gimė Anglijoj ir ilgainiui buvo įvesta ir kitose laisvose Europos valstybėse. Ji yra Anglijoj, Anglijos kolonijose, kurios turi parlamentus, Prancūzijoj, Belgijoj, Olandijoj, Ispanijoj, Austrijoj, Vengrijoj, Graikijoj, Rumunijoj, Švedijoj, Norvegijoj, Danijoj, Vokietijoj [taip pat ir pokarinėse konstitucijose, visų neminint, daugumoj jos žemių], galima pasakyti, kad jis veikia svarbesnėse valstybėse. Tautų tarpe tam rėžimui yra aiškiai priešingos tos, kurios priėmė reprezentacinį valdymą: Amerikos Jungtinės Valstybės ir Centro ir Pietų Amerikos respublikos, kurios ėmė Jungtinių Valstybių konstitucijos pavyzdį; Europoj — Šveicarijos demokratija. Parlamentinis režimas buvo pirmiausia pritaikytas konstitucinei monarchijai, bet, kaip rodo Prancūzijos pavyzdys, jis visai tinka ir respublikai. [Net tos Europos monarchijos, kuriose parlamentinio režimo nebuvo, priimdamos, kaip Prancūzija, respublikoniška forma parlamentinį režimą, įsivedė savo krašte; taip atsitiko Vokietijos Reich'e].

Aiškinant parlamentinį valdymą reikės išnagrinėti: 1) kokie yra pagrindiniai parlamentinio valdymo dėsniai; 2) kaip jis išsivystė Anglijoj; 3) kaip jis pasikeitė Prancūzijoj[1].

---

[1] Su mūsų definicija galima palyginti Burgess'o parlamentarizmo definiciją. *Political science,* II t. 15 p.: „Tai yra forma, kurioj valstybė duoda įstatymų leidėjui teisę pilnai kontroliuoti įstatymų vykdymą. Šitoj formoj *faktinoji* vykdomoji galia priklauso įstatymų leidėjo *(formaliai* ji gali ir nepriklausyti), kurio valią ji vykdo. Šitoj formoj jokia vykdomosios galios prerogatyva jokia prasme bei jokiu būdu negali būti sėkmingai vykdoma, jei jos nepalaiko įstatymų leidėjas".

§ 1. — Parlamentarizmo esmė ir jo evoliucija Anglijoj.

I.

Parlamentinis (anglai vadina *kabinetinis)* valdymas yra viena reprenzentacinio valdymo rūšis. Šitoj valdymo formoj įstatymų leidžiamoji galia juridiškai skiriama nuo vykdomosios galios ir tos galios pavestos atskiriems vienas kito nepriklausantiems reiškėjams. Vykdomoji galia su visomis jai priklausančiomis prerogatyvomis pavesta vienam asmeniui — monarchui ar respublikos prezidentui, kurio vardu ir įsakymu vyksta visas valdymas ir prerogatyva. Tačiau visi valdymo aktai ,arba bent svarbesnieji, turi būti prieš tai apsvarstyti ir priimti ministerių, veikiančių šiuo atvėju in corpore, kaip svarstomosios kolegijos. Iš kitos pusės, vykdomosios galios reiškėjas turi tariamą svarbią formalinę teisę skirti ir atšaukti savo ministerius; bet iš tikrųjų šitoji teisė yra griežta ir suvaržyta visa eile taisyklių ir sąlygų, kurias turi atatikti kabinetas, ir kurios faktinai sudaro parlamentinio valdymo esmę. Iš šių dėsnių svarbiausi:

1° Ministeriai turi būti tos partijos, kuri sudaro parlamento daugumą, ir jei parlamentas susideda iš dvejų rūmų, tai bent atstovų rūmų daugumos. Kaip toliau pamatysime, tai yra logiška išvada ministerių atsakingumo už savo veiksmus prieš parlamentą. Bet, nors — tai nėra nei teisės norma, nei būtina sąlyga, — logiškumas reikalauja, kad ministeriai būtų parlamento nariai ir tokiu būdu sujungtų savo asmeny įstatymų leidimo ir aukščiausias valdymo funkcijas[2]. Paprastai parlamento daugumos ypač atstovų rūmų daugumos vadai kviečiami sudaryti kabinetą[3]. Net iki mūsų laikų dažnai manoma, kad ministeriai, nors ir neformaliai, yra renkami atstovų rūmų[4]. Pirmas, mano manymu, šitą mintį iškėlė Bagehot savo žymioje kny-

---

[2] Australijos konstitucija pirmoji padarė ta kryptim dar vieną žingsnį į priekį. Kad kas galėtų būti ministeriu, reikia, kad jis būtų parlamento narys arba taptų juo per trumpą laiką. 64 skyr. pasakyta: „Po visuotinų rinkimų joks ministeris negali pasilikti valdžioje ilgiau kaip 3 mėn., jei jis nepasidarė senatorium arba Atstovų Rūmų nariu".

[3] Dicey, *Law of the Constitution,* 345 p. „The party who for the time commands a majority in the House of Commons have, in general, a right to have their leaders in office".

[4] Žiūr. mano straipsnį: *Deux formes de gouvernement, Revue du droit public et de la science politique,* 1894 m. vasario m., 33 p.

goje apie Anglijos konstituciją. Štai ką jis sako, kalbėdamas apie *kabinetą:* „Šituo nauju žodžiu mes vadiname įstatymų leidžiamosios kolegijos išrinktą komisiją, kad ji taptų vykdomąja kolegija. Įstatymų leidžiamoji kolegija turi daug komisijų, bet šitoji yra svarbiausia. Jon renkami tie žmonės, kuriais labiausia pasitikima. Jie nerenkami tiesioginiai, bet įstatymų leidžiamoji kolegija, dėl savo galingumo, galėtų juos rinkti ir tiesiog. Šimtmetis atgal, Karūna iš tikrųjų rinko ministerius, bet ji vis dėlto negalėjo laisvai pasirinkti politikos krypties. Kaip bendra taisyklė, ministeris pirmininkas renkamas įstatymų leidėjo: juo yra visada, be išimčių, Bendruomenių Rūmų lyderis, kuris iš tikrųjų yra premjeras. Beveik visada toj partijoj, kuri turi daugumą Bendruomenių Rūmuose, ir kuri sudaro veiklią įstatymų leidžiamojo organo dalį, yra žmogus, kuris partijos išrinktas vadu. Jis skiriamas ir tautai valdyti. Kaip ir Amerikoj, Anglijoj yra vienas ištikrųjų renkamas valdininkas... Tačiau Anglijos pirmasis valdininkas skiriasi nuo Amerikos. Anglijos ministeris pirmininkas nėra betarpiškai tautos išrinktas; jis renkamas tautos atstovų. Čia mes turime dviejų laipsnių rinkimų pavyzdį"[5]. [Naujosios konstitucijos, priimdamos parlamentinį valdymą, praktikoj laikosi tos koncepcijos. Taip, pav., Prūsų 1920 m. lapkričio m. 30 d. konstitucijos 45 str. nustato: „Landtagas be debatų renka Tarybos pirmininką. Tarybos pirmininkas skiria kitus ministerius"[6]].

Bet tai yra aiški juridinė klaida ir iškreipimas. Rūmai nerenka kabineto, kuris teisiškai turi iš valstybės galvos visą galią[7]. Šiuo atveju Parlamentas turi pasyvią lyg teikimo tei-

---

[5] Bagehot, *The British Constitution,* 4 leid., London, 1885 m., 11 p. Žiūr. aukščiau, 107 p.

[6] [Tą pačią sistemą priėmė dauguma Vokietijos žemių. Saksonijos konstitucija 26 str., Bavarijos konstitucija 58 §, Austrijos konstitucija ir Estijos konstitucija].

[7] Žiūr. mano studiją, *Deux formes de gouvernement, loc. cit.,* 34 p. Prancūzijoj, Respublikos Prezidento teisė, šiuo atžvilgiu, buvo aiškiai reikalaujama Atstovų Rūmuose. 1898 m. birželio 13 d. posėdy, Ministerių Tarybos Pirmininkas, prisistatydamas naujai išrinktiems Rūmams ir rūpindamasis gauti pasitikėjimą pasakė *(Journ. off.* 14, *Ch. des dép.,* 1763): „Dėl klausimo, kuriomis sąlygomis kabinetas bus pertvarkytas (du nariai neperrinkti į Rūmus atsistatydino) po jūsų balsavimo, jeigu tas man bus leista, aš pasakysiu, kad tai yra rytojaus klausimas". Leon Bourgeois tokią taktiką kritikavo, kaip neatitinkančią principus (1769 p.). „Dabartiniu momentu, prieš jus, yra maišoma Rūmų galia ir kitos valdžios

sę, arba, geriau pasakius, ministeriai nėra nei renkami, nei teikiami; jie skiriami visai ne teisišku, bet naturalinės selekcijos būdu. Jei rūmų partijos yra organizuotos ir disciplinuotos valstybės galva tegali sudaryti kabinetą, kuris galėtų gyventi, pakviesdamas į jį daugumos partijų vadus, nes kabinetas tegali gyventi, kol turi rūmų daugumos paramą. O tokią paramą jie tesuteiks tik tokiam kabinetui, kuriam vadovaus daugumos vadai. Toks vadų atrinkimas ir pati kabineto organizacija yra netobula ten, kur nėra aiškios daugumos, arba kur dauguma neturi tinkamų jai vadovauti žmonių. Tuomet valstybės galva laisviau gali pasirinkti ministerius. Tą pripažįsta ir pats Bagehot.

2° Kabinetas turi būti vieningas, nes jis valdymo darbą atlieka savo nutarimais. Reikia, kad jame būtų nuomonių vieningumas, kad jis galėtų suteikti aiškią ir tvirtą valdymo kryptį. Palengvinti tokiam vieningumui susidaryti, valstybės galva pats neskiria visų kabineto narių. Jis tik kviečia daugumos vadą, jei toks yra neginčijamas ir pripažintas, o jei tokio nėra, tai žymiausį žmogų iš daugumos, ir paveda jam pasirinkti kitus ministerius, jo būsimus bendradarbius, kabinetui sudaryti. Šitas asmuo Anglijoj vadinamas premjeru, Prancūzijoj — Ministerių Tarybos pirmininku. Tuo jo vadovaujantis veiksnys nesibaigia: jis yra tikras kabineto vadas; pirmininkauja kabineto posėdžiuose (kuomet nėra prezidento); koordinuoja kabineto veikimą; jis (bent Prancūzijoj) kalba prieš rūmus viso kabineto vardu[9].

3° Ministeriai politiškai solidariai atsako prieš rūmus už valdžios vedamą politiką, kurią parlamentas kontroliuoja ir esant reikalui daro paklausimus. *Solidarus* atsakingumas kyla tuomet, kai reikalas liečia bendrąją politiką, t. y. tuomet

---

galia, apie kurią mes čia neturime kalbėti, bet kuri tik viena turi teisės pasirinkti ir skirti ir aš nežinau, kokia parlamentine praktika, toji teisė norima iš jos atimti ir skyrimą pavesti jums".

[8] Dicey, *Law of the Constitution*, 345 p. [Sibert, *Le premier ministre en Angleterre*, 1909 m.].

[9] Anglijoj kartais yra ir kitaip, nes, pagal paprotį, kiekvieniems rūmams vyriausybė turi atskirą *lyderį:* vieną Lordų Rūmų, kitą Bendruomenių Rūmų narį. Jei ministeris pirmininkas yra lordas, jis paveda vienam kabineto narių, kuris yra Bendruomenių Rūmų narys, vadovauti kabinetui tuose rūmuose. — Todd-Walpole, II t. 105—106 p., pranc. vert., II t., 160 p. ir t. Sidney Low, *op. cit.*, 143 p. cituoja Prancūzijos Ministerių Tarybos pirmininko Combes žodžius.

kai kontrolės padariniai kreipiami prieš visą kabinetą. Tas organas veikia solidarai, todėl solidariai ir atsako[10]. Bet yra ir individualus kiekvieno ministerio atsakingumas. Jis pasireiškia tuomet, kai aktas liečia tik atskirą ministeriją, kurios vadovas pats vienas jį priėmė ar pasisiūlė valstybės galvai jį kontrasignuoti. Sunku yra atskirti aktus, kurie liečia bendrąją politiką ir kurie jos neliečia[11]. Prancūzijoj tas sunkumas pašalinamas tuo, kad ten viso kabineto vardu kalba ir pasitikėjimo klausimą įneša pats Tarybos pirmininkas.

Čia kalbamais atvejais ministerių atsakingumas yra grynai politinis. Jis skiriasi nuo baudžiamojo ir vienintelė jo sankcija yra valdžios praradimas. Kabinetas, kuriam pareikštas nepasitikėjimas, turi atsistatydinti[12]. Taip pat ir atskiras ministeris, pareiškus jam nepasitikėjimą, turi pasitraukti. Parlamento dauguma pareikšdama nepasitikėjimą netiesioginiai atšaukia kabinetą. Čia, žinoma, nėra juridinio atšaukimo, bet tai yra paprastas nurodymas, duodamas iš vienos pusės ministeriams, iš kitos pusės valstybės galvai. Bet, iš tikrųjų, tas nurodymas yra lygus įsakymui.

Kaip matome, parlamentinis valdymas įstatymų leidžiamosios galios griežtai neatskiria nuo vykdomosios galios. Bet jis jų ir nesumaišo, kaip kartais apie tai manoma[13]. Jis tik nustato tarpusavį jų įsikišimą. Ministeriai yra, tam tikra prasme, įstatymų leidžiamojo organo reprezentantai vykdomosios galios funkcijai vykdyti; bet jie pirmiausia yra valstybės galvos paskirti agentai ir jo reprezentantai prieš įstatymų leidimo kolegiją. Tokiu būdu, mes matome, kad jie nėra paprasti įstatymų leidimo kolegijos, geriau pasakius Bendruomenių Rūmų, agentai, skirti Rūmų valiai vykdyti. Jie, atvirkščiai, turi vesti daugu-

---

[10] Dicey, *Law of the Constitution,* 344 p.: „The cabinet are responsible to Parliament as a body tor the general conduct of affairs".

[11] Dicey, *Law of the Constitution,* 344 p.: „They are further responsible, *to an extent not however very definitely fixed,* for the appointments made by any of their number, or, to speak, in more accurate langage, made by the Crown under the advice of any member of the cabinet".

[12] Dicey, *Law of the Constitution,* 344 p.: „A ministry which is outvoted in the House of Commons are, *in many cases,* bound to retire from office".

[13] Bagehot, *The British Constitution,* 10 p.: „The efficient secret of the english Constitution may be described as the close union, the nearly complete fussion to the executive and legislative powers". — Plg. Bryce, *American Commonwealth,* II t., 215 nr.; 2 leid. prancūzų kalba, 1 t. 319 p.

mą, disciplinuoti ir valdyti ją. Tai yra vienintelė priemonė pusiausvyrai palaikyti tarp tų dviejų veiksnių ir tai yra taip pat logiška santvarkos išvada: ministeriai tik tuomet gauna valdžią, kai jie iš anksto tampa tam tikros savistovios daugumos vadais. Jie negali nuo tos pareigos atsisakyti, nes tuo metu daugiau kaip kada nors turi pagrindą gyventi. Parlamentiniam valdymui esant labai pageidaujama, kad parlamentinė iniciatyva būtų labai atsargiai vykdoma daugumą sudarančios partijos narių. Svarbūs klausimai turi būti palikti ministeriams, nes tuomet toji pat dauguma vykdytų savo iniciatyvos teisę per organą, kuris yra labiau disciplinuotas, daugiau išmano ir turi geresnes sąlygas.

Kokį vaidmenį vaidina parlamentiniame valdyme vykdomosios galios reiškėjas, kuriuo yra ar tai laikinas prezidentas ar paveldimas monarchas? Labai svarbų ir naudingą vaidmenį. Tai nėra tiktai dekoracijos ir ceremonialo vaidmuo, kuris toks svarbus atrodo Bagehot'ui[14] ir kuris gali būti taikomas senovės monarchijai. Aš noriu kalbėti apie aiškiai matomą ir realų veikimą. Vykdomoji galia nevaidina paprasto statisto vaidmens, ji turi sprendžiamą balsą visuose valdymo reikaluose. Tas ypač teisinga Respublikos Prezidento atžvilgiu, kurio galia eina iš rinkimų ir kuris svarbiais atsitikimais pirmininkauja ministerių kabineto posėdžiuose. Visas valdymas atliekamas valstybės galvos vardu: jo parašo reikalingas kiekvienas valdymo aktas. Jei kuris nors aktas, ministerio jam pasiūlytas, atrodo pavojingas ar negeistinas, jis neduos savo parašo be pasipriešinimo ir pastangų sulaikyti tą aktą. Be abejo, jis negali kategoriškai atsisakyti, nes tuomet ministeriai atsistatydintų ir jei parlamentas jų politiką užgirtų, jis turėtų nusileisti, jei jis nemano panaudoti paskutinės pavojingos priemonės, apie kurią kalbėsime toliau. Bet už tai jis gali su savo ministeriais ginčytis ir (kaip jau nekartą yra atsitikę) jo prityrimas ir sugebėjimas gali juos įtikinti. Nebūdamas atsakingu, jis negali veikti savo iniciatyva ir savo valia, bet jis gali pakreipti dalyką šion ar ton pusėn, Tarp valstybės galvos ir jo ministerių santykis dabar yra atvirkščias, palyginus su tuo, kas kitados buvo. Kitados valstybės galva nutardavo ir vykdymui buvo

[14] Bagehot, *op. cit.*, III sk., *La monarchie.*

reikalinga ministerio kontrasignacijos. Dabar nutaria ir savo valia veikia ministeriai, bet jiems reikia gauti valstybės galvos parašą. Paprastai valstybės galva yra lyg reguliatorius, bet kabineto kriziuose jis turi dar ir kitą reikšmę. Jei padėtis partijų išanksto nėra sureguliuota, jis pasidaro tuo didžiuoju rinkiku, kurį Sieyès norėjo įvesti Prancūzijon[15]. Valstybės galva savo protingu paskyrimu gali atstatyti laikinai nutrauktą valdymą.

Parlamentinis valdymas, paprastai, vykdomosios galios reiškėjui suteikia labai svarbią teisę, kuri jam leidžia pasipriešinti Atstovų Rūmų daugumai, jei ji norėtų priversti pasirinkti tam tikrą kabinetą, o tuo pačiu ir tam tikrą politiką. Toji teisė yra Atstovų Rūmų paleidimo teisė nepasibaigus jų kadencijai ir apeliavimas į piliečius rinkikus naujais rinkimais[16]. Parlamento paleidimo teisė gali būti ir nesant parlamentinio valdymo. Ji buvo Prancūzijoj ir tose konstitucijose, kuriose parlamentinio valdymo nebuvo[17]. Beveik ligi mūsų laikų šitoji teisė buvo vartojama ir tose valstybėse, kurios atsisakė nuo parlamentarizmo, kaip pav., Vokietijos Imperijoj [prieš 1919 m.]. Bet ten parlamento paleidimo teisė buvo priemonė numalšinti ir pavergti neklusnų parlamentą. Parlamentiniam režime šita teisė yra naturali, legali ir beveik būtina. Ji yra pakankama valdžios funkcijų suskirstymo garantija. Be jos Atstovų Rūmai, net ir neturėdami šalies viešosios opinijos pritarimo, galėtų perdaug veikti į kabineto paskyrimą ir panaikinti vykdomosios galios nepriklausomumą. Bet parlamentui paleisti (nežiūrint kitų aplinkybių, kurias nustato konstitucija) reikalinga, kad valstybės galvos parlamento paleidimo aktas, kaip ir visi kiti, būtų padarytas tarpininkaujant ministerių kabinetui. Reikia, kad tas atsakingas organas sutiktų paimti nemalonų atsakingumą dėl šio akto. Anglijoj Parlamento paleidimo teisė šiandie laikoma (be tos naudos, apie kurią bus toliau kalbama)[18] kaip paskutinė priemonė, kurią nau-

---

[15] Bagehot. *The British Constitution*, 44 p.

[16] Paul Matter, *De la dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, 1898.

[17] X m. thermidor'o 16 d. senatus — konsultas § 55; — 1852 m. konstitucija, 46 str.

[18] Čia kalbama apie Rūmų išrinktų 7 m. paleidimą prieš kadencijos suėjimą. Plg. Burgess, *Political science*, II t., 73, 213 p.

doja kabinetas norėdamas pasilikti valdžioj, kai jis nebetenka daugumos Bendruomenių Rūmuose ir kai jis griūva dėl kokio nors svarbaus klausimo. Manoma, kad, paleisdamas Rūmus, jis apeliuoja į tautą. Bet koks bebūtų naujų rinkimų padarinys, kabinetas negali antrą kartą paleisti Parlamento. Šitoji teisė yra vienkartinė[19].

Parlamentinis valdymas yra komplikuotas ir painus dalykas, todėl jis išvengia plačiose ribose teisinės reglamentacijos. Jis gyvena ypač papročiais, tradicijomis ir bendrai priimtomis konvencijomis. Toks jis yra savo tėvynėj Anglijoj, kur apskritai tiek svarbių viešosios teisės dėsnių yra užfiksuota precendentuose. Anglijos įstatymų raidė iki šiolei visai dar nepažįsta ministerio kabineto[20] ir ministeriai, kurie jį sudaro, formaliai vis dar vadinami *Jo Didybės tarnais.* (Her Majesty's servants). Jų teisinis pobūdis tiek tepasireiškia, kad jie duoda priesaiką kaip Privatinės Tarybos nariai[21]. Pereidami svetur, ypač Prancūzijon, kai kurie svarbesnieji parlamentarizmo principai buvo įrašyti įstatyman. Tai aiškiau, negu ankstybesnėse konstitucijose, išreikšta 1875 m. vasario m. 25 d. konstituciniame įstatyme. Bet daug šito režimo principų ir taisyklių iki šiolei neturi teisinio formulavimo ir sankcijos. Kaip reikia priversti ministerius pasitraukti pareiškus jiems nepasitikėjimą, kaip sukliudyti jiems pasilikti valdžioj, jei valstybės galva jų neatšaukia[22]? Kaip priversti valstybės galvą pa-

---

[19] Dicey, *Law of the Constitution,* 344 p.: „A cabinet, when outvoted on question may appeal at once at the country by means of a dissolution. If an appeal to the electors goes against the ministry, they are bound to retire from office and have in right to dissolve Parliament a second time."

[20] Plg. Bagehot, *op. cit.,* 14 p. — De Franqueville, *Le gouvernement et le Parlement bitanniques,* I t., 445 p. — Jenks, *Parliamentary England,* 397-8..

[21] Todd-Walpole, I t., 62 p.: „The position and privilege of cabinet ministers are in fact derived from their being sworn members of the Privy Council". Pranc. vert., I t., 97 p. — Anson, *Law and custom,* II t., 100 p. — Tik 1900 m. sesijos pradžioj kabinetas pirmą kartą buvo paminėtas oficialiam dokumente, būtent atsakymo į karaliaus kalbą laiško pataisoj priimtoj Bendruomenių Rūmų. Šitoj pataisoj buvo taip pat terminas *Prime Minister.* Sidney, *Law, op cit.,* 28, 29 p.

[22] Chateaubriand, *De la Monarchie selon la Charte,* Paris, 1816, XXXIX sk., 46 p.: „Tiesa, kad ministeriai visada galėtų pasilikti valdžioj neatsižvelgiant kokia bebūtų Parlamento dauguma, nes Parlamentas neturi fizinės jėgos juos išmesti laukan. Bet pasilikti valdžioj tokioj padėty, tai reiškia likti pažemintam ir kasdien girdėti nemalonius dalykus, netekti jokios garantijos, kad bet koks įstatymas bus priimtas; tai reiškia, kad lieka tik ministeris, o vyriausybės nebelieka".

sirinkti ministerius iš Parlamento daugumos? Parlamentas teturi netiesioginių priemonių, kurios verčia ministerius ir valstybės galvą gerbti parlamentinio valdymo principus. Tiesa, tos priemonės yra labai galingos: atmetimas metinio biudžeto ir Anglijoj be to dar kasmetinis sutikimas laikyti nuolatinę kariuomenę[23]. Šių priemonių veiklumas pasunkina jų vartojimą, tačiau vieno grąsinimo pakanka vykdomosios galios pasipriešinimui nugalėti. Šitos priemonės Anglijoj nevartojamos jau nuo 1688 m.[24].

Taigi šitokie yra parlamentinio valdymo dėsniai ir esmė; pažiūrėsim kaip tas režimas išsirutuliojo Anglijoj.

II.

Kaip ir dviejų Rūmų institucija, taip ir parlamentinis valdymas yra istorijos, bet ne proto padaras. Jis susidarė palengva ir savaime. Įvestas jis buvo kaip priemonė, o dabar jis pasidarė svarbiausiu režimu naujųjų laikų laisvės pasauly[25].

Per ilgus amžius anglų karalių aukščiausieji valdymo organai buvo didieji Karūnos tarnai ir tarybos analogiški prancūzų Karūnos tarnams ir taryboms, o vėliau valstybės

---

[23] Žiūr. aukščiau, 92 p. ir t.

[24] Todd-Walpole, I t., 4 p.: „The undoubted right of the Commons to withold supplies from the crown has not been exercised in a single instance since 1688". Pran. vert., I t. 6 p. 1896 m. balandžio m. 21 d. posėdyje prancūzų senatas nepriėmė mokesčių, kad priverstų pasišalinti kabinetą, kuriam jis ne kartą buvo pareiškęs nepasitikėjimą. Gavęs prašymą svarbiems kreditams skirtiems Madagaskarui karo ministerijos sąskaiton, kuriuos nepriėmė Atstovų Rūmai, senatas priėmė Demole pateiktą rezoliuciją *(Journ. off.*, balandžio 22 d., Senatas, 384 p.): „Mes siūlome Senatui atidėti balsavimą, kol bus sudarytas konstitucinis ministerių kabinetas, turįs abejų Rūmų pasitikėjimą". Toliau iššiūrėsim (II d. VI sk. IX nr.), ar toks senato nutarimas atitinka parlamentinio režimo principus. Anglijoj šitas baisus ginklas buvo pavartotas Lordų Rūmų, kai 1909 m. jie atmetė 1910 m. biudžetą. Bet tai atsitiko dėl naujų mokesčių socialistinių tendencijų. Aukštieji Rūmai kovojo su kabinetu ir su Bendruomenių Rūmų dauguma. Toliau bus patieka šitos krizės trumpa santrauka.

[25] Apie parlamentinio valdymo plėtojimąsi žiūr. ypač Leonard Courtney, *The working constitution of the united kingdom*, 1901; — Mary Taylor Blauvelt, *The development of cabinet governement in England*, 1902; Jenks, *Parliamentary England*, 1903.

[26] Anson, *Law and custom*, II t. 143 p. ir t.; pranc. leid., II t. 196 p.

[27] Dicey, *The Privy Council*, the Arnold Prize Essay, 1860 m.

sekretoriams. Taryba *(Permanent or privy Council)* buvo labai panaši į Prancūzijos karaliaus tarybą.

Panašumas tarp tarybų buvo toks didelis, kad Tiudorų ir Stiuartų privatinė Taryba konkuruodama su paprastais teismais teismo srityj vaidino svarbų vaidmenį. Garsieji „Žvaigždžių Rūmai" buvo šitos Tarybos teismo sekcija, o toji jo jurisdikcija buvo panaikinta tik 1641 m.[28]. Šitoji Taryba susidėjo iš karaliaus renkamų narių ir tų karininkų, kurie turėjo einant teise dalyvauti toj Taryboj. Joj buvo paprastai diskutuojami, o kartais tokios diskusijos buvo privalomos einant įstatymais, svarbūs karaliaus galvos aktai. Savo apogejaus Taryba pasiekė XIV, XV ir XVI amžiuose.

XVI amžiaus pabaigoj ir XVII amžiaus pradžioj mažas ministerių ir patarėjų būrelis buvo išskirtas iš bendrojo Tarybos narių skaičiaus ir sudarė lyg slaptą komitetą, kuris svarstydavo pačius sunkiausius ir svarbiausius karaliaus pateikiamus klausimus. Nutarimai nebuvo daromi pilnam Tarybos sąstate, bet tik šitam slaptam kabinete, kuris tuo laiku buvo vadinamas *committee of state, junto, cabinet*[29]. Panašios praktikos atsitikimų galima rasti ir seniau. Ir ankstybesniais laikais karalius kartais slaptai klausdavo patarimų savo draugų ir daugiau patikimų asmenų. Bet tas paprotys galutinai nusistovėjo tik Stiuartų laikais. Tai pasidarė valdymo forma. Šitas komitetas, arba Tarybos kabinetas neturėjo legalios institucijos pobūdžio. Jis buvo neigiamai vertinamas ir laikomas prieštaraujančiu Anglijos viešajai teisei[30]. Jis buvo vienas tų priekaištų, kurį padarė Parlamentas prieš Karolį I[31]. Ši praktika buvo atnaujinta po Restauracijos ne tik todėl, kad atatiktų monarcho pažiūroms, bet ir todėl, kad ji atatiko realius valdymo reikalus. Karolis II buvo sudaręs pragarsėjusį ka-

---

[28] *An act for regulating the Privy Council and for taking away the Court commonly called the star Chamber,* žiūr. Gardiner, *Constitutional documents,* 106 p.

[29] Anson, *Law and custom,* II t., 93 p.; pranc. leid., II t., 132 p.; Todd-Walpole, I t., 223 p. ir t.; De Franqueville, I t., 436 p. ir t.; Philip Massinger, *The duke of Milan,* (1623) act 1, sc. 2: „Those are cabinet councils and not to be communicated but to such as are bis own and sure". *The maid of honour* (prieš 1631 m.) act I sc. 1: „Although a Councillor of state, I am not of the cabinet Council".

[30] Todd-Walpole, I t., 224 p.; prancūzų vert., I t., 359 p. Sidney Law, *op. cit.,* 26 p. ir t.

[31] Gardiner, *Constitutional documents,* 171 p.

binetą, kuris gavo „*kabalos*" vardą[32]. Dėl valstybės funkcijos išsiplėtimo ir karaliaus galios padidėjimo valstybės reikalai nebuvo svarstomi einant senu papročiu pilnoj Taryboj. Valdymas susikoncentravo mažiau prityrusių žmonių būrelyj. Netinkanti valdymo darbui dėl savo didumo Privatinė Taryba ilgainiui sunyko tarp Parlamento ir kabineto ir visai nustojo reikšmės. Kabineto reikšmė vis didėjo. Pastangos padėtos Karoliui II viešpataujant pritaikinti Privatinę Tarybą naujai padėčiai buvo bergždžios[33].

Tas XVII amž. pirmos pusės kabinetas yra šaltinis iš kurio išplaukė naujųjų laikų kabinetas. Tačiau jis skiriasi nuo naujųjų laikų kabineto, nes jis buvo karaliaus kabinetas, asmeniškos jo galios sudarytas organas. Pakeitimas turėjo eiti ta kryptim, kad Parlamentas galėtų nurodyti kabineto sąstatą ir padaryti jį vieningu ir nepriklausomu nuo Karūnos.

Tai ir įvyko laipsniškai po 1688 m. Revoliucijos, nes tai buvo būtina karaliaus galios transformacijos išvada. Parlamento pergalė buvo visiška. Jo karališkos prerogatyvos kontrolė pasidarė tokia galinga mokesčių uždėjimo teisės ir kariuomenės laikymo leidimo dėka, kad karaliui pasidarė visai neįmanoma, ar bent labai sunku, valdyti, jei jis nebuvo santaikoj su Parlamento dauguma. Paprasčiausias ir tikriausias būdas tam susitarimui ir vienybei pasiekti yra pakvietimas į kabinetą partijos, turinčios Parlamente daugumą, ar bent pakvietimas į kabinetą tokių žmonių, kurie sugebėtų paveikti tą daugumą. Bet ligi XVIII amž. galo tai nebuvo taisyklė, kurią reikėjo gerbti ir būtinai jos laikytis, bet tik dažnai karalių vartojama politinė priemonė. Atrodo tikra, kad kunigaikščio Suderland'o patarimu Vilhelmas III, paleisdamas kabinetą tik norėjęs sudaryti vieningą vygų kabinetą, kas jam ir pasisekė 1695 m.[34]. Bet XVIII a. pirmais dviem trečdaliais kabinete nebuvo to vieningumo. Per visą šį periodą pastebimas ypatingas fenomenas, būtent, kad kabinete būdavo du skirtingi elementai. Tikrieji nariai, kurie valdymo darbą atliko ir kuriems buvo adresuojami slapti dokumentai ir tam tikros rūšies gar-

---

[32] De Franqueville, I t. 438 p.; Jenks *op. cit.*, 24 p. ir t.

[33] Todd-Walpole, I t. 228 p.; pranc. vert. I t. 364, 365 p.

[34] Todd-Walpole, I t. 232 p.; pranc. vert. I t. 371 p.; De Franqueville, I t. 440 p.; Jenks, *op. cit.*, 385 p.; Blauvelt 4 sk.

bės nariai, kurie nors ir turėjo teisės posėdžiauti kabineto posėdžiuose, tačiau tiesioginiam valdymo darbe nedalyvavo. Tokia praktika einant pralaimėję ministeriai, priversti pasitraukti nuo valdžios, galėjo posėdžiauti kabinete kartu net su jų turinčiais valdžią politiniais priešais[35]. Anson tvirtina, kad šitie garbės nariai išnyko tik nuo 1782 m.[36] Šitokiose sąlygose valdymas buvo labai sunkus ir kabinetas visiškai priklausė Karūnos.

Tuo tarpu, nors ir visai pripuolamai, bet gana anksti, kabinetas vienu atžvilgiu emancipavosi. Iš pradžių Vilhelmas III, kaip ir jo pirmtakai, sukviesdavo ministerius savo „kabinete" ir pirmininkaudavo jo posėdžiuose[37]. Šito papročio buvo laikytasi ir karalienės Onos (1702—1714) laikais. Pastaroji pati kas sekmadienį pirmininkaudavo kabineto posėdžiuose, bet nuo to papročio atsitraukta Jurgio I laikais. Šitas vokietys nemokėjo gerai angliškai ir negalėjo gerai sekti klausimų svarstymo, todėl jis, negalėdamas jų vesti, visai nustojo posėdžiuose dalyvauti[38]. Tai sudarė naują paprotį. Jurgio II laikais jau visai nusistovėjo taisyklė, kad kabinetas posėdžiauja be karaliaus. Jurgio III laikais randame dar vieną senos praktikos atsitikimą, bet jau paskutinį. Ministeriai, kurie patys nutardavo, karaliui, ar per kabineto narį ar per atitinkamos ministerijos organą, pranešdavo tik jų svarstymo padarinius ir padarytus nutarimus[39]. Bet dar reikėjo daug laiko, kol kabinetas gavo autoritetingą pastovų vadą ministerį pirmininką, kuris sudaro ir veda kabinetą.

Senoj monarchijoj, prieš 1688 m., kabinetas keletą kartų faktinai turėjo „ministerį pirmininką", ta žodžio prasme, kaip tai buvo suprantama Prancūzijoj seno režimo metu, bet tai bu-

---

[35] Žiūr. aiškų ir puikų Anson'o veikalą *Law and custom of the Constitution*, II t., 107 p. ir t. Tai atsitiko dėl dviejų priežasčių: 1) kabinetas ir *Privy Counsil* nebuvo galutinai atsiskyrę; dar ir šiandien galima pasakyti, kad kabinetas teisiniu atžvilgiu yra paprastas privatinės Tarybos *(Privy Council)* komitetas; 2) buvusieji kabineto nariai pasidarydavo paprastai Privatinės Tarybos nariais. Sidney Low, *op. cit.*, 15, 27, 32 p.

[36] *Law and custom*, II t., 108, 110 p.; autorius paskutiniam posme net primena šitos senos teorijos atgimimą, kuri pasirodė 1801 m.

[37] Anson, *Law and custom*, II t., 105 p.

[38] Anson, *Law and custom*, II t., 30 p.

[39] Todd, *Parliamentary governement*, II t., III sk. 11, 3 nr.

vo nekenčiama Anglijos įstatymų sąvoka[40]. Nuo revoliucijos laikų dažnai buvo galima rasti žmogų, kuris, turėdamas daugiau įtakos į karalių, kabinete turėjo daugiau reikšmės, negu kiti; bet konstitucinės teisės atžvilgiu jis buvo lygus savo kolegoms. Tai buvo tik faktinis, o ne teisinis premjeras[41]. Tokia padėtis buvo ir Robert'ui Walpole'ui esant kabinete, nors jis ilgą laiką turėjo žymios įtakos Bendruomenių Rūmų daugumai. Tą sau palankią daugumą jis sudarydavo valdžios priemonėmis suteikdamas Parlamento nariams įvairių malonių ir tarnybų[42]. Tik XVIII amž. pabaigoj Pitt'o dėka išsiskyrė premjero funkcija. Jis davė jai pavadinimą sudarydamas 1803 m. kabinetą[43]. Tai yra esminis Anglijos parlamentinio valdymo aktas. Esant pripažintam partijos vadui, šitai partijai laimėjus daugumą Bendruomenių Rūmuose, karalius tuo pačiu verčiamas jį kviesti premjeru. Jis sudaro kabinetą, pirmininkauja jo posėdžiuose[44] ir jam vadovauja. Principiškai jis vienas politiniais klausimais turi reikalo su karaliumi; kiti ministeriai santykiauja su Karūna tik jam tarpininkaujant[45].

---

[40] Todd-Walpole, I t., 265 p.; pranc. vert. I t., 424—426 p. — Plg. Anson, *Law and custom,* II t., 119 p. 1741 metais po debatų Lordų Rūmuose priimtas adresas į karalių, kurio prašyta: „pašalinti Robert'ą Walpole ir neklausyti jo patarimų", 31 peras vienam žurnale užprotestavo nurodydami, kad „a sole, or even a first minister is an officier unknown to the low of Britain, inconsistent with the constitution of this country, an destructive of liberty in any governement whatsoever".

[41] Anson, *Law and custom,* II t., 118 p.; pranc. leid., II t., 149 p. Anot jo, Swift pirmas pavartojo terminą *prime minister,* nurodydamas kaip į paprastai vartojamą funkciją.

[42] Anson, *Law and custom,* II t., 178, 119 p.; pranc. leid., II t. 152 p.

[43] Anson, *Law and custom,* II t., 121 p.

[44] Pirmiau, kol faktinis premjeras neturėjo teisės sušaukti ir pirmininkauti kabineto posėdžiuose, jis paprastai kviesdavo įtakingesnius ar visus kabineto narius pas save pietų. Todd-Walpole, I t., 262 p.

[45] Anson, *Law and custom,* II t. 122 p. ir t.; pranc. leid. II t. 154 p.; Todd-Walpole I t. 116 p. Premjero vaidmuo ir svarbumas Anglijoj palyginti nesenai įgijo didesnės reikšmės. Beveik ligi paskutinio laiko premjeras nebuvo žinomas konstitucijai. Ir dabar jis jos pripažįstamas netiesioginiu keliu; kabineto pirmininko nėra, yra tik Tarybos pirmininkas, kuris stovi valdžios priešakyj ir kuris yra faktinai ministeris be portfelio. Vienoj Maddington'e 1902 m. pasakytoj kalboj Balfour išsireiškė: „Premjeras neturi atlyginimo kaip premjeras, — jis neturi ir statutinių pareigų kaip premjeras, jo vardas nefigūruoja Parlamento aktuose. Pagaliau, jo vieta nenustatyta konstitucinėj ierarchijoj. Tai keistas paradoksas". Sandys, puldamas Walpole'į, 1901 m. Bendruomenių Rūmuose sušuko: „Pagal mūsų konstituciją mes negalime turėti vieno premjero, mes turime turėti kelius ministerius, kurių kiekvienas turėtų savo vadybą". 1761 m. George Grenville nurodė, kad premjeras tai „neapkenčiamas titulas". Rodos, kad premjero

Politinis ir solidarus ministerių atsakingumas prieš Parlamentą buvo įvestas ne iškarto. Be abejo, nors ir nedaug, bet vis dėlto jau XVIII amžiuje randame atsitikimų, kad ministeriai po nepasisekimo Bendruomenių Rūmuose atsistatydindavo[46]. Bet per visą XVIII amžiaus doktrinoj viešpatavo nuomonė, kad Bendruomenių Rūmai tiesioginiai negali versti karaliaus kokius ministerius turi jis skirti ir kuomet juos turi atleisti. *Impeachment* buvo vienintelė legali Parlamento priemonė prieš

---

titulas pirmą kartą pasirodė 1878 m. Berlyno sutarty. Lordas Beaconsfield buvo kvalifikuotas kaip „pirmas lordas Jo Didybės karaliaus iždinės, kaip *Anglijos premjeras „First Lord of Her Majesty's Treasury, Prime Minister of England"*. (Sidney Low, *op. cit.*, 154 p.). Tai buvo lyg nusileidimas svetimšalių nežinojimui, kurie galėtų nesuprasti Anglijos pasiuntinio aukštumo. Eduardas VII karaliavimo metu, 1904 m. tas titulas buvo pavartotas paklausime Balfour'ui dėl ordinų sąrašo vienų metinių sukaktuvių proga. Šis sąrašas kelių laikraščių buvo pavadintas premjero sąrašu. Balfour paneigė tokia forma pateiktus pareiškimus. Metams praslinkus (1905 m. gruodžio 5 d.), karaliaus aktu nustatyta premjero vieta konstitucinėj ierarchijoj. Ierarchijoj eilė nustatyta tokia: karalius, Valijos princas, karaliaus šeimos nariai, Cantebury arkivyskupas, lordas iždo kancleris, Yorko arkivyskupas, ministeris premjeras. Pastarasis stovėjo aukščiau už visus perus, kitus aukštuosius valdininkus ir karaliaus gimines. Ministeris pirmininkas perėjo tą patį kelią, kaip ir Board of Trade pirmininkas ligi pastarasis pasidarė prekybos ministeriu ir pirmas laivyno lordas ligi jis pasidarė laivyno ministeriu. Nors pats titulas ir nebuvo anksčiau pripažistamas, bet faktinai jis visada buvo. Dar daugiau. Pamažu kabineto valdžia perėjo premjerui. Anglijoj ištikrųjų ministeris pirmininkas, partijos vadas, yra tautos išrinktas valdyti. Iš čia eina jo didelė galia ir autoritetas. Premjerai, Palmerston, Disraeli ar Gladston, aplinkybėmis susidėjus, buvo tarytum diktatoriai. Pav. Pitt'as galėjo pats kontroliuoti visus administracijos departamentus. Bet tais laikais ministerijų buvo mažiau, reikalai siauresni, darbas mažiau komplikuotas ir mažiau suskirstytas. Premjero autoritetą dar didina tai, kad jis svarbiausias karaliaus patarėjas ne tik Anglijos, bet ir visos Imperijos reikalais. Tokiu būdu jis įgyja Imperijos kancleriaus pobūdį: jis veda „Imperial conference" ir „Committee of Imperial Defence". Šitas komitetas, laisvas nuo kabineto kontrolės, yra premjero patariamoji taryba. Jis gali sušaukti dominionų ministerius, armijos ir laivyno vadovybę. Matome, kad premjero galia yra labai didelė. Žiūr. Clive Bighom, *The Prime Ministers of England* 1721—1921; *The chief Ministers of England,* 920—1720, New Jork, 1923 m., 2 t.; Sir Edward Clarke, *Benjamin Disraeli: The romance of a great career* 1804—1881, New-York, 1926 m.

[46] Anson, *Law and custom,* II t. 130 p. pranc. leid. II t. 164 p.; „The only ministers before 1830 who resigned in consequence of defeats in the House of Commons were sir Robert Walpole in 1741 and Lord Shelbourne in 1783". — Todd Walpole, I t. 260 p.: „The first instance on record of the House of Commons is that of sir Robert Walpole". Walpole pasitraukė, bet ne kiti ministeriai; taigi Todd ir sako (I t. 260 pusl.) „Lordo Rockinghamo, paėmusio 1782 m. į savo rankas kabinetą, valdžios faktas yra žymus tuo, kad visas valdymas buvo pakeistas atsižiūrint Bendruomenių Rūmų nusistatymo (nors nepasitikėjimo pareiškimo tikra to žodžio prasme ir nebuvo)... Nors lordas Thurlow ir liko karaliaus iždininku, tačiau visa administracija buvo pakeista. Tokio precendento nėra buvę anksčiau".

ministerius. Bet šitoji priemonė, kaip ir kiekvienas baudžiamasis kaltinimas, buvo, be abejo, grynai asmeniška. Buvo stengiamasi surasti ministerio individualinė kaltė dėl tų aktų, kurie buvo ministerio vieno ar kartu su kitais padaryti. Baudžiamasis ministerių atsakingumas dėl savo esmės negali būti solidarus. „Ministerių atsakingumas XVIII amžiaus valstybės vyrams turėjo visiškai kitą prasmę, negu dabar. Anais laikais ji jiems buvo teisinis atsakingumas prieš įstatymus, kuris buvo iškeliamas *impeachment'o* tvarka. Dabar tas atsakingumas yra atsakingumas prieš viešąją nuomonę, kuris pasireiškia valdžios netekimu". Teorinis atsakingumas dėl kurio nors ministerio veikimo, negali būti taikomas visam kabinetui; tai ypač paaiškėjo 1806 m. per debatus, kaip lordas Ellenborough *Chief Justice King's Bench,* sutiko įeiti kabinetan. Tas paskyrimas buvo laikomas netikėtu, todėl, kad jis, kaip teismo pirmininkas, būdamas kabineto narys yra atsakingas, o tuo tarpu jam, kaip teismo pirmininkui, reikia pirmininkauti, kai taikomos legalinės procedūros priemonės prieš kabineto narius. Palaiką kabinetą vyriausybės šalininkai šitą toeriją, kuri reikalavo viso kabineto atsakingumo dėl kiekvieno ministerio akto, atmetė ir palaikė tą nuomonę, kad kiekvienas ministeris pats yra atsakingas už savo ministeriją. „Kabinetas nėra atsakingas visas in corpore", sakė lordas Temple, „bet ministeriai yra atsakingi kaip Karūnos valdininkai". Fox laikydamasis tos nuomonės, kad praktiškai imant yra patogiau neplėsti atsakingumo visam kabinetui, bet kad jį reikia taikinti kiekvienam ministeriui atskirai, išsireiškė. „Tiesioginis autorius yra visada lengviau pasiekti paprastu lengvu ir tiesioginiu keliu, negu aktų inspiratorius". Pažymėtina, kad Hallam, kuris rašė 1827 m., kaip tik taip pat aiškina ministerių atsakingumą[47]. „Mes dabar ne tiek bijome, kad ministeriai laužys įstatymus, bet kad jie blogai ves mūsų reikalus. Kadangi jie veikia nuolatos ir griežtai kritikuojami ir kadangi valdžios ir visuomenės pagarbos nete-

[47] Hallam, *Histoire constitutionelle,* III t. 187 p., pastaba: „Aš visai negaliu suprasti, kaip gali atleisti *impeachment* vadą vien dėl to, kad jis yra kabineto narys. Taip pat negaliu suprasti kokią turi teisę privatinis patarėjas atsisakyti nuo vietos Taryboj ir neatvykti į posėdį, kai jis yra šaukiamas. Būtų labai neteisinga ir neteisėta manyti, kad jis kaltas yra todėl, kad priklauso Tarybai. Jei *impeachment,* kaip kartais manoma, būtų pagrįstas vien žinojimu, jo neužtektų įtikinti".

kimas yra vienintelė bausmė dėl jų klaidų, todėl reikia manyti, kad kabineto aktas yra visų kabineto narių ir kiekvieno iš jų aktas“[48].

Ta siaura ir sena koncepcija rėmėsi ir Robert Walpole, kai 1741 m. gynėsi Bendruomenių Rūmuose. Adresu Karūnai pasiūlyta savo patarėjus atleisti, kadangi jie yra visiškai atsakingi už blogą reikalų vedimą. Ministeris į tai pareiškė, kad kreipimasis į karalių pašalinti vieną iš jo tarnų, nenurodant jo kaltės, yra didžiausias įsikišimas į Karūnos prerogatyvą, koks kada nors yra buvęs[49].

Nežiūrint į tai, pamažu XVIII amžiuj ministerių atsakingumo koncepcija išsiplėtojo, kas turėjo sukurti tikrą parlamentinį valdymą. Pats Walpole vienas iš pirmųjų padėjo tokiai koncepcijai išsiplėsti ne teoretiškai, bet praktiškai: „Tai yra pirmas atsitikimas, kad premjeras gauna valdžią ir nustoja jos ne karaliaus, bet Bendruomenių Rūmų daugumos dėka“[50]. 1792 m. lordo North'o kabinetas pasitraukė todėl, kad jis nustojo pasitikėjimo ir buvo pasmerktas Bendruomenių Rūmų. Negavęs daugumos paramos, lordas North'as, nieko neklausdamas, su visu kabinetu atsistatydino. Nuo to laiko atsakingumas pasidarė politinis ir kolektyvinis[51].

Tai buvo naturalu, nes nuo to laiko į kabinetą buvo žiūrima kaip į vienetą; ir tai buvo teisinga, nes atsakingumas nebebuvo baudžiamasis. Baudžiamojo atsakingumo ginklas nuo to laiko buvo pasmerktas rūdyti, nes jis buvo pakeistas lankstesniu ir tikslesne priemone.

Bet ligi 1830 m. nerandam atsitikimo, kad kabinetas pasitrauktų pralaimėjęs dėl atskiro įstatymo ar mokesčių. Dar

---

[48] Anson, *Law and custom*, I t., 112 p.

[49] Todd-Walpole I t., 269 p.; pranc. vert., I t., 416 p.

[50] Todd-Walpole, I t., 269 p.; pranc. vert., I t., 416 p. Jenks, *op cit.*, 394 p. „Kabineto nepriklausomumas jo santykiuose su Karūna, bent išorinis kabineto narių solidarumas, priklausomumas nuo Bendr. Rūmų, finansų reikšmė prieš praktišką politiką — visi šitie pažymiai buvo aiškiai išvystyti, kol jis buvo valdžioj“.

[51] [Paskutiniai atskiro ministerio pasitraukimo atsitikmai buvo: 1) 1864 m. Low'ui pasitraukus iš edukacinės komisijos viceprezidentūros, po to, kai Bendruomenių Rūmai apkaltino jį dėl blogo jo elgesio santyky su inspektoriais ir 2) 1866 m. lordui iždininkui Wertbury atsistatydinus, kai Bendruomenių Rūmai atsisakė duoti paskirtą pensiją vienam raštinės vedėjui, kuris buvo apkaltintas piktu bankrotu. (Laurence Lowel, *Le gouvernement de l'Angleterre*, pranc. leid., I t., 89 p.)].

1841 m. Macaulay, kalbėdamas Bendruomenių Rūmuose, nurodė, kad vyriausybė negalėdama pravesti įstatymų, neturėtų pasitraukti nuo valdžios, išskyrus specialinius atsitikimus, kai ji yra įsitikinus, kad be tokio įstatymo viešieji reikalai negalėtų būti gerai vedami[52]. Kabinetui pašalinti reikia aiškiai pareikšto nepasitikėjimo, kad ministeriai Bendruomenių Rūmuose neteko daugumos. „Per paskutiniuosius 50 metų politinis aktyvumas pasidarė labai gyvas ir, praplėtus balsavimo teisę, Bendruomenių Rūmai visada reiškia tikrą šalies opiniją. Todėl sesijos pabaigoj paprastai iš kabineto laukiama kokių nors naujų įstatymų, ir jei jis yra mažumoj Bendruomenių Rūmuose — jis negali patenkinti šalies vilčių". Atrodytų, kad kiekvienas kabineto pralaimėjimas Bendruomenių Rūmuose dėl pasiūlytos kabineto įstatymų reformos turėtų būti lydimas ministerių kabineto atsistatydinimo[53]. Bet, iš tikrųjų, ne visai taip yra. Pagal aukščiau nurodytą principą pralaimėjęs Bendruomenių Rūmuose kabinetas gali panaudoti Rūmų paleidimo teisę[54]. Šitoji teisė priklauso Karūnai ir kaip ir kitos į prerogatyvą įeinančios teisės ji vykdoma kabineto valia[55]. Tokiu būdu klausimas duodamas spręsti rinkikams ir rinkimų padariniai nustato, ar kabinetas turi pasilikti valdžioj, ar pasitraukti ir užleisti vietą opozicijai: „Nuo 1867 m. (ligi 1892 m.) kabinetas keitėsi šešis kartus. Keturius kartus ministeriai atsistatydino ne todėl, kad jie būtų pralaimėję Bendruomenių Rūmuose, bet todėl, kad rinkikų sprendimas per visuotinus rinkimus jiems buvo priešingas. Galia, kuri sprendžia kabineto egzistenciją, kaip matome, iš Karūnos perėjo Bendruomenių Rūmams, o iš jų — rinkikams[56].

Iš to išeina, vis daugiau ir daugiau, kad rinkimų rezultatai nulemia kabineto likimą. Kabinetas, matydamas, kad tie re-

---

[52] Anson, *Law and custom,* II t., 131 p., pranc. leid., II t., 164 p.

[53] Apie tai, kada kabinetas privalo atsistatydinti, ar prašyti Rūmų paleidimo, žiūr. Bendruomenių Rūmų 1905 m. liepos m. 24 d. debatus.

[54] Anson, *Law and custom,* II t., 131 p. Pirmą kartą Parlamento paleidimo teisė ta prasme buvo panaudota 1784 m. Jenks, *op. cit.,* 395 p.: „Tikrieji naujos Tory partijos reprezentantai nebuvo pagedę seniai, kurie sekė lordą North'ą, bet žmonės, išrinkti 1784 m. rinkimais jaunesniajam Pitt'ui palaikyti. Ir Pitt'as pridėjo paskutinį principą naujai sistemai, ieškodamas rinkikuose paramos prieš dirbtinus Rūmus."

[55] Žiūr. aukščiau, 139 pusl.

[56] Anson, *Law and custom,* II t., 131 p.

zultatai nėra jam palankūs, atsistatydina nelaukdamas naujo Parlamento nepasitikėjimo pareiškimo. Tokiu būdu rinkimai Parlamentan visada sprendžia vieną arba du aiškiu klausimu ir palaiko tą ar kitą politinę kryptį. Tai yra puiki sistema, kuri neturi *referendumo* siaurumo, bet kuri paveda rinkikams spręsti visas didžiąsias tautines problemas[57].

Parlamentinis valdymas numato dvi kabineto narių kvalifikacijas: ministerio ir Parlamento nario. Lordams šitų dviejų kvalifikacijų suderinamumas niekados nebuvo ginčyjamas. Jei lordas priima pareigą viešajai funkcijai vykdyti, tai dėl to jis negali nustoti savo asmeniško paveldėjimo titulo. Bet, kiek tai liečia Bendruomenių Rūmų narius, klausimas nėra toks paprastas. Per ilgą laiką prieš 1688 m. revoliuciją Bendruomenių Rūmai neabejojo, kad juose gali dalyvauti karaliaus valdininkai. Nuo antrosios XVI amžiaus pusės kai kurie ministeriai arba valstybės sekretoriai dažnai dalyvaudavo Parlamento posėdžiuose ir jų dalyvavimas buvo toleruojamas. Į Bendruomenių Rūmus galėjo būti renkami karaliaus valdininkai, net tie, kurie buvo *privy consillors* ir tas jų rinkimas buvo priimtas be didelių sunkumų. Pagaliau, jei koks nors Parlamento narys gaudavo iš karaliaus valdišką vietą, tai dėl to jis nenustodavo savo mandato Rūmuose, nes Rūmai principe, išskyrus keletą išimčių, laikė tai suderinamu dalyku[58]. Bet XVII amžiaus pabaigoj ir XVIII amžiaus pradžioj prieš tokią tvarką kilo didelė reakcija. Nepatogumai buvo labai aiškūs. Bendruomenių Rūmuose buvo daug tokių narių, kurie žiūrėdami tarnybas buvo Karūnos apmokami ir dėl to Rūmų nepriklausomumas buvo labai suvaržytas. Tuo tarpu vaistų, kurie turėjo pagy-

---

[57] Leonard Courtney, *op. cit.*, I—III, XII, XV, XVI dal. Campbell-Bannermann Bendruomenių Rūmuose 1907 m. birželio m. 24 d. (*Hausard's parliamentary debats*, ser.,176 t., 924 p.). „Tiesa yra labai neaiškių, ir, aš manau, blogai pagrįstų propozicijų įvesti referendumo instituciją, kurioj kiekvienas *bill'is* būtų pateiktas rinkikams balsuoti. Tuose pasiūlymuose aš matau daug trūkumų. Visiškas atskiro klausimo išskyrimas iš politinių klausimų komplekso, kuris yra reikalingas esant referendumo sistemai, yra beveik negalimas. Tai nesutampa su parlamentiniu režimu ir, mano nuomone, tai yra griovimas to režimo kaip mes jį suprantame. Referendumas įneš į mūsų konstituciją naują elementą, kurio niekumet nereikėtų tol, kol bus tam tikra tvarka vyriausybės reprezentuojama, bet kuris, kai liberalai turės daugumą, bus panaudotas dabartinei vyriausybei ir Bendruomenių Rūmų daugumai ir net pačiai rinkikų kolegijai iškreipti ir suardyti".

[58] Todd-Walpole, I t., 234 p. ir t.; pranc. vert., I t., 375 p.

dyti Rūmus nuo tos ligos, buvo sunku rasti. Tačiau, kai toks įstatymas buvo pravestas jis įgijo ypatingo svarbumo. 1700 m. *Act'as,* kuriuo buvo sostan pakviesta princesė Sofija iš Hanovero ir jos įpėdiniai, nustatė, kad „niekas negali būti Parlamento narys, kuris gauna iš karaliaus tarnybą, ar kokią nors naudą ar pagaliau pensiją iš Karūnos". Šitas turėjo galioti tik Hanoverams įžengus į sostą, ir, kai tas įvyko, buvo pastebėta, kad šita priemonė lyg perdaug griežta. Iš Bendruomenių Rūmų turėtų išeiti ir tie nariai, kurie karaliaus buvo paskirti ministeriais. O kaip tik kiek anksčiau Vilhelmas III sudarė kabinetą iš žmonių, kurie priklausė partijai turinčiai Bendruomenių Rūmuose daugumą. Keli kabineto nariai buvo Rūmų nariai. Šitokia kombinacija pasirodė labai patogi. Taigi 1707 metais buvo pataisytas 1700 m. *Act'as.* Buvo paliktas *Act'o* principas, kad kiekvienas Bendruomenių Rūmų narys gaunąs iš Karūnos apmokamą tarnybą *(office of profit)* netenka Rūmų mandato. Iš tos taisyklės išskiriami aukštesnieji armijos karininkai. Bet buvo nustatyta, kad toks asmuo gali būti antrą kartą renkamas, jei jo tarnyba nėra ar nebus paskelbta nesuderinama su Bendruomenių Rūmų nario pareigomis[59]. Nuo to laiko ministerių funkcijos buvo visados apsaugotos nuo šito nesuderinamumo[60]. Iš čia kyla taisyklė, kurią priėmė keletas naujųjų laikų konstitucijų: Parlamento narys, pakviestas kabinetan, nustoja būti Rūmų nariu, ir jo vieta vakuoja, bet jis gali būti perrinktas. Paprastai jis vėl stato tam reikalui savo kandidatūrą. Ši taisyklė nėra visai logiška, nes parlamentiniame režime į Parlamento nario pakvietimą kabinetan negalima žiūrėti, kaip į vykdomosios galios korupcinę tendenciją[61]. Jis tik uždeda naujam ministeriui išlaidas ir naštą naujos rinkimų kompanijos, o rinkikams naują rinkimų karštį; tačiau šis nepatogumas yra kiek sušvelninamas rinkimine sistema ir politiniais Anglijos papročiais, o taip pat ir perrinkimas yra dažniau-

---

[59] Todd-Walpole, I t., 247 p.; pranc. vert., I t., 395—6 p.

[60] 1707 m. *Act'as* nustatė, kad su Parlamento nario pareigomis nesuderinamos visos tos tarnybos, kurios įsteigtos po 1705 m. spalių mėn. 23 d. Indų ir karo ministerijoms vėliau reikėjo atskiro įstatymo, kuris nustatė, kad tų ministerijų ministerių pareigos yra suderinamos su Parlamento nario pareigomis. — Todd-Walpole, I t., 246 p.; pranc. vert., I t., 394 p.

[61] Šitam, tiesa, duodama dar ir kita prasmė, kuri rinkikams išrodo labai svarbi. Sakoma, kad rinkikas išsirinko atstovą, kada jis buvo laisvas ir nepriklausomas tam, kad jis visą savo laiką pašvęstų jo interesams.

sia tik pro forma[62]. Parlamentas ne kartą yra iškėlęs ir svarstęs sumanymus šitai taisyklei panaikinti[63]. 1863 m. buvo sušvelnintas šios taisyklės griežtumas. Bendruomenių Rūmų nariai įėję kabinetan ir antrą kartą išrinkti, net jei vėliau ir pasimainydavo savo tarpe portfeliais, pasilikdavo posėdžiauti Bendruomenių Rūmuose. [1915 m. birželio m. 4 d. įstatymas rado reikalo karo metu panaikinti perrinkimus ir pagaliau visai atleisti nuo perrinkimo Atstovų Rūmų narius pakviestus į kabinetą]. Anglijos ministerių kabinetas, kurio išsivystymą parodžiau, turi dvi savo istorijos sudarytas žymes, kurios jį skiria nuo kitų Europos kabinetų.

1° Jame nėra iš anksto apriboto ir nustatyto ministerių skaičiaus. Pati ministerių funkcija yra vadinama įvairiais titulais ir jų tarnyba turi labai įvairius pradus. Nei įstatymas, nei paprotys nenurodo, kurie iš šių valdininkų turi sudaryti kabinetą ir dalyvauti svarstymuose. „Kabinete atstovaujamos pačios svarbiausios administracijos šakos, bet kabineto narių skaičius yra nenustatytas ir kintąs. Tas valstybės vyras, kuriam pavesta kabinetas sudaryti, su Karūnos sutikimu turi nustatyti ministerių skaičių kurie posėdžiaus kabinete“[64]. Paprastai yra tiktai papročiai ir tradicijos. Prieš 1900 m. rugsėjo mėnesio parlamento paleidimą lordo Salisbury kabinetas turėjo labai daug narių. Reformos, įvykusios po rinkimų, ministerių skaičių dar padidino. Štai kas tuo reikalu buvo pasakyta 1900 m. lapkričio m. 14 d. *Standard'e:* „Bendras kabineto narių skaičius nebus mažesnis kaip 20. Toks didelis organas negali būti lankstus“. Ir iš tikrųjų visų buvo suprastas reikalas, kad

---

Gal būti, kad jis nebeišrinktų jo, jei jis perims valdžios naštą ir atsakingumą. Todd-Walpole, II t., 44 p.; pranc. vert., 66 p. Bet su šita nuomone vargiai ar galima sutikti nuo to laiko, kai į atstovus pradėta žiūrėti ne kaip į tam tikros apygardos, bet kaip į visos tautos reprezentantus. Australijos konstitucija visai nereikalauja perrinkimo. Ji palieka seną principą (44 skyrelis, 4 nr.) ir neleidžia posėdžiauti senatoriui ar Rūmų nariui, kurie turi apmokamą tarnybą iš Karūnos, kokią nors piniginę pensiją arba kitas kokias nors pajamas iš *Commonwealth'o,* bet ji priduria: „4 posmas netaikomas Commonwealth'o karalienės ministeriams ar karalienės ministeriams atskirai valstybei“.

[62] [Winston Churchil 1907 paskirtas prekybos ministeriu Asquith'o Kabinete, nebuvo antrą kartą perrinktas savo Manchester'io (Nord-West) apygardoj. Netrukus jis rado kitą tikrą apygardą, kuri leido jam sugrįžti į Parlamentą].

[63] Todd-Walpole, II t., 35 p.; pranc. vert., II t., 52 p. ir t.

[64] Todd-Walpole, I t., 282 p.; pranc. vert., I t., 453 p.

kaip nurodė lordas Salisbury, kabineto narių skaičių reikia sumažinti. Bet aplinkybės ir vis plintanti naujų reikalų sritis kliudė tai įvykdyti. Didiesiems valstybės departamentams buvo pavesta nauji reikalai ir jų funkcijos labai išsiplėtojo. Kiekvienas departamentas turėjo turėti savo viršininką, kuris jam atstovautų, dalyvautų diskusijose, kai liečiami jo interesai ir būtų atsakingas. Tokiu būdu, ilgainiui mažasis ministerių komitetas išsiplėtojo ligi dabartinio savo didumo. Lygiagretiškai tokiam kabineto augimui reiškėsi tendencija, kad svarbieji tautos reikalai būtų sprendžiami mažam centralizuotam ministerių būrely. Kabinete susidarė valdymo taryba, kuri turėjo turėti viso kabineto pasitikėjimą ir būti nuolatiniam kontakte su juo. Tokiu visai angliškų praktišku būdu buvo išspręstas klausimas, kad nenukentėjo nei administravimo tikslingumas, nei sklandumas ir solidarus atsakingumas [65]. Šitokiai kabineto konstrukcijai pateisinti buvo sudaryta atitinkama teorija[66].

[1914—1919 m. karo metu tai pasidarė valdymo taisykle. Koalicijos kabinete, apie kurį bus kalbama toliau, narių skaičius labai padidėjo tiek dėl naujų tarnybų kilusių karo reikalams, tiek dėl to, kad leistų opozicijos vadams posėdžiauti kabinete. Kabinete, kuriam Wiliam'o Pitt'o laikais buvo tik apie 6 narius[67], XIX amžiuj atsirado 12—16; 1915 m. buvo 22 nariai. Svarbius karo reikalus spręsti nebuvo patogu tokioj gausioj taryboj. Asquith'as 1915 m. spalių mėn. 12 d. pranešė Bendruomenių Rūmams, kad kabinete yra *War Council* arba *War Committee*[68], susidedąs iš 11—12 narių, kuris sprendžia viso kabineto vardu ir atsakingumu.

Toks naujas sutvarkymas, Lloyd George'ui nebuvo pakankamai radikalus ir veiklus, todėl 1916 m. gruodžio m. jis atsistatydino ir tuo sugriovė visą kabinetą. Atsidurta prieš du valdymo metodus: arba laikytis senos parlamentinės praktikos ir leisti dalyvauti vyriausybėje visiems ministeriams, kadangi jie visi yra solidariai atsakingi, paliekant premjerui didelę galią ir

---

[65] Del šitų faktų žiūr. aštrią lordo Rosebery kalbą, pasakytą 1900 m. gruodžio m. 6 d. Lordų Rūmuose.

[66] Sidney Low, *op. cit.*, IX sk. *The prime Minister and the Inner Cabinet.*

[67] Macaulay su pasibaisėjimu, kaip korupcijos simptomą nurodė, kad būdavo kabinetų iš šešiolikos narių.

[68] [*Hansard's Parl. Deb.*, 74 t., 1188 p.].

autoritetą Anglijoj (pirmasis Karūnos patarėjas gali sušaukti kariuomenės ir laivyno vadovybę) ir visoj Imperijoj (premjeras šaukia *Dominions* ministerius ir vadovauja *Imperial Conference*[69] ir *Committee of Imperial defence);* arba sudaryti *Inner Cabinet,* sudarant *War Council* iš 5 narių, kuris spręstų visus karo reikalus ir būtų su premjeru atsakingas dėl karo ir Imperijos nutarimų.

Antrojo metodo buvo laikytasi *Lloyd George'ui* 1916 m. sudarant kabinetą, kuris susidėjo iš 30 narių ir kurio įtaka dėl tų pačių aplinkybių buvo jaučiama ir Prancūzijoj[70]].

2⁰. Ministeriai dalyvauja Parlamento debatuose ne todėl kad jie yra ministeriai[71], bet todėl, kad jie yra Rūmų nariai, nors jie ten ir atstovauja vyriausybei.

Anglai paprastai parlamentinį valdymą vadina *partijų valdymu,* kadangi normalus jo funkcionavimas suponuoja buvimą tautoj, o todėl ir parlamente, dviejų didelių disciplinuotų ir pripažintų partijų, kurių viena sudaro kabinetą, o kita yra opozicijoj; jos keičiasi savo pozicijomis, žiūrint kuri jų laimi Bendruomenių Rūmuose, o galutinai — prieš rinkikų kolegiją. Tačiau nereikia manyti, kad pradžioj parlamentinis valdymas veikė tokiose aplinkybėse. Be abejo dvi partijos susidarė gan senai, ir viena jų buvo konservatorių, gynusių Karūnos prerogatyvą, kita pažangiųjų, ypač kovojusių už viešąją laisvę. Tai aiškiai pasireiškia jau nuo 1679 m. kai netrukus pasirodė *Tories* ir *Whigs*[72]. Bet po 1688 m. revoliucijos, susidariusių aplinkybių dėka, *Tory* partija ilgam buvo atstumta nuo valdžios. Partijos nariai buvo laikomi įtartinais jakobinais, žlugusios dinastijos šalininkais.

---

[69] [Žiūr. aukšč. 19, 20 pusl.].

[70] *[Times,* 1916 m. gruodžio m. 11 d. rašė: „Tik šitoks pakeitimas, t. y., sukoncentravimas valdžios 5 asmenų rankose galėjo laiduoti pasisekimą. Nuostabus anglų konstitucijos lankstumas mums leido įvesti tokį beveik revoliucinį pakeitimą"].

[71] 1834 m. buvo pasiūlyta leisti ministeriams posėdžiauti Bendruomenių Rūmuose ex officio, neduodant jiems balsavimo ir Rūmų narių teisių. Bet tas neturėjo pasisekimo. Todd-Walpole, II t., 41 p. Nesenai šitas klausimas buvo iškeltas Bendruomenių Rūmuose siauresnėse ribose. 1898 m. gegužės m. 17 d. posėdyj *(Standard* 18 d.) W. Allan užklausė ar vyriausybė neranda reikalo leisti premjerui kalbėti ir Bendruomenių ir Lordų Rūmuose. Balfour atsakė: „Šitas sumanymas teorijos atžvilgiu man atrodo labai tinkamas, bet jis taip prieštarauja tradicijoms ir visai ligšiolinei praktikai, kad nenorėčiau imtis atsakingumo įvesti šitą pakeitimą". Politinė spauda šitam sumanymui irgi nepritarė.

[72] Blauvelt, *op. cit.,* 65 p. ir t.

Stambioji Whigs'ų partijos aristokratija sudarė lyg koaliciją naujai tvarkai palaikyti ir tik jų nariai galėjo prieiti prie valdžios. Šitokiai padėčiai esant Bendruomenių Rūmuose buvo dvi partijos: viena palaikydavo kabinetą, kita buvo opozicijoj. Bet opozicija, nors ir nuvertusi kabinetą negalėdavo paimti į savo rankas valdžios vairo, nes kabinete galėjo būti tiktai Whigs'ai. Todėl, žūt būt, reikėjo Whigs'ų partijos daugumos Bendruomenių Rūmuose ir faktinai dėl valdžios varžėsi tik atskiros Whigs'ų partijos grupės.

Turėti Bendruomenių Rūmuose reikalingą kabinetui daugumą buvo nelengva. Net geriausieji ministeriai, kaip, pav., Walpole, kuris tiek padėjo valdžios partijai ir opozicijai suorganizuoti, buvo priverstas griebtis nerekomenduotinų ir dirbtinų priemonių: privatiškų santykių ir pasitarimų ir net korupcijos, arba, mažiausia, malonės[73]. Jurgiui III viešpataujant, tiesa, iš dalies dėl kitos priežasties, kabinetų amžius būdavo labai trumpas arba jis būdavo negyvas užgimęs[74]. Kai 1784 metų rinkimais buvo sulaužyta Whygs'ų diduomenės galybė ir kai Tory sugrįžo prie valdžios, iš tikrųjų prasidėjo partijų valdymas, ir kuris nuo to laiko tęsiasi Anglijoj.

III.

Su parlamentinio valdymo išsiplėtojimu Anglijoj sutampa du svarbūs faktai: 1° Bendruomenių Rūmai kyla ir atitinkamai progresyviai smunka lordų įtaka; ir 2° kai kurios karaliaus prerogatyvos teisės nustojamos vartoti, arba ir vartojant įgyja kitos prasmės.

1°. Parlamentinio valdymo pritaikinimas, t. y., kabineto sudarymas iš Bendruomenių Rūmų daugumos partijos narių iš pradžių turėjo tikslo Lordų Rūmams užtikrinti politinę persvarą. Iš lordų buvo imama svarbiausieji ministeriai, kurie iš tikrųjų vadovavo vyriausybei.[75]. Be abejo 17 amžiaus gale Bendruomenių Rūmai išsikovojo svarbias teises, — ypač kiek jos liečia mokesčių priėmimą. Todėl kabinetas vis dėlto negalėjo apsieiti

---

[73] Jenks, *op. cit.*, 387, 392 p. ir t., Blauvelt, *op. cit.*, 201 p. ir t.
[74] Blauvelt, *op. cit.*, 65 p. ir t.
[75] Todd-Walpole, I t., 234 p.; pranc. vert., I t., 370 p. Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte*, 693 p. Dicey, *Law of the constitution*, 388 p.

be Bendruomenių Rūmų ir iš savo narių jis turėjo turėti žmonių, kurie galėtų vesti ir palaikyti ten daugumą. Bet faktinai Bendruomenių Rūmai dažniausia priklausė Lordų Rūmų. Tai įvykdavo todėl, kad lordai, būdami stambūs žemvaldžiai ir dėl didelės vietinės įtakos faktinai disponavo daugelį Bendruomenių Rūmų mandatų; jie galėjo daugelyje rinkimų kolegijų išrinkti savo kandidatus[76]. Iš kitos pusės Bendruomenių Rūmų dauguma buvo veikiama ir ministerių, kurie malonės priemonėmis, kartais korupcija ir kitais būdais gaudavo Rūmų paramą. Kaip ir lordai, jie galėjo pravesti į Rūmus nemažą skaičių savo žmonių. Faktinai, daugelis miestelių Anglijoj, kurie iš senovės turėdami privilegiją rinkti vieną ar net keletą atstovų į Rūmus, tą privilegiją naudojosi ir toliau, nors jie ne tik nebuvo išaugę, bet dažnai dargi gerokai sumenkėję. Jie dažnai sudarydavo labai mažą, vos keletą žmonių teturinčią rinkimų kolegiją[77], kur pati rinkimų teisė priklausė tik savivaldybių valdininkams[78]. Šitokiuose sumenkėjusiuos miesteliuos *(rotten boroughs)* valdžios įtakai buvo gera dirva. Šitokie reiškiniai buvo galimi todėl, kad spauda buvo vaikystės stadijoj ir viešoji nuomonė mažai domėjosi Parlamento debatais. Šalį valdė daugiausia išsilavinęs, nieko nepriklausomas, patriotiškai nusistatęs lordų luomas.

Bet ilgainiui viskas pasikeitė. 1832 m. reforma rinkimų teisė buvo praplėsta ir pati sistema pagydyta. Puiki ir pigi periodinė spauda buvo stimulas sudaryti viešajai nuomonei ir padaryti nebegalimą senąją korupcijų sistemą, kai visi šalyje pradėjo domėtis parlamento debatais. Naujose aplinkybėse laisvai ir nepriklausomai Bendruomenių Rūmai pradėjo vykdyti tas funkcijas ir naudotis tomis teisėmis, kurias jie jau senai buvo

---

[76] Bagehot, *The Englisch Constitution,* 4 leid., 1885 m., 95 p. Štai kaip 1817 m. vienas prancūzų rašytojas įvertino šitą faktą: Stendhal, *Oeuvres posthumes* išleista de Mitty, *De l'Angleterre et de l'esprit Anglais* 154 p. „Perų Rūmų aristokratai skiria Bendruomenių Rūmų daugumą. Laisvė nėra *teisės* saugojama, bet tik papročiu". Štai kaip išsireiškė Perų Rūmuose apie Anglijos lordų Rūmus prancūzų užsienių reikalų ministeris Chateaubriand'as: „Ar turite Jūs Perų Rūmus, kurie turėtų savo nuosavybėj didesnę visos valstybės žemės dalį ir kuriems Atstovų Rūmai yra tik savotiškos rūšies šaka ar priedas?".

[77] Anson, *Law and custom,* I² t., 124 p.: „It is enough to say that it was alleged and with apparent truth, at the end of the last century that 306 members were virtually returned by the influence of 160 persons; it is certain that the Reform Bill of 1832 had to deal with nine boroughs in which constituencies did not exceed fifteen voters".

[78] Anson, *Law and custom,* I³ t., 103 p.; pranc. leid., 148 p.

gavę, bet kuriomis naudotis ir kurias vykdyti jie tegalėjo po blogai paslėpta lordų globa ir korupciniu vyriausybės spaudimu. Rezultatas buvo paprastas; Anglijos parlamente pusiausvyra pasikeitė. Bendruomenių Rūmai iškilo, ir jų įtaka dominavo tiek Parlamente, tiek kabinete. Nusistovėjo ir įsigyveno konstitucinis paprotys, kad ministerių kabinetas atsistatydina tik Bendruomenių Rūmams pareiškus nepasitikėjimą. Lordų Rūmų pasitikėjimo kabinetas nereikalingas. Šitame yra paprastas, bet gilus principas, kuris nustato, kad aukščiausia galia priklauso visos tautos laisvai išrinktiems Bendruomenių Rūmams. Nors tautos suverenumas niekados Anglų doktrinos juridiškai nebuvo priimtas, ilgainiui juo persisunkė visa senoji Anglijos konstitucija: jis ją pakeitė ir pasidarė jos dvasia. [Galutinai tas įsivyravo pravedus 1918 m. vasario m. 6 d. rinkimų reformą[79], kuri pagal gyventojų skaičių pertvarkė rinkimų apygardas ir einant kuria vyrai nuo 21 metų ir net moterys nuo 30 m. gavo balsavimo teisę[80]]. Mokslinėj literatūroj apie Anglijos konstituciją tautos suverenumo principas buvo pagaliau priimtas be rezervų[81]. Čia, mano manymu, pasireiškia prancūzų idėjų įtaka. Su tautos suverenumu anglai riša doktriną, kuri mano manymu, yra klaidinga, kad kabinetą ir ministerį pirmininką betarpiškai renka pati rinkikų kolegija, kitaip sakant pati tauta[82].

Lordų Rūmai senai buvo nustoję iniciatyvos ir pataisų teisės finansiniams įstatymams, kurie anot Montesquieu buvo „svarbiausia įstatymų leidimo dalis“. Tai pasidarė tik Bendruomenių Rūmų teisė, kuri, laikui bėgant Rūmų įgyta, turėjo užtikrinti jiems politinę viršenybę. Bet joje yra ir kita prasmė. Ji išplaukia iš ypatingo Anglų viešosios teisės principo.

Iš senovės dar septynioliktame amžiuje (1571 ir 1678 m.) Bendruomenių Rūmų nekartą patvirtintomis rezoliucijomis bu-

---

[79] Žiūr. aukšč. 109 p. ir t.

[80] Žiūr. II tit. II skyr. II, V skyrelį.

[81] Sidney Low, *op. cit.*, X skyr., *The limitations of democracy; The sovereingh People*, 172 p. „Teisiniu atžvilgiu Parlamentas yra absoliutinis Britų Imperijos suverenas... Bet politinis suverenumas skiriasi nuo teisinio. Pirmasis priklauso piliečiams rinkikams, kurie faktinai ir yra „suverenas“, ir pati konstitucija turi saugoti jo supremaciją; šitam suverenumui nėra ribų“.

[82] Žiūr. aukšč. 98—99, 145—146 p.; Sidney Low, *op. cit.*, 101 p.: „Galia, nuo kurios priklauso kabineto egzistencija ir jo žlugimas, iš Karūnos perėjo Bendruomenių Rūmams, o iš jų — piliečiams rinkikams“.

vo priimtas principas, kad jiems vieniems priklauso teisė duoti pašalpą karaliui ir leisti uždėti mokesčius[83].

Jeigu Lordų Rūmai prisidėdavo prie subsidijų mokesčių nutarimo, tai tik todėl, kad šie nutarimai turėjo įstatymų formą, kuriems yra reikalingas abejų Rūmų sutikimas[84]. Iš to padaryta dvi išvados: 1° visi finansiniai įstatymai turi būti keliami Bendruomenių Rūmuose, 2° Lordų Rūmai negali tokiam įstatymui įnešti pataisų, bet gali jį priimti ar atmesti tokioj formoj, kokioj jis buvo priimtas Bendruomenių Rūmuose. Ne nuo lordų priklauso sutikimas imti mokesčius; jie įsikiša tik tam, kad suteiktų jam įstatymų formą Bendruomenių Rūmų padarytai koncesijai[85].

Ilgą laiką atrodė, kad Lordų Rūmai lyg turi teisę atmesti Bendruomenių Rūmų priimtą finansinį įstatymą, kol pagaliau 1860 m. šita, nors ir retai vartojama, teisė nebuvo užginčyta. Tais metais, tarp kitų nutartų subsidijų buvo padaryta mokesčių reforma: padidintas žyminis mokestis ir žemės mokestis, bet panaikintas popierio mokestis. Lordai sutiko su siūlytu mokesčių padidinimu, bet kai prieš juos pasirodė bill'is naikinąs popierio mokesnį, jie jį atmetė.

Bendruomenių Rūmai į šitą Lordų Rūmų aktą atsakė rezoliucijomis, kurios nustatė Bendruomenių Rūmų privilegijas mokesčiams nustatyti ir, nors neneigdami Lordų Rūmų teises atmesti finansinius įstatymus, tvirtino, kad Bendruomenių Rūmai visuomet turėjo priemonių taip konstruoti finansinių įstatymų projektus, kad atmetimo teisė taptų iliuzorinė[86].

---

[83] Anson, *Law and custom of the Constitution,* I[1] t., 231 p., pranc. leid., I t., 319 p.; Erskine May, *Parliamentary practice,* 8 leid. 590 p. ir tol p.; pranc. leid., I t., 53 p.

[84] Erskine May, *op cit.,* 591 p.: „A grant from the Commons is not effectual in law without the assent of the Queen and of the House of Lords".

[85] Bendruomenių Rūmų 1860 m. rezoliucijos (Anson, *Law and custom,* I[1] t., 231 p.): „The first (resolution) recites that the right of granting aids and supplies to the Crown is in the commons alone".

[86] Anson, *Law and custom,* I t., 231 p.; pranc. leid., I t., 319 p. Priemonė, kurią panaudojo Bendruomenių Rūmai buvo labai paprasta. Štai kaip ją vaizduoja Leonard Courtney, *op. cit.,* 26 p.: „Tai sukėlė nerimo. Bet Lordų buvo panaudota jiems iš tikrųjų priklausoma teisė. Tokiu būdu išeities lyg ir nebuvo. Tačau Bendruomenių Rūmai sekančios sesijos metu popierio mokesčio panaikinimą įtraukė į biudžeto sąmatą. Nors ir palikę seno nusistatymo lordai nenorėjo mokesčio panaikinimą praleisti, tačiau jie nedrįso atmesti jiems patiekto biudžeto bill'io, gi pataisų jam įnešti jie negalėjo. Sujungdami būtinai reikalingų mokesčių uždėjimo su kai kurių

Ligi 1909 m. metinis biudžetas tik formališkai buvo pateikiamas Lordų Rūmams, kuriems net nebuvo duodama laiko svarstyti minimųjų įstatymų[87].

Taisyklė, kuria remiantis kabinetas priklauso nuo Bendruomenių Rūmų, daugiausia yra tradicijų ir susitarimo padarinys. Bet ji aiškiai ir greitai įsigyveno konstitucinėj teisėj. Reikia pripažinti, kad šita taisyklė šiandie remiasi dideliais precedentais.

Per paskutinius 50 metų dažnai būdavo kabinetų, kurie neturėjo Lordų Rūmų pasitikėjimo, bet, neatsižvelgiant į tai, jie galėjo vykdyti politinę savo valdymo programą net ne labai jausdami lordų opoziciją[88].

Šitas konstitucinis teisės principas buvo aiškiai išreikštas lordo Salisbury pradžioj didelio konflikto, iškilusio dėl *Home rule*.

„Einant mūsų konstitucija kabineto sąstatas išimtinai priklauso tik nuo Bendruomenių Rūmų. Bet kai šitie asmenys išrinkti, šitam priklausomumui atsiranda saikas, tada pasibaigia išimtina Bendruomenių Rūmų teisė, ir Lordų Rūmų įstatymų leidimo teisė, išskyrus finansinius įstatymus, yra lygi Bendruomenių Rūmų teisei“[89].

---

mokesčių panaikinimo bill'iu Bendruomenių Rūmai finansinių įstatymų sritį įgijo visišką kontrolę. Kaip matome, kai kurios reformos Anglijoj buvo pravestos per biudžetą.

[87] Štai ką sako Sidney Low, *op. cit.*, 248 p. pastaboj: „1904 m., liepos m. 29 d. Lordų Rūmams buvo pateiktas finansinis įstatymas, kuris Bendruomenių Rūmų buvo priimtas liepos m. 28 d. Lordų Rūmams buvo duota laiko svarstyti tik liepos m. 30 d., nes įstatymas karaliaus sutikimui gauti turėjo būti pateiktas prieš rugpiūčio mėn. 1 d., kuris karaliaus turėjo būti padarytas posėdžiaujant abejiems Rūmams. Šitas įstatymas turėjo veikti rugpiūčio m. 1 d., nes tą pačią dieną nustoja veikti pereitų metų mokesčių įstatymas. Jokia įstatymų leidimo galia negalėjo kitaip sankcionuoti finansinių įstatymų nustatytų taksų tolimesnio veikimo ir todėl atlyginimo bill'is buvo reikalingas muito mokesčiams legalizuoti. Tačiau lordai liberalai, protestuodami prieš tokį skubėjimą, reikalavo, kad bill'is būtų svarstomas ligi 18 val., t. y., kada Bendruomenių Rūmų posėdis būtų jau pasibaigęs ir todėl karaliaus sutikimas nebebūtų galėjęs būti suteiktas. Tačiau iš to nieko neišėjo, nes opozicijos lordai buvo užmiršę, kad rugpiūčio m. 1 d. (pirmadienį) yra legalinė Banko šventė (A Bank Holiday), ir kad todėl muitinės uždarytos ir muitai nerenkami. Bendruomenių Rūmai posėdžiavo pirmadienį ir karaliaus sutikimas finansiniams įstatymams buvo duotas reikiamu laiku ir uostai galėjo pradėti veikti antradienį“. Apie lordų teises finansinių įstatymų atžvilgiu ir tų teisių smukimo istorišką apžvalgą žiūrėk Esmein, *La Chambre des Lords et la democratie*, 45 p. (atmušalas).

[88] Dicey, *Law of the Constitution*, 381 p., pranc. leid., 357 p. Todd-Walpole, I t., 5, 8 p., pranc. vert., I t., 8, 13 p.

[89] Markizas Salisbury Lordų Rūmuose 1892 m. rugpiūčio m. 8 d., *Daily News*, 1892 m. rugpiūčio m. 9 d. 3 p.

Neliečiant finansinių įstatymų, Lordų Rūmai visada dabojo, kad įstatymų leidimo teisė priklausytų abejiem Rūmam lygiai, ir kad jie turėtų iniciatyvos teisę (kurią jie retai naudojosi)[90], veto ir pataisų teisę bill'iams, kurie pateikiami Bendruomenių Rūmų ar vyriausybės. Tačiau taip pat yra priimta, kad Lordų Rūmai negali visą laiką prieštarauti Bendruomenių Rūmų valiai, išreikštai įstatymo forma. Tas pateisinama sekančiais motyvais: lordai nėra šalies išrinkti reprezentantai ir todėl jie turi priimti tautinės valios išreiškimą, kaip ji pasireiškia per rinkimus į Bendruomenių Rūmus. Bet kokiomis aplinkybėmis ir kuomet jie turi nusileisti, nėra, ir bendrai sunkiai gali būti nustatyta[91].

Tačiau tai buvo bandyta išaiškinti Lordų Rūmuose. „Lordų Rūmai, sakė kunigaikštis Devonshire, turi dvi funkcijas. Pirma labai svarbi funkcija — žiūrėti įstatymų redakcijos tikslingumo ir įnešti tas smulkias pataisas taip, kad per įstatymą negalėtų prasiskverbti neteisė. Mūsų supratimu, šita funkcija labai svarbi ir mes turime ją taikyti visoms Bendruomenių Rūmų siūlomoms priemonėms.

Kitas klausimas, kaip griežtai mes turim tas pataisas vykdyti, jei šitose pataisose Bendruomenių Rūmai mato esminį pakeitimą. Man rodos, kad šio klausimo nereikia spręsti principiniai, bet žiūrėti esamų aplinkybių. Iš to išeina kita, mano supratimu, dar svarbesnė funkcija. Lordų Rūmai yra vienintelis barjeras prieš priemones, kurios yra neigiamos principe ne tik Lordų Rūmų, bet ir šalies stiprios mažumos, o, gal būt, ir daugumos. Lordų Rūmai yra barjieras tokioms priemonėms priimti tol, kol aiškiai bus nustatyta, kad jos atitinka aiškiai išreikštą tautos valią“[92].

Lordų Rūmų teisėms palankūs konstitucinės teisės mokslininkai laikosi tos nuomonės, kad įvykus konfliktui tarp Rūmų dėl kokio nors svarbaus bill'io, Lordų Rūmai turi teisės apeliuoti į piliečius rinkikus ir, jei rinkikų nuomonė pareikšta ne jų

---

[90] Todd-Walpole, I t., 6 p., pranc. vert., I t., 9, 19 p.; Courtney, *op. cit.*, 101—2 p.

[91] Dicey, *Law of the Constitution*, 346 p.: „If there is a difference between the House of Lords and the House of Commons, the House of Lords ought, at some point, not definetely fixed, to give way“, pranc. leid., 333 p.

[92] Lordų Rūmai 1892 m. vasario m. 23 d., *Standard* vasario m. 24 d. 2 p.

naudai, jie turi nusileisti[93]. Bet tokiai nuomonei daug kas prikišama ne todėl, kad pati dvejų Rūmų sistema atrodytų bloga, bet kad faktinai Lordų Rūmai priklauso Tory partijai ir jie tik atmeta liberalų reformas, kai jie yra valdžioj[94].

Lordų Rūmų atkaklumui sulaužyti Karūna turi vieną klasikinę priemonę, kuri yra kabineto dispozicijoj, t. y., priklauso Bendruomenių Rūmų daugumos. Kiekvienu momentu, gali bet kuriam ir bet kokių žmonių skaičiui suteikti lordų titulą ir tuo pačiu padaryti juos Lordų Rūmų nariais. Įvedus į Rūmus reikalingą atitinkamo nusistatymo žmonių skaičių, tuo galima pakeisti Lordų Rūmų daugumos nusistatymą, kuris atitiks Bendruomenių Rūmų daugumos nuomonę. Tokiu būdu Lordų Rūmų dauguma gali būti pakeista ir atstatyta harmonija tarp dvejų Rūmų ir vyriausybės.

Prancūzų 19-ojo amžiaus pirmosios pusės teoretikai tokią tvarką laikė naturalia. Jų nuomone, toji priemonė tampa veiksnys, kuris palaiko pusiausvyrą konstitucinėj ir parlamentinėj monarchijoj. Jie ją vadino *masiniu perų paskyrimu.* Anglijoj ji buvo tik du kartu pavartota. Pirmą kartą 1712 m. sulaužyti lordų opozicijai dėl Utrechto sutarties reikėjo paskirti naujų Lordų iš Whigs'ų partijos. Buvo paskirta 12 naujų perų iš opozicijos[95]. Kitą kartą vieno rimto grąsinimo paskirti reikalingą skaičių atitinkamo nusistatymo naujų lordų užteko pasiekti norimiems rezultatams. 1832 m. gegužės m. 17 d. karalius Jurgis IV, nors ir nenorėdamas, davė ministeriui lordui Grey raštišką įgaliojimą naujiems lordams skirti *Reform Act'ui* pravesti Lordų Rūmuose. Po šito lordai nusileido ir davė savo sutikimą. Tokie yra tos priemonės vartojimo reti, bet ryškūs pavyzdžiai. Šiuo kito amžiaus ginklu šiandien visiškai nebemanoma naudotis[96], [išskyrus išimtinus atsitikimus[97]].

---

[93] Jenks, *op cit.,* 411 p. ir t.; Courtney, *op cit.,* 114 p.

[94] Jenks, *op cit.,* 411 p.

[95] Anson, *Law and custom,* I t., 345 p.

[96] Burgess apie ją kalba kaip apie priemonę, kuri visą laiką yra gyva, *Political science,* II t., 213 p.: „The cabinet may demand of the King or Queen regnant the whole power of the Crown in every direction and the royal person must confer it. The cabinet may require the Crown to patch the House of Lods to its liking and to dissolve the commons, and the Crown must give ear thereto and can now hardly be said to have the power to refuse". Plg. I t., 96 p. C. Jenks, *Parliam. England,* 413 p.

[97] [Žiūr. žemiau].

Lordų Rūmams, tokiems, kokie jie yra dabar, palikta tik įstatymų leidimo galia siauriausia to žodžio prasme. Bet ir šita paskutinė jų pozicija yra atakuojama. Jie, iš tikrųjų, sudaro gana keistą fenomeną: šaly, kuri sakosi esanti demokratiškiausia, įstatymų leidimas vykdomas labai aristokratiškos kolegijos. Per paskutiniuosius 10 metų jiems reikėjo du kartu išlaikyti smarkų puolimą.

1893 m., kai lordai atmetė airių *Home rule* bill'į, kurį Gladstone buvo pravedęs Bendruomenių Rūmuose, liberalų partijos buvo sukelta didžiausia agitacija prieš nereprezentacinius Rūmus[98], kuriuos įvairiais būdais buvo stengiamasi pajuokti[99]. Bet rinkimų metu, kurie buvo specialiai daromi *Home rule* klausimui išspręsti, rinkikai pasisakė už konservatorius, kuriems ir buvo pavesta valdžia, laimėjus jiems daugumą. Agitacija turėjo liautis, nes lordai turėjo šalies paramą.

Bet ji vėl ir daug smarkiau atgijo 1906 m. Per tų metų vasario m. visuotinus rinkimus Balfour'o kabinetui pasitraukus su Campbell - Bannermann'o kabinetu prišakyj liberalai gavo labai didelę daugumą Bendruomenių Rūmuose. Nepaprastoj rudens sesijoj vyriausybė pasiskubino pateikti Bendruomenių Rūmams bill'ius tais klausimais, kurie buvo obalsiais rinkimų metu iškeltoms reformoms realizuoti. Ypatingai svarbus buvo *Plural voting bill,* kuris turėjo panaikinti pliuralinį balsavimą, apie kurį bus kalbama toliau ir *Education bill,* kuriuo iš pagrindų buvo reformuojamas 1902 m. *Education act,* pravestas konservatorių valdymo metu[100]. Naujas projektas padidino valstybės įtaką pradžios mokyklose, įvedė, nors ir nedrąsiai daugiau pasaulietiškumo ir ypač mažiau buvo palankus negu 1902 m. *act'as* Anglijos *High Church* interesams. *Plural voting bill* buvo lordų atmestas, *Education* bill'iui buvo įneštos tokios svarbios, beveik jo esmę pakeičiančios, pataisos.

Taigi prieš Lordų Rūmus prasidėjo labai smarki akcija iš dalies paties ministerių kabineto vadovaujama. Buvo iškelti esminiai Rūmų trukumai. Pirmoj eilėj prikišta, kad jie sudaryti vien paveldėjimo principu, kuris esąs nesuderinamas su demokratijos dvasia. Daugumas lordų net neranda reikalo

---

[98] Žiūr. šios knygos antrą laidą pranc. k., 112 p.

[99] Buvo sakoma, kad Lordų Rūmai privalo *„to mend or to end"*, kai kurie dar pridėdavo *„or to bend"*.

[100] Viallate, *La vie politique dans les deux mondes,* 85 p. ir t.

dalyvauti Rūmų posėdžiuose ir duoti pirminę priesaiką. Rūmų narių skaičius, siekiąs 600, yra per didelis ir prieštarauja aukštųjų Rūmų prigimčiai. Patys Rūmai ilgainiui visą laiką nepaprastai konservatyvūs. Tas konservatyvumas neatsirado ten dėl pačios aukštųjų Rūmų esmės, bet tik todėl, kad konservatorių partija, 19 amž. ilgai buvusi prie valdžios, paskyrė daug lordų iš jų tarpo. Lordai liberalai ten visada mažumoj[101]. Todėl, kai konservatoriai valdžioj ir jie praveda Bendruomenių Rūmuose kokį nors bill'į, lordai jį priima be pasipriešinimo, nevilkindami ir kartais net nesigilindami, ir dažniausia neįnešdami jam pataisų. 1907 m. gegužės m. Lordų Rūmų debatuose dideliu vargu buvo iškeltos vos trys hipotezės kada galėtų būti kitaip, ir jų tik viena rodė, kad Lordų Rūmai galėtų pasielgti visai kitaip. Kai liberalai valdžioj, jų *Party bills* yra dažniausia Lordų Rūmų atmetami, arba iškraipomi ir esant dabartinei padėčiai, sunku yra laukti, kad tai pakitėtų. Tokią sistema yra iškreipta. Tarp dviejų Rūmų nebėra harmonijos arba, mažiausia, Lordų Rūmų *veto* veikia periodiškai ta pačia kryptimi. Tokią sistemą net labai nuosaikūs žmonės vadino įžymėtomis kortomis lošimo sistema[102]. Savo 1908 m. gruodžio m. 2 d. pranešime Lordų Rūmų *Select Committee* pats pripažino, kas yra teisinga šitam priekaište (33—36 nr.): „Paskutiniais metais, nurodė jis, Lordų Rūmai buvo kritikuojami greičiau ne todėl, kad jie nesugebėtų atlikti jiems priklausomų įstatymų leidimo funkcijų, bet daugiau todėl, kad politinis partijų padalinimas Rūmuose yra labai nelygus. Jei vyriausybė remiasi aiškia Bendruomenių Rūmų dauguma ir silpna lordų mažuma, tai tiek maži tiek didesni konfliktai neišvengiami. Komitetas nenorėtų nurodinėti, kad Lordų Rūmų dauguma mechaniškai atitiktų Bendruomenių Rūmuose daugumą, bet jis jaučia, kad partija, turinti Bendruomenių Rūmuose daugumą, privalėtų turėti

---

[101] Lordas Newton 1907 m. gegužės m. 6 d. kalbėjo lordams: „Aš ieškojau kuo tikslingiausio skaičiaus ir lordų liberalų aš suradau truputį daugiau kaip 70, t. y., vos 1/8 dalį visų lordų, įskaitant ir visus abejotinus".

[102] *Hansard's parliamentary debates*, 4 ser. CLXXIII t., 1224 p., Lordas Cawdor: „The lord president of the Council, some months ago used the words. Though Englishmen were not grealty affected by anomalies they were greatly affected by fair play, and when, people sat down to a game they did not like see a party to play with marked cards and loadem dices".

pakankamą skaičių šalininkų *(substantial following)* Lordų Rūmuose“[103].

1906 m. prasidėjęs krizis tęsėsi; jis buvo gausus incidentais, įtužęs, kartais net tragiškas. 1911 m. rugpiūčio mėnesį prieita prie logiško jo išsprendimo. Atidarant 1907 m. sesiją sosto kalboj buvo pasakyta: „Svarbūs parlamentarinio valdymo funkcionavimą liečią klausimai yra susiję su kilusiais tarp dviejų Rūmų sunkumais. Mano ministeriai, ištyrę padėtį, numato priemones klausimui išspręsti“. Netrukus po to vyriausybė įnešė į Bendruomenių Rūmus šitokį rezoliucijos projektą: „Kad pasireikštų tautos valia, kokia ji yra reiškiama išrinktųjų atstovų, reikia, kad aukštųjų Rūmų teisė atmesti ar pakeisti įstatymą būtų įstatymo taip suvaržyta, kad vienos Parlamento kadencijos metu, paskutinį kartą galutinai Bendruomenių Rūmų priimtas bill'is galėtų pasidaryti įstatymu[104]“. Tuo klausimu 1907 m. birželio m. 24, 25 ir 26 d. buvo didelės ir svarbios diskusijos. Ministeris pirmininkas sir Campbell - Bannermann aiškiai ir griežtai išdėstė liberalų partijos priekaištus Lordų Rūmams. Svarbiausias argumentas, kurį jis pabrėžė, yra kad tik Bendruomenių Rūmai yra reprezentacinis susirinkimas ir kad tik jie vieni teisėtai reiškia tautos valią. Jis išdėstė pagrindinius bill'io bruožus, kuris turėtų pritaikyti rezoliucijoj pareikštą principą. Jei Bendruomenių Rūmų priimtas bill'is būtų Lordų Rūmų iš esmės pakeistas arba atmestas, turėtų susirinkti nedidelė abejų Rūmų komisija. Šitokia tvarka Anglijos konstitucinei tvarkai ir anksčiau buvo žinoma, bet tokio precendento nebuvo buvę nuo 1836 m., ar dėl to, kad Bendruomenių Rūmų komisarai turėjo nusižeminę būti Lordų Rūmuose, ar dėl to, kad tos komisijos, būdamos labai gausios nieko nenuveikdavo[105]. Jei šitokioj komisijoj nebūtų buvę rasta kompromiso, projektas būtų turėjęs būti atidėtas 6 mėnesiams. Vėliau bill'is pirminėj ar paskesnėj savo redakcijoj vyriausybės būtų įnešamas balsuoti Bendruomenių Rūmuose, kur jis galėtų būti skubiai priimtas ir persiųstas Lordų Rūmams. Jei lordai jo iš naujo nepriimtų, jis būtų vėl pateikiamas mišriai komisijai, ir jei ten nebūtų susitarta, Bendruomenių Rūmų priimtas įstatymo pro-

---

[103] Esmein, *La réforme de la Chambre des Lords,* Séances et travaux de l'Académie et des sciences morales et politiques, LXXII, 490 p. ir t.

[104] Hansard, 4 ser. CLXXVI t., 910 p.

[105] Hansard, *loc. cit.,* 922 p.

jektas „praeitų nežiūrint lordų pasipriešinimo“ ir taptų įstatymu ir be jų sutikimo. Šita rezoliucija buvo priimta 432 balsų, prieš 147.

Tada Lordų Rūmams, tuo klausimu buvo pateiktas lordo Newton'o *bill'is* ir, lordui Cawdor'ui pasiūlius, buvo išrinktas *Select committee,* kuris turėjo išstudijuoti klausimą ir paruošti projektą Lordų Rūmams reformuoti. Tas projektas buvo pateiktas 1908 m. gruodžio m. 2 d.

Nors jis yra labai įdomus, konfliktui tarp liberalų kabineto ir Lordų Rūmų dar paaštrėjus, į jį nebuvo atkreipta pakankamo dėmesio.

Lordų Rūmai atmetė dar keletą Bendruomenių Rūmų priimtų bill'ių, kurie politiniu ir socialiu atžvilgiu kabineto buvo laikomi labai svarbiais. Svarbiausias buvo *Licensing bill,* kuriuo norėta progresyviai sumažinti leidimų skaičių pardavinėti svaiginamuosius gėralus. Tas klausimas iškyla visose civilizuotose šalyse alkoholizmo blogumams pašalinti. Anglijoj toks klausimas kilo ypatingose sąlygose, turint galvoj ankštus ryšius, kurie yra tarp didžiųjų alaus kompanijų ir pardavėjų, kadangi šie pastarieji yra susirišę su jais kontraktais, arba yra tik paprasti jų gaminamo alaus parduotuvių reikalų vedėjai. Tas interesų bendrumas lordams atrodė labai svarbus. „Bravorų bendrovių veikimas esąs paplitęs visoje tautoje; magnatai posėdžiauja politiniuose susirinkimuose; jie užima ypatingai žymią vietą Lordų Rūmuose“[106]. Lordus buvo galima apkaltinti, kad jie žiūri tik savo naudos. Tuo tarpu vyriausybė iš jų gavo sutikimą senatvės pensijų įstatymui *(Old age pensions act),* nors tas įstatymas turėjo užtraukti labai dideles išlaidas, kurios buvo apskaičiuotos paviršutiniškai ir dėl to vėliau kilo didelis nepasitenkinimas. Minimas projektas buvo patiektas tuo pat laiku, kaip ir biudžetas, bet jis nebuvo į jį įterptas. Lordų Rūmai bandė projektui priešintis, norėdami įstatymą priimti tik 6 metams. Finansinis įstatymo pobūdis Lordų Rūmų įsikišimą darė pavojingu, kadangi tuo būtų ginčijama žemųjų Rūmų privilegija finansinių įstatymų atžvilgiu. Aukštieji Rūmai nusileido[107].

[106] Viallate, *La vie politique dans les deux mondes, op. cit.,* 2-ri metai, Paris, 1909 m. 86 p. Tai buvo rašyta tada, kai lordai dar nebuvo atmetę bill'io.

[107] Viallate, *op. cit.,* 2-ri metai, 79, 80 p.

1909 m. padėtis dar pasunkėjo. Tais metais svarbiausias kabineto darbas buvo biudžeto nustatymas. Jis buvo labai didelis, nes buvo didelis deficitas, kurį reikėjo padengti, o taip pat ir dėl didelių išlaidų, kurių reikalavo viešoji opinija karo laivynui padidinti. Toms išlaidoms padengti vyriausybė laikėsi tam tikros ekonominės politikos, einant kuria neturtingieji buvo mažiau apkraunami mokesčiais, negu turtingieji ir kuri ypač buvo nukreipta prieš žemės aristokratiją (stambius žemvaldžius). 1° Padidintas palaikų mokesnis *(death duties)*; 2° padidintas mokesnis leidimams pardavinėti svaiginamuosius gėralus ir 3° padidintas mokesnis, išaugusiai žemės vertei. (Šitos vertės skirtumą sudarė ne darbas, bet susidariusios aplinkybės tirštai apgyventose vietose. Jis daugiausia reikėjo imti nuo žemės plotų, kuriuose dar nebuvo trobesių, bet kurie buvo skirti statybai). Šitoks biudžetas buvo reikalingas didelių ir painių apskaičiavimų, kuriems padaryti reikėjo padėti daug didelio ir sunkaus darbo. Kaip tik minimoji biudžeto dalis ir sukėlė konservatorių didelę reakciją. Šitie *land taxes* turėjo daugiausiai paliesti stambiąją žemės aristokratiją, kuri ten vadinama *dukes*. Opozicija tai laikė paslėpta konfiskacija. Konservatoriams tai atrodė dar tuo pavojinga, kad vyriausybė manė ateity juo pasiremdama pravesti darbo klasių naudai socialines reformas.

Šitas biudžetas, kuris Prancūzijoj būtų pavadintas radikališkai — socialistiniu, sukėlė aršią politinę kovą ir iššaukė didelę susirinkimų ir spaudos kompaniją. Lordai buvo pasiryžę griežtai priešintis, tiek pačiuose Rūmuose, tiek už Rūmų. Kai kurių net norėta atgaivinti senąsias teises, kurių jie jau seniai ir galutinai buvo nustoję, pav., teisę įnešti pataisų finansiniams įstatymams. Tačiau Lordų Rūmai vis dėlto niekuo nepakeitė 1910 m. *finance bill'io*, bet, neatsižvelgiant atsargių lordo Rosebery perspėjimų, jie atsisakė 1909 m. lapkričio m. jį priimti, nurodinėdami, kad jie „negali (is not justiefield) duoti sutikimo šitam bill'iui, kol tauta nėra dėl jo pasisakiusi“[108]. Tai buvo didelės reikšmės aktas. Biudžetas buvo atmestas, nors buvo manyta teoretiškai, kad jis turi būti įrašytas į *text books*. Bendruomenių Rūmai priėmė rezoliuciją, kad jų

[108] Esmein, *La chambre des Lords et la démocratie*, 7 ir 36 p. (atmušalas).

teisės yra laužomos ir buvo aiškiai matoma, kad greitu laiku bus paleistas Parlamentas. Bet toks sprendimas liberalų buvo laikomas neteisėtas. Jie nurodinėjo, ir ne be pagrindo, kad Lordų Rūmai negali versti Karūnos paleisti Rūmus, pastatydami vyriausybę prieš alternatyvą: arba paleisti Parlamentą ir apeliuoti į tautą, arba nusileisti aukštiesiems Rūmams. Tokia tvarka sukeltų ginčą dėl Bendruomenių Rūmų pranašumo finansinių įstatymų atžvilgiu.

Tačiau Parlamentas buvo paleistas ir nauji rinkimai įvyko sausio ir vasario mėnesį. Liberalų persvara truputį sumažėjo, bet dauguma jų vis dėlto pasiliko labai stipri. Kartu su airių nacionalistais ir *Labour Party,* kurie ėjo su jais, liberalai turėjo Bendruomenių Rūmuose apie 120 balsų daugiau, negu konservatoriai. Rinkimų obalsis buvo lordų biudžeto atmetimas ir aukštųjų Rūmų teisių klausimas. Prasidėjo lemiama kova.

Vyriausybė pravedė Bendruomenių Rūmuose eilę rezoliucijų, kuriomis buvo nutarta sumažinti Lordų Rūmų veto teisę ligi to laipsnio, kaip tai buvo vėliau nustatyta *1911 m. Parliament Act'o,* apie kurį kalbėsim vėliau. Šitos rezoliucijos, prieš jas patiekiant Lordų Rūmams, buvo įterptos į *bill'į,* kuris pirmuoju skaitymu buvo priimtas Bendruomenių Rūmuose dar 1910 m. gegužės mėn.[109]. Lordų Rūmai į tai reagavo priimdami aukščiau minėtas lordo Rosebery rezoliucijas dėl minimos reformos[110].

Kaip tik tuo momentu, kai įtempimas buvo didžiausias, 1910 m. gegužės mėn. mirė karalius Eduardas VII. Įtempimas iš karto nuslūgo... Naujo karaliavimo pradžios nenorėta sudrumsti ginčais ir konfliktais. Taikos dvasia, kuria persunkta visa Anglijos konstitucinė politika, vertė surasti kompromisą ir sutaikinti dvi didžiąsias politines liberalų ir konservatorių partijas. Greitosiomis buvo nutarta sušaukti exstra parlamentinę konferenciją panašią į tą komisiją, kuriai 1884 m. pavyko sureguliuoti balsavimo teisės klausimą.

---

[109] Esmein, *La chambre des Lords et la démocratie,* 6 p. ir t. (atmušalas).

[110] Žiūr. aukščiau, 128 psl.

Pirmą kartą ji susirinko 1910 m. birželio m. 17 d. Ją sudarė 8 žmonės: liberalai — Asquith, Lloyd-George, Birrel ir lordas Grewe; konservatoriai — Balfour, A. Chamberlain, lordas Lansdowne ir lordas Cawdor. Jie turėjo 21 posėdį, kurių paskutinis buvo 1910 m. lapkričio m. 10 d. Tokioj ekstraparlamentinėj konferencijoj jie tarėsi 6 mėnesius anglų tautai įtemptai, nuostabiai neramiai, tačiau nuostabiai šaltai laukiant padarinių.

Bandymai sutaikyti nepavyko ir 1910 m. lapkričio m. 10 d. tas nepasisekimas oficiališkai buvo išreikštas tokia formula: „Konferencija, kuri posėdžiavo konstituciniams klausimams nagrinėti, pasibaigė nesusitarus. Nariai mano, kad sąlygos, kuriose vyko konferencijos darbai, neleidžia iškelti aikštėn nei to, kaip vyko derybos, nei to, kaip jos pasibaigė“[111]. Tačiau keletą dienų prieš tai radikalų laikraščiai iškėlė keletą reveliacijų, o paskui *Times* davė plačių žinių. „Liberalų laikraščiai“, rašė vienas didelis konservatorių laikraštis, duoda mums aiškų supratimą apie sunkumo esmę. Tuo atveju, jei būtų griežta opozicija tarp lordų ir Bendruomenių Rūmų buvo pasiūlyta sudaryti bendrą komitetą iš abiejų Rūmų atstovų. Kaip tas komitetas turėtų būti sudarytas? Tai yra klausimas dėl kurio abi partijos nesusitarė. Buvo siūlyta, kad Bendruomenių Rūmai bus reprezentacinių partijų proporcingai atstovaujami proporcingai dabartiniam jų narių skaičiui. Jei Bendruomenių Rūmuose stipri radikalų partija, tai, suprantama, ir komitete ji vyrautų. Jei ji būtų menkesnė Rūmuose, turėtų mažiau atstovų ir komitete. Vėliau buvo keliamas klausimas, kaip turėtų būti atstovaujami komitete Lordų Rūmai. Paskutiniam projekte buvo numatyta, kad lordų atstovai turės tokią proporciją atstovų, kuri duotų galimybės vyriausybei, turinčiai žymią daugumą Bendruomenių Rūmuose, turėti tikrą daugumą komitete. Jeigu vyriausybė būtų tokioj padėty, kaip dabar yra Asquith'o, ji galėtų pravesti bet kokį įstatymą. Bet mišriam komitete dalyvavimo proporcijos klausimas buvo painus ir sunkiai sureguliuojamas. Buvo net momentų, kaip, pav., spalių m. 21 d., kada buvo prieinama prie pasitarimų pertraukimo. Tačiau atstovai, kol kas, išsiskirstė geriau ir

---

[111] *Standard*, 1910 m. lapkričio m. 11 d.

giliau apsvarstyti klausimą, manydami, kad iš vyriausybės pusės padaryti nusileidimai bus bazė būsimom derybom. Kai spalių mėnesio 31 d. konferencija vėl susirinko, vėl buvo pradėtos diskusijos tikint, kad bus prieita prie patenkinamo sprendimo. Savaitės gale principiškai susitarta, bet ta sąlyga, kad Asquith'as ir jo kolegos atsiklaus kitų kabineto narių, o Balfour'as su kolegomis pasitars su įtakingesniais konservatorių partijos nariais. Lapkričio m. 8 d. įvyko kabineto posėdis ir tą pačią dieną Balfour'as ir jo kolegos išdėstė klausimo padėtį įtakingesnių konservatorių partijos narių susirinkime. Ir vienur ir kitur buvo prieita išvada, kad susitarimas nėra galimas"[112].

Atrodė, kad didelė kliūtis buvo nustatyti daugumą, kurią vyriausybė turi turėti Bendruomenių Rūmuose, kad įvykus konfliktui su Lordų Rūmais, būtų paskirtas *joint committee.* Iš kitos pusės, konservatoriai nesutiko leisti svarstyti bendrame komitete tų *bill'ių,* kurie ypač lietė konstituciją, pav., Karūnos Parlamento paleidimo teisę, *Home Rule,* balsavimo teisės praplėtimo klausimus.

Todėl vėl prieita krizės ir prasidėjo kova. Be kelių preleminarinių precedentų, toji kova prasidėjo naujais rinkimais. Visi numatė naujojo parlamento paleidimą nežiūrint to, kad Bendruomenių Rūmai tebuvo tik I metų išvakarėse. Tai vertė daryti ne principiniai skirtumai, nes vyriausybė tebeturėjo nepaliestą daugumą Bendruomenių Rūmuose, bet aplinkybės. Kiek vėliau Asquith'as tai labai aiškiai išdėstė Bendruomenių Rūmuose. Buvo galima dar ir kita išeitis, kad liberalų kabinetas atsistatydins ir karalius pakvies konservatorių partijos lyderį sudaryti naują ministerių kabinetą. Bet to žygio rezultatas būtų buvęs toks pat, kaip ir iš karto Rūmus paleidus. Liberalai, turėdami Bendruomenių Rūmuose daugumą, nieko nelaukdami pareikštų tokiai vyriausybei nepasitikėjimą ir neduotų jai nė vieno šilingo. Tokiu būdu vėl reikėtų paleisti parlamentą[113], ko ir Asquith'ui paliekant valdžioj, išvengti nebuvo negalima. Lordų Rūmai nenorėjo ir priešinosi, kad 1910 m. sausio m. rinkimai būtų daromi

---

[112] *Standard,* 1910 m. lapkričio m. 11 d.
[113] Asquith, Bendruomenių Rūmuose 1911 m. rugpiūčio m. 8 d.

nustatyti dviejų Rūmų santykiams ir Lordų Rūmų teisėms, o tik dėl atmesto Lordų Rūmų biudžeto[114].

Kabinetas ir Bendruomenių Rūmų dauguma buvo priešingos nuomonės ir manė, kad buvusieji rinkimai išsprendė Lordų Rūmų *veto* teisės klausimą, ir naujus rinkimus daryti nėra reikalo. Tačiau karalius lapkričio m. 15 d. sutiko paleisti parlamentą ir lapkričio m. 18 d. Asquith'as tai pranešė Bendruomenių, o lordas Grewe — Lordų Rūmams.

Bet tai nebuvo pirmas konfliktas tarp dviejų partijų. Drąsiu žygiu lapkričio m. 15 d. lordas Lansdowne pasiūlė Lordų Rūmams kviesti vyriausybę pateikti *Parliament bill*[115], kuris lapkričio m. 16 d. ir buvo lordo Grewe pateiktas pirmam skaitymui. Lapkričio 21 d. prasidėjo diskusijos antru skaitymu. Iš kitos pusės, lapkričio m. 17 d. lordas Rosebery patiekė ir pravedė eilę rezoliucijų, dėl Lordų Rūmų asmeninio sąstato reformos[116]. Bet visa tai buvo tik manifestacija, nes Parlamento paleidimas buvo imanentinis. Parlamento diskusijos dėl Parliament bill'io turėjo būti atidėtos ir lapkričio m. 23 d. lordas Lansdowne patiekė naują rezoliucijų eilę, kuriose ir buvo išdėstyta ta sistema, kurią siūlė konservatoriai sureguliuoti santykius tarp dviejų Rūmų kilus konfliktui. Tai sistema, kurią jie pastatė prieš *Parliament Bill;* rinkikai turėjo pasirinkti vieną iš dviejų. Lordo Lansdowne rezoliucijos buvo taip suredaguotos: „Šių Lordų Rūmų nuomone yra pageidaujama, kad būtų surasta išeitis kylantiems tarp dvejų Rūmų konfliktams likviduoti ir Lordų Rūmų nariams pertvarkyti ir sumažinti pagal šias Aukštųjų Rūmų priimtas rezoliucijas"[117]. Visiems bili'iams, be *Money bills,* turėjo būti sudaryta tokia išeitis. Jei kiltų koks konfliktas dėl kitokio, kaip *Money bill,* įstatymo ir tęstųsi per dvi sesijas iš eilės ir vienų metų laikotarpy negalėtų būti išspręstas ir sureguliuotas kitokiomis prie-

---

[114] Lordas Grewe Lordų Rūmuose, *Hansard,* 6 ser., 764 p.: Mes nutarėm tai patarti Karūnai. Visai aišku, kad mes niekados nemanėm ir nemanom, kad paleist parlamentą galėtų priversti Bendruomenių Rūmai. Bet šiuo ypatingu vieninteliu savo esme atsitikimu, aš manau, turime teisės apeliuoti į rinkikus, kurie, išreikšdami savo nusistatymą visuotinų rinkimų metu, turi nuspręsti ar mes, ar jūs turite šiuo atveju sprendžiamą balsą".

[115] Hansard, 6 ser., VI t., 671 rink.

[116] Hansard, 6 ser., VI t., 74 rink.

[117] Antrosios lordo Rosebery rezoliucijos.

monėmis, tada jį sureguliuotų *Joint Sitting,* susidedąs iš abejų Rūmų narių[118].

Jei klausimas, dėl kurio konfliktas iškilo, būtų ypatingai svarbus ir dėl jo tauta nebūtų atitinkamu būdu išreiškus savo sprendimo, toks klausimas nebūtų sprendžiamas *Joint Sitting,* bet būtų duotas galutinai išspręsti rinkikams referendumu[119]. Tai kas liečia finansinio pobūdžio įstatymus *(Money bill's),* išeitis galėtų būti tokia: lordai yra linkę atsisakyti nuo savo teisių atmesti ar įnešti pataisas grynai finansinio pobūdžio įstatymams, bet ta sąlyga, kad jei būtų imtasi veiklių priemonių prieš *tacking* ir tai, kad kilęs klausimas ar tam tikros dispozicijos turi grynai finansinį pobūdį, būtų duodamos spręsti abiejų Rūmų *Joint Committee,* pirmininkaujant Bendruomenių Rūmų *spaeker'iui.* Balsams lygiai pasiskirsčius pastarojo balsas nusveria. Jei komitetas manytų, kad *bill'is,* visas ar jo dalis, nėra grynai finansinis, tai klausimas turėtų būti svarstomas abejų Rūmų *Joint Sitting*[120]".

Bendruomenių Rūmų paleidimas buvo nutartas kabineto, pasiūlytas karaliui ir jo priimtas[121]. Rezoliucija apie Rūmų paleidimą buvo paskelbta 1910 m. lapkričio m. 18 d. Tas pa-

---

[118] Lordas Lansdowne šiaip išsireiškė, kaip reikia tai suprasti, *(l. c.,* 842 rink.): „Aišku, kad *Joint Sitting* galėtų sudaryti arba abiejų Rūmų plenumai, arba Rūmų delegacijos arba vieni Rūmai gali būti atstovaujami visų savo narių, gi kiti narių delegacijos. Mes rezervuojam tą klausimą, ir dabar mes tik sakom, kad *Joint-Sitting* bus sudarytas iš abiejų Rūmų narių".

[119] Kaip reikia taikinti siūlomą sistemą lordas Lansdowne *(Hansard,* 5-ji ser., VI t. 839 p.) štai ką sakė: „Mus gali paklausti, kaip nustatysim, kas yra svarbūs klausimai, kurie dar nesvarstyti atatinkama tvarka? Aš manau, kad nustatyti, kas yra tie svarbūs klausimai ir griežtai juos atskirti nuo kitų, nesvarbių, nei rezoliucija nei Parlamento aktu nėra galima". Bet jis pasakė, kad turi galvoj tuos klausimus, kurie politiška kalba vadinami konstituciniais, ir jis nurodė kaip praktikos atžvilgiu jie gali būti nustatyti ir išskirti. (842 rink.): „Pavyzdžiui vienų ar kitų Parlamento Rūmų rezoliucijos galėtų užtekti perkelt klausimą iš *Joint Sitting* rinkikų kolegijai; šitokiais atvejais mano nuomone, vyriausybė, kuri tai pasiūlė, turėtų nustatyti ar duoti klausimą spręsti piliečiams rinkikams ar toliau jį palaikyti. Bet yra dar ir kitas būdas. Galima be didelių sunkumų sudaryti kompetentišką parlamentinę priemonę, kuri turėtų išspręsti, ar diskutuojamas klausimas reikalingas specialinio traktavimo".

[120] Hansard, 5 ser., VI t., 838 rink.

[121] Vienam įdomiam straipsny, tilpusiam *Times* 1911 m. rugsėjo m. 2 d. *Thoughts on the Parliament Act,* II, *The Act and prerogatyve of dissolution,* prof. Dicey dar pasakė apie paleidimo teisę: „Tai viena iš prerogatyvų, kurią vykdant karalius turi aktyvų ir realų vaidmenį".

leidimas buvo tam tikru atžvilgiu nenormalus. Ir iš tikrųjų: kabinetas negavo nepasitikėjimo iš Bendruomenių Rūmų, kur dauguma buvo likusi ta pati. Aplamai, tai nebuvo paleidimas atitinkąs anglų doktrinos nuostatus, nes Karūna nereagavo prieš pavojingą kabineto politiką, kviesdama naują vyriausybę ir, paleisdama Rūmus, neapeliavo į piliečius rinkikus. Toji priemonė abejuose Rūmuose sukėlė daug ginčų. Anot Dicey, tas faktas sudaręs naują esminį precendentą: „Dabartinės vyriausybės padarytas naujas precendentas. Premjeras paleido visai nesenai išrinktus Rūmus ne todėl, kad jie būtų atsisakę palaikyti jo politiką, bet kad jis norėjo įrodyti, kad jis turi dar rinkikų kolegijos pasitikėjimą ir piliečių rinkikų paramą“[122].

Užuot leisti pereiti Parliament bill'iui per abejus Rūmus, buvo nutarta pateikti bill'į spręsti tautai per visuotinus rinkimus, nes lordai tvirtino, kad dėl jo tauta nebuvo išreiškusi savo nuomonės, nes 1910 m. sausio m. rinkimuose rinkikų buvo sprendžiamas tik Lordų biudžeto atmetimas, nežiūrint į tai, kad veto rezoliucijos buvo jau priimtos ir *Parliament bill* buvo jau suredaguotas ir jiems pateiktas.

Kabinetas turėjo stiprių argumentų, kurie įtikino karalių paleisti Parlamentą. Iš vienos pusės lordas Grewe pareiškė Rūmams, kad, konferencijai pasibaigus be vaisių, yra pakankamai aišku, kad dvi didelės partijos abipusiu susitarimu negalės išspręsti konflikto[123]. Iš kitos pusės Bendruomenių Rūmuose 1911 m. rugpiūčio mėn. 7 d. debatų metu dėl opozicijos įnešto vyriausybės pasmerkimo pasiūlymo buvo pareikšta, kad, jei kabinetas turėtų atsistatydinti, jei negalėtų pravesti *Parliament bill* Lordų Rūmuose. Karaliui nieko kito neliktų, kaip pakviesti konservatorių partijos lyderį ir pavesti jam sudaryti kabinetą. Bet toks kabinetas negalėtų išsilaikyti esant dabartiniam sąstatui Bendruomenių Rūmuose. Ir šiuo atveju faktinai būtų prieita prie parlamento paleidimo, kaip reakcijos prieš Bendruomenių Rūmų daugumą, ir čia neišvengiamai į konfliktą būtų įmaišytas ir karalius.

---

[122] *Times*, 1911 m. rugsėjo m. 2 d.; tiesa, autorius priduria: „Dėl klausimo, ar šis precedentas, įvykęs viešpataujant dar nepritysiam karaliui, atestuoja valstybės vyro tolregystės, ar partinio žmogaus klusnumo aktą, nuomonės skiriasi. Tai naujas precendentas, kuris gali būti labai geras arba labai blogas, bet kuris gali turėti labai didelės reikšmės“.

[123] Hansard, 1910 m., VI t., 670 p.

Karalius su Asquith'u ir lordu Grewe vispusiškai apsvarstęs klausimą 1911 m. lapkr. m. 17 d. sutiko paleisti Rūmus.

Bet reikia pripažinti, (ir mes prie to dar grįšim), kad pozicija, kurią lordai turėjo XIX amž. ir XX amž. pirmam dešimtmety buvo tokia: ministerių kabinetas, turįs daugumą Atstovų Rūmuose, galėjo paleisti kabinetą, jeigu Lordų Rūmai atmestų svarbų, Bendruomenių Rūmuose priimtą bill'į, dėl kurio bendruose rinkimuose rinkikai nebuvo pasisakę.

Rinkimai įvyko 1910 m. gruodžio mėnesį. Liberalų partija buvo gavusi tokią pat daugumą, o gal ir kiek padidėjusią, aišku, čia įskaitant airius ir *Labour Party,* kuriuos konservatoriai vadino koalicija. Parlamentinė kova prasidėjo iš naujo. *Parliament bill* pavasarį buvo plačiai ir nuodugniai išnagrinėtas ir Bendruomenių Rūmų priimtas beveik visai tokioj pat redakcijoj, kokioj jis buvo pateiktas projekte, ir paskui persiųstas Lordų Rūmams, kurie vis dėlto neatsisakė visai jo nagrinėti, kaip daug kas tai buvo numatę. Pirmas skaitymas įvyko 1911 m. gegužės m. 16 d., antrasis gegužės m. 23 d.

Pats principas nebuvo Lordų Rūmų ginčijamas, bet po didelių ir svarbių debatų, nežiūrint atstovų pasipriešinimo vyriausybei, jų buvo įneštos labai svarbios pataisos, kurios, kaip vėliau, išsireiškė Asquith'as *Parliament bill'į* iškreipė. Svarbiausios tų pataisų buvo pasiūlytos lordo Cromer'io ir lordo Lansdowne'o.

Tos pataisos nelietė dviejų esminių bill'io principų: *money bills* gali būti patiekti Lordų Rūmams tik vieną kartą ir, neatsižvelgiant, ar lordai būtų jį atmetę ar pataisę, jis duodamas karaliaus sankcijai ir pasidaro įstatymu; visi kiti *bills* tampa įstatymais neatsižvelgiant į lordų pataisas ar atmetimą, jei bill'is dviejų metų laikotarpy trijose sesijose iš eilės buvo priimtas Bendruomenių Rūmų. Buvo nustatytos atsargumo priemonės, kurios turėjo sukliudyti *tacking,* t. y., įterpimą į *Money bill* nefinansinio pobūdžio dalykų. Vyriausybė pasmerkė *tacking,* tikra to žodžio prasme ir įgalino Bendruomenių Rūmų *speaker'į* spręsti ar bill'is, pateiktas kaip *Money bill,* turi *tacking* pobūdžio. Lordų Rūmų tuo atžvilgiu buvo padaryta pataisa, kad, užuot Bendruomenių Rūmų speaker'io, tai spręstų iš abiejų Rūmų atstovų sudarytas *Joint Committee.* Vyriausybė, buvo siūliusi speaker'į dėl aukštos ir nepartinės jo padėties

savo arbitru partijų ginčijamuose klausimuose. Lordai manė, kad iš esmės *Joint-Committee* geriau apsaugos šiuo atveju jų teisių likučius. Be to, Lordų Rūmai suteikė tam komitetui didesnę galią, kaip paprastą išskyrimą *tacking*. Tik taksacijos bill'iams, kurie nustato taksas ir mokesčius, jie suteikė jam teisės nagrinėti, ar pagrindinis bill'io tikslas, visas ar dalinai, yra nefinansinis, bet politinis ar socialinis, ir jei pastaruoju atveju *Joint-Committee* pasisakydavo, kad jis politinis ar socialinis bill'is, nežiūrint Lordų Rūmų pasipriešinimo, galėjo būti pravestas tik kaip paprastas bill'is, kuris pasidarytų įstatymu tik priėmus jį Bendruomenių Rūmuose dviejų metų laikotarpy trijose iš eilės sesijose[124]. Gal būt, tam tikrais atsitikimais toks bill'is galėtų būti duotas rinkikams spręsti referendumu.

Joint-Committee, kuris, einant kita pataisa, turėjo tarnauti ir kitiems svarbiems tikslams, buvo rūpestingai apsaugotas nuo partiškumo. Bendruomenių Rūmų speaker'is jam pirmininkauja ir jo balsas, balsams lygiai pasiskirsčius, nusveria[125].

Dėl ordinarinių, ne *money bills*, lordui Landsdowne pasiūlius, priimta, kad, esant būtinam reikalui ir turint galimybės, įvyktų referendumas[126].

---

[124] Hansard, 1911 m., IX t., 1046 rink. „Jei *Joint-Committee* nuomone viso bill'io ar jo dalies tikslas nėra grynai finansinio pobūdžio, minimas bill'is ar jo dalis priimama šio akto II skyr. nurodyta tvarka".

[125] Hansard, 1911. IX t., 1046 rink.: „Kiekvieno Parlamento kadencijos pradžioj *Joint-Committee*, taip šiuo aktu pavadintas, sudaromas ir *Lordo Chanselor* Bendruomenių Rūmų *spykerio*, Lordų Rūmų komiteto *chairman'o* (pirmininko) Bendruomenių Rūmų biudžeto *chairman'o* iš ordinarinių apeliacijos lordų ir kitų parlamento perų, kurie vykdė ar vykdo aukštas teismo funkcijas ir vieno Bendruomenių Rūmų nario, paskirto einant šiuo aktu. Bendruomenių Rūmų *speaker* yra prezidentas (Chairman) ir balsams pasiskirsčius po lygiai jo balsas nusveria".

[126] Hansard, 1911 m., IX t., 1016 rink.: „Nustatyta, kad kiekvienas bill'is: a) kuris liečia Karūnos egzistenciją ar protestantišką jos paveldėjimą ar b) kurie įsteigtų tautinį susirinkimą arba nacionalinę tarybą Airijos, Škotijos, Gallijos kraštuose, ar Anglijoj, su įstat. leidžiamąja galia ar c) kurie būdami persiųsti *Joint-Committee* ir šio pastarojo nuomone iškeltas klausimas turi didelės reikšmės, dėl kurio kraštas nepasisakė, nebus pateiktas Jo Didenybei gauti sutikimą atitinkamai I dal. nuostatams šių dispozicijų, mažiausia, prieš tai, kada jis buvo pateiktas rinkikams, ir jų priimtas tokia tvarka, kuri bus nustatyta parlamento aktu. Klausimas, ar bill'iui taikomas I skyr. a) ir b) paragrafai, sprendžiamas *Joint-Committee*". Be to, rimtos pataisos aiškiai nustatė *Joint-Committee* veikimą. „Bendruomenių Rūmų spykeris, jei ras reikalo, gali ir privalo, jei Karūnos ministeris to paprašys raštu arba pagal vienų ar kitų Rūmų rezoliuciją, sušaukti *Joint-Committee* narius išspręsti klausimams, kurie einant šiuo aktu turi būti jų išspręsti. *Joint-Committee* nutarimai yra visais atžvilgiais galutini ir negali būti apskundžiami jokiame teisme".

Su tokiomis pataisomis 1911 m. liepos m. 20 d. bill'is buvo priimtas trečiuoju skaitymu. Bet vyriausybė priėmė sprendimus ir ėmėsi savo atsargos priemonių. Tą pačią dieną (liepos m. 20 d.) Asquith'as privatišku laišku pranešė abejų Rūmų opozicijos lyderiams, kad jis pasiūlys Bendruomenių Rūmams atmesti lordų padarytas pataisas ir patikrinti, kad bill'is būtų atstatytas pirmykštėj savo formoj ir taptų įstatymu. Vyriausybė patarė karaliui pasinaudoti savo prerogatyva naujiems perams skirti, kad pakeistų Lordų Rūmų sąstatą, ir karalius pasisakė sutinkąs[127].

Ne be triukšmingų incidentų bill'is grįžo į Bendruomenių Rūmus, kurie atmetė esmines lordų pataisas. Tačiau Bendruomenių Rūmai nebalsavo už kartą jau priimtą ankstybesnį bill'io tekstą, bet priėmė dvi lordų padarytas pataisas, kurios, tiesą sakant, lietė tik formą[128]. Jie priėmė taip pat pataisą, kuri nebuvo Lordų Rūmų priimta, bet kuri buvo pasiūlyta lordo Averbury, einant kurią *Parliament Act* netaikomas bill'iams, kurie norėtų pakeisti Bendruomenių Rūmų kadencijos ilgumą, kuri *Parliament Act'o* buvo sutrumpinta ligi 5 metų. Šitiems bill'iams Lordų Rūmams paliekama senoji įstatymų leidžiamoji galia su absoliutiniu *veto.*

Bet Bendruomenių Rūmai atmetė pataisas dėl *joint committee* ir *referendumo.* Bendruomenių Rūmų *speaker* turėjo spręsti ar bill'is yra *money bill;* jie jam priskyrė dar du Bendruomenių Rūmų narius, specialiai tam skirtus, kurių nuomonės *speaker* privalo atsiklausti prieš nuspręsdamas, išskyrus materialinio negalimumo atsitikimus, prieš išduodamas certificatą[129].

[127] Štai svarbiausia to laiško vieta: „Jei *Parliament bill* tokioj pakeistoj formoj grįš į Bendruomenių Rūmus, būsim priversti prašyti Rūmų nepriimti Lordų padarytų pataisų. Jei būtų reikalo, aplinkybėms susidėjus, vyriausybė patars karaliui panaudoti savo prerogatyvą ir pravesti bill'į tokį, kokį jį priėmė Bendruomenių Rūmai. Jo Didybė pareiškęs laikąs savo pareiga sutikti su šia vyriausybės nuomone ir jis elgsis pagal ją".

[128] *Privy Council* pirmininkas (vicomte Morley) 1911 m. rugp. m. 9 d. Lordų Rūmuose, Hansard, IX t., 883 rink.: „Trim klausimais Bendruomenių Rūmai sutinka su Lordais. Bendruomenių Rūmai priima dvi, tiesą sakant nesvarbias, lordo Camperdown'o pasiūlytas pataisas, kurių nustatyta, kad *Parliament bill* neliečia *Provisional orders* ir *Private bills* ir kad įstatymų paskelbimo formula *(enacting words)* nebus ordinarinė, kad „Jo Didenybė skelbia Lordų ir Bendruomenių Rūmams sutikus", bet tai bus formula, kuri aiškiai ir kategoriškai išreikš, kad aktas yra išleistas karaliaus valios ir autoriteto patvirtinimu".

[129] *Parliament bill,* I, 3 klauzulė: „Prieš išduodamas pažymėjimą *speaker,* jei tai bus galima, atsiklausia dviejų narių, kurie bus priskirti

Prie to prieita po įvairių pasiūlymų, kurie Bendruomenių Rūmuose vienos ir kitos partijos buvo pasiūlyti[130].

Paskelbimas paskirti naujų lordų, jei tai bus reikalinga *Parliament bill'iui* pravesti, iš pagrindų Lordų Rūmuose sujudino konservatorių partiją. Ar šiuo atsitikimu vyriausybės norimiems rezultatams pasiekti pakaks grasinimo, kaip tai pakako 1832, ar reikės iš tikrųjų paskirti naujų lordų? Lordų Rūmų opozicijos lyderis lordas Lansdowne tuojau patarė nusileisti ir praleisti *Parliament bill* Lordų Rūmuose nebalsuojant ir nesiimant dėl jo jokio atsakingumo. Bendruomenių Rūmų opozicijos lyderis Balfour paskelbė irgi panašaus turinio laišką. Iš pradžių atrodė, kad kabinetas galės iš tikrųjų, reikalui esant, paskirti naujų lordų ir kiekvienu atveju pravesti *Parliament bill.*

Paskyrimas naujų lordų būtų buvusi nepaprastai didelė operacija be precedento. Iš anksto sunku buvo žinoti, kokį lordų skaičių reikėtų paskirti, nes nebuvo tikrai žinoma, kiek lordų konservatorių ateis balsuoti prieš bill'į, bet visiškam tikrumui užtikrinti jų būtų reikėję kokių 500. Ši milžiniška banga, būtų pakeitus pačius Rūmus. Paskum turint pastovią ir tikrai palankią daugumą Lordų Rūmuose, būtų buvę pravesta ne tik *Parliament bill,* bet, per tam tikrą laiką, turint pakankamą daugumą, būtų buvę priimta ir radikalesnių projektų be pasipriešinimo. Ar Anglijos aristokratija, kurią sudaro daugiausia lordai, įliejus tiek daug naujo nearistokratiško kraujo, nebūtų žymiai pasikeitusi ir netekusi savo charakteringų tradicijų? Suprantama, kad konservatoriai visomis išgalėmis norėjo išvengti tokių padarinių. Bet formavosi ir priešinga srovė. Daugelis netikėjo, kad tokia gigantiška operacija bus padaryta. Tuo pat laiku konservatyvi spauda pašaipomis iš kalno norėjo diskredituoti šitą ką tik sukurtą aristokratiją ir tuo atbaidyti kandidatus. Kai kurie pateikė ir subteliškesnių, bet bent kiek vaikiškų planų. Remdamiesi tuo, kad vyriausybė, einant kon-

---

kiekvienos sesijos pradžioj iš *Chairmen's panel*". Apie *Chairmen's panel* ir *Committee of selection* žiūr. Erskine May, *„Traité des privilèges, des procédures et des usages du Parlement"*. Delpech'o vertimas, II t., 16 p. ir t.

[130] Vicomte Morley Lordų Rūmuose 1911 m. rugp. m. 9 d., *Hansard.* IX t., 884 rink.: „Pirmas punktas liečia galią, kuri turi spręsti, kas yra ir kas nėra *money bill.* Šituo klausimu mano kolegos Bendruomenių Rūmų dviems Rūmų partijoms sutinkant, priėjo išvadas, kurios, savo eile, bus patiektos jums senjorai".

stituciniu principu, tegali paskirti tik tiek naujų lordų, kiek bus reikalinga opozicijos daugumai nugalėti, kuri būtų bill'į atmetusi, siūlė lordams, kad pirmą kartą balsuojant Lordų Rūmuose tedalyvautų tik dalis konservatorių. Vėliau, kaip naujų lordų skaičius būtų buvęs paskirtas pakankamai didelis ir, kai bill'is būtų grąžintas į Lordų Rūmus, tada pasirodytų nauji lordai, kurie atmestų bill'į ir priverstų vyriausybę skirti lordus, ir taip toliau. Iš kitos pusės, būsimų lordų sąrašai, nuo kurių vyriausybė buvo anksčiau atsisakiusi, plito.

Lordo Lansdowne šalininkų skaičius augo, bet kita lordų konservatorių grupė neatsisakė nuo opozicijos. Pastarieji užsispyrę reikalavo priimti jų įneštas pataisas. Jie manė, kad Lordų Rūmai turi ginti ir tvirtinti teises, kurias jie turi iš senovės ir, kas be būtų, turi protestuoti vykdydami tas teises, prieš *Capitis diminutio,* kuriuo buvo norima juos paliesti. Jie net manė, kad lordų skyrimas yra naudingas, nes jis sužadinsiąs viešąją nuomonę ir sukelsiąs piliečių rinkikų reakciją, kuri užtikrins konservatoriams laimėjimą netolimoj ateity. Šitos grupės vadas buvo lordas Halsbury, kurio garbei liepos m. 26 d. buvo suruoštas politinis pokylis. Nesunku buvo numatyti, kad nedidelio lordų liberalų batalijono, maždaug apie 90 žmonių, negalėjo pakakti bill'iui pravesti ir reikėjo, kad tam tikras *Parliament bill'io* priešininkų skaičius balsuotų drauge su vyriausybe. Jų susilaikymo buvo maža.

Šitokiai padėčiai esant 1911 m. rugpiūčio m. 10 ir 11 d. prasidėjo sprendžiami debatai. Pagal paprotį iš pradžių reikėjo išnagrinėti ir trumpai išdėstyti motyvus, kuriais Bendruomenių Rūmai rėmėsi atmesdami Lordų padarytas pataisas. Debatai buvo rimti, iškilmingi ir kai lordas Rosebery paaiškino, kodėl jis balsuos už bill'į, jie pasidarė net jaudinantys tam tikrais momentais. Tos pat prasmės deklaracijas padarė primas ir Cantenbury arkivyskupas. Pagaliau lordo Morley pasiūlymas „neužsispirti dėl pataisos" buvo priimtas rugsėjo m. 11 d. 131 balsu prieš 114. 17 konservatorių davė paradoksalų pavyzdį: nežiūrėdami savo interesų ir vidujinio įsitikinimo balsavo už, norėdami išvengti didesnių blogumų[131]. Kiti paliko seno nusistatymo. Iš karaliaus pusės bill'iui kliūčių nebuvo ir jis pasidarė *Parliament Act'u* (1, 2 George V, 13 skyr.).

[131] *Standard'e,* 1911 m. rugp. m. 24 d. galima matyti įdomų primo laišką, kuriam jis paaiškina apie savo balsavimą.

1. 1) Jei money bill'is priimtas Bendruomenių Rūmuose ir persiųstas Lordų Rūmams mažiausiai prieš mėnesį ligi sesijos pabaigos, kaip jis yra pateiktas, nebus priimtas Lordų Rūmų be pataisų, *bill,* jei kitaip nenutars Bendruomenių Rūmai, patiekiamas Jo Didybei Karaliui, kurio karališku sutikimu ir parašu jis pasidaro *Parliament Act'u,* nežiūrint tai, kad Lordų Rūmai ir nedavė jam savo sutikimo.

2) *Money bill* yra *public bill,* kuris Bendruomenių Rūmų speaker'io nuomone liečia visas ar bent vieną žemiau išvardytų dispozicijų, būtent: mokesčių mokėjimą, atšaukimą, atidėjimą, pakeitimą arba reglamentaciją, apdėjimą skoloms mokėti ar kitiems finansiniams reikalams, pareigas, liečiančias konsoliduotus fondus arba Parlamento suteiktus fondus, ar panašių prievolių modifikaciją, *supply*[132], apropriaciją, mokesčių rinkimą, išlaidas *(issue on),* audit-de-compte[133], užtraukimą kokios nors paskolos arba kiekvienos paskolos garantiją arba jos atlyginimą ir jiems subordinuotus dalykus. Šiame skyrely „taksacijos", „viešieji fondai", „paskolos" neliečia, mokesčių, fondų ir paskolų padarytų vietos organų vietiniams reikalams.

3) Prie kiekvieno *money bill,* kai jis persiunčiamas Lordų Rūmams ir Jo Didenybei sutikimą gauti, prijungiamas Bendruomenių Rūmų speaker'io pasirašytas pažymėjimas, kad tai yra *money bill.* Prieš išduodamas savo pažymėjimą speaker'is, jei bus galima, atsiklaus dviejų narių, kurie kiekvienos sesijos pradžioj bus priskirti *Committee of Selection* ir paimti iš *Chairmen's Panel.*

2. 1) Jei *Public bill* (kitoks negu *Money bill,* arba bill'is, kurio nuostatais pratęsiama Parlamento kadencija daugiau kaip 5 metams)[134], būtų trijose iš eilės sesijose priimtas Bendruomenių Rūmų (nesvarbu ar vieno ir to paties Parlamento) ir persiųstas, nevėliau kaip per vieną mėnesį prieš sesijos galą Lordų Rūmams, tas bill'is, kai būtų Lordų Rūmų III kartą atmestas, būtų pateiktas Jo Didenybei karaliui, jei Bendruomenių Rūmai kitaip nenuspręstų, ir taptų Parlamento aktu. Toliau šiame nuostate numatyta, kad nuostatas neturės galios, kol nuo jo priėmimo pirmoj sesijoj ir priėmimo Bendruomenių Rūmuose trečioj sesijoj nepraeis dveji metai.

2) Kai bill'is šių nuostatų nustatyta tvarka yra pateikiamas karaliaus sutikimui, jis paremiamas Bendruomenių Rūmų Speaker'io pasirašytu pažymėjimu, kad jis atitinka šiame skyrely nustatytus reikalavimus.

3) Billis laikomas Lordų Rūmų atmestas, jei jis nėra jų priimtas be pataisų, arba priimtas su tokiomis pataisomis, kurios negali būti priimtos abejų Rūmų[135].

---

[132] Tai yra bendras terminas kasmet Parlamento leidžiamiems kreditams pažymėti.

[133] Apie *audit* žiūr., Anson, *Law and custom of the Constitution,* pranc. leid., II t., 403—407 p.

[134] Žiūr. tol. 7 str.

[135] Šitas nuostatas nėra aiškus: kas išspręs, ar Lordų pataisa gali būti priimta Bendruomenių Rūmų? Šiam klausimui išspręsti nėra jokio

4) Bill'is laikomas tokiu pat kaip ir ankstybesnis, kuris buvo siųstas buvusioj sesijoj Lordų Rūmams, jei jis yra visai toks pat, kaip ir pirmasis, arba jei jis tiek tepakeistas, kiek Bendruomenių Rūmų Speaker'is pažymi esant reikalinga, pažymėdamas praėjusį laiką nuo pirmesnio *bill* priėmimo, arba pataisas, kurios buvo padarytos Lordų Rūmuose buvusioj sesijoj. Speaker'io nutarimu pripažintos pataisos, kurios padaromos Bendruomenių Rūmų, įterpiamos į billį, kai jis šiuo aktu nustatyta tvarka pateikiamas karališkam sutikimui. Be to, Bendruomenių Rūmai, jei ras reikalo, kai koks nors tokių billių priimamas antroj ar trečioj sesijoj, gali prijungti ir kitas pataisas neįterpdami jų į bill'į ir Lordų Rūmai jas svarsto, ir jei jie jas priima, pataisos laikomos padarytos Lordų Rūmų ir Bendruomenių Rūmų priimtos, bet šios galios vykdymas Bendruomenių Rūmuose nelies šios dispozicijos nuostatų, tuo atveju, kai bill'is bus atmestas Lordų Rūmuose.

Tai pagrindiniai nuostatai.

Reikia pastebėti, kad *Act'as* duoda Bendruomenių Rūmams galimybės nesinaudoti jiems suteiktomis teisėmis ir ieškoti susitarimo su Lordų Rūmais. Teisė daryti pataisas Lordų ir Bendruomenių Rūmams buvo palikta.

Kai kurie *Parliament Act'o* nuostatai yra grynai formalūs, pav., III str., kuris sako, kad speaker'io išduoti pažymėjimai pačiame teisme negali būti svarstomi ar jie galioja.

4 str., kuris pasidarė iš Lordų Rūmų padarytos pataisos, yra labai gerai pagrįstas. Dėl tų atsitikimų, kai bill'is pasidaro įstatymu be Lordų Rūmų sutikimo vis dėlto nebuvo manyta keisti įstatymų paskelbimo formulos. Ir toliau buvo skelbiama, kad karalius skelbia įstatymą Parlamentan susirinkusių Lordų ir Bendruomenių Rūmų sutikimu, kas atrodė ironiška ir melaginga.

Straipsnio tekstas toks:

4. 1) Tiems bill'iams, kurie bus patiekiami Jo Didybei einant šiuo aktu, įstatymų paskelbimo formula bus ta pati tik su tuo pakeitimu, būtent, „kad jis yra skelbiamas Jo Didybės karaliaus, šio Parlamento Bendruomenių Rūmams sutinkant, einant 1911 m. Parlamento Aktu". 6 str. atsargumo dėliai pasakyta: „Šiuo aktu negali būti siaurinamos ar keičiamos Bendruomenių Rūmų privilegijos".

---

paskirto organo; kabinetas negali būti teisėju, todėl atrodo, kad šį klausimą išsprendžia Bendruomenių Rūmai priimdami arba nepriimdami pataisos. Tik Bendruomenių Rūmų tų pataisų priėmimas ar atmetimas rodo, ar pataisos yra jiems priimtinos. Vis dėlto reikėtų, kad Lordų pataisytas bill'is grįžtų į Bendruomenių Rūmus, dargi net tada, kai tat liečia lordų balsavimą III sesijoj, kad *Parlament Act'o* 2 (1) skyrelis galėtų duoti galutinus savo rezultatus. Žiūr. toliau 2 (4).

[136] Taip pakeistas bill'is, nežiūrint pataisų, bus laikomas tas pats kaip ir ankstybesnis.

Kitas, aukščiau minėtas, nuostatas yra labai svarbus. Jis pakeitė Bendruomenių Rūmų kadenciją tokią, kokią ji buvo buvusi jau du amžius. 7-to str. nustatyta, kad: „Vieno Parlamento Kadencija bus ne 5, kaip tai buvo nustatyta 1715 m. *Septennial Act'u,* bet 7 metai".

Visa aukščiau išdėstyta sudaro svarbią ir naują anglų konstitucijos dalį. Šiuo svarbiu klausimu reikia išaiškinti: 1) kodėl taip lengvai buvo priimta tokia radikali reforma? ir 2) Kokia galia dar liko Lordų Rūmams ir ar liko Anglijoj dviejų Rūmų sistema?

IV.

Lordų pasipriešinimą sulaužė karaliaus prerogatyva skirti kiek tik reikia naujų lordų ir tuo pakeisti Lordų Rūmų daugumą. Šitoji teisė buvo pavartota tik vieną kartą 1712 m.; 1911 m. kaip ir 1832 m. užteko tik pagrąsinti.

Karštuose debatuose pati toji karaliaus teisė buvo net du kartu ginčijama[137]. Pirmą kartą tai atsitiko Bendruomenių Rūmuose 1910 m. kovo m. 29 d.[138], o antrą kartą 1911 m. rugpiūčio m. 7 d. Atsakydamas į tai Asquith'as du kartu citavo ištraukas iš didžiausio šių dienų anglų konstitucinei teisei žinovo prof. Dicey veikalo *Introduction to the study of constitutional law.* Jis rėmėsi taip pat dokumentais liečiančiais 1832 m. krizį. Štai svarbiausioji 1911 m. rugpiūčio m. 11 d. jo kalbos dalis: „Visi mokslo autoritetai yra visiškai vienos nuomonės. Aš pacituosiu tik vieną garsų mokslininką prof. Dicey. Štai ką jis sako tuo klausimu klasikiniame savo veikale: „Viskas rodo, kad Bendruomenių Rūmai reprezentuoja tautai ir reiškia jos valią, todėl, jei iškyla kuriuo nors klausimu ginčas tarp Rūmų, Lordai turi nusileisti, nes kitu atveju Karūna turėtų įsikišti." Ir paskui jis pakartojo lordo Grew pasakytus žodžius Lordų Rūmuose 1832 m. krizio metu. „Aš klausiu, koks būtų padarinys, jei mes sutiktume, kad tokios prerogatyvos nėra, arba kad ji einant konstitucija negali būti vykdoma? Bendruomenių

[137] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocranie,* 75 p. ir tol. (atmušalas).

[138] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie,* 77 p. (atmušalas).

Rūmai atsisakydami suteikti lėšų, turi galios kontroliuoti Karūnos galią. Karūna, turėdama teisės paleisti Bendruomenių Rūmus, gali kontroliuoti brutalius ir žiaurius Bendruomenių Rūmų veiksmus, bet jei Lordų Rūmų dauguma turi galios pasipriešinti tautos ir Karūnos nuomonei ir jei tauta neturi jokios priemonės pakeisti šią galią, tada šalis atsiduria oligarchinėj įtakoj, kuriai nėra jokios kontrolės".

Opozicija atsikirsti neturėjo jokio rimtesnio argumento. Ji tik galėjo pareikšti, kad lordų gamyba prieštarauja naujųjų laikų Anglijos konstitucijos dvasiai; nuo to laiko, kai vieni Rūmai sudaryti einant konstitucija, Karūna (arba kabinetas, kuris vykdo Karūnos teises) negali, jos manymu, stoti vienų katrų nors Rūmų pusėn, vadovaudamasi politiniais sumetimais jų daugumai pakeisti[139]. Bet tas atsikirtimas negalėjo atsilaikyti prieš pastovias anglų tradicijas ir pastovią doktriną, nors precedentai ir būtų sulaužyti[140]. Šitoji opozicijos tezė visiškai neturėjo formalaus ir juridinio pagrindo.

Bet buvo galima samprotauti ir kitaip. Sutinkant su tuo, kad Karūna turi teisę skirti naujus lordus, būtų galima kelti klausimas, ar ji buvo korektiškai vykdyta nustatytose sąlygose. Šitas klausimas vertas išnagrinėti. Teisė skirti neapibrėžtą skaičių naujų lordų yra karaliaus prerogatyva. Be abejo, jos vykdymas, kaip beveik ir visų kitų prerogatyvų vykdymas, normaliu metu perėjo kabinetan. Iš tikrųjų, ne karalius, bet kabinetas parenka lordus ir taria paskutinį savo žodį dėl jų paskyrimo. Bet ar lordų skyrimas, kurio tikslas pakeisti Parlamento daugumą, yra to pat pobūdžio?

Tai yra, be abejo, kraštutinė Karūnos prerogatyva, kurios vartojimas turi būti rezervuotas tik tokiems kriziams išspręsti, kurie turi didelės reikšmės, kada šalis yra pavojuje. Ir sutikus, kad karalius vis dėlto turi tam tikrą vaidmenį valdžioje, kaip, pav., Bendruomenių Rūmų paleidimo metu, tai ar nereikėtų jam to paties pripažinti skiriant naujus lordus, Lordų Rūmų daugumai pakeisti? Ar taip ir yra šiuo atsitikimu? Be abejo, formaliniu atžvilgiu, karalius ir šiuo atsitikimu nusprendžia eidamas kabineto nuomone. Taip buvo ir 1911 m. lapkričio

---

[139] Balfour Bendruomenių Rūmuose 1911 m. rugp. 7 d.

[140] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie*, 21 p. ir tol. (atmušalas).

m., kada buvo manoma paleisti Bendruomenių Rūmus, kai šio paleidimo sąlyga iš karaliaus kabineto buvo gauta įgaliojimas panaudoti, jei bus reikalo, šitą karaliaus prerogatyvos teisę, jei po rinkimų Bendruomenių Rūmuose daugumą laimės liberalų partija, ir jei tai bus reikalinga *Parlament bill'iui* pravesti per Lordų Rūmus. Tai davė progos opozicijai prikišti, kad kabinetas užgavo karaliaus laisvę.

Atrodo, kad faktinai kabinetas, vaduodamasis jo atstovaujamos partijos (ar atstovaujamų partijų) interesais, vykdė šitą prerogatyvos teisę. Net paskutiniu momentu, kai *Parlament bill'is* turėjo pasidaryti įstatymu, konservatorių partija abejuose Rūmuose įnešė kabinetui nepasitikėjimo formulą, kad jis patarė karaliui skirti daug lordų[141]. Rugpiūčio m. 7 d. Bendruomenių Rūmai apsvarstė pasiūlymą ir rugpiūčio m. 7 d. atmetė jį. Lordų Rūmų jis buvo priimtas kitą dieną 241 balsu prieš 68; bet tai turėjo tik protesto reikšmės.

Be abejo, mintis, kad šitoji Karūnos prerogatyva, kaip ir kitos, vykdoma kabineto, arba mažiausia, jos vykdymas yra kabineto nusprendžiamas, nėra nauja. Tai įrodo debatai dėl nepasitikėjimo formulės Lordų Rūmuose[142]. Bet šį kartą ji pasireiškė faktiškai. Štai kaip vienas politikas nusako šito precendento reikšmę: „Dabartinių faktų akyvaizdoj ateity kiek-

---

[141] Pasiūlymas buvo vienoks vienuose ir antruose Rūmuose (*Hansard,* Lordų Rūmai, 1910, IX t., 810 rink.): „Šių Rūmų manymu J. D. Karaliui kabineto pasiūlytoji nuomonė, kuria remiantis karaliaus ministeriai gavo pažadėjimą paskirti pakankamą naujų lordų skaičių, kad pravestų Parlamento bill'į, koks jis buvo praėjęs Bendruomenių Rūmuose, yra brutališkas konstitucinių laisvių įžeidimas, dėl kurių, be kitų pražūtingų padarinių, tauta nustos galios pasisakyti iš naujo dėl *Home rule* priemonės".

[142] Štai citata, kurią citavo lordas Curzon Lordų Rūmuose 1910 m. rugpiūčio m. 8 d. (*Hansard,* IX t., 830 rink.). Kita citata yra lordo Granwille: „1833 m. atsitikimas neatsitinka, Dievui dėkui, dažniau kaip vieną kartą amžiuje ar net per du šimtu metų (jis nežinojo kas turėjo įvykti), bet aš manau, kad to ir niekados neturėtų būti; nėra ministerio, kuris nebūtų kėlęs triukšmo dėl panaudojimo šita prasme karališkos prerogatyvos". — Čia jis ginčijo nuomonę, kuri buvo pareikšta dėl 40 lordų paskyrimo. Štai ką sakė rugpiūčio m. 8 d. tam pačiam posėdy lordas Lansdowne prikišdamas kabinetui, kad jis iš kalno prašęs karaliaus sutikimo (874 rink.). „Kam reikėjo tuo metu prašyti J. Didenybės? J. D. yra valdovo sūnus, kuris per 10 metų, kaip konstitucinis šefas, buvo aukščiau už visus. Jis yra didžios karalienės anūkas, kuri per savo atmintiną ir garbingą karaliavimą niekad nė kiek nenukrypo nuo konstitucijos. Ar galimas, dalykas, kad dabartinis karalius nebūtų sutikęs su ministerių kabineto nuomone apie naujų lordų skyrimą, jei toks atsitikimas būtų pasitaikęs?"

vienas kabinetas, vistiek, kiek jis būtų nutolęs nuo viešosios opinijos, galėtų pravesti savo nepataisomą valią be jokio leidimo ir be jokio galimo pasipriešinimo. Tai, ką šiandien padarė Asquith'as, kiekvienas premjeras gali padaryti rytoj, jei dabartinės vyriausybės pretenzija būtų patenkinta ir jei kiekvienas premjieras turėtų teisę siūlyti karaliui skirti pakankamą lordų skaičių, antrųjų Rūmų siūlomai reformai pravesti, dėl kurios kabinetas mano esąs gavęs mandatą įvesti ją *Statute-book;* tuomet mandato reikšmės teisėjai būtų patys ministeriai. Taip būtų pašalinta paskutinė kliūtis kabineto diktatūrai; senoji Karūnos prerogatyva būtų iškreipiama ir įterpiama į paprastą politinį partijos mechanizmą[143]".

Grovas de Dunraven šiame esminiame skirsny lyg abejojąs, kad ateity lordų skyrimas taptų kabineto teise. Bet Dicey įtikinamai įrodė, kad net pačiu *Parlament act* tol, kol jis veiks, nebus galima sukliudyti tokio lordų skyrimo. Be abejo, karalius pasilieka teisę skirti neaprėžtą naujų lordų skaičių, bet, jei ministerių kabinetas pasiūlys jam panaudoti šitą teisę ir pakeisti Lordų Rūmų daugumą, kad pravestų Bendruomenių Rūmų priimtą propoziciją, karalius turi teisės ir net privalo atsisakyti, nes, jei Bendruomenių Rūmai tam tikrą terminą bus vienos nuomonės dėl kokios nors propozicijos, ji, nežiūrint lordų opozicijos, taps įstatymu[144]. Tuo būtų išvengta Lordų Rūmų užplūdimo (no more swanping of the House of Lords). Tai prerogatyva, kurios beveik visai nebus galima vykdyti. Karalius, mažai linkęs ją naudoti, pasakys savo ministeriams: „Jūs turite daugumą Bendruomenių Rūmuose. *Parliament Act* duoda tamstoms priemonę prieš Lordų opoziciją pravesti norimą propoziciją. Toji procedūra yra lėta, bet to norėta. Šiai propozicijai pravesti naujų lordų sky-

---

[143] *Nineteenth Century and after,* 1911 m. rugėjo m. *The need for a recreation of our constitution,* by the right hon, the earl of Dunraven K. R., 402—405 p.

[144] Savo studijoj, *La Chambre des Lords et le démocratie,* 85 p. (atmušalas) ir aš tada buvau tos nuomonės dėl hipotezės, kuria aš tada padariau. Tada, sakiau aš„ bet kokiam bill'iui pravesti Lordų Rūmuose, nežiūrint pastarųjų opozicijos, galima būtų reikalauti stipri Bendruomenių Rūmų dauguma, pav. $^2/_3$. Tuo būtų pašalinta naujų lordų skyrimo praktika, nes tai yra jau senas ir surūdijęs ginklas, kurio beveik visai nebevartojama (čia aš klydau), ir jis nebebus vartojamas, nes tam ir nebūtų reikalo. Antrųjų Rūmų *veto* teisė nustatyta data išnyktų, bet ligi tol ji turėtų būti gerbiama".

rimas yra nekonstitucingas[145]“. Tiesa, po dviejų metų po visuotinų rinkimų, kaip teisingai pastebėjo Dicey, kabinetas netenka galimybės tat padaryti prieš pasibaigiant Parlamento kadencijai, kadangi suspensivinis lordų veto trunka dvejus metus. Tačiau jis gali pradėti procedūrą, kadangi trys viena po kitos einančios sesijos, kuriose bill'is yra priimtas Lordų Rūmuose, gali priklausyti ir dviem Parlamento kadencijom. Tai yra naudinga, jei kituos rinkimuose iš eilės jų partija lieka valdžioj.

Jei minimoji prerogatyva formaliai ir buvo tik priemonė Parliament'o bill'iui pravesti Lordų Rūmuose tai, be to, svarbios priežastys įgalino, kad įstatymas įneštų svarbių pakeitimų į Anglijos konstituciją. Šie pakeitimai nėra kurios nors partijos pagimdyti aštraus ginčo metu; jų užuomazga yra tolimoj praeity ir tėra tų pakeitimų viena evoliucijos fazė.

Nuo daugel amžių nerašytoj Anglijos konstitucijoj pastebima nuolatinė tendencija Bendruomenių Rūmų naudai suardyti nusistovėjusią Rūmų lygybę subsidijų ir įstatymų priėmimo atžvilgiu. Lordų Rūmai matė savo teises smarkiai mažėjant. Ligi 1832 m. toji Lordų teisių mažėjimo tendencija buvo silpna ir lordų pakenčiama, nors toji teisė ir buvo nustačiusi tą tendenciją, faktinai lordai turėjo sprendžiamos įtakos į Bendruomenių Rūmus, kadangi jų rankose buvo Bendruomenių Rūmų klijetelė. Bet po 1832 m. pasidarė kitaip. Bendruomenių Rūmai nepriklausomai pradėjo vykdyti tas prerogatyvas, kurias jie buvo iškariavę iš Lordų. Lordų Rūmų reikšmė mažėjo ir dviejų Rūmų sistemoj užėmė antraeilę vietą. Vėliau Parlamento aktai suformulavo ir užfiksavo tą ilgainiui susidariusį santykį tarp Rūmų. Lordai neteko teisės pakeisti ir atmesti finansinių įstatymų. Ypač biudžeto atmetimas jiems pasidarė neįmanomas[146]. O dėl paprastų įstatymų balsavimo jie tegalėjo vykdyti suspensyvinį veto, neskaitant mažų bill'io pataisų[147].

---

[145] *Thoughts on Parliament Act*, I t., *Times*, 1911 m. rugp. m. 20 d.

[146] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie*, 47—56 p. (atmušalas). Erskine May, *„Traité des priviléges, procédures et usages du Parlement“*, Delpech'o vertimas, II t., 212, 221 p. ir t. William Anson, *Law and custom of the constitution*, II t., 231, 232 p.; Leonard Courtney, *The working of the constitution of United-Kingdom and its outgrows*, 2 leid., 1908 m., 39 p.

[147] Sidney Low, *The governance of England*, 2 leid., 1906, 222 p. „Konstitucinės lordų funkcijos yra labai gerai žinomos, todėl nebėra rei-

Bendruomenių Rūmų persvara principe atitiko abejų Rūmų nusistatymą ir tradicinį palinkimą, nes dvi didžiosios partijos anglų *Whighs* ir *Tories*, liberalai ir konservatoriai, nežiūrint opozicijos įvairių nesutikimų esminiais Anglijos konstitucijos nuostatais ir klausimu buvo vienos nuomonės. Nors naujųjų laikų Rūmų sąstatas buvo labai konservatyvus, lordai nekliudė valdyti, kai liberalų partija buvo valdžioj, pasilikdami sau kiek sumažėjusią reikšmę. Dalykas pakitėjo, kai 1893 m. liberalų partija norėjo pravesti airių *Home rule,* kai pirmiausia radikalai, vėliau *Labour Party* (socialistų partija) prisijungė prie liberalų ir sudarė jų sparną ir kai Bendruomenių Rūmai, liberalams vadovaujant, priėmė finansinius įstatymus ir biudžetą atitinkantį socialistines tendencijas.

Aiškiai konservatyvūs Lordų Rūmai pabudo ir norėjo nuslopinti šią tendenciją. 1893 m. jie atmetė *Home rule* ir kitus svarbius Gladstone'o kabineto bill'ius[148]. Atrodė, kad tauta juos palaikė 1895 m. visuotinuose rinkimuose. Bet kaip atgauti tas teises, kurių lordai buvo netekę? Atgauti fiktyvinę finansinių įstatymų ir biudžeto kontrolę atrodė būtinai reikalinga. Lordų Rūmai surado naują pagrindą. Jie nesišaukė, tiesą sakant, pasipriešinimo galios, — savo įstatymų leidimo galios, nuo kurios buvo atsisakę beveik savo valia. Jie rėmėsi šioj gadynėj galingesniu už tautos suverenitetą, suverenės tautos valios principu.

Bet nerenkami aristokratiniai Lordų Rūmai, susidedą daugumoj iš narių ten posėdžiaujančių einant paveldėjimo teise, negalėjo laikyti savęs tautos valios organu. Tokių pretenzijų nedarė patys Lordų Rūmai, bet buvo išvystyta teorija, pagal kurią Lordų Rūmai privalo nepraleisti nė vieno svarbesnio bill'io, jei jo visuotinuose rinkimuose nebuvo aprobavę piliečiai rinkikai, kurie yra neginčijamas tautos valios reiškimo organas. Štai ta naujoji sistema. Ji buvo autorių suformuluota ir pateikta Lordų Rūmams debatų metu, kurie ją formaliai ir aiškiai pritaikė 1909 metais 1910 m. finansų įsta-

---

kalo jas aprašinėti. Jų *apibrėžto ir suspensyvinio pobūdžio veto yra priimtas viso pasaulio ir ypač jų pačių.* Tai „stabdžių ir pusiausvyros" sistema, kuri skirta apsaugoti šalis nuo demokratijos ekcesų; Lordų Rūmai tam maža tetinka".

[148] Sidney Low, *The governance of England,* 224 p.

tymui. Tiesą sakant, Lordų Rūmai neatmetė bill'io; jie tik paskelbė, kad negalėjo jo priimti, kadangi jis nebuvo pateiktas; tačiau kai 1910 m. visuotinais rinkimais liberalų partija grįžo į Parlamentą su padidėjusia dauguma, jie laikė save priverstais priimti šį biudžetą[149].

Šita gudri konstrukcija turėjo tikrų klaidų ir silpnų pusių. Pirmiausia, jei vyriausybė būtų norėjusi sulaužyti lordų pasipriešinimą prieš pasibaigiant Parlamento kadencijai (kuris buvo gana ilgas — 7 met.)ji būtų buvusi priversta paleisti Rūmus. Taip pat būtų reikėję paleisti Rūmus, jei reikalas būtų buvęs būtinas ir skubus, kaip, pav., biudžetas. Tai įrodo 1909 m. precedentas.

Be to, lordai niekados neturėjo teisės spręsti Rūmų paleidimo klausimo. Tačiau tat jie išsprendė netiesioginiai ir liberalų partija protestavo prieš galios uzurpaciją. Pastačius klausimą, ar bent vieną Bendruomenių Rūmų paleidimą galima būtų pavadinti teisėtu paleidimu, ilgoj precendentų virtinėj nerastumėm atsakymo. Iš kitos pusės iškreipta ir komplikuota priemonė, pateikti tautai spręsti ginčijamą klausimą, iš esmės yra mažai patenkinanti. Griežtesnis, tiesioginis ir bent paviršutiniškai aiškesnis tautos valios išreiškimas pasiekiamas referendumu, kuris naujųjų laikų demokratijų yra dažnai vartojamas. Kartą pradėjus eiti tą kryptimi pati logika prie referendumo privedė konservatorius ir atitinkamas pasiūlymas buvo padarytas. Jis buvo opozicijos pateiktas Lordų Rūmams ir rezoliucijose, kurios buvo pirmas pasipriešinimas Parlamento bill'iui prieš 1900 m. paleidimą ir 1910 m. rinkimus, ir lordo Landsdowne'o pataisose Parlamento bill'iui, kurios buvo priimtos 1911 m. liepos mėn. Tuo tarpu lordas Balfour de Burleigt pasiūlė lordams bendrą bill'į dėl *referendumo,* kuris atrodo neturįs konstitucinių sunkumų. Toji institucija buvo siūloma įvesti dėl jos ypatybių. Bill'is buvo antru skaitymu priimtas Lordų Rūmų[150]. Bet referendumui, tai netobulai ir sunkiai įstatymų leidimo priemonei dar nebuvo atėjęs laikas įsigyventi klasikinio reprezentacinio valdymo tėvynėj. Liberalų partija kovojo prieš pasiūlymą motyvuoda-

---

[149] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie,* 31—38 p. (atmušalas).

[150] 1911 m. kovo m., *Hansard,* III t., 256 rink. ir t.

ma svarbiausia tuo, kad apeliavimas į tautą degraduoja ir sumažina įstatymų leidžiamojo organo reikšmę. Galima net abejoti, ar pati konservatorių partija iš tikrųjų buvo priėmusi principą. Jinai šiandien jį vartoja tik kaip defensyvos priemonę. Galima būti visiškai tikram, kad kai ji grįš prie valdžios, kad ji neįves tokios naujienos[151].

Pagaliau ir pati nauja lordų tezė ir iš jos kylanti opozicija buvo naudojama tik pripuolamais atvejais. Kada konservatoriai prie valdžios, Lordų Rūmai, kuriuose visada didelė konservatorių dauguma, be pasipriešinimo praleidžia konservatorių daugumos Bendruomenių Rūmuose priimtus bill'ius, net kada jie ir persunkti partine dvasia. Taip jie elgėsi nuo 1896 ligi 1906 metų, kai jie vėl grįžo į senąją savo rezervuotą poziciją nevykdydami net savo suspensinio veto. Bet kai po 1906 m. visuotinų rinkimų liberalai grįžo prie valdžios, Lordų Rūmai pabudo ir kaip matėm aukščiau, atmetė ar reformavo pataisomis visą eilę politinių bill'ių, kurie turėjo politinį tikslą arba politinės dvasios. 1909 m. jie atmetė 1910 m. biudžetą, kuriam, tiesa, buvo įvesti nauji mokesčiai ar senų mokesčių pakeitimas *(income tax),* kuriuose būtų galima įžiūrėti, kaip Prancūzijoj pasakytų priemonių, kurių griebiasi radikalai ir socialistai. Be to, parlamentinis valdymas, iš esmės, yra partijų valdymas ir dažnai stačiai ir vadinamas *party government.* Nežiūrint į tai, kad dabar Bendruomenių Rūmuose daugumą sudaro kelios partijos, parlamentinis valdymas remiasi dviejų partijų sistema, kurios valdo čia viena, čia kita.

Ar tas politinis žaidimas, *fair play,* toks brangus anglams, neparodo, kad parlamentinis režimas yra jo logiška išvada? Ar yra galima, kad dvejų Rūmų sistema statytų dvi partijas į tokią nelygią padėtį kaip jos prieina prie valdžios?[152] Naturalu ir suprantama, kad aukštieji Rūmai yra konservatyviškesni kaip Bendruomenių Rūmai. Net tada, kai aukštieji Rūmai būtų renkami, tie Rūmai pasiliktų tą pažymį. Bet nėra leistina, kad jie būtų vienos iš dviejų politinių partijų tvirtovė. Pa-

---

[151] *Times,* 1910 m. lapkričio m. 11 d. skaitom, 8 p., I rink.: „The plain fact would happen to ge that suggestion of the referendum is not really one which suits either political party when it comes to the transalation of theory in to practice".

[152] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie,* 40 p. ir t. (atmušalas).

našiai buvo 1875 m. Prancūzijoj. Tautos susirinkimas norėjo padaryti iš Senato konservatorių partijos tvirtovę, kad jis apgintų nuo tų jau iš anksto bijomų įstatymų, kuriuos būdami valdžioj respublikonai norėtų išleisti. Visiems žinoma, kokie iš to kilo sunkumai ir konfliktai. Konstitucija tik tuomet tegalėjo harmoniškai funkcionuoti, kai Senato dauguma pasidarė aiškiai respublikoniška. Debatuose apie veto rezoliucijas ir *Parliament bill* liberalams buvo dažnai prikišama, kad jie norėję paslėptoj formoj, susilpnindami Lordų Rūmus, įvesti vienerių Rūmų sistemą *(single Chamber)*. Į tai dažnai buvo atsakoma, kad faktinai ir yra vienerių Rūmų sistema, kai konservatoriai yra valdžioj, nes Lordų Rūmai tuomet abejingu šaltumu priima visus Bendruomenių Rūmų priimtus politinius bill'ius. *Parliament Act* atstatė pusiausvyrą ir davė galimumo ir liberalų partijai, kad ir ne be kliūčių, per dvejus metus pravesti savo bill'ius Lordų Rūmuose.

V.

Bet kokia galia dar liko Lordų Rūmams? Jie liko senam sąstate, nors ir reforma yra ruošiama[153], kuri, atrodo, visų pageidaujama. Lordai visumet buvo gerbiama anglų didžiūnų kolegija, kad ji neturi naujų elementų, kurių būtų suteikęs naujų lordų paskyrimas.

Reikia pripažinti, kad Lordų Rūmai neteko tikros įstatymų leidimo teisės, arba, geriau pasakius, turi ją tik tol, kol nėra vartojama Parliament bill'io nuostatai, einant kuriais bill'is pasidaro įstatymu ir be Lordų Rūmų sutikimo, jei jis bus 3 kartus priimtas Bendruomenių Rūmų. Kaip šitie nuostatai bus taikomi, Lordų Rūmai teturės tik suspensyvinio *veto* teisę. Bet tai patys lordai, tam tikra prasme, pakeitė į *veto* įstatymų leidimo teisę, kuri lygiai priklausė jiems, kaip Bendruomenių Rūmams ir Karūnai[154].

Lordų Rūmai paprastiems įstatymams, kurių jie neužgiria, turi tik suspensyvinį *veto*. Debatų dėl *veto* rezoliucijų ir *Par-*

---

[153] Žiūr. aukščiau 128 p. ir t.

[154] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie*, 29 p. ir t. (atmušalas).

liament bill metu konservatoriai lordai *veto* teisę niekino manydami, kad jinai tėra tik iliūzorinė. Tuo tarpu užlaikymas negeistino bill'io dviem metam jiems atrodė reikšmingesnis. Kai *Parliament bill'is* pasidarė įstatymu toks įspūdis buvo dar aiškiau pabrėžtas. Dicey *veto* teisę vertina pro ir contra: „Jei gerai atsimenu, Imperijos laikais Prancūzijos kai kuriose konstitucijose suspensivinis *veto* buvo lygus nuliui. Suspensivinis *veto* Amerikos Jungtinėse Valstybėse prezidento rankose pasirodė daug reikšmingesnis, negu neaprėžtas Anglijos karaliaus *veto*"[155].

Tiesa, Amerikos Jungtinių Valstybių prezidento *veto* ne tik nėra šia prasme absoliutinis, bet jis nėra taip pat tik suspensivinis. Bill'is, prieš kurį jis yra pavartotas, grįžta atgal į Rūmus, kurie gali jį balsuoti ir priimti iš naujo, tačiau jam pravesti reikia, kad už jį balsuotų du trečdaliu kiekvienų Rūmų narių. Jei taip įvyksta, *veto* yra nugalėtas ir prezidentas privalo paskelbti įstatymą. Šitoj ⅔ daugumoj glūdi prezidento *veto* jėga.

Garsus teisininkas, kurį citavau, kalbėdamas apie Prancūzijos konstitucijas „kuriose suspensivinis *veto* buvo iliūzorinis" turi galvoj, be abejo, 1791 m. konstituciją[156]. Karalius turėjo *veto* teisę tautos įstatymų leidžiamojo organo priimtiems įstatymams. Bet jei tas įstatymas trijų sukcesyvinių įstatymų leidimo tautinio susirinkimo buvo priimtas, *veto* buvo nugalėtas. Įstatymų leidimo tautinio susirinkimo kadencija truko dvejus metus, ir jei toks įstatymas buvo priimtas pirmos kadencijos gale, ir trečią kartą trečios kadencijos pradžioj, tas *veto* faktinai tegalėjo trukti, kaip dabartinis Anglijos Lordų Rūmų veto, tik dvejus metus. Liudviko XVI *veto* buvo neveiklus, nors jis plačiai jį vartojo, tiesa labai nevykusiai ir todėl sukompromitavo pačią suspensivinio *veto* instituciją. Tai buvo labai nevykusi šitos teisės praktika. Visai ne dėl *veto* esmės Liud-

---

[155] *Thoughts on the Parliament Act*, I t., *Times*, 1911 m. rugpiūčio m. 20 d.

[156] Antroj Imperijoj Senatas einant 1867 m. kovo m. 14 d. ir 1869 m. rugsėjo m. 8 d. senatus - konsultais gavo suspensivinio *veto* teisę įstatymų projektams priimtiems įstatymų leidimo kolegijos. Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie*, 61 p. (atmušalas). Bet jis, be to, turėjo teisę pasipriešint prieš nekonstitucinių įstatymų paskelbimą. Bet tuo suspensiviniu *veto*, kuris buvo suteiktas Senatui remiantis 1867 ir 1869 m. senatus-konsultais, nebuvo naudojamasi.

viko XVI *veto* nebuvo gerbiamas, bet todėl, kad nevykęs tos teisės vartojimas sukėlė paryžiečių panieką ir pašaipą; jis davė progos sukilti 1792 m. birželio m. 20 d. ir rugpiūčio m. 10 d. Tas pats likimas ištiko ir absoliutinį *veto,* kuris dėl to irgi pasidarė neveiklus.

Bet galima manyti ir tikėtis, kad *Parliament bill'io* Lordų Rūmams suteiktas reliatyvinis *veto* bus gerbiamas. Tiesiog nuostabiai gražus anglų tautos laikymasis krizių metu yra tikra tam garantija. Tai visai ne vienerių Rūmų sistema, kuria *Parliament bill* sukūrė paslėptos formos pavidale. Lordų Rūmai be kiek neaiškios pataisų teisės paprastiems, Bendruomenių Rūmų priimtiems įstatymams, turi labai realią *veto* teisę. Tai yra toji pat sistema, kuri vyriausybės buvo siūloma 1884 m. konstitucinės revizijos metu pritaikinti prancūzų Senatui, finansinių įstatymų atžvilgiu. Tačiau vyriausybė manė, kad Senatui paliekama rimta teisė ir šiuo atžvilgiu. Ji buvo pateikusi abiem Rūmam revizijos klausimu motyvuotą tokio turinio rezoliuciją: „Aiškesnis nuostatas, kuris suteiks įstatymų galią Senato kritiškai nustatytai jurisprudencijai, suteikdamas Atstovų Rūmams paskutinį žodį dėl Senato nepriimtų kreditų, jokiu būdu neatims Senato galios ir jo įtakos į valstybės finansus“[157]. Šitokiai padėčiai esant šiuo atveju Senato galia išsektų per keletą mėnesių, jei ne per keletą dienų.

Terminas, kuris yra duotas Lordų reliatyviniam *veto,* be abejo yra neginčyjama jėga. Dabartiniais laikais, kai spauda taip smarkiai veikia viešąją galią, dvejus metus išsilaikęs bill'is yra aiškus įrodymas, kad jis turi pagrindo. Birrel 1910 m. kovo m. 30 d. pasakė Bendruomenių Rūmuose: „Šešių mėnesių mums visai pakaktų. Dveji metai! Reikėtų, kad būtų labai rimtas ir geras billis, kuris galėtų išlaikyti dvejų metų kritiką;“.

Tačiau suspensijomis *veto* kaip tik dėl šios priežasties turi didelių defektų. Užuot greitai išsprendęs ginčą, jis jį užvilkina ir suerzina, ko neatsitinka J. A. V. dėl prezidento *veto.*

Tačiau negalima manyti, kad pats terminas yra jėga. Yra labai daug atsitikimų, kur skubus įstatymo pobūdis visą savo energiją ir reikšme pasireiškia Lordų Rūmuose; o vis dėlto įs-

---

[157] *J. Off.,* 1884 m. gegužės m. 25 d. *Deb. parl.,* 1121 p.

tatymų projektai negali be Lordų Rūmų tapti įstatymais. Sakysim, kad, pavyzdžiui, būtų atmestas 1911 m. *Insurance bill* ir 1912 m. kovo m. *minimum wages Miners bill,* tuoj galima būtų buvę pamatyti galimus padarinius[158]. Pagaliau aukštieji Rūmai pasilieka teisę pateikti vyriausybei paklausimų ir interpeliacijų. Tiesa, nuo to nepriklauso kabineto likimas, bet tai veikia viešąją nuomonę ir politikos eigą. Lordų Rūmuose visada gali iškilti smarkūs politiniai debatai. Verta pažymėti, kad ir *Parliament Act'ui* išėjus, padėtis nepakitėjo.

Tiesa, *money - bills* Lordų Rūmai neteko, galima sakyti, bet kokios įstatymų galios ir net *veto* teisės. Jie galiutinai nustojo teisės įnešti tiems *bill'iams* pataisas ir net svarstyti juos jie gali tik vieną kartą. Jei lordai tą vieną kartą svarstydami tokį bill'į būtų jį atmetę, ar jį pataisę, vistiek paprastu karaliaus sutikimu, Bendruomenių Rūmams jį priėmus, jis taptų įstatymu. Iš tikrųjų, tai senai jau buvo nustatyta parlamentinės praktikos ir įstatymu tai tebuvo aiškiai suformuluota. Patys lordai išprovokavo šį pasmerkimą, bandydami atgaivinti užgesusias prerogatyvas — 1909 m. atmesdami biudžetą, ką kai kurie autoriai (turint galvoj Bendruomenių Rūmus, o ne Lordų Rūmus) laikė kraštutine priemone prieš Karūnos teisių užgrobimą, kas neturėjo istorinių precedentų.

Parliament Act'as suteikia Lordų Rūmams vienkartiniam bill'io svarstymui antraeilės reikšmės garantiją, kurios jie anksčiau neturėjo. Visi *money bills,* tuo pačiu ir biudžetas, turi būti persiunčiami Lordų Rūmams svarstyti mažiausiai prieš mėnesį laiko ligi sesijos galo. Prieš tai jiems buvo siunčiama taip, kad svarstyti jie teturėjo 2—3 dienas laiko[159].

Parliament Act'o apsaugos priemonės prieš *tacking* atroro rimtos ir pakankamos. Niekas negali abejoti Bendruomenių Rūmų *Speaker'io* ir jam priskirtų dviejų narių nešališkumu, nors pirmas tos teisės panaudojimas ir sukėlė ginčų. Bet rei-

---

[158] [Suspensivinio lordų veto reikšmė iškils visada tuomet, kai griežtu žygiu prireiks padaryti galą liaudies agitacijai. 1913 m. Lordų Rūmai atmetė *Home rule* ir Bažnyčios nuo valstybės atskyrimą, kas Bendruomenių Rūmų buvo priimta. Bet tas atmetimas teturėjo tik apibrėžtą reikšmę, nes buvo žinoma, kad užtenka Bendruomenių Rūmams nenusileisti ir jie bus priimti. (V. Delimal, *Revue politique et parlementaire* kronikoj 1913 m. balandžio m. 10 d., 175 p.)].

[159] Sidney Low, *The governance of England,* 248 p., išnaša.

kia turėti galvoj, kad *tacking'u* technikiniu atžvilgiu suprantama paprastas įtraukimas į money bill'į nuostatų, kurie visai neturi finansinio pobūdžio. Šita sąvoka neapima tikrai finansinio pobūdžio nuostatų, nors jie ir turėtų aiškų socialinį ar politinį tikslą.

Kyla klausimas, kaip ilgai veiks *Parliament Act?* Kaip į jį reaguos konservatorių partija, anksčiau ar vėliau grįžusi prie valdžios? Ar jinai jį atšauks ar pakeis naujuoju aktu ir grąžins Lordų Rūmams jų senąsias teises? Atrodo, kad tai ta pati mintis, kurią 1911 m. rugpiūčio mėn. 9 d. Lordų Rūmuose pareiškė lordas Lansdowne, kai jis siūlė Aukštuosiuose Rūmuose nesipriešinti dėl *Parliament bill* padarytų pataisų: „Tie, kurie taip mano, turi galvoj, kad geriau susilaikyti ir neįsileisti į šias naujas diskusijas, kad mes neturim imti jokio atsakingumo dėl šio bill'io, kad turime jį praleisti, aiškiai pareikšdami, kad mes nepraleisime progos atstatyti konstitucinę pusiausvyrą, kuri labai jūsų suardyta[160]". Bet 1911 m. rugpiūčio mėnesį Balfour'as tebebūdamas dar opozicijos lyderis pareiškė Bendruomenių Rūmuose, kad ir grįžusi prie valdžios konservatorių partija nepanaikinsianti *Parliament Act'o,* ir vėliau naujas konservatorių partijos lyderis vėlybesnėse diskusijose dėl adreso pareiškė, kad, partija visai nepakeis *Parliament Act'o,* kol nebus reformuoti Lordų Rūmai. Mums rodosi, kad galima labiau precizuoti. Retai pasitaiko istorijoj, kad tokie gilūs kriziai, kaip šis, kurį iššaukė *Parliament Act,* nepalieka pastovių rezultatų; net ir tuo atveju, kai kyla reakcija, jų vaisiai dalinai lieka. Tas yra teisinga. Juo labiau, jei jie, kaip šiuo atveju, yra tiesioginė ir logiška ilgos evoliucijos išvada. Mes tikime, kad *Parliament bill'io* nuostatai apie *money-bills* bus galutini. Nuostatai, kurie liečia paprastuosius *bill'ius,* galės būti pakeisti. Ypač Lordų Rūmų pataisų teisė galės būti aiškiau ir plačiau nustatyta, bet mums rodosi, kad tai beveik negalimas dalykas, kad, net prie naujojo sąstato, Lordų Rūmai atgautų bendrąjį absoliutinį veto, Bendruomenių Rūmų priimtiems bill'iams. [Kaip tik prie tokių išvadų ir priėjo 1918 m. paskirta 1911 m. *Parliament bill'iui* papildyti komisija, pirmi-

[160] *Hansard,* 1911 m., IX t., 887 rink.

ninkaujant lordui Bryse, tokiose aplinkybėse, kurias esame minėję[161].

On the reconstruction of the House of Lords komitetas, iš vienos pusės, pripažįsta principą, kad Lordų Rūmai neturi teisės pasiūlyti, pataisyti ar atmesti finansinį įstatymą, bet jis nori, kad finansinį bill'io pobūdį nustatytų nešališkas autoritetas. Iš kitos pusės, nešališka galia nesutikimams pašalinti tarp Rūmų, negrąžinant senosios *veto* teisės, buvo pakeista tuo būdu, kad buvo pašalinti nuostatai varžantieji tiesiogines derybas ir buvo priimta paprastesnė ir lankstesnė sistema paskatinti svarstymą laisvose konferencijose[162]. Kai dėl antrųjų Rūmų funk-

---

[161] Žiūr. aukščiau, 128, 129 p.

[162] Dėl antrųjų Rūmų funkcijos, konferencijos buvo padarytos šitokios išvados:

B. *Antrųjų Rūmų galia finansinių bill'ių atžvilgiu.*

1. Antrieji Rūmai neturi teisės papildyti arba atmesti finansinio įstatymo, kaip tai žemiau nurodyta.

2. Kiekvienas bill'is, dėl kurio Bendruomenių Rūmų kelių ir priemonių (the Committee of Ways and Means) komisija ar Rūmų visumos komisija (šitos komisijos sudarymui karališkas pasiūlymas turi būti pažymėtas) padarys raportą, bus laikomas finansiniu bill'iu, jei prieš trečią skaitymą Bendruomenių Rūmuose narys, kuris bill'į pateikė, ar Bendruomenių Rūmai rezoliucija nepaskelbs, kad bill'is yra finansinis, arba, jei paskirtoji galia (appointed authority), žemiau nurodytu būdu sudaryta, nepaskelbs, kad bill'is nėra finansinis.

3. Jei narys, kuris įneša bill'į, paskelbia, kad bill'is finansinis, jis apie tai turi pranešti prieš trečią skaitymą Bendruomenių Rūmams ir Speaker'is turi tai įrašyti į Rūmų posėdžio protokolą. Kai bill'is persiunčiamas antriems Rūmams, Bendruomenių Rūmų sekretorius praneša, kad bill'is pripažintas finansiniu.

4. Vieni ir kiti Rūmai kiekvienu momentu, kai bill'is yra jiems pateiktas, einant savo rezoliucija, gali nusiųsti žemiau nurodytam organui, kad jis ištirtų:

a) ar nėra bill'y nefinansinių pobūdžio nuostatų, kurie geriau tiktų išskirti: į vieną ar kelius atskirus bill'ius;

b) ar bill'is atrodąs finansiniu iš esmės, nėra bill'is, kuriam jo nefinansiniai padariniai yra svarbesni, negu finansinio pobūdžio padariniai.

5. a) Jei nurodytas organas yra tos nuomonės, kad bill'y yra nefinansinių nuostatų, kurie turi būti atskirti nuo finansinių nuostatų, jis duoda įsakymą, kad bill'is būtų padalintas tokiu būdu, kad nefinansiniai elementai sudarytų atskirą bill'į.

Šiais atvejais nuo padalinimo bill'iai laikomi atskirais: vienas yra įstatymas, kurio antrieji Rūmai negali nei taisyti, nei atmesti, antrą — antrieji Rūmai gali taisyti ir atmesti;

b) Jei organas yra tos nuomonės, kad bill'io nefinansinio pobūdžio padariniai yra svarbesni, negu finansinio pobūdžio, jis skelbia, kad bill'is nėra finansinis šių nuostatų nurodyta prasme. Šiuo atveju, antrieji Rūmai, gali su bill'iu elgtis, kaip su nefinansiniu bill'iu. Bet jie negali jo taip taisyti, kad būtų padidinta piliečių mokesčiai ar viešieji fondai.

cijos, tai komitetas mano, kad Lordų Rūmai neturėtų varžytis su Bendruomenių Rūmais. Jie negali iškelti ministerių atsakingumo klausimo. Jie neturi tų pačių, kaip ir pirmieji Rūmai, teisių finansinių įstatymų atžvilgiu. Bet jie gali kontroliuoti

---

Šitais dviem atvejais, nurodytas organas gali, oficialiai nepareikšdamas, nurodyti tuos nuostatus, kuriuos reikia panaikinti, ar pataisyti, kad bill'is galėtų būti laikomas finansiniu.

6. Antrieji Rūmai neturi iniciatyvos teisės bill'iui, jei jis jau yra iškeltas Bendruomenių Rūmų ir pastarųjų rezoliucija priimtas svarstyti kaip nustatyta II skyrely. Visi antruose Rūmuose susidarę bill'iai kiekvienų Rūmų, kai bill'is yra jiems pateiktas, gali būti perduoti nurodytam organui, kad jis nuspręstų, ar bill'is finansinis ar ne finansinis.

7. Minėto organo nutarimas skelbiamas abiem Rūmam ir yra galutinas.

8. Visi šie nurodymai vartojami *mutatis-mutandis* bill'io finansiniams nuostatams, ar visam bill'iui, išaiškinti, ar jie yra, ar nėra finansinio pobūdžio.

9. Aukščiau išdėstyti nuostatai, neliečia vietinio mokesčių apdėjimo bill'ių, kurie neįeina į finansinių nuostatų ir bill'ių kategoriją. Antrieji Rūmai gali nagrinėti juos įdomaujančius vietinių mokesčių klausimus.

10. Aukščiau minėtas organas paskiria 7 narius, kurie sudarys „Finansinių bill'ių jungtinę komisiją" bill'iams svarstyti, kurie gali būti jai pateikiami aukščiau nurodyta tvarka.

11. Komisija išsirenka pirmininką, kuriuo gali būti ir komisijos narys. Šituo atveju pirmininkas turi lemiamą balsą. Pirmininku gali būti renkamas net ne vienų ar kitų Rūmų narys, bet ir pašalinis žmogus. Šiuo atveju pirmininkas balsuoja tik balsams lygiai pasiskirsčius.

C. *Reglamentas nuomonių skirtumams reguliuoti tarp abiejų Rūmų.*

1. Kai bill'is priimtas vienų Rūmų ir yra antrų atmestas, ar priimtas su tokiomis pataisomis, su kuriomis pirmieji negali sutikti, tai vieni ar kiti Rūmai rezoliucija gali prašyti perduoti bill'į Laisvai Konferencijai *(Free Conference)*.

2. Kai vienų ar kitų Rūmų aukščiau minėta rezoliucija bus priimta, bill'is perduodamas Laisvai konferencijai, kuri sudaroma žemiau nurodyta tvarka.

3. Laisvą konferenciją sudaro:

a) Po dvidešimt narių iš kiekvienų Rūmų, paskirtų kiekvienų Rūmų Rinkimų komisijos kiekvieno Parlamento kadencijos pradžioj taip, kad toj mišrioj komisijoj būtų atstovaujamos atskiros Rūmų frakcijos. Šitas organas vadinasi „Nuolatinė Jungtinė konferencijos komisija" *(Joint standing Committee of conference)*;

b) Rinkimų komitetui, prijungus prie nuolatinė jungtinės komisijos po 10 kiekvienų Rūmų narių, kai yra reikalas bendrai svarstyti bill'į, jie kartu su ta komisija sudaro Laisvą konferenciją bill'iui spręsti.

4. Laisvosios konferencijos svarstymai bus slapti. Konferencija, jei rastų reikalo, gali paskelbti raportą dėl kurio nors savo galutino nutarimo.

5. Visi Laisvos konferencijos posėdžiai oficialiai protokoluojami ir protokolas yra spausdinamas.

6. Laisvosios konferencijos pranešimas pateikiamas abiem Rūmam vienu metu. Jame bill'io formoj pateikiami konferencijos pasiūlymai padaryti abiejų Rūmų nustatytos bazės ribose. Pranešime nurodoma, ar tie

ir peržiūrinėti Bendruomenių Rūmuose kilusius ir kartais labai skubiai priimtus įstatymus. Jie turi iniciatyvos teisę bill'iams, kurie neliečia principinių klausimų. Jie gali gana ilgai priešintis bill'iui ir duoti galimybės aiškiai pasireikšti tuo klausimu tautos viešajai nuomonei. Jie gali diskutuoti vidaus politikos klausimus.

Tačiau, jei Bendruomenių Rūmai ir turi finansinę prerogatyvą, šitoji tegali apimti formaliai ir iš esmės finansinius bill'ius, kurie negali būti antrųjų Rūmų nei pataisyti, nei atmesti. Bet į šitą prerogatyvą neįeina bill'iai, kurie nežiūrint finansinio jų pobūdžio iš esmės turi ne finansinį, bet ekonominės arba socialinės reformos tikslą. Kilus tarp dviejų Rūmų konfliktui dėl įstatymo pobūdžio, komitetas atmetęs liaudies *referendumą,* siūlo išspręsti ginčą Jungtinėje komisijoje, kur procedūra netaip griežta, kaip dabar priimta. Jungtinė komisija finansiniams bill'iams svarstyti susideda iš 14 narių, iš kurių 7 renka vieni ir 7 kiti Rūmai. Ji sprendžia ar bill'is yra finansinis ir, reikalui esant, įsako padalinti *bill'į* į du projektus: 1) finansinį ir 2) nefinansinį.

---

pasiūlymai konferencijos buvo priimti vienu balsu, ar balsų daugumos. Jei balsai buvo pasidalinę, tai nurodoma skaičius (bet ne pavardės) narių balsavusių už ir prieš.

7. Jei bill'is yra patiekiamas Laisvai konferencijai, kuri vėliau dėl jo daro pasiūlymą bill'io formoj, bill'is nei vienų, nei antrų Rūmų negali būti taisomas ir abejuose Rūmuose tegali būti sprendžiamas klausimas: „Ar Rūmai priima Laisvosios konferencijos bill'į tokį, kokį ji suformulavo Laisvoji konferencija". Jei abeji Rūmai teigiamai išspręstų šį klausimą, bill'is toj formoj, kokioj jis yra pateiktas konferencijos, duodamas karaliui sankcionuoti.

9. Jei bill'is Laisvosios konferencijos redakcijoj būtų vienų Rūmų priimtas, bet atmestas antrųjų, jis grąžinamas sekančioj sesijoj Laisv. konferencijai. Jei konferencija savo pranešime nurodys, kad ji, priėmusi bill'į, mažiausiai, balsavusių ir dalyvavusių, 3-jų balsų dauguma, tai bill'is, jei jis yra priimtas abejų arba tiktai Bendruomenių Rūmų, duodamas karaliui sankcionuoti.

10. Jei Laisvoji konferencija iš naujo nepriims bill'io jo senoj kartą priimtoj formoj, arba jei jis bus jos iš naujo priimtas dauguma mažesne kaip trijų balsų, tai *bill'is* laikomas atmestu, jei bent abeji Rūmai patys sutiktų jį priimti senoj Laisvos konferencijos pateiktoj redakcijoj.

11. Jei Parlamentas atidėjo savo posėdžius tuo laiku, kai *bill'is* perduotas konferencijai, jis pateikiamas Parlamentui sekančią sesiją be jokio parėdymo; svarstymas tęsiamas kol prieinama išvadų, įskaitant čia ir pateikimą karaliaus aprobacijai.

12. Laisvosios konferencijos sekretoriaus pareigas eina Parlamento sekretorius.

Bill'iams, kurie nėra finansinio pobūdžio yra dar mišriojo komiteto sistema, kuria gali pasinaudoti Laisvoji konferencija konfliktams tarp Rūmų sureguliuoti. Kuomet *bill'is* priimtas vienų Rūmų, o kitų atmestas ar priimtas su tokiomis pataisomis, su kuriomis pirmą *bill'į* priėmusieji Rūmai negali sutikti, tai ir vieni ir kiti Rūmai gali pareikalauti, kad *bill'is* būtų perduotas *Laisvajai konferencijai.* Laisvąją konferenciją sudaro: 1) po 20 narių iš kiekvienų Rūmų, skiriamų rinkimų komiteto kiekvieno Parlamento kadencijos pradžioj tokiu būdu, kad jie atstovautų atskiroms Rūmų frakcijoms; šitie nariai sudaro Nuolatinę jungtinę konferencijos komisiją *(Joint standing Committee of Conference); 2)* prie šios komisijos rinkimų komiteto priskiriami kiekvienam atskiram *bill'iui* iš abejų Rūmų dar po 10 narių, kurie drauge su Nuolatine komisija sudaro šiam *bill'iui* „Laisvąją konferenciją". Šitoji 60 narių Laisvoji konferencija svarsto slapta, perima įstatymo projektą ir bando konfliktą likviduoti arba ieškodama kompromiso tarp dviejų priešingų redakcijų, arba sudarydama visai naują projektą. Jei Laisvos konferencijos siūlomas tekstas priimamas abejų Rūmų be pataisų, tai jis tampa įstatymu. Jei jis yra kokių nors vienų Rūmų atmestas, jis grąžinamas Laisvai konferencijai, kuri jį vėl svarsto sekančioj sesijoj. Gali būti dvejopas atsitikimas: arba konferencija bill'į vėl priima mažiausiai 3 balsų dauguma ir tuomet, jei abeji ar bent vieni Bendruomenių Rūmai jį priima, jis, karaliui jį sankcionavus, lieka įstatymu; arba konferencija nepalaiko savo projekto ar palaiko mažesne, negu 3 balsų dauguma, toks bill'is laikomas nepriimtu, jei jis nėra iš naujo priimtas].

Mums atrodo tikra, kad tokia didelė reforma, kuri įvyko Anglijos Lordų Rūmuose visai nepalies kitų didelių demokratinių šalių antrųjų rūmų[163]. Ji yra specifinis Anglijos istorijos padarinys. A. J. V. senatas yra proteguojamas paties federalinės valstybės pobūdžio ir to autoriteto, kurį jis ilgainiui įgijo. Prancūzų senatas, nors ir priklauso valstybei su centralizuota valdžia, bet nuo jo įsteigimo jo galia ir autoritetas tik padidėjo. Jis reprezentuoja geriausiam Prancūzų konsti-

---

[163] Esmein, *La Chambre des Lords et la démocratie,* 67 p. (atmušalas).

tucijos pagrindui ir jam nėra ko bijoti Atstovų Rūmų viršenybės ir spaudimo[164]. Debatuose dėl Lordų Rūmų ir anglų spaudoj apie Prancūzų senatą buvo atsiliepiama teigiamai[165].

[Naujose po 1914—1919 m. karo pasirodžiusiose konstitucijose demokratinės minties išsivystymas stengiasi siaurinti antrųjų Rūmų teises. Lenkų senatas, einant 1921 m. kovo m. 17 d. konstitucija neturi net įstatymų iniciatyvos teisės. Jis turi tik suspensivinį *veto*. Jei po 30 dienų, skaitant nuo seimui projekto pateikimo debatams dienos, senatas neiškelia jokių prekaištų prezidentas gali paskelbti įstatymą. Jei, priešingai, senatas jį atmeta ar pataiso, tai užtenka seimui antrą kartą ($^{11}/_{20}$) vienuolika dvidešimtųjų balsų dauguma priimti projektą toj pačioj redakcijoj ir projektas pasidaro įstatymu.

Einant 1920 m. vasario m. 29 d. čekoslovakų konstitucija (44 str.): „Atstovų Rūmų nutarimas įgyja įstatymo galios neatsižvelgiant į priešingą Senato nutarimą, jei Atstovų Rūmai absoliutine visų savo narių dauguma nutars laikytis pirmutinio savo nutarimo. Bet kada Senatas ¾ visų savo narių dauguma atmeta Atstovų Rūmuose priimtą projektą, šitas projektas tampa įstatymu tiktai tada, kai Atstovų Rūmai vėl jį priima ⅗ savo narių dauguma". Bet Senatas taip lengvai negali pravesti savo nuomonės Atstovų Rūmuose, nes straipsnis priduria: „Senato projektai perduodami Atstovų Rūmams. Jei Rūmai jiems nepritaria ir jeigu Senatas absoliutine visų savo narių dauguma pakartoja savo nutarimą, tai projektas grąžinamas Atstovų Rūmams. Jei Atstovų Rūmai absoliutine visų savo narių dauguma antrą kartą atmeta, tai Senato nutarimas neįgyja įstatymo galios. Šiuo būdu atmesti įstatymų projektai anksčiau kaip po metų negali būti įnešti nei į Atstovų Rūmus, nei į Senatą. Jei į vienų katrų Rūmų priimtą nutarimą kiti Rūmai įneš pakeitimų, tat bus lygu jo atmetimui".

Vokiečių 1919 m. rugpiūčio m. 11 d. konstitucijoj Reichsratas teturi *veto* teisę Reichstago priimtiems projektams. Einant 74 §: „Protestas Reicho vyriausybei turi būti pateiktas

---

[164] [Plg. Barthélemy, *Les résistances du Senat, Revue du droit public et de la science politique*, 1913].

[165] [*The french Senate and the House et Lords. Times*, 1910 m. kovo m. 14 d. 9 p.].

per dvi savaites po galutino balsavimo Reichstage, o ne vėliau kaip per dvi kitas savaites turi būti pateikti jo motyvai. Reichsratui užprotestavus, įstatymas perduodamas Reichstagui antrą kartą spręsti. Nuomonių skirtumui tarp Reichstago ir Reichsrato neišnykus, Reicho Prezidentas gali per tris mėnesius pavesti tautai išspręsti tuos klausimus, kuriais pasireiškė nuomonių skirtumas. Jeigu Prezidentas nepasinaudoja tąja savo teise, tai įstatymas laikomas nepriimtu. Jeigu Reichstagas, dviejų trečdalių balsų dauguma nutarė priešingai Reichsrato protestui, tai Prezidentas turi per tris mėnesius paskelbti įstatymą Reichstago priimtą redakcija arba jį pavesti tautai išspręsti"].

Monarcho *veto,* papročių ir parlamentinio valdymo dėka, yra žuvęs dėl nevartojimo. Iš esmės tai visai nėra veto, o tat, ką vadiname *sankcijos* teise. Karalius yra vienas iš konstitutyvinių elementų, viena Parlamento šaka, ir jo sutikimas įstatymui taip pat reikalingas kaip ir abejų Rūmų balsavimas. Bet ilgainiui tai pasidarė paprastas absoliutinis *veto,* ir, iš tikrųjų, reikia skirti, kaip pirmas, mūsų manymu, pastebėjo Montesquieu, teisę įstatymus leisti ir teisę juos sukliudyti[166]. Montesquieu mokinys Blackstone manė, kad teisė neduoti savo sutikimo kaip tik ir yra šio pobūdžio[167].

Šitoji Karūnos prerogatyva, kitados laikoma labai svarbia, sunyko ir žlugo dėl nevartojimo parlamentiniam valdymui besivystant. Aš noriu kalbėti apie karaliaus *veto,* kuriuo jis neduodamas sutikimo Rūmų nario pasiūlytam ir abejų Rūmų priimtam *bill'iui* sukliudo jam tapti įstatymu. Karalius Wilhelmas II šitą teisę vartojo labai dažnai net svarbių priemonių atžvilgiu, ypač kai jos jam buvo patiektos pirmą kartą. 1707 m. karalienė Ona dar pasipriešino *Scotch militia bill,* bet tai paskutinis tos teisės pavyzdys. Nuo to laiko karalius, niekados neatsakydavo į Parlamento priimtą *bill'į* tradiciniais žodžiais, kuriuos jis pareikšdavo neduodamas savo sutikimo: „ka-

---

[166] *Esprit des lois,* XI kn., VI skyr.

[167] *Commentaries on the laws of England,* I kn. Kai buvo diskutuojama 1791 m. Prancūzų konstitucija, buvo kalbama tik apie absoliutinį ar suspensyvinį *veto.* Tačiau 1791 m. konstitucijoj yra *karaliaus įstatymų sankcija.* Bet kai suspensyvinio veto terminas išeina, ji numato tam tikrą teisinę fikciją, kada sankcija yra gaunama savaime (de plein droit).

ralius pasiteiraus“ (le roi s'avisera)[168]. Karaliaus veto išnyko dėl nevartojimo. Tai buvo fatališka. Šitoji prerogatyva, kaip ir visos kitos, dabar negali būti vykdoma be kabineto paramos ir jei kabinetas neturi pakankamai įtakos, kad galėtų sulaikyti *bill'į*, kuris jo nuomone yra negeistinas, jis neišdrįs prašyti karalių panaudoti savo *veto* teisę, nes jis būtų smarkiai kritikuojamas Bendruomenių Rūmuose ir priverstas atsistatydinti. Kabinetas būtų pakeistas kitos partijos žmonėmis ir nauji ministeriai nesiūlytų karaliui priešintis tam, ką jie patys buvo palaikę būdami opozicijoj. Pagaliau, dabartinėj Anglijoj, Parlamento įstatymų iniciatyva turi menkos reikšmės: visi svarbesnieji įstatymai yra siūlomi kabineto narių.

Iš šio išsivystimo aišku, kad visa tikroji Karūnos galia perėjo kabinetan, kuris palaikomas Bendruomenių Rūmų. Jenks kabinete mato suvereniteto organą ir jis gėrisi ir garbina šitos sistemos tvirtumą ir tuo pačiu lankstumą: „Kabinetas, bent pasauliniuose reikaluose, turi savo rankose šitą milžinišką sąmoningą galią, kurią juristai vadina valstybės suverenitetu, nes (be labai didelio rezervo, apie kurį bus kalbama toliau) jis gali duoti kryptį tai galiai, kuri neturi teisinių ribų. Be abejo, toji galia, kaip ir kiekviena žmogiška galia, apribota žmogiškų išgalių riba, bet už tai kitų ribų ji neturi. Kabinetas, kaip galima matyti, veikia be jokių formalumų, be jokių procedūros taisyklių, neviešai. Keletas žmonių kartais sueina Downing Street ir sprendžia likimą to milžiniško organizmo (corps), kuris vadinasi Britų Imperija su šimtais milijonų gyventojų. Be abejo, kai kurie nutarimai turi būti sankcionuoti Parlamento *acts*, bet jei, kaip manoma, kabinetas atstovauja Parlamento daugumai, tai tie act'ai yra tik konsekventiška išvada. Be abejo, kiekvienas jo valdymo *act'as* gali būti apskųstas Teismui ir jo panaikintas, bet ir pats Teismas, jei tai bus reikalinga, Parlamento aktu gali būti paveiktas sutikti su kabinetu. Teorijos atžvilgiu ir, gal būti, ir praktikoj (jei įvyksta gana rimtas krizis) kabinetas savo priemonėmis gali nugalėti Bažnyčios opoziciją, nes jis gali dalį tos sumos, kuri išmokama dvasiškiams, sunaudoti valstybės reikalams. Be abejo, kabinetas veikia savo inicia-

---

[168] Anson, *Law and custom*, I³ t., 300—301 p.; pranc. leid. Boucard et Géze, I t., 358 p.

tyva ir atsakingumu. Jo autoritetas yra tik moralinis. Ypač tai sudaro didelę kabineto galią, kad jis svarbiu tautos krizio momentu gali, jei jo nariai turi pakankamai energijos, sukelti visas glūdinčias Imperijos jėgas. Pav., jis galėtų mobilizuoti 5 milijonus žmonių ir apdėti mokesčiais *(incometax)*, po 15 šilingų nuo kiekvieno svaro sterlingų ant Karūnos turtų. Visa tai jis gali padaryti labai greitai, bet ta sąlyga ir tik ta sąlyga, kada jam tuo klausimu pritaria vieninga Imperijos viešoji nuomonė, nes kol kabinetas vykdo tautos viešosios nuomonės reikalavimus jo galia realizuoti viešosios nuomonės nusistatymą yra labai didelė, bet veikti prieš ją, ji tėra reliatyviai maža. Tai yra didžiausias, koks išviso, gali būti, valdžios organo pagyrimas akyse tų, kurie tiki į *vox populi* ir, gal būt, *kabinetinėj sistemoj (Cabinet system)* dar daugiau, negu suvereniam Parlamentui valdant, reiškiasi tas reiškinys, kuris vykusiai Bryce'o pavadintas „mūsų konstitucijos lankstymu"[169].

Kokios teisės ir kokia įtaka liko Karūnai? Ji dar turi keletą veiklių prerogatyvų. Klausiama, ar gali karalius atsisakyti kabinetui, kuris Bendruomenių Rūmuose nebeturi daugumos, leisti paleisti Rūmus, kas duotų progos apeliuoti į piliečius rinkikus, ir ar jis gali atstatyti kabinetą, kuris turi Parlamento daugumos pasitikėjimą, ir duoti galimybės naujai sudarytam kabinetui gauti tam žygiui tautos patvirtinimą.

Šitos kraštutinės teisės buvo nekartą vartojamos atskirų Anglijos dominijų gubernatorių, kur yra Parlamentas ir kur veikia parlamentinis režimas. Anglų mokslininkai yra tos nuomonės, kad karalius gali vartoti šitas prerogatyvas, bet irgi su svarbia sąlyga, kad jis ras ministerį, kuris išdrįs imtis atsakingumą už šį žygį[170]. Jie sutinka su tuo, kad karalius skirtų valdininkus į kai kurias, ypač garbės ir mažesnės reikšmės, vietas vienas[171].

Bet už teisinių prerogatyvų ribų valdovui palikta moralinės įtakos galimybė į ministerius ir per tai reali įtaka į pačią vyriausybę. Be abejo, šita įtaka priklauso nuo karaliaus (ar

---

[169] Jenks, *op. cit.*, 409 p.

[170] Courtney, *op. cit.*, 8—11, 36 p. — Plg. Anson, I[3] t., 300 p.; pranc. leid., I t., 346 p.

[171] Courtney, *op. cit.*, 111 p.; Sidney Low, *op. cit.*, 108 p.

prezidento) privalumų, nuo jo amžiaus ir prityrimo, bet kuomet visa tai yra, toji įtaka gali būti labai didelė ir jos užtenka, kad parlamentinio valdymo vykdomosios galios reiškėjai nepasidarytų paprasta dekoracija.

Jenks mano, kad parlamentiniam valdymui galutinai išsivyščius, karaliaus galia padidėjo. Tiesa, jo akyse visa tai eina iš to, kad pasidavimas karaliaus autoritetui yra vienintelis milžiniškos Britų Imperijos ryšys[172]. Karalienei Viktorijai mirus, Anglijos valstybės vyrai vienas po kito pripažino, kokią milžinišką įtaką ji turėjo valdymui, neužmiršdama tų rezervų, kuriuos nustatė parlamentinis režimas. Štai kaip lordas Salisbury išsireiškė 1901 m. sausio m. 25 d. Lordų Rūmuose: „Suvereno konstitucinė padėtis nėra lengva. Reikia suderinti pareigas, kurios atrodo esančios vienos kitom priešingos, reikia priimti daug dalykų, kurie dažnai nėra malonūs. Bet karalienė mokėjo, iš vienos pusės, kaip suverenas, griežtai laikytis konstitucijos, iš kitos pusės — stipriai ir nuolat veikti ministerių veikimą ir įstatymų leidimo ir valdymo eigą. Tos įtakos niekas negali paneigti. Ji mokėjo priimti tokius dalykus, kuriems ji gal ir nevisai pritarė, bet padarė tai todėl, kad manė, kad to reikalauja jos padėtis. Ji griežtai kontroliavo viešuosius reikalus, pareikšdavo atvirai ministeriams savo nuomonę ir pranešdavo jiems apie grėsiantį pavojų. Savo mokėjimu paveikti žmones ir dėl gilaus įsigilinimo, pasakyčiau, intuicijos, ji daug kartų numatydavo mums grėsiančius pavojus, kada manydavo jiems pašalinti yra suradus priemonių. Mano ir daugelio iš mūsų sieloj paliko įsitikinimas, kad yra pavojinga griebtis tų kraštutinių priemonių, kurioms ji ne visai pritardavo ir, apskritai, neliesdamas smulkmenų, galiu pasakyti, kad ilgo karaliavimo metu joks ministeris, niekad negalėdavo apseit be jos nuomonės arba nesispirdavo, kad ji pakeistų nuomonę nesiimdamas sau pavojingo atsakingumo. Ji ypatingai numanydavo ką manys tauta. Prieš daugel metų sakiau ir visada maniau, kad, jei žinau karalienės nuomonę, žinau, ką tuo klausimu pamanys tauta, ypač vidutinis luomas — tokia didelė buvo jos numatymo galia. Bet ji griežtai nesispirdavo

---

[172] Jenks, *op. cit.*, 406 p. ir tol. — Plg., Sidney Low, *op. cit.*, XIV ir XV skyr.

dėl savo nuomonės, priešingai, ji išklausydavo ir įvertindavo kiekvieną patarimą; ji nesigailėdavo jokio triuso ir beveik galiu pasakyti, kad ji nesigailėjo jokios aukos, savo patarėjams, jokios pagalbos sunkiam valdymo darbui palengvinti". Negalima duoti geresnio parlamentinio režimo pavyzdžio, tokio koks dabar nusistovėjęs. Teisiniai ministeriai yra vis tik vykdomos galios reiškėjo patarėjai, faktinai jis tegali būti savo ministerių patarėju. Kaip naudingas gali būti tas patarėjo vaidmuo, rodo karalienės Viktorijos karaliavimo pavyzdys. Garsus publicistas ir politikas Bryce taip pat išreiškė savo pagarbą konstituciniam karalienės sąžiningumui[173]. Karalius Eduardas VII, kaip ir jo motina karalienė Viktorija, buvo konstitucinis suverenas su tais pačiais parlamentinio valdymo rezervais ir su vis didėjančiu autoritetu. Jo įtaka užsienių politikai buvo, galima sakyti, milžiniška. Kai 1910 m. jis mirė, jis buvo taip pat giriamas, kaip ir jo motina. Staigi ir netikėta mirtis jį ištiko aštraus krizio metu, kurį mes jau nagrinėjom. Tautos viešajai nuomonei, kuri jį laikė tinkamiausiu žmogum, galinčiu be didelio sukrėtimo pašalinti krizį, jo mirtis buvo rimtas smūgis. Iš dalies toji mirtis tautoj sukėlė noro ir pastangų susitaikinti konferencijoj, nedavusių rezultatų.

Prieš baigiant kalbėti apie parlamentinį anglų valdymą, turiu padaryti vieną pastabą dėl 1911 m. *Parliament Act'o*. Ligi tol, pradedant nuo 18 šimtmečio, Bendruomenių Rūmai buvo renkami 7 metams.

Tai buvo labai ilgas terminas ir Rūmai dažnai, prieš pasibaigiant terminui, būdavo pailsę, išsiblaškę ir lyg išsėkę be-

[173] Štai ką rašo tuo reikalu didelis liberalų žurnalas *Daily News* sutraukdamas visus tuos įvertinimus „Vasario m. *Liberal Magazine*, 1 p. Bryce teisingai ir stilingai mini karalienės nuopelnus: konstitucinėj tarnyboj, kaip sako Bryce, mes nejaučiame kiek daug tradicijų, kurias mes dabar vartojame, sudarė karalienė. Karalienė niekados nemėgino įsikišti į turinčio Bendruomenių Rūmų daugumos pasitikėjimą ministerio veikimą. Jei ji panaudodavo savo įtaką, tai tas buvo reikalinga ar karui išvengti, kaip 1861 ir 1864 m., ar išvengti konfliktai tarp Rūmų, kaip 1869 ir 1884 m. Ji gana atvirai rodydavo, kokių asmenų ji labiau norėtų, kaip tai rodo lordo Beaconsfield'o ir Gladstone'o pavyzdžiai. Bet ji niekados netraktavo Gladstone'o, kaip jos dėdė (Wilhelmas IV) lordą Melbourne, ir kai jis 1885 m. atsistatydino, ji jam davė grovo titulą. 1869 m. arkivyskupui Tait tarpininkaujant, ji, kad išvengtų pavojingos agitacijos ir vilkinimo, įsikišo, norėdama Lordų Rūmuose pravesti *bill'į* apie Airijos bažnyčią. 1884 m. per kunigaikštį Richmond'ą ji pasiūlė kompromisą, kurio dėka rinkimų ir naujo atstovų vietų paskirstymo įstatymai buvo abejų Rūmų priimti 1885 m. pradžioj. Karšti radikalai, trokštą lemiamos kovos su lor-

eidami savo funkcijas. Jei kabinetas ir išlaikydavo juose daugumą, ši būdavo neskaitlinga ir nepastovi. Tada tekdavo panaudoti paleidimo teisę ir tokiam dalykui padaryti galą Bendruomenių Rūmų atnaujinimu. Taip įvykdavo dažnai. Panašiais atvejais Rūmuosna dažnai būdavo įnešamos rezoliucijos, kviečiančios ministerius patarti karaliui paleisti Rūmus. Retas parlamentas sulaukdavo septintus savo metus[175].

Bet mes matėm, kad *Parliament Act*[176] sutrumpinimo šį terminą ligi penkerių metų. Paleidimo teisės veikimas, apie kurį mes ką tik kalbėjome, nustojo savo prasmės ir buvo pasmerktas nevartojimui: penkeri metai yra Atstovų Rūmams vidutinis ir nuosaikus terminas. Dicey netgi klausia, ar paleidimo teisė visai nenustos veikusi naujose *Parlament Act'o* sudarytose sąlygose; nors jisai tarp kitko sako, kad kabinetas, — jeigu Bendruomenių Rūmai, jį palaiką, tegyvuotų mažiau, negu dvejus metus, — galėtų pabandyti atnaujinti šiuos Rūmus, neturėdamas dabar dviejų metų, reikalingų, kad *Parliament Act'o* galėtų pradėti veikti. Visuomet dar liktų hipotezė, tačiau mažai įtikinanti, jog paleidimo teise pasinaudotų premjeras apeliuoti į šalį.

§ 2. Parlamentinis valdymas Prancūzijoj.

Kada Prancūzija priėmė pirmą savo konstituciją, nuo 1789 — 1791 m., joj nebuvo pritaikyta parlamentinis valdymas. 1791 m. kaip ir 1795 m. konstitucijos buvo nukreiptos prie visai priešingo laisvo valdymo, kuris rėmėsi griežtu įstatymų leidžiamosios galios atskyrimu nuo vykdomosios galios, ką nagrinėsime toliau. Niekas tada nesiūlė įvesti Prancūzijoj kabinetinį valdymą: apie jį net nebuvo ir kalbėta Steigiamojo Susirinkimo debatuose. Šis reiškinys buvo bandoma aiškinti tuo,

---

dais, nebuvo patenkinti tuo susitarimu, kur kartu dalyvavo Gladstone ir lordas Salisbury. Bet žemės ūkio darbininkai gavo teisę balsuoti, nors problemos išsprendimas Lordų Rūmų atžvilgiu buvo atidėtas vėlesniam laikui. Ir labai aštriam kritikui būtų sunku rasti politinių karalienės Viktorijos klaidų". Esmein, La Chambre des Lords et la démocratie, 11 p. (atmušalas).

[175] Courtney, *op. cit.*, 166 p.

[176] *Thoughts on Parliament Act, Times,* 1911 m. rugp. m. 20 d.

kad prancūzai, kaip ir amerikonai, tada dar nežinojo apie šio valdymo buvimą. Iš tikrųjų, tuo laiku jisai pabaigė kristalizuotis Anglijoj su visais ypatumais, ir tie, kurie daugiausia supažindino užsienį su Anglijos politinėmis institucijomis — Blackstone, de Lolme — tuomet dar nebuvo to pastebėję. Priešingai, jie manė, kaip toliau pamatysime, kad Anglijoje griežtai atskirtos dvi galios. Tiktai Montesquieu, pirmas įvedęs pastarąją koncepciją, aštria savo akim yra pastebėjęs ir aiškiai aprašęs du esminius parlamentinio valdymo požymius, kaip jie veikė nuo 1748 m., t. y., dviejų priešingų, visuomet kovojančių partijų, liberalių ir konservatorių[177], buvimą ir karaliaus pareigą imti savo ministerius iš valdančios partijos[178]. Bet paskutiniame XVIII amžiaus trečdaly šis nežinojimas nebebuvo visuotinas nei Amerikoj[179], nei Prancūzijoj. Prancūzijoj matome Sieyès'ą, kuris Generalinių Luomų (Etat généraux) susirinkimo išvakarėse tikrai aprašė parlamentinio valdymo[180] pusiausvyrą, o 1790 m. spalių mėn. *22* d. posėdy Barnave labai aiškiai parodė šio valdymo funkcionavimą[181]. Bet tie, kurie apie jį

---

[177] *Esprit des lois,* XIX kn., XXVII sk.: „Šios partijos susidaro iš laisvų žmonių, jeigu viena perdaug įsigalėtų, kita taptų per daug pažeminta, todėl piliečiai, lyg rankos padėdančios kūnui, pakeltų antrą partiją".

[178] *Esprit des lois,* XIX kn., XXVII sk.: „Monarchas patektų į privatinio žmogaus padėtį ir priešingai paprastoms proto taisyklėms turėtų pasitikėti tais žmonėmis, kurie daugiausiai jį įžeidžia ir nebūti palankiu tiems, kurie jam geriausiai tarnautų, darydamas priverstinai tai, ką kiti valdovui darydavo laisvai". Šie Montesquieu žodžiai, atrodo, nebuvo pastebėti jo laiko žmonių. Tas, gal būt, galima paaiškinti tuo, kad jų nebuvo skyrių, Montesquieu pavadintame: *Apie Anglijos konstituciją* (XI kn., VI sk.). Jie buvo kitam skyriuj (XIX kn., XXVII sk.), kur jisai aprašo politinius anglų papročius ir kalbą ten apie Angliją, neminėdamas jos, o kalba apie ją kaip apie hipotetinę tautą. Tačiau šio skyriaus pradžioj jis nurodo į XI kn., VI sk.

[179] Bryce, *American Commonwealth,* II t., *26, 273, 279* pusl., prancūzų vert., I t., *52, 397* p. ir t. II leid., 406 p. ir t.

[180] *Ou est-ce que le tiers Etat,* 3 leid., 1789 m., 99 p., 1 išnaša. „Valdymas Anglijoj yra objektas nuolatinės kovos tarp ministerių kabineto ir opozicijos aristokratijos. Tauta ir karalius šioj kovoj atrodo beveik kaip paprasti žiūrovai. Visa karaliaus politika — užgirti stipresnės partijos politiką".

[181] Buchez ir Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française,* VII t., 398 p.: „Jūs sakote karaliui, kad jo ministeriai nustojo tautos pasitikėjimo. Šis paprotys yra nuolatinis tautoj, kuri jau senai pažįsta valdymo meną. Šiuo atžvilgiu istorija buvo iškreipta. Visuomet, kai Anglijoj buvo statomas ar primamas toks pasiūlymas, kuris jums dabar daromas, jis nebuvo laikomas nekonstituciniu žingsniu; niekas nežiūrėjo į jį, kaip į pasikėsinimą prieš karaliaus galią arba prieš konstituciją. Retai juo naudotasi, nes ministeriai Bendruomenių Rūmuose te-

žinojo, daugumoj visiškai jo nenorėjo. Jie laikė jį visai priešingu abstraktiškiems dėsniams ir, kas svarbiausia, jie žinojo tą korupciją, kuri tada buvo šio valdymo palydovė anglų parlamente. Jie manė, kad tarp korupcijos ir ministerių vaidmens anglų Rūmuose yra būtinas ryšys ir paneigdami pirmą, jie peikė ir parlamentarinį valdymą. Politikos veikėjas, kurio pažiūros labiausia buvo artimos parlamentiniam valdymui, buvo Mirabeau. Savo aiškiu žvilgsniu jisai pastebėjo šio valdymo pagrindą ir pateisinimą. Jisai norėjo įvesti kai kurių esminių šio valdymo taisyklių. Pav., jisai laikė pagrindiniu dėsniu, kad ministeriai gali būti paimti iš įstatymų leidžiamosios kolegijos ir pasiliktų šios kolegijos nariais[182]. Jam griežtai palaikant tą tezę, Steigiamasis Susirinkimas iš baimės, kad Mirabeau nepasinaudotų šia galimybe, ir gerbdamas principus priėmė priešingą nutarimą[183]. Jisai taip pat skelbė, kad ministeriai tegali valdyti, kai jie turi įstatymams leisti kolegijos daugumos pasitikėjimą[184]. Bet jisai nesutiko, kad formaliniu nepasitikėjimu būtų galima tiesiogiai nuversti kabinetą[185].

---

gali naudingai juo naudotis tada, kai jie turi daugumos pasitikėjimą. Kai jie jos netenka, karalius perspėja ministerius, kad jis jais nebepasitiki ir atšaukia juos".

[182] *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de Lamark pendants les années*, 1789, 1790 et 1791, išleista de-Bacourt'o Briusely 1851 m., I t., 291 p. (1789 m. galas): „Naujas ministerių kabinetas bus tol blogai sudaromas, kol ministeriai nebus įstatymų leidžiamojo susirinkimo nariai. Todėl reikalinga grąžinti dekretą apie ministerius. Arba bus prie jo sugrįžta, arba revoliucija niekuomet nebus konsoliduota". Plg. *Trentième note, du comte de Mirabeau pour la Cour, ibid.*, II t., 16 p.

[183] Žiūr. Esmein, *Gouverneur Morris*, 182 p.

[184] *Vingt-sixième note du comte de Mirabeau pour la Cour, ibid.*, I t., 413 p.: „Kad tauta smarkiai nebruzdėtų ir karaliaus galia nekęstų nuo nuolatinių puolimų, yra būtina, kad reprezentaciniame valdyme ministeriai galėtų dalyvauti įstatymams leisti kolegijos posėdžiuos. Vien jų dalyvavimas jau galėtų būti ryšiu tarp galių, kurios lengviau atskirti teorijoj, negu praktikoj. Tokiu būdu visos įstatymams leisti kolegijos aktyvinės priemonės neatrodys vykdomosios valdžios priemonėmis". *Trente-sixième note pour la Cour, ibid.*, II t., 36 p.: „Ar norima valdyti? Tai tėra galima per daugumą, o įtakos į daugumą galima turėti prisiartinant prie jos, duodant jai ministerių kabinetą, kuris jai patinka, priverčiant daugumą ginti jį, verčiant tuo būdu sudaryti savitarpio pasitikėjimo ryšius".

[185] *Trente-deuxième note du comte de Mirabeau pour la Cour, ibid.*, II t., 20 p.: „Nereikia skelbti, kad ministeriai neturi visuomenės pasitikėjimo, nes tokios rūšies faktas galėtų tapti teise, o tokia teisė, nors ir be pavojaus vartojama Anglijoj, Prancūzijoje ilgam laikui varžytų valdovo pasirinkimą, pagilintų partinę dvasią, būtų vartojama gerai ir blogai vyriausybei pašalinti ir pasidarytų pavojinga valdžiai dar tuo laiku,

Einant 1793 m. konstitucija ministeriai vadinami „Bendrosios administracijos šefais“ (66 str.), tebuvo individualiniai agentai, nesudarą tarybos ir neturį jokios savo valdžios. (68 str.). Skiriami ir kontroliuojami Vykdomosios Tarybos, kas buvo svarbiausia jos funkcija, įskaitant čia dar derybas sutartims sudaryti, jie neturėjo jokių santykių su įstatymų leidžiamąja kolegija. Šita santvarka, kaip žinoma, visai nebuvo pritaikyta ir III metų konstitucija dar griežčiau grįžo dar prie griežtesnio atskyrimo vykdomosios galios nuo įstatymų leidžiamosios galios, kaip buvo nustatyta 1791 m. konstitucijos.

VIII metų frimero 22 d. konstitucija nustato taip pat nemažiau naują kryptį, bet kuri skyrėsi nuo anglų sistemos. Toj šios konstitucijos daly, kur nėra paprastas karaliaus galios sutvirtinimas ir grįžimas prie senojo režimo ir kur galima pastebėti parlamentinio valdymo metmenis, yra Sieyès'o abstraktiškų idėjų pritaikinimas. Jisai jas išreiškė originališkai savo nepaprastoj kalboj pilnoj gilių pastabų ir subtelingų bei ypatingų pasiūlymų, kurią jis pasakė Konvente III-jų metų termidoro 2 dieną[186]. Čia jis ypač lietė atskyrimą ir padalinimą tarp atskirų kolegijų įvairių funkcijų, kurios reprezentaciniame valdyme paprastai priklauso susirinkimams. Iš čia trys susirinkimai numatyti VIII metų konstitucijoj: Senatas, Tribunatas ir Įstatymams Leisti Kolegija, kur labai neaiškiai apibrėžtos dviejų pastarųjų funkcijos. Ši organizacija gerai prisitaikė prie Imperijos, kada ji buvo suprastinta panaikinant Tribunatą[187]. Bet ir šioj valdymo formoj, kaip ir anksčiau, ministeriai neturėjo to vaidmens, kurį jiems suteikia parlamentinis valdymas. Tiesa, III-jų metų konstitucija skelbė, kaip aukščiau jau sakiau, „kad joks valdymo aktas neturi galios be ministerio parašo“ (55 str.). Konstitucija nedraudė imti ministerių iš Tribunato arba iš Įstatymams Leisti Kolegijos ir neskelbė šių dviejų funkcijų nesuderinamumo; tik vieni senatoriai galėjo būti renkami kitoms viešosioms funkcijoms vykdyti (18 str.). Bet ministeriai buvo tik paprasti vykdomosios galios

---

kai ji neįsigalėjus“. Plg. II t., 27 p., *Projet de lettre donné au roi par M. Bergasse* „Todėl būtų teisinga reikalauti vyriausybės atsistatydinimo tik tada, kada, dėl rimtų aplinkybių ir po nuodugnaus apsvarstymo, būtų paskelbta, jog yra formalinis kaltinimas prieš ją“.

[186] *Rémpression de l'aucien Moniteur,* XXV t., 291 p. ir t.

[187] *Mémoires du chancelier Pasquier,* I t., 145 p.

agentai. Jie neturėjo jokių santykių su susirinkimais. Net ne jie, o Valstybės Tarybos nariai gynė vyriausybės vardu įstatymų projektus įstatymams leisti kolegijoje (53 str.). Napoleonui esant pirmam konsului ir imperatoriui ministeriai ištikrųjų tebuvo diktatoriaus arba valdovo tarnai, kaip seno režimo ministeriai; tie, kurie valdyme elgėsi savarankiškai tegalėjo tai daryti asmeniškos įtakos dėka, kurią jie įgijo iš savo šeimininkų[188].

Bet kai paskutiniais pirmos Imperijos laikais politinės laisvės meilė arba greičiau reikalingumas vėl atgijo Prancūzijoj, išlavinti žmonės atkreipė savo dėmesį į parlamentinį valdymą, kaip jisai išsivystė Anglijoj. Visi gyvai jautė asmeniško valdymo pavojų ir priespaudą. Steigiamojo Susirinkimo ir Konvento bandymai organizuoti laisvę ir reprezentacinį valdymą kita forma nepavyko: 1791 m. ir III metų liberalinės konstitucijos, nors ir buvo įkvėptos kilnios dvasios ir redaguotos retai sutinkamu gabumu, trumpai teegzistavo ir jų likimas buvo labai liūdnas. Ar bebuvo kitokia išeitis, kaip priimti valdymo formą, taip gerai pavykusią anglams, kurios ligi šiol nenorėta? Ši valdymo forma darėsi visiems gerai žinoma, nes žymūs publicistai pasidarė šiuo reikalu prancūzų auklėtojais: jų priešaky reikia paminėti Benjamin'as Constant'as[189]. Ta aplinkybė, kad du žmonės, nuvertę paeiliui vienas kitą nuo sosto 1814 ir 1815 m. ją priėmė, geriausiai įrodo, kad ši forma būtina. Ji figuruoja *Papildomajame Akte* prie 1815 m. balandžio m. 22—23 d. Imperijos konstitucijos, gal būt, dar aiškiau kaip 1814 m. kortoje[190].

---

[188] *Memoires du chancelier Pasquier* I t., 234 p. ir t., o taip pat įdomus de Stendhal rašinys, tilpęs jo *„Oeuvres posthumes,* išleistas de Mitty, *Napoléon, les ministres,* 531 p.

[189] *Oeuvres politiques,* parašyti nuo 1797 m. ligi 1830 m. Laboulaye'o leid.

[190] Ne tik *Papildomojo Akto* įvadas skelbia, kad jisai noris „suteikti reprezentacinei sistemai visą jos reikšmę", bet ir visi jo nuostatai išreiškia esmines parlamentinio valdymo žymes. Ministeriai gali būti ir pasilieka Rūmų nariais (17—19 str.) ir duoda Atstovų Rūmams paaiškinimus, kai jie to reikalauja. Teisė paleisti Atstovų Rūmus ta sąlyga, kad būtų daromi nauji rinkimai, pripažinta valstybės galvai (21 str.). Aiškiai apibrėžtas ministerio kontrasignacijos reikalingumas (38 str.) ir paskelbta, kad ministeriai yra atsakingi už aktus, kuriuos jie pasirašė (39 str.). Tiesa, tolesnieji straipsniai (40—49) reglamentuoja vien baudžiamąjį jų atsakingumą, bet jie suteikia jai labai didelės reikšmės.

I.

Tik su 1814 m. korta įsikūrė Prancūzijoj parlamentinis valdymas[191]. Bet, jeigu mes žiūrėsime tik į tekstą, tai formaliai ten nerasim to režimo nuostatų. Tiesa, joje pasakyta (54 str.), kad „ministeriai gali būti Perų ar Atstovų Rūmų nariai, kad jie gali įeiti tiek į vienus, tiek į antrus Rūmus ir turi būti išklausomi, kada jie to reikalauja". Ji taip pat sako, kad karalius (50 str.) „gali paleisti Atstovų Rūmus, bet šiuo atveju jisai turi sušaukti naujus per tris mėnesius". Tai yra aiškūs charakteringi bruožai. Bet joje aiškiai nusakyta tik baudžiamasis ministerių atsakingumas (55, 56 str.) dėl valstybės išdavimo ir valdžios pinigų pasisavinimo. Ji visiškai nekalba apie politinį ir solidarinį jų atsakingumą. Bet dėl to niekas neabejojo. Jau po pirmos 1814 m. restauracijos, Chateaubriand'as nurodė tą literalinį kortos trūkumą, pažymėdamas, kad tie naturaliniai padariniai išplaukia iš jos[192]. Po antros 1816 m. restauracijos jisai savo *Monarchie selon la Charte* visai aiškiai nustatė tikras parlamentinio valdymo taisykles. Štai keli pavyzdžiai: „Doktrina apie konstitucinę karaliaus prerogatyvą yra ta, kad valdymo aktai neišeina tiesiog iš karaliaus, o kad viskas yra ministerių kabineto kūrinys, ir net tai kas daroma karaliaus vardu ir su jo parašu, kaip, pav., įstatymų projektai, įsakymai, žmonių pasirinkimas... Ką gi veikia karalius Taryboj? Jis sprendžia, bet neverčia ministerių kabineto ką nors daryti. Jeigu ministeris vykdo karaliaus įsakymą, jisai gali būti tikras, kad daro gerą darbą, kuris gaus visuotiną pritarimą, bet jeigu jisai atsisako vykdyti karaliaus liepimą ir savo nuomonei paremti nurodo į savo atsakingumą, karalius toliau nereikalauja: ministeris

[191] Barthélemy, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, 1904 m.

[192] *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les Français*, Paryžius, 1814 m., XIV sk., 72 p.: „Konstitucionalistai sako, kad korta yra nepilna; reikėtų, kad joj būtų numatytas ministerių kabinetas, o ne ministeriai, kad ministeriai būtų abiejų Rūmų nariai, kad ministeriai būtų sąžiningi". — 74 p.: „Kalbama apie ministerius; įsivaizduojama perdėta jų įtaka. Pirmiausia, jie yra atsakingi. ir šitas kardas, kibąs ant jų galvų, jiems yra pakankamas grąsinimas. Pagaliau, mes turime prieš jų nesugebėjimą garantiją, kuri yra pačioje mūsų konstitucijos prigimty..., nes visai menkas žmogus negali ilgą laiką užimti pirmos vietos reprezentaciniame valdyme. Viešosios opinijos ir abiejų rūmų jisai greitai būtų priverstas atsisakyti nuo vietos, į kurią jį būtų pakėlusi vien malonė".

veikia, daro klaidą, atsistatydina; karalius keičia savo ministerių kabinetą[193]". — „Atsisakyti nuo daugumos (Rūmuose) — reiškia norėti vaikščioti be kojų, lėkti be sparnų; reiškia sulaužyti svarbų reprezentacinio valdymo veiksnį[194]". Rūmai niekuomet nesikiš į valdymą, niekuomet nestatys baimę ir neramumą sukeliančių reikalavimų, niekuomet neprivers ministerių kompromituotis, jeigu ministeriai bus tokie, kokie jie turi būti, t. y. *tikrieji* Rūmų šeimininkai ir *formalūs* jų tarnai. Kokiu keliu galima prieiti prie šio laimingo rezultato? Paprasčiausiu keliu pasauly: ministeriai privalo turėti daugumą ir eiti su ja; be jos valdymas neįmanomas[195]". „Šiems Rūmams (atstovų) dar trūksta supratimo kai kurių galių, kai kurių teisų, kurios įgyjamos prityrimu. Pirmiausia reikalinga, kad jie žinotų, kaip priversti save gerbti. Jie neturi pakęsti, kad ministeriai nustatytų principiškai, jog jie nepaeina nuo Rūmų, kad jie gali atsisakyti ateiti, kai Rūmai reikalauja, kad jie dalyvautų. Anglijoj ministeriai yra klausiami ne tik apie *bill'ius*, bet ir apie valdymo aktus, apie paskyrimus ir net apie laikraščių naujienas[196]". — „Ministerių kabinetas, vieną sykį sudarytas turi būti vieningas. Tas nereiškia, kad gerbiamų žmonių politinių pažiūrų skirtumai, kol jie dar nebuvo susijungę, būtų kliūtis jiems įeiti į ministerių kabinetą. Jie gali įeiti į jį ir sudaryti Anglijoje vadinamą koalicinį ministerių kabinetą, pirmiausia nusistatydami bendrą programą, kiekvienam aukojant tai, ko reikalauja viešoji opinija ir reikalų padėtis. Bet sykį sujungti valdžios vairu, jie turi valdyti vieningai. Ministerių kabineto vieningumas dar nereiškia, kad Karūna negali pakeisti kai kurių Tarybos narių, nekeisdama kitų; užtenka, kad naujai įeiną nariai sudarytų vieningą sistemą su pasilikusiais. Anglijoje dažnai atsitinka dalinės permainos ministerių kabinete, o visi atsistatydina tik tada, kai premjeras pasitraukia[197]".

— „Ministerių kabinetas turi būti sudarytas iš atstovų *Rūmų* daugumos, nes atstovai yra svarbiausieji tautos nuomonės

---

[193] *De la monarchie selon la Charte*, II leid., Paryžius, 1816 m., IV ir V sk., 4, 5 p.
[194] *Ibidem*, IX sk., 11 p.
[195] *Ibidem*, XV sk., 19 p.
[196] *Ibidem*, 18 p.
[197] *De la monarchie selon la Charte*, XXV sk., 30 p. Apie ministerių

reiškėjai[198]". Negalima buvo geriau išreikšti ir aiškiau nupiešti šitų subtelių principų ir išdėstyti įvairių paviršutiniškai priešingų jėgų harmoningo veikimo, kurios sudaro parlamentinį valdymą.

Tiesa, kiti, ir net žymesnieji, publicistai palaikė priešingą teoriją, norėdami apriboti ministerių atsakingumą vien baudžiamuoju jų atsakingumu ir palikti karaliui laisvę pasirinkti ir atstatydinti ministerius: „Aš netikiu", sakė 1816 m. Royer-Collard'as Atstovų Rūmuose, „kad būtų reikalinga, kad pas mus ministeriai, kaip Anglijoje, turėtų nesikeičiančią ir pastovią daugumą. Atkreipkite savo dėmesį į skirtumą tarp konstitutyvinių valdymo elementų Anglijoje ir Prancūzijoje. Anglijoje Bendruomenių Rūmai turi įstatymams leisti iniciatyvą, kuri yra veikimo pradas, aukštąją administraciją ir žymią valdymo dalį. Pas mus visas valdymas yra karaliaus rankose; *karalius valdo nepriklausomai nuo abiejų Rūmų;* jų bendradarbiavimas, visuomet naudingas, tačiau yra būtinas tik tada, kada karalius nori, kad būtų išleistas naujas įstatymas, arba priimtas biudžetas. Vienok šaly, kur yra tiek įstatymų, atsitikimas, kad naujas įstatymas būtų taip reikalingas, kad jo neišleidus, sustotų valdymas — yra beveik negalimas, ir jeigu tikrai atsirastų toks būtinas reikalas, be abejojimo, Rūmai priimtų įstatymą. O biudžetas—tai nėra nei karaliaus, nei Rūmų reikalas: tai yra visos tautos reikalas, nes tai jos egzistavimo klausimas... ir negalima išsivaizdinti tokių Rūmų, kurie ypatingoms savo pažiūroms pravesti arba vyriausybei nugalėti savo opozicija pastatytų pavojun tautą, panaikindami arba laikinai sustabdydami viešąsias tarnybas. Jeigu taip atsitiktų, *karalius turėtų teisėtą pamatą kreiptis į tautą,* kviesdamas padėti valdyti valstybę, ir *nėra abejonės, kad jis būtų išklausytas*"[199].

Po pirmo svyravimo laikotarpio, karalius Liudvikas XVIII įėjo į tikrą kelią ir jam karaliaujant parlamentinis valdymas veikė gana reguliariai, nors, kai kuriais atžvilgiais, ir buvo primityviškai palinkęs į karaliaus prerogatyvą[200].

---

pareigą atsistatydinti, kai dauguma yra nusistačiusi prieš juos, žiūr. aukščiau, 173 p., 12 išnašą.

[198] *Ibidem,* XXIV sk., 30 p.

[199] De Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits,* I t., 216 p.

[200] Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlemen-*

Karoliaus X viešpatavimo metu ši nepastovi pusiausvyra turėjo tendenciją greit nutrūkti. Tai pasibaigė garsiais 1830 m. liepos mėn. įsakymais, kurie privedė prie revoliucijos ir davė progos pasireikšti pirmam reikšmingam pritaikymui baudžiamojo ministerių atsakingumo[201].

Parlamentinis valdymas visiškai įsigalėjo drauge su Liepos mėn. monarchija. Tačiau tada nebuvo jaučiama reikalo apibrėžti ir papildyti jo taisykles 1830 m. peržiūrėtoj kortoj. Pastaroji tiesiog pakartojo šiuo atžvilgiu 1814 m. kortos nuostatus[202]. Buvo manoma, kad parlamentinė praktika geriau galės juos papildyti ir duoti logiškų padarinių. Iš tikrųjų, kabinetinis valdymas visiškai pasireiškė Liepos m. monarchijoj, kaip toliau turėsime ne kartą progos konstatuoti, jis pasitobulino tiek savo procedūra, tiek įstatymams leisti priemonėmis. Tačiau kyla klausimas, ar visuomet jis nuoširdžiai buvo taikinamas, nes kai kas mano, kad kovos ir incidentai, prie kurių privedė garsioji 1839 m. koalicija, pakirto jo jėgas ir iškreipė jo dvasią[203]. Bet toks priekaištas visuomet lengva padaryti, kai paliečiama sistema, dalinai paremta sutartimis ir nuolatos svyruojančiomis tradicijomis. Kitu klausimu, daugiau apibrėžtu, bet liečiančiu tuos pačius principus, Atstovų Rūmuose 1846 m. gegužės 27, 28 ir 29 d. įvyko iškilmingi ir įdomūs debatai. Buvo paliesta šis opus ir esminis klausimas: koks turi būti parlamentiniame valdyme valstybės galvos, vykdomosios galios reiškėjo, vaidmuo. 1846 m. tas vaidmuo reikėjo nustatyti dėl konstitucinio karaliaus; nuomonės tuo klausimu pasidalino.

Pagal pirmą nuomonę valstybės galva neturi aktingai dalyvauti valdyme: visumet ministeriai nori už jį ir jis turi nusileisti jų norams tiek, kiek jie palaikomi parlamento daugumos. Energingiausiai šią nuomonę gynė Thiers. 1829 m. parlamenti-

---

taire en France, II t. ir t.; Thiers, *Discours parlamentaires*, Calmon'o leid. 1832 m. rugsėjo 27 d., I t., 124 p.: „Paskutinis vyriausybės valdymas buvo panašus į reprezentacinį valdymą; vyriausybė pripažino Rūmus ir juos išklausydavo, kai jie buvo vienos nuomonės su vyriausybe; bet, kai 1829 m. šis paklusnumas nutrūko, įvyko rugpiūčio m. 8 diena, o vėliau revoliucija".

[201] Apie Karoliaus X ministerių bylas, žiūr. Thureau-Dangin, *Histoire du gouvernement du Juillet*, I t., 148 p. ir t.

[202] 46, 47, 42 str. atitinka 1814 m. kortos 54, 55 ir 50 straipsnius.

[203] Thureau-Dangin, *Histoire du gouvernement de Juillet*, III t., 392 p. ir t.

nei monarchijai jisai rado sekančią formulą: „Karalius karaliauja, bet nevaldo“[204].

Kiti pripažino valstybės galvai, — morališkai laisvai ir atsakingai asmenybei, nors einant konstitucija ir neatsakingai, — teisę „aktyviai dalyvauti valdyme“. Jie pripažino jam teisę pravesti ir jo paties idėjas, bet su dviem sąlygom, būtent: pirma, kad jisai rastų ministerių kabinetą, palaikomą Rūmų daugumos, kuris pasiimtų atsakomybę, taikindamas šitas idėjas ir antra, kad ministeriai visuomet imdamiesi atsakingumo už valstybės galvą, niekuomet neleistų, kad jo asmuo arba jo aktai būtų svarstomi Rūmuose, nes vyriausybės aktai turi būti Rūmams tiktai ministerių arba ministerių kabineto aktai. Svarbiausias šios nuomonės reprezentantas buvo Guizot[205]. Galima būtų laikyti pirmąją koncepciją paprastesne, negu antrąją; galima būtų pasakyti, kad tai yra naujas apsunkinimas jau ir taip komplikuotos sistemos, bet negalima tvirtinti, kad ji būtų nesuderinama su parlamentiniu valdymu, kurio esminius dėsnius ji palaiko.

II.

Ar 1848 m. konstitucija, pirmą suorganizavusi Prancūzijoj respubliką su prezidentu, palaiko šitoj formoj parlamentinį valdymą, ar ieško savo krypties pirmesnėse respublikoniškose konstitucijose, kuriose buvo griežtas galių suskirstymas? Nuostabu, kad jos autoriai, kurie daugumoj buvo prityrę parlamentarai, nesugebėjo aiškiai išspręsti šio svarbiausio klausimo. Kai kurie konstitucijos bruožai rodo į parlamentinį valdymą. Ji nedraudžia būti ministeriais įstatymams leisti susirinkimo nariams, o 1849 m. kovo mėn. 15 d. įstatymas aiškiai paneigė, esą atstovo mandatas nesuderinamas su ministerio funkcijomis, kaip kai kurių buvo manyta einant 1793 m. ir III m. konstitucijomis[206]. Konstitucija nustato (49 str.), kad Prezidentas turi

---

[204] Thiers, *Discours parlementaires,* kalba pasakyta Atstovų Rūmuose 1846 m. kovo m. 13 d., VII t., 144 p.: „Aš jau 1829 m. parašiau šiuos žodžius, kurie vėliau tapo garsūs: karalius karaliauja, bet nevaldo. Aš tai parašiau 1829 m. Ar jūs manote, kad 1846 m. jau nebetikiu į tai, ką parašiau 1829 m.? Ne, į tai aš dar tebetikiu ir visuomet tikėsiu“.

[205] Guizot, *Histoire de mon temps,* V t., 227 p.

[206] 85 str.

teisę, „per ministerius pateikti įstatymų projektus Tautos Susirinkimui", kad ministeriai (69 str.) „visuomet gali įeiti į Tautos Susirinkimą ir turi būti išklausomi kada tik jie to reikalauja". Be to, reikia pridėti, kad einant 67 str. „Respublikos Prezidento aktai, išskyrus tuos, kuriais jisai skiria arba atšaukia ministerius, turi galios tik tuomet, kai jie kontrasignuoti ministerio". Pagaliau konstitucija mini ministerių tarybą, kurios įsikišimas kai kada yra būtinas. Bet iš kitos pusės atrodo, kad kai kurie nuostatai neigė kabinetinį valdymą. Pirmiausia, Respublikos Prezidentas buvo atsakingas už visus savo aktus. Tiesa, šis atsakingumas nepašalino ministerių atsakingumo[207], bet ar tas jų atsakingumas telietė tik baudžiamąjį ir asmeninį atsakingumą, ar politinį ir solidarinį[208]? Prezidentas neturėjo teisės paleisti įstatymų leidžiamosios kolegijos[209], o paleidimo teisė yra pagrindinis, beveik esminis, parlamentinio valdymo bruožas.

Klausimas, kuris buvo šių tekstų iškeltas, ir reikia pasakyti, blogai iškeltas, būtinai turėjo iškilti ir būti sprendžiamas praktiškai. Šiuo atveju, iniciatyva pirmiausia kilo iš Respublikos Prezidento. 1849 m. spalių mėn. 31 d. raštu susirinkimui[210], jisai aiškiai reikalavo teisės pasirinkti ir atšaukti savo ministerius ir asmeniškai vairuoti valdymą tokiu organu, kuris būtų sudarytas iš žmonių, visiškai atsidavusių jo politikai. „Sutikimas, sakė jisai, kuris turi būti tarp įvairių valstybės galių, tegali būti palaikomas esant tarpusaviam pasitikėjimui, kada viena ir kita atvirai pasiaiškina. Norėdamas duoti šios rūšies sąžiniškumo pavyzdį aš noriu paaiškinti susirinkimui kokiais samprotavimais aš pakeičiau ministerių kabinetą ir atsiskyriau nuo žmonių, kuriems man malonu pažymėti jų aukštus nuopel-

---

[207] 68 str. „Respublikos Prezidentas, ministeriai, valdininkai ir viešosios valdžios atstovai yra atsakingi, kiekvienas savo srity, už visus valdymo ir administracijos aktus".

[208] Aišku, čia būta blogai pavykusio derinio; žiūrėkite de Tocqueville, *Souvenirs*, Paryžius, 1893 m., 280 p.: „Buvo nutarta, kad Prezidento atsakingumas bus išplėstas ministeriams, kad jų kontrasignacija bus reikalinga, kaip monarchijos metu. Taip, Prezidentas buvo atsakingas, tačiau jisai nebuvo visiškai laisvas dėl savo veiksmų ir negalėjo pasiimti atsakingumą už savo valdininkus".

[209] 68 str. „Kiekviena priemonė, kuria Respublikos Prezidentas paleidžia Tautos Susirinkimą, atideda jį, arba daro kliūčių atstovų mandatams vykdyti, yra nusižengimas, tolygus valstybės išdavimui".

[210] Del įvykių, kurie įvyko prieš šį raštą, žiūr. Spuller, *Histoire parlementaire de la seconde République*, 268 p.

nus ir kuriems aš reiškiu draugiškumą ir dėkingumą... Prancūzija nerimsta dėl to, kad nemato vadovybės, kuri įkūnytų gruodžio m. 10 d. išrinktųjų valią. Tačiau ši valia tegali būti jaučiama, kai yra bendros idėjos, pažiūros ir įsitikinimai tarp Prezidento ir jo ministerių, ir jei pats Tautos Susirinkimas prisijungia prie tautinės minties, kurios išreiškimas yra vykdomosios galios išrinkimas"[211]. Tai buvo visai aišku ir Susirinkimas neprotestavo. Bet ministerių kabineto veikimas neatatiko šią kryptį: jis prašė Susirinkimo pasitikėjimo, ką pastarasis vėliau ir pabrėžė[212]. Taip šis pagrindinis konstitucinės teisės klausimas liko neišaiškintas ir nenustatytas, ligi naujas rimtas incidentas pareikalavo tam tikro nutarimo. Tuo incidentu buvo generolo Changarnier, Paryžiaus armijos komendanto ir Senos tautinės gvardijos komendanto atšaukimas. Šitas aktas buvo įvykdytas ministerių kabineto persitvarkymo proga 1851 m. sausio mėn. 9 d. po interpeliacijos, kuri buvo Susirinkime iškelta dėl kai kurių paties generolo Changarnier veiksmų ir laike kurio šisai gavo daugumos pasitikėjimą[213].

Konfliktas tarp daugumos ir vykdomosios galios buvo neišvengiamas, todėl Rėmusat reikalavimu buvo paskirta komisija ieškoti priemonių, kurių reikalavo dabartinė padėtis; kai buvo padaryta šios komisijos vardu pranešimas, kurį šios komisijos vardu pristatė Lanjuinais, Susirinkime prasidėjo iškilmingi debatai 1851 m. sausio mėn. 15, 16, 17 ir 18 d. posėdžiuose[214]. Tai buvo atmintinos diskusijos, kuriose dalyvavo geriausieji tos gadynės oratoriai; Berryer, Lamartine, Dufaure ir Thiers. Daugiausia čia svėrė asmeniniai klausimai ir politinės aistros: Respublikos Prezidento nesutikimas su įstatymams leisti galia, kuri vis didėjo ir, antra vertus, monar-

---

[211] *Oeuvres de Napoléon III*, Paryžius, 1856 m., III t., 111, 112 p.

[212] Fresneau įstatymų leidžiamajame Susirinkime, 1851 m. sausio mėn. 15 d., posėdy, *Moniteur*, 16 d., 156 p.: „Spalių mėn. raštas aiškiai, laisvai ir pilnai nustatė izoliacijos politiką, kurios jisai reikalavo, kaip teisės, ir šitą teisę aš pripažįstu ligi tam tikros ribos. Kitą dieną generolas d'Hautpoul, kabineto pirmininkas, mums paaiškino, kad jisai taip pat reikalauja Susirinkimo pasitikėjimo, be kurio jisai negali apsieiti" — Laujuinais, 1851 m. sausio mėn. 14 d. posėdy, *Moniteur* 15 d., 147 p.: „Kaip liudija praktika, daugelis pavyzdžių rodo, kad ministeriai niekumet nereiškė noro, kad visumet už juos atsakytų Respublikos Prezidentas".

[213] Spuller, *Histoire parlementaire de la seconde République*, 304 p.

[214] Spuller, *Histoire parlementaire de la seconde République*, 305 p. ir tol.

chistinės restauracijos viltys, kuriomis buvo persiėmusi viena daugumos partija. Tada p. Thiers ištarė šį pranašišką žodį: „Imperija yra įvykęs faktas“. Bet debatai turėjo ir juridinę pusę. Komisija norėjo prikergti kabinetui politinį atsakingumą už generolo Changarnier atstatymą ir pasiūlė tokią rezoliuciją: „Tautinis susirinkimas, pripažindamas vykdomajai galiai neginčijamą teisę skirti žmones į kariškas vietas, peikia tą būdą, kuriuo ministerių kabinetas pasinaudojo šia savo teise“. Tai buvo parlamentinio valdymo taikymas. Bet ar konstitucija tai leidžia? Kai kurie oratoriai tai griežtai neigė. Betgi, tai visai nebuvo patys ministeriai. Pastarieji, nesislėpdami už Prezidento, kuris pats, be abejo, norėjo pasiimti atsakingumą už kaltinamąjį aktą, pasisakė esą asmeniškai atsakingi[125]. Bet kiti tvirtino, kad už vyriausybės darbus — ne už paprastus administracijos aktus — ministeriai, einant konstitucija, neatsakingi, kad Prezidentas nustatąs valdymo kryptį ir todėl jisai esąs atsakingas už savo politiką[216]. Tokio nusistatymo buvo ypač Lamartine[217]. Bet ta nuomonė nebuvo priimta. Nepaisant spalių

---

[215] P. Baroche, vigaus reikalų ministeris, 1851 m. sausio mėn. 15 d. posėdis, *Moniteur* iš 16 d., 158 pusl. „1848 m. respublikoj, kaip ir monarchistinėms konstitucijoms viešpataujant, tvirtinama, kad galima atskirti ministerių atsakingumą, nuo to atsakingumo, kurį konstitucijos 68 str. uždeda Respublikos Prezidentui: aš nesiginčysiu dėl šios teorijos... Mes esame atsakingi už visus aktus, kuriuos kontrasignavome... Taigi, ar Respublikos Prezidentas būtų ar nebūtų atsakingas tam tikrais atvejais, ar vieni ministeriai būtų atsakingi kitais atvejais — tas mums nesvarbu; mūsų nuomone, ministeriai visumet yra atsakingi... Mes visais atvejais pasiimame tą atsakingumą, bet mes nedarome iliuzijų ir jokie teoretiniai protestai nekliudys tam, kad faktas būtų toks, kokiu jis visų laikomas: be to, tas puolimas yra nukreiptas ne tik prieš ministerių kabinetą“.

[216] De Goulard, sausio mėn. 15 d. posėdis, *Moniteur* iš 16 d., 154 p.: „Aš gerai supratau, kad paskutinės monarchinės vyriausybės metu nepasitikėjimo balsavimas, kabineto papeikimo balsavimas buvo reiškiami iš šitos tribūnos; tada tatai buvo normalus ir paprastas dalykas; karalius buvo neliečiamas. Bet šiandien, esant respublikoniškam valdymui, veikiant 1848 m. konstitucijai, negalima būtų vesti tokių konstitucinių diskusijų. Kitu metu jos gal būtų galėję turėti savo pagrindą išeinant iš teisingo principo, kuris tačiau kai kada buvo piktam naudojamas; šiandien jis būtų tikras anachronizmas... Šiandien yra kitaip. Respublikos Prezidentas yra atsakingas: jisai atsakingas, einant konstitucijos žodžiais ir dvasia“.

[217] Sausio mėn. 17 d. posėdis, *Moniteur* 18 d., 172 p. „Išeidamas iš savo konstitucinių doktrinų, aš nereikalaučiau atskaitomybės iš ministerių, jei būčiau įžeistas tokio akto; aš pareikalaučiau atskaitomybės, kaip tai, gal būt, ir bus tuojau padaryta, iš pačios vykdomosios galios, nes tai yra vyriausybės, o ne administracijos aktas; tatai yra vienos galios aktas kitai, bet ne paprastas kabineto aktas“.

mėn. 31 d. rašto, vyriausybė bent formaliai neperžengė parlamentinio valdymo praktikos ir ministeriai buvo paskelbti einant konstitucija atsakingi, todėl sunku būtų sakyti, kad jie kartais atsakingi, o kartais ne[218]. Ypatingai sprendžiančios reikšmės atrodo ištrauka iš Armand Marrast'o pranešimo, pristatyto 1848 m. Steigiamajam Susirinkimui, konstitucijos komiteto vardu, kuri, rodos, tada buvo visai nepastebėta[219]. Štai ši ištrauka: „Daugumas nebijo, kad Prezidentas piktam panaudos savo nepriklausomybę, nes konstitucija užbrėžia jam tam tikrą veikimo ratą, iš kurio jisai negali išeiti. Tiktai Susirinkimas lieka visos politinės sistemos šeimininkas; ką Prezidentas siūlo per savo mnisterius, jisai turi teisės atmesti; jei administracijos kryptis jam nepatinka, *jis gali nuversti ministerius;* jeigu Prezidentas užsispyręs nori paneigti jo nuomonę, tai jisai šaukia Prezidentą prieš Aukštąjį Teisingumo Tribunolą ir kaltina jį". Komentaras, iš tikrųjų, buvo aiškus, nors ir neatrodo, kad jis būtų padaręs didelę įtaką į konstitucijos balsavimą. Įstatymams leisti susirinkimas sutiko su nuomone, kad parlamentinis valdymas yra paremtas konstitucija ir priėmė komisijos pasiūlytą papeikimo rezoliuciją ministeriams. Priėmus šią rezoliuciją, ministeriai, eidami savo nusistatymu, atsistatydino ir Respublikos Prezidentas atsistatydinimą priėmė. Tačiau šis visai nesutiko su Susirinkimo rezoliucija tiek, kiek ji implikavo konstitucijos interpretaciją. Jisai nesudarė naujo ministerių kabineto iš daugumos, kas be to buvo sunku padaryti. Jisai sudarė nepartinį ministerių kabinetą ir kreipėsi į Susirinkimą raštu, kuriame išdėstė savo pažiūrą į konfliktą, visai nesirodydamas esąs bent kiek nusileidęs Susirinkimo nuomonei: „Dviejų galių sutikimas yra būtinas šalies taikai, bet kadangi einant konstitucija jos viena nuo kitos nepriklausomos, vienintelė šios santaikos sąlyga yra tarpusavio pasitikėjimas... Kad neprasitęstų šis nepatogus nesuti-

---

[218] P. Fresneau, sausio mėn. 15 d. posėdis, *Moniteur* 16 d., 156 p.: „Štai dviveidis kabinetas, kuris drauge turi amerikonišką ir parlamentinį pobūdį, kuris eina su susirinkimu arba ir be jo".

[219] Ši ištrauka buvo perskaityta iš tribūnos 1851 m. sausio mėn. 15 d. posėdy Monet, *Moniteur* 16 d., 156 p.: „Skaitykite šitą konstituciją ir aukščiau einantį, pranešimą, jūs juose rasite, kad Susirinkimas visumet yra politinės padėties šeimininkas, kad jis gali nuversti ministerių kabinetą". Tada įstatymų leidžiam. susirinkimo pirmininkas padarė šią pastabą: „Šis pranešimas niekumet nebuvo komisijos priimtas, kurioj jisai ir nebuvo skaitytas".

kimas, po pastarosios Susirinkimo rezoliucijos, priėmiau ministerių kabineto atsistatydinimą, nors šis ministerių kabinetas buvo tikrai atsidavęs kraštui ir tvarkai. Tačiau, norėdamas sudaryti pastovų kabinetą, negalėjau jo sudaryti iš atsitiktinos daugumos ir buvau priverstas sudaryti pereinamąjį ministerių kabinetą, susidedantį iš specialistų, kurie nepriklauso jokiai Susirinkimo frakcijai ir kurie nutarė pasišvęsti viešiems reikalams, nepaisydami partijų"[220]. Šiaip elgtis, kad ir sumuštam, bet tebesilaikančiam savo pozicijose Prezidentui buvo, be abejo, lengva: jis jau buvo sugalvojęs konstitucinį perversmą. Bet tarp daugybės priežasčių, kurios jį paragino ryžtis prie šio perversmo, konfliktai ir nesusipratimai dėl blogai pavykusios konstitucijos užima žymią vietą.

III.

1852 m. sausio mėn. 14 d. konstitucija, buvusi konstitucinio perversmo vaisiumi ir redaguota Liudviko Napoleono, remiantis ta galia, kurią jam suteikė tauta 1851 m. gruodžio m. 20 ir 21 d. plebiscitu, buvo nukreipta apskritai prieš reprezentacinį valdymą, o ypač prieš parlamentinį valdymą. Įvadas labai aiškiai išreiškia šią mintį. „Rašyti kortos įvade, kad (vyriausybės) galva yra neatsakingas — reiškia meluoti visuomenei, reiškia stengtis nustatyti fikciją, kuri tris kartus išnyko revoliucijų sukūry. Dabartinė konstitucija, atvirkščiai, skelbia, kad vadas, jūsų išrinktas, yra atsakingas prieš jus. Kadangi jis atsakingas, reikalauja, kad jo veikimas būtų laisvas ir nevaržomas. Iš čia išeina pareiga turėti tokius ministerius, kurie būtų garbingi ir galingi jo minties padėjėjai, bet kurie nesudarytų atsakingos Tarybos, susidedančios iš solidarių narių — tos nuolatinės kliūties Valstybės Galvos iniciatyvai, — besivaduojančios Rūmų politika, — todėl tokios Tarybos sąstatas turi dažnai keistis, kas kliudo pravesti nuoseklumo dvasią, taisyklingą sistemą. Kadangi Rūmai nebeturi reikalo su ministeriais, o įstatymų projektus palaiko Valstybės Tarybos oratoriai, — laikas negaišinamas tuščioms interpeliacijoms, lengvapėdiškiems kaltinimams, karštoms kovoms, kurių vie-

[220] 1851 m. gruodžio m. 24 d. raštas, *Oeuvres de Napoléon III*, III t. 208 p.

nintelis tikslas tėra nuversti ministerius ir juos pakeisti". Nemažiau aiškus buvo nurodymas, kad nauja konstitucija grįžta prie Konsulato ir konstitucinių pirmosios Imperijos nuostatų. Ji dar aiškiau ir tiksliau pabrėžė parlamentinio valdymo pašalinimą. 13 str. ji nustatė: „Ministeriai priklauso tiktai valstybės galvos; kiekvienas jų tėra atsakingas dėl jį liečiančių valdžios aktų; tarp jų visai nėra solidarumo; jie tegali būti Senato kaltinami." Tokiu būdu išnyko politinis atsakingumas ir faktinai net baudžiamasis, nes bylą jiems iškelti tegalėjo kolegija, kurios nariai buvo valstybės galvos parinkti. Dar daugiau — ministeriai buvo nuosekliai atskirti nuo įstatymų leidžiamosios kolegijos. Jie negalėjo būti jos nariai; einant 44 straipsniu negalėjo dalyvauti nei jos, nei Senato posėdžiuose; svarstant įstatymų projektus Senate ir įstatymų leidžiamojoj kolegijoje, juos palaikydavo valstybės patarėjai, valstybės galvos paskirtieji (51 str.)[221]. Įstatymų leidžiamoji kolegija, kuriai tepalikta įstatymų ir biudžeto balsavimas, neturėjo jokių priemonių pareikšti savo nuomonę dėl bendros vyriausybės politikos, išskyrus tą momentą, kai eina generalinės diskusijos dėl biudžeto. Ji negalėjo pasinaudoti piliečių peticijomis, kuriomis kreipėsi piliečiai, kaip tai būdavo kitais valstybės gyvenimo laikotarpiais, nes su peticijomis tegalima buvo kreiptis į Senatą (45 str.). Niekumet Prancūzija nebuvo toliau nužengusi nuo parlamentinio valdymo, kaip tuomet.

Betgi šitas režimas, tada taip iškoneveiktas ir negerbiamas, turėjo, savo vidujine jėga, įsigalėti dar prieš antros Imperijos žlugimą. Ši turėjo pamažu prisiimti institucijas, kurias ji buvo pasmerkusi ir panaikinusi 1852 metais. Priežastis buvo labai paprasta. Po apsvaigimo, kuris pasireiškė Revoliucijos metu, po kieto pirmos Imperijos rėžimo, Prancūzija esant parlamentiniam valdymui, restauracijos, Liepos mėnesio monarchijos ir antrosios Respublikos metu išbandė ir priprato prie sutvarkytos ir taikingos politinės laisvės taip, kad visuomenės opinijoj šiuodu dalyku ėjo drauge ir parlamentinis valdymas atrodė naturalinė politinės laisvės norma. 1851 m. prancūzų tautos dauguma, sužavėta garbingu Imperijos atsiminimu arba bijodama

[221] Tačiau 1852 m. sausio mėn. 22—27 d. dekretas paskyrė valstybės ministerį, kurio tikslas buvo palaikyti vyriausybės santykius su Senatu, įstatymų leidžiamąja kolegija ir Valstybės Taryba.

socialistinių doktrinų išsivystymo, neparodė savo susidomėjimo politine laisve ir sutiko ją paaukoti 1851 m. ir 1852 m. plebiscituose. Bet tai tebuvo laikinasis silpnumas; pamažu laisvų institucijų reikalas ir meilė turėjo atbusti, ir Imperijos vyriausybė, būdama apsukri, iš anksto numatė tatai ir pažinusi tikrus šio atbudimo simptomus, nemanė užsispyrusi kovoti su nenugalima jėga. Ji norėjo šiuos siekimus bent kiek patenkinti — iš pradžių tiek siaurose ribose, kiek tik galima įsivaizduoti. Bet, kartą nuėjusi šiuo keliu, viešosios nuomonės ir logikos, kylančios iš pačių institucijų, verčiama, ji turėjo daryti vis naujų nusileidimų; taip vienas po kito vėl pasirodė, kad ir žymiai iškreipti, svarbiausieji veiksniai, sudarantieji parlamentinio valdymo mechanizmą; pagaliau dviem paskutiniais antrosios Imperijos metais bent konstitucijos tekstuose, pilna ir taisyklinga sistema įgijo galios.

Šia linkme jo pradžią padarė 1860 m. lapkričio mėn. 24 d. — gruodžio 11 d. imperatoriaus dekretas, kuris įvedė dvi svarbias reformas. Jame buvo pasakyta: „Senatas ir įstatymų leidžiamoji kolegija kasmet, atidarydami sesiją priims adresą, kuriuo atsakys į mūsų kalbas. Adresas bus svarstomas dalyvaujant vyriausybės komisarams, kurie duos rūmams visus reikalingus paaiškinimus dėl Imperijos vidaus ir užsienio politikos“. Parlamento priimtas adresas atsakyti į sosto kalbą, kuria buvo atidaroma, einant anglų tradicija, kiekviena sesija, buvo Liepos monarchijos laikais svarbiausia kontrolės priemonė, kuria rūmai reagavo į bendrą vyriausybės politiką[222]. Politinio ministerių atsakingumo klausimas dažniausia iškildavo šio svarstymo laiku, nes opozicija stengėsi įvesti į adreso projektą išreiškiančių nepasitikėjimą pataisų: tokių pareiškimų padarinys būdavo ministerių kabineto žuvimas. Nuo šio laiko panašūs papildymai buvo leistini[223], bet jie neturėjo jokios tiesioginės ir teisinės įtakos į ministerių kabineto likimą. Konstitucija viešai skelbė rūmų teisę padaryti kartą per metus reviziją ir bendrą vyriausybės politikos kritiką. Dekretas turėjo dar ir kitą naujieną. Jisai neatidarė parlamento durų ministeriams, kurie yra įvairių vadybų priešaky ir kurie visada

---

[222] Žiūrėkite J. Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire*, 1904 m., 223 p.

[223] 1861 m. vasario mėn. 3—7 d. dekretas, 90 str.

buvo imami ne iš įstatymų leidžiamosios kolegijos, bet jisai steigė naują ministerių „be portfelių“ kategoriją, kurių vienintelė funkcija buvo vyriausybės įstatymų projektų gynimas rūmuose, susitarus su Valstybės Tarybos pirmininku ir nariais; be to, jie „dalyvavo ministerių taryboj“.

1867 m. sausio mėn. 19—31 d. dekretu buvo padarytas dar vienas žingsnis toliau. Adresas buvo panaikintas (8 str.) ir buvo pakeistas tikresne ir patogesne politinės kontrolės priemone. Buvo nustatyta (9 str.): „Senato ir įstatymų leidžiamosios kolegijos nariai gali interpeliuoti vyriausybei“. O interpeliacijos teisė, duodanti galimybę debatuoti kada tik norima rūmuose dėl bendros politikos arba dėl to ar kito vyriausybės akto ir baigti tuos debatus dienotvarkės balsavimu, visumet buvo Prancūzijoj laikoma naturaliniu parlamentinio valdymo įrankiu. Be abejo, einant 1867 m. dekretu, interpeliacijos reikalavimas nebuvo privalomas; ji tegalėjo būti svarstoma, nuveikus ištisą eilę kliūčių (2, 3 str.). Balsavimas po interpeliacijos, jei tai nebuvo paprastos (pur et simple) dienotvarkės priėmimas, išrodė nepavojingas. Tai tegalėjo būti bylos grąžinimas vyriausybei (6 str.): „Rūmai (arba Senatas) kreipia vyriausybės dėmesį į interpeliacijos objektus“. Bet ir taip susilpnintas ginklas galėjo būti abejingas vikriose rankose. Antra vertus, interpeliacijos teisė būtinai priversdavo ministerius duoti rūmams paaiškinimų. Bet toks dėsnys dar nebuvo įstatymo nustatytas. Tačiau (7 str.) „kiekvienas ministeris galėjo atskiru Imperatoriaus delegavimu, susitarus jam su valstybės ministeriu, Valstybės Tarybos pirmininkais ir nariais, būti įgaliotas atstovauti vyriausybei Senate arba įstatymų leidžiamoje kolegijoj, svarstant einamuosius reikalus ar įstatymų projektus“.

Šitame laikotarpyje Imperija taip pat pakeitė konstitucinius savo organus. Senatas, ligi šiol, kaip ir VIII metų konstitucijoj, tebuvęs nuolatinio steigiamojo susirinkimo rūšim ir tuo pat laiku konstituciniu teismu, įgaliotu neleisti skelbti įstatymų, priešingų konstitucijai ir esminiams viešosios teisės principams, — turėjo tendenciją persitvarkyti į antruosius rūmus — senųjų Perų Rūmų pavyzdžiu. Einant 1867 m. kovo mėn. 14—16 d. senatus—consultu, jisai, be savo pirmesniųjų teisių ir pareigų, gavo teisę grąžinti kiekvieną įstatymą įstatymų leidžiamajai kolegijai su motyvuota rezoliucija, iš nauja

persvarstyti įstatymą. Betgi Senatas negalėjo keisti šito įstatymo, ir jei įstatymų leidžiamoji kolegija, antra kartą svarstydama, priimtų jį be pakeitimų, Senatas tegalėtų pasipriešinti įstatymo paskelbimui dėl jo nekonstitucingumo arba dėl kitos panašios priežasties. Pradedant 1861 m. (1861 m. vasario mėn. 2—4 d. senatus - konsultas) Senato debatai, ligi šiol visai slapti, buvo padaryti viešais, skelbiant *in extenso* protokolus. Pagaliau 1869 m. liepos mėn. 19—22 d. dekretas panaikino valstybės ministeriją t. y. organą režimo, kuris po truputį byrėjo.

Atėjo laikas, kada parlamentinis valdymas turėjo grįžti į konstituciją su visais savo bruožais ir konsekventiškomis išvadomis. Bet prieš tai buvo padaryta dar vienas bandymas: tai buvo 1869 m. spalių mėn. 8—10 d. senatus-konsultas. Esminis sistemos nuostatas, kuris kadaise buvo patikęs Mirabeau, jame šį kartą įrašytas 3 str.: „Ministeriai gali būti Senato arba įstatymų leidžiamosios kolegijos nariais. Jie gali ateiti į vieną ir į kitą susirinkimą ir turi būti visumet išklausomi, kai jie to reikalauja". Interpeliacijos teisė, kuri visumet galėjo pasibaigti motyvuotu dienotvarkės balsavimu, buvo įvesta. Be to, įstatymų leidžiamoji kolegija atgavo ir kitas esmines laisvo susirinkimo teises — įstatymų iniciatyvą (1 str.) ir teisę išrinkti savo biūrą (6 str.). Pagaliau Senatas, kurio posėdžiai nuo šio laiko buvo vieši (4 str.) dar labiau prisiartino prie antrųjų rūmų angliškos sistemos grąžindamas įstatymą įstatymų leidžiamajai kolegijai, iš naujo apsvarstyti: jisai galėjo nurodyti pakeitimus, kurie jam atrodė yra reikalingi; jisai galėjo visais atvėjais pasipriešinti įstatymų paskelbimui. Bet, antra vertus, Imperija, tiek nusileisdama šiuose nuostatuose, kurie neišvengiamai turėjo privesti prie politinio ministerių atsakingumo, nenorėjo to išreikšti žodžiais: ji dar kartojo minėtiems nuostatams priešingą principą, kuris buvo 1852 m. konstitucijos pagrindas. Senatus — konsulto 2 str. buvo, taip redaguotas: „Ministeriai priklauso tik Imperatoriaus. — Jie yra atsakingi. — Jie tik Senato gali būti apkaltinami". Negalima būtų redaguoti teksto, labiau prieštaraujančio ne tiktai aukščiau nurodytiems nuostatams, bet ir sau pačiam. Antras posmas aiškiai prieštarauja pirmajam, nes jame aiškiai nenurody-

ta ministerių atsakingumas prieš imperatorių; bet tai buvo tik apgaulės dalykas.

Šis dviejų principų prieštaravimas turėjo išnykti 1870 m. gegužės mėn. 21 d. konstitucijoj, ratifikuotoj gegužės mėn. 8 d. plebiscitu. Imperija galutinai, jeigu laikytis šio įstatymo raidės, persitvarkė į konstitucinę monarchiją su parlamentiniu valdymu. Ministeriai ne tik galėjo būti rūmų nariai ir visumet turėjo įėjimo bei žodžio teisę (20 str.), bet jų atsakingumas, kaip ir jo kaip kolektyvinės svarstomosios tarybos veikimas, buvo aiškiai apibrėžtas. (19 str.): „Imperatorius skiria ir atleidžia ministerius. — Ministeriai svarsto Taryboj, Imperatoriui pirmininkaujant. — Jie yra atsakingi". Senatas taip pat baigė evoliuciją, kurios pirmąsias fazes aš pabrėžiau; jisai virto antrais rūmais greta įstatymų leidžiamosios kolegijos, turėdamas iš esmės tas pačias funkcijas ir tą pačią galią; jiems abiems lygiai priklauso iniciatyvos (12 str.), svarstymo ir įstatymų balsavimo teisė (30 str.), o taip pat teisė priiminėti peticijas (61 str.). Teisė paleisti įstatymų leidžiamąją kolegiją buvo pripažinta Imperatoriui (35 str.). Ji buvo įrašyta 1852 m. konstitucijoj (46 str.), bet čion ji tiesiog tebuvo visai nereikalingas asmeninės galios ginklas; dabar ji yra vienas iš parlamentinio valdymo pusiausvyros veiksnys.

1870 m. gegužės m. 21 d. konstitucija turėjo, tiesa, kelis nuostatus, nesuderinamus su šituo režimu: pav. ten buvo pažymėta asmeninis imperatoriaus atsakingumas (13 str.) tais pačiais žodžiais kaip 1852 m. (5 str.). Čia taip pat buvo pasakyta (10 str.): „Imperatorius valdo, ministerių, Senato, įstatymų leidžiamosios kolegijos ir Valstybės Tarybos padedamas". Dar gilesnis ir svarbesnis prieštaravimas buvo, be abejo, šio derinio pagrinde. Ar galėtų Imperijos režimas kęsti tą jam svetimą kraują, kuris jam buvo įlietas į jo venas? Tačiau bandymu to negalima buvo patikrinti: trumpalaikė gegužės mėn. 21 d. konstitucija žlugo drauge su Imperijos dinastija 1870 m. rugsėjo mėn. 4 d. negirdėtoj katastrofoj, kuri buvo fatalinis, — klaidų ir trukumų, susikaupusių per ilgus beveik absoliutinio valdymo metus, — padarinys.

Tautos Susirinkimas, susirinkęs Bordeau mieste 1871 m. vasario mėn., nors ir buvo suvereninis, tuojau organizavo parlamentinį valdymą, kiek padėtis leido, kaip laikinosios Respu-

blikos valdymą. Tai buvo nutarta, taip sakant, instinktyviškai, ir, kai 1875 m. Tautos Susirinkimas nusprendė duoti Prancūzijai respublikonišką konstituciją, jis vėl jon įrašė parlamentinį valdymą, šį kartą aiškiais žodžiais, — kaip aiškią politinės laisvės formą. Kas kartą, kai jisai čion įsiskverbdavo, būdavo įvedamas naturalios evoliucijos keliu, kaip toksai problemos išsprendimas, kuris buvo iš anksto priimamas vidurinės opinijos.

Kabinetinis valdymas, atsiradęs Anglijos pavyzdžiu, iš esmės yra tas pats įvairiuose kraštuose, kuriuose tik jis buvo priimtas; visur jame pasireiškia tie patys aukščiau nurodyti esminiai pažymiai. Tačiau, kiekviena šalis pritaikino jį prie politinių savo papročių ir tautinės savo dvasios: tai buvo neišvengiama, atsižvelgiant į tai, kad šis režimas, turi daug grynai konvencinių ir tradicinių elementų. Kaip ir visų aukštesnių organizmų, jo funkcionavimas yra sudėtinis ir subteliškas. Patogiausios sąlygos taisyklingam jo veikimui tikrai yra tos, kuriose ilgą laiką gyvavo Anglija, t. y., susidarymas šalyje dviejų didelių besivaržančių partijų, su kuriomis lyginant visos kitos yra negausingos ir be reikšmės. Iš tikrųjų, kai viena šių partijų nustodavo parlamente daugumos, opozicinė partija, ją nugalėjusi, ją įgydavo ir jos vadai būtinai buvo skiriami valdžiai paimti. Toks sprendimas tegali būti atidėtas, paleidžiant žemesniuosius rūmus; bet galutina išvada nėra visai tikra. Anglija turėjo tą palankią aplinkybę, kad dviejų didelių partijų, Wigs ir Tories, susidarymas čia įvyko anksčiau kabinetinio valdymo pradžios ir yra senesnis, negu parlamentinis valdymas. Čia įsteigtas jis rado naturalines savo klestėjimo sąlygas, ir šita pusiausvyra, sykį sudaryta, išsilaikė ligi mūsų laikų. Kitose šalyse, ypač Prancūzijoj, aplinkumos sąlygos buvo mažiau palankios. Tačiau kiekvienoj šaly, kur valstybės formos pasirinkimo klausimas nebėra aktualus ir kuri tokiu būdu rado politinę savo pusiausvyrą, galima tikėtis, kad anksčiau ar vėliau, susidarys toks partijų susiskirstymas. Ritme, reguliuojančiame prigimtinių įstatymų veikimą, elementarinių ir priešingų jėgų opozicija figūruoja pirmoj vietoj. Taip yra gamtos pasaulyje, taip pat yra ir intelektualiniame ir moraliniame pasaulyje. Kiekvienoje civilizuotoje tautoje neišvengiamai pasireiškia dvi priešingos tendencijos, kurios ir sutelkia

žmones: pažangos ir inicityvos dvasia ir pasipriešinimo bei konservatizmo dvasia. Iš jų nuolatinės kovos, besikeičiančių pergalėjimų, išplaukia institucijų gyvenimas, kuris negali pasilikti nejudomas ir sustingti nesivystydamas pažangos kryptimi, kaip pav., kinuose[224], bet ir negali žengti pirmyn per smarkiu tempu, nesudarydamas netvarkos ir visuomenės santykių suirimo. Dviejų didelių partijų, — vienos konservatyvinės, kitos progresyvinės, kurioms lemta paeiliui kaitaliotis valdžios viršūnėje — susidarymas yra galimas, beveik neišvengiamas reiškinys, jeigu tik tam nekliudo ypatingos priežastys.

Tiesa, mūsų laikais įvairiuose Vakarų kraštuose, net tuose, kur politinė laisvė yra geriau prisitaikiusi prie šalies gyvenimo sąlygų, reiškiasi senų partijų smulkėjimo ir naujų partijų susidarymo tendencija. Tai yra lengvai pastebimas faktas net Anglijoje; jis daro parlamentinio valdymo funkcionavimą sunkesniu, negu praeityje. Tatai pareina nuo daugelio priežasčių, kurių pirmoje eilėje reikia pastatyti nepriklausomybės dvasią, išaugusią besiplečiant švietimui ir susisiekimo lengvumui, ypatingą ekonominių klausimų svarbumą, kurie prisideda prie politinių klausimų ir veda prie politinių partijų susiskaldymo, pagaliau pasirodymas įvairiuose parlamentuose žmonių grupių, tvirtinančių, kad jos tesančios vienintelės įgaliotos darbo klasės atstovės. Antra vertus, valdžiai pasiekti ir išlaikyti reikalinga, kad įvairios partijos mokėtų pripažinti savo vadus, sektų juos ir leistų jiems vadovauti, o šita drausmės dvasia aiškiai eina silpnyn. [Senai dviejų besikaitaliojančių prie valdžios vairo partijų sistemai grėsė pavojus jau apie XIX amž. galą, kada pasirodė iš pradžių irlandiečių, o kiek vėliau darbininkų partijos. Ligi 1914—1919 m. karo liberalų partijai paprastai pavykdavo kartais geriau, kartais blogiau apimti dvi naujas partijas. Bet ši priklausomybė tapo negalima po 1914 m.: irlandiečiai pasidarė perdaug revoliucingi, o darbininkai tapo perdaug galingi. Bet irlandiečiai išnyko iš Westminsterio, susidarius Dublino parlamentui[225]. Darbininkai padarė didelę pažangą ir 1924 m. rinkimuose pralenkė savo skaičiumi liberalus. Liberalų partija, vidujinių ginčų draskoma[226], pra-

---

[224] [Plg. E. Rottach, *La Chine en révolution*, 1914 m.].
[225] [1922 m. Airijos konstitucija, žiūr. aukš. 23 p.].
[226] [Žiūr. žemiau 282 p. ir t.].

deda nykti, skaidytis tarp konservatorių ir darbininkų ir tokiu būdu, be abejo, atsistatys tradicinė dviejų partijų sistema, kuri visumet buvo anglų vyriausybės pagrindas. Taisyklingas ir be to, laisvo noro ispanų liberalų ir konservatorių partijų kaitaliojimasis, kuris suteikdavo valdymui bent paviršutinį parlamentinio režimo vaizdą, išnyko įsigalėjus politinėms aistroms finansų suirutėj, pramonės kriziui įvykusiam Europos karui pasibaigus, ir ypač nuo pralaimėjimų Maroko politikoje, būtent nuo Anualo nelaimės: 1923 m. rugsėjo mėn. 13 d. generolas Primo de Rivera konstituciniu perversmu sudarė karinę diktatūrą, kuri padarė galą parlamentarizmui[227]. Italiją, pasidavusią reakcijai prieš komunistinį judėjimą 1921 m., ištiko toks pat likimas 1922 m. spalių mėn.[228] ir ten įsigalėjo diktatūra].

Visi tie faktai apsunkina kabinetų sudarymą, silpnina jų pastovumą. Iš čia kyla visos abejonės ir kritikos, kurias mums tenka nagrinėti.

IV.

Parlamentinis valdymas, kuris yra Europoje beveik vienintelė pilnos politinės laisvės forma, yra nuostabi sistema, kuri jungia ir suderina du priešingus principus: laisvą vykdomosios galios veikimą ir visagalį rūmų veikimą į vyriausybę. Tačiau įgyvendant parlamentinį valdymą, susidurta su didelėmis kliūtimis, ypač Prancūzijoje, Italijoje ir Vengrijoje ir taip pat ir kai kuriose anglų kolonijose, ypač Australijoje. Paskutiniais laikais jisai taip pat susilaukė gausingų kritikų kaip savo atsiradimo šaly Anglijoje, taip ir tuose kraštuose, kurie jį priėmė. Kartais jis yra kritikuojamas iš esmės, kartais tik tvirtinant, kad jisai esąs praktikoje sudarkytas. Aš norėčiau bendrais bruožais ištirti šį klausimą kaip Anglijoj, taip ir Prancūzijoj.

Anglai, kaip mums yra žinoma, parlamentinį valdymą vadina partijos valdymu. Jisai, iš tikrųjų, tikrame pusiausvyros stovyje remiasi dviejų didelių, priešingų, besikaitaliojančių valdžios viršūnėse, partijų egzistavimu. O šitas dviejų didelių drausmingų partijų susidarymas ir besikaitaliojąs valdymas kai kam atrodo ne tik sunkiai įvykdomas, bet ir mažai pagei-

[227] [Žiūr. aukščiau 119, 120 p.].
[228] [Aukščiau, 119, 120 p.].

daujamas, priešingas visuomenės gyvenimo harmonijai ir pilnam socialinių jėgų išnaudojimui[229].

Įdomioje knygoje, išleistoje 1901 m., p. Léonard'as Courtney taip išsireiškia apie partijas: „Negalima pripažinti, kad nuolatos veikiančios mašinos (partijos organizacijos) vartojimas negali būti laikomas neturįs blogų padarinių. Daugelis tokių blogų padarinių yra neginčytini ir jų gausingumas bei svarbumas dažnai versdavo žmones pagalvoti, ar šis mašinos veikimas duoda gerų ar blogų padarinių ir jei tuo atveju, kaip apsvarsčius būtų prieita išvada, kad negalima visiškai be jo apsieiti, ar nebūtų galima kokia pataisa sumažinti labai nepageidaujamus padarinius. Kai yra statomi šie klausimai, paprastai atsakoma, kad partijos valdymas esąs būtinas ir reikia jis priimti su visais jo trukumais. Reikalinga tam tikra intelektualinė jėga įsivaizduoti kitoms gyvenimo formoms be tų, kurias mes sekame, ir žmonės, pašauktieji valdyti didelę mašiną, turi aiškų palinkimą diskredituoti projektus, kuriais siekiama mašina pertaisyti ar ji panaikinti; bet nepatenkintieji užsiims tuo reikalu ir todėl — dalykas turi būti ištirtas. Aišku, kad tautoje turi būti abejojimo dvasia ir rizikos dvasia, bet panašūs palinkimai yra kiekvieno žmogaus širdy, ir asmens pastangos nelinksta pasiduoti paeiliui tiek neveiklumui, tiek perdideliam skubinimuisi, o stengiasi išsilaikyti nuolatinio reguliaraus darbo pusiausvyroj. Auklėjimo tikslas yra pakeisti diskontinuitetą kontinuitetu, nenuoseklumą ir nelygumą nenutrūkstančia veikimo srove. Jeigu tautos gyvenimas yra organizuotas taip, kad jo pasireiškimai yra paprastai apibūdinami diskontinuitetu paeiliui sekančiuose laikotarpiuose, galime įtarti, kad yra kaž koks trūkumas jo organizacijoje net tada, kada negalime rasti, kaip jį pašalinti. Iš tikrųjų, gyvenime nėra panašaus diskontinuiteto ir pastebėtinas yra faktas, kad partijų elgesys valdžioje paprastai kombinuojamas taip, kad pataisytų šitą diskontinuitetą, kurį linksta įvesti partinė organizacija. Kiekviena partija, būdama valdžioje, eina ta politikos linkme, kuria vadovaujasi opozicija. Konservatorių valdymas yra liberališkas, o liberalų valdymas yra konservatyvus. Tai yra bendras jų likimas; kiekviena savo ruožtu yra priversta

[229] Žiūr. citatas paimtas iš lordo Rosbery kalbų 4 šios knygos leid. pr. kalba, 168—169 p.

savo šalininkų sekti savo priešininkų politiką. Priekaištas yra pagrįstas ir jisai rodo, kad liberalai, kaip ir konservatoriai, pripažįsta, jog tautos judėjimas seka vidurinę liniją tarp įudviejų vienašalės politikos. Jeigu būtų galima organizuoti tautos gyvenimo reprezentaciją taip, kad jinai būtų sukaupta taip, kad perduotų šitą vidurinę judėjimo liniją, mes išvengtume klaidų ir nuostolių, kurie kyla iš organizacijos, turinčios didesnių ar mažesnių nukrypimų. Toki perspektyva yra vis dėlto suprantama. Ji turi sudaryti tolimesnių tyrinėjimų objektą, pirm negu paskelbti ją pritaikoma kokiu nors būdu. Dabar galima pasakyti, kad, jeigu ji galėtų įvykti, ateities vyriausybė žadėtų būti nuolatinė ir pastovi, atitikdama pačios tautos nuolatinumą ir pastovumą. Ji, iš tikrųjų, galėtų būti pavadinta tautine — titulas, į kurį veltui pretenduoja tiek daug vyriausybių. Kai kada ji pašalintų tam tikrus savo elementus ir priimtų kitus. Laikui bėgant, ji būtų pilnai atnaujinta, bet retai tebūtų iškeltas jos veikimo klausimas. Toks persitvarkymas negali įvykti vienu šuoliu. Prie šio idealo reikėtų eiti nuosekliai; užtektų, kad judėjimas mums rodytų realią pažangą"[230].

Tai yra aukštos ir sumaningos mintys. Nelaimei, koncepcija lieka neapibrėžta. Lengva pastebėti priemonę, kuria Courtney norėtų nustatyti šitą racionalią reprezentaciją, kuri būtų tikras tautos veidrodis visose jos dalyse. Tai yra proporcinis atstovavimas, ir jisai pats tai aiškiai sako[231]. Tai klausimas, kurį mes toliau nagrinėsime. Mes taip pat pamatysime, kad susirinkimuose tokiu būdu sudarytuose, vargingas būtų įstatymų leidimas. Tai būtų transakcijos kelias tarp jų konstitutyvinių ir heterogeninių elementų. Bet kas ne taip aišku — tai klausimas, kaip bus organizuojama, renkama ir atnaujinama ši ateities vyriausybė, kuriai bus suteiktos vykdomosios galios pareigos: šio dalyko paslaptis dar neatidengta.

Talentingas publicistas Ostrogorskis dideliame veikale aprašė partijų veikimą[232]. Jisai smerkia jų sudarymą ir jų organizaciją, kurią jisai ištyrė geriau, negu kas kitas prieš jį, ne tik Anglijoje, bet taip pat ir Jungtinėse Valstybėse, kur viešpatauja laisvo valdymo forma, visai skirtinga nuo parlamentinio

---

[230] *The working Constitution of England*, 141, 142 p.
[231] *Ibidem*, 150 p. ir t.
[232] *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, II t., 1903 m.

valdymo, kurią mes toliau nagrinėsime, nes, įstabus reiškinys, kad ši valdymo forma, kuri esmėj remiasi skirtingais principais, remiasi dviejų didelių konkuruojančių partijų buvimu. Ostrogorskis nepasitenkina, parodydamas labai tikrus ir labai gausius trūkumus, kurių turi anglo-saksų partijų organizacija Jungtinėje Karalystėje ir Jungtinėse Valstybėse; jisai duoda taip pat reformos planą, konstitucijos modelį laisvoms šalims. Bet, išskyrus vieną priemonę, būtent, patiems rinkikams skirti kandidatus būsimiems rinkimams, jo sistema tėra derinys tam tikrų parlamentinio valdymo bruožų su kitais, kuriuos davė Amerikos Jungtinių Valstybių valdymas[233]. Tai dar nėra ateities valdymas.

Nepaisant kritikų, partijų organizacija laikosi ir kasdien pasipildo Anglijoje ir Amerikos Jungtinėse Valstybėse; pastarojoje šalyje atskirų štatų įstatymai jau sankcionuoja kai kuriuos esminius jų organizacijos bruožus[234].

Be to, ar galima panaikinti partijas ten, kur gyvuoja politinė laisvė? Be abejo, tai yra kilni ir patraukianti mintis, kuri liepia jas smerkti. Tai yra ta mintis, kurią po Rousseau gynė mūsų Revoliucijos protėviai, kurie vis dėlto turėjo tiek partijų ir tokių baisių partijų. Visi tvirtino neturį kitos partijos, kaip tik protą, teisingumą ir tėvynės meilę, ir tatai vertė jakobinus žiūrėti į savo priešininkus, kaip į plėšikus ir išdavikus. Politinė laisvė yra iš esmės piliečių dalyvavimas valdyme betarpiškai ar per savo atstovus. Naturalu ir neišvengiama, kad piliečiai, turį tas pačias nuomones, stengiasi veikti į vyriausybę bendromis pastangomis savo mintims pravesti bei pritaikinti; ir jeigu įstatymas leidžia politines sąjungas, jeigu piliečiai moka naudotis asmens laisvėmis, šitos vienminčių grupės susiorganizuos į nuolatines sąjungas. Tam sukliudyti būtų reikalinga uždrausti, bet kokia asociacija, bet kokia politinė kolegija, kaip norėjo Rousseau ir Sieyès. Ostrogorskis (anglas) tenorėtų, kad laikinosios sąjungos, susidarytų tam tikroms reformoms pravesti ir vėl likviduotųsi tikslą pasiekus. Bet žmonės turi, be to, įvairių pastovių idėjų, nuolatinių interesų, tradicijų arba jausmų, kurie verčia juos matyti ypatingoje šviesoje visas pro-

---

[233] Žiūrėkite mano studiją apie p. Ostrogorskio knygą, *Revue politique et parlementaire*, 1903 m. liepos—rugpiūčio mėn., 53 p. (apmušalas).

[234] *Ibidem*, 20 p.

blemas, kurias iškelia valstybių gyvenimas. Kodėl šios elementarinės jėgos negalėtų organizuotis? Jei negalima būtų jų panaikinti, tai, nepaisant jų nusikaltimų ir jų tiranijos, geriau turėti reikalo su didelėmis organizuotomis partijomis, sąžiningomis ir morališkai atsakingomis, negu su žmonių dulkėmis; nėra politinės laisvės be partijų. Tai pripažino jau prancūzų XVIII amžiaus fiziokratai. Tai net yra viena iš tų priežasčių, kodėl jie smerkė politinę laisvę ir bevelijo absoliutinės monarchijos: ten visai nėra legalinių partijų, o tik kovos grupės.

Dabartinė Anglija taip pat kelia klausimą, ar parlamentinis valdymas galėsiąs ateity veikti, kaip praeity. Jo tikroji pusiausvyra, tiesa, buvo pagrįsta dviejų didelių konkuruojančių partijų, *Whigs* ir *Tories,* buvimu. O šita harmonija, kuri apskritai imant neiškreipiama kitose šalyse, pradeda giliai irti net Anglijoje [Partijos dažnai skaidosi į frakcijas ir keičiasi savo sudėtimi. Taip netolimoje praeity Airijos *Home rule* klausimas privedė prie suskaldymo dviejų tradicinių partijų; tam tikras *Whigs* skaičius, nusistatęs prieš *Home rule,* susijungęs su *Tories,* sudarė unionistų partiją. Priešingai liberalų partija susiskaldė dėl *Home rule* klausimo; prie jos prisijungė tam tikras airių nacionalistų skaičius; ji taip pat pasidalijo dėl Transvaalio karo; nuo jos atsiskyrė dėl darbininkų klausimų *Labour Party*]. Konservatorių partija, nors geriau išlaikanti savo vienybę, taip pat turi atskiras savo šakas, pavyzdžiui tą, kuri pasireiškia *Primrose League,* ir mokečių bei muitų klausimais daugelis jos narių linksta prie susiskaldymo.

Kai ištiko 1914 m. karas, liberalų partija buvo buvusi valdžioje jau daug metų. Šitas karas giliai suardė įprastas parlamentinio valdymo taisykles, pašaukdamas gyveniman koalicinės vyriausybės instituciją, pertvarkydamas ministerių atsakingumo sąlygas ir privesdamas prie naujo skilimo liberalų partijoje.

Karas atnešė radikalinį pertvarkymą partijos valdyme. Valdanti dauguma padarė paliaubas su opozicija. 1915 m. gegužės mėn. parlamentinių atostogų išvakarėse, premjeras Asquith'as viešame laiške liberalų partijos nariams iškėlė reikalingumą sujungti visas šalies jėgas vienam tikslui — karui. Iš tikrųjų, jisai sudarė 1915 m. gegužės m. 26 d. koalicinę vyriau-

sybę su konservatorių partijos vadais ir vienu darbininkų partijos nariu. 1915 m. birželio mėn. 13 d. jisai aiškino Bendruomenių Rūmuose šį ypatingą faktą dabartinės Anglijos politinėje istorijoje. „Kam šitas normalių sąlygų, gerai nusistovėjusių tradicijų, mūsų politinio gyvenimo šimtmetinės praktikos pertvarkymas? Žodis „koalicija“ blogai skamba politinio anglų pasaulio ausyse. Jisai primena sąmokslų sąjungas, intrigas, rungtynes..., kurioms buvo paaukoti tautos interesai, kaip tai buvo gerai žinomame ir klasiniame Foks'o ir lordo North'o atsitikimuose. Mažiau, negu „visų talentų ministerių kabinete“ 1806 m. ir gal dar mažiau, negu lordo Aberdeen'o ministerių kabineto 1853 m. atsitikime, žodis „koalicija“ primena blogai tikusius derinius, be praktiško veiklumo. Vis dėlto galutinoj išvadoj, mūsų partijos valdymo sistema reabilitavosi; reti ir išimtini mūsų padarytieji nukrypimai, daugumoje neturėjo taurumo ir pasisekimo...

Bet dabartinė būklė neturi mūsų tautinio istoriško precedento. Aš įsitikinau, kad reikalinga išplėsti vyriausybės bazę taip, kad atėmus jai viską, kas galėtų jai suteikti šališkos vyriausybės arba partinės vyriausybės pobūdį, parodyti be jokios abejonės ir šešėlio ne tik britų tautai, bet ir mūsų valdiniams užjūryje, o taip pat ir visam pasauliui — sąjungininkams, priešininkams, neitraliesiems, jog, praėjus vieniems karo metams, britų tauta ir nusprendusi labiau, negu kada nors sujungti visas asmenines ir politines, moralines ir materialines jėgas savo tikslui pasiekti. Aš manau, kad čia nėra nė vieno žmogaus, kuriam koalicijos idėja nepatiktų. Bet partijos klausimai visuotinu sutikimu, atidėti šalin. Man atrodė..., kad išimtina tautos padėtis reikalauja iš mūsų didesnių aukų — tikro, matomo bendradarbiavimo, nuoširdaus susikaupimo vienu tikslu, kuriame dalvaus ir dirbs visokios kilmės, visų partijų, visų politinių įsitikinimų žmonės. Tai yra didelis bandymas...“[235].

Bandymas pavyko, kaip tai konstatavo konservatorių partijos susirinkime 1916 m. rugpiūčio mėn. 9 d. p. Bonar Law, konservatorių partijos lyderis, paaiškindamas, kodėl opozicija įėjo į koaliciją. Tai buvo didelio ginklų trūkumo laiku, kai premjeras kreipėsi su savo pakvietimu. Konservatoriai turėjo

[235] [*Parl. Déb.*, 72 t., 557 p. ir t.].

pasirinkti dvi galimybes: arba tęsti savo opoziciją, kuri leistų jiems, aplinkybių dėka, nuversti kabinetą; bet sudaryti konservatorių vyriausybei su pastovia dauguma buvo reikalinga padaryti naujus rinkimus karo laiku ir pradėti šaly politinę kovą, kuri suardytų pastangas, nukreiptas į karo laimėjimą, arba įstoti į kabinetą, nepaisant atsakingumo ir galimo nepasitikėjimo, bet šalies didžiausiai gerovei. „Kad žinotume—pridūrė oratorius — ar šita koalicinė vyriausybė buvo laimingas derinys, reikia spręsti iš aukšto. Štai vienintelis klausimas, kurį kiekvienas turi sau pastatyti: ar mūsų tauta dėl šito fakto įgytų geresnių sąlygų karui tęsti, negu tai būtų prie kitokio susitarimo? Taip, be jokio abejojimo. Tik pažvelkime į dvi dideles problemas: liberalų vyriausybė negalėtų viena įvesti privalomos karo prievolės... Pažvelkite taip pat į darbininkų klasių ir darbo organizacijų poziciją šitame kare. . . jų atsisakimą nuo darbo reglamentacijos! Jeigu šis nusileidimas būtų prašomas mūsų partijos sudarytosios vyriausybės, būtų susidurta su kliūtimis... Aš manau, kad palengvindamas šios koalicijos sudarymą ir prisidėdamas prie jos išlaikymo, padariau savo tėvynei didžiausį patarnavimą, kokį tik galėjau padaryti".

Karo laiku, karui laimėti buvo atsisakyta senos anglų tradicijos, ir kai 1916 m. gruodžio mėn. po Asquith'o ministerių kabineto susidarė Lloyd George'o ministerių kabinetas, jis irgi buvo vėl koalicijos kabinetas, turįs 12 liberalų, 16 unionistų ir 2 darbininkų atstovus[236].

Be to, naujas ministerių kabinetas dar šį tą pakeitė parlamentinėse tradicijose[237]: jis pakvietė kabinetan žmones specialistus, kurie nebuvo parlamento nariai[238]; jo vadas iš tikrųjų nustojo parlamento lyderio vaidmens, palikdamas šią funkciją iždo kancleriui Bonar Law'ui, o pats net nedalyvavo 1917 m. sesiją atidarant; jisai įkūrė ministerius be portfelio (*ministers*

---

[236] [I. Gomston-Rickett, *The change of Ministry (Contemporany Review*, 1917, sausio mėn.); Lefas, *Le cabinet de guerre anglais*, 1916 — 1919 m. (*Rev. des sc. pol.*, 1925 m., 860 p.)].

[237] [Sydney Low: *The Cabinet Revolution*, Fortnightly Review, 1917 m. vasario mėn.; Auditor Tantum: *The New Government, ibid.*, 1917 m. sausio mėn.].

[238] [P. Bonar Law pripažino Bendruomenių Rūmuose 1916 m. gruodžio mėn. 18 d., kad tai buvo naujiena, prieštaraujanti parlamentiniam papročiui; kad prisitaikintų prie šio papročio, atitinkami ministeriai buvo išrenkami 1917 m. į laisvas vietas].

without portfolio); pagaliau jisai padalijo kabinetą į dvi dalis, kurių skaitlingesnę sudarė ministeriai, tapusieji tiesiog paprastais administracijos vadybų viršininkais, o antra, susidedanti tiktai iš penkių ministerių, sudarė karo kabinetą *(War Cabinet)*[239], t. y., vyriausią ir tikrą organą, visus ministerius liečiantiems klausimams svarstyti.

Nauja vyriausybė neišvengė kritikos[240]. Specialistų parinkimas yra pavojingas, nes jis iššaukia įtarimą, kuris rišamas su „pinigų žmonėmis"[241]; šiems žmonėms, sėkmingai vedusiems privatinius reikalus, kartais trūksta politinio apsukrumo, būtinai reikalingo vedant politinius reikalus[242]. Galutinis *Inner Cabinet'o* arba *War Cabinet'o* įsteigimas iššaukė ginčus tarp kai kurių ministerių ir karo kabineto, kuris priimdavo nutarimus, liečiančius ministerius, nepasitaręs su jais[243]. Tačiau galutinis pasisekimas pateisino įvestąsias naujienas[244].

---

[239] [Schuyler: *The British War Cabinet, Political Sc. Quarterly,* 1918 m., 378 p.].

[240] *[Rieview of Reviews,* 1917 m. vasario mėn. Lloyd George, *new-model*].

[241] [Žiūr. *Saturday Rewiew,* 1917 m. rugpiūčio m. 11 d.; *The government and directorshif.* Prancūzijoj „specialistų" paskyrimas ministerijų departamentų arba ministerijų direkcijų priešakin karo laiku nebuvo ypatingai laimingas. Ypač tiekimo ministerija buvo labai gyvai parlamente kritikuojama. 1921 m. vasario mėn. 16 d. posėdy Stanislas de Castellane, vienos bylos dėl spekuliacijos likieriu referentas, pasakė: „Karas sudarė šį didelį keblumą, kad į svarbias vietas buvo paskirti žmonės, vadinamieji „kompetentingais". Vieni išpildė savo pareigas visai sąžiningai, bet daugelis kitų parodė per didelį godumą — taip, kad beveik galime gailėtis, kad jų užimamos vietos nebuvo pavestos paprastiems valdininkams."

Žiūrėkite taip pat kovo mėn. 12 d. interpeliacijas ir Teisingumo Ministerio paaiškinimus 1921 m. kovo mėn. 19 d. Rūmų posėdyje dėl javų rinkų karo metu. Po tų paaiškinimų buvo pradėta tardymas dėl pirklių veikimo, kurie karo metu buvo tiekimo vadybų priešaky ir kai kurie iš jų buvo kaltinami padarę nusikaltimų numatytų 1919 m. spalių m. 6 d. įstatymu, kuris baudžia kiekvieną valdininką, kuriam pavesta tiesioginė privatinės įmonės kontrolė laike penkių metų, kaip jis nustos ėjęs šias funkcijas, dalyvauti darbu, patarimais, ar kapitalu įmonėse, kurios buvo jo kontrolėj. Šiais įvairiais klausimais, žiūrėk Barthélemy, *Le Gouvernement par des spécialistes et la récente expériance anglaise, Annales des sciences politiques,* XXXIX t., 1918 m., 193 p.].

[242] [Auditor Tantum: *The New Ministers at work; Fortnightly Review,* 1917 m., kovo mėn.].

[243] [Žiūr., *Daily News,* 1917 m. gruodžio m. 8 d.].

[244] [Kalboje, kuri buvo pasakyta 1920 m. spalių mėn. 8 d. dėl Llandunno įkūrimo Wels'o liberalų federacijos susirinkime, Lloyd George'as taip pateisino koalicijos kabinetą: „Koalicija nereiškia atsisakymo nuo principų. Dabartinė koalicija yra padarinys tautos jaučiamo reikalo sujungti geriausius visų partijų žmones vienu tikslu — išgelbėti tautą, Europą ir pasaulį. Visos kariaujančios tautos buvo priverstos sudaryti koalicijos vy-

Buvo klausiama[245], ar politinio vieningumo trūkumas koalicijos kabinete neturėjo iš to išplaukiančių rezultatų — ministerių solidarumo dėsnio susilpnėjimo ir asmeninio ministerių atsakingumo atnaujinimo. Buvo sakoma, kad, iš tikrųjų, negalima taikinti koalicijos vyriausybei partinio valdymo taisyklių, nes abi partijos davė savo geriausius žmones kabinetui sudaryti. Kaip bus galima ateity nuversti šį kabinetą ir užvaduoti jį kitu, kuris einant ta pačia hipoteze, negalėsiąs būti taip pat geras? Iš to išeina, kad vienintelis parlamentinio valdymo būdas, kuriuo koalicijos kabinetas galėtų veikti, yra asmeniškas ministerių atsakingumas, kuris tik vienas yra anglų konstitucijos pagrinde. Rūmų balsavimas nebūtų susietas su baime nuversti ministerių kabinetą, kurio negalima būtų pakeisti. Vienok ši baimė pasirodė menama, nes nuo ginčo tarp Asquith'o ir Lloyd George'o 1916 m. dėl seno kabineto ar karo kabineto (šis antrasis reikalavo oficialinio ir viešo pripažinimo) paaiškėjo, kad koalicijos ministerių kabinetas gali visai išnykti, paskui vėl betarpiškai atsinaujindamas su savo narių daugumu, išskyrus tuos, kurių nuomone sprendžiamajame klausime skyrėsi nuo daugumos nuomonės kaip ji galėjo skirtis nuo Bendruomenių Rūmų daugumos.

Ta pati koalicijos vyriausybė sudarė naują skilimą liberalų partijoje: iš vienos pusės liberalų partijos frakcija norėjo užbaigti su koalicija, atgauti savo nepriklausomybę ir įsteigti „nacional-liberalų" arba „liberalų-demokratų" partiją; iš kitos pusės, liberalai koalicijos šalininkai norėjo susilieti su konservatoriais, kad pradėtų kovą su darbo partija[246]. Iš tikrųjų

---

riausybes ir yra reikia pastebėti, kad tik Jungtinės Valstybės partinių kovų dėka dar ligi šiol nėra pasirašiusios taikos su Vokietija" *(Le Temps*, 1920 m. spalių mėn. 10 d.)].

[245] [Žiūr. *Times* 1916 m. lapkričio mėn. 14 d.: *The true truce*].

[246] [Ginčas tarp liberalų - koalicininkų ir nepriklausomų liberalų, gimęs tą pačią dieną, kai Lloyd George'as pakeitė Asquith'ą tapdamas ministeriu pirmininku dar labiau sustiprėjęs 1918 m. gruodžio m. 14 d. rinkimuose, reiškė gilų nuomonių skirtingumą dėl parlamentinės taktikos. Be abejo, skilimas, kuris šiandieną vyksta anglų liberalizme, neliečia pačių šios partijos principų, kaip tai buvo p. Chamberlain'o atsiskyrimo ir konservatorių partijos gimimo metu. Dabartinis ginčas nėra tiek svarbus, kaip ginčas dėl *Home Rule* ir dėl Jungtinės karalystės integralumo. Problema, kuri suardė liberalų vienybę buvo klausimas, ar reikalinga, pasibaigus karui, palaikyti koaliciją taip konservatorių ir liberalų. Tuojau po karo, rinkimų metu, dar galima buvo palaikyti šią tezę, bet net tada ji buvo Asquith'o ir jo šalininkų ginčijama. 1919 m. buvo kalbama tai apie „suliejimą"

liberalų partija, viena kitai prieštaraujančių tendencijų ardoma, Asquith'o - Lloyd George'o ginčo draskoma, linksta šiandieną išnykti, prieš darbininkų partiją, tuo tarpu konservatorių partija, susidedanti iš aristokratinių kadrų vieningesnių — ne taip išsilavinusių, išliko tokia gyva, kokia ji buvo 1874 m., Dizraelio metu; liberalų partija niekuomet neturėjo šio vieningumo. Liberalų partija, susidaranti iš vidurinių klasių, pramoninkų, kvalifikuotų darbininkų, sudaro amalgamą, kuri stipriai cementuojasi tik smarkių politinių kovų metu. Valdžiusi nuo 1832 m. ligi 1874 m., 1906 m. atgimusi nepaprastu gaivumu, ji nuo karo pradžios — be perstojo silpnėja: tai rodo 1922 m., 1923 m., 1924 m.

---

konservatorių ir liberalų koalicijos šalininkų, ar tai apie abiejų liberalų partijos frakcijų „susitaikymą". Politiniems elementams, palaikantiems vyriausybę, konsoliduoti Lloyd George'as 1920 m. kovo mėn. paskelbė konservatorių ir liberalų partijų sąjungą rinkimų apygardose, kad apsaugotų jų vienybę prieš darbininkų partiją. Dėl šio pasiūlymo liberalų partija pasisakė Glasgow'e balandžio mėn. 30 d. ir Leamington'e 1920 m. gegužės mėn. 7 d. anglų liberalų federacijos mitinge. Šiame pasitarime problema buvo aiškiai iškelta federacijos vykdomojo komiteto rezoliucijoj; joje buvo pareikšta, kad liberalų partija vėl pasiimanti savo politinę nepriklausomybę, nes koalicijos režimas nebesąs reikalingas, jo palaikymas nesąs galimas nepaaukojus liberalinių principų, kad visos pastangos paskatinti dirbtinę liberalų ir konservatorių sąjungą kovai prieš socializmą tiktai padidinsiančios ir pagreitinsiančios klasių kovą". Debatai dėl šių rezoliucijų, kuriose dalyvavo daugelis ministerių ir apie šešesdešimts liberalų koalicijos šalininkų, virto smarkiu triukšmu ir pasibaigė koalicijos šalininkų išėjimu. Šie pastarieji susirinko ir sukūrė pagrindus naujai partijai, kuri galėtų pasivadinti „nacional-liberalais" arba „liberalais demokratais", Lloyd George'o vadovaujami ir skatinami sir William'o Sutherland'o, buvusio premjero, o dabartinio liberalų *chief whip* sekretoriaus; koalicijos frakcija suformavo savo doktriną, suorganizavo fondus ir rinkimų komitetus šalyje. Tarp rezoliucijos, priimtos liberalų suvažiavimo Leamongton'e, po koalicijos šalininkų išėjimo, ir šių pastarųjų programos maža tebuvo skirtumo — ypač ekonominiais ir socialiniais klausimais. Šita rezoliucija buvo priimta tokiais žodžiais: „Susirinkimas mano, kad yra atėjęs laikas išnaujo suformuluoti liberalų partijos pramones ir ekonominę politiką dabarties reikalavimams patenkinti. Yra daug klausimų, kuriais liberalai ir *Labour Party* turi vienokią programą, k. a. laisva prekyba, *Home rule*, užsienio politika, paveldėjimas, feminizmo problemos, kai kurių monopolinių tarnybų nacionalizacija, bet liberalų partija laikosi nuomonės, kad visų pramonės formų nacionalizacijos politika būtų pražūtinga visų šalių klasių interesams. Susirinkimas pripažįsta, kad nedarbo klausimas, dabartinė pramonės kontrolė ir jos pelno paskirstymas sukelia nerimą ir tam tikrą nepasitenkinimą dabartine sistema." Jeigu buvo iš liberalų pusės palinkimų susiartinti su Labour Party, tai ne tam, kad asimiliuotųsi, bet tiesiog dėl bendradarbiavimo rinkimų kovose. Darbo partijos pozicija kliudė tokios sąjungos susidarymui. Žiūrėkite *Le Temps*, 1920 m. gegužės mėn. 15 d.: Elliot.. *The Case for ar permanent coalition party, Review of Reviews*, 1920 m. sausio—vasario mėn., 31 p. Pringle: *The Case against a permanent coalition party, ibid*, 35 p. Iš tikrųjų, darbo partijos pasisekimai 1923 ir 1924 m. rinkimuose pateisino jos poziciją ir leido jai nukrypti nuo senos liberalų partijos ir užvaduoti ją].

rinkimai[247]. Po 1923 m. rinkimų ir konservatorių ministerių kabineto puolimo, darbininkų, o ne liberalų partijos vadui buvo pavesta sudaryti naują kabinetą. Atrodo, kad dviejų partijų kaitaliojimasis prie valdžios teturi vykti tarp konservatorių ir darbininkų partijų, kurių politinė jėga kur kas praneša liberalų partijos jėgą.

Tas pats politinio gyvenimo reiškinys, kuris tradicinį tautos reprecentantų pasiskirstymą dviemis partijomis pakeitė trijų partijų sistemą, nepalankia parlamentinei pusiausvyrai, susidarė Belgijoje, kaip ir Anglijoje tų pačių tendencijų įtakoje. Anglijoje politinis 1923—1924 m. nepastovumas kilo dėl to, kad nė viena iš trijų partijų — konservatorių, liberalų ir darbininkų — neturėjo pakankamos daugumos kitoms dviems pergalėti ir kabinetui, kuris buvo valdžioje, visuomet grėsė pavojus žlugti prieš kitų dviejų partijų koaliciją — kas ir įvyko su Baldwin'o ir Makdonaldo kabinetais. Taip pat Belgijoje nuo 1926 m. liberalų ir katalikų kaitaliojimasis negalėjo taisyklingai vykti dėl socialistų partijos augimo. Tiktai koaliciniai ministerių kabinetai — katalikų-liberalų koalicija 1924 m., katalikų-socialistų koalicija 1925 m. — sugebėjo kiek laiko išsilaikyti valdžioje. Bet jų amžius buvo trumpas: tam tikru laiku atsiranda problemos, dėl kurių koalicijos partijos turi priešingas doktrinas, ir koalicija nutraukiama[248].

Mes esame toli nuo parlamentinės pusiausvyros, pagrįstos dviejų didelių tradicinių konkuruojančių partijų buvimu].

Bet anglai dėl to per daug nesisieloja[249]. Jie žino, kad dar didesnių pasiskirstymų ir sunkumų būta praeity, ir pasitiki

---

[247] [Prieš 1923 m. rinkimus parlamentinė padėtis Bendruomenių Rūmuose buvo tokia: 346 konservatoriai, 115 liberalų ir 145 darbininkai; 1923 m. rinkimuose išrinkta Westminster'in 258 konservatoriai, 159 liberalai, 191 darbininkas. Konservatoriai, nebeturėdami daugumos prieš abi kitas sujungtas partijas, neatsilaikė prieš šių dviejų koaliciją ir Baldvino kabinetas žlugo. 1924 m. sausio mėn. 21 d. Mac-Donald'o darbininkų kabinetas, kuris užėmė jo vietą, susidūrė su liberalų ir konservatorių koalicija. Teko apeliuoti į tautą naujais rinkimais, 1924 m. spalių mėn. 30 d. buvo išrinkti 419 konservatoriai, 151 darbininkas ir tiktai 40 liberalų. Naujam Baldwin'o kabinetui buvo užtikrinta pastovi dauguma].

[248] [Belgijoje 1921 m. į Atstovų Rūmus išrinkta 80 katalikų, 68 socialistų ir 33 liberalų atstovai; 1925 m. balandžio mėn. 5 d. rinkimuose — 78 katalikai, 79 socialistai ir 22 liberalai].

[249] Sidney Low, *op. cit.*, 121 p.: „Kadangi partijos vis daugiau skaidosi į grupes, tai be abejo, daugelio jų laikinoji sąjunga tarpusavio paramai, einant dėsniu *do ut des*, galėtų tapti ordinariškesnė. Bet nėra visiš-

ateitimi. Courtney, iškėlęs gamtos pagrindinį įstatymą, aprašytą aukščiau, einant kuriuo vieni žmonės persiima pažangos dvasia, kiti — konservatizmo dvasia, tęsia taip: „Galima sakyti, kad kasmet dvi dideli partiji tobulina savo organizaciją, ir tai visai nekliudo atskiroms subsekcijoms susidaryti; nors tai nėra visai naujas dalykas, jis ypač išsiplėtojo paskutiniais metais. Abiejose didelėse partijose visuomet būdavo grupių. Prieš 1832 m. jos dažnai skyrėsi tuo, kad grupavosi aplink tam tikrus asmenis. Tam tikras narių skaičius galėjo būti laikomas miestelių didžiųjų pirklių žmonėmis, kurių vietas jie buvo užėmę. Po 1832 m., vigai ar reformatoriai turėjo savo pasekėjais O'Conuel'į ir jo *Repealers,* Mančestero mokyklos narius ir radikališkus filosofus, tuo tarpu kai konservatoriai, žemvaldžių, stambių pirklių ir dvasiškijos partija, perėjo visus niuansus nuo torizmo ir patvarios apsaugos politikos iki laisvos atviros Sir Robert'o Peel'io dvasios. Maymooth Grant ir *Reapelers'ų* reikalavimai drumstė partijas taip, kaip jos šiandieną yra drumsčiamos ir tada net buvo pastebėta sumaningų asmenų emigracija, kurie, išstodami iš ministerių kabineto, pasilikdavo kiek laiko jo sparne ir pagaliau pereidavo opozicijon. Gal būt, sub-sekcijos kiek labiau pasireiškė šiais paskutiniais metais todėl, kad jos gavo tokias organizacijos formas, kaip pav. bažnyčios komitetai, tarnybos komitetai, *darbo partijos* ir t. t. ir kad jos susirenka daug atviriau ir daugiau rodo nepriklausomumo; bet to pačio pobūdžio grupės yra žinomos jau nuo seniau ir jos, gal būt, turėjo praeity parlamentiniame gyvenime tiek pat įtakos, kiek ir šiandieną. Visos šitos sub-sekcijos gali išnykti, ir kai yra lyginama dabartinis prityrimas su tuo, ką mes žinome apie praeitį — penkiosdešimtys ar šešiosdešimtys metų — negalima pasakyti, kad vesti parlamentines armijas konvon būtų kur kas sunkiau"[250]. Tačiau visai nesenai premjeras iškilminguose debatuose šiaip perspėjo opoziciją:

---

kai tikra, kad šios kombinacijos, net jeigu jos dažnai ir turėtų pasisekimo balsavimo koridoriuose *(division lobires),* iš tikrųjų sumažintų kabineto autoritetą. Ministeriai, gal būt, turėtų rinkikų pritarimą, jeigu jie žiūrėtų į Bendruomenių Rūmų balsavimą tik kaip į išspręstą nuomonės išreiškimą tam tikros politikos arba tam tikrų priemonių naudai, dėl ko neatsitiktų nieko rimtesnio, kaip jų pačių atsistatydinimas. Šioji sugestija yra susijusi su idėja, kad premjeras yra pačių rinkikų delegatas ir kad beveik nuo dabar reprezentacinis valdymas būtų pakeistas tiesioginiu valdymu. — Žiūrėkite aukščiau 105 pusl. ir t.

„Mes visi dar galime išgyventi ligi to laiko, kada dvi didelės istorinės šių Rūmų partijos bus beveik lygios skaičiumi ir pusiausvyra tarp jų bus rankose partijų, nesančių istorinėmis šios tautos partijomis. Tada visai maža žmonių grupė galės kiekvienu laiku priversti ministerių kabinetą įteikti suverenui savo atsistatydinimo raštą ir priversti suvereną jį priimti“[251].

Antra vertus, štai kaip Sidney Low aiškina partijos valdymo klausimą: *„Partinė sistema* yra laikoma anormaliniu ir nerekomenduotinu dalyku. Būna pasiruošusių mirti už savo įsitikinimus, bet retai jie yra giriami. Jau du amžiu anglai, aikvodami nepaprastai daug entuziazmo ir energijos didelėse kovos grupėse, nuolat ją smerkė. Beveik nė vienas pirmaeilis valstybės vyras, išskyrus Balfour'ą, beveik joks pirmaeilis rašytojas, išskyrus Burke, niekados nebandė kritiškai pažvelgti į faktus. Pradedant didžiuoju kunigaikščiu de-Malborough, kuris pabaigoj savo karjieros paskelbė, kad jis nieko kito nenorėjęs, kaip gyventi pasaulyje, kur pasmerkti vygų ir tory vardai būtų nežinomi; ligi šiol be perstojo kritikuojama šita sistema. Jokia nuomonė neturi daugiau šansų iššaukti aplodismentų viešame susirinkime, kaip šis posakis: „Tai, pone pirmininke, nėra partijos klausimas, aš nenoriu jo svarstyti partijos žvilgsniu“. — Tačiau pasiskirstymas partijomis iš tikrųjų yra svarbus mūsų konstitucinio mechanizmo veikimui. Mūsų valdymas, kaip sako Bryce, „yra toki sistema, kurios laimingas funkcionavimas tėra reikalingas tiktai dviejų, o nedaugiau, didelių partijų, kurių kiekviena yra gana stipri kitos partijos smurtui aprėžti, bet kurių viena tam tikru laiku turi pastovią persvarą bet kuriuose rūmuose“. „Jeigu šios sistemos sekimai ir pritaikymai nedavė lauktų vaisių, tatai pareina daugiausia nuo to, kad ši sąlyga negalėjo būti perkelta į kitą kraštą. Trečiosios Prancūzijos respublikos konstitucija, kaip ir mūsų, remiasi parlamento rinktiniu kabinetu, bet nors tuo tarpu ji prisitaikė prie šio principo, jai nepasisekė įsteigti nuolatinio organizuoto viešosios nuomonės dualizmo, kuris įsigalėjo Anglijoj

---

[250] L. Courtney, *The Working Constitution,* 139 p., žiūr. įvairias liberalų partijos lyderių kalbas, cituotas 3-me šios knygos leidime pr. kalb. 838, 839 p.

[251] Balfour'as, Bendruomenių Rūmuose, 1905 m. liepos men. 24 d. — [Plg. Dupont, *Le Labour party,* Lille disertacija, 1912 m.; Alfasse: *Le parti ouvrier anglais, Annales des sciences politiques].*

jau nuo XVII amž. pabaigos. Partijų vietoje Prancūzija turi grupes“.[252]

Pagaliau pats parlamentinio valdymo funkcionavimas yra kritikos gyvas objektas. Iš vienos pusės, tvirtinama, kad rūmai nesugeba eiti pagrindinių savo funkcijų, t. y., greitai ir gerai leisti įstatymus, kurių šalis yra reikalinga, taip pat nuolat kalbama apie parlamento sustingimą[253]. [Mes pamatysime, kad 1926 m. net Prancūzijoje viešųjų tarnybų ekonomijai realizuoti, administracijos ir teismo reformomis įvykdyti ir biudžeto pusiausvyrai užtikrinti vyriausybė reikalavo ir gavo iš parlamento galią leisti dekretus, nelaukdama parlamento diskusijų pabaigos kurios, kaip vyriausybė numatė, būtų perilgai trukusios[254]]. Antra vertus, patys politiniai debatai, paklausimai ministeriams, rezoliucijos, interpeliacijos dauginasi ir nenaudingai užsitęsia. Ši blogybė yra tikrai reali ir Balfour'o ministerių kabinetas išaiškinęs jo priežastis, ieškojo jai vaisto. Svarbiausia priežastis, be dabartinės civilizacijos ir vis didėjančio painumo, yra ta, kad debatuose dalyvauja vis didesnis narių skaičius. Kitados kalbėdavo tik mažas atstovų skaičius; tai buvo vadai, pirmųjų vaidmenų vaidintojai. Šiandieną kiekvienas nori pasakyti savo žodį: parlamentinis valdymas tam duoda daugybę progų. Šiems blogumams pašalinti Bendruomenių Rūmų buvo priimti nauji reglamento apibrėžimai, kurie leido lengvai baigti debatus, ar pašalinti tam tikrą skaičių paklausimų ir interpeliacijų[255]. Taip pat skundžiamasi dėl parlamentinio valdymo vyriausybės neveiklumo. Skundai kartais kildavo iš ministerių. Lordas Salisbury, tada buvęs ministeriu pirmininku, pirmu Transvaalio karo laikotarpiu, anglų nepasisekimų laikotarpy, dėl nepasisekimų kaltino Anglijos konstituciją: esą sunku vyriausybei gauti laiku pinigų — tų karo nervų, ir Sir'as William'as Harcourt'as iškėlė šitą dalyką Bendruomenių Rūmuose[256].

---

[252] *Op cit.*, 129—130 p.

[253] Žiūrėkite tekstus, cituotus III-čiame šios knygos leid. pranc. kalba, 836 p.

[254] Žiūrėkite toliau, II t. (prancūzų kalba), III sk., 1 §.

[255] Bendruomenių Rūmų posėdžiai 1902 m. sausio mėn. 30 d., vasario mėn. 6 ir 7 d. L. Courtney, *op cit.* 172, 195 p.

[256] 1900 m. vasario mėn. 6 d. posėdis *(Daily News)*: „Premjiero pasakymu, jie buvo anglų konstitucijos aukos. Ši konstitucija turi, gal būt, trukumų, bet jau du amžiu ji tinka savo tikslams. Jos pakako didžiajam

Ir priešingai — ir Prancūzijoj mes rasime tą patį prieštaravimą — ministerių kabinetas kaltinamas nepaliekąs Rūmams jokio nepriklausomo darbo, imperatyviniai valdąs juos. Į tai Chamberlain'as, tuo metu buvęs ministeris, taip atsakė: Jisai pripažino, „kad gerbiamasis Sir'as Campbell'as Bannerman'as nustatė kai kuriuos dėsnius, su kuriais jisai pats sutinka. Bet jisai sakė, kad nereikia rodyti perdidelio entuziazmo dėl vykdomosios galios Rūmų nenaudai. Šiaip ar taip, vyriausybė yra Rūmų tarnas. Rūmų pritarimas yra jos gyvenimo pagrindas ir ji gali būti nuversta paprastu nuomonės pasikeitimu, kuris atimtų iš jos Rūmų daugumos simpatijas. Todėl, kai nariai kalba apie vyriausybės galios sumažinimą, jie reikalauja sumažinti daugumos galią ir padidinti mažumos galią. Jisai mano, kad tauta, išrinkusi Rūmų daugumą, turi teisę suteikti šiai daugumai galią, reikalingą jai tautos daugumos norams vykdyti. Mūsų reprezentacinis valdymas būtų tikras farsas, jeigu dauguma turėtų galimybės išrinkti vyriausybę, o ši pastaroji būtų kliudoma dirbti savo darbą“[257]. [Anglų kabinetas visuomet atsisakydavo pasiduoti parlamento komisijų kontrolei, kad sumažintų jo atsakingumą ir galią ir tuo būdu pasikesintų į pačių Bendruomenių Rūmų galią ir atsakingumą[528]. Vyriausybė visai aiškiai palaikė šią tezę net karo laiku, atmesdama *Parliamentary War Comittee* sudarymą, kurio reikalavo vienos dalies nuomonė, atstovaujama Rūmuose Bryce'o[259]].

Priekaištas, kad Bendruomenių Rūmai esą kabineto valdomi ir beveik panaikinami, o pats kabinetas esąs kelių savo narių *inner ring'o* vedamas, buvo puikiai išreikštas Sidney Low, kurio gilios pastabos, dažnai yra perdėtos. Tai, be ko kita atitinka ir jo ginamąją mintį pagal kurią ministerių kabinetas yra neformaliai pačių rinkikų išrinktas ir iš jų turi savo galią. Sidney Low sako, kad veikdamas išvien su jį palaikančia partija, kabinetas vykdąs ne tik vykdomąją galią, bet fak-

---

hercogui de Malborough'ui ir lordui Chatham'ui. Hercogas de Wellington'as prisitaikino prie jos. Lordas Palmerston'as niekuomet ja nesiskundė“.

[257] Benduomenių Rūmai, 1903 m. vasario mėn. 6 d.

[258] [Plg. Lloyd-George Bendruomenių Rūmuose 1912 m. balandžio mėn. 17 d. dėl įsteigimo *select Committee on estimates (Revue de sc. et lég. fin.*, 1912 m., 484 p.)].

[259] [Bendruomenių Rūmai, 1915 m. rugsėjo mėn. 29 d. (Parl. Déb., 74 t., 560 p.)].

tinai ir įstatymų leidžiamąją galią, nes jis vienas siūląs visus svarbesnius įstatymus ir esąs užtikrintas juos pravesiąs; todėl padariniai esą tokie, kad partija leidžianti įstatymus, opozicijai belieka vien diskusijos, paprastai be išdavų, ir spauda dažnai gali turėti daugiau įtakos, kad bill'is būtų pakeistas ar atsiimtas, negu Bendruomenių Rūmai. Nuolatinė vyriausybės kontrolė, kuri yra svarbiausias parlamentinio valdymo pateisinimas, pasidarė iliuzorinė, ministerių kabineto atžvilgiu, kuris yra tikras dėl savo daugumos: beveik niekumet mūsų laikais kabinetas nežlunga dėl jam priešingo Bendruomenių Rūmų balsavimo[260]. Vien paprastieji paklausimai pateikti ministeriams, į kuriuos šiandieną daugiausia atsakoma raštu, yra pasilikę tikrai naudingi: „Žvaigždėtų" ir „nežvaigždėtų"[261] klausimų lietus kasdien lyja ant ministerių galvų per visą sesiją. Tai nėra lengvoji jų pareigų pusė stoti prieš atkaklų inkvizitorių, nekompromituojant nei savęs, nei savo vadybų ir nerodant noro slėptis nuo revizijos. Faktas, kad atkaklus opozicionierius kiekvienu laiku gali pašaukti vyriausybės narį prie liudininkų baro *(witness-box)* pažaboja kabineto autokratiją, nes neleidžia ministeriams dirbti šešėly ir verčia juos bailiai žvalgytis į visuomenę ir spaudą".[262]

Tai yra naturali partinės dvasios išdava, ir šiaip ar taip nežiūrint diskusijos uždarymo įvedimo, nežiūrint trumpo laiko, palikto *private members* pasiūlymams, parlamentinis valdymas Angluose išlaikė aukščiausią garbę, būdamas plačiosios ir viešosios diskusijos režimu. Paradoksiškas ir ypatingas dalykas: kabinetinis valdymas, kaip atrodo, laiduotų veiklesnę vyriausybę kontrolę iš Atstovų Rūmų pusės ten, kur, kaip Prancūzijoj, yra daug mažų, stiprių ir gerai organizuotų partijų; ten nepasisekimo ir žlugimo galimybė būtų didesnė, ir buvo girdėta, kaip ministerių kabineto pirmininkas prancūzų Senate pripažino rūmų kontrolės svarbumą, ypač finansų klausimais, ir, kaip jisai teisinosi, kad jis nenoris daryti smurto Aukštam Susirinkimui[263].

---

[260] *Op. cit.*, 79, 84, 86, 90, 96, 98 p.

[261] Poperis, skirtas klausimų rašymui; klausimai, kuriems reikalaujamas atsakymas raštu, pažymimas žvaigžde.

[262] *Op. cit.*, 102 p.

Nepaisant šių sunkenybių ir kritikos, anglų tauta yra tvirtai prisirišusi prie parlamentinio valdymo. Iš visų kitų jis yra tikriausia ir greičiausia priemonė viešajai opinijai, didžiausiai dabartinių laikų politinei jėgai, pasireikšti. „Tai", sako Jenks, „valdymo sistema, kuri remiasi įtikinimu; čia yra vietos visiems žmonėms, kurie gali įtikinti, ir visiems dalykams, kuriuos galima išspręsti įtikinimu. Didžiausias ir įdomiausias nepastabumas, padarytas akylaus stebėtojo yra tai Carlyle'io teorija, kad tauta esanti tikrai valdoma Bendruomenių Rūmų oratorių. Net Carlyle'io laikais, vykstantieji Bendruomenių Rūmuose debatai, neturėjo tokios lemiančios reikšmės, o dabar tai jau yra žinomas dalykas, kad balsavimas retai, net niekumet, tepasikeičia dėl kalbos, pasakytos Rūmuose. Net didelės kalbos, pasakytos rinkikų susirinkimuose, yra greičiau paradas, negu tikras mūšis; tikras vyriausybės darbas, bent didesnieji politikos klausimai, sprendžiami komisijų salėse asmeniškais demaršais, laikraščių skiltyse ir kabinete t. y. įtikinėjimu ir neformalinėse diskusijose"[264]. Jenks tepripažįsta, kad parlamentinis valdymas nesąs palankus genialiems ministeriams. „Žmogus su stipriu charakteriu, kuris atkakliai susietas su tolimu kokio nors didelės reikšmės dalyku, neturi jame ypatingos vietos". Jisai pašalintų, „kokį Bismarką arba ministerį Makiavelio tipo, kaip antai Metternichą, Talleyrand'ą arba Cavour'ą". Bet panašūs žmonės dažnai yra daugiau žalingi, negu naudingi žmonijai.

Anglų kolonijos su *self government* praktikoj valdosi, kaip ir jų metropolija, parlamentiniu valdymu. Kai kuriose, kaip antai Kanadoje arba Kap'e jis funkcionuoja taisyklingai ir be sunkumų. Bet Australijoje jau kitaip. „Daug kartų buvo pastebėta, kad šalis, kurioj nėra gerai organizuotų partijų, blogai prisitaiko prie tokios valdymo sistemos, ir Australijos ministe-

---

[263] 1908 m. birželio mėn. 25 d. posėdis, *Journ. off.* 26 d., parlamento debatai, Senatas, 830, 831 pusl. (debatai apie vakarų geležinkelio atpirkimą). „Jūs visai teisingai sakote, kad Rūmai buvo ir turi būti kontrolės įrankiu. Tai kreipiama prieš Prevet'o tezę, nes Prevet'as (geležinkelių komisijos pranešėjas) nori valdyti mūsų vietoje. Aš kalbėjau apie finansinę rūmų kontrolę; aš jus užtikrinu, kad ši kontrolė yra daug griežtesnė, negu aš maniau prieš įstodamas į vyriausybę. Malonėkite man pasakyti, kur ir kada pareiškiau piktam naudojimo galią? Ar todėl, kad aš statau pasitikėjimo klausimą?"

[264] *Parliamentary England,* 422 p.

rių kabinetų nepastovumas ligi pastarųjų metų tikrai patvirtino šią nuomonę“[265]. Vienok federacinė Australijos konstitucija priėmė parlamentinį valdymą: „Prieš keletą metų buvo pagrindo abejoti, ar ši sistema išsilaikys Australijoje. Ministerių kabinetų kriziai vienas po kito tikrai darė demoralizuojamos įtakos politiniam gyvenimui, ir administracinis prityrimas neleidė toleruoti to, kad reikalai būtų tvarkomi besikeičiančių asmenų, kaip to reikalavo parlamentarai. Į amerikonų neparlamentinės vyriausybės sistemą buvo nepalankiai žiūrima, bet kolonijų daugumos dėmesys krypo į šveicarų sistemą, kurioj ministerių kabinetas renkamas įstatymų leidimo organo tam tikram metų skaičiui; čion buvo matyta sistema, užtikrinanti vyriausybės pastovumą, sujungtą su atsakingumu prieš įstatymų leidimo organą, kuri, pagrįsta rinkimais tikra to žodžio prasme, atrodė daugiau demokratine, negu kabineto sistema, kuri kolonijoje formaliai veda į tai, kad gubernatorius pats vienas daro tam tikrus pasirinkimus (be vykdomosios tarybos nuomonės). Tačiau pastaraisiais metais įvyko didelė permaina Australijos ir Naujos Zelandijos politikoje. Ilgai trukusi administracija ir vyriausybės pastovumas užvadavo kaleidoskopinius pirmesnių metų judėjimus ir gal būti, ypatingai įdomus pažymys, kuriuo 1897—1898 m. Konventas skyrėsi nuo 1891 m. Konvento yra ta aplinkybė, kad kabinetinės sistemos priėmimas, nesukėlė net diskusijų“[266].

V.

Parlamentinis valdymas Prancūzijoje savo veikimo laikotarpiais buvo smarkiai kritikuojamas, išskyrus, gal būt, Restauracijos laiką. Jo nuostatai, atrodą dirbtini, sistemos komplikuotumas šiek tiek suteikdavo rūpesnio prancūzų protui, kuriam patinka paprastos ir logiškos sąvokos; dar daugiau, mes stengiamės kartais palenkti jo pusiausvyrą ton pusėn, kurion savaime linkstame. Taip, jau kelis metus prancūzuos dau-

---

[265] Harrisson Moore, cituotas straipsnis, 52 p. Sidney Low, *op cit.*, 108 p., išnaša: „Kolonijose, kurios valdosi savarankiškai, kur daugumas partijų yra mažos ir ministerių kabinetų pasikeitimai dažni, gubernatorius gali kartais atsisakyti paleisti parlamentą, kad išvengtų išlaidų ir rūpesčių dėl nereikalingų visuotinių rinkimų.“

[266] Harrisson Moore, 35 p.

giau, negu Anglijoje, kalbama apie parlamentarizmo krizį; mūsų laikraščiai ir žurnalai pilni tų kalbų ir abejonių[267], tiesa, tiksliai nenusakant, kokia tikrai yra ta yda, kuria nusiskundžiama.

Dažnai skundžiamasi, kad Rūmai per maža pašvenčia laiko įstatymams svarstyti ir priimti ir todėl pageidaujamos reformos nepravedamos, kad didesnė jų veikimo dalis yra pašvenčiama partijų kovoms, kurios ginčijasi dėl valdžios; kad jų per daug išplėsta valdymo funkcija atrofuoja įstatymų leidžiamąją funkciją. Šis priekaištas dalinai yra pagrįstas; nepaisant didelio gabių žmonių skaičiaus, esančių mūsų Rūmuose, nepaisant milžiniško darbo, apie kurį liudija pranešimai padaryti komisijų vardu, labai dažnai visa virsta bergždžiu darbu. Bet ar dėl to reikia kaltinti parlamentinį režimą? Be abejo, kaip buvo pastebėta, tie patys skundai kyla ir Anglijoje[268]; bet Jungtinėse Valstybėse, kur nėra kabinetinio valdymo, įstatymų leidimas nėra lengvesnis ir reformų taip pat reikia laukti. Šie sunkumai kyla daugiausia iš painių dabartinės civilizacijos santykių: kiek naujų santykių susidarė tarp žmonių, kiek atsirado tvarkytinų dalykų, kurių nebuvo kitados, kiek ši reglamentacija tampa vis karštesnė ir gausingesnė!

Bet pasvarstykime aprašytąsias ydas, kiek jos liečia parlamentinį valdymą, tikra to žodžio prasme. Pirmiausia, tas pasyvus beveik išnykęs vaidmuo, kurį jis teikia respublikos prezidentui. Iš tikrųjų, penki Respublikos Prezidentai atsistatydino, nepasibaigus jų kadencijai: maršalas de Mac-Mahon'as 1879 m., Grévy 1887 m. ir Casimir Périer'as 1895 m. [Deschanel'is 1920 m. ir Millerand'as 1924 m.]. Bet reikia pastebėti, kad Grévy [ir Millerand'as] teatsistatydino prieš savo norą, verčiami ir protestuodami prieš abiejų rūmų poziciją, kuri vertė juos atsistatydinti; prie šio dalyko mes dar grįšime vėliau. Maršalas de Mac-Mahon'as, įsivėlęs į kovą prieš respublikonišką daugumą, buvo pergalėtas. Tai buvo gegužės mėn. 16 d. nugalėtasis. [Deschanel'is atsistatydino dėl nesveikatos]. Kai

---

[267] Kartais nuosaikūs ir pastovūs žmonės prisideda prie tų skundų. Poincaré kalba „Alliance Républicaine Démocratique" pokyly *(Le Temps,* 1908 m. birželio mėn. 18 d.): „Atrodo, kad jau kurį laiką parlamentinis mechanizmas dažniausia sukasi tuščias ir kad jo pakrikęs mechanizmas atlieka mažiau darbo, negu triukšmo sukelia."

[268] Žiūr. aukšč. 288 p. ir t.

dėl Casimir Périer'o, tai, kada jisai 1895 m. sausio mėn. 15 d. atsistatydino, prabuvęs kelis mėnesius valdžioje, jisai rėmėsi nepakankama galia, konstitucijos jam suteikta: „Aš nekapituliuoju, jei palygintume moralinį atsakingumą, kuris mane slegia ir bejėgiškumą, kuriam esu pasmerktas“ — pasakė jis. Bet galima manyti, kad skrupulingumas ir opumas čia buvo perdėti. Aukščiau matėme, koks gali būti vaisingas ir naudingas vykdomosios galios reiškėjo vaidmuo kabinetiniame valdyme. Prancūzų Respublikos Prezidentas gali pareikšti savo reguliuojantį vaidmenį vyriausybės pasitarimuose betarpiškiau, negu Anglijos karalius, nes jisai pirmininkauja Ministerių Tarybai.

Bet ar pas mus Respublikos Prezidento vietoje valdo ministeriai? Tatai dažnai ginčijama; tvirtinama, kad Atstovų Rūmų dauguma, kuri turėtų būti jų vadovaujama, pakeičia jų valią savo valia, duoda jiems įsakymus ir diktuoja jiems politinius aktus. Ir Prancūzijoje kai kas nori taip suprastinti parlamentinį valdymą[269]. Kai kas net tvirtina, kad tokia jau yra pas mus organizuota sistema. Jos organu esančios didelės nuolatinės komisijos, kurias skiria politinės grupės. Kiekviena iš jų atitinka didelę viešąją tarnybą. Jų nėra po vieną kiekvienai ministerijai, kaip buvo pranašaujama dėl būsimo jų plėtojimosi[270] [20 komisijų Atstovų Rūmuose ir 12 Senate], bet buvo paskelbta Rūmuose, kad jos sudaro tikrą valdymo sistemą[271]. Tai aiškiai perdėta. Jeigu atsirado ministerių pirminin-

---

[269] Žiūrėkite jau cituotą mano studiją: *Deux formes de gouvernement.*

[270] 1902 m. spalių mėn. 24 d. Atstovų Rūmuose *Charles Benoist* sakė: „Anksčiau ar vėliau, aš nežinau kada, jūs mums pasiūlysite- tai yra šlaitas, į kurį jūs būsite fatališkai patraukti — jūs to nenorite dabar, bet jūs būsite priversti tai padaryti dėl jūsų politikos — paskirti tiek didelių komisijų, kiek yra ministerijų“ (Plojimas centre, judėjimas įvairiose vietose) — P. Edmond'as Lepelletier'as: „Tai puiki sistema, tai net geriausia ir liberališkiausia sistema“ — P. Dejeante'as: „Tai yra suvereninė tauta, tai visuotiniai balsavimai“ (Įvairiose vietose judėjimas) — Charles Benoist: „Tai yra suvereninis parlamentas! Tą dieną, kada jūs to pasieksite, kiek jūs priartinsite mus prie konvencinio valdymo tiek pat atitolinsite mus nuo parlamentinio valdymo (įvairiose vietose judėjimas). Tą dieną, kai jūs tai padarysite, jūs perkelsite institucijų ašį, perkelsite vyriausybės pagrindą.“

[271] Atstovų Rūmai, 1908 m. sausio mėn. 14 d. posėdis, *Doc. parl.*, 1 p. Štai ką pasakė, atidarydamas sesiją, Louis Passy (dešinysis), amžiaus pirmininkas: „Politinio judėjimo vadai, kad užtikrintų sau valdžios patvarumą, pakeitė Atstovų Rūmų reglamentą ir įsteigė dideles komisijas,

kų, kurie sąmoningai leidosi daugumos[272] vedami, tai yra ir kitų, vedančių ją tvirta ranka[273] ir mes daug kartų girdėjome kaip ir Anglijoj premjerui daromą priekaištą, jog jisai nepaliekąs rūmams jų laisvės.

Bet pagrindinis silpnumas, kuris pasireiškė ilgame parlamentiniame valdyme trečiosios Respublikos metu, buvo ministerių kabinetų nepastovumas, jų trumpalaikiškumas. Štai kaip yra išsireiškęs 1883 m *l'Année politique* redaktorius: „Pirmą kartą, nuo Grévy išrinkimo (1879 m.) praėjo metai be to, kad rūmai nuverstų kabinetą“[274]. Tuo tarpu Jules Ferry sudarė 1883 m. vasario mėn. 21 d. kabinetą, išsilaikiusį ligi 1885 m. kovo mėn. 30 d., ir jisai težlugo panikos metu, dėl laikinų mūsų armijų nepasisekimų Tonkine. Bet po 1885 m. nepastovumas vėl atsinaujino: jau tebuvo pageidaujama, kad kabinetai laikytųsi bent vienerius metus, kaip romėnų konsulai.

Bet pradedant 1895 m. įvyko aiškus pagerėjimas. Ministerių kabinetas, kuriam pirmininkavo Mélin'as, laikėsi nuo 1896 m. balandžio mėn. 30 d. ligi 1898 m. birželio mėn. 14 d. Waldeck - Rousseau ministerių kabinetas, sudarytas 1899 m. birželio mėn. 6 d. išsilaikė ligi 1902 metų birželio mėn. 7 d. ir atsistatydino savo noru, po jam palankių rinkimų dėl premjero nesveikatos, kurio mirtis iš tikrųjų buvo artima. Po jo sekė Combes, buvęs valdžioje ligi 1905 m. spalių mėn. 9 d. Tada, Rouvier'o kabinetas, tiesa, žlugo 1906 m. kovo mėn. 7 d. Jisai buvo pakeistas Sarrien'o ministerių kabinetu, į kurį vidaus reikalų ministeriu įėjo Clemenceau. 1906 m. spalių mėn. 9 d. Sarrien'as atsistatydino dėl sveikatos priežasčių ir Clemenceau tapo ministeriu pirmininku. Bet tai greičiau buvo kabineto persitvarkymas, negu naujo ministerių kabineto sudarymas.

---

tikrus viešpatavimo įrankius, kurios gyvuoja per visą legislatūros laiką ir sudaro politinių reikalų visumoje aristokratiją, visai priešingą respublikoniškai dvasiai“ [žiūr. toliau, II t., V sk., III persk., I, II §].

[272] 1903 m. lapkričio mėn. 4 d. posėdyje vienas atstovas (p. Maurice Allard'as) pasakė: „Ministeris pirmininkas vienoj savo kalbų dalyje sakė nesąs vienas iš tų vyriausybės vadų, kurie nori traukti daugumą paskui save, bet, priešingai, jisai leidžiasi respublikoniškos daugumos vedamas; aš pilnai su juo sutinku: tikrame respublikoniškame valdyme ne vyriausybė turi vesti daugumą, bet dauguma, atstovaujanti šaliai, turi vesti vyriausybę“ — Ministeris-pirmininkas, vidaus reikalų ir tikybų ministeris: „Taip, tai mano sistema“.

[273] Réné Wallier, *Le vingtième siècle politique,* 1906 m., 81, 82 p.

[274] André Daniel, *L'année politique.* 1884 m.

Atrodo, kad nuo 1895 m. nusistovėjo nuosaikiųjų ir radikalų keitimasis valdžioje: nuo 1895 m. sausio mėn. 27 d. ligi 1899 m. birželio mėn. 6 d. ministeriais pirmininkais paeiliui buvo Ribot, Léon Bourgois, Méline, Brisson ir Charles Dupuy. Bet nuo 1899 m. birželio mėn. radikalai pasiliko valdžioje.

Tiesa, atrodo, kad ministerių kabinetų nepastovumas vėl pasireiškė prieš karą. 1911 m. žlugo trys kabinetai, kuriems paeiliui pirmininkavo Briand'as, Monis'as ir Caillaux. 1912 m. sausio mėn. 13 d. buvo sudarytas Poincaré ministerių kabinetas; šis ministerių kabinetas liko valdžioje, ligi jo pirmininkas 1913 m. sausio mėn. buvo išrinktas Respublikos Prezidentu: 1913 m. buvo trys kabinetai: Briand'o, Barthou ir Doumergue'o [šis pastarasis buvo valdžioje nuo 1913 m. gruodžio mėn. 9 d. ligi 1914 m. birželio mėn. 3 d.; jisai buvo pakeistas Ribot'o ministerių kabineto, kuris tegyvavo kelias dienas ir birželio mėn. 13 d. užleido savo vietą Viviani'o kabinetui].

Dėl šio atsinaujinusio ministerių kabinetų nepastovumo iš dalies kalti rimti ir painūs šio laikotarpio įvykiai. Bet mūsų nuomone yra gilesnė priežastis, tai vyriausybės daugumos (radikalų), kuri palaikė ankstybesniuosius kabinetus, sumažėjimas ir pasikeitimas 1910 m. rinkimuose, nes stiprios daugumos buvimas yra būtina parlamentinio valdymo sąlyga.

Lengvai suprantama, kad teko ieškoti truputį dirbtinų priemonių parlamente tai taip reikalingai pastoviai daugumai sudaryti. Kaž koki neišvengiama tendencija, kuri charakteringa prancūzų tautos būdui, vedė prie to, kad didelė respublikonų dauguma, kuri visuomet buvo atstovų Rūmuose nuo 1876 m., čia stipresnė, čia silpnesnė, buvo pasidalinusi įvairiomis tendencijomis[276]. [Ir tas susiskaidymas kartais keičiasi tos

---

[275] [Žiūr. J. Carrère ir J. Bourgin, *Manuel des partis politiques en France*, 1924 m.].

[276] [Štai sąrašas sudarytas 1926 m. įvairioms Atstovų Rūmų grupėms, kurios buvo išrinktos bendruose 1924 m. gegužės m. 11 d. rinkimuose:

Radikalai ir radikalai socialistai	136
Respublikonų demokratų sąjunga	102
Socialistai	97
Respublikonai socialistai	40
Kairieji radikalai	40
Kairieji respublikonai demokratai	34

pačios legislatūros metu; dažnai susidaro koalicijos ministerių kabinetui palaikyti, paskui jos iškrinka ir dėl to žlunga kabinetas[277]]. Tačiau tai yra blogybė, kurią, kaip jau matėme net pati Anglija yra patyrusi, ir, gal būt, dar patirs ateity. Galimas daiktas, kad šitas įpratimas skaidytis daugiau, negu kuri nors kita priežastis, kliudo didelėms partijoms susidaryti. Ir šių grupių reikšmė ne tik ne mažėja, bet, kaip atrodo, vis didėja. Buvo net pastebėta, kad ministerių kabineto krizio metu Res-

---

Kairieji respublikonai	32
Komunistai	28
Nepriklausomieji kairieji	16
Demokratai	14
Prie jokios grupės nepriklausą	27
Neįsirašę	4
Iš viso	570

[277] [Štai faktai, kurie liudija apie politinę evoliuciją, įvykusią Prancūzijoje 1926 m. Senasis gegužės mėn. 11 d. kartelis nuo pirmojo parlamento posėdžio, kuris įvyko 1924 m. birželio mėn. 1 d., ar, geriau pasakius, nuo partijų susiskirstymo grupėmis, susidėjo iš keturių grupių: socialistų grupės (98 nariai), radikalų-socialistų (136), respublikonų socialistų (41) ir kairiųjų radikalų (40). Tuo būdu kartelis sudarė pastovią daugumą, balsuojant visumet turinčią 315 narius iš 584. Kadangi absoliutinei daugumai tereikia 293 narių, kartelis galėjo pasipriešinti bet kokiai opozicijai. Bet prieš antrojo Painlevé ministerių kabineto galą (spalių — lapkričio mėn. 1925 m.), kartelis pradėjo skaidytis. Kairieji radikalai nuo jo atsiskyrė. Nustojęs 40 šios grupės balsų, jisai teturėjo 275 balsus, kurių nepakako susirinkimo daugumai sudaryti ir šalies politikai vesti. Ir, iš tikrųjų, 1925 m. lapkričio mėn. 22 d. tesurinkęs 275 balsus prieš 278, Painlevé Ministerių Kabinetas žlugo tą pačią dieną. Nuo to laiko kita gili permaina įvyko jau sumažėjusiame kartely: atsiskyrė 96 socialistai. Jie nuo jo atsiskyrė doktrinališkai ir politiškai savo kongreso viešomis deklaracijomis. Bendrai jie nutraukė santykius su radikalais socialistais. Priešingai, be jokio oficialiai sudaryto kartelio, faktinai jie sudarė naują kartelį su komunistais, kai kuriuose Rūmų balsavimuose, būtent, kolektyvizmo, valstybės paveldėjimo, dėl rentų panaikinimo ar išmokėjimo nominaliniu kursu, socialistai ir komunistai sujungė savo balsus, prie kurių dar prisidėjo tam tikras skaičius atsiskyrusių radikalų socialistų. Šis neo-kartelis, nustojęs kairiųjų radikalų narių visumos ir radikalų socialistų daugumos, savo skaičiumi yra silpnesnis negu senas kartelis. Taip yra nustatyta, kad balsavime, kuris nuvertė kovo mėn. 6 d. Briand'o ministerių kabinetą 274 balsais prieš 221, *senasis kartelis* iš 274 balsų kurie nuvertė p. Briand'ą, turėjo131 balsą seno kartelio ir neo-kartelis su komunistais 157 balsus: 30 radikalų socialistų, 93 socialistai, 8 resbulikonai-socialistai, 26 komunistai. Jei, atskaičius 26 komunistus, nesutaikinamus kiekvienos vyriausybės atžvilgiu, 131 seno kartelio narys būtų balsavęs už ministerių kabinetą, jis pridėjus prie 221 balso, kurie jį palaikė, dar 131 balsą, turėtų tvirtą 352 balsų daugumą. Net nustojusi 93 socialistų balsų, ši dauguma su 23 susilaikiusiais senojo kartelio nariais atstovautų 282 balsų daugumai, kuri palaikytų vyriausybę valdžioje. Taigi, gilus senojo kartelio grupių skilimas privedė prie vyriausybės puolimo, kurią koalicija iš pradžių palaikė].

publikos Prezidentas tarėsi su visų respublikoniškųjų grupių pirmininkais[278].

Tai tikrai nėra gera sąlyga parlamentiniam valdymui funkcionuoti[279]. Taip kitados Gambetta rekomendavo, kaipo gerą politinę priemonę, visų kairiųjų susivienijimus. Waldeck-Rousseau ministerių kabineto metu buvo iškilusi mintis sudaryti tikrą keturių kairiųjų grupių konfederaciją, kurioje atsispindėtų vyriausybės sąstatas ir kuri remtų vyriausybės politiką[280].

Kiekviena grupė skyrė vieną arba kelis atstovus; šie sudarė tam tikrą tarybą, kuri, aptardama Rūmų dienotvarkės klausimus, bandė susitarti dėl jų išsprendimo: galima buvo manyti, kad taip atstovaujamų grupių nariai paseks duodamuosius patarimus. Ši taryba vadinosi kairiųjų atstovybe ir tapo tikra valdymo priemonė[281], kurios teisėtumas tačiau buvo

---

[278] *Le Temps,* 1905 m. sausio mėn. 20 d. paskutinėse naujienose skaitome: *„Ministerių kabineto krizis* — Respublikos Prezidentas pradėjo šį rytą pasitarimus su abiejų rūmų respublikonų grupių pirmininkais per Senato atstovus, būtent: Leydet *(kairieji demokratai),* Antonin Dubost *(respublikonų sąjunga),* Guérin *(kairieji respublikonai),* Prévet *(respublikonų sąjunga).* P. Loubet popietinį metą pašventė pasitarimams su šešių Atstovų Rūmų respublikoniškų grupių pirmininkais: Sarrien *(kairieji radikalai),* Dubief *(kraštutinieji kairieji radikalai socialistai),* Etienne *(demokratų sąjunga),* Renault — Morlière *(progresistų grupė),* ir Jaurès, atstovaująs *parlamentinei socialistų* grupei, neturinčiai nuolatinio pirmininko".

[279] Atstovų Rūmai, 2-as posėdis, 1905 m. gegužės mėn. 25 d. *(doc. parl.,* 1922), „Ribot. Mes kalbėjome apie grupes. Tai, gal būt, yra parlamentinio režimo dekadansas".

[280] André Daniel, *L'année politique,* 1903 m., 76 p. (1903 m. vasario mėn.). „Ministerių kabinetą palaikanti Rūmų dauguma, sekdama sistemą, kelis kartus jau išbandytą prie pirmesniojo ministerių kabineto, kuri buvo pasiekusi pilnos savo paslaptingo fankcionavimo galios Combes'o ministerių kabineto metu, kelis kartus svarstė per keturių grupių atstovų organą įstatymo prieš kongregacijos pritaikymą". — Combes'o 1904 m. sausio mėn. 11 d. kalba Respublikonų Prekybos ir Pramonės Komiteto bankiete (pagal *Temps,* sausio mėn. 12 d.): „Ji (dauguma) įvedė Waldeck-Rousseau ministerių kabineto metu ir dabartinis ministerių kabinetas praktikuoja toliau tokią parlamentinio veikimo sistemą, kurią opozicija stengėsi diskredituoti, nes ji visiškai naikina visas jos viltis. Jūs ją žinote; ji susideda iš kairiųjų grupių, kad bendrai veikdama apsvarstytų kokią rezoliuciją reikia priimti. Ši sistema apsaugoja daugumą nuo neapgalvotų nukrypimų. Ji dezorganizuoja savo priešininkus, nes nepalieka nieko atsitiktina. Tai yra sprendžiamas motyvas, dėl kurio vyriausybė turi sutikti su ja, jeigu jos pačios veikimas neturi atrodyti kuo kitu, kaip daugumos veikimu".

[281] P. Combes'o kalba Bouches-du-Rhône respublikonų komiteto bankiete, 1903 m. rugpiūčio m. 7 d. *(J. off.* 11 d., 5167 pusl.): „Kai dėl manęs, Tamstos, aš sutikau paimti valdžią, turėdamas galvoje aiškią sąly-

karštai ginčijamas. Vieni manė, kad ministerių kabinetas niveliavos prieš šią naują kolegiją[282], kiti, priešingai, tvirtino, kad tai reiškia atiduoti daugumą ministerio pirmininko valion ir leisti jam jos pagalba, spausti mažumą[283]. Ryšys pagaliau nutrūko dėl vieno dalyko; ministerių kabinetas radęs, kad likusi[284] dauguma yra per daug sumažėjusi, atsistatydino. Po tam tikrų svyravimų, kairiųjų atstovybė pergyveno ilgai jos palaikomą ministerių kabinetą. Ji net norėjo organizuotis dar geriau: vienas atstovas pasiūlė, kad kiekvienas atstovybės nutarimas būtų privalomas visiems atstovaujamųjų grupių nariams[285]. Jo pasiūlymas buvo atmestas. Neidama taip toli, kairiųjų atstovybė dar vaidino svarbų vaidmenį, kai Atstovų Rūmuose buvo svarstomas bažnyčios nuo valstybės atskyrimo įstatymo projektas, kas iškėlė naujus protestus[286].

---

gą, kad būtų ši sąjunga; aš sakiau kelis kartus ir kartoju kiek proga man leidžia, kad tą dieną, kada ši sąjunga nustos gyvuoti, tą dieną, kada dėl kurios nors priežasties viena iš kairiųjų grupių atsiims savo veikimo laisvę, aš tuojau atsistatydinsiu".

[282] Atstovų Rūmai, 1902 m. lapkričio mėn. 24 d. posėdis *(Doc. parl.,* 2483 pusl.), Charles Benoist: „Beveik jau jos (vyriausybės) nėra, arba ji neatrodo esanti. Kada mums kalbama apie šitą seną, bent teoretiškai atsakingą ministerių kabineto fikciją, pagalvokite, kad prie dabartinės dalykų padėties, tatai tėra tuščia fikcija. Konstitucinis ir teoretiškai atsakingas ministerių kabinetas, taip, be abejo, mes tokį turime, bet visi čionai žino, ir aš nieko neįžeisiu, tai nurodydamas, kad mes taip pat, turime antrą nekonstitucinį ir neatsakingą ministerių kabinetą, de jure ir de facto, tą, kuris sudaro nuolatinę kairiųjų grupių delegaciją."

[283] Atstovų Rūmai, 1905 m. sausio mėn. 14 d. posėdis *(doc. parl.* 35 pusl.). Ministeris pirmininkas: „Lhópiteau sakė man: „Jūsų pareiga — vesti grupes, ne sekti jomis." Kiti pirm jo kaltino mane, būk aš spaudžiąs grupes, per daug jas stipriai laikąs savo rankose, per daug jas lenkiąs savo valia. Tiesa, mano valdymo metodas yra pagrįstas artimu bendradarbiavimu su grupėmis. Jis numato iš anksto padarytą sąjungą tarp vyriausybės, kuri sėdi, ir grupių, kurios sutinka ją priimti. Jis numato idėjų ir pažiūrų bendrumą, kuri daro nesvarbiu klausimą, ar mintis kyla iš daugumos, ar iš vyriausybės".

[284] Žiūrėkite ministerio pirmininko atsistatydinimo raštą, *Journal officiel,* 1905 m. sausio mėn. 19 d.

[285] Žiūrėkite straipsnį: *„Le rôle de la de légation des gauches", le Temps,* 1905 m. vasario mėn. 6 d.

[286] Atstovų Rūmai, antras posėdis 1905 m. gegužės mėn. 24 d., *(doc. parl.,* 1881 pusl.) — Ch. Benoist: „Aš sakiau, kad šiomis nelaimingomis dienomis kairiųjų atstovybė ypatingai užvadavo vyriausybę; dabar ji nori užgrobti įstatymų leidimo sritį. Jeigu komisijai atrodo gera, kad kairiųjų atstovybė ją pakeistų, — jai teiktų ir verstų priimti pataisą, — tatai yra jos reikalas". — 1905 m. gegužės mėn. 25 d. posėdis *(doc. parl.,* 1921 pusl.): Ribot: „Mes turime komisiją, kuri kai kada keičia tekstus; tatai yra jos teisė. Be to, mes turime vadinamąją atstovybę, laikoma komisija, nes jau yra įprasta vadinti pranešėju tą šios atstovybės narį, kuris

Po bendrų 1906 m. gegužės mėn. 6 d. rinkimų kairiųjų atstovybė persitvarkė ir bandė dar toliau vaidinti savo vaidmenį, ypač diskusijose apie bažnyčios nuo valstybės atskyrimo padarinius, kurios įvyko Rūmuose 1906 m. lapkričio mėn. pradžioje[287]. Bet šis organizmas vėliau išnyko, nustojo veikti. Jisai vėl pasirodė ir persitvarkė 1911 m. kiek naujose sąlygose ir dar vaidino gana svarbų vaidmenį debatuose, kurie vyko Atstovų Rūmuose 1911 ir 1912 m. dėl proporcinio atstovavimo[288]. [Kaip kreipimasis tam tikros vienos grupės į ministerį pirmininką, bendrai vyriausybės politikai pakeisti, taip ir kelių grupių atstovybės tarpininkavimas, neatrodo atitinkąs parlamentinio režimo dvasią[289]].

Tai nėra normalaus parlamentinio valdymo pažymys. Tačiau negalima būtų tvirtinti, kad jisai esąs nekonstitucingas, jeigu yra pildomos šios sąlygos: 1° reikalinga, kad ši praktika nepanaikintų ar nesusiaurintų diskusijų rūmuose, nes tai yra parlamentinio valdymo garbė būti laisvos diskusijos režimu ir, nors retai debatai turi įtakos į balsavimą ir pakeičia jau iš anksto nustatytas nuomones, svarbu, kad jie būtų platūs ir išsemiami; kiekviena partija tada kalba, labiausiai kreipdamasi į visą šalį, į viešąją opiniją, kuriai priderės paskutinis žodis; 2° reikalinga, kad kiekvienos grupės nariai pasiliktų pilną balso ir nuomonės laisvę; 3° reikalinga, kad nebūtų tarp ministerių kabineto ir grupių sąjungos tikros sutarties, varžančios veikimo laisvę tiek kiekvienos grupės, tiek mi-

---

eina į tribūną kalbėti" — (1922 pusl.): „Visomis šiomis ekskumunikacijomis kurias jūs darote, šia nauja kairiųjų atstovybe, šalinančia visus, nesutinkančius su tam tikru *schiboleth,* jūs vedate į parlamentinio režimo dekadansą".

[287] René Wallier, *Le XX siècle politique,* 1906 m. balandžio mėn., 80 p. ir t.

[288] Žiūr. *„Encore l'intrusion parlementaire", Temps,* 1911 m., spalių mėn. 13 d.; *„L'appareil enregistreur", ibid.,* birželio mėn. 23 d.

[289] [Laikraščiuose 1925 m. vasario mėn. 19 d. galima skaityti taip suredaguotą ofaciališką pranešimą: „Senato respublikonų Sąjungos atstovybė kreipėsi į ministerį pirmininką, norėdama jam pranešti šios grupės pažiūrą dėl projektuojamojo Vatikano ambasados panaikinimo". Opozicija turi rasti kontaktą su vyriausybe ne ministerio pirmininko kabinete, bet komisijose ir susirinkimų tribūnose. Opozicija gali priešintis vyriausybės projektams ne ministerių kibinetų patamsyje, bet tribūnoje, taisyklingu ir viešu parlamentinės kontrolės vykdymu interpeliacijomis ir balsavimais, kuriuose partijos gali išbandyti savo jėgas. Privatiniai slapti susirinkimai tėra palankūs parlamentinei korupcijai].

nisterių kabineto. Kai dėl rūmų komisijų, tai jų pačių reikalas ginti savo prerogatyvas ir savo autoritetą.

Pagaliau, reikia tatai pripažinti, paskutinis trūkumas, gadinąs mūsų parlamentinį valdymą, yra asmeniškas ir labai dažnas atstovų ir senatorių kreipimasis į ministerius arba jų raštines tam ar kitam administraciniam aktui išgauti, ypač paveikti, arba sukliudyti paskirti tam tikrus asmenis viešosioms tarnyboms. Tai yra slaptas, bet rimtas vykdomosios galios pasisavinimas. Deja, tai yra mūsų vietinė liga. Ji siautė Liepos monarchijos metu[290], ir aprėžtieji rinkimai, kurie arčiau rišė atstovą su jo rinkėjais, darė ją dar pavojingesne. Be abejo, departamento ar arrondismento atstovo patarimai yra naudingi administracijai. Jisai gerai pažįsta savo apygardos reikalus, jisai pažįsta žmones, joje gyvenančius, ir gali nurodyti tuos, kurie galėtų gerai tarnauti valstybei, bet labai dažnai prašymas darosi verčiamo pobūdžio, ir rekomendacija yra įkvėpiama rinkimų interesų, gi per didelis rūpinimasis šiais interesais tegali pažeminti parlamentinę dvasią. Bet tai yra blogi įpročiai, o ne konstitucijos trūkumai. Juos galima pataisyti: atstovai ir ministeriai turi tvirtai pasiryžę dirbti šiam reikalui.

[1914—1919 m. karas, dėl įvykių eigos, tam tikru būdu, Prancūzijoje, kaip ir Anglijoje sustabdė parlamentinio valdymo, t. y. partijos valdymo, taisyklingą veikimą.

Iš vienos pusės, karo pradžioje ministerių kabinetas nepakęsdamas viešosios nuomonės nervingumo valdė be betarpiškos parlamento kontrolės ir atvirkščiai — antrame laikotarpyje nenormaliu būdu bendradarbiavo valdymo darbe. Rūmai, sušauktieji 1914 m. rugpiūčio mėn. 4 d., priėmė visas priemones, kurių reikalavo vyriausybė ir tuojau išsiskirstė. Bet rugsėjo mėn. 3 d. dekretas, pasirašytas Bordeaux mieste, paskelbė nepaprastos sesijos uždarymą.

Vyriausybė, tiesa, vėl sušaukė parlamentą gruodžio mėn. 22 d., bet kitą dieną (23) uždarė sesiją. Taip vyriausybė kelis mėnesius sunkiausiomis aplinkybėmis, gerbdama konstitucijos raidę, kuri tereikalauja sušaukti rūmus vien paprastai sesijai, bet, gal būt, prieš jos dvasią ir valandos uždavinius, valdė be

---

[290] Hello, *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science politique*, 3 leid., 430 p. ir t.

[291] Žiūr. toliau, 2-oji dalis, III sk., 2 §, II.

parlamento kontrolės. Ši absoliutinė ministerių kabineto galia buvo dar labiau akcentuota 1914 m. rugpiūčio mėn. 5 d. įstatymo, kuris suteikė vykdomajai galiai ypatingai plačią kompetenciją; ta plati kompetencija, tuo geriau buvo galima vykdyti, kad apgulos stovis 1914 m. rugpiūčio 2 d. dekreto buvo paskelbtas ne tik fronto zonai, bet visoj prancūzų teritorijoj[292]; jos vykdymas buvo palengvintas dar tuo, kad nebuvo paprasto biudžeto, specializuoto skyriais ir straipsniais; toji padėtis buvo dar pasunkyta tuo, kad nesant parlamento, išleisti dekretai, liečią įstatymų leidimo sritį, kurių neteisėtumas buvo pačios vyriausybės pripažintas, nes priimtieji nutarimai priklausė parlamento kompetencijos[293]. Tuo pačiu laiku, šalia karo ministerijos, konkuruodama su ja, įsisteigė nauja kariška, autonomiška administracija, kuri susidarė didžiuosiuose generaliuose šiaurės ir rytų armijų štabuose; ši nepasiduodavo net pačios vyriausybės kontrolei, pasiremdama suteikta karo vadui laisve karo operacijas vykdyti[294]. Iš kitos pusės, parlamentas, einant konstitucija, susirinko de plein droit 1915 m. sausio mėn. 12 d. ir posėdžiavo be pertraukos, nes vyriausybė, priešingai parlamentinio režimo tradicijoms, atsisakė savo teisės uždaryti paprastą sesiją. Per šį antrą karo laikotarpį parlamento kontrolė išsiplėtė ir padidėjo, kol tapo tikra iniciatyvos ir veikimo galia, vykdoma tiek rūmų, tiek ypač didžiųjų nuolatinių komisijų visose viešosios administracijos šakose, o ypač armijoje; rūmai net paskelbė, kad jie težino vieną ribą savo intervencijai, būtent: „karo operacijų supratimą, vadybą ir vykdymą“[295]. Tai buvo

---

[292] Žiūr. aukščiau, 32 p.

[293] Žiūr. toliau, 2-oji dalis, III sk., 2 §, II.

[294] Žiūr. toliau, 2-oji dalis, III sk., 3 §, V.

[295] [1916 m. birželio mėn. 22 d. Atstovų Rūmų dienotvarkė. Parlamentas, kelis kartus apgailestavęs, ypač savo slaptuose komitetuose, karinės administracijos neveiklumą, norėjo vykdyti savo tiesioginę armijos kontrolę nuolatine ir bendra parlamentine ankieta, liečiančia tautos gynimą. Šis dėsnis buvo priimtas Atstovų Rūmuose 1916 m. birželio mėn. 22 d. 444 balsais prieš 80. Čia kalbama ne apie vyriausybės nuolatinę dokumentų kontrolę, bet apie *vietos* kontrolę, vykdomą atstovų, išvykstančių į kontroliuojamųjų viešųjų tarnybų veikimo vietas. Bet vietos kontrolė tegali veikti, išleidus apie tai tam tikrą įstatymą: taip 1876 m. rugpiūčio m. 23 d. įstatymo 6-as straipsnis sako, kad Senato arba Atstovų Rūmų finansų komisijos galėsiančios nuvykti į arsenalus medžiagos stoviui nustatyti. Tardieu savo pranešime karo komisijoms vardu siūlė: 1° įkurti tiesioginę armijos delegaciją, 2° praplėsti faktinąją jos kontrolę visoms priemonėms, esančioms armijų žinioje (žiūr. *le Temps,* 1916 m. liepos mėn.

kitas parlamentinio valdymo iškreipimas. Šis vyriausybės ir parlamento galių sumaišymas, kada dalį vyriausybės atsakingumo pasiėmė parlamentas nebuvo pateisinamas tuo faktu, kad tautos valia esanti betarpiškiau išreikšta rūmų, negu ministerių kabineto, nes karo metu visi rinkimai, o drauge su jais ir paprastoji tvarka, buvo sustabdyti įvykių eigos, ir senatorių funkcijos, kurių mandatas pasibaigė kaip ir Atstovų Rūmų teisės, kurios turėjo pasibaigti 1918 m. gegužės mėn. 31 d., buvo pratęstos (1914 m. gruodžio mėn. 24 d., 1916 m. balandžio mėn. 15 d., 1917 m. kovo mėn. 14 d., 1917 m. gruodžio mėn. 31 d. įst. ir t. t.).

Antra vertus, karo metu partijos valdymas nustojo veikti Prancūzijoje, kaip ir Anglijoje, dėl koalicinių kabinetų sudarymo. Ministeriai nebebuvo renkami išimtinai iš tos partijos ar partijų grupės, kuri turėjo daugumą Atstovų Rūmuose. Dėl politinių partijų vienybės, kuri pasireiškė 1914 m. rugpiūčio m. 4 d. balsavime be diskusijų beveik vienbalsiai pasisakius abejų susirinkimų nariams priimant visas vyriausybės ir kabineto priemones, kad patikrintų tautinę apsaugą Vivian'o kabinetas 1914 m. rugpiūčio m. 26 d. buvo pertvarkytas, ir visų Atstovų Rūmų grupių žmonės, nuo kairiausiųjų ligi dešiniausiųjų, įėjo į naujai sudarytą ministerių kabinetą. Briand'o (1915 m. spalių mėn. 29 d.), Ribot'o (1917 m. kovo mėn. 20 d.), Painlevé (1917 m. rugsėjo mėn. 13 d.), Clemenceau (1917 m. lapkričio mėn. 17 d.), kabinetai taip pat turėjo koalicinių kabinetų pobūdį. Be to, jeigu karo metu ministerių kabinetai atsistatydindavo, kad užleistų savo vietą kitiems, — tai įvykdavo ne tiek partinių balsavimų įtakoje, kiek dėl kritikos, nukreiptos prieš jų karinį administracinį veikimą, arba net dėl įsitikinimo, prie kurio jie patys prieidavo, kad jie nebeatatinka padėties reikalą. Šiaip ar taip tiek pasitikėjimo, tiek nepasitikėjimo for-

---

12 d.). Vyriausybė tačiau priešinos, pasiremdama savo atsakingumu. Atstovų Rūmai atsisakė šio galių sumaišymo (1916 m. liepos mėn. 20 d.), bet pavedė šią kontrolę vykdyti savo nuolatinėms komisijoms. Šios kontrolės vykdymas, karinės vyriausybės blogos valios paralyžiuojamas, buvo reglamentuotas 1917 m. lapkričio mėn. 1 d. ministerių kabineto aplinkraščiu.

Atvirkščiai, karo metu parlamentas, taip karštai palaikęs savo teisę kontroliuoti karinę administraciją, iš dalies atsisakė finansinės vyriausybės kontrolės: jisai nebalsavo paprasto specializuoto biudžeto, bet kas trys mėnesiai skyrė bendrus kreditus, vyriausybės reikalaujamus, savo nuožiūra.

mulės buvo visų politinių grupių[296] atstovų išreiškiamos šiaip: *už* ar *prieš* nacionalinį ministerių kabinetą. Įvykus 1919 m. lapkričio mėn. 16—30 d. rinkimams, Clemenceau ministerių kabinetui atsistatydinus ir 1920 m. sausio m. Millerand'ui kabinetą sudarius, jo sudarymas buvo įkvėptas analogiškais samprotavimais, kaip ir ankstybesnių kabinetų sudarymas.

Bet nauji Atstovų Rūmai, kurių politinė ašis buvo pakrypusi dešinėn lapkričio mėn. rinkimuose nuo pat savo susirinkimo savo balsavimu davė aiškiai suprasti, kad vyriausybė turi sekti naują daugumą[297]. Iš tikrųjų, taip buvo su Millerand'o ir Poincaré ministerių kabinetais. Pagaliau 1924 m. gegužės mėn. 11 d. rinkimai pakeitė daugumą; „kairiųjų kartelis" taip pat sudarė partinę vyriausybę, su Heriot ir Painlevé ministerių kabinetais. Finansinis krizis, dėl kurio krito franko kursas tarptautinėse biržose, privertė pakeisti vyriausybę 1926 m. liepos mėn. koalicijos kabinetu, sudarytu iš svarbiausiųjų dešiniųjų ir kairiųjų vadų, išskyrus socialistus[298].

Pagaliau, kitu atžvilgiu, Prancūzijoje, kaip ir Anglijoje, dėl tų pačių priežasčių, ministerių skaičius karo metu vis didėjo, būtent, įvedus ministerius be portfelio, daugybę valstybės subsekretorių, paskirta į karo arba tiekimo tarnybas[299]. Nuo to lai-

---

[296] [Tokia buvo pasitikėjimo rezoliucija, kurią Atstovų Rūmai priėmė 1916 m. birželio mėn. 22 d., po ilgų uždarų posėdžių už Briand'o kabinetą, 440 balsais prieš 97; Senato rezoliucija 1916 m. liepos mėn. 9 d. buvo priimta 251 balsu iš 257; Atstovų Rūmų 1917 m. kovo mėn. 21 d. rezoliucija priimta 440 balsais prieš 0 už Ribot'o kabinetą. Pirmasis ministerių kabinetas, nuverstas karo metu pareiškus nepasitikėjimą, buvo Painlevé ministerių kabinetas; 1917 m. lapkričio mėn. 13 d.: Atstovų Rūmai pasisakė už jį 186 balsais prieš 277].

[297] [Sausio mėn. 22 d., po interpeliacijos dėl ministerio pirmininko teisės pasirinkti ministerį, nepriklausantį naujai daugumai, pasitikėjimo rezoliucija tebuvo priimta 272 balsais prieš 23 (300 susilaikė). Bet sausio mėn. 30 d. Atstovų Rūmuose vienas atstovas iš naujo interpeliavo vyriausybę dėl naujo kabineto sudarymo, „nes yra prieštaravimas tarp kai kurių jo bendradarbių parinkimo ir tautos valios, daugumos atstovaujamos". Po ministerio pirmininko pareiškimų, kuris tvirtino, kad jisai nori tęsti *visų Atstovų Rūmų partijų santarvės politiką*, pasitikėjimo rezoliucija buvo priimta 481 balsu prieš 70, 42 nariai susilaikė, o 27 nebuvo posėdy. Politinės aplinkybės ir reikalas turėti stiprią vyriausybę Versalės sutarčiai vykdyti ir derėtis su sąjungininkais, galėjo pateisinti, karo metu įvestą koalicinio valdymo pratęsimą].

[298] [Žiūr. aukščiau, 296 p., 276 išnaša].

[299] [1917 m. rugsėjo mė.n 12 d. ministerių kabinetą sudarė be 14 ministerių su portfeliais, 5 valstybės ministeriai ir 12 valstybės sub-sekretorių, iš viso daugiau 30 narių].

ko greta bendro kabineto susidarė karo kabinetas, kuris teapėmė tuos ministerius, kurių vadybos tiesioginiai lietė tautos ginimą ir kuris galėjo daryti nutarimus angažuojančius visą kabinetą[300].

Tai ką mes pastebėjome tiek Anglijoje, tiek Prancūzijoje, rodo, su kokiomis sunkenybėmis susiduria mūsų laikais parlametinio valdymo funkcionavimas. Tačiau mes ir toliau pilnai juo pasitikime[301]. Tatai yra ne vien lanksčiausia ir daugiausia išvystyta reprezentacinio valdymo forma, bet taip pat vienintelė valdymo forma, prie kurios Prancūzija tikrai patyrė reglamentuotą laisvę. Aš tai jau nurodžiau[302] ir dar nurodysiu nagrinėdamas priešingas reprezentaciniam valdymui formas. Tikrai mylį laisvę visai nemano atsisakyti parlamentinio valdymo, net tie, kurie buvo griežčiausiai jo atžvilgiu nusistatę[303].

[Tačiau parlamentinis valdymas yra politinė forma, į kurią savaime evoliucionuoja reprezentacinis valdymas. Mes tai jau esam konstatavę Prancūzijoj, Restauracijos metu[304]. Jau prieš

---

[300] [1916 m. gruodžio mėn. 13 d. karo komitetą tesudarė penki ministeriai (užsienių reikalų, karo, laivyno, apsiginklavimo ir finansų). Bet kiek vėliau jame jau dalyvavo kolonijų ministeris, kolonijų armijos vadas, du kiti ministeriai, vienas buvęs ministeris pirmininkas ir kitas vidaus reikalų, kaip didelės partijos vadas. 1917 m. rugsėjo mėn. prie jų prisidėjo keturi valstybės ministeriai. Tuo būdu, jisai nustojo savo prasmės].

[301] Žiūrėkite mano gerbiamojo kolegos Moreau knygą: *Pour le gouvernement parlementaire,* Paryžius, 1903 m.

[302] Aukščiau 257 p. ir t.

[303] Tatai liudija kalba, pasakyta Ribot'o Marselyje 1902 m. kovo mėn. 3 d. *(Discours politiques de M. A. Ribot* (1901—1905 m.) I t., 323 p.) „Jeigu aš manyčiau, kad šioms blogybėms pataisyti užtektų grąžinti balsavimą sąrašais arba padaryti Respublikos Prezidentą ir jo ministerius nepriklausomais nuo rūmų, būčiau revizionistas ir balsavimo sąrašais šalininkas. Bet joks balsavimo būdas čia nepadės, tai jau buvo per daug kartų išbandyta. Antra vertus, tai yra chimera manyti, kad tokioje šalyje, kaip mūsų, kur vyriausybė turi daryti griežtus nutarimus, kur ji net kelioms dienoms negali apsieiti be rūmų bendradarbiavimo, galima sudaryti tam tikrą nepriklausomą, autonominga vykdomąją galią. Nepakanka paskelbti, jog ministeriai yra arba nėra visi atsakingi, kad tuo pakeistume dalykų esmę... Štai kodėl, nepaisant visų parlamentinio valdymo, kaip jisai veikia pas mus ir kitose šalyse, trūkumų, aš lieku priešingas visiems pateikiamiems revizijos projektams, už kurių slepiasi plebiscitinės tendencijos". Aukščiau cituotoj kalboj, pasakytoj 1908 m. birželio mėn. 17 d., Poincaré atvirai reikalauja, kad turėtume politinį idealą ir vyriausybę, kuri drąsiai atidarytų kelią, vedantį į ji: „Tačiau, gal būt, niekas kitur nepadarytų tokio apgailestaujamo sumaišymo, kad politika, užuot rūpinusis savo rinkimų klijentele, iškiltų ligi bendrųjų samprotavimų... Ministeris pirmininkas turi dabar praskinti mums taką, kuris mus pamažu priartintų prie numatyto idealo".

[304] Aukščiau, 257 p.

karą tas pats reiškinys iškilo Vokietijoje[305], ypač nuo 1908 m. konstitucinio konflikto tarp Imperatoriaus asmeniško valdymo ir Reichstago, kuris bandė atsisakyti bendradarbiauti su kanclerium. Tačiau, gal būt, nėra kitos šalies, kur parlamentinis valdymas būtų tiek kritikuojamas, kaip Vokietijoje. Prieš 20 metų beveik visi autoriai smarkiai išjuokdavo *Das Parlamentarismus*. Bet kai nugalėta vokiečių Imperija orientavosi į politinę laisvę, ji pasirinko parlamentinį valdymą su esminiais bruožais[306]. Imperijos Prezidentas skiria Imperijos kanclerį ir, pastarajam pristačius, Imperijos ministerius[307]: kancleris ir ministeriai yra politiškai atsakingi Reichstagui[308], o Imperijos Prezidentas gali pastarąjį paleisti[309]. Vienok Vokietija, įdomiu būdu atnaujindama prancūzų 1848 m. bandymą, priėmė Weimaro konstitucijoje politinį ir ministerių ir valstybės galvos atsakingumą[310]. Su įvairiais pakeitimais, kurie iškreipia klasišką tipą, vokiečių žemės, o ypač Prūsija, savo 1920 m. lapkričio mėn. 30 d. konstitucijoje priėmė parlamentinį režimą[311].

Bet atrodo, kad parlamentinis valdymas funkcionuoja Vokietijoje sunkiai. Šalis neturi politinės vadų inteligentijos, kuri sugebėtų užtikrinti režimui gyvybę. Joks žymus asmuo nepasirodė, kaipo didelis partijos vadas. Senojo Imperijos parlamento politinės partijos sugrįžo tais pačiais kadrais į Steigiamąjį Susirinkimą 1919 m. ir į Imperijos įstatymų leidimo susirinkimą, turintį tą patį Reichstago vardą[312].

Partijų yra daug. Kai kurios nepriima respublikoniškos valdymo formos, kitos, pav., nepriklausomieji socialistai ir komunistai, mielai orientuotųsi į darbininkų sovietų ekonominį fe-

---

[305] Apie reprezentacinio valdymo tendenciją persitvarkyti į parlamentinį valdymą, žiūr. Shepard, *Tendencies toward ministerial responsability in Germania, American Political science Review,* 1911 m., I, 56—69 p.

[306] 1919 m. rugpiūčio m. 11 d. konstitucijos 50 str. ir t. Žiūr. Harbach, *Die parlamentarische Kabinettsregierung,* Stuttgart'as, 1919 m.

[307] 53 str.

[308] 1919 m. konstitucijos 54 str.

[309] *Ibid.,* 25 str.

[310] [1919 m. konstitucijos 43 str.].

[311] [Redslob, *Le régime parlementaire,* Paryžius, Girard'as, 1924 m.].

[312] Šį vardą turėjo jau ir susirinkimas, kuriam imperatorius Karolis IV davė Auksinę Bulę 1356 m., ir prie šito vardo vėl grįžo Bismarkas 1871 m.

deralizmą[313]. Be abejo, nuo vokiečių Respublikos paskelbimo, po faktiško socialistų demokratų ir nepriklausomųjų socialistų valdymo (1918 m. lapkričio-gruodžio mėn), taisyklingas repre-

---

[313] Valdančios Steigiamojo Susirikimo partijos, kurios palaikė vyriausybę, buvo šios:

1. Vokietijos socialistų partija *(Sozialistische Partei Deutschlands)*. Tai didžiausia partija, vyriausybės pamatas, ankstybesniame susirinkime. Ji padarė revoliuciją ir įkvėpė pirmus socialistinio įstatymų leidimo bandymus (aštuonių valandų darbo diena, draudimas nuo nedarbo, moterų ir vaikų nakties darbo panaikinimas, *Gesindordung'o* arba įstatymo apie žemės darbininkus panaikinimas, įstatymas apie *Betriebsraete* (eksploatavimo tarybos) suteikiąs darbininkui teisę kontroliuoti dirbtuvę). Partija yra linkusi tęsti socializacijos bandymus, bet palyginti lėtos evoliucijos keliu, ką jai prikiša nepriklausomųjų socialistų frakcija ir spartakiečiai, atsiskyrusieji nuo oficialinės partijos, o dar labiau komunistai, kurie bendradarbiauja su rusų bolševikais.

2. Vokiečių demokratų liaudies partija (*Deutschdemokratische Volkspartei)*, buvusioji progresistų partija, jungia stambius finansininkus, pramoninkus, vidutinius bei smulkius pirklius, nepriklausomus amatininkus ir valstiečius, visų kategorijų valdininkus ir didžiąją dalį mokytojų. Ji nori įsteigti buržuazinės demokratijos režimą ir labiau palanki sąjungai su socialistais, senajai dalykų padėčiai atstatyti.

3. Kriščionių liaudies partija *(Christliche Volkspartei):* tai senasis „Centras", dvasiškijos vedamas, — ji susideda iš Vestfalijos ir Reino kraštų katalikų darbininkų, Pietų Vokietijos ūkininkų ir kitų įvairių klasių elementų, turinčių bendrus religijos interesus; labai demokratiškas Vokietijos šiaurėj, dažnai reakcinis pietuose. Centras, pasibaigus religijos kovai, buvo monarchistinė partija prie Vilhelmo II, demokratinė — prie Eberto.

Dešiniąją opoziciją sudarė monarchistinės restauracijos šalininkai, tai yra:

1. Vokiečių nacionalistų liaudies partija *(Deutschnationale Volkspartei)*. Žodis „liaudis" figūruoja šitame pavadinime kaip iškaba, nes ši partija susideda iš bajorų, buvusių junkerių, generolų, karininkų, aukštųjų senojo režimo valdininkų ir tebesvajoja apie senojo režimo atstatymą karinės diktatūros pagalba.

2. Vokiečių liaudies partija *(Deutsche Volkspartei)* susideda iš stambios pramonės ir prekybos atstovų, laisvųjų profesijų atstovų, profesorių ir kitų pangermanistų, vienu žodžiu, iš elementų, kurie buvo sudarę buvusiąją „national - liberalinę" partiją. Ji nori pirm visa ko stiprios vyriausybės, geriausia karinės, sugebančios užtikrinti Imperijos vieningumą ir pasipriešinti kiekvienam socializacijos bandymui.

Kairioji opozicija buvo sudaryta dviejų partijų, norinčių pagreitinti visų gamybos priemonių socializaciją.

1. Nepriklausomųjų socialistų partija *(Unabhaengige Sozialistische Partei Deutschlands)* norėtų, nieko nelaukdama, pagreitinti tikros socialistinės programos įvykdymą, ji prikiša valdantiems daugumos socialistams, kad jie bijosi buržuazijos. Jos programa reikalauja tam tikrų pramonės šakų, būtinai reikalingų tautos gyvenimui, socializacijos: rūdynų, krioklių, visų viešų tarnybų, anglies, gazo, miškų, tramvajų, elektros ir t. t. Ji nori įvykdyti žemės reformą, t. y., atimti nuosavybę iš stambiųjų ūkininkų, panaikinti bajorystę, išdalinti žemę valstiečiams kaip Prancūzijoje 1789 m. ir Rusijoje 1917 m. Reikalinga sugriauti kapitalistinę bendruomenę, įsteigti darbininkų tarybų respubliką ir baigti su senu režimu: pakeisti diplomatus tikrais respublikonais, paleisti *Reichswehrą,* kuris yra reakcininkų ran-

zentacinis valdymas įsikūrė Berlyne Steigiamajame Tautiniame Susirinkime socialistų jėgos dėka (1919 m. sausio-vasario m.)[314]. Pagaliau Scheidmann'o ministerių kabinetas ir Bauer'o bei Müller'o kabinetai turėjo užtikrinti parlamentinio valdymo funkcionavimą, sudarydami daugumos socialistų, katalikų centro ir demokratų koaliciją. Po konstitucinio valstybės perversmo bandymo iš kraštutinių (1920 m. sausio mėn.), pagaliau iš monarchistų pusės (Kapp'o byla 1920 m. kovo mėn.), po spartakiečių sukilimo Ruhr'e, 1920 m. birželio mėn. rinkimuose[315] į Reichs-

---

kose, vietoj jo sudaryti darbininkų batalijonus respublikai apginti nuo ruošiamųjų naujų monarchistų smūgių.

2. Vokiečių komunistų partija *(kommunistische Partei Deutschlands)* ir *spartakusbund'as* (paskolinęs savo vardą iš vieno sukilėlio vergo); nuo jo atsiskyrusios vokiečių *darbininkų komunistų partija* ir *sindikalistų partija,* reikalauja visos kapitalistinės sistemos ir visos privatinės nuosavybės panaikinimo. Jos nori įgyvendinti respubliką, visai skirtingą nuo buržuazinės respublikos ir parlamentinės demokratijos: proletariato diktatūrą, pasaulinę revoliuciją kaip svajoja ir komunistai, darbininkų tarybų respubliką, kuri paimtų į savo rankas viso pasaulio valdymą, administraciją, gamybą ir darbo paskirstymą. — Žiūr. Matter, *Les partis politiques en Allemagne (Revue des sciences politiques,* (1923 m. liepos — rugsėjo mėn., 349 p.).

[314] Štai kokia buvo palyginamoji partijų jėga Steigiamajame Tautiniame Susirinkime, sprendžiant iš gautųjų balsų skaičiaus:

	Vietos	Balsai
Vokiečių nacionalistai	42	3.199.573
Liaudies partija (demokratai)	21	1.240.303
Centras (krikščionių partija)	92	6.021.456
Daugumos socialistai	163	11.466.716
Nepriklausomieji socialistai	22	2.314.332
Įvairios vietos partijos (ūkininkai, bavarai ir t. t.)	6	409.818

Daugumos socialistų, centro ir demokratų koalicija turėjo 326 vietas iš 421 visame Susirinkime.

[315] [1920 m. birželio mėn. 10 d. *Freiheit,* nepriklausomųjų socialistų organas, pranešė, kaip galutinus tokių rinkimų rezultatus ir Wolff'o pranešimas birželio mėn. 8 d. taip paskirstė gautuosius balsus.

	Vietos	Balsai
Nepriklausomieji socialistai	80	4.409.562
Daugumos socialistai	111	5.587.157
Nacionalistai konservatoriai arba vokiečiai nacionalistai	65	3.638.851
Nuosaikieji konservatoriai arba vokiečiai liaudininkai	61	3.456.131
Komunistai	2	438.199
Demokratai	45	2.152.509
Centras	67	3.500.800
Gwelfai	5	318.104
Krikščionys federalistai (krikščionys tautininkai ir valstiečiai tautininkai)	21	1.254.963
Bavarijos ūkininkų sąjunga	4	(?)

tagą susimažino nuosaikiųjų balsai, centro ir daugumos socialistų, kurie bandė vykdyti parlamentinį valdymą, ir, atvirkščiai, sustiprėjo ekstremistinės partijos, kovojusios prieš šį valdymo būdą. Fehrenbacho kabinetas tegalėjo būti sudarytas, pasirėmus vidurinių partijų koalicija (centras, liaudies partija, daugumos socialistai). Bet šiai subyrėjus, vėl susidarė centro koalicijos, palaikiusios du Wirth'o kabinetu (1921 m.), Cuno (1921 m.), Stresemann'o (1923 m.) ir Marx'o (1923 m.) kabinetus. Parlamentinė anarchija ir ministerių kabinetų nepastovumas paaiškina du Reichstag'o paleidimu 1924 m.: 1924 m. gegužės mėn. 4 d. ir gruodžio mėn. 7 d. rinkimus; pirmieji sustiprino nacionalistų partijos opoziciją, ir antrasis Marx'o kabinetas turėjo ieškoti populistų, centro ir demokratų paramos; antrieji nuslopino ekstremistines partijas, dviejų beveik lygių blokų tiek dešiniųjų, tiek kairiųjų akyvaizdoje[316]. Luther'io ir Marx'o kabinetai (1926 m.) negalėjo surasti pastovesnės pusiausvyros įvairių grupių koalicijose[317]. Taip, nepaisant dviejų paeiliui įvykusių paleidimų, jokia vienoda dauguma negalėjo būti sudaryta Reichstage: nuo pirmo parlamentinio kabineto, sudarymo 1919 m.

Tokiu būdu pirmiau valdžiusios partijos teturėjo 223 vietas iš 461 buvusių naujame Susirinkime.]

[316] [1924 m. gegužės mėn. 4 d. ir gruodžio mėn. 7 d. rinkimai davė tokius rezultatus:

	1924 m. gegužės m.	1924 m. gruodžio m.
Socialdemokratų partija	100	131
Komunistų partija	62	45
Demokratų partija	28	32
Centras	65	69
Populistai	45	51
Vokiečių nacionalistų partija	95	103
Rasistai	32	14
Hanoverio partija	5	4
Bavarijos populistai	16	19
Bavarijos ūkininkų sąjunga	10	„
Agrarinė sąjunga	10	8
Vokiečių socialistų partija	4	„
Ekonominė partija	„	17
Iš viso	472	493]

[317] [Marx'o kabinetas, nuverstas 1926 m. gruodžio mėn. 17 d., tebuvo palaikomas demokratų, centro, katalikų ir populistų koalicijos būtent 190 atstovų iš 420. Jisai turėjo daugumai gauti paeiliui kreiptis čia dešinėn, į nacionalistus, čia kairėn, į socialistus. Jisai susidūrė su sistematine komunistų ir rasistų opozicija: socialistams pareikalavus iš jo sudaryti „didžiąją koaliciją“ iš vidurinių partijų, su kurios sudarymu nesutiko dešinysis centras, jisai turėjo atsistatydinti.

vasario mėn. ligi 1926 m., Reich'as buvo valdoma keturiolikos įvairių ministerių kabinetų, turėjusių vidutiniškai šešių mėnesių amžių. Taigi, neatrodo, kad parlamentinis valdymas galėtų lengvai Vokietijoje aklimatizuotis[318].

Lenkija savo 1921 m. kovo mėn. 17 d.[319] konstitucijoje taip pat pasirinko parlamentinį valdymą su klasiškais jo nuostatais. Bet šis režimas sunkiai tegalėjo čia aklimatizuotis. Iš vienos pusės, Rūmai tuojau susiskaidė į ištisą partijų eilę ir negalėjo susidaryti nei vieninga dauguma, nei vieninga opozicija[320]. Negalėjo susidaryti valdančioji partija. Antra vertus, parlamentinis režimas suponuoja jėgų pusiausvyrą tarp vyriausybės ir parlamento. Bet vyriausybė, neturėjusi paleidimo teisės ir priklausiusi per daug siauros kontrolės įvairiose jos veikimo srityse, buvo greitai paralyžiuota. Todėl maršalas Pilsudskis, susitaręs su kai kuriomis kairiųjų partijomis tikru 1926 m. gegužės mėn. konstituciniu perversmu, padarė konstitucijos reviziją, kurią padarius, suteikė valstybės galvai teisę paleisti seimą, ministerių kabinetui pasiūlius, paprastu raštu, adresuotu parlamentui; be to jam suteikė suspensivinio veto teisę seimo priimtiems įstatymams, taip pat teisę leisti dekretus, parlamentui neposėdžiaujant. Išskyrus šią pastarąją prerogatyvą, dvi kitos, suteiktos vykdomajai galiai, tegali sustiprinti parlamentinį režimą].

---

[318] [Apžvelgiant bendrų rinkimų rezultatus, įvykusių Reich'e nuo karo, pastebimas nuolatinis kairiųjų partijų, įvedusių parlamentinį valdymą, silpnėjimas ir dešiniųjų partijų, kovojusių prieš jį, sustiprėjimas: socialistai nusileido nuo 187 mandatų ir 14 milijonų rinkikų ligi 131 mandato ir 8 milijonų šalininkų; demokratai nuo 75 mandatų ir apytikriai 6 milijonų rinkikų ligi 32 mandatų ir mažiau, negu 2 milijonų balsų; net pats centras inkorporuravus prie jo Bavarijos populistų partiją, kuri šiandien yra atsiskyrus. perėjo nuo 6 milijonų balsų ir 90 mandatų prie 5 milijonų balsų ir 88 mandatų. Atvirkščiai, populistai trigubai, ir vokiečiai nacionalistai dvigubai padidino savo šalininkų ir vietų skaičių. Gal būt, kad per kelerių metų laikotarpį kils klausimas dėl paties parlamentinio rėžimo].

[319] [Peretiatkowicz, *La Constitution polonaise (Rev. du droit public,* 1922 m., 606 p.); Grozat, *Les Constitutions de Pologne, Danzig* ir t. t. 1923 m.; Potulicki, *La Constitution de la République de Pologne,* Paryžius — Varšuva, 1932 m.].

[320] [Lenkijoje yra nemažiau dvylikos klūbų arba partijų: krikščionys nacionalistai, nacionaldemokratai, krikščionys demokratai, ūkininkų partija, atvadavimo partija arba *Wyzwolenie,* tautinė darbininkų partija, socialistų partija, žydų partija, vokiečių partija, ukrainiečių partija, baltgudžių partija, komunistų partija].