Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Olga Majkowska

Pozycja parlamentu brytyjskiego w świetle działania systemu dwupartyjnego

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
Prof. dra hab. Jana Iwanka

Katowice 2008

Wykaz użytych skrótów

ADV - *alternative deviation from proportionality* – alternatywy wskaźnik odchylenia od proporcjonalności
AMS – *additional member system* – system dodatkowego reprezentanta
AV- *alternative vote* – system głosu alternatywnego
BES – *British Election Study* – Brytyjskie Badania nad Wyborami
BLP – *Branch Labour Party* – Dzielnicowa Partia Pracy
BNP – *British National Party* – Brytyjska Partia Narodowa
CLP – *Constituency Labour Party* - Okręgowa Partia Pracy
DV - *deviation from proportionality* – wskaźnik odchylenia od proporcjonalności
EDM- *early day motions* – wnioski na początek dnia
EMU – *Economic and Monetary Union* – Unia Gospodarcza i Walutowa
ERM – *Exchange Rate Mechanism* – Mechanizm Kursów Walutowych
FPTP – *first past the post* – system: "pierwszy na mecie", większości względnej
GC – *General Committee* – Komitet Generalny Okręgowej Partii Pracy
IBA – *Independent Broadcasting Authority* – organ regulujący działalność mediów w Wielkiej Brytanii od 1972 roku
ITA – *Independent Television Authority* – organ regulujący działalność telewizji w Wielkiej Brytanii do 1972 roku
JAE – Jednolity Akt Europejski
LRC - *Labour Representation Committee* – Komitet Reprezetacji Robotniczej
NDPBs – *Non-Departamental Public Bodies* – Niedepartamentalne Ciała Publiczne
NEC – *National Executive Committee* – Krajowy Komitet Wykonawczy (Partii Pracy)
NPF – *National Policy Forum* – Krajowe Forum Polityki (Partii Pracy)
PC – Plaid Cymru – Walijska Partia Narodowa
PLP – *Parliamentary Labour Party* – Parlamentarna Partia Pracy
QMV- *qualified majority voting* – głosowanie większością kwalifikowaną
Quangos -Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations – Quasi-niezależne Organizacje Nierządowe, patrz. NDPBs
SNP – *Scottish National Party* - Szkocka Partia Narodowa
S.O. – *Standing Order* – stały regulamin izby
STV – *single transferable vote* – system pojedynczego głosu przechodniego
SV – *supplementary vote* – system głosu uzupełniającego
TUC – *Trade Union Congress* – Kongres Związków Zawodowych
TULO – *Trade Union & Labour Party Liaison Organisation* – Organizacja Porozumiewawcza Związków Zawodowych i Partii Pracy
UKIP- *United Kingdom Independence Party* – Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa

Wstęp

Nie ma przesady w twierdzeniu, że parlament brytyjski przez wieki pozostawał punktem odniesienia i wzorem dla praktyków i obserwatorów życia politycznego w działalności politycznej, jak i badaniach naukowych. Przez stulecia był on z jednej strony współtwórcą lub wręcz motorem doniosłych zmian społeczno-politycznych, z drugiej zaś wykazywał znaczną zdolność do adaptacji i podnoszenia swojej pozycji. Jeszcze w XIX wieku dostrzegano w parlamencie wyraz triumfu zasady reprezentacji, a jego relacje z egzekutywą uważano za wzorcowe. Formalnie niczym nieograniczona władza prawodawcza sytuowała go pośród najsilniejszych w świecie. Z tym jakże chwalebnym obrazem przeszłości silnie kontrastuje widoczna zwłaszcza od połowy lat 70. ubiegłego wieku kontestacja tak wewnętrznych zasad funkcjonowania, jak i pozycji parlamentu wobec rządu. W powszechnej świadomości obywateli i polityków zagościł obraz legislatury uległej, skostniałej, gdzie toczone debaty tworzą tylko iluzję kształtowania polityki państwa. Ogromna rozbieżność dzisiejszych i historycznych ocen, powody jej powstania stanowiły pierwszy przyczynek dla podjęcia rozważań o aktualnej pozycji parlamentu brytyjskiego na gruncie niniejszej pracy. Drugi niemniej ważny powód to obrosły wielowiekową tradycją, wtopiony w szkielet brytyjskiej konstytucji i w znacznej mierze unikalny dychotomiczny charakter rywalizacji między ugrupowaniami politycznymi. Fakt, że te zagadnienia są ze sobą genetycznie i funkcjonalnie powiązane, otworzył podwójnie interesujące pole do badań.

Tytuł niniejszej rozprawy wskazuje, że przedmiotem zainteresowania będzie pozycja, a więc wzajemne relacje parlamentu brytyjskiego i innych podmiotów systemu politycznego. Kwestia relacji pozostawiona bez dalszego doprecyzowania zmuszałaby jednak do analizy związków i zależności w odniesieniu do szerokiego kręgu podmiotów, jeśli tylko mogłyby one zostać określone mianem systemowych. Konstruowanie tak obszernej monografii wykracza daleko poza cel pracy, a z racji wątłości stosunków z niektórymi podmiotami wydaje się wręcz bezzasadne. Obszar badawczy zawęża zatem druga część tytułu – „w świetle działania systemu dwupartyjnego", implikująca odniesienie do Rządu JKMości. Odwołanie do systemu partyjnego oznacza jednocześnie, że analiza pozycji parlamentu będzie wykraczać poza ramy formalno-prawne, uwzględniając aspekt polityczny. Czynniki konstytucyjne i polityczne nie wyczerpują jednak w świetle propozycji Philipa Nortona - długoletniego i cenionego badacza parlamentaryzmu brytyjskiego – katalogu

wyznaczników pozycji systemowej legislatury. Konstruując kryteria na potrzeby analizy porównawczej siły parlamentów zachodnioeuropejskich, wskazuje on obok zmiennych konstytucyjnych i politycznych, także na te o proceduralnym charakterze. W pierwszym przypadku autor bierze pod uwagę przewidziane w konstytucji ograniczenia władzy parlamentu takie jak zawężenie zakresu władzy ustawodawczej, odwoływanie się do woli narodu w drodze referendum oraz łączenie stanowisk ministerialnych i mandatu poselskiego. Na czynnik polityczny w propozycji Nortona składa się liczba partii w parlamencie i ich zdolność do podporządkowania sobie instytucji państwa, uwarunkowana lojalnością i dyscypliną partyjną. Natomiast zmienna proceduralna wskazuje na strukturę, uprawnienia i aktywność komisji zarówno w zakresie legislacji, jak i zdolność do sprawowania kontroli nad poszczególnymi resortami. Celem pracy będzie zatem zdiagnozowanie aktualnego stanu rzeczy poprzez uzyskanie wiarygodnych informacji w zakresie rzeczywistych cech i zasad funkcjonowania parlamentu w jego relacjach z rządem. Przygotowana diagnoza zezwoli również na określenie przyczyn tego stanu rzeczy, prawidłowości i faz rozwoju.

W tak zakreślonym przedmiocie badań uzyskania odpowiedzi wymagają następujące pytania problemowe:

1. Jaka jest prawno-konstytucyjna pozycja parlamentu brytyjskiego?
2. Jaka jest polityczna pozycja parlamentu brytyjskiego i jaką rolę w jej kształtowaniu odgrywa system dwupartyjny?, a w szczególności:

   a) jaką rolę w kształtowaniu brytyjskiego systemu dwupartyjnego odgrywa system wyborczy?

   b) jakie są instrumenty kształtowania kohezji (lojalności i dyscypliny) partyjnej we frakcjach parlamentarnych Partii Konserwatywnej i Partii Pracy?

   c) jaką rolę odgrywają partie polityczne w strukturze i organizacji pracy parlamentu?
3. Jak skuteczne są procedury parlamentarne w zakresie inicjatywy ustawodawczej, rewizji rządowych projektów ustaw oraz sprawowania kontroli nad działalnością rządu?

Opierając się z jednej strony na znanych i sprawdzonych faktach, z drugiej zaś nawiązując do postawionych pytań problemowych, sformułowałam następujące hipotezy szczegółowe:

1. Na płaszczyźnie prawno-konstytucyjnej Izba Gmin zajmuje pozycję zwierzchnią wobec Rządu JKMości, wyznaczoną przez zasadę suwerenności prawnej parlamentu i odpowiedzialności politycznej rządu.
2. Na płaszczyźnie politycznej Izba Gmin została podporządkowana rządowi, który, mając oparcie w zdyscyplinowanej większości partyjnej, sprawuje kontrolę nad organizacją i trybem pracy izby:

a) System wyborczy sprzyja utrzymaniu systemu dwupartyjnego opartego na zdyscyplinowanej partii.
b) Partia Konserwatywna i Partia Pracy kształtują kohezję partyjną frakcji parlamentarnych poprzez proces selekcji, centralną kampanię wyborczą oraz formy organizowania działalności posłów w parlamencie.
c) Struktura i organizacja pracy Izby Gmin została podporządkowana wymogom rywalizacji i współpracy o dwupartyjnym charakterze.

3. W warunkach istnienia zdyscyplinowanej większości rządowej w Izbie Gmin skuteczność procedur parlamentarnych w zakresie rewizji rządowych projektów ustaw, inicjatywy ustawodawczej i kontroli rządu jest ograniczona.

Przytoczone hipotezy szczegółowe składają się na hipotezę główną o następującej treści: *Działanie systemu dwupartyjnego opartego na zdyscyplinowanej partii osłabia pozycję parlamentu brytyjskiego względem Rządu JKMości na płaszczyźnie politycznej i proceduralnej.*

Pierwszą płaszczyzną analizy relacji i jednocześnie punktem odniesienia dla określenia siły parlamentu na płaszczyźnie politycznej i proceduralnej będzie jego pozycja prawno-konstytucyjna, wynikająca ze źródeł prawa o zróżnicowanym charakterze. Analiza płaszczyzny politycznej poprowadzona zostanie wielotorowo i wskazywać będzie na wzajemne zależności między systemem wyborczym, systemem dwupartyjnym, w tym lojalnością i dyscypliną partyjną, oraz organizacją i trybem pracy parlamentu brytyjskiego. Analiza na płaszczyźnie proceduralnej umożliwi z kolei określenie skuteczności działań parlamentu w zakresie legislacji i kontroli polityki Rządu JKMości.

Weryfikacja hipotez dokonana zostanie za pomocą metody analizy i krytyki piśmiennictwa, uzupełnioną o badanie dokumentów (źródeł i opracowań źródłowych). Analiza źródeł konieczna stanie się zwłaszcza w odniesieniu do zagadnień nowych, nie w pełni jeszcze opracowanych, a dotyczących przede wszystkim ostatnich reform ustrojowych, procedur parlamentarnych czy partyjnych strategii selekcyjnych. Opis i

ocena tych zagadnień oparta zostanie na tekstach ustaw i towarzyszących im wyjaśnień, raportów komisji parlamentarnych i ciał niezależnych, dokumentów rządowych, regulaminów i przewodników parlamentarnych oraz dokumentów partyjnych. W zakresie tak procedury, jak i praktyki parlamentarnej informacji dostarczą również opracowania przygotowywane i aktualizowane przez obsługę parlamentu. Bieżący kontekst polityczny zostanie natomiast odtworzony na podstawie przeglądu prasy: „The Guardian", „The Times", „The Independent", „Polityka", „Gazeta Wyborcza", „Rzeczpospolita" z lat 2003-2007.

Na gruncie polskiej nauki literatura przedmiotu jest bardzo skromna: druki zwarte poświęcone w całości tak systemowi politycznemu Wielkiej Brytanii, jak i jego częściom składowym – nieliczne i pochodzące w znacznej części z okresu trzech powojennych dekad. Na lata 40. datują się publikacje Mieczysława Szerera i Konstantego Grzybowskiego, w 1957 roku ukazały się *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego* Władysława Konopczyńskiego, a w 1962 roku *Brytyjski system parlamentarny w zarysie* Alberta Meszorera. Zbliżony do niniejszej pracy przedmiot badań ma wydana czterdzieści lat temu publikacja Stanisława Gebethnera: *Rząd i Opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii* (1967). W 1983 roku ukazuje się natomiast poświęcona kwestiom ustrojowym książka Andrzeja Pułło: *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania.* Druga „fala" publikacji książkowych rozpoczyna się dopiero na przełomie XX i XXI wieku. Szerokiej wiedzy na temat brytyjskich doktryn politycznych dostarczają wówczas prace Andrzeja Zięby: *Współczesny konserwatyzm brytyjski* (1990) oraz *Współczesne brytyjskie doktryny polityczne* (2001). Andrzej Zięba jest także autorem najbardziej aktualnej – na gruncie polskim - monografii poświęconej brytyjskiej legislaturze: *Parlament Wielkiej Brytanii* (1994). O pozycji członka Izby Gmin traktuje z kolei praca Wojciecha Kręcisza*: Status posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii* (2001), zaś ewolucji parlamentu brytyjskiego poświęcona jest publikacja Anny Sybilli Bidwell: *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego* (2004). Należy także napomknąć o pracach z zakresu historii Anglii i Wielkiej Brytanii – np. o opracowaniach J. Kędzierskiego i H. Zinsa - choć tylko w niewielkiej części pokrywają się one z przedmiotem niniejszej rozprawy. Nie najlepiej przedstawia się również sytuacja w zakresie prac zbiorowych bądź wydawnictw ciągłych i periodycznych, gdzie sporadycznie pojawiają się kilkunasto- kilkudziesięciostronicowe artykuły na temat systemu politycznego Wielkiej Brytanii. Nieliczne są także przekłady z języka angielskiego - w ostatnich latach

przetłumaczono prace P. Silka i R. Waltersa, publikacje N. Daviesa, K. Robbinsa i P. Johnsona. W efekcie podstawowym źródłem wiedzy a zarazem przedmiotem analizy i krytyki pozostaje dorobek naukowy Brytyjczyków, badany w oryginale. Na gruncie teorii konstytucyjnej będą to przede wszystkim dzieła A.V. Dicey'a, W. Bagehota, I. Jenningsa czy E. C. S. Wade'a, które stanowią swoiste podręczniki do ustalania treści konstytucyjnych zasad postępowania. W zakresie procedur i przywilejów parlamentarnych rolę taką pełni traktat Thomasa Erskine May'a (*A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*), wielokrotnie zresztą aktualizowany i uzupełniany przez obsługę parlamentu. W przedmiocie badań nad funkcjonowaniem brytyjskiego systemu wyborczego fundamentalne znaczenie mają publikacje autorstwa lub przygotowane pod redakcją Davida Butlera, zwłaszcza ukazująca się od 1952 roku seria *British General Election*, która dostarcza szczegółowych informacji na temat kolejnych wyborów powszechnych. Podobny zakres przedmiotowy mają także publikacje, które wyszły spod pióra takich autorów jak: P. Norris, C. Wlezien, C.J. Pattie, R.J. Johnston, P. Dunleavy i H. Margetts. Spór toczący się między zwolennikami różnych modeli zachowania wyborczego ukazują natomiast w swych działach B. Sarlvik, I. Crewe, J.E. Alt, A. Heath, R. Jowell, J. Curtice, H. D. Clarke, D. Sanders, M.C. Stewart, P. Whiteley, P. Dunleavy, C. T. Husband, H. Himmelweit, R. Rose, I. McAllister i in. Od ponad trzydziestu lat publikowane są także efekty badań prowadzonych przez Philipa Nortona, uważanego za największego znawcę tematyki parlamentarnej w Wielkiej Brytanii. Wśród szerokiego spektrum zagadnień podejmowanych przez tego autora na czoło wysuwają się kwestie pozycji parlamentu, kohezji partyjnej oraz konserwatyzmu i konserwatystów [(przykładowo: *Conservative Dissidents* (1978), *The Commons in Perspective* (1981), *Legislatures* (1990), *Does Parliament Matter?* (1993), *Parliament in British Politics* (2005)]. Badaniom dyscypliny partyjnej poświęcony został także projekt realizowany przez P. Cowley'a i M. Stuarta z Uniwersytetu w Nottingham, którego wyniki dostępne są zarówno na stronie www.revolts.co.uk, jak również w kwartalniku „Parliamentary Affairs" czy publikacjach książkowych. W zakresie działania systemu partyjnego Wielkiej Brytanii odnotować należy zaliczane do klasyki dzieło R.T. McKenziego *British Political Parties*, jak również publikacje S. Ingle'a, J. Branda, J. Fishera, P. Webba i A. Russella. Natomiast w odniesieniu do strategii selekcyjnych partii najbardziej aktualnych informacji należy poszukiwać w dokumentach partyjnych i doniesieniach prasowych. Tylko w niewielkim stopniu lukę

w tym temacie wypełniają artykuły zamieszczane w „Parliamentary Affairs". Choć w zakresie procedury parlamentarnej nie brak pozycji książkowych (np. traktat Erskine May'a, prace wspomnianego Silka i Waltersa, publikacje takich autorów jak: E. Taylor, O. McDonald, J. Griffith, M. Ryle), to charakteryzujące się znaczną dynamiką, zwłaszcza w ostatnich dekadach, procesy modernizacji Izby Gmin czynią koniecznym oparcie się na źródłach, tj. regulaminach obu izb, jak również opracowaniach, takich jak serie ukazujące się w ramach „Factsheet". Przygotowywane przez Biuro Informacji Izby Gmin (*House of Commons Information Office*) przewodniki opisują nie tylko rozwiązania regulaminowe, ale również praktyczne skutki ich stosowania. Ocenę nowo przyjętych procedur przeprowadza także – m. in. na łamach „Parliamentary Affairs" - Richard Whitaker. Obfitym źródłem informacji w tym zakresie są również raporty Komisji ds. Modernizacji. Użyteczne kompendium danych na temat brytyjskiego systemu stanowią publikacje B. Jones'a, D. Kavanagha oraz J. Dearlove'a i P. Saundersa. Odniesienie do systemu politycznego Wielkiej Brytanii mają również klasyczne dzieła z zakresu politologii: G. Sartoriego, J. Blondela, M. Duvergera, S.M. Lipseta, S. Rokkana, G. Smitha i in.

Realizacja celu niniejszej pracy wymaga w pierwszej kolejności uporządkowania terminologii i dookreślenia pojęć, tak aby ich użycie było adekwatne i nie budziło wątpliwości interpretacyjnych.

W Wielkiej Brytanii, jak również w krajach Commonwealthu, legislaturę określa się mianem parlamentu i nazwa ta jest potwierdzona w oficjalnych aktach o znaczeniu konstytucyjnym[1]. Pojęcie parlamentu stosowane jest jednak w brytyjskiej literaturze przedmiotu przynajmniej w czterech znaczeniach. Po pierwsze, dla

[1] Istnieje znacząca liczba terminów określających w sposób ogólny najwyższe ciała reprezentatywne w kraju. *Słownik języka polskiego* podobnie definiuje terminy legislatywa i legislatura, wskazując jedynie na ich odmienne pochodzenie. O ile legislatura wywodzi się z łaciny, to określenie legislatywa ma francuskie korzenie. Pierwszy z terminów częściej używany jest w odniesieniu do organów, drugi zaś wskazuje na element władztwa. Zresztą w tradycyjnym podziale władzy mamy do czynienia właśnie z legislatywą, czyli władzą ustawodawczą, egzekutywą – władzą wykonawczą oraz judykatywą, czyli sądownictwem. Określenie legislatura czasami używane jest także dla oznaczenia okresu wykonywania funkcji przez władzę ustawodawczą. Terminy legislatura i legislatywa implikują, z jednej strony monopol tychże ciał na stanowienie prawa, z drugiej zaś fakt, że realizacja procesu legislacyjnego jest jeśli nie jedyną, to przynajmniej najważniejszą ich funkcją. Tymczasem w znakomitej większości przypadków żadna z tych tez nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym. Zamiennie ze wskazanymi powyżej pojęciami używa się także terminów parlament i zgromadzenie. Termin parlament (od franc. *parler* – mówić) sugeruje, że cechę definiującą ciała nim określane pozostaje fakt, że mają one doradczy czy też opiniodawczy charakter. Także termin zgromadzenia ma wyraźne ograniczenia, bo może odnosić się po prostu do grupy zebranych ludzi, niekoniecznie wyposażonych w jakieś szczególne funkcje np. o publicznym charakterze. Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, tom II, PWN, Warszawa 1979, A. Heywood, *Politologia*, PWN, Warszawa 2006, s. 386-387.

odzwierciedlania tradycyjnej formuły „króla w parlamencie” i wówczas przez ten termin rozumie się ciało złożone z Izby Gmin, Izby Lordów i króla właśnie. Formalnie parlament brytyjski ma zatem strukturę trójczłonową, choć aktualnie jej znaczenie jest raczej historyczne i symboliczne, a David Judge mówi wprost o „żyjącej martwej konstytucji”. Po drugie, słowa parlament używa się zamiennie z określeniem Izba Gmin, co stanowi odzwierciedlenie asymetrycznego bikameralizmu brytyjskiej legislatury. Takie rozumienie terminu parlament jest powszechne w brytyjskiej literaturze politologicznej i prawniczej, gdzie w monografiach dotyczących parlamentu Izbie Lordów poświęca się zazwyczaj krótki i wyodrębniony podrozdział. Po trzecie, parlament oznacza też czasokres rozdzielający wybory powszechne, inaczej mówiąc, czas, w którym legislatura realizuje swoje pełnomocnictwa. Temu trzeciemu rozumieniu odpowiada zatem pojęcie kadencji i choć brytyjski system prawny nie zna pojęcia kadencji jako sztywnego okresu działania parlamentu, to jednak będę się nim posługiwać dla oznaczenia okresu między kolejnymi wyborami powszechnymi. Czwarte rozumienie parlamentu wynika z przeciwstawienia go egzekutywie i wówczas stosuje się je w odniesieniu do obu izb, co jest najbliższe kontynentalnemu rozumieniu tego słowa. W tym sensie mówi się także o siedemnastowiecznej walce króla z parlamentem.

Parlament brytyjski, podobnie jak inne tego typu ciała, nie egzystuje w politycznej próżni, lecz w pewnej całościowej strukturze określanej mianem systemu politycznego. Ów system polityczny można najprościej zdefiniować jako całokształt działających instytucji politycznych, stosunków między nimi, a także zasad i norm, na podstawie których one działają[2]. Klasyczną definicję systemu politycznego przedstawił Jerzy Kowalski, zdaniem którego jest to „aparat państwowy, partie polityczne oraz organizacje i grupy społeczne formalne i nieformalne, uczestniczące w działaniach politycznych w obrębie danego państwa oraz zespół zasad politycznych i norm prawnych regulujących ich wzajemne stosunki”[3]. W efekcie na pojęcie systemu politycznego składają się trzy grupy elementów: instytucje i organizacje uczestniczące w życiu politycznym, w tym te, które określamy mianem aparatu państwowego, ale również stowarzyszenia, związki, samorządy i partie

[2] M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1995.

[3] J. Kowalski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1978, s. 97-98. W polskiej literaturze przedmiotu problem definicji systemu politycznego podobnie ujmują A. Andrusiewicz, S. Ehrlich, Z. Jarosz i S. Zawadzki, H. Lisicka, J. Hausner i T. Klementawicz, W. Skrzydło, W. Waśniewski oraz K.A. Wojtaszczyk.

polityczne; zasady polityczne, tj. idee i wartości określające stosunki między podmiotami, np. idea rządów prawa, podziału władzy, suwerenności parlamentu, oraz zespół norm, w tym również prawnych, regulujących strukturę i funkcjonowanie instytucji i organizacji oraz wcielających w życie wspomniane zasady polityczne[4]. Tak rozumiany system polityczny jest przedmiotem licznych prac o charakterze porównawczym, monograficznym czy teoretycznym. W mojej pracy pragnę się jednak skupić jedynie na wybranych elementach systemu politycznego Wielkiej Brytanii, choć nie wyklucza to oczywiście czynienia odniesień do innych jego części. Przedmiotem zainteresowania będą jednakże przede wszystkim parlament, rząd, partie polityczne oraz zasady i normy regulujące i organizujące stosunki między tymi podmiotami.

W tej sytuacji zdefiniowania wymaga także pojęcie partii i systemu partyjnego. Ustalenie jednoznacznej definicji partii politycznej nie jest zadaniem prostym. Zmieniająca się rzeczywistość społeczno-polityczna, ewolucja samej partii, jak również specyfika warunków jej funkcjonowania w danym kraju sprawia, że na gruncie politologicznym wypracowano bardzo wiele definicji. Jedną z najczęściej cytowanych, a jednocześnie ściśle związanych z historią partii brytyjskich jest ta zaproponowana przez Edmunda Burke'a. Głosi ona, że partia jest „całością złożoną z ludzi pragnących drogą wspólnych wysiłków realizować interes narodu, zgodnie z zasadą przez wszystkich akceptowaną"[5]. Na gruncie brytyjskim definicja ta pozwalała na odróżnienie partii od fakcji, przy czym cechami wyróżniającymi stały się realizacja interesu ogólnonarodowego oraz działanie zgodnie z akceptowanymi zasadami. W przeciwieństwie do partii fakcja miała kierować się nie zasadami, ale interesem partykularnym, co było oceniane w sposób jednoznacznie negatywny. Definicja Burke'a, choć pozwalała na odróżnienie partii od fakcji, nie była jednak wystarczająca dla wyodrębnienia tejże spośród innych grup, działających na rzecz dobra ogólnonarodowego. W kolejnych latach w teorii partii politycznych nawiązanie do zasad i wartości jest zresztą znacznie słabsze, a współczesne definicje koncentrują się raczej na działaniach podejmowanych przez partię i jej funkcjach[6].

Na element wyborczy silny nacisk kładzie zwłaszcza włoski politolog Giovanni Sartori, proponując definicję, w której partia to grupa polityczna obecna w procesie

---

[4] M.Chmaj, W.Sokół, M.Żmigrodzki, *Teoria*..., s. 117.
[5] K. Sobolewska – Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 8.
[6] Tamże.

wyborczym i zdolna wysunąć poprzez wybory kandydatów na stanowiska publiczne[7]. W podobnym duchu sformułowana została także propozycja G. Sjöbloma, który definiuje partie jako organizacje wysuwające kandydatów w wyborach do ciał parlamentarnych i na inne stanowiska polityczne[8]. Definicje te - zwane wyborczymi - wskazują zatem jedynie na pewien przejaw funkcjonowania partii, po którym w domyśle może nastąpić kolejny etap, tj. możliwość decydowania o polityce i przejęcie władzy. Oczywiście w tym zakresie partie mają zróżnicowane tak aspiracje, jak i możliwości i jedynie część z nich zdolna jest do przedostania się na arenę parlamentarną czy w końcu rządową.

Z kolei orientacja funkcjonalna przesuwa punkt ciężkości na funkcje realizowane przez partie w systemie politycznym, wskazując przede wszystkim na ich rolę jako swoistego ogniwa pośredniczącego między społeczeństwem a państwem (władzą państwową)[9]. Przykładem może tu być propozycja Sigmunda Neumanna, który, definiując partię, wskazuje, że jest to: „wyodrębniona organizacja aktywnych politycznie aktorów społecznych, którzy są zainteresowani kontrolowaniem władzy wykonawczej i którzy konkurują o poparcie społeczne z inną grupą lub grupami o odmiennych podglądach. Tak rozumiana [partia] jest to ważny pośrednik łączący siły społeczne i ideologie z oficjalnymi instytucjami rządowymi i wiążący je z działaniem politycznym w ramach szerszej wspólnoty politycznej”[10]. Natomiast K. Lawson stwierdza, że „partia polityczna jest organizacją, która traktuje jako rację swego istnienia tworzenie całego układu ogniw łańcucha powiązań, które biegną od wyborcy poprzez kandydatów i proces wyborczy do urzędników publicznych”[11]. Jako przypisane partiom uznaje się także funkcje formułowania polityki publicznej państwa, rekrutowanie liderów politycznych, organizowanie prac rządu i parlamentu, artykułowanie interesów[12].

Wielopłaszczyznowe podejście do zagadnienia partii proponują natomiast V.O. Key Jr. oraz Peter Mair i Richard Katz. W przypadku pierwszego z autorów

---

[7] G. Sartori, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, t.1, Cambridge University Press, Cambridge 1976, s. 69. Warto jednak zauważyć, że wybory w definicji Sartoriego wcale nie muszą być konkurencyjne, a mogą mieć jedynie rytualny bądź fasadowy charakter i odbywać się w warunkach działania monopartii. Zob. K. Sobolewska-Myślik, *Partie*..., s. 10.
[8] Za A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 35.
[9] A. Antoszewski, R.Herbut, *Systemy polityczne*…, s. 36.
[10] Cyt. za K. Sobolewska – Myślik, *Partie*..., s. 8.
[11] Cyt. za A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne*…, s. 36.
[12] Tamże, s. 37.

partia może oznaczać zarówno: grupę wyborców uważających się za członków danej partii, grupę mniej lub bardziej profesjonalnych działaczy politycznych, grupę w legislaturze i w rządzie, jak również całość łączącą w jedno wszystkie te elementy. W efekcie Key rozróżnił trzy płaszczyzny współtworzące partie: partię wśród wyborców, partię w rządzie i partię jako organizację[13]. Do podobnych wniosków doszli także dwaj pozostali wymienieni politolodzy. Mair i Katz wyróżnili trzy sfery (subsystemy): partię w urzędach publicznych, przy czym pod tym określeniem kryje się organizowanie aktywności reprezentantów partii piastujących stanowiska publiczne, partię u podstaw, która obejmuje zarówno członków, jak i zwolenników i wyborców oraz partię jako strukturę biurokratyczną, obejmującą funkcjonariuszy partyjnych i pracowników biurowych[14]. Podejścia zaproponowane przez Amerykanów kładą zatem przede wszystkim nacisk na różne sfery aktywności partii, dając w efekcie możliwość kompleksowego spojrzenia na zagadnienie ich funkcjonowania. Tę perspektywę badawczą Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut określają jako orientację strukturalną. Zwolennikiem takiej orientacji był również włoski politolog Angelo Panebianco, który podkreślał, iż partie to zorganizowane i zhierarchizowane struktury biurokratyczne, a jednocześnie organizacje dobrowolne opierające się przynajmniej na minimum partycypacji[15].

Podobne problemy definicyjne jak te, które występują w przypadku partii politycznych, mają miejsce także podczas próby zdefiniowania pojęcia systemu partyjnego. Jedną z najprostszych definicji można odnaleźć u Iana Budge'a i Kennetha Newtona, zdaniem których system partyjny to układ znaczących partii w obrębie danego państwa[16]. Definicja ta pozostawiona bez dodatkowych dookreśleń, zwłaszcza w przedmiocie tego, co należy rozumieć pod pojęciem „znaczące partie", daje jednak zbyt duże pole do subiektywnych interpretacji. W warunkach brytyjskich nie budzi bowiem wątpliwości fakt, że system współtworzyłyby partie Konserwatywna, Pracy i zapewne Liberalni Demokraci. Ale już poszerzenie kręgu partii „systemowych" o nacjonalistów szkockich (Szkocka Partia Narodowa – Scottish National Party – SNP), walijskich (Walijska Partia Narodowa – Plaid Cymru – PC) czy którąś z partii irlandzkich może nie być tak oczywiste. W polskiej literaturze w

[13] K. Sobolewska – Myślik, *Partie*..., s. 11.
[14] R. Katz, P.Mair, *The Ewolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organisation*, „American Review of Politics" 1993, t.14.
[15] A. Panebianco*, Political Parties, Organisaton and Power,* Cambridge University Press, Cambridge 1988, s. 10.
[16] I. Budge, K. Newton, *Polityka Nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Warszawa 1999, s. 286.

podobnym tonie definicje konstruują A. Dobieszewski i M. Sobolewski, wskazując, że system partyjny tworzy układ partii działających legalnie w danym państwie[17]. Tym razem jednak poza systemem pozostawiono partie działające nielegalnie. Nie ulega jednak wątpliwości, że w niektórych przypadkach partie te mogą wpływać zarówno na partie systemowe (legalne), jak i na kształtowanie zasad i norm w systemie. Z kolei doprecyzowanie tego, co w omawianych definicjach określono mianem układu, można odnaleźć w propozycji Maurice'a Duvergera, który za system partyjny uważa „formy i warunki koegzystencji partii istniejących w danym państwie"[18]. Podobnie co do charakteru stosunków międzypartyjnych wypowiada się W. Zakrzewski, twierdząc, iż system partyjny to „mechanizm współdziałania bądź rywalizacji organizacji społecznych w walce o władzę i w jej sprawowaniu"[19].

Już na podstawie tego bardzo krótkiego przeglądu definicji można przyjąć, iż na system partyjny oprócz samych partii (element statyczny) składają się również relacje między nimi oraz warunki, w których działają (element dynamiczny[20]). W pojęciu relacji będą mieściły się interakcje wzajemne o charakterze rywalizacji lub współpracy, jak i brak takich oddziaływań, co Jean Blondel określa mianem „koegzystencji"[21]. Natomiast wśród warunków funkcjonowania partii autorzy wskazują najczęściej na system prawny, przede wszystkim rozwiązania ustrojowe oraz uwarunkowania społeczne powstawania i istnienia partii. Wśród uwarunkowań ustrojowych na czoło wysuwają się reguły dotyczące powstawania i organizacyjnych ram działania partii, finansowania partii, zasady prawa wyborczego, w tym podziału mandatów i prowadzenia kampanii wyborczych, przepisy regulaminowe w parlamencie. Oczywiście na sposób funkcjonowania wpływają także cechy ustroju o znacznie większym stopniu ogólności, jak typ systemu politycznego czy sposób tworzenia rządu. Natomiast pod pojęciem uwarunkowań społecznych kryje się struktura grup społecznych. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań ważne jest, w jakim stopniu partia zagospodarowuje istniejące w danych społeczeństwie podziały socjopolityczne, przyczyniając się tym samym na zasadzie sprzężenia zwrotnego do

---

[17] Por. A. Dobieszewski, *Partie i systemy partyjne*, Warszawa 1971, s.12, M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, wyd.2, PWN, Warszawa 1977, s. 15-16.
[18] M.Duverger, *Political Parties*, Methuen, London 1965, s. 203.
[19] W. Zakrzewski, *W sprawie klasyfikacji systemów partyjnych*, „Studia Socjologiczno-Polityczne" 1961, nr 10, s.47.
[20] Por. A. Antoszewski, R.Herbut, *Systemy*…, s. 108-109. Element statyczny określa się często także mianem formatu systemu partyjnego, a dynamiczny jest nazywany mechanizmem systemu partyjnego.
[21] J. Blondel, *Comparing Political Systems*, New York – Washington 1972, s.102.

ich utrwalania i swojej instytucjonalizacji, a w jakim stopniu jej działanie odbywa się niejako ponad podziałami, a program adresowany jest do przedstawicieli każdej z grup. Oczywiście każda z partii może przyjąć w różnych okresach swego rozwoju odmienne koncepcje pozyskiwania elektoratu.

Na potrzeby niniejszej pracy przyjmę zatem, że system partyjny tworzą partie polityczne działające w danym kraju oraz „formy i warunki współpracy lub rywalizacji partii politycznych w walce o zdobycie władzy politycznej lub w jej sprawowaniu”[22].

Już sam tytuł pracy zobowiązuje mnie do zdefiniowania pojęcia systemu dwupartyjnego, co zaś pociąga za sobą konieczność zreferowania choćby w części zagadnienia typologii systemów partyjnych. Nie ulega wątpliwości, że systemy partyjne różnią się między sobą liczbą podmiotów je współtworzących, jak i poziomami znaczenia tych podmiotów. Biorąc pod uwagę wyłącznie kryterium ilościowe autorzy, nie bez kontrowersji, wskazują na systemy jedno-[23], dwu – i wielopartyjne. Wnikliwym badaczem systemu dwupartyjnego był zwłaszcza Maurice Duverger, który analizował zarówno genezę tego systemu, jak i geograficzne usytuowanie krajów o systemach dwupartyjnych. Funkcjonowanie systemu dwóch partii Duverger wiązał z naturalnym jego zdaniem podziałem na lewicę i prawicę. Także rozważaniach G. Sartoriego i J. Blondela obok najprostszego kryterium ilościowego pojawią się elementy opisujące systemy i partie w sposób jakościowy. Według Blondela wpływ na kształt systemu partyjnego mają obok liczby partii również ich siła (uzyskane poparcie wyborcze) oraz charakterystyka ideowa[24]. Zgodnie z propozycją Blondela system dwupartyjny to taki, w którym dwie partie uzyskują około 90% poparcia wyborczego, przy czym jest ono rozłożone stosunkowo równomiernie między obie partie. Jak zauważa autor, w systemie takim występują zwykle silna partia socjalistyczna oraz silna partia konserwatywna lub chadecka oraz kilka mniejszych ugrupowań, których pozycja w centrum bywa zresztą problematyczna. Gdy poparcie udzielane dwóm partiom systemu spada poniżej 75-80%, system nabiera charakteru dwuipółpartyjnego, gdzie obok dwóch dużych partii

[22] M.Chmaj, W.Sokół, M.Żmigrodzki, *Teoria*..., s. 101.

[23] Istnienie systemu jednopartyjnego budzi najwięcej kontrowersji. Max Weber, Sigmund Neumann, Giovanni Sartori twierdzą, że partia przestaje nią być, jeżeli nie jest elementem konkurencji na wolnym rynku politycznym. (G. Sartori, *Parties*..., s. 42-43). Sartori zgadza się co najwyżej na uznanie monopartii za partię ze względów organizacyjnych. Jednocześnie jednak autor ten zdecydowanie sprzeciwia się temu, by jedna partia tworzyła system jednopartyjny. Z kolei istnienie systemów jednopartyjnych akceptują Maurice Duverger i Jean Blondel, Joseph LaPalombara i Myron Weinet.

[24] J. Blondel, *Types of Party Systems*, (w:) *The West European Party System*, red. P. Mair, Oxford University Press, Oxford 1990, s. 302-310.

występuje trzecia - mniejsza, przy czym, jak wskazuje Blondel, dystrybucja poparcia między dużymi partiami jest znacznie bardziej nierówna niż w przypadku systemu dwupartyjnego. Najczęściej wzrastająca siła centrowej partii trzeciej odbywa się kosztem partii socjalistycznej[25]. Pojęciem systemu dwupartyjnego posługuje się także Sartori. Typologię swoją buduje ona na kryterium relewancji partii, przez co rozumie potencjał koalicyjny partii lub jej zdolność do użycia szantażu. W efekcie partia relewantna to taka, która za względu na zajmowaną pozycję może wpływać na kształt jednej z możliwych koalicji. Drugi z wyznaczników relewancji odnosi się do partii antysystemowych, które uznaje się za relewantne, jeśli ich istnienie lub zachowanie wpływa na taktykę rywalizacji partii prosystemowych, zmieniając jej charakter[26]. W warunkach brytyjskich dwie partie – Partia Konserwatywna i Partia Pracy - są zdolne do osiągnięcia „pełni relewancji", czyli do dysponowania absolutną większością głosów w parlamencie, co oznacza równocześnie brak potrzeby przeprowadzenia jakichkolwiek przetargów koalicyjnych. W efekcie ugrupowania trzecie są po prostu pozbawione relewancji. Nawet wówczas, gdy zgodnie z propozycją Blondela poziom poparcia dla dwóch głównych partii spada poniżej progu wyznaczającego funkcjonowanie systemu dwuipółpartyjnego, jedna z dużych partii zwykle utrzymuje „pełnię relewancji".

Innym kryterium, dzięki któremu Sartori przeprowadza kategoryzację systemów, jest ich polaryzacja rozumiana jako ideologiczna odległość między partiami rozstrzygająca o charakterze międzypartyjnej rywalizacji. Systemy spolaryzowane wyróżnia brak konsensusu między jego podmiotami co do podstawowych zasad gry politycznej i w efekcie opinia publiczna reprezentuje wszelkie możliwe odcienie postaw ideologicznych. Natomiast systemy bipolarne mają z reguły tendencję „poruszania się" do środka spektrum partyjnego (centrum). W efekcie partie upodabniają się do siebie (programowo oraz ideologicznie), a dominującym modelem rywalizacji jest ten o charakterze dośrodkowym, czego rezultatem pozostaje proces depolaryzacji systemu partyjnego. Uwzględniając przedstawione elementy, Sartori definiuje system dwupartyjny jako taki, w którym: dwie partie są zdolne do konkurowania o absolutną większość mandatów parlamentarnych, jedna z dwóch partii zdobywa taką większość, partia ta jest skłonna

[25] Choć możliwa jest także sytuacja, gdzie partia trzecia jest partią lewicową, jak np. w Kanadzie. Tamże.
[26] G.Sartori, *Parties*..., s.123.

samodzielnie rządzić, uzasadnione jest oczekiwanie, że partie u steru władzy będą się zmieniały, występują tylko dwa bieguny konkurencji (lewicowy i prawicowy) i konkurencja ta ma kierunek dośrodkowy. Kluczową rolę w definiowaniu systemu dwupartyjnego odgrywa alternacja u steru władzy, której okresowy brak przyczynia się do powstania systemu z partią predominującą. Cezurę – zdaniem Sartoriego - stanowi tu funkcjonowanie rządów tej samej partii co najmniej przez okres czterech kolejnych parlamentów. System ten jest jednak bardzo czuły na zmiany w zachowaniu elektoratu i nawet niewielkie przesunięcie poparcia wyborczego może oznaczać koniec ery predominacji.

Wnioski z omawianej na początku analizy porównawczej przeprowadzonej przez P. Nortona wskazują jednoznacznie na uplasowanie się parlamentu brytyjskiego w gronie najsłabszych spośród siedmiu badanych przez autora legislatur. Jeszcze dalej we wnioskach idzie Lord Hailsham, który mówi wręcz o „wyborczej dyktaturze" (*elective dictatorship*) rządu Wielkiej Brytanii[27]. Próbie odpowiedzi na pytanie o przyczynę spadku znaczenia „matki parlamentów" w historycznej perspektywie chciałabym poświęcić pierwszy – wprowadzający rozdział rozprawy. Pragnę prześledzić w nim ewolucję relacji między parlamentem a egzekutywą, od momentu ukształtowania zgromadzenia z woli króla, przez etap wzajemnego wzmacniania się władz, ich rywalizację w dobie zagrożenia monarszym despotyzmem, aż do podporządkowania legislatury rządowi, gdy na scenie politycznej pojawiają się zdyscyplinowane, nowoczesne partie masowe. Opis, choć z założenia stanowiący jedynie streszczenie, zostanie przeprowadzony zarówno na płaszczyźnie teoretyczno-konstytucyjnej, politycznej, jak i organizacyjno-proceduralnej.

Na gruncie brytyjskim płaszczyzny te za wyjątkiem krótkich historycznych okresów nie były jednak kompatybilne, a aktualnie widoczny jest zwłaszcza rozziew między konstytucyjną i polityczną pozycją parlamentu. Na teoretyczno-konstytucyjnej płaszczyźnie parlament pozostaje omnipotentny, czego wyraz stanowi doktryna suwerenności prawnej parlamentu. Analizie zakresu podmiotowego i przedmiotowego tej doktryny, jak również innych konstytucyjnych zasad określających pozycję parlamentu chciałabym poświęcić drugi rozdział pracy. Dla porządku pozycja konstytucyjna poszczególnych organów - monarchy, izb i rządu -

[27] Q. Hogg (Lord Hailsham), *The Dilemma of Democracy*, Collins, London 1978.

zostanie omówiona w osobnych podrozdziałach. Odrębnie przedstawione zostanie zagadnienie przywilejów parlamentarnych określających tak pozycję izb, jak i jej członków.

Krótkiego omówienia wymagają także kwestie konstytucyjnych i proceduralnych skutków integracji europejskiej, reform dokonanych w trakcie ostatniej dekady rządów laburzystów: dewolucji w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, inkorporacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wzrostu popularności referendów. Pierwszy, konstytucyjny aspekt zostanie przestawiony w rozdziale 2., drugi zaś w rozdziale 5. poświęconym wypracowanym w odniesieniu do tych zagadnień procedurom kontrolnym.

Pojawienie się nowoczesnych partii masowych współtworzących system dwupartyjny spowodowało zanik sięgającego co najmniej XVIII wieku konstytucyjnego konfliktu między legislatywą i egzekutywą, zastępując go tym o politycznym charakterze, a rozgrywającym się wewnątrz parlamentu między partią rządzącą i tą pozostającą w oficjalnej opozycji. Dysponując lojalną i zdyscyplinowaną większością partyjną, rząd może skutecznie realizować swój program wyborczy, unikając jednocześnie zagrożenia utraty zaufania Izby Gmin. W efekcie struktura i organizacja pracy tej izby zostają podporządkowane wymogom rywalizacji i współpracy o dwupartyjnym charakterze. Utrwaleniu takiego stanu rzeczy sprzyjają również czynniki pozaparlamentarne: system wyborczy oparty na zasadzie większości względnej oraz działania partii w zakresie selekcji kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej.

Z tradycji ustrojowej Wielkiej Brytanii wynika, że termin „wybory parlamentarne" odnosi się jedynie do Izby Gmin, a skład Izby Lordów kształtowany jest wedle odmiennych zasad. W wyborach nie tylko urzeczywistnia się zasada reprezentacji i legitymizacji władzy, ale w warunkach brytyjskich, gdzie przetargi koalicyjne są rzadkością, stanowią one także podstawowy mechanizm rozstrzygający o podziale ról ustrojowych między podmiotami systemu dwupartyjnego. Szczególne znaczenie mają zatem zasady prawa wyborczego, zwłaszcza zasada większości względnej, która modyfikuje zachowania wyborcze elektoratu i zniekształca wolę wyborców wyrażoną w akcie głosowania. Z perspektywy różnych modeli zachowania wyborczego w podrozdziale 3.2 poddany analizie zostanie sposób, w jaki główne partie zagospodarowują elektorat, tworząc charakteryzujący się znaczną trwałością stan posiadania w okręgach i w Izbie Gmin. Ów stan wspierany przez centralną

kampanię wyborczą o permanentnym charakterze stanowi obok procesu partyjnej selekcji kandydatów na posłów znaczący czynnik kształtowania lojalnej i zdyscyplinowanej frakcji parlamentarnej, o czym będzie mowa w podrozdziale 3.3.

Fakt zakwalifikowania systemu brytyjskiego do kategorii systemów dwupartyjnych nie wyklucza zmiany i odchyleń czy to w kierunku systemu dwuipółpartyjnego czy też partii predominującej. W praktyce sumaryczny okres takich „odchyleń" po drugiej wojnie światowej jest dłuższy niż ten liczony dla systemu dwupartyjnego w blondelowskim rozumieniu. Doświadczenia brytyjskie wskazują także na możliwość chwilowego „wydłużenia" sartoriańskiego dystansu ideologicznego, jednakże przy zachowaniu tendencji dośrodkowych. Ewolucji systemu partyjnego Wielkiej Brytanii po 1945 roku w kontekście doświadczeń wyborczych zostanie poświęcony podrozdział 3.4.

Zarówno formalne, jak i społeczne aspekty funkcjonowania brytyjskiego systemu wyborczego sprzyjają utrzymaniu dwupartyjnego podziału ról na scenie parlamentarno-rządowej. Wzrastająca aktywność wyborcza partii trzecich nie znajduje adekwatnego przełożenia na stan posiadania mandatów w Izbie Gmin. W tej sytuacji pojawia się formułowany przez te partie dezyderat wprowadzenia takich rozwiązań systemowych, dzięki którym struktura partyjna izby będzie dokładniejszym odzwierciedlaniem preferencji politycznych elektoratu. Propozycje i przewidywane skutki postulowanych reform wyborczych omówię w podrozdziale 3.5.

Rozdział 4. niniejszej pracy poświęcony zostanie natomiast roli partii w strukturze organizacyjnej parlamentu. Punktem wyjścia dla rozważań będą ogólne informacje na temat składu izb, w tym struktury płci, wieku, pochodzenia etnicznego i klasowego, doświadczenia zawodowego i wykształcenia, która stanowi z jednej strony wyraz zdolności partii do zapewnienia właściwej reprezentacji poszczególnych grup, z drugiej zaś wpływa na efektywność wypełniania funkcji parlamentu.

Partie polityczne dla zapewnienia właściwej realizacji swych ról politycznych i ustrojowych pragną chronić określony wynikami wyborów stan posiadania w parlamencie poprzez tworzenie organizacyjnych form realizacji woli kierownictwa partyjnego. W efekcie najważniejszą determinantą funkcjonowania parlamentu jest układ sił politycznych, a ściślej mówiąc, lojalność partyjna wyrażająca się w określonym przez frakcje sposobie zachowania posła na forum izby. Tam gdzie lojalność nie wystarcza, dla ochrony interesu partyjnego stosowane są środki dyscyplinujące. Wykorzystywane przez frakcję instrumenty budowania lojalności i

dyscyplinowania posłów, jak również ewolucja partyjnej kohezji po 1945 roku zostaną omówione w podrozdziale 4.2.

Działalność organizacyjna i zarządzająca frakcji wykracza poza jej członków i odnosi się także do kształtowania trybu pracy izb i ich organów. Omówienia wymagają tu przede wszystkim: sposób kształtowania porządku obrad, zasady przeprowadzania głosowań i debat oraz system komisyjny izb. Odrębnej uwagi wymaga także ukształtowana niezależnie i niejako ponad układem partyjnym pozycja spikera Izby Gmin. Zagadnieniom tym zostanie poświęcony podrozdział 5.3.

Polityczne – kształtowane przez pryzmat systemu dwupartyjnego – relacje między rządem i parlamentem uzyskują wyraz w toku realizacji przez parlament jego podstawowych funkcji – legislacyjnej i kontrolnej. Przedmiotem rozważań w pierwszej części rozdziału 5. będzie zdolność parlamentu brytyjskiego do odrzucenia lub rewizji propozycji legislacyjnych rządu (władza ustawodawcza negatywna), a także skuteczność poselskiej inicjatywy ustawodawczej (władza ustawodawcza pozytywna). Natomiast skuteczności działań kontrolnych zostanie poświęcona druga część rozdziału, gdzie zdolność do realizacji przez parlament tej funkcji przeanalizuję ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień finansowych, rządowego ustawodawstwa delegowanego, integracji europejskiej, spraw regionalnych i ochrony praw człowieka. Punktem wyjścia dla rozważań nad legislacyjną i kontrolną funkcją parlamentu będą co prawda przepisy regulaminowe, ale ich analiza zostanie uzupełniona o opis praktyk i zwyczajów parlamentarnych, zwłaszcza w zakresie ich wykorzystywania dla realizacji interesów partii rządzącej i oficjalnej opozycji.

Sięgająca siedem wieków wstecz historia, wyraźny kontrast między pozycją konstytucyjną a polityczną i proceduralną, prostota systemu wyborczego i zasady dwupartyjnego podziału ról ustrojowych oraz skomplikowanie opartych w dużej mierze na zwyczaju procedur wewnętrznych czyni z parlamentu brytyjskiego – na zasadzie kontrastu z naszym polskim codziennym doświadczeniem polityczno-ustrojowym - instytucję równie fascynującą, co odległą. Jednakże reformatorsko-modernizacyjne działania, zwłaszcza z ostatniej dekady, jak również kolejne postulaty wysuwane pod adresem parlamentu brytyjskiego oznaczają zwykle odejście od wyspiarskiej odmienności na rzecz rozwiązań stosowanych w innych państwach europejskich. Nie sposób oprzeć się więc wrażeniu, że oto z mapy politycznej Europy powoli znika system, który dostarczał inspiracji i przyciągał

wyjątkowością. Także i z tego względu warto poddać analizie współczesną pozycję parlamentu brytyjskiego.

Rozdział 1.

Ewolucja pozycji parlamentu brytyjskiego. Powstanie i rozwój systemu partyjnego

„Parlament jest sługą, który stał się panem." [1]

Trudno wśród istniejących dziś w Europie legislatur znaleźć taką, której przywiązanie do tradycji, a jednocześnie zdolność przystosowania do zmieniającej się rzeczywistości społeczno–ekonomicznej byłoby większe niż parlamentu brytyjskiego. Umiejętne łączenie tych dwóch elementów sprawiło, że brytyjska legislatura przez lata była przedmiotem zainteresowania badaczy i inspiracją dla mężów stanu. I choć jej ewolucja jawi się niektórym jako przykład konsekwentnego dążenia do z góry obranego celu[2], to nie można nie dostrzec wielu odstępstw, zawahań czy wręcz kroków wstecz. Na przestrzeni wieków zmienił się skład izb i status ich członków, uległy zmianie relacje między izbami, stosunki panujące wewnątrz nich, zmienił się także charakter związków z monarchą, rządem i obywatelami. Omówienie ewolucji pozycji parlamentu chciałabym jednak poprzedzić pewną uwagą. Korzeni parlamentu brytyjskiego badacze doszukują się zwykle w XIII wieku. Należy jednak z całą siłą podkreślić, że działające wówczas ciało miało zdecydowanie angielski charakter. Parlament ewoluował tak, jak zmieniał się zasięg monarchii. Kolejne unie realne oznaczały rozszerzanie zarówno terytorialnego zasięgu władzy parlamentu, jak i zmianę jego składu i elektoratu. W XIV wieku istniały już na Wyspach trzy odrębne systemy parlamentarne: w Anglii, w Szkocji i w Irlandii[3]. Nie ma natomiast dowodów, by w Walii funkcjonował parlament jako stały element sprawowania władzy, choć istniała tradycja konsultowania decyzji z magnatami[4]. Niektórzy reprezentanci Walii zostali wezwani do zasiadania w parlamencie angielskim w 1322 i 1327 roku, ale regularne uczestnictwo przedstawicieli tego kraju w obradach parlamentu angielskiego mogło pojawić się dopiero po ustanowieniu unii w 1536 roku. W XVIII wieku na Wyspach działały dwa parlamenty – Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii, tj. angielsko-szkocki oraz irlandzki. Natomiast w latach 1801–1921 istniał Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii, a po tym okresie aż do dziś Parlament Zjednoczonego

---

[1] Ze wstępu do noty o parlamencie angielskim z *The Oxford Companion to British History*, red.J. Cannon, Oxford University Press, Oxford, New York, 1997, s. 727.
[2] Por. N. Davies, *Wyspy. Historia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003, s. 407.
[3] Tamże, s. 407.
[4] *The Oxford*…, s. 727.

Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii. A zatem przez pięć z w sumie ośmiu wieków istnienia parlamentaryzmu na Wyspach funkcjonowały obok siebie aż trzy tego typu ciała[5]. I choć to parlament angielski stał się trzonem, wokół którego powstał współczesny parlament brytyjski, to jednak jego ewolucja nie wyczerpuje zagadnienia parlamentaryzmu na Wyspach[6].

1.1. Średniowieczny parlament angielski

„Niezmiennym prawem społeczności królestwa jest, by konsultować się z nią w sprawach dotyczących wysokiej polityki i by żadne nadzwyczajne podatki nie były nakładane bez jej zgody."

Wielka Karta Wolności

W średniowiecznej Anglii, podobnie jak w wielu innych państwach europejskich, istniał zwyczaj konsultowania decyzji królewskich z przedstawicielami społeczeństwa[7], w szczególności zaś z władzami kościelnymi oraz magnatami. Konsultacje te zyskały z czasem formę zinstytucjonalizowaną i nabrały charakteru stałej rady, zwanej też Wielką (*Magnum Concilium*)[8]. Rada taka zapewniała monarchom, że ich pozycja nie zostanie podważona przez bunt czy niezadowolenie poddanych, a zwłaszcza możnych[9]. Ci monarchowie, którzy akceptowali to minimum konsultacji, zapewniali sobie spokój w kraju. Ci zaś, którzy nie dostrzegali tej prawidłowości, padali ofiarami buntów. Terminu parlament użyto po raz pierwszy w 1236 roku dla określenia zgromadzenia baronów oraz reprezentantów hrabstw i miast zwołanych przez króla w związku z koniecznością nałożenia podatków[10]. Zalążek przyszłej Izby Wyższej stanowiła wspomniana rada. Natomiast zaczątki Izby Gmin pojawiły się na fali ruchu reformatorskiego zapoczątkowanego jeszcze za panowania Jana bez Ziemi, kiedy to przyjęto Wielką Kartę Wolności[11]. Na czele tego

---

[5] N. Davies, *Wyspy*..., s. 640.

[6] Jednak to właśnie Anglię nazywa się „matką parlamentów". Określenia tego użył po raz pierwszy w 1865 roku John Bright – radykalny polityk z Lancashire.

[7] Początki konsultacji z radami, w których uczestniczyli przywódcy religijni, magnaci i współpracownicy króla, sięgają XI wieku.

[8] Por. E. Gdulewicz, W. Kręcisz, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, (w:) *Ustroje państw współczesnych*, red. nauk. W. Skrzydło, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 9.

[9] Por. M. Szerer, *Naród w parlamencie. Prawo i obyczaje polityczne Anglii*, 1946, s. 36.

[10] *The British System of Government*, Aspects of Britain, HMSO, London 1994, s. 2.

[11] W Wielkiej Karcie Wolności Jan bez Ziemi nadał przywilej na rzecz całego królestwa, w którym zagwarantował, że nie będzie ściągał żadnych podatków bez zgody rady złożonej z arcybiskupów,

ruchu stanął Szymon de Montfort, który w toku wojny domowej zwołał do Londynu nie tylko baronów, ale także przedstawicieli hrabstw i miast. To właśnie ciało zebrane w Westminster Hall w styczniu 1265 roku uznaje się często za pierwszy parlament. Choć de Montfort poniósł porażkę, to kolejni władcy kontynuowali praktykę zwoływania parlamentów. Za modelowy uznano w historiografii parlament zwołany w 1295 roku przez Edwarda I[12]. Każde hrabstwo było w nim reprezentowane przez dwóch rycerzy, każde miasto królewskie (*borough*) przez dwóch *burgesses*, natomiast każde miasto (*city*) miało tu swoich dwóch obywateli.

Historycy nie są jednomyślni w odpowiedzi na pytanie, które z przywołanych wyżej zgromadzeń, było rzeczywiście pierwszym parlamentem. Nie to jest jednak najważniejsze. To co warte podkreślenia to fakt, że właśnie w XIII wieku po raz pierwszy na angielską scenę polityczną wkracza zasada reprezentacji[13]. Początkowo przedstawiciele gminu - hrabstw i miast - biernie uczestniczyli w obradach, przysłuchując się królowi i baronom[14]. Statuty nadawane przez Edwarda I[15] nie wymagały zgody gmin. Wówczas także gminy nie wnosiły jeszcze petycji o zmiany, np. w sposobie administrowania. Niemniej już sam fakt zaproszenia reprezentacji gminu był wyrazem uznania jego znaczenia. W parlamencie z 1295 roku pobrzmiewały słowa rzymskiej maksymy „to co dotyczy wszystkich powinno być przez wszystkich zaakceptowane”[16]. Idea reprezentacji i przyzwolenia na sprawowanie władzy nie osłabiała jednak ówczesnych monarchów, a „...interpretowanie narodzin parlamentu, jako próby przeciwstawienia się władzy wykonawczej, jest całkowitym nieporozumieniem”[17]. Parlamenty współpracowały z

---

biskupów, opatów, hrabiów i baronów. Jednakże przez 50 lat panujący nie przestrzegali zakazu samowolnego nakładania podatków. A. Meszorer, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962, s. 19.

[12] Parlament ten zwołano w związku z koniecznością nałożenia podatków niezbędnych do sfinansowania wojny ze Szkotami. W „modelowym parlamencie” Edwarda I zasiadło 2 arcybiskupów, 18 biskupów, 67 opatów i 3 innych przełożonych zakonów, 48 baronów, niższy kler, 2 rycerzy z każdego hrabstwa, 2 obywateli (*burgesses*) z każdego miasta królewskiego (*borough*) oraz dwóch obywateli (*citizens*) z każdego miasta (*city*), co łącznie dawało ponad 400 członków. Znaczenie tego parlamentu jest czasem w literaturze negowane. Uważa się bowiem, że rycerze, *burgesses* i obywatele uczestniczyli już w parlamencie zwołanym na dzień 25 kwietnia 1275 roku. Zob. (F. Pakenham) Lord Longford, *The History of the House of Lords*, Collins, London 1988, s. 31.

[13] Por. M. Szerer, *Naród...,* s. 37.

[14] Zwłaszcza rola widzów przypadła *burgesses*, natomiast rycerze identyfikowali się raczej z baronami. Dopiero w XIV wieku odbywali posiedzenia głównie w towarzystwie *burgesses*. *The Oxford...,* s. 727.

[15] Edward I powszechnie uznawany jest za twórcę prawa statutowego.

[16] K. R. Mckenzie, *The English Parliament*, Penguin, Harmondsworth 1950, s. 19.

[17] P. Johnson, *Historia Anglików*. *Narody i Cywilizacje*, Wydawnictwo Marabut, Gdańsk 2002, s. 133. Zob. N. Davies, *Wyspy*..., s. 379 oraz A. S. Bidwell, *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2004, s. 19.

królem, wzmacniając tym samym władzę państwową, której nieodzowny element zaczęły stanowić właśnie w XIII wieku.

W pierwszej połowie XIV wieku wraz z ustaleniem regularnego udziału gmin w obradach utrwalił się podział na Izbę Wyższą[18] i Gminy (*the Commons and the Upper House*). Gminy obradowały samodzielnie po raz pierwszy w 1341 roku[19], a w skład izby weszli wówczas przedstawiciele hrabstw i miast[20]. Zasady zasiadania w Izbie Wyższej przez długi czas nie były jasno określone: prawo uczestniczenia w obradach mieli biskupi, przeorzy klasztorów oraz członkowie Rady Królewskiej[21]. Prawdopodobnie jako pierwszy spoza tego szacownego grona przywilej zasiadania w izbie uzyskał w 1441 roku Ralph Boteler, któremu król Henryk VI nadał tytuł barona Sudeley. Od tego czasu w skład izby wchodzą zarówno lordowie wykreowani przez króla (*entitled by letters patent*) z tytułami dziedziczonymi przez męskich potomków, jak i lordowie, którzy odziedziczyli majątki panów zwoływanych do parlamentu w XIII i XIV wieku (*entiteled by writ of summons*)[22]. Niezależnie jednak od sposobu nabycia prawo do zasiadania w izbie staje się dziedziczne i co za tym idzie, choć w części, niezależne od królewskiego kaprysu[23]. W tym samym czasie w stosunku do Lordów Świeckich przyjmuje się określenie par (*peer*) oraz ustalają rangi: książę, markiz, hrabia, wicehrabia i baron.

Wraz z ukształtowaniem się odrębnych izb pojawiła się konieczność wyznaczenia osoby, która będzie relacjonowała królowi ustalenia Gmin. Funkcję tę miał spełniać spiker wybierany początkowo jedynie dla przedstawienia danej sprawy. Dopiero od 1377 roku wyznaczano spikera na cały czas trwania obrad[24]. Pierwszym spikerem stale reprezentującym Gminy został Thomas Hungerford[25].

---

[18] Terminów Lordowie Duchowni i Świeccy (*Lords Spiritual and Temporal*) zaczęto używać pod koniec XIV wieku. Określenie Izba Niższa (*Lower House*) pojawiło się w XV wieku, zaś termin Izba Lordów zaczęto stosować w XVI wieku.

[19] R. Butt, *A History of Parliament. The Middle Ages*, Constable, London 1989, s. 266-269. Natomiast jak podaje N. Davies, Gminy wywalczyły sobie prawo do własnej izby w Westminster Hall w 1346 roku. N. Davies, *Wyspy*..., s. 409.

[20] Ogromny wpływ na wybór posłów mieli w hrabstwach szeryfowie, a w miastach radni. Sytuację tę wykorzystywali monarchowie, naciskając, aby wśród reprezentantów znaleźli się stronnicy królewscy (dworzanie i inni). Stąd też pierwsze reformy parlamentarne zmierzały ku ograniczeniu roli szeryfów i rad. Tendencja ta widoczna jest zwłaszcza w XV wieku.

[21] J.Thomson, *The Transformation of Medieval Britain, 1370-1529*, London 1983, s. 274.

[22] (F. Pakenham) Lord Longford, *The History*..., s. 39.

[23] Tamże. Por. także A. Meszorer, *Brytyjski*..., s. 35.

[24] N. Davies i J. Thompson podają datę 1376 roku jako rok, gdy Gminy wybrały własnego przewodniczącego. N. Davies, *Wyspy*..., s. 409. J. Thomson, *The Transformation…,* s. 273. Został nim wówczas Piotr de La Mare.

[25] *The Speaker,* House of Commons Information Office, Factsheet M2, Members Series, wrzesień 2003, http://www.parliament.uk/documents/upload/m02.pdf

„Król zwołuje parlament, gdy przychodzi parać się trudnymi sprawami" napisał w 1340 roku Walter Burley[26]. Pierwszą i najważniejszą z owych „trudnych spraw" była konieczność zaspokojenia potrzeb finansowych Korony poprzez nakładanie nowych podatków. Stopniowo jednak kompetencje parlamentu ulegały wzmocnieniu. Oprócz wyrażania zgody na nakładanie podatków (od 1362 roku), delegaci zaczęli korzystać z inicjatywy uchwałodawczej, mającej formę petycji[27]. Rolę uchwałodawczą traktowano zresztą jako pochodną sądowych funkcji parlamentu. Gminy działały w charakterze prokuratora, natomiast Izba Wyższa pełniła funkcję sądu. W rezultacie ich działań zapadał wyrok zwany aktem parlamentu (*act of parliament*)[28]. Nie należy jednak przeceniać roli legislacyjnej średniowiecznego parlamentu. Petycje o ogólnym charakterze były stosunkowo rzadko wnoszone przez posłów, a król nadal mógł zarówno inicjować akty, jak i zmieniać projekty[29].

Znaczącym przykładem rosnącej roli parlamentu jest natomiast fakt, że w 1399 roku poparł on pozbawienie tronu Ryszarda II[30], które zatwierdzono *post factum*[31]. Już w 1401 roku Gminy zażądały prawa do uchwalania kredytów jedynie po rozpatrzeniu skarg, a w 1407 roku Henryk IV uznał, że postępowanie w sprawie nakładania podatków musi rozpocząć się w Izbie Gmin[32]. Wkrótce (w 1414 roku) przyjęto także, że nic nie może zostać ustanowione wbrew woli Izby Niższej[33]. Tym samym czasie formalnie zrównano prawa Gmin i Lordów w procesie legislacyjnym.

Wojny prowadzone z Francją na przełomie XIV i XV wieku znacznie zwiększyły potrzeby finansowe Korony. Wpłynęło to na częstotliwość zwoływania

---

[26] Cyt. za P. Johnson, *Historia Anglików...*, s.132. *The Oxford Companion* podaje, iż za zwoływaniem parlamentu przemawiały trzy potrzeby monarchy: potrzeba rady, informacji oraz potrzeba rozwiązania skarg i petycji napływających z terenu królestwa. *The Oxford*…, s. 727.

[27] Od 1340 roku petycje stały się regularnym przejawem aktywności parlamentarnej. D.Judge, *The Parliamentary State,* Sage Publications, London, Newbury Park, New Delhi*,* 1993*,* s. 11.

[28] A. S. Bidwell, *Blaski*..., s.16.

[29] D. Judge, *The Parliamentary*..., s. 11. Por. A. Meszorer, *Brytyjski*…, s. 27 i 29.

[30] N. Davies uważa jednak, że detronizację króla wyraźnie poparła jedynie niewielka grupa, ale odwołując się publicznie do opinii parlamentu Lancasterczycy umocnili przekonanie, że obie izby są istotnymi elementami legalnego aparatu państwowego. N. Davies, *Wyspy*..., s. 409-410. P. Johnson zauważa natomiast, że co prawda w XIII i XIV wieku wykorzystywano parlament do detronizacji królów, ale zawsze pod dyktando i wedle instrukcji grupy rządzącej i nowego króla i tylko po to, aby nadać pozory legalności faktów dokonanych. Zwykle przy tym powoływano się na konieczność przywrócenia sprawiedliwości. P. Johnson, *Historia Anglików*…, s. 133.

[31] D. Judge, *The Parliamentary*…, s. 11.

[32] *British System*…, s. 14, N. Davies, *Wyspy*…, s. 409. Zmiany te były m. in. konsekwencją pozbawienia tronu Ryszarda II. Jego następca Henryk IV musiał bowiem przez blisko połowę swoich rządów walczyć o utrzymanie tronu, co nie tylko uzależniło go finansowo od parlamentu, ale również zmusiło do uczynienia szeregu koncesji na jego rzecz.

[33] W 1414 roku w przeddzień bitwy pod Azincourt, Henryk V przyjął zasadę, w myśl której mógł przyjmować lub odrzucać projekty ustaw Izby Gmin, natomiast nie mógł wprowadzać do nich poprawek. N. Davies, *Wyspy*..., s. 409.

parlamentu, a także na jego pozycję. Powstało przekonanie, że statuty przyjmowane przez parlament mają pierwszeństwo w sądach przed prawem powszechnym. Wzrosła w tym czasie także rola Izby Niższej, jako ciała deliberującego, gdzie ważyły się argumenty w najważniejszych decyzjach politycznych. Gminy uzyskały również inny istotny przywilej: posła nie można było aresztować w trakcie wykonywania obowiązków. Przywilej ten zapewniał swobodę wypowiedzi w izbie, choć nie zawsze spełniał należycie swoją funkcję[34]. W XIV wieku pojawiła się także zależność odpowiedzialności między parlamentem a doradcami królewskimi, przejawiająca się w prawie parlamentu do wszczynania postępowania i osądzania tych doradców, którzy naruszyli prawo. Ponieważ chodziło tu o naruszenie prawa nieskodyfikowanego, to w istocie osądzane było złamanie takich klauzul generalnych jak „racja stanu", „dobro" i „interes" Korony, „zdrada stanu", „nadużycie władzy"[35]. Procedura pociągania do odpowiedzialności nosiła nazwę *impeachmentu* i czyniła z izb parlamentu *sui generis* sąd, w którym izba niższa stawiała zarzuty, a wyższa je rozpatrywała i osądzała.

U progu XV wieku wiele wewnętrznych procedur parlamentarnych nie było jeszcze zdefiniowanych. Nie istniały także wyraźne kryteria zasiadania w izbach; nie określono funkcji ani protokołów. W połowie wieku spadła również liczba zwoływanych parlamentów: w latach 1439-1442, 1450-1453, 1455-1459 w ogóle się one nie zbierały. Za panowania Edwarda IV zwołano ich siedem, a jego następca - Ryszard III - uczynił to tylko raz.

Ewolucja angielskiego systemu politycznego zmierzała ku ustrojowi mieszanemu – *status mixtus* – zdefiniowanemu przez R.M. Małajnego za pomocą czterech reguł (kanonów) wchodzących w jej skład. Są to: a) zapewnienie państwu społeczno-politycznej równowagi, b) „zmieszanie" trzech form rządu, tj. monarchii, arystokracji i demokracji, c) dokonanie społecznego podziału władzy pomiędzy monarchę, możnych i lud, d) wzajemne uczestniczenie organów państwa w realizacji swych prawnych sfer działania[36]. Owo zmieszanie władz miało zapewnić ochronę przed wynaturzeniami, na które każda z nich jest narażona, a których charakter oddają pary zestawień: monarchia - tyrania, arystokracja - oligarchia, demokracja – anarchia. Szczególny nacisk położony został na równowagę społeczno-polityczną

[34] Por. D. Judge, *The Parliamentary*..., s. 12.
[35] P. Sarnecki, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii* (w:) P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 63.
[36] R. M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 13.

realizowaną poprzez współudział we władzy trzech stanów społecznych – monarchy, arystokracji i ludu – tak, aby żaden nie mógł zaspakajać swych partykularnych interesów lub wzmacniać swojej pozycji kosztem pozostałych. Ustrój XV-wiecznej Anglii najlepiej w nowożytnej Europie wypełniał przesłanki uznania go za *status mixtus*, jako że władzę prawodawczą sprawował tu parlament złożony z dziedzicznej Izby Lordów, obieralnej Izby Gmin, a udział w tej władzy miał także wyposażony w prawo sankcji król[37]. Od lat 70. XV wieku idea ustroju mieszanego w Anglii stała się powszechnie akceptowanym paradygmatem[38].

Średniowieczna Anglia ze swym bardzo wpływowym parlamentem była zjawiskiem wyjątkowym na politycznej mapie Europy. Na kontynencie władcy działali niezależnie od woli parlamentów – albo je eliminując, albo drastycznie ograniczając ich rolę. Na tym tle parlament angielski wykazuje znaczącą zdolność do rozwoju i wzmacniania własnej pozycji. Trzeba jednak podkreślić, że ówczesny parlament nie rywalizował z monarchą o władzę, lecz wspierał władcę, wzmacniając tym samym także i swoje wpływy.

1.2. Parlament za panowania Tudorów

„...monarchowie wybrali wzmacnianie pozycji parlamentu, jako sposób na wzmocnienie własnej...”[39]

Gdy Henryk VII Tudor zasiadł na tronie w 1485 roku, nie mógł już ani stanowić prawa, ani nakładać podatków bez zgody parlamentu. Co więcej, był to już parlament, w którym Izba Lordów i Izba Gmin stały się równoprawnymi członkami procesu legislacyjnego. W 1489 roku sąd uznał bowiem, że ważna jest tylko taka ustawa, na którą zgodę wyraziły obie izby i król[40].

Henryk VII zwoływał parlamenty w zależności od potrzeb: w pierwszym okresie panowania, gdy władca walczył o wzmocnienie własnej pozycji, parlamenty zbierały się raz na trzy lata, natomiast w ostatnich 12 latach jego rządów zwołano

[37] Tamże, s. 85.
[38] Tamże. Do idei ustroju mieszanego odwoływali się Thomas More (*Utopia*, 1516), Thomas Starkey [*Dialog pomiędzy Reginaldem Pole'em i Thomasem Lupsetem* (*The Dialogue between Reginald Pole and Thomas Lupset*), 1538], John Poynet [*Krótki traktat o władzy politycznej* (*A Short Treatise of Politique Power*), 1556], Thomas Smith [*O republice Anglików: Dyskurs o Rzeczypospolitej Anglii* (*De Republica Anglorum: A Discourse on the Commonwealth of England*) 1583].
[39] D. Judge, *The Parliamentary*..., s.13.
[40] A.S. Bidwell, *Blaski*..., s. 36.

tylko jeden. Pierwszy Tudor wyraźnie dążył do podporządkowania sobie posłów – pojawiły się pierwsze sygnały patronatu monarszego[41]. Istniała nawet obawa, że parlament angielski spotka taki sam los jak legislatury w Europie kontynentalnej. Ten spadek znaczenia parlamentu okazał się być krótkotrwały. Pomimo poczynań władcy parlament był mu wyjątkowo przychylny, czym ostatecznie wzmocnił swoją pozycję.

Następca Henryka VII - Henryk VIII - nie tylko kontynuował politykę poprzednika, ale przy udziale parlamentu wprowadził również najważniejsze zmiany w kraju – zbudował kościół narodowy, uchwalił statuty regulujące sukcesję. A. F. Pollard stawia sprawę bardzo jasno: „bez reformacji nie byłoby nowoczesnej suwerenności (parlamentu - przyp. tłum)"[42]. Reformacja dokonana przy poparciu parlamentu oznaczała bowiem nadrzędność prawa stanowionego przez tenże parlament i nie chodziło tu tylko o prawo boskie czy naturalne, lecz także o rolę sądów. W bardzo krótkim okresie sądy uznały, że akt parlamentu może być zmieniony tylko innym aktem i nie istnieje żadna instytucja mogąca podważyć jego akty[43]. Tym samym supremacja „króla w parlamencie" stała się faktem, choć teoretyczne podwaliny tej koncepcji wypracowane zostały dopiero wiek później i zupełnie innych okolicznościach[44]. Tymczasem wyrazem uznania dla roli legislatury było przemówienie monarchy z 1542 roku: „nigdy nasz stan królewski nie ma tak silnej pozycji, jak w czasie, gdy parlament zasiada"[45]. Henryk VIII zaufaniem obdarzył zwłaszcza Izbę Niższą, stąd też większość ustaw była właśnie tam inicjowana. Tu zasiadał także główny doradca króla - Thomas Cromwell, który dla zapewnienia odpowiedniego poparcia wpływał na wyniki wyborów i tworzył swoistą „partię rządu"[46].

Edward VI kontynuował politykę ojca i tzw. reformacja edwardiańska została wprowadzona przy udziale parlamentu. Jednakże władca ten, w przeciwieństwie do Henryka VIII, większym zaufaniem darzył Izbę Lordów. Zapewne w części było to

---

[41] Więcej tamże, s. 21-22.
[42] A.F. Pollard, *The Evolution of Parliament*, wyd. 2, Longmans, London 1926, s. 216 za D. Judge, *The Parliamentary*…, s. 14.
[43] D. Judge, *The Parliamentary*…, s. 14-15.
[44] Koncepcja supremacji Króla w parlamencie, w której wypracowaniu palma pierwszeństwa przypada prawdopodobnie Philipowi Huntonowi [P. Hunton, *Traktat o monarchii* (*Treatise of Monarchie*) 1643], zakłada, że władzę suwerenną dzierżą wespół monarcha, Izba Lordów i Izba Gmin, przy czym nie oznacza to jej podziału, ale urzeczywistnienie poprzez ciało korporacyjne. Wszystkie te ciała tworzą bowiem „jedną integralną mieszankę władzy" i wzajemnie się kontrolują, co chroni kraj przed tyranią. Za R.M. Małajny, *Trzy teorie*..., s. 117.
[45] Cyt. za A. Smith, *The emergence of nation state: the Commonwealth of England, 1529-1660*, London 1987, s. 126 za A. S. Bidwell, *Blaski* …, s. 126.
[46] A. S. Bidwell, *Blaski*..., s. 22.

spowodowane istnieniem poważnych sporów frakcyjnych w ówczesnej Izbie Niższej, która przez to stała się mniej przewidywalnym współpracownikiem.

Symptomatyczna dla parlamentów z czasów panowania królowej Marii była z jednej strony niska frekwencja, z drugiej zaś mała częstotliwość ich zwoływania[47]. Królowa nie przykładała specjalnej wagi do parlamentu, co było raczej wyrazem braku wiary w skuteczność działań podejmowanych przez władcę na jego forum, niż nieuznawaniem jego pozycji. Mówiąc wprost, Maria zdawała sobie sprawę, że nie znajdzie tu wystarczającego poparcia dla przywrócenia roli kościoła katolickiego w Anglii. Zdecydowaną niechęcią parlament darzyła natomiast Elżbieta I. Nic więc dziwnego, że w ciągu 45 lat swego panowania zwołała go zaledwie 13 razy. Także frekwencja w trakcie tych parlamentów była rekordowo niska, a same sesje krótkie. Jednakże dzięki dobrym doradcom - Williamowi i Robertowi Cecilom - oraz urokowi osobistemu Elżbieta z sukcesem przeprowadziła przez parlament blisko 500 aktów[48].

W XVI wieku decyzja o zwołaniu parlamentu pozostawała w ręku władcy, który co najwyżej konsultował ją z Radą Królewską. Generalnie parlamenty zwoływane były rzadziej, a na skutek odraczania posiedzeń bez formalnego rozwiązania parlamentu w ramach kadencji pojawiły się sesje trwające od kilku do kilkunastu dni[49]. Same zaś kadencje parlamentu ciągnęły się od kilku do kilkunastu lat[50]. W okresie panowania Tudorów znacznie wzrosła liczba okręgów, a co za tym idzie - posłów. Było to z jednej strony wyrazem uznania dla roli posła, z drugiej zaś początkiem zjawiska patronatu monarszego[51]. Prawo wybieralności w hrabstwach mieli od 1430 roku właściciele z rocznym dochodem co najmniej 40 szylingów i cenzus ten miał zostać utrzymany przez cztery wieki[52]. Natomiast w miastach sytuacja była bardzo zróżnicowana, ze względu na miejscowy charakter procedury wyboru[53]. Zdarzało się nawet, że obchodzono wymóg rezydencji, w zamian za

---

[47] Tamże, s. 25-26.
[48] Por. C. Haig, *Elizabeth I*, New York 1998 oraz M. Graves, *The Tudor Parliaments. Crown, Lords and Commons, 1485-1603*, Longman, Harlow-Essex 1986.
[49] E. Klein*, Historia ustroju Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki od XVI do końca XX wieku*, Kolonia, Wrocław 1998, s. 7.
[50] Tamże.
[51] A.S. Bidwell., *Blaski*…, s. 29. Jak zauważa A. Meszorer członkowie parlamentu stali się ważnymi osobistościami, a ciężar reprezentacji stał się przywilejem. Jednocześnie członków parlamentu uważa się za służących krajowi a nie hrabstwu lub miastu. A. Meszorer, *Brytyjski*…, s. 25.
[52] Dochód musiał pochodzić z ziemi, która stanowiła własność a nie dzierżawę. J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii 1485-1939*, tom 1, Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź, 1986, s. 34.
[53] Tamże.

zobowiązanie posła do samodzielnego utrzymywania się w Londynie[54]. Ponieważ w poprzednim wieku Korona utraciła możliwość wyboru między osobami parów, jedynym sposobem na zmianę składu Izby Lordów stało się kreowanie nowych i władcy skrupulatnie z tej możliwości korzystali. Warto podkreślić, że pod względem pochodzenia skład obu izb nie różnił się zasadniczo, w obu zasiadali przedstawiciele tych samych warstw społeczeństwa - wielkich posiadaczy ziemskich, arystokracji i szlachty[55]. Dodatkowo izby upodobniły się w skutek likwidacji klasztorów. W efekcie Izbę Wyższą tworzą głównie Lordowie Świeccy dziedziczni. Liczne mianowania, zwłaszcza za panowania Henryka VIII, doprowadziły natomiast do sytuacji, w której ponad 60% składu stanowili lordowie nowo mianowani[56].

Znaczenie Izby Lordów zależało przede wszystkim od woli monarchy. Za czasów Parlamentu Reformacyjnego widać wyraźnie przesunięcie środka ciężkości do Izby Gmin, ale już Elżbieta I preferowała Izbę Lordów[57]. Nie bez znaczenia pozostawał także fakt, w której izbie zasiadał najbardziej zaufany doradca królewski, któremu powierzono prowadzenie spraw Korony parlamencie. T. Cromwell, a także W. i R. Cecilowie opracowywali plany pracy każdej sesji oraz zabiegali o poparcie dla królewskich projektów. Gdy doradcy przenosili się do Izby Wyższej, stawała się ona automatycznie głównym miejscem inicjowania uchwał. Stopniowo jednak utrwalił się zwyczaj rozpoczynania procesu legislacyjnego w Izbie Gmin. Fakt zasiadania królewskich doradców w tej izbie miał fundamentalne znaczenie dla rozwoju zasady odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że nadal pozycję dominującą w relacjach między izbami zajmowała Izba Lordów.

Za Tudorów ukształtowały się także reguły postępowania w parlamencie[58]. Przyjęto praktykę trzech czytań, przy czym pierwsze miało charakter informacyjny i dopiero w drugim przeprowadzano debatę. Z kolei debata trzeciego czytania dotyczyła zwykle tylko sformułowań, nie zaś zasad. Działały także pierwsze komisje. Powód ich tworzenia pozostał do dziś taki sam – czas nie pozwalał na rozpatrzenie wszystkich zagadnień na forum izby. Komisje liczyły zwykle od 3 do 40 osób, a o ich

[54] A.S. Bidwell, *Blaski* …, s. 29.
[55] Tamże.
[56] M. Graves, *The Tudor*…, s. 72, A. Meszorer, *Brytyjski*…, s. 35.
[57] A.S. Bidwell, *Blaski*…, s. 39.
[58] D. Judge, *The Parliamentary*..., s. 16.

składzie decydował spiker[59]. Znamienny jest jednak fakt, że do komisji nie powoływano członków sprzeciwiających się danej inicjatywie[60]. Wzmianka o pierwszej komisji Izby Gmin pochodzi z 1529 roku, natomiast pod koniec stulecia Izba Gmin prowadziła już także obrady jako Komisja Całej Izby. Początkowo głosowano przez aklamację, jednakże za panowania królowej Elżbiety głosowanie przez podział (*division*) stało się normą[61].

W XVI wieku spiker był przede wszystkim zaufanym współpracownikiem króla, który każdorazowo po wyborze prosił władcę o potwierdzenie przywilejów izby. Monarchowie uznawali bowiem, że przywileje te są nadawane jedynie na okres sesji, nie stanowią natomiast praw nabytych raz na zawsze. Posłowie cieszyli się wolnością słowa[62] tylko w zakresie tematów wskazanych przez władcę, krytykowanie monarchy było natomiast zakazane i karane. Sprawy dyskutowane na forum parlamentu nie mogły być także omawiane poza jego murami. W trakcie trwania obrad posłowie obu izb korzystali z przywileju zakazu aresztowania. Należy jednak podkreślić, że ostateczna interpretacja przywilejów należała do monarchy[63]. Także członkowie Izby Lordów nie mogli być aresztowani, co więcej, korzystali z przywileju podlegania sądom tylko równych sobie parów[64].

Wraz ze śmiercią Elżbiety Tudor dobiegł końca pewien etap rozwoju parlamentu. Jego cechą charakterystyczną było ciągłe wzmacnianie pozycji izb, a w szczególności Izby Gmin, która w okresie tudorowskim utrwaliła swoją pozycję i zakres działania, nabierając znacznej dojrzałości i niezależności[65]. Co ważne, wzrost roli parlamentu nie odbywał się kosztem króla. Wręcz przeciwnie, władca dla umocnienia swojej pozycji zwracał się do parlamentu, a ten, współpracując z królem, zapewniał sobie poważanie na dworze i w społeczeństwie[66]. Monarcha stał się integralną częścią parlamentu, a najważniejsze decyzje w kraju zapadały po uzyskaniu aprobaty obu izb i króla. „Aby współpraca między monarchą i parlamentem

---

[59] A.S. Bidwell, *Blaski*…, s. 34.
[60] M. Graves, *The Tudor Parliaments*…, s. 27.
[61] D. Loades, *Power in Tudor England*, Macmillan, London 1997 za A.S. Bidwell, *Blaski*…, s. 35.
[62] Domaganie się przywileju wolności słowa jest umieszczane w petycji, którą spiker przedkłada królowi od 1541 roku. A. Meszorer, *Brytyjski*..., s. 39.
[63] Jak wskazują badacze tematu, Elżbieta I znaczenie ograniczyła prawa izby w porównaniu do tych jakimi cieszyli się posłowie za czasów Henryka VIII. W końcowym okresie panowania królowej Elżbiety liczne były przypadki sądowe odwoływania się posłów wtrąconych do więzienia do ich statusu członków parlamentu w celu odzyskania wolności. N. Davies, *Wyspy*..., s. 514.
[64] Tamże, s. 514.
[65] E. Klein, *Historia ustroju* ..., s. 10.
[66] D. Judge, *The Parliamentary*…, s. 13. Por. też J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 35 i n.

dobrze się układała, zarządzanie pracami obu izb musiało być priorytetem Korony, która powinna była zarówno inspirować parlament, jak i reagować na opinię wyrażaną przez niego”[67]. Tudorowie generalnie rozumieli tę zależność i w efekcie współpraca z parlamentem stała się kluczem do silnego i sprawnie zarządzanego państwa[68]. Jednakże już za panowania Elżbiety I można dostrzec zapowiedź wydarzeń, które miały nastąpić w nowym wieku.

1.3. Kształtowanie się pozycji parlamentu angielskiego za panowania Stuartów. Powstanie stronnictw politycznych w parlamencie

„Parlamentarzyści nie walczyli o suwerenność parlamentu. Wierzyli, że (...)rząd Anglii opiera się na partnerstwie pomiędzy królem i genrty i czuli, że muszą chronić króla przed próbą zniszczenia tego partnerstwa (...)”[69]

Nowy okres w dziejach parlamentu rozpoczęło panowanie Jakuba I Stuarta. Ambitny władca szybko popadł w konflikt z izbami, a jego źródło stanowiły z jednej strony polityka zagraniczna, religijna i gospodarcza, z drugiej zaś absolutystyczne zapędy króla, który uważał siebie za pomazańca bożego[70]. Dziedziną, w której wszystkie te problemy skupiły się jak w soczewce, były finanse państwa. Rosnące potrzeby finansowe Jakuba I stopniowo uzależniały go od woli izb, jednak ambitny władca nie potrafił zjednać sobie ich przychylności. Nie doceniał również znaczenia Izby Gmin. Przykładem krótkowzroczności Jakuba I może być fakt awansowania jego doradców do Izby Lordów. W Izbie Gmin zabrakło wówczas zaufanych współpracowników, którzy mogliby inspirować i dyscyplinować coraz bardziej pewnych swojej roli posłów. Od początku panowania Jakuba I parlament umacniał swoje stanowisko wobec Korony, przede wszystkim opierając się na poglądach prawników–parlamentarzystów, którzy sprzeciwiali się ekspansji prerogatyw królewskich i stawali w obronie przywilejów poselskich[71]. Pierwszym akordem w tej walce było przygotowanie (ale nie uchwalenie) w 1604 roku tzw. *Apologii Izby Gmin* (*Apology and Satisfaction*). W dokumencie tym przypomniano władcy skromne przywileje parlamentu, podkreślając jednocześnie, że są one prawem dziedzicznym. Upomniano się o wolne wybory, wolność słowa i swobodę osobistą posłów oraz

[67] A.S. Bidwell, *Blaski*…, s. 41.
[68] Por. N. Davies, *Wyspy*..., s. 411.
[69] Cyt. C. Russel, *The Crisis of Parliaments*, Oxford University Press, Oxford 1971, s. 346.
[70] Więcej J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 142 i n.
[71] Por. przemówienia Nicholasa Fullera z 1610 roku.

wskazano na rolę sankcjonowania prawa przez parlament[72]. W 1605 roku parlament ustami swego członka Sir Edwarda Coke'a zastrzegał sobie wyłączną kompetencję do zmiany prawa, twierdząc, iż „prawo królestwa nie może być zmieniane inaczej niż w parlamencie"[73]. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w *Petition of Grievances* przedstawionej królowi *w* 1610 roku, gdzie akcentowano „niewątpliwe prawo ludzi królestwa do niepodlegania jakimkolwiek karom dotyczącym ich życia, ziemi, ciała lub dóbr, innym niż te nałożone przez prawo powszechne ich ziemi lub statuty przyjęte za ich przyzwoleniem w parlamencie". Uważa się, że około 1611 roku posłowie przejęli inicjatywę w kontaktach z królem[74], stając się coraz bardziej asertywnym partnerem. W 1621 roku parlament odmówił pokrycia kosztów zbrojnego osadzenia na tronie czeskim zięcia Jakuba I - Fryderyka. Co więcej, wbrew stanowisku króla posłowie poparli wojnę morską z Hiszpanią. Monarcha uznał poczynania parlamentu za naruszenie swoich prerogatyw, a Gminy złożyły oficjalny protest (*Protestation of 1621*), uznając, że przedmiotem debaty może być dowolna kwestia: polityka zagraniczna, obrona państwa czy kościół[75].

Panowanie Jakuba I wyraźnie określiło charakter sporów, które miały targać siedemnastowieczną Anglią. Walka toczyła się o nowe relacje między organami władzy. Dotychczas „Król i parlament stanowili tkaninę bez szwów: teraz została rozdarta na dwie wrogie sobie części"[76]. Monarcha, wzorem władców Europy kontynentalnej, zmierzał do wprowadzenia rządów absolutystycznych i pełnej kontroli nad sakiewką. Cios poprowadzony został przeciwko parlamentowi. Ten zaś bronił swych z trudem zdobytych praw, które choć wydawały się ugruntowane, ciągle wymagały potwierdzenia. W efekcie parlament stanął na straży nie tylko swych przywilejów, ale także tradycji i historii[77]. Przed 1641 rokiem popularna jeszcze w okresie elżbietańskim teoria ustroju mieszanego została zredukowana wyłącznie do „wątłej tradycji literackiej"[78].

Konflikt między królem i parlamentem przybrał na sile za panowania następcy Jakuba - Karola I. Samowola władcy w zakresie nakładania ceł i subskrypcji pożyczki doprowadziła do uchwalenia przez parlament *Petycji Praw* (1628 rok), która

[72] J.Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 147.
[73] Cyt. za I. Jennings, *Parliament*, wyd. 2, Cambridge University Press, Cambridge 1957, s. 473.
[74] N. Davies, *Wyspy*..., s. 514, J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 146.
[75] Z. J. *Kędzierski*, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 155.
[76] P. Johnson, *Historia Anglików*…, s. 198.
[77] Por. tamże, s. 196.
[78] Z tezą tą wyrażoną przez F.D. Wormutha (*The Origins of Modern Contitutionalism*, New York 1949, s. 55.) polemizuje R. M. Małajny, *Trzy teorie*..., s. 90.

potwierdzała dotychczasowe przywileje izb. Parlament zdefiniował i ograniczył królewskie prerogatywy. Władcy nie było wolno: kwaterować żołnierzy w domach prywatnych; samowolnie opodatkować obywateli oraz więzić ich bez podstawy prawnej. Karol początkowo petycję przyjął, lecz później zupełnie lekceważył, a po awanturze, jaka wybuchła w parlamencie, król po prostu przestał zwoływać sesje (tzw. okres tyranii z lat 1629-1640).

Wyrazem konfliktu między legislatywą i egzekutywą było pojawienie się parlamentarnej opozycji antykrólewskiej[79], która funkcjonowała także w dwóch kolejnych parlamentach: Krótkim (IV-V 1640 roku) i Długim (od XI 1640 roku)[80]. Opozycja ta miała w gruncie rzeczy bardzo konserwatywny charakter, posłowie domagali się bowiem respektowania praw parlamentu uznawanych jeszcze za królowej Elżbiety[81]. Ówczesne podziały w Izbie Gmin nie mają jednak partyjnego charakteru: mowa tu raczej o akceptowaniu polityki firmowanej przez określonego przywódcę. W rezultacie zarówno opozycja antykrólewska, jak i zwolennicy króla nie tworzyli spójnych i zdyscyplinowanych ugrupowań, a jedynie doraźne sojusze między indywidualnymi posłami. W Długim Parlamencie zwolennicy króla nie byli zresztą zbyt liczni, co znacznie osłabiło wpływy władcy w tej izbie. Lęk przed papizmem i absolutyzmem był jednak tak duży, że faktyczne osłabienie roli króla okazało się niewystarczające. Parlament, korzystając ze swych uprawnień, narzucił panującemu kolejne ograniczenia. W trybie ustawy (*bill of attainder*) skazano na śmierć królewskiego doradcę – hrabiego Strafforda, a w trybie *impeachment* osądzony został inny doradca – arcybiskup Canterbury William Laud. Skazanie królewskich doradców stanowiło kolejny krok w powstawaniu zasady odpowiedzialności prawnej ministrów za działalność własną i króla[82]. Natomiast w *Wielkiej Remonstrancji* (*Grand Remonstrance*) z 1641 roku Izba Gmin stwierdziła, że Korona może otrzymać

[79] Opozycja funkcjonowała zarówno w Izbie Gmin, jak i w Izbie Lordów. Zob. (F. Pakenham) Lord Longford, *A History*..., s. 61. I. Jennings zauważa, że ówczesny podział parlamentu był znacznie bardziej skomplikowany i nie można go ująć wyłączenie przy pomocy określeń „rojalista" i „człowiek parlamentu" (dosłownie *parliamentary men*). Rojaliści, jak sama nazwa wskazuje, byli silniej związani z królem, ale w Długim Parlamencie dążenie do ograniczenia prerogatyw monarszych było właściwie jednomyślne. Rzeczywistym powodem podziału była natomiast kwestia religijna. I. Jennings, *The British Constitution*, wyd. 5, Cambridge University Press, Cambridge 1966, s. 35.

[80] Parlament zwany Długim obradował faktycznie w formie szczątkowej do 1653 roku, formalnie zaś został rozwiązany dopiero po restauracji monarchii w 1660 roku. Ponieważ od momentu zwołania był on opozycyjnie nastawiony do monarchy, by nie dopuścić do swego rozwiązania, tuż po rozpoczęciu obrad podjął uchwałę, że król nie ma prawa go rozwiązać ani odroczyć bez zgody samego parlamentu. E. Klein, *Historia ustroju*..., s. 14–17.

[81] A. S. Bidwell, *Blaski*..., s. 44.

[82] E. Klein, *Historia ustroju*..., s. 14.

pieniądze dopiero wówczas, gdy król mianuje do swej rady ludzi cieszących się zaufaniem izby. Akt ten stanowił wyraźną zapowiedź parlamentarnej odpowiedzialności ministrów[83].

Pytanie, jak daleko można posunąć się w ograniczaniu prerogatyw królewskich, podzieliło posłów na umiarkowanych i radykalnych. Król nie chciał jednak bezczynnie czekać, aż parlamentarzyści uzgodnią odpowiedź. W styczniu 1642 roku Karol I podjął nieudaną próbę aresztowania pięciu najbardziej krnąbrnych posłów (Johna Pyma, Johna Hampdena, Denzila Hollesa, Arthura Heselringa, William Strode'a), a wkrótce potem stało się oczywiste, że parlament i król szykują się do walki zbrojnej[84].

Nieustanny konflikt z królem stał się przyczynkiem do uporządkowania i formalizacji procedur wewnętrznych i przejęcia kontroli nad procesem legislacyjnym. Pojawił się nowy instrument - wniosek, umożliwiający podjęcie po debacie oficjalnej decyzji przez izbę. Utrwaleniu uległ wieloetapowy proces legislacyjny, zakładający równość osób biorących udział w dyskusji oraz równość inicjatyw bez względu na to, kto wniósł projekt[85]. W pełni ukształtował się system komisji stałych, a także utrwaleniu uległy zasady obrad Komisji Całej Izby. W pierwszej połowie XVII wieku wypracowana została także procedura uchwalania podatków. Jednakże okres panowania pierwszych Stuartów zaznaczył się ogromnym spadkiem przyjmowanych przez parlament aktów, co było z jednej strony spowodowane niechęcią posłów do władcy, z drugiej zaś brakiem rządowych planów legislacyjnych[86].

Okres panowania Jakuba I i Karola I to również czas dalszego umacniania się pozycji spikera, który wyrósł na pierwszego obywatela Anglii i stopniowo uniezależnił się od władcy[87]. Przejawem tego są słowa wypowiedziane do Karola I, gdy ten zjawił się w izbie, by aresztować nieposłusznych posłów: „w tym miejscu nie mam oczu, by widzieć, języka, by mówić, inaczej niż w sposób, który zadawala izbę, której jestem

[83] J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 171.
[84] W marcu Izba Gmin wydała rozporządzenie o milicji (*Militia Ordinence*), która miała podlegać poleceniom parlamentu. Natomiast w lipcu przegłosowano powstanie zawodowej armii podporządkowanej izbom. Działania wojenne rozpoczęły się 22 sierpnia 1642 roku.
[85] A.S. Bidwell, *Blaski*…, s. 58.
[86] Tamże, s. 57.
[87] *The Speaker,* http://www.parliament.uk/documents/upload/m02.pdf

sługą”[88]. Słowa te, być może nieco na wyrost, odczytywane były przez następne pokolenia jako wyraz przejęcia przez izbę kontroli nad procesem legislacyjnym.

W XVII wieku uprawnienie monarsze do zwoływania i rozwiązywania parlamentów było jednym z podstawowych instrumentów ograniczania roli tego ciała, czego najlepszy przykład stanowił wspomniany okres tyranii. Celem ochrony swych uprawnień w 1641 roku Długi Parlament przyjął *The Triennial Act*, który nakazywał zwoływanie parlamentu przynajmniej raz na trzy lata, tj. nie później niż w terminie trzech lat od ostatniej sesji rozwiązanego parlamentu[89]. Wprowadzono także procedurę zwoływania parlamentu, na wypadek, gdyby król nie chciał tego uczynić z własnej woli.

W czerwcu 1642 roku, jako odpowiedź króla na tzw. *Dziewiętnaście Propozycji wysłanych przez obie izby parlamentu do króla w Yorku* (*The Nineteen Propositions Sent by the Two Houses of Parliament to the King at York*) ukazała się utrzymana w ugodowym tonie rozprawka, stanowiąca wykładnię oficjalnej ideologii państwowej kraju. W dokumencie uznano, że do króla należy władza wykonawcza, tj. zawieranie traktatów w sprawie wojny i pokoju, prawo weta wobec ustaw, powoływanie na stanowiska we dworze oraz mianowanie parów i sędziów, tworzenie armii oraz prawo łaski. Jako zabezpieczenie przed wykorzystywaniem tych uprawnień na szkodę poddanych Izba Gmin otrzymała prawo nakładania podatków i wszczynania *impeachmentu*. Natomiast Izba Lordów dzięki swym kompetencjom sądowniczym miała służyć podtrzymaniu zasady praworządności, której powinny przestrzegać wszystkie organy. W efekcie dokonano rozdzielenia zadań państwowych realizowanych przez poszczególne stany, przeprowadzając rozróżnienie między stanowieniem ustaw, rządzeniem według ustaw i podkreślając „władzę judykcyjną” Izby Lordów[90]. Odpowiedź, która stała się autorytatywną wykładnią angielskiego systemu na całe stulecie, ukazała się jednak zbyt późno, by powstrzymać bieg wydarzeń prowadzących ku wojnie[91].

Działania wojenne, prowadzone w imię obrony praw parlamentu, wyniosły na szczyt władzy Olivera Cromwella, a jego Armia Nowego Wzoru otwarła drogę do

[88] Cyt. za *The Speaker,* http://www.parliament.uk/documents/upload/m02.pdf Omówiona sytuacja była także przykładem ostatniej w historii wizyty króla w Izbie Gmin. Od tego czasu żaden władca nie przekroczył progów izby niższej.
[89] Po restauracji Stuartów rozwiązania przyjęte w ustawie uznano za niedające się pogodzić z prawami monarchy. Parlament zniósł ją więc, a w jej miejsce przyjął uchwałę głoszącą, że król powinien zwoływać parlament raz na trzy lata. E. Klein, *Historia ustroju*..., s. 14–17.
[90] R.M. Małajny, *Trzy teorie*..., s. 126.
[91] Tamże, s. 94.

zwycięstwa nad rojalistami. Z czasem wybuchł jednak konflikt między armią a parlamentem: ta pierwsza uznała się bowiem za prawdziwą reprezentację narodu. „Nie jesteśmy zwykłymi najemnikami, których się zaciąga na służbę arbitralnej władzy państwowej. Zwołały nas i niejako utworzyły liczne odezwy i uchwały parlamentu, na obronę naszych praw własnych i słusznych praw i swobód ludu”[92]. Cromwell siłą usunął z Westminsteru opozycjonistów (czystka Pride'a), tak że w Długim Parlamencie zostało zaledwie 60 posłów przeciwnych monarchii, którzy tworzyć będą tzw. Parlament Kadłubowy (*Rump Parliament*). Oczyszczona z opozycjonistów Izba Gmin uchwaliła, że Izba Lordów „jest bezużyteczna i niebezpieczna i powinna być zniesiona”, a Crowell oświadczył: „utniemy głowę w koronie”[93]. Dalej wypadki potoczyły się szybko: 30 stycznia 1649 roku Karol Stuart stanął na szafocie, a 6 lutego zlikwidowano izbę wyższą. Ale „republikański” – jednoizbowy - parlament, mimo swego bardzo okrojonego składu, nie chciał współpracować z Cromwellem i został rozpędzony w 1653 roku. Ponawiano co prawda próby wyboru nowego, jednak żadna z nich nie zapewniła powołania ciała na tyle uległego, by mogło zyskać akceptację Lorda Protektora[94].

Wydarzenia z 1649 roku drastycznie zmieniły perspektywę teoretycznych rozważań nad ustrojem angielskim, który dotychczas rozpatrywano przez pryzmat walki monarchy z parlamentem. „Początkowo parlament skupił całą władzę, zaczął więc nie tylko uchwalać ustawy, a potem je wykonywać, lecz także wymierzać sprawiedliwość, ingerując tym samym w sprawy indywidualne”[95]. Dekapitacja króla i faktyczne ograniczenie roli czynnika arystokratycznego w drodze likwidacji Izby Lordów musiała pociągnąć za sobą frontalny odwrót od teorii ustroju mieszanego. Wobec zachowania politycznego znaczenia tylko przez lud – a dokładnie rzecz ujmując burżuazję – krystalizują się najstarsze wersje doktryny podziału władzy[96]. Wśród krytyków „permanentnej legislatywy” zmierzającej do przejęcia władzy

[92] Cyt. za J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 178.
[93] Cyt. za J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 178. Jak zauważa P. Johnson Cromwell zniósł monarchię niechętnie i szybko wrócił do poglądu, że władza musi „mieć w sobie coś z monarchii”. P. Johnson, *Historia Anglików*…, s. 224.
[94] Jak zauważa P. Johnson Cromwell przez lata eksperymentował ze sposobami kształtowania składu izby, jednak za każdym razem zjawiali się wciąż ci sami ludzie. P. Johnson, *Historia Anglików*…, s. 224.
[95] R.M. Małajny, *Trzy teorie*..., s. 178.
[96] A. Pułło, *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1983, z. 6, s. 34. Prekursorzy tego nurtu rozważań nad władzą państwową wywodzili się ze środowiska lewellerów (*levellers*, tj. tzw. zrównywaczy). Już w 1648 roku ukazała się przeredagowana przez Johna Lilburne'a *Umowa ludu (An Agreement of the People*), stanowiąca jednocześnie projekt konstytucji i najstarszą wersję doktryny rozdziału władzy.

wykonawczej znalazł się także Oliver Cromwell. Potwierdzeniem tego faktu była jedyna pisana konstytucja angielska zwana *Instrumentem Rządzenia* (*Instrument of Government*), która władzę prawodawczą składała w ręce jednoizbowego parlamentu (przyznając jednak Lordowi Protektorowi prawo weta zawieszającego i absolutnego) – zaś administrowanie państwem w ręce tegoż Protektora wspomaganego przez Radę Państwa. W efekcie, jak dowodzi Carl Friedrich, w *Instrumencie* po raz pierwszy postarano się o oddzielenie władzy wykonawczej od prawodawczej[97]. Zasadzie dwupodziału hołdowała także – choć w mniejszym, zdaniem R.M. Małajnego, stopniu – druga cromwellowska konstytucja: *Pokorna Petycja i Rada* (*The Humble Petition and Advice*) z 1657 roku[98], która przywracała dwuizbowy parlament[99]. Ten zwrot ku teorii podziału władzy okazał się trwalszy niż sam reżim, o którego losach przesądziła śmierć Lorda Protektora i nieudolne rządy jego syna – Ryszarda. Wtedy bowiem przyszedł czas na teorię równowagi stanowiącą w istocie amalgamat teorii ustroju mieszanego i podziału władzy, uzupełniony o doktrynę hamulców[100].

W marcu 1660 roku po raz ostatni zebrał się Długi Parlament[101], a wkrótce później odbyły się wybory do Parlamentu Konwencyjnego, gdzie znaczne wpływy udało się uzyskać rojalistom. Monarchistycznie nastawieni byli także Lordowie, którzy po długiej przerwie ponownie mogli wziąć udział w obradach[102]. 1 maja 1660 roku parlament uchwalił przewrócenie monarchii i wezwał syna Karola I – Karola II do objęcia tronu. Restauracja Stuartów była - po okresie dyktatury Cromwellów - wyrazem dążeń do normalizacji sytuacji i przywrócenia harmonijnych stosunków między monarchą i parlamentem. Parlamentarzyści sięgnęli po sprawdzone już

---

[97] C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Ginn&Co, Boston - New York – Chicago – Atlanta – Dallas – Columbus - San Francisco – Torotno - London 1950, s. 175-176, Por. też A. Pułło, *O jedno*…, s. 35.

[98] R.M. Małajny, *Trzy teorie*..., s.184.

[99] W 1657 roku zwołano nawet około 60 członków "tej drugiej izby", ale Gminy wyraźnie sprzeciwiały się określaniu tego ciała mianem Izby Lordów, a sam parlament został wkrótce rozwiązany. Sytuacja powtórzyła się także w 1659 roku, kiedy „tę drugą izbę" zwołał syn Cromwella – Ryszard. (F.Pakenham) Lord Longford, *A History*..., s. 77-78.

[100] Za najwybitniejszego przedstawiciela koncepcji rządów zrównoważonych uważany jest John Locke (1632-1704) – *Drugi Traktat o Rządzie* z 1690 roku.

[101] W ławach zasiedli zarówno posłowie Parlamentu Kadłubowego, jak i ci, którym udało się przeżyć czystkę Pride'a.

[102] Restauracja tejże izby poprzedzona została długą debatą i negocjacjami dotyczącymi jej składu, a przywrócona do życia izba okazała się wyjątkowo silna (F.Pakenham) Lord Longford, *A History*…, s. 82 i n.

rozwiązania i restauracja monarchii stała się także, w pewnym sensie, restauracją parlamentu[103].

Szybko jednak okazało się, że nowy władca podąży śladami swego dziada i ojca, a zarzewiem konfliktu stała się sprawa następstwa tronu. W latach 1679-1681 w trakcie trzech kolejnych parlamentów próbowano pozbawić tronu królewskiego brata - Jakuba Stuarta. Sytuacja ta przeszła do historii pod nazwą kryzysu wykluczeniowego. Głównym argumentem przemawiającym przeciwko sukcesji pozostawał fakt, że Jakub Stuart był katolikiem. Sprawa sukcesji, wraz z jej podtekstem religijnym, ale także kwestia roli parlamentu w decydowaniu o następstwie tronu, podzieliła izbę: powstają ugrupowania wigów i torysów. Obie nazwy miały pejoratywne zabarwienie: torys to staroirlandzkie określenie katolika rebelianta, a wig (*whig* lub *whiggamores*) to szkocki purytanin[104]. Wigowie tworzyli opozycję Izbie Gmin już w 1674 roku, ciesząc się poparciem właścicieli ziemskich, osób uprawiających wolne zawody, protestanckich mieszczan, a także ulic Londynu i innych miast[105]. W zakresie postulatów politycznych pozostali przeciwnikami obsadzania urzędów katolikami, dotyczyło to również następstwa tronu. Z tego faktu wynikała także niechęć do Karola II i jego brata.

Wigowie dość szybko zaczęli stosować rozwiązania charakterystyczne dla partii politycznych. Na czele ugrupowania stał przywódca (Anthony Ashley Cooper, Hrabia Shaftesbury), a siedzibą wigów był Klub Zielonej Wstążki (*Green Ribbon Club*)[106], spełniający rolę centrali. Wydawano także gazetę - „Inteligentny Protestant", pisano pamflety, inicjowano dyskusje polityczne w takich kwestiach jak: niezależność sędziów czy małżeństwo następcy tronu. Z inicjatywy wigów uchwalono w 1679 roku *Habeas Corpus Act*, zgodnie z którym nikt nie mógł być aresztowany bez nakazu sądowego, a zarzuty powinny być sprecyzowane w ciągu 24 godzin.

Torysi natomiast popierali Stuartów. Podobnie jak ich oponenci wydawali periodyk, który, co zrozumiałe, nosił tytuł „Lojalny Protestant". Pragnęli stabilizacji, uznawali fakt nabywania praw do tronu w drodze urodzenia, byli także obrońcami kościoła anglikańskiego. Jednocześnie pozostawali tak silnie związani z monarchą, że nie ukształtowali własnej wewnętrznej organizacji. „Jeśli przyjrzymy się

[103] M. Rush, *Parliamentary Government in Britain*, Pitman, London 1981, s. 29.
[104] Określenia te upowszechniły się dzięki ks. Tytusowi Oatesowi.
[105] A.S. Bidwell, *Blaski*..., s. 53.
[106] Za pierwszą siedzibę wigów uznaje się oberżę „Pod Głową Króla". Natomiast nazwa Klub Zielonej Wstążki wywodzi się z koloru wigów, czyli zielonego i faktu noszenia wstążek w tym kolorze przy ubraniu lub kapeluszach. J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 216.

zasadniczym cechom whiga i torysa, możemy przyjąć, że każdy wyraża pewną zasadę (...) Jeden w sposób szczególny jest strażnikiem wolności, drugi – porządku. Jeden jest siłą napędową państwa, drugi siłą stabilizacyjną"[107]. Genezy brytyjskich partii nie wiąże się natomiast z podziałami społecznymi, jako że w obu ugrupowaniach znaleźli się przedstawiciele tych samych warstw społecznych[108]. W gruncie rzeczy aż do reformy prawa wyborczego z 1832 roku były to koalicje wielkich rodów arystokratycznych o szerokiej, ale niezorganizowanej klienteli[109].

Stronnictwa wigów i torysów były tworami politycznymi działającymi wewnątrz parlamentu, którym daleko jeszcze do tego, co współcześnie określamy mianem partii politycznej. Za Lewisem Namier'em można przyjąć, że ówczesny podział wewnątrzparlamentarny nie miał charakteru partyjnego[110]. Z jednej strony mieliśmy do czynienia ze zwolennikami dworu i administracji królewskiej, z drugiej zaś z niezależnymi dżentelmenami z prowincji, którzy zgodnie z własnym wyborem pozostawali w stałej opozycji wobec tych pierwszych[111]. Z tego też względu w niniejszej rozprawie używam zamiennie słów stronnictwo i ugrupowanie w odniesieniu do ciał politycznych działających w parlamencie na przełomie XVII i XVIII wieku.

Pomimo zdecydowanych różnic między ugrupowaniami, żadnego z nich nie można określić mianem prokatolickiego. Tymczasem to właśnie katolik - Jakub II - został następcą tronu po śmierci Karola II w 1685 roku. Nowy monarcha prowadził politykę wyznaniową, która dziś zapewne uznana byłaby za tolerancyjną, jednakże wówczas wywołała ogólne niezadowolenie w Anglii[112]. Warte podkreślenia jest jednak, że polityka ta prowadzona była bez zgody parlamentu i za jego plecami. Ostatecznie w 1687 roku torysi wycofali swoje poparcie dla króla Jakuba II, przedkładając interes kościoła anglikańskiego nad interes Korony. Jednocześnie

---

[107] Cyt. za J. Z Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 211.

[108] K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* (w:) *Opozycja parlamentarna*, red. nauk. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 271.

[109] Tamże.

[110] L. Namier,*The Monarchy and the Party System*, wyd. 2, Clarendon Press, Oxford 1952, s. 32. Por. Zięba A., *Wielka Brytania* (w:) *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróz, PWN, Warszawa 1989, s. 42 i n.

[111] L. Namier,*The Monarchy …,* s. *32.* Zwolenników dworu i administracji królewskiej określa L. Namier mianem „permanent ins", a niezależnych opozycjonistów mianem „permanent outs".

[112] 4 stycznia 1687 roku korzystając ze swych prerogatyw monarszych, tj. prawa udzielania dyspensy, Jakub II ogłosił *Deklarację o zezwoleniu* (*Declaration of Indulence*). Deklaracją tą król zawiesił wszelkie ustawy karne w sprawach kościelnych, zniósł także postanowienia *Test Act*, który uniemożliwiał praktykującym katolikom obejmowanie urzędów, a nawet korzystanie z biernego prawa wyborczego.

doszło do nawiązania współpracy między stronnictwami, dzięki czemu torysi znaleźli się wśród budowniczych Chwalebnej Rewolucji (*Glorious Revolution*) i przestali być uważani za „partię" dworską[113].

Gdy dość niespodziewanie pojawiła się możliwość przedłużenia panowania katolickich potomków Jakuba II, oczy obu stronnictw zwróciły się ku protestantce Marii i jej mężowi Wilhelmowi Orańskiemu. Wilhelm, zachęcony przez stronnictwa, lecz nie przez parlament, dokonał właściwie bezkrwawego podboju. Chcąc uprawomocnić swoje postępowanie, szybko zwołał Parlament Konwekcyjny (nie był to nawet właściwie parlament, bo William nie był królem i nie miał prawa go zwołać), a ten ogłosił abdykację Jakuba II i zaoferował koronę jednocześnie i Wilhelmowi, i Marii. Przypieczętowaniem zwycięstwa parlamentu i nowych relacji między organami władzy była słynna *Deklaracja Praw* (*Declaration of Rights*). Stanowiła ona realizację programu wigów: zatwierdzała prawo do wolnych wyborów, prawo zwoływania regularnych posiedzeń parlamentu, prawo wolności słowa w parlamencie, prawo parlamentu do sprawowania kontroli nad systemem podatkowym, prawo stanowienia statutów oraz decydowania o stałej armii. Monarcha utrzymał jednak swoje prerogatywy: prawo wypowiadania wojny i zawierania pokoju, powoływania i rozwiązywania parlamentu, mianowania i dymisjonowania ministrów. Odrzucono natomiast feudalną doktrynę ustrojową, która stanowiła, że Korona jest posiadłością niemogącą pozostać bez właściciela. W samej *Deklaracji* uznano abdykację króla i wskazano następców, tym samym porządek następstwa tronu przestał być postrzegany jako boskie prawo dziedziczne. „Nie mogło w tych warunkach spoufalenia się z królewskością być wątpliwości, że Korona jest zależna od parlamentu[114]". Nowi władcy - Wilhelm i Maria - przysięgali rządzić Anglią zgodnie ze statutami akceptowanymi przez parlament. *Deklaracja Praw* – stanowiąca część przyjętego następnie *Bill of Rights* - przypieczętowała kontrolę parlamentu nad monarchą.

Chwalebna Rewolucja jest różnie postrzegana w literaturze. Wigowie chcieliby, aby stanowiła ona przykład triumfu prawa konstytucyjnego nad tymi, którzy próbowali je zmienić, by była afirmacją wolności ludu[115]. Inni historycy wskazują natomiast na znaczny konserwatyzm zapisów *Bill of Rights*, które w rzeczywistości

[113] A.S. Bidwell, *Blaski*..., s. 55.
[114] M. Szerer, *Naród*..., s. 38.
[115] *The Glorious Revolution,* House of Commons Information Office, Factsheet G4, General Series, styczeń 2004, http://www.parliament.uk/documents/upload/g04.pdf.

potwierdzały jedynie już dawno zdobyte prawa[116]. W istocie rzeczy *Deklaracja* i *Bill* nie miały przełomowego znaczenia w chwili powstania. Stanowiły one uwieńczenie pewnego długotrwałego procesu ewolucji ustroju angielskiego, a do ich przyjęcia doszło w sytuacji kryzysowej, kiedy to istniejące prawa wymagały potwierdzenia na piśmie[117]. Znaczenie Chwalebnej Rewolucji polega jednak przede wszystkim na tym, że skutecznie powstrzymała ona zmiany, które mogłyby doprowadzić do ukształtowania na Wyspach rządów absolutystycznych na wzór francuski[118].

Deklaracja Praw z jednej strony potwierdzała prawo parlamentu do regularnych posiedzeń, z drugiej zaś to właśnie monarsze dawała możliwość decyzji w zakresie jego powoływania i rozwiązywania. Możliwości praktycznego zastosowania uprawnień w tym zakresie wbrew woli posłów budziła obawy i w rezultacie w 1694 roku na mocy tzw. *Triennial Act* wprowadzono obowiązek zwoływania parlamentu przynajmniej raz na trzy lata i trzyletnią także kadencję. Akt ten miał powstrzymać władców przed próbami rządzenia za plecami parlamentu i stanowił uszczuplenie prerogatyw monarszych uznanych w *Deklaracji Praw*.

Ostatecznie nową, silną pozycję parlamentu potwierdziła ustawa o następstwie tronu (*Act of Settlement*) z 1701 roku, która uchyliła prawa do tronu dynastii Stuartów i przenosiła je na dynastię Hanowerską. Tym samym w sposób niepozostawiający wątpliwości ustawa podporządkowywała monarchię parlamentowi, raz na zawsze przekreślając tezę o boskim pochodzeniu władzy. Jednocześnie wspomnianą ustawą pozbawiono monarchę prawa stosowania łaski wobec osób urzędowych skazanych w drodze i*mpeachment*[119], przypieczętowując zasadę odpowiedzialności prawnej ministrów. Podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności, stała się ministerialna kontrasygnata, która na przełomie XVII i XVIII wieku była już czymś więcej niż tylko potwierdzeniem autentyczności podpisu królewskiego. Przez kontrasygnatę minister przyjmował na siebie odpowiedzialność za działania monarchy, co znalazło odzwierciedlenie w konstytucyjnej zasadzie, iż „król nie może

---

[116] M. Thompson, *Constitutional History of England*, London, 1938. za *The Glorious Revolution,* http://www.parliament.uk/documents/upload/g04.pdf J.Z. Kędzierski zauważa, że "prawdziwą rewolucję zrobił Cromwell, ale to (charakterystyczne!) pomija się i przedstawia jako wojnę domową" J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii...*, tom 1, s. 264.

[117] *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, pod red. A. Burdy, M. Rybickiego, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1970, s. 24.

[118] *The Glorious Revolution,*http://www.parliament.uk/documents/upload/g04.pdf

[119] *Act of Settlement* ostatecznie odseparował króla od udziału w wymiarze sprawiedliwości, zapewniając sędziom możliwość sprawowania urzędu „jak długo dobrze się sprawują" (*quamdiu se bene gesserint*) i ustalając, że mogą być odwołani jedynie w drodze petycji obu izb parlamentu.

działać sam". Kolejne lata pokażą jednak, że w obliczu kształtowania się niezależnego rządu opartego o większość w parlamencie procedura *impeachmentu* stanie się bezużyteczna, a w jej miejsce pojawi się zasada odpowiedzialności politycznej sług Korony przed parlamentem.

Tymczasem jednak o pozycji ministrów decydowało tak poparcie ze strony parlamentu, jak i królewskie zaufanie. Dla Wilhelma akceptacja tej sytuacji nie oznaczała jeszcze uznania dla rządów sprawowanych przez jedno stronnictwo, a w jego Radzie Królewskiej zasiadali zarówno wigowie, jak i torysi. Równocześnie część przedstawicieli tych ugrupowań zachowywała dystans wobec władcy – torysi ze względu na fakt, że to żona Wilhelma była pełnoprawnym dziedzicem tronu; wigowie zaś ze względu na sposób, w jaki Wilhelm podkreślał swoją pozycję[120]. W parlamencie nadal silny był zatem podział na dwór i kraj. Próby rządzenia zgodnie z interesem dworu podjęli członkowie Rady królowej Anny – John Churchill i Sidney Godolphin[121]. Jednocześnie obaj opierali się na umiarkowanych posłach z ugrupowania i wigów, i torysów. Rozwiązanie to jednak okazało się dość krótkotrwałe i wkrótce zaczęto tworzyć rządy oparte bądź to na jednym, bądź drugim ugrupowaniu. Trzeba jednak z całą siłą podkreślić, że ministrowie nadal ponosili odpowiedzialność indywidualną przed królem, a wybierani byli „w równej mierze w uznaniu łask, jakimi cieszyli się we dworze, jak i ze względu na wpływy w Izbie Gmin"[122].

W pierwszej połowie XVII wieku Izba Lordów pozostawała inspiratorem wielu działań opozycyjnych w Izbie Gmin[123], wywierając znaczący wpływ na polityczne losy kraju. Eksperymenty Lorda Protektora i jego następcy z powołaniem drugiej izby, a także ostateczna reaktywacja Lordów w 1660, były z jednej strony wyrazem przywiązania do tradycji, z drugiej zaś odzwierciedleniem wciąż ogromnych wpływów arystokratów zwoływanych do Londynu. Pomimo tego XVII wiek był świadkiem stopniowego ograniczania roli izby wyższej, którą w pierwszym rzędzie pozbawiono wpływu na finanse państwa. Uznano bowiem, że podatki uchwala Izba Gmin, a wprowadza król za radą Lordów. Natomiast w latach 70. ustawowo zabroniono Izbie Lordów wprowadzania zmian do uchwał podatkowych. Ograniczenia te zostały przypieczętowane w nowym układzie konstytucyjnym, jaki określił *Bill of Rights*: nie

[120] A.S.Bidwell, *Blaski*..., s. 69.
[121] A. S. J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 287.
[122] N. Davies, *Wyspy*…, s. 642.
[123] Najprawdopodobniej bardzo silnie współpracował z lordami John Pym.

było już wątpliwości, że suwerenność parlamentu rezyduje w izbie niższej[124]. Jednakże spadek znaczenia w dziedzinie finansów Izba Lordów przynajmniej w części zbalansowała, potwierdzając swe uprawnienia sądowe. Od czasów Karola II Lordowie uznali, że służą im uprawnienia instancji apelacyjnej w sprawach sądowych bez ingerencji do tych agend ze strony Izby Gmin[125].

Siedemnastowieczna Anglia była sceną dla burzliwych i krwawych zmian ustrojowych. W okresie od śmierci Karola I do Wielkiej Rewolucji historia zatoczyła koło. Mariaż z ustrojem republikańskim okazał się co prawda krótkotrwały, ale następni władcy musieli też zapomnieć o monarchii absolutnej. Relacje między władcą i parlamentem wtłoczono w ramy *Deklaracji Praw*. Rewolucja z 1688 roku przeniosła władzę z Korony na parlament, lecz nie z parlamentu na naród. Na to trzeba było poczekać jeszcze blisko dwa wieki.

1.4. Parlamentaryzm brytyjski w XVIII wieku

Ustawa o Unii ze Szkocją (*The Union with Scotland Act*) z 1707 roku otwarła nowy rozdział w dziejach Wysp i parlamentaryzmu. W miejsce parlamentów angielskiego i szkockiego pojawił się „jeden i jedyny parlament, noszący nazwę Parlamentu Wielkiej Brytanii". Zgodnie z artykułem XXII tejże ustawy w Izbie Lordów zasiadło szesnastu parów Szkocji[126], a w Izbie Gmin czterdziestu pięciu szkockich przedstawicieli. Szkocja zapewniła sobie odrębność w kwestii ustroju kościoła prezbiteriańskiego, systemu prawnego i sądownictwa[127]. Parlament mógł jednak bez ograniczeń przekształcać wszystkie instytucje publiczno-prawne, które zachowano w Szkocji. Nowy parlament Wielkiej Brytanii zebrał się po raz pierwszy 23 października 1707 roku, a w 1714 na tronie zasiadł pierwszy władca z panującej do dziś dynastii hanowerskiej – Jerzy I. W tych zupełnie nowych okolicznościach miało dojść do ukształtowania zrębów nowego systemu politycznego.

Hanowerczyk nie znał ani języka swoich poddanych, ani zwyczajów panujących w kraju, którym przyszło mu rządzić. W tym kontekście zrozumiały

---

[124] D. Judge, *The Parliamentary*…, s. 3.
[125] A. Meszorer, *Brytyjski*..., s. 37.
[126] Właściwie 16 reprezentantów szkockich parów wybieranych przez ogół parów na czas danego parlamentu.
[127] Początkowo nie przysługiwały nawet środki odwoławcze od orzeczeń szkockich sądów do Izby Lordów. Sytuacja ta zmieniła się dopiero w związku z przyjęciem w 1876 roku ustawy o środkach odwoławczych (*The Appellate Jurisdiction Act*).

wydaje się jego dystans wobec polityki i wycofanie z jej bieżącego realizowania na rzecz Pierwszego Lorda Skarbu[128], który staje na czele kolektywnej egzekutywy, zwanej gabinetem[129]. Ze względu na oparcie się monarchy na gabinecie i jego szefie z jednej strony i powstanie coraz wyraźniej rysujących się partii z drugiej[130], gabinet przekształcił się w rządzący komitet większości parlamentarnej, a więc w pośredniego reprezentanta wyborców oraz pośrednika między królem i parlamentem[131]. Powstanie formy „rządów gabinetowych", a jednocześnie stanowiska premiera, łączy się zwykle z nazwiskiem długoletniego premiera i przywódcy wigów Roberta Walpole'a (1715-1717 i 1721-1742)[132]. Walpole odmówił jednak zwyczajowego mianowania „pierwszego ministra" członkiem Izby Lordów i pozostał w Izbie Gmin, łącząc kontrolę nad nią z funkcją ministra skarbu[133]. Tym samym powstał precedens, którego jego następcy nie mogli lekceważyć. Akt ten z jednej strony był wyrazem uznania dla rosnącego znaczenia tej izby, z drugiej zaś próbą uniknięcia błędów poprzedników, którzy przenosząc się do Izby Lordów, tracili wpływ na Gminy. W przemówieniu z 21 listopada 1739 roku Walpole podkreślał: „Żyję wystarczająco długo na tym świecie, by wiedzieć, że bezpieczeństwo ministrów zapewnia poparcie ze strony tej izby. Wcześniejsi ministrowie negowali ten fakt i dlatego ponieśli klęskę..."[134]. Walpole nie mógł jednak nie dostrzegać roli władcy, a jego taktyka opierała się na współpracy zarówno z izbą, jak i królem.

Dla zapewnienie poparcia politycznego w Izbie Gmin Walpole wykorzystywał instytucję patronatu, tj. system synekur oraz tzw. „zgniłe i kieszonkowe miasteczka"

---

[128] *British System…*, s. 3.

[129] Nazwa ta pochodzi od kilkuosobowego zespołu najważniejszych doradców Karola II, którzy zbierali się właśnie w gabinecie królewskim. Gabinet był ciałem węższym od Rady Królewskiej, która już w połowie XVII wieku rozrosła się do 200-300 radców i stała się niezdolna do skutecznego działania.

[130] Jak zauważa I. Jennings słowo „partia" używane w literaturze brytyjskiej w odniesieniu do wigów i torysów w XVIII wieku nie implikuje politycznej organizacji. W efekcie przez większość tego stulecia, a już z pewnością w latach 1714-1784 Wielka Brytania nie miała systemu partyjnego, lecz „system grupowy" (*group system*). I. Jennings, *The British*..., wyd. 5, s. 36-37.

[131] A. Meszorer, *Brytyjski...,* s. 31.

[132] K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, Czytelnik, Kraków 1946, s. 67-68. Jak zauważa M. Szerer Walpole stale przewodniczył naradom ministrów i doprowadził do utrwalenia zwyczaju powierzania jednemu z ministrów „wywyższonego stanowiska". W ten sposób powstała funkcja premiera, ale nie powstał jego urząd. M. Szerer, *Naród*..., s. 90, przypis 1. Często za pierwszego premiera w nowoczesnym tego słowa znaczeniu uznaje się jednak dopiero Sir Roberta Peela (premiera z lat 1841-1846). *The British System…*, s. 4.

[133] N. Davies, *Wyspy*…, s. 643.

[134] Cyt. za W. Cobbet, *Parliamentary history of England*, 1811-1813, t. 11, New York 1966, s. 224 za *A Brief Chronology of the House of Commons,* Information Office Factsheet G3, General Series, listopad 2006, http://www.parliament.uk/documents/upload/g03.pdf

(*rotten and pocket boroughs*)[135]. Patronat – pomimo swych zdecydowanie korupcyjnych konotacji - był nawet przez teoretyków ustroju politycznego uznawany za użyteczną dla budowy równowagi społecznej formę współpracy między królem, premierami i parlamentem. Zapewniał on bowiem przewagę rządu w głosowaniach i debacie w czasie, gdy jeszcze nie istniała dyscyplina partyjna. „Korona mogła wynosić swoje lojalne sługi do godności parów, aby sterować Izbą Lordów, a jednocześnie utrzymywała zwarty blok około dwustu karierowiczów w Izbie Gmin, co pozwalało jej również tam dbać o własne interesy"[136]. Jednakże patronat nigdy nie zapewniał poparcia większości w Izbie Gmin, zawsze konieczne było uzyskanie głosów niezależnych posłów z partii wigów[137].

Izba Gmin wzmocniła swoją pozycję nie tylko poprzez fakt zasiadania w niej premiera. W latach 1728-1761 przewodniczył jej wybitny znawca procedur parlamentarnych Arthur Onslow – człowiek o ogromnej wiedzy, takcie i sile wewnętrznej. Za jego przewodnictwa uległa zmianie filozofia pracy spikera. Zarówno autorytet Onslowa, jak i fakt, że pełnił on tę funkcję przez ponad 30 lat sprawiły, że spiker uniezależnił się od rządu i mógł w parlamentarnych konfliktach zająć pozycję bezstronnego arbitra.

Choć od czasu Chwalebnej Rewolucji maleje znaczenie Izby Lordów, to jednak stopniowo wypracowuje ona swoją pozycję ciała poddającego rewizji rozwiązania przyjęte w Izbie Gmin. Kontrowersje budził jednak zarówno sposób kształtowania składu izby, jak i jej relacje z Izbą Gmin. Próbą ograniczenia królewskich wpływów był z pewnością złożony przez wigów w 1719 roku *The Peerage Bill*, zakładający zamrożenie liczby lordów na poziomie 235 i dopuszczający nowe mianowania wyłącznie w przypadku wakatów. Dyskusja na temat skutków takiego rozwiązania tylko częściowo wkomponowana została w rywalizację dwupartyjną, jako że wigowie w Izbie Gmin pozostali wobec niej sceptyczni. Wigowscy lordowie chcieli poprzez uniezależnienie izby od królewskich nominacji przyznać jej funkcję arbitra w przypadku sporów między pozostałymi dwoma stanami parlamentu – królem i Gminami. Torysi i posłowie wigowscy obawiali się natomiast, że proponowana zmiana doprowadzi do nadmiernego wzmocnienia izby, która stanie

[135] Jak zauważył P. Johnson metodą prób i błędów Walpole dokończył działa korumpowania klasy politycznej i stworzył system państwowy służący interesom jednej partii – wigów. P. Johnson, *Historia Anglików*…, s. 231-232 i 255.
[136] N. Davies, *Wyspy*…, s. 643.
[137] B. Hill, *The early parties and politics in Britain 1688-1832*, Macmillan, London-Basingstone 1996, s. 59.

się – jak argumentował Walpole - „zwartą i nieprzeniknioną falangą”. Tymczasem rewolty przeciwko rządowym projektom: *Quaker Tithes Bill* z 1736 roku czy w kwestii polityki amerykańskiej w 1766 roku udowodniły, że Lordom „daleko do zachowywania się jak królewski pudel” („*far from acting as the king's poodle*”)[138].

Jednocześnie izby doskonaliły narzędzia kontroli egzekutywy, rozdzielając uchwalanie podatków i ustalania wysokości wydatków Korony[139]. W połowie XVIII wieku Kanclerz Skarbu zaczął zjawiać się w parlamencie, by przedstawić propozycję podatków, pożyczek i wydatków na następny rok. Dzień, w którym wygłaszał on swoje przemówienia przeszedł do historii pod nazwą „dnia budżetu”, a praktyka takiego ogłaszania planów finansowych Korony utrzymała się do dziś. Pojawiły się także komisje specjalne, które już w połowie wieku stanowiły integralną część procesu legislacyjnego[140]. Komisje mogły żądać informacji i powoływać świadków, wzrosła również rola komisyjnych sprawozdań przedstawianych na forum izby. Sprawozdania te często stanowiły podstawę podjęcia przez izbę decyzji. W 1721 roku pojawiło się także pierwsze pytanie ministra, ale dopiero w 1783 roku spiker uznał, że posłowie rzeczywiście mają prawo zadawania ich członkom rządu[141].

Wzrosła także aktywność legislacyjna parlamentu. Premierzy zapowiadali najważniejsze decyzje polityczne w mowie tronowej, która podlegała zaakceptowaniu przez parlament. Jednakże z całą siłą należy podkreślić, że premierzy nie rezygnowali, gdy ich inicjatywa ustawodawcza napotkała na zdecydowany opór izby. Niezbędne dla sprawowania władzy było natomiast poparcie monarchy.

Sukcesja hanowerska i dążenia niektórych torysów do przywrócenia dynastii Stuartów utrzymywały podziały wewnątrzparlamentarne na początku XVIII wieku. W tym okresie wigowie stają się partią rządzącą, a torysi zostają na blisko 30 lat zepchnięci do opozycji. W rezultacie jest to okres rządów jednopartyjnych, a liderzy partyjni przejmują uprawnienia monarchy. Nie ukształtował się natomiast jeszcze związek między opozycją a partią, słowem nie istniała jeszcze opozycja jednopartyjna. Opozycję tworzyli bowiem zarówno torysi, jak i niezadowoleni wigowie. Zapewne w pierwszej połowie XVIII wieku weszły w życie terminy Ława

[138] (F.Pakenham) Lord Longford, *A History*..., s. 96.
[139] A.S. Bidwell, *Blaski*..., s. 81-82.
[140] Tamże.
[141] Tamże, s. 101.

Skarbu i Ława Opozycji[142], odzwierciedlające dychotomiczny podział na zwolenników rządu (Lorda Skarbu) i jego przeciwników.

Silną pozycję w parlamencie, jak i zwycięstwa wyborcze wigowie zawdzięczają umiejętnościom organizacyjnym – większemu od torysów zdyscyplinowaniu oraz uwadze, jaką przykładali do taktyki parlamentarnej. Zaplecze partii stanowiła nowa finansjera i dysydenci (zwłaszcza nonkonformiści). Natomiast torysi reprezentowali interesy właścicieli ziemskich i osoby lojalne wobec kościoła anglikańskiego. Osłabienie wpływów tej partii spowodował zapewne fakt, że w poprzednim stuleciu torysi udzielali poparcia Stuartom. Żadna z patii nie posiadała jednak struktur terenowych, a przynależność partyjna wynikała w większym stopniu z popierania określonego przywódcy, niż ze wspólnoty programowej, bądź więzów organizacyjnych[143].

Przez całe stulecie utrzymywał się także podział na partię dworską i partię prowincji, a jego znaczenie uzależnione było od osobowości władcy - im silniejszy monarcha, tym większa jego rola jako głównego czynnika podziałów parlamentarnych. Natomiast gdy król ustępował pola premierowi, wzrastało znaczenie podziałów międzypartyjnych. Zwyżka krzywej obrazującej siłę monarchii przybrała szczególnie wysoką wartość za Jerzego III. Posłowie ponownie grupowali się według zasady zwolennicy króla – opozycja królewska, osłabieniu uległ natomiast podział międzypartyjny. Wpływ na to miał również zapewne fakt, że Jerzy III zdecydowanie sprzeciwiał się tworzeniu rządu w oparciu tylko o jedną partię[144], a wręcz dążył do tego, aby zatrzeć różnice między wigami i torysami[145]. Po odejściu Lorda Newcastle w 1762 roku król w bardzo gwałtowny sposób przejął kontrolę nad instytucją patronatu.

Poczynania króla, który eliminował z parlamentu klientelę byłego premiera, krytykował na łamach prasy John Wilkes - dziennikarz i poseł. Artykuły w „North Briton", a także fakt, że Wilkes stracił fotel w parlamencie, a potem, pomimo pięciokrotnego zwycięstwa w wyborach, nie mógł ponownie zasiąść w izbie, wywołały gorącą debatę na temat wolności prasy i praw wyborczych, sprzyjając jednoczeniu się opozycji parlamentarnej wokół tych kwestii. Casus Wilkesa stał się impulsem do

[142] Tamże, s. 80.
[143] Por. I. Jennings, *The British*..., wyd. 5, s. 37 i n.
[144] A.S. Bidwell, *Blaski*..., s. 91, P. Johnson, *Historia Anglików*…, s. 255.
[145] J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom. 1, s. 470.

powstania szerokiego ruchu na rzecz reformy parlamentu, a zwłaszcza trybu wyłaniania reprezentacji parlamentarnej.

Rolę katalizatora w dążeniu do reformy odegrała także sprawa kolonii w Ameryce Północnej, buntujących się przeciwko narzucaniu podatków. W toku konfliktu zrodziło się przekonanie, że nie można nakładać obciążeń fiskalnych bez zgody wyborców. Uważano, że proces, jaki dokonał się w Wielkiej Brytanii i odprowadził do uchwalenia *Deklaracji Praw*, powinien być także udziałem Amerykanów. Powszechnie uznaje się, że wojna o niepodległość była niczym innym jak właśnie wojną ze zwierzchnictwem parlamentu brytyjskiego, który posiadał władzę legislacyjną w koloniach.

Sprawa Wilkesa i bunt 13 kolonii spotęgowały co prawda przekonanie o konieczności reform, jednakże podejmowane działania trudno określić mianem rewolucyjnych. Podjęto pewne kroki mające ukrócić elementy korupcyjne: zakazano zawierania przez posłów rządowych kontraktów, jak i obejmowania stanowisk związanych z fiskusem. W latach 80. zlikwidowano także cześć urzędów mających charakter synekur. Z kolei w 1809 roku parlament wydał ustawę zakazującą sprzedaży miejsc w parlamencie. Gruntowną reformę zahamowały jednak wydarzenia na arenie międzynarodowej, tj. wojna kolonialna, Rewolucja Francuska, a następnie wojny napoleońskie.

Król pozbawiony „wpływów Korony" (patronatu) niej był wystarczająco silny, by samodzielnie tworzyć rząd. Coraz silniejsze było natomiast przekonanie, że ministrowie i premier powinni opierać się na większości parlamentarnej, a ta zaś być wyłoniona przez wyborców. Wzrost znaczenia parlamentu został skorelowany ze wzrostem roli gabinetu, który uniezależnia się od woli króla. Natomiast prostą konsekwencją wzrostu znaczenia parlamentu przy określaniu składu rządu było osłabienie roli władcy. W XVIII wieku zaprzestano stosowania procedury *impeachmentu* wobec królewskich ministrów[146]. W jej miejsce pojawia się odpowiedzialność polityczna ministrów, będąca w gruncie rzeczy pochodną i*mpeachmentu*. Początkowo polegała ona na zastąpieniu odpowiedzialności prawnej jedynie groźbą *impeachmentu*, której gabinet czy też minister mógł uniknąć, składając dymisję[147]. Praktyka taka ustaliła się u schyłku XVIII wieku[148]. Natomiast od

[146] W XVIII wieku przeprowadzono już tylko dwie procedury *impeachmentu*, ostatnia miała natomiast miejsce w 1805 roku. M. Szerer, *Naród*..., s. 53.
[147] E. Klein, *Historia ustroju*…, s. 30.

1784 roku utrwalił się zwyczaj, że gdy gabinet traci zaufanie większości Izby Gmin, król rozwiązuje izbę i zarządza nowe wybory. Takie działanie, co oczywiste, nie od razu zyskało uznanie Gmin. Krytykowano decyzje o wcześniejszych wyborach w 1784, 1806, 1807 i 1812 roku, których przyczyną był brak poparcia dla ministrów[149]. Podkreślano, że skrócenie kadencji izby stanowi naruszenie konstytucji i zamach na niezależność poselską[150]. Nie mniej jednak na przełomie XVIII i XIX wieku zrodził się i okrzepł konwenans, zgodnie z którym działalność gabinetu musi opierać się na zaufaniu większości Izby Gmin, a jeśli dojdzie do utraty tegoż zaufania, rząd musi ustąpić lub zwrócić się do Korony o rozwiązanie izby i rozpisanie nowych wyborów. Natomiast wobec zaprzestania procedury *impeachmentu* i podporządkowania gabinetu Izbie Gmin, Izba Lordów utraciła możliwość egzekwowania odpowiedzialności członków rządu.

Po 1660 roku obok koncepcji rehabilitujących ustrój mieszany pojawiły się elementy należące do teorii podziału władzy i doktryny hamulców, które wespół z ideą supremacji parlamentu złożyły się na teorię ustroju równowagi (*balanced government*)[151]. Jej cechami definicyjnymi, zdaniem R.M. Małajnego, są następujące imperatywy: a) zapewnienie w państwie społeczno-politycznej równowagi, b) zmieszanie trzech form rządu, tj. monarchii, arystokracji i demokracji, c) dokonanie społecznego podziału władzy pomiędzy monarchę, szlachtę i lud, zwłaszcza w obrębie prawodawczej sfery działania, d) częściowa realizacja podziału władzy w aspekcie funkcjonalno-organizacyjnym, e) wprowadzenie systemu hamulców ustrojowych[152]. Dwa pierwsze elementy stanowią zatem powtórzenie imperatywów ustroju mieszanego, trzeci redukuje imperatyw społecznego podziału władzy wyłącznie do sfery legislacyjnej, natomiast dwa ostatnie zostały „zapożyczone" – choć w ograniczonym zakresie - z teorii podziału władzy i związanej z nią doktryny hamulców. Istota problemu legła zatem w takim zsynchronizowaniu społecznego podziału władzy i jej podziału w aspekcie funkcjonalno-organizacyjnym, aby zapewnić równowagę tak pomiędzy stanami społecznymi, jak i organami władzy.

---

[148] Tamże.
[149] A.S. Bidwell, *Blaski*.., s. 98.
[150] Zresztą próby ograniczenia niezależności poselskiej nie były wyłączenie dziełem króla czy rządu. Instytucja patronatu wymagała bowiem ukształtowania nowego sytemu równowagi w relacjach z wyborcami. Pojawiły się instrukcje poselskie, które szczególnie popularne stały się w latach 80. XVIII wieku. Przeciwko takim praktykom protestował Edmund Burke.
[151] R.M. Małajny, *Trzy teorie*…, s. 124.
[152] Tamże, s. 121.

XVIII-wieczna teoria konstytucyjna, pozostająca pod wpływem liczby trzy – zakładała istnieje trzech ośrodków władzy: króla, Lordów i Gmin, które odpowiadały trzem formom rządów: monarchii, arystokracji i demokracji, reprezentując jednocześnie trzy stany społeczne. Jak przekonywał Josiah Tucker pod koniec XVIII wieku w *Traktacie dotyczącym ustroju społecznego* (*A Treatise Concerning Civil Government*) „ustrój złożony ze wszystkich trzech (form rządów - przyp. aut.) i zawierający tak wiele z natury każdej z nich, żeby była hamulcem i przeciwwagą dla innych (bez hamowania ruchu całości) wydaje się być najlepszy..."[153]. Każdemu ze stanów – królowi, Izbie Lordów i Izbie Gmin przyznano udział w suwerennej władzy prawodawczej, a władzę wykonawczą powierzono królowi połączonemu z parlamentem poprzez ministrów[154]. Odpowiednie *equilibrium* było osiągane przez wzajemne hamowanie się trzech niezależnych organów – tak, że żaden stan nie mógł naruszyć praw drugiego - i to właśnie chroniło społeczeństwo przed władzą arbitralną[155]. Wizją, która na całe stulecie zdominowała opinię zarówno teoretyków, jak i obywateli, była ta zaproponowana przez Williama Blackstone'a w *Komentarzach do Praw Anglii* (*Commentaries on the Laws of England*). Główna zasługą autora było zdefiniowanie w zaskakująco nowoczesny i precyzyjny sposób prawnych sfer działania państwa, jak również samego pojęcia ustawy. Z punktu widzenia niniejszej pracy najistotniejsze będą jednak jego uwagi na temat hamulców ustrojowych, które służyły zarówno utrzymaniu równowagi organów (podział władzy), jak i równowagi stanów (ustrój mieszany). Były nimi, zdaniem autora *Komentarzy,* z jednej strony *impeachment*, prawo prowadzenia przez izby dochodzeń i karania postępowania, z drugiej zaś prawo króla do zwoływania, odraczania i rozwiązywania parlamentu, jak również prawo sankcji. Inni autorzy wskazywali także na królewskie prerogatywy w zakresie mianowania nowych lordów dziedzicznych oraz prawo do nakładania podatków wyłącznie za zgodą izby niższej. Wskazywano także na równoważącą – ze względu na kompetencje sądownicze – rolę Izby Lordów, choć kwestia separacji judykatywy nie była jeszcze podnoszona. Trzeba jednak zauważyć, że już w momencie powstawania *Komentarzy* dwa spośród wskazanych przez Blackstone'a hamulców - odmowa królewskiej sankcji i *impeachment* - utraciło na znaczeniu wskutek faktycznego zaprzestania ich stosowania. Pod koniec wieku wszystkie

[153] Cyt. za R.M. Małajny, *Trzy teorie*..., s. 125.
[154] Tamże, s. 125.
[155] Tamże, s. 132-134.

frakcje zaakceptowały natomiast zasadę odpowiedzialności parlamentarnej rządu, która jednak – jak podnosi R.M. Małajny – nie miała wiele wspólnego z utrzymywaniem równowagi między organami[156].

Teoria równowagi była paradygmatem ustroju przez ponad 200 lat od czasu restauracji Stuartów, a samo pojęcie równowagi stało się „słowem - kluczem" dla zrozumienia angielskiego, a później także brytyjskiego ustroju politycznego[157]. Tymczasem w miarę umacniania się politycznej i prawnej pozycji gabinetu oraz krzepnięcia parlamentarno-gabinetowego modelu rządów słabło przekonanie o ustrojowej roli podziału uprawnień między organy państwa. Status oficjalnej ideologii państwowej teoria równowagi utraciła wraz z ukazaniem się *Konstytucji Angielskiej* (*The English Constitution*) Waltera Bagehota - bankiera, dziennikarza i wydawcy „The Economists", który podkreślał niemal całkowitą fuzję legislatywy i egzekutywy.

Osiemnastowieczny system rządów w Wielkiej Brytanii można określić przymiotnikami konstytucyjny i parlamentarny. Dogłębna analiza ówczesnej rzeczywistości politycznej wskazuje, że choć formalnie organem dominującym pozostawała legislatywa, to faktycznie pozycję nadrzędną zajmowała egzekutywa z królem na czele. Oba organy pozostawały w stosunku wzajemnej kontroli, przy jednoczesnym równoważeniu się pozycji obu izb. W parlamencie działała opozycja – nie zawsze oparta na przynależności partyjnej – rząd zaś dysponował większością głosów, w czym niezwykle pomocy był rozwinięty patronat. System kształtowania składu z jednej strony podporządkowany wpływom egzekutywy, z drugiej osadzony głęboko w średniowiecznych realiach eliminował z polityki mniej zamożnych obywateli. Sytuacja miała ulec zmianie dopiero w następnym stuleciu.

1.5. Reformy parlamentarne w XIX i na początku XX wieku. Powstanie partii masowych

W nowy wiek parlament wkroczył wśród dyskusji wokół kwestii irlandzkiej oraz sprawy reformy praw wyborczych. Dwie ustawy o unii wydane jednocześnie w Dublinie i Londynie dały podstawę do połączenia parlamentu brytyjskiego i

[156] Tamże, s. 143.
[157] Tamże, s. 157-158.

irlandzkiego. W brytyjskiej Izbie Lordów zasiadło 28 irlandzkich parów[158], a w Izbie Gmin 100 irlandzkich posłów. Sytuacja taka nie mogła pozostać bez wpływu na pozycję i działanie parlamentu. Ale wiek XIX to przede wszystkim czas zmian w systemie wyborczym, zmian, które będą konstytuowały współczesną pozycję legislatury silniej niż jakiekolwiek przekształcenia terytorialne królestwa.

Nasilające się tendencje liberalne, kryzys gospodarczy 1829 roku, postulaty rewolucji 1830 roku we Francji i Belgii oraz zaostrzenie się wystąpień robotniczych stworzyły pomyślną atmosferę dla reform politycznych[159]. Zwiastunem zmian, które wkrótce miały nastąpić, było przyjęcie *Catholic Emancipation Act* z 1829 roku, znoszącego zakaz zasiadania wiernych kościoła katolickiego w parlamencie, jak również ograniczenia w zajmowaniu urzędów publicznych[160]. Jesienią 1830 roku do władzy, po blisko 50 latach pozostawania w opozycji, powracają zwolennicy szerokiej reformy - wigowie z Charlesem Grey'em jako premierem. Po przeprowadzeniu szeroko zakrojonej dyskusji, złamaniu oporu króla i Izby Lordów pierwsza, tzw. wielka reforma prawa wyborczego stała się faktem. Przed reformą 658 członków Izby Gmin wybierało 465 tys. uprawnionych do głosowania (około 5% dorosłej populacji). 122 posłów reprezentowało hrabstwa, 432 – okręgi miejskie, w większości właściwie nieistniejące, natomiast 4 posłów reprezentowało Oxford i Cambridge[161]. Co więcej z owych 432 posłów 200 zależało od patronów prywatnych, a 180 okręgów było w każdych wyborach do kupienia (w miasteczkach kieszonkowych)[162]. Obowiązywał przestarzały system wyodrębniania okręgów wyborczych (system „zgniłych miasteczek") faworyzujący stare skupiska ludzkie, które częstokroć dawno straciły na znaczeniu[163]. Prawa wyboru własnych kandydatów pozbawione były natomiast młode prężnie rozwijające się ośrodki. Manchester (mimo swej 180 tys. populacji), ale także Brimingham, Leeds, Shefield, Wolverhampton, Huddersfield, Gateshead nie miały reprezentantów w izbie niższej. Z drugiej strony zaś Londyn miał aż ośmiu przedstawicieli. Prawo do udziału w wyborach posiadał zatem niewielki odsetek

[158] Parowie irlandzcy, zasiadający w Izbie Lordów, w przeciwieństwie do ich szkockich kolegów byli wybierani dożywotnio przez parów irlandzkich.
[159] H. Zins, *Historia Anglii*, wyd. 3, Warszawa, Wrocław, Kraków 1995, s. 269.
[160] W Szkocji *Test and Corporate Act* odwołano dopiero w 1889 roku.
[161] J. Z. Kędzierski, *Dzieje Anglii*..., tom 1, s. 585.
[162] Tamże.
[163] W Gatton tylko 7 mieszkańców miało prawo głosu, w Tavistock – 10, w Pevensey – 6, w Old Sarum – nikt.

obywateli, a zważywszy na praktykę samonominacji kandydatów, nawet ta garstka była pozbawiona wpływu na skład swej reprezentacji parlamentarnej[164].

Reforma oznaczała przede wszystkim utratę przywilejów przez „zgniłe miasteczka". Aż 45 z nich zupełnie straciło prawo wyboru reprezentacji do Izby Gmin, a 30 zostało pozbawionych jednego reprezentanta. Powstały natomiast 22 nowe okręgi w miastach, które mogły wybierać 2 członków izby i 20 takich, gdzie działał jeden reprezentant. W wyniku reformy okręgi przemysłowe uzyskały 65 mandatów, lecz dla zrównoważenia wpływów burżuazji przemysłowej, tyleż samo mandatów przyznano dodatkowo okręgom wiejskim (hrabstwom). Jednocześnie zmieniono funkcjonujące od bez mała 400 lat kwalifikacje wyborcze. W hrabstwach prawa wyborcze uzyskali dorośli mężczyźni, właściciele nieruchomości przynoszącej co najmniej 10 funtów szterlingów dochodu rocznego, a także dzierżawcy długoterminowi, którzy płacili 10 funtów i krótkoterminowi, jeśli płacili 50 funtów rocznie. Natomiast w miastach prawo wyborcze zostało przyznane dorosłym mężczyznom, którzy przynajmniej dzierżawili nieruchomość wartą co najmniej 10 funtów rocznie, płacili związane z tym podatki, a jednocześnie nie otrzymywali w tym czasie zapomogi dla ubogich. Prawo do udziału w głosowaniu po 1832 roku posiadało w sumie około 20% głów rodzin (tj. 7 % dorosłej populacji)[165].

Reforma umożliwiła przede wszystkim sięgnięcie po władzę burżuazji, pomniejszyła natomiast wpływy właścicieli ziemskich. Należy jednak z całą siłą podkreślić, że, z nielicznymi wyjątkami, rząd nadal tworzyli tradycyjnie nastawieni ziemianie. Reforma zerwała jednak wspólnotę interesów wielkoziemiańskich, która łączyła obie izby. „Póki bowiem trwał system „zgniłych grodów", który umożliwiał wielkiemu ziemiaństwu wprowadzenie swoich protegowanych do Izby Gmin, póty warstwa panująca w Izbie Lordów posiadała też ogromne wpływy w Gminach[166]." Według zestawienia opracowanego na rok 1815, 471 foteli poselskich było kontrolowanych przez 144 lordów i 123 posłów[167]. „W Izbie Lordów, każdy (lord – przyp. tłum.) miał jeden głos. W izbie niższej mogli oni kontrolować kilka (głosów –

[164] P. G. J. Pulzer, *Political Representation and Elections. Parties and Voting in Great Britain*, London 1967, s. 38.
[165] H. Zins, *Historia...*, s. 270 oraz T. T. Mackie, R. Rose, *The International Almanac of Electoral History*, wyd. 3 poprawione, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London 1991, s. 438.
[166] M. Szerer, *Naród...,* s. 53. Por. też P. Norton, *Parliament in British Politics,* Contemporary Political Studies, Palgrave Macmillan, 2005, s. 31.
[167] M. Ostrogorski, *Demokracy and the Organisation of Political Parties*, vol. 1, Macmillan, London 1902 za P. Norton, *Parliament*…, s. 31.

przyp. tłum)”[168]. Dla wielu lordów Gminy do 1832 roku były polem, na którym ich działania mogły być o wiele skuteczniejsze niż we własnej izbie[169].

Szeroka dyskusja nad reformą (15-miesięczna debata poprzedzająca jej uchwalenie) wytyczyła jasne linie podziału międzypartyjnego i spopularyzowała terminy konserwatyzm i liberalizm[170]. W wyniku reformy wzmocnieniu uległo istniejące już wcześniej wśród elit politycznych przekonanie, że o składzie rządu powinien decydować parlament, a postawą jego wyłonienia jest partyjna większość. W przeciwieństwie do sytuacji przed 1832 rokiem partie dążą do uformowania gabinetu poprzez zapewnienie sobie przychylności większości wyborców w opozycji do drugiej partii. Trzeba jednak podkreślić, że niewielki poziom dyscypliny partyjnej narażał każdy kolejny rząd na liczne perturbacje, a premierzy niejednokrotnie musieli jeszcze opierać się na zwolennikach z innych partii. W rezultacie żaden rząd nie pozostał przy władzy przez maksymalny okres pełnomocnictw parlamentu. Reforma zniszczyła także dotychczasową równowagę, osłabiając pozycję władcy w stosunku ministrów i posłów. Rozwiązanie parlamentu nie dawało już bowiem królowi gwarancji, że nowy parlament poprze jego propozycje odnośnie składu rządu i tym samym los egzekutywy znalazł się w rękach parlamentu.

Te nowe „uprawnienia” parlamentu, a co za tym idzie relacje między nim i rządem, a także krystalizujące się podziały partyjne stały się przedmiotem burzliwego sporu. Zwolennicy tzw. „rządu wykonawczego”, w tym również Robet Peel, uznawali ministrów za urzędników Korony, a nie liderów partii[171]. Natomiast Walter Bagehot, wybitny konstytucjonalista o liberalnych poglądach, głosił teorię „rządu parlamentarnego”. W *The English Contitution* Bagehot uznał, że podstawową funkcją parlamentu jest tworzenie i obalanie rządu, który jest niczym innym jak „komitetem parlamentu”. Izba Gmin wybiera do niego „mężów, do których ma najwięcej zaufania”. Nie dokonuje co prawda tego wyboru wprost, ale jest „niemal wszechwładna w wybieraniu ich pośrednio”. Rolą rządów jest natomiast tworzenie koncepcji polityki, a następnie przy poparciu parlamentu wprowadzanie jej w życie. Innymi słowy rolą rządu jest „rządzenie krajem”. Jednocześnie ministrowie

[168] P. Norton, *Parliament*…, s. 31.
[169] Teza ta pozostaje w części prawdziwa także po 1832 roku, na co zwraca uwagę P. Johnson. Lordowie zachowali bowiem osobisty wpływ na obsadzanie ponad połowy miejsc w Izbie Gmin. W 1866 roku w izbie niższej zasiadało 37 starszych synów, 64 młodszych synów, 15 wnuków lordów oraz około setki osób blisko związanych z lordami przez więzy krwi lub małżeńskie. P. Johnson, *Historia Anglików*…, s. 305.
[170] A.S.Bidwell, *Blaski*…, s. 111.
[171] Tamże, s. 112.

odpowiadają za swoją działalność przed parlamentem i jeśli rząd został pokonany w Izbie Gmin w sprawie będącej kwestią zaufania, premier musi zrezygnować lub wnioskować o rozwiązanie parlamentu.

Wobec faktycznie dokonującej się fuzji egzekutywy i legislatywy podważone zostały wyznaczone przez teorię podziału kanony organizacyjnej i personalnej odrębności władz państwowych. Nacisk położono natomiast na utrzymanie w równowadze organów władzy[172]. Formalnie organami tymi są nadal Korona i obie izby parlamentu, faktycznie zaś rząd i Izba Gmin, których wpływy wzajemnie równoważą się poprzez dysponowanie przez rząd królewską prerogatywą w zakresie rozwiązania parlamentu i możliwość odwołania przez izbę ministrów prowadzących politykę niemającą akceptacji większości.

W latach 1832-1867 Izba Gmin miała niemal pełną kontrolę nad ministrami i królem[173]. Jest to także okres bardzo wytężonej pracy legislacyjnej. Dowodem mogą być publikacje w *Hansardzie*. Ustawy z lat 1820-1830 opublikowano w 25 tomach, a te z lat 1840-1850 w 63[174]. Warto jednak podkreślić, że o ile większość uchwał przyjętych w latach 30. i 40. została wniesiona przez szeregowych posłów, to już w połowie wieku inicjatywy rządowe stanowią 80% projektów[175]. Wzrastająca liczba aktów parlamentu była skorelowana ze wzrastającą rolą rządu w zakresie implementacji aktów i regulacji życia gospodarczego i społecznego. W reakcji na gwałtowne zmiany spowodowane szybkim rozwojem przemysłowym rząd i administracja obejmowały swoimi działaniami coraz to nowe dziedziny, jak i wzmacniały swój udział w starych: rozbudowywano system szkolnictwa, kontroli sanitarnej, penitencjarny, wzmacniano policję.

Na początku stulecia sprawy rządowe nie miały formalnego pierwszeństwa przed kwestiami podnoszonymi przez posłów prywatnych, a minister nie miał w parlamencie żadnych uprawnień przewyższających te będące udziałem szeregowych posłów[176]. Zgodnie ze zwyczajem rząd miał co prawda do swojej dyspozycji dwa dni, ale do 1846 roku uprawnienie to nie miało odzwierciedlenia w przepisach

[172] R.M. Małajny, *Trzy teorie*…, s. 446.
[173] A. S. Bidwell, *Blaski*..., s. 114.
[174] Tamże, s. 125-126.
[175] Tamże, s. 126.
[176] I. Jennings, *Parliament*, s. 121.

regulaminowych[177]. W 1852 roku rząd zarezerwował dla siebie trzy dni w tygodniu, przy czym trzeci dzień przyznawany był egzekutywie zwykle na mocy rezolucji izby.

„Złoty wiek" parlamentu brytyjskiego zakończyło zorganizowanie się elektoratu w nowoczesne partie polityczne[178]. Był to proces długotrwały, którego kolejne etapy wyznaczały następujące po sobie dziewiętnastowieczne reformy prawa wyborczego. Jeszcze na początku wieku z racji istniejącego cenzusu partie miały kadrowy i lokalny charakter, stanowiąc w istocie konfederację lokalnych grup notabli, tworzących układ nieformalnych i interpersonalnych powiązań[179]. Kontekst społeczny i polityczny towarzyszący istnieniu takich ugrupowań w sposób oczywisty wykluczał potrzebę tworzenia zhierarchizowanych i rozbudowanych struktur organizacyjnych[180]. Jednakże już dyskusja nad pierwszą reformą uświadomiła politykom potrzebę przeniesienia w teren charakterystycznego dla parlamentu dychotomicznego podziału opartego o przynależność partyjną. W 1831 roku torysi zakładają Carlton Club, pełniący rolę pozaparlamentarnego ośrodka wspólnych dyskusji i uzgodnień[181]. Natomiast w 1836 roku wigowie tworzą Klub Reform o zbliżonych funkcjach. Powstają także pierwsze struktury organizacji terenowych, których głównym celem jest kontrola spisów wyborców (*local registration societes*). Reforma 1832 roku otworzyła trwający do początku lat 80. etap partii klubowych w ewolucji brytyjskiego systemu partyjnego. Jak dosadnie zauważył Richard Crossman „zorganizowaną korupcję stopniowo zastępowała organizacja partyjna"[182]. W tym samym czasie upowszechniła się, za sprawą R. Peel'a, nowa nazwa ugrupowania torysów - Partia Konserwatywna[183]. Natomiast nazwę „Partia Liberalna" wigowie oficjalnie przyjęli pod koniec lat 60. XIX wieku. Ponieważ obie partie nadal odwoływały się do tych samych grup społecznych, system polityczny po pierwszej reformie został przez Andersona obrazowo określony jako jednoklasowy z dwoma partiami politycznymi (*one – class political system with two parties*). Sytuację tę miało zmienić dopiero pojawienie się

---

[177] Tamże.
[178] A. S. Bidwell, *Blaski*..., s 114.
[179] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...,* s. 44.
[180] Tamże.
[181] A. Zięba*, System partyjny i partie polityczne Wielkiej Brytanii*, „Studia Nauk Politycznych", 1986, nr 3, s. 168.
[182] P. Norton, *Parliament*..., s.20.
[183] Twórcą nowej nazwy był John Wilson Croker. A. Zięba, *System*..., s.168. W latach 1886-1920 konserwatyści przyjęli nazwę „Partii Unionistów". W języku politycznym nadal stosuje się nazwę „torysi" i „Partia Torysów".

partii o jednoznacznie związkowym charakterze, co ujawniło na brytyjskiej scenie politycznej konflikt interesów mających swe źródła w zróżnicowaniu socjalnym.

Dyscyplina partyjna i wewnętrzna ideologiczna zwartość partii pozostawiała jednak wiele do życzenia. Głosowanie przeciwko propozycji własnego rządu nie było uznawane za brak lojalności. Posłowie głosowali zgodnie ze swoim sumieniem, a elementy dyscypliny można dostrzec jedynie w tych głosowaniach, od których wyniku zależał los rządu. Bardzo silne są także podziały wewnątrzpartyjne. Do rozłamu w łonie konserwatystów doszło w związku z uchyleniem Prawa Zbożowego (*The Corn Law)* w 1846 roku. Dyskusja nad zasadami ekonomicznymi dzieliła torysów na zwolenników protekcjonizmu i wolnego handlu. Natomiast w Partii Liberalnej silny był podział na skrzydło wigów i skrzydło radykalne.

W 1832 roku drzwi do demokratyzacji systemu politycznego Wielkiej Brytanii zostały uchylone. Dalej wypadki następowały po sobie bardzo szybko. W 1835 roku skrócono wybory do dwóch dni w hrabstwach i jednego w miastach. Wprowadzono także warunek rejestracji wyborców. Ówczesna administracja nie zawsze jednak potrafiła ten wymóg spełnić i rejestry przez jakiś czas były uważane za instrument manipulowania wynikami wyborów[184]. Natomiast ustawą z 1838 roku zniesiony został wymóg, by kandydat na posła był właścicielem ziemskim, a kolejna z 1858 roku zrównywała cenzus w czynnym i biernym prawie wyborczym. W tym samym roku na mocy *The Jews Relief Act* zezwolono na zasiadanie w parlamencie osobom wyznania mojżeszowego. Dotychczas choć mogły one startować w wyborach, to objęcie mandatu było niemożliwe ze względu na tekst przysięgi. Reforma zezwalała na opuszczenie słów „on true faith of a Christian".

W przeddzień tzw. drugiej reformy wyborczej uprawnionych do głosowania było 1 milion 400 tysięcy obywateli. W 1867 roku prawa wyborcze uzyskało dodatkowo ok. ponad 1 milion 100 tys. dorosłych mężczyzn. W hrabstwach prawo udziału w wyborach otrzymali dorośli mężczyźni posiadający długoterminową dzierżawę o wartości 5 funtów szterlingów rocznie lub dzierżawę krótkoterminową o wartości 12 funtów. W miastach prawo głosu uzyskiwali mężczyźni posiadający lub dzierżawiący przez okres co najmniej roku domy, wycenione na więcej niż 10 funtów. Po jednym przedstawicielu utraciło kolejnych 31 miasteczek, a 4 przestały być

[184] A. S. Bidwell, *Blaski*..., s. 113.

okręgami wyborczymi. Natomiast duże miasta otrzymały 20 miejsc, a hrabstwa 7 nowych mandatów.

Ustawa jako taka nie wyeliminowała jednak dawnych wyborczych praktyk czy oczekiwań. Niektórzy właściciele ziemscy nadal uważali, że należą im się głosy dzierżawców i stosowali wobec nich różne formy represji[185]. Panowało również przekonanie, że rody właścicieli ziemskich najlepiej nadają się do reprezentowania takich okręgów wyborczych[186].

Gwałtowny wzrost elektoratu, będący skutkiem drugiej reformy prawa wyborczego, sprawił, że dla utrzymania poparcia partie nie mogły opierać się wyłącznie na działaniu i poświęceniu wolontariuszy, ale zostały zmuszone do finansowania aktywności zawodowych agentów. Ponadto dla wzrostu efektywności działania zapoczątkowano organizację klubów zrzeszających obywateli. W klubach dyskutowano, czytano i słuchano wykładów partyjnych agitatorów, ale także spożywano alkohol. Wokół klubów powstawały nadrzędne stowarzyszenia okręgowe. Na fali reform konserwatyści tworzą w 1867 roku pozaparlamentarną organizację wyborców w terenie tzw. Krajową Unię Konserwatywnych i Konstytucyjnych Stowarzyszeń (*National Union of Conservative and Constitutional Associations*), z wewnętrzną Radą Centralną i komitetem wykonawczym. Rola unii była jednak początkowo marginalizowana, co znalazło wyraz w lekceważącej nazwie „handmaid", podkreślającej jej wtórny charakter wobec frakcji parlamentarnej[187]. W trzy lata później konserwatyści powołują do życia pierwszą w pełni sprofesjonalizowaną organizację pozaparlamentarną - Biuro Centralne (*Central Office*), które początkowo miało na celu przede wszystkim stymulowanie aktywności nowo powstałych

---

[185] K. Robbins, *Zmierzch wielkiego mocarstwa, Wielka Brytania w latach 1870-1992*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa - Kraków 2000, s. 53.
[186] Tamże.
[187] W pierwszym okresie jedyną funkcją nowej struktury było propagowanie konserwatywnego sposobu myślenia, stymulowanie aktywności istniejących stowarzyszeń okręgowych oraz świadczenie pomocy przy tworzeniu nowych. Pomimo efektywnej realizacji tych zadań rola unii była stale minimalizowana lub wręcz ignorowana przez arystokratyczno-ziemiańską oligarchię partyjną. "Jesteście (członkowie Unii Krajowej - przyp. tłum.) wzywani corocznie do wyboru rady (Rada Centralna - przyp. tłum.), która nie doradza i egzekutywy (Komitet Wykonawczy - przyp. tłum.), która nie zarządza" - zauważył Lord Randalph Churchill w swym wystąpieniu na forum dorocznej konferencji. Porażka wyborcza z 1880 roku wymusiła jednak reorganizację struktur partyjnych. W atmosferze rozbicia wewnątrzpartyjnego, dzięki wysiłkom Lorda Churchilla, przeprowadzono w połowie lat 80. reformę, w wyniku której Unia Krajowa uzyskała swój dzisiejszy kształt. Rozszerzono katalog jej kompetencji o prawo do wyrażania poprzez petycje opinii terenowych organizacji partyjnych oraz opracowywania rezolucji dotyczących aktualnych problemów politycznych. Ponadto w tym samym okresie zaczęto wskazywać na Unię Krajową jako arbitra rozstrzygającego spory między różnymi stowarzyszeniami. R. T. McKenzie, *British...*, s. 152-177.

stowarzyszeń okręgowych[188]. Zbieżność funkcji i zadań Biura Centralnego i Unii Krajowej stała się przyczyną wielu tarć i osłabiała ich pozycję wobec frakcji parlamentarnej. Ponadto w 1886 roku torysi zadecydowali o utworzeniu systemu organizacji regionalnych tzw. Unii Prowincjonalnych (*Provincional Union*), którym przekazano część uprawnień Rady Centralnej Unii Krajowej. W ogólnym zarysie swój najtrwalszy kształt struktura regionalna Partii Konserwatywnej uzyskała w związku z reformą przeprowadzoną w 1930 roku, a będącą konsekwencją porażki wyborczej z 1929 roku.

Z kolei liberałowie najpierw w 1861 roku powołują Liberalne Stowarzyszenie Rejestracji Wyborców, a w 1877 roku tworzą odpowiedniczkę Unii Krajowej - Krajową Federację Liberalną (*National Liberal Federation*), zrzeszającą okręgowe organizacje partyjne. Powstające organizacje terenowe tej partii oparte były o tzw. „Birmingham plan", którego nazwa pochodzi od miejscowości, gdzie Joseph Chamberlain założył pierwszy partyjny konwentykl (*caucus*). Konwetykl opierał się na skomplikowanej sieci organizacji dzielnicowych, powołanych z myślą zarówno o wyborach miejskich, jak i parlamentarnych, a jego podstawowym celem była budowa szerokiego poparcia dla partii.

Tworzone na obszarze całego kraju struktury okręgowe przejęły odpowiedzialność za proces selekcji i nominacji kandydatów startujących w wyborach z ramienia określonej partii. W drugiej połowie lat 80. XIX wieku jedynie kilku kandydatów wystartowało bez wsparcia profesjonalnego agenta, sieci klubów i stowarzyszenia okręgowego. Powstanie organizacji pozaparlamentarnej i zanik zjawiska niezinstytucjonalizowanej samonominacji kandydatów uważa się za wyznaczniki nowoczesnego brytyjskiego systemu partyjnego[189].

Innym ważnym krokiem w drodze do nowoczesności było wprowadzenie dyscypliny podczas głosowania w parlamencie. Po drugiej reformie prawa wyborczego nabrała znaczenia dyscyplinująca działalność whipa partyjnego. Zwłaszcza trudne zadanie przypadało whipowi rządowemu, który uchodził za jedną z najważniejszych osób w partii. Wzrost kohezji partyjnej wiązał się także z działaniami gabinetu Gladstone'a, zmierzającego do kończenia debat głosowaniem, w którym

[188] Biuro Centralne powstało jako emanacja parlamentarnego biura whipa i jako takie zostało poddane wpływom i kontroli lidera. Organizacją biura z polecenia Disraeli'ego zajął się w 1867 roku J.E. Gorst, który został mianowany głównym agentem, a wkrótce objął także stanowisko honorowego sekretarza Unii Krajowej. R. T. McKenzie, *British*...,s. 260 i n.

[189] J. Fisher, *British Political Parties*, Prentice Hall, London 1996, s. 2 oraz P. G. J. Pulzer, *Political*.., s. 38.

poparcie dla rządu wyraża parlamentarna większość[190]. Do wzrostu dyscypliny przyczyniły się ponadto silne kontrowersje wokół „sprawy irlandzkiej", jako że obstrukcja parlamentarna stosowana przez Irlandczyków wymusiła większą lojalność w postępowaniu wśród posłów wszystkich partii[191]. Uważa się, że dyscyplina partyjna podczas głosowań w parlamencie ukształtowała się nie wcześniej niż w drugiej połowie lat 80. XIX wieku[192], choć oficjalnie wymóg głosowania zgodnie z przynależnością partyjną konserwatyści wprowadzili w 1890 roku. Zmiany w kohezji partyjnej obrazuje tabela 1.5.1.

Tabela 1.5.1. Wzrost kohezji partyjnej w parlamencie.

Okres	Liczba porażek rządu w parlamencie	Średnia liczba porażek w ciągu roku
1856-61	52	8.7
1862-67	60	10.0
1868-73	50	8.3
1874-85	70	5.8
1886-91	13	2.2
1892-1897	9	1.5
1898-1903	2	0.3
1904-70	34	0.5

Źródło, A.H. Birch, *The British System of Government*, wyd. 8, Unwin Hyman, London, Boston, Sydney, Wellington, s.39.

Kolejnym czynnikiem, który doprowadził do powstania nowoczesnego systemu partyjnego było upowszechnienie się praktyki opracowywania manifestu wyborczego[193]. Pierwszy program wyborczy tzw. *Manifest z Tamworth* został opublikowany przez R. Peela już w 1834 roku, lecz dopiero w latach 70. i 80. za sprawą Lorda Gladstone'a praktyka ta utrwaliła się. Programy wyborcze były i są zapowiedzią i podstawą działań podejmowanych po wyborach oraz punktem odniesienia przy ocenie skuteczności rządu. Warto jednak podkreślić, że nawet najwybitniejsi mężowie stanu odwoływali się do woli opinii publicznej wtedy, gdy było to dla nich wygodne.

[190] J. Fisher, *British*..., s. 2.
[191] A. S. Bidwell, *Blaski*..., s. 127.
[192] S. H. Beer, *Modern British Politics*, wyd. 2, Faber, London 1969.
[193] J. Fisher, *British*..., s. 4.

Do lat 80. XIX wieku liderzy i kandydaci unikali bezpośrednich wystąpień przed członkami stowarzyszeń okręgowych, gdyż uważane to było za naruszenie autonomii danej społeczności lokalnej. Agitacja przedwyborcza stanowiła bowiem wyłączne uprawnienie stowarzyszeń pozaparlamentarnych[194]. Pierwszym prominentnym mężem stanu, który docenił znaczenie jeżdżenia po kraju z przemówieniami był Palmerstone[195]. Także William Gladstone osobiście odwiedził kilka miejscowości w okręgu Midlothian w latach 1876-77 i ponownie w 1879 roku. Znaczenie tego działania obniża fakt, że Gladstone nie był wówczas liderem partii i zabiegał jedynie o poparcie dla swojej osoby we własnym okręgu wyborczym. Poczynania zapobiegliwego liberała spotkały się z krytyką ze strony królowej Wiktorii, lecz wkrótce zyskały naśladowców zwłaszcza wśród radykałów[196]. Działania te stanowiły z jednej skromne początki późniejszych, szalenie kosztownych i pracochłonnych kampanii wyborczych, z drugiej zaś wyznacznik nowoczesności systemu partyjnego[197]. Intensyfikacji kampanii sprzyjał także fakt, że zgodnie z *Representation of the People Act* z 1918 roku wybory miały być przeprowadzane na terenie całego kraju w ciągu jednego dnia.

W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na rolę, którą w powstaniu nowoczesnego systemu partyjnego odegrał - *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act* z 1883 roku[198]. Oprócz zakazu przykupywania wyborców, wprowadził on limity wydatków na cele wyborcze, system kar zapewniających respektowanie tych limitów oraz nakładał na kandydata obowiązek ustanowienia agenta. Wymogi prawne dotyczące finansów ograniczyły możliwość oddziaływania partii za pomocą wyspecjalizowanych struktur, przesuwając ciężar organizacji wyborów na partyjnych ochotników. A zatem rezultatem zmian prawnych było nie tylko ograniczenie wydatków na kampanię (niejednokrotnie nawet o dwie trzecie), ale także wzrost

---

[194] P. G. J. Pulzer, *Political*.., s. 80.
[195] A.S.Bidwell, *Blaski*…, s. 121.
[196] P. G. J. Pulzer, *Political*.., s.80.
[197] J. Fisher, *British...,* s. 4.
[198] Por. J. Fisher, *British*..., s. 6, P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 33. Istotną rolę w ograniczeniu łapownictwa i zastraszania wyborców odegrał także *The Ballot Act* z 1872 roku. Natomiast *Parliamentary Election Act* z 1868 roku przekazał uprawnienia w zakresie rozstrzygania protestów wyborczych z Izby Gmin na sądy. Orzeczenia sędziów stworzyły system prawa precedensowego (*case law*), który stał się obowiązujący wobec kandydatów i agentów partyjnych. W latach 1870 – 1914 wniesiono do sądów 151 petycji w tym zakresie, a 69 kandydatów w wyniku rozstrzygnięć sądowych nie mogło objąć mandatów. D. Butler, *Electoral Reform*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 734, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/734

aktywności zwolenników partii, co dało, zdaniem badaczy, asumpt do powstania i rozwoju partii masowej[199].

W połowie lat 80. XIX wieku dobiegł końca etap rozwoju brytyjskiego systemu partyjnego, którego cechami charakterystycznymi były brak profesjonalizmu oraz dyscypliny partyjnej, nieformalność działań i stosunków wewnątrzpartyjnych oraz ograniczony udział zwykłych obywateli w życiu partii. Wzrost elektoratu doprowadził także do zmiany wyborczego zaplecza obu partii. W latach 80. konserwatyści umocnili swoją pozycję wśród zamożnych mieszczan, odsuwając od siebie widmo stałego pozostawania w opozycji[200]. W tym samym czasie liberałowie zbliżyli się do klasy robotniczej, co znalazło wyraz w tzw. koncepcji lib-lab[201].

Ukoronowaniem XIX-wiecznych reform wyborczych były te z lat 1884-1885. Pierwsza z nich (tzw. trzecia reforma prawa wyborczego) obniżyła cenzus majątkowy, druga dokonała ponownej redystrybucji mandatów tak, że system wyborczy oparł się głównie na jednomandatowych okręgach. Jedynie 27 miast liczących od 50 do 165 tys. mieszkańców stało się okręgami dwumandatowymi, zaś największe ośrodki miejskie podzielono na kilka okręgów wyborczych. Jednocześnie 79 miast liczących poniżej 15 tys. mieszkańców straciło prawo do wybierania swego reprezentanta. Kolejnych 36 miast, mających od 15 do 50 tys. mieszkańców, utraciło prawo wysyłania jednego z dwóch dotychczas wybieranych posłów. Reforma spełniła pokładane w niej nadzieje i uwolniła hrabstwa od wpływów wielkich posiadaczy ziemskich[202]. Jednocześnie większość uprawnionych do głosowania zaczęli stanowić robotnicy.

W związku z postępem, który dokonywał się w społeczeństwie i gospodarce brytyjskiej, coraz więcej dziedzin życia wymagało ustawowej regulacji. Do tego z kolei potrzebna była sprawna, przewidywalna i profesjonalna legislatura. Uporządkowaniu prac parlamentu sprzyjał z jednej strony rozwój nowoczesnego systemu partyjnego, z drugiej zaś dalsze wzmocnienie pozycji spikera. W XIX wieku apolityczność przewodniczącego Izby Gmin stała się normą, a w 1839 roku rząd zrezygnował z popierania kandydata na ten urząd, który był nie do przyjęcia przez opozycję. Nowy spiker (Charles Shaw Lefevre) został wybrany w wyniku

[199] Zob. R.T. McKenzie, *British*..., s. 164.
[200] A.S.Bidwell, *Blaski*..., s. 120.
[201] K. Robbins, *Zmierzch*…, s. 60.
[202] A. S. Bidwell, *Blaski*..., s. 118.

międzypartyjnych uzgodnień, dzięki czemu uznano, że jednomyślność w głosowaniu nad tą kwestią jest pożądana[203].

Po drugiej reformie prawa wyborczego zagrożeniem dla realizacji rządowych programów legislacyjnych stały niezmienione tradycyjne procedury, dzięki którym szeregowi posłowie mogli skutecznie opóźniać uchwalenie istotnych ustaw. W wykorzystywaniu obstrukcji parlamentarnej celowali zwłaszcza posłowie irlandzcy w latach 1877-1882. Aby przeciwdziałać tej sytuacji w 1881 roku spiker Henry Brand, po konsultacjach z premierem i liderem opozycji, po raz pierwszy zamknął debatę podczas procedowania nad *Coercion Bill*. W rezultacie ograniczono czas dyskusji na wniosek pojedynczego posła. Rozwiązanie takie z jednej strony dało rządowi możliwość skutecznego przeprowadzenia przez izbę swojego projektu, z drugiej ograniczyło dotychczasowe prawa mniejszości parlamentarnej i pojedynczych posłów. Sześć lat później praktyka w tym zakresie poszła jeszcze dalej - izba po raz pierwszy przegłosowała tzw. gilotynę (*guillotine motion*), tj. wniosek, zgodnie z którym dany etap postępowania w izbie powinien zakończyć się w określonym czasie. Presja czasu zaważyła także na pojawieniu się w latach 80. komisji podstawowych, stanowiących istotny element usprawniający pracę nad wciąż wzrastającą liczbą inicjatyw legislacyjnych. Komisje te, choć przyjęte z oporami, stanowiły przede wszystkim wyraz zrozumienia dla umacniania się roli państwa jako regulatora życia społecznego i gospodarczego. W 1907 roku, zgodnie z zapisami regulaminowymi, komisje podstawowe stały się obowiązkowym etapem procesu legislacyjnego, co oznaczało, że odtąd projekty ustaw są kierowane do komisji chyba, że izba zdecyduje inaczej.

Około 1830 roku stało się jasne, że rywalizacja na forum parlamentu będzie przebiegać w układzie dwupartyjnym. Upartyjnienie izby, a także coraz większy wpływ kolejnych gabinetów na działania poszczególnych posłów stały się przyczyną nieustającej konfrontacji między gabinetem i tymi, którzy pozostawali w stosunku do niego w opozycji. Termin Opozycja Jego Królewskiej Mości został zapewne po raz pierwszy użyty w przemówieniu z 1826 roku. Jednakże za twórcę opozycji zorganizowanej i odpowiedzialnej można uznać przywódcę Partii Konserwatywnej Roberta Peela. W toku nieustannej rywalizacji między partiami stopniowo, ukształtowały się elementy charakterystyczne dla zorganizowanej opozycji: wybór

[203] Tamże, s. 131.

przywódcy, zasiadanie w ławach poselskich zgodnie z hierarchią, system dyscyplinowania posłów[204]. Także w łonie Partii Konserwatywnej wypracowano koncepcję funkcjonowania „gabinetu cieni", choć sama nazwa pojawiła się dopiero na początku nowego stulecia[205]. Początki tego gabinetu to prywatne komisje posłów konserwatywnych, które ewoluowały w kierunku wpół oficjalnej komisji opozycji[206]. Warto jednak podkreślić, że ówczesna opozycja była dużo bardziej bierna. Zapewne wynikało to z faktu, że Partia Konserwatywna była uznawana za partię Korony i nawet w opozycji niechętnie działania Korony krytykowała.

Ukształtowanie dwupartyjnej rywalizacji w parlamencie i przeniesienie tego układu poza mury Westminsteru poprzez powstanie zhierarchizowanej i spofesjonalizowanej struktury terenowej nie mogło pozostać bez wpływu na pozycję parlamentu, a przede wszystkim Izby Gmin. Dyscyplinujące działanie whipa rządowego, perspektywa nowych wyborów w przypadku otwartego konfliktu z ministrami i w końcu wzrastająca rola szyldu partyjnego w kampanii wyborczej sprawiły, że rząd nie musiał już obawiać się własnych posłów, a opozycja stała się niezdolna do samodzielnego egzekwowania politycznej odpowiedzialności. W efekcie takiej praktycznej abdykacji Izby Gmin, zarówno rząd, jak i opozycja swój apel polityczny skierowały ku wyborcom, którzy stali się ostateczną instancją rozstrzygającą.

Prostą konsekwencją wprowadzenia rządów opartych na pochodzącej z wyborów większości partyjnej była konieczność reformy Izby Lordów. Utrzymywanie silnej, niezależnej od woli wyborców drugiej izby budziło bowiem uzasadnione obawy tak o jej legitymację do działania, jak i o los rządowych programów legislacyjnych. Reformatorski zapał XIX-wiecznych polityków w zasadzie ominął izbę, której pozycja pozostała formalnie niezmieniona. Nie obyło się jednak bez ingerencji – także ustawowej - w skład personalny ław lordowskich. W 1847 roku na mocy *The Bishopric of Manchester Act* ograniczono liczbę biskupów uprawnionych do zasiadania w izbie. Natomiast w 1868 roku *Promissory Oaths Act*, zniósł obowiązek składania przysięgi na Akt o Supremacji, dzięki czemu w izbie wyższej mogli zasiąść lordowie wyznania katolickiego. Kolejno w 1869 i 1920 roku większość biskupów irlandzkich i walijskich przestało zasiadać w izbie w związku ze

[204] Tamże, s. 130. Por. Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 92.
[205] Por. Z Machelski, *Opozycja*..., s. 93.
[206] A.S. Bidwell, *Blaski*..., s. 131.

zniesieniem ich kościołów. Z kolei emerytowani biskupi zostali pozbawieni prawa zasiadania i głosowania w izbie. Natomiast na mocy *The Appellate Jurisdiction Act* z 1876 roku powstała grupa Lordów Prawa, którzy w praktyce byli pierwszymi lordami dożywotnimi w historii. Pod koniec XIX wieku w pracach izby zaczęli także po raz pierwszy uczestniczyć lordowie, którzy nie posiadali majątków ziemskich, lecz rekrutowali się spośród burżuazji przemysłowej i finansjery.

Zmiany dokonujące się w życiu politycznym „tego drugiego miejsca", jak mówiono o Izbie Gmin, nie mogły przejść bez echa wśród lordów. Po 1832 roku również w tej izbie można dostrzec wpływy partyjne, przy czym siłą dominującą stali się torysi. Dla lordów bezpartyjnych przeznaczono ławy poprzeczne, zaś zwolennicy którejś z partii zasiadali naprzeciw siebie w ławach postawionych wzdłuż izby. W drugiej połowie lat 70. decyzjom izby daleko było do postulowanego przez samych parów obiektywizmu. Doktryna tzw. „drugiego podejścia" („*second bite*") przyznawała Lordom prawo weta zawieszającego, które mogło zostać przełamane, jeżeli Izba Gmin potwierdziła swoje nieprzejednane stanowisko w danej kwestii[207]. Niestety często musiała to czynić nawet wielokrotnie. Rząd konserwatywny Disraeli'ego nie miał co prawda z izbą zdominowaną przez torysów większych problemów, jednakże już wówczas dostrzegano, że posiadane przez lordów prawo weta, jest szalenie niebezpiecznym narzędziem. Z oczywistych względów teza ta pozostawała prawdziwa przede wszystkim w odniesieniu do rządów liberalnych, których legislację odrzucano, żądając „konsultacji z krajem", co w gruncie rzeczy stanowiło nawoływanie do wyborów[208]. Lordowie uznali bowiem, że ich obowiązkiem jest dążenie do rozpisania wyborów, jeśli dana ustawa nie ma poparcia narodu. Rząd, który został pokonany w izbie, nie musiał wprawdzie podawać się do dymisji, ale całość prac legislacyjnych poniesionych w izbie niższej mogła zostać zaprzepaszczona. Tak właśnie stało się w przypadku wniesionego przez rząd Gladstone'a tzw. drugiego *Home Rule Bill* (1893). Porażka egzekutywy podsyciła dyskusję o konieczności reformy, co więcej, głosy ją popierające słychać było zarówno z ław konserwatystów, jak i liberałów. Nie zmienia to jednak faktu, że za ogólną zgodą co do potrzeby zmiany kryły się różne interesy partyjne i odmienne wizje. Konserwatyści chcieli zmian, które wzmocniłyby pozycję izby, liberałowie zaś pragnęli ograniczenia w drodze ustawowej lub wręcz likwidacji uciążliwego prawa

[207] I. Jennings, *Parliament,* s. 405.
[208] Tamże, s. 404.

weta. Kolejne kryzysy wywołane brakiem poparcia w Izbie Lordów dla projektów uchwał rządowych prowokowały do przygotowania propozycji reform. W 1908 roku Komisja Specjalna pod przewodnictwem Hrabiego Rosebery zarekomendowała utworzenie czterystuosobowej izby, złożonej w przeważającej liczbie z lordów dziedzicznych, wybieranych na okres kadencji lub zasiadających w izbie ze względu na swoje kwalifikacje. Propozycja komisji pozostała jednak wyłącznie na papierze.

Na kolejne perturbacje w związku z nieprzejednanym stanowiskiem Izby Lordów nie trzeba było długo czekać. W 1909 roku 350 głosami konserwatywni lordowie odrzucili budżet przedstawiony przez Davida Lloyda George'a[209]. Po wyborach powrócono do sprawy reformy, nie osiągając jednak konsensusu w tej kwestii. Prace uległy opóźnieniu także w związku ze zmianą osoby panującego (Edwarda VII zastąpił na tronie Jerzy V) oraz ponownym rozwiązaniem parlamentu. Powracający w 1910 roku do władzy liberałowie zaproponowali ograniczenie znaczenia Lordów w procesie stanowienia prawa. Podczas drugiego czytania *The Parliament Bill* Herbert Asquith położył nacisk na nadrzędną rolę Izby Gmin, która „jako produkt wyborów powszechnych jest w normalnych okolicznościach organem godnym zaufania i rzecznikiem powszechnej woli" [210]. Przyjęta pod groźbą powołania znaczącej liczby nowych lordów ustawa[211], w odniesieniu do projektów ustaw publicznych, pozostawiła Lordom jedynie prawo weta zawieszającego na okres 2 lat. Co więcej, na mocy aktu projekty mające charakter finansowy (tzw. *money bill*) - o czym decydował spiker Izby Gmin - stawały się prawem już po miesiącu od przesłania do Izby Lordów, niezależnie od stanowiska tej izby. Zapis dotyczący projektów finansowych stanowił w istocie ustawowe potwierdzenie nałożonych w drodze konwenansów ograniczeń Izby Lordów w tym przedmiocie. W rezultacie przyjęcia *The Parliament Act* zgoda drugiej izby była bezwarunkowo wymagana tylko w jednym przypadku - dla przedłużenia pełnomocnictw Izby Gmin. Reforma z 1911 roku wprowadzała *de facto* unikameralny charakter stosunków między izbami i skutkowała identyfikacją idei rządu reprezentatywnego z zasadą supremacji Izby Gmin[212]. Była ona także - jak zauważył A. V. Dicey w wydaniu *Introduction to the*

---

[209] Co prawda zgodnie z tradycją Izba Lordów nie ingerowała w sprawy finansowe, ale tym razem Lordowie uznali, że zbyt wiele zostało „doczepione" do budżetu, aby projekt uznać za dotyczący wyłącznie finansów publicznych. K. Robbins, *Zmierzch*..., s. 149.

[210] Cyt. za V.Bogdanor, *The Constitution and the Party System in Twentieth Century*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 717, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717

[211] Na tytuły parów oczekiwało 249 nowych „godnych" kandydatów. K. Robbins, *Zmierzch...,* s. 150.

[212] V.Bogdanor, *The Constitution*…, s. 722, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717

Study of Law and the Constitution z 1915 roku - "wielkim triumfem rządu partyjnego"[213]. Wzrost znaczenia ustrojowego Izby Gmin próbowano zbalansować poprzez zwiększenie częstotliwości poddawania się posłów pod ocenę elektoratu[214] - *The Parliament Act* skracał maksymalny okres pełnomocnictw nadanych Gminom z 7 do 5 lat. Reformę z 1911 roku traktowano jako wprowadzenie do gruntownej przebudowy pozycji ustrojowej Izby Lordów, co zresztą wprost wynika z preambuły ustawy, która zapowiada ukonstytuowanie drugiej izby „na popularnej zamiast dziedzicznej podstawie". Wprawdzie w następnych dekadach powoływano kolejne komisje celem opracowania założeń dla dalszych reform[215], jednakże na zmiany trzeba było poczekać do czasu powstania pierwszego większościowego rządu laburzystowskiego, który rychło po objęciu władzy musiał zmierzyć się ze zdominowaną przez konserwatystów izbą.

Wiek XIX to okres wielkich zmian w życiu politycznym obywateli Wielkiej Brytanii, parlamentu i partii. Pierwszą z reform zwaną także „wielką" podjęto w obliczu poważnego kryzysu politycznego i gospodarczego, kolejne były zaś efektem kalkulacji partyjnej i debaty na forum parlamentu. Tym samym parlament sam stał się motorem zmian, które go dotyczyły. W rozszerzeniu praw wyborczych, a co za tym idzie w urzeczywistnianiu zasady reprezentacji wielu reformatorów dostrzegało sposób na wzmocnienie pozycji parlamentu. O ile w przypadku pierwszej reformy przewidywania te stały się faktem, o tyle kolejne wywołały skutek wręcz przeciwny do oczekiwanego. Wzrost elektoratu dał bowiem impuls dla rozwoju nowoczesnych partii, które będą chciały podporządkować sobie posłów tak, by zapewnić swym liderom stałe poparcie w parlamencie. Co więcej, przyspieszona industrializacja spowodowała wzrost inicjatyw rządowych w zakresie społeczno-ekonomicznym, przyczyniając się wydatnie do zagarniania przez egzekutywę czasu konsumowanego

---

[213] A. V. Dicey, *Introduction to the Study of Law and the Constitution,* 1915.
[214] I. Jennings, *The British*..., wyd. 5, s. 10.
[215] W gabinecie Herberta Asquitha powołano komisję, która jednak nigdy nie zdołała przedstawić raportu. W 1917 roku utworzono specjalne ciało tzw. Konferencję złożona z 15 członków obu izb, którym przewodniczył Wicehrabia Bryce. Rezultaty przeprowadzonej na forum tego kolektywu dyskusji zostały podsumowane w liście do premiera, gdzie zaproponowano zmiany w składzie i funkcjach Izby Lordów. Jednakże ze względu na toczące się działania wojenne „raport" nigdy nie stał się podstawą inicjatywy legislacyjnej. W latach 20. powoływano kolejne ciała, tzw. Komisje Gabinetowe, lecz ich raporty z 1922 i 1927 roku spotkał podobny los jak propozycje konferencji Bryce'a. Natomiast w 1929, 1933 i 1935 roku zostały złożone przez konserwatywnych lordów projekty ustaw podnoszące kwestię reformy; żaden z nich nie przetrwał jednak nawet do etapu prac komisyjnych. W 1935 roku w programie wyborczym Partii Pracy znalazła się nawet propozycja likwidacji izby. Jednakże już podczas kolejnej kampanii – z 1945 roku – załagodzono ton obietnic wyborczych, mówiąc tylko o braku tolerancji dla obstrukcji wobec woli ludu w Izbie Lordów.

dotychczas przez posłów prywatnych. W efekcie „zadaniem Izby Gmin stało się wspieranie gabinetu wyłonionego w drodze wyborów i przeprowadzanie jego legislacji (...) Około roku 1900 gabinet zdominował brytyjski system rządów”[216].

Niemniej jednak nowy wiek parlament brytyjski powitał w atmosferze samozachwytu i dumy. Westminster - „matkę parlamentów” - reklamowano w świecie jako gwaranta stabilności systemu politycznego, który dając partiom proceduralne ramy dla walki politycznej, zapewnia niezagrożony byt państwa. Szczególnie podkreślono fakt demokratyzacji prawa wyborczego, która dokonała się bez walki. Zauroczeni własnymi osiągnięciami posłowie stracili jednak z oczu wiele problemów, które nadal trapiły społeczeństwo brytyjskie: praw wyborczych pozbawione były kobiety, nie rozwiązano także sprawy irlandzkiej. Ponadto na horyzoncie pojawił się nowy ruch – związki zawodowe reprezentujące interesy klasy robotniczej. Dwie pierwsze kwestie wymagały niezwłocznego wprowadzenia uregulowań ustawowych, trzecia zaś wystawiała na próbę umiejętność partii do zagospodarowywania nowych sektorów elektoratu. To właśnie sposób rozwiązania tych problemów miał zaważyć na dalszych losach parlamentu brytyjskiego.

Lata 80. i 90. XIX wieku obfitowały w inicjatywy mające na celu ujęcie w organizacyjne ramy reprezentacji interesów dynamicznie rozwijającej się klasy robotniczej. W 1881 roku na fali odrodzenia ruchu socjalistycznego powstała Federacja Demokratyczna (*Democratic Federation*) w swych postulatach nawiązująca do marksizmu[217]. W tym samym roku grupa intelektualistów z G. B. Shawem oraz małżeństwem Webb'ów na czele założyła Towarzystwo Fabiańskie (*Fabian Society*) bazujące na utopijnej idei „municypalnego socjalizmu”[218]. Natomiast w toku wielkiego strajku dokerów londyńskich w 1889 roku powstał pierwszy związek robotników niewykwalifikowanych - związek dokerów[219]. W rok później ponad 200 tys. robotników niewykwalifikowanych przynależało do związków zawodowych, dając

---

[216] J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens, Londyn 1977, s.174.

[217] W 1884 roku zmieniła ona nazwę na Federację Socjaldemokratyczną (*Social-Democratic Federation*).

[218] Fabianie rekrutowali się głównie z warstw mieszczańskich i byli zwolennikami pokojowych, stopniowych reform społecznych. Zob. H. Zins, *Historia*..., s. 307-308.

[219] W 1868 roku rozpoczął działalność Kongres Związków Zawodowych (*Trade Union Congress* – TUC), który próbował koordynować działania poszczególnych związków. Na początku lat 70. XIX wieku związki zawodowe były stowarzyszeniami rzemieślniczymi, których członkowie stanowili tylko niewielką liczbę zatrudnionych. W tej dekadzie wzrasta też aktywność związków pracowników rolnych. W ciągu kolejnych 30 lat działalność związkowa objęła takie gałęzie przemysłu jak górnictwo i koleje. K. Robbins, *Zmierzch*..., s. 59 i 60.

podstawę do narodzin tzw. „nowego tradeunionizmu”[220], gdzie związki zrzeszały wszystkich robotników danej gałęzi, a nie tylko arystokrację robotniczą. W wyborach 1892 roku robotnicy zapewnili sobie własną trzyosobową reprezentację parlamentarną. Wśród wybranych znalazł się Keir Hardie, który w rok później założył Niezależną Partię Pracy (*Independent Labour Party*). W jej władzach czołowe stanowiska zajęli James Ramsay MacDonald i Philip Snowden. W 1899 roku w Kongresie Związków Zawodowych zapadła decyzja o zwołaniu konferencji poświęconej dyskusji nad możliwościami wprowadzenia większej liczby reprezentantów do Izby Gmin. Jako efekt partyjno-związkowych uzgodnień w roku następnym podczas słynnej konferencji w londyńskim Memmorial Hall powołano Komitet Reprezentacji Robotniczej (*Labour Representation Committee* - LRC). W tym samym roku LRC wprowadził do parlamentu dwóch reprezentantów: Keir'a Hardie'go i Richarda Bell'a, a trzech innych uzyskało mandaty w wyborach uzupełniających. W 1906 roku na bazie LRC powstała Partia Pracy, która w wyborach przeprowadzonych w tym samym roku zdobyła poparcie umożliwiające objęcie 29 mandatów.

Powstanie nowej partii odwołującej się do robotniczego elektoratu i wprowadzenie reprezentantów tej partii do parlamentu rodziło określone konsekwencje dla całego systemu. Przede wszystkim pojawił się groźny konkurent dla Partii Liberalnej, która dotychczas reprezentowała interesy związków zawodowych i korzystała z finansowego wsparcia organizacji klasy robotniczej. Co ciekawe, Partia Liberalna, pochłonięta realizacją swej *cause celebre*, nie tylko nie dostrzegła w Partii Pracy rywala, lecz wręcz udzielała jej wsparcia ze względu na podobieństwo postulatów. Tymczasem w 1909 roku dotychczas wspierająca liberałów Federacja Górników wzmocniła szeregi laburzystów. W kolejnych wyborach (dwukrotne wybory w 1910 roku) Partia Pracy odniosła umiarkowany sukces.

Wyłaniane w drodze tak szybko następujących po sobie wyborów izby charakteryzował wysoki stopień fragmentaryzacji. Obok dwóch głównych partii: Konserwatywnej i Liberalnej, działały blisko związane - z jedną bądź drugą - trzy partie mniejsze: Partia Pracy, Partia Irlandzka oraz Liberalni Unioniści. Dwublokowy podział Izby Gmin został utrwalony w terenie poprzez funkcjonowanie paktów wyborczych między laburzystami i liberałami oraz konserwatystami i liberalnymi unionistami. I choć przed mającymi się odbyć w 1915 roku wyborami sojusz między

[220] Więcej zob. H. Zins, *Historia*..., s. 308.

liberałami i laburzystami wydawał się załamywać[221], to wybuch wojny światowej przesądził o dalszej współpracy. W maju 1915 roku w związku z trudną sytuacją wewnętrzną kraju został utworzony rząd koalicyjny Herberta Asquitha, w którego skład weszło 12 liberałów, 8 konserwatystów i, po raz pierwszy w historii, reprezentant Partii Pracy - Arthur Henderson. Laburzysta znalazł się także, obok Curzona, Bonara Lawa i Milnera w ustanowionym w grudniu 1916 roku przez Lloyda George'a gabinecie wojennym.

Trwające działania wojenne i echo rewolucji lutowej w Rosji, jak również niemożność utworzenia jednopartyjnego rządu większościowego obnażyły z całą surowością niedoskonałości brytyjskiego systemu wyborczego. Co prawda na zmianę systemu większości względnej brakowało przyzwolenia rządzących, ale do rozwiązania dojrzał inny poważny problem polityczny – emancypacji kobiet oraz pozostałej części klasy robotniczej. W lutym 1917 roku konferencja pod przewodnictwem spikera zarekomendowała ograniczone prawa wyborcze dla pań. Rekomendacje te znalazły wyraz w *Representation of the People Act* z 1918 roku (czwarta reforma prawa wyborczego). Na mocy aktu prawa wyborcze otrzymały kobiety, które ukończyły 30 lat i były właścicielkami lub ich mężowie byli właścicielami majątku o określonej wartości. Ponadto prawo do udziału w wyborach uzyskali wszyscy mężczyźni powyżej 21 roku życia, a odpowiedzialność za prowadzenie rejestru wyborców przejęły władze lokalne[222]. Natomiast 21 listopada została podpisana ustawa zezwalająca kobietom po 21 roku życia kandydować do parlamentu (*The Parliament (Qualification of Women)Act*)[223]. W wyborach, które odbyły się 3 tygodnie później wystartowało już 17 pań[224].

Wybory 1918 roku miały stanowić zapowiedź nieuchronnie nadchodzących zmian na scenie politycznej. Celem zdyskontowania wojennych zasług swego rządu Lloyd George postanowił wystartować w wyborach wspólnie z konserwatystami. Na

[221] V.Bogdanor, *The Constitution*…, s. 717, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717
[222] W tym samym roku dokonano także kolejnej redystrybucji mandatów.
[223] W 1928 roku bez specjalnych emocji parlament przyjmuje ustawę zrównującą wiek wyborczy kobiet i mężczyzn. „Odtąd dopiero parlament angielski staje się odbiciem całego społeczeństwa. Odbiciem, ale nie bezwzględnie wiernym odzwierciedleniem". M. Szerer, *Naród*..., s. 44.
[224] Tylko jednej udało się zdobyć mandat, choć na znak protestu nigdy go nie objęła. Była to Hrabina Constance Markiewicz, która kampanię prowadziła z więzienia w Holloway, gdzie została osadzona w związku z podejrzeniem o konspirację na rzecz Niemiec. Pierwszą kobietą, która zasiadła w Izbie Gmin, była Wicehrabina Nancy Astor, wybrana podczas wyborów uzupełniających w Plymouth Sutton w 1919 roku.

tym tle doszło do rozbicia w łonie Partii Liberalnej[225]. W rezultacie do wyborów przystąpiły osobno dwa ugrupowania liberałów: Partia Liberalna i Liberałowie Lloyda George'a w sojuszu wyborczym z konserwatystami, co wydatnie przyczyniło się do klęski tego środowiska. Oba ugrupowania liberalne uzyskały łącznie 26,6% głosów, tzn. zaledwie 4,1% więcej niż Partia Pracy. Natomiast Partia Konserwatywna, choć zwyciężyła w wyborach, uzyskała najgorszy wynik od czasu ukształtowania się nowoczesnego systemu partyjnego, tzn. od połowy lat osiemdziesiątych XIX wieku. Przełomowe wybory z października 1922 roku były jedynie potwierdzeniem kierunku zmian na brytyjskiej scenie politycznej. Konserwatyści uzyskali 344 mandaty, a liberałowie 117 (w tym zwolennicy Lloyda George'a 57, a Asquitha 60). Największy sukces osiągnęła jednak Partia Pracy, która sforsowała barierę większościowego systemu wyborczego, uzyskała 142 mandaty i tym samym zdobyła pozycję drugiej partii systemu.

J. Fisher wskazuje na cztery główne przyczyny porażki liberałów w 1922 roku[226]. Po pierwsze uchwalono *Representation of the People Act* w 1918 roku, dzięki któremu nastąpił wzrost potencjalnego elektoratu Partii Pracy, natomiast względnie na znaczeniu stracił elektorat liberałów. Po drugie pod przywództwem Asquitha partia ucierpiała na skutek podziałów wewnętrznych. Po trzecie liberałowie doprowadzili do pomyślnego zakończenia priorytetowej sprawy niepodległości Irlandii, tracąc tym samym jeden z najistotniejszych punktów odniesienia dla członków partii i elektoratu. I w końcu podział klasowy nabrał charakteru dominującego podziału socjopolitycznego, a Partia Pracy i Partia Konserwatywna okazały się bardziej efektywne w jego zagospodarowaniu. Seymour Lipset i Stein Rokkan postulują, że w drugiej dekadzie XX wieku wskutek upowszechnienia prawa wyborczego i mobilizacji głównych sekcji nowego elektoratu nastąpiło zamrożenie systemu partyjnego[227].

Laburzyści z wolna, choć nie bez przejściowych niepowodzeń, umacniali się na pozycji drugiej partii systemu. Pierwszy mniejszościowy rząd Partia Pracy utworzyła z początkiem 1924 roku, a na jego czele stanął J. R. MacDonald. Rząd ten przetrwał zaledwie 9 miesięcy. Natomiast pierwsze zwycięstwo wyborcze partia odniosła dopiero w 1929 roku, choć liczba zdobytych przez nią mandatów okazała

[225] Zjednoczenie ugrupowań liberalnych nastąpiło w 1923 roku, po czym Liberałowie Lloyda George'a ponownie wyodrębnili się w 1931 roku.
[226] J. Fisher, *British*..., s. 10.
[227] S.M. Lipset, S. Rokkan, *Party System and Voter Alignment*, Free Press, New York 1967.

się niewystarczająca do utworzenia rządu większościowego. Podobnie jak w 1924 roku realizacja polityki rządu laburzystowskiego została uzależniona na forum Izby Gmin od wsparcia udzielonego przez liberałów.

Wielka Brytania, podobnie jak wiele innych państw, z początkiem lat 30. pogrążała się w kryzysie gospodarczym. Niezdolny do wprowadzenia radykalnych rozwiązań naprawczych nowy rząd MacDonalda upadł w 1931 roku. Sam premier jednak nie poddał się i zaproponował utworzenie po wyborach rządu narodowego z udziałem laburzystów, liberałów i konserwatystów. W Partii Pracy postępowanie lidera odczytano jako zdradę i niepokorny premier został wykluczony z jej szeregów we wrześniu 1931 roku. Tymczasem pakt zawiązany przez konserwatystów, liberałów oraz secesjonistów z Partii Pracy (*National Labour*) i Partii Liberalnej (*National Liberal*) miał jednocześnie narodowy i antylaburzystowski charakter i – obok kryzysu gospodarczego – stał się główną przyczyną porażki wyborczej Partii Pracy, która spadła ponownie na pozycję trzeciej siły w systemie.

W latach 1918-1931 na scenie wyborczej i parlamentarno rządowej ze zmiennym szczęściem rywalizowały trzy ugrupowania: konserwatyści współpracujący z secesjonistami z pozostałych partii, laburzyści oraz liberałowie. Niepewność co do wyników prowadzonej w warunkach systemu większości względnej rywalizacji wyborczej oraz narastający kryzys gospodarczy skłaniały partie do zawierania paktów wyborczych a następnie koalicji rządowych. Choć w niektórych kręgach uważano, że idea trwałego rządu narodowego zasługuje na uwagę, to jednak dominowało przekonanie, że gdy tylko minie stan zagrożenia, partie polityczne powrócą na dotychczasowe pozycje[228]. Ponieważ jednak kryzys przedłużał się, rząd narodowy okazał się zjawiskiem znacznie trwalszym niż przewidywano i praktyka jego powoływania utrzymała się do końca II wojny światowej. Generalnie koalicja, zwłaszcza w czasie wojny, funkcjonowała sprawnie, a w obliczu wspólnie prowadzonej walki różnice partyjne schodziły na drugi plan – zwłaszcza Churchill zabiegał o poparcie wszystkich partii dla swych działań[229].

W latach 1935-1945 nie przeprowadzono żadnych wyborów i tym samym elektorat został pozbawiony możliwości weryfikacji polityki rządu i wpływu na jego skład personalny; w miejsce wyborców ponownie wkroczyli parlamentarzyści. Co prawda w rządzie i w Izbie Gmin dominowali konserwatyści, ale w badaniach opinii

[228] K. Robbins, *Zmierzch*..., s. 236.
[229] Tamże, s. 240.

publicznej rosły notowania Partii Pracy, której ministrowie nadawali ton w sprawach socjalnych[230]. Tymczasem paradoksalnie mając za sobą niemalże dwie dekady rządów koalicyjnych rządzący zdecydowali się na ustawowe potwierdzenie dwupartyjnego podziału ról ustrojowych. W *Ministers of the Crown Act* z 1937 roku zarówno uznano po raz pierwszy istnienie gabinetu i lidera oficjalnej opozycji, jak również określono zasady wyłaniania partii tworzącej Opozycję JKMości. W art. 10 tej ustawy uznaje się za nią partię, która, będąc w opozycji do rządu, dysponuje największą liczebnie siłą w Izbie Gmin. Ustawa nie rozstrzyga o roli partii trzecich, co można tłumaczyć tym, że przegrana w wyborach nie musi w każdej debatowanej kwestii przesądzać o ich opozycyjności wobec partii rządzącej[231]. W praktyce mniejsze partie prowadzą własną politykę, a gdy jej ostrze kieruje się przeciwko rządowi, odróżnia się Opozycję JKMości, zwaną także opozycją oficjalną, od innych partii opozycyjnych[232]. Jak zauważył Dingle Foot, liberalny poseł Izby Gmin, „był to pierwszy raz, gdy w prawie statutowym rozpoznaliśmy istnienie frakcji partyjnych"[233].

Pierwsze powojenne wybory przeprowadzono w większości okręgów 5 lipca 1945 roku[234]. Wyniki były ogromnym zaskoczeniem dla wszystkich ugrupowań. Partia Pracy oczekiwała rezultatów zbliżonych do tych z 1929 roku, tzn. zwycięstwa bez uzyskania bezwzględnej większości mandatów. Liberałowie pragnęli uzyskać 80-100 mandatów, a dotychczasowy premier Winston Churchill chciał zdyskontować zwycięstwo w drugiej wojnie światowej i powtórzyć powojenny sukces wyborczy Lloyda George'a. Tymczasem laburzyści zdobyli 393 mandaty, konserwatyści 199, a liberałowie zaledwie 24. Jak doszło do tego, że rząd, który wygrał wojnę poniósł klęskę w wyborach? Zdaniem D. Childsa stało się tak, ponieważ wyborcy wzięli pod uwagę nie ostateczny rezultat wojny, lecz wszelkie dyskryminujące rząd przejawy niekompetencji, które miały miejsce w jej trakcie[235]. Ogromną rolę odegrał także fakt, że społeczeństwo było zmęczone biedą, długotrwałym bezrobociem i tradycyjnym konserwatywnym stylem rządzenia[236]. Zapewniając przygniatające zwycięstwo

---

[230] Tamże, s. 241.
[231] A. Zięba, *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo", 1995, nr 9, s. 74.
[232] Tamże, por. także *Parliament, Aspects of Britain,* HSMO, London 1991, s. 39.
[233] Cyt. za V.Bogdanor, *The Constitution*…, s. 724, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717
[234] W 18 okręgach wybory odbyły się tydzień później, a w jednym nawet z dwutygodniowym opóźnieniem. W związku z powyższym wyniki wyborów znane były dopiero 26 lipca.
[235] D. Childs wymienia następujące przejawy niekompetencji rządu: klęskę w Singapurze w 1942 roku, fiasko działań prowadzonych we Francji, Norwegii i Grecji, zatopienie Prince of Wales i Repulse'a. D. Childs, *Britain Since 1945. A Political History*, wyd. 5, New York 2001, s. 4.
[236] Tamże.

laburzystom, elektorat dał sygnał do gruntowych reform. Wsparty partyjną większością w Izbie Gmin rząd Clementa Attlee'ego przeprowadził zmiany w trzech głównych kierunkach: nacjonalizacji przemysłu, zmiany systemu podatkowego i systemu ubezpieczeń społecznych.

Na gruncie rozważań dotyczących lat 1922-1945 pojawia się pytanie: kiedy nastąpiła ostateczna stabilizacja systemu partyjnego w formie, w której występuje on do dziś. Można wskazać na cezurę 1922 roku, kiedy to Partia Pracy uzyskała drugi wynik wyborczy, wyprzedzając Partię Liberalną. Zasadna wydawać by się mogła także cezura roku 1924, gdy laburzyści tworzą pierwszy rząd. Inna propozycja to rok 1929, w którym laburzyści odnoszą pierwsze zwycięstwo w wyborach. Najbardziej właściwa jest jednak cezura wyborów z lipca 1945 roku. Za tą datą przemawiają co najmniej trzy fakty. Po pierwsze, cechą definicyjną współczesnego systemu dwupartyjnego Wielkiej Brytanii jest zdolność dwóch głównych partii do samodzielnego sprawowania władzy w oparciu o większość parlamentarną. W latach 1922-1945 kryterium to spełniała jedynie Partia Konserwatywna. Partia Pracy w tym okresie nigdy nie posiadała bezwzględnej większości w parlamencie, a rządy laburzystowskie były przy realizacji swej polityki uzależniane od wsparcia udzielonego przez Partię Liberalną. Po drugie, pozycja Partii Pracy w systemie w omawianym okresie charakteryzowała się wysoką niestabilnością. Jeśli jeszcze w 1929 roku partia osiągnęła najlepszy wynik wyborczy i uzyskała 28 mandatów przewagi nad konserwatystami, to dwa lata później odnotowała wynik gorszy niż Partia Liberalna. Liberałowie uzyskali wówczas 72 mandaty, a laburzyści jedynie 46, co oznaczało powrót do poziomu z 1910 roku. Po trzecie, wciąż wysokim poparciem wyborczym cieszyło się środowisko liberałów. W latach 1922-1929 na liberałów oddawało głos średnio 22,5% uczestniczących w wyborach, natomiast w latach 1931 - 1945 udzielane poparcie wyborcze kształtowało się na średnim poziomie 7,6%[237]. Pomimo wyraźnie rysującej się tendencji spadkowej w osiąganych przez liberałów wynikach wyborczych, to właśnie oni decydują o bycie politycznym rządu mniejszościowego[238]. Natomiast w drugim okresie ograniczoną obecność liberałów w Izbie Gmin częściowo niweluje uczestnictwo w rządach koalicyjnych. Podsumowując,

[237] Dane wyrażają łączne procentowe poparcie udzielone Partii Liberalnej i Liberałom Lloyda George'a.

[238] W wyborach 1924 roku liberałowie utracili 116 mandatów, w 1929 roku odzyskali zalewie 17, a w dwa lata później - 13. W kolejnych wyborach postępowała marginalizacja ich znaczenia na arenie parlamentarnej (1935 roku - 33 mandaty, a w 1945 roku - 24).

system partyjny lat 1922-1945 miał charakter raczej systemu dwuipółpartyjnego (blokowego) z wyraźnie zaznaczoną obecnością ugrupowań liberalnych.

W konsekwencji kolejnych reform prawa wyborczego w drugiej połowie lat 80. XIX wieku powstaje nowoczesny brytyjski system partyjny. System ten oparty jest na partiach masowych o silnej dyscyplinie wewnętrznej i rozwiniętych strukturach pozaparlamentarnych. Nominowani przez te partie kandydaci zabiegają o głosy wyborców w toku kampanii wyborczej. Początkowo nowoczesny brytyjski system partyjny współtworzą: Partia Konserwatywna i Partia Liberalna. Układ sił politycznych zmienia się w ciągu dwudziestolecia międzywojennego, a miejsce Partii Liberalnej w systemie zajmuje Partia Pracy. Jednakże dopiero utworzenie w 1945 roku pierwszego większościowego rządu laburzystowskiego ostatecznie przypieczętowało powstanie współczesnego brytyjskiego systemu dwupartyjnego. Stabilności tego systemu sprzyjał brak innych niż klasowy istotnych podziałów socjopolitycznych, system wyborczy faworyzujący duże partie oraz uświęcone wielowiekową tradycją przekonanie, że jedynie system dwupartyjny daje gwarancję stabilnego, silnego rządu[239].

Nowoczesny system dwupartyjny stał się jednym z najważniejszych czynników wyznaczających pozycję parlamentu brytyjskiego. Z jednej strony to właśnie polityka partyjna przyczyniła się do harmonizacji i unifikacji różnorodnych elementów narodowych, religijnych, regionalnych na brytyjskiej scenie politycznej, z drugiej zaś unifikacja ta w połączeniu z dyscypliną partyjną naderwała niezależność poselską. Posłowie stali się w większym stopniu wyrazicielami interesów partyjnych niż narodowych czy okręgowych. Była to cena, jaką demokracja brytyjska musiała zapłacić za stabilne rządy. Innymi słowy, dopóki elektorat był stosunkowo niewielki, dyscyplina partyjna rozluźniona, a reelekcja kandydata właściwie niezależna od wsparcia struktur partyjnych, parlament a zwłaszcza Izba Gmin kontrolowała w pełni gabinet, usuwała indywidualnych ministrów, zmuszała rząd do udzielania wszelkich informacji i dokonywała dowolnych zmian w projektach rządowych[240]. Cechą charakterystyczną XIX wieku jest jednak stopniowy zanik konstytucyjnego konfliktu między rządem i parlamentem. Konflikt ten został zastąpiony rywalizacją międzypartyjną rozgrywającą się wewnątrz parlamentu. Jedna z partii stoi na straży

[239] Zob. A. Zięba, *System...,* s. 162-164.
[240] B.Jones, D.Kavanagh, *British Politics Today*, wyd.7, Manchester University Press, Manchester, New York 2003, s. 136.

interesów rządowych, druga zaś pełni rolę oficjalnej opozycji. Wtłoczona w ramy procedur parlamentarnych rywalizacja zapewnia rozsądną możliwość debaty i krytyki rządu, nie stanowiąc jednocześnie zagrożenia dla jego pozycji i działania. W efekcie, jak zauważa V. Bogdanor, „jakakolwiek analiza tak szczególnego organizmu, jakim jest nieskodyfikowana konstytucja brytyjska, prawdopodobnie potwierdzi historyczne założenie, iż konstytucyjna *forma* zależy od *sił* politycznych i z tego względu przyszły kształt naszej konstytucji prawdopodobnie zależał będzie od ewolucji naszego systemu partyjnego”[241].

[241] V.Bogdanor, *The Constitution*..., s. 733, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717

Rozdział 2.

Konstytucyjna pozycja parlamentu brytyjskiego

2.1. Zasady ustrojowe określające pozycję parlamentu brytyjskiego

Wielka Brytania, jako jedno z nielicznych państw demokratycznych, nie posiada konstytucji – w rozumieniu jednego lub kilku dokumentów wyposażonych w formalnie najwyższą moc prawną i obejmujących regulacje co najmniej zasad ustroju politycznego[1]. Z faktu tego nie wynika bynajmniej, że Wielka Brytania jest zupełnie pozbawiona pisanej konstytucji, ani też, że konstytucja ta jest oparta wyłącznie na normach prawa zwyczajowego lub precedensach. Zasady ustrojowe regulują zarówno ustawy, jak i prawo powszechne (*common law*), konwenanse konstytucyjne i opinie autorytatywnych znawców[2]. Warto jednak podkreślić, że żadna z ustaw nie ma pierwszeństwa przed innymi. Nie istnieje bowiem w sferze formalnej podział na ustawy zwykłe i zasadnicze. Wszystkie ustawy przyjmowane przez brytyjski parlament są ustawami zwykłymi, a do ich przyjęcia nie jest wymagana kwalifikowana większość czy jakiś szczególny tryb. W rezultacie uznanie danej ustawy jako ustrojowej ma, przynajmniej w części, charakter umowny. Tworząc zbiór ustaw składających się na pisane prawo konstytucyjne Wielkiej Brytanii, trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie, które z ich należy uznać za najbardziej fundamentalne. Ponieważ odpowiedź zawsze naznaczona będzie pewną dawką subiektywizmu, żadnego zbioru nie można uznać za bezwzględnie obowiązujący i adekwatny[3]. Trudności potęguje dodatkowo fakt, że w danej ustawie oprócz zapisów o ustrojowym charakterze,

---

[1] Więcej na temat tradycji konstytucji i „idei konstytucji jednolitej, zwartej, pisanej stanowiącej zespół norm nadrzędnych dla całego systemu prawnego" A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, wyd. 2, Temida 2, Białystok 1993 oraz Jarosław Szymanek, *Tradycje konstytucyjne*. *Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006.

[2] I. Jennings wskazuje na następujące źródła prawa, które mogłyby zostać zamieszczone w brytyjskiej konstytucji: ustawodawstwo, prawo powszechne wyprowadzone z orzeczeń sądowych (*case law*), prawo i zwyczaj parlamentu (*the law and the custom of Parliament*) i konwencje konstytucyjne. I. Jennings, *The British…*, wyd. 5. Natomiast zdaniem profesora E.C.S. Wade'a źródłami prawa konstytucyjnego są: ustawodawstwo, a więc akty parlamentu i akty normatywne organów, którym parlament powierzył wykonywanie ustawodawstwa delegowanego, precedensy sądowe, tj. decyzje sądów wyjaśniające zasady prawa powszechnego (*common law*) lub zawierające interpretację ustaw, zwyczaje, konwencje i opinie autorytatywnych znawców, mające charakter doradczy i pomocniczy. E. C. S. Wade, G. G. Philips, *Constitutional Law*, wyd. 5, London 1957.

[3] Por. np. *Teksty konstytucji typowych państw europejskich. Prawa zasadnicze Anglji, konstytucje: Austrji, Francji, Niemiec i Szwajcarji*, oprac. J. Lange, Bibljoteka Naukowa, Warszawa 1905; *Konstytucje....*; S. Gebethner, *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii i Szwajcarii*, Wrocław –Warszawa – Kraków - Gdańsk 1971.

znajdują się także te, które regulują sprawy o drugorzędnym znaczeniu. Dotyczy to zwłaszcza dokumentów historycznych, jak *Magna Charta* czy *Bill of Rights*.

Najczęściej wśród ustaw o charakterze zasadniczym wymienia się właśnie Wielką Kartę Wolności, *Bill of Rights*, ustawę o następstwie tronu (*Act of Settelment*) z 1701 roku, ustawy o parlamencie (*The Parliament Acts*) z 1911 i 1949 roku, *The Representation of the Peolple Acts* z 1948 i 1949 roku, jak również ustawę o Ministrach Korony (z 1937 i 1964 roku). W niektórych opracowaniach omawiane są także Ustawa o Unii ze Szkocją (*The Union with Scotland Act*) z 1707 roku i ustawa o Unii z Irlandią (*The Union with Ireland Act*) z 1800 roku. Trudno odmówić także konstytucyjnego znaczenia *Human Rights Act* z 1998 roku, ustawom o dewolucji w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, ustawom reformującym Izbę Lordów i sądownictwo.

Wiele zasad prawa konstytucyjnego utrwalonych zostało w prawie powszechnym, które jest historycznie jednym z najważniejszych źródeł prawa. Jego odzwierciedlenie, a jednocześnie potwierdzenie (rejestrację) stanowią wyroki sądów powszechnych powołanych do orzekania na podstawie tego prawa, które to wyroki wiążą sąd w analogicznych sprawach. W rezultacie w działalności sądów dochodzi do zatarcia różnicy między tworzeniem a stosowaniem prawa. Trzeba jednak podkreślić, że „sądy zwykle uznają siebie za nieodpowiednie forum do rozwoju zupełnie nowej zasady prawa”[4].

---

[4] R.Walker, R.Ward, *English Legal System*, wyd. 7, Walker & Walker's, Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 1994, s. 8. Historycznie prawo powszechne (*common law*) sytuowane było w opozycji do „equity” (sprawiedliwości, słuszności). Źródeł prawa powszechnego w Anglii (i Walii) należy poszukiwać w decyzjach sądów opartych na tradycji, zwyczaju i precedensie. Kluczową rolę w procesie przekształcania tych elementów w jednolity system prawa powszechnego odegrali monarcha i działająca w jego imieniu administracja. Natomiast *equity* rozwinęło się jako swoiste remedium na niedomagania prawa powszechnego i jego uzupełnienie. Prawo powszechne było bowiem bardziej sztywne i bezwzględne, a osoby, które dotknęła owa bezwzględność lub niesprawiedliwość mogły wystąpić z petycją do króla. Petycje te początkowo były rozpatrywane przez radę, później przez Lorda Kanclerza, a ostatecznie po sformalizowaniu całej procedury - przez sądy. Do czasu reformy sądownictwa z lat 1873-75 prawo powszechne i *equity* stanowiły dwa odrębne systemy prawne, podlegające odrębnym sądom. Współczesne sądy stosują zarówno zasady prawa powszechnego, jak i eguity, przy czym w przypadku konfliktu *equity* ma charakter nadrzędny. R. Walker, R. Ward, *English…,* s. 8. Natomiast ustawa ma tę przewagę wobec prawa powszechnego i *equity*, że wyraźny przepis prawa pisanego może uchylić zarówno normy prawa powszechnego, jak i normy *equity*. A. Meszorer, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962, s. 67. Zwyczaj, w myśl ustalonej zasady nie może mieć bowiem pierwszeństwa przed wyraźną uchwałą parlamentu. L. Konic, *Ogólne cechy „Equity”*, „Państwo i Prawo”, 1947, nr 44, s. 30 i n.

Znaczna część zasad ustrojowych ma charakter konwenansu konstytucyjnego[5]. Są to pewne reguły postępowania ustalone w drodze zwyczajowej, stanowiące wyraz utrwalonej praktyki funkcjonowania najwyższych organów państwowych. „Konwenanse konstytucyjne nie są skodyfikowane, nie istnieje też obowiązek ich spisania, są one odkrywane w autorytatywnych tekstach o konstytucji albo w wygłaszanych lub spisanych opiniach uznawanych ekspertów (....)”[6]. W odróżnieniu od zwyczajów konstytucyjnych w innych państwach, konwenanse tak silnie wrosły w ustrój, że tworzą zasadniczy kształt porządku konstytucyjnego Wielkiej Brytanii[7]. Chodzi tu przede wszystkim o zasady określające mechanizm kształtowania i zmiany oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu, stosunki wewnątrz izb i między nimi, stosunki między ministrami i służbą cywilną oraz sądami. Reguły te nie są jednak normami prawnymi i w związku z tym nie mogą być one podstawą dla orzeczeń sądowych. Obowiązują one tak długo, jak istnieje przekonanie o ich doniosłości[8]. O znaczeniu danej instytucji rozstrzygają niejednokrotnie dzieła autorytatywnych twórców. Opracowania naukowe, poświęcone ustrojowi Wielkiej Brytanii, które wyszły spod pióra takich autorów jak A.V. Dicey, W. Bagehot, I. Jennings czy E. C. S. Wade służą jako swoiste podręczniki do ustalania treści konstytucyjnych zasad postępowania. Za część konstytucji uważane jest także dzieło Thomasa Erskine May’a: *Traktat o prawie, przywilejach, postępowaniu i zwyczajach parlamentu (A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament)* zwane także w skrócie *Parliamentary Practice* lub po prostu *Erskine May*. W warunkach nieskodyfikowanej konstytucji ogromna rola przypada więc

[5] Określenia „konwenans konstytucyjny” użył po raz pierwszy A.V. Dicey, który definiował konwenans w opozycji do „prawa konstytucyjnego”, na które składały się reguły wprowadzone ustawą lub rozpoznane przez sądy. Zdaniem na Dicey’a konwenanse składają zwyczaje, praktyki, maksymy i reguły, niewprowadzone ustawowo lub rozpoznane przez sądy, które nie tworzą zatem prawa, ale konstytucyjną i polityczną etykę. A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan &CO LTD, New York, 1962, s. 417.

[6] *Constitutional Studies: Contemporary Issues and Controversies*, red.R. Blackburn, s. 36-37 za J. Dearlove i P. Saunders, *Introduction to British Politic,* wyd.3, Polity Press, Cambridge 2000, s. 32.

[7] P. Deszczyński, K. Gołata, *Demokratyczne systemy i doktryny polityczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 54.

[8] „Konwencja obowiązuje, ponieważ jest pożądana w okolicznościach konstytucją przewidzianych i z tej przyczyny musiała zostać stworzona”. Dla przyjęcia mocy konwencji konieczne jest stwierdzenie trzech przesłanek: czy zachodziły tego rodzaju precedensy, czy osoby działające w przypadkach precedensowych uznawały się za związane daną zasadą i czy ta zasada jest zgodna z rozsądkiem. A. Meszorer, *Brytyjski...,* s. 64-65.

teorii konstytucyjnej, która „jest ukształtowana przez system (...) i nadaje mu sens”[9].

Brytyjska konstytucja sięga swymi korzeniami zamierzchłej historii. Dzieje jednej z głównych instytucji - monarchii - rozpoczynają się jeszcze w czasach normańskich podbojów, izby parlamentu mają XIII-wieczny rodowód, rząd ukształtował się jako niezależny organ dopiero w wieku XVIII, a system wyborczy w kolejnym. W efekcie we współczesnej konstytucji nowe przeplata się ze starym, instytucje o liberalno-demokratycznym charakterze współegzystują z tymi o feudalnych konotacjach. Choć trwałość niektórych rozwiązań może budzić podziw, to ten swoisty mix dziejowy bynajmniej nie ułatwia zrozumienia zasad rządzących brytyjskim ustrojem.

Na czoło zasad określających pozycję parlamentu wysuwa się zasada jego suwerenności (supremacji, omnipotencji, zwierzchnictwa), stanowiąca jednocześnie, obok zasady rządów prawa, jeden z filarów brytyjskiej konstytucji[10]. Kształtowanie się zasady suwerenności parlamentu było procesem długim i niewolnym od gwałtownych zwrotów. Już *Magna Charta* dała asumpt dla zbudowania tezy o suwerenności parlamentu. Pomimo ogromnych zmian społeczno–ekonomicznych teza ta przez wieki właściwie nie była kontestowana. Wyjątek na tym tle stanowi okres Protektoratu, kiedy to przejściowo pojawiła się teoria suwerenności narodu. Pierwsza reforma prawa wyborczego umocniła tylko przekonanie o zwierzchniej roli parlamentu. William Galdstone opisywał Izbę Gmin jako „centrum systemu” politycznego i twierdził, że zwierzchnictwo Gmin nad administracją jest aksjomatem brytyjskiej konstytucji. Pełną wykładnię nowej teorii konstytucyjnej dał we wspomnianym już dziele *The English Constitution* Walter Bagehot, który, próbując dostosować teorię do praktyki, dokonał podziału instytucji według ich znaczenia: na dostojne (*dignified*) i skuteczne (*efficient*). Do pierwszej grupy Bagehot zaliczył te instytucje, które są postrzegane jako potężne i przede wszystkim zapewniają poparcie publiczne dla systemu, do drugiej zaś te, które, choć nie są postrzegane jako potężne, to rzeczywiście sprawują władzę. Wśród tych pierwszych Bagehot wymienił króla i Izbę Lordów, a do drugiej grupy zaliczył Gminy i gabinet, który określał jako „komitet parlamentu”. W rezultacie

[9] J. Dearlove, P. Saunders, *Introduction…*, wyd. 3, s.29.
[10] Zob. A.V.Dicey, *Introduction…,* s. 329. Por. A. Pułło, *Współczesne ustroje państwowe*. *Wielka Brytania*. Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1983, s. 60-62.

„najwyższą władzą w konstytucji angielskiej jest nowo wybrana Izba Gmin". Bagehot podkreślał jednak znaczenie prawie zupełnej fuzji, jaka dokonała się między władzą legislacyjną i egzekutywą.

System, jaki obowiązywał w latach 1832-1867, określany jest mianem odpowiedzialnych rządów parlamentarnych. Pierwsza reforma prawa wyborczego uniezależniła posłów od ich patronów w Izbie Lordów, lecz nie skazała ich jeszcze na łaskę elektoratu czy partii politycznych. Kulminacyjnym punktem w procesie wyznaczania konstytucyjnej pozycji parlamentu było powstanie partii politycznych i ukształtowanie się systemu rządów parlamentarno-gabinetowych[11]. Powszechnie uznaje się, że w latach 60. i 70. XIX wieku, tj. po drugiej reformie prawa wyborczego, nastąpiło przesuniecie punktu ciężkości z parlamentu na wyborców. Innymi słowy między rządem a wyborcami pojawił się element odpowiedzialności. Był on swoistym odbiciem relacji odpowiedzialności funkcjonującej między narodem i parlamentem, a w szczególności jego izbą niższą. W rezultacie przypadku konfliktu między rządem i parlamentem instancją rozstrzygającą stają się wyborcy, co daje asumpt dla przyjęcia tezy o zwierzchnictwie politycznym narodu (wyborców). Wyraża się ono przede wszystkim w akcie wyborczym, poprzez który naród partycypuje w rządzeniu krajem. Konsekwencją wzmocnienia pozycji wyborców jest dokonujący się od II połowy XIX wieku spadek znaczenia parlamentu. Decydująca rola w tym procesie przypada partiom politycznym, a zwłaszcza nowo ukształtowanej dyscyplinie partyjnej.

Procesy demokratyzacji prawa wyborczego i powstawania partii masowych sprzyjały budowaniu tezy o suwerenności politycznej narodu. Zasada suwerenności parlamentu nie została jednak całkowicie przekreślona. Próbę skonstruowania nowej koncepcji suwerenności podjął z sukcesem profesor Oxfordu Albert Venn Dicey. Uwzględniająca zachodzące w XIX-wiecznym społeczeństwie zmiany doktryna została wyłożona w dziele *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* z 1885 roku. Dicey rozpatrywał suwerenność na dwóch płaszczyznach: prawnej i politycznej[12]. Na płaszczyźnie politycznej, w

[11] W. Kręcisz, *Status posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 12.

[12] Szczegółowej analizie zasad prawnej i politycznej suwerenności poświęcona jest monografia Z. Wachlowskiego, *Suwerenność prawna i polityczna w historii i teorii angielskiej*, Lwów 1938. Por. też *Koncepcje suwerenności*, (w:) *Władza, Wolność, Prawo. Wybór tekstów z historii doktryn*

toku sporu z Johnem Austinem[13], nie odmawia on suwerenności wyborcom, natomiast podkreśla, że suwerenność parlamentu jest faktem prawnym, nie zaś politycznym[14]. Suwerenność prawna przynależy jedynie parlamentowi i oznacza jego wyłączną kompetencję do stanowienia prawa. „Parlament (...) ma prawo do tworzenia i znoszenia każdego prawa i co więcej, żadna osoba ani ciało nie jest określona w angielskim prawie jako mająca prawo do odrzucenia lub anulowania legislacji Parlamentu"[15]. W efekcie w klasycznej doktrynie parlament może stanowić prawo dotyczące dowolnej kwestii, jednakże rozstrzygnięcia danego parlamentu nie są wiążące dla kolejnych, a zmiana w zakresie legislacji może nastąpić jedynie w drodze działań parlamentu.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na kilka przejawów suwerenności prawnej parlamentu. Po pierwsze, nie istnieje materia zarezerwowana do regulacji przez inne niż parlament organy. Uznaje się, że parlament brytyjski może rozstrzygać we wszystkich sprawach. Jak dowcipnie zauważył drugi hrabia Pemborke – członek Izby Lordów: „Parlament może uczynić wszystko za wyjątkiem zmiany mężczyzny w kobietę i kobiety w mężczyznę". Władza parlamentu rozciąga się na wszystkie osoby, miejsca i wydarzenia, choć w praktyce jedyne systemy prawne, które parlament może zmieniać, to te uznające jego władzę[16]. Oczywiście ten „transcendentny i absolutny" charakter władzy parlamentu jest także ograniczony opinią elektoratu, który reprezentuje i z którego wywodzi swoje uprawnienia[17]. Ograniczenia władztwa parlamentu – te fizyczne i te wynikające z roli opinii publicznej - mają jednak charakter faktyczny, a nie prawny[18]. Po drugie, przyjęte ustawy nie mogą być w jakikolwiek sposób badane przez inny organ, np. sąd, pod względem ich zgodności z innymi

---

politycznych dla studiujących prawo, nauki, polityczne i filozofię, Wydawnictwo AREUS, Kraków 1994 oraz D. Judge, *The Parliamentary...*, s. 7-27.

[13] J. Austin, *Jurisprudence*, wyd. 4, 1879.

[14] A.V. Dicey, *Introduction…*, s. 73 i n.

[15] Cyt. A.V. Dicey, *Introduction…*, s. 39-40.

[16] I.Jennings, *Parliament*, s. 1-2.

[17] Tamże, s. 8.

[18] Już A. V. Dicey wskazuje na ograniczenia o charakterze politycznym, wśród których rozróżnia ograniczenia zewnętrzne i wewnętrzne. „Na zewnętrzne limity prawdziwej władzy suwerena składa się możliwość lub pewność, że jego poddani lub ich duża grupa, będzie nieposłuszna lub będzie stawiać opór wobec jego praw". Natomiast „ograniczenia wewnętrzne posługiwania się suwerennością wynikają z samej natury władzy suwerennej", bo nawet despota wykorzystuje swoje uprawnienia zgodnie ze swym charakterem, okolicznościami, w których przyszło mu żyć, w tym zgodnie z moralnymi odczuciami epoki i społeczeństwa, do którego należy. A.V. Dicey, *Introduction…,* s. 76-81.

regułami prawa[19]. W szczególności, ze względu na brak formalnie wyodrębnionych ustaw o charakterze konstytucyjnym, sądy nie mogą badać zgodności danego aktu z konstytucją. Co więcej, nie ma także możliwości oceny legalności czy prawidłowości uchwalania ustaw. Wybór trybu przyjmowania ustawy zależy od samego parlamentu i choć istnieją pewne utarte procedury, to nic nie stoi na przeszkodzie, by parlament każdorazowo dostosowywał je do własnych potrzeb. Po trzecie, przejawem omnipotencji parlamentu jest także jego zdolność do delegowania swych uprawnień legislacyjnych na inne podmioty. W ten sposób powstają akty ustawodawstwa delegowanego, które nie muszą mieć wyłącznie wykonawczego charakteru. Po czwarte, w drodze ustawy mogą być także znoszone już zapadłe wyroki sądowe, a w wypadkach szczególnych możliwe jest nawet uchwalanie ustaw z mocą wsteczną. Przykładem takich ustaw mogą być te legalizujące wybór do Izby Gmin osób obarczonych przeszkodami w kandydowaniu[20].

Doktryna suwerenność parlamentu została jednoznacznie podtrzymana w 1969 roku w wyroku wydanym przez Lorda Reida w sprawie Madzimbamuto v. Lardner-Burke. „Mówi się, że niekonstytucyjne byłoby te działania Parlamentu Zjednoczonego Królestwa, przeciw którym moralne, polityczne i inne powody są tak silne, iż większość ludzi uznałaby za wysoce niewłaściwe, gdyby parlament podjął te działania. Jednakże w żadnym przypadku nie oznacza to, że parlament nie ma mocy, by je podjąć. Jeśli parlament wybrałby którekolwiek z nich, to sąd nie mógłby uznać ustawy za nieważną."

Istotna z punktu widzenia niniejszej pracy jest także kwestia wzajemnych odniesień między doktryną suwerenności prawnej parlamentu a zagadnieniem suwerenności narodu, mandatu przedstawicielskiego oraz zasady podziału władzy, zwłaszcza, że sposób definiowania tych relacji na gruncie literatury

[19] Wyrok w sprawie British Railways Board v. Pickin potwierdził, że żaden sąd niej jest upoważniony do orzekania o tym, że akt parlamentu jest nieważny, przy czym dotyczy to zarówno aktów publicznych, jak i prywatnych. R. Walker, R.Ward, *English*..., s. 22. Wyłom w tej zasadzie pojawił się w związku z przystąpieniem Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich. W sprawie R v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No 2) firma kontrolowana przez Hiszpanów kwestionowała ważność *Merchant Shipping Act* z 1988 roku w związku z jego sprzecznością z postanowieniami traktatu europejskiego. Także inkorporowanie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności do brytyjskiego systemu prawnego dała sądom brytyjskim możliwość wypowiadania w kwestii zgodności ustaw parlamentu z konwencją. Zagadnienia te zostaną szerzej omówione w ostatniej części niniejszego rozdziału.
[20] P. Sarnecki, *Zjednoczone*..., s. 45.

przedmiotu dobrze obrazuje zarówno formalną i jak polityczną pozycję parlamentu.

Przeprowadzona powyżej analiza pojęcia suwerenności dokonywana jest, jak to ujął Konstanty Grzybowski, przez prawników niewdających się w analizę stosunków faktycznych[21]. Ujęcie brytyjskiej rzeczywistości ustrojowej w postaci jednej, choć atrakcyjnej w swej prostocie formule o omnipotencji parlamentu, jest oczywiście jedynie daleko posuniętym uproszczeniem. Ustrój i angielskie doktryny konstytucyjne rozpatrując wzajemny stosunek suwerenności parlamentu i narodu nie ujmują tych kwestii jako wzajemnie wykluczających i przeciwstawnych, dążąc do ich faktycznego uzgodnienia, choćby kosztem logicznej konsekwencji[22]. Przykładem może być tu wywód A.V. Diceya, który po prostu rozpatruje suwerenność na dwóch płaszczyznach: suwerenność parlamentu na płaszczyźnie prawnej, a narodu na płaszczyźnie politycznej, dziś powiedzielibyśmy socjologicznej[23]. Wyrazem pierwszej jest formalna swoboda ustawodawcza parlamentu, wyrazem drugiej obowiązek stosowania się tegoż do woli wyborców wyrażonej w akcie głosowania[24]. A zatem logiczna sprzeczność występująca między suwerennością parlamentu i narodu zostaje zniesiona przez uznanie zasady udzielania parlamentowi, ale również rządowi legitymacji do działania przez podmiot władzy suwerennej[25]. Innymi słowy, dualistyczna doktryna suwerenności jest uzupełniona o socjologiczną koncepcję reprezentacji[26]. Zasada reprezentacji znalazła swój wyraz w całej dotychczasowej ewolucji parlamentu, a opiera się na pewnej fikcji prawnej, dzięki której możliwe jest utożsamianie parlamentu z narodem. Mechanizm udzielania politycznej legitymacji do działania stanowią wybory powszechne. Z legalnego punktu widzenia wybory te mają na celu wyłonienie reprezentacji w Izbie Gmin, jednakże socjologicznie są wyborami premiera i zaproponowanego przez niego programu wyborczego[27]. Sytuacja taka jest odzwierciedleniem faktycznie dokonującej się abdykacji parlamentu w zakresie egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu. W efekcie odpowiedzialność ta realizowana

[21] K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, s. 29.
[22] Tamże, s. 31.
[23] Por. tamże.
[24] Tamże, s.32.
[25] H. Kelsen, *O istocie i wartościach demokracji*, tłum. F.Turynowa, Warszawa (b.d), s. 44.
[26] M. Sobolewski, *O pojęciu rządu ludu*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 235-238.
[27] K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, s. 32.

jest poprzez odwołanie się do woli narodu w wyborach powszechnych. W warunkach systemu dwupartyjnego, wspieranego większościowym systemem wyborczym w powszechnym głosowaniu zapada decyzja tak co do osoby premiera, jak programu, który będzie on rzeczywiście realizował. Przemianę gabinetu z komitetu zaufania parlamentu w komitet zaufania powszechnego głosowania trafnie ujął Stanley Baldwin: „istotnym okręgiem wyborczym premiera jest cały kraj”[28]. Lider zwycięskiej partii - premier i jego współpracownicy w toku sprawowania władzy powołują się na udzielony przez wyborców mandat, co legitymizuje ich działania. Granicę swobody w kształtowaniu polityki państwa, zgodnie z konwenansem konstytucyjnym, wyznaczają zapowiedzi programu wyborczego, którego treść, zaaprobowali wyborcy w akcie głosowania. Oznacza to, że w przypadku pojawienia się nowej kwestii o doniosłym znaczeniu, premier i rząd nie mają mandatu do jej rozstrzygnięcia i muszą poddać ją pod rozwagę wyborców w drodze powszechnego głosowania.

Obecnie u podstaw teorii mandatu przedstawicielskiego znajduje się koncepcja mandatu wolnego (powiernictwa), którą uzasadnia zasada supremacji prawnej parlamentu. Supremacja musi się bowiem wyrażać w niezależności od czynnika zewnętrznego, jakim są wyborcy w okręgach. Ideę mandatu wolnego najlepiej wyraził Edmund Burke w przemówieniu z 1774 roku. „Parlament nie jest kongresem ambasadorów dla różnych i zmiennych interesów; interesów, z których każdy musi być podtrzymany przez adwokatów i agentów wbrew innym adwokatom i agentom; lecz parlament jest deliberującym zgromadzeniem całego narodu, z jednym interesem, tym dotyczącym całości, gdzie ani lokalne cele, ani lokalne uprzedzenia nie będą przeważać nad ogólnym dobrem wynikającym z ogólnego dla wszystkich powodu”[29]. Burke wyraźnie przeciwstawił model powiernika modelowi delegacji, czyniąc posłów niezależnymi od instrukcji wyborczych. W efekcie „jedynym legalnym prawem wyborców zgodnie z angielską konstytucją, jest wybór członków parlamentu”[30]. Wyborcy nie mają legalnych środków inicjowania, sankcjonowania lub unieważniania legislacji parlamentu[31]. Nie ulega natomiast wątpliwości, że w długim okresie czasu

[28]Tamże, s. 70.
[29] Z przemówienia do wyborców w Bristolu, wygłoszonego 3 listopada 1774 roku. Cyt. za L.D.Eigen, J.P. Siegel, *Dictionary of Political Quotations*, Robert Hale, London 1994.
[30] A. V. Dicey, *Introduction*..., s. 59.
[31] Tamże.

wyborcy mogą narzucić swą wolę, wskazując tak program, jak i ekipę, która będzie go realizowała. Jest to już jednak, jak ujął by to Dicey, fakt polityczny a nie prawny.

Model powiernika, który służył swemu okręgowi wyborczemu poprzez „dojrzały osąd" i „oświeconą świadomość" powstał zanim pojawiły się nowoczesne partie polityczne. Fakt ten wpłynął zarówno na teorię jak i praktykę polityczną. Teoretycznym wyrazem dokonanej zmiany jest właśnie wspomniany już model mandatu, opierający się na idei, że partia wygrywająca wybory zdobywa także mandat społeczny, upoważniający ją do realizacji programu przedstawionego w kampanii wyborczej. W efekcie to partia, a nie pojedynczy polityk jest agentem reprezentacji, a model mandatu dostarcza jasnego uzasadnienia dla jedności i dyscypliny partyjnej[32]. Pomimo licznych zastrzeżeń formułowanych pod jego adresem[33], model mandatu wyznaczył konstytucyjne podstawy relacji zarówno między rządem i parlamentem, jak i między izbami.

Parlament brytyjski jest suwerenny w tym sensie, że nie istnieją żadne konstytucyjnie ustalone limity jego władztwa w dziedzinie legislacji, co oznacza także możliwość ingerowania w drodze ustaw w sfery w tradycji kontynentalnej zastrzeżone dla egzekutywy lub judykatywy. Granic takich nie stawia z pewnością zasada podziału władzy, która na gruncie brytyjskim „nie pozwala na dokonanie wyraźnej dystynkcji na podstawie przedmiotu analizy" i „nie jest pomocna przy odpowiadaniu na pytanie, jakie zadania powinny wykonywać poszczególne organy"[34]. Teoria trójpodziału władzy, zakładająca odrębność funkcjonalną, organizacyjną i personalną władz w Zjednoczonym Królestwie realizowana jest wyłącznie na poziomie organizacyjnym i oznacza nic innego jak

[32] A. Heywood, *Politologia*, 283.

[33] Model mandatu wywołał falę krytyki, która przebiega w czterech kierunkach. Po pierwsze, model mandatu opiera się na założeniu, że oddając głos, wyborca dokonuje racjonalnego wyboru tak partii, jak i proponowanego przez nią programu. Tymczasem już najwcześniejsze badania nad zachowaniami wyborczymi (por. rozdz. 3.) wykazały, że wyborca brytyjski najczęściej nie jest ani świadomym, ani dobrze poinformowanym uczestnikiem życia politycznego, a jego decyzje wynikają z wielu czynników, w tym także tych o irracjonalnym charakterze. Po drugie - zgodnie z modelem - wyborca udzielając poparcia partii – akceptuje jej program niejako *en bloc*, choć w praktyce może on nie znać lub wręcz sprzeciwiać się niektórym jego zapisom. I w końcu doktryna nakłada na przyszły rząd ścisły programowy gorset, nie pozwalając tak na uzasadnione odstępstwa, jak i wprowadzenie nowych niezaprezentowanych w toku kampanii rozwiązań. Nie pozostawia zatem miejsca na dostosowanie strategii do zmieniających się okoliczności, wymagając dla ich legitymacji każdorazowego odwołania się do woli obywateli w drodze wyborów-referendów. Poważne wątpliwości co do mocy udzielanego mandatu może budzić także i fakt, że nawet w systemach większościowych partia rządząca nie musi legitymować się poparciem 50% elektoratu, o uprawnionych do głosowania nawet nie wspominając.

[34] R.M. Małajny, *Trzy teorie*..., s. 468.

tylko konstytucyjne (ustawowe) uznanie istnienia na szczeblu centralnym trzech ośrodków władzy o odmiennej organizacji[35]. W ślad za odrębnością organizacyjną nie idzie jednak ta o charakterze funkcjonalnym i personalnym. Parlament brytyjski, a w szczególności Izba Lordów sprawuje funkcje sądownicze, jako sąd najwyższy. Ponadto fakt egzystowania obok siebie norm prawa powszechnego i stanowionego sprawia, że regułą w funkcjonowaniu sądownictwa staje się dostosowywanie norm tego drugiego do tego pierwszego. Rola sądów w tym zakresie jest nie do przecenienia: w trakcie precedensowych rozstrzygnięć zatraca się różnica między stosowaniem i stanowieniem prawa. Nie istnieją żadne przeszkody prawne uniemożliwiające parlamentowi wkraczanie w materię zastrzeżoną w innych krajach na rzecz rządu, czego szczególnym przejawem jest stanowienie ustaw o konkretno-indywidualnym charakterze.

Z zasady suwerenności parlamentu wypływa także fakt, że legislatywa może w dowolnym stopniu przekazywać swoje uprawnienia prawotwórcze innym organom, przez co powstaje kategoria tzw. ustawodawstwa pochodnego (*secondary*) czy delegowanego. W wielu przypadkach delegacja taka wykracza daleko poza rozwiązania stosowane na kontynencie. Dotyczy to zwłaszcza uprawnień egzekutywy. W rezultacie rząd nie tylko wykonuje ustawy, ale także na podstawie delegacji tworzy normy niejednokrotnie o zasadniczym, a nie jedynie uzupełniającym czy dostosowawczym charakterze. Znamienny jest także fakt, że nie została podjęta próba pozytywnego sprecyzowania władzy legislacyjnej, a rozważania w tym zakresie mają charakter tzw. definiowania negatywnego[36].

W związku ze wzajemnym przenikaniem się funkcji poszczególnych organów władzy utrzymywanie odrębności personalnej nie jest priorytetem w konstytucji Wielkiej Brytanii[37]. W niektórych przypadkach taka unia personalna jest nie tylko dopuszczalna, lecz staje się wręcz konstytucyjnym wymogiem. Co więcej, sytuacja taka dotyczy najważniejszych stanowisk w kraju. Formalnie

---

[35] P. Sarnecki, *Zjednoczone...,* s. 22.
[36] R.M. Małajny, *Trzy teorie*..., s. 468.
[37] *Act of Settlement* z 1701 roku przewidywał zerwanie personalnych związków między rządem i parlamentem poprzez wprowadzenia zasady niepołączalności urzędów wynagradzanych przez Koronę z członkostwem w Izbie Gmin. To rozwiązanie nie weszło jednak w życie do czasu śmierci królowej Anny, a w 1706 zostało zmodyfikowane przez kolejny akt. Zakładał on, że minister może zachować fotel w izbie, jeśli podda się reelekcji. Wkrótce zgodnie z ukształtowanym konwenansem wystawianie kontrkandydata w takich elekcjach uznano za „niegodne dżentelmena" (*ungentlemanly*) Zob. P. Norton, *Parliament...,* s. 43, por. M. Szerer, *Naród...,* s. 95.

struktura parlamentu jest trójczłonowa, a monarcha jest zarówno częścią parlamentu, jak i „głową władzy wykonawczej”[38]. Z kolei premier musi koniecznie wywodzić się z Izby Gmin, a i ministrowie jego rządu powoływani są spośród członków parlamentu. W efekcie rząd, zwłaszcza gabinet, staje się „siodłem przerzuconym przez dwie władze: prawodawczą i wykonawczą”[39]. Klasycznym przykładem związków personalnych między wszystkimi władzami był do niedawna urząd Lorda Kanclerza. Pełnił on bowiem funkcje przewodniczącego Izby Lordów, przewodniczącego komitetu sądowego tejże izby i w końcu członka rządu – ministra sprawiedliwości[40]. Jednakże od 2005 roku, kiedy to zreformowano urząd Lorda Kanclerza, osoba, która zajmuje to stanowisko, nie musi automatycznie pochodzić z Izby Lordów, a jednocześnie – co zrozumiałe - nie pełni funkcji przewodniczącego tejże. Zasada podziału władzy w warunkach brytyjskich oznacza zatem nie tyle separację funkcji i hamowanie jednej władzy przez drugą, lecz wzajemne pozytywne oddziaływanie na siebie[41]. Sytuacja taka dotyczy zwłaszcza władzy wykonawczej i ustawodawczej, co skłoniło badaczy do przyjęcia tezy o dokonującej się fuzji tychże władz. I to właśnie w związku z relacjami zachodzącymi między parlamentem a rządem we współczesnej literaturze brytyjskiej zasada suwerenności parlamentu jest kontestowana. Jak zauważają badacze, dzięki podporządkowaniu partyjnemu większości parlamentarnej rząd w praktyce przejmuje od parlamentu atrybut suwerenności. Innymi słowy, suwerenność parlamentu jest co najwyżej faktem prawnym, a nie polityczną rzeczywistością[42].

---

[38] M. Szerer, *Naród*…, s. 95.
[39] Tamże.
[40] Do 1974 roku stanowiska Lorda Kanclerza nie mógł objąć innowierca. Wynikało to z faktu, iż zgodnie z tradycją, Lord Kanclerz był zawsze duchownym i królewskim spowiednikiem.
[41] P. Sarnecki, *Zjednoczone*…, s. 22.
[42] C. Foster, *British Government in Crisis or The Third English Revolution*, Hart Publishing, Oxford, Portland, Oregon 2005, s. 8. W efekcie zdolność parlamentu, a właściwie rządu do regulowania każdej kwestii zaczęła być postrzegana jako zagrożenie dla obywateli i demokracji, nie zaś jako urzeczywistnienie demokratycznych zasad. Dla sytuacji tej w 1976 roku ukuto określenie „elective dictatorship” wskazujące na ogromną władzę, jaką w praktyce funkcjonowania niepisanej brytyjskiej konstytucji posiada rząd. Zwrot ten został użyty przez Quintina Hogga (Barona Hailsham, Lorda Kanclerza), w akademickiej rozprawie pod tym samym tytułem. Praca Hogga stanowiła krytykę rządów laburzystowskich Harolda Wilsona i Jamesa Callaghana, które pomimo słabości i braku bezpiecznej większości w Izbie Gmin, zrealizowały znaczną część swych zamierzeń legislacyjnych. Autor uważał taką sytuację za świadczącą o niedemokratyczności rządów, które nie posiadały przecież również wystarczającego poparcia w kraju. Por. też Q. Hogg (Lord Hailsham), *The Dilemma of Democracy*, Collins, London 1978, D. Oliver, *Government in the United Kingdom, The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship*, Open University Press, Philadelphia 1991, s. 187 i n.

Obok zasady suwerenności parlamentu formalną pozycję parlamentu brytyjskiego wyznaczają także zasady o większym stopniu szczegółowości. Chodzi tu przede wszystkim o zasady regulujące mechanizm kształtowania i zmiany oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu. Zasady te mają najczęściej charakter konwenansów konstytucyjnych, których treść ustalana jest w drodze analizy przez autorytatywnych badaczy. I choć zasady te ukształtowały się w toku ewolucji pozycji parlamentu, której poświęcony był rozdział poprzedni, to jednak dla celów porządkowych zostaną one ponownie zebrane. Aktualnie pozycję parlamentu względem rządu wyznaczają następujące konwenanse konstytucyjne:

- monarcha powierza funkcję premiera i misję tworzenia rządu liderowi partii, która wygrała wybory do Izby Gmin,
- premier musi zasiadać w Izbie Gmin,
- ministrowie wywodzą się z parlamentu i pozostają jego członkami w trakcie sprawowania funkcji rządowych[43],
- rząd ponosi odpowiedzialność przed parlamentem za prowadzoną politykę,
- jeśli rząd utracił zaufanie Izby Gmin, musi podać się do dymisji lub zwrócić się do monarchy o rozwiązanie izby,
- premier jest szefem rządu, a jego rezygnacja równoznaczna jest z dymisją wszystkich członków rządu[44].

Do rangi konwenansu konstytucyjnego niektórzy przedstawiciele doktryny konstytucyjnej podnoszą także system dwupartyjny[45].

Trzy pierwsze konwenanse rozstrzygają o sposobie kształtowania składu egzekutywy. Zasada partyjności w procedurze nominacji szefa rządu wprowadza regulację między centralnym organem państwowym, jakim jest głowa państwa, a

---

[43] Członkowie rządu najczęściej wywodzą się z Izby Gmin, nie zaś Lordów, choć jeszcze w XIX wieku zdarzały się sytuacje odwrotne. Wyjątkowo premier może powołać na stanowisko rządowe kogoś spoza parlamentu. Jednakże wkrótce potem minister jest wprowadzany do parlamentu. Najczęściej dzieje się to w drodze kreowania nowego lorda (nadania tytułu barona) lub poprzez wystawienie i zwycięstwo danego ministra w wyborach uzupełniających. W ostatnich latach premierzy raczej skłaniali się ku temu pierwszemu rozwiązaniu. U podstaw takiego działania legła wzrastająca chwiejność elektoratu, a co za tym idzie, niepewność co do wyników wyborów. Ponadto przegrana ministra w wyborach uzupełniających mogłaby zostać odebrana jako brak aprobaty dla działań rządu w konkretnej dziedzinie. Por. P. Norton, *Parliament*..., s. 43.

[44] *Konstytucje*..., s. 22. Por. S. Gebethner, J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Wielka Brytania i Francja*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1971, s. 45.

[45] A. Zięba, *Z zagadnień*..., s. 70.

centralnym organem partyjnym - liderem, odnosząc się jednocześnie do składu Izby Gmin[46]. Z jednej więc strony konwenanse określają Izbę Gmin jako zaplecze dla rekrutacji premiera, z drugiej zaś normują status ustrojowy partii, czyniąc z niej podmiot jednego z fundamentalnych aktów ustrojowych państwa[47]. Trzeci ze wspomnianych konwenansów wskazuje na parlament jako zaplecze kadrowe dla powstawania rządu, co w praktyce stanowi wyraźne ograniczenie swobody premiera w zakresie wyboru współpracowników. Odkąd rząd stał się w gruncie rzeczy komitetem parlamentu, dla osób pragnących osiągnąć stanowiska ścieżka kariery wiodła już tylko przez parlament. W tym aspekcie parlament, jako „the only game in town"[48], stał się bardzo potężnym ciałem[49].

Trzy kolejne konwenanse wypełniają zasadę odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Historyczne uzasadnienie tej zasady stanowi właśnie konwenans głoszący, że członkowie rządu powinni wywodzić się z parlamentu. W czasach gdy szefem egzekutywy pozostawał monarcha, sytuacja taka pozwalała z jednej strony na lepszą kontrolę działań władcy, z drugiej zaś na skuteczniejsze zarządzanie przez króla procesami zachodzącymi w parlamencie. Aktualnie odpowiedzialność rządu oznacza, że polityka egzekutywy powinna cieszyć się zaufaniem (aprobatą) parlamentu, a konkretnie reprezentatywnej Izby Gmin. Izba Lordów nie może bowiem pociągać rządu do odpowiedzialności i nie posiada żadnego wpływu na jego egzystencję, co jest bezpośrednią konsekwencją funkcjonowania systemu parlamentarno-gabinetowego, gdzie rząd opiera się na większości parlamentarnej wyłonionej w drodze wyborów powszechnych. Formalne wyrażenie wotum zaufania dla nowo powstałego rządu nie jest jednak wymagane i ma ono dorozumiany charakter[50]. W przypadkach, gdy rząd uzna za pożądane potwierdzenie faktu posiadania zaufania, może zwrócić się do Izby

---

[46] Zięba A., *Zagadnienia systemu dwupartyjnego Wielkiej Brytanii*, (w:) *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, pod red. M. Grzybowskiego, A. Zięby, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 25.

[47] Tamże. Jeszcze w XIX wieku nierzadko zdarzało się, że funkcję premiera pełniła osoba wywodząca się z Izby Lordów. Potwierdzeniem konwenansu, zakładającego, iż premier musi wywodzić się z Izby Gmin było powierzenie w 1923 roku tego stanowiska Stanley'owi Baldwinowi. Wówczas jego konkurentem był Wicehrabia Curzon, jednak Jerzy V nie powierzył mu prowadzenia rządu. Natomiast w 1940 roku Lord Halifax, pomimo poparcia ze strony niektórych laburzystów, uznał, że fakt zasiadania w Izbie Lordów wyklucza objęcie przez niego urzędu premiera.

[48] D. R. Matthews, *Legislative Recruitment and Legislative Careers*, (w:) *Handbook of Legislative Research*, red. G. Loewenberg, S.C. Patterson, M.E. Jewell, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1985, s. 22.

[49] P. Norton, *Parliament*..., s. 48.

[50] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne*..., s. 225.

Gmin ze stosownym wnioskiem. Zaufanie izby może także zostać wyrażone w negatywny sposób poprzez odrzucenie wniosku o uchwalenie wotum nieufności. Izba Gmin może uchwalić wotum nieufności jedynie wobec premiera, choć skutkiem takiej decyzji będzie dymisja całego rządu. Jednakże w praktyce wobec powstania rządów opartych na zdyscyplinowanej większości partyjnej Izba Gmin utraciła zdolność do egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu.

W literaturze przedmiotu pojawiają się twierdzenia o tym, że rząd ponosi odpowiedzialność nie tyle przed całym parlamentem (Izbą Gmin), co przed własną frakcją, a sytuacja taka stanowi swoistą procedurę „zastępczą" dla egzekwowania odpowiedzialności politycznej[51]. Na gruncie praktycznym trudno polemizować z taką tezą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że frakcja może wymusić ustępstwa ze strony rządu, w tym nawet rezygnację premiera lub innego członka rządu[52]. Może to uczynić w drodze nieformalnych nacisków, uchwały frakcji lub na forum parlamentu poprzez głosowanie wspólnie z opozycją. W dwóch pierwszych przypadkach działanie ma jednak charakter pozakonstytucyjny. W ostatnim natomiast, jak wskazują doświadczenia lat 20. i z 1979 roku, do upadku rządu dochodzi w przypadku funkcjonowania rządów mniejszościowych, o których trwaniu decyduje nie tyle poparcie ze strony partii premiera, co przychylne stanowisko innych ugrupowań. Stąd też uznaje się, że do uchwalenia wotum nieufności lub odmowy uchwalenia wotum zaufania dochodzi w przypadkach zachwiania reguł funkcjonowania systemu dwupartyjnego[53].

Za jedną z głównych zasad ustroju politycznego Wielkiej Brytanii uznaje się zasadę dwupartyjnego podziału władzy, gdzie relacje między partią rządzącą a opozycyjną tworzą mechanizm określany przez znawców jako polityczny bądź pionowy podział władz[54]. W tym przypadku jednak określenie władza ma charakter pozakonstytucyjny, tj. znaczenie relacjonalne. Polityczny podział władzy przebiega bowiem nie tyle między organami państwa – rządem i parlamentem, co między siłami rządzącymi i opozycyjnymi zorganizowanymi we

[51] P. Sarnecki, *Zjednoczone*…, s. 66.
[52] Wskutek utraty zaufania konserwatywnych posłów ustąpili między innymi: w 1982 roku Lord Carrington (*Foreign Secretary*), w 1986 roku Leon Brittan (*Trade and Industry Secretary*), w 1992 roku David Mellor (*National Heritage Secretary*), w 1998 roku Geoffrey Robinson (*Paymaster General*).
[53] P. Sarnecki, *Zjednoczone*..., s. 66.
[54] Za A. Zięba, *Z zagadnień*..., s. 70.

frakcje parlamentarne. W systemie brytyjskim „(...) walka nie ma z reguły charakteru konstytucyjnego, a więc starcia między rządem i parlamentem, ale polityczny, gdzie stronami są partie polityczne. Czy więcej powinno się wydawać na obronę, a mniej na bezpieczeństwo, jest pytaniem, które przeciwstawia sobie partie, a nie parlament i rząd”[55]. Opisany mechanizm jest tak silnie wkomponowany w ustrój państwowy, że niektórzy przedstawiciele doktryny konstytucyjnej uznają wręcz zasadę dwupartyjności za jeden z niepisanych konwenansów konstytucyjnych[56]. Do takiego postawienia sprawy uprawnia w pewnym zakresie fakt, iż „zasady regulujące działalność partii wrastały w korpus konstytucji w takiej samej mierze i na tych samych prawach, co rozstrzygnięcia dotyczące np. parlamentu czy gabinetu”, a brytyjska doktryna prawa konstytucyjnego głosi wręcz „wspólnotę idei dotyczących struktury organizacyjnej partii i ustroju państwa”[57].

Pomimo doniosłej roli, jaką w kształtowaniu brytyjskiego ustroju państwowego odgrywają partie polityczne, aż do końca minionego stulecia ich funkcjonowanie nie było właściwie regulowane przez ustawy. Oczywiście odniesienia do partii politycznych pojawiały się w różnych aktach parlamentu[58] bądź ustawodawstwa delegowanego, lecz prawie nie istniały one jako odrębne podmioty prawa[59]. Prawną regulację istnienia i funkcjonowania partii przyniosło dopiero uchwalenie *Registration of Political Parties Act* z 1998 roku, a następnie *Political Parties, Elections nad Referendums Act* z 2000 roku, choć celem

---

[55] P. Silk, R. Walters, *Jak działa parlament brytyjski*, tłum. J.M. Zaremba, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 121.

[56] Za A. Zięba, *Z zagadnień*…, s. 70.

[57] A. Zięba, *Zagadnienia*... s. 24-25.

[58] Keith Ewing w książce *The Funding of Political Parties in Britain* z 1987 roku (K.Ewing, *The Funding of Political Parties in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1987) zauważa, że jedyną ustawą, która wprost odnosi się do partii politycznych, jest *Sex Discrimination Act* z 1975, spod którego działania z mocy samej ustawy partie zostały wyłączone. Partie pojawiają się także w *Ministers of the Crown Act* z 1937 roku, który obok oficjalnej opozycji uznaje pośrednio istnienie także partii trzecich oraz w *Representation of the People Act* z 1969 roku, gdzie dopuszczono możliwość zamieszczania na liście wyborczej obok nazwiska kandydata także informacji o jego przynależności partyjnej. Wyrazem uznania dla roli partii trzecich są również tzw. *Short Money*, o których będzie mowa w dalszej części rozdziału. Należy jednak podkreślić, że *Short Money* zostały przyznane partiom trzecim na mocy rezolucji izby, nie zaś w drodze ustawy.

[59] V. Bogdanor, *The Constitution*…, s. 717, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717 W sprawie Lewis v. Heffer z 1978 roku Partia Pracy została uznana za stowarzyszenie nieposiadające osobowości prawnej (*unincorporated association*), funkcjonujące jako oddzielne osoby prawne związane prawnie umową. Natomiast w sprawie Conservative and Unionist Central Office v. Burrell z 1980 roku Partia Konserwatywna została uznana jedynie za „ruch polityczny, złożony z wielu części (niektóre z nich stanowią stowarzyszenia nieposiadające osobowości prawnej), które w praktyce pracują wspólnie dla wspólnego celu”. Co więcej, poszczególne elementy partii jak np. Unia Krajowa, Biuro Centralne nie są nawet połączone kontraktem.

przyjęcia tych ustaw była nie tyle chęć zdefiniowania statusu partii, co rozwiązania drażliwych kwestii związanych z ich finansowaniem[60].

Brytyjskiemu prawu konstytucyjnemu obce jest pojęcie kadencji jako sztywno określonego okresu trwania pełnomocnictw parlamentu, ograniczonego wyborami, uregulowano jedynie maksymalny okres ich trwania. Przez prawie dwa wieki na podstawie tzw. ustawy o siedmioleciu wynosił on do 7 lat, jednakże w 1911 roku *The Parliament Act* skrócił ten okres do lat 5. Przedłużenie okresu trwania pełnomocnictw wymaga zgody Izby Lordów wyrażonej w formie ustawy i jest to jedyny przypadek, w którym zgoda izby wyższej ma obligatoryjny charakter dla przyjęcia projektu ustawy publicznej. Izby odwołują się do tego uprawnienia jedynie w sytuacjach kryzysowych, najczęściej wywołanych toczącymi się działaniami wojennymi. I tak na mocy *Parliament and Registration Act* z 1916, a następnie *Parliament and Local Elections Act* z 1916 i 1918 przedłużono do 8 lat kadencję parlamentu wybranego w 1911 roku. Wielokrotnie[61] prolongowano także kadencję parlamentu wybranego w 1935 roku, tak że ostatecznie realizował on swoje funkcje przez 10 lat.

Żadne przepisy ani konwenanse nie regulują natomiast minimalnego okresu trwania pełnomocnictw. Parlament może być rozwiązany, a nowe wybory do Izby Gmin rozpisane w każdym momencie przed upływem 5 lat, i jest to częsta praktyka. W latach 1911 – 2005 wybrano 22 parlamenty, z czego 9 działało przez okres 5 lat, 2 zostały przedłużone, a 11 rozwiązanych przez upływem tego okresu (czasami nawet po kilku miesiącach). Na gruncie brytyjskim rozwiązanie parlamentu nie jest zatem niczym niezwykłym, lecz stanowi powszechnie uznany sposób zakończenia jego pełnomocnictw. Wcześniejsze rozwiązanie parlamentu nie musi także być efektem, jak to ma miejsce w innych państwach Europy, konfliktu zaistniałego między rządem i parlamentem. Decyzja w tym zakresie może być podyktowana oceną szans wyborczych lub koniecznością odwołania się do opinii obywateli w sprawach doniosłych, nieujętych w programie wyborczym. W tym drugim przypadku wybory pełnią funkcję zbliżoną do referendum. W drodze głosowania wyborcy określają bowiem nie tylko skład osobowy Izby Gmin, ale również i to, który z proponowanych przez partie sposobów rozwiązania zagadnienia powinien zostać zrealizowany.

---

[60] V. Bogdanor, *The Constitution*… s. 717, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717
[61] Na postawie *The Prolongation of Parliament Act* z 1940, 1941, 1942, 1943 i 1944 roku.

Na okres pełnomocnictw parlamentu składają się sesje, z których każda trwa około jednego roku. Okresy sesji przeplatane są dłuższymi i krótszymi przerwami świątecznymi lub wakacyjnymi[62]. Brytyjskie prawo nie wskazuje żadnych terminów rozpoczynania sesji; zwykle jednak zarówno rozpoczynają się one, jak i kończą jesienią, najczęściej w listopadzie. Czas trwania sesji znajduje swoje odzwierciedlenie w sposobie organizacji pracy parlamentu. Zgodnie z zasadą dyskontynuacji sprawy podjęte w trakcie trwania sesji powinny zostać załatwione przed jej zakończeniem. Kwestię nierozstrzygniętą ostatecznie w danej sesji uważa się za wypadłą z toku prac parlamentarnych, a jeśli nadal istnieje wola jej rozwiązania, to sprawa musi zostać na nowo podjęta na kolejnej sesji.

Pozycję konstytucyjną parlamentu brytyjskiego wyznaczają zasady wywiedzione ze źródeł prawa o zróżnicowanym charakterze. Na gruncie teorii konstytucyjnej najważniejszą z nich jest zasada suwerenności prawnej parlamentu rozstrzygająca o relacjach tak z egzekutywą, jak i sądownictwem. Przyznaje ona parlamentowi formalnie niczym nieskrępowaną władzę do stanowienia prawa, odmawiając innym organom prawa do rozstrzygania o legalności przyjętych aktów. Relacje między rządem i parlamentem dookreślają wywiedzione z praktyki życia politycznego konwenanse konstytucyjne: dotyczące powołania i odpowiedzialności politycznej rządu. Jednakże powołanie rządu nie wymaga jakiejkolwiek aktywności ze strony parlamentu, jako że decyzję tak co do osoby premiera, jak i partii mającej objąć ster władzy podejmują wyborcy. Odpowiedzialny przed parlamentem rząd musi jednak cieszyć się przynajmniej domniemanym zaufaniem Izby Gmin. Wyrażona w głosowaniu utrata zaufania czy to do rządu jako całości, czy też jego szefa skutkuje dymisją całej egzekutywy lub wnioskiem o przeprowadzenie wyborów. Sytuacja taka stanowi najważniejszy przejaw zdolności parlamentu do realizacji funkcji kontrolnej.

[62] Przerwy w pracach zwane są feriami parlamentarnymi (*recesses*), choć za bardziej adekwatne uważa się czasem użycie terminu odroczenie (*adjournment*). Aktualnie posłowie korzystają z ferii świątecznych (2 do 3 tygodni w grudniu), ferii lutowych (półsemestralnych, nie dłuższych niż tydzień), ferii świątecznych (około jednego tygodnia po Wielkim Piątku), małych ferii (*whit recess*) (przypadających zwykle późną wiosną), ferii letnich (od połowy czerwca do początku września) oraz ferii (*conference recess*), trwających od połowy września do połowy października.

2.1.1. Monarcha

Zgodnie z oficjalną formułą promulgacyjną parlament Wielkiej Brytanii składa się z trzech członów: monarchy, Izby Lordów i Izby Gmin. Każdy z członów parlamentu zajmuje odmienną pozycję w systemie politycznym, dlatego wymagają one rozdzielnego omówienia. Najstarszym z nich jest monarcha, wolą którego, o czym mowa była w poprzednim rozdziale, powstały kolejno obie izby. Dziś Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii jest monarchią dziedziczną o parlamentarno–gabinetowym systemie rządów. Monarcha stoi także na czele kościoła anglikańskiego w Anglii i Walii oraz prezbiteriańskiego w Szkocji. Aktualnie korona należy do dynastii Windsorskiej, która wywodzi się z panującej od 1714 roku dynastii Hanowerskiej. Porządek dziedziczenia określa wspomniana ustawa o następstwie tronu z 1701 roku.

Z mocy prawa powszechnego monarsze przysługują prerogatywy. Na pojęcie to składają się uprawnienia i obowiązki znajdujące się w ręku Korony, stanowiące pozostałość średniowiecznej władzy monarszej, wynikającej zarówno z pozycji króla jako władcy feudalnego (*feudal lord*), jak i z faktu, iż pozostawał on głową państwa[63]. Aktualnie swoje uprawnienia monarcha formalnie realizuje wespół z Radą Przyboczną (*Privy Council*), w praktyce zaś zostały one przejęte przez gabinet, a nawet samego premiera[64]. Natomiast premier i ministrowie swoje uprawnienia wykonują jako „słudzy Korony", a więc niejako w imieniu króla. Warto zauważyć, że prerogatywy królewskie nie podlegają kontroli sądów i nie mogą być przez nie kwestionowane. Niektóre z nich mogą jednak być przedmiotem zainteresowania parlamentu, jako że są one wykonywane przez członków rządu. Do najważniejszych prerogatyw monarchy należą: prawo zwoływania, odraczania i rozwiązywania parlamentu, zawierania i wypowiadania traktatów, wypowiadania wojny, nawiązywania i zrywania stosunków dyplomatycznych, powoływania lordów i biskupów kościoła anglikańskiego, prawo mianowania premiera, pozostałych członków rządu i obsadzania dalszych

[63] *The Monarchy*, Aspects of Britain, HSMO, London 1991, s. 26.

[64] Jak słusznie zauważa K. Grzybowski prerogatywa oznacza zakres władzy dyskrecjonalnej a zatem swobodnej. Aktualnie władza ta przestała być dyskrecjonalną, skoro konieczny jest w tym zakresie udział rządu, względnie ministra, którzy odpowiadają w zakresie korzystania z niej przed parlamentem. Pozostała ona jednak prerogatywą w tym sensie, że skuteczność prawna aktów królewskich (a raczej aktów króla z rządem, względnie ministrem) w danym zakresie nie zależy od uprzedniego zatwierdzenia przez parlament. K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, s. 48.

stanowisk państwowych, prawo powoływania członków Rady Przybocznej i prawo łaski[65]. Z punktu widzenia niniejszej pracy nie wszystkie prerogatywy królewskie wymagają szczegółowego omówienia. Część z nich w niewielkim tylko stopniu dotyczy parlamentu. Warto jednak poddać analizie te, które choćby pośrednio wpływają na pozycję legislatury. Na czoło wysuwa się tutaj kwestia nadawania sankcji królewskiej projektom ustaw, mianowania premiera, rozwiązywania parlamentu i zwoływania go na sesję.

Niektóre prerogatywy monarsze mają charakter konwenansu konstytucyjnego. Omawianie konwenansów warto rozpocząć od dwóch zasad o ogólnym charakterze, regulujących wzajemne relacje między królem a parlamentem oraz królem a rządem. Pierwsza z nich głosi, że „król nie może działać sam" (*The King can't do alone*), druga – „król nie może czynić źle" (*The King can do no wrong*). Zakaz niezależnego działania monarchy na gruncie konstytucjonalizmu kontynentalnego określa się mianem kontrasygnaty. Zgodnie z konwenansem konstytucyjnym król ma obowiązek działania jedynie za radą i zgodą swych doradców. Aktualnie grono doradców stanowią członkowie rządu, a zasięgnięcie opinii członka Rady Przybocznej niebędącego ministrem wymaga zgody gabinetu. W myśl przytoczonych zasad wszystkie dokumenty podpisywane przez króla są kontrasygnowane przez odpowiedniego ministra. Jednakże na gruncie brytyjskim konieczność współudziału ministra istnieje przy całej działalności króla i nie ogranicza się jedynie do faktu, że każdy akt monarchy musi nosić podpis odpowiedzialnego ministra. Przykładowo król nie może sam bez udziału ministra przyjąć przedstawiciela obcego państwa, wygłaszać żadnych przemówień ani orędzi[66]. Zwrot „król nie może czynić źle" zakłada natomiast nieodpowiedzialność monarchy. Monarcha nie ponosi przed parlamentem ani odpowiedzialności politycznej, ani prawnej (konstytucyjnej), np. w trybie *impeachment*.

Projekt ustawy, zaakceptowany przez obie izby lub pod pewnymi warunkami tylko przez Izbę Gmin, jest przedstawiany panującemu. W żadnym

---

[65] P. Sarnacki, *Zjednoczone*..., s. 68. Dyskusyjny charakter mają inne prerogatywy królewskie. Za wygasłą uznano prerogatywę monarszą, na mocy której król mógł samoistnie wydawać rozporządzenia rządowe. Znacznie ograniczono także prerogatywy z zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Ustawa z 1661 roku zabroniła królowi zaciągu do armii lądowej. Uprawnienia te pozostały jednakże w odniesieniu do lotnictwa i marynarki. Stąd też współcześnie mamy po prostu *The Army*, *ale Royal Navy* i *Royal Air Force*.

[66] K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, s. 47.

jednak z przypadków monarcha w rzeczywistości nie dokonuje analizy treści projektu i nie podejmuje decyzji w zakresie udzielenia sankcji, a jego działanie ma wyłącznie ceremonialny charakter. Formalnie sankcja jest nadawana przez samego suwerena, jednakże w praktyce czynią to lordowie komisarze (*Lords Commissioners*)[67], przy czym może to mieć miejsce zarówno w parlamencie, jak i poza nim. Na mocy *Royal Assent Act* z 1967 roku możliwe stało się nadanie sankcji przez suwerena na piśmie poprzez dokument (*letters patent*) i jest to aktualnie najczęściej używana forma. W przeciwieństwie do formuły nadania sankcji przez lordów przekazanie jej izbom na piśmie nie wymaga ich wspólnego posiedzenia[68].

Suweren lub jego przedstawiciel może, przynajmniej formalnie, zastosować względem przedłożonego projektu jedną z trzech opcji: nadać sankcję (*grant the Royal Assent*), odmówić sankcji (*withhold the Royal Assent*), co jest równoznaczne z zawetowaniem ustawy lub wstrzymać się (*reserve the Royal Assent*), tj. odłożyć decyzję w czasie. Jednakże zgodnie ze współczesnymi konwenansami konstytucyjnymi suweren podejmuje działania za radą swoich ministrów, a to zaś czyni wysoce nieprawdopodobnym zawetowanie lub wstrzymanie ustawy rządowej. Ponadto w tym przypadku wydaje się mieć zastosowanie reguła przedawnienia, która głosi, że skoro król przez długi czas z pewnej prerogatywy nie korzysta, domniemywa się, że prerogatywy tej się zrzekł, względnie stracił przez przedawnienie[69]. Ponieważ od 1707 roku żaden monarcha nie zastosował królewskiego prawa weta, aktualnie uznaje się, że sankcja królewska jest zawsze udzielana. Już Walter Bagehot zauważył, że „królowa musiałaby podpisać swój własny wyrok śmierci, gdyby obie izby jednogłośnie przesłały jej taki projekt". W efekcie nadanie sankcji królewskiej jest „malowniczą formalnością", nie uzupełnieniem procesu legislacyjnego, ale jego formalnym zakończeniem[70].

---

[67] Po raz pierwszy wykorzystano tę możliwość za panowania Henryka VIII w związku z koniecznością autoryzacji *Bill of Attainder*, która skazywała na śmierć królewską małżonkę Catherine Howard. Zwykle suweren upoważnia pięciu lordów do nadawania sankcji w jego imieniu. Ostatnią władczynią, która nadała sankcję osobiście, była Wiktoria, a uczyniła to w 1854 roku.

[68] Tradycyjna procedura, podczas której lordowie komisarze ogłaszają nadanie sankcji, ma miejsce jedynie na końcu każdej sesji parlamentu.

[69] K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, s. 49.

[70] I. Jennings, *Parliament*, s. 3.

Z faktu, że monarcha dokonuje formalnie powierzenia stanowiska premiera, badacze przedmiotu wywodzą przekonanie, iż w niektórych przypadkach może to oznaczać uprawnienia decyzyjne panującego w tym zakresie[71]. Okoliczności, które sprzyjają wzmocnieniu pozycji monarchy, są dwojakiego rodzaju, przy czym jedna z nich ma dziś historyczny charakter. Po pierwsze, u podstaw takiego twierdzenia legł tradycyjnie przyjęty w Partii Konserwatywnej sposób wyboru jej lidera, po drugie zaś sytuacja, gdy żadna z partii nie uzyska po wyborach większości w Izbie Gmin[72]. Jako przykład obrazujący pierwszy z przypadków wskazuje się zwykle sytuację zaistniałą w Partii Konserwatywnej w 1957 roku, po odejściu premiera Anthony'ego Edena. Partia nadal posiadała większość w parlamencie, nie miała jednak niekwestionowanego przywódcy[73], który mógłby utworzyć nowy rząd. Opiniotwórczy i zwykle dobrze poinformowany „The Economists" donosił wówczas, że liderem partii i jednocześnie premierem zostanie R. A. Butler, który zastępował Edena w trakcie jego choroby[74]. Tymczasem do Pałacu Buckingham zostaje wezwany Kanclerz Skarbu Harold Macmillan. Jednak, jak dowodzi R. T. McKenzie, wybór królowej był odzwierciedleniem oczekiwań frakcji parlamentarnej i został poprzedzony konsultacjami tak w samej partii, jak i między królową a przedstawicielami frakcji[75]. Z kolei I. Jennings, interpretując wydarzenia 1957 roku, stwierdza, że „partia była gotowa podążyć zarówno za

---

[71] Por. I. Jennings, *The British…,* wyd.5, s. 113.
[72] Tamże, s. 114.
[73] Istota problemu wynikała ze sposobu obejmowania przywództwa w Partii Konserwatywnej. Jeden z młodszych członków parlamentu T. L. Iremonger pisał w styczniu 1957 roku: „Mówi się, że lider Partii Konserwatywnej nie jest wybierany, on powstaje". Ten niesformalizowany system zapewniał korzystną dla budowy obrazu jedności partyjnej kontynuację przywództwa bez otwartej walki o sukcesję. Zawodził jednak, jeśli w danym momencie brakowało naturalnego następcy. W przypadku zwycięstwa wyborczego Partii Konserwatywnej monarcha wzywał bowiem do siebie rzeczywistego, choć nieoficjalnego przywódcę partii i powierzał mu funkcję premiera. Następnie dokonany przez monarchę wybór dla dopełnienia formalności aprobowano w Carlton Club. Za R. T. McKenzie*, British…,* s. 587 i n.
[74] Za R.T. McKenzie, *British*..., s. 587.
[75] Wśród parlamentarzystów istniał wyraźny podział na zwolenników i przeciwników obu kandydatur. Tymczasem McKenzie uważa, że o wyborze lidera u konserwatystów decydowały dwa czynniki: liczba popierających danego kandydata członków parlamentu oraz „ciężar gatunkowy" tych parlamentarzystów. W 1957 roku Lord Salisbury i Lord Kilimur przeprowadzili bezprecedensowe indywidualne konsultacje z członkami gabinetu celem poznania preferencji co do osoby lidera. Konsultacje tego typu były dotychczas przeprowadzane w znacznie bardziej zakamuflowany sposób. Z kolei z opiniami parlamentarzystów tylnych ław zapoznał się główny whip. Większość członków frakcji konserwatywnej - około 52% - poparła Butlera, ale wśród tych 48% parlamentarzystów, którzy wsparli Macmillana znajdowali się najbardziej prominentni członkowie konserwatywnej elity. W efekcie wezwani do pałacu, by doradzić królowej Lord Salisbury i Sir Winston Churchill zarekomendowali Macmillana. R. T. McKenzie, *British*...s. 590.

panem Butlerem, jak i za panem Macmillanem", a rzeczywistego wyboru dokonała królowa[76].

Z drugą sytuacją mamy do czynienia, gdy mianowanie nowego premiera następuje po przeprowadzeniu wyborów, w których żadna partia nie zapewniła sobie większości w Izbie Gmin. Ostatni raz taki przypadek miał miejsce w lutym 1974 roku. Nie powiodła się wówczas próba uzyskania poparcia lidera Partii Liberalnej i dotychczasowy premier złożył rezygnację. W rezultacie królowa wezwała do siebie Harolda Wilsona - lidera laburzystów - i powierzyła mu misję stworzenia rządu. Działanie królowej, która przecież nie powołała nowego premiera, było bez precedensu. Fakt ten ożywił na nowo debatę nad granicami władzy monarszej. Okazało się bowiem, że w specyficznej sytuacji panujący może dać w pewnym sensie tymczasowy mandat do tworzenia rządu. Jeśli mandatariuszowi uda się uzyskać poparcie w izbie, zostanie mianowany premierem. Wilson doskonale zrozumiał sytuację i postawił mniejszym partiom ultimatum: albo uzyska poparcie, albo zwróci się do królowej o rozwiązanie parlamentu. Groźba okazała się na tyle skuteczna, że rząd przetrwał do października 1974 i nie został obalony w drodze głosowania nad wotum nieufności.

Wzrastająca chwiejność elektoratu postawiła przed badaczami pytanie, jak powinna zachować się królowa, gdy mandaty zostaną rozłożone dość równomiernie między trzy partie, a mianowany premier - lider największej z nich nie cieszy się poparciem którejś z dwóch pozostałych, co więcej, zostaje wobec niego uchwalone wotum nieufności. Historia ani konstytucja nie znają takich przypadków. Czy królowa powinna wówczas rozwiązać parlament? Jeśli tak, to zgodnie z zasadą, że „król nie może działać sam", czyjej rady powinna zasięgnąć władczyni?

Rozwiązanie parlamentu i określenie daty wyborów formalnie należy do monarchy i wykonywane jest w formie podpisanej i ogłoszonej przez niego proklamacji[77]. W praktyce uprawnienia te przeszły w ręce premiera. Kluczowe

[76] I. Jennings, *Cabinet Government*, wyd.3, Cambridge University Press, Cambridge 1959. Trzeba jednak podkreślić, że już w *British Constitution* (z 1966 roku) teza ta nie jest ta silnie wyartykułowana i Jennings stwierdza po prostu, że „po konsultacjach ze starszymi mężami stanu, królowa wybrała tego drugiego (Macmillana – przyp. tłum.)". I. Jennings, *The British…*, wyd. 5, s. 115.

[77] W przypadku niewydania proklamacji parlament ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie 5 lat od dnia wyborów. Dotychczas jednak sytuacja taka nie miała miejsca.

jest tu udzielenie odpowiedzi na dwa pytania: czy monarcha może rozwiązać parlament wbrew woli premiera i czy może odmówić jego prośbie rozwiązania parlamentu. Odpowiedzi w obu przypadkach należy szukać na gruncie praktyki.

Najbliższa pierwszej z rozpatrywanych kwestii jest sprawa zaistniała podczas panowania Jerzego V. W latach 1912-1914 w związku z kryzysem w kwestii *Home Rule* dla Irlandii, wśród konserwatywnych posłów odezwały się głosy poparcia dla rozwiązania parlamentu przez monarchę. Część posłów dowodziła, że panujący ma prawo rozwiązać parlament, jeśli ten miałby podjąć rozstrzygnięcie o wymiarze konstytucyjnym w sprawie niebędącej przedmiotem programu wyborczego. Jerzego V zaniepokoił co prawda kierunek, w którym zmierzały rządowe decyzje, nie czuł się jednak władny do uczynienia tego, o co wnosili konserwatyści. Tradycja nie została przełamana, a relacje między organami władzy pozostały niezmienione.

Wydarzenia, które rozegrały się dekadę później, dały odpowiedź na drugie z postawionych pytań. W 1923 roku, zaledwie w rok po wyborach powszechnych, ze stanowiska premiera zrezygnował Bonar Law. Jego miejsce zajął Stanley Baldwin, który wkrótce zwrócił się do króla o rozwiązanie parlamentu. Perspektywa kolejnych wyborów w tak krótkim okresie napotkała na opór władcy. Panujący nalegał, by premier jeszcze raz przemyślał i skonsultował sprawę ze swoimi współpracownikami. Ponowna prośba ze strony szefa rządu o rozwiązanie parlamentu zyskała jednak królewską zgodę. Sytuacja powtórzyła się w następnym roku, choć w nieco innych okolicznościach. W wyborach z 1924 roku żadna partia nie uzyskała większości, a sformułowany po wyborach mniejszościowy rząd laburzystowski działał przy wsparciu Partii Liberalnej. Gdy liberałowie wycofali poparcie dla rządu, premier MacDonald musiał zwrócić się do króla o rozwiązania parlamentu. Ten jednakże uprzedza działania premiera i konsultuje się z liderami partii odnośnie do możliwości utworzenia nowej koalicji. Przeprowadzone rozmowy dały jednak wynik negatywny, a prośba MacDonalda została ostatecznie przyjęta.

Analiza powyższych przypadków prowadzi do wniosku, że premier posiada pełną swobodę w zakresie rozwiązywania parlamentu i ani żądania opozycji, ani opór króla nie mogą formalnie ograniczyć jego uprawnień.

Inną z prerogatyw monarszych, która przez wieki była jednym z podstawowych narzędzi wywierania wpływu na parlament, było uprawnienie do

jego zwoływania. Obecnie król czyni to zawsze na wniosek premiera, a ustabilizowanie się kalendarza obrad sesji odebrało tej prerogatywie praktyczne znaczenie. Monarcha otwiera również prace każdej sesji, a jej zamknięcie następuje w jego imieniu. Otwarcie każdej sesji rozpoczyna wygłoszenie przez panującego mowy tronowej, w której rząd prezentuje program legislacyjny w nadchodzącej sesji. Tradycyjnie otwarcie odbywa się w Izbie Lordów, dokąd udają się przedstawiciele Izby Gmin i jest to jeden z nielicznych przejawów dawnej świetności izby wyższej. Aktualnie zmiana osoby panującego nie powoduje także konieczności zakończenia sesji czy kadencji parlamentu[78]. Jeśli w takim momencie parlament jest odroczony lub prorogowany to zgodnie *the Succession to the Crown Act* z 1707 roku jego członkowie muszą zebrać się najszybciej jak to tylko możliwe. Natomiast jeśli zmiana na tronie nastąpiła po rozwiązaniu parlamentu i proklamacji zwołującej następny, ale przed wyborami, to wówczas zastosowanie mają przepisy z *the Representation of the People Act* z 1985 roku, na mocy których zarówno termin przeprowadzenia wyborów, jak i zwołania nowego parlamentu zostaje przesunięty o dwa tygodnie. Terminy nie ulegają przesunięciu, jeśli zmiana osoby panującego ma miejsce w dniu elekcji lub po wyborach. Otwarciu parlamentu zwołanego na mocy przepisów obu aktów nie towarzyszy mowa tronowa panującego. Członkowie obu izb składają natomiast nowemu suwerenowi przysięgę wierności (*oath of allegiance*).

Choć opisane powyżej przypadki świadczą, że w pewnych okolicznościach decyzje w najważniejszych kwestiach mógłby podjąć monarcha, to powszechnie uznaje się, iż sfera jego realnych uprawnień ograniczona jest do prawa udzielania rady, zachęcania i ostrzegania[79]. Na gruncie brytyjskim działania monarchy są bowiem prawie całkowicie determinowane przez konwenanse konstytucyjne i jako takie stają się przewidywalne i „mają niewiele, jeśli w ogóle, rzeczywistego zakresu niezależności”[80].

Istnieje jednak zakres spraw, w których królewska aprobata jest nadal wymagana. Mianowicie monarcha musi wyrazić zgodę (*Queen’s or King’s*

[78] Do 1867 roku istniał wyraźny związek między osobą monarchy a kadencją parlamentu. Do tego czasu śmierć panującego oznaczała bowiem rozwiązanie parlamentu w ciągu 6 miesięcy. Jednakże na mocy *Representation of the People Act* z 1867 roku legislatywa utrzymuje swoje kompetencje przez cały wskazany ustawowo okres, a członkowie parlamentu składają jedynie przysięgę nowemu suwerenowi.
[79] Tak sferę władztwa monarchy określił Walter Bagehot w *The English Constitution* z 1867 roku.
[80] P. Norton, *Parliament*..., s. 15.

Consent), aby parlament mógł zająć się jakąkolwiek sprawą, która bezpośrednio lub pośrednio wpływa na prerogatywy, dochody lub inną osobistą własność lub interes Korony. Taka sytuacja miała miejsce w 1999 roku, kiedy to królowa Elżbieta za radą rządu, odmówiła zgody na wysłuchanie *Military Action Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill*, który przekazywał parlamentowi królewskie uprawnienie do autoryzowania akcji przeciw Irakowi. Znaczenie tego wydarzenia obniża jednak fakt, że projekt ten został zaproponowany w trybie *Ten Minutes Rule* i bez przychylnego stanowiska rządu nie miałby szans na przekształcenie w ustawę. Nadal jednak nie wiadomo, jak w praktyce wyglądałaby procedura, w której to rząd w procesie ustawodawczym pragnąłby ograniczyć uprawnienia (prerogatywy) królewskie.

Dyskusja na temat prerogatyw królewskich rozgorzała na nowo w 2003 roku, kiedy - co było bez precedensu - premier zwrócił się do parlamentu o aprobatę dla udziału w wojnie w Iraku. Tym samym legislatywa miała wkroczyć w obszar prerogatyw monarszych. Blair argumentował jednak, że w przypadku braku zgody parlamentu on także doradzi królowej niekorzystanie z królewskiej prerogatywy w tym zakresie. Powstał zatem nowy precedens, zgodnie z którym premier, doradzając monarsze w sprawie wypowiedzenia wojny, odwołuje się do decyzji parlamentu. O ile w omawianym przypadku szef rządu dysponował znaczną przewagą swej partii w Izbie Gmin oraz poparciem ze strony konserwatystów, to pojawia się pytanie, jak postąpi premier, który nie może liczyć na parlament. Próbą rozwiązania tego problemu był z pewnością projekt ustawy zaproponowany przez Clare Short, a przewidujący pozbawienie króla prerogatyw w tym zakresie[81].

Analizując rolę Korony w Wielkiej Brytanii, nie można jednak ograniczyć się wyłącznie do rozważań na gruncie formalno-prawnym. Wielowiekowa historia monarchii sprawia, że panujący staje się dla swych poddanych uosobieniem państwa, źródłem patriotyzmu, a osobisty autorytet władcy daje mu możliwość wywierania pewnego wpływu na sprawy publiczne.

[81] W latach 90.kampanię na rzecz zniesienia prerogatyw monarszych prowadził przedstawiciel lewego skrzydła Partii Pracy Tony Benn. Argumentował on, że faktyczne uprawnienia rządu związane z doradztwem w tym zakresie powinny zostać poddane parlamentarnej kontroli. Oponenci wskazywali natomiast, że takie rozwiązanie zbytnio nadweręży parlament i spowoduje opóźnienie w pracach legislacyjnych.

Monarcha brytyjski, pomimo dość szerokiego katalogu formalnie przysługujących mu prerogatyw, ma niewielki zakres rzeczywistych uprawnień, głównie o niedecyzyjnym charakterze. Zdeterminowane przez konwenanse konstytucyjne działania panującego w zdecydowanej większości przypadków albo utraciły swe znaczenie, albo stały się instrumentami realizacji polityki rządowej. Ze względu na zmianę rzeczywistego podmiotu decyzyjnego prerogatywy wyznaczają dziś nie tyle relacje między parlamentem i panującym, co kształtują pozycję parlamentu wobec rządu.

2.1.2. Izba Lordów

Izba Lordów nie pochodzi z wyborów powszechnych, a prawo zasiadania w niej może mieć charakter dziedziczny, dożywotni lub związany z pełnieniem określonej funkcji. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z lordami dziedzicznymi zwanymi także parami[82]. Dziedziczenie parostwa odbywa się zgodnie z zasadą primogenitury, choć sam ten fakt nie oznacza już automatycznego prawa do zasiadania w Izbie Lordów. Formalnie występuje kilka rodzajów parostw: książę, hrabia, markiz, wicehrabia i baron. Prawo do zasiadania w izbie ma ponadto 5 członków rodziny królewskiej, piastujących tytuły książąt Walii, Edynburgu, Gloucaster, Yorku i Kentu[83]. Drugą, aktualnie najliczniejszą grupę, stanowią lordowie (parowie) dożywotni, którzy otrzymali tytuły barona uprawniające do zasiadania w izbie z mocy *Life Peerages Act* z 1958 roku. Lordowie ci mają dożywotnie prawo zasiadania w izbie, jednakże przynależne im tytuły nie są dziedziczone. Kreowanie parów jest prerogatywą monarchy i podobnie jak inne wykonywana jest ona za radą premiera. Rekomendacje w zakresie lordów dożywotnich bezpartyjnych, w liczbie określonej przez premiera, dokonywane są przez niezależną Komisję

[82] Do 1999 roku warunkiem niezbędnym do „uprawomocnienia" się tytułu *hereditary peer*, a co za tym idzie i prawa do zasiadania w izbie, było otrzymanie od monarchy Aktu Nominacji. Parowie, którzy posiadali tytuł uprawniający do zasiadania, ale z różnych przyczyn nie otrzymali Aktu Nominacji byli „pasywnymi" członkami Izby Lordów. Taki status posiadali również lordowie korzystający ze zwolnienia. W efekcie potencjalną liczbę aktywnych członków Izby Lordów, otrzymywano po odjęciu od ogólnej liczby lordów tych, którzy nie otrzymali Aktu Nominacji lub przebywali na zwolnieniu. J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004, s. 77.

[83] Trzeba jednak zaznaczyć, że osoby piastujące tytuły książąt Walii, Edynburgu, Gloucaster, Yorku i Kentu rzadko są obecne w izbie, nigdy nie głosują i bardzo rzadko przemawiają. J. Szymanek*, Kształtowanie..., s. 82.*

Nominacyjną Izby Lordów (*House of Lords Appointments Commission*), która została utworzona w maju 2000 roku[84]. W trzeciej grupie znajdują *się Lords of Appeal in Ordinary* i *Lords of Appeal* zwani także lordami prawa (*Law Lords*), którzy zasiadają w izbie z racji doświadczenia zawodowego i umożliwiają izbie realizację jej funkcji sądowych. Selekcji tych lordów w praktyce dokonuje premier, jednakże formalnie mianowani są oni przez suwerena. Lordowie prawa zasiadają w izbie dożywotnio, choć funkcje sądowe przestają pełnić w wieku 70, a w niektórych przypadkach 75 lat. Opisane wyżej grupy lordów to tzw. lordowie świeccy, nazywani tak w opozycji do lordów duchownych. Z racji pełnionego urzędu w Izbie Lordów zasiadają bowiem arcybiskupi Canterbury i Yorku, biskupi Londynu, Durham i Winchesteru oraz 21 innych biskupów kościoła anglikańskiego według zasady starszeństwa. Lordowie ci, po przejściu na emeryturę, co ma miejsce w wieku lat 70, nie mają prawa do dalszego zasiadania w izbie.

Sposób kształtowania składu Izby Lordów czyni problematyczną kwestię legitymizacji, jako że jej źródłem nie jest wola narodu wyrażona w przy wyborczej urnie. W efekcie, jak zauważają Ryszard Herbut i Andrzej Antoszewski, odnosząc się ogólnie do roli izb drugich, „pomijając rolę tradycji, sens istnienia drugiej izby sprowadza się do tego, by struktura reprezentowanych w niej interesów różniła się od tej, jaka ukształtowała się w izbie niższej, wyłanianej na zasadzie reprezentacji terytorialnej[85]".

Aktualnie w Izbie Lordów zasiada 92 lordów dziedzicznych, a grupa lordów dożywotnich liczy ponad 600 osób. 26 osobową grupę wśród lordów stanowią lordowie prawa, pełniący funkcję sądu najwyższego Wielkiej Brytanii. Ponadto w Izbie Lordów zasiada *ex officio* 26 lordów duchownych, tj.

---

[84] Komisja ta została utworzona w nawiązaniu do rządowej Białej Księgi z 1999 roku. Nie ma ona umocowania ustawowego i funkcjonuje jako niezależne niedepartamentalne ciało publiczne (*Non-Departamental Public Body*). W lutym 2005 roku Komisja ta przejęła uprawnienia *Honorous Scrutiny Committee*, w zakresie badania osób wskazanych przez premiera do wciągnięcia na listy honorowe (*honour lists*). Do jej zadań należy rekomendowanie królowej niepartyjnych lordów dożywotnich, jak również weryfikacja wszystkich nominacji na członków Izby Lordów. W tym drugim zakresie przysługują jej przede wszystkim uprawnienia doradcze, a decyzja pozostaje w ręku premiera. Komisja składa się z 6 członków, przy czym trzech jest wybieranych na podstawie przynależności partyjnej, a trzech z przewodniczącym włącznie niezależnie od partii.

[85] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...,* s. 235. Jeszcze dalej idzie opinia J. Cadarta, który twierdzi, że „izba druga jest niepotrzebna, jeśli obie izby są wybierane w tym samym czasie, na ten sam okres i w ten sam sposób, tzn. przez tych samych wyborców i w tym samym trybie. Jest ona wówczas kopią pierwszej i niczemu nie służy. Cyt. za E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich* (próba syntezy) w *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Temida 2, Białystok 1996, s. 25.

arcybiskupów i biskupów kościoła anglikańskiego. Dyskwalifikowane z zasiadania w Izbie Lordów są osoby poniżej 21 roku życia, obcokrajowcy[86], bankruci zgodnie z przepisami *the Insolvency Act* z 1986 roku, osoby skazane za zdradę zgodnie z *the Forfeiture Act* z 1870 roku, do czasu zakończenia odbywania kary więzienia lub uzyskania ułaskawienia (*received a pardon*).

„Izba Lordów jest dziś rzeczywiście przeważnie organem szczątkowym. Zewnętrznie otacza ją jeszcze sporo blasku, ale jej dzieje są historją ciągłego cofania się" – pisał w 1946 Mieczysław Szerer[87]. Na gruncie rozważań konstytucyjnych trudno nie zgodzić się z tą tezą. Izba zachowała co prawda swoje wywodzące się jeszcze z czasów Wielkiej Rady uprawnienia sądownicze, jednakże jej rola w procesie legislacyjnym i w sprawowaniu kontroli nad rządem ulegała stopniowemu ograniczeniu. W efekcie parlament brytyjski stanowi przykład asymetrycznego bikameralizmu lub, korzystając z typologii Lijpharta, średnio słabej dwuizbowości[88]. Na wzajemnych relacjach między izbami parlamentu zaważyły XIX-wieczne reformy wyborcze. Póki istniał system zgniłych miasteczek, a prawa wyborcze posiadał jedynie niewielki odsetek obywateli, skład obu izb nie odbiegał od siebie zasadniczo. W Izbie Gmin zasiadali protegowani ziemiaństwa, a warstwa dominująca w Izbie Lordów posiadała w Gminach ogromne wpływy. „Interesy wielkoziemiańskie stanowiły pomost pomiędzy obydwoma izbami"[89]. Wraz z kolejnymi reformami pomost ten zaczął pękać, prowadząc nieuchronnie do osłabienia pozycji izby w systemie politycznym. Powszechnie przyjmuje się, że już wielka reforma przypieczętowała los tej izby: postępująca demokratyzacja Gmin silnie kontrastowała z zachowawczym charakterem izby wyższej. Taki stan nie mógł pozostać niezauważony. Dopóki lordowie z umiarem korzystali ze swych uprawnień,

---

[86] Zgodnie z *Act of Settlement* z 1701 roku, żadna osoba urodzona poza Królestwami Anglii, Szkocji, Irlandii lub ich Dominiów, za wyjątkiem osób mających angielskich rodziców, nie może być członkiem żadnej z izb parlamentu. Na mocy *British Nationality Act* z 1981 roku zasad tej nie stosuje się do obywateli Commonwealthu, obywateli Republiki Irlandii, przy czym określenie obywatel Commonwealthu oznacza obywatela brytyjskiego, obywatela Brytyjskich Terytoriów Zamorskich, brytyjskiego poddanego zgodnie z definicją zawartą w tym akcie oraz obywatela niezależnego kraju Commonwealthu.

[87] M. Szerer, *Naród...*, s. 45.

[88] Biorąc pod uwagę trzy kryteria – formalne uprawnienia obu izb w procesie ustawodawczym, sposób wyboru izby wyższej oraz poziom dysproporcjonalności reprezentacji w izbie wyższej- Lijphart wyróżnia dwuizbowość silną, średnio silną, średnio słabą i słabą. A. Lijphart, *Patterns of Democracy, Governemts Forms and Performances in Thirty-Six Democracies*, Yale University Press, New Haven 1999, s. 203-211.

[89] M. Szerer, *Naród...*, s. 53.

dopóty głosy za reformą ich izby pozostawały słabe i osamotnione. Jednakże próba zablokowania budżetu Lloyda George'a była już działaniem, które napotkało na zdecydowany sprzeciw rządu, Gmin, a później również i króla. Na mocy *The Parliament Act* z 1911 roku Izba została pozbawiona możliwości skutecznego odrzucenia projektów aprobowanych przez Izbę Gmin, w rękach Lordów pozostało jedynie weto zawieszające na okres dwóch lat. W 1949 roku nowelizacja ustawy skróciła okres skuteczności lordowskiego weta do jednego roku[90]. Zgodnie z art. 2 tejże ustawy „Jeśli projekt ustawy publicznej (niebędącej projektem ustawy finansowej albo projektem ustawy zawierającej postanowienie o przedłużeniu maksymalnego okresu trwania Parlamentu ponad 5 lat) został uchwalony przez Izbę Gmin podczas dwóch następujących po sobie sesji (czy to tego samego, czy następnego Parlamentu), a będąc przesłany do Izby Lordów co najmniej na miesiąc przed końcem sesji, został odrzucony przez Izbę Lordów podczas każdej z tych sesji, to taki projekt ustawy w przypadku odrzucenia go po raz drugi przez Izbę Lordów, jeśli Izba Gmin nie postanowi inaczej, zostanie przedłożony JKMości i stanie się ustawą Parlamentu uzyskawszy sankcję królewską, pomimo iż Izba Lordów nie wyraziła zgody na ów projekt ustawy, pod warunkiem, że to postanowienie nie dojdzie do skutku, zanim upłynie jeden rok między datą drugiego czytania podczas pierwszej z tych sesji, na których projekt był rozpatrywany w Izbie Gmin, a datą uchwalenia go przez Izbę Gmin na drugiej z tych sesji". W *The Parliament Act* z 1911 roku ustawowe potwierdzenia uzyskała także zasada, zgodnie z którą Lordowie nie mogli wprowadzać poprawek do projektów ustaw o charakterze finansowym (*money bill*). Istotne z punktu widzenia relacji między izbami uprawnienie do rozstrzygania, które projekty dotyczą kwestii finansowych, zostało skoncentrowane w ręku spikera Izby Gmin. Art. 1 wspomnianej ustawy brzmi: „Jeśli projekt ustawy finansowej, uchwalony przez Izbę Gmin i przesłany do Izby Lordów co najmniej na jeden miesiąc przez zakończeniem sesji, nie został uchwalony przez Izbę Lordów bez poprawek w ciągu jednego miesiąca od daty przesłania go do tejże Izby, to projekt ów, o ile Izba Gmin nie postanowi inaczej, zostanie przedłożony JKMości i

[90] Co ciekawe nowelizacja ustawy z 1911 roku nastąpiła zgodnie z procedurami przewidzianymi w tejże ustawie. Izba Lordów odrzuciła bowiem *The Parliament Bill* z 1947 roku w drugim czytaniu i stał się on aktem parlamentu dopiero w 1949 roku. Była to trzecia i ostatnia ustawa w stosunku do której Izba Lordów zastosowała dwuletnie weto zawieszające. Zob. (F. Pakenham) Lord Longford, *A History…,* s. 164-165.

stanie się ustawą parlamentu z chwilą nadania mu sankcji królewskiej, pomimo że Izba nie wyraziła zgody na ów projekt".

Postanowienia *The Parliament Act* były nie tylko rezultatem walki o budżet, ale przede wszystkim wyrazem uznania dla zasady reprezentacji. Oznacza ona, że rolę można zawdzięczać albo mandatowi od opinii publicznej, albo odpowiedzialności przed nią[91]. Lordowie, którzy nie reprezentują nikogo prócz siebie samych, nie mogli posiadać do dyspozycji instrumentów podważających wolę wyrażoną przez reprezentatywną Izbę Gmin. Uznaje się, że niereprezentatywność Izby Lordów „miała prawdopodobnie w długim okresie czasu większy wpływ niż organicznie kompetencji izby w *The Parliament Act* z 1911 roku" [92]. Teza ta wydaje się tym bardziej prawdziwa, że, w ciągu półwiecza po wprowadzeniu nowelizacji tejże ustawy, weto zawieszające zostało przełamane zaledwie cztery razy[93].

Uznanie dla zasady reprezentacji widoczne jest także w dążeniu Izby Lordów do samoograniczenia swej roli w sytuacji, gdy dana kwestia była przedmiotem oceny wyborców. Bezpośrednio do rozstrzygnięć zaproponowanych w manifeście wyborczym zwycięskiej partii odnosi się konwenans Salisbury'ego, sformułowany tuż po wojnie przez lidera konserwatywnej opozycji Wicehrabiego Cranborne'a[94]. W swym przemówieniu podczas debaty nad mową tronową w 1945 roku Salisbury dowodził: „Niezależnie od naszych osobistych poglądów, powinniśmy mieć na uwadze, że te propozycje były przedkładane krajowi podczas ostatnich wyborów powszechnych i, że ludzie tego kraju, w pełni znając te propozycje, przywrócili Partię Pracy do władzy. Sądzę, że rząd może słusznie twierdzić, że ma mandat, aby te propozycje wprowadzić. Wierzę, że byłoby niewłaściwe pod względem konstytucyjnym, jako że kraj tak niedawno wyraził swój pogląd, aby ta izba sprzeciwiała się propozycjom, które zostały przedstawione elektoratowi" [95].

---

[91] M. Szerer, *Naród*..., s. 54.

[92] Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Steps*, pierwszy raport, 11 grudnia 2002 roku, sesja 2002-2003, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt200203/jtselect/jtholref/17/17.pdf

[93] W latach 1949 - 1997 *The Parliament Act* został zastosowany tylko raz w stosunku do *The War Crimes Act*, natomiast w latach 1997-2004 trzykrotnie w stosunku do *The European Parliamentary Elections Act 1999*, *The Sexual Offences (Amendment) Act 2000* oraz *The Hunting Act 2004*.

[94] Konwenans ten określa się również czasem mianem konwenansu Salisburego - Addisona, z racji wkładu, jaki w jego uzgodnienie miał Wicehrabia Addison laburzystowski Lider Izby Lordów.

[95] *The House of Lords: Reform*, luty 2007,

Doświadczenia lat 1945-51 skłoniły Lordów do uznania, że opozycja niezależnie od jej partyjnej proweniencji powinna w drugim czytaniu powstrzymać się od głosowania przeciw projektowi ustawy, stanowiącej realizację programu wyborczego, choć możliwe jest wnoszenie poprawek. Konwenans stanowił swoisty „pakt o nieagresji" umożliwiający laburzystom przeprowadzenie programu legislacyjnego w izbie zdominowanej przez konserwatystów. Aktualnie na konwenans Salisburego składają się następujące założenia: projekt odnoszący się do manifestu wyborczego (tzw. *manifesto bill*) musi przejść przez drugie czytanie w Izbie Lordów, projekt taki nie może być przedmiotem poprawek, które zmieniają intencje rządu zawarte w manifeście (tzw. *wrecking amendments*), projekt jest rozpatrywany przez izbę w takim czasie, że Izba Gmin może w rozsądnym czasie rozważyć projekt lub poprawki naniesione przez Lordów[96]. Należy jednak podkreślić, że w ostatnim czasie ustaliła się praktyka, zgodnie z którą Izba Lordów zwykle nie odrzuca projektów rządowych w drugim czytaniu[97].

Ostatnio wiara w moc tego konwenansu została jednak zachwiana, co znalazło potwierdzenie w dwóch faktach. Po pierwsze, w trwającej kadencji liberalni demokraci uznali, że Lordowie nie muszą przestrzegać konwenansu. Po drugie, Geoff Hoon - ówczesny Lider Izby Gmin - poddał pod rozwagę możliwość usankcjonowania konwenansu w prawie statutowym[98].

Do rangi konwenansu podnoszona jest także praktyka powstrzymywania się przez izbę od odrzucania przedkładanych jej aktów ustawodawstwa delegowanego, co znajduje odzwierciedlenie w zapisach *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*. „Izba tylko wyjątkowo odrzuca akty ustawodawstwa delegowanego. Izba przyjęła rezolucję, „że ta izba potwierdza swoje nieskrępowane wolne prawo do głosowania nad każdym aktem ustawodawstwa delegowanego przedstawionym jej do rozpatrzenia""[99]. W efekcie swój sprzeciw wobec aktu lordowie wyrażają najczęściej poprzez złożenie poprawki lub wniosku o charakterze krytycznym, które, nawet jeśli zostaną przyjęte, nie mają wpływu na kształt projektu, jako że

---

http://www.official-documents.gov.uk/document/cm70/7027/7027.pdf

[96] Joint Committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament*, 3 listopada 2006, raport z sesji 2005-2006, http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/265/265.pdf

[97] Tamże.

[98] G. Hoon, *Lords Reform is Long Overdue*, „Independent on Sunday", 5 marca 2006 roku.

[99] *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso37.htm#a232*

żadna z izb nie ma prawa do zmiany aktów ustawodawstwa delegowanego. Lordowie niezwykle rzadko składają natomiast wniosek o odrzucenie projektu (tzw. *fatal motion*): po drugiej wojnie światowej izba przyjęła taki wniosek tylko dwa razy.

Wyrazem uznania prawa egzekutywy do realizacji programu jest także konwenans, który stanowi, że sprawy rządowe powinny być rozpatrywane w „rozsądnym czasie" (*reasonable time*), choć z racji charakterystycznej dla tego konwenansu elastyczności trudno określić termin, w jakim izba powinna zakończyć pracę nad konkretnym projektem. Innymi słowy, brak jest konwenansowej definicji „rozsądnego czasu". Dotychczas konwenans ten nie został także skodyfikowany, co znaczy, że nie ma nie ma odniesienia w *Companion*, choć lordowie potwierdzają jego istnienie[100].

W maju 2006 roku powołano Komisję Wspólną ds. Konwenansów (*Joint Committee on Conventions*), której przewodniczył Jack Cunnigham. Komisja „uznając prymat Izby Gmin, miała rozważyć praktyczną możliwość kodyfikacji kluczowych konwenansów w relacjach między izbami parlamentu, które wpływają na rozpatrywanie legislacji", w tym konwenansu Salisbury'ego, konwenansów dotyczących ustawodawstwa delegowanego, konwenansu dotyczącego rozpatrywania spraw rządowych w rozsądnym czasie oraz „konwenansów" dotyczących wymiany poprawek podczas prac legislacyjnych[101]. Debaty nad raportem końcowym raportem opublikowanym w listopadzie 2006 roku[102] odbyły

---

[100] Por. Joint Committee on Conventions, *Conventions…*, http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/265/265.pdf oraz *Companion…,* http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso37.htm#a232

[101] Zakreślając przedmiot kompetencji izby w odniesieniu do praktyk w zakresie wymiany poprawek użyto określenia konwenanse, choć ani *Companion* Izby Lordów nie określa je jako takie, ani sama komisja ich za takie nie uznała. *Companion, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso37.htm#a232*

[102] W swym raporcie komisja zaproponowała zmianę nazwy konwenansu Salisbury'ego w związku ze zmianą zakresu jego obowiązywania. Komisja wysunęła nazwę konwenans projektów rządowych (*government bills convention*), jednakże rząd odrzucił taką propozycję, wskazując, iż nowa nazwa może sugerować, iż konwenans odnosi się do wszystkich projektów rządowych, a nie tylko tych mających podstawę w manifeście wyborczym. Rząd zaproponował dla konwenansu nazwę konwenans Cunninghama od nazwiska przewodniczącego komisji. (*Government Response to the Joint Committee on Conventions'Raport of Session 2005-2006,* grudzień 2006, Cm. 6997.). W odniesieniu do rozpatrywania legislacji spraw rządowych w rozsądnym czasie Komisja uznała, że konwenans ten powinien zostać przyjęty w postaci rezolucji izby i włączony do *Companion*. Komisja zaproponowała także, aby określić pewne ramy czasowe, przy czym uznała, że 80 dni będzie bardziej właściwe niż 60, jako że ta pierwsza liczba oznacza niewiele ponad połowę przeciętnej sesji. Rozpatrując kwestię wymiany poprawek (ping-ponga), komisja nie uznała tej sytuacji za konwenans i nie znalazła zakresu, którym proces ten wymagałby kodyfikacji. Komisja w swym raporcie zauważyła, że żadna z izb nie odrzuca regularnie *statutory instruments*

się w obu izbach w styczniu 2007 roku. W odpowiedzi na raport komisji rząd opowiedział się za utrzymaniem konwencji w ich dotychczasowym kształcie, także w warunkach zreformowanej izby drugiej.

Samoograniczające konwenanse konstytucyjne, choć stanowią trwały element w kształtowaniu relacji między izbami oraz miedzy Lordami i rządem, mogą być w każdej chwili zmienione lub odrzucone, bez konieczności wprowadzania nowych uregulowań prawnych. Jednakże to właśnie dzięki działaniom w ramach wyznaczonych przez konwenanse Lordowie "zdołali uniknąć uzurpowania sobie roli należnej Gminom, zbędnej zwłoki czy impasu"[103]. Nic więc dziwnego, że w raporcie Wspólnej Komisji ds. reformy Izby Lordów, wyrażono silne poparcie dla utrzymania istniejących konwenansów, także w warunkach zreformowanej izby[104].

Dyskusja nad koniecznością reformy Lordów nie milkła w zasadzie od czasów wprowadzenia *The Parliament Act* z 1911 roku, który zapowiadał poddanie izby wyborczym regułom[105]. W 1918 roku konferencja złożona z przedstawicieli wszystkich partii zarekomendowała wykluczenie lordów dziedzicznych, ale przez trzydzieści lat nic w tym kierunku nie uczyniono. Po reformie z 1949 roku rząd konserwatywny próbował co prawda na początku lat 50. uchwalić *Life Peers Bill*, ale niepodjęcie rozmów przez laburzystów przesądziło o upadku projektu. Do sprawy powrócił konserwatywny rząd Harolda Macmillana, który w 1958 roku doprowadził do przyjęcia *Life Peerages Act*, nadającego Koronie uprawnienie do kreowania parów dożywotnich zarówno spośród mężczyzn, jak i kobiet. Tym samym uznano po raz pierwszy prawo

---

(aktów ustawodawstwa delegowanego) i przygotowała listę spraw, w których członkowie Izby Lordów mogą sprzeciwić się ich przyjęciu, choć zaznaczyła, że nie ma ona charakteru zamkniętego.

[103] Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Steps*, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt200203/jtselect/jtholref/17/17

[104] Tamże.

[105] W okresie międzywojennym pojawiły się także pierwsze propozycje nadania drugiej izbie specyficznych funkcji. Beatrice i Sidney Webb sugerowali utworzenie dwóch parlamentów, z których jeden zajmowałby się kwestiami przemysłu, zdrowia i edukacji, a drugi pełniłby tradycyjne funkcje w zakresie obronności, spraw zagranicznych i sądownictwa. B. Webb, S. Webb, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, Longman, London 1920, s. 93 i n. W latach 40. pojawiły się natomiast propozycje utworzenia z drugiej izby czegoś na kształt Izby Przemysłowej. Por. L.S. Amery, *Thoughts on the Constitution*, Oxford University Press, Oxford 1947 i C. Hollis, *Can Parliament Survive?*, Hollis and Carter, London 1949. Do pomysłów tych powrócono także w latach 70.

kobiet do zasiadania i głosowania w Izbie Lordów[106]. Trzeba jednak podkreślić, że nadal w izbie nie zasiadały panie, które tytuł szlachecki odziedziczyły po przodkach. Parostwo nadane w trybie ustawy z 1958 roku wygasało wraz ze śmiercią „uszlachconego". Choć intencją ustawodawcy było przede wszystkim stworzenie formalnych podstaw dla wyróżnienia osób szczególnie zasłużonych dla kraju, to ustawa ta otwierała możliwość kształtowania składu izby zgodnie z interesami partyjnymi i rządy, zwłaszcza laburzystowskie, skwapliwie z tej możliwości korzystały.

Katalizatorem kolejnej reformy stała się sprawa Anthonego Wedgwooda Benna, posła do Izby Gmin, który w trakcie sprawowania mandatu odziedziczył tytuł Wicehrabiego Stansgate. Pomimo oczywistej dyskwalifikacji w maju 1960 roku Benn kandydował w wyborach uzupełniających i zapewnił sobie zwycięstwo. Choć sąd wyborczy uznał wówczas, że nie może on objąć mandatu, to droga do reformy została utorowana. W 1962 roku Komisja Wspólna Izb (*Joint Committee*) zarekomendowała wprowadzenia możliwości zrzeczenia się parostwa według następujących zasad: a) par dziedziczny, który zrzeka się parostwa, traci wszystkie tytuły, prawa i przywileje związane z parostwem, zyskuje jednak czynne i bierne prawo wyborcze do Izby Gmin; b) do śmierci para parostwo pozostaje nieobsadzone (*relinquished*), po czym jego następca dziedziczy je wraz z wszystkimi tytułami, prawami i przywilejami.

Rekomendacje komisji zostały uwzględnione w *The Peerage Act* z 1963 roku. Oprócz uznania możliwości dożywotniego zrzeczenia się parostwa, ustawa przyznawała także prawo zasiadania i głosowania kobietom - parom dziedzicznym (*peeresses*)[107] oraz wszystkim szkockim lordom dziedzicznym. Tym samym zlikwidowano istniejący od ponad 250 lat system wyboru przedstawicieli szkockich parostw.

Rozwiązania wprowadzone przez konserwatywne rządy w 1958 i 1963 roku nie zaspokoiły aspiracji laburzystów. Powracająca po 12 latach do władzy Partia Pracy w swym programie wyborczym zapowiedziała wprowadzenie ustawy, która „chroniłaby rozwiązania zatwierdzone przez Izbę Gmin przed

[106] Wśród pierwszych lordów wykreowanych na podstawie tejże ustawy znalazły się także cztery kobiety.

[107] Dziedziczenie tytułu para następowało zwykle w linii męskich potomków pierwszego posiadacza tytułu, jednakże pewne najstarsze tytuły barona, w przypadku braku męskiego potomka, mogły przechodzić na „potomka w ogóle", co dopuszczało również kobiety. J. Szymanek, *Kształtowanie*..., s. 78.

będącymi źródłem frustracji opóźnieniami i porażkami w Izbie Lordów”[108], a w mowie tronowej otwierającej sesję parlamentu z lat 1967-1968 królowa ogłosiła: „(...) aby umożliwić rozwój w ramach nowoczesnego systemu parlamentarnego, zostanie wprowadzone rozwiązanie legislacyjne ograniczające władzę Izby Lordów i eliminujące jej aktualną dziedziczną podstawę”[109]. Prowadzone w tym zakresie międzypartyjne rozmowy doprowadziły do wstępnego porozumienia zarówno co do składu, jak i kompetencji zreformowanej izby. Dalsze konsultacje zostały jednak przerwane przez rząd po odrzuceniu przez konserwatywną większość lordów rozporządzenia w sprawie Południowej Rodezji. Zerwanie rozmów nie oznaczało jednak zaprzestania prac nad reformą i już w listopadzie 1968 roku rząd przedstawił Białą Księgę, gdzie zaproponowano podział parów na tych, którzy mają prawo do głosowania[110] i tych, którzy prawa takiego zostaną pozbawieni (lordowie dziedziczni, którzy odziedziczyli swoje tytuły). Dokument zapowiadał zerwanie z tradycją dziedziczenia prawa do zasiadania w izbie. W zreformowanej izbie rząd miał zawsze cieszyć się niewielką większością, a weto zawieszające zostałoby skrócone do 6 miesięcy. Jednocześnie jako echo ostatniej porażki rządu w Białej Księdze pojawiła się zapowiedź odebrania izbie wyższej prawa do odrzucania aktów ustawodawstwa delegowanego. Dokument stanowił także swoiste podsumowanie aktualnych kompetencji izby i jej miejsca w systemie[111]. Propozycje Białej Księgi zostały zaakceptowane przez Izbę Lordów znaczną przewagą głosów, jednakże Izba Gmin okazała się dużo bardziej krytyczna. Posłowie wyrazili obawy przed nadmiernym wzmocnieniem pozycji lordów ław poprzecznych oraz nowym systemem mianowania członków izby. Wniosek o odrzucenie Białej Księgi upadł tylko dlatego, że rząd wprowadził ścisłą dyscyplinę podczas głosowania[112].

---

[108] Cyt. za *Reform and Proposal for Reform Since 1900*, House of Lords Briefings, www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldbrief/ldreform.htm

[109] Tamże.

[110] Byli to tzw. parowie wykreowani (*created peers*), przy czym pod tym pojęciem mieścili się zarówno parowie wykreowani na mocy *Life Peerages Act*, ale również dziedziczni, którzy nie odziedziczyli parostwa. Ta druga grupa liczyła ok. 100 osób.

[111] Za funkcje Izby Lordów uznano działanie jako sąd najwyższy, zapewnienie forum do debaty, rewizję projektów ustaw publicznych przyjętych przez Gminy, inicjowanie mniej kontrowersyjnych projektów, rozpatrywanie ustawodawstwa delegowanego, badanie aktywności egzekutywy oraz rozpatrywanie prawodawstwa prywatnego.

[112] Do posłów Partii Pracy przesłano whip, w którym głosowanie nad Białą Księgą było podkreślone 3 razy. Tymczasem zarówno w Partii Konserwatywnej, jak i Liberalnej nie został narzucony posłom partyjny sposób głosowania.

Pomimo wyraźnej opozycji w Izbie Gmin rząd zdecydował się wprowadzić pod obrady projekt ustawy reformującej. Zakładał on, że po okresie przejściowym lordowie dziedziczni stracą prawo do zasiadania i głosowania w izbie, ta zaś będzie się składać jedynie z lordów dożywotnich, lordów prawa i biskupów. Na początku każdego parlamentu następować miała nominacja nowych lordów dożywotnich, tak aby zapewnić rządowi 10% przewagę nad innymi partiami w izbie. Uprawnienia izby zgodnie z projektem miały generalnie pozostać niezmienione, choć przewidziano skrócenie do 6 miesięcy czasu, w którym izba mogła opóźniać przyjęcie projektów. Przedłużająca się dyskusja na etapie prac komisyjnych uświadomiła jednak premierowi, jak niewielkie są szanse na sukces[113]. 17 kwietnia 1969 roku projekt został wycofany.

Porażka rządu laburzystowskiego wzmocniła tylko wewnętrzną opozycję w tej partii: do głosu doszli zwolennicy całkowitej likwidacji Izby Lordów. To stanowisko zaczęło przeważać w partii w latach siedemdziesiątych, a w 1978 roku zostało formalnie przyjęte przez Krajowy Komitet Wykonawczy (*National Executive Committee* - NEC) w dokumencie *The Machinery of Government and the House of Lords*. Niemałą rolę w ewolucji stanowiska partii odegrały upokorzenia, jakich doznali laburzyści ze strony Lordów w latach 1974-1979. W miarę pozostawania w opozycji i przesuwania się partii na pozycje centrowe słabły jednak głosy za ustanowieniem jednoizbowego parlamentu. I tak jeszcze w 1983 roku Partia Pracy stanęła do wyborów z hasłami całkowitej likwidacji izby, ale w 1992 roku złagodzono ten postulat, zastępując go koniecznością wprowadzenia rozwiązań wyborczych.

Sytuacja rządu laburzystowskiego w kontekście jego stosunków z izbą wyższą została zupełnie inaczej zinterpretowana przez środowiska konserwatywne. Dla torysów punktem wyjścia do rozważań nad reformą izby, stało się przekonanie, że Lordowie w niedostateczny sposób dają opór laburzystowskim propozycjom legislacyjnym. Co więcej, uznano, że rząd, który uzyskał poparcie mniej niż 40% głosujących nie ma legitymacji do przeprowadzania reform konstytucyjnych. W 1978 roku komisja złożona z konserwatystów obradujących pod przewodnictwem Lorda Home'a zaproponowała utworzenie izby, której 2/3 członków pochodziłoby z wyborów, a

[113] Więcej, E.S.C Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, wyd. 10, Longman, London 1985, s. 194-195.

pozostała część z nominacji. Jednakże gdy konserwatyści ponownie objęli ster władzy, dzieło reformy nie zostało podjęte.

W dyskusji nad reformą Izby Lordów starły się ze sobą argumenty o różnym charakterze, nie zabrakło pełnych emocji wystąpień, w których odwoływano się do praktyki, tradycji i ideałów demokracji. Zwolennicy reformy krytykowali przede wszystkim niedemokratyczny sposób kształtowania składu izby, który podważał legitymację Lordów do wetowania projektów ustaw przyjętych przez Gminy czy dokonywania w nich poprawek. Parom zarzucano także nieefektywność, której źródła dopatrywano się głównie w sędziwym wieku większości „uszlachconych we krwi". Ponadto ze względu na brak bezpośredniej odpowiedzialności ministrów przed Izbą Lordów i silnie rozwinięty „patronat premiera" lordom odmawiano mandatu do zasiadania w rządzie bądź gabinecie[114].

Obrońcy dotychczasowej pozycji izby wskazywali natomiast na jej funkcję deliberacyjną, zdolność do wnoszenia niezbędnych poprawek do projektów ustaw oraz efekty pracy komisji specjalnych Lordów. Zwracano także uwagę na jej rolę jako strażnika wartości niepisanej konstytucji oraz efektywność w badaniu prawodawstwa europejskiego. Nie zabrakło jednak argumentów o charakterze politycznym, wśród których na czoło wysuwały się te dotyczące rywalizacji konserwatywno–laburzystowskiej. Truizmem jest bowiem twierdzenie, że sposób kształtowania składu Izby Lordów faworyzował Partię Konserwatywną i to zarówno w zakresie realizacji przez izbę jej funkcji legislacyjnej, jak i kontrolnej czy deliberacyjnej.

W lutym 1996 roku podczas wykładu w John Smiths Memorial nowy lider laburzystów – Tony Blair – zapowiedział dwuetapową reformę izby wyższej. W pierwszym etapie usunięci z izby mieli zostać lordowie dziedziczni, w drugim - zmianie ulec miał zarówno skład izby, jak i jej kompetencje. Zapowiedź reformy znalazła się również w programie zwycięskiej New Labour w 1997 roku.

W styczniu 1999 roku projekt ustawy, przewidujący całkowite wykluczenie lordów dziedzicznych, został przedstawiony parlamentowi. Jego prezentację w Izbie Gmin poprzedziły jednak negocjacje pomiędzy rządem a Liderem Opozycji w Izbie Lordów, w sprawie pozostawienia w składzie izby 92 lordów

[114] B.Jones, D.Kavanagh, *British*..., wyd. 7, s. 129.

dziedzicznych. Izba niższa ustosunkowała się do projektu pozytywnie, zaś w Izbie Lordów wniesiono poprawkę, uwzględniającą wcześniejsze ustalenia. 75 spośród 90 lordów dziedzicznych miało być wybieranych przez lordów dziedzicznych z ich partii lub przez grupy lordów z ław poprzecznych, proporcjonalnie do ich siły w izbie[115]. Kolejnych 15, którzy mieli pełnić funkcje zastępców spikera i przewodniczących komisji, miała natomiast wskazać cała izba. W składzie izby pozostało także dwóch nominatów królewskich - Lord Marszałek (*Earl Marshal*) i Lord Wielki Szambelan (*Lord Great Chamberlain*). Po okresie przejściowym, który trwał do 7 listopada 2002 roku, wakaty powstałe w wyniku śmierci któregoś z 90 lordów dziedzicznych miały być uzupełniane w drodze wyborów uzupełniających[116]. Pierwsze wybory lordów dziedzicznych odbyły się w październiku 1999 roku, a wkrótce potem rozpoczęły się przygotowania do zapowiadanego drugiego etapu reformy.

Dla oceny możliwości jej przeprowadzenia i określenia głównych kierunków powołano komisję królewską (*Royal Commission on the Reform of the House of Lords*) pod przewodnictwem konserwatysty Lorda Johna Wakehama. W styczniu 2000 roku komisja zarekomendowała utworzenie izby złożonej z 550 lordów, w części mianowanych przez Niezależną Komisję Nominacyjną (*Independent Appointments Committee*), a w części pochodzących z wyborów proporcjonalnych przeprowadzonych w regionach[117]. Komisja zaproponowała trzy opcje: 65, 87 lub 195 lordów pochodzących z wyborów powszechnych, co stanowiłoby odpowiednio 12, 16 lub 35% składu izby. Ograniczeniu ulec miała, zgodnie z propozycją, liczba lordów duchownych. Zakładano natomiast utrzymanie większości dotychczasowych kompetencji izby, w tym również tych z zakresu sądownictwa. Wzmocnieniu miała ulec rola izby w zakresie badania

[115] Oznaczało to, że konserwatyści będą mieli prawo wyboru 42 lordów dziedzicznych, crossbencherzy – 28, laburzyści – 2 , a liberalni demokraci – 3.

[116] Sekretarz Parlamentarny (*The Clerk of the Parliament*) prowadzi rejestr parów dziedzicznych, którzy pragną kandydować w wyborach uzupełniających. Uprawniony do kandydowania jest każdy par dziedziczny, za wyjątkiem parów irlandzkich. Aby zostać włączonym do rejestru par musi złożyć stosowną petycję. W związku z eliminacją sytuacji, w której dziedziczenie parostwa oznacza automatycznie przyznanie prawa do zasiadania w Izbie Lordów, zrzeczenie się parostwa nie jest już konieczne do zasiadania w Izbie Gmin. W 2001 roku John Thurso został pierwszym dziedzicznym parem wybranym do Izby Gmin, który objął swój mandat. W tym samym roku Douglas Hogg, członek Izby Gmin, odziedziczył po ojcu tytuł Wicehrabiego Hailsham, ale nie musiał zrzekać się parostwa, aby nadal zasiadać w izbie.

[117] Royal Commission of the House of Lords, *A House for the Future*, Cm. 4534, http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm45/4534/4534.htm

egzekutywy, ochrony konstytucji[118] i praw człowieka, rozpatrywania spraw powstałych w związku z procesem dewolucji i decentralizacji oraz badania ustawodawstwa delegowanego. W nadchodzących wyborach laburzyści potwierdzili plany dalszej reformy izby, zobowiązując się w manifeście do wprowadzenia w życie raportu komisji Lorda Wakehama „w najbardziej efektywny sposób z możliwych".

W odpowiedzi na raport komisji w listopadzie 2001 roku Lord Kanclerz wydał Białą Księgę: *House of Lords Completing the Reform*[119]. W dokumencie zakładano zredukowanie składu izby do ok. 600 członków, przy czym żadna partia nie miałaby bezwzględnej większości głosów. Jedna piąta izby pochodziłaby z wyborów proporcjonalnych przeprowadzonych okręgach wielomandatowych. Kontrolę nad nominacjami ok. 120 lordów bezpartyjnych realizowałaby międzypartyjna Komisja Nominacyjna (*cross – party Appointments Commission*). Natomiast partie utrzymałyby możliwość wpływania na obsadzanie 60% mandatów. Z kolei wprowadzenie specjalnych kwot zapewniłoby odpowiednią reprezentację kobiet, mniejszości etnicznych i grup regionalnych. Liczba lordów duchownych zostałaby ograniczona z 26 do 16, a członkostwo w izbie utrzymaliby dotychczasowi lordowie dożywotni. W księdze zapowiadano zniesienie ostatnich lordów dziedzicznych oraz zerwanie związków między parostwem a członkostwem w izbie, w efekcie czego w Izbie Lordów, wzorem „tego drugiego miejsca", mieliby zasiadać członkowie Lordów (*members of the Lords* - ML). Dotychczasowe funkcje izby miały zostać utrzymane, lecz, jak zapowiedziano, „pozycja Gmin pozostanie dominująca". W zakresie relacji z rządem komisja rekomendowała, aby izba miała prawo krytykowania, kwestionowania i opóźniania projektów rządowych, jednak bez możliwości ich zawetowania. Podobne rozwiązanie dotyczyłoby także aktów ustawodawstwa delegowanego (*statutory instruments*). W świetle tak nakreślonych zmian zaproponowana w Białej Księdze reforma została uznana za minimalistyczną, konserwatywną w założeniach i wręcz utrzymującą *status quo*[120].

---

[118] W nawiązaniu do tej funkcji w 2001 roku została utworzona w Izbie Lordów Komisja Specjalna ds. Konstytucji (*Select Committee on the Constitution*).
[119] *House of Lords*, *Completing the Reform*, A Government White Paper, 7 listopada 2001 roku, Cm 5291.
[120] Peter Riddell za B. Jones, D.Kavanagh, *British*..., wyd. 7, s.132.

Szczególne kontrowersje wśród posłów budziła kwestia proporcji między lordami mianowanymi i pochodzącymi z wyborów. 140 laburzystów z tylnych ław podpisało wniosek na początek dnia (*early day motion* - EDM) wzywający, by druga izba była „cała lub znacząco wybieralna". Wniosek poparło także 119 konserwatywnych posłów. Co ciekawe, wśród posłów ław rządowych przeprowadzono nieformalne badania co do preferowanego składu izby drugiej. Średnia uzyskana w tych badaniach wskazywała, iż posłowie chcieli, by blisko 60% lordów pochodziło z wyborów[121].

Wobec oporu w szeregach własnej partii w maju 2002 roku rząd musiał wycofać się ze swoich propozycji, ale już w lipcu 2002 roku powołano komisję wspólną ds. reformy Izby Lordów (*Joint Committee on House of Lords Reform*) pod przewodnictwem dr. Jacka Cunninghama. W skład komisji weszło po 12 reprezentantów obu izb, a debata na jej forum zogniskowała się wokół proporcji wybieranych i mianowanych członków izby. 9 grudnia 2002 roku komisja przedstawiła raport[122], który opierał się na przekonaniu o konieczności nadania zreformowanej izbie 5 cech: legitymacji, reprezentatywności, braku dominacji jednej partii, niezależności i oparcia na ekspertach. Zgodnie z raportem zreformowana izba powinna liczyć około 600 członków i jej skład nie miałby w pierwszym okresie zasadniczo odbiegać od aktualnego. Zakres zmian w składzie byłby uzależniony od przyjętej formy powoływania izby i „rozciągnięty w czasie". W najbardziej kontrowersyjnym punkcie dotyczącym proporcji między lordami mianowanymi a pochodzącymi z wyborów komisja wskazała na siedem opcji składu izby:

1. w pełni pochodząca z nominacji,
2. w pełni pochodząca z wyborów,
3. w 80% pochodząca z nominacji i w 20% z wyborów,
4. w 80% pochodząca z wyborów i w 20% z nominacji,
5. w 60% pochodząca z nominacji i w 40% z wyborów,
6. w 60% pochodząca z wyborów i w 40% z nominacji,

[121] Także Komisja Specjalna Izby Gmin ds. Administracji Publicznej (*Public Administration Select Committee*) w swym piątym raporcie w sesji 2001-2002 zatytułowanym *The Second Chamber: Continuing the Reform*, zarekomendowała, by z wyborów pochodziło ok. 60% składu zreformowanej izby. (Public Administration Select Committee,*The Second Chamber: Continuing the Reform,* raport piąty, sesja 2001 – 2002, 14 luty 2002.)

[122] Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Steps*, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt200203/jtselect/jtholref/17/17

7. w 50% pochodząca z wyborów i w 50 % pochodząca z nominacji.

Komisja zarekomendowała debatę nad raportem w obu izbach, a następnie głosowanie nad każdą z opcji. Tymczasem w styczniu 2003 roku podczas pytań do premiera Tony Blair opowiedział się za izbą w całości pochodzącą z nominacji. Zaproponowane przez komitet siedem opcji stało się przedmiotem głosowania w obu izbach 4 lutego 2003 roku. Z formalnego punktu widzenia sposób głosowania nad tą kwestią nie został narzucony przez partyjnych whipów, lecz nieoficjalnie zabiegali oni o „poparcie dla Tony'ego". Tymczasem Izba Gmin odrzuciła wszystkie opcje[123], a Izba Lordów jednoznacznie opowiedziała się za mianowaniem wszystkich członków izby. Komentatorzy polityczni odczytali takie posunięcie jako „odesłanie sprawy na konstytucyjną zieloną trawkę"[124].

Ale już we wrześniu 2003 roku rząd opublikował kolejny dokument, tzw. konsultacyjny (*consultation paper*), zatytułowany *Constitutional Reform: Next Steps for House of Lords*, w którym zaproponowano usunięcie z Izby Lordów pozostałych lordów dziedzicznych, kodyfikację kompetencji tej izby i wzmocnienie Komisji Nominacyjnej. Co prawda w listopadzie w mowie tronowej królowa zapowiedziała wprowadzenie projektu ustawy, jednakże w marcu 2004 roku w obliczu sytuacji w parlamencie ogłoszono odsunięcie sprawy na czas kolejnej kadencji. Dążenie do reformy potwierdziła natomiast konferencja partyjna, podczas której odpowiedzialny za reformę Lord Falconer powiedział, że „druga izba powinna bardziej reprezentować ludzi, którym służy". Także w manifeście wyborczym Partii Pracy z 2005 roku znalazła się zapowiedź usunięcia lordów dziedzicznych i takiego zreformowania izby, by była ona „efektywna, legitymowana, bardziej reprezentatywna, jednakże bez naruszania prymatu Izby Gmin"[125]. Zapowiedziano również wprowadzenie limitów czasu, jaki izba będzie mogła poświęcić na zapoznanie się z projektem ustawy. Miało to być nie więcej niż „rozsądne 60 dni"[126].

---

[123] Opcja przewidująca, że wszyscy lordowie będą pochodzić z nominacji została odrzucona 79 głosami przewagi, a ta, która mówiła o izbie wybieranej w 80% tylko 3 głosami. Izba Gmin nie głosowała natomiast nad propozycjami izby pochodzącej w 80, 60 i 50% z nominacji. Jako poprawka głosowana była natomiast propozycja całkowitej likwidacji izby. Poprawka zgłoszona przez posła George'a Howartha została odrzucona stosunkiem głosów 390:172.
[124] M. White, „The Guardian", 5 lutego 2003.
[125] Labour Party Manifesto 2005, *Britain Forward Not Back*.
[126] Tamże.

Tymczasem w grudniu 2005 roku Contitution Unit, stanowiąca część Uniweryteckiego College'u Londyńskiej Szkoły Spraw Publicznych (University College of London's School of Public Policy), opublikowała badania, które wskazywały na "zaskakujący poziom poparcia wśród posłów i opinii publicznej, by głosować przeciw rządowym propozycjom"[127]. Meg Russel i Maria Sciara pisały: „Jest to zjawisko stosunkowo młode, ale dowody wskazują na to, że na wpół zreformowani Lordowie stają się silniejsi, a opinia publiczna i posłowie są rzeczywiście z tego zadowoleni"[128]. Zdaniem autorek izba stała się nie tylko bardziej reprezentatywna, ale również asertywna. Świadczyć mogą o tym rozbieżności w stanowisk między izbami w temacie antyterroryzmu, liczne porażki rządu podczas głosowań w izbie oraz fakt, że większość opinii publicznej oraz posłów popiera blokowanie przez Lordów niepopularnych rozwiązań zaproponowanych przez rząd[129].

Dyskusja nad reformą rozgorzała na nowo w związku z ujawnieniem skandalu kupowania tytułów lordowskich w zamian za pożyczki dla laburzystów[130], a także w efekcie poważnej opozycji, jaką w Izbie Lordów napotkało kilka projektów ustaw[131]. W kwietniu 2006 roku baronowa Amos ogłosiła, że rząd podejmie „prywatne konsultacje" z innymi głównymi partiami w kwestii składu izby wyższej[132]. Wkrótce dokonano także przebudowy rządu i zadanie przeprowadzenia reformy powierzono Liderowi Izby Gmin Jackowi Straw'owi.

---

[127] Constitution Unit press release, *'Lords should block government bills, say public and MPs'*, 12 grudnia 2005, www.acl.ac.uk, M.Russel, M.Sciara, *The House of Lords in 2005: A More Representative and More Assertive Chmber?*, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/unit-publications/132.html

[128] Tamże.

[129] Tamże. Autorka raportu wskazywała na element poparcia ze strony posłów i opinii publicznej także podczas seminarium w grudniu 2005 roku. Wyniki badań wskazywały, że 56% laburzystowskich posłów popiera prawo Izby Lordów do blokowania tych propozycji rządu, które mają niewielkie poparcie publiczne, a 60% wtedy, gdy na tym tle dochodzi do rebelii w ławach laburzystowskich. Natomiast 57-59% laburzystowskich wyborców popiera zdolność Lordów do blokowania niepopularnych propozycji, niezależnie od tego, czy zostały one przedstawione w manifeście czy też nie.

[130] „The Guardian" donosił o funkcjonującej podczas rządów Tony'ego Blaira praktyce obdarowywania parostwem w zamian za finansowe wsparcie dla partii. Tim Dowling, *How to put the rich off the House of Lords?,* „The Guardian", 18 lipca 2006, Marina Hyde, *We can kid ourselves of many things, but not that rich men are given to doing truly selfless good deeds*, „The Guardian", 18 lipca 2006, Paul Owen (i agencje), *Plaid leader attacks Labour over loans*, „Guardian Unlimited", 22 września 2006.

[131] Chodzi przede wszystkim o *Terrorism Bill* i *Identity Cards Bill* z 2005 roku oraz *the Racial and Religious Hatred Act* z 2006 roku.

[132] HL Hansard, 25 kwietnia 2006.

Równocześnie przez ponad rok trwały prace międzypartyjnej grupy roboczej ds. reformy Lordów (*Cross-Party Warking Group on Lords Reform*) działającej właśnie pod przewodnictwem Strawa. Efekty działań grupy zostały przedstawione w Białej Księdze[133] opublikowanej przez rząd 8 lutego 2007 roku[134]. Głównym założeniem reformy było takie ukształtowanie składu i kompetencji izby, by nie była ona „ani rywalem, ani repliką Gmin, jak również nie powinna stanowić po prostu pieczęci do podbijania rządowych propozycji". W skład izby wchodziliby zarówno członkowie pochodzący z wyborów, jak i mianowani przez nową Komisję Nominacyjną, mającą ustawowe umocowanie (*Statutory Appointment Commission*). Komisja ta miałaby z jednej strony dokonywać selekcji niepartyjnych lordów, z drugiej zaś weryfikować partyjne nominacje dokonane w proporcjach odpowiadających liczbie głosów uzyskanych w wyborach powszechnych. Pozostali członkowie izby mieli być wybierani przez obywateli systemem regionalnej listy partyjnej (otwartej). Wybory odbywałyby się wraz z elekcją do Parlamentu Europejskiego. Kadencja członka izby wynosiłaby 15 lat, bez możliwości ponownego ubiegania się o wybór lub nominację. Elekcje i nominacje następowałyby w pięcioletnim cyklu, przy czym co pięć lat odnawiana byłaby jedna trzecia składu izby. Ponadto dla ograniczenia sytuacji, w której członkostwo w izbie byłoby traktowane jako wstęp do kariery w Izbie Gmin, rząd zaproponował, by członkowie izby nie mogli ubiegać się o miejsce w izbie niższej w ciągu pięciu lat od zakończenia kadencji.

Biała Księga co prawda rekomendowała, by zreformowana izba pochodziła w połowie z wyborów i w połowie z nominacji, jednakże równocześnie jej autorzy uznali za zasadne, by zaproponować niezależne od linii partyjnych głosowanie nad siedmioma różnymi kompozycjami składu[135]. Komisja rekomendowała

---

[133] The House of Lords: Reform, 8 lutego 2007, http://www.official-documents.gov.uk/document/cm70/7027/7027.pdf

[134] Tuż przed jej publikacją, w styczniu 2007 roku, *the Power Inquiry* (niezależna organizacja utworzona w 2004 roku dla zbadania, w jaki sposób partycypacja polityczna w Wielkiej Brytanii może zostać rozszerzona i pogłębiona) prowadziło kampanię mającą na celu zwiększenie zaangażowania obywateli w rozwiązanie kwestii reformy Izby Lordów. Rozpowszechniane wówczas statystyki wskazywały, że 68% respondentów uważa, iż o przyszłości izby powinna zadecydować opinia publiczna, 17% - wybrani politycy, a 9% wskazało na pracowników służby cywilnej.

[135] W pierwotnej wersji Biała Księga przewidywała wprowadzenie podczas głosowania nad propozycjami systemu głosu alternatywnego (*alternative vote* - AV), co byłoby bez precedensu. Konieczność zastosowania takiego systemu uzasadniano chęcią uniknięcia powtórzenia sytuacji z 2003 roku, kiedy to żadna z propozycji nie uzyskała poparcia większości. Jednakże w skutek

również, by przynajmniej 20% członków izby pochodziło z niepartyjnej nominacji, przy czym w liczbie tej znaleźliby się również biskupi kościoła anglikańskiego. Zreformowana izba miałaby mieć docelowo 540 członków.

Związek między parostwem a zasiadaniem w izbie miał zostać przerwany, co oznaczałoby utrzymanie obecności lordów dożywotnich jedynie przez okres przejściowy i usunięcie elementu dziedzicznego z izby. Kwestia sposobu przeprowadzenia tego procesu nie została jednak dookreślona. Jednocześnie wszyscy członkowie izby i wszyscy parowie niebędący członkami izby uzyskaliby prawo głosowania w wyborach do Izby Gmin, a warunki dyskwalifikujące możliwość zasiadania w izbie zostałyby zrównane z tymi w Izbie Gmin. Zmiana składu pociągałaby za sobą konieczność zmiany nazwy izby, księga nie zawierała jednak konkluzji w tej kwestii.

Debata i głosowanie nad propozycjami księgi odbyła się w marcu 2007 roku i przyniosły dość nieoczekiwane rezultaty. Znaczną większością głosów (337:224) Izba Gmin opowiedziała się za izbą wyższą w całości pochodzącą z wyborów, natomiast Lordowie również znaczną większością głosów zaaprobowali rozwiązanie biegunowo odmienne.

To, czy reforma Izby Lordów zostanie rzeczywiście zakończona, zależy w ogromnej mierze od determinacji rządu, jego chęci do wygospodarowania czasu niezbędnego tak dla przeprowadzenia konsultacji i negocjacji z członkami własnej partii, jak i przeprowadzenia szeroko zakrojonej debaty na forum parlamentu. Wypracowanie kompromisowego rozwiązania może okazać się trudne, zwłaszcza że na wpół zreformowani Lordowie zyskują coraz większą akceptację, tak wśród posłów, jak i w oczach opinii publicznej. Kwestia reformy nie jest również postrzegana wyłącznie w kontekście stosunków między izbami oraz między parlamentem a rządem, ale stanowi także istotny elementem debaty nad procesem dewolucji w kraju.

Do cech wyróżniających Izbę Lordów spośród innych izb drugich należą jej funkcje sądowe, których korzenie sięgają starożytnej *Curia Regis* rozstrzygającej petycje wniesione przez królewskich poddanych. Funkcji tych nie wykonuje jednak izba jako całość, ale wyodrębniony z jej grona komitet (*Appelate Committee*), który działa jako sąd najwyższy w sprawach cywilnych i karnych dla

---

oporu ze strony zarówno własnych backbencherów, jak i opozycji Jack Straw 19 lutego wycofał tę propozycję.

Anglii, Walii i Irlandii Północnej oraz w sprawach cywilnych dla Szkocji. Sędziami są *Lords of Appeal in Ordinary* dożywotnio mianowani spośród wysoko kwalifikowanych przedstawicieli tego zawodu[136] oraz ci z pozostałych członków izby, którzy piastowali lub piastują wysoki urząd sędziowski (*high judicial office*), tzw. *Lords of Appeal*. Kwestie sądowe w izbie znadują się pod nadzorem the *Senior Lord of Appeal in Ordinary* i jego zastępcy the *Second Senior Lord of Appeal in Ordinary*. Co ważne, Izba Lordów nie wydaje wyroków, a jedynie zwraca sprawę do rozpatrzenia sądowi apelacyjnemu (*Court of Appeal*) lub sędziemu (*trial judge*) wraz z rekomendacjami, które sąd musi uwzględnić w przyszłym wyroku.

Jeszcze w XX wieku izba jako całość pełniła także funkcję sądu pierwszej instancji wobec lorda oskarżonego o popełnienie ciężkiego przestępstwa. Uprawnienie to było odzwierciedleniem przywileju przysługującego parom, którzy zgodnie z *Magna Charta* mogli być sądzeni jedynie przez równych sobie. Ostatni raz Lordowie wystąpili w tej roli w 1935 roku, kiedy to Lord de Clifford był sądzony za spowodowanie śmierci w wypadku samochodowym. W 1948 roku funkcja ta została zniesiona przez *Criminal Justice Act*. Przynajmniej formalnie nie zlikwidowano natomiast prawa parlamentu do przeprowadzenia procedury *impeachmentu*, w której w stan oskarżenia stawiają Gminy, a rolę sądu pełnią Lordowie. Uprawnienie to ma już jednak tylko historyczne znaczenie, a w praktyce procedurę wszczęto po raz ostatni w odniesieniu do Wicehrabiego Melville w 1805 roku.

Do 1966 roku obowiązywała zasada, zgodnie z którą rozstrzygnięcie raz podjęte przez komitet sądowy wiązało lordów prawa przy rozstrzyganiu w podobnych kwestiach w przyszłości. Istniały jedynie dwa środki prawne umożliwiające obejście tego orzeczenia: pierwszym z nich była zmiana precedensu w drodze ustawowej, drugim - rozróżnienie precedensu. Jednakże w 1966 roku lordowie prawa podęli rezolucję, która uznawała, że można odstąpić od poprzedniego precedensowego rozstrzygnięcia bez kierowania sprawy na drogę ustawodawczą. Rezolucja ta ustaliła nowe relacje w zakresie

[136] W teorii apelacja wnoszona jest do Izby Lordów traktowanej jako całość, ale w praktyce jest rozpatrywana przez *Lords of Appeal in Ordinary*.

konstytucyjnych stosunków między najwyższym ciałem ustawodawczym i najwyższą instancją sądową[137].

Z początkiem nowego wieku realizacja przez izbę tradycyjnie przysługujących jej funkcji sądowych zaczęła być przedmiotem szczególnych kontrowersji. Głównym argumentem podnoszonym w dyskusji stała się sprzeczność między historycznie ukształtowaną pozycją Lorda Kanclerza, koncentrującego w swym ręku kompetencje o charakterze ustawodawczym, wykonawczym i sądowniczym[138] a coraz częściej postulowanym rozdziałem władz na gruncie pisanej konstytucji. Co więcej, fuzja funkcji ustawodawczych i sądowniczych pozostawała w sprzeczności z zapisami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, którą właśnie inkorporowano w drodze *Human Rights Act*[139]. Wstępem do reformy urzędu Lorda Kanclerza było zastąpienie w czerwcu 2003 roku Departamentu Lorda Kanclerza (*Lord Chancellor's Department*) Departamentem ds. Konstytucyjnych (*Department for Constitutional Affairs*). Jednocześnie na stanowiska Lorda Kanclerza i sekretarza stanu ds. konstytucyjnych (*Secretary of State for Constitutional Affairs*) został mianowany Lord Falconer of Thoroton, któremu powierzono obowiązki w zakresie pilotowania reformy w parlamencie. W lutym 2004 roku rząd zaprezentował Izbie Lordów *Constitutional Reform Bill*, zakładający zniesienie urzędu i przekazanie jego funkcji legislacyjnych spikerowi Izby Lordów (*Speaker of the House of Lords*), wykonawczych - sekretarzowi stanu ds. konstytucyjnych, a sądowych – Lordowi Szefowi Sprawiedliwości (*the Lord Chief Justice*). Ponadto projekt przewidywał przekazanie sądowych obowiązków Izby Lordów nowemu Sądowi Najwyższemu (*Supreme Court*), w którym zasiedliby lordowie prawa. Jednakże w marcu Lordowie odesłali projekt do komisji specjalnej, co groziło zniweczeniem

---

[137] *Konstytucje..*, s. 14.

[138] Przed reformą Lord Kanclerz był głową sądownictwa (*Head of Judiciary*) odpowiedzialną za większość nominacji sędziowskich. Miał także prawo zasiadania w Komitecie Apelacyjnym, jak również w Komitecie Sądowym Rady Przybocznej (*Judicial Committee of Privy Council*), który rozpatrywał kwestie dotyczące dewolucji i apelacje z krajów Commonwealthu. Lord Kanclerz był także zawsze członkiem Izby Lordów i przewodniczył tej izbie podczas prac legislacyjnych. Co więcej wchodził on także w skład najważniejszego kolegium egzekutywy – gabinetu. Stanowisku temu przypisywana była rola strażnika zasad prawnych i konstytucyjnych w egzekutywie oraz kanału informacyjnego minimalizującego możliwość konfliktu między władzą wykonawczą i sądowniczą, choć w ostatnich latach wiele wskazywało na to, że funkcje te uległy zatarciu. D.Oliver, *Contitutionalism and the Abolition of the Office of Lord Chancellor*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 759-760, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/754

[139] Tamże, s. 754 – 761, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/754

planów rządowych. Dopiero porozumienie między rządem i opozycją otwarło drogę do dalszych prac legislacyjnych, ale rząd nie mógł już powstrzymać pewnych zmian. I tak w lipcu izba przegłosowała poprawkę, zgodnie z którą sama nazwa urzędu została utrzymana. Z kolei w listopadzie laburzyści zaproponowali, by stanowisko sekretarza stanu ds. konstytucyjnych i Lorda Kanclerza zajmowała ta sama osoba. Zmodyfikowany projekt uzyskał królewską aprobatę 24 marca 2005 roku.

W wyniku reformy znacznej redukcji uległy kompetencje sądowe Lorda Kanclerza. Wraz z powstaniem w kwietniu 2006 roku Sądowej Komisji Nominacyjnej (*Judicial Appointments Commission*) zostało ograniczone jego prawo do mianowania sędziów. Ponadto aktualnie głową sądownictwa w Anglii i Walii jest Lord Szef Sprawiedliwości, choć ustawowo do obowiązków Lorda Kanclerza należy stanie na straży niezależności sędziowskiej.

Z kolei 4 lipca 2006 roku członkowie Izby Lordów po raz pierwszy wybrali Lorda Spikera, który nie tylko przejął dotychczasowe uprawnienia Lorda Kanclerza w zakresie przewodniczenia debatom i uczestnictwa w oficjalnych uroczystościach, ale także uzyskał nowe m.in. w zakresie przyjmowania pytań zadawanych prywatnie (*private notice question*). Intencją reformatorów było jednak utrzymanie sytuacji, w której Izba Lordów jako całość reguluje swoje działania[140] i w rezultacie Spiker Izby Lordów nie ma tak silnej pozycji, jak jego odpowiednik z Izby Gmin. Dążenie do ograniczenia roli Lorda Kanclerza w procesie ustawodawczym widoczne jest także w ustawowym przyzwoleniu, by funkcję tę mogła pełnić osoba wywodząca się z Izby Gmin.

W praktyce nie doszło natomiast do rozdzielenia i przekazania funkcji wykonawczych sekretarzowi stanu ds. konstytucyjnych. Aktualnie wydaje się wysoce prawdopodobne, że stanowiska te będzie obejmowała w przyszłości jedna osoba. Lord Kanclerz pozostał także strażnikiem Wielkiej Pieczęci (*custodian of the Great Seal*)[141].

Constitutional Reform Act daje jednak przede wszystkim podwaliny pod rozdzielenie funkcji sądowniczych i ustawodawczych skupionych w Izbie Lordów poprzez utworzenie Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa (*Supreme*

[140] Tamże, s. 758.
[141] Odcisk Wielkiej Pieczęci jest dołączany do oficjalnych dokumentów państwowych i oznacza autoryzację ze strony monarchy dla rady wyrażonej przez rząd w dokumencie. W niektórych przypadkach używa się także skromniejszej wersji pieczęci.

Court). Wraz z jego powstaniem - co ma nastąpić w 2009 roku - izba utraci jedną z najstarszych kompetencji. Jednocześnie – przynajmniej w początkowej fazie działania nowego sądu – zachowany zostanie ścisły związek personalny między tymi organami. Pierwszych 12 sędziów sądu stanowić będą bowiem dotychczasowi lordowie prawa, którzy utrzymają prawo do zasiadania w izbie. Jednakże kolejni mianowani sędziowie Sądu Najwyższego nie będą już członkami izby. Na siedzibę przyszłego sądu wybrany został Middlesex Guildhall położony w pobliżu opactwa Westminsterskiego, stąd też niektórzy komentatorzy uważają, że w zakresie sądownictwa – przynajmniej w początkowym okresie - powstanie Sądu Najwyższego oznaczać będzie jedynie fakt przeniesienia się lordów prawa na drugą stronę ulicy[142].

Ustawy z 1911 i 1949 roku określają pozycję Izby Lordów zarówno wobec Gmin, jak i Rządu JKMości, przyznając tej pierwszej głos rozstrzygający w zakresie stanowienia porządku prawnego w państwie. Co więcej, w toku ewolucji systemu Izba Lordów utraciła zdolność obalania rządu w drodze głosowania, które to uprawnienie jest aktualnie wyłączną kompetencją izby niższej. Sytuacja taka stanowi wyraz uznania dla demokratycznej zasady reprezentacji. Uznanie to widoczne jest także w dążeniu Lordów do samoograniczenia swych uprawnień w drodze konwenansów konstytucyjnych, umożliwiających rządowi realizację jego programu legislacyjnego.

2.1.3. Izba Gmin

Aktualnie Izba Gmin składa się z 646 posłów wybieranych w okręgach jednomandatowych zwykłą większością głosów. 529 posłów reprezentuje okręgi angielskie, 59 - szkockie, 40 – walijskie, a 18 przedstawicieli ma w Gminach Irlandia Północna.

Spośród trzech członów parlamentu brytyjskiego tylko Izba Gmin wybierana jest w drodze wyborów czyniących zadość demokratycznym zasadom kształtowania reprezentacji. Co za tym idzie, zgodnie z logiką funkcjonowania ustroju demokratycznego, izba ta w drodze ewolucji stawała się czynnikiem dominującym w trójczłonowej strukturze parlamentu. Proces ten następował

[142] R. Hazell, *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, „Parliamentary Affairs", styczeń 2007, nr 1 (60), s. 3-25, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/1/3#RFN2

poprzez uznanie, że wiele monarszych prerogatyw przeszło na izbę lub funkcjonujący niejako w jej ramach rząd[143]. Zarówno pozycja króla w parlamencie, jak i dwuizbowość tego ciała jest dziś często rozważana jedynie na gruncie tradycji ustrojowej[144]. W rzeczywistości bowiem to Izba Gmin jest organem przedstawicielskim, do którego należy władza ustawodawcza, finansowa i kontrola nad rządem. W zakresie legislacji rola władcy została ograniczona do rytualnego prezentowania planów rządowych i sankcjonowania projektów ustaw. W świetle ustaw z 1911 i 1949 roku oraz obowiązujących konwenansów także pozycja Izby Lordów w procesie stanowienia prawa jest mocno osłabiona. Izba Gmin występuje bowiem w roli organu ostatecznie rozstrzygającego o kształcie projektów ustaw publicznych przedstawianych królowi. W efekcie suwerenność prawna parlamentu rezyduje w jego izbie niższej. Ani monarcha, ani Izba Lordów nie są także nawet formalnie wyposażeni w instrumenty umożliwiające egzekwowanie politycznej odpowiedzialności rządu, która ponoszona jest wyłącznie przed Izbą Gmin.

Z prawnego punktu widzenia to właśnie Izba Gmin zajmuje pozycję dominującą w systemie organów państwowych. Jej odzwierciedlenie stanowi z jednej strony zasada suwerenności prawnej parlamentu, z drugiej zaś wyrażona w konwenansie konstytucyjnym zasada odpowiedzialność rządu przed parlamentem. Jednakże w warunkach istnienia i działania systemu dwupartyjnego realizacja przez Izbę Gmin formalnie przynależnych jej uprawnień napotyka na praktyczne przeszkody. Dysponujący głosami zdyscyplinowanej większości partyjnej rząd może skutecznie uchylać się od pełnej odpowiedzialności za swoją politykę, unikać podejmowania działań korygujących, dokonywania zmian, nawet jeśli w ocenie izby są one konieczne. Co więcej, rząd może skutecznie hamować niezależną inicjatywę ustawodawczą, odbierając posłom palmę pierwszeństwa w kształtowaniu porządku prawnego w Wielkiej Brytanii. Taki stan rzeczy nie mógł pozostać niezauważony i z początkiem lat 70. w świadomości obserwatorów brytyjskiej sceny politycznej ukształtował się obraz Izby Gmin słabej i uległej względem rządu[145]. Nie oznacza to jednak, że tego typu niebezpieczeństw nie dostrzegano już wcześniej, choć krytyka nie miała tak

[143] P. Sarnecki, *Zjednoczone*..., s. 29.
[144] E. Gdulewicz, W. Kręcisz, *Ustrój....,* s. 20.
[145] Por. B.Crick, *The Reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicolson, Londyn 1970.

powszechnego charakteru. Już w 1945 roku laburzyści wprowadzili nowe rozwiązania w zakresie procedury legislacyjnej w komisjach, a w latach 60. wysiłki Richarda Crossmana doprowadziły zarówno do powstania komisji wyspecjalizowanych, jak i przeniesienia rozpoczęcia posiedzeń na godziny poranne. W tym drugim przypadku reformy okazały się jednak nietrwałe, a do kwestii powracano wielokrotnie w następnych dekadach.

Z szeregu propozycji i dążeń reformatorów wyłaniają się trzy podstawowe kierunki odpowiadające podstawowym funkcjom parlamentu. Wzmocnienie roli Izby Gmin miało nastąpić po pierwsze, przez ustanowienie instrumentów skutecznej kontroli rządu, po drugie, przez zwiększenie efektywności izby w drodze uporządkowania procedur legislacyjnych i w końcu poprzez przywrócenie zaufania do reprezentantów narodu dzięki unormowaniu kwestii interesów finansowych posłów i wzmocnieniu ich pozycji w parlamencie. W pierwszym zakresie skoncentrowano się przede wszystkim na budowie i wzmocnieniu systemu resortowych komisji specjalnych, i to zarówno poprzez uatrakcyjnienie tej ścieżki kariery parlamentarnej, jak i utworzenie lepszego zaplecza dla obsługi komisji. Największy postęp w tym zakresie zanotowano pod koniec lat. 70, kiedy to sięgająca po władzę Margaret Thatcher ustanowiła system komisji resortowych skorelowany z departamentalną strukturą rządową.

Reformy w drugim obszarze dotyczyły rozszerzenia zakresu kontroli przedlegislacyjnej projektów ustaw (tzw. *drafts* dosłownie projektów projektów), programowania prac legislacyjnych na poszczególnych etapach oraz wzmocnienia pozycji komisji zajmujących się legislacją poprzez wyposażenie je w uprawnienia śledcze. Lepszej realizacji zarówno funkcji kontrolnej, jak i legislacyjnej miała służyć także zmiana w kalendarzu prac parlamentarnych - zarówno rocznym, tygodniowym, jak i dziennym. W trzecim zakresie położono nacisk na stworzenie instrumentów podtrzymania i kontroli niezależności poselskiej, w kontekście działania różnych grup nacisku oraz ścierania się interesów finansowych i gospodarczych. W kierunku lepszego wykorzystania instrumentów będących w posiadaniu indywidualnych posłów zmierzają także

ostatnie rekomendacje Komisji Specjalnej ds. Modernizacji Izby Gmin (*Select Committee on Modernisation of the House of Commons*)[146].

Obejmując władzę, Blair obiecywał poprawę jakości legislacji, odpowiedzialności ministrów oraz wzmocnienie komisji specjalnych. Powołana w tym celu nowa „komisja modernizacji" opracowała wprawdzie szereg propozycji, ale niewiele z nich wykraczało poza przyjęte już ramy, wprowadzając nową jakość do życia parlamentarnego. W efekcie za trwały rezultat pierwszych lat rządów laburzystów można uznać zaledwie powstanie nowego miejsca dla przeprowadzenia debat – Westminster Hall[147].

W miarę jak rząd wyhamowywał propozycje reform parlamentarnych powstawały kolejne platformy wywierające naciski w tej kwestii. W 1999 roku konserwatyści powołali Komisję dla Wzmocnienia Parlamentu (*Commission to Strengthen Parliament*), której przewodniczył Lord Norton. W tym samym czasie w środowisku Hansard Society powstała Komisja ds. Odpowiedzialności Parlamentarnej (*Commission on Parliamentary Accountability*) z dawnym Liderem Izby Gmin, Tonym Newtonem na czele. Oba kolektywy dostarczały argumentów na rzecz dalekosiężnej reformy izby niższej. Raport komisji Newtona zatytułowany *The Challenge for Parliament – Making Government Accountable* został opublikowany wkrótce po wyborach z 2001 roku, a już w czerwcu tego samego roku powstała międzypartyjna grupa posłów nosząca nazwę „Po pierwsze Parlament" („*Parliament First*"). W kierunku wzmocnienia parlamentu poszły także raporty Komisji Łącznikowej (*Liaison Committee*) z lat 2000-2002. Tymczasem jakościową zmianę polityki rządowej przyniosła dopiero – zaskakująca dla wielu – nominacja Robina Cooka na Lidera Izby Gmin. Przy znacznym oporze ze strony własnej partii Cookowi udało się przeprowadzić dwa pakiety reform: pierwszy z lat 2001-2002 dotyczył komisji specjalnych, drugi – z lat 2002-2003 - godzin posiedzeń parlamentu[148]. Odnosząc się do

---

[146] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of back bench Member,* pierwszy raport z sesji 2006-2007, 20 czerwca 2007 roku, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

[147] G.Power, *Politics and Parliamentary Reform: Lessons from House of Commons (2001-2005),* „Parliamentary Affairs", lipiec 2007, nr 3 (60), s. 492-509, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/3/492

[148] Por. P.Cowley, M.Stuart, *Parliament: More Revolts, More Reform*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2003, nr 2 (56), s. 198 – 201, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/56/2/188?maxtoshow=&HITS=10&hits=10&RESULTFORMAT=&searchid=1&FIRSTINDEX=0&minscore=5000&resourcetype=HWCIT

wprowadzonych w 2002 roku zmian, zwolennik reform Michael Ryle pisał w liście do „The Times": „Od ponad czterdziestu lat walczę o reformę parlamentarną, teraz mogę szczęśliwie odejść na emeryturę[149]". Dla wielu dzieło reformy nie zostało jednak dokończone, a tymczasem w marcu 2003 roku po rezygnacji Cooka ze stanowiska Lidera Izby, kwestia dalszych prac stanęła wręcz pod znakiem zapytania. Wbrew obawom reformatorskie działania były kontynuowane. W 2004 roku, bez specjalnego zainteresowania ze strony mediów, wprowadzono procedurę automatycznego programowania projektów ustaw rządowych, głosowania odroczone oraz umożliwiono kontynuację prac nad projektami rządowymi także w następnej sesji po ich wprowadzeniu, wzmocniono także kompetencje spikera w zakresie tzw. krótkich przemówień (*short speeches*)[150]. Reformy te zostały odczytane przez uważnych komentatorów życia politycznego, jako wprowadzenie parlamentu w „erę nowoczesności"[151].

Dominującą na płaszczyźnie prawno-konstytucyjnej pozycję Izby Gmin osłabia funkcjonowanie zdyscyplinowanej większości rządowej, która z jednej strony zapewnia rządowi swobodę realizacji programu legislacyjnego, z drugiej zaś czyni mało prawdopodobnym uchwalenie wotum nieufności. Świadomość praktycznej utraty przez izbę formalnie przysługujących jej uprawnień przyniosła szereg propozycji mających na celu proceduralne wzmocnienie kontroli tak nad procesem stanowienia prawa, jak i działalnością rządu.

2.1.4. Rząd

Co ciekawe brytyjski system prawny w ogóle nie zna pojęcia rządu. Według doktryny organem wykonawczym w państwie jest Korona, zaś osoby wykonujące funkcje państwowe w imieniu monarchy są „sługami Korony" (*Servants of the Crown*)[152]. Rząd w tym przypadku jest utożsamiany z całym aparatem administracji państwowej opłacanej ze skarbu państwa[153]. Nazwy rząd

---

[149] „The Times", 5 listopada 2002.
[150] Więcej zob. rozdz. 4. i 5.
[151] P. Cowley, M.Stuart, *Parliament: Hunting for Votes*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2005, nr 2 (58), s. 268, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/2/258
[152] S. Gebethner, *Rząd i Opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Książka i Wiedza, Warszawa 1967, s.146-147, E. Gdulewicz, W. Krecisz, *Ustrój*..., s.46-47.
[153] Tamże. Wówczas na pojęcie rządu *sensu largo* (egzekutywy) składają się: rząd (*sensu stricto*), tj. gabinet i inni ministrowie odpowiedzialni za politykę państwową; departamenty odpowiedzialne za administrację państwową; władze lokalne, odpowiedzialne za lokalne usługi, korporacje

używa się także dla określenia węższego ciała, które tworzą „słudzy Korony" sprawujący określone funkcje polityczne (ministrowie i wiceministrowie)[154]. Tak rozumiany rząd nigdy nie odbywa wspólnych spotkań. Kolegialnym organem kierowniczym rządu jest natomiast gabinet złożony z wyższych rangą ministrów. Termin „gabinet" pojawia się w aktach prawnych jako rodzaj potwierdzenia faktycznej egzystencji tego ciała[155]. Pracami rządu i gabinetu kieruje premier. On także ustala skład personalny obydwu ciał. Aktualnie hierarchia ministerialna kształtuje się następująco: na szczycie znajdują się ministrowie gabinetowi, będący najbliższymi współpracownikami premiera, niżej w hierarchii stoją ci ministrowie, którzy, choć aktualnie nie zasiadają w gabinecie, zajmują urzędy dające potencjalnie taką możliwość, następnie mamy do czynienia z innymi ministrami resortowymi i ministrami stanu[156]. Na dole ministerialnej drabiny znajdują się młodsi ministrowie (*junior ministers*), tzn. podsekretarze i sekretarze parlamentarni[157]. W skład gabinetu wchodzą zwyczajowo: Lord Kanclerz, Kanclerz Skarbu, Lord Przewodniczący Rady, Lord Strażnik Tajnej Pieczęci, Kanclerz Księstwa Lancaster, główny whip rządowy, sekretarze stojący na czele resortu spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, obrony, usług socjalnych, środowiska, handlu i przemysłu, a także biur ds. Irlandii Północnej, Szkocji i Walii[158]. Gabinet liczy od około dwudziestu kilku osób, i warto zauważyć, że na przestrzeni minionego stulecia przybywało ministrów upoważnionych do zasiadania w tym kolektywie. I tak z początkiem wieku liczył on 18 członków, a aktualnie w jego skład wchodzą 22 osoby[159], przy czym zmiany w gabinecie

---

publiczne (*public corporations*) odpowiedzialne za działania poszczególnych gałęzi znacjonalizowanego przemysłu oraz inne ciała, podlegające kontroli ze strony ministrów. *British System of Government*, Aspects of Britain, wyd.2, HMSO, London 1994.

[154]S. Gebethner, *Rząd ...*, s.146-147, E. Gdulewicz, W. Krecisz, *Ustrój*..., s.46-47. Rząd bywa także definiowany w opozycji do służby cywilnej, którą stanowią ci funkcjonariusze władzy wykonawczej, którzy prowadzą administrację publiczną i ściśle realizują ustawy, w sposób beznamiętny, fachowy, nie wnosząc tu żadnych dodatkowych ocen i wartości. P. Sarnecki, *Zjednoczone*.., s. 58.

[155] J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, PWN, Warszawa 1982, s. 26-27. Mowa tu przede wszystkim o ustawie o ministrach Korony z 1937 roku oraz ustawie o uposażeniach ministrów z 1965 roku.

[156] A. H. Birch, *The British*..., s. 125.

[157] Tamże.

[158] Skład gabinetu jest uzależniony od rangi, którą dany rząd przypisuje sprawom z zakresu określonego ministerstwa. Nie ma on zatem charakteru stałego. Por. A. H. Birch, *The British*..., s.126 i E. Gdulewicz, W. Kręcisz, *Ustrój*..., s. 48.

[159] Liczbę "ministrów gabinetowych" opłacanych ze środków publicznych (22) określa *Ministerial and Other Salaries Act* z 1975 roku. Z powodu istnienia ustawowego limitu składu gabinetu pojawiła się odrębna kategoria członków rządu, którzy mogą uczestniczyć w jego posiedzeniach, choć nie są oni opłacani jako „ministrowie gabinetowi". W ostatnich latach w posiedzeniach

spowodowane były najczęściej przekształceniami struktury departamentów. W ciągu ostatnich trzech lat znacznie wzrosła także liczba pozagabinetowych członków rządu, do czego walnie przyczyniło się utworzenie w 1950 roku stanowiska ministrów stanu (*minister of state*)[160]. W efekcie na początku XX wieku poza gabinetem działało około 30 ministrów, a w 1997 roku było ich ponad osiemdziesięciu[161].

Granice swobody premiera przy doborze współpracowników określa konwenans głoszący, iż ministrowie muszą wywodzić się z parlamentu[162]. Współcześnie mandat parlamentarny jest więc właściwie jedyną drogą do zajęcia stanowiska rządowego i tym samym parlament staje się podstawowym zapleczem kadrowym rządu. Oczywiście istnieje możliwość wprowadzenia do rządu osób, które dotychczas nie zasiadały w żadnej z izb, lecz dzieje się tak wyłączenie poprzez stworzenie okoliczności umożliwiających bądź objęcie mandatu w drodze wyborów uzupełniających, bądź poprzez nadanie tytułu barona. Dalsze ograniczenia dotyczące komponowania składu rządu narzuca ustawa o ministrach Korony z 1975 roku, która nakazuje, aby co najwyżej 95 spośród członków rządu (poprzednio 91) łączyło tę funkcję z mandatem w Izbie Gmin, pozostali muszą natomiast wywodzić się z Izby Lordów. Zapis ustawowy choć jest próbą zagwarantowania obecności lordów w egzekutywie, nie mógł powstrzymać postępującej marginalizacji znaczenia izby wyższej w tworzeniu rządu, a zwłaszcza gabinetu[163]. Aktualnie jedynym członkiem gabinetu, który musi wywodzić się z Izby Lordów, jest jej Lider.

---

gabinetu brały udział także osoby spoza rządowego grona: w latach 1997-2003 był to Alastair Campbell – dyrektor ds. komunikacji i strategii oraz Jonathan Powell, szef obsługi (*Chief of Staff to Prime Minister*) za czasów Tony'ego Blaira.

[160] P. Norton, *Parliament*…, s. 47.

[161] K. Theakston, *Junior Ministers in Brtitish Government*, Basil Blackwell, Oxford, 1987, s. 42-43, R. Brazier, *Ministers of the Crown*, Clarendon Press, Oxford 1997, s. 12-13.

[162] S. James wskazuje aż 9 kryteriów ograniczających swobodę premiera przy wyborze członków rządu. Są to: ograniczenia wynikające ze składu izb, głównie Izby Gmin, ograniczenia wynikające ze składu poprzedniego gabinetu, żądania seniorów z danej partii, konieczność zbalansowania wpływów poszczególnych fakcji, wymagania wynikające z kwalifikacji niezbędnych do sprawowania danego urzędu, konieczność posiadania zaufanych przewodniczących komitetów gabinetu, konieczność zapewnienia ciągłości doświadczonej kadry poprzez powoływanie ludzi młodych, konieczność posiadania „zwykłych" ministrów wrażliwych na opinie „zwykłych ludzi". S. James, *The British Cabinet Government,* Routledge, London, New York, 1992, s. 100-102.

[163] Były Lider Izby Lordów Lady (Valerie) Amos była ostatnim lordem, który zajmował także inne stanowisko uprawniające do zasiadanie w gabinecie (od maja do października 2003 pełniła ona funkcję sekretarza stanu ds. rozwoju). Wcześniej na czele kluczowych departamentów stał Lord (David) Young of Graffham, który w latach 1985-1987 kierował departamentem zatrudnienia, a następnie do 1989 roku departamentem handlu i przemysłu. Po 1997 roku wzrosła co prawda liczba lordów – młodszych ministrów, ale blokowany jest nadal ich dostęp do gabinetu.

Spotkania gabinetu mają charakter poufny, a dokumenty je rejestrujące są dostępne dopiero po 30 latach od czasu wytworzenia. Poufność w funkcjonowaniu gabinetu sprawia, że w oczach tak badaczy, jak i zwykłych obywateli ciało to jawi się jako tajemnicze i czasem niezrozumiałe[164]. Z tego też powodu najwięcej do kwestii funkcjonowania gabinetu wnoszą wspomnienia jego członków[165]. W trakcie gdy parlament obraduje, spotkania gabinetu odbywają się raz w tygodniu, a gdy posłowie mają przerwę – nieco rzadziej. Ze względu na wzrastającą ilość zagadnień do rozpatrzenia, ciężar prac nad ustaleniem polityki rządowej został przeniesiony na komitety gabinetu, których historia sięga wojen burskich, kiedy powstał pierwszy Komitet Obrony Imperium. Komitety powołuje jednoosobowo premier, jest on też przewodniczącym najważniejszych z nich. Komitety mogą mieć zarówno charakter stały jak i doraźny, a najważniejszymi są aktualnie Komitet Spraw Wewnętrznych, Komitet Rozwoju Gospodarczego, Komitet ds. Legislacji, który ma na celu „rozpatrywanie legislacji i innych związanych z nią spraw". Powołanie adekwatnego komitetu ma umożliwić dogłębne zbadanie sprawy w gronie ministrów, których ona dotyczy. Badaniem spraw o wyższym stopniu szczegółowości i specjalizacji zajmują się natomiast podkomitety gabinetu (*sub-committees*). Polityka ustalona w ramach komitetów ma formalnie taką samą wagę i podlega tym samym zasadom, co rozwiązania przyjęte przez cały gabinet[166]. W latach 80. komitety wręcz przejęły uprawnienia gabinetu, a sam gabinet stał się raczej ciałem konsultacyjnym, gdzie decyzje są przedstawiane i dyskutowane, ale rzadko zmieniane[167]. W ten sposób – jak zauważa Jerzy Stembrowicz – gabinet przestaje być miejscem gdzie zapadają decyzje, a staje się koordynatorem i „sądem apelacyjnym"[168]. Sytuacja taka sprzyja umacnianiu się pozycji premiera, który w istocie podporządkowuje sobie komitety, wpływając na zakres ich działania i skład. Od czasów 5-osobowego gabinetu wojennego Lloyda George'a utrzymuje się także praktyka uzgadniania najważniejszych decyzji w wąskim kilkuosobowym gronie zwanym gabinetem wewnętrznym lub kuchennym (*inner* lub *kitchen cabinet*), co tylko potwierdza kierunek zmian w brytyjskiej egzekutywie. W skład tych ciał wchodzą najbardziej

[164] Por. M. Szerer, *Naród...,* s. 92 i 93.
[165] Np. C. Foster, *British….*
[166] *Britain 2001. The Official Yearbook of the United Kingdom*, The Stationery Office, London 2000.
[167] S. James, *The British Cabinet*..., s. 3.
[168] J. Stembrowicz, *Rząd*…, s. 44 i n.

zaufani współpracownicy premiera, którzy zarówno mogą być członkami gabinetu, jak i osobistymi doradcami pochodzącymi spoza tego grona.

Funkcjonowanie rządu, a w szczególności gabinetu opiera się, przynajmniej formalnie, na zasadach kolegialności, indywidualnej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem i zbiorowej odpowiedzialności wszystkich ministrów. Kolegialność oznacza, iż autorytet grupy ludzi pracujących wspólnie jest przedkładany ponad indywidualne działania, przy czym grupa jest czymś więcej niż tylko sumą swoich członków[169]. Oczekuje się zatem od wszystkich członków rządu, w tym także od premiera, że będą zachowywać się jak członkowie ciała wykonującego władzę w sposób kolegialny[170], a między nimi powstanie element solidarności. W efekcie zakorzenienia funkcjonowania rządu w zasadach kolegialności (i solidarności) wszyscy ministrowie są na równi i wspólnie odpowiedzialni za każdą decyzję podjętą przez rząd[171]. Kolegialność i solidarność w działaniu gabinetu jest zatem postrzegana jako gwarancja dla rzeczywistego ponoszenia przez rząd zbiorowej odpowiedzialności za politykę państwa. Odpowiedzialność ta opiera się jednak na fikcyjnym najczęściej przekonaniu, że rząd działa jednomyślnie[172]. Choć w praktyce taką jednomyślność trudno osiągnąć, to uznaje się, że minister ma obowiązek wspierać na forum publicznym uzgodnioną decyzję lub zrezygnować. Z drugiej zaś strony zasada kolegialnej odpowiedzialności implikuje uprawnienia poszczególnych ministrów do udziału w konsultacjach i wyrażenia opinii w danej kwestii. Oczywiście ani wynik konsultacji ani „prywatne" opinie ministrów nie mogą być podawane do publicznej wiadomości, a cały proces musi mieć poufny charakter.

Minister ponosi indywidualną odpowiedzialność za działanie własnego departamentu, przy czym w literaturze brytyjskiej pojęcie odpowiedzialności jest rozumiane dwojako. Po pierwsze, minister odpowiada przed parlamentem, co oznacza, że jest odpowiedzialny (*answerable, accountable*) w tym sensie, że broni określonej polityki podczas zapytań, debat, oświadczeń, które mają miejsce

---

[169] S. James, *The British Cabinet*..., s. 6.
[170] Tamże.
[171] Tamże, s. 9.
[172] Decyzje rządowe zapadają w różnych gronach i dany minister może nawet nie zdawać sobie sprawy z faktu, że w określonej kwestii wiąże go zasada kolektywnej odpowiedzialności. Dwa główne składniki tej jednomyślności to, zdaniem M. Szerera, zbiorowość opinii przedstawianej królowi oraz solidarność w wystąpieniach zewnętrznych. M. Szerer, *Naród...,* s. 92 - 94.

na forum parlamentu lub w jego komisjach. Ponadto ministrowie przedkładają parlamentowi projekty ustaw i akty ustawodawstwa delegowanego. Izba Lordów sprecyzowała zasady postępowania ministrów wobec parlamentu w sposób następujący: „Sprawą najwyższej wagi jest to, żeby minister zapewnił parlamentowi dokładną i wiarygodną informację, korygując jakiekolwiek nieumyślne błędy przy najbliższej okazji. Ministrowie, którzy świadomie wprowadzają parlament w błąd, powinni złożyć rezygnację na ręce premiera. W kontaktach z parlamentem minister powinien być tak otwarty, jak to tylko możliwe, odmawiając zapewnienia informacji jedynie wówczas, gdy ich ujawnienie byłoby sprzeczne z interesem publicznym. Ministrowie powinni wymagać, aby pracownicy służby cywilnej składający oświadczenia przed parlamentem w ich imieniu i zgodnie z ich wskazówkami byli tak pomocni, jak to tylko możliwe, w zapewnieniu dokładnej, wiarygodnej i pełnej informacji".

Z drugiej zaś strony minister ponosi odpowiedzialność (*responsible, accountable*) za działanie swojego departamentu i podległych mu ciał. Nie ma jednak jasno wyznaczonych granic tejże odpowiedzialności i wiele zależy od decyzji premiera[173]. Granice te próbował określić David Maxwell – Fyfe podczas debaty w Izbie Gmin w 1954 roku: „Minister ponosi odpowiedzialność za decyzje, które sam podjął lub które wypływają z polityki przez niego ustanowionej i za mniejsze administracyjne potknięcia; ale minister nie jest odpowiedzialny za naganne zachowanie urzędników, o których nic nie wie"[174]. Przekonanie to potwierdziła w 1985 roku Komisja Izby Gmin ds. Skarbu i Służby Cywilnej. Warto także zauważyć, że powodem żądania ustąpienia ministra może być nie tyle jego niekompetencja, ale także skandal obyczajowy. Aktualnie w związku z ukształtowaniem zasady kolektywnej odpowiedzialności rządu indywidualna odpowiedzialność polityczna (dymisja) ministrów realizuje się przed gabinetem i premierem. Nie ma natomiast na gruncie brytyjskiej konstytucji instytucji uchwalenia wotum nieufności dla poszczególnego ministra. Niemniej jednak zmasowany atak opozycji, któremu media nadają odpowiedni rozgłos, może skłonić premiera do zdymisjonowania członka rządu lub samego atakowanego do ustąpienia ze stanowiska.

---

[173] Przykładowo M. Thatcher odmówiła przyjęcia dymisji Jamesa Priora po zbiorowej ucieczce z więzienia w Maze w 1986 roku oraz Williama Whitelawa po wtargnięciu intruza do sypialni królowej.
[174] Cyt. za S. James, *The British Cabinet*..., s. 8.

W XX wieku narasta luka między centralistyczną logiką odpowiedzialności parlamentarnej ministrów i coraz większą skłonnością do delegowania uprawnień na rzecz innych podmiotów[175]. Z jednej strony zatem u podstaw funkcjonowania państwa znajduje się przekonanie, że odpowiedzialność ministrów (*responsibility*) stanowi mechanizm, poprzez który parlament może badać, a także legitymować działanie państwa[176]. Z drugiej zaś na przestrzeni XIX i XX wieku następuje dynamiczny przyrost podmiotów o niezależnym charakterze, tzw. niedepartamentalnych (*Non-Departamental Public Bodies* (NDPBs), inaczej *quangos*[177]), nad którymi ministrowie nie sprawują bezpośredniej i efektywnej kontroli, co czyni je „odpornymi na zwykłą parlamentarną krytykę"[178]. Praktyka wskazuje, że ministrowie odpowiadają za ogólną politykę, finansową kontrolę oraz sprawy, które nabrały charakteru pilnych i ważnych publicznie, natomiast poza zakresem ich odpowiedzialności pozostaje codzienne (operacyjne) administrowanie tymi ciałami. Nieostrość tego podziału rzutuje negatywnie na realizację przez parlament jego funkcji kontrolnej nad ogromnym zakresem spraw m.in. w dziedzinie zdrowia, edukacji czy rozwoju. W 1996 roku liczbę *quangos* szacowano na 5207, ich wydatki wynosiły ponad 60 miliardów w skali roku, tj.

---

[175] Por. the Haldane Report z 1918 roku (*Report of the Machinery of Government Committee under the chairmanship of Viscount Haldane of Cloan*, HMSO London 1918), the Fulton Report z 1968 roku (*The Report of the Committee on the Civil Service*), the Pliatzky Report z 1980 roku (*Report on Non-departmental Public Bodies*, HMSO, London 1980), Ibbs Report z 1987 roku (*Improving Management in Government: The Next Steps: Report to Prime Minister*, HMSO, London 1988).

[176] M. Flinders, *MPs and Icebregs: Parliament and Delegated Governance*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 769, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/767

[177] W literaturze brytyjskiej nie wypracowano jednolitego nazewnictwa w tym zakresie. Dokumenty urzędowe mówią o Niedepartamentalnych Ciałach Publicznych (*Non - Departamental Public Bodies* - NDPBs) lub *quangos*. To drugie określenie stanowi akronim *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation* i ma zabarwienie pejoratywne, dlatego od pewnego czasu postuluje się używanie określenia NDPBs. Rządowa definicja NDPBs z 1997 roku określa je jako ciała, które mają rolę w sprawowaniu rządu narodowego, ale nie są departamentami ani ich częściami i które operują w większym lub mniejszym zasięgu działania ministrów. Z tej definicji wymykają się agencje wykonawcze (*executive agencies*), które zwykle nie mają podmiotowości prawnej oddzielnej od ich departamentu. Ponadto rząd publikuje listę, która nazywa się po prostu Ciała Publiczne (*Public Bodies*). W najszerszym sensie *quangos* odnosi się do instytucji, które wypełniają funkcje rządowe, zaś ich pracownicy to częściej osoby pochodzące z nominacji, niż ministrowie lub urzędnicy państwowi. Należą do nich zatem ciała o rozmaitych funkcjach wykonawczych, jak również komitety doradcze i trybunały. Quasi-autonomiczny status oznacza, że stanowią one część rządu „na odległość", zaś ich pozarządowy charakter znaczy, iż są elementem „władz niewybieralnych". A. Heywood, *Politologia*, 453. Funkcjonuje także węższe określenie: ciała nadzorujące (*regulatory bodies*), które P. Norton definiuje je jako: organizacje powołane dla ustanowienia i wprowadzenia w życie reguł i standardów zaprojektowanych, by wpływać na zachowania. P. Norton, *Regulating the Regulatory State*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 785, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/785

[178] M. Flinders, *MPs and Icebregs*…, s. 769, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/767

około 35% wydatków publicznych, a zatrudnienie w tych ciałach znalazło ponad 60 tys. osób[179].

„(...)gabinet jest tworem parlamentu i tkwi w parlamencie[180]", a potwierdzeniem tego faktu jest status ministrów w izbach. Wynika on z formalnego punktu widzenia nie tyle z racji zajmowania ministerialnego stanowiska, co z faktu posiadania mandatu posła lub tytułu lorda. Możliwość zabierania głosu, jak również realizowania inicjatywy ustawodawczej wobec projektów rządowych, przysługuje ministrowi ze względu na zasiadanie w danej izbie i tylko w danej izbie. W izbie, której dany minister nie zasiada jego obowiązki przejąć musi parlamentarny podsekretarz stanu, będący jej członkiem.

Kluczową postacią brytyjskiego rządu jest premier, który zgonie z tradycją pełni także funkcję Pierwszego Lorda Skarbu i Ministra Służby Cywilnej (*Minister of Civil Service*). Wbrew nazwie szef rządu przestał funkcjonować jako *primus inter pares*, a jego autorytet wynika zarówno ze zwycięstwa odniesionego w wyborach - posiadanej większości w Izbie Gmin, jak i z możliwości powoływania i odwoływania ministrów. W ręku premiera koncentruje się także pozakonstytucyjna władza wynikająca z jego przywództwa w danej partii. Premier przewodniczy gabinetowi, odpowiada za alokację obowiązków między ministrami, kreuje komitety gabinetu i wyznacza ich przewodniczących, ale również podczas regularnych spotkań informuje królową o działaniach jej rządu[181]. Rekomendacji premiera wymagają nominacje na najwyższe stanowiska państwowe i kościelne, w tym: arcybiskupów, biskupów, niektórych dziekanów kościoła anglikańskiego i ok. 200 innych kleryków, wyższych sędziów, pracowników służby cywilnej, osób pełniących określone funkcje w uniwersytetach, radach i komisjach królewskich. Stanowiska te składają się na pojęcie patronatu (*patronage*) premiera. Nie do przeceniania, zwłaszcza w ostatnich kadencjach, jest także rola premiera w dystrybucji informacji oraz relacjach z prasą[182].

---

[179] A. Heywood, *Politologia*, s. 452.
[180] M. Szerer, *Naród*..., s. 95.
[181] Por. *Britain 2001...* oraz S. James, *The British Cabinet*…, s. 99 i n. Ponieważ od 1717 roku monarcha nie uczestniczy w obradach gabinetu, o najważniejszych uchwałach premier powiadamia królową podczas cotygodniowych audiencji.
[182] Por. C. Foster, *British*..., S. James, *The British Cabinet*…, s. 99 i 110-113, N. Davies, *Wyspy*…, s. 806. P. Riddell, *The Prime Ministers and Parliament*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 816, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814

Jak już było wspomniane, w latach 80. pojawiły się wyraźne sygnały dotyczące prób zdominowania gabinetu przez premiera[183]. Margaret Thatcher odeszła od procedur działania gabinetu opartych na kolektywnej odpowiedzialności i wewnętrznej solidarności[184], postrzegając siebie jako „premiera z przekonaniami", realizującego przywództwo ideologiczne[185]. Zasady te nie były realizowane także w gabinetach komponowanych przez Tony'ego Blaira. O ile jednak Margaret Thatcher, zdaniem C. Fostera, zazwyczaj narzucała swoją wolę gabinetowi, to za czasów Blaira gabinet przestał być ciałem, w którym odbywał się proces podejmowania decyzji, a ministrowie stali się po raz pierwszy mniej ważni niż polityczni doradcy premiera, zwłaszcza ci, którzy uczestniczyli w procesie zarządzania informacją (*news management*)[186]. W efekcie urząd premiera nabrał cech prezydenckich, oddalając się zarówno od swojej partii, jak i gabinetu. Z drugiej zaś strony następowała atomizacja struktur rządowych: poszczególne departamenty stawały się w praktyce niezależnymi agencjami[187], choć znaczenie ich szefów uległo osłabieniu[188]. Nastąpiła także erozja zaangażowania premiera i ministrów w sprawy parlamentu, a dla Izby Gmin wyzwaniem stało się samo zainteresowanie rządu opiniami posłów[189].

Wyłoniony spośród parlamentarnej większości partyjnej Rząd JKMości ponosi kolektywną i solidarną odpowiedzialność przed Izbą Gmin. Indywidualna odpowiedzialność ministra wobec rządu nie jest natomiast skorelowana z prawem Izby Gmin do uchwalenia mu wotum nieufności. O składzie rządu nie decyduje bowiem izba, ale wyborcy, którzy w akcie głosowania udzielają poparcia tak premierowi, jak i jego partyjnym współpracownikom. Szef rządu zachowuje wyłączne prawo do dymisji swoich ministrów, jak również - w ramach

---

[183] Zarzuty pod adresem rządów premiera sformułowali już w latach 60. i 70. tacy komentatorzy polityczni jak R. Crossman i J. P. Mackintosh, którzy wskazywali na zakres jego możliwości przy obsadzaniu stanowisk i urzędów, kontrolę struktury gabinetu, zwłaszcza na zdolność tworzenia i obsadzania komitetów rządowych, możliwość dominacji w parlamencie ze względu na przywództwo w największej partii w izbie, pozycję zwierzchnika służby cywilnej i kontrolę nad aparatem biurokratycznym oraz bezpośredni dostęp do mediów. Por. R. Crossman, *Introduction to W. Bagehot*, (w:) *The English Constitution*, red. A. Howard, London, Fontana, 1963. J.P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens, London 1977.
[184] C. Foster, *British*..., s. 98 i n.
[185] A. Heywood, *Politologia*, s. 425.
[186] C. Foster, *British*..., s. 252.
[187] Por. S. James, *British Cabinet*..., s. 8.
[188] C. Foster, *British*..., s. 243.
[189] P. Norton, *Parliament*..., s. 40.

zakreślonych przez personalny skład własnej partii w obu izbach - swobodę nominacji rządowych.

2.2. Przywileje parlamentarne

Na gruncie brytyjskim na pojęcie przywilejów parlamentarnych (*parliamentary privilege*) składa się katalog praw i immunitetów[190], wyznaczających wzajemne relacje między parlamentem i jego członkami, a rządem, sądami, narodem, a także między izbami parlamentu. Klasyczną wykładnię przywilejów daje Erskine May, który definiuje je jako „sumę szczególnych praw przynależnych każdej izbie zbiorowo, jako część uprawnień Wysokiego Sądu Parlamentu oraz każdemu członkowi izby z osobna, bez których to praw podmioty te nie mogłyby sprawować swoich funkcji oraz które to prawa przewyższają uprawnienia innych ciał i osób"[191]. Najważniejszą przesłanką istnienia przywileju jest zatem, obok jego dawnej natury, zapewnienie parlamentowi możliwości realizacji jego funkcji.

Naruszenie przywileju parlamentarnego lub obraza (*contempt*) izby jest karalne zgodnie z prawem parlamentarnym. Wynika to z przekonania, że „przywileje legislatury byłyby zupełnie nieefektywne w zapewnieniu możliwości realizacji przez nią swoich funkcji, jeśli nie miałaby ona mocy, by karać dopuszczających się obrazy, dyscyplinować swych członków, albo wymuszać posłuszeństwo wobec swych rozkazów"[192]. W efekcie przywileje stają się niezbędnym warunkiem dla realizacji przez parlament jego funkcji, a uprawnienia dyscyplinujące warunkiem dla skuteczności przywileju.

W Wielkiej Brytanii źródłem przywilejów jest najczęściej prawo zwyczajowe, rzadziej stanowione. Warto jednak podkreślić, że kreowanie nowego przywileju powinno następować w formie ustawy, choć oczywiście nie wyklucza to ukształtowania się nowych norm prawa zwyczajowego[193]. Tworzenie nowego przywileju może jednak napotkać na opór ze strony władzy sądowniczej. I choć

---

[190] Termin „parliamentary privilege" doktryna prawa konstytucyjnego ocenia krytycznie, uznając go za nieadekwatny i proponuje, aby w jego miejsce przyjąć określenie „prawa i immunitety". S de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, Pinguin, London 1987, s. 326 za A. Zięba, *Parlament Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 15.
[191] Erskine May, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament,* s. 41.
[192] Tamże, s. 42.
[193] W. Kręcisz, *Status...,* s. 110.

sądy nie mogą ingerować w sprawy dotyczące wewnętrznej organizacji i postępowania parlamentu, to jednak ich kontroli podlega sprawa stosunków na linii obywatel-parlament, obywatel–parlamentarzysta[194]. Reakcja ze strony sądu nastąpi także w przypadku stosowania starych przywilejów w zmienionych warunkach społeczno–ustrojowych. Uprawnienia sądów do podejmowania działań chroniących obywateli przed nowymi bądź starymi przywilejami, nie oznaczają bynajmniej, że do nich należy rozstrzyganie o zakresie obowiązywania i charakterze danego przywileju[195]. Prawo do interpretowania przywilejów należy bowiem do izb.

O ile przywileje Izby Lordów są jej nieodłącznym atrybutem, o tyle te, którymi cieszy się Izba Gmin, pochodzą z „nadania" i jako takie, przynajmniej formalnie, wymagają okresowego potwierdzenia. Fakt ten przybiera formę tradycyjnego ceremoniału i odbywa się na początku każdej kadencji parlamentu. Wtedy to spiker udaje się do izby wyższej, aby uzyskać potwierdzenie „dawnych i niewątpliwych praw i przywilejów". Ponieważ żadna z izb nie może wykonywać swoich funkcji inaczej niż poprzez służbę swoich członków, przywileje zapewniają parlamentarzystom ochronę, a izbie autorytet i godność[196]. Katalogi praw i immunitetów przysługujących obu izbom i ich członkom są tak dalece zbliżone[197], że omówione zostaną w sposób łączny, a jedynie w przypadku wyraźnych rozbieżności różnice te zostaną podkreślone. Natomiast ze względu na donioślejsze znaczenie ustrojowe Izby Gmin, to właśnie przywileje poselskie będą stanowić punkt odniesienia dla rozważań.

Niektóre prawa i immunitety – jak zakaz aresztowania (*freedom from arrest*)[198] i wolność słowa (*freedom of speech*) - przysługują przede wszystkim indywidualnym członkom każdej izby, a dopiero w sposób wtórny i pośredni

---

[194] Tamże.
[195] Tamże.
[196] Erskine May, *A Treatise*..., s. 41.
[197] Zob. A. Zięba, *Parlament*..., s. 15.
[198] W literaturze polskiej nie wypracowano jednolitego nazewnictwa jeśli chodzi o pojęcie *freedom from arrest*. A. Meszorer posługuje się w tym zakresie określeniem „immunitet chroniący przed aresztowaniem i przymusem osobistym", zaś K. Grzybowski mówi o „ograniczonej możności ścigania członków parlamentu". Tymczasem A. Zięba używa w odniesieniu do tego immunitetu określenia „zakaz aresztowania". Kalką angielskiego terminu – wolność od aresztowania - posługuje się W. Kręcisz. Zob. A. Meszorer, *Brytyjski*..., s. 92, K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, s. 64, A. Zięba, *Parlament*..., s. 15, W. Kręcisz, *Status*..., s. 116 i n. oraz W. Kręcisz, *Wolność słowa i wolność od aresztowania w brytyjskiej Izbie Gmin*, „Przegląd Sejmowy", 1997, nr 4 (21), s. 23-45.

odnoszą się do całej izby[199]. Natomiast prawo do karania za obrazę izby czy regulowania przez izbę jej organizacji (*the power to regulate its own constitution*) odnosi się raczej do izby jako całości i stanowi jej kolektywne uprawnienie.

Na czoło katalogu określanego jako „parliamentary privilege" wysuwa się materia immunitetowa, na którą składają się dwie wolności: zakaz aresztowania i wolność słowa. Przywileje te kształtowały się w toku ewolucji parlamentu, ale to członkowie Izby Gmin w opozycji do monarchy, sądów a nawet Lordów, zabiegali o ich ustanowienie i potwierdzenie[200]. W warunkach stabilnej demokracji brytyjskiej zagrożenie ze strony dawnych rywali wydaje się niewielkie, stąd też wynika współcześnie bardzo ograniczony zakres tych przywilejów, nieodbiegający zasadniczo od praw przysługujących zwykłemu obywatelowi.

Freedom from arrest w zasadzie pokrywa się z europejskim przywilejem nietykalności poselskiej, a sama nazwa przywileju wskazuje na zakaz stosowania wobec członka parlamentu jakiejkolwiek formy ograniczenia lub pozbawienia wolności. Jedynym i najważniejszym celem ukształtowania tego przywileju było zapewnienie parlamentarzystom możliwości udziału w posiedzeniach izby. Dokładna analiza przedmiotowego zakresu jego działania daje jednak zaskakujący obraz. W gruncie rzeczy immunitet chroniący przed aresztowaniem ogranicza się do postępowań z zakresu prawa cywilnego. W przeszłości oznaczało to zakaz aresztowania za długi, w sprawach ze stosunków umownych oraz sprawach o naruszenie praw[201]. W związku z *Judgments Act* z 1838 roku oraz innymi ustawami stosowanie uwięzienia w takich przypadkach zastało praktycznie zniesione. *Freedom from arrest* nie obejmuje natomiast przypadków aresztowania na postawie ustawodawstwa wyjątkowego, ustawy o zdrowiu psychicznym (*The Mental Health Act*), ustawy o upadłości (*The Insolvency Act*) oraz za obrazę sądu. Wówczas aresztowanie nie jest bowiem traktowane jako naruszenie przywileju parlamentarnego.

Immunitet chroniący przed aresztowaniem nie ma i nie miał zastosowania również w przypadku przestępstw podlegających oskarżeniu publicznemu, a więc nie wyłączał członków parlamentu spod działania prawa karnego. Jednakże nawet w sferze prawa karnego parlament ma pewne uprawnienia. Przysługują

[199] Erskine May, *A Treatise*..., s. 43.
[200] Tamże.
[201] Tamże, s. 67.

one nie tyle indywidualnym członkom, lecz izbie jako całości i wywodzą się z prawa tejże od strzeżenia własnego składu. Niezbędne minimum w tym zakresie daje izbie prawo informacji o aresztowaniu jej członków. Organy stosujące ten środek powinny niezwłocznie przekazać informację o aresztowaniu wraz ze wskazaniem przyczyny. W razie skazania informacja powinna być bardziej szczegółowa i zawierać dokładne określenie czynu i wymiar kary. Trzeba jednak podkreślić, że uprawnienie to dotyczy wyłącznie pozyskania informacji i nie jest skorelowane z prawem do podejmowania przez parlament jakichkolwiek działań, mających zmierzać do uwolnienia członka parlamentu[202]. Ograniczona rola izby w tym zakresie odzwierciedla zasadę powściągliwości izby w powoływaniu się na jej przywileje. Zasadę tę oddała trafnie komisja ds. przywilejów w sesji z lat 1950 –1951 „Z przywilejów izby jej członkowie korzystają tylko o tyle, o ile jest to konieczne do realizowania ich funkcji w izbie, i nie oznacza to, że mogą oni stawiać się ponad prawem obowiązującym wszystkich zwyczajnych obywateli”[203].

Analiza immunitetu chroniącego przed aresztowaniem prowadzi do wniosku, że aktualnie jest on pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia[204]. Tezę tę potwierdza fakt, że całkowicie zaprzestano powoływania się na ten przywilej. Jednakże formalnie nadal przysługuje on parlamentarzyście i co więcej każdorazowo przy otwarciu nowej sesji spiker Izby Gmin ubiega się o potwierdzenie faktu jego posiadania przez członków tej izby.

Przywilejami analogicznymi do zakazu aresztowania i również opartymi na prawie izby do strzeżenia swego składu są zwolnienie od pełnienia funkcji przysięgłego i zwolnienie od obowiązku stawienia się w sądzie w charakterze świadka[205]. Przywileje te stanowią reminiscencję zakazu aresztowania w jego pierwotnym wydaniu i odnoszą się do spraw z zakresu cywilnych sporów sądowych[206].

Historycznie związany z przywilejem *freedom from arrest* był przywilej wolności słowa. Walka o swobodę wypowiedzi w izbie trwała kilka wieków, a szczególnej zaciętości nabrała za czasów Stuartów. Dopiero *Bill of Rights*

---

[202] Prawo izby do określania swego składu obejmuje także sytuacje, w których członek izby traci mandat z powodu bankructwa. Również i w tym przypadku izba jest informowana przez sąd.
[203] Cyt. za W. Kręcisz, *Status.....,* s. 120 (przypis).
[204] W 1967 roku komisja ds. przywilejów parlamentarnych (*The Select Committee on Parliamentary Privilege*) zarekomendowała nawet zniesienie przywileju zakazu aresztowania.
[205] Erskine May, *Treatise*..., s. 68. Por. A. Zięba, *Parlament*…, s. 15.
[206] W. Kręcisz, *Status...,* s. 126.

ostateczne potwierdził.: „że wolność słowa i debat albo postępowań w parlamencie nie powinna być zaskarżana lub kwestionowana przez jakikolwiek sąd lub w jakimkolwiek miejscu poza parlamentem". Tym samym to właśnie parlament stał się jedynym miejscem, w którym rozstrzygano o naruszeniu lub nadużyciu przywileju wolności słowa[207].

Przywilej wolności słowa ma chronić parlamentarzystów przed oskarżeniem w związku z popełnieniem przestępstwa zniesławienia. W rezultacie, zabierając głos w dyskusji członek którejkolwiek izby w znacznym stopniu nie musi obawiać się konsekwencji wynikających z obrażenia kogoś lub też naruszenia czyjegoś interesu. Wyłączona w tym zakresie zostaje odpowiedzialność karna i cywilna parlamentarzysty, nie oznacza to jednak braku odpowiedzialności dyscyplinarnej przed izbą[208]. Członkowie izby za obraźliwe wyrażenie wypowiedziane przed izbą byli przez nią karani napomnieniem, uwięzieniem, a w Izbie Gmin w wyjątkowych przypadkach nawet usunięciem z parlamentu[209]. Zakres przedmiotowy stosowania przywileju określa zwrot „postępowanie w parlamencie", który nie ma definicji prawnej. Jednakże zwyczajowo oznacza on, że przywilejem zostały objęte: spotkania parlamentarzystów ze sobą i z członkami rządu, jeśli dotyczą one spraw, które oczekują lub są przedmiotem postępowania izby; zebrania partyjne odbywające się na terenie izby; kontakty z Parlamentarnym Komisarzem ds. Administracji. Z przywileju w bardzo ograniczonym stopniu korzystają natomiast przemówienia publikowane poza izbą i niemające charakteru oficjalnych dokumentów, wypowiedzi dla mediów czy do wyborców. Ponieważ stosowanie przywileju odnosi się jedynie do wypowiedzi (działań) kwalifikowanych do zbioru

---

[207] W ostatnim czasie jednak interpretacja artykułu 9 *Bill of Rights* została rozszerzona. W sprawie Pepper v. Hart z 1993 roku Izba Lordów uznała, że interpretując przepisy danej ustawy sąd może odwołać się do oświadczeń złożonych przez ministra w parlamencie podczas jej przyjmowania. Co więcej, w sądach ukształtowała się także praktyka odwoływania się do parlamentarnych wypowiedzi ministrów również wówczas, gdy rozpoznawana jest zgodność z prawem decyzji ministerialnych.*Companion...,*http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso02.htm

[208] Wypracowany został nawet dokument określający słowa składające się na „język nieparlamentarny". Przykładowo nie można zarzucić adwersarzowi kłamstwa. W takim przypadku spiker przerwałby debatę, a ten, kto naruszył dobre obyczaje, musiałby się wycofać i przeprosić. Gdyby zaś tak się nie stało, to zostałby ukarany zawieszeniem w prawach posła. I tak Winston Churchill zarzucił w debacie kłamstwo swemu adwersarzowi. Potem przeprosił i wyjaśnił: „Chciałem powiedzieć, że mój oponent dopuścił się terminologicznej nieścisłości". Cyt. za wywiadem z Normanem Daviesem, „Newsweek", 9 kwietnia 2006.

[209] A. Meszorer, *Brytyjski...,* s. 91.

określanego jako „postępowanie w parlamencie", uznaje się, że ma on charakter immunitetu materialnego o ograniczonym zakresie ochrony[210].

Odrębne od przywilejów parlamentarnych są przywileje przysługujące parom. Przynależą one wszystkim parom niezależnie od tego, czy zasiadają oni w Izbie Lordów, ale również żonom parów oraz wdowom po parach, o ile nie poślubiły kogoś „z gminu" (*commoners*). Do ubiegłego stulecia przetrwały trzy przywileje parowskie: prawo do bycia sądzonym przez równych sobie (zniesione na mocy ustawy z 1948 roku), prawo dostępu do monarchy w każdym czasie oraz zakaz aresztowania w sprawach cywilnych. Praw tych można się zrzec na mocy *the Peerage Act* z 1963 roku.

Uzupełnieniem przywilejów umożliwiających swobodne wykonywanie mandatu są finansowe i materialne gratyfikacje przysługujące parlamentarzyście. Brytyjczycy długo opierali się idei wynagradzania posłów za ich obecność i aktywność w parlamencie. Jeszcze na początku ubiegłego wieku pokutowało przekonanie, wywodzące się z okresu panowania Tudorów, że parlamentarzysta powinien móc opłacić przywilej zasiadania w izbie, bez konieczności podejmowania dodatkowego zajęcia pozwalającego na utrzymanie się[211]. Jednakże zmiana społecznego składu izby, jaka dokonała się po trzeciej reformie prawa wyborczego, a zwłaszcza uznanie dla potrzeb posłów laburzystowskich wywodzących się z biedniejszych kręgów doprowadziło o uchwalenia szeregu świadczeń o finansowym i materialnym charakterze. Ich trzon stanowi wynagrodzenie za pracę, które posłowie otrzymują od 1911 roku[212]. Przyjęta przez parlament formuła świadczenia jest wyrazem uznania faktu, że posłowie z racji wykonywanych funkcji stanowią odrębną grupę zawodową. Wysokość wynagrodzenia jest formalnie ustalana przez izbę, jednakże funkcjonowanie systemu dwupartyjnego i obostrzenia w procedurach finansowych sprawiają, że o

---

[210] W. Kręcisz, *Status*..., s. 143.

[211] W średniowieczu posłowie byli utrzymywani przez swoje okręgi wyborcze. Z początkiem XIV wieku szlachcicowi reprezentującemu okręg ziemski miano płacić przez czas sesji cztery szylingi dziennie, a przedstawicielowi mieszczaństwa - dwa szylingi. Pod koniec XVII wieku wyborcy przestali opłacać swoich reprezentantów. W XVIII i na początku XIX wieku źródłem utrzymania dla posłów stały się lukratywne posady (głównie rozdawane przez władcę w ramach patronatu). W efekcie co niektórzy byli skłonni nawet zapłacić za miejsce w parlamencie. W 1780 roku rozpoczęła się gorąca dyskusja nad tym sposobem „wynagradzania posłów". Pomimo licznych prób podejmowanych przykładowo w 1870, 1888, 1892, 1893, 1895 i 1903 roku sprawa pensji poselskiej nie została uregulowana.

[212] Posłom przyznano 400 funtów rocznie, a w 1937 roku kwotę tę podniesiono do 600 funtów rocznie.

wysokości uposażenia poselskiego decyduje rząd i większość rządowa. W efekcie kwestia wynagrodzeń zyskuje wymiar polityczny, a kryteria ich przyznawania uzależnione są od czynników o pozaekonomicznym znaczeniu. Co zrozumiałe, podwyżki wynagrodzeń poselskich budzą liczne kontrowersje i dezaprobatę opinii publicznej. Rząd z jednej strony nie może pozwolić sobie na ignorowanie opinii wyborców, z drugiej zaś dopuść do wzrostu niezadowolenia wśród posłów. W rezultacie przez wiele lat zmiana wynagrodzeń następowała w sposób nieusystematyzowany i miała charakter gwałtownej próby naprawiania sytuacji. W 1983 roku związano wysokość uposażenia z wysokością płac w administracji publicznej. Aktualny sposób obliczania uposażenia został opracowany w 1997 roku. Od kwietnia 2005 roku roczna pensja członka parlamentu wynosi 59 095 funtów. Ponadto od sesji lat 2004-2005 przewodniczący resortowych komisji specjalnych i międzyresortowych komisji specjalnych (*cross-dempartamental committees*) otrzymują dodatkowe roczne wynagrodzenie. Początkowo wynosiło ono 12 500 funtów, natomiast od kwietnia 2005 roku jest to 13 107,26 funta.

Warunki płacowe w parlamencie brytyjskim znacznie odbiegają od tych, które zapewniono posłom np. we Włoszech, Francji czy Niemczech. Nic więc dziwnego, że w obliczu wzrastających kosztów utrzymania posłowie brytyjscy poszukują dodatkowych źródeł dochodu. Z jednej strony sytuacja taka naraża na szwank zasadę niezależności poselskiej, z drugiej zaś podkreślenia wymaga fakt, że nie ma społecznego przyzwolenia na poprawę warunków materialnych parlamentarzystów. Przez lata kontrowersje budził także sposób dysponowania przez posłów dodatkiem na koszty biurowe (*office cost allowance*)[213]. Dodatek ten przeznaczany był na finansowanie działalności posła w izbie i w okręgu wyborczym, zwłaszcza na organizację biura i opłacenie jego personelu. Skromna kwota tego dodatku oznaczała jednak, że poza zasięgiem pozostawały podstawowe techniczne środki niezbędne do prowadzenia biura, tj. komputery, faksy, kserokopiarki itp. W efekcie dążąc do minimalizacji kosztów, posłowie nagminnie zatrudniali w biurach członków własnych rodzin. Jak przyznają obserwatorzy życia politycznego, czasem był to jedyny sposób na zdobycie oddanego, lojalnego i gotowego do wielogodzinnej pracy sekretarza czy

[213] Dodatek przyznawany jest od 1969 roku, kiedy to po raz pierwszy posłowie otrzymali na ten cel 500 funtów.

asystenta. Praktyki te budziły jednak, uzasadnione skądinąd, obawy o nadużywanie przez posłów ich pozycji i nepotyzm. W efekcie dodatek ten został zastąpiony w 2003 roku przez dwa inne świadczenia - dodatek na zatrudnienie obsługi biura (*staffing cost allowence*) oraz świadczenie w postaci sprzętu komputerowego (*computer equipment*). Wspomniany dodatek umożliwia zatrudnienie nie więcej niż trzech pełnoetatowych pracowników, którzy otrzymują wynagrodzenie na uzgodnionym poziomie, korespondującym z opisem obowiązków i standardami kontraktu przygotowanego przez Departament Finansów i Administracji. Ponadto w przypadku nieobecności stałej obsługi biura (np. z powodu choroby lub ciąży), poseł ma prawo do tymczasowej pomocy w sekretariacie lub przy badaniach. Natomiast w skład przysługującego posłowi pakietu komputerowego wchodzą między innymi drukarki, skanery i trzy komputery osobiste.

Posłowie mają także do swojej dyspozycji do 20 tys. funtów na nieoczekiwane wydatki (*incidental expenses provision*) związane przykładowo z ulokowaniem biura czy środkami bezpieczeństwa. Parlamentarzysta uprawniony jest również do bezpłatnych rozmów telefonicznych i przesyłek pocztowych na terenie kraju oraz dodatku pokrywającego koszty noclegu poza miejscem zamieszkania (*additional costs allowence*)[214].

Istotną pozycją w budżecie posła jest zwrot kosztów podróży służbowych. Zwrot ten obejmuje wydatki związane z przemieszczaniem się posła na trasie z parlamentu do miejsca zamieszkania lub okręgu wyborczego i z powrotem. W szczególności chodzi tutaj o podróże własnym samochodem. W takim przypadku kwota zwrotu stanowi iloczyn liczby kilometrów i ryczałtowo określanej stawki za milę[215]. Co ciekawe, od 1998 roku posłowie otrzymują także ryczałt za poruszanie się rowerem[216], jak również bezpłatne miejsce parkingowe.

Wyrazem nadania pracy posła charakteru zawodu jest zagwarantowanie parlamentarzystom świadczeń emerytalnych i odpraw pracowniczych. Po raz pierwszy sprawa emerytur unormowana została w *The House of Commons*

[214] Posłom, których okręgi mieszczą się w obszarze tzw. wewnętrznego Londynu przysługuje specjalny dodatek londyński (*London supplement*). Od 1 kwietnia 2005 roku jest to 2 613 funtów. Posłowie wybrani z obszarów tzw. zewnętrznego Londynu mogą natomiast wybrać czy chcą *London supplement*, czy też *additional costs allowence*. Maksymalna kwota *additional costs allowence* to aktualnie (2005/2006) 21 634 funty.

[215] Stawka ta jest aktualnie zróżnicowana i wynosi 40 pensów do 10 000 mil i 25 pensów powyżej tego dystansu.

[216] Od 1 kwietnia 2005 roku ryczałt ten wynosi 20 pensów za milę.

Member's Found Act z 1939 roku. Aktualnie problematykę tę reguluje *The Parliamentary and other Pension Act*, wielokrotnie zresztą nowelizowany. Otrzymanie emerytury wymaga łącznego spełnienia dwóch przesłanek: poseł powinien mieć co najmniej czteroletni staż pracy po wycofaniu się z życia parlamentarnego i ukończone 65 lat. Z chwilą odejścia z parlamentu posłowie nabywają także prawo do odprawy. Odprawę otrzymuje się zarówno po wycofaniu się z życia publicznego, jak i w przypadku utraty mandatu w wyborach. Wysokość tego świadczenia uzależniona jest od stażu parlamentarnego i wieku posła.

Poważnym krokiem w kierunku wzrostu efektywności działań poselskich była także poprawa warunków pracy w stolicy. Otwarcie dodatkowych biur w Pałacu Westminsterskim, jak również przy nabrzeżu Wiktorii oraz przy Parliament Street i Bridge Street sprawiło, że aktualnie każdy poseł posiada odrębne pomieszczenie biurowe. W ostatnich dekadach rozbudowie uległ także cały aparat służący obsłudze posłów w zakresie badań i pozyskiwania informacji. W latach 1972 – 2000 liczba osób zatrudnionych w bibliotece Izby Gmin wzrosła z 55 do około 200, przy czym należy zauważyć, że obowiązki obsługi biblioteki wykraczają poza zwykłe udostępnianie księgozbioru. Od 1999 roku przy książnicy działa Centrum Parlamentarne i Konstytucyjne, gdzie przygotowywane są złożone opracowania, streszczenia, w tym również na polu konstytucyjnym.

Wyrazem uznania dla ustrojowej roli partii opozycyjnych jest fakt, że 1975 roku są one subsydiowane są z budżetu i otrzymują tzw. pieniądze Shorta[217]. Środki te wygospodarowano w celu umożliwienia strukturom partyjnym realizacji ich zadań w Izbie Gmin, w tym zwłaszcza dla wzmocnienia ich skuteczności w zakresie sprawowania kontroli nad rządem. Przyznane środki miały zapewnić zaplecze badawcze posłom z ław frontowych oraz obsługę biur głównego whipa i liderów partyjnych[218].

Odmiennie uregulowana jest natomiast kwestia finansowania działalności poszczególnych lordów. Członkowie izby wyższej otrzymują wynagrodzenie jedynie z tytułu pełnionych funkcji dodatkowych, tj. ministra, whipa rządowego,

---

[217] Nazwa środków przyznanych parlamentarnym partiom opozycyjnym pochodzi od ministra pilotującego stosowny dokument – Teda Shorta.

[218] P. Webb, *Parties and Party System: Modernisation, Regulation and Diversity*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2001, nr 2 (54), s. 316, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/2/308

Lidera Opozycji i głównego whipa opozycji, Lorda Kanclerza, Przewodniczącego Komisji (*Chairman of the Committees*), zastępcy przewodniczącego (*Principal Deputy Chairman*) oraz *Attorney General*. Lordom zwraca się także koszty poniesione w związku z podróżami, zakwaterowaniem i obsługą biurową, wynikającymi z pełnionych obowiązków. W ostatnich latach poprawiły się również warunki pracy lordów w Londynie: na ich potrzeby zostały przeznaczone dwa nowe budynki - Millbank House i Abingdon House. Lordowie korzystają z własnej biblioteki, mają dostęp do sprzętu komputerowego i intranetu. Wzorem izby niższej od 1996 roku na wsparcie finansowe z racji wykonywanych prac mogą liczyć partie opozycyjne oraz przewodniczący lordów z ław poprzecznych (*Convenor of Cross-bench Peers*). Na ich potrzeby przeznaczono tzw. pieniądze Cranborne'a. Nie bez znaczenia dla kondycji finansowej lordów pozostaje także fakt, że znacznie częściej niż ich koledzy z izby niższej, lordowie wykonują zajęcia pozaparlamentarne w pełnym wymiarze godzin.

Należy jednak podkreślić, że pomimo wyraźnej poprawy zarówno warunki płacowe, zaopatrzenie w niezbędny sprzęt, dostępność biur, a przede wszystkim możliwość skorzystania z wysoko wykwalifikowanego personelu są bardzo surowo oceniane tak przez samych parlamentarzystów, jak i obserwatorów brytyjskiego życia politycznego[219].

Izby strzegą swych przywilejów, karząc tych, którzy je naruszają. Aktualnie na straży przywilejów Izby Gmin stoi obok spikera także specjalna Komisja ds. Standardów i Przywilejów (*The Standard and Privileges Select Committee*). Komisja ta została powołana 6 listopada 1995 roku, a już 24 lipca następnego roku izba zaakceptowała *Kodeks Postępowania Posłów* (*Code of Conduct for Members*). Komisja ocenia, czy parlamentarzysta postępuje zgodnie z kodeksem i może rekomendować konieczność złożenia przez posła przeprosin, zawieszenie posła w obowiązkach na określony czas oraz pozbawienie go wynagrodzenia. Wniosek w tej sprawie jest oczywiście przedstawiany izbie i może zostać przeprowadzona nad nim debata.

Możliwość karania za obrazę izby dotyczy zarówno członków parlamentu, jak i zwykłych obywateli. W takim przypadku członkowie parlamentu ponoszą odpowiedzialność regulaminową, i tylko taką. Regulamin, ani żaden inny akt

[219] Por. A. Heywood, *Politologia*, s. 394.

normatywny nie określa jednak, jakie czyny można uznać za obrazę izby, a informacji w tym zakresie dostarcza bądź analiza dotychczasowych przypadków, bądź doktryna. Zdaniem Erskine Maya „każda izba rości sobie prawo do karania akcji, które choć nie stanowiły naruszenia któregoś przywileju, to są obraźliwe wobec jej autorytetu i godności, jak np. nieposłuszeństwo wobec jej legitymowanych nakazów, zniesławienie izby, jej urzędników lub członków”[220]. Ujmując rzecz bardziej szczegółowo, autor uznaje za obrazę izby „każdy czyn lub przeoczenie, które przeszkadzają lub utrudniają pracę którejkolwiek izby parlamentu lub które utrudniają lub przeszkadzają jakiemukolwiek członkowi lub urzędnikowi izby w wykonywaniu obowiązków albo które bezpośrednio lub pośrednio powodują powstanie takich skutków”. Przykładowo dotychczas Izba Gmin karała w przypadkach nieodpowiedniego zachowania, odmowę lub składanie fałszywych zeznań podczas przesłuchań komisyjnych, niszczenie dokumentów, przeszkadzanie posłowi w drodze do izby lub z niej, świadome kłamstwo podczas wystąpień, korupcję lub próbę podjęcia działań o takim charakterze, pomawianie posłów i ich molestowanie, jak również nawoływanie w prasie do aresztowania posła i przedwczesne ujawnianie efektów postępowania w komisji. Analiza powyższych przypadków prowadzi do wniosku, że omawiany przywilej dotyczy zarówno całej izby, jak i jej poszczególnych członków. Oznacza to, że obraza indywidualnego parlamentarzysty jest w pewnych przypadkach traktowana jako obraza całej izby.

Uprawnienia w zakresie dyscyplinowania i karania osób za obrazę Izby Gmin zostały skupione w ręku spikera. Spiker może podjąć działania zarówno w odniesieniu do całej izby, jak i pojedynczego posła czy innej osoby, przy czym czyni to „z urzędu” lub na wniosek izby. W pierwszym przypadku, przesłanką do podjęcia działań jest „poważny nieporządek” panujący w izbie. Wówczas spiker może odroczyć posiedzenie lub je zawiesić na czas, który uzna za konieczny. Wśród przewidzianych w regulaminie kar dla posłów dopuszczających się obrazy izby należy natomiast wymienić: wezwanie posła po nazwisku, które można uznać za odpowiednik nagany, wykluczenie posła z posiedzenia oraz zawieszenie posła w prawach i obowiązkach, które jest równoznaczne z wykluczeniem go z obrad na z góry określony czas. Zawieszenie posła na okres

[220] Erskine May, *A Treatise*..., s. 42.

dłuższy niż jeden dzień wymaga zgody izby. Regulamin uwzględnia stopniowanie kar w zależności od wagi przewinienia.

Najpoważniejszym środkiem dyscyplinowania jest wykluczenie ze składu izby. Instytucję tę uznaje się powszechnie za pochodną prawa izby do autonomii i decydowania o własnym składzie. Decyzja o wykluczeniu nie ma jednak charakteru ostatecznego i poseł może ponownie ubiegać się o mandat. Z wnioskiem o wykluczenie posła występuje najczęściej Lider Izby Gmin. Przy stosowaniu instytucji wykluczenia posła ze składu izby pojęcie „obraza izby" może być bardzo szeroko rozumiane. Nie chodzi tu bowiem tylko o zachowanie na forum izby, zakłócanie porządku, ale także o czyny o charakterze kryminalnym, których członek parlamentu się dopuścił. Dotychczas izba stosowała ten środek dyscyplinowania w stosunku do posłów, którzy dopuścili się otwartego buntu, fałszerstwa, krzywoprzysięstwa, oszustwa i naruszenia obowiązków syndyka, sprzeniewierzenia funduszy publicznych, korupcji, oszczerstwa. Izba podejmuje także uchwałę o wykluczeniu posła w przypadku skazania go za przestępstwa kryminalne, niezależnie od wymiaru kary. Trzeba jednak podkreślić, że uchwała izby może mieć w tym przypadku dwojaki charakter: konstytutywny lub deklaratoryjny. Jeżeli wymierzona przez sąd kara pozbawienia wolności jest niższa niż jednej rok, to wówczas uchwała izby ma charakter konstytutywny. Natomiast w przypadku, gdy orzeczono karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku, zastosowanie mają przepisy *The Representation of the People Act* z 1981 roku i *Repatriation of Prisoners Act* z 1984 roku. Zgodnie z tym ustawami skazanie na karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku, jest warunkiem dyskwalifikującym w przypadku ubiegania się o mandat, a w stosunku do posłów już zasiadających w izbie oznacza utratę mandatu z mocy prawa. Co prawda izba podejmuje wówczas stosowną uchwałę, lecz ma ona charakter deklaratoryjny.

Izba Lordów nie ma uprawnień, by zawiesić swego członka w sposób trwały, może to jedynie uczynić na pewien czasokres. Postępowanie w tej sprawie rozpoczyna się w Komisji ds. Przywilejów (*Committee for Privileges*), która przeprowadza przesłuchania, zbiera dowody i przedstawia swoją propozycję izbie. Komisji przewodzi Przewodniczący Komisji (*Chairman of Committees*), a w jej składzie zasiada 15 lordów wraz z czterema lordami prawa

(*Lord of Appeal*). Rekomendacje są przedmiotem debaty na forum izby, zanim podejmie ona decyzję w danej sprawie.

Pojęcie obrazy izby zostało także rozciągnięte na postępowanie w komisjach. Jednakże przewodniczącemu komisji nie zostały w tym zakresie przyznane żadne szczególne uprawnienia. Jedyne co można uczynić, to zaraportować o zachowaniu lub zaniechaniu posła całej izbie. Wówczas spiker podejmuje takie działania, jakby obraza dotyczyła izby jako całości. Odmiennie sytuacja wygląda w przypadku pracy Komisji Całej Izby. Wówczas jej przewodniczący może wezwać posła po nazwisku i zaraportować izbie, o konieczności zastosowania zawieszenia. W takim przypadku spiker postępuje analogicznie jak w przypadku pozostałych komisji.

Omówione przypadki dotyczyły sytuacji, w których obrazy izby dopuścili się jej członkowie. Jednakże przywilej chroni izbę także przed osobami niewykonującymi mandatu, słowem przed obcymi. Izba ma prawo ukarać osobę za nieodpowiednie zachowanie (nieprzestrzeganie porządku lub brak respektu). Dotyczy to zarówno zachowania wobec izby jako całości, jaki i wobec jej komisji i to niezależnie od tego, czy miało ono miejsce na terenie budynku parlamentu czy poza nim. O tym, czy osoba dopuściła się obrazy izby rozstrzyga sama izba i sprawa ta nie podlega kognicji sądów. Osoby dopuszczające się obrazy izby, czy to na galerii dla gości, czy też przed komisją zostają usunięte z izby przez woźnego. Jeśli obraza ma poważny charakter i zakłóciła posiedzenie, intruz może zostać doprowadzony do posterunku policji znajdującego się na terenie parlamentu lub nawet do posterunku poza murami Westminsteru. Ten drugi przypadek dotyczy czynów o charakterze kryminalnym. Dotychczas ukarano w ten sposób osoby, które w latach 70. zrzucały z galerii dla widzów kanister z benzyną, słomę oraz gnój. Prawo do uwięzienia ma odmienny zakres czasowy w przypadku obu izb. Izba wyższa może uwięzić osobę właściwie na dowolny okres, natomiast w przypadku, gdy uczyni to Izba Gmin, więzień musi zostać uwolniony w związku z prorogacją.

Również odmowa złożenia zeznań przed komisją może zostać uznana za naruszenie przywilejów izby i jej obrazę. W takim przypadku przewodniczący może nakazać przybycie świadka w danym dniu i godzinie. Nakaz taki jest dostarczany albo przez pocztę, albo przez obsługę izby. Izba może także

uchwalić doprowadzenie świadka przez obsługę izby, która w tym przypadku może to uczynić w asyście policji.

Izbom przysługuje także prawo do regulowania wewnętrznych zasad organizacji (*the power to regulate its own constitution*), określane także jako prawo do autonomii oraz prawo dostępu do monarchy. Zasada kontrolowania przez parlament jego własnych spraw zwana także wyłączną kognicją (*exclusive cognisance*) oznacza wyłączne uprawnienie izb do rozstrzygania w zakresie zgodności z prawem jej własnych procedur. Izby są także zwolnione spod działania prawa statutowego, np. w zakresie zatrudnienia, bezpieczeństwa pracy, czy regulacji w zakresie sprzedaży alkoholu, choć każda z nich dobrowolnie podporządkowuje się wielu ustawom. Aktualnie zasady procedury parlamentarnej zawarte są z źródłach, które, stosownie do ich znaczenia, można wymienić w następującej kolejności: 1) zwyczaje i praktyki, 2) stałe przepisy regulaminowe (*standing orders*), postanowienia regulaminowe sesyjne (*sessional orders*) i rezolucje, 3) zarządzenia przewodniczącego obradom[221]. Praktyka parlamentarna rozwijała się w toku wykonywania przez izbę jej funkcji i stanowi zwyczajową metodę postępowania, która została zapisana w diariuszach jako stosowana[222]. Przykład takiego zwyczaju stanowi praktyka trzech czytań projektu ustawy, która ukształtowała się jeszcze za czasów panowania Tudorów. Wśród wskazanych źródeł istotną rolę odrywają również postanowienia regulaminowe „uchwalane od czasu do czasu w celu przywrócenia tradycyjnej praktyki, zmodyfikowania jej lub wprowadzenia zupełnie nowych zasad i trybu postępowania".[223] *Standing orders*, jak sama nazwa wskazuje, mają wyraźnie przewidziany trwały charakter i obowiązują także po zakończeniu sesji, na której zostały uchwalone. Natomiast każdorazowo na początku danej sesji izby przyjmują ustalenia o charakterze przejściowym - *sessional orders* - i inne rezolucje, które to stanowią przepisy porządkowe obowiązujące w trakcie trwania tej sesji. Zwykle zostają one uchwalone w celu dania pierwszeństwa pewnym rodzajom spraw lub w celu poddania określonych czynności specjalnym

[221] Na podstawie A. Maszorer, *Brytyjski...,* s. 68 Por. H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 88, K. Wójtowicz, *Zjednoczone...*, s. 275.

[222] W literaturze przedmiotu wskazuje się na analogię między rozwojem praktyki parlamentarnej a tworzeniem precedensów sądowych. A. Maszorer, *Brytyjski...*, s. 69. Zdaniem Erskine Maya stosunek praktyki parlamentarnej do przepisów regulaminowych Izby Gmin stanowi analogię do stosunku między prawem powszechnym a prawem pisanym.

[223] Cyt. za H. Pajdała, *Komisje*..., s. 88.

ograniczeniom[224]. Bezsporne i zweryfikowane przez praktykę minionej sesji *sessional orders* uzyskują prolongatę w pierwszym dniu nowej sesji[225]. Z czasem przyjęte w *sessional orders* rozwiązania mogą zyskać na tyle trwały charakter, że zostaną uwzględnione w *standing orders*. *Standing* i *sessional orders* regulują przede wszystkim zagadnienia związane z ustalaniem porządku obrad, sposobem głosowania wniosków, formą debaty, regułami odraczania posiedzeń i zamknięcia dyskusji[226]. Najważniejsze reguły organizujące pracę i funkcjonowanie izb publikowane są w odrębnych rejestrach zwanych Diariuszami (*Journals of the House*). Zasady procedowania i organizacji Izby Gmin wyznaczają także rozstrzygnięcia spikera, zapadłe w trakcie przewodniczenia obradom, a mieszczące się w zakresie jego dyskrecjonalnych uprawnień. Jak zauważa A. Meszorer, „zarządzenia spikera lub chairmana przyczyniają się do powstawania zasobu prawa precedensowego izby"[227].

Mnogość źródeł określających procedury powoduje oczywiste trudności z odnalezieniem norm właściwych dla danej sytuacji[228]. Charakter pomocniczy, choć nie do przecenienia, ma wówczas kompilacja Thomasa Erskine Maya – wspomniany już *Traktat o prawie, przywilejach, postępowaniu i zwyczajach parlamentu*[229]. W odniesieniu do norm parlamentarnych wypełnia on rolę analogiczną to tej, jaką wobec norm konstytucyjnych pełnią ustalenia doktryny. Traktat jest współcześnie postrzegany jako „zbiorowa mądrość urzędników izby", będąca „Biblią" procedury parlamentarnej[230]. Opracowanie to obejmuje zasady i praktyki parlamentarne i przytacza procedury zarówno aktualne, jak i o

[224] A. Meszorer, *Brytyjski*…, s. 70.
[225] A. Zięba, *Parlament*..., s. 10.
[226] Tamże.
[227] A. Meszorer, *Brytyjski*..., s. 71.
[228] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 276.
[229] Thomas Erskine May służbę w parlamencie rozpoczął w 1831 roku jako asystent ówczesnego szefa biblioteki Izby Gmin Thomasa Vardona. Od 1847 roku pracował przy rozpatrywaniu petycji do projektów ustaw prywatnych, a w 1856 roku został asystentem sekretarza (*clerk*). Stanowisko to objął natomiast 1871 roku. Za wieloletnią pracę w izbie otrzymał tytuł barona Farnborough. Jego najsłynniejszą pracą jest wspomniany *A Treatise...,* który po raz pierwszy wydano w 1844 roku. Od tego czasu dzieło to było wielokrotnie nowelizowane przez kolejnych sekretarzy i ich sztaby, tak by stanowiło aktualny zbiór zasad i procedur parlamentarnych. Najnowsze – dwudzieste trzecie wydanie – pochodzi z 2004 roku.
[230] O. McDonald, *Parliament at Work*, Methuen, London 1989, s. 9.

historycznym znaczeniu, a na których wspiera się obecna praktyka postępowania izb[231].

Z gwarantowanej przez przywilej parlamentarny reguły autonomii wynika również prawo Izby Gmin w zakresie ochrony własnego składu. Wyrazem posiadania przywilejów w tej materii jest zarządzenie wyborów uzupełniających w przypadku wakatu, rozpoznawanie protestów wyborczych i rozstrzyganie wątpliwości co do kwalifikacji osób do zasiadania w izbie. Wybory uzupełniające następują na podstawie nakazu (*writ*), o który zwraca się zwykle główny whip partii dotychczas posiadającej mandat w okręgu. W pewnych okolicznościach uprawnienie do wnioskowania o *writ* przysługuje także spikerowi. Natomiast dokonywanie weryfikacji tak kwalifikacji do zasiadania w izbie, jak i wyników wyborów szczegółowo określają przepisy prawa i w praktyce izba nie może stosować swego przywileju w sposób arbitralny. Co więcej, w weryfikacji wyborów uczestniczą aktualnie i inne podmioty, tj. począwszy od 1868 roku Sąd Wyborczy (*The Election Court*) oraz w pewnym zakresie i na określonych warunkach Rada Przyboczna. Przejawem prawa Izby Gmin do ochrony swego składu jest także fakt, że poseł nie może zrzec się mandatu. Członkowie izby, którzy zamierzają ustąpić, przyjmują od Korony urząd, którego objęcie zgodnie z zasadą *incompatibilitas* powoduje powstanie wakatu i zobowiązuje izbę do wyborów uzupełniających.

Prawo dostępu do monarchy ma w obu izbach odrębny zakres podmiotowy. W przypadku izby niższej przysługuje on izbie jako całości i jest wykonywane za pośrednictwem spikera. W przeszłości przywilej ten był uważany za istotny element uzupełniający przywilej wolności słowa[232]. Aktualnie stosowany jest on przede wszystkim do celów związanych z przedstawieniem panującemu pisemnych wystąpień zwanych adresami[233]. Prawo dostępu do władcy nie przysługuje natomiast indywidualnym posłom, w efekcie panujący otrzymuje jedynie uzgodnione stanowisko całej izby. Historyczną konsekwencją

[231] R. Sands, *Zasady i tryb postępowania w brytyjskiej tradycji parlamentarnej*, (w:) Regulamin a praktyka parlamentarna. Referaty ogłoszone na międzynarodowej konferencji w Pułtusku w dniach 8-11 maja 1994r., „Przegląd Sejmowy", 1994, nr 4 (48), s.42.
[232] Erskine May, *A Treatise…,* s. 85.
[233]Adresy mogą zostać uzgodnione przez obie izby, lub – co jest znacznie częstsze – każda izba może wystosować odrębny. Adresy Izby Lordów mogą być prezentowane przez niektórych członków izby: członków królewskiego dworu (*the Royal Household*) lub Tajnych Radców (*Privy Counsellors*), jak również przez izbę jako całość. Najczęstszą formą adresu jest odpowiedź na mowę tronową.

takiego rozwiązania jest wyposażenie Izby Gmin w prawo niedopuszczenia panującego do jej debat, jak również ustanowienie zasady, że panujący nie może nawet w charakterze widza uczestniczyć w debatach izby[234]. Natomiast w przypadku Izby Lordów prawo dostępu do monarchy posiada zarówno izba jako całość, jak i indywidualni lordowie, którzy mogą uzyskać posłuchanie u panującego. Przywilej ten ma przedparlametarne korzenie i przysługuje lordom jako dawnym członkom Wielkiej Rady[235]. Jednocześnie odzwierciedleniem podmiotowego zasięgu przywileju jest fakt, że monarcha może w każdym czasie być obecny w Izbie Lordów[236]. W obliczu faktycznego przejęcia przez gabinet prerogatyw królewskich przywilej dostępu do monarchy wydaje się nie mieć znaczenia. Adresatem wystąpień izb, choć formalnie pozostaje królowa, jest w praktyce przede wszystkim rząd, do którego członków parlamentarzyści mogą zwracać się w bezpośredni sposób, w trakcie debat na forum parlamentu czy komisji, poprzez pytania czy spotkania kuluarowe.

Analiza przywilejów parlamentarnych prowadzi nieuchronnie do wniosku, że w obliczu dokonanych zmian ustrojowych wiele z nich ma jedynie historyczny charakter. Przywileje kształtowały się bowiem w toku procesu rywalizacji i współpracy, zachodzącego między królem a izbami (zwłaszcza Izbą Gmin) i miały chronić tak parlament, jak i jego poszczególnych członków przed zakusami panującego. Wobec ukształtowania się rządu odpowiedzialnego przed parlamentem spadło znaczenia przywilejów na płaszczyźnie relacji między tymi organami, natomiast pozostały one istotnym elementem chroniącym izby przed obrazą tak ze strony obywateli, jak i własnych członków.

Parlament działa poprzez swoich członków, których status, kompetencje i zachowania wpływają tak na sposób postrzegania izb, jak i ich pozycję w systemie. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia stworzenia instrumentów służących podtrzymaniu i kontroli niezależności poselskiej względem wpływów i nacisków różnych grup interesu. Zagadnienie nielegalnego wywierania wpływu na posłów ma tradycję tak długą jak sam parlament. Gorące dyskusje na ten temat toczono zwłaszcza w XVIII wieku w związku z istnieniem

[234] Erskine May, *A Treatise*…, s. 86.
[235] Tamże.
[236] Na początku każdej kadencji, aby zapewnić Izbie Lordów możliwość procedowania niezależnie od obecności panującego, Lider Izby składa projekt ustawy służący lepszej regulacji rad parafialnych (*Select Vestries*), a izba dokonuje *pro forma* jego pierwszego czytania. Dopóki ta czynność nie zostanie dopełniona, izba nie może zajmować się żadną inną sprawą.

systemu synekur i patronatu. Choć system ten zlikwidowano, to nadal różne zorganizowane grupy interesu pragną uzyskać wpływ na ciało, w którym zapadają najważniejsze decyzje państwowe. Gwałtowna fala profesjonalnego lobbingu, jaka zalała kraj w latach 80. i 90. XX wieku, wzbudziła obawy dotyczące tradycyjnej lojalności parlamentarzystów wobec wyborców, która uginała się pod rosnącym naciskiem interesów biznesu[237]. Pytanie o to, w jaki sposób ów wpływ może być wywierany, nie straciło zatem nic na aktualności. Gratyfikacje finansowe rzucają cień na obiektywność i niezależność poselską i budzą wątpliwości, czy poseł należycie strzeże interesów państwa i społeczności lokalnej, którą reprezentuje. Pomimo tego w Wielkiej Brytanii przez długie lata nie wypracowano spójnego i odpowiadającego nowym wyzwaniom systemu przeciwdziałania patologiom w życiu publicznym, a sama izba zachowała w ustanawianiu zasad w tym zakresie daleko idącą wstrzemięźliwość[238].

Impulsem dla podjęcia natychmiastowych działań naprawczych było ujawnienie w październiku 1994 roku na łamach „Sunday Times" faktu kupowania pytań poselskich. Publikacja z jednej strony wskazała na głęboką degradację standardów życia publicznego, z drugiej zaś uzmysłowiła, że stojąca u progu nowego tysiąclecia Wielka Brytania nie wypracowała norm przeciwdziałających korupcji w parlamencie. W efekcie skandalu powołano Komisję ds. Standardów w Życiu Publicznym, której przewodniczył sędzia Lord Nolan. Wspomniana komisja, zwana od nazwiska jej przewodniczącego komisją Nolana, miała „zbadać powszechne przekonania co do standardów postępowania wszystkich osób zajmujących stanowiska publiczne, włączając w to regulacje związane z finansową i komercyjną działalnością, i zarekomendować takie rozwiązania, które zapewnią wyższe standardy zachowania w życiu publicznym". Opracowany przez komisję w maju 1995 roku raport zakładał oparcie życia publicznego na zasadach: bezinteresowności, uczciwości, obiektywności, odpowiedzialności, otwartości, rzetelności i przywództwa. Ponadto komisja zaleciła utworzenie wewnętrznego systemu wspieranego przez niezależne

[237] Zob. D.Leigh, E.Vulliamy, *Sleaze:The Corruption of Parliament*, Fourth Estate, London 1997.
[238] W 1947 roku podjęto uchwałę, określającą obowiązki posła wobec ogółu wyborców. Dokument ten wykluczył możliwość działania na rzecz partykularnych interesów, zwłaszcza na postawie umów zobowiązujących do reprezentowania ich w sprawach będących przedmiotem postępowania w izbie. Nie zakazano jednak świadczenia odpłatnie usług na rzecz podmiotów, w tym udzielania porad w sprawach parlamentarnych.

badania, monitoring, edukację i kodeksy postępowania. W 1996 roku Gminy zaakceptowały *Kodeks Postępowania Posłów* oraz *Przewodnik po Zasadach Związanych z Postępowaniem Posłów* (*The Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members*). Powołano także nową Komisję Specjalną ds. Standardów i Przywilejów i Parlamentarnego Komisarza ds. Standardów. Rolą obu tych instytucji jest badanie zgodności postępowania posłów z zasadami określonymi w przyjętych przez izbę dokumentach. Komisja składa się z 11 członków i ma w gruncie rzeczy charakter komisji śledczej. Posłowie na jej wezwanie zobowiązani są do stawienia się, przedstawienia dokumentów bądź materiałów. Komisja może również powoływać ekspertów oraz prowadzić posiedzenia poza budynkiem Westminsteru.

Ponadto podjęto działania zmierzające do utworzenia kompleksowego i rzetelnego systemu ujawniającego zainteresowania majątkowe posłów. Co prawda rejestr interesów posłów istniał już od połowy lat 70., jednakże rewolucyjne zmiany w tym zakresie wprowadzono dopiero pod wpływem rekomendacji Komisji Nolana. Aktualnie rejestr interesów, wraz z opisem charakteru oraz dziedziny tych interesów, sporządzany jest w corocznych edycjach. Posłowie zobowiązani zostali do ujawniania zajmowanych płatnych funkcji kierowniczych w prywatnych i państwowych spółkach akcyjnych, funkcji, których pełnienie nie jest wynagradzane indywidualnie oraz innych poza wynagrodzeniem wpływów podlegających opodatkowaniu, świadczeń i korzyści. Ponadto ujawnienia wymaga zatrudnienie, nazwiska klientów, na rzecz których poseł świadczy usługi wynikające z członkostwa w izbie, finansowe sponsorowanie podczas wyborów, podarunki, zagraniczne wyjazdy, wynagrodzenie i świadczenia od podmiotów zagranicznych. Ujawnieniu podlega także majątek posła, tj. grunty oraz nieruchomości, posiadane akcje i udziały. Istotną kategorię stanowią także informacje o interesach finansowych lub innych materialnych korzyściach uzyskiwanych przez posłów, które inne osoby mogłyby zasadnie uznać za wpływające na ich działanie, wystąpienia i głosowanie w parlamencie oraz inne czynności podejmowane w charakterze członków Parlamentu[239]. Komisja Nolana rekomendowała ponadto całkowity zakaz zawierania umów, które w jakikolwiek sposób ograniczyłyby niezależność

[239] Za W. Kręcisz, *Status* ..., s.173.

poselską. W ślad za tym zakazem wprowadzono obowiązek publikacji treści umów zawieranych przez członków Izby Gmin. W efekcie „rejestr interesów spełnia przede wszystkim funkcję informacyjną, ma zagwarantować publiczne ujawnienie danych dotyczących finansowych powiązań i wynikających z nich korzyści majątkowych (...), stwarza warunki do poddania kontroli osobistych interesów posła, a zatem i wpływów, którym podlega”[240].

Rejestr korzyści prowadzony jest przez Parlamentarnego Komisarza ds. Standardów, przy czym informacje poseł zobowiązany jest złożyć w terminie 3 miesięcy od daty wyborów, a aktualizacja powinna nastąpić w ciągu 4 tygodni od zaistnienia zmiany. Prowadzenie rejestru podlega kontroli ze strony Komisji Specjalnej ds. Standardów i Przywilejów.

W Izbie Lordów obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego wynika z przyjętego Kodeksu Postępowania, który ma zapewnić „otwartość i odpowiedzialność niezbędną dla wzmocnienia zaufania publicznego dla sposobu, w jaki Izba Lordów realizuje swe parlamentarne i publiczne obowiązki”. Członkowie izby rejestrują w Rejestrze Interesów Lordów (*the Register of Lords' Interests*) wszystkie znaczące interesy, tak aby jasne stało się, które z nich mogą wpływać na ich działania. Rejestr jest publikowany corocznie, a lordowie zgłaszają zmiany w terminie miesiąca od ich wystąpienia. Ponadto przemawiając w izbie lub kontaktując się z ministrami, departamentami, agencjami wykonawczymi, lordowie muszą poinformować o mających znaczenie interesach. *Companion of the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords,* definiując interesy, które mają znaczenie, podaje, iż są to nie tylko takie, które rzeczywiście odnoszą się do danej kwestii, ale również te, co do którym opinia publiczna mogłaby uważać, że mają znaczenie[241]. A zatem, podobnie jak ma to miejsce w Izbie Gmin, kontroli społecznej poddana została także ta sfera, w której o sprzeczności interesów rozstrzyga nie tyle stosowny przepis, co wrażliwość obywateli. Nad prowadzeniem rejestru czuwa Sekretarz Parlamentarny (*Clerk of Parliaments*) oraz specjalna podkomisja (*Sub-Committee on Lords' Interests*) Komisji ds. Przywilejów.

Ukształtowane w toku rywalizacji między królem a parlamentem przywileje parlamentarne wydają się dziś reliktami, które, choć pilnie podtrzymywane, mają

[240] Tamże, s.169.
[241] *Companion...*, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso02.htm

coraz mniejsze znaczenie. Co prawda uprawnienia przysługujące izbom jako całości stanowią nadal istotny instrument ochrony godności i autorytetu legislatury, lecz gwarantujący w przeszłości swobodne wykonywanie mandatu immunitet parlamentarny przestał – wraz z ograniczeniem represyjności prawa – mieć praktyczne znaczenie. Dziś znacznie większą wagę przykłada się do zapewnienia finansowych i technicznych warunków sprawnego realizowania obowiązków poselskich oraz ograniczenia możliwości nielegalnego wpływania na parlamentarzystów. Choć adekwatność tak uposażeń parlamentarzystów, jak i przepisów antykorupcyjnych jest kontestowana, nie można nie dostrzec w nich próby profesjonalizacji legislatury.

2.3. Inne zmiany ustrojowe mające wpływ na pozycję i funkcjonowanie parlamentu brytyjskiego

2.3.1. Integracja europejska

Brytyjczycy długo opierali się idei integracji europejskiej, odmawiając wpierw przystąpienia do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a później także do Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. B. Jones i D. Kavanagh wskazują na co najmniej trzy rodzaje przesłanek, które legły u podstaw brytyjskiego eurosceptycyzmu[242]. Po pierwsze, jest to ugruntowane w czasie zwycięskich walk II wojny światowej przekonanie o własnej wyższości i swoista duma narodowa. Po drugie, charakter prowadzonej przez Brytyjczyków polityki zagranicznej, w której można dostrzec wyraźnie trzy elementy: silne kontakty ze Stanami Zjednoczonymi i Commonwealthem oraz stosunki z Europą kontynentalną. Wyspiarze znani ze swego umiaru i powściągliwości długo odsuwali perspektywę nadania któremuś z tych kierunków priorytetowego znaczenia. Trzecim elementem jest „brytyjska odmienność", przy czym chodzi tu o odmienność systemową. Wielką Brytanię wśród innych państw europejskich wyróżnia trwałość instytucji demokratycznych, większościowy system wyborczy, niewielkie doświadczenie z rządami koalicyjnymi i systemami wielopartyjnymi. „Brytyjscy politycy lat 40. i 50., jak Winston Churchill, Clement

[242] B.Jones, D.Kavanagh, *British*...wyd.7, s. 47. Por. też L. Tsoukalis, *What Kind of Europe*? Oxford University Press, Oxford 2005, s. 65.

Attlee, Ernest Bevin i Anthony Eden urodzili się pod koniec XIX wieku i dorastali w świecie, gdzie potęga Imperium Brytyjskiego miała naprawdę globalny charakter.(...) Zrozumiałe jest, że dla tych ludzi trudny do zaakceptowania był fakt, że Zjednoczone Królestwo może przekazać swą suwerenność kontynentalnej organizacji, której członkami byli zarówno niedawni wrogowie ich kraju, jak i (kraje – przyp. tłum) okupowane przez nazistowskie Niemcy"[243]. Jednakże upokorzenie, jakiego doznali Brytyjczycy w sprawie Kanału Sueskiego, dokonująca się dekompozycja Imperium oraz wzrastająca w latach 50. i 60. świadomość, że przyjęty model rozwiązań ekonomicznych nie zapewnia równie szybkiego wzrostu jak w krajach Wspólnoty, a specjalne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi i Commonwealthem nie dają już należytej pozycji w świecie międzynarodowej polityki, dały impuls do podjęcia próby integracji[244]. W 1961 roku Harold Macmillan rozpoczął negocjacje, ale przystąpienie zostało zawetowane przez Francję. Także wniosek aplikacyjny złożony w 1966 roku przez rząd Edwarda Wilsona, został storpedowany przez prezydenta de Gaulle'a. Dopiero trzecie podejście – działania podjęte przez Edwarda Heatha – okazało się skuteczne.

Przystąpienie do EWG rodziło konsekwencje dla całego systemu politycznego. Ku niezadowoleniu wielu Brytyjczyków *The European Communities Act* z 1972 roku uznał ustawodawstwo wspólnotowe za obowiązujące w Wielkiej Brytanii i zobowiązał brytyjski rząd do inkorporowania do prawa brytyjskiego również przyszłych aktów Wspólnot[245]. Jednolity Akt Europejski (JAE - ratyfikowany w 1986 roku), Traktat z Maastricht (ratyfikowany w 1992 roku), Traktat Amsterdamski (obowiązujący od 1999) i Traktat Nicejski (obowiązujący od 2003 roku) rozszerzyły jeszcze ten zakres. W rezultacie pod znakiem zapytania znalazła się fundamentalna zasada supremacji i suwerenności parlamentu brytyjskiego. Już kiedy w lipcu 1961 roku rząd po raz pierwszy aplikował o członkostwo, konserwatysta Derek Walker Smith argumentował, że suwerenność parlamentu jest niekompatybilna z akceptacją traktatu, który

[243] A.Davies, *British Politics and Europe*, seria Acces to politics, Hodder & Stoughton Educational, London 1998, s. 20.
[244] Wśród innych przyczyn wstąpienia Wielkiej Brytanii do Wspólnot w 16 lat po podpisaniu traktatów rzymskich wskazuje się ponadto naciski ze strony Stanów Zjednoczonych i londyńskiej City oraz porażkę EFTA. K. Robbins, *Zmierzch*..., s. 306 i 307
[245] Por. L. Tsoukalis, *What Kind…*, s. 21.

dopuszcza supremację prawa wspólnotowego nad aktami parlamentu[246]. Z kolei jego partyjny kolega Enoch Powell dowodził, iż suwerenność ze swej natury jest czymś niepodzielnym, dlatego przystąpienie do Wspólnoty oznacza poddanie brytyjskiej niezależności[247]. Podręcznik de Smitha: *Constitutional and Administartive Law* opisał parlament jako jadącego niewygodnie na dwóch koniach, z których „jeden usilnie zmierza do zachowania suwerenności parlamentarnej, a drugi galopuje w kierunku ogólnej zasady supremacji prawa wspólnotowego"[248]. Ale zwracano także uwagę na wewnętrzny wymiar integracji. Jak zauważa D. Judge: „Członkostwo we Wspólnotach Europejskich ujawniło sprzeczność w samym sercu brytyjskiej konstytucji: zasada suwerenności parlamentu jest używana przez egzekutywę w celu zminimalizowania jej odpowiedzialności (przed parlamentem – przyp. tłum.)"[249]. Wielu dziennikarzy i polityków wskazywało, że w praktyce suwerenność od dawna jest raczej atrybutem rządu niż parlamentu, dając podstawę do, jak to określił Lord Hailsham, „wybieralnej dyktatury" (*elective dictatorship*). W 1993 roku raport Hansard Society konkludował: „Nie tylko suwerenność Zjednoczonego Królestwa została zatopiona w większej jednostce – Unii Europejskiej - ale delikatna równowaga sił pomiędzy członkami parlamentu a egzekutywą przechyliła się na korzyść tej drugiej, w związku z jej rolą jako narzędzia Brukseli"[250]. Nieco optymizmu pojawiło się natomiast w artykułach lewicującego „The New Statesman", który argumentował, że suwerenność została już odstąpiona międzynarodowemu biznesowi, a „wejście do wspólnych socjalnych i ekonomicznych rozwiązań z innymi rządami jest odzyskiwaniem suwerenności od rynku, nie zaś poddaniem jej innym narodom"[251].

Szczególne obawy tak polityków, jak i komentatorów budził fakt zastosowania w Radzie Ministrów zasady głosowania większością kwalifikowaną (*qualified majority voting* - QMV), wprowadzonej w miejsce zasady

---

[246] A.Davies, *British*…, s. 54. Należy jednak zauważyć, że zasada nadrzędności prawa wspólnotowego nie została sformułowana w traktatach założycielskich, ale wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. *Dokumenty europejskie*, Tom I, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Wydawnictwo „Morpol", Lublin 1996, s. 30.
[247] A.Davies, *British*…, s. 54.
[248] S. de Smith, S.Street, R.Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, Penguin, 1985.
[249] D.Judge, *The Parliamentary*…, s. 210.
[250] A.Davies, *British*…, s. 56.
[251] Tamże, s. 55.

jednomyślności na mocy JAE. Badając dokument Komisja Izby Lordów konkludowała: „Nic w Akcie prawdopodobnie nie będzie miało natychmiastowego wpływu (na parlament - przyp. tłum.), ale w długim okresie czasu pozycja Parlamentu Zjednoczonego Królestwa stanie się słabsza”. Obawy te podzieliła także Komisja Spraw Zagranicznych Izby Gmin (*Foreign Affairs Committee*). Traktat z Maastricht, który rozszerzył zakres stosowania QMV na kolejne 111 obszarów, na nowo rozbudził dyskusję w tym przedmiocie.

Generalna zasada, dotycząca inkorporowania prawa wspólnotowego w Wielkiej Brytanii, wynika ze wspomnianej ustawy z 1972 roku. Jednakże implementacja niektórych rozwiązań wymaga podjęcia dodatkowych działań prawodawczych. Z zasady regulacje wydawane przez Komisję Europejską i Radę Ministrów mogą być stosowane bezpośrednio i nie wymagają do ich wprowadzenia dodatkowych aktów prawa kraju członkowskiego. Zarówno skutek, jaki ma zostać osiągnięty, jak i wszelkie kroki, które mają zmierzać do jego realizacji, zawierają rozporządzenia, które są aktami o charakterze ogólnym i normatywnym[252]. Ich przekształcenie w prawo krajowe jest niepotrzebne, a wręcz zakazane. Do rozporządzeń ma zatem zastosowanie zasada bezpośredniego stosowania, ale również bezpośredniego skutku, co oznacza, że tworzą one prawa i obowiązki dla podmiotów indywidualnych. Natomiast dyrektywy unijne wyznaczają jedynie cel działania i termin jego wykonania, pozostawiając państwu członkowskiemu określenie zarówno środków, jak i form implementacji. W przypadku dyrektywy występuje zatem dwustopniowy model legislacji: na poziomie wspólnotowym określa się pewien model prawny, który następnie drogą ustawodawstw krajowych państwa członkowskie realizują w stosunkach wewnętrznych[253]. Ponadto dyrektywy jedynie w wyjątkowych sytuacjach same rodzą prawa i obowiązki dla podmiotów indywidualnych[254]. Charakter pośredni ma z kolei decyzja, która jest środkiem administracyjnym służącym do wprowadzenia w życie traktatów. Adresatami decyzji mogą być zarówno państwa członkowskie, jak i podmioty indywidualne. W pierwszym przypadku bezpośredni

[252] Por. *Dokumenty...*, s. 26.
[253] Tamże, s. 27.
[254] Z założenia dyrektywa nie miała wywoływać bezpośrednich skutków wobec osób fizycznych lub prawnych, lecz Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich stworzył teorię ograniczonego bezpośredniego efektu dyrektyw, która głosi, że jeśli w wyznaczonym terminie cel określony w dyrektywie nie zostanie zrealizowany, to osoby fizyczne lub prawne będą mogły powoływać się na przepisy dyrektywy wobec państwa (tzw. efekt wertykalny). Tamże, s. 28.

skutek ma miejsce jedynie wyjątkowo, w drugim zaś decyzja rodzi prawa i obowiązki dla podmiotów indywidualnych. Co do zasady decyzja jest wiążąca jako całość, a więc nie tylko ze względu na rezultat, ale także środki, które mają być zastosowane dla jego osiągnięcia. Decyzja może jednak nakazywać państwu realizację określonego celu, bez wskazania sposobu realizacji, co czyni ją podobną do dyrektywy. Wtedy kompetencją władz krajowych jest wydanie aktów prawnych niezbędnych dla wykonania decyzji, ale nie działania zmierzające do jej recepcji. Nie są natomiast prawem zalecenia (rekomendacje) organów unijnych ani ich opinie. Implementacja prawodawstwa unijnego może nastąpić albo w drodze prawodawstwa pierwotnego (*primary legislation*), za pomocą wykonawczych aktów normatywnych (*statutory instruments*, *order in council*, etc.).

Nowym doświadczeniem dla Brytyjczyków był fakt, że prawa stanowione przez ich parlament mogą być uznane za wadliwe. Prawo wspólnotowe, wolą samego parlamentu, stało się bowiem nadrzędne wobec prawa krajowego. W przypadku kolizji norm ustanowionych w trybie ustawy z tymi określonymi w prawie europejskim uznano pierwszeństwo tych drugich. Supremację prawa wspólnotowego potwierdziła sprawa dotycząca hiszpańskich połowów z wykorzystaniem kwot przyznanych Zjednoczonemu Królestwu. W czerwcu 1990 roku Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (*Court of Justice of European Communities*) uznał za nieważny *Merchant Shipping Act* z 1988 roku[255]. Wyrażony w *European Communities Act* prymat prawa wspólnotowego oraz twierdzenia Trybunału Sprawiedliwości o zrzeczeniu się przez państwa członkowskie suwerenności w zakresie spraw regulowanych przez Unię[256] pozostają w sprzeczności z doktryną suwerenności prawnej parlamentu. Do tego

[255] Sprawa Factortame potwierdziła zasadę nadrzędności prawodawstwa unijnego. Sprawę rozpoczęło wniesienie przez hiszpańską firmę pozwu do sądu brytyjskiego przeciwko restrykcjom nałożonym w drodze *Merchant Shipping Act* z 1988 roku. Ustawa ta zabraniała połowów na wodach Zjednoczonego Królestwa zagranicznym statkom zarejestrowanym jako brytyjskie. W swej argumentacji firma powoływała się na prawodawstwo unijne. Sprawa dotarła do Wysokiego Sądu dla Anglii i Walii (*High Court of Justice of England and Wales),* który podtrzymał zalecenie Trybunału Sprawiedliwości, by czasowo wstrzymać wejście w życie spornej części ustawy. Jednakże 22 marca 1989 roku Sąd Apelacyjny dla Anglii i Walii (*Court of Appeal of England and Wales*) orzekł, że ma gruncie konstytucyjnym żaden sąd nie ma prawa do zawieszenia ustawy parlamentu. Wyrok ten został potwierdzony przez Izbę Lordów. Przy takim stanie rzeczy zgodnie z wymaganiami w 1990 roku Izba Lordów zreferowała sprawę Trybunałowi Sprawiedliwości. W czerwcu trybunał orzekł, że sąd krajowy może unieważnić ustawę sprzeczną z prawem europejskim, a Izba Lordów postąpiła zgodnie z jego wyrokiem.

[256] H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, wyd. 3, Routledge Cavendish, London 2000, s. 254.

problemu prezentowane są dwa podejścia. Pierwsze sformułowano w odniesieniu do klasycznej wykładni diceyowskiej i zgodnie z nim dobrowolne przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do Unii i oddziaływanie prawa wspólnotowego opiera się na ustawie parlamentu z 1972 roku, a ta teoretycznie może zostać uchylona, więc parlament nadal zachowuje swoją suwerenność[257]. Podejście to, choć nie bez kontrowersji, jest postrzegane jako obowiązujące, a zasada suwerenności prawnej parlamentu uznawana jest nadal za filar brytyjskiej konstytucji. Podejście drugie odstępuje natomiast od ujęcia diceyowskiego i opiera się na tezie, że akcesja spowodowała utrwalenie normy dotyczącej wyższości prawa unijnego, wiążącej przyszłe parlamenty[258]. Dla eurosceptyków sytuacja taka jest równoznaczna z ograniczeniem suwerenność państwa, a zmiany w tym zakresie obrazuje tabela 2.3.1.1. „Dlatego w warunkach brytyjskich kwestia zachowania bądź wręcz wzmocnienia wpływu Parlamentu narodowego na tworzenie i implementację prawodawstwa europejskiego jest czymś więcej niż troską o zapewnienie uczestnictwa krajowego wybieralnego ciała przedstawicielskiego w procesie podejmowania decyzji prawotwórczych w Unii Europejskiej"[259].

Tabela 2.3.1.1. Zmiany w brytyjskiej suwerenności.

Suwerenność na gruncie prawnym (*legal sovereignty*)	Suwerenność polityczna (*political sovereignty)*	Suwerenność ekonomiczna (*economic sovereignty*)
Do 1973 roku przynależała do parlamentu.	Przez cały XX wiek przynależała do egzekutywy.	W okresie globalizacji pojęcie stało się irrelewantne.
Przyjęcie w 1972 roku *European Communities* Act zmieniło ten stan.	Wejście do Wspólnot Europejskich dało egzekutywie więcej władzy.	Przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego przyśpieszyło nieuchronnie żądania wejścia do EMU.
Przystąpienie do EMU pogłębi ten proces.	Przystąpienie do EMU odbierze władzę egzekutywie.	EMU wpłynie na Zjednoczone Królestwo niezależnie od tego, czy do niego przystąpi, czy też nie.

Źródło: A.Davies, *British Politics* ..., s.67.

Tymczasem żaden z organów unijnych nie ponosi odpowiedzialności przed parlamentami krajów członkowskich w sposób bezpośredni. Przesłanką do tworzenia mechanizmów rozpatrywania spraw unijnych jest jedynie konwenans konstytucyjny uznający odpowiedzialność przed parlamentem ministra rządu

[257] S. Kubas, *Parlament Szkocki, Dewolucja wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 43.
[258] Tamże.
[259] S. Gebethner, *Wielka Brytania*, (w:) *Parlamenty a integracja europejska,* red. nauk. M. Kruk, E. Popławska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s.173.

brytyjskiego, który jednocześnie reprezentuje swój kraj w Radzie Ministrów UE. W efekcie relacja odpowiedzialności nie zachodzi na linii parlament brytyjski-organy Unii, lecz wynika ona z konstytucyjnych stosunków między egzekutywą i legislatywą w Wielkiej Brytanii. Dlatego w żadnym zakresie i w jakiejkolwiek formie izby ani ich komisje nie mogą swych opinii i wniosków kierować bezpośrednio do któregoś z organów Unii. Ów brak formalnych instytucjonalnych kanałów komunikowania się izb parlamentu brytyjskiego z organami Unii bywa poddawany krytyce[260]. Pomimo tych formalnych ograniczeń izby wypracowały mechanizmy służące kontroli, a mówiąc ściślej, badaniu (*scrutiny*)[261] zagadnień dotyczących UE. Postępowanie w tych sprawach przebiega odrębnie w każdej z izb, wedle określonych przez nie odmiennych reguł, ale w obu izbach istotna rola przypada komisjom o różnym zakresie kompetencji. Badaniu ze strony parlamentu brytyjskiego podlegają dokumenty zawierające propozycje zmian w ustawodawstwie brytyjskim, przy czym dotyczy to zarówno zmian, dla których wystarczy samo przyjęcie aktów prawodawczych organów Unii, jak i tych, które wynikają z konieczności dostosowania prawa wewnętrznego. Izby, a właściwie ich komisje, opiniują także projekty aktów prawodawczych organów Unii, jak również wspólne polityki Unii. Szeroko rozumiane sprawy unijne mogą być badane przy wykorzystaniu wszystkich zwykłych środków służących kontroli działalności rządu. Kwestie stają się więc przedmiotem pytań, debat, oświadczeń rządowych oraz pracy komisji specjalnych. W następstwie przeprowadzonej w Wielkiej Brytanii dewolucji do badania spraw unijnych włączone zostały także Parlament Szkocki, Zgromadzenie Narodowe Walii oraz Zgromadzenie Północnoirlandzkie. Zagadnienia dotyczące kompetencji i postępowania tych zgromadzeń we wskazanym zakresie znajdują się jednak poza głównym nurtem rozważań.

Integracja europejska postawiła obserwatorów życia politycznego wobec dylematu podobnego do tych, z jakim musieli się zmierzyć, oceniając relacje między parlamentem i narodem oraz parlamentem i rządem. Nic więc dziwnego, że rozwiązanie tkwiących w systemie sprzeczności skonstruowano poprzez

---

[260] A. J. Cygan, *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1998, s. 221.

[261] Jak zauważa S. Gebethner, angielskie *scrutiny* nie ma odpowiednika w języku polskim, dokładnie oddającego sens pojęcia. Nie jest to bowiem *kontrola* ani *nadzór*, ale coś pośredniego, co najbliżej oddaje słowo *badanie*. S. Gebethner, *Wielka Brytania*, s. 173, przypis 1.

analogię, tj. odwołanie się do diceyowskiej koncepcji suwerenności, która pozostała obowiązująca w zakresie teorii konstytucyjnej.

2.3.2. Dewolucja w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej

Zagadnienie dewolucji (*devolution*) ma historię tak długą jak samo Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii i na gruncie brytyjskim oznacza ono znaczną decentralizację władzy na „obrzeżach", między innymi poprzez powołanie ciał parlamentarnych i rządowych[262]. W czasach nowożytnych orędownikami tej sprawy byli przede wszystkim liberałowie, którzy wspierali *Home Rule* dla Irlandii i większą autonomię dla Walii i Szkocji. Po 1921 roku, gdy *cause celebre* Partii Liberalnej została nareszcie zrealizowana, sprawa samodzielności innych części Wielkiej Brytanii znikła ze sceny politycznej[263]. Powróciła ona na fali powszechnego niezadowolenia z sytuacji ekonomicznej, działań rządu i roli partii. Zewnętrznym wyrazem tego procesu był wzrost poparcia udzielanego partiom nacjonalistycznym. Próbą rozwiązania napiętej sytuacji były złożone przez rząd laburzystowski projekty ustaw o dewolucji w Szkocji i Walii. Przeprowadzone w marcu 1979 roku referendum pokazało, że nie był to jednak pomysł trafiony, a przynajmniej przedwczesny[264]. Zaledwie 33% Szkotów i 12% Walijczyków powiedziało „tak". Tymczasem ustawa w tej sprawie już została zaaprobowana przez parlament. Kompromitacja rządu była oczywista, a szkoccy nacjonaliści złożyli wniosek zawierający krytykę rządu (*vote of censure*), który został przyjęty jednym głosem przewagi. W wyborach laburzyści stali na z góry straconej pozycji, tym samym dewolucja znikła z programu legislacyjnego rządu. Jednakże to właśnie porażka laburzystów i bez mała dwie

[262] Na problemy związane z posługiwaniem się terminami „devolution" oraz „devolved" wskazuje Sebastian Kubas (S. Kubas, *Parlament..., s*. 11 i n.). W tym pierwszym przypadku autor proponuje używanie po prostu określenia dewolucja, w drugim optuje jednak za posługiwaniem się konstrukcjami dłuższymi, aczkolwiek jednoznacznymi np.: „devolved administration" to administracja powstała w wyniku dewolucji, „devolved matters" – sprawy przekazane w wyniku dewolucji. W efekcie przeglądu sposobu posługiwania się terminem tak na gruncie polskim, brytyjskim, jak i europejskim S. Kubas przyjmuje następującą definicję dewolucji w odniesieniu do Wielkiej Brytanii: dewolucja to występujące w Wielkiej Brytanii zjawisko przekazania części kompetencji władzy centralnej, zwłaszcza kompetencji ustawodawczych, wyłanianym w wyborach organom szkockim, walijskim i północnoirlandzkim, co w zamyśle nie podważa władzy suwerennego Parlamentu Zjednoczonego Królestwa.
[263] K. Robbins, *Zmierzch*..., s. 327.
[264] Por. tamże, s. 326-327.

dekady rządów Partii Konserwatywnej stały się katalizatorami budowy wśród Szkotów i Walijczyków poparcia dla sprawy dewolucji. Powracająca triumfalnie Partia Pracy szybko rozwiązała tę kwestię. W 1997 roku przeprowadzono ponownie referenda i tym razem ich wynik był pozytywny. W 1998 roku wydano *Scotland Act, Government of Wales Act i Northern Ireland Act*, będące swego rodzaju statutami konstytucyjnymi tych krajów.

Do końca XVI wieku Szkocja była krajem autonomicznym, rządzonym przez szkocką Koronę. Stopniowo jednak popadała ona w zależności ekonomiczne i polityczne wobec Anglii. Z początkiem XVII wieku unia personalna stała się faktem, a sto lat później kraje zostały zjednoczone. Szkocja nadal posiadała jednak swój własny kościół (prezbiteriański), system prawny i oświatowy. Przyjęcie *The Scotland Act* otwarło nowy rozdział w stosunkach między Szkocją a Zjednoczonym Królestwem i jego władzami[265]. Pojawiły się nowe podmioty szkockiej polityki: Parlament Szkocki i szkocki rząd.

Parlament Szkocki jest jednoizbowy i liczy 129 posłów, z czego 73 wybieranych jest zwykłą większością głosów w okręgach jednomandatowych, a 56 w sposób proporcjonalny w ośmiu okręgach siedmiomandatowych. System funkcjonujący w wyborach do szkockiej legislatury stanowi połączenie systemu „first past the post" z głosowaniem na listę partyjną (*tops' up*) i nosi nazwę systemu dodatkowego reprezentanta (*aditional member system* - AMS)[266].

Zgodnie z art. 28 Parlament Szkocki może stanowić prawo w formie aktów Parlamentu Szkockiego (*acts of the Scottish Parliament*) we wszystkich sprawach za wyjątkiem tych zastrzeżonych (zarezerwowanych) przez art. 29 do kompetencji Parlamentu Zjednoczonego Królestwa, a wymienionych w załączniku

[265] Więcej, J. McFadden, M. Lazarowicz, *The Scottish Parliament, An Introduction*, LexisNexis UK, 2003.

[266] Każdy wyborca ma dwa głosy, z których jeden oddaje na kandydata w okręgu wyborczym, a drugi na zarejestrowaną w regionie listę partyjną bez możliwości wskazania preferencji osobowych. W pierwszej kolejności obsadzane są mandaty w okręgach wyborczych. Następnie dzieli się liczbę głosów oddanych na daną listę partyjną w regionie przez sumę zdobytych mandatów „okręgowych" i 1. Otrzymany w ten sposób najwyższy „wynik regionalny" (*regional figure*) zapewnia danej liście jeden mandat. Za każdym razem gdy partia zdobywa nowy mandat „regionalny", „wynik regionalny" oblicza się ponownie. W ramach listy mandaty są przyznawane zgodnie z kolejnością nazwisk. Zastosowanie systemu limituje możliwość zdobycia mandatów „regionalnych" przez partię, która zdobyła nieproporcjonalnie dużo (w stosunku do poparcia) mandatów „okręgowych". Z drugiej zaś strony umożliwia on zdobycie mandatów tym partiom, które choć cieszą się znacznym poparciem w regionie, to ich kandydaci przegrywają w okręgach. Wybory uzupełniające przeprowadza się wyłącznie w przypadku opróżnienia mandatu „okręgowego", opróżnione mandaty „regionalne" są obsadzane przez kolejnego kandydata z listy. Natomiast jeśli opróżnieniu ulega mandat „regionalny" zdobyty przez indywidualnego kandydata, to wówczas wakat utrzymuje się do końca kadencji.

do ustawy. W rezultacie ustawa z 1998 roku nie zawiera listy spraw, w których Parlament Szkocki może stanowić prawo, ale wskazuje na takie, w których nie może tego czynić, z tej racji, że zostały one zastrzeżone do kompetencji Westminsteru. Zgodnie z art. 29 nieważne są akty Parlamentu Szkockiego dotyczące: innych krajów i obszarów niż Szkocja, niekompatybilne z *Human Rights Act* z 1998 roku lub prawem wspólnotowym, naruszające pozycję Lorda Adwokata (*Lord Advocate*), jak również dotyczące obszarów wymienionych w załącznikach 4 i 5.

Artykuł 30 daje natomiast władzom centralnym możliwość modyfikacji załączników 4 i 5 w drodze *orders in council*, bez konieczności przygotowania nowej ustawy. Zgodnie z załącznikiem 5 zarezerwowane dla Westminsteru zostały kwestie o znaczeniu konstytucyjnym, polityka zagraniczna, obrona, rejestracja i finansowanie partii politycznych, służba cywilna, więziennictwo, polityka monetarna i fiskalna, sprawy wewnętrzne, w tym dotyczące narkotyków, imigracji, narodowości, ekstradycji, bezpieczeństwa wewnętrznego itp., regulacja handlu i przemysłu, energetyka, transport, opieka społeczna, zatrudnienie, zdrowie, media i kultura. Parlament Szkocki może natomiast podejmować akty w sprawach: gospodarczych, ochrony zdrowia, szkolnictwa, władztwa lokalnego, pracy socjalnej, gospodarki mieszkaniowej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, sportu i sztuki, prawa cywilnego i karnego. Władze krajowe uzyskały także uprawnienie do zmiany wysokości podatku dochodowego. Parlament Szkocki może zmienić poziom podatku dochodowego określonego przez Kanclerza Skarbu dla całego kraju o 3 pensy w górę lub w dół w odniesieniu do każdego funta (słowem o 3%). Parlament w pełni korzysta z przekazanych uprawnień i w latach 1999-2003 przyjął 62 akty[267].

Zasadę zwierzchnictwa Westminsteru podkreśla art. 28 ust. 2, który głosi, że prawo Parlamentu Szkockiego do stanowienia prawa nie przekreśla prawa parlamentu brytyjskiego do stanowienia prawa w Szkocji. Zapis ten daje wyraz konstytucyjnej zasadzie suwerenności parlamentu Wielkiej Brytanii, która w warunkach dewolucji zostaje formalnie utrzymana. W efekcie parlament brytyjski może w drodze wydanych przez siebie ustaw odrzucić lub anulować akt Parlamentu Szkockiego bądź co więcej, ustanowić nowy akt wbrew jego woli.

[267] P. Norton, *Parliament...*, s. 147.

Praktyka jednak poszła w innym kierunku i choć parlament brytyjski rzeczywiście stanowi prawo w kwestiach będących przedmiotem dewolucji, to jednak zwykle czyni to na wyraźną prośbę Szkotów[268]. Jeśli bowiem Westminster rozpatruje rozwiązanie, które w Parlamencie Szkockim również uznano za pożądane dla mieszkańców tego regionu, to wówczas zamiast uchwalać odrębny akt, parlament regionalny wnosi o rozszerzenia zasięgu nowego prawodawstwa także na teren Szkocji[269]. Działanie Parlamentu Szkockiego przyjmuje wówczas formę wniosku, który od nazwiska ministra Biura Szkockiego (*Scottish Office minister*) Lorda Sewela, nazywany jest wnioskiem Sewela. Trzeba jednak z całą siłą podkreślić, że brak takiego wniosku nie stanowi przeszkody dla stanowienia przez parlament brytyjski aktów dotyczących Szkocji w materiach podlegających dewolucji.

Ustawy szkockie, podobnie jak te przyjęte przez Westminster, podlegają sankcji ustawodawczej panującego. Ustawy przedstawiane są królowej za pośrednictwem przewodniczącego parlamentu, zanim jednak to nastąpi, badana jest ich zgodność z prawem. Mogą to uczynić zarówno funkcjonariusze szkoccy, jak i brytyjscy. I tak jeśli szkocki *Lord Advocate*, brytyjski *Advocate General for*

---

[268] S. Kubas zwraca uwagę na powstanie, niejako wbrew woli *The Scotland Act*, konwenansu nienaruszania praw Szkocji oraz nieuchwalania ustaw w zakresie spraw przekazanych bez wyraźnego życzenia władz szkockich. Podstawą dla takiego konwenansu jest *Memorandum o Porozumieniu i uzgodnieniach dodatkowych zawartych przez rząd Zjednoczonego Królestwa, Rząd Szkocki, Ministrów Szkockich i Gabinet Zgromadzenia Narodowego Walii* (*Memorandum of Understanding and suplementary agreements between the United Kingdom, Scottish Government, Scottish Ministers and the Cabinet of the National Assembly of Wales*). Sam tytuł wskazuje zatem, że *Memorandum* ustala zasady współpracy międzyrządowej. Jednakże właśnie w *Memorandum* rząd przedstawia propozycję rozwiązania dylematu między suwerennością prawną parlamentu brytyjskiego a prawem Szkotów do samostanowienia. „Parlament Zjednoczonego Królestwa zachowuje kompetencję do stanowienia prawa we wszystkich sprawach, zarówno przekazanych w ramach dewolucji, jak i nieprzekazanych. To Parlament ostatecznie będzie decydował o korzystaniu z tej władzy. Jednak rząd Zjednoczonego Królestwa będzie postępował zgodnie z konwenansem, według którego Parlament Zjednoczonego Królestwa nie będzie – co do zasady – stanowił prawa w zakresie spraw przekazanych w ramach dewolucji, chyba że uzyska zgodę ciała ustawodawczego powstałego w wyniku dewolucji. Odpowiedzialna za uzyskanie takiej zgody będzie administracja powstała w wyniku dewolucji, działająca na wniosek rządu Zjednoczonego Królestwa (pkt. 13 *Memorandum*). *Memorandum* nie stanowiło jednak zobowiązania prawnego i w praktyce parlament brytyjski stosunkowo często stanowił prawo w zakresie spraw przekazanych w ramach dewolucji Parlamentowi Szkockiemu. S. Kubas, *Parlament*..., s. 103-107.

[269] P. Norton, *Parliament*..., s. 148. Parlamentowi Szkockiemu udało się jednak odebrać Westminsterowi palmę pierwszeństwa we wprowadzaniu takich rozwiązań legislacyjnych jak np. zakaz polowań na lisy, zniesienie zakazu promowania homoseksualizmu w szkołach. Jednakże w latach 1999–2003 liczba ustaw przyjętych przez Westminster a dotyczących Szkocji była o 50% większa niż liczba aktów Parlamentu Szkockiego, natomiast rząd brytyjski wydał około 1000 statutory instruments dotyczących Szkocji, a szkocka egzekutywa wydała ich około 500. Za R. Hazell, *The Continuing...,* s. 3-25, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/1/3#RFN2

Scotland lub brytyjski *Attorney General*, uznają, że ustawa wykracza poza kompetencje Parlamentu Szkockiego, to nie może ona uzyskać sankcji. Ostateczne rozstrzygnięcie w tym zakresie nie należy jednak do wskazanych osób, lecz do Komitetu Sądowego Rady Przybocznej.

Kilkuletnie już doświadczenie w zakresie dewolucji w Szkocji skłania polityków do próby odpowiedzi na pytanie, czy przyjęty model przekazania uprawnień jest optymalny. W marcu 2006 roku komisja zarekomendowała drugą reformę konstytucyjną, która zapewniłaby Parlamentowi Szkockiemu możliwość samodzielnego rozstrzygania o swojej liczebności i systemie wyborczym. Szkoccy parlamentarzyści domagają się również większej autonomii w kwestiach podatkowych[270].

Walia w przeciwieństwie do Szkocji nigdy nie była samodzielnym państwem: część tego kraju została anektowana przez Koronę angielską już w 1277, a pozostałość w 1536 roku. Wydany w tymże roku *Act of Union* stanowił, że Walia jest częścią Anglii i był wyrazem uznania utrwalonego stanu rzeczy. Przez wieki kraj ten był rządzony z Westminsteru, podlegał angielskiemu prawu, a angielski był oficjalnym językiem[271]. Lata narzuconej unii silnie osłabiły świadomość narodową Walijczyków, a dążenie mieszkańców tego kraju do autonomii było znaczenie mniejsze niż w przypadku Szkotów czy Irlandczyków. Sytuacja taka znalazła odzwierciedlenie w charakterze dewolucji.

Początkowo model dewolucji przyjęty w Walii znacznie odbiegał od tego zastosowanego w Szkocji. Z mocy *Government of Wales Act* powstało niewielkie, bo liczące zaledwie 60 osób, Zgromadzenie Narodowe Walii[272]. Słowo „zgromadzenie", użyte w oficjalnej nazwie dodatkowo podkreślało, że ciało to nie miało charakteru ustawodawczego. Początkowo mogło ono jedynie wydawać tzw. zarządzenia zgromadzenia (*Assembly orders*), mające charakter prawodawstwa pochodnego (*subordinate legislation*), a więc wykonawczego wobec ustaw

[270] R. Hazell, *The Continuing…,* s. 3-25, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/1/3#RFN2

[271] W latach 60. rozpoczęła się walka o język walijski. Wykład radiowy pisarza Saundersa Lewisa z 1962 roku pt. *Los języka*, zainspirował powstanie Walijskiego Towarzystwa Językowego. Prowadzano kampanię strajków i protestów w celu podniesienia statusu języka walijskiego. W efekcie w 1967 roku została przyjęta ustawa o języku walijskim, która zrównywała jego status prawny z językiem angielskim. Trzeba jednak podkreślić, że w 1971 roku tylko 21% ludności walijskiej znało „swój" język. K. Robbins, *Zmierzch*..., s. 333.

[272] Członkowie Zgromadzenia Narodowego Walii wybierani są w analogiczny sposób jak ich szkoccy koledzy. 40 spośród nich wyłanianych jest w systemie „first past the post" w okręgach jednomandatowych a 20 w pięciu okręgach regionalnych.

brytyjskiego parlamentu[273]. W efekcie, jak zauważa C. Foster, zakres uprawnień zgromadzenia zależał od tego, jak dana sprawa została nakreślona w ustawie, nie zaś od jej znaczenia czy charakteru[274]. Zakres działania zgromadzenia określał załącznik do ustawy dewolucyjnej, jednakże wydanie aktu uzależnione było od przekazania przez brytyjskiego sekretarza stanu w formie aktu ustawodawstwa delegowanego (*orders in council*) odpowiednich funkcji zarządzających. W rezultacie zgromadzenie łączyło w sobie cechy legislatywy i egzekutywy. Swoje funkcje wykonawcze początkowo realizowało ono poprzez komitet wykonawczy, mający charakter gabinetu, z premierem i ministrami. Jednakże już sama nazwa komitet wykonawczy wskazywała na ograniczone kompetencje tego ciała, które w rzeczywistości nie miało żadnej odrębnej od zgromadzenia funkcji.

Kwestia dewolucji w Walii nie została zamknięta w 1998 roku, a stała się w następnych latach przedmiotem intensywnych działań tak władz centralnych, jak i regionalnych. Już w 2002 roku w zgromadzeniu ustanowiona zastała międzypartyjna komisja ds. władztwa i systemu wyborczego dla tego ciała. Komisja, której przewodniczył Lord Ivor Richard, w raporcie z marca 2004 roku zarekomendowała przyznanie zgromadzeniu uprawnień do uchwalania aktów ustawodawstwa pierwotnego (*primary legislation*), jak również powiększenie składu zgromadzenie do 80 posłów, przy czym mieliby oni pochodzić z wyborów przeprowadzonych w systemie pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote* - STV). Z kolei w czerwcu 2005 roku rząd opublikował Białą Księgę zatytułowaną *Lepszy rząd dla Walii* (*Better Governance for Wales*), w której uznał konieczność dokonania dalszej reformy. Co ciekawe, niektórzy posłowie wywodzący się z Walii byli przeciwni pogłębieniu dewolucji. Obawiali się, że wzorem swych szkockich kolegów utracą znaczenie w swoich okręgach wyborczych na rzecz członków zgromadzenia regionalnego[275]. Tymczasem w lipcu 2006 roku uchwalono *Government of Wales Act* wzmacniający kompetencje władz regionalnych. W miejsce dotychczasowego komitetu zgromadzenia pojawiło się odrębne ciało wykonawcze – Rząd Zgromadzenia Walijskiego (*Welsh Assembly Government*), w którego skład weszli: premier, ministrowie i ich

[273] P. Sarnecki, *Zjednoczone*..., s. 84.
[274] C. Foster, *British*..., s. 266.
[275] Tamże, s.266-267.

zastępcy oraz osoba sprawująca nowo powstały urząd Radcy Generalnego (*The Counsel General*). Rząd przejął dotychczasowe uprawnienia wykonawcze przysługujące zgromadzeniu, ale jednocześnie stał się odpowiedzialny przed nim za swoje działania. Zgromadzenie uzyskało natomiast prawo do wydawania tzw. instrumentów zgromadzenia (*Assembly measures*), będących aktami ustawodawstwa pierwotnego (*primary legislation*). Ich wydanie jest jednak uzależnione od uprzedniego przekazania przez parlament brytyjski stosownych kompetencji legislacyjnych bądź w drodze ustaw[276], bądź w formie tzw. rozporządzeń o kompetencjach legislacyjnych (*legislative competency order*), będących rodzajem *order in council*. Instrumenty zgromadzenia wymagają dla swej skuteczności aprobaty głowy państwa – królowej, która jest nadawana w Radzie Królowej (*Oueens in Council*) i poprzez *order in council*.

The Government of Wales Act określił pola (*fields*), które podlegają dewolucji i w ramach których zgromadzenie może starać się o zgodę na wydawanie instrumentów. Natomiast tzw. sprawy (*matters)* obejmują rzeczywiste uprawnienia zgromadzenia do wydawania instrumentów. Innymi słowy z legalnego i konstytucyjnego punktu widzenia, zgromadzenie otrzymuje uprawnienia legislacyjne poprzez włączenie nowej sprawy do zakresu danego pola podlegającego dewolucji. Przewiduje się, że takie rozwiązanie znacznie przyśpieszy proces tworzenia walijskiego prawa, gdyż zgromadzenie nie będzie musiało każdorazowo zabiegać o stosowną ustawę parlamentu brytyjskiego, rywalizując o czas z Rządem JKMości. Co więcej w ustawie reformującej władze walijskie przewidziano możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie nadania zgromadzeniu uprawnień do wydawania aktów zgromadzenia, wzorem tych przyjmowanych przez Parlament Szkocki. Dla przeprowadzenia walijskiego plebiscytu wymagana jest zgoda 2/3 zgromadzenia oraz Izby Gmin i Izby Lordów.

Na tle rozważań o kompetencjach legislacyjnych zgromadzeń regionalnych pojawia się tzw. *West Lothian Question*, czyli kwestia roli posłów szkockich (waliskich) na forum parlamentu brytyjskiego. Termin ten ukuto w późnych latach 70., kiedy to laburzystowski poseł Tam Dalyell wielokrotnie zwracał uwagę na następującą anomalię: w przypadku utworzenia zgromadzeń w Szkocji i Walii

[276] Przykładowo *the Further Education and Training Bill* oraz *the Local Government and Public Involvement in Health Bill*, którymi aktualnie (sesja 2006-2007) zajmuje się parlament brytyjski, zawierają artykuły dające zgromadzeniu uprawnienia do wydania instrumentów w określonych sprawach.

posłowie szkoccy i walijscy mogliby głosować nad sprawami dotyczącymi wyłącznie Anglii, natomiast przedstawiciele tego regionu byliby wykluczeni z głosowania nad szerokim wachlarzem spraw dotyczących Szkocji i Walii, jako że kompetencje w tym zakresie oddano władzom regionalnym. Krytycy reformy powrócili do tego problemu po 1999 roku. W efekcie pojawiły się nawet propozycje, by nad sprawami wyłącznie angielskimi prawo głosowania mieli tylko reprezentanci tego regionu w Izbie Gmin. Problem stał się szczególnie widoczny, gdy w 2005 roku projekt ustawy dotyczący zakazu palenia w miejscach publicznych w Anglii przeszedł przez etap prac komisyjnych jednym głosem – należącym do posła ze Szkocji. Projekt ustawy zapobiegającej ingerencji posłów z obszarów objętych dewolucją w stosunku do praw i obowiązków mieszkańców Anglii złożył w styczniu 2006 roku Lord Baker, były konserwatywny sekretarz stanu w rządzie Margaret Thatcher. Dokument ten nie uzyskał jednak poparcia wymaganego dla przekształcenia w obowiązujące prawo, pomimo iż przeprowadzane badania opinii publicznej wykazują, że każdorazowo między 50 a 60% mieszkańców Anglii jest zdania, iż szkoccy posłowie nie powinni mieć prawa głosu w sprawach angielskich. Badacze przedmiotu zwracają jednak uwagę na trudności techniczne w realizacji takiego postulatu. Chodzi tu zarówno o kryteria wyboru spraw, nad którymi głosować mogliby tylko posłowie angielscy, jak również konieczność przeprowadzenia odrębnego głosowania nad różnymi częściami tego samego projektu[277]. Przekazanie prawa do rozstrzygania o tym w jakich kwestiach, którzy posłowie mają prawo głosu spikerowi, spowodowałoby natomiast bezprecedensowy wzrost jego dyskrecjonalnych uprawnień. Ponadto problemem mogłoby stać się zapewnienie rządowej większości w głosowaniach, w których prawo udziału mieliby jedynie posłowie z Anglii[278].

W obliczu dewolucji u progu XXI wieku powróciła ze wzmożoną siłą kwestia nadreprezentacji Szkocji w Izbie Gmin. Do czasu wyborów z 2005 roku w Westminsterze zasiadało bowiem aż 72 posłów szkockich. Kwestię tę rozpatrywała Komisja Graniczna dla Szkocji (*Boundary Commission for Scotland*), która zarekomendowała ograniczenie liczby szkockich okręgów. Propozycje komisji zostały uwzględnione i po raz pierwszy w 2005 roku Szkoci wybierali tylko 59 swoich reprezentantów do Izby Gmin. Niektórzy takie

[277] R. Hazell, *The Continuing…,* s. 3-25, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/1/3#RFN2
[278] Tamże.

rozwiązanie uznali jednak za niewystarczające i pojawiały się nawet propozycje bądź zupełnej likwidacji szkockiej reprezentacji w parlamencie brytyjskim, bądź ograniczenia prawa do głosowania tych posłów jedynie w kwestiach nieprzekazanych do kompetencji władz krajowych. Oba te rozwiązania rodzą liczne obawy. Pierwsze odbiera Szkocji możliwość rozstrzygania w sprawach podatkowych, co jest sprzeczne z zasadą, która legła u podstaw procesu demokratyzacji Wielkiej Brytanii. W drugim przypadku przytaczane są już znane argumenty, dotyczące działania posłów o różnych uprawnieniach.

Irlandia jako ostatnia stała się formalnie częścią Zjednoczonego Królestwa, choć trzeba podkreślić, że podobnie jak Walia nigdy wcześniej nie była jednym państwem. Jednakże zwłaszcza katolicka część jej mieszkańców nie pogodziła się z podporządkowaniem ich wyspy Anglikom. Działania na rzecz przyznania *Irish Home Rule* przybierały różne formy, nie obawiano się nawet wywołania powstania. Po pierwszej wojnie światowej w obliczu trwałego konfliktu w Irlandii ustanowiono dwa odrębne parlamenty w Dublinie i Belfaście, a w roku później w 1921 roku utworzono Wolne Państwo Irlandzkie. Jedynie 6 hrabstw znajdujących się na północy kraju pozostało częścią Zjednoczonego Królestwa. Parlament Irlandii Północnej istniał w Stormont do 1972 roku. Jednakże w związku z toczącą się wojną domową został on zawieszony, a kraj podporządkowany bezpośrednio parlamentowi i rządowi Wielkiej Brytanii. Dwukrotnie - w 1974 roku i w latach 1982-1986 - ponawiano próby reaktywacji tego zgromadzenia - bez pozytywnych efektów[279]. Warto natomiast podkreślić, że do czasu reformy z 1998 roku zgromadzenia irlandzkie nawet formalnie nie miały kompetencji do stanowienia ustaw (*primary legislation*)[280].

Ustawa o Północnej Irlandii została przyjęta w związku z podpisaniem i wejściem w życie porozumienia z Belfastu zwanego także porozumieniem wielkopiątkowym (*Good Friday Agreement*). Dewolucja w Irlandii ma formę pośrednią między tym, co można zaobserwować w Szkocji i zakresem zmian w

[279] K. Robbins, *Zmierzch*..., s. 330.
[280] Od 1972 roku większość irlandzkiego prawodawstwa była wprowadzana w życie poprzez *order in council*. Akty te były przedkładane parlamentowi w trybie procedury potwierdzającej. Pilne lub niecierpiące zwłoki akty nabywały moc obowiązującą natychmiast, jednakże przestawały obowiązywać, jeśli parlament nie zaakceptował ich w ciągu 40 dni. Formą konsultowania zawartości *order in council* z parlamentem były dokumenty zawierające wyjaśnienia, które umożliwiały wszystkim partiom zapoznanie się z propozycjami rządowymi, zanim te stały się przedmiotem obrad. Niektóre akty zawierające zapisy dotyczące Irlandii były także poddawane procedurze odrzucającej.

Walii, a przyjęte rozwiązania zostały zdeterminowane przede wszystkim przez charakter toczącego się w tym kraju od wielu dekad konfliktu.

Pierwsze wybory przeprowadzono 10 kwietnia 1998 roku. Mając na względzie charakter rywalizacji międzypartyjnej w tym regionie, przy przyznawaniu mandatów zastosowano system pojedynczego głosu przechodniego, który sprzyja zacieraniu podziałów socjopolitycznych i nakłania kandydatów do budowania bardziej uniwersalnych apeli wyborczych. STV implikuje bowiem kooperacyjne strategie wyborcze i zmusza do szukania poparcia także wśród zwolenników innych partii. Wybory do Zgromadzenia Północnoirlandzkiego odbywają się w 18 sześciomandatowych okręgach wyborczych.

108 członków nowego zgromadzenia spotkało się po raz pierwszy 1 lipca 1998 roku, choć ciało to nie miało jeszcze uprawnień stanowiących. Uzyskało je wraz z wejściem w życie *The Northern Ireland Act*, tj. 2 grudnia 1999 roku. Ustawa przewiduje także powołanie rządu (komitetu wykonawczego) z premierem, wicepremierem, wybieranymi wspólnie w jednym głosowaniu, i pozostałymi 10 ministrami, wybieranymi jako kolegium w głosowaniu proporcjonalnym systemem d'Hondta. Zgromadzeniu i egzekutywie przekazane zostały kompetencje w zakresie edukacji, rolnictwa, handlu i inwestycji, ochrony środowiska, rozwoju regionalnego, transportu, kultury, sztuki i wypoczynku. W tej materii zgromadzenie może podejmować ustawy (*acts*) mające charakter prawodawstwa podstawowego (*primary legislation*)[281] i podlegające sankcji królewskiej, a rząd tworzyć akty (*statutory rules*) mające na celu ich realizację. Pewne kwestie pozostały jednak w gestii centralnych organów Wielkiej Brytanii, jako sprawy, które nie podlegają dewolucji i stanowią „wyłączone materie ustawodawcze" (*excepted matters*). W tym zakresie mieszczą się uprawnienia Sekretarza Stanu ds. Irlandii Północnej dotyczące spraw o znaczeniu konstytucyjnym, bezpieczeństwa, prawa i porządku, policji i relacji z UE. Kwestie te będą rozstrzygane przez władze centralne w drodze aktów ustawodawstwa delegowanego (*order in council* i *statutory instruments*). Odrębną kategorię stanowią „materie zarezerwowane" (*reserved matters*), jak prawo karne i obrona

[281] Pierwszym aktem przyjętym przez Zgromadzenie Północnoirlandzkie była ustawa o Finansowej Pomocy dla Partii Politycznych (*the Financial Assistance to Political Parties Act*) z 2000 roku. W sesjach z lat 1999-2002 sankcję królewską uzyskały 34 ustawy.

cywilna, które mogą być przedmiotem ustaw zgromadzenia dopiero za zgodą wspomnianego Sekretarza Stanu.

Znaczenie dewolucji w Irlandii Północnej obniża jednak fakt, że dotychczasowa sytuacja nie pozwalała w pełni korzystać Zgromadzeniu Północnoirlandzkiemu z nabytych uprawnień. Od lutego do maja 2000 roku i ponownie w październiku 2002 roku prace zgromadzenia zostały zawieszone. W kwietniu 2003 roku zgromadzenie rozwiązano, a po wyborach z listopada 2003 roku ponownie zwieszono[282]. W tych okresach kompetencje do regulowania kwestii dotyczących kraju ponownie wykonywał rząd centralny, a czynił to w drodze *orders in council*. Sytuacja taka sprzyjała również aktywizacji Wielkiej Komisji ds. Irlandii Północnej, jak i Komisji Specjalnej ds. Irlandii Północnej[283].

Wyrazem normalizacji stosunków w Irlandii Północnej był *The Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act* z 2006 roku, który przewidywał powstanie tzw. Przejściowego Zgromadzenia (*Transitional Assembly*, pełna nazwa *Transitional Assembly established under the Northern Ireland (St. Andrews Agreement) Act 2006*). Nowemu ciału, w którego skład weszli członkowie Zgromadzenia Północnoirlandzkiego, postawiono za cel przygotowanie restauracji władz krajowych. Po jego rozwiązaniu, tj. 30 stycznia 2007 roku ruszyła kampania wyborcza, a mieszkańcy regionu poszli do urn 7 marca. Po wyborach dwie największe partie Democratic Unionist Party (DUP) i Sinn Féin uzgodniły wspólne utworzenie rządu, który 8 maja 2007 roku przejął uprawnienia przewidziane w ustawie o dewolucji.

W ocenie komentatorów politycznych dewolucja zachwiała równowagę brytyjskiej konstytucji i coś musi zostać uczynione, by mogła do niej powrócić[284]. Jedną z recept jest zmiana charakteru Izby Lordów, inną dewolucja w Anglii[285]. W

---

[282] Natomiast na mocy ustawy *Northern Ireland Act* z 2006 roku zostało zwołane tzw. Zgromadzenie (pełna nazwa *The Assembly established under the Northern Ireland Act 2006*), w którego skład weszli przedstawiciele wyłonieni w wyborach z listopada 2003 roku. Podstawowym celem zwołania Zgromadzenia był wybór premiera, wicepremiera i pozostałych członków egzekutywy, co miało stanowić wstęp do restauracji organów krajowych. Ponieważ jednak Zgromadzenie okazało się niezdolne do wyłonienia rządu, zostało rozwiązane na mocy *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act* z 2006 roku, który unieważnił *Northern Ireland Act* z 2006 roku.

[283] P. Norton, *Parliament*…, s. 149.

[284] R. Hattersley, „The Guardian", 13 marca 2006.

[285] W październiku 2002 roku została opublikowana rządowa Biała Księga zatytułowana „Twój Region, Twój Wybór", w której zalecano utworzenie w Anglii nowych zgromadzeń regionalnych mających od 25-35 członków wybranych w systemie AMS. Jednocześnie rząd zaproponował, by 33-35% posłów wybieranych było poprzez listy regionalne.

tym ostatnim przypadku zarówno rząd Tony'ego Blaira, jak i wyborcy z North East postawili jednak wyraźne weto[286]. W kontekście dewolucji istotnym elementem rozważań stała się więc Izba Lordów[287], a zwłaszcza rozwiązania proponowane w drugim etapie jej reformy. Różne środowiska opiniotwórcze postulowały, aby Lordowie w swych działaniach koncentrowali się na regionach i narodach Zjednoczonego Królestwa, odgrywając rolę zbliżoną do tej, jaką pełni Senat Stanów Zjednoczonych czy Francji. Pierwsze kroki w tym zakresie zostały zresztą poczynione. Urzędnicy Parlamentu Szkockiego, Zgromadzenia Narodowego Walii i Zgromadzenia Północnoirlandzkiego są członkami Izby Lordów. Postuluje się także, by zasiadali oni w izbie również po zakończeniu drugiego etapu reformy Lordów. Urzędnicy ci podkreślają jednogłośnie, że członkowsko w Izbie Lordów „umożliwia im dotrzymywanie kroku sprawom toczącym się w parlamencie, ale również daje szanse zaprezentowania stanowiska Walii, Szkocji i Irlandii Północnej"[288]. Komisja Królewska w swym raporcie rozważała ideę bezpośredniej reprezentacji instytucji powstałych w wyniku dewolucji w Izbie Lordów i ostatecznie rekomendowała, aby „zreformowana izba była tak skonstruowana, żeby mogła odgrywać wartościową rolę w relacjach z narodami i regionami Zjednoczonego Królestwa"[289]. Natomiast Komisja Specjalna Izby Gmin ds. Administracji Publicznej zwróciła uwagę na potrzebę wprowadzenia takich okręgów wyborczych, które zapewniłyby reprezentację regionów i narodów w parlamencie i powiązania wyborów regionalnych z tymi do izby, kiedy proces dewolucji obejmie także większość mieszkańców Anglii[290]. Podobne rozważania podjęła także Komisja Wspólna ds. Reformy Izby Lordów, która ostatecznie wyraziła przekonanie, że zreformowana izba powinna mieć w składzie odpowiednią liczbę członków ze wszystkich części

---

[286] W przeprowadzonym w North East w listopadzie 2004 roku referendum, przy frekwencji zaledwie 48% zaledwie co czwarty wyborca opowiedział się za powstaniem zgromadzenia regionalnego. W marcu 2006 roku minister ds. konstytucji Lord Falconer zdecydowanie odrzucił propozycję wprowadzenia parlamentu angielskiego, ostrzegając, iż byłby to „kamień milowy w drodze do państwa federalnego", co mogłoby doprowadzić do rozpadu Zjednoczonego Królestwa, "Ani dziś, ani jutro, ani w żadnym innym czasie" – powiedział, za „The Guardian", 10 marca 2006.

[287] Już Charter 88 sugerowała utworzenie drugiej izby złożonej z przedstawicieli narodów i regionów oraz reprezentantów grup zawodowych. Podobne propozycje wysuwali w latach 90. także liberalni demokraci.

[288] Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Steps*, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt200203/jtselect/jtholref/17/17.

[289] Royal Commission of the House of Lords, *A House for the Future*, http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm45/4534/4534.htm

[290] Public Administration Select Committee, *The Second Chamber: Continuing the Reform*.

kraju[291]. Członkowie komisji zaznaczyli jednocześnie, że aktualnie trudno jest zastosować rozwiązania takie jak w krajach o strukturze federacyjnej[292].

W warunkach brytyjskich procesy dewolucji wydają się mieć znaczną dynamikę. Jeszcze w 1979 roku poparcie dla tej idei w Szkocji i Walii było zbyt słabe dla przeprowadzenia skutecznej reformy, ale już w 1997 roku większość uczestników referendów opowiedziała się za własnymi władzami regionalnymi. Dziś nowo ukształtowane elity polityczne regionów oczekują pogłębienia procesów dewolucji. W podobnym kierunku wydają się podążać władze Londynu. Być może wkrótce doświadczenia Walijczyków, Szkotów czy londyńczyków skłonią mieszkańców Anglii do poparcia idei utworzenia zgromadzeń regionalnych, a w dyskusji nad pogłębieniem procesów dewolucji rząd będzie musiał uwzględnić kwestię pozycji Westminsteru.

Przyjęty model dewolucji, choć wywołał dyskusję na temat pozycji parlamentu, nie naruszył na gruncie prawno-konstytucyjnym kompetencji tegoż do stanowienia prawa w zakresie spraw przekazanych władzom regionalnym. Także w praktyce parlament podtrzymuje swoje uprawnienia, przyjmując ustawy w kwestiach podlegających dewolucji.

2.3.3. Referendum i *Human Rights Act* z 1998 roku

Wielka Brytania nie ma silnie ugruntowanej tradycji odwoływania się do woli narodu w formie referendum ogólnonarodowego. Do lat 70. instrument ten był właściwie całkowicie nieznany. Po raz pierwszy po instrument ten sięgnął rząd konserwatywny, pytając w 1973 roku o przynależność Irlandii Północnej (tzw. *Nothern Ireland border poll*)[293]. Irlandzkie referendum, pomimo swego ograniczonego zasięgu terytorialnego, pozwoliło przełamać barierę psychologiczną w sięganiu po ten środek realizacji demokracji bezpośredniej. Obawy jednak pozostały, o czym świadczył fakt, że w trakcie dyskusji nad pierwszym referendum ogólnokrajowym podkreślano wyjątkowość kwestii, która

[291] Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform:First Steps,* http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt200203/jtselect/jtholref/17/17
[292] Tamże.
[293] W przeprowadzonym 8 marca 1973 roku referendum mieszkańców Irlandii Północnej pytano, czy chcą by Irlandia Północna pozostała częścią Zjednoczonego Królestwa czy też, by została połączona z Republiką Irlandii. Aż 98, 9% głosujących opowiedziało się za opcją pierwszą, przy czym frekwencja wyniosła zaledwie 58,1% uprawnionych do głosowania.

miała być w ten sposób rozstrzygana – pozostanie we Wspólnocie Europejskiej[294]. 22 listopada 1974 roku wiceminister Gerry Fowler na forum Izby Gmin argumentował: „Ta kwestia jest pojedynczym wyjątkiem i nie będzie dalszych wyjątków od zasady, w oparciu o którą działamy w ramach demokracji parlamentarnej”[295]. Jednakże już w 18 miesięcy po referendum wspólnotowym backbencherzy z ław rządowych wymusili na rządzie przeprowadzenie nowego w sprawie dewolucji Szkocji i Walii[296]. Kolejna fala referendum nadeszła dopiero w latach 90[297]. W 1997 roku ponownie oddano pod ocenę Szkotów i Walijczyków sprawę dewolucji[298], a w następnym roku 5 milionów wyborców wypowiadało się w sprawie *Greater London Authority*[299], zaś Irlandczycy akceptowali warunki porozumienia pokojowego. Ostatnie referendum przeprowadzono w listopadzie 2004 roku w Północno-Wschodnim regionie Anglii, a dotyczyło ono powstania zgromadzenia dla tego regionu[300]. Ponieważ uczestnicy referendum w większości opowiedzieli się przeciw temu rozwiązaniu, w listopadzie 2005 roku rząd wycofał się z przeprowadzenia analogicznych plebiscytów w regionach: Północno-Zachodnim oraz Yorkshire i Humber.

---

[294] Brytyjczyków zapytano w tym referendum „Czy uważasz, że Wielka Brytania powinna pozostać w Europejskiej Wspólnocie (Wspólnym Rynku)?” Przy frekwencji wynoszącej 64,5% uprawnionych do głosowania, 67,2% udzieliło odpowiedzi „tak”, a 32,8 podało odpowiedź „nie”.

[295] Cyt. za V. Bogdanor, *The Constitution…*,s. 732, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717

[296] W 1979 roku Szkotów pytano: “Czy chcesz, aby rozwiązania *Scotland Act* zostały wprowadzone w życie?”. 51,6% głosujących udzieliło odpowiedzi pozytywnej, a 48,4% – negatywnej. Frekwencja wyborcza wyniosła 63,8%. Podobne pytanie zadano także Walijczykom – „Czy chcesz, aby rozwiązania *Wales Act* z 1978 roku zostały wprowadzone w życie?”. Tylko 20,3% głosujących odpowiedziało „tak”, reszta, tj. 79,7% była przeciwna takiemu rozwiązaniu. Frekwencja w dniu referendum wyniosła 58,8% uprawnionych do głosowania.

[297] W kwietniu 1993 roku Izba Gmin odrzuciła stosunkiem głosów 124:363, a Izba Gmin stosunkiem 176:445 propozycję przeprowadzenia referendum w sprawie traktatu z Maastricht.

[298] W 1979 roku Szkotów pytano w dwóch kwestiach: powstania Parlamentu Szkockiego i prawa tegoż parlamentu do zmiany podatków. Za powstaniem parlamentu opowiedziało się 74,3 % uczestniczących w referendum, a za przyznaniem parlamentowi prawa do zmiany podatków 63,5%. Do urn poszło natomiast 60,4 % uprawnionych do głosowania. Walijczyków pytano jedynie o kwestię utworzenia Zgromadzenia Walijskiego. Zaledwie 50,3 % głosujących opowiedziało się za powstaniem zgromadzenia. Niewielka, bo sięgająca zaledwie 50,1%, była także frekwencja w dniu referendum.

[299] Londyńczycy odpowiadali na pytanie “Czy jesteś za rządową propozycją w zakresie *Greater London Authority*, przewidującą pochodzącego z wyborów burmistrza i oddzielnie wybierane zgromadzenie? Przy wyjątkowo niskiej frekwencji, sięgającej zaledwie 34,1%, 72% głosujących odpowiedziało „tak” na zadane pytanie.

[300] Wyborcy w dwóch hrabstwach Durham i Northumberland odpowiadali także na drugie pytanie o preferowane rozwiązania w zakresie reorganizacji władztwa lokalnego, w przypadku ustanowienia zgromadzenia. Więcej na temat referendum w North East: K. Knock, *The North East Referendum: Lessons Learnt?*, „Parliamentary Affairs”, październik 2006, nr 4 (59), s.682-693, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/682

Pomimo wzrastającej popularności plebiscytów przez długie lata nie było systemowego rozwiązania w zakresie ich przeprowadzania. Każdorazowo sprawę tę regulowała odpowiednia ustawa. Jednakże od 2000 roku warunki przeprowadzenia referendum na terenie całego Zjednoczonego Królestwa, jak również w Szkocji, Walii, Anglii, Irlandii Północnej oraz w jednym lub więcej regionów Anglii określa *The Political Parties, Elections and Referendums Act* (PPERA). Natomiast sprawę referendów lokalnych reguluje *Local Government Act z 2000 roku*[301].

Analiza przypadków, w których politycy odwołują się do woli narodu, prowadzi do wniosku, że w Wielkiej Brytanii dotychczas wykorzystywano ten instrument dla rozwiązania spraw o charakterze lokalnym lub regionalnym. Aż sześć na siedem przeprowadzonych referendów dotyczyło właśnie takich przypadków. Wyjątek na tym tle stanowi renegocjacja warunków przystąpienia do Wspólnot Europejskich. Można zatem odnieść wrażanie, że politycy brytyjscy chcieli zapewnić prawo współdecydowania obywatelom poszczególnych regionów Królestwa w sprawach ich dotyczących. Twierdzenie to jest zapewne w jakiejś części słuszne, trzeba jednak zauważyć, że po instrument, jakim jest referendum, sięgano przede wszystkim wówczas, gdy w danej partii nie było konsensusu co do sposobu rozstrzygnięcia. W rezultacie referendum stanowiło rodzaj zaworu bezpieczeństwa, chroniącego partię przed rozsadzającym ją konfliktem wewnętrznym.

O ile w latach 70. referendum było instrumentem budzącym liczne kontrowersje, o tyle dwie dekady później stało się bezpiecznym sposobem na wprowadzenie konstytucyjnych reform. Zdaniem niektórych badaczy kolejne reformy wręcz nie będą możliwe bez odwołania się do wyrażonej w referendum woli elektoratu. Na tym tle nie mogą zatem dziwić zapowiedzi kolejnych głosowań w sprawie systemu wyborczego czy pogłębienia integracji europejskiej[302]. Warto jednak podkreślić, że w warunkach brytyjskich referendum nie ma charakteru prawnie wiążącego. Formalnie decyzja nadal pozostaje w gestii parlamentu i rządu. Referendum nie jest jednak wyłącznie formą głosu doradczego, lecz

[301] W 2001 roku odbyło się pierwsze referendum lokalne dotyczące wyboru sposobu sprawowania władztwa lokalnego (tzw. *mayoral referendum*). W Anglii i Wali przeprowadzono w sumie 31 takich referendów (ostatnie 20 maja 2004 roku).
[302] B.Jones, B.Kavanagh, *British*..., wyd.7, s. 63.

spełnia doniosłą rolę w procesie legitymizacji zmian o charakterze konstytucyjnym, zapewniając powszechne poparcie dla danego rozstrzygnięcia.

Nie brak jednak i głosów krytyki pod adresem tej instytucji. Można przy tym, wskazać na jej dwojaki charakter. Po pierwsze, referendum wiąże się z abdykacją pochodzących z wyborów reprezentantów w zakresie ich odpowiedzialności oraz brakiem zaufania dla ich możliwości[303]. W rezultacie wprowadzenie referendum jako stałego środka rozstrzygania w kwestiach politycznych prowadzi do negatywnych skutków – podważa rolę demokratycznie wybranych przedstawicieli narodu. Wynik referendum może też zostać potraktowany jako łagodniejszy środek oddziaływania na posłów. Zapowiedź nowych wyborów, choć jest najsilniejszym instrumentem nacisku, nie może być zbyt często wykorzystywana, jeśli rząd nie chce utracić wiarygodności. Po drugie, referenda przeprowadzane dotychczas nie odbywały się według jednolitych i z góry określonych zasad. Słowem procedura ta wymagała ustawowej regulacji po to, by referendum nie było tylko i wyłącznie bardzo drogim badaniem społecznym. Zarzut ten został, choć tylko częściowo, zniwelowany przez uchwalenie *The Political Parties, Elections and Referendums Act z 2000 roku*. Wynik referendum nie stanowi bowiem, nawet pod rządami nowej ustawy, prawnego zobowiązania do podjęcia działań zgodnie z rozstrzygnięciem wskazanym przez obywateli.

We współczesnej literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na rosnącą konstytucyjną rolę referendum. Sytuacja taka nie może pozostać bez wpływu na pozycję parlamentu. Jeszcze trzy dekady temu funkcję referendum pełniły wybory powszechne. W akcie głosowania wyborcy rozstrzygali nie tylko o składzie personalnym Izby Gmin i rządu, lecz również o sposobie uregulowania kwestii również o konstytucyjnym znaczeniu. Niejednokrotnie to właśnie potrzeba uzyskania poparcia wyborców dla określonej zmiany prawnej popychała premiera do decyzji o rozwiązaniu parlamentu. Sytuacja taka została nawet podniesiona do rangi konwenansu konstytucyjnego[304]. Czy dziś referendum może zastąpić

[303] R.Muir, *How Britain is Governed*, Constable, London 1930, s. 263.

[304] K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, s. 58. Jeszcze w XVIII i w pierwszej połowie XIX wieku parlament rozstrzygał w szeregu nieprzewidzianych kwestii bez zasięgania opinii wyborców. Jednakże już w drugiej połowie XIX wieku rozwiązanie Izby Gmin w takich przypadkach staje się regułą. Przykładami są rozwiązanie parlamentu w 1868 roku w związku z likwidacją państwowego charakteru kościoła w Irlandii, w 1886 i 1892 roku w związku z *Home Rule* dla Irlandii, powodem

wybory? Jeśli pytanie to uzyska odpowiedź pozytywną, będzie to oznaczało dalsze osłabienie faktycznej pozycji parlamentu, bo przeprowadzane z dużą częstotliwością referenda dodatkowo ograniczą możliwość realnego kształtowania przez parlament polityki państwa. Formalnie jednak zasada suwerenności parlamentu została podtrzymana. Nie narusza jej z pewnością przyjęte rozwiązanie ustawowe, które pozostawia parlamentowi głos rozstrzygający w określonej kwestii.

Obok zagadnień integracji europejskiej, dewolucji i odwoływania się do opinii narodu w drodze referendum, badacze życia politycznego, analizujący pozycję parlamentu zwracają uwagę na skutki włączenia do prawodawstwa brytyjskiego Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Co prawda Wielka Brytania ratyfikowała konwencję już w 1951 roku, jednakże akt, poprzez który została ona inkorporowana do prawodawstwa brytyjskiego, podjęto bez mała pół wieku później[305]. Do tego czasu brytyjskie sprawy sądowe były wnoszone do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który wydawał werdykty na niekorzyść istniejącej brytyjskiej praktyki w rozmaitych kwestiach: od chłosty w szkołach po prawa więźniów[306]. „W rezultacie brytyjskie rządy czuły się zobligowane - nie mogły wszak zostać zmuszone - do znaczących modyfikacji zgodnie z orzeczeniami"[307]. Co więcej, taka konstrukcja prowadziła do wydłużeniu czasokresu załatwienia sprawy, a samo postępowanie przed Trybunałem implikowało dodatkowe koszty.

Przeszkodą w inkorporacji konwencji była – zdaniem Lorda Derry'ego Irvine'a – błędna interpretacja koncepcji efektywności egzekwowania politycznej odpowiedzialności jako środka ochrony praw podstawowych oraz obawa przed naruszeniem zasady suwerenności parlamentu poprzez przekazanie władzy niewybieralnym sędziom[308]. Jednakże, jak zauważa autor, ani parlament ani

---

rozwiązania parlamentu w 1906 była sprawa ceł ochronnych, a tych ze stycznia i grudnia 1910 – reforma Izby Lordów.

[305] W 1965 roku Brytyjczycy uzyskali prawo do skarżenia w oparciu o tę konwencję. W latach późniejszych sądy stosowały konwencję pomocniczo, jako wskazówkę przy interpretacji ustaw, ale nie miały prawa do jej bezpośredniego stosowania. S. Kubas, *Parlament*..., s. 44.

[306] K. Robbins, *Zmierzch*..., s. 443.

[307] Tamże.

[308] D. Irvine, *The Human Rights Act: Principle and Practice,* „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 745, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/744. Por. D. Oliver, *The Government…, s. 154.* Krytycy aktu wskazywali, że może on przyczynić się do chaosu w sądach, nadmiernego upolitycznienia funkcji sędziego oraz rządów prawników, którym akt zapewni znaczną władzę dyskrecjonalną przy interpretacji zapisów konwencji. Zwolennicy inkorporacji,

system prawny nie były w stanie powstrzymać nowoczesnego rządu przed „tratowaniem" podstawowych praw, czego dowodem były negatywne orzeczenia Trybunału[309]. W efekcie przedłużających się sporów politycznych, a przede wszystkim prawnych dopiero 1998 roku parlament uchwalił *The Human Rights Act,* który stwierdzał, że władze publiczne wykonujące funkcje wykonawcze muszą działać zgodnie z postanowieniami konwencji. Wyłączony spod działania nakazu został zatem parlament brytyjski, co potwierdzało jego suwerenność prawną. Sądy mogą natomiast „deklarować niezgodność" aktu z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Trzeba jednak z całą siłą podkreślić, że deklaracja niezgodności nie wpływa na ważność, dalsze stosowanie i egzekwowanie regulacji, której dotyczy. W przypadku takiej deklaracji parlament może - ale nie musi - podjąć działania zmierzające do ustanowienia prawa zgodnego z konwencją, poprzez przyjęcie nowej ustawy lub poprzez przyjęcie *remedial order*, tj. akt ustawodawstwa delegowanego (*statutory instrument*), zatwierdzanego przez izby w drodze procedury potwierdzającej[310]. Innymi słowy parlament brytyjski może zarówno przyjąć, jak i utrzymać w mocy niekompatybilny z konwencją akt prawny.

Przyjęcie *The Human Rights Act* sytuuje Wielką Brytanię w połowie drogi między "supremacją parlamentarną i supremacją konstytucyjną". Jednakże zdaniem Derry'ego Irvine'a to „stadium pośrednie" godzi suwerenność parlamentu z efektywną ochroną praw człowieka i nie implikuje konieczności dalszych zmian[311]. Centralną ideą ustawy jest bowiem zbalansowanie wskazanych wartości: z jednej strony ustawa pozostawia parlamentowi prawo podejmowania aktów sprzecznych z konwencją, z drugiej dramatycznie redukuje jego polityczną zdolność do zrobienia tego[312]. Istotnym instrumentem jest w tym przypadku deklaracja niezgodności, która wywiera silny moralny i polityczny nacisk z jednej strony na ministra odpowiedzialnego merytorycznie za dany akt, z

---

obok oczywistego argumentu dotyczącego lepszej ochrony praw podstawowych, podnosili także i ten dotyczący „prania brudów" we własnym gronie, bez potrzeby narażania kraju na zawstydzający osąd międzynarodowej opinii publicznej.

[309] D. Irvine, *The Human*…, s. 745, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/744

[310] Procedurę tę zastosowano po raz pierwszy w 2001 roku, aby zmienić zapisy *The Menthal Health Act*. Przez pierwszych pięć lat obowiązywania ustawy sądy wydały 17 deklaracji niezgodności, przy czym 5 zostało odrzuconych w postępowaniu apelacyjnym, a dwie apelacje nie zostały jeszcze rozpatrzone. R. Hazell, *The Continuing…,* s. 3-25, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/1/3#RFN2

[311] D. Irvine, *The Human*…, s. 746, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/744

[312] Tamże.

drugiej zaś na sam parlament, kształtując w ten sposób nowy charakter relacji między centralnymi organami władzy.

Druga połowa XX wieku przyniosła znaczące zmiany w ustroju politycznym Wielkiej Brytanii. Obok reform o charakterze porządkującym, np. tych dotyczących prawa wyborczego czy wewnętrznej organizacji izb, pojawiły się także i takie, które wywarły silny wpływ na kształtowanie się pozycji parlamentu w brytyjskim systemie politycznym. „Suwerenność parlamentu, z prawnego punktu widzenia, jest dominującą cechą naszych instytucji politycznych”[313] – pisał w 1885 roku A. V. Dicey. Na przełomie XX i XXI wieku wystąpiły jednakże zjawiska, które w większym lub mniejszym stopniu można uznać za sprzyjające erozji zasady supremacji i to również na gruncie prawnym. Po pierwsze, wskutek dewolucji pojawiły się zgromadzenia zdolne do tworzenia prawodawstwa pierwotnego (*primary legislation*) w pewnych obszarach działania. Po drugie, w związku z przystąpieniem Zjednoczonego Królestwa do Wspólnot Europejskich Trybunał Sprawiedliwości uzyskał możliwość orzekania o zgodności brytyjskiego prawa z treścią traktatów unijnych, a w myśl *European Communities Act* z 1972 roku prawo europejskie stało się nadrzędnym wobec krajowego. Co więcej, w procesie ustalania prawodawstwa europejskiego, parlament nie został formalnie wyposażony w instrumenty pozwalające mu na kształtowanie rozwiązań legislacyjnych[314]. Po trzecie, przyjęcie a następnie inkorporacja do brytyjskiego prawodawstwa Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności spowodowała konieczność wyposażenia sądów w prawo deklarowania sprzeczności ustawy parlamentu z konwencją. I choć nie oznacza to automatycznego anulowania ustawy, to jednak daje sądownictwu możliwość wypowiadania się w tym zakresie. I w końcu wpływ na postrzeganie zasady suwerenności ma stosowana na coraz szerszą skalę instytucja referendum. Choć praktyczne skutki kumulacji wszystkich tych zjawisk nie mogą pozostać niezauważone, to przynajmniej na płaszczyźnie teoretycznej zasada suwerenności parlamentu została podtrzymana w myśl zasady, że „co parlament stworzy poprzez statuty, także w drodze statutu może zniszczyć”[315]. Fakt, że w praktyce działania takie wydają się mało prawdopodobne, nie zmienia obrazu

[313] A.V. Dicey, *Introduction…, s.* 39.
[314] P. Norton, *Parliament*…, s. 153.
[315] Tamże, s. 152.

rzeczy przynajmniej na gruncie teorii konstytucyjnej[316]. Z drugiej zaś strony równolegle z procesem przekazywania uprawnień poza Zjednoczone Królestwo, do organów władzy regionalnej i sądów parlament tworzy rozwiązania instytucjonalne pozwalające na badanie nowo zdefiniowanych obszarów. Innymi słowy powstają komisje i procedury, poprzez które parlament kontroluje działania rządu na forum Unii Europejskiej i w zakresie zgodności z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności czy w odniesieniu do Szkocji, Walii i Irlandii Północnej[317].

Zasady suwerenności prawnej i odpowiedzialności parlamentarnej rządu stanowią wyraz najwyższej zdolności i swobody parlamentu w zakresie realizacji funkcji legislacyjnej i kontrolnej i przyznają parlamentowi – na płaszczyźnie teorii konstytucyjnej – pozycję zwierzchnią w systemie organów państwowych. Zgodnie z diceyowską teorią suwerenności prawnej parlament posiada pełną swobodę w określaniu przedmiotu regulacji, delegacji swych uprawnień, a podjęte ustawy nie mogą być uchylane i zmieniane inaczej niż w drodze uchwalenia innej ustawy. Natomiast rząd, który utracił zaufanie parlamentu powinien podać się do dymisji lub wystąpić o przeprowadzenie wyborów. Jednakże w świetle przepisów ustawowych i konwenansów konstytucyjnych uprawnienia te kształtują nie tyle relację między rządem i parlamentem jako całością, co między rządem i Izbą Gmin. W formalnie trójczłonowej strukturze parlamentu to izba niższa ma decydujący głos w zakresie kształtowania porządku prawnego i wyłączną kompetencję do obalania rządu. Tymczasem w ręku premiera pozostaje prawo swobodnej decyzji co do rozwiązania Izby Gmin przed upływem pełnego okresu jej pełnomocnictw.

[316] Dziś najbardziej realna wydaje się być możliwość przekreślenia reformy wprowadzonej w drodze *Human Rights Act*. W toku kampanii wyborczej z 2005 roku konserwatyści zapowiadali powołanie komisji, która miałaby dokonać rewizji zapisów aktu. Sprawa stała się jeszcze głośniejsza po wybuchach bombowych w Londynie oraz w związku z oddaleniem przez sąd propozycji ekstradycji dziewięciu Afgańczyków podejrzanych o porwania.
[317] O czym w ostatnim rozdziale.

Rozdział 3.
Wybory parlamentarne

Fakt odbywania uczciwych, regularnych oraz rywalizacyjnych wyborów stanowi główny wyróżnik demokracji, przy czym rywalizacja wyborcza może być analizowana dwuwarstwowo. Po pierwsze, jej charakter jest uzależniony od tradycji, poziomu rozwoju ekonomicznego kraju, struktury demograficznej społeczeństwa etc., które to czynniki określa się także mianem podłoża społeczno-kulturowego. Warstwę drugą stanowi układ instytucjonalny, na który składają się zasady ustrojowe i normy konstytucyjne regulujące sposób powoływania reprezentacji. Oddziaływanie tych elementów ma charakter wzajemny i dwustronny[1], a sposób rywalizacji między aktorami sceny politycznej wpływa zarówno na rozwiązania instytucjonalne, jak i na ludzką świadomość, przekonania i postawy.

3.1. Zasady prawa wyborczego i konsekwencje ich stosowania dla układu sił partyjnych w parlamencie

Parlamentaryzm brytyjski sięga korzeniami feudalnej struktury XIII-wiecznego społeczeństwa. W średniowiecznym parlamencie reprezentacja miała dwojaki charakter: z jednej strony Lordowie Duchowni (*Spiritua*l) i Lordowie Świeccy (*Temporal*) reprezentowali określony interes, z drugiej strony rycerze i *burgesses* byli przedstawicielami społeczności wyodrębnionej terytorialnie: hrabstw (*county*) i królewskich wolnych miast (*borough*)[2]. Doktryna średniowieczna opierała się na korporacyjnej wizji społeczeństwa, gdzie każda jednostka ze względu na pełnione funkcje, zawód lub pochodzenie była częścią określonej grupy. Grupa ta stanowiła z jednej strony integralną część społeczeństwa rozumianego jako jeden organizm, z drugiej zaś strony reprezentowała kolektywny interes własnych członków. Na początku XIX wieku stało się oczywiste, że struktura interesów reprezentowanych w parlamencie kształtowała się odmiennie niż struktura interesów społeczeństwa.

[1] Odzwierciedleniem tych determinant jest także dwojaki sposób badania działania samego systemu. Można zatem wskazać na podejście instytucjonalne, które koncentruje się na wynikach zwycięzcy i przegranych, osiąganych większościach, korzyściach, które wynikają z działania systemu dla danej partii itp. Natomiast tzw. „experiential approach" skupia się nad tym, jak system oddziałuje na wyborców, jak wpływa na sposób dokonywania przez nich wyboru. P. Dunleavy, H. Margetts, *The Electoral System*, „Parliamentary Affairs", październik 1997, nr 4 (50), s. 733-749, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/50/4/733.pdf

[2] P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 13.

Właściciele manufaktur, a także prężnie rozwijające się ośrodki jak np. Manchester, Birmingham, Leeds oraz Glasgow nie posiadały przedstawicielstwa parlamentarnego. Pod wpływem rewolucji amerykańskiej i francuskiej idea głosząca, że reprezentowany może być jedynie ukształtowany interes korporacyjny, została zakwestionowana[3], a radykałowie uznali za nie do przyjęcia sytuację, w której jeden obywatel jest uprawniony do wyboru swego reprezentanta, inny natomiast takich uprawnień nie posiada. Poglądy takie znalazły wyraz w kolejnych reformach prawa wyborczego i ostatecznie od 1928 roku brytyjskie prawo wyborcze w pełni realizuje zasadę powszechności. Ewolucję zasady powszechności obrazuje tabela 3.1.1.

Tabela 3.1.1. Ewolucja zasady powszechności.

Rok	Dorośli uprawnieni do głosowania (w %)
1832	5
1867	13
1884	25
1919	75
1928	99
1969	99

Źródło: D. Kavanagh, *Elections*, (w:) *Politics UK*, red. B. Jones, Harvester Wheatsheaf, London 1994, s. 171.

Aktualnie czynne prawo wyborcze do parlamentu brytyjskiego mają obywatele brytyjscy lub obywatele innych państw Wspólnoty i Republiki Irlandii zamieszkujący w Zjednoczonym Królestwie[4]. Dotyczy to osób, które ukończyły 18 lat (od 1969 roku)[5] i są zarejestrowane w powszechnym rejestrze wyborców właściwym dla ich miejsca zamieszkania[6]. Czynnego prawa wyborczego pozbawieni są natomiast: parowie

[3] Tamże.

[4] Na mocy *Representation of the People Act* z 1985 roku rozszerzono prawa wyborcze na wyborców zamorskich (*overseas electors*), tzn. pozostających poza Zjednoczonym Królestwem obywateli brytyjskich zamieszkujących w Zjednoczonym Królestwie i wpisanych do rejestru wyborców w okresie poprzednich pięciu lat. W 1989 roku wydłużono ten okres do 20 lat, by w 2000 roku ponownie skrócić go do lat 15.

[5] Aktualnie w Wielkiej Brytanii toczy się dyskusja nad obniżeniem wieku wyborczego do 16 lat. Propozycję taką, jako remedium na spadającą frekwencję wyborczą, w swoim raporcie wysunęła między innymi *Power Commission*. Jednakże ani eksperci, ani opinia publiczna nie podzieliła entuzjazmu komisji. Z badań przeprowadzonych w 2004 roku przez ICM (a nadzorowanych przez Komisję Wyborczą) wynika, że 64% obywateli popiera pozostawienie wieku wyborczego na dotychczasowym poziomie. Za C. Pattie, R. Johnston, *Power to the People Through "Real Power and True Elections"?The Power Report and Revitalising British Democracy*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2007, nr 2 (60), s. 253-278,http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/253#GSM005TB1

[6] Okręgowy rejestr wyborczy jest corocznie aktualizowany i zawiera nazwiska uprawnionych do głosowania według stanu na 10 października. Do 2001 roku rejestr ten był publikowany 15 lutego roku

będący członkami Izby Lordów, nienaturalizowani cudzoziemcy, umysłowo chorzy, skazani w czasie odbywania kary oraz osoby skazane na 5 lat więzienia za nielegalne lub korupcyjne praktyki wyborcze.

Postulowana w katalogu demokratycznych zasad wyłaniania reprezentacji zasada „jeden człowiek - jeden głos" została ustawowo usankcjonowana dopiero w 1948 roku, choć przepisy *The Representation of the People Act* zastosowano po raz pierwszy podczas wyborów z 1950 roku. Do tego czasu istniały dwie kategorie obywateli upoważnionych do oddania więcej niż jednego głosu. Po pierwsze przywilejem takim zostali obdarzeni właściciele przedsiębiorstw, których siedziba znajdowała się poza okręgiem zamieszkania. Osoby takie miały prawo oddania głosu w okręgu swego zamieszkania i w okręgu, w którym prowadziły przedsiębiorstwo o określonej wartości[7]. Drugi wyjątek dotyczył osób, które uzyskały dyplom magistra. Już w 1603 roku monarcha utworzył osobny okręg wyborczy dla Oxfordu i Cambridge, a powstałe później ośrodki akademickie także posiadały podobne uprawnienia. W latach 1922-1950 istniało 12 okręgów uniwersyteckich, przy czym w trzech wybierano dwóch członków parlamentu, a w jednym - trzech. W okręgach tych stosowano system pojedynczego głosu przechodniego.

W dwudziestoleciu międzywojennym liczba przedsiębiorców uprawnionych do wielokrotnego oddania głosu stanowiła 1-1,5% całego elektoratu, natomiast uprzywilejowanych absolwentów uniwersytetu było dwukrotnie mniej[8]. W 1918 roku ograniczono do dwóch liczbę głosów, które mógł oddać przedsiębiorca. Miał on prawo do uczestnictwa w wyborach w okręgu zamieszkania i tylko w jednym okręgu, w którym prowadził przedsiębiorstwo o określonej wartości, nawet jeżeli był właścicielem spełniających wymogi prawne przedsiębiorstw także w innych okręgach wyborczych. Korzystanie z tego przywileju utrudniał dodatkowo fakt, że głosować należało osobiście. Jedynie absolwenci uniwersytetów mogli głosować za pośrednictwem poczty.

Zarówno przedsiębiorcy, jak i absolwenci uniwersytetów rekrutowali się spośród zamożnej części społeczeństwa, a utrzymujący się do 1950 roku system

następnego, lecz na mocy *Representation of the People Act* z 2000 roku termin publikacji przesunięto na 1 grudnia. Odpowiedzialność za aktualizację rejestru ponosi stały urzędnik niepochodzący z politycznej nominacji. W 1987 roku dopuszczono możliwość dodatkowej rejestracji także w miejscu posiadania domu letniego, przy czym głosować można tylko raz. W 2005 roku uprawnionych do głosowania było ponad 44 246 tys. obywateli.

[7] W 1918 roku minimalna wartość przedsiębiorstwa w przypadku kobiety wynosiła 5£, a w przypadku mężczyzny 10£.

[8] P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 33.

głosów mnogich faworyzował Partię Konserwatywną[9]. Z zestawienia wyników wyborów w okręgach uniwersyteckich w latach 1918-1945 wynika, że na torysów oddano 47,3% wszystkich głosów, natomiast posłowie niezależni otrzymali 30,5% głosów, a Partia Liberalna 14%[10]. W efekcie na 12 mandatów uniwersyteckich 8 lub 9 zdobywali konserwatyści lub posłowie niezależni o konserwatywnych poglądach[11]. W tym samym czasie torysi zawdzięczali uprawnionym do oddania dwóch głosów przedsiębiorcom każdorazowo nie mniej niż 7 i nie więcej niż 11 mandatów[12]. Jednakże uznaje się, że w omawianym okresie głosy oddane przez uprzywilejowanych wyborców nigdy nie zaważyły na zdobyciu większości mandatów przez Partię Konserwatywną[13]. Dość powszechnym jest również twierdzenie, że to właśnie zniesienie tych przywilejów umożliwiło Partii Pracy zdobycie 6 mandatów przewagi w wyborach 1950 roku.

W przeciwieństwie do zasady równości formalnej ("jeden człowiek - jeden głos") zasada równości materialnej ("jeden głos - jedna wartość") nie została w pełni zrealizowana do dziś, przy czym na plan pierwszy wysuwa się kwestia zróżnicowania wielkości populacji okręgów wyborczych (tzw. *malapportionment)*. Jeszcze w 1865 roku największy okręg był 35-krotnie większy od najmniejszego[14], jednakże kolejne dziewiętnastowieczne reformy prawa wyborczego zmierzały do ograniczenia dysproporcji[15]. Ustawowe rozwiązania charakteryzowała jednak niska wrażliwość na rzeczywiste zmiany populacji okręgu. Mobilność przestrzenna obywateli i różnice w poziomie przyrostu naturalnego czyniły koniecznym przyjęcie bardziej elastycznych rozwiązań. Natomiast dla zabezpieczenia przed pokusą manipulowania populacją okręgu w celu zapewnienia zwycięstwa danej partii uznano, prace nad przygotowaniem mapy okręgów powinny być prowadzone przez ciała kolegialne

[9] Uprawnień przedsiębiorców i absolwentów nie należy mylić z sytuacją, w której każdy mieszkaniec danego okręgu ma prawo do oddania więcej niż jednego głosu. Przykładowo w Wielkiej Brytanii po reformie z 1867 roku utworzono w 5 największych miastach okręgi dwu- lub trzymandatowe, a każdy z uprawnionych do głosowania mógł oddać dwa głosy.
[10] D. E. Butler, *The Electoral System in Britain since 1918*, Oxford 1963, s. 149.
[11] P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 33.
[12] D. E. Butler, *The Electoral*..., s. 147.
[13] P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 33.
[14] Tamże, s. 33-34.
[15] Reforma prawa wyborczego z 1867 roku określiła minimalną liczebność mieszkańców okręgu wyborczego, utworzonego na terenie miasta. Wyróżniono 3 kategorie okręgów ze względu na wielkość populacji: okręgi poniżej 5 tyś. mieszkańców nie były uprawnione do wyborów własnego reprezentanta, okręgi liczące od 5-10 tys. wybierały jednego parlamentarzystę, natomiast okręgi zamieszkałe przez ponad 10 tyś. osób wybierały 2 lub 3 reprezentantów. Redystrybucja z 1884 roku zniosła okręgi w miastach, których populacja nie przekraczała 15 tys., a wszystkie okręgi, których populacja nie przekraczała 50 tys. zostały uprawnione do wyboru jednego reprezentanta. W hrabstwach i dużych miastach wyodrębniono okręgi jednomandatowe.

niezależne od partii. Ciała takie - po jednym dla każdej części Zjednoczonego Królestwa - powstały w 1944 roku pod nazwą Komisji Granicznych (*Baundary Commissions*)[16]. Komisjom formalnie przewodniczy spiker Izby Gmin, chociaż nie bierze on udziału w procedowaniu tych kolegiów. Rolą każdej z komisji jest prowadzenie analiz w odniesieniu do danego kraju, przygotowywanie raportów i rekomendacji dla Izby Gmin. Komisja ustala jednolitą normę przedstawicielstwa, dzieląc ogólną liczbę uprawnionych do głosowania przez liczbę mandatów, a następnie określa granice okręgu tak, by liczba uprawnionych do głosowania w danym okręgu była najbliższa normie. Przy budowie mapy okręgów wyborczych komisja powinna także brać pod uwagę warunki geograficzne, granice władzy lokalnej, tradycję oraz praktyczne implikacje wielkości i kształtu okręgu, co oznacza, że wartość normy przedstawicielstwa nie jest bezwzględnie wiążąca i pod pewnymi warunkami dysproporcje w rozmiarach okręgów są dopuszczalne. W 1987 roku jednolita norma przedstawicielstwa wynosiła 66 000 uprawnionych do głosowania, jednakże w Szkocji na jeden mandat przypadało zaledwie 55 100 uprawnionych, a w Walii - 57 400, co zapewniało obu regionom silniejszą reprezentację niżby to wynikało z normy. Co więcej redystrybucja mandatów przeprowadzona w 1995 roku utrwaliła, a w odniesieniu do Walii nawet pogłębiła to zjawisko. Walijczykom przyznano bowiem dodatkowo 2 mandaty, powiększając tym samym reprezentację regionu do 40 posłów. W 2004 roku, zgodnie z jednolitą normą przedstawicielstwa, Szkocja powinna mieć o 13 mandatów mniej (w sumie 59), a Walię powinno reprezentować zaledwie 33 posłów.

Terytorialny rozkład preferencji politycznych elektoratu sprawia, że przyjęty podział mandatów działa na korzyść Partii Pracy, która to najczęściej odnosi zwycięstwo w Szkocji i Walii. Pomimo tego, mając na uwadze istniejące dysproporcje, a także kwestię dewolucji uprawnień w zakresie prawodawstwa pierwotnego na rzecz Edynburga, przed wyborami z 2005 roku rząd laburzystowski dokonał radykalnej zmiany granic szkockich okręgów wyborczych. W miejsce dotychczasowych 72 powstało zaledwie 59 nowych. Rozwiązanie takie oznaczało podcięcie gałęzi wyborczego sukcesu Partii Pracy w Szkocji. W wyniku redystrybucji laburzyści utracili 10 mandatów, podczas gdy kolejnych pięć przejęli konkurenci. W odniesieniu do pozostałych części kraju podział mandatów nie uległ zmianie i w

[16] Aktualnie komisje działają na mocy *Parliamentary Constituencies Act* z 1986 roku, znowelizowanego w 1992 roku przez *Boundary Commisions Act*.

efekcie w 2005 roku na jeden mandat w Anglii przypadało 70 000 uprawnionych do głosowania, w Walii – 55 600, w Szkocji 65 000, a w Irlandii Północnej 63 000, a dla całego kraju jednolita norma przedstawicielstwa wyniosła 68 500. Utrzymano zatem nadreprezentację okręgów walijskich, szkockich i irlandzkich, choć w odniesieniu do Szkocji widać bardzo znaczącą poprawę sytuacji. Podczas ostatniej elekcji największy elektorat - 108 tys. - miała Isle of Wight, zaś najmniejszy (21 tys.) okręg Na h-Eileanan an Iar, tzw. Western Isles.

Wytyczanie granic okręgów wyborczych jest delikatnym politycznie zagadnieniem, gdyż niesie ze sobą niebezpieczeństwo naruszenia partyjnego *status quo* w danej społeczności lokalnej. Zawsze istnieje obawa, że nowy kształt okręgu, a co za tym idzie także nowy układ preferencji partyjnych wyborców, może pozbawić mandatu partię, która dotychczas reprezentowała daną społeczność w parlamencie (tzw. *gerrymandering)*. Początkowo komisje dokonywały redystrybucji w okresach 3-6 letnich, jednakże pod naciskiem parlamentarzystów i członków lokalnych struktur okresy te wydłużono w 1958 roku od 10 do 15 lat. Aktualnie na mocy *Redistribution of Seats Act* z 1992 roku Komisje Graniczne są zobowiązane przedstawić rekomendacje nie wcześniej niż po upływie 8 lat i nie później niż wciągu 12 lat. W obliczu nasilającej się mobilności społeczeństwa stosunkowo długi okres rozdzielający kolejne weryfikacje granic okręgowych sprzyja dezaktualizacji danych i narastaniu dysproporcji.

Kilkakrotnie w historii rekomendacje Komisji Granicznych powodowały poważne perturbacje polityczne. Drugi raport komisji, opublikowany w 1954 roku, w którym zarekomendowano zmianę granic około 1/3 okręgów, spowodował tak silną reakcję ze strony niemalże wszystkich partii, że wkrótce wydłużono okresy, w których komisja zobowiązana była przedstawić swoje stanowisko. Ostry sprzeciw – tym razem ze strony Partii Pracy - napotkał trzeci raport opublikowany w latach 60. Rekomendacja komisji zmierzała bowiem do uregulowania problemu spadającej populacji dużych miast, gdzie tradycyjnie silnym poparciem cieszyli się laburzyści. Szacowano, że proponowane zmiany umożliwiłyby konserwatystom zdobycie od 5 do 20 mandatów. W efekcie wybory z 1970 roku przeprowadzono w starych okręgach, a rekomendacje komisji zostały w pełni przyjęte dopiero przez kolejny parlament. Sytuacja powtórzyła się w 1982 roku, kiedy to laburzyści zdecydowali się nawet zaskarżyć plany zmian w Londynie do sądu. Trzeba jednak zaznaczyć, że dysproporcje w wielkości okręgów wyborczych nie były wyłącznie skutkiem działań

lub zaniechań frakcji parlamentarnych[17]. Także przedstawiciele władz lokalnych lobbowali na rzecz utrzymania okręgów wyborczych w granicach jednostek władztwa terytorialnego.

Ostateczny termin złożenia najnowszych propozycji podziału okręgów wyborczych minął co prawda 12 kwietnia 2007 roku, ale już wcześniej Komisje Graniczne przedstawiły swoje rekomendacje. W Szkocji następne wybory odbędą się w tych samych okręgach co wybory z 2005 roku. Zaakceptowane zostały już także propozycje Komisji Granicznej ds. Walii, które przyjęto w *The Parliamentary Constituencies and Assembly Electoral Regions (Wales) Order* z 11 kwietnia 2006 roku. Trwa natomiast proces związany z ustalaniem granic okręgów angielskich i irlandzkich. Komisja ds. Irlandii Północnej przedstawiła swe propozycje 24 maja 2006 roku, a Komisja Graniczna ds. Anglii przekazała rekomendacje Sekretarzowi Stanu ds. Konstytucyjnych (*Secretary of State for Constitutional Affairs*) 31 października 2006 roku. Przedstawione propozycje okręgów nie spowodują zmian w ilości mandatów w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Natomiast Anglia zyska dodatkowe mandaty i łącznie kraj ten reprezentować będzie 533 posłów. Ogólnie liczba okręgów w wyborach parlamentarnych wzrośnie do 650. Propozycje Komisji Granicznych, jeśli zostaną zaaprobowane przez parlament, spowodują, że w kolejnych wyborach trudniej będzie uzyskać mandaty laburzystom. Szacuje się, że gdyby wybory z 2005 roku odbywały się w nowym układzie okręgów, to konserwatyści przejęliby od laburzystów 10 mandatów, a od liberalnych demokratów jeden. Z kolei Partia Pracy odebrałaby po jednym mandacie konserwatystom i Plaid Cymru.

Po zakończeniu procedur Komisje Graniczne w dotychczasowym kształcie przestaną istnieć, a zastąpią je komitety powołanej na mocy *The Political Parties, Elections and Referendum Act* z 2000 roku nowej Komisji Wyborczej (*Electoral Commission*). Komisja ta jest ciałem niezależnym od rządu, niepartyjnym i odpowiedzialnym przed parlamentem, ale za pośrednictwem Komisji Spikera (*Speaker's Committee*)[18]. Od 1 kwietnia 2002 roku statutowym komitetem Komisji

[17] Por. W. Zakrzewski, *Ograniczenia i deformacje cechujące brytyjski system wyborczy* (w:) *Zagadnienia współczesnego prawa państwowego*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków 1967, s. 57 i n.

[18] Komisja Spikera została powołana tym samym aktem co Komisja Wyborcza. W jej skład wchodzi Spiker Izby Gmin, Przewodniczący Resortowej Komisji Specjalnej Izby Gmin obejmującej swym zakresem sprawy wewnętrzne (*Chairman of the Home Affairs Select Committee of House of Commons)*, sekretarz stanu w departamencie spraw wewnętrznych (*Secretary of State for Home Department*), członek Izby Gmin będący Ministrem Korony odpowiedzialnym za sprawy związane z władztwem lokalnym, mianowany przez premiera oraz 5 członków Izby Gmin niebędących Ministrami

Wyborczej jest Komitet Graniczny dla Anglii (*Boundary Committee for England*), zajmujący się przeglądem granic w wyborach lokalnych.

Komisję tworzy 5 komisarzy wyborczych, przy czym jeden z nich pełni funkcję przewodniczącego[19]. Głównym celem powołania tego ciała było wzmocnienie publicznego zaufania i partycypacji poprzez promowanie integralności, zaangażowania i efektywności procesów demokratycznych. Do zadań Komisji Wyborczej należy: rejestrowanie partii politycznych, monitorowanie i publikowanie informacji na temat znaczących darowizn (*donation*) na rzecz partii, regulowanie kwestii wydatków partyjnych poniesionych podczas kampanii wyborczych, sporządzanie raportów na temat prowadzenia wyborów i referendów, przegląd prawa i procedur wyborczych, doradzanie rządowi zmian w tym zakresie, doradztwo wobec osób prowadzących wybory i referenda, promowanie powszechnej świadomości (znajomości) systemu wyborczego oraz przegląd granic okręgów wyborczych[20]. Przedmiotem zainteresowania komisji są zarówno wybory do parlamentu brytyjskiego, jak i do Parlamentu Europejskiego, Parlamentu Szkockiego, Zgromadzenia Narodowego Walii i Zgromadzenia Północnoirlandzkiego, wybory lokalne w Anglii, Walii i Irlandii Północnej oraz referenda ogólnonarodowe, regionalne i lokalne.

Przyjęty w Wielkiej Brytanii system większości względnej przyznaje zwycięstwo temu kandydatowi, który uzyskał największą liczbę głosów w okręgu, nawet gdy otrzymał mniej niż 50% wszystkich głosów przy frekwencji niższej niż 50% uprawnionych. W warunkach brytyjskich system ten był początkowo stosowany zarówno w okręgach jednomandatowych, jak i wielomandatowych. Ostateczna likwidacja okręgów wielomandatowych nastąpiła w na mocy ustawy z 1948 roku, a w wyborach z 1950 roku *system single member simple majority* osiągnął swój dzisiejszy kształt. Ewolucję tego systemu przedstawia poniższa tabela 3.1.2.

Korony, mianowanych przez spikera. Każdego roku Komisja Wyborcza jest zobowiązana przedstawić Komisji Spikera plan dochodów i wydatków wraz z pięcioletnim planem strategicznym. Komisja Spikera może zmodyfikować te dokumenty, zanim zostaną one przedstawione Izbie Gmin. Spotkania komisji mają miejsce zazwyczaj dwa razy do roku.

[19] Wraz z przejęciem uprawnień Komisji Granicznych liczba komisarzy wzrośnie do 9.

[20] Więcej na oficjalnej stronie Komisji Wyborczej: www.electoralcommission.gov.pl

Tabela 3.1.2. Ewolucja systemu *single member simple majority*.

Rok	Okręgi jednomandatowe	Okręgi dwumandatowe	Okręgi trzymandatowe	Okręgi czteromandatowe	Całkowita liczba okręgów	Całkowita liczba mandatów
1830	106	270	0	3	379	658
1832	153	240	7	1	401	658
1868	196	211	12	1	420	658
1885	616	27	0	0	643	670
1918	670	17	1	0	688	707
1922	576	18	1	0	595	615
1945	601	18	1	0	620	640
1950	625	0	0	0	625	625

Źródło: T.T Mackie, R. Rose, *The International Almanac of Electoral History*, wyd. 3, Houndsmill-Basingstoke-Hampshire -London 1991, s. 439.

System większości względnej, lapidarnie określany mianem: „pierwszy na mecie" (*the first past the post* - FPTP) powoduje wybór przedstawicieli mniejszością głosów, co pozbawia ich cech reprezentatywności[21]. Sytuacja taka rzutuje także na charakter tworzonego po wyborach rządu, który najczęściej nie legitymuje się poparciem bezwzględnej większości głosujących, a pomimo tego posiada bezwzględną większość mandatów. Od 1935 roku żaden rząd nie uzyskał 50% głosów, a w 2005 roku do utworzenia rządu większościowego laburzystom wystarczyło zaledwie 35,2% głosów.

Zastosowanie zasady „pierwszy na mecie" w przypadku nierówności okręgów wyborczych sprawia również, że partia, która zdobywa większość w parlamencie dzięki zwycięstwom w okręgach mniej zaludnionych, może w skali kraju uzyskać mniej głosów niż partia zdobywająca mandaty w okręgach silniej zaludnionych. W efekcie zwycięzcy wyborów mogą stać się rządowymi przegranymi. Tak stało się w 1951 roku, gdy Partia Konserwatywna zdobyła 26 mandatów więcej niż Partia Pracy, choć na konserwatystów głosowało 0,8% wyborców mniej niż na laburzystów. Podobna sytuacja miała miejsce także w 1929 roku i w lutym 1974 roku.

System większości względnej kreuje nadreprezentację zwycięzców wyborów, tzn. że udział zwycięskiej partii w mandatach jest większy niż udział w głosach. Tymczasem w przypadku drugiej partii stosunek procentowego udziału w mandatach do procentu uzyskanych głosów kształtował się odmiennie w zależności od partii i

[21] Przykładowo w 1979 roku 203 posłów miało poparcie na poziomie zdecydowanie niższym niż 50%, a w 5 lat później liczba takich posłów wzrosła do 334. W. Kręcisz, *Status*..., s. 54.

okresu analizy. W latach 50. druga partia – laburzyści - byli niedoreprezentowani, zaś z początkiem lat 70. rozpoczął się okres, w którym udział drugiej partii w mandatach był wyższy niż procent uzyskanych głosów. Sytuacja taka utrzymała się do pierwszego zwycięstwa laburzystów w latach 90. Warto także zauważyć, że o ile w latach 50. i do połowy lat 60. system faworyzował konserwatystów, o tyle w latach 80. i 90. sytuacja uległa znaczącej zmianie na korzyść Partii Pracy[22]. I tak przykładowo w 2005 roku laburzyści uzyskali 35,2 % głosów, ale 55% mandatów, zaś konserwatyści zdobyli 32,4% głosów i 30,6% mandatów. W efekcie na jeden mandat laburzystów przypadało średnio 26,8 tys. głosów, na mandat konserwatystów już 44,3 tys. głosów.

Dysproporcje siły głosów wyborczych są jednak znaczenie większe przy zestawieniu wyników głównych partii systemu z rezultatami największej partii trzeciej. W latach 70. i 80. i na początku lat 90. na jeden mandat liberała lub reprezentanta Sojuszu przypadało powyżej 300 tys. głosów. Przełożenia na uzyskane mandaty nie znalazły bowiem głosy oddane w okręgach, w których wysokim, trwałym poparciem cieszyła się jedna z głównych partii systemu. Dlatego powszechnie uważa się, że głos oddany na partie trzecie jest głosem straconym[23], a głosowanie zgodnie z takim

---

[22] P. Norris, C. Wlezien, *Introduction: The Third Blair Victory: How and Why?,* „Parliamentary Affairs", październik 2005, nr 4 (58), s.657-683, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/657 D. Butler przypomina natomiast, że w 1909 roku stwierdzono istnienie zależności między liczbą głosów i miejsc uzyskanych przez dwie główne partie systemu. I tak jeśli stosunek głosów uzyskanych przez partie wynosił jak A:B, to stosunek uzyskanych przez nie mandatów wynosił A3:B3. Prawidłowość tę określa się mianem prawa sześcianu (*Cube Law*). Prawo to potwierdzało się w stosunku do elekcji przeprowadzonych w latach 1931-1970 i oznaczało, że każdy jeden procent przesunięcia poparcia między partiami daje tej partii 18 mandatów. W następnych latach stosunek głosów do miejsc zajmowanych przez duże partie kształtował się jednak odmiennie: liczba głosów A:B, liczba mandatów A2:B2. Innymi słowy każdy jeden procent przesunięcia poparcia dawał partii dodatkowych 12 mandatów. (D. Butler, *Electoral Reform*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 736, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/734). Dane te wskazują, że w latach 50. i 60. system operował w sposób zapewniający zwycięskiej partii utworzenie rządu większościowego, zaś w latach 70. tendencja ta uległa osłabieniu, prowadząc do powstania wręcz rządów mniejszościowych. (D. M. Farrel, *Comparing Electoral Systems*, Macmillan, London 1998, s.18) . Jednakże w latach 90. przesunięcie na korzyść Partii Pracy było tak silne, że żadna z tych prawidłowości nie oddawała rzeczywistego stanu rzeczy. (D. Butler, *Electoral Reform,* s. 736, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/734)

[23] Najbardziej wyrazistym przykładem bezwzględności zasad prawa wyborczego były wyniki wyborów przeprowadzonych w 1983 roku. Wówczas to sojusz wyborczy Partii Socjaldemokratycznej i Partii Liberalnej zdobył zaledwie 2,2% głosów mniej niż Partia Pracy. Poparcie ponad 1/4 biorących udział w głosowaniu zapewniło Sojuszowi jedynie 23 miejsca w 650-osobowej Izbie Gmin, podczas gdy przy zastosowaniu jakiegokolwiek systemu proporcjonalnego Sojusz mógłby liczyć nawet na 147 mandatów. Siła głosu oddanego na Sojusz była 10-krotnie słabsza niż siła głosu oddanego na Partię Pracy! Sytuacja taka sprawia, że wyborcy w obawie przed utratą wpływu na wynik wyborów decydują się na poparcie jednej z głównych partii systemu i to nawet wówczas, gdy w rzeczywistości preferują inne ugrupowania. Przykładowo przeprowadzone w 2001 roku przez MORI badania opinii publicznej wykazały, że 36% wyborów głosowałoby na Liberalnych Demokratów, gdyby było przekonanych, że partia ta może zwyciężyć w wyborach. Dlatego, jak zauważa Andrew Russell, największym

przekonaniem określa się mianem strategicznego lub taktycznego (*tactical or strategic voting*)[24]. Zestawienie procentowego udziału w głosach i liczby mandatów uzyskanych przez główne partie systemu i największe partie trzecie w latach 1983-2005 zawiera tabela 3.1.2.

Tabela 3.1.3. Procent głosów oddanych na daną partię (A) i liczba mandatów zdobytych przez daną partię (B) w latach 1983-2005.

Partia	1983		1987		1992		1997		2001		2005	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Konserwatywna	42,2	397	42,2	375	41,9	336	30,7	165	31,7	166	32,4	198
Pracy	27,6	209	30,8	229	34,4	271	43,2	418	40,7	412	35,2	356
Sojusz/Liberalni Demokraci	25,4	23	22,6	22	17,8	20	16,8	46	18,3	52	22,1	62
SNP	1,1	2	1,3	3	1,9	3	2,0	6	1,8	5	1,6	6
Plaid Cymru	0,4	2	0,4	3	0,5	4	0,5	4	0,7	4	0,6	3
Ekolodzy/Zieloni	0,2	0	0,3	0	0,5	0	0,2	0	0,6	0	1	0
Partie irlandzkie	2,5	17	2,2	17	2,1	17	2,3	17	3,5	18	2,6	18

Na podstawie *UK Election Satistics:1945-2003*, House of Commons Library, Research paper 03/59, 1 lipca 2003 roku, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf, *General Election 2005*, House of Commons Library, Research paper nr 05/33, 17 maja 2005, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf

Trzeba jednak pamiętać, że także partie trzecie mogą stać się beneficjantami systemu wyborczego. Dzieje się tak wówczas, gdy partia posiada silnie terytorialnie skoncentrowany elektorat. Przykładem może być Partia Ulsterskich Unionistów i

---

problemem dla tej partii jest sforsowanie luki wiarygodności (*credibility gap*). A. Russell, *Parties and Party System: Realignment or Readjustment*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2004, nr 2 (57), s.396-407, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/2/396

[24] Pippa Norris, Christopher Wlezien, [P. Norris, C. Wlezien, *Introduction...,* s. 657-683, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/657] wskazują także na inne przykłady głosowania taktycznego, które polega na udzieleniu głosu przez zwolennika partii klasyfikowanej w okręgu na trzecim miejscu, jednej z dwóch pierwszych partii po to, by odebrać władzę dotychczas ją sprawującym. Tradycyjnie wskazuje się na dwa rodzaje takiego głosowania: przeciw laburzystom oraz przeciw konserwatystom, przy czym w ciągu ostatnich elekcji z oczywistych powodów zauważalna jest ta pierwsza tendencja. I tak w wyborach z 2005 roku w okręgach, gdzie szanse na zwycięstwo miał bądź laburzysta, bądź liberalny demokrata, zwolennicy konserwatystów byli bardziej skłonni poprzeć liberała. Sytuacja taka zachodziła pomimo wyraźnych różnic programowych między konserwatystami i liberalnymi demokratami. Wybory 2005 roku nie potwierdziły natomiast odwrotnej zależności, tj. w okręgach, gdzie rywalizacja przebiegała głównie między konserwatystami a laburzystami, zwolennicy liberalnych demokratów nie byli bardziej skłonni do poparcia konserwatystów.

Lojalistów, która w wyborach 1983 roku zdobyła aż 15 mandatów przy poparciu na poziomie 1,4% ogółu głosujących. Natomiast liberałowie oraz ich następcy Liberalni Demokraci ze względu na znaczne rozproszenie swych zwolenników i brak geograficznie skoncentrowanego zaplecza przez trzy dekady byli rażąco dyskryminowani przez system wyborczy. Sytuacja uległa poprawie pod koniec ubiegłego stulecia. I choć nadal siła głosu oddanego na liberalnego demokratę jest trzykrotnie słabsza niż na laburzystę i dwukrotnie słabsza niż na konserwatystę, to jednak na mandat reprezentanta tego ugrupowania przypada już „tylko" około 100 tys. głosów. Dane te świadczą o postępującej geograficznej koncentracji poparcia udzielanego tej partii. Nadal jednak obawa przed zmarnowaniem głosu pozostaje silnym czynnikiem petryfikującym dwupartyjny charakter rywalizacji wyborczej, a skala osiąganego przez poszczególne partie poparcia rodzi uzasadnione pytania o reprezentatywność składu parlamentu.

Miarą zdolności systemu wyborczego do tworzenia reprezentatywnego składu izby, tj. takiego, który w pełni odzwierciedla strukturę preferencji wyborców[25], jest wskaźnik odchylenia od proporcjonalności (*deviation from proportionality* - DV) obliczany dla wyników wszystkich partii. Wskaźnik ten informuje, jaki procent parlamentarzystów posiada mandaty, pomimo iż nie mają one odzwierciedlania w poparciu osiągniętym przez partię. W 1992 roku odchylenie wynosiło 18%, w 1997 - 21%, natomiast w 2001 – 22%[26]. Dla porównania w eurowyborach z 1994 roku, gdy stosowano jeszcze system FPTP, odchylenie wynosiło 30%, ale już 1999 roku, gdy zastosowano system proporcjonalny, tylko 14%[27].

Dokładniejszy obraz daje jednak porównanie odchylania od proporcjonalności na poziomie regionów, jako że na poziomie centralnym odchylenia na rzecz poszczególnych partii wzajemnie się znoszą. Analiza wyników regionalnych z 2005 roku wskazuje na potężne odchylenia na rzecz laburzystów w centralnej Szkocji, Walii, uprzemysłowionej północy, jak również na rzecz torysów w południowo-

[25] Jak tłumaczy zagadnienie Lord Plant, „reprezentatywność parlamentu jest mierzona jej proporcjonalnością". Cyt. za D. M. Farrell, *Comparing….,* s. 6.
[26] P.Dunleavy, H. Margetts, *The Electoral System,* s. 733-749, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/50/4/733.pdf
oraz The Independent Comission to Review Britains Experience of PR Voting Systems, *Changed Voting Changed Politics. Lesson of Britain Experience of PR since 1997,* raport końcowy, The Constitution Unit, London, kwiecień 2003, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/108_icpr_final.pdf
[27] Tamże.

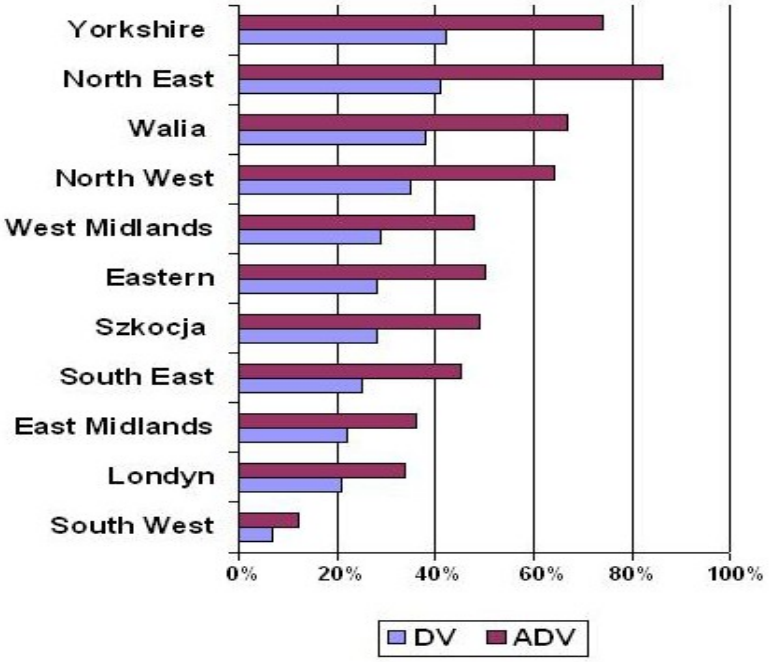
wschodniej i wschodniej Anglii, na przedmieściach oraz terenach rolniczych[28]. Podczas ostatniej elekcji w Yorkshire, na północnym wschodzie oraz w Walii aż 2/5 głosów nie znalazło żadnego przełożenia na skład legislatury[29]. Dane dotyczące odchylenia od proporcjonalności w regionach podczas wyborów z 2005 roku obrazuje wykres 3.1.1. [30]

[28] P. Dunleavy, H. Margetts, *The Impact…*, s. 854-870, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/854#RFN5

[29]Analizując tę sytuację od strony pojedynczego wyborcy, P. Dunleavy i H. Margetts proponują kategorię potrójnego zwycięzcy (*tripple winner*), przy czym sukces jest w tym przypadku rozpatrywany na trzech poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym. W pierwszym przypadku sukces oznacza, że partia, którą popierał wyborca zwyciężyła w wyborach; w drugim, że partia, którą popierał wyborca zdobyła dominującą pozycję w regionie; z trzecim przypadkiem mamy zaś do czynienia wówczas, gdy kandydat, którego popierał wyborca, otrzymał mandat. W 2005 roku potrójni zwycięzcy stanowili niewiele ponad jedną piątą głosujących. Natomiast potrójnie przegrało 37% uczestników wyborów, przy czym największą grupę wśród przegranych stanowili ci, którzy poparli Liberalnych Demokratów, a następnie ci, którzy oddali swój głos na konserwatystów. Większość konserwatywnych wyborców okazała się jednak podwójnymi zwycięzcami, podczas gdy takich osób zabrakło wśród elektoratu Liberalnych Demokratów i innych partii. Innymi słowy w 2005 roku jedynie 63% elektoratu miało pozytywny wpływ na wynik wyborów. Dla porównania w 1992 roku było to 73% elektoratu, ale 1997 tylko 61%. P.Dunleavy, H. Margetts, *The Electoral System,* s.733-749, xfordjournals.org/cgi/reprint/50/4/733.pdf oraz P. Dunleavy, H. Margetts, *The Impact…*, s.854-870, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/854#SEC2

[30] W zestawieniu posłużono się także wskaźnikiem „alternative deviation from proportionality" (ADV), który uzyskuje się, mnożąc wysokość wskaźnika odchylenia od proporcjonalności (DV) przez 100 i dzieląc przez udział głosów uzyskanych przez wszystkie partie za wyjątkiem zwycięzcy (inaczej 100% minus procent głosów oddanych na największą partię). ADV przyjmuje wartość od 0 do 100, przy czym tę drugą osiąga, gdy największa partia zdobywa wszystkie mandaty, niezależnie od procentu uzyskanych głosów. W 2001 i 2005 roku na północnym wschodzie ADV wyniósł ponad 80%, co plasowało wybory na tym obszarze w 5/6 drogi do uznania ich za niedemokratyczne. P. Dunleavy, H. Margetts, *The Impact…,* s. 854-870, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/854#SEC2

Wykres 3.1.1. Wskaźnik odchylenia od proporcjonalności (DV) i alternatywny wskaźnik odchylenia od proporcjonalności (ADV) w regionach podczas wyborów z 2005 roku.



Źródło: P. Dunleavy, H. Margetts, *The Impact…,* s. 854-870, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/854#SEC2

Katalog demokratycznych zasad prawa wyborczego zamykają zasady bezpośredniości i tajności. W sytuacji silnie zakorzenionej uległości wobec klasy posiadającej i obawy przed konsekwencjami niezależnego postępowania tajność wyborów miała przede wszystkim chronić nowo powstały elektorat i zapewnić, by wyniki głosowania były odzwierciedleniem jego poglądów. Próby ustanowienia tej zasady sięgają pierwszej reformy prawa wyborczego, lecz dopiero w 1872 roku zasada tajności została zapisana w *Ballot Act*. Jakkolwiek ustawa zapewniła formalną ochronę, to zwyczaj podporządkowywania się klasie panującej w odniesieniu do sposobu głosowania nie mógł być natychmiast wykorzeniony. Wyjątek na tym tle stanowi Irlandia[31]. Zasada bezpośredniości oznacza natomiast, że wyborcy oddają głos wprost na swego reprezentanta w parlamencie. Brytyjski system wyborczy dopuszcza także sytuację, w której obywatel nie oddaje głosu osobiście w lokalu wyborczym. W 1948 roku wprowadzono możliwość głosowania za pośrednictwem poczty dla przewlekle chorych, tych, którzy się przeprowadzili oraz podróżujących w interesach. Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii i innych krajach wykazały, że te uprawienia faworyzują przede wszystkim klasę średnią i

[31] P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 32.

stawiają na pozycji uprzywilejowanej partie prawicowe[32]. Szczególną rolę "głosy pocztowe" odgrywają w okręgach marginalnych, gdzie rywalizacja międzypartyjna jest zacięta, a poparcie dla obu głównych partii kształtuje się na podobnym poziomie.

W nowym stuleciu kwestia głosowania za pośrednictwem poczty stała się ponownie przedmiotem zainteresowania tak polityków, jak i mediów[33]. W 2000 roku rząd przychylił się do przeprowadzenia w społecznościach lokalnych pilotażowego programu dotyczącego sposobów głosowania. W efekcie w latach 2000-2003 w 35 elekcjach lokalnych głosowano wyłącznie za pośrednictwem poczty (*all-postal voting*). Przyjęty sposób głosowania okazał się mieć pozytywny wpływ na frekwencję wyborczą: w niektórych okręgach liczba osób biorących udział w głosowaniu podwoiła się. Nie zanotowano także wzrostu przypadków przestępstw wyborczych (*electoral fraud*). Będąc pod wrażeniem wyników pilotażu, Komisja Wyborcza zarekomendowała taki sposób głosowania we wszystkich wyborach lokalnych. System poddano szczegółowej kontroli podczas połączonych wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku. Aż w 4 regionach[34] - North East, North West, East Midlands oraz Yorkshire i Humber - wyborcy głosowali wyłącznie za pośrednictwem poczty. Przeprowadzone w tych regionach badania wykazały jednak, że znaczna liczba wyborców chce nadal korzystać z lokalu wyborczego. W związku z powyższym Komisja Wyborcza wycofała się ze wcześniejszych rekomendacji i zaproponowała wprowadzenie takiego systemu, gdzie głosowanie za pośrednictwem poczty nie byłoby jedynym sposobem udziału w wyborach. Na mocy *Representation of the People Act z 2000 roku* od lutego 2001 roku upowszechniono korzystanie z głosowania za pośrednictwem poczty poprzez wprowadzenie takiego głosowania na żądanie (*on demand*). Szacuje się, że to właśnie możliwość głosowania za pośrednictwem poczty oraz promocja takiego zachowania przyczyniły się do –

[32] Zob. tamże, s. 82.

[33] Sprawa powszechnego głosowania za pośrednictwem poczty znalazła swych gorących przeciwników i zwolenników. Przeciwnicy głosów pocztowych podnoszą argumenty dotyczące zapewnienia tajności aktu wyborczego i jednocześnie podkreślają, że fakt obecności w lokalu wyborczym lepiej koresponduje ze znaczeniem głosowania w demokratycznym systemie. Zwolennicy odrzucają te argumenty. Ich zadaniem za głosami pocztowymi przemawia lepsza frekwencja wyborcza. Największe kontrowersje budzą jednak kwestie przestępstw wyborczych popełnianych podczas głosowania za pośrednictwem poczty. W 2004 roku do takich nadużyć doszło między innymi w Birmingham i Blackburn. Uwagę tak wyborców, jak i polityków oraz dziennikarzy zwróciła procedura aplikowania o głosowanie za pośrednictwem poczty. W przesłanie takiego wniosku w wielu przypadkach angażowały się bowiem lokalne organizacje partyjne. Hugh Muir, Sandra Laville i Audrey Gillan, *New fears over postal vote fraud: System nears crisis point as main parties are told to stop interfering*, „The Guardian", 13 kwietnia 2005, Jill Sherman, Dominic Kennedy, *Labour to halt postal vote fraud but only after election*, „The Times", 11 kwietnia 2005.

[34] Komisja Wyborcza rekomendowała, by wybory takie odbyły się jedynie w dwóch regionach.

nieznacznego co prawda - wzrostu frekwencji w 2005 roku[35]. We wspomnianych wyborach z nowej możliwości skorzystało 5,4 mln osób, tj. ponad 12% elektoratu[36].

Rozwiązanie parlamentu i określenie daty wyborów formalnie należy do monarchy i wykonywane jest w formie podpisanej i ogłoszonej przez niego proklamacji. W praktyce uprawnienia te przeszły w ręce premiera i są realizowane „za jego radą". Wybory parlamentarne przeprowadza się w ciągu 17 dni od wydania proklamacji, choć przyjęte jest, aby premier informował o przeprowadzeniu wyborów przynajmniej z miesięcznym wyprzedzeniem. Proklamacja królewska o rozwiązaniu wyborów może pojawić się w każdej chwili, a prawo nie stawia formalnego wymagania, by działo się to w momencie, gdy parlament odbywa posiedzenie[37]. W przypadku niewydania proklamacji parlament ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie 5 lat od dnia wyborów. Dotychczas jednak sytuacja taka nie miała miejsca.

W dniu wydania proklamacji królewskiej w kancelarii Sekretarza Korony (*Clerk of the Crown in Chancery*) wydawany jest nakaz (*writ*), stanowiący oficjalną informację o przeprowadzeniu wyborów i zawierający datę otwarcia nowego parlamentu. Ogłoszenie wyborów w dotychczasowej historii następowało w drodze prasowego obwieszczenia, jednakże w 1997, 2001 i 2005 roku premier uczynił to osobiście.

Szef rządu podejmuje decyzję o rozwiązaniu izby w momencie najbardziej dogodnym dla jego partii, przy czym nieuchronne zbliżanie się terminu utraty przez izbę pełnomocnictw sprawia, że wszelkie przejawy popularności rządu mogą być uznane za powód do ogłoszenia wyborów[38]. Co prawda premierzy unikają zbyt

---

[35] Por. J. Curtice, *Turnout: Electors Stay Home-Again*, „Parliamentary Affairs", październik 2005, nr 4 (58), s. 776-785, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/776 Autor potwierdza, choć jeszcze na podstawie niepełnych danych, że głosy pocztowe odgrywają dużą rolę w okręgach marginalnych.

[36] *General Election 2005*, House of Commons Library, Research paper nr 05/33, 17 maja 2005, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf

[37] Przez większość ubiegłego stulecia wydanie proklamacji królewskiej poprzedzała procedura prorogacji. Wyjątek na tym tle stanowią elekcje z lat 1974 –1992, kiedy proklamacja nastąpiła po odroczeniu. Sytuacja taka miała miejsce także w 2001 roku. Odroczenie jest procedurą stosowaną dla zawieszenia prac parlamentu na pewien okres w trakcie trwania sesji. Ponieważ odroczenie jest wykonywane w postaci rezolucji izby lub spikera, nie ma charakteru prerogatywy. Procedurę rozwiązania parlamentu w momencie, gdy obrady są odroczone, zastosowano po raz pierwszy w 1922 roku. W efekcie proklamacja królewska stała się jednocześnie aktem, którym zarówno dokonuje się rozwiązania parlamentu, jak i określa dzień wyborów powszechnych. Prorogacja, która jest prerogatywą Korony, oznacza natomiast zawieszenie działalności parlamentu do czasu zwołania na nową sesję. Szczególną formą wykorzystania tej procedury jest jej przeprowadzenie przed wydaniem proklamacji rozwiązującej parlament. Prorogacja ma niecodzienną oprawę ceremonialną, następuje w obecności komisji Izby Lordów i poprzedza ją przemowa wygłoszona z tronu.

[38] Nie zawsze jednak wyniki badań opinii publicznej muszą zaważyć na decyzji o wyborach, a następnie przełożyć się na sukces wyborczy danej partii. W 1970 roku konserwatyści zwyciężyli w

wczesnego rozwiązywania parlamentu, ale niepewność co do terminu wyborów sprawia, że kampania wyborcza trwa praktycznie przez całą kadencję. Natomiast Izba Gmin może skłonić premiera do ogłoszenia wyborów poprzez uchwalenie wotum nieufności. Rozwiązanie parlamentu oznacza także zmianę statusu członka rządu. Choć kontynuuje on swoją działalność, to nie jest już członkiem parlamentu i nie może korzystać z uprawnień przysługujących posłom.

Większościowy system wyborczy jest skorelowany z obowiązkiem przeprowadzenia wyborów uzupełniających w przypadku pojawienia się wakatu. Utrata reprezentanta przez dany okręg może nastąpić w drodze rezygnacji posła, jego wykluczenia lub objęcia tytułu uprawniającego do zasiadania w izbie wyższej, jak również wskutek bankructwa, śmierci lub zastosowania przepisów znowelizowanej ustawy o zdrowiu psychicznym [*The Mental Health (Amendment)Act* z 1983 roku]. W tym ostatnim przypadku miejsce uznaje się za wakujące, jeśli dwukrotnie w odstępie 6 miesięcy dwóch specjalistów stwierdzi u posła chorobę psychiczną. Wniosek o przeprowadzenie nowych wyborów składa zwyczajowo główny whip partii, która dotychczas posiadała mandat w okręgu. Uprawnienia w tym zakresie posiada także spiker, który pod pewnymi warunkami może wnosić o *writ*, podczas gdy izba nie obraduje (*recess*). Może to jednak nastąpić jedynie w przypadku wygaśnięcia mandatu wskutek śmierci lub objęcia tytułu uprawniającego do zasiadania w Izbie Lordów[39]. Prawo nie określa, w jakim czasie od momentu stwierdzenia wakatu powinien pojawić się *writ*. Jedynie zwyczajowo wskazuje się tutaj na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Zdarza się jednak, że miejsce w Izbie Gmin pozostaje wolne nawet przez 6 miesięcy lub do czasu kolejnych wyborów powszechnych. Do czasu wyborów uzupełniających lub powszechnych sprawy danego okręgu prowadzi poseł tej samej partii z sąsiedniego okręgu.

Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Zjednoczonego Królestwa i Republiki Irlandii, którzy ukończyli 18 rok życia, z wyjątkiem osób pozbawionych czynnego prawa wyborczego, bankrutów, osób skazanych na ponad rok pozbawienia wolności i kleru[40]. Ponadto prawu wyborczemu znana jest także instytucja

---

wyborach, choć badania wyraźnie wskazywały na wygraną laburzystów. W 1974 roku sytuacja wyglądała dokładnie odwrotnie.

[39] Wówczas wymagane jest poświadczenie (*certify*) złożone przez dwóch posłów, że miejsce wakuje oraz sześciodniowe ogłoszenie w „London Gazette".

[40] Na mocy *Electoral Administration Act* z 2006 roku obniżono wiek kandydatów z 21 do 18 lat i rozszerzono bierne prawo wyborcze na obywateli Republiki Irlandii i rezydentów niektórych krajów Commonwealthu.

niepołączalności mandatu posła z zajmowaniem urzędów i stanowisk publicznych określonych ustawą z 1975 roku (urzędnicy cywilni, członkowie sił zbrojnych i policji, sędziowie, członkowie organów ustawodawczych działających poza Wspólnotą Brytyjską). Kandydatura powinna zostać zgłoszona w formie pisemnej nie wcześniej niż w 4. i nie później niż 6. dniu od daty wydania proklamacji. W przypadku wyborów uzupełniających między 3. i 8. dniem od czasu wydania *writ*. Aby zapobiec zgłoszeniu kandydatów niepoważnych lub pozbawionych szans na zwycięstwo, prawo wyborcze przewiduje obowiązek złożenia kaucji w wysokości 500£, która przepada, jeśli kandydat nie uzyska 1/20 głosów oddanych w okręgu[41].

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że współczesny brytyjski system wyborczy ukształtował się w ogólnym zarysie około 1885 roku, a swój dzisiejszy kształt osiągnął ostatecznie w 1950 roku. Czas powstania nowoczesnego systemu wyborczego zbiegł się zatem z okresem ukształtowania nowoczesnego systemu partyjnego opartego na zdyscyplinowanej i scentralizowanej partii masowej. W związku z powyższym pojawia się pytanie o zależności między tymi systemami. Analiza wyników wyborów prowadzi do wniosku, że system wyborczy sprzyja petryfikacji systemu dwupartyjnego, upośledzając partie trzecie. Błędne byłoby jednak twierdzenie, że przyjęcie zasady większości względnej zrodziło system dwupartyjny w Wielkiej Brytanii. „Dwupartyjny podział ról między rząd i opozycję zarysował się przecież w parlamencie brytyjskim zanim zasada większości względnej zaczęła odgrywać praktyczną rolę przy powoływaniu Izby Gmin”[42]. Gwałtowny wzrost elektoratu zrodził konieczność przeniesienia w teren układu istniejącego w ramach parlamentu poprzez stworzenie partyjnych struktur organizacyjnych, a w efekcie także partii masowej. Utrzymaniu dualizmu na scenie wyborczej sprzyjał system większości względnej. Należy jednak z całą siłą podkreślić, że źródłem podziału partyjnego w każdym państwie jest struktura polityczna społeczeństwa[43] i „żadna instytucja prawna, ani żaden przejaw praktyki konstytucyjnej nie odegrały decydującej roli w uformowaniu się współczesnego systemu dwupartyjnego w Wielkiej Brytanii”[44].

---

[41] W latach 1918-1985 kaucja wynosiła 150£, lecz z powodu inflacji znaczenie depozytu uległo osłabieniu. Dlatego w 1984 roku podniesiono sumę depozytu do 500£, jednocześnie obniżono wymagany udział głosów z 1/8 do 1/20.
[42] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 109.
[43] Zob. W. Zakrzewski, *Z zagadnień systemu wyborczego państw burżuazyjnych*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 7, s. 38.
[44] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 31-32.

W świadomości tak polityków, jak i obywateli istnieje przekonanie o prostocie i przejrzystości brytyjskiego systemu wyborczego, a zwłaszcza zasady większości względnej. Jednakże zróżnicowanie wielkości okręgów wyborczych, terytorialny rozkład poparcia udzielanego poszczególnym partiom, świadomość zróżnicowania siły głosów wyborczych tworzą układ zależności, który w efekcie sprawia, że cały system operuje w sposób dużo bardziej skomplikowany niż mogłoby się wydawać. Podejmując rywalizację wyborczą, partie polityczne muszą uwzględnić w swych strategiach wskazane wyżej elementy i podjąć działania mające na celu minimalizację negatywnych skutków funkcjonowania systemu większości względnej.

3.2. Brytyjskie badania nad zachowaniami wyborczymi

Podstawową cechą systemu dwupartyjnego jest fakt, że jedynie dwie partie są zdolne do uzyskania bezwzględnej większości mandatów i samodzielnego utworzenia rządu, a co pewien czas następuje wymiana partii stojącej u steru władzy. Wydawać mogłoby się, że zmiana ta jest uzależniona od dokonanej przez obywateli w dniu wyborów oceny programu wyborczego i działań partii aktualnie sprawującej władzę[45]. Jeśli jednak na fluktuację poparcia wyborczego spojrzeć przez pryzmat analizowanych okręgów, okaże się, że charakteryzują się one względną stabilnością układu sił partyjnych[46]. Chociaż o każde miejsce w parlamencie toczy się w okręgu zacięta walka wyborcza, stosunkowo niewiele z nich - około 100 - przypada kandydatom innej partii, niż ta, która wygrała w poprzednich wyborach[47]. Ów stan posiadania partii odzwierciedla praktyczny podział okręgów na pewne i marginalne (niepewne). Okręg pewny to taki, w którym dana partia cieszy się stałym poparciem elektoratu i wygrywa każde wybory. Okręg pewny dla jednej partii jest więc „beznadziejny" dla drugiej. Najbardziej zacięta walka rozgrywa się w okręgach marginalnych, gdzie preferencje partyjne są zróżnicowane, fluktuacje poparcia – znaczne, a wynik wyborów - niepewny. Mierzalnym wyrazem siły systemu dwupartyjnego jest liczba okręgów marginalnych, którą aktualnie szacuje się na około

[45] Tamże, s. 123.
[46] Tamże.
[47] W. Poniatowska-Grochalska, *Zjednoczone*..., s. 9. Oczywiście sytuacja wygląda odmiennie w różnych elekcjach. I tak „przełomowa" elekcja z 1997 roku oznaczała zmianę partii, która posiadała mandat aż w 185 okręgach, ale już w 2001 roku zmiana tako dotyczyła zaledwie 29 okręgów, a w 2005 roku 62. *UK Election Satistics: 1945-2003*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf oraz *General Election 2005*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf.

150[48]. Odpowiedzi na pytanie o przyczynę tego stanu rzeczy należy poszukiwać na poziomie indywidualnego wyborcy.

W brytyjskiej literaturze przedmiotu ukształtowały się dwa teoretyczne podejścia do zagadnienia zachowania wyborczego. Nawiązując do propozycji Briana Barry'ego, można wskazać na podział na „socjologów" (*sociologists*) i „ekonomistów" (*economists*)[49], z którym tożsamy jest również podział na modele społeczno-psychologiczne i racjonalnego wyboru (*individual rationality*)[50].

Na gruncie brytyjskim czołowymi przedstawicielami nurtu nawiązującego do uwarunkowań społeczno-psychologicznych są naukowcy Uniwersytetu Oksfordzkiego - David Butler[51] i Donald Stokes, którzy w 1963 roku przeprowadzili pierwsze kompleksowe badania zachowań wyborczych w Wielkiej Brytanii[52]. Naukowcy oparli się na koncepcji identyfikacji partyjnej[53] profesora Uniwersytetu w Michigan Angusa Campbella, definiowanej jako długoterminowe, emocjonalne, pozytywne przywiązanie wyborcy do określonej partii, które tworzy się w procesie socjalizacji zachodzącym w domu rodzinnym, szkole, miejscu pracy i zamieszkania. Brytyjskie Badania nad Wyborami (*British Election Study* – BES) przeprowadzone w latach 1963-1970 przez Butlera i Stokesa wykazały, że identyfikacja partyjna brytyjskiego wyborcy opiera się na pochodzeniu klasowym[54]. Innymi słowy proces, w

---

[48] C. Pattie, R. Johnston, *Power*…, s. 253-278, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/253#GSM005TB1 Klasyfikacja okręgów jest często rozbudowywana i wówczas wskazuje się na okręgi ultramarginalne *(ultra-marginal*), gdzie partia wygrywa przewagą mniej niż 4,9% głosów, raczej marginalne (*fairly marginal*), gdzie przewaga zwycięzcy kształtuje się w przedziale od 5 do 9,9%, raczej bezpieczne (fairly safe) – przewaga w przedziale od 10 do 14,9%, bardzo bezpieczne (*very safe*) – w przedziale 15-19,9% i ultrabezpieczne (*ultra-safe*) – przewaga powyżej 20%.

[49] B. Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, University of Chicago Press, 1988.

[50] Por. H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Political Choice in Britain*, Oxford University Press, Oxford, 2004, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p020.html#1

[51] David Butler prowadził badania nad wyborami i głosowaniem w Nuffield College, Oxford już od 1945 roku. Jednakże polegały one raczej na statystycznej analizie wyników niż próbie odpowiedzi na pytanie, dlaczego wyborcy głosują tak a nie inaczej. Natomiast w latach 50. w okręgach wyborczych South East i Greenwich prowadzono badania panelowe na niewielkiej grupie wyborców (M.Benny, A.P. Gray, R.H. Pear). Ze względu na zbyt małą grupę badanych wyników tych działań nie można było uogólniać.

[52] Wnioski zostały zebrane w książce: D. Butler, D. Stokes, *Political Change in Britain. Forces Shaped Electoral Choice*, St.Martin's Press, New York 1969.

[53] W swej pracy naukowcy ci posłużyli się jednak terminem „partisan self–image", zarówno trudnym do przetłumaczenia, jak i niewygodnym w użyciu. Natomiast kolejne pokolenia brytyjskich naukowców będą sięgały raczej po oryginalne amerykańskie nazewnictwo.

[54] Samo pojęcie klasy budziło pewne wątpliwości. Zwłaszcza problem pojawił się w związku z koniecznością przyporządkowania do określonej klasy współmałżonków. Naukowcy proponowali różne klasyfikacje. Bo Sarlvik i Ivor Crewe oparli się na wysokości dochodów i stylu życia i zaproponowali podział:

którym klasowy podział społeczeństwa przekłada się na scenę wyborczą jest zakorzeniony w silnej, determinującej i pierwotnej identyfikacji klasowej (*class self-identification*). Identyfikacja klasowa daje podstawę dla trwałej identyfikacji z tą partią, która jest postrzegana jako reprezentant interesów danej klasy. W uproszczeniu oznaczało to, że większość klasy średniej (70% w 1955 roku) zwykła głosować na konserwatystów, z kolei Partia Pracy uzyskiwała większość głosów klasy robotniczej (69% w 1966 roku). Inne podziały socjopolityczne uznano za wtórne wobec podziału klasowego lub wręcz nieistotne[55]. Badania Butlera i Stokesa wykazały, że ponad 90% indagowanych jest przywiązanych do swojej partii, a 80% zawsze głosuje na tę samą partię.

Naukowcy uznali także, że należy zerwać z przeświadczeniem, iż wyborca jest dobrze poinformowanym widzem politycznego spektaklu. Ich zdaniem jedynie niewielki odsetek wyborców ma chociażby podstawowe rozeznanie w kwestii podziałów na lewą i prawą część sceny politycznej. Większość elektoratu popiera swoją partię, nie mając wiedzy na temat polityki i programów politycznych. Co więcej, skutkiem identyfikacji jest zjawisko selektywnej percepcji, tzn. percepcji tylko takich informacji, które odpowiadają już ukształtowanej strukturze poglądów. Tym samym głosowanie zgodnie z identyfikacją partyjną staje się zaprzeczeniem racjonalnego wyboru: im silniejsza identyfikacja partyjna, tym mniejsze znaczenie programów wyborczych, osobowości kandydata czy efektów działań partii na scenie parlamentarnej lub rządowej. Model Butlera i Stokesa zakłada również ograniczony wpływ mediów i kampanii wyborczych na decyzję w dniu głosowania. Jak to wyraził jeden z wyborców: „Głosowałbym na świnię, gdyby moja partia ją wystawiła”[56]. W efekcie w akcie głosowania wyborcy nie tyle dokonują wyboru, co wyrażają swoje poparcie, a klasowa struktura elektoratu sprzyja petryfikacji systemu dwupartyjnego, którego głównymi aktorami są Partia Konserwatywna i Partia Pracy. „Na początku lat

---

AB: wykonujący zawody wymagające szczególnych kwalifikacji (*professional*), menedżerowie, administracja, C1: inni pracownicy umysłowi, C2: wykwalifikowani pracownicy fizyczni, DE: średnio wykwalifikowani i niewykwalifikowani pracownicy fizyczni, osoby utrzymujące się z zasiłków.
Anthony Heath, Roger Jowell i John Curtice odrzucili tę klasyfikację i zaproponowali własną:
I Salariat: menedżerowie, administratorzy, nadzorcy pracowników umysłowych, wykonujący zawody wymagające szczególnych kwalifikacji, profesjonaliści średniego szczebla,
II Rutynowi pracownicy umysłowi: urzędnicy, sprzedawcy, sekretarki,
III Drobna burżuazja: farmerzy, mali posiadacze, pracownicy fizyczni pracujący na własny rachunek,
IV Majstrzy i technicy: tzw. „niebieskie kołnierzyki”, tj. elita nadzorująca,
V Klasa pracująca: szeregowi pracownicy fizyczni w przemyśle i rolnictwie.

[55] J. Dearlove, P. Saunders, *Introduction to British Politics. Analysing a Capitalist Democracy*, wyd. 2, Polity Press, Cambridge 1991, s. 83.

[56] Za A. H. Birch, *The Btitish*..., s. 89.

70. model „dwie klasy - dwie partie" uformował książkową ortodoksję w zakresie wyborców i wyborów"[57].

Tezy wyłożone przez profesorów Oksfordu były jednakże kontestowane przez kolejne pokolenia naukowców[58]. Zdaniem krytyków słabość modelu głosowania klasowego wynikała z jego nadmiernego uproszczenia. Butler i Stokes wzięli bowiem pod uwagę jedynie najprostszy dwuklasowy podział społeczeństwa, ignorując wewnętrzne rozwarstwienie klasy średniej i klasy robotniczej[59]. Ponadto model ten w niewielkim tylko stopniu wyjaśniał zagadnienie złożoności rozwoju świadomości zarówno politycznej, jak i klasowej[60]. Szczególnie narażony na krytykę był fakt postrzegania wczesnego etapu procesu socjalizacji jako najważniejszej determinanty. Model Butlera i Stokesa nie wyjaśniał także w pełni popularności toryzmu wśród klasy robotniczej czy labouryzmu wśród klasy średniej, a trudno pogodzić się z faktem, że w Wielkiej Brytanii w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych żyło 6 mln „klasowych dewiantów"[61] [62].

---

[57] I.Crewe, P.Norris, *In defence of British electoral studies*, s. 16 za J.Dearlove, P.Saunders, *Introduction*…, wyd. 3, s. 128.

[58] Por. I. Crewe, B. Sarlvik, J. E. Alt, *Partisan Dealignment in Britain*, 1964–1974, „British Journal of Political Science", 1977, nr 7, M.Franklin, *The Decline of Class Voting in Britain*, Oxford University Press, Oxford 1985 oraz R. Rose i I. McAllister, *Voters Begin to Choose*, Sage Publications, London 1986.

[59] Por. wcześniejsze przypisy.

[60] J.Dearlove, P.Saunders, *Introduction*.., wyd. 3, s. 134.

[61] A. H. Birch, *The British*..., s. 92.

[62] Dla tych zjawisk próbowano znaleźć racjonalne wytłumaczenie. Większym zainteresowaniem naukowców cieszył się problem toryzmu klasy robotniczej. D. Butler i D. Stokes uważali to zjawisko za przejściowe, związane z utrzymywaniem się poglądów charakterystycznych dla rywalizacji konserwatywno-liberalnej (D. Butler, D. Stokes, *Political Change in Britain*, wyd. 2, Oxford 1974, s. 181 i n.). Zanim Partia Pracy pojawiła się na scenie politycznej, interesy klasy robotniczej prezentowali bądź to liberałowie, bądź konserwatyści i w odniesieniu do takiego układu kształtowała się identyfikacja partyjna. Powstanie Partii Pracy nie oznaczało, że zdobyła ona poparcie całego elektoratu, którego interesy obiektywnie reprezentowała. Przeszkodziły temu właśnie ukształtowane w procesie socjalizacji wcześniejsze preferencje wyborców. Partia Pracy objęła ster rządów dopiero w trzeciej dekadzie XX wieku i dla wielu wyborców była po prostu nieznana. Nie istniała tradycja rodzinnego głosowania na laburzystów, a większość wyborców uczestniczyło już kilkakrotnie w wyborach, oddając głos na inną partię. D. Butler i D. Stokes przewidywali, że wraz ze zmianą warunków, w których zachodzi proces socjalizacji nastąpi zanik Partii Liberalnej i klasy robotniczej oddającej głos na konserwatystów. W efekcie w przyszłości rywalizacja międzypartyjna w Wielkiej Brytanii miała przebiegać na linii Partia Konserwatywna – Partia Pracy, a partie trzecie nie będą mogły przełamać zasady dwupartyjności. Lata 50. i 60. częściowo potwierdziły tę tezę. Z jednej strony wskutek naturalnych zgonów zmniejszyła się liczba pracowników fizycznych, którzy tradycyjnie głosowali na Partię Konserwatywną, z drugiej zaś w rejestrach wyborczych pojawili się młodzi przedstawiciele tej klasy, dla których głosowanie na Partię Pracy stanowiło już rodzinną tradycję. W rezultacie w tym okresie wzrasta udział laburzystów w głosach oddawanych przez pracowników fizycznych.

Z kolei w opinii marksistów winą za konserwatywne preferencje klasy robotniczej należało obarczyć dominującą ideologię i środki masowego przekazu, będące nośnikami tej ideologii, które przyczyniły się do zafałszowania obrazu obiektywnych interesów klasy robotniczej. (za J. Dearlove, P. Saunders, *Introduction*..., wyd.2, s. 85).

Model głosowania klasowego jest zaliczany do grupy modeli społeczno-psychologicznych, które, zgodnie z nazwą, uzależniają identyfikację partyjną wyborcy od jego pozycji społecznej, cech demograficznych i predyspozycji psychicznych. Badania wykazały, że – obok przynależności klasowej - najsilniejsze zależności występują między identyfikacją partyjną a wiekiem, płcią, wyznaniem[63], przynależnością do danej grupy etnicznej i miejscem zamieszkania wyborcy.

Zgodnie z inną teorią źródło toryzmu klasy robotniczej leży prawdopodobnie w rozbudzonym przez samych torysów przekonaniu, że są oni historycznie predestynowani do rządzenia krajem ze względu na swe doświadczenie, wykształcenie, szacunek dla pieniądza i finansowego sukcesu (P.G.J. Pulzer, *Political*..., s. 106). Robotników podzielających te przekonania określa się mianem wyborców z szacunku (*deferential voters*). Do takich poglądów nawiązuje także teoria, która głosi, że konserwatyści cieszą się poparciem tradycjonalistów, którzy oczekują państwa silnego, opartego na prawie, moralności, gdzie naród chroniony jest poprzez kontrolę imigracji. R. T. McKenzie i A. Silver wskazali ponadto na inną grupę pracowników fizycznych popierających torysów, są to tzw. świeccy konserwatyści (R.T McKenzie, A. Silver, *Conservatism, Induistrailism the Warking-Class Tory in England*, za S. Ingle, *The British Party System*, Oxford, Balckwell 1987, s. 91) Charakteryzuje ich młody wiek, akceptacja prywatnej inicjatywy, mniej emocjonalny stosunek do przywództwa wyższej klasy i bardziej pragmatyczne spojrzenie na rządy konserwatystów (P.G.J. Pulzer, *Political*..., s. 106).

Inna teoria powstała w reakcji na zwycięstwa konserwatystów w latach pięćdziesiątych głosi, że wraz ze wzrostem dochodów klasa robotnicza przyjmuje wartości i poglądy charakterystyczne dla klasy średniej. Awans społeczny klasy robotniczej sprzyja głosowaniu na Partię Konserwatywną. Teoria „burżualizacji" *(embourgeoisement theory*), którą zwykle łączy się z nazwiskiem Marka Abramsa (S. Ingle, *The Britsh*..., s. 92), została zdyskredytowana przez zwycięstwa wyborcze laburzystów w latach 60. Jednakże jeszcze w 1992 roku, pomimo recesji gospodarczej, część pracowników fizycznych pozostała lojalna wobec torysów. Sytuacja ta uległa zmianie podczas kolejnych wyborów, kiedy to wielu z nich zdecydowało się poprzeć Partię Pracy.

Jeszcze inni badacze podkreślali znaczenie świadomości wyborcy, a nie obiektywnego faktu przynależności do danej klasy społecznej. Słowem, jeśli wyborca uważa siebie za przedstawiciela klasy średniej, to będzie popierał Partię Konserwatywną.

Natomiast fenomen klasy średniej głosującej na Partię Pracy jest wyjaśniany na cztery sposoby. (za J. Dearlove, P. Saunders, *Introduction*..., wyd. 2, s. 87) Po pierwsze, uważa się, że wykształceni przedstawiciele klasy średniej odczuwają satysfakcję z działań podjętych na rzecz reform społecznych. Działaniem takim może być oddanie głosu na Partię Pracy. Po drugie, klasa średnia zatrudniona w sektorze publicznym zgodnie ze swym interesem oddaje głos na partię, która zapewni lepsze dofinansowanie tego sektora. Trzeci argument ma charakter psychologiczny i opiera się na przekonaniu, że nudna, rutynowa, źle płatna praca urzędnika jest porównywalna z pracą robotnika fizycznego, a pracujący w biurze przedstawiciele klasy średniej postrzegają siebie jako członków klasy robotniczej. Po czwarte, niektórzy badacze łączą głosowanie przez klasę średnią na laburzystów ze społecznymi korzeniami wyborców. Rozwój gospodarczy i społeczny w Wielkiej Brytanii spowodował, że wiele osób wywodzących się z rodzin robotniczych wykonuje prace, które są podstawą do zakwalifikowania ich jako przedstawicieli klasy średniej. Tymczasem wyborcy ci głosują zgodnie z wykształconymi w procesie socjalizacji przekonaniami.

[63] Po drugiej wojnie światowej pomimo malejącej – za wyjątkiem Irlandii Północnej - roli religii w życiu politycznym, wciąż zauważane było nieproporcjonalnie wysokie poparcie udzielane przez nonkonformistów liberałom oraz wyraźny związek anglikanizmu z torysami (D. Butler, A. Stokes, *Political*..., s. 157). Natomiast pozycję liberałów wśród katolików przejęli laburzyści (P.G.J. Pulzer, *Political*..., s.110). Z laburzystami sympatyzowali także ci, którzy określali siebie jako niewierzących.
Wyższym poparciem Partia Pracy cieszyła się także wśród irlandzkich katolików. Trudno jednak określić, w jakim stopniu poparcie to było związane z wyznaniem, a w jakim z tradycyjną historycznie umotywowaną niechęcią wobec konserwatystów. Analogiczna sytuacja występowała także w Walii, gdzie wyborcy to głównie antykonserwatywni metodyści. W rezultacie znaczną popularność zyskiwała tu zarówno Partia Pracy, jak i liberałowie czy rodzimi nacjonaliści. Najnowsze opracowania nie uwzględniają już jednak wyznania jako czynnika określającego zachowania wyborcze Brytyjczyków.

Im starszy wyborca, tym większe prawdopodobieństwo, że odda on swój głos na konserwatystów. Powszechnie uważa się, że u podstaw tej zależności tkwi emocjonalny stosunek do systemu jako całości, uwarunkowany pozycją znajdowaną w tym systemie[64]. Rola młodego, bezdzietnego człowieka nie jest ostatecznie wyznaczona, nie czuje się on związany z istniejącym *status quo* i dąży do jego zmiany. Natomiast człowiek starszy, który ugruntował już swoją pozycję, pragnie jej utrzymania i utrzymania całego systemu, w związku z czym oddaje swój głos na konserwatystów. Przykładowo w 2001 roku w kategorii wiekowej 24-35 lat różnica między procentem osób popierających Partię Pracy a procentem osób popierających konserwatystów wyniosła aż 27 punktów procentowych na korzyść tych pierwszych[65]. Natomiast torysi prowadzili o dwa punkty procentowe na swoimi rywalami w kategorii wiekowej od 55-64 lat i o jeden punkt w kategorii powyżej 65 lat[66].

Analiza wyników brytyjskich wyborów parlamentarnych pod kątem płci osoby głosującej prowadzi do wniosku, że przyznanie kobietom praw wyborczych było przez ponad 50 lat czynnikiem wzmacniającym pozycję Partii Konserwatywnej. Istnieją jednak wątpliwości, czy płeć jest samodzielnym czynnikiem determinującym wybór, czy jedynie pochodną takich czynników jak wiek bądź klasa. Po pierwsze, kobiety generalnie żyją dłużej i są bardziej podatne na „konserwowanie się" poglądów, a zatem ich lojalność wobec torysów może być zdeterminowana wiekiem. Co więcej, badania prowadzone od 1964 roku wykazały, że młode kobiety są bardziej prolaburzystowskie niż młodzi mężczyźni[67]. Po drugie, kobiety są częściej zatrudniane na stanowiskach niewymagających siły fizycznej, zaś charakter wykonywanej pracy jest podstawowym czynnikiem wyznaczającym przynależność klasową[68]. Generalnie jednak uznaje się, że większa popularność Partii

---

[64] Od tej zasady istnieją jednak wyjątki spowodowane zbiorowym doświadczeniem określonej generacji wyborców. Doświadczenie to może dotyczyć wojny, gwałtownej zmiany społecznej czy też bardzo niepopularnych rządów. I tak generacja, która dorastała w okresie II wojny światowej, będzie głosowała na laburzystów, ale generacja, która życie polityczne rozpoczęła na początku lat 70., mając w pamięci mizerię rządów Partii Pracy, może mieć zapatrywania konserwatywne. J. Fisher, *British*..., s. 163.

[65] *UK Election Satistics:1945-2003*, s. 28, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf

[66] Tamże.

[67] J.Dearlove, P. Saunders, *Introduction*..., wyd. 3, s. 152.

[68] J. Fisher, *British*..., s. 163.

Konserwatywnej wśród kobiet wynika z przywiązania do rodziny, tradycji i religii, które to tworzą historyczny katalog wartości propagowanych przez torysów[69].

W latach 80. różnice w głosowaniu kobiet i mężczyzn powoli zanikają, choć nadal utrzymywała się niewielka przewaga konserwatystów w tym zakresie. Jednakże w 2005 roku na Partię Pracy po raz pierwszy głosowało więcej kobiet niż mężczyzn. Sytuacja taka jest efektem intensyfikacji działań Partii Pracy na rzecz środowisk kobiecych. W obliczu obiektywnego kurczenia się klasy robotniczej, laburzyści dostrzegli możliwość pozyskiwania poparcia wśród kobiet poprzez podniesienie postulatów dotyczących rozwoju systemu opieki nad dzieckiem, ustawę o równouprawnieniu oraz wprowadzenie płacy minimalnej[70]. Uczyniono także duży krok w kierunku sfeminizowania Izby Gmin, ułatwiając laburzystkom kandydowanie w okręgach pewnych. Elementy te stanowią dobry prognostyk w zakresie pozyskiwania głosów, zwłaszcza u przedstawicielek młodszego pokolenia. Zmiany w sposobie głosowania wyborców z uwzględnieniem ich płci obrazuje tabela 3.2.1.

[69] J.Dearlove, P. Saunders, *Introduction*...,wyd.3, s. 152.
[70]Tamże, s. 152-3.

Tabela 3.2.1.Głosowanie według płci w latach 1945-2005.

Rok	Partia Konserwatywna		Partia Pracy		„Luka płci”
	M	K	M	K	
1945	35	43	51	45	-14
1950	41	45	46	43	-7
1951	46	54	51	42	-17
1955	47	55	51	42	-17
1959	45	51	48	43	-11
1964	40	43	47	47	-4
1966	36	41	54	51	-8
1970	43	48	48	42	-11
1974 luty	37	39	42	40	-3
1974 paźdz.	35	37	45	40	-8
1979	45	49	38	38	-3
1983	46	45	30	28	-2
1987	44	44	31	31	-1
1992	46	48	37	34	-6
1997	29	31	53	51	-4
2001	32	33	42	42	-1
2005	34	32	34	38	6

Źródło, G. Evans, P. Norris, *Critical Elections*, *British Parties and Voters in Long-Term Perspective*, Sage, 1999, s. 152, Dane za lata 2001-2005: *General Election 2005*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf.
*Luka płci definiowana jest jako różnica między procentowym udziałem głosów oddanych przez kobiety na Partię Konserwatywną i procentowym udziałem głosów oddanych przez kobiety na Partię Pracy, minus różnica między procentowym udziałem głosów oddanych przez mężczyzn na Partię Konserwatywną a procentowym udziałem głosów oddanych przez mężczyzn na Partię Pracy.

Tradycyjnie konserwatyści mogą liczyć na poparcie ze strony posiadaczy własnych domów, podczas gdy laburzystów preferują ci wyborcy, którzy opłacają czynsz. Należy jednak podkreślić, że do lat 70. właściciele domów byli przede wszystkim przedstawicielami klasy średniej, a zgodnie z modelem Butlera i Stokesa to właśnie identyfikacja klasowa odgrywała czołową rolę w kreowaniu zachowań wyborczych. Jednakże wskutek szeroko zakrojonego programu sprzedaży mieszkań, liczba właścicieli lokali wzrosła w latach 1970-1985 z 50 do 70% elektoratu, a fakt, że nabywcy wywodzili się także z klasy robotniczej, osłabił zależność między klasą a posiadaniem lokalu[71]. Pomimo tego własność domu pozostała trwałym czynnikiem wyznaczającym sposób głosowania brytyjskiego wyborcy[72]. W 2005 roku

[71] H. D. Clarke, D. Sanders, M.C. Stewart, P. Whiteley, *Political…,* s. 47, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p029.html
[72] Tamże.

konserwatyści uzyskali aż 15% więcej głosów wśród posiadaczy domów niż ich najwięksi konkurenci, natomiast laburzyści zdecydowanie przodowali wśród wyborców, którzy płacili czynsz socjalny (*social renter*) (przewaga prawie 40 punktów procentowych)[73]. Nieco mniejszą przewagę (mniej niż 10 punktów procentowych) Partia Pracy uzyskała natomiast wśród właścicieli domów obciążonych hipoteką oraz wśród tych, którzy wynajmują domy od prywatnych właścicieli *(private rent*)[74].

Choć mniejszości etniczne stanowią zaledwie 5% populacji Wielkiej Brytanii, to znaczna koncentracja terytorialna i system wyborczy pozwalają im odgrywać istotną rolę w procesie kształtowania składu Izby Gmin. Sytuacja taka dotyczy zwłaszcza Londynu i West Midlands. Historycznie największym poparciem wśród czarnoskórych i Azjatów cieszy się Partia Pracy, która regularnie uzyskuje ponad 80% ich głosów. Wyjątek na tym tle stanowi rok 1987, kiedy to można zaobserwować spadek udziału Partii Pracy w głosach oddawanych przez przedstawicieli mniejszości, głównie na rzecz Partii Konserwatywnej. Wyniki osiągane przez partie w tym zakresie obrazuje tabela 3.2.2.

Tabela 3.2.2.Udział partii w głosach oddanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych.

Partia	1974	1979	1983	1987	1992	1997
Partia Konserwatywna	9	8	7	18	10	11
Partia Pracy	81	86	83	72	81	85
Pozostałe partie	10	6	10	10	9	4

Źródło: G.Evans, P.Norris, *Critical Elections…,*s.109.

Jeszcze w 1967 roku P. G. J. Pulzer pisał: „Klasa jest podstawą brytyjskiej polityki partyjnej, wszystko inne jest upiększeniem i detalem”[75]. Jednakże na początku lat 70. wystąpiły zjawiska, które postawiły słuszność tego twierdzenia pod znakiem zapytania. O ile lata 1945-1970 charakteryzowało istnienie silnych związków między wyborcą i partią oraz między pochodzeniem klasowym i partią, o tyle w latach siedemdziesiątych ujawnia się tendencja przeciwna[76]. Osłabienie związków z partią

[73] *General Election 2005*, s. 77, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf.
[74] Tamże.
[75] P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 98.
[76] Zjawisko osłabienia związków z partią było przedmiotem badań prowadzonych w latach 1974-1979 przez Bo Sarlvik'a i Ivor'a Crewe z Uniwersytetu w Essex. Wyniki badań zostały opublikowane *Decade of Dealignment*, Cambrigde 1983. W swych badaniach naukowcy oparli się przede wszystkim na teorii racjonalnego wyboru (*rational choice*) i głosowania „na kwestię” (*issue voting*). Prowadzący badania

(ang. *partisan dealignment*)[77] przejawiało się w spadku udziału głosów oddanych na główne partie systemu oraz spadku członkostwa w tych partiach. Natomiast osłabienie związków między pochodzeniem klasowym i identyfikacją partyjną (ang. *class dealignment*) oznaczało również osłabienie zjawiska głosowania zgodnie z pochodzeniem klasowym.

Z początkiem lat 70. dobiegł końca okres, w którym system partyjny zarówno na scenie wyborczej, jak i parlamentarno-rządowej miał właściwe wyłącznie dwóch graczy. Odsetek głosów oddawanych na dwie główne partie systemu w wyborach z lutego 1974 roku spadł do poziomu notowanego ostatnio w 1929 roku. Sytuacja powtórzyła się w trakcie kolejnych w tym roku wyborów. Co prawda w 1979 roku na obie główne partie systemu oddano już ponad 80% głosów, ale był to dotychczas ostatni taki przypadek. Głosy utracone przez główne partie systemu przejmują partie trzecie, a zwłaszcza liberałowie i ich następcy, którzy od 1974 roku uzyskują średnie poparcie na poziomie 19,4% głosujących. Odsetek głosów oddanych na główne partie systemu i największą partię trzecią w latach 1945-2005 prezentuje tabela 3.2.3.

---

wykazali, że wyborcy dużo lepiej orientują się w sprawach politycznych niż to miało miejsce w przeszłości. Z wynikami badań Sarlvik'a i Crewe'a polemizowali Anthony Heath, Roger Jowell i John Curtice, którzy analizowali wybory z 1983 roku. Badacze ci zaatakowali tezę o dokonującym się w Wielkiej Brytanii osłabieniu związków między partią i pochodzeniem klasowym. Z jednej strony ponownie wskazali oni klasę jako główne źródło społecznych i politycznych zainteresowań, z drugiej zaś pozostawali sceptyczni wobec zdolności wyborców do działania w ramach „kwestii politycznych", w sposób, w jaki sugerowali Sarlvik i Crewe. (A.Heath, J. Jowell, J.Curtice, *How Britain Votes*, Pergamon, Oxford, 1985, por. też Heath, R. Jowell, J. Curtis, *The Rise of New Labour: Party Policies and Voter Choices*, Oxford University Press, Oxford 2001.)

[77] Katarzyna Sobolewska – Myślik, tłumacząc pojęcia „dealignment", używa zwrotu „osłabienie związku z partią", zaś Andrzej Antoszewski mówi o „zaniku lojalności wyborczej". K. Sobolewska – Myślik, *Partie....*, A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.

Tabela 3.2.3. Odsetek głosów oddawanych na dwie główne partie systemu oraz środowisko liberałów w latach 1945-2005.

Rok wyborów	Partia Konserwatywna + Partia Pracy	Partia Liberalna / Sojusz / Liberalni Demokraci
1945	87,4	9,0
1950	89,4	9,1
1951	96,8	2,6
1955	96,0	2,7
1959	93,2	5,9
1964	87,4	11,2
1966	89,8	8,5
1970	89,4	7,5
1974 Luty	75,0	19,3
1974 Paźdz.	75,0	18,3
1979	80,8	13,8
1983	70,0	25,4
1987	73,0	22,6
1992	76,3	17,8
1997	73,9	16,8
2001	72,4	18,3
2005	67,6	22,0

Na podstawie *UK Election Satistics:1945-2003*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf, *General Election 2005*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf

Wraz ze spadkiem poparcia udzielanego głównym partiom systemu spada także zaangażowanie obywateli w życie partyjne. Najwięcej osób przynależało do obu głównych partii w połowie lat 50. ubiegłego stulecia. W tym czasie w szeregach konserwatystów było 2,8 miliona osób, podczas gdy Partia Pracy liczyła około miliona członków indywidualnych. Jednakże w latach 70. członkostwo w Partii Konserwatywnej skurczyło się o ponad połowę, by w 1997 roku osiągnąć poziom 350 tys. obywateli. Aktualnie liczba członków partii szacowana jest na 290 tys. Podobne tendencje można zauważyć w Partii Pracy, gdzie w latach 70. i 80. było zaledwie 300 tys. członków. Około 100 tys. nowych dołączyło w połowie lat 90., po rozpoczęciu przez Tony'ego Blaira procesu modernizacji partii. Jednakże już w 2004 roku liczba członków Partii Pracy osiągnęła najniższy poziom od siedemdziesięciu lat i wyniosła zaledwie 215 tys.[78]

[78] A. Russell, *The Party System: Deep Frozen or Gentle Thawing,* „Parliamentary Affairs", kwiecień 2005, nr 2 (58), s. 351-365, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/2/351

Osłabienie związków między wyborcą i partią można badać także wprost, pytając elektorat o jego identyfikację partyjną[79]. W roku 1964 i 1966 45% respondentów określiło siebie jako bardzo mocno identyfikujących się z partią. Natomiast zaledwie 18% uznało, że identyfikuje się słabo lub że nie identyfikuje się z żadną partią. Gdy podobne badania powtórzono w 1997 roku, wyniki były prawie dokładnie odwrotne. Zaledwie 16% badanych zadeklarowało, że bardzo silnie identyfikuje się z partią, a 42% uznało, że ich identyfikacja jest słaba lub, że jej nie ma. W 2001 roku już tylko 13% wyborców określiło się jako silnie identyfikujących się z partią. Jednakże należy odkreślić, że o ile w 1964 roku 87% identyfikowało z którąś z dwóch partii, a w 2001 było to nadal 68% wyborców.

Zjawisko osłabienia identyfikacji partyjnej dotyczy w zasadzie wszystkich grup społecznych. Najbardziej widoczne jest ono jednak wśród młodych i dobrze wykształconych. Natomiast w odniesieniu do poszczególnych partii należy zauważyć, że dramatycznie spadła po 1992 roku identyfikacja z Partią Konserwatywną. Z kolei laburzyści po bardzo długim, bo trwającym od 1966 roku, okresie utraty zwolenników na początku lat 90. rozpoczęli odbudowę swojej pozycji w tym zakresie. Natomiast badania identyfikacji z Liberalnymi Demokratami wykazały, że jej poziom w 2001 roku był prawie taki sam, jak w odniesieniu do liberałów w 1964 roku[80].

Aktualnie w badaniach nad zachowaniami wyborczymi stosuje się kilka miar zezwalających na określenia stopnia zależności między głosowaniem na daną partię a przynależnością do danej klasy. Najpopularniejszym z nich jest indeks Alforda, który może być konstruowany zarówno dla Partii Pracy, jak i Partii Konserwatywnej[81]. Jeszcze w latach 60. wartość tego indeksu wynosiła ponad 40%, jednakże od 1979 roku systematycznie spadała, by w 1997 roku osiągnąć poziom dwukrotnie niższy - 21. Inną miarą osłabienia związków między pochodzeniem klasowym i partią są wskaźniki absolutne (*absolute class voting index*) obliczane osobno dla każdej z partii lub dla obu partii łącznie[82]. Biorąc je pod uwagę, należy uznać, że najsilniejszy

---

[79] Dane w akapicie źródło: BES 1964-2001 post – election surveys, za H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Political…,* s.41, *http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p028.html#41*

[80] Było to odpowiednio 12% w 1964 roku i 11% w 2001 roku. Najwięcej, bo aż 16%, identyfikowało się z środowiskiem liberałów w 1983 roku. Tamże.

[81] Jednakże zwyczajowo indeks ten liczy się, odejmując procent głosów oddanych na Partię Pracy przez klasę średnią od procentu głosów oddanych na tę partię przez klasę robotniczą. Skala tego indeksu rozciąga się od wartości 0, co oznacza brak klasowego modelu głosowania, do wartości 100 oznaczającej, że wyborcy zawsze głosują zgodnie ze swoją przynależnością klasową.

[82] W pierwszym przypadku bierze się pod uwagę procentowy udział Partii Pracy w głosach oddanych przez klasę robotniczą lub odpowiednio procentowy udział Partii Konserwatywnej w głosach oddanych

spadek omawianej zależności w odniesieniu do wyborców Partii Konserwatywnej miał miejsce w 1997 roku, kiedy to torysi zapewnili sobie zaledwie 38%, a laburzyści aż 40% poparcia wśród wyborców z klasy średniej. Natomiast największy spadek poparcia wśród wyborców stanowiących jej naturalne zaplecze Partia Pracy zanotowała w dwóch elekcjach z lat 80. Jednakże już w 1997 roku na laburzystów oddało głos 58% biorących udział w wyborach pracowników fizycznych. Wybory 1997 roku pokazały, że Partia Pracy potrafi pozyskać zarówno przedstawicieli klasy robotniczej, jak i średniej, a Indeks Alforda mierzony dla Partii Pracy spadł z poziomu 27 do 21 punktów i osiągnął najniższy pułap od zakończenia drugiej wojny światowej. Także wskaźnik absolutny mierzony dla dwóch głównych partii systemu osiągnął w 1997 roku najniższy poziom w powojennej historii – 27. Był on trzykrotnie niższy niż w rekordowym 1951 roku i prawie dwukrotnie niższy niż w latach 1979-1992.

Zdaniem niektórych autorów wyższą wartość poznawczą niż Indeks Alforda i wskaźnik absolutny głosowania klasowego ma wskaźnik względny (*relative class voting index*), w którym bierze się pod uwagę głosy oddane wbrew "naturalnej" identyfikacji partyjnej. Wskaźnik ten informuje, czy poparcie udzielane partii przez daną klasę społeczną zmieniło się w stosunku do poparcia udzielanego tej partii przez inną klasę. Takie skonstruowanie wskaźnika pozwala, zdaniem jego twórców, na uniknięcie mylenia zjawiska osłabienia związków między pochodzeniem klasowym i partią ze spadkiem poparcia w związku z porażką wyborczą[83]. Także zastosowanie tego wskaźnika potwierdza fakt, że w latach 70. w wyborach nastąpiło rozluźnienie związków między partią a klasą. Najniższą wartość wskaźnik osiągnął jednak w 1997 roku, dostarczając kolejnego dowodu na przełomowe znaczenie tej elekcji w powojennej historii Wielkiej Brytanii. Zestawienie różnych wskaźników głosowania klasowego zawiera tabela 3.2.4.

---

przez klasę średnią. W drugim określa się udział głosów oddanych łącznie na obie partie zgodnie z pochodzeniem klasowym w ogólnej liczbie głosów.

[83] Przy jego zastosowaniu okazuje się, że w 1983 roku Partia Pracy utraciła poparcie zarówno wśród klasy robotniczej, jak i klasy średniej. Z tego faktu Anthony Heath, Roger Jowell i John Curtice wyciągnęli wniosek, że klasa jako baza dla polityki partyjnej nie straciła na znaczeniu, proces osłabienia związków z partią po prostu nie miał miejsca. Jedyne co nastąpiło, to obiektywne skurczenie się klasy robotniczej w związku z awansem społecznym jej przedstawicieli. Zob. A, Heath, R. Jowell, J. Curtis *How Britain Votes*, por. Heath, R. Jowell, J. Curtis, *The Rise of New Labour.*

Tabela 3.2.4. Głosowanie klasowe w latach 1945-2001.

Wybory	%udział konserwatystów w głosach oddanych przez klasą średnią	%udział laburzystów w głosach oddanych przez klasę średnią	%udział konserwatystów w głosach oddanych przez klasą robotniczą	%udział laburzystów w głosach oddanych przez klasę robotniczą	Wskaźnik absoluty głosowania klasowego	Wskaźnik względny głosowania klasowego
1945	63	28	29	62	68	4.8
1950	68	23	32	59	72	5.5
1951	75	22	34	63	82	6.3
1955	70	23	32	62	77	5.9
1959	67	21	30	57	73	6.1
1964	62	22	28	64	76	6.4
1966	60	26	25	69	78	6.4
1970	64	25	33	58	64	4.5
1974 luty	53	22	24	57	64	5.7
1974paźdz.	51	25	24	57	59	4.8
1979	60	23	35	50	52	3.7
1983	55	17	35	42	45	3.9
1987	54	20	35	45	44	3.5
1992	56	24	36	51	47	3.3
1997	38	40	29	58	27	1.9
2001	34	38	20	61	37	2.7

Źródło: J.Dearlove, P. Saunders, *Introduction*…, wyd. 3 , s. 143, w zakresie wyników z 2001 roku H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P.Whiteley, *Political*…, s. 42-44, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p028.html#41

Zjawiskiem świadczącym o spadku znaczenia identyfikacji partyjnej i głosowania zgodnie z pochodzeniem klasowym był także wzrost liczby wyborców niestabilnych (*floating voters,* dosłownie „płynni" wyborcy), którzy zmieniali preferencje między kolejnymi wyborami. Do pomiaru chwiejności elektoratu (*volatility*) służy indeks Pedersena[84]. Dla lat 1948-1969 indeks przybierał średnią wartość 4,8

[84] Indeks Pedersona jest obliczany jako suma procentowych zmian w wynikach wszystkich partii między dwoma kolejnymi elekcjami dzielona przez dwa. Wartość indeksu może się wahać od 0, co oznacza brak zmiany, do 100, co oznacza, że wszystkie dotychczasowe partie zostały zastąpione przez nowe.

natomiast dla okresu 1970-1979 wartość 8,2[85]. W kolejnych latach indeks przyjmował już jednak niższe wartości. I tak w latach 1980-1993 wynosił 4,3. Wartość poznawczą tego indeksu obniża fakt, że wskazuje on jedynie na sumę przesunięć poparcia w systemie między dwoma kolejnymi elekcjami, natomiast nie mówi nic o zmianie preferencji na poziomie indywidualnego wyborcy. Danych na ten temat dostarczają badania panelowe, z których wynika, że w latach 70. średnio 23% głosujących zmieniło preferencje między kolejnymi wyborami[86]. Wzrastająca płynność preferencji wyborczych pozostawała w silnym związku ze wzrostem poparcia udzielanego liberałom i ich następcom. Bynajmniej nie oznaczało to, że wyborcy, którzy opuścili jedną z głównych partii systemu, stali się lojalnymi zwolennikami nowej formacji. W ciągu ośmiu miesięcy oddzielających dwie kolejne kampanie z 1974 roku liberałowie utracili poparcie 3 mln obywateli, którzy oddali na nich głos w lutym, lecz zyskali 2 mln nowych zwolenników[87]. Oznaczało to wymianę niemalże połowy elektoratu. Natomiast w latach 80. już tylko 19% wyborców zmieniało preferencje między kolejnymi wyborami, co oznaczało, że chwiejność elektoratu była tylko niewiele wyższa niż w latach 50. i 60.[88]

Zmiany w zachowaniach wyborczych nie oznaczały jednak odrzucenia społeczno-psychologicznych modeli głosowania. W latach 70. i 80. dostrzeżono rolę związków zachodzącym między miejscem zamieszkania i preferencjami wyborczymi. Od lat 30. przedstawiciele klasy średniej zatrudnieni na obszarach uprzemysłowionych wykazywali większą skłonność do popierania laburzystów niż przedstawiciele tej samej klasy na obszarach wiejskich i peryferiach miast[89]. Analogicznie robotnicy fizyczni zamieszkujący na przedmieściach i obszarach wiejskich byli bardziej prokonserwatywni niż ci z obszarów uprzemysłowionych[90]. Tendencje te widoczne są także w latach 50. i 60., jednakże dopiero w latach 70. obserwatorzy sceny politycznej zaczęli określać podział terytorialny mianem istotnego podziału socjopolitycznego. Wzmocnieniu tego podziału sprzyjała polityka gospodarcza zrealizowana przez rząd M. Thatcher, tj. odejście od ekonomii centralnie sterowanej, która upośledzała inwestorów w swobodnym doborze obszaru

[85] *Demokracje Zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 264.
[86] J. Fisher, *British*..., s. 161.
[87] B. Sarlvik, I. Crewe, *Decade of Dealignment*, Cambridge 1983.
[88] J. Fisher, *British*..., s. 161.
[89] J. Dearlove, P. Sounders, *Introduction*..., wyd. 2, s. 115.
[90] Tamże.

działalności gospodarczej[91]. W rezultacie nastąpił gwałtowny rozwój przemysłu zaawansowanych technologii w południowej Anglii i w West Midlands, natomiast wzrosły wskaźniki długoterminowego bezrobocia w tradycyjnie uprzemysłowionej północnej Anglii i w Szkocji[92]. Rosnące dysproporcje w sytuacji ekonomicznej regionów sprzyjały zaostrzaniu podziału na prokonserwatywne południe Anglii i Midlands (z wyjątkiem Davon i Cornwall) oraz prolaburzystowską północ Anglii, Szkocję i Walię[93]. Wyjątkiem na tym tle był jednakże Londyn, gdzie przewaga konserwatystów nie została tak silnie zaakcentowana. W 1983 roku Partia Pracy zdobyła na południu (poza Londynem) jedynie 2 mandaty, a charakterystyczny dla tych wyborów generalny spadek poparcia udzielanego tej partii był mniejszy na północy niż na południu kraju[94]. W 1987 roku laburzyści zdobyli 3 mandaty na południu Anglii i 33 (z 99) w Midlands. Natomiast konserwatyści zdobyli 63 mandaty w północnej Anglii, lecz jedynie 10 mandatów w Szkocji i 8 w Walii. W latach 90. ten terytorialny podział wpływów partyjnych został zachwiany, przez umacniających się w Midlands i na południu Anglii laburzystów[95]. U podstaw tej zmiany legła recesja z przełomu lat 80. i 90., która silnej dotknęła południe kraju. W 1992 roku bezrobocie w tym regionie było większe niż na północy kraju, co sprzyjało umacnianiu pozycji Partii Pracy[96]. W wyborach 1997 roku Partia Pracy rozciągnęła swe wpływy na terytorium całego kraju, a charakterystyczny dychotomiczny podział uległ dalszemu osłabieniu. Warto jednak zauważyć, że odpływ wyborców popierających Partię Konserwatywną był mniejszy na południu kraju. Natomiast w Szkocji i Walii konserwatyści nie zdobyli żadnego mandatu. W nowym parlamencie zasiedli wyłącznie torysi reprezentujący okręgi angielskie, jednakże już w kolejnych dwóch elekcjach konserwatyści poprawili swoje notowania zarówno w Walii, jak i w Szkocji.

Fenomen głosowania zgodnie z miejscem zamieszkania doczekał w brytyjskiej literaturze przedmiotu przynajmniej dwóch uzasadnień. W pierwszym przypadku był on uważany za pochodną podziału i głosowania klasowego. Zarówno badania Butlera i Stokesa z lat 60., jak i te przeprowadzone w przez Heatha, Jowella i Curtice'a w latach 80. wykazały, że udział klasy robotniczej w ogólnej populacji jest wyższy na północy niż na południu kraju. W efekcie badacze doszli do wniosku, że o

[91] A. H. Birch, *The British*..., s. 170.
[92] Tamże.
[93] Tamże.
[94] J. Dearlove, P. Saunders, *Introduction*..., wyd. 2, s. 114.
[95] D. Kavanagh, *Elections*..., s. 177.
[96] Tamże.

sposobie głosowania decyduje nie tyle miejsce zamieszkania, co wykonywany zawód i styl życia, które wpływają na przynależność klasową. Do odmiennych wniosków doprowadziły jednak badania przeprowadzone przez R.J. Johnstona w 1979, 1983 i 1987 roku[97]. Wykazały one, że różnice w sposobie głosowania mieszkańców poszczególnych regionów tylko w części można wytłumaczyć strukturą klasową. Słowem, poparcie udzielane partii przez elektorat przewyższało to, jakim partia mogłaby się cieszyć, gdyby mieszkańcy głosowali zgodnie ze swoim pochodzeniem klasowym. Spostrzeżenie to legło u podstaw przekonania, że o sposobie głosowania decyduje zarówno pozycja w strukturze społecznej, jak i miejsce zamieszkania.

Osłabienie związków między wyborcą i partią oraz między partią i klasą, a także towarzyszący tym zjawiskom wzrost liczby niestabilnych wyborców skłonił badaczy do zainteresowania się modelami racjonalnego wyboru[98], zakładającymi, że głosowanie jest instrumentem, dzięki któremu obywatel zgodnie ze swym interesem udziela wsparcia określonej partii[99]. Przedmiotem szczególnego zainteresowania w

---

[97] R.J.Johnston, P.C. Pattie, J.G. Allshop, *A Nation Dividing?*, Longaman, London 1988.

[98] Próbą „socjologicznej" odpowiedzi na zmiany zachodzące na scenie wyborczej było także tzw. radykalne podejście strukturalne P. Dunleavy'ego i C. T. Husbanda zaprezentowane w *British Democracy at the Crossroads*. Autorzy zanegowali zarówno klasowy model identyfikacji partyjnej, jak i modele racjonalnego wyboru i wskazali, że w związku z rozszerzającym się zakresem interwencjonizmu państwowego pojawił się nowy podział determinujący decyzje polityczne obywateli. Zdaniem badaczy zmalało znaczenie klasy jako punktu odniesienia na rzecz stosunku wyborcy do sektora prywatnego lub publicznego. W relacji tej istotne jest miejsce zatrudnienia i dominacja jednego z sektorów konsumpcji dóbr i usług. W efekcie pojawiają się dwa nowe podziały – ze względu na miejsce zatrudnienia (tzw. *production cleavage*) i konsumpcję (tzw. *consumption cleavage*). Podziały te przebiegają w poprzek tradycyjnych klas społecznych i wyznaczają nowy model identyfikacji partyjnej. Jeżeli wyborca jest zatrudniony w sektorze prywatnym i ten sektor dominuje w jego konsumpcji, to opowiada się on za ograniczeniem wydatków publicznych, obniżką podatków i w rezultacie identyfikuje się z konserwatystami. Analogicznie, jeśli wyborca pracuje w sektorze publicznym i tam zaspakaja swe potrzeby konsumpcyjne, to pragnie rozbudowy tego sektora i głosuje na laburzystów. Zdaniem autorów ogromną rolę w tym procesie odgrywa tzw. dominująca ideologia, która sprawia, że wyborca wyraża swoją opinię i głosuje tak jak społeczność, do której przynależy. Zdefiniowany przez dominującą ideologię interes konkretnego wyborcy pozostaje w sprzeczności z modelem racjonalnego wyboru. P. Dunleavy, C.T. Husbands, *British Democracy at the Crossroads*, London 1985, za J. Fisher, *British*..., s. 167-168. Uzasadnienia malejącego poziomu identyfikacji partyjnej na gruncie ideologicznym i aksjologicznym poszukiwali także Richard Rose i Ian McAllister. (R. Rose, I. McAllister, *The Loyalties of Voters: A Lifetime Learning Model*, Sage Publications, London 1990).

[99] W ramach tego podejścia wskazuje się na ujęcie radykalne i umiarkowane. Model radykalny - inaczej zwany też przestrzennym - został zbudowany przez Anthony'ego Downsa na postawie pionierskich badań opublikowanych po raz pierwszy w 1957 roku w dziele *Ekonomiczna teoria demokracji* (*An Economic Theory of Democracy*). Teoria ta zakłada, że partie są jak przedsiębiorstwa, które sprzedają pewne pakiety założeń politycznych w celu uzyskania jak największego poparcia wyborczego i zdobycia władzy. Wyborca jako konsument dokonuje racjonalnej oceny tych pakietów w oparciu o zebrane informacje i zgodnie z własnym interesem. Głos wyborczy jest niczym pieniądz, za który kupuje się najlepszy pakiet założeń na politycznym rynku. Wyborca w swoich decyzjach kieruje się rachunkiem zysków i strat, a teoria odrzuca założenia dotyczące identyfikacji partyjnej i lojalności klasowej czy grupowej. Poparcie udzielane jest partii, która znajduje się najbliżej pozycji wyborcy w przestrzeni wyznaczonej przede wszystkim przez kontinuum lewica-prawica, a partia pozycjonuje

tych modelach jest sposób pozycjonowania się partii i obywateli na kontinuum wyznaczającym stosunek do danej kwestii.

Badania nad postrzeganiem przez wyborcę pozycji tak własnej, jak i partii, mają w Wielkiej Brytanii stosunkowo krótką tradycję - prowadzone są dopiero od 1983 roku. Jednakże ze względu na zmianę skal użytych podczas ich wykonywania, w pełni porównywalne wyniki dostępne są w odniesieniu do okresu od 1987 roku. W badaniu nad daną kwestią respondent określa pozycję swoją i partii w jedenastostopniowej skali (od 1 do 11), przy czym badaczy interesowały zwłaszcza dychotomie nacjonalizacja - prywatyzacja, wzrost usług publicznych i podatków – ograniczenie usług publicznych i podatków, gdzie pierwszy z elementów uznawany jest jako wyznacznik lewicowości, a drugi - prawicowości. Wyniki badań w tym zakresie prezentują tabele: 3.2.5 oraz 3.2.6.

---

siebie w tej przestrzeni tak, aby uzyskać najwięcej głosów. Słabością modelu przestrzennego (jak i ekonomicznej teorii demokracji) jest idealistyczne założenie, że wyborcy interesują się polityką i w oparciu o posiadane informacje sporządzają bilans, będący podstawą wyboru. O ile w demokracji koszty są stosunkowo łatwe do określenia (np. koszt uzyskania informacji, koszt uczestnictwa w wyborach), o tyle zyski (zwycięstwo preferowanej formacji) są niezależne od działania pojedynczego wyborcy. W skrajnym przypadku może to prowadzić do wniosku, że racjonalny obywatel to obywatel, który nie uczestniczy w wyborach. Dla przezwyciężenia tego „paradoksu partycypacji" Downs wprowadza pewne ograniczenia „racjonalności wyborcy" i twierdzi, że aby zminimalizować koszty uzyskania informacji, obywatel obiera „drogę na skróty" i podpiera się zarówno ideologią, bezpłatnymi informacjami z mediów, jak i opiniami innych ludzi. Co więcej, obywatel głosuje także w obawie, że bez należytego poparcia system ulegnie destrukcji lub zostanie przejęty przez ekstremistów. A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957 za J. Dearlove, P. Saunders, *Introduction*.., wyd. 3, s. 158. Wytłumaczenia dla faktu, dlaczego racjonalny wyborca głosuje, poszukiwali także inni badacze. Wskazywano między innymi na pobudki altruistyczne, rolę okręgów marginalnych w podejmowaniu decyzji o udziale w wyborach i radość płynącą z wypełnienia obowiązku obywatelskiego. Natomiast koncepcja umiarkowana w modelu racjonalnego wyboru została wyłożona przez Hildę Himmelweit i grupę psychologów społecznych w *How Voters Decide*. Himmelweit stwierdza, że "wyborca, choć tylko w niewielkim stopniu zainteresowany polityką, wciąż jest odpowiednio poinformowany (...) i ma zdecydowane poglądy na szereg kwestii politycznych". O wyborze decyduje zatem zarówno racjonalna kalkulacja zysków i strat, jak i ukształtowana postawa wyborcy względem danego zagadnienia, partii czy jej lidera. Postawę tę kształtują zarówno same partie, jak i najbliższe otoczenie – koledzy, przyjaciele itp. Autorzy *How Voters Decide* odrzucają jednakże sugestie Butlera i Stokesa, że owa postawa jest zdeterminowana wyłącznie pochodzeniem społecznym wyborcy. Himmelweit zrywa z klasowym modelem i podkreśla rolę rzeczywistych wyborów dokonywanych w akcie głosowania. W miejsce elektoratu ukształtowanego w określone struktury społeczne, wkracza pojedynczy obywatel, który w akcie głosowania wyraża poparcie dla danej kwestii politycznej (*issue voting*). H. Himmelweit, *How Voters Decide*, London 1985 za J. Dearlove, P. Saunders, *Introduction*..., wyd. 2, s. 100.

Tabela 3.2.5. Średnie wyniki w kwestii nacjonalizacji i prywatyzacji w latach 1987 –1997.

	1987	1992	1997
Średnie postrzeganie pozycji: Partii Pracy	2,9	3,6	4,5
Sojuszu/ Liberalnych Demokratów	5,6	5,4	5,1
Partii Konserwatywnej	9,2	8,4	7,7
Średnie postrzeganie własnej pozycji	6,4	5,7	5,1
Różnica między pozycją Partii Pracy i przeciętnego wyborcy (odchylenie w lewo)	3,5	2,1	0,6
Różnica między pozycją Partii Konserwatywnej I przeciętnego wyborcy (odchylenie w prawo)	2,8	2,7	2,7

Uwaga: W jedenastostopniowej skali niskie wyniki oznaczają preferowanie nacjonalizacji a wysokie prywatyzacji.
Źródło: 1987–97 BES post-election surveys, za H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P.Whiteley, *Political…,* s.54, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p030.html

Analiza powyższego zestawienia prowadzi do wniosku, że w latach 1987-1997 w kwestii własności środków produkcji zarówno Partia Pracy, jak i Partia Konserwatywna wyraźnie przesunęły się na pozycje centrowe i, co ciekawe, w opinii wyborców wielkość przesunięcia przybrała podobną wartość. Jednocześnie w tym samym czasie wyborcy stali się bardziej lewicowi, choć nadal sytuują siebie w połowie skali. W efekcie pozycja Partii Pracy stała się bardziej zgodna z pozycją zajmowaną przez przeciętnego wyborcę.

Zbliżenie pozycji Partii Pracy i przeciętnego wyborcy widoczne jest także w latach 1987-2001 w przypadku kwestii preferowanego stopnia redystrybucji dóbr, przy czym w tym zakresie laburzyści każdorazowo byli bliżsi wyborcom niż konserwatyści.

Tabela 3.2.6. Średnie wyniki w kwestii podniesienia/obniżenia podatków i wzrostu/ograniczenia usług publicznych w latach 1987–2001.

	1987	1992	1997	2001
Średnie postrzeganie pozycji: Partii Pracy	3,0	2,8	3,5	5,0
Sojuszu/ Liberalnych Demokratów	4,4	4,0	3,7	4,4
Partii Konserwatywnej	7,2	7,7	6,7	6,4
Średnie postrzeganie własnej pozycji	4,5	4,1	3,6	4,5
Różnica między pozycją Partii Pracy i pozycją wyborcy (odchylenie w lewo)	1,5	1,3	0,2	-0,5
Różnica między pozycją Partii Konserwatywnej i pozycją wyborcy (odchylenie w prawo)	2,7	3,6	3,0	2,9

Uwaga: Skala jedenastopunktowa: niski wynik oznacza preferencje dla wysokich podatków i poprawy jakości usług publicznych, wysoki oznacza preferencję niskich podatków i redukcji usług publicznych.
Źródło: 1987–2001 BES post-election surveys, za H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P.Whiteley, s.55, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p031.html

Model głosowania jako sposobu wyrażania poparcia dla danej kwestii został zredukowany przez niektórych autorów wyłącznie do spraw ekonomicznych. Stan gospodarki, a co za tym idzie, poziom dobrobytu poszczególnych obywateli staje się wówczas najważniejszym wyznacznikiem w zachowaniach wyborczych. We wczesnym ujęciu makroekonomicznym zwracano uwagę przede wszystkim na obiektywny stan gospodarki, a wyznacznikami sukcesu wyborczego były poziomy inflacji i bezrobocia. Analiza danych z lat 1947-1968 przeprowadzona przez C. Goodhart'a i R. Bhansali'ego potwierdzała teorię *misery index*[100]. Badacze wskazali na następująca prawidłowość: każdy spadek zatrudnienia o 10 tys. powoduje, że partia rządząca traci ok. 1% przewagi w uzyskiwanym poparciu. Niestety wskaźniki te okazały się zupełnie nieskuteczne w latach 1979-1983. Zmusiło to kolejne pokolenia badaczy do pewnej modyfikacji teorii: choć kwestia stanu gospodarki nadal uznawana była za wyznacznik sposobu głosowania, to ów stan nie był badany nie tylko za pomocą obiektywnych wskaźników, lecz także przez pryzmat subiektywnych odczuć wyborców. Politycy stosunkowo szybko odkryli potencjał tkwiący w tej teorii i wykorzystali jej założenia, kreując krótkotrwałe przedwyborcze „boomy gospodarcze". Jednakże wybory z lat 1992 i 1997 z całą siłą pokazały, jak

[100] Więcej C.Godhart, R.Bhansali, *Political Economy*, „Political Studies", 1970, nr 18, s. 43-106.

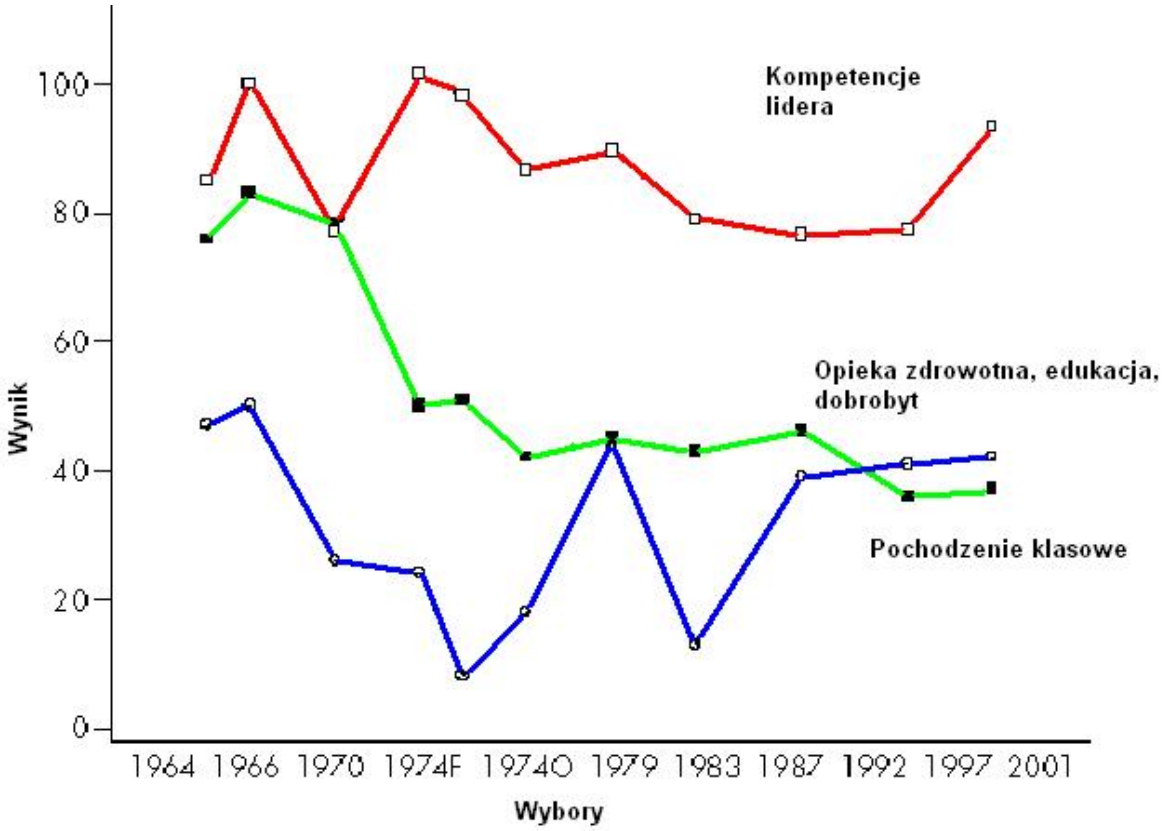
zgubne może być oparcie się wyłącznie na ocenie stanu gospodarki i to niezależnie od tego, czy jest ona dokonywana za pomocą obiektywnych wskaźników, czy też badań opinii publicznej. W 1992 roku pomimo recesji, której symbolem stała się wrześniowa Czarna Środa, najwięcej w historii, bo blisko 14 milionów wyborców poparło rządzących konserwatystów. Natomiast w 5 lat później nawet boom gospodarczy nie był w stanie obronić tej formacji przed największą porażką od czasów II wojny światowej.

W nurcie teorii racjonalnego wyboru mieści się także propozycja Harolda D. Clarke'a, Davida Sandersa, Marianne C. Stewart, Paula Whiteley'a, pod którą podwaliny stworzył jednak patronujący „socjologom" Donald Stokes, odróżniając kwestie pozycjonujące (*position*) i wartościujące (*valence*)[101].

Autorzy *Political Choice in Britain* dowodzą, że w latach 1964-2001 ocena kompetencji przywództwa partyjnego miała zawsze większe znaczenie przy dokonywaniu wyboru niż pochodzenie klasowe. Przez lata 1964-1992 pochodzenie klasowe miało natomiast większe znaczenie niż ocena zdolności partii do zapewnienia odpowiedniego poziomu usług w zakresie zdrowia, edukacji, a także dobrobytu. W elekcjach z lat 1997 i 2001 zauważono jednak tendencję odwrotną, przy czym nadal ocena kompetencji przywództwa pozostawała czynnikiem dominującym. Przebieg tych zmian obrazuje wykres 3.2.1.

[101] Harold D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Political…*, s. 57 i n, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p031.html Kwestie pozycjonujące to takie, w których wyborca musi ocenić swoje preferencje na pewnym kontinuum możliwości i wybiera taką partię, która zajmuje najbliższą mu pozycję, np. w zakresie poziomu redystrybucji dochodów. Kwestie wartościujące to natomiast takie, co do których istnieje szeroka zgoda (np. poziom usług zdrowotnych, edukacyjnych, poziom dobrobytu), a wyborca popiera tę partię, która najlepiej potrafi osiągnąć oczekiwany rezultat. Elementy te składają się zatem na szerszy model racjonalnego wyborcy (*valence model*), który jednakże przy dokonywaniu wyboru posługuje się skrótami pozwalającymi na działanie w warunkach niepewności. Wśród takich użytecznych, a jednocześnie mających znaczenie z badawczego punktu widzenia skrótów najistotniejsza jest ocena przywództwa partyjnego oraz identyfikacja partyjna, rozumiana jako bieżące odzwierciedlenie retrospektywnych ocen działania partii [Autorzy posługują się definicją skonstruowaną przez Morrisa P. Fiorina'ę, (M.P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale University Press, New Haven, CT, 1981)] W tym zakresie badacze konstruują kilkanaście podmodeli, w których biorą pod uwagę poziom usług zdrowotnych, edukacyjnych, dobrobytu, jako że występuje pozytywna korelacja między tymi elementami a udzielaniem poparcia Partii Pracy, a także bezpieczeństwo narodowe, przestępczość, kwestie ekonomiczne, w tym podatki i inflację, na które nacisk kładą wyborcy konserwatywni.

Wykres 3.2.1. Ocena kompetencji lidera, zdolności partii do zapewnienia odpowiedniego poziomu opieki zdrowotnej, edukacji i dobrobytu oraz ocena znaczenia pochodzenia klasowego przy głosowaniu.



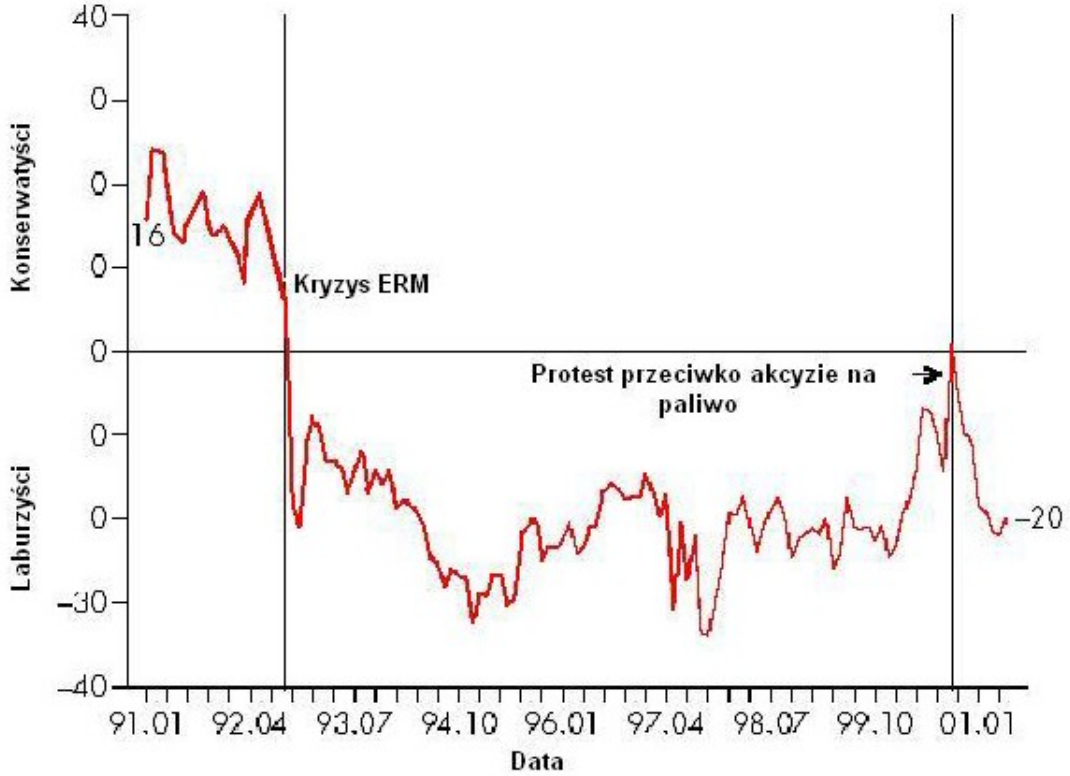
Źródło: H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Political* …, s. 59, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p031.html

Clarke, Sanders, Stewart, Whiteley szczególną uwagę poświęcają ocenie ekonomicznych zdolności liderów partyjnych. W ich przekonaniu od czasów II wojny światowej konserwatyści cieszyli się w tym zakresie lepszą reputacją niż ich najwięksi przeciwnicy. Choć kryzys gospodarczy lat 1990-1991 a następnie Czarna Środa reputację tę ostatecznie zniszczyły, nie oznaczało to równoczesnego uznania dla laburzystowskich zdolności w tym zakresie. Zdaniem badaczy w wyborach z 1992 roku konserwatyści stali się „beneficjantami wątpliwości" (*benefit of doupt*)[102] elektoratu w odniesieniu do ekonomicznych kompetencji przywódców Partii Pracy. Badania opinii publicznej przeprowadzone w latach 1991-2001 wskazują jednak na przełom, a następnie odwrócenie tendencji w omawianym zakresie, co obrazuje

[102]H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Political*…, s. 61, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p032.html

poniższy wykres. W efekcie tak istotnej zmiany opinii elektoratu nawet świetny stan gospodarki w 1997 roku nie mógł uchronić konserwatystów przed wyborczą porażką.

Wykres 3.2.2. Ocena kompetencji ekonomicznych partii.



Źródło: H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Political* …, s. 63, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p032.html

Także modele racjonalnego wyboru zostały poddane ostrej krytyce. Wskazywano przede wszystkim na niebezpieczeństwo wynikające z przekonania o bezpośredniej analogii między rzeczywistością ekonomiczną i polityczną oraz na włączenie do teorii elementów nieracjonalnych, jak np. identyfikacja partyjna[103]. Podstawowym problemem modelu racjonalnego wyboru jest jednak dobór takich kwestii, których ocena rzeczywiście rozstrzyga o sposobie oddania głosu. Choć bowiem analiza powyższych danych wskazuje na preferencje wyborcze, to jednak

[103] Przegląd perspektyw, z których dokonano krytyki teorii można znaleźć w D. P. Green, I. Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory* , Yale University Press, New Haven, CT, 1994.

nie daje odpowiedzi na pytanie, która z kwestii lub które kwestie i w jakim stopniu wpłyną na zachowanie wyborcy w dniu elekcji[104].

Odwołując się do propozycji B. Barry'ego, należy uznać, że istnieją dwie teoretyczne perspektywy rozpatrywania zagadnienia zachowania wyborczego: pierwsza nawiązuje do uwarunkowań społecznych, druga zaś do indywidualnej racjonalności. Możliwość wyjaśniania zachowania brytyjskiego wyborcy za pomocą jasnej i prostej formuły jest co prawda kusząca, ale tak wielowymiarowość aktu głosowania, jak i nieustanna zmiana warunków społecznych, ekonomicznych i politycznych sprawia, że wymyka się ono badaczom, pozostawiając szerokie pole dla domysłów i spekulacji. Na tle rozważań nad brytyjskim wyborcą w kontekście działania systemu dwupartyjnego istotne wydaje się jednak pytanie, czym jest i jaką rolę w kształtowaniu tego systemu odgrywa identyfikacja partyjna. Jest ona „mimo wszystko w pewnej mierze osadzona w uporze. Opiera się na niechęci wobec akceptowania nieznanych argumentów i niewygodnych faktów, na szczególnym upodobaniu do przyporządkowywania myśli do ustalonych kategorii i stereotypów, na pragnieniu, by osądzać argumenty według źródła, z którego pochodzą, na gotowości do racjonalizacji lub ignorowania sprzeczności (...) bez silnej i dlatego częściowo irracjonalnej lojalności partyjnej system traci fundamenty"[105]. Osłabienie identyfikacji partyjnej na początku lat 70. wyraźnie destabilizowało brytyjski system dwupartyjny. Zarówno obywatele, jak i politycy poszukiwali nowych recept, nowego punktu odniesienia. Z jednej strony efektem tych poszukiwań miał się stać stały wyższy niż w poprzednich dekadach udział partii trzecich na scenie wyborczej i parlamentarnej, z drugiej zaś nowe strategie wyborcze i biegunowo odmienny od tego z lat 1945-1970 - neoliberalny konsensus.

[104] W latach 60. ogromne znaczenie polityczne przypisywano kwestii kontroli imigracji i sprawie wprowadzenia szkolnictwa ogólnokształcącego. W latach 80. Partia Konserwatywna posiadała przewagę w takich kwestiach jak polityka zagraniczna, obrona, ochrona prawa i porządku, kontrola cen i inflacji, redukcja podatków. Ogromne znaczenie polityczne miała także ocena konfliktu o Falklandy i wprowadzenie programu wykupu na korzystnych warunkach mieszkań komunalnych. Natomiast laburzystów uważano za skuteczniejszych w zakresie dostarczania usług socjalnych i kontroli bezrobocia. Słabym punktem programu tej partii była natomiast kwestia nacjonalizacji. B. Jones, D. Kavanagh, *British*..., wyd.7, s. 89.
[105] P.G.J Pulzer, *Political...,* s. 130.

3.3. Selekcja kandydatów i kampania wyborcza oraz ich wpływ na kształtowanie kohezji partyjnej

Brytyjski system wyborczy daje w praktyce elektoratowi możliwość wyboru spośród stosunkowo niewielu opcji. Wyborca może oddać tylko jeden głos na zarejestrowanego kandydata, a głosowanie taktyczne dodatkowo zawęża wybór do reprezentantów tych partii, które w danym okręgu mają realną możliwość odniesienia zwycięstwa. W okręgach pewnych ukształtowanie się trwałej relacji między większością elektoratu a daną partią sprawia, że każdy głos oddany na inne ugrupowanie niż to, w którego posiadaniu okręg się znajduje, jest w praktyce głosem straconym. Sytuacja taka nie tylko sprzyja petryfikacji systemu dwupartyjnego, ale także nadaje procesowi selekcji wyraźnie dyscyplinujący charakter, sytuując główne partie w roli faktycznych dysponentów większości mandatów w Izbie Gmin. „Dobór kandydata danej partii, która posiada okręg pewny, w praktyce rozstrzyga o tym, kto personalnie będzie reprezentował ten okręg w Izbie Gmin. Walory osobiste kandydata wywierają na ogół minimalny wpływ na decyzję wyborców, którzy swe głosy oddają przede wszystkim w oparciu o kryteria partyjne, a nie personalne”[106]. W efekcie objęcie mandatu w okręgu pewnym zależy nie tyle od zdolności i kwalifikacji kandydata co od dobrej woli partii, która zechce lub nie uczynić go reprezentantem danej społeczności. Nominacja partyjna w okręgu pewnym jest zatem uznawana bądź za rodzaj nagrody za dotychczasowe zasługi, bądź za instrument wzmocnienia reprezentacji określonych grup w parlamencie. Prawdziwym wyzwaniem jest natomiast start w okręgu pewnym partii przeciwnej, stąd też nominację taką można odczytywać jako wyraz zaufania partii w możliwości przejęcia okręgu przez kandydata, ale również jako formę sprawdzianu umiejętności nowicjuszy, dającą im możliwość zdobycia doświadczenia i okazania oddania partii[107]. W przypadku, gdy nominacja taka dotyczy doświadczonych posłów, może oznaczać faktyczny kres

---

[106] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 124, Por. A. H. Birch, *The British*..., s. 89, B. Jones, D. Kavanagh, *Political Parties*, (w:) *Politics UK*, red. B.Jones, Harvester Wheatsheaf, London 1994, s. 238. Fakt depersonalizacji wyborów potwierdzają także wyniki badań opinii publicznej: około 40% wyborców w momencie wyborów nie potrafi wymienić nazwisk żadnego z kandydatów ubiegających się o mandat w ich okręgach wyborczych. Co więcej zaledwie jedna trzecia wyborców laburzystowskich lub konserwatywnych potrafi wymienić nazwisko kandydata swojej partii, a w przypadku kandydata Liberalnych Demokratów liczba ta spada do 16%. C.J. Pattie, R.J. Johnston, *Party and candidate knowledge: constituency campaigning and voting at the 1997 British General Election,* „Electoral Studies”, 2004, nr 23, s. 795–819.

[107] R.Hodder-Williams, *British Politicians: To Rehabilitate or Not?*, „Parliamentary Affairs”, kwiecień 1996, nr 2 (49), s. 285-297, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/49/2/285

kariery politycznej i być bardziej zawoalowanym sposobem odesłania na polityczną emeryturę. Osobowość kandydata wydaje się odgrywać większą rolę w okręgach marginalnych oraz takich, gdzie silne poparcie dla partii trzeciej burzy prostotę rywalizacji o dwupartyjnym charakterze. Logika nakazuje zatem, by w okręgach tych partie przykładały większą uwagę do procesu selekcji, jako że walory osobiste kandydata mogą rozstrzygać o przejęciu lub utrzymaniu danego okręgu.

Szczególną uwagę poświęca się selekcji kandydatów w wyborach uzupełniających. Wybory te wzbudzają bowiem ogromne emocje z co najmniej trzech powodów: po pierwsze, są probierzem popularności ekipy rządzącej; po drugie, większą uwagę społeczeństwa i mediów skupia pojedyncza wyizolowana rywalizacja wyborcza niż jedna z wielu rywalizacji w wyborach powszechnych i w końcu o fotel ubiegają się niejednokrotnie znane osobistości, którym nie powiodło się w wyborach powszechnych[108]. I. Jennings przypomina przypadek Joysona-Hicksa, kandydata pierwszy raz ubiegającego się o mandat, który konkurował w wyborach uzupełniających z W. Churchillem – renegatem Partii Konserwatywnej[109]. Rywalizacja ta przyciągnęła żywą uwagę mediów i była na bieżącą relacjonowana na pierwszych stronach gazet. Zwyciężając z byłym ministrem (a przyszłym premierem), Hicks zapewnił sobie status bohatera wśród torysów, a w izbie został powitany owacjami.

Ogromna liczba chętnych do udziału w wyborach z ramienia partii oraz konieczność wyboru kandydata spełniającego wymogi tak działaczy okręgowych, jak i władz centralnych sprawia, że selekcja jest procesem trudnym i rozciągniętym w czasie. Wyboru osoby dokonuje się zwykle na długo przed kolejną elekcją - w okręgach marginalnych natychmiast po ostatnich wyborach powszechnych.

Zdolność do wysuwania poprzez wybory kandydatów na stanowiska publiczne jest uważana za definicyjną cechę partii politycznych, a skoro tak, to kluczowe dla działania partii będzie posiadanie odpowiedniej bazy członkowskiej stanowiącej zaplecze dla rekrutacji kandydatów oraz procedur selekcyjnych uwzględniających potrzeby tak frakcji, jak i organizacji terenowej. Proces selekcji co do zasady dotyczy bowiem grona najbardziej zaufanych członków partii, przebiega w ramach pozaparlamentarnych struktur partyjnych i stanowi odzwierciedlenie pozycji poszczególnych szczebli organizacji terenowej względem siebie i względem lidera

[108] P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 67.
[109] I.Jennings, *Parliament*, s. 13.

oraz frakcji parlamentarnej. Opis procedury selekcji dla większej jasności poprzedzę więc krótką informacją na temat pozaparlamentarnej struktury organizacyjnej partii.

3.3.1. Selekcja kandydatów w Partii Konserwatywnej i Partii Pracy

Jeszcze kilka lat temu Partię Konserwatywną określano, nie bez przyczyny, mianem naturalnej partii rządowej. Tymczasem trzykrotne zwycięstwo laburzystów w ciągu ostatnich dziesięciu lat oraz wzmacniająca się pozycja liberalnych demokratów wyraźnie osłabiły przekonanie o dominującej roli tej partii. Na jej miejsce w systemie należy jednak spojrzeć nie tylko przez pryzmat ostatniej dekady, ale w szerszej perspektywie czasowej. Partia Konserwatywna jest najstarszą partią systemu zdolną do zwycięstwa w wyborach i samodzielnego utworzenia rządu. W latach 1945-2007 konserwatyści ośmiokrotnie odnieśli zwycięstwo wyborcze, co umożliwiło im samodzielne sprawowanie władzy przez 35 lat. Ponadto partia ta najdłużej w powojennej historii – bo aż przez 18 lat nieprzerwanie pozostawała u steru władzy i nic nie wskazuje na to, by rządzący aktualnie krajem laburzyści byli zdolni do pobicia tego rekordu. Co prawda Partia Pracy najpierw doprowadziła do wyrównania, by po 2005 uzyskać przewagę w powojennej statystyce obejmującej liczbę zwycięskich kampanii wyborczych, ale sumarycznie od 1945 roku laburzyści sprawowali władzę w „zaledwie" przez 27 lat. Ponadto konserwatyści rzadziej niż laburzyści nie zapewniali sobie bezpiecznej większości w parlamencie, pozwalającej na swobodną realizację polityki i rozluźnienie dyscypliny głosowań, nigdy też od zakończenia wojny nie tworzyli po wyborach rządu mniejszościowego.

Trudno określić natomiast, w jakim stopniu ocena wyborczych perspektyw, a w jakim osłabienie związków z partią wpłynęło na drastyczne ograniczenie konserwatywnej bazy członkowskiej. Faktem jest natomiast, że w latach 90. jej szeregi skurczyły się aż o 400 tyś. członków. Nadal najwięcej członków mają stowarzyszenia okręgowe w okręgach pewnych Partii Konserwatywnej, najmniej zaś w analogicznych okręgach Partii Pracy. Aktywiści partyjni rekrutują się przede wszystkim z klasy średniej, zaś – co nie dziwi zwłaszcza, gdy wziąć pod uwagę rodowód partii - relatywnie mało pracowników fizycznych uczestniczy w jej działalności. W latach 80. spadł jednak także udział lokalnej arystokracji, posiadaczy ziemskich i biznesmenów. Z badań wynika, że do przywództwa w strukturach lokalnych predestynują już nie bogactwo i pochodzenie, ale konkretne umiejętności i

doświadczenie[110]. Jednakże z punktu widzenia struktury zawodowej Partia Konserwatywna to nadal partia posiadaczy, przedsiębiorców, kadry urzędniczej i ludzi wolnych zawodów.

Partia Konserwatywna jest najbardziej sfeminizowaną partią w Wielkiej Brytanii, blisko połowę jej członków stanowią kobiety[111], których obecność w strukturach sięga czasów powołania Primerose League. Pomimo tak silnej reprezentacji kobiety stosunkowo rzadko pełnią funkcje kierownicze w stowarzyszeniu okręgowym, a w porównaniu ze strukturą członkowską partii niewiele z nich zasiada w parlamencie. Inną wyraźnie niedoreprezentowaną grupą są mniejszości etniczne, których przedstawiciele stanowią zaledwie 1% członków partii. Niepokój budziła także struktura wiekowa bazy członkowskiej Partii Konserwatywnej. W latach 90. dominującą grupę stanowiły osoby powyżej 56-ogo roku życia – niemalże 70% - a zaledwie 5% konserwatystów miało mniej niż 35 lat[112]. Istniała zatem uzasadniona obawa, że w ciągu dekady baza członkowska partii drastycznie zmniejszy się wskutek naturalnej śmierci starszych członków, a rekrutacja wśród młodych będzie niewystarczająca[113]. Prognozy te sprawdziły się i liczba członków partii wynosi aktualnie 290 tys., choć są to jedynie dane przybliżone, gdyż konserwatyści nie upubliczniają informacji w tym zakresie.

Partia Konserwatywna pod względem struktury organizacyjnej prezentuje typ scentralizowany, gdzie wyraźnie zarysowuje się dominacja lidera i frakcji parlamentarnej. „Odpowiada to z jednej strony parlamentarnej genezie stronnictwa, z drugiej zaś jego centralnym ideom porządku i autorytetu, rozwijanym na gruncie form silnej władzy indywidualnej”[114]. W strukturze organizacyjnej partii można wskazać na płaszczyzny wyznaczone przez terytorialny zasięg oddziaływania: krajową, regionalną i lokalną. Ponieważ szczebel regionalny zarówno w Partii Konserwatywnej, jak i u laburzystów nie odgrywa roli w selekcji kandydatów na parlamentarzystów, opis funkcjonowania organizacji regionalnej zostanie pominięty.

---

[110] S. Ingle, *The British...,* s. 88.
[111] P. Whiteley, P. Seyd, J. Richardson, *True Blues*, Oxford 1994 za J. Fisher, *British...,* s.142.
[112] Tamże, s. 142-143. Największy napływ ludzi młodych do Partii Konserwatywnej miał miejsce w latach 50. i był związany z powszechnym przekonaniem, że przynależność do konserwatystów ułatwia znalezienie odpowiedniego współmałżonka.
[113] J. Fisher, *British*..., s. 143.
[114] A. Zięba, *Zagadnienia systemu dwupartyjnego Wielkiej Brytanii*, (w:) *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, pod red. M. Grzybowskiego, A. Zięby, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Kraków 1996, s. 17.

Szczebel ogólnokrajowy współtworzą cztery ciała: Krajowa Konwencja Konserwatywna (*National Conservative Convention*), Rada Partii (*Party Board*), Konserwatywna Centrala Wyborcza (*Conservative Campaign Headquarters* -CCHQ) oraz frakcja parlamentarna z liderem na czele.

Krajowa Konwencja Konserwatywna zastąpiła, działającą od 1867 roku, Unię Krajową Stowarzyszeń Konserwatywnych i Konstytucyjnych, po tym jak ta w marcu 1998 roku zawiesiła swoje działanie. Konwencja jest ciałem stosunkowo dużym i liczy około 900 członków. W jej skład wchodzą przewodniczący wszystkich organizacji okręgowych (625) oraz około 150 przedstawicieli 10 regionów (*region*) i 44 obszarów (*areas*). Około 100 miejsc przeznaczono także dla członków innych organizacji związanych z konserwatystami. Członkami Konwencji są również *ex officio* członkowie Rady Partii oraz osoby, które w przeszłości zajmowały stanowiska w Konwencji. Kolegium to zbiera się dwa razy do roku – wiosną i jesienią - przy czym podczas tego pierwszego spotkania dokonuje wyboru składu Rady Partii. Konwencja nie jest jednak organem decyzyjnym i odgrywa przede wszystkim rolę kanału komunikacyjnego między liderem partii i jej członkami.

Największym spotkaniem członków wszystkich struktur partyjnych jest Konferencja, która odbywa się co roku jesienią. Pomimo niewątpliwe imponujących rozmiarów tego ciała – ok.10 tys. osób - nie ma ono szczególnie silnej pozycji w partii. Rezolucje konferencji nie są i nigdy nie były wiążące, a kolegium to pełni przede wszystkim funkcję doradczą i opiniodawczą. Dwukrotnie w historii konferencja miała jednak pośredni wpływ na wybór lidera partii. Pierwsza sytuacja dotyczyła bezprecedensowych konsultacji w tym zakresie przeprowadzonych w 1963 roku, druga zaś miała miejsce w 2005 roku. Wówczas to pięciu kandydatów na lidera zaprezentowało się w 20-minutowych wystąpieniach, a ocena tychże całkowicie zmieniła dotychczasowe typowania, ułatwiając zwycięstwo Davidowi Cameronowi.

Podejmowanie decyzji na szczeblu centralnym należy natomiast do kilkunastoosobowej Rady Partii, złożonej z przedstawicieli „wszystkich sektorów partii: wolontariuszy, polityków i profesjonalnych administratorów". Rada ponosi odpowiedzialność za działania operacyjne partii w zakresie pozyskiwania funduszy, członkostwa i kandydowania w wyborach. Członkowie Rady spotykają się raz w miesiącu i ściśle współpracują z Konserwatywną Centralą Wyborczą, członkami ciał reprezentatywnych oraz szeregowymi działaczami partii. W ramach rady działa szereg podkomitetów.

Nie sposób wyobrazić sobie sprawnego funkcjonowania takiego organizmu, jakim jest partia bez zaplecza administracyjnego. Koordynacją działań na szczeblu ogólnokrajowym zajmuje się wspomniana Centrala Wyborcza, znana wcześniej jako Biuro Centralne (*Central Office*), stanowiąca swoisty sztab administracyjny Partii Konserwatywnej, odpowiedzialny za prowadzenie finansów, organizowanie wyborów i nakreślanie kierunków polityki partyjnej. Tu rozstrzyga się także o realizacji najważniejszej funkcji struktur pozaparlamentarnych - selekcji kandydatów na posłów. Powstanie takiej centrali było logiczną konsekwencją ustanowienia Unii Krajowej, a oba organy miały na celu organizację obywateli ochotniczo wspierających konserwatystów. Za D. Maxwellem-Fyfem można powiedzieć, że celem działania zaplecza administracyjnego było: „Strzec, inspirować i koordynować pracę partii na obszarze całego kraju, doradzać i pomagać stowarzyszeniom okręgowym i radom regionalnym oraz dostarczać usługi...”[115].

Podstawową jednostką organizacyjną Partii Konserwatywnej jest okręg. Zdaniem J. Fishera, stowarzyszenia okręgowe tej partii charakteryzują się najwyższym stopniem autonomii spośród wszystkich partyjnych organizacji lokalnych Wielkiej Brytanii[116]. Stowarzyszenia wybierają swych urzędników, dokonują selekcji kandydatów w wyborach lokalnych i parlamentarnych, zbierają fundusze i zarządzają nimi, przyjmują własny program publikacji i propagandy, wskazują kandydata na agenta okręgowego. Ze względu na autonomię struktura organizacyjna stowarzyszeń okręgowych nie jest zunifikowana w przekroju krajowym. Zwykle stosowany jest schemat, w którym pojawia się rada wykonawcza (*executive council*) o szerokich uprawnieniach decyzyjnych i doroczna konferencja całego stowarzyszenia. Pracę egzekutywy wspierają komitety doradcze. Na czele stowarzyszenia stoi przewodniczący, którego podstawowym zadaniem jest zapewnienie najlepszego z możliwych kandydatów w nadchodzących wyborach[117]. Przedstawicielem profesjonalnej administracji w okręgu jest agent. Na szczeblu lokalnym działają również filie (*branches*) partii organizujące jej zwolenników spośród kobiet i młodzieży. Także nazwą filia posługują się organizacje tworzone w dzielnicach (*wards*) dla utrzymania bezpośredniego kontaktu ze zwolennikami polityki konserwatywnej.

---

[115] Za R. T. McKenzie, *British...,* s. 272.
[116] J. Fisher, *British*..., s. 35.
[117] R. T. McKenzie, *British*...,s. 245.

W przypadku Partii Konserwatywnej selekcja kandydatów ma charakter zwyczajowy i procedura nie jest ujednolicona w skali kraju, co stanowi wyraz oficjalnie deklarowanej wysokiej autonomii struktur lokalnych partii. Nie przekreśla to jednak szerokiej współpracy z organami centralnymi niezbędnej dla nadania partii pozaparlamentarnej pożądanego poziomu unifikacji, co staje się widoczne także w procesie selekcji kandydatów. Na szczeblu lokalnym selekcją zajmuje się rada wykonawcza i powołana *ad hoc* komisja ds. selekcji[118], zaś na szczeblu centralnym uprawnienia w tym zakresie posiada zarówno Rada Partii, jak i Centrala Wyborcza.

Partia Konserwatywna jako pierwsza z dużych partii w Wielkiej Brytanii opracowała „oficjalną" listę umiejętności, jakie powinien posiadać kandydat na posła, którą to listą mogą posługiwać się stowarzyszenia okręgowe[119]. W serii testów i ćwiczeń sprawdza się umiejętności komunikacyjne, intelektualne, sposób odnoszenia się do ludzi, zdolności przywódcze i motywacyjne, elastyczność i wytrwałość oraz przekonania[120].

Selekcja u konserwatystów ma charakter wieloetapowy i na każdym z etapów istnieje konieczność współpracy obu szczebli, jak i organów szczebla centralnego. Oficjalny proces selekcji poprzedza przygotowanie przez *Parliamentary Assesment Board* oficjalnej listy kandydatów (*Approved List of Parliamentary Candidates*), którą powinny posługiwać się stowarzyszenia okręgowe. Listę taką, liczącą około 160 nazwisk, sporządza się na podstawie szerokiej ankiety, dostarczonych referencji, a także rozmów z osobą chcącą kandydować. Przesłuchania chętnych trwają zwykle cały weekend, a uczestnicy muszą wnieść opłatę w wysokości 250 funtów. Obecność na liście może mieć zróżnicowany charakter, jako że w jej ramach wyróżnia się tzw. kandydatów priorytetowych (*priority candidates*). Są to najlepsi ochotnicy wyłonieni w dodatkowych – niepłatnych – rozmowach, którzy są rozpatrywani do otrzymania okręgu pewnego partii. Zgodnie z przyjętą niedawno strategią wyborczą ponad połowę osób na tej wewnętrznej liście, popularnie określanej jako lista A (*A-list*), powinny stanowić kobiety. W przypadku, gdy dotychczasowy poseł nie chce ubiegać się o mandat, organizacja okręgowa zawiadamia centralę o wakacie, zaś osoby z

[118] Komisja selekcyjna składa się z około 6 prominentnych członków lokalnej organizacji partyjnej. D. Leonard, *Elections in Britain Today*, Macmillan, London 1991, s. 83.
[119] T. May, *Women in the House: The Continuing Challenge*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 850, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/844
[120] Tamże, s. 848, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/844

oficjalnej listy zostają poinformowane o tym, że zostanie przeprowadzony proces selekcji.

W ostatnich latach proces selekcji kandydatów u konserwatystów poddano istotnym modyfikacjom. Zabiegi modernizacyjne stanowią zresztą tradycyjną odpowiedź torysów na wyborcze klęski. Nowe reguły Rada Partii ogłosiła w kwietniu 2006 roku. Zakładały one, że na szczeblu okręgowym, kandydaci będą prezentować się przed komisją selekcyjną, która bądź będzie konsultować się w tym zakresie z resztą społeczności, bądź zachowa prymat w procesie selekcji. Nowy format przesłuchań przewidywał 5-10 minutowe prezentacje, po których następuje 15-20 minutowa seria pytań. Część z pytań powinna mieć charakter stały, jednak członkowie komisji muszą być przygotowani na zadawanie pytań dodatkowych. Zakres tematyczny pojawiających się pytań nie jest w praktyce niczym ograniczony, a oceniana jest nie tylko poprawność merytoryczna odpowiedzi, ale także ich szybkość, elokwencja, opanowanie, trafność argumentacji. W efekcie tych kwalifikacji komisja miała wskazać nie mniej niż 3 (a najlepiej 4 do 6 kandydatów), którzy stawią się przed egzekutywą partii na kolejne przesłuchania. Zanim to nastąpi, mieszkańcy okręgu powinni mieć okazję do spotkania z osobami ubiegającymi się o nominację partyjną, a ich komentarze pomogą egzekutywie w wyselekcjonowaniu dwóch do czterech kandydatów, którzy wezmą udział w ostatnim etapie postępowania. Przybiera ono formę specjalnego spotkania wszystkich członków stowarzyszenia (s*pecial general meeting*). Kandydaci nie wygłaszają już wówczas przemówień, a jedynie przez około 10 minut odpowiadają na pytania moderatora, którym może być lokalny dziennikarz, lider lokalnej społeczności lub znany profesjonalista. Następnie przez 20 minut kandydaci odpowiadają na pytania z sali zadane za pośrednictwem moderatora, który może je rozszerzyć bądź uszczegółowić.

W sierpniu 2006 i marcu 2007 roku zasady selekcji kandydatów ponownie zmodyfikowano, przy czym nacisk został położony na zapewnienie na każdym etapie postępowania równowagi między liczbą kobiet i mężczyzn. Aktualnie drugi etap postępowania selekcyjnego na szczeblu lokalnym może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, może odbyć się „wielkie wydarzenie" (*big event)*, gdzie każdy członek partii dysponuje czterema głosami – dwoma dla kobiety i dwoma dla mężczyzny i tworzona jest czteroosobowa tzw. krótka lista, w której dwa miejsca mają kobiety. Następnie poprzez rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami, egzekutywa stowarzyszenia okręgowego wybiera swojego faworyta. Przyjęte w tej metodzie reguły w istocie

ograniczyły rolę działających ochotniczo członków partii w procesie selekcji kandydatów do wskazania czterech kandydatów, spośród szerszej listy zwierającej 12 – 15 nazwisk.

Niektóre stowarzyszenia zdecydowały się na rozszerzenie procesu selekcji poza grono członków partii i objęły nim wszystkie osoby, zarejestrowane w rejestrze wyborców[121]. Takie rozwiązanie jest zresztą wymagane w stowarzyszeniach mających poniżej 300 członków, ale partia silnie rekomenduje je także wobec większych organizacji. Ścieżka selekcji, określona jako tzw. „open primary", przewiduje, że każda osoba figurująca w rejestrze wyborców może głosować nad kandydatami z krótkiej listy, przygotowanej przez stowarzyszenie. Ponadto przewiduje się, że w finałowej rundzie zostanie utrzymana równowaga między liczbą kobiet i mężczyzn.

Wyraźnie ograniczono natomiast uprawnienia tych stowarzyszeń, które zdecydowały się pozostać przy dotychczasowej metodzie selekcji. Wówczas członkowie stowarzyszenia muszą w ostatniej rundzie wybierać spośród pań z krótkiej listy (*all-women shortlists*).

Wprowadzenie powyższych rozwiązań było silnie krytykowane zarówno przez członków partii, jak i komentatorów politycznych[122]. Wskazywano na problemy z uzyskaniem wystarczającej liczby kobiet chętnych do kandydowania i spełniających wysokie standardy kandydata. Argumentowano, że wprowadzony „system kwotowy" w istocie ogranicza wpływ szeregowych członków partii na skład legislatury. Zmiany wprowadzone wiosną 2007 roku dopuściły jednak sytuację, by stowarzyszenia mogły dokonywać wyboru także spoza priorytetowej listy centralnej, tak aby zapewnić lepszą reprezentację wszystkich regionów. Uznano bowiem, że na liście tej zbyt wiele jest kandydatur z Londynu i okolic, aby zapewnić odpowiednie zróżnicowanie w szeregach posłów konserwatywnych[123].

Nie zawsze jednak dochodzi automatycznie do ostatniej fazy postępowania na szczeblu lokalnym. Dotyczy to przypadku zarekomendowania przez komisję

---

[121] T. May, *Women*…, s. 850, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/844

[122] W. Woodward, *Cameron tries again to get more women selected*, „The Guardian", 21 sierpnia 2006, http://politics.guardian.co.uk/conservatives/story/0,,1854737,00.html
G.Hurst, *Campaign for more women MPs boosted*, „The Times", 21 sierpnia 2006. http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article615068.ece,
blog konserwatystów: http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2006/08/members_disenfr.html

[123] A.Grice, *Cameron to change candidate choice in drive for diversity*, „The Independent", 23 stycznia 2007, http://news.independent.co.uk/uk/politics/article2177977.ece

selekcyjną osoby nieumieszczonej na liście centralnej[124]. W takiej sytuacji kandydatura jest przedstawiana Centrali Wyborczej i dopiero po uzyskaniu oficjalnej aprobaty można przeprowadzić nad nią głosowanie. W efekcie organ centralny dysponuje w tym zakresie swoistym prawem weta, które stanowi wyraźną ingerencję w autonomię struktur lokalnych. W praktyce sytuacje takie zdarzają się niesłychanie rzadko, jako że "Partia Konserwatywna jest tak zjednoczona i spójna, że jej lokalne stowarzyszenia „naturalnie" dążą do wyselekcjonowania kandydatów cieszących się zaufaniem lidera bez wyraźnej interwencji z góry"[125].

Kandydat musi także zostać zaaprobowany przez Doroczną Konferencję, co z reguły jest jedynie formalnością. Proces selekcji kończy oficjalne uznanie kandydata przez kierownictwo partii, przybierające zgodnie ze zwyczajem formę listu polecającego lidera partii. W zależności od rodzaju okręgu wyborczego list polecający utrwala konsensus między partią, przywódcą partyjnym i posłem lub pomaga w uzyskaniu mandatu w okręgu[126].

W drugiej połowie XX wieku typowy konserwatywny kandydat był białym pięćdziesięcioletnim mężczyzną z uniwersyteckim wykształceniem, który doświadczenie zawodowe zdobył w zawodzie niezwiązanym lub pośrednio związanym z polityką. Silne pozostały także – zwłaszcza w pierwszych powojennych dekadach – arystokratyczne konotacje stanowiące echo ziemiańskiej dominacji w dziewiętnastowiecznej Partii Konserwatywnej. Zbadanie zagadnienia nadreprezentacji niektórych grup społecznych i opracowanie procedur służących egalitaryzacji partii powierzono po wojnie komisji partyjnej Davida Maxwella-Fyfe'a. Komisja ta w 1948 roku zaleciła przejęcie przez stowarzyszenie okręgowe pełnej odpowiedzialności za finansowanie kampanii wyborczej. Zalecenia komisji zostały zaaprobowane przez doroczną konferencję i Radę Centralną, co teoretycznie otwarło drogę do kariery parlamentarnej mniej zamożnym kandydatom. Wskazuje się jednak

---

[124] H. Zeigler, *Political Parties in Industrial Societies*, Peacock, Itasca, IL 1993, s.101.
[125] Tamże.
[126] W. Poniatowska-Grochalska, *Zjednoczone*..., s. 10. Samo stanie się kandydatem Partii Konserwatywnej jest już związane z określonymi kosztami, wśród których należy wskazać na: koszt uczestnictwa w spotkaniu z *Parliamentary Assessment Board* (opłata 250 funtów) oraz koszty pobytu, roczną obowiązkową opłatę za członkostwo w Stowarzyszeniu Kandydatów (*Candidates' Association*) (80 funtów), uczestnictwo w treningach, które choć nie są obowiązkowe, to jednak zachęca się do udziału w nich (każdy 100 funtów), a także uczestnictwo w konferencjach i pomoc przy wyborach uzupełniających. Ponadto chętny do kandydowania musi wziąć na siebie koszt znalezienia okręgu, z którego będzie mógł kandydować, koszt uczestnictwa w spotkaniach selekcyjnych w okręgach, koszty przygotowania do wystąpienia, np. treningów. Informacje zaczerpnięto z konserwatywnego blogu: http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2006/08/the_costs_of_be.html

na niewielką efektywność tej reformy[127]. W efekcie po przegranych wyborach w 1964 i 1966 roku temat powrócił, a Biuro Centralne wzmogło nacisk na organizacje okręgowe, by wybierać kandydatów o różnym statusie społecznym[128]. Decydującą rolę w procesie deelitaryzacji zaplecza kadrowego frakcji odegrały jednak nie tyle planowe działania struktur centralnych, co zmiany w organizacji pracy Izby Gmin. Wzrost liczby obowiązków parlamentarzysty związany m.in. z powołaniem wyspecjalizowanych komisji, spowodował konieczność zaangażowania w politykę w pełnym wymiarze czasu[129]. Sytuacja taka okazała niekorzystna dla poszukiwanych na rynku pracy absolwentów elitarnych szkół, stąd pod koniec lat 70. maleje wśród nich zainteresowanie karierą polityczną. Powstającą lukę kadrową wypełnili absolwenci uniwersytetów prowincjonalnych o skromniejszym pochodzeniu.

Porażki wyborcze konserwatystów z przełomu XX i XXI wieku nie przyniosły jakościowej zmiany strategii selekcyjnych, a jedynie wzmocniły tendencje od dawna widoczne w partii. Po 1997 roku torysi ukierunkowują swe działania na zapewnienie kandydatów starszych, o pewnej pozycji materialnej związanych z „niepolitycznymi zawodami" takimi jak służba wojskowa lub biznes. Tradycyjnie też zapleczem dla rekrutacji kandydatów konserwatywnych pozostają środowiska związane z prawem oraz dziennikarstwem[130].

Przez pięć dekad od zakończenia wojny większe poparcie, jakim cieszyli się konserwatyści wśród kobiet, nie znajdowało odzwierciedlenia tak w selekcji kandydatów, jak i składzie frakcji. Co prawda w 2005 roku liczba kobiet wysuniętych przez tę partię w wyborach wzrosła do 19,5%, jednakże ze względu na fakt, że jedynie kilka z nich startowało w okręgach pewnych, aktualnie w Izbie Gmin

---

[127] S. Ingle, *The British*.., s. 78.
[128] P. Dorey, *British Politics since 1945*, Blackwell, Oxford, Cambridge, 1995, s. 28.
[129] S. Ingle, *The British...,*s. 76.
[130] Danych na temat zawodu posłów w latach 1951–2005 dostarcza seria *British General Election,* na którą składają się następujące pozycje*:* D. Butler, *The British General Election of 1951*, Macmillan, 1952; D. Butler, *The British General Election of 1955*, Macmillan, 1955; D. Butler, R. Rose, *The British General Election of 1959*, Macmillan, 1960; D. Butler, A. King, *The British General Election of 1964*, Macmillan, 1965; D. Butler, A. King, *The British General Election of 1966*, Macmillan, 1966; D. Butler, M. Pinto-Duschinsky, *The British General Election of 1970*, Macmillan, 1971; D. Butler, D. Kavanagh, *The British General Election of February 1974*, Macmillan, 1974; D. Butler, D. Kavanagh, *The British General Election of October 1974*, Macmillan, 1975; D. Butler, D. Kavanagh, *The British General Election of 1979*, Macmillan, 1980; *The British General Election of 1983*, red. D. Butler, D. Kavanagh Macmillan, 1984; *The British General Election of 1987*, red. D. Butler, D. Kavanagh, Macmillan, 1987;*The British General Election of 1992*, red. D. Butler, D. Kavanagh, Macmillan, 1992; *The British General Election of 1997*, red. D. Butler and D. Kavanagh Macmillan, 1998; *The British General Election of 2001*, red. D. Butler, D. Kavanagh, Macmillan, 2002;*The British General Election of 2005*, red. D. Butler, D. Kavanagh, Palgrave Macmillan, 2005.

konserwatystki stanowią zaledwie 8% członków tejże frakcji[131]. W rezultacie pod względem efektywnego udziału kobiet w wyborach torysi nadal pozostają daleko za Partią Pracy. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do kandydatów wywodzących się z mniejszości etnicznych. W 2005 roku z ramienia Partii Konserwatywnej wystartowało łącznie 41 Azjatów i czarnoskórych, jednakże tylko dwóch kandydowało w okręgach pewnych[132]. Po kolejnej wyborczej przegranej, w grudniu 2005 roku David Cameron zadeklarował zagwarantowanie większej ilości okręgów pewnych dla kobiet i mniejszości etnicznych[133]. Realizacji tego celu służyć miało zapewnienie, że połowę tzw. priorytetowych kandydatów na oficjalnej liście partyjnej będą stanowiły kobiety[134]. Wyrażono także nadzieję, że wśród priorytetowych kandydatów znajdą się przedstawiciele mniejszości etnicznych i osób niepełnosprawnych[135].

Partia Pracy uznaje dwa typy członkostwa: indywidualne i zbiorowe poprzez związki zawodowe i inne organizacje afiliowane. Działalność 15 związków afiliowanych przy partii na różnych szczeblach koordynuje Organizacja Porozumiewawcza (*The Trade Union & Labour Party Liaison Organisation* - TULO). Inną znaczącą strukturą pozostającą w stałej współpracy z laburzystami jest Partia Spółdzielców, jednakże jej jednostki organizacyjne są afiliowane przy Partii Pracy tylko na szczeblu lokalnym i regionalnym. Sama Partia Spółdzielców od czasu swego powstania, tj. od 1917 roku, regularnie odmawia przystąpienia do Partii Pracy na szczeblu centralnym, choć od 1959 roku ma ona prawo wysuwania nie więcej niż 30 kandydatów na listach Partii Pracy. Posłowie Partii Spółdzielców współpracują z laburzystami na forum parlamentarnym, natomiast poza parlamentem działania obu partii synchronizowane są dzięki wspólnemu komitetowi. Każda organizacja afiliowana musi akceptować program, politykę i zasady partii, przestrzegać konstytucji i regulaminu partii oraz uznawać polityczną władzę egzekutywy partii. Możliwość indywidualnej przynależności do partii poprzez szereg tworzonych w terenie organizacji okręgowych Partii Pracy dopuszczono natomiast w 1918 roku,

[131] P. Norris, C. Wlezien, *Introduction*…, s. 657-683, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/657
[132] Tamże.
[133] Ulotka dla osób chcących kandydować z ramienia Partii Konserwatywnej: *How to become a Conservative MP*, Conservative Campaign Headquarters, 2006, s. 3.
[134] Tamże, s. 5.
[135] Tamże.

kiedy to wskutek gwałtownego wzrostu elektoratu członkostwo zbiorowe okazało się nieadekwatne dla utrzymania odpowiedniego poziomu poparcia wyborczego.

Podobnie jak u konserwatystów wśród członków Partii Pracy dominują przedstawiciele klasy średniej. Mimo że nazwa partii, jej korzenie i ideologia sugerują, że jest to organizacja klasy robotniczej, przedstawiciele tej grupy stanowią zaledwie 25% ogółu członków[136]. Niemniej jednak jeszcze na początku lat 90. ponad 70% spośród tych laburzystów, którzy uznali swą przynależność do którejś z klas społecznych, deklarowało, że należy do klasy robotniczej. Partia Pracy jest zmaskulinizowana - ponad 60% jej członków to mężczyźni. Przeciętny laburzysta jest młodszy od swojego konserwatywnego kolegi, a dominującą grupę wiekową stanowią trzydziesto- i czterdziestolatkowie, choć w latach 90. wzrósł także udział osób poniżej trzydziestego roku życia. Jedynie czterech na stu członków partii jest rasy innej niż biała, a mimo tego laburzyści są najsilniej zróżnicowaną rasowo partią posiadającą reprezentantów w parlamencie.

Struktura organizacyjna Partii Pracy jest w mniejszym stopniu scentralizowana i zhierarchizowana niż to ma miejsce w przypadku jej głównej przeciwniczki. Sytuacja taka to rezultat oddziaływania co najmniej dwóch czynników. Po pierwsze, Partia Pracy to klasyczna partia egzogenna: najpierw powstał zorganizowany pozaparlamentarny ruch laburzystowski, a dopiero później ruch ten wprowadził swych reprezentantów do parlamentu. Pozycja lidera i frakcji ukształtowała się więc pod naciskiem organizacji pozaparlamentarnej, która dążyła do ograniczenia uprawnień przywódcy. Po drugie, partia ma socjalistyczno-robotniczy rodowód i w związku z tym przywiązuje ogromną rolę do demokratyczności struktur i procedur wewnątrzpartyjnych, co wykluczało zastosowanie rozwiązań przyjętych u liberałów czy konserwatystów. Podobnie jak jej przeciwniczka Partia Pracy funkcjonuje na szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym[137]. Szczebel krajowy współtworzą Doroczna Konferencja (*Annual Conference*), Krajowe Forum Polityki (*National Policy Forum* - NPF), Krajowy Komitet Wykonawczy (*National Executive Committee* - NEC), Biuro Główne (*Haed Office*) oraz Parlamentarna Partia Pracy (*Parliamentary Labour Party* - PLP) z liderem na czele. Rolę komisji dyscyplinarnej odgrywa złożona z 11 członków Krajowa Komisja Konstytucyjna (*National Constitutional Commitee*).

---

[136] Dane w akapicie P. Seyd, P. Whiteley, *Labour's Grassroots*, Oxford 1992 za J. Fisher, *British*..., s.142-144.

[137] Opis organizacji partyjnej oraz selekcji kandydatów oparto na *The Labour Party Rule Book* 2006.

W literaturze partyjnej podkreśla się, że ciałem rządzącym, czy, jak to ujął Attlee, „parlamentem ruchu" jest Doroczna Konferencja, która nadzoruje pracę frakcji, Krajowego Komitetu Wykonawczego, stanowi o kierunkach polityki partyjnej[138]. Choć twierdzenie takie należy zaliczyć raczej do kategorii pobożnych życzeń tych, którzy pragnęliby widzieć swą partię jako organizację w pełni demokratyczną, to warto podkreślić, że Doroczna Konferencja Partii Pracy ma wciąż silniejszą pozycję niż jej konserwatywna odpowiedniczka. Głównym zadaniem tego kolektywu jest prowadzenie debat nad problemami krajowymi i zagranicznymi oraz informowanie kierownictwa partyjnego o opiniach szeregowych członków[139]. Delegatów na konferencją wskazują stowarzyszenia okręgowe, afiliowane związki zawodowe i stowarzyszenia socjalistyczne. Organizacje afiliowane posiadają aktualnie 50% głosów, przy czym około 40% dysponują cztery największe związki zawodowe (*Amicus, Transport and General Workers' Union*; *General, Municipal, Boilermakers and Allied Trade Union* - GMB, UNISON-*the Public Service Union*). W ostatnim czasie decyzyjne uprawnienia konferencji są jednak ograniczane, także poprzez stopniowe przejmowanie ich przez utworzone przez Tony'ego Blaira Krajowe Forum Polityki[140]. Jest to mniejsze ciało – liczące 184 członków reprezentujących rząd, zgromadzenia regionalne, członków instytucji europejskich, władze lokalne, afiliowane związki zawodowe i stowarzyszenia socjalistyczne, a także indywidualnych członków partii, którzy wybierają swoich reprezentantów poprzez stowarzyszenia okręgowe. Spotkanie NPF odbywają się kilka razy w roku, a ich celem jest przygotowanie dokumentów „odzwierciedlających szeroki konsensus w partii". Podobne fora, dla rozpatrywania spraw o regionalnym charakterze zostały utworzone także dla Szkocji, Walii i dla regionów Anglii.

Administracja i nadzór nad wszystkimi szczeblami struktury partyjnej należy do zadań Krajowego Komitetu Wykonawczego. W realizacji tego zadania komitet korzysta ze wsparcia Biura Głównego, a struktura podkomitetów NEC jest skorelowana z departamentalną budową Biura. Formalnie komitet jest organem wykonawczym konferencji i z związku z tym przedkłada jej raporty ze swej

[138] R.T, McKenzie, *British..,* s. 485.
[139] Tamże, s. 488, 506 i 507.
[140] Po zwycięstwie w 1997 roku rozpoczęto wdrożenie nowego procesu mającego sprzyjać lepszemu udziałowi szeregowych członków i organizacji afiliowanych w kształtowaniu polityki partyjnej – tzw. *Partnership in Power.* W ramach tego procesu powstało właśnie Krajowe Forum Polityki oraz jego odpowiedniczki w Walii, Szkocji i regionach Anglii, a także Komisje ds. Polityki (*Policy Commissions*) oraz Wspólna Komisja ds. Polityki (*Joint Policy Committee*), które mają na celu przygotowanie programu celem zaprezentowania go na konferencji.

działalności. Wydaje się jednak, że relacje między konferencją a jej komitetem odbiegają od założeń konstytucyjnych i w rzeczywistości to komitet zajmuje dominującą pozycję[141]. Aktualnie komitet liczy 33 członków: z urzędu zasiadają w nim lider i jego zastępca, lider Europejskiej Parlamentarnej Partii Pracy (*European Parliamentary Labour Party* - EPLP) oraz skarbnik partii. Ponadto w skład tego organu wchodzi: trzech członków gabinetu lub gabinetu cieni (w tym przynajmniej jedna kobieta), przedstawiciel młodzieżówki partyjnej wybrany przez młodzieżową konferencję oraz reprezentant wskazany przez konferencję Stowarzyszenia Czarnych Socjalistów Partii Pracy (*Labour Party Black Socialist Society*). Pozostałych 24 członków zgodnie ze statutem wybierają spośród siebie członkowie różnych sekcji partii: związki zawodowe (12), okręgowe partie pracy (6), stowarzyszenia socjalistyczne (1), laburzystowscy radni (2) i członkowie Parlamentu Europejskiego lub Izby Gmin (3). Skład personalny komitetu ułatwia mu współpracę zarówno z frakcją i liderem, jak i z Doroczną Konferencją, dzięki czemu minimalizowane jest prawdopodobieństwo tarć między głównymi organami partii. Na szczeblu krajowym działają ponadto Krajowa Organizacja Studentów Laburzystowskich (*the National Organisation of Labour Students* - NOLS) oraz Stowarzyszenie Laburzystowskich Radnych (*the Association of Labour Councillors* - ALC), zrzeszające członków rad lokalnych.

Budowa organizacji lokalnej Partii Pracy jest dużo bardziej skomplikowana niż u konserwatystów, głównie ze względu na federacyjny charakter partii. Najniższy szczebel struktury, tzw. dzielnicowe partie pracy (*Branch Labour Party* - BLP), zostały oparte na okręgach wyborczych (*wards*) do władz lokalnych. Prawo członkostwa w BLP mają osoby figurujące w rejestrach wyborczych na danym terytorium. Spotkania dzielnicowe odbywają się raz w miesiącu, są otwarte dla wszystkich członków, a głównym przedmiotem prowadzonej dyskusji jest problematyka lokalna. Wnioski ujęte w rezolucji są przedstawiane Generalnemu Komitetowi (*General Management Committee* - GMC, zwanego popularnie *General Committee* - GC), a następnie, po akceptacji na szczeblu okręgowym, także strukturom centralnym. Wyższy szczebel stanowią okręgi zrzeszające organizacje dzielnicowe, a także różne organizacje afiliowane. Wśród tych ostatnich na czoło wysuwają się związki zawodowe, stowarzyszenia socjalistyczne oraz lokalne

[141] J. Fisher, *British*..., s. 67.

organizacje Partii Spółdzielców. Okręgowa Partia Pracy (*Constituency Labour Party* - CLP), której zasięg terytorialny odpowiada okręgowi wyborczemu do Westminsteru, zarządza swoimi sprawami, wybiera swych urzędników, gromadzi i zarządza funduszami, przyjmuje własny program propagandy i publikacji, prowadzi kampanię wyborczą w imieniu partii, a za aprobatą Krajowego Komitetu Wykonawczego wybiera agenta i kandydatów w nadchodzących wyborach.

Wszystkie kobiety – członkinie partii, jak również reprezentanci mniejszości etnicznych mogą tworzyć na szczeblu okręgowym specjalne fora, natomiast radni specjalne grupy. Z kolei wszyscy członkowie w wieku od 15 do 26 lat powinni być członkami Młodych Laburzystów (*Young Labour*) i mogą tworzyć lokalne grupy młodzieżowe. Pełną kontrolę nad działalnością Okręgowej Partii Pracy sprawuje wspominany Generalny Komitet złożony z przedstawicieli BLP, a także organizacji afiliowanych na szczeblu okręgowym, forum kobiecego i forum mniejszości etnicznych oraz młodych laburzystów. GC odbywa swoje spotkania zaledwie raz w roku, a w międzyczasie jego funkcję przejmuje odpowiedzialny przed nim i mianowany przezeń komitet wykonawczy (*executive committee* - EC) wspierany przez podkomitety. W niektórych organizacjach okręgowych nastąpiła faktyczna fuzja komitetu wykonawczego i GC, a część zdecydowało się nawet na zniesienie tego drugiego i zastąpienie go spotkaniem wszystkich członków.

W Partii Pracy procedura wyłaniania kandydatów jest bardziej sformalizowana, przy czym określanie zasad selekcji zawsze należało do Krajowego Komitetu Wykonawczego[142]. Odpowiedzialny za kwestię ustalenia reguł wyborczych jest jego Komitet Organizacyjny (*Organisation Committee*), zaś za samą selekcję specjalny Panel ds. Selekcji (*Selection Panel*), który przygotowuje oficjalną listę aprobowanych przez partię osób tzw. *National Parliamentary Panel*. Wciągniecie do panelu nie jest co prawda obligatoryjnym warunkiem uczestnictwa w procesie selekcji, ale stanowi istotne ułatwienie w zdobyciu poparcia organizacji tak okręgowej, jak i centralnej. Kandydaci wyselekcjonowani przez organizacje afiliowane na szczeblu krajowym są automatycznie wciągani do panelu, na podstawie porozumienia między NEC i organizacją, które stanowi, że reguły selekcji w organizacji powinny być podobne do tych w Partii Pracy. Laburzystowski kandydat musi być członkiem partii od co

[142] E. Shaw, *New Labour: New Pathways to Parliament*, „Parliamentary Affairs", styczeń 2001, nr 1 (54), s.35-53, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/1/35

najmniej 12 miesięcy. Ponadto powinien być członkiem związku zawodowego zrzeszonego w TUC i odprowadzać składki z tego tytułu.

Postępowanie selekcyjne u laburzystów uwzględnia nie tylko wybór jak najlepszego kandydata, ale także federacyjny charakter partii i jest poprzedzone konsultacjami z regionalnym dyrektorem (*regional director*). Konsultacje te mają na celu określenie zasad i kalendarza czynności selekcyjnych. Dopiero zatwierdzenie takiego harmonogramu stanowi podstawę do poinformowania partii okręgowej i organizacji afiliowanych o możliwości wysuwania propozycji (nominacji).

Jeśli organizacja okręgowa nie ma reprezentanta w Westminsterze lub dotychczasowy rezygnuje z ubiegania się o mandat, to wówczas specjalny komitet CLP (*CLP Shortlisting Committee*) wdraża podstawowy proces selekcyjny. Najpopularniejszymi narzędziami selekcji są wywiady i kwestionariusze, których wyniki rozstrzygają o umieszczeniu nazwiska kandydata na krótkiej liście – zawierającej z reguły 4-6 nazwisk. Lista taka stanowi podstawę do przeprowadzenia głosowania podczas spotkania wyborczego, gdzie obowiązuje zasada: „jeden członek – jeden głos" (*one member one vote* – OMOV). Prawo głosu przysługuje każdemu, kto jest członkiem partii od co najmniej sześciu miesięcy. Odmienna, uproszczona procedura, tzw. potwierdzająca (*afirmative nomination procedure*), stosowana jest w odniesieniu do dotychczasowych posłów. W przypadku, gdy wyrażają oni chęć ponownego kandydowania, muszą uzyskać poparcie przynajmniej 50% członków partii i organizacji afiliowanych (tzw. *trigger ballot*) lub poddać się pełnej procedurze reselekcji. Ponadto kandydatura taka musi uzyskać poparcie NEC. Poparcie NEC jest wystarczające dla zostania przyszłym kandydatem (*prospective parliamentary candidate*), jeśli proklamacja o rozwiązaniu parlamentu miała miejsce przed głosowaniem lub przed spotkaniem selekcyjnym (*selection meeting*) organizacji okręgowej.

Od stycznia 2001 roku stosowana jest także szybsza metoda wyboru kandydatów przez CLP. Jeśli do selekcji musi dojść w ostatniej chwili (np. wybory uzupełniające), podstawą do głosowania może być krótka lista zaaprobowana centralnie, tj. sporządzona przez NEC. Rozwiązanie takie spotkało się z ostrą krytyką szeregowych członków, gdyż uważa się, że CLP jest w stanie stosunkowo szybko

samodzielnie przeprowadzić selekcję, a uprawnienia NEC nadmiernie ograniczają swobodę organizacji okręgowej[143].

Kandydatura przyjęta lokalnie musi jeszcze uzyskać akceptację Krajowego Komitetu Wykonawczego i nie jest to jedynie formalność, gdyż NEC dysponuje prawem weta w tym zakresie. Co więcej, może on zastąpić daną kandydaturę inną – preferowaną przez władze centralne. Nie są to jednak przypadki częste, jako że konsultacje z NEC odbywają się już na wczesnych etapach selekcji. Jeśli w wyniku selekcji organizacja okręgowa wybierze kandydata niefigurującego na oficjalnej liście, to zanim nastąpi rekomendacja organom centralnym, osoba taka musi zostać poddana przesłuchaniom kwalifikacyjnym. Proces nominacji zamyka list polecający lidera partii. Wyrazem dominacji organów centralnych w procesie selekcyjnym jest także możliwość zawieszenia przez NEC obowiązujących procedur, jeśli żaden ważny (*valid*) kandydat nie został nominowany, jeśli wymaga tego czas lub w każdej innej sytuacji, kiedy NEC uzna to za słuszne.

Dla wzmocnienia reprezentacji kobiet NEC wyznacza spośród okręgów, w których dotychczasowi kandydaci przeszli na emeryturę, takie, gdzie głosowania ogranicza się do list zawierających wyłącznie kobiece kandydatury (*all-women shortlist*). Praktyka taka, stosowana od wyborów z 1997 roku, oprócz niewątpliwych efektów w postaci zwiększenie reprezentacji kobiet w Westminsterze, wywołuje także poważne perturbacje, czego przykładem mogą być chociażby ostatnie wydarzenia w Szkocji czy Walii. Pomimo tego pojawiają się informacje świadczące o tym, że jest rozważana kwestia wprowadzenia podobnych list dla mniejszości etnicznych (*all-black shortlist*)[144].

Układ list partyjnych laburzystów odzwierciedla zróżnicowany charakter członkostwa w partii, gdzie obok kandydatów indywidualnych, istnieje także możliwość członkostwa zbiorowego poprzez związki zawodowe czy organizacje afiliowane na różnych szczeblach struktury organizacyjnej. Lista "A" zawiera nazwiska kandydatów wyłonionych przez organizacje związkowe, które ponoszą ryzyko finansowe promowania tych osób (tzw. *sponsored candidates*); lista "B" obejmuje kandydatów rekomendowanych przez Okręgowe Partie Pracy, a lista "C"

[143] Por. blog laburzystów: http://www.labourhome.org/story/2007/5/12/11459/3884

[144] V. Dodd, *Law change urged so Labour can have all-black shortlists*, „The Guardian", 3 września 2007, http://politics.guardian.co.uk/labour/story/0,,2161265,00.html

kandydatów innych organizacji afiliowanych[145]. Otwarta akceptacja dla istnienia kandydatów sponsorowanych stanowi istotną różnicę w procesach selekcji głównych partii politycznych. O ile bowiem u torysów przypadki takie w praktyce zdarzają się, to mają one charakter wyjątkowy a prowadzone w tym zakresie uzgodnienia przebiegają *sub rosa*[146]. Tymczasem w Partii Pracy sytuacje takie są zarówno liczne, jak i potwierdzone umowami[147]. Z racji ponoszenia ryzyka finansowania kandydata sponsorzy zabiegają o to, by zdobył on nominację w okręgu pewnym, co może prowadzić nawet do wyparcia kandydata lepszego, ale za którego wyborem nie stoją korzyści finansowe[148].

W *The basic assumption of the electoral procedure* z 1955 roku zakładano kompetencję partii lokalnej w zakresie podejmowania decyzji o wyłonieniu kandydata, a zbyt gwałtowna interwencja w tę kwestię ze strony władz centralnych mogła wywołać niezadowolenie. Choć Krajowy Komitet Wykonawczy był wyposażony w prawo weta, to jednak rzadko z niego korzystał. W efekcie lider partii miał bardzo ograniczony wpływ na wybór kandydatów. Należy jednak zauważyć, że przez długi okres aksjomatem w brytyjskiej polityce było prawo parlamentarzysty do ponownego ubiegania się o fotel w Izbie Gmin, czyli prawo reelekcji[149], które sprzyjało niezależności posłów od struktur lokalnych. Zniesienie tego prawa stało się na przełomie lat 70. i 80. jednym z celów kampanii przeciwko dominacji frakcji parlamentarnej i lidera w partii. Sukces organizacji pozaparlamentarnej w tym zakresie przypieczętowała uchwała Dorocznej Konferencji partyjnej z 1980 roku, która wprowadziła obowiązek reselekcji posłów ponownie ubiegających się o mandat[150].

Zmianę relacji wewnątrzpartyjnych przyniósł początek lat 90., kiedy to znajdujący się pod wpływem przywódców parlamentarnych NEC wzmocnił swoją pozycję w procesie selekcji kandydatów. NEC zapewnił sobie prawo

---

[145]Za W. Kręcisz, *Status*.., s. 101-102.

[146] I. Jennings, *Parliament*, s. 34. Przykładem może być sponsorowanie kandydatów przez związki rolnicze, stowarzyszenia medyczne a nawet nauczycielskie.

[147] Tzw. umowa z Hastings z 1933 roku upoważniała związki zawodowe do pokrycia 80% wydatków związanych z wyborem ich kandydata oraz 750 funtów szterlingów rocznie lub 70% wynagrodzenia agenta wyborczego, które to środki zasilały fundusze okręgowych organizacji partyjnych. D. Leonard, *Elections*..., s. 87.

[148] W. Kręcisz, *Status*..., s. 103.

[149] Partie pozbawiają tego przywileju tych parlamentarzystów, którzy: zaniedbywali swe obowiązki, mieli problem z alkoholem, byli uwikłani w skandal obyczajowy, czy osiągnęli pewien wiek. P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 66.

[150] Więcej: E. Shaw, *New Labour…*,s. 35-53, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/1/35

przeprowadzenia wywiadu z kandydatem, stanowienia krótkich list oraz ustalania procedury selekcji, a w razie konieczności, nawet prawo do narzucenia kandydata. Dalsze wzmocnienie tendencji centralizacyjnych nastąpiło w latach 1997 - 1998. Choć NEC uzasadniał przyjęcie nowych rozwiązań potrzebą osiągnięcia „jakości i różnorodności" (*quality and diversity*), to jednak media dostrzegły w nich przede wszystkim rozszerzenie kontroli i biurokratyzację[151].

Po drugiej wojnie światowej klasowa struktura zaplecza kadrowego Partii Pracy potwierdzała zarówno socjalistyczny charakter programu partii, jak i rolę, jaką odgrywały w niej związki zawodowe. W efekcie wśród kandydatów znaczący był udział pracowników fizycznych z najniższym dopuszczalnym wykształceniem, co silnie kontrastowało z elitarnym wykształceniem kandydatów konserwatywnych. Dostrzegając zagrożenie tkwiące w takim porównaniu, kierownictwo Partii Pracy zintensyfikowało działania mające na celu podniesienie kwalifikacji laburzystowskich posłów. Kierunek zmian jasno nakreślił jeden z członków Stowarzyszenia Fabiańskiego uznając, że partia musi pokazać, iż "jej kandydaci są tak dobrze wykwalifikowani jak torysi"[152]. Rezultatem tych działań jest wzrost liczby kandydatów, którzy łączą społeczny awans z uniwersyteckim wykształceniem[153], tj. przede wszystkim nauczycieli, ale również innych wykonujących zawody wymagające szczególnych kwalifikacji (ang. *professionals*).

Nowy kierunek w zakresie selekcji laburzystowskich kandydatów pojawił się w połowie lat 90. jako efekt wcielenia w życie ponadklasowego programu Lew Labour. Zdaniem Tony'ego Blaira modelowy kandydat miał być „ambasadorem rządu", co oznaczało, że powinien posiadać zdolność efektywnego komunikowania się w mowie i piśmie, prowadzenia kampanii wyborczej oraz współpracy z mediami. W efekcie rola posła laburzystowskiego została poddana redefinicji, a jego podstawowym zadaniem ma być „wyjście do ludzi, zdobycie ich i wyjaśnianie im"[154]. Sytuacja taka stawia na uprzywilejowanej pozycji doradców politycznych lub *public relations*, badaczy z powiązanych z partią instytucji i organizacji takich jak Demos,

[151] Patrz: „The Independent", 2 października 1998, „The Observer", 2 września 1998.
[152] Por. C. Mellors, *The British MP: A Socio-economic Study of the House of Commons*, Saxon House, 1978, s. 76.
[153] Tamże.
[154] E. Shaw, *New Labour*..., s. 35-53, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/1/35.

Towarzystwo Fabiańskie, Instytut Badań nad Polityką (*Institute for Public Policy Research*)[155].

Obok tendencji do selekcji kandydatów związanych zawodowo z partią i polityką cechą rozpoznawczą New Labour stała się także intensyfikacja działań mających na celu wzmocnienie reprezentacji kobiet, mniejszości etnicznych, niepełnosprawnych, pracowników fizycznych i biurowych[156]. Przełomowe pod tym względem wybory z 1997 roku przyniosły niemalże potrojenie liczby laburzystek w izbie, do czego przede wszystkim przyczyniło się utworzenia krótkich list zawierających wyłącznie kobiece kandydatury. I choć przygotowanie takich list zostało nawet w pewnym momencie uznane za sprzeczne z prawem, to jednak trudno nie dostrzec ich ogromnej roli we wzmocnieniu reprezentacji kobiet w parlamencie[157]. W wyborach z 2005 roku aż 166 laburzystek podjęło się walki o mandat, co stanowiło największą w historii liczbę kobiet wystawionych przez jedną partię. W tym samym roku do rywalizacji wyborczej z ramienia partii wystartowała rekordowa liczba - 32 - przedstawicieli mniejszości etnicznych, przy czym aż pięciu kandydowało w okręgach pewnych[158].

Rola struktur centralnych w procesie selekcji kandydatów jest odmiennie interpretowana. Sceptycznie do sprawy autonomii struktur lokalnych podchodzi R.T McKenzie[159]. P.G. J. Pulzer uważa natomiast, że choć wyboru kandydata *de facto* dokonują organizacje lokalne, to większość z nich polega w tym aspekcie na strukturach centralnych. Jakkolwiek wskazówki struktur centralnych są formalnie niewiążące, to ze względu na fakt istnienia na wszystkich szczeblach pełnej zgody, co do roli partii w systemie, możliwość konfliktu jest minimalna[160]. Analizując proces selekcji u konserwatystów H. Zeigler zauważa: „Chociaż rola organizacji pozaparlamentarnej (*national party*) jest kluczowa na początku, to jednak maleje w miarę jak proces trwa. Bez wątpienia partia będzie chciała upewnić się, czy jej liderzy, członkowie rządu lub gabinetu cieni są chronieni”[161]. Natomiast w odniesieniu

---

[155] Tamże oraz R.Hodder-Williams, *British Politicians*…, s. 285-297, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/49/2/285
[156] E. Shaw, *New Labour*…, s. 35-53, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/1/35
[157] T. May, *Women*…, s. 845, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/844
[158] P. Norris, C. Wlezien*, Introduction*…, s. 657-683, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/657
[159] R. T. McKenzie, *British*..., s. 553.
[160] P.G.J Pulzer, *Political...,*s. 67. Przykłady takich konfliktów przytacza S. Gebethner, *Rząd*..., s. 127 i n.
[161] H. Zeigler, *Political Parties….,* s.103.

do Partii Pracy Paul Cairney wskazuje na tendencję do centralizacji procesu selekcji kandydatów[162]. Przejawami tego procesu są – zdaniem Erica Shawa - nowe wytyczne w zakresie reprezentacji kobiet, mniejszości etnicznych, przy jednoczesnym położeniu nacisku na „jakość" kandydatów i ich zdolność do odgrywania roli „ambasadorów rządu"[163]. Centralizacja procesu selekcji widoczna jest również w Partii Konserwatywnej, gdzie odgórnie określono szczegółowe zasady dotyczące wyboru kobiet. Przekonanie o nasileniu centralnej kontroli nominacji wyraziła także - już w 2000 roku - Komisja dla Wzmocnienia Parlamentu.

Na ironię zakrawa fakt, że wzrastającej mobilności społecznej obywateli i dążeniu do zwiększenia ich partycypacji w życiu politycznym towarzyszy rzeczywiste zawężenie bazy dla rekrutacji kandydatów na posłów[164]. W XX wieku marginalizacji ulega rola klasy robotniczej jako zaplecza kadrowego, a zdecydowaną przewagę zyskują w tym zakresie przedstawiciele klasy średniej z uniwersyteckim wykształceniem. Naturalnym zapleczem dla polityki stają się – podobnie jak ma to miejsce w większości demokracji parlamentarnych – przedstawiciele zawodów wymagających umiejętności komunikacyjnych, tj. prawników, wykładowców, nauczycieli, dziennikarzy i specjalistów od *public relations* Należy jednak podkreślić, że relacja między karierą polityczną o wyborem któregoś z tych zawodów ma jedynie pośredni charakter[165]. Jako instrument do uzyskania mandatu traktowane są natomiast praktyka w związkach zawodowych, grupach interesu czy radach, jak również zajęcia wprost związane z polityką. np. praca na rzecz partii, asystowanie posłowi[166]. Jak podsumowuje Anthony King: „Jedni wybiorą określone zawody w nadziei, że pomogą im one w zrobieniu politycznej kariery, drudzy wybiorą zawód z innego powodu, ale na późniejszym etapie odkryją, że polityka stanowi naturalny i atrakcyjny krok następny"[167].

Wzrastająca tendencja do traktowania niektórych typów wykształcenia lub zajęć jako instrumentów w politycznej karierze odzwierciedla postępujący proces

---

[162] P. Cairney, *The Professionalisation of MPs: Refining the "Politics- Facilitating" Explanation*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2007, nr 2 (60), s. 212-233, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/212#RFN4

[163] E. Shaw, *New Labour*…, s. 35-53, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/1/35

[164] C.Mellors, *The British MP…,* s. 58.

[165] P. Cairney, *The Professionalisation*…, s. 212-233, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/212#RFN4

[166] Tamże.

[167] A. King, *The Rise of the Career Politician in Britain - And Its Consequences*, „British Journal of Political Science", czerwiec 1981, 3 (11), s. 260.

profesjonalizacji polityki, rozumianej jako nadanie zaangażowaniu w politykę charakteru zawodu. Dla znaczącej i wciąż wzrastającej liczby kandydatów w wyborach polityka jest jedyną ścieżką kariery, a doświadczenie zawodowe ogranicza się do pracy we władzach lokalnych, partyjnych, na rzecz danego parlamentarzysty czy ministra, w charakterze agenta lub prowadzącego badania[168]. U. Jun wskazuje, że klasa polityczna wypiera tradycyjne zawody związane z polityką, jak nauczyciel, biznesmen, prawnik z pozycji głównego zaplecza dla rekrutacji kandydatów w wyborach[169]. „Nowych" kandydatów charakteryzuje młody wiek, ambicja, lojalność, pragmatyczne nastawienie i przekonanie, że ich dotychczasowe zajęcie było jedynie wstępem do parlamentarnej kariery[170]. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, aby tacy kandydaci, a później parlamentarzyści definiowali swoją rolę, tak jak przed ponad wiekiem czynił to John Stuart Mill, uznając, że zadaniem posła jest „obserwacja i kontrola rządu: rzucanie światła jawności na jego działania, zmuszenie do pełnej ekspozycji i osądzanie"[171]. Należy jednak podkreślić, że proces profesjonalizacji polityki, choć stanowi pewną ogólną tendencję, w większym stopniu dotyczy Partii Pracy, podczas gdy u konserwatystów napotyka na opór przejawiający się w przyjętych strategiach selekcyjnych[172]. U laburzystów zaobserwowano także pozytywną korelację między wykonywanym zawodem a selekcją w okręgu pewnym tejże partii. Doświadczenie w zawodach bezpośrednio związanych z polityką (*instrumental occupations*) zwiększa szansę na nominację w takim okręgu, przy czym dane wskazują, że im dłuższy okres praktykowania w zawodzie, tym większe prawdopodobieństwo takiej nominacji[173].

Analiza ewolucji struktury zawodowej grup kandydatów skłania do przyjęcia wniosku, że strategie selekcyjne głównych partii zmierzają w odmiennych kierunkach. Konserwatywne zaplecze kadrowe cechuje względna stabilność i tradycyjne, sięgające dziewiętnastowiecznych korzeni, oparcie na środowisku biznesowym. Tymczasem w Partii Pracy zauważalne jest wyraźne przesunięcie od klasy

---

[168] Por. P. Riddell, *Honest Opportunism: The Rise of the Career Politician*, Hamish Hamilton, London 1993, s. 10, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/49/2/285

[169] U. Jun, *Great Britain: From the Prevalence of the Amateur to the Dominance of the Professional Politician*, (w:) *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*, red. J. Borchert, J. Zeiss, Oxford University Press, 2003, s. 164–186.

[170] E. Shaw, *New Labour…,* s. 35-53, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/1/35

[171] Tamże. Sceptycznie do kandydatów i parlamentarzystów "nowego typu" odnosi się także C. Foster, *British* ..., s. 241-243.

[172] P. Cairney, *The Professionalisation*…, s. 212-233, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/212#RFN4

[173] Tamże.

robotniczej stanowiącej pierwotne zaplecze kadrowe, poprzez zawody wymagające szczególnych kwalifikacji w okresie powojennym, do zawodów ściśle związanych z polityką na początku nowego wieku. Jako że struktura społeczno-ekonomiczna Izby Gmin jest wypadkową fortuny wyborczej głównych partii zwycięstwa laburzystów z przełomu XX i XXI wieku, oznaczały jakościową zmianę w składzie Izby Gmin. Odmienne zaplecza kadrowe głównych partii w przypadku ewentualnego przejęcia władzy przez konserwatystów stanowią źródło potencjalnych głębokich przeobrażeń izby. W warunkach neoliberalnego konsensusu to właśnie kwestia odmienności kadr może stać się istotnym punktem odniesienia w przyszłych kampaniach wyborczych[174], w których naprzeciw siebie w zależności od partyjnej perspektywy staną laburzystowskie „klony" (*clones*) i ci co „sprawdzili się poza polityką" (*prove themselves outside of politics*) albo doświadczeni politycy i polityczni nowicjusze.

Z oczywistych względów główne partie systemu pragną dokonywać selekcji spośród kandydatów lojalnych, dających gwarancję sprawnej realizacji tak zadań rządu, jak i opozycji. Selekcja kandydatów zawsze kładzie nacisk na ich skłonność to identyfikowania się z programem i przywództwem partyjnym. Obserwatorzy sceny politycznej podkreślają jednak, że lojalność aktualnych posłów jest inna niż tych wybieranych w latach 50. Wówczas posłowie stanowili przede wszystkim solidne oparcie dla swoich przywódców, dziś mają własne cele i ambicje[175]. Tymczasem dwupartyjny podział ról na scenie parlamentarno-rządowej wymaga dla ich prawidłowej realizacji wysokiego stopnia kohezji frakcji, podtrzymanej zarówno poprzez środki budowania lojalności, jak i dyscyplinowania posłów. W procesie selekcji kandydatów elementy te wzajemnie się przenikają. Z jednej strony organizacja partyjna zapewnia realizację ścieżki kariery zawodowej, partycypację w procesie kształtowania decyzji dotyczących interesu tak kraju, jak i okręgu, możliwość kolektywnego działania osób o podobnych poglądach[176]. Z drugiej zaś strony świadomość faktu, że warunkach brytyjskiego systemu dwupartyjnego efektywne uczestnictwo w wyborach możliwe jest właściwie jedynie z ramienia dwóch, a co najwyżej trzech partii stanowi silny czynnik dyscyplinujący tak kandydatów, jak i późniejszych posłów. Nic więc dziwnego, że kierownictwo partyjne

[174] Tamże.
[175] R.Hodder-Williams, *British Politicians…,* s. 285-297*,* http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/49/2/285
[176] J.E. Owens, *Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Context*, „Journal of Legislative Studies", 2003, nr 9, s. 12–40.

dąży do utrzymania stałego wpływu na tenże proces, zastrzegając sobie w bardziej lub mniej otwarty sposób prawo określania zasad selekcji i prawo weta wobec kandydatur zgłaszanych przez organizacje okręgowe.

3.3.2. Kampania wyborcza

Zjawisko kampanii wyborczej, będącej jednym z wyznaczników istnienia nowoczesnej partii masowej pojawiło się w Wielkiej Brytanii w latach 80. XIX wieku. W trakcie ponad stuletniej historii kampanii obok tradycyjnych metod jej prowadzenia, tj. poprzez artykuły prasowe, manifesty wyborcze, ulotki, bezpośrednie spotkania z wyborcami, pojawiły się także instrumenty wykorzystujące najnowsze zdobycze techniki i nauki. Intensyfikacji kampanii sprzyjał zwłaszcza fakt, że zgodnie z *Representation of the People Act* z 1918 roku wybory miały być przeprowadzane na terenie całego kraju w ciągu jednego dnia. Stosunkowo szybko opracowano także przepisy regulujące sposób wydatkowania pieniędzy na cele wyborcze. Pierwsze wymogi prawne w tym zakresie pojawiły się już w 1883 roku. Przez wiele dekad regulacji prawnej poddane były tylko wydatki ponoszone przez indywidualnych kandydatów, nie zaś przez partie. Na kandydacie spoczywał obowiązek ustanowienia agenta wyborczego, który autoryzował wszystkie wydatki ponoszone w trakcie kampanii. Na zakończenie agent sporządzał rozliczenie mające postać oświadczenia o poniesionych kosztach, przy czym suma kosztów wykazanych w oświadczeniu nie mogła przekroczyć dopuszczalnego maksimum. Warto podkreślić, że na przestrzeni 100 lat od wprowadzenia przepisów dotyczących finansowania kampanii stały się one zdecydowanie tańsze[177]. Michael Pinto-Duschinsky wskazuje, że średnie wydatki poniesione przez kandydatów w latach 70. stanowiły jedną dziesiątą takich wydatków w latach 1885-1910[178].

Od 1987 roku górny pułap wydatków ponoszonych przez kandydatów kształtował się na poziomie od 5000 do 6000 funtów. I tak we wspomnianym 1987 roku, kandydat z ramienia Partii Konserwatywnej wydał średnio 4,4 tys. funtów, jego kolega z Partii Pracy 3,9 tys. funtów, a przedstawiciel Sojuszu 3,4 tys. funtów[179]. W 2001 roku wydatki poniesione przez wszystkich kandydatów Partii Konserwatywnej

[177] D. Butler, *Electoral Reform*…., s. 741, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/734
[178] M. Pinto-Duschinsky, *British Political Finance 1830–1980*, American Enterprise Institute, 1981.
[179] *The British General Election of 1987*, s. 236.

wyniosły 4,1 mln, Partii Pracy – 3,7 mln[180], co oznaczało, że kampania przeciętnego kandydata konserwatystów pochłonęła około 6400 funtów, zaś laburzysty 5800 funtów.

Aktualnie na wydatki wyborcze poniesione przez kandydata składają się: koszty druku i dystrybucji ulotek oraz innych materiałów promocyjnych, wydatki związane z korzystaniem z różnych typów komunikacji, jak telefon, faks, Internet, koszty administracji, w tym utrzymania biura kampanii, koszty przesyłek pocztowych, wydatki związane z organizacją spotkań publicznych, w tym wynagrodzenia dla wykładowców, opłaty na rzecz agentów wyborczych, subagentów (*sub-agents*), ankieterów, urzędników i posłańców, wydatki związane z wynajmem pomieszczeń dla komitetów podczas elekcji i inne. Zgodnie z *Representation of the People Act* z 1983 roku wszystkie płatności dotyczące wydatków wyborczych kandydata powinny zostać dokonane przez ustanowionego agenta. Wyjątek stanowią wydatki dokonane przed jego ustanowieniem, wydatki osobiste kandydata (do określonego limitu) oraz wydatki autoryzowane przez agenta. Agent jest zobowiązany do przedstawienia odpowiedniemu urzędnikowi szczegółowego rozliczenia poniesionych wydatków, w terminie 35 dni od ogłoszenia wyników wyborów. Poniesione wydatki nie mogą przekroczyć kwoty, na którą składają się tzw. podstawa, jednakowa dla każdego okręgu wyborczego, oraz dodatkowa kwota przypadająca na każdego wyborcę, której wysokość uzależniona jest od tego, czy kandydat staruje w okręgu miejskim (*borough*), czy też w hrabstwie (*county*). Górna granica wydatków jest waloryzowana o wskaźnik inflacji, lecz powszechnie uznaje się, że jest to wzrost niewystarczający. Zdanie to podziela Komisja Wyborcza, która rekomenduje podniesienie limitu wydatków, tak aby umożliwić większą aktywność indywidualnych kandydatów na lokalnej scenie wyborczej[181]. Rekomendacja ta jest z jednej strony umotywowana chęcią przywrócenia równowagi w proporcjach wydatków centralnych i ponoszonych przez kandydatów, z drugiej zaś dobitnym świadectwem malejącego znaczenia indywidualnych kosztów kampanii jako bariery w ubieganiu się o mandat. Zmiany limitu wydatków ponoszonych przez indywidualnych kandydatów obrazuje tabela 3.3.2.1.

---

[180] D. Butler, *Electoral Reform*…, s. 741, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/734

[181] Electoral Commission: *The funding of political parties*, grudzień 2004, s. 61, http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/partyfundingFINALproofs_15301-11394__E__N__S__W__.pdf

Tabela 3.3.2.1. Zmiany limitu wydatków wyborczych ponoszonych przez kandydata w latach 1983-2005.

Data zmiany limitu wydatków	Okręg miejski (*borough*)		Okręg wiejski (*county*)	
	Podstawa (w funtach)	Kwota na wyborcę (w pensach)	Podstawa (w funtach)	Kwota na wyborcę (w pensach)
1983	2700	2,3	2700	3,1
1986	3240	2,8	3240	3,7
1987	3370	2,9	3370	3,8
1989	3648	3,1	3648	4,1
1991	4144	3,5	4144	4,7
1992	4330	3,7	4330	4,9
1994	4642	3,9	4642	5,2
1997	4965	4,2	4965	5,6
2001	5483	4,6	5483	6,2
2005	7150	5.0	7150	7,0

Źródło: R. Kelly, *Election Expense Limits*, House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre, 18 marca 2005, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03413.pdf

Jeszcze S. Gebethner, analizując w latach 60. brytyjską scenę wyborczą, widział w samym obowiązku złożenia kaucji instrument sprzyjający petryfikacji systemu dwupartyjnego[182]. Jednakże już w latach 70. wzrastająca liczba osób ubiegających się o mandat postawiła tę tezę pod znakiem zapytania. W październiku 1974 roku do wyborów stanęło prawie dwa razy więcej liberałów niż w 1966 roku, a od 1983 roku Sojusz i jego następcy wystawiał kandydatów niemalże we wszystkich okręgach wyborczych poza Irlandią Północną. W stosunku do wyborów z 1966 roku w 1970 roku liczbę kandydatów podwoili nacjonaliści szkoccy i walijscy. Od tego czasu wzrasta także liczba kandydatów wystawianych przez pozostałe partie, przy czym szczególnie gwałtowna zwyżka nastąpiła w 1997 roku. Co oczywiste wraz ze wzrostem liczby kandydatów wzrasta także odsetek tych, którzy nie uzyskują poparcia na poziomie pozwalającym przynajmniej na zwrot wpłaconej kaucji. W 1997 roku kaucji nie odzyskało ponad 42% kandydujących[183]. Zmiany w zakresie liczby

[182] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 111-112.
[183] W dwudziestoleciu międzywojennym każdorazowo przeciętnie 36 kandydatów traciło swe depozyty. W wyborach lat 1945-1959 liczba ta wzrosła do 71, w latach 60. do 120, a w latach 70. przeciętnie 438 kandydatów traciło depozyty. A.H. Birch, *The British*..., s. 83.

osób ubiegających się o mandat, jak i liczby kandydatów, którzy nie uzyskali poparcia umożliwiającego zwrot wpłaconej kaucji obrazują tabele: 3.3.3.2 oraz 3.3.3.3.

Tabela 3.3.2.2. Liczba kandydatów startujących w wyborach w latach 1983-2005.

Partia	1966	1970	1974	1974	1979	1983	1987	1992	1997	2001	2005
Konserwatywna	629	629	623	621	622	633	633	645	648	643	627
Pracy	621	624	623	623	622	633	633	634	639	640	627
Liberalna / Sojusz / Liberalni Demokraci	311	332	517	619	577	633	633	632	639	639	626
SNP/PC	43	101	106	107	107	110	109	107	112	112	99
Inni	103	151	266	282	648	569	318	931	1686	1285	1973
Ogółem	1707	1837	2135	2252	2576	2578	2248	2849	3724	3319	3552

Źródło: *UK Election Satistics:1945-2003*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf oraz *General Election 2005*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf

Tabela 3.3.2.3. Kaucje utracone przez kandydatów w latach 1983-2005.

Partia	1983	1987	1992	1997	2001	2005
Konserwatywna	5	-	4	8	2	2
Pracy	119	-	1	-	-	-
Sojusz/Liberalni Demokraci	11	1	11	13	1	1
SNP	53	1	-	-	-	-
PC	32	25	23	15	5	8
Partie irlandzkie	17	23	10	14	30	8
Ogółem	739	289	901	1593	1177	1352

Źródło: *UK Election Satistics:1945-2003*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf oraz *General Election 2005*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf

W latach powojennych centralna machina kampanii wyborczych nie była jeszcze zbytnio rozpędzona, wydatki przedwyborcze skromne, a wykorzystywanie mediów do pozyskiwania poparcia wciąż raczej amatorskie. Nad redystrybucją ogłoszeń w środkach masowego przekazu czuwał nieformalny komitet (*Committee of Political Broadcasting*) złożony z premiera (jako jego przewodniczącego), reprezentantów BBC oraz organu regulującego działalność mediów (*Independent Television Authority* - ITA)[184]. Dla zapewnienia udziału w puli czasu antenowego

[184] V. Bogdanor, *The Constitution*…, s. 725-726, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717. W 1972 roku ITA została zastąpiona przez *Independent Broadcasting Authority* (IBA).

partie musiały wystawić w wyborach co najmniej 50 kandydatów[185]. Po raz pierwszy możliwość prezentacji stanowisk za pośrednictwem telewizji liderzy partyjni uzyskali w kampanii z 1955 roku. Znaczenie tego wydarzenia obniżał jednak fakt, że większość obywateli nadal nie posiadała odbiorników. Kolejne wybory - z 1959 roku - zyskały już, nieco na wyrost, miano wyborów telewizyjnych (*TV election*). Partia Pracy i Partia Konserwatywna miały po 5 audycji telewizyjnych, a ponad 60% wyborców przyznało się do oglądania przynajmniej jednej z nich[186]. W pierwszej dekadzie największymi beneficjantami kampanii telewizyjnej okazały się jednak małe partie, zwłaszcza liberałowie. Szczególnie wzrosło poparcie dla nich w tych środowiskach, które dotychczas nie wykazywały zainteresowania polityką.

W sytuacji rosnącego znaczenia telewizji jako środka komunikacji z wyborcami wizerunek polityka stał się istotnym elementem kampanii. W 1957 roku konserwatyści uznali tradycyjne metody kształtowania wizerunku za niewystarczające i zatrudnili profesjonalną firmę *public relations*. Kampania miała podreperować nadszarpnięty sprawą Kanału Sueskiego i sytuacją ekonomiczną kraju obraz partii. Natomiast laburzyści sięgnęli po inny, także nowy, instrument - system codziennych konferencji prasowych zezwalających na permanentny kontakt z czytelnikami. Elekcje z lat 50. zasługują na uwagę także z innego powodu: w 1955 roku A. R. Butler przygotował pierwszy budżet wyborczy. Od tego czasu kampania wyborcza i finanse państwa miały być ze sobą nierozerwalnie związane.

W okresie powojennym partie koncentrowały się głównie na swoim dotychczasowym trwałym elektoracie, a próby pozyskania nowego były raczej sporadyczne. Niewielkie było także zaangażowanie partii w zakresie pozyskiwania głosów wyborców niestabilnych. Przeprowadzane badania wykazały zresztą, że wyborcy tacy nie mają wspólnych cech społecznych, które umożliwiłyby skuteczne dotarcie do nich przy wykorzystaniu niewielkich środków[187]. W efekcie głównym celem kampanii wyborczych stało się zachęcenie do uczestnictwa w wyborach. Pracujący w okręgach *canvassers*, jedynie przekonywali zwolenników partii do oddania głosu, unikali natomiast dyskusji z oponentami. Zwyczajowo z wyborcami spotykali się także kandydaci na posłów, choć badacze tematu uważają znaczenie takich mityngów za marginalne.

---

[185] Tamże.
[186] D. Butler, *The British General Election of 1955*.
[187] Pionierskie badania grup docelowych laburzystów przeprowadził w latach 1962-1964 dr Mark Abrams.

Do lat 70. także wydatki ponoszone centralnie były umiarkowane czy wręcz niewielkie[188]. Wzrosły one jednak w związku z prawnym umożliwieniem publikacji w prasie i na plakatach wyborczych oraz potęgującymi się kosztami zatrudniania firm czuwających nad wizerunkiem partii i jej liderów, badających grupy docelowe i opinię publiczną. Co więcej, partie nie mogły dłużej liczyć na bezpłatne wsparcie ze strony partyjnych aktywistów w zakresie utrzymania stałego kontaktu z wyborcami w ich miejscach zamieszkania, nauki lub pracy. Z jednej strony spada bowiem poziom członkostwa w partii, z drugiej zaś ci, którzy w partii pozostali lub do niej wstąpili, ograniczają się do wpłacenia darowizn i nie są skłonni (lub zdolni) do podejmowania innych działań[189]. I tak przykładowo w 1951 roku konserwatyści wydali na kampanię centralną 0,1 mln funtów, ale w 1979 już 2,3 mln[190]. Wyznaczony przez konserwatystów kierunek zmian, zwłaszcza w świetle ich kolejnych sukcesów wyborczych, szybko napędził koszty kampanii wyborczych obu głównych partii. W latach 1983-1997 wydatki konserwatystów wzrosły ponad trzykrotnie, a laburzystów pięciokrotnie i osiągnęły w 1997 roku odpowiednio kwoty 28,3 i 26 mln funtów[191]. Dynamika wzrostu kosztów kampanii centralnych była znacznie wyższa niż tych ponoszonych indywidualnie w okręgach wyborczych i tym samym machiny partyjne przejęły na siebie główny ciężar finansowania działań mających na celu zapewnienie zwycięstwa wyborczego.

Sukcesy wyborcze Partii Liberalnej oraz nacjonalistów szkockich i walijskich doprowadziły w latach 70. do załamania sposobu ustalania podziału czasu antenowego. Po raz pierwszy w 1983 roku BBC i *Independent Broadcasting Authority* (IBA) samodzielnie dokonały podziału czasu, a w następnych elekcjach ustalenia następowały między nadawcami w drodze *usual channels*. W latach 90. system uległ modyfikacji w związku ze zmianą zasad wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz dewolucją. BBC i IBA ustaliły, że do czasu antenowego będą miały prawo takie partie, które wystawią kandydatów przynajmniej w 1/6 okręgów wyborczych[192].

Jak było wspomniane w poprzednim podrozdziale, tradycyjni wyborcy głosowali, odnosząc się do partii jako całości a kluczową rolę w tym zakresie odgrywała identyfikacja partyjna. Zjawisko osłabienia związków z partią skłoniło

[188] D. Butler, *Electoral Reform*…, s. 741, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/734
[189] C. Pattie, R. Johnston, *Power…,* s. 253-278, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/253#GSM005TB1
[190] R. Butler, *Electoral Reform*…, s. 741, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/734
[191] P. Webb, *Parties*…, s. 318, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/2/308
[192] V.Bogdanor, *The Constitution*…, s. 726, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717

ugrupowania z jednej strony do zwiększenia kosztów centralnej kampanii wyborczej, z drugiej zaś do koncentracji działań marketingowych na osobie potencjalnego premiera. Przygotowując się do wyborów z 1979 roku, konserwatyści poświęcili wizerunkowi swojej nowej liderki więcej uwagi niż kiedykolwiek wcześniej. Postępując zgodnie ze wskazówkami specjalnie wynajętego producenta telewizyjnego Gordona Reece'a - M. Thatcher zmieniła uczesanie, ubiór, głos, co miało jej zapewnić lepszą prezencję w telewizji[193]. Podstawowym założeniem zaplanowanej przez Reece'a kampanii było przyciągnięcie uwagi telewizji i prasy poprzez tworzenie pseudowydarzeń politycznych, takich jak wizyta Thatcher na farmie[194]. Natomiast nad wizerunkiem całej partii czuwała firma *public relations*: Saatchi & Saatchi. Tymczasem Partia Pracy ograniczyła się do bardziej tradycyjnych metod pozyskiwania poparcia i przeznaczyła na kampanię jedynie 1,6 miliona funtów[195]. Wkrótce jednak także i laburzyści dostrzegli korzyści płynące z nowej strategii wyborczej i w 1987 roku obie główne partie systemu położyły większy nacisk na kreowanie wizerunku swych liderów. Partia Pracy zatrudniła specjalistów, którzy przy użyciu nowoczesnych technik mieli przyczynić się do wzrostu popularności Neila Kinnocka i jego żony. Kampania wyborcza laburzystów pochłonęła na szczeblu centralnym 9 mln funtów, a na szczeblu lokalnym 2,5 mln[196]. Wytyczony kierunek zmian trwale wpisał się w rzeczywistość brytyjskiej sceny wyborczej przełomu XX i XXI wieku, którą charakteryzować będzie postępująca centralizacja. Zjawisko to współgra z tendencją do nadawania stanowisku premiera cech prezydenckich, a powiedzenie, że okręgiem wyborczym premiera jest cały kraj, stało się bardziej adekwatne niż kiedykolwiek wcześniej. Konsekwencję takiego stanu dosadnie przedstawił poseł laburzystowski Graham Allen: „Legislatorzy ewoluowali w kierunku stania się gumowymi pieczęciami dla praw egzekutywy i teraz są zwykłym dodatkiem przy ich własnej elekcji, pozostając wdzięczni za mającą miejsce raz na cztery lata okazję wykonania przedwyborczego fotosu z prezydenckim kandydatem"[197].

Choć na tle np. wyborów amerykańskich wydatki ponoszone przez brytyjskie partie polityczne wydają się niewielkie, to jednak zawsze budziły one sporo

[193] D.Childs, *Britain*..., s. 208.
[194] Tamże.
[195] Butler, *British Elections since 1945*, za D.Childs, *Britain*..., s. 208.
[196] *The British General Election of 1987*.
[197] Cyt. Za P. Norton, *Parliament*, s. 243.

kontrowersji i emocji[198]. Ostatnia dekada ubiegłego wieku przyniosła wyraźny konsensus w kwestii finansowania partii politycznych, a jego wyrazem stał się raport powołanej przez Johna Majora Komisji ds. Standardów Życia Publicznego (*Committee on Standards in Public Life*), zatytułowany: *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*. Podstawę dla szerokiej reformy stworzył *Registration of Political Parties Act* z 1998 roku, który po raz pierwszy w historii Zjednoczonego Królestwa wprowadził rejestrację partii, choć na razie nieobowiązkową. Akt ten stanowił nie tylko poważny krok w kierunku instytucjonalizacji prawnej partii, ale przede wszystkim zapewniał partiom lepsze umocowanie w związku z planowanym wprowadzeniem proporcjonalnych systemów wyborczych opartych na liście partyjnej. Nie oznacza to bynajmniej, o czym była mowa w poprzednim rozdziale, że wcześniej przepisy prawne nie regulowały działania partii, jednak regulacja miała charakter pośredni i domniemany[199]. Nowa ustawa porządkowała kwestie korzystania z nazwy i loga partyjnego, eliminując przypadki celowego wprowadzania w błąd wyborców[200]. Zakazano używania nazw mylących z innymi partiami, dłuższych niż sześć słów oraz nieprzyzwoitych lub obraźliwych.

Na mocy *The Political Parties, Elections and Referendums Act* z 2000 roku uprawnienia w zakresie obowiązkowej już rejestracji partii powierzono nowo powstałej Komisji Wyborczej. W miejsce dotychczasowego rejestru powstały dwa: jeden dla partii, które zamierzają rywalizować w wyborach w Anglii, Szkocji i Walii, określany mianem Rejestru Wielkiej Brytanii (*The Great Britain register*) i drugi dla wyborów w Irlandii Północnej, określany jako rejestr Irlandii Północnej (*Northern Ireland register*). Partia może zostać zarejestrowana w jednym lub obu rejestrach, przy czym w przypadku Rejestru Wielkiej Brytanii musi dodatkowo określić, w której

---

[198] Więcej: M. Pinto-Duschinsky, *British Political Finance 1830–1980*, American Enterprise Institute, 1981; R.J. Johnston, C.J. Pattie, *Great Britain: twentieth century parties operating under nineteenth century rules* (w:) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, red. A.B. Gunlicks,Westview Press, 1993.

[199] P. Webb, *Parties*…, s. 312-313, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/2/308 Przykładem może być wspomniany *Representation of the People Act* z 1983 roku, który choć regulował kwestie finansowania kampanii wyborczych, to jednak czynił to w odniesieniu do kandydatów, nie zaś partii.

[200] Przykładowo w wyborach europejskich z 1994 roku Richard Huggett wystartował w Devon i East Plymouth jako „Literal Democrat", powodując porażkę kandydata Liberalnych Demokratów (*Liberal Democrat*). Próby uregulowania tej kwestii podjęto już w latach 60., kiedy to zaproponowano powstanie *Register of Political Descriptions*, którego wprowadzenie nie tylko oznaczałoby uznanie istnienia partii w prawie statutowym, ale również uporządkowało sprawę nazwy partii i jej loga. Jednakże wówczas D. Butler uznał na łamach „The Times", że „czynienie z własności szyldu partyjnego kwestii prawnej oznacza niepotrzebną ingerencję prawa w sferę polityki". („The Times", 23 listopada 1968 roku). W efekcie na mocy *Representation of the People Act* z 1969 roku zezwolono jedynie, by obok nazwiska kandydata zamieszczać informację o jego przynależności partyjnej.

części lub częściach ma nastąpić rejestracja. Podczas rejestracji partie określają także czy za całość spraw finansowych partii odpowiedzialne będą władze centralne partii, czy też poszczególne jej jednostki, tzw. *accounting units*. Rejestracja jest odpłatna, nie podlega refundacji i aktualnie jej koszt wynosi 150 funtów. Ze względu na istnienie dwóch odrębnych rejestrów partie zostały zobowiązane do utworzenia takiej organizacji (wewnętrznej), która zapewnia oddzielne prowadzenie spraw finansowych dla Irlandii Północnej. Zgodnie z ustawą tylko kandydaci zarejestrowanej partii mogą używać opisów przy swoim nazwisku na karcie do głosowania. Kandydaci niereprezentujący żadnej partii lub reprezentujący partię niezarejstrowaną mogą jedynie albo umieścić przy swoim nazwisku słowo „niezależny" albo pozostawić tę rubrykę niewypełnioną.

Akt rozszerzył także zakres regulacji życia partyjnego na kwestie finansowe, tj. darowizn (*donation*) oraz wydatków na kampanię wyborczą, co z jednej strony miało zapewnić większą przejrzystość finansowania działalności partyjnej, z drugiej zaś ograniczyć możliwość występowania praktyk korupcyjnych[201]. Aktualnie partie mogą przyjmować od nazwanych uprawnionych ofiarodawców (*permissible donors*) darowizny w wysokości nieprzekraczającej 200 funtów. Uprawnieni do przekazywania darowizn na rzecz partii są indywidualni ofiarodawcy zarejestrowani w spisie wyborców, a także zarejestrowane w Zjednoczonym Królestwie partie polityczne, związki zawodowe, spółki, organizacje i stowarzyszenia. Wykluczono natomiast możliwość finansowania partii przez anonimowych ofiarodawców, jak i przez podmioty zagraniczne. Podobnym ograniczeniom poddano także świadczenia o niefinansowym charakterze np. darmowe materiały czy pomieszczenia biurowe. Za darowiznę uważa się także działania sponsorów (*sponsorship*). Instrumentem umożliwiającym sprawowanie kontroli nad partyjnym budżetem są raporty, które partia lub jednostka przygotowuje raz na kwartał[202]. Raport ten musi także zawierać informację potwierdzającą, że darowizny zostały wniesione przez uprawnionych ofiarodawców. W trakcie kampanii wyborczej do Westminsteru raporty takie partia jest obowiązana złożyć raz w tygodniu. Nowe regulacje dotyczyły również limitów

[201] Paradoksalnie wprowadzenie rozwiązań przyjętych na mocy *The Political Parties, Elections and Referendums Act* nie spowodowało wzrostu zaufania wyborców. Przeprowadzone w maju 2006 roku przez IMC badania opinii publicznej wykazały, że 82% indagowanych uważa, że aktualny system finansowania partii uczynił ludzi bardziej podejrzliwymi w stosunku do polityków, podczas gdy 74% uważa, że dał on zbyt dużą władzę w ręce wielkiego biznesu i bogatych darczyńców. Za C. Pattie, R. Johnston, *Power*…, s. 253-278, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/253#GSM005TB1

[202] Na mocy ustawy w okresie od 16 lutego 2001 roku do 15 lutego 2007 roku wyłączone z kontroli w zakresie pozyskiwania funduszy były partie zarejestrowane w osobnym rejestrze dla Irlandii Północnej.

kwot, które mogą zostać wydatkowane podczas kampanii wyborczej. W związku ze specyfiką brytyjskiego systemu politycznego w zakresie kształtowania kadencji parlamentu i przesłanek jego rozwiązania uznano, że okresem rozliczeniowym będzie w przypadku wyborów powszechnych 365 dni poprzedzających dzień elekcji. Ustalono, że limit wydatków poniesionych w Walii, Szkocji i Anglii oblicza się mnożąc liczbę okręgów, w których partia wystawiła kandydatów przez 30 tys. funtów, lub, jeśli wydatki wyniosły więcej, limity te wynoszą odpowiednio 810 tys. funtów w odniesieniu do Anglii, 120 tys. funtów w Szkocji i 60 tys. funtów w Walii. Jednakże nowe zasady nie zostały wykorzystane w wyborach z 2001 roku, ponieważ adekwatna część ustawy nie weszła jeszcze w życie. Na mocy *The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (Commencement and Transitional Provisions) Order* z 2001 roku ustalono, że limit wydatków wyniesie 24 tys. funtów na okręg. Oznaczało to, że w trakcie kampanii przed wyborami w 2001 roku partie nie mogły ponieść łącznie kosztów większych niż 15 360 tys. funtów w Anglii, Szkocji i Walii oraz 432 tys. funtów w Irlandii Północnej. Co ciekawe, żadna z większych partii nawet nie zbliżyła się do tego progu, a wręcz przeciwnie, zanotowano znaczy spadek wydatków centralnych. Kampania wyborcza laburzystów kosztowała zaledwie 10 950 tys. funtów[203], zaś koszt kampanii konserwatystów zamknął się kwotą 12 750 tys.[204] Dla porównania Liberalni Demokraci wydali na kampanię zaledwie 1 360 tys. funtów, czyli prawie dziesięciokrotnie mniej. W wyborach z 2005 roku limit wydatków został ustalony na ustawowym poziomie i wyniósł łącznie 18 810 tys. funtów dla Szkocji, Anglii i Walii oraz 540 tys. dla Irlandii Północnej. Wybory te jednak przyniosły znaczący wzrost wydatków poniesionych na kampanię, a dwie główne partie zbliżyły się niebezpiecznie do określonych przepisami limitów. I tak laburzyści wydali 17 940 tys. funtów, konserwatyści – 17 850 tys., a Liberalni Demokraci – 4 320 tys.[205].

Wraz z wybuchem skandalu „parostwo za pieniądze" kwestia finansowania partii politycznych powróciła na nowo zarówno na pierwsze strony gazet, jak i na forum parlamentarno-rządowe. Wkrótce po przebudowie gabinetu w maju 2006 roku nowy Lider Izby Gmin – Jack Straw – ogłosił, że będzie pracował nad osiągnięciem

[203] Najkosztowniejszą pozycją w wydatkach – ponad 5 mln funtów – były wydatki poniesione na ogłoszenia, strona Komisji Wyborczej: http://www.electoralcommission.org.uk/regulatory-issues/gbcampaignex.cfm?ec=%7Bts%20%272007%2D04%2D29%2008%3A49%3A01%27%7D

[204] Podobnie jak w przypadku laburzystów najwięcej pieniędzy przeznaczono na ogłoszenia - 4,4 mln funtów, strona Komisji Wyborczej: http://www.electoralcommission.org.uk/regulatory-issues/gbcampaignex.cfm?ec=%7Bts%20%272007%2D04%2D29%2008%3A49%3A01%27%7D

[205] Strona Komisji Wyborczej:http://www.electoralcommission.org.uk/regulatory-issues/gbcampaignex.cfm?ec=%7Bts%20%272007%2D04%2D29%2008%3A49%3A01%27%7D

międzypartyjnego porozumienia w kwestii nowych zasad finansowania partii, obejmujących zwłaszcza limity darowizn oraz publiczne wsparcie dla partii. Zgodnie z zapowiedzią nowe rozwiązania miałyby mieć zastosowanie już w najbliższych wyborach powszechnych. Kwestię tę uregulował przyjęty w lipcu 2006 roku *The Electoral Administration Act 2006,* do którego Lordowie wprowadzili poprawkę dotyczącą ujawniania przez partie dużych pożyczek.

W ostatnich dekadach XX wieku i na początku XXI zmalało znaczenie indywidualnych kosztów uczestnictwa w wyborach i to w dwojakim sensie. Po pierwsze, perspektywa utraty kaucji, czy też bezskutecznego poniesienia wydatków w okręgu jest w coraz mniejszym stopniu przeszkodą w ubieganiu się o mandat[206]. Ta swoista psychologiczno–finansowa bariera została przełamywana przez rosnącą liczbę kandydatów mniejszych partii. Co więcej, wręcz postuluje się zwiększenie limitu wydatków indywidualnych tak, aby umożliwić kandydatom bardziej aktywne uczestnictwo w wyborach. Po drugie, ze względu na szybszą dynamikę wzrostu wydatków centralnych spada udział wydatków ponoszonych przez kandydatów w ogólnym koszcie kampanii wyborczej[207]. Dostrzegając dysproporcję w wydatkach ponoszonych centralnie i przez indywidualnych kandydatów, w grudniu 2004 roku Komisja Wyborcza postulowała ograniczenie wydatków centralnych do 15 mln funtów przy jednoczesnym proporcjonalnym zwiększeniu limitu wydatków indywidualnych. Choć rozwiązanie takie pomogłoby ustanowić bardziej partnerskie relacje w zakresie finansowania kampanii, to jednak trudno oczekiwać, by w warunkach większościowego systemu wyborczego znacząco wpłynęło ono na zwiększenie niezależności kandydatów partyjnych.

Fakt, że efektywne uczestnictwo w wyborach możliwe jest jedynie z ramienia którejś z głównych partii, stanowi istotny czynnik dyscyplinujący zarówno kandydatów, jak i posłów. Tendencje te wzmacnia relatywny spadek znaczenia indywidualnej kampanii prowadzonej w okręgu wyborczym. W efekcie zmian strategii wyborczych nastąpiło bowiem przesunięcie punktu ciężkości z kampanii okręgowej w kierunku kampanii centralnej, a zwłaszcza partyjnego lidera, który poprzez ogólnonarodowe media zapewnia poparcie tak dla swojej osoby, jak i własnej partii i

[206] Por. C. Pattie, R. Johnston, *Power…*, s. 253-278, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/253#GSM005TB1
[207] Electoral Commission: *The funding…,* s. 61, http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/partyfundingFINALproofs_15301-11394__E__N__S__W__.pdf

jej programu. Postępująca centralizacja kampanii wyborczej ustanowiła nowe relacje między kandydatem i partią. Była to już bowiem nie tyle zależność wobec partii jako całości, co osobista wobec lidera i jego najbliższych współpracowników.

3.4. Rywalizacja międzypartyjna w latach 1945-2005

Choć na tle innych państw europejskich brytyjski system partyjny odznacza się wyjątkową stabilności i trwałością, to jednak analizując rywalizację na scenie wyborczej od czasu zakończenia II wojny światowej można wskazać na elementy świadczące o jej odmiennym charakterze w poszczególnych okresach. Ze względu na liczbę partii efektywnie uczestniczących w wyborach, poziom poparcia udzielanego głównym partiom systemu i partiom trzecim, poziom chwiejności elektoratu, ideologiczny charakter rywalizacji, można wskazać na różne etapy rozwoju współczesnego brytyjskiego systemu partyjnego.

Wybory w 1945 roku otworzyły blisko ćwierćwieczny okres dominacji dwóch głównych partii, tak na scenie wyborczej, jak i parlamentarno-rządowej. Elekcja ta była ostatnią, w której silnie zaakcentowały swoją obecność tak partie trzecie, jak i kandydaci niezależni. Jednak nadal trwała zła passa liberałów, a szkoccy nacjonaliści utracili jedyny mandat. Być może skutkiem niedawno zakończonych działań wojennych było niezwykle wysokie poparcie dla kandydatów niepartyjnych, dzięki czemu aż 7 niezależnych posłów zasiadło się w Izbie Gmin[208]. Był to jednak w okresie powojennym jedyny taki przypadek. W kolejnych wyborach marginalizacji uległy wpływy partii trzecich, a kandydaci niezależni praktycznie znikli z brytyjskiej sceny politycznej.

Charakterystyczny dla okresu powojennego jest także narodowy charakter obu głównych partii systemu. Przesunięcia poparcia wyborczego między kolejnymi wyborami miały zbliżony poziom we wszystkich okręgach, a zyskiwanie nowych głosów odbywało się zawsze kosztem największej przeciwniczki. W latach 1945-1970 łączne poparcie wyborcze udzielone Partii Konserwatywnej i Partii Pracy kształtowało się w przedziale od 84,2% do 96,8% (średnio 90,9%). Należy jednak pamiętać, że system większościowy dodatkowo zniekształcał wynik wyborów i dominacja wielkich partii na forum Izby Gmin była jeszcze silniej zaakcentowana.

[208] Czworo z nich weszło do parlamentu z ramienia partii, a jedynie trzech startowało w wyborach jako kandydaci niezależni, P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 97.

Partie łącznie obsadzały od 92,5% mandatów w 1945 roku do 98,8 % w 1955 roku. W latach 1951-1970 obie partie nigdy nie zdobyły mniej niż 98% miejsc w Izbie Gmin! Pozostałe 2% mandatów rozdzielały między siebie Partia Liberalna i Zjednoczona Irlandia. Szczególnie ciężkie dla liberałów były lata pięćdziesiąte: w 1951, 1955 i 1959 roku nie uzyskali oni nigdy więcej niż 6% głosów, co dawało 6 mandatów. W latach sześćdziesiątych sytuacja nieznacznie poprawiła się i w 1964 roku liberałowie zdobyli 9 mandatów, a dwa lata później o 2 więcej. Natomiast Zjednoczona Irlandia w rekordowym 1951 roku wprowadziła do parlamentu 3 reprezentantów.

Stosując klasyfikację R. Rose'a i I. McAllistera, która bierze pod uwagę liczbę partii politycznych i stabilność zachowań wyborczych, można uznać, że system brytyjski lat 1945-1970 najbliższy jest kategorii rywalizacji zamkniętej, gdzie dwie partie rywalizują o głosy wyborców o stałych preferencjach[209]. Do systemu partyjnego z lat 1945-1970 można także odnieść wysuniętą przez S. Lipseta i S. Rokkana hipotezę o zamrożeniu systemów partyjnych[210]. Hipotezę tę tworzą w zasadzie dwa założenia: o stałym rozmiarze poparcia, jakim dysponują główne partie polityczne i stałym poparciu płynącym dla partii z danego segmentu społeczeństwa. Analiza tych twierdzeń w odniesieniu do systemu brytyjskiego lat 1945-1970 daje w obu przypadkach wynik pozytywny. W okresie tym konkurencja na brytyjskiej scenie wyborczej ma zawsze charakter dwupartyjny[211], a podstawą identyfikacji z którąś z głównych partii jest pochodzenie klasowe.

Ćwierćwiecze po zakończeniu II wojny światowej charakteryzowała względna równowaga sił. W literaturze przedmiotu można spotkać twierdzenie o dominującej roli bądź to Partii Konserwatywnej, bądź Partii Pracy. W tym okresie Partia Pracy dzierżyła ster władzy przez 12 lat (2 sześcioletnie okresy od 1945 do 1951 oraz od

---

[209] R.Rose, I. McAllister, *Voters*…, s. 11-14.

[210] Teza o zamrożeniu brytyjskiego systemu partyjnego została wysunięta S. Lipseta i S. Rokkana w publikacji: *Party System and Voter Alignments, Cross-Nation Perspectives*, Free Press, New York 1967. Zdaniem autorów w wyniku rewolucji narodowej i przemysłowej istotą podziałów społecznych stały się konflikty: centrum-peryferie, kościół–państwo, rolnictwo–przemysł, pracodawcy–pracobiorcy. Wokół tych podziałów powstają partie polityczne. Partie te w pełni zagospodarowały elektorat i utrwalił się stały związek między nimi i strukturą podziałów socjalistycznych. W klasycznym modelu społeczeństwa industrialnego oznaczało to, iż polaryzacja polityczna jest odbiciem konfliktów klasowych (zob. *Demokracje Zachodnioeuropejskie...,* s. 153 i n.) Stabilizacja podziałów socjopolitycznych i związanych z nimi partii i systemów partyjnych trwała w Europie mniej więcej od momentu umasowienia praw wyborczych, tj. lat 20. XX wieku do lat 60. tego wieku.

[211] Uznaje się, że konkurencja wyborcza ma charakter dwupartyjny, jeśli obie partie obsadzają łącznie więcej niż 80% mandatów w parlamencie i toczą miedzy sobą walkę o uzyskanie większości parlamentarnej, a co za tym idzie, utworzenie gabinetu. Odpowiadający temu wzorcowi rywalizacji typ systemu partyjnego S. Rokkan określił mianem „brytyjsko–germańskiego". Zob. A. Antoszewski, *Wzorce...*, s. 43.

1964 do 1970 roku), natomiast jej przeciwniczka przez lat 13 (od 1951 do 1964 roku). Zdaniem niektórych o dominacji Partii Konserwatywnej świadczy fakt ciągłości okresu sprawowania władzy. Natomiast zwolennicy tezy o dominacji Partii Pracy przytaczają kwestię lewicowego konsensusu. W 1945 roku laburzyści zdobyli władzę zapowiedziami szerokich reform. Noszący tytuł P*ozwólcie nam zmierzyć się z przyszłością* (*Let Us Face the Future*), manifest wyborczy zakładał walkę z 5 „złymi gigantami" - brakiem, brudem, chorobą, niewiedzą i bezrobociem[212]. Wprowadzone po wygranych wyborach reformy poszły w 3 głównych kierunkach: nacjonalizacji, zmiany systemu podatkowego i rozbudowy systemu ubezpieczeń społecznych[213]. Podczas konferencji laburzystów w 1950 roku Sam Watson konkludował: „Bieda została obalona. Głód jest nieznany. Choroby są opanowane. Starzy ludzie są otoczeni opieką, a nasze dzieci dorastają na ziemi pełnej możliwości"[214]. Wybrany w 1951 roku nowy torysowski rząd kontynuował wyznaczony przez poprzedników kierunek reform[215], a dla zjawiska ukuto *post factum* nazwę konsensus[216]. Składnikami tego konsensusu były aktywny udział związków zawodowych we władzy, nacjonalizacja, pełne zatrudnienie, aktywne kierowanie popytem przez rząd[217]. Jeśli przyjąć założenie, że nie zwycięstwo wyborcze, lecz długoterminowy wpływ ideologiczny jest miarą sukcesu partii, to lata 1945-1970 z całą pewnością należą do Partii Pracy.

Wybory z 8 czerwca 1970 roku ze względu na poziom poparcia udzielonego głównym partiom systemu (89,5%) obsadzonych przez nie mandatów (98,1%), frekwencję wyborczą doskonale wpisują się w charakterystykę omawianego

---

[212] 5 gigantów zostało zidentyfikowanych w *Report on Social Insurance and Allied Services* Williama Beveridge'a, opublikowanym w listopadzie 1942 roku. Raport ten stanowił podstawę pod budowę państwa dobrobytu przez rząd Attlee'ego. Składnikami powojennego *welfare state* stały się opieka (bezpieczeństwo) społeczne, Narodowa Służba Zdrowia (*the National Health Service*), mieszkalnictwo i edukacja. Więcej zob. P. Dorey, *British Politics…,* s. 14 i n. Natomiast kampania konserwatystów koncentrowała się raczej na osobie lidera i jego zwycięstwach wojennych niż na założeniach programu wyborczego. Co znamienne, ich manifest wyborczy był zatytułowany po prostu: *Deklaracja polityki Pana Churchilla dla wyborców* (*Mr Churchill's Declaration of Policy to the Electors*).

[213] Więcej na ten temat, tamże, s. 7-12.

[214] Cyt. za P. Clarke, *A Question of Leareship*, Hamish Hamilton, London 1991.

[215] Kampania 1951 roku przebiegała spokojnie, choć oczywiście retoryka pozostawała dość ostra. Konserwatyści wystąpili z programem pod znaczącym tytułem *Uwolnić ludzi* (*Set the People Free*), zaś Partia Pracy wyrażała jawnie obawy, czy rząd konserwatywny nie zaprzepaści dokonań w zakresie pełnego zatrudnienia i *welfare state*.

[216] Nazwą tą w tym samym czasie zaczęli posługiwać się M. Thatcher i T. Benn, przywódca lewego skrzydła Partii Pracy. Wcześniej posługiwano się raczej terminem "butskellizm" od nazwisk Hugh Geitskella Kanclerza Skarbu w latach 1945-1951 i A. R. Butlera jego następcy w latach 1951-1955.

[217] N. J Horeswood, P. Jasiński SJ*, Mrs Thatcher - pierwsze 10 lat. Od butskellizmu do thatcheryzmu*, „Przegląd Powszechny", 1990, Z. 2, s. 219.

okresu[218]. Jednak wkrótce po wyborach zostały naruszone fundamenty powojennej polityki. Rząd E. Heatha ogłosił upadek brytyjskiego konsensusu: „Wróciliśmy do władzy właśnie po to, aby zmienić kierunek, w jakim zmierza ten naród i jego historia"[219]. Celem tzw. „nowego toryzmu" stała się likwidacja „socjalistycznych przybudówek" z okresu rządów laburzystowskich, poprzez rewizję funkcjonowania *welfare state* na rzecz większej selektywności świadczeń socjalnych i drastycznego ograniczenia interwencjonizmu państwa[220]. I choć w 1973 roku nastąpił ponowny zwrot, którego 180% skalę wyraża angielski zwrot *U-turn policy*[221], to nie ulegało wątpliwości, że konserwatyści coraz aktywniej poszukują nowej drogi.

Stopniowemu osłabieniu uległa także racja dwupartyjności jako gwarancji stabilnego i silnego rządu[222]. Świadczyły o tym przynajmniej dwa czynniki: spadek dyscypliny partyjnej w Izbie Gmin oraz wzrost liczby głosów oddanych na partie trzecie[223]. W ten nurt zmian wpisał się także wzrost liczby nowo powstałych ugrupowań. Szczególną aktywność w zakresie tworzenia organizacji politycznych alternatywnych wobec głównych partii systemu wykazuje Irlandia Północna. W 1970 roku powstaje popierana przez katolików Socjaldemokratyczna Partia Pracy (*Social Democratic and Labour Party*), której członkami zbiorowymi są związki zawodowe zrzeszone w Irlandzkim Kongresie Związków Zawodowych (*Irish Congress of Trade Unions*). W tym samym roku jako próba zjednoczenia stanowisk katolików i protestantów powstaje Partia Sojuszu (*The Alliance Party*), natomiast w 1971 roku powołano do życia Partię Demokratycznych Unionistów (Democratic Unionist Party), a od 1973 roku działa także *Vanguard Unionist Progressive Party*. Podobnie jak w innych krajach europejskich struktury partyjne tworzą ruchy ekologiczne: w 1973 roku powstaje ruch PEOPLE (*People Movement)*, które wkrótce zmieni nazwę na Partia Ekologiczna (*Ecology Party*). Nowo powstałe ugrupowania po raz pierwszy uczestniczą w rywalizacji wyborczej w lutym 1974 roku[224].

---

[218] Zauważalny jest jednak wzrost poparcia udzielanego nacjonalistom szkockim i walijskim, którzy łącznie uzyskali 1,7% głosów, tj. o 1% więcej niż w poprzednich wyborach. W efekcie po raz pierwszy po wojnie zasiada w Izbie Gmin reprezentant SNP. Oprócz niego w ławach poselskich zasiadło 6 liberałów i dwóch przedstawicieli innych partii.
[219] N. J. Horeswood, P. Jasiński SJ*, Mrs Thatcher…,* s. 219.
[220] A. Zięba, *Współczesne brytyjskie doktryny polityczne*, Temida 2, Białystok 2001, s. 19.
[221] Tamże.
[222] A. Zięba, *System*..., s. 164.
[223] Tamże.

[224]Na scenie wyborczej próbują zaistnieć także secesjoniści z innych partii, tworząc własne ugrupowania. Przykładem może tu być mająca korzenie w Partii Pracy *Campaign for Social*

Wybory te miały odbyć się w atmosferze kryzysu gospodarczego[225], sporów wokół obecności Wielkiej Brytanii w EWG i powszechnej kontestacji zdolności głównych partii zarówno do rozwiązania nabrzmiewających problemów, jak i zapewnienia rzeczywistej alternatywy programowej. Jak zauważa Samuel Finer nastąpiła „(...)kolosalna zmiana publicznej percepcji natury partii politycznych i sposobu, w który realizują one swoje funkcje. Zmiana ta była częścią bardziej subtelnych i półukrytych zmian dostrzeżonych w momencie penetracji bipolarnej fasady parlamentarnej"[226]. Innymi słowy, sprzężone ze sobą osłabienie identyfikacji partyjnej, zależności między partią i pochodzeniem klasowym oraz wzrost zainteresowania partiami trzecimi destabilizowały brytyjską scenę wyborczą, stawiając pod znakiem zapytania dwupartyjny charakter rywalizacji. Ponieważ zwycięzca lutowych wyborów nie zapewnił sobie bezwzględnej większości w Izbie Gmin, kolejne były tylko kwestią czasu. Zarówno konieczność finansowania drugiej w ciągu roku kampanii, jak i fakt, że okoliczności jej przeprowadzenia praktycznie nie uległy zmianie, sprawiły, że partie przyjęły pozycje defensywne, licząc przede wszystkim na utrzymanie swego stanu posiadania[227]. Strategia ta okazała się nad wyraz skuteczna i przy znacznie niższej frekwencji (72,9%) poziomy poparcia udzielonego uczestnikom wyborów jedynie niewiele różniły się od tych uzyskanych osiem miesięcy wcześniej.

W lutym i październiku w wyborcze szranki stanęło ponad 2 tys. kandydatów, tj. kilkaset osób więcej niż w rekordowym 1950 roku. Reprezentowali oni najwięcej w powojennej historii, bo aż 30 różnych ugrupowań, partii, ruchów, organizacji. Tak ogromna różnorodność kandydatur w zestawieniu z osłabieniem identyfikacji partyjnej musiała znaleźć odzwierciedlenie w spadku poparcia udzielanego głównym partiom systemu. Konserwatyści i laburzyści uzyskali w łącznie zaledwie 75%

Democracy, powstała w 1973 roku. Swoją aktywność podtrzymują także powołane nieco wcześniej ugrupowania narodowe*:* Narodowa Partia Niepodległości (*National Independence Party*), Front Narodowy (*National Front*) i Narodowa Partia Demokratyczna (*National Democratic Party*).

[225] Pod koniec lat 60. zaczęto zdawać sobie sprawę, że gospodarka brytyjska nie przoduje już w świecie, ale również z tego, że dystans między nią a przewodnią grupą rośnie. „Podczas długiego powojennego boomu, który trwał aż do 1973 roku względne chylenie się ku upadkowi było jakby podziemnym nurtem przypływu zamożności." (P. Jenkins, *Mrs Thatcher Revolution, The Ending of the Socialist Era*, Jonathan Cape, London 1987, cyt. za N. J. Horeswood, P. Jasiński, *Mrs Thatcher*..., s. 215.) W 1974 roku obywatele zostali ogłuszeni doniesieniami o fatalnym stanie krajowej gospodarki. Na trzy dni przed wyborami opublikowano informację, że miesięczny deficyt w handlu zagranicznym osiągnął najwyższy poziom w historii kraju. Ponadto sprawozdanie o zyskach bankowych wykazało głęboką nierówność majątkową społeczeństwa.

[226] S.E. Finer, *Changing British Party System 1945-1979*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1980, s. 14.

[227] D. Childs, *Britain*..., s.182.

głosów, tj. kilkanaście procent mniej w porównaniu z poprzednim okresem. Drastycznie spadło poparcie udzielone zwycięzcy wyborów – laburzystom, którzy w pierwszej elekcji nie zapewnili sobie bezwzględnej większości w izbie, a w drugiej uzyskali zaledwie trzy mandaty przewagi. System większościowy zamortyzował nieco rozmiary porażki, konserwatyści i laburzyści łącznie obsadzili około 94% mandatów. Innymi słowy, kilkunastoprocentowy spadek poparcia przyniósł jedynie kilkuprocentowy spadek liczby mandatów obsadzanych przez główne partie. Jednakże zarówno na scenie wyborczej, jak i parlamentarnej spadek ten był wystarczający, by mocniej zaakcentować obecność innych aktorów politycznego spektaklu. Rozpoczął się renesans Partii Liberalnej, która, zdobywając poparcie na poziomie 19,3 i 18,3%, zapewniła sobie odpowiednio 14 i 13 mandatów. Znacząco wzrosło także zainteresowanie partiami nacjonalistycznymi - Szkocką Partią Narodową i Plaid Cymru, przy czym partia szkocka wyraźnie poprawiła swoje wyniki także między kolejnymi elekcjami z 1974 roku. Natomiast wszystkie mandaty w Irlandii Północnej zdobyły ugrupowania regionalne. Należy jednak podkreślić, że żadna z trzech największych partii systemu nie wystawiła swych kandydatów w tym regionie. Praktyka ta zresztą została utrzymana do dziś.

Wybory z pierwszej połowy lat 70. zakwestionowały tezę o zamrożeniu brytyjskiego systemu partyjnego[228]. Podjęta w warunkach niespotykanego dotąd zróżnicowania opcji, programów i kandydatów rywalizacja wykazała, że spada zdolność głównych partii systemu do strukturalizowania i zagospodarowywania podziałów socjopolitycznych. Skuteczny apel wyborczy udało się natomiast zbudować pozostającym dotychczas w cieniu liberałom oraz nacjonalistom szkockim i walijskim. System wyborczy sprawił jednak, że układ sił parlamentarnych tylko w niewielkim stopniu odzwierciedlił zmiany zachodzące w preferencjach wyborczych.

Wyniki z 1979 roku mogły rodzić przekonanie, że system partyjny po burzliwej połowie lat 70. wraca do dawnego *equilibrium*. Wzrosło poparcie udzielane zwycięzcy wyborów, znacząco spadło także zainteresowanie tak liberałami, jak i nacjonalistami. Trwała jednak zła passa laburzystów, którzy po raz trzeci z rzędu nie przekroczyli bariery 40% udziału w głosach wyborców. Sytuacja taka była przede wszystkim

[228] Za cechy świadczące o odmrożeniu uznaje się bowiem: zmiany w zachowaniach wyborczych, pojawienie się coraz większej liczby nowych partii, jak również nowych problemów, dotychczas niepodejmowanych przez istniejące partie. Te nowe elementy zaczęły być postrzegane jako nowy podział socjopolityczny, określany mianem Nowej Polityki. Ten nowy podział charakteryzuje się jako oparty na nieekonomicznych wartościach, skoncentrowany wokół jakości życia, „wcinający" się w strukturę dotychczas funkcjonujących podziałów. Za K. Sobolewską – Myślik, *Partie*..., s. 121-125.

wyrazem zwątpienia i rozczarowania wyborców laburzystowską polityką gospodarczą, która okazała się być nieskuteczna tak w latach 1964-1970, jak i kadencjach z lat 1974-1979[229]. Co więcej, w przeciwieństwie do lat 50. i 60., które charakteryzował międzypartyjny konsensus, w latach 70. i 80. narasta ideologiczny rozdźwięk między głównymi graczami sceny wyborczej i parlamentarno-rządowej. W doktrynie konserwatywnej nastąpił bowiem trwały zwrot w kierunku neoliberalnych wartości, a istotnymi elementami działania rządu stały się prywatyzacja, wyprzedaż domów komunalnych oraz konfrontacja ze związkami zawodowymi[230]. Tymczasem w Partii Pracy ster partyjnej władzy po raz pierwszy w historii przejęło lewe skrzydło i partia zadeklarowała intensyfikację działań zmierzających do budowy socjalizmu. Laburzystowski program wyborczy z 1983 roku zapowiadał zwiększenie roli państwa w gospodarce, w tym renacjonalizację tych gałęzi przemysłu, które konserwatyści planowali sprywatyzować, przywrócenie roli związków zawodowych, wstrzymanie wykupów domów komunalnych, wzrost podatków. Ten kierunek zmian pozostawał jednak w sprzeczności ze wzrastającymi aspiracjami klasy robotniczej[231] i już w 1979 roku wielu młodych pracowników fizycznych uznało, że Partia Konserwatywna daje lepszą gwarancję poprawy poziomu życia[232].

Odrzucając powojenny konsensus i zwiększając dystans ideologiczny, główne partie systemu otwarły pole do działania dla centrowych formacji, zarówno nowych, jak i od dawna uczestniczących w rywalizacji wyborczej. W toku sporów o wizerunek Partii Pracy jej szeregi opuścili politycy umiarkowani, którzy założyli Partię Socjaldemokratyczną. Zbliżenie nowej formacji do Partii Liberalnej zaowocowało

---

[229] Por. H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Political…*, s. 51, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p030.html

[230] Por. Tamże.

[231] Por. S. Ingle, *The British*..., s. 172 oraz D. Childs, *Britain*..., s. 210. Ale wzrost akceptacji klasy robotniczej dla konserwatywnego modelu rozwoju gospodarczego tylko w części odpowiadał za słabnącą pozycję Partii Pracy. Inną przyczyną tego stanu rzeczy były zmiany w strukturze społecznej kraju. Powszechnie uznaje się, że sukces wyborczy Partii Pracy został zbudowany na emancypacji klasy robotniczej. Jednakże, jeśli jeszcze w 1964 roku klasa robotnicza stanowiła 47% elektoratu, to w 1983 roku było to już zaledwie 34%. Paradoksem jest, że to właśnie reformy wprowadzone przez laburzystów w interesie tej klasy spowodowały jej kurczenie. Upraszczając, program realizowany przez laburzystów podkopywał fundamenty ich wyborczego sukcesu.

[232] A. H. Birch, *The British*..., s. 99. Przekonania te jednak ostro zderzyły się z thatcherowską rzeczywistością. W trakcie kadencji 1979-1983 bezrobocie wzrosło z 1,2 mln do 3 mln, a konserwatyści nawet nie udawali, że posiadają skuteczne remedium na ten problem. Ich strategia opierała się na obarczeniu odpowiedzialnością sił rządzących gospodarką światową. Otwarcie przyznawano, że jedyną drogą wyjścia z tej sytuacji jest wzrost przedsiębiorczości obywateli brytyjskich oraz poprawa konkurencyjności gospodarki krajowej.

powstaniem wspólnego Sojuszu wyborczego[233], który szybko zyskał sympatię elektoratu. Na wynikach wyborów 1983 roku miał jednak zaważyć sukces rządu w kampanii falklandzkiej, choć znaczącą większość mandatów w nowej Izbie Gmin konserwatyści zawdzięczali nie tyle wzrostowi poparcia, co systemowi wyborczemu i postępującej koncentracji wpływów na słabiej zaludnionym południu Anglii[234]. Tymczasem laburzyści zanotowali najgorszy wynik w powojennej historii i to zarówno pod względem udzielonego poparcia (27,6%), liczby uzyskanych mandatów (209), jak i liczby utraconych kaucji (119). Największe straty partia poniosła we wschodniej Anglii i wschodnim Midlands oraz na południowym wschodzie Anglii. Natomiast wynik Sojuszu był powodem zarówno do świętowania sukcesu, jak i frustracji jego członków. Formacja, zdobywając poparcie na poziomie niewiele niższym niż laburzyści (25,4%), zapewniła sobie jedynie 23 reprezentantów w Izbie Gmin. Sojusz zastąpił Partię Pracy w roli głównego opozycjonisty na południu Anglii i generalnie wzmocnił swoją pozycję w całym kraju (za wyjątkiem Irlandii Północnej). Najsilniejszy przepływ wyborców do nowej formacji nastąpił w Szkocji i w Walii, gdzie ugrupowanie umocniło się głównie kosztem nacjonalistów.

Druzgocąca porażka laburzystów przyniosła dwojaki skutek: z jednej strony konserwatyści zintensyfikowali działania w zakresie prywatyzacji i redukcji znaczenia związków zawodowych, z drugiej zaś laburzyści podjęli się realizacji żmudnego procesu powrotu na umiarkowane – socjaldemokratyczne pozycje. Jednakże do następnych wyborów Partia Pracy zdołała zaledwie załagodzić klasowo-socjalistyczny *image*. Wybory 1987 roku nie przyniosły upragnionego przełomu, choć laburzyści zarówno poprawili swoje notowania w całym kraju, jak i zwiększyli stan posiadania w Izbie Gmin. Umiarkowany rozmiar laburzystowskiego sukcesu wystarczył jedynie do zredukowania przewagi Partii Konserwatywnej w Izbie Gmin. Tymczasem Sojusz utracił jeden mandat, a w całym kraju formacja zanotowała odpływ swego elektoratu do Partii Pracy, zachowując jednak drugą pozycję w południowej Anglii. Najwięcej głosów Sojusz utracił w Walii i Szkocji.

W latach 80. postępuje erozja dwupartyjności jako cechy charakteryzującej rywalizację na scenie wyborczej i parlamentarnej. W porównaniu do poprzedniej

[233] Więcej: A. Zięba, *Perspektywy zmian w dwupartyjnym systemie Wielkiej Brytanii*, „Kapitalizm", 1981, nr 4, s. 139 i n.

[234] Partia Konserwatywna w porównaniu z wyborami z 1979 roku i przy niższej frekwencji utraciła 1%, a poparcie dla niej kształtowało się nawet na niższym poziomie niż w 1950 i 1964 roku, kiedy to została ona zepchnięta do opozycji.

dekady spada udział głosów oddanych na główne partie systemu, a partie trzecie zapewniają sobie poparcie sięgające nawet 30%. Dekompozycja zasady dwupartyjności dotyka realizujące ją partie w różnym stopniu. Dominującą pozycję zachowuje Partia Konserwatywna, uzyskując jednak znacznie niższy poziom poparcia niż zwycięzcy wyborów z lat 1945-1970. Tymczasem laburzystom w latach 80. przyszło zmierzyć się ze spadkiem popularności na skalę niespotykaną od zakończenia wojny, a w kilku regionach kraju Partia Pracy została zepchnięta na trzecią pozycję. Silnym graczem okazała się nowa centrolewicowa formacja – Sojusz - łączący tradycje liberałów z socjaldemokratyczną wrażliwością. Dyskontując popularność środowisk liberalnych z lat 70. oraz głębokie przesuniecie na lewo Partii Pracy, Sojusz zdołał każdorazowo uzyskać ponad 20% ogółu głosów. Zmiany preferencji wyborczych nie pozostały bez wpływu na kształt sceny parlamentarnej. Procent miejsc obsadzanych przez partie trzecie wzrósł z 5,4 w latach 70. do 6,8 w latach 80. W omawianym okresie główne partie tracą swój ogólnonarodowy charakter. Pomimo gwałtownego spadku popularności w całym kraju widoczna jest silniejsza pozycja laburzystów w Szkocji i Walii, a konserwatyści umacniają się na południu Anglii i w Midlands.

Pod koniec 1990 roku w gospodarce wystąpiły liczne zjawiska kryzysowe, a „Społeczeństwo było zmęczone wzrastającą inflacją, niekończącymi się sporami wokół problemu wejścia Zjednoczonego Królestwa do Wspólnoty Europejskiej, a także niezadowolone z wprowadzenia podatku pogłównego, gospodarki wydatkami politycznymi, z całego stylu rządzenia”[235]. Zmiana na stanowisku lidera partii i premiera rządu tylko częściowo rozładowała narastającą dezaprobatę wobec rządów konserwatystów[236]. Trwały także działania laburzystów na rzecz zmiany linii programowej partii: w toku przygotowań do nowych wyborów odrzucono ideę jednostronnego rozbrojenia, renacjonalizacji sprywatyzowanych przez konserwatystów gałęzi przemysłu oraz załagodzono postulaty przywrócenia uprawnień związkom zawodowym[237]. Część potencjalnych wyborców Partii Pracy spłoszył jednak nadal niebezpiecznie lewicowy program gospodarczy, zakładający

[235] W. Poniatowska – Grochalska, *Zjednoczone*..., s. 14.
[236] M. Thatcher była przez wielu Brytyjczyków postrzegana jako główny winowajca fatalnej sytuacji ekonomicznej w kraju. Natomiast zaledwie 5% obarczało odpowiedzialnością rząd Johna Majora. Zgodnie z badaniami Instytutu Gallupa, za J. Dearlove, P. Saunders, *Introduction...,* wyd. 3, s. 171.
[237] H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Political*…, s. 52, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p030.html

szeroką redystrybucję dochodów i dóbr[238]. Co więcej, dla wielu z nich pozostający w opozycji od trzynastu lat laburzyści byli po prostu nieznani[239].

Czwarte z rzędu zwycięstwo konserwatystów było przede wszystkim ogromnym sukcesem Johna Majora, tym większym, że ani wyniki wyborów uzupełniających, ani stan gospodarki nie dawał podstaw do nadmiernego optymizmu. Pomimo tego Partia Konserwatywna zdobyła najwięcej w historii głosów wyborczych - 14 mln i przyzwoitą przewagę w Izbie Gmin. Z kolei wyborczy wynik Partii Pracy, określany mianem „successful defeat", dowodził, że obrany kierunek zmian jest zgodny z oczekiwaniami wyborców. Laburzyści umocnili swą pozycję na północy Anglii i zdobyli ponad półtora miliona głosów więcej niż w ubiegłych wyborach. Partia Pracy poprawiła także swe notowania w tradycyjnych twierdzach konserwatyzmu - w Midlands i na południu Anglii. W Walii laburzyści otrzymali więcej głosów niż trzy kolejne partie razem wzięte, jednakże w Szkocji partia zanotowała procentowy spadek poparcia. Partia Pracy uzyskała też bezprecedensowy wynik na przedmieściach zdominowanych przez pracowników umysłowych (*non manual suburban*) oraz w dawnych okręgach miejskich (*ex-urban areas*)[240]. Nadal jednak w południowo-wschodniej i południowo-zachodniej Anglii nie udało się laburzystom zastąpić następców Sojuszu - Socjaldemokratycznej Partii Liberalnej (*Social and Liberal Democratic Party* - SLD[241]) w roli głównej partii opozycyjnej, choć w całym kraju zanotowano procentowy spadek głosów oddawanych na tę formację.

Blisko dwie dekady nieprzerwanych rządów, jak również umiejętność odrzucenia dawnego konsensusu i wprowadzenia nowego modelu polityki gospodarczej stawiają Partię Konserwatywną w latach 1979 – 1997 na pozycji dominującej zarówno pod względem formalnym, jak i ideologicznym. Co więcej, poziom poparcia udzielanego partii opozycyjnej w omawianym okresie jest niższy niż

---

[238] „Neil Kinnock dał jasno do zrozumienia, że dogłębna poprawa brytyjskiego sektora usług publicznych – edukacji, służby zdrowia, opieki społecznej - będzie dla laburzystów priorytetem i że laburzystowski rząd jest gotowy podnieść podatki, by ten cel osiągnąć".Tamże.

[239] D. Childs, *Britain* …, s. 277.

[240] P. Dunleavy, *Fading Up Fading Up to Multi-Party Politics: How Partisan Dealignment and PR Voting Have Fundamentally Changed Britain's Party System*, „Parliamentary Affairs", lipiec 2005, nr 3 (58), s. 503-532, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/3/503 To zdaniem P. Dunleavy'ego ostatecznie przekreśliło tezę jakoby proces osłąbienia związków z partią w ogóle się nie dokonał.

[241] Socjaldemokratyczna Partia Liberalna powstała w wyniku połączenia Partii Socjaldemokratycznej z Partią Liberalną w marcu 1988 roku. Część członków Partii Socjaldemokratycznej z D. Owenem na czele odmówiło przystąpienia do nowej partii i zadecydowało o utrzymaniu dawnej Partii Socjaldemokratycznej. Po przegranych wyborach uzupełniających 3 czerwca 1990 roku Partia Socjaldemokratyczna rozwiązała się. W październiku 1988 roku Socjaldemokratyczna Partia Liberalna skróciła nazwę do „Demokratów" (*The Democrats*), a w następnym roku przyjęła nazwę Liberalni Demokraci (*Liberal Democrats*)

kiedykolwiek w powojennej historii, a rozmiar przeprowadzonych reform gospodarczych uprawnia zdaniem wielu do formułowania wniosku o dokonanej „rewolucji thatcherowskiej". Zwyciężając czterokrotnie w wyborach konserwatyści wypełnili także określoną przez G. Sartoriego przesłankę istnienia systemu partii predominującej[242].

Przeprowadzona przez torysów redefinicja brytyjskiej polityki wywarła głęboki wpływ na działania Partii Pracy. Początkowo laburzyści próbowali pozycjonować siebie na odległym końcu lewej strony sceny politycznej, jednak gdy strategia ta zawiodła, powracają z wolna na pozycje centrowe. Proces ten zostaje zintensyfikowany po wyborach z 1992 roku, a jego realizatorami są kolejni liderzy partii John Smith, a po jego śmierci - Tony Blair. Pod charyzmatycznym przywództwem tego drugiego laburzyści mieli przekształcić się z partii protestu w partię rządzenia, zdolną do podjęcia odpowiedzialność za państwo i całe społeczeństwo. Zanim jednak to nastąpiło, młody polityk poprowadził atak na samo serce laburzystowskiej doktryny politycznej – słynną klauzulę IV. Stanowiła ona ucieleśnienie marksistowskiej doktryny o publicznej własności środków produkcji, dystrybucji i wymiany i była zamieszczana na każdej karcie członkowskiej w partii, stanowiąc swoisty symbol dążenia do budowy idealnego społeczeństwa. 29 kwietnia 1995 roku podczas specjalnej konferencji w Methodist Central Hall w Londynie postulat powszechnej własności środków produkcji został zastąpiony pragnieniem utworzenia wspólnoty, „w której władza, dobrobyt i możliwości są w rękach wielu a nie kilku, gdzie prawa, którymi się cieszymy, odzwierciedlają obowiązki, które mamy, gdzie żyjemy razem, wolni, w duchu solidarności, tolerancji i poszanowania"[243]. Uwolniona od ideologicznego ciężaru przeszłości partia mogła rozpocząć budowę ponadklasowego apelu politycznego, który umożliwiłby jej sięgnięcie po władzę. Wyrazem tej zmiany stała się New Labour[244], łącząca uznanie dla prywatnej

---

[242] Z kolei Gordon Smith posługuje się terminem system nierównowagi, zob. G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, przeł. L. Dorn, Puls, Londyn 1992.

[243] *Labour Party Rule Book* 2006, rozdz.1, s. 2.

[244] Określenie „New Labour" zostało po raz pierwszy użyte w charakterze sloganu podczas konferencji partyjnej w 1994 roku, a następnie w manifeście pt. *New Labour, New Life For Britain* opublikowanym w 1996 roku. Nazwa, początkowo stosowana wyłącznie przez członków partii, weszła do powszechnego użytku i stała się nawet podstawą konstrukcji konserwatywnego plakatu wyborczego w kampanii z 1997 roku, gdzie wykorzystano slogan „New Labour, New Danger". Aktualnie określenie New Labour ma wiele odniesień. Oznacza członków ruchu na rzecz modernizacji partii, pozostających w opozycji wobec Old Labour, jakim to mianem określa się starszych członków partii związanych z jej lewym skrzydłem lub związkami zawodowymi. Nazwy New Labour zwykło się także używać dla określenia samej partii po 1994 roku, jak również dla opisania nowej doktryny politycznej laburzystów.

inicjatywy i wolnego rynku z tradycyjną współpracą i solidarnością społeczną[245]. W warstwie programowej New Labour oznaczała akceptację dokonanej prywatyzacji gałęzi przemysłu, ograniczeń wprowadzonym na mocy *Trade Unions Act* z 1981 i 1984 roku, a także dotychczasowego poziomu wydatków rządowych i podatków, jak również zaostrzenie kursu wobec przestępców kryminalnych[246]. Tym samym w latach 90. Partia Pracy doszlusowała do wyznaczonego przez konserwatystów kierunku zmian, utrwalając nowy „neoliberalny konsensus" w polityce brytyjskiej.

W 1997 roku Major uważał, że elektorat jest znużony Partią Konserwatywną i jedynie wyraźne potknięcie laburzystów może ustrzec partię przed zepchnięciem do opozycji[247]. Konserwatyści pragnęli zwrócić uwagę wyborców na doskonały stan gospodarki: w strategicznych miejscach pojawiły się plakaty z wiele mówiącym hasłem: „Britain is Booming, Don't Let Labour Blow It"[248]. Tymczasem Blair wykorzystał na niespotykaną dotąd w jego partii skalę nowoczesne, profesjonalne metody pozyskiwania głosów. Nad wizerunkiem państwa Blair oraz całej partii czuwał były producent telewizyjny Peter Mandelson, a także sztab fachowców od mediów i *public relations*.

Pierwszy cios otrzymali konserwatyści, gdy dwadzieścia minut po północy ogłoszono, że w znajdującym się w ich rękach od 1922 roku okręgu Birningham Edgbaston zwyciężyła laburzystka o proeuropejskich poglądach. Kilka minut po trzeciej było wiadomo, że w całym kraju nastąpiło przesunięcie poparcia wyborczego na korzyść Partii Pracy. Laburzystów poparło 43,2% uczestniczących w wyborach. Choć był to drugi pod względem ilości głosów wynik partii, zapewnił on największą w historii nowoczesnego systemu partyjnego przewagę w parlamencie (177). Po raz pierwszy od 1979 roku na partię głos oddało tyle samo kobiet co mężczyzn, a we

---

Warto jednak zauważyć, że najnowsze posunięcia Gordona Browna mogą sugerować odejście od tego kierunku działania partii.

[245] Zob. A. Zięba, *Współczesne...*, s. 99.

[246] H. D. Clarke, D. Sanders, M. C. Stewart, P. Whiteley, *Political…*, s. 54, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p030.html
Por. też W. Ress–Mogg, *Where is the party of the future*, „The Times", 15 maja 1995 roku.

[247] Nadzieje Majora niemalże spełniły się, gdy jeden z głównych doradców Blaira zostawił plan całej kampanii wyborczej w Burger Kingu. Tym razem fortuna sprzyjała laburzystom i plany odzyskano w stanie nienaruszonym. D. Childs, *Britain...,* s. 277.

[248] W haśle tym nie było przesady, gospodarka brytyjska rozwijała się od 1994 roku w tempie 4% rocznie, pod koniec 1996 roku bezrobocie spadło do 2 mln, a inflacja utrzymywała się ma poziomie 3%. Jednakże pomiędzy obiektywną oceną gospodarki a tym, co sądzili wyborcy, pozostała bardzo wyraźna luka. W badaniach przeprowadzonych w trakcie wyborów przez BBC/NOP jedynie 25% indagowanych przyznało, że ich standard życia uległ poprawie, natomiast aż 38% uznało, że ich sytuacja pogorszyła się. Dla dwóch milionów ludzi hasła o boomie gospodarczym były tylko pustymi słowami. J.Dearlove, P.Saunders, *Introduction...,* wyd. 3, s. 172.

frakcji laburzystowskiej zasiedli przedstawiciele wszystkich regionów kraju. Partia odniosła także sukces w pozyskiwaniu głosów klasy średniej[249]. Tymczasem konserwatyści doświadczyli swej największej porażki w demokratycznych wyborach. Głos na Partię Konserwatywną oddało jedynie 30,7% uczestników wyborów, a w Izbie Gmin konserwatyści musieli zadowolić się 165 mandatami. Partia została zepchnięta do wschodniej Anglii i na południowy wschód (poza Londynem)[250]. Walię i Szkocję ogłoszono strefami wolnymi od torysów (*tory-free zones*)[251]. Podobnie jak w całym kraju także w tych regionach zdecydowanymi zwycięzcami byli laburzyści. Liczbę posiadanych mandatów bez mała podwoili Liberalni Demokraci, choć zdobyli oni zaledwie 16,8 % głosów, tj. o 1% mniej niż w poprzednich wyborach. Wzrosło także poparcie udzielane mniejszym partiom – łącznie na takie partie zagłosowało 9,3% uczestników wyborów, tj. najwięcej od czasu zakończenia II wojny światowej. Nowym zjawiskiem na scenie wyborczej był zwłaszcza mocny wynik Partii Referendalnej *(Referendum Party*) w Anglii, gdzie pojawiły się elementy rywalizacji między czterema partiami[252]. Taki typ rywalizacji międzypartyjnej jak do tej pory był normą jedynie w Szkocji i Walii.

W 2001 roku Blair pewnie poprowadził swoją partię do zwycięstwa, zapewniając jej po raz pierwszy w historii możliwość sprawowania władzy przez dwie pełne kadencje, w oparciu o znaczącą większość posłów w Izbie Gmin[253]. Stan posiadania głównych partii systemu w praktycznie nie uległ zmianie, natomiast 6 nowych mandatów zdobyli Liberalni Demokraci. Na wysokim poziomie – 9,4% głosów – utrzymało się poparcie udzielane mniejszym partiom. Niepokojąco niska była natomiast frekwencja wyborcza: do urn poszło zaledwie 59,4 % uprawnionych do głosowania – najmniej od 1918 roku. Niska frekwencja spowodowała również, że na zwycięską partię głosowało najmniej wyborców od 1929 roku i mniej nawet niż w 1979 i 1992 roku, gdy laburzyści przegrali wybory. W porównaniu z poprzednimi wyborami niewielka była także rotacja w zdobywaniu mandatów. Tylko 29 spośród 659 znalazło się w posiadaniu innej partii niż poprzednio.

---

[249] D. Childs, *Britain...,*Tamże.
[250] P.Dunleavy, H. Margetts, *The Electoral System*, s. 733-749, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/50/4/733.pdf
[251] D. Childs, *Britain...,* s. 302.
[252]P.Dunleavy, H. Margetts, *The Electoral System,* s. 733-749, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/50/4/733.pdf
[253] Więcej: P.Webb, *Parties and Party System: More Continuity than Change*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2002, nr 2 (55), s. 363-376, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/55/2/363

Do wyborów 2005 roku partie szykowały się z wielkimi nadziejami. Laburzyści pragnęli zapewnić sobie po raz pierwszy w historii trzecie zwycięstwo z rzędu, a Partia Konserwatywna za cel obrała odzyskanie mandatów utraconych na rzecz Partii Pracy w kolejnych wyborach od 1992 roku. Ale przed konserwatystami stanęły także inne wyzwania. Musieli oni zmierzyć się ze strategią liberalnych demokratów, nie tracąc z oczu Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (*United Kingdom Independence Party* - UKIP)[254]. Liberalni Demokraci swoją strategię wyborczą oparli na przejmowaniu głosów od obu głównych partii systemu, przede wszystkim jednak konserwatystów. Strategia „dekapitacji" *(decapitation*) wymierzona została w konserwatywny gabinet cieni[255]. Cel został określony jasno: zająć miejsce oficjalnej opozycji wobec mniejszościowego rządu złożonego czy to z konserwatystów czy też laburzystów.

W maju 2005 roku Tony Blair znalazł się w elitarnym gronie tych liderów partyjnych, którzy zapewnili swoim partiom trzykrotne zwycięstwo wyborcze. Choć w odniesieniu do poprzednich wyborów partia utraciła aż 47 mandatów, to nadal zachowała bezpieczną przewagę w izbie. Niemniej jednak poparcie na poziomie 35,2% głosujących było najniższym, jakie kiedykolwiek zdobyła partia tworząca rząd większościowy[256]. Laburzyści pobili także inny niechlubny rekord - na partię, która miała rządzić krajem, oddało głos niewiele ponad 21% wszystkich uprawnionych do głosowania. Natomiast procent głosów oddanych na dwie główne partie systemu spadł do poziomu 67,5%, co potwierdziło tylko wzrastającą rolę partii trzecich, zwłaszcza Liberalnych Demokratów. W rezultacie na poziomie wyborczym indeks efektywnej liczby partii (*the effective number of electoral parties* - ENEP) wzrósł do 3,5, a na poziomie parlamentarnym (*the effective number of parliamentary parties* - ENPP) do 2,44, osiągając najwyższy poziom od zakończenia II wojny światowej[257].

Laburzyści zwyciężyli przede wszystkim w okręgach uprzemysłowionych, w południowej Szkocji, Anglii i południowej Walii. Od dna odbili się konserwatyści zdobywając 198 mandatów, przy poparciu na poziomie 32,4% głosujących. Domeną konserwatystów pozostały agrarne obszary Anglii, podczas gdy z Walii i Szkocji

[254] A. Russell, *The Party System*…, s. 351-365, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/2/351
[255] A. Russell, *Parties*…, s. 396-407, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/2/396
[256] P. Dunleavy, H. Margetts, *The Impact*…, s.854-870, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/854#RFN5
[257] P. Webb, *The Continuing Advance of the Minor Parties*, „Parliamentary Affairs", październik 2005, nr 4 (58), s. 757-775, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/757

zostali oni praktycznie wyeliminowani[258]. Jeśli jednak wziąć pod uwagę terytorialny zasięg poparcia udzielanego konserwatystom, to byli oni zdecydowanymi zwycięzcami wyborów. Aż 31 mandatów konserwatyści odebrali laburzystom, a 5 liberalnym demokratom. 11 mandatów więcej niż 4 lata wcześniej, głównie kosztem laburzystów, zdobyli liberalni demokraci. Na partię tę w Wielkiej Brytanii głosowało w sumie 6 mln obywateli, tj. o 3,8% więcej niż w poprzednich wyborach. W sumie w Izbie Gmin zasiadło aż 62 jej przedstawicieli, co stanowiło najlepszy wynik środowiska liberałów od 1923 roku. Aż 7 spośród nowych mandatów Liberalni Demokraci zdobyli w Anglii, natomiast w Szkocji i Walii liberałowie zepchnęli konserwatystów do roli trzeciej partii systemu. Liberałowie zagrozili także tradycyjnej dominacji laburzystowskiej w Szkocji, odbijając z rąk Partii Pracy trzy mandaty.

Wybory 2005 roku potwierdziły, że pod przywództwem Tony'ego Blaira w Partii Pracy wzmocnieniu uległa tendencja do budowania apelu politycznego o ponadklasowym czy raczej międzyklasowym charakterze (*cross-class apeal*), przy zauważalnym spadku poparcia dla partii w okręgach zamieszkałych przez klasę robotniczą[259]. Natomiast Partia Konserwatywna wzmocniła swoją pozycję wśród klasy średniej i stała się coraz bardziej zależna od poparcia specjalistów i kadry zarządzającej[260].

Wybory z 1997 roku otwarły długi, trwający do dziś, okres sprawowania władzy przez zmodernizowaną New Labour. Nazwana przez media tłustą[261] dekada rządów laburzystów przyniosła znaczącą poprawę głównych wskaźników ekonomicznych: niskie bezrobocie skorelowane było z niską inflacją; spadły koszty zaciągania kredytu i stopy procentowe[262]. Poprawie uległ poziom świadczonych usług zdrowotnych, edukacyjnych i z zakresu opieki społecznej, podczas gdy podatki wzrosły tylko w niewielkim stopniu. Ekipa Blaira zrealizowała największe od zakończenia wojny

---

[258] Konserwatyści zwyciężyli w zaledwie 3 okręgach walijskich i jednym szkockim.
[259] P. Norris, C. Wlezien, *Introduction*…, s. 657-683, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/657
[260] Tamże.
[261] D. Pszczółkowska, *Tłusta dekada Wielkiej Brytanii*, „Gazeta Wyborcza", 11 maja 2007.
[262] Przekonanie o dobrym stanie gospodarki potwierdzały badania opinii publicznej przeprowadzone zarówno przed, jak i w trakcie kampanii wyborczej. Tylko jeden na trzech indagowanych uważał, że sytuacja ekonomiczna kraju się pogorszyła, a jeden na pięciu, że pogorszenie dotyczyło także jego sytuacji ekonomicznej. Większość wyborców uważała natomiast, że w przyszłości sytuacja albo pozostanie niezmieniona, albo nawet się poprawi. Ponadto obywatele uznali Partię Pracy za lepszą w zapewnianiu podstawowych usług społecznych. Por. też z oceną z 2000 roku dokonaną przez Collina Rallingsa i Michaela Trashera: C. Rallings, M. Trasher, *Election and Public Opinion: The End of The Honeymoon?*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2001, nr 2 (54), s. 322-336, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/2/322

reformy konstytucyjne: zmianę składu Izby Lordów, dewolucję w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, implementację Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wprowadzono obowiązek rejestracji partii i regulacje w zakresie ich finansowania, rozpoczęto reformę sądownictwa. Ogromne zaangażowanie w normalizację stosunków w Irlandii Północnej zaowocowało powołaniem nowego rządu regionalnego, w którym skonfliktowane strony wspólnie objęły ster władzy. Wielka Brytania zbliżyła się także do Europy, angażując się silniej w proces jej integracji.

Stosunkowo szybko kontrowersje budzić zaczął natomiast słynny już blairowski spin, definiowany jako manipulacja tak mediami, jak i informacją dla osiągnięcia efektu zgodnego z oczekiwaniami rządu[263]. Dzięki „zarządzaniu informacją" (*news management*) i silnemu oparciu na specjalistach od *public relations* i grup focusowych Blair przez wiele lat wymykał się krytyce i zapewniał wysokie poparcie w sondażach[264]. Wyraźną cezurę w tym zakresie stanowi moment upublicznienia informacji, jakoby rząd naciągał (*sexed up*) fakty w sprawie posiadania przez Saddama Husajna broni masowego rażenia[265]. Kwestia zaangażowania w Iraku – w tym okoliczności śmierci dr. Davida Kelly'ego oraz raport komisji Lorda Huttona - zdominowała brytyjską politykę przed wyborami z 2005 roku, przyczyniając się do wyraźnie skromniejszego zwycięstwa Partii Pracy. Spadku popularności rządu

---

[263] Spin nie musi koniecznie oznaczać zachowania nieetycznego, co sugeruje pejoratywne słowo „manipulacja". Spin oznacza bowiem taką umiejętność perswazji, która pozwala na przedstawienie kwestii w jak najbardziej korzystnym świetle. Taka definicja nawiązuje do funkcji spin doktora, tj. osoby tłumaczącej (glossującej) wystąpienie na potrzeby dziennikarzy. Sztuka „odfiltrowywania" informacji ma wiele aspektów, a wśród nich jest: uważna weryfikacja informacji i argumentów przed przekazaniem ich mediom, kontrola źródeł informacji dla zapewniania, by tylko oficjalna linia została zaprezentowana, ale także użycie czarnego PR-u lub przecieków, interesujące historie tylko dla sympatyzujących mediów, udostępnienie informacji krótko przed terminem edycji, by zapobiec znalezieniu kontrargumentów, upublicznianie „złych" wiadomości, kiedy inne istotniejsze wydarzenia dominują w agendzie. A. Heywood, *Politologia*, s. 260. Aktualnie jednak, do czego wyraźnie przyczyniła się praktyka ekipy Blaira, pojęcie spinu nabrało zdecydowanie negatywnego zabarwienia. J. Humphreys, *The Iraq Dossier and the Meaning of Spin*, „Parliamentary Affairs", styczeń 2005, nr 1 (58), s. 156-170, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/1/156?hits=10&FIRSTINDEX=0&HITS=10&fulltext=iraq&searchid=1&resourcetype=HWCIT Rażącym przykładem bezwzględności polityki informacyjnej rządu był 11 września 2001 roku, kiedy jedna z pracownic rządowych służb informacyjnych rozesłała do ministerstw e-mail z radą, by wszystkie złe informacje ogłaszać tego dnia, bo media i tak zajmą się wyłącznie zamachami w USA. D. Pszczółkowska, *Tłusta dekada*....

[264] Por. D. Rosiak, *Schodzi ze sceny z podniesioną głową*, „Rzeczpospolita", 11 maja 2007.

[265] J.Humphreys, *The Iraq*…, s. 156-170, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/1/156?hits=10&FIRSTINDEX=0&HITS=10&fulltext=iraq&searchid=1&resourcetype=HWCIT Więcej: A. Russell, *The Party System*…, s. 351-365, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/2/351 oraz A. Russell, *Parties and Party System*…, s. 396-407, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/2/396

na tym polu nie potrafili jednak zdyskontować konserwatyści, jako że sami znaleźli się w gronie wspierających interwencję.

Media i socjologowie społeczni wskazują także na inne aspekty ograniczonego sukcesu laburzystów w 2005 roku. Redukcję przewagi w izbie do zaledwie 67 mandatów i wciąż niską frekwencję wyborczą uznano za rezultat sprzeciwu wobec prezydenckiego stylu sprawowania władzy i spadku zaufania do samego Blaira. „Mówiąc wprost, wyniki badań sugerują, że spadek popularności Blaira oznaczał dla Partii Pracy utratę głosów i mandatów. To prawdopodobnie kosztowało ich więcej głosów niż cokolwiek innego w tych wyborach”[266]. Wzrastająca wewnątrzpartyjna opozycja przeciw premierowi, której skutkiem były dymisje składane przez kolejnych wiceministrów, wymusiła na liderze laburzystów zapowiedź rezygnacji ze stanowiska jeszcze przed zaplanowaną na wrzesień 2007 roku konferencją partyjną. Naciski takie wzmógł także skandal z przyjmowaniem pożyczek w zamian za parostwo oraz wyniki wyborów lokalnych i regionalnych z maja 2007 roku. W efekcie tydzień po wyborach lokalnych podczas spotkania w swoim okręgu wyborczym (Sedgefield w północnej Anglii) Tony Blair ogłosił, że odejdzie 27 czerwca. Obejmujący rządy w Partii Pracy i w kraju Kanclerz Skarbu Gordon Brown musi liczyć się z faktem, że w maju laburzyści otrzymali żółtą kartkę. Po raz pierwszy partia przegrała wyścig o mandaty w Parlamencie Szkockim, ustępując pola nawołującym do referendum w sprawie niepodległości Szkocji nacjonalistom z SNP. Trzeba jednak podkreślić, że w szkockich wyborach nie wypadli dobrze ani konserwatyści, ani Liberalni Demokraci, tracąc po jednym mandacie. Surowo ocenili Partię Pracy także wyborcy do Zgromadzenia Narodowego Walii, choć tu laburzyści pozostali nadal największą frakcją. Swoje wyniki poprawili natomiast zarówno konserwatyści, jak i Plaid Cymru, natomiast stan posiadania liberalnych demokratów nie uległ zmianie. Na wyraźnie prokonserwatywny kierunek zmian wskazują także wyniki przeprowadzonych w tym samym czasie wyborów lokalnych do większości rad w Anglii. W 312 angielskich radach Partia Konserwatywna zdobyła 900 nowych mandatów, a laburzyści utracili ponad 500 miejsc. Prawie 250 mandatów oddali swym przeciwnikom także liberalni demokraci. Natomiast w Szkocji wybory lokalne

[266] G. Evans, R. Andersen, *The Impact of Party Leaders: How Blair Lost Labour Votes*, „Parliamentary Affairs”, październik 2005, nr 4 (58), s. 818-836, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/818#RFN5

po raz pierwszy przeprowadzono według systemu STV[267], co sprawiło, że w zdecydowanej większości rad żadna z partii nie zdołała zdobyć bezwzględnej większości mandatów. Laburzyści zdobyli przewagę tylko w 2 radach, podczas gdy po poprzednich wyborach posiadali większość w 11. Także SNP i Liberalni Demokraci utracili przewagę w tych radach (po jednej), w których ją posiadali.

Doświadczenia z czasu długich rządów konserwatystów, jak i wyniki wyborów z 2003 roku wskazują, że przegrana rządzących między kolejnymi elekcjami do Westminsteru nie musi automatycznie oznaczać porażki na szczeblu centralnym. Dla laburzystów nie wszystko zatem zostało stracone: sprzyja im system wyborczy, a i zmiana na stanowisku lidera może okazać się istotnym aktem samoodnowy partii, podobnym do tego, jaki w 1990 roku był udziałem Partii Konserwatywnej. Co znamienne, już w kilka godzin po deklaracji Blaira, określającej termin rezygnacji, ze stanowiska ze strony internetowej Partii Pracy znikło logo „New Labour Party" – symbol przekształceń, których głównym architektem był ustępujący lider. Wkrótce potem pojawiła się nazwa Labour Party z kwiatem róży pochodzącym jeszcze sprzed 1994 roku, kiedy to partia miała bardziej lewicowy charakter, a prym w organizacji wiodły związki zawodowe.

Przedmiotem niniejszego podrozdziału jest analiza systemu wyborczego do Westminsteru i jego wpływu na charakter rywalizacji międzypartyjnej na szczeblu centralnym. W tym miejscu warto jednak chociaż napomknąć, że aktualnie Wielka Brytania nie ma jednego „uniwersalnego systemu partyjnego", ale wiele różnych systemów współwystępujących na szczeblu lokalnym i regionalnym. Partie polityczne podejmują rywalizację wyborczą na poszczególnych szczeblach według różnych zasad i z odmiennym skutkiem, tworząc systemy lokalne i regionalne, w których jest miejsce zarówno dla partii ogólnokrajowych, jak i tych o ograniczonym zasięgu terytorialnym. Wśród partii, które w ostatnich latach z pewnym sukcesem podejmowały rywalizację i to bez mała na terenie całego kraju, wymienić należy Partię Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, Brytyjską Partię Narodową (*British National Party* - BNP) oraz Zielonych.

Odwołująca się do antyunijnych postaw UKIP wdarła się szturmem na brytyjską scenę polityczną w 2004 roku, osiągając dobre wyniki w czerwcowych

[267] Stosowany dotychczas w szkockich wyborach lokalnych system FPTP został zastąpiony systemem STV na mocy przyjętego uchwalonego przez Parlament Szkocki *Local Governance (Scotland Act)* z 2004 roku.

wyborach lokalnych, wyborach uzupełniających w Hartlepool oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego. W tych ostatnich powiększyła swoją reprezentację do 12 europosłów i zdobyła aż 16,8% głosów![268]. Jednakże w wyborach do parlamentu brytyjskiego przeprowadzonych w 2005 roku na partię głosowało już tylko 2,2% głosujących. Wciąż jednak był to lepszy wynik niż podczas elekcji z 2001 roku, kiedy to partia zdobyła poparcie na poziomie 1,5% głosujących[269].

W ostatnich latach także BNP znacznie poprawiła swoje wyniki wyborcze. Jeszcze w 2001 roku głosowało na nią zaledwie 0,2% biorących udział w wyborach do Westminsteru, lecz już w 2005 roku było to 0,7%. Choć partia nie wystawiła w wyborach 2005 roku kandydatów we wszystkich okręgach, to tam gdzie tak się stało, jej przedstawiciele uzyskali czwarty wynik. Od 1993 roku partia ma także swoich przedstawicieli we władzach lokalnych. W kwietniu 2006 roku w lokalnych kolegiach zasiadało ich już 53. Natomiast w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku liczba oddanych na BNP głosów plasowała ją na szóstym miejscu, choć partii nie udało się zdobyć nawet jednego mandatu.

Swoją obecność na scenie wyborczej potwierdzają także Zieloni[270]. Aktualnie w Wielkiej Brytanii funkcjonują niezależne, choć ściśle ze sobą współpracujące, trzy partie: Partia Zielonych Anglii i Walii (*Green Party of England and Wales*), Partia Zielonych w Irlandii Północnej (*Green Party in Northern Ireland*) oraz Szkocka Partia Zielonych (*Scottish Green Party*). W 2005 roku w wyborach do Westminsteru

---

[268] W eurowyborach z 1999 roku UKIP zdobyła 7% głosów i 3 mandaty. Był to pierwszy raz w historii tej partii, gdy wprowadziła ona swoich reprezentantów do parlamentu. Intencje obecności UKIP w strukturach unijnych określił lider tej partii Nigel Farage „Dla nas naprawdę ważnym powodem, by tam (do Parlamentu Europejskiego – przyp. tłum) iść, jest odnalezienie przykładów defraudacji, marnotrawstwa i korupcji i przekazanie informacji o tym do kraju i ujawnienie tego". Cyt. za „Financial Times", 15 czerwca 1999.

[269] Aktualnie partia nie ma reprezentanta w Izbie Gmin, a w Izbie Lordów zasiada 2 jej członków. Szacuje się, że do partii należy około 17,5 tys. osób. Przez obserwatorów sceny politycznej partia ta jest postrzegana jako „sanktuarium" protestu i niezadowolenia. (A. Russell, *The Party System* …, s. 351-365, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/2/351.) Zamiarem partii jest, by Zjednoczone Królestwo "było rządzone przez prawo odpowiednie do jego potrzeb, uchwalone przez własny parlament, który jest odpowiedzialny bezpośrednio i wyłącznie przed wyborcami Zjednoczonego Królestwa".

[270]Korzenie Zielonych sięgają 1973 roku, kiedy to w Coventry powstała organizacja PEOPLE, przekształcona w 1975 roku w Partię Ekologiczną (*Ecology Party*). Od 1985 roku partia występowała pod nazwą Partii Zielonych (*Green Party*). Największy sukces odniosła partia w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 1989 roku, kiedy to zdobyła 15% głosów, jednakże nie uzyskała żadnego mandatu. Pierwszych przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego partia wprowadziła dopiero pod rządami nowego – proporcjonalnego systemu wyborczego. W 1999 roku poparcie na poziomie 6,3% głosów wystarczyło do zdobycia 2 mandatów. Jednakże warto podkreślić, że w latach 1989-1992 honorowym członkiem Grupy Zielonych w Parlamencie Europejskim był Jean Lambert, który posiadał co prawda prawo głosu wewnątrz grupy, ale z oczywistych względów nie mógł brać udziału w głosowaniach na forum parlamentu.

startujący pod wspólnym sztandarem Zieloni zdobyli 1% głosów, tj. najwięcej w historii. Na Zielonych zdecydowało się oddać głos prawie 270 tys. osób. Jednakże wynik ten był niewystarczający dla zdobycia mandatu i aż 179 spośród 203 kandydatów utraciło depozyty. W Izbie Lordów środowisko ekologów reprezentuje natomiast Baron Beaumont of Whitley. W 2004 roku w eurowyborach Zieloni uzyskali ponad milion głosów i utrzymali swoich dwóch przedstawicieli w Parlamencie Europejskim[271]. Aktualnie 111 przedstawicieli Partii Zielonych Anglii i Walii zasiada we władzach lokalnych, a w Radzie Miasta Leeds, Lancaster i w Radzie Castel Morpeth Zieloni współtworzą rządzącą koalicję. Partia nie ma natomiast reprezentanta w Zgromadzeniu Narodowym Walii. Od czasu poprzednich wyborów lokalnych (2001 rok) i regionalnych (2003 rok) swoje notowania poprawiła znacząco Partia Zielonych w Irlandii Północnej. W wyborach lokalnych z 2005 roku Zieloni zdobyli ogółem 1% głosów i 3 mandaty, a w 2007 roku w Zgromadzeniu Irlandii Północnej zasiadł pierwszy reprezentant tej partii. Z kolei Szkocka Partia Zielonych, która miała dotychczas – w latach 1990-1991 – tylko jednego przedstawiciela we władzach lokalnych, zdobyła w majowych wyborach aż 8 mandatów. Nieco gorzej wypadła natomiast w ostatnich wyborach do Parlamentu Szkockiego, tracąc 5 z 7 posiadanych dotychczas mandatów.

Brytyjski system partyjny uległ w ciągu dekad po zakończeniu drugiej wojny światowej wyraźnemu przekształceniu, a pod znakiem zapytania postawiona została dwupartyjność jako cecha go wyróżniająca. Trudno nie dostrzec, że na scenie wyborczej skuteczną rywalizację o głosy wyborów podejmuje coraz więcej partii, a poparcie dla głównych partii systemu spada. Głosy wyborców kreują odmienne systemy partyjne w Anglii (z lokalnymi odmianami), Szkocji i Walii[272], nie wspominając nawet o Irlandii Północnej. Zdaniem badaczy także współwystępowanie systemu większościowego i proporcjonalnego w wyborach różnego szczebla sprzyja tak transformacji tradycyjnej identyfikacji partyjnej, jak i strategii partyjnych[273]. Liderzy partyjni muszą uwzględnić w strategiach wielopartyjny charakter rywalizacji, a

[271] Słabo wypadła natomiast Partia Zielonych w Irlandii Północnej, zdobywając zaledwie 0.9 pierwszych wskazań.
[272] P.Dunleavy, *Fading Up*…, s. 503-532, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/3/503
[273]P. Dunleavy, H. Margetts, *The Impact*…, s.854-870, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/854#RFN5. Wzrost liczby głosów oddanych na UKIP i BNP w eurowyborach z 2004 roku wymusił na rządzie zmiany w zakresie udzielania azylu i polityki imigracyjnej. Także konserwatyści w 2005 roku więcej uwagi poświęcili imigracji. Strategia ta okazała się skuteczna i w wyborach do Westminsteru torysi zminimalizowali zagrożenie z prawej strony sceny politycznej.

zignorowanie tego imperatywu może mieć w przyszłości katastrofalne dla partii skutki. W tym kontekście rodzi się pytanie o rolę systemu wyborczego w procesie zmian tak systemu partyjnego, jak i preferencji elektoratu.

3.5. Propozycje reform systemu wyborczego

„Zasada większości względnej jest główną i najważniejszą przyczyną zniekształcenia rzeczywistej woli wyborców wyrażonej w akcie głosowania”[274]. Ponieważ system operuje w sposób sprzyjający petryfikacji dwupartyjnego podziału ról ustrojowych, naturalne wydają się żądania partii trzecich, aby wprowadzić takie rozwiązania, dzięki którym struktura parlamentu będzie odzwierciedleniem struktury poglądów elektoratu, a partie te uzyskają wpływ na decyzje polityczne adekwatny do udzielanego poparcia. Natomiast w przypadku głównych partii systemu wyznacznikiem poziomu poparcia dla zmian była i jest wyborcza fortuna. Kolejne następujące po sobie porażki wyborcze potrafią uczynić tak laburzystów, jak i konserwatystów bardziej wrażliwymi na postulaty reformy, choć – jak wskazuje doświadczenie - ich realizacja zostaje zaniechana w momencie uzyskania władzy.

W ostatnich latach pytanie o reformę wyborczą nabrało szczególnego znaczenia, jednakże należy podkreślić, że rozważania w tym przedmiocie wielokrotnie stanowiły element brytyjskiej debaty nad poziomem demokracji i zagadnieniem silnego rządu. Najgorętsze dyskusje toczono od połowy XIX wieku do lat 30. XX wieku, a także od początku lat 70. minionego wieku, aż do chwili obecnej. Istotę takich debat i to zarówno na gruncie teoretycznym, jak i politycznym, najlepiej ujął Iain McLean, wskazując, że „szkoła proporcjonalna (*PR school*) zwraca uwagę na skład parlamentu, a zwolennicy systemów większości bezwzględnej (*majoritarians*) na jego decyzje”[275]. Rozpatrywane propozycje zmian obejmują zwykle któryś z trzech systemów wyborczych: system pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote* - STV), system głosu alternatywnego (*alternative vote* – AV) lub system mieszany, tj. proporcjonalno – większościowy (*two – vote system*).

Tradycyjnie sceptyczni wobec prób reform pozostają liderzy konserwatystów, choć wśród szeregowych członków można dostrzec elementy poparcia dla zmian systemu. W środowisku liberałów i ich następców trwałym poparciem cieszy się STV,

[274] Gebethner S., *Rząd*..., s.108
[275] Cyt. za D. M. Farrell, *Comparing*..., s.9.

który poprzez umożliwienie tworzenia struktury preferencji i transfer głosów minimalizuje zjawisko „marnowania głosów" postrzegane jako podstawowe zagrożenie dla funkcjonowania partii. System ten z jednej strony zapewnia proporcjonalne odzwierciedlenie preferencji elektoratu, z drugiej zaś może powodować konieczność powoływania rządu mniejszościowego lub koalicyjnego. Zaletą STV jest fakt, że głosy oddawane są na kandydatów a nie partie, a związek między kandydatem i okręgiem zostaje utrzymany. Co więcej, z racji faktu, że okręgi są wielomandatowe, dana społeczność może mieć reprezentantów wywodzących się z różnych ugrupowań. Wadą STV, zdaniem jego przeciwników, jest natomiast znaczne skomplikowanie systemu, co może powodować brak zrozumienia wśród wyborców dla reguł elekcji oraz oddawanie głosów nieważnych.

Propozycje wychodzące z kręgów laburzystowskich ogniskują się wokół systemów większości bezwzględnej, jako że ich zastosowanie przynosi wyniki niewiele odbiegające od tych, które uzyskuje przy wykorzystaniu FPTP[276]. W kręgu zainteresowań znajdują się zwłaszcza AV oraz jego modyfikacja - system głosu uzupełniającego (*supplementary vote* – SV), które pozwalają na stworzenie struktury preferencji. Wśród zalet takich systemów wskazuje się: prostotę, zdolność do zapewnienia rządu większościowego, zachowanie łączności między posłem i okręgiem, ograniczenie zjawiska marnowania głosów. Jednocześnie systemy te nie są wolne od wad, jakie przypisuje się FPTP: dyskryminują partie trzecie zwłaszcza takie, które nie mają skoncentrowanego geograficznie elektoratu.

Próby pogodzenia stanowisk zwolenników systemów proporcjonalnych i większościowych podejmowały natomiast komisje o niezależnym lub międzypartyjnym charakterze, proponując tzw. systemy dwóch głosów (*two-vote systems*). W raportach takich komisji rekomendowano system dodatkowego reprezentanta (*additional member system* - AMS), bądź uważany za jego modyfikację system głosu alternatywnego+ (AV+ inaczej AV *top-up*). W obu systemach część posłów wybieranych jest w okręgach wyborczych, a część z listy partyjnej zgłoszonej regionalnie. W pierwszym przypadku system stanowi połączenie FPTP i systemu proporcjonalnego, a drugim systemu AV i systemu proporcjonalnego. W zależności od przyjętej proporcji mandatów okręgowych wobec mandatów regionalnych systemy te będą zajmować odmienną pozycję na kontinuum

[276] Por. tamże.

wyznaczonym z jednej strony przez systemy większościowe, z drugiej przez systemy proporcjonalne. Jednakże z racji faktu, że część posłów wybierana jest w okręgach, a część poprzez listy regionalne, wobec systemów podnoszony jest wspólny zarzut, iż powodują one zróżnicowanie statusu posłów.

W sierpniu 1910 roku powołana przez Herberta Asquitha Królewska Komisja zarekomendowała system głosu alternatywnego i był to w historii jedyny przypadek, w którym kolegium tej rangi rozpatrywało kwestię reformy wyborczej. Jednakże ze względu na trwający wówczas kryzys konstytucyjny spowodowany odrzuceniem przez Izbę Lordów „budżetu dla ludzi" (*people's budget*) raport komisji przeszedł bez echa. Z kolei sześć lat później złożona z przedstawicieli wszystkich partii Konferencja Spikera (*Speaker's Conference*) proponowała wprowadzenie systemu STV w dużych miastach, a AV w pozostałych okręgach. I choć propozycje ostatecznie przepadły podczas głosowania, to o skali poparcia zwłaszcza dla wprowadzenia STV świadczy fakt, że dla jego przyjęcia przez Izbę Gmin zabrakło zaledwie ośmiu głosów. Wyniki kilkakrotnych głosowań, jak i przebieg debaty dają jasny obraz, że intencją wprowadzenia STV była ochrona mniejszościowych elit przed skutkami upowszechnienia praw wyborczych na terenach zurbanizowanych, gdzie Partia Pracy umacniała swoją pozycję[277]. Echem rekomendacji komisji było utworzenie w 1918 roku na mocy *Representation of the People Act* czterech wielomandatowych okręgów uniwersyteckich, w których obowiązywał system STV. Funkcjonujące do 1950 okręgi wielomandatowe stanowiły jedyny w historii przypadek wyłaniania posłów do Westminsteru w drodze wyborów proporcjonalnych.

Debatę nad reformą kontynuowano w latach 20., jednakże rekomendacje działającej w latach 1929-1930 Konferencji (*Ullswater conference*) nie przyniosły konkluzji. Tymczasem pochodzące z listopada 1930 roku zapiski z dziennika MacDonalda wskazują, że między liderami laburzystów i liberałów wypracowywany był konsensus, którego realizację stanowiłby system głosu alternatywnego[278]. W konsekwencji z początkiem 1931 roku mniejszościowy rząd laburzystowski wniósł projekt ustawy wprowadzającej taki system. Jakkolwiek projekt ustawy uzyskał poparcie w Izbie Gmin, to sprzeciw Izby Lordów i upadek rządu przesądził o jej losie. Po drugiej wojnie światowej postulat zmiany systemu wyborczego podnosiła przede wszystkim Partia Liberalna i jej następcy, ale również stowarzyszenia, organizacje i

[277] Tamże, s. 25.
[278] V.Bogdanor, *The Constitution*…, s. 717, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717

ruchy stawiające sobie za cel demokratyzację państwa[279]. Jednakże do lat 70. na scenie parlamentarno-rządowej żadne konkretne działania w tym zakresie nie zostały podjęte.

Wzrastająca chwiejność elektoratu widoczna w kolejnych dwóch elekcjach z 1974 roku, zdobycie przez Partię Pracy większości mandatów pomimo braku poparcia większości głosujących, decyzja o przywróceniu STV w przeprowadzanych w Irlandii Północnej wyborach lokalnych i regionalnych stały się przyczynkami do wznowienia debaty nad reformą systemu wyborczego[280]. Zainteresowanie innymi systemami, zwłaszcza STV, wzrosło także w związku z koniecznością wprowadzenia wyborów powszechnych do Parlamentu Europejskiego oraz przygotowywaną dewolucją w Szkocji i Walii[281]. Inicjatywę w zakresie reformy podjęło początkowo The Hansard Society - niezależne, skupiające członków różnych partii stowarzyszenie, działające na rzecz demokracji parlamentarnej - powołując w 1976 Komisję ds. Reformy Wyborczej pod przewodnictwem konserwatysty - Lorda Blake'a. W opublikowanym w czerwcu tego roku w raporcie komisja zarekomendowała zmodyfikowany system AMS, w którym 3/4 posłów wybieranych byłoby w okręgach jednomandatowych z zastosowaniem systemu FPTP, a pozostała część mandatów zostałaby rozdzielona między najlepszymi przegranymi (*best losers*) z różnych regionów. Modyfikacja polegała na tym, że wyborca dysponowałby tylko jednym głosem, a wszyscy kandydaci musieliby startować w okręgach. W efekcie system nie wprowadzałby żadnych zmian w samym akcie głosowania, a jedynie w sposobie podziału mandatów. Jednocześnie raport zalecał ograniczenie liczby posłów do 640. Zarówno sama komisja, jak i efekty jej pracy nie zyskały jednak uznania, głównie ze względu na fakt, że skład tego ciała uznano za niereprezentatywny. Dyskusja nad propozycjami komisji ujawniła natomiast wyraźną rozbieżność stanowisk szeregowych posłów i przywództwa w Partii Konserwatywnej. Około 100 torysowskich backbencherów zadeklarowało poparcie dla reformy wyborczej, mimo

[279] Można tu wymienić między innymi powstałe w 1884 roku Proportional Representation Society, które następnie zmieniło nazwę na Electoral Reform Society, jak również Demokratic Audit - organizację, która jak sama nazwa wskazuje, audytuje stan demokracji oraz przestrzeganie praw człowieka w Wielkiej Brytanii. Aktualnie różne organizacje wspierające reformę wyborczą skupia Make Votes Count Coalition, w skład której wchodzą m. in. wspomniane Electoral Reform Society oraz Charter 88, Christian Socialist Movement, Fawcett Society, New Politics Network, ale również Labour Campaign for Electoral Reform, Liberalni Demokraci, Plaid Cymru oraz Partia Zielonych Anglii i Walii.
[280] D. M. Farrel, *Comparing…*, s. 26-27.
[281] W październiku 1973 roku Komisja Królewska ds. Konstytucji (*Royal Commission on Constitition*) zwana także od nazwiska jej przewodniczącego Komisją Kilbrandona, zarekomendowała jednogłośnie w wyborach do zgromadzeń w Walii, Szkocji i Anglii system pojedynczego głosu przechodniego.

że liderzy byli temu zdecydowanie przeciwni. Zarzutu niereprezentatywności nie można natomiast odnieść do składu Narodowej Komisji ds. Reformy, która pracowała pod przewodnictwem Lorda Harlecha. Podstawowym celem komisji była koordynacja działań różnych środowisk opowiadających się za reformą systemu wyborczego. Początkowo zajmowała ona stanowisko neutralne wobec różnych opcji reform, ale po kilku latach jednoznacznie opowiedziała się za STV. Działania komisji pozostały bezowocne wobec braku poparcia ze strony kolejnych rządów.

Jeszcze w latach 70. i na początku 80. kierownictwa obu głównych partii systemu sceptyczne odnosiły się do postulatów zmiany systemu wyborczego, jednakże kolejna - trzecia z rzędu – wyborcza przegrana laburzystów stworzyła w tej partii bardziej przychylny klimat dla dyskusji o reformie. W 1990 roku partia powołała komisję pod przewodnictwem profesora Reymonda Planta, która miała opracować propozycje reformy dla zgromadzeń regionalnych i Izby Lordów. Doroczna konferencja z 1991 roku rozszerzyła kompetencje komisji o system wyborczy do Izby Gmin, a czwarta porażka wyborcza laburzystów wzmocniła przekonanie o konieczności reformy. W końcowym raporcie opublikowanym w 1993 roku w odniesieniu do Izby Gmin komisja opowiedziała się za systemem większości bezwzględnej - głosu uzupełniającego[282]. Z racji faktu, że laburzyści przez kolejne cztery lata pozostawali w opozycji, raport komisji nie znalazł przełożenia na działania parlamentarne. Jednakże w manifeście wyborczym z 1997 roku Partia Pracy zapowiedziała powołanie niezależnej komisji celem zarekomendowania proporcjonalnego systemu wyborczego, który mógłby zastąpić dotychczas funkcjonujący oraz ogólnonarodowe referendum w tej sprawie. Zgodnie z obietnicą po wygranych wyborach, w grudniu 1997 roku została powołana Niezależna Komisja ds. Systemu Głosowania (*Independent Commission on the Voting System*), której, dla podkreślenia owej niezależności, przewodniczył liberalny demokrata - Lord Jenkins. Przy opracowaniu raportu Komisja miała „wziąć pod uwagę wymóg szerokiego zastosowania zasady proporcjonalności, konieczność utrzymania stabilnego rządu, rozszerzenie możliwości wyboru i utrzymanie związków między posłem a okręgiem geograficznym". Przedstawiony po roku pracy raport zalecał

[282] *Supplementary vote* jest systemem, gdzie posłowie wybierani są bezwzględną większością głosów. Ograniczenie budowania struktury preferencji jedynie do dwóch wskazań z jednej strony pozwala ominięcie obliczania „słabych wskazań", z drugiej zaś czyni system łatwiejszym do zrozumienia niż AV. Opracowanie tego systemu przypisuje się laburzystowskiemu posłowi Dale'owi Campbell-Savours'owi.

zastosowanie systemu AV+ , który został zaprojektowany jako ograniczona wersja AMS, dająca w efekcie niższy poziom proporcjonalności[283]. Propozycja zakładała całkowitą zmianę dotychczasowego przebiegu granic okręgów wyborczych i zastąpienie aktualnie istniejących 659 okręgów 530 lub 560 nowymi. Z list partyjnych do Gmin miałoby wejść ok. 100 posłów, a około 80-85% posłów byłoby wybieranych w okręgach jednomandatowych. System taki zapewniłby z jednej strony wyraźny związek między posłem a jego okręgiem wyborczym, z drugiej zaś układ partyjny w izbie odzwierciedlający poparcie dla danej partii. W efekcie zastosowania rekomendowanego systemu większość bezwzględną w parlamencie uzyskałaby partia, która zdobyłaby co najmniej 43% głosów. Zdaniem komisji faworyzowanie dużych partii uchroniłoby przed nadmiernym wpływem małych ugrupowań i co za tym idzie koniecznością powoływania rządów koalicyjnych. Komisja uznała także za pożądaną poprawę efektywności kontroli legislatywy nad egzekutywą, zredukowanie wpływu machiny partyjnej i zachęcenie posłów do bardziej niezależnego zachowania oraz zwiększenie reprezentacji kobiet i mniejszości.

Raport komisji Jenkinsa zyskał natychmiast uznanie SNP i liberalnych demokratów, choć ci ostatni pozostali adwokatami wprowadzenia systemu pojedynczego głosu przechodniego. Rekomendacjom komisji zdecydowanie sprzeciwili się natomiast konserwatyści, którzy wskazywali na wysoki stopień skomplikowania systemu. Tymczasem w Partii Pracy stanowiska były podzielone. Tony Blair ciepło przyjął propozycję komisji, doceniając fakt, iż „jest raczej modyfikacją istniejącego w Westminsterze systemu, niż pełną wersją systemu proporcjonalnego, jaką stosuje się w innych krajach”[284] i uznał ją za podstawę dla przeprowadzenia szeroko zakrojonej debaty. Jednakże zdecydowany sprzeciw członków gabinetu – m.in. Jacka Strawa, Johna Prescotta, Gordona Browna, Margaret Beckett - przesądził o losie raportu.

Zapowiedzi dotyczące reformy systemu wyborczego zostały powtórzone w laburzystowskim manifeście wyborczym z 2001 rou, choć złożone deklaracje były dużo bardziej ostrożne. Partia Pracy deklarowała przegląd rozwiązań wprowadzonych przy wyborach regionalnych, do Parlamentu Europejskiego i władz Londynu. Wyniki przeglądu miały, obok raportu Komisji Jenkinsa, służyć za podstawę

[283] The Raport of Independent Commission on Voting System, październik 1998, http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.htm
[284] Cyt. za J. Dearlove, P. Saunders, *Introduction...,* wyd. 3, s. 455.

do debaty na temat systemu wyborczego do Izby Gmin. O fiasku tych postulatów najlepiej świadczy fakt, że zapowiedzi manifestu wyborczego z 2005 roku stanowiły niemal wierną kopię tych sprzed czterech lat.

Powszechne jest przekonanie, że w dłuższym okresie czasu proporcjonalny system wyborczy skutkuje wzrostem liczby partii efektywnie uczestniczących w wyborach. Za największego propagatora tej tezy można uznać Maurice'a Duvergera, który twierdził, iż zasada proporcjonalności przy wyłanianiu reprezentacji parlamentarnej zmierza do uformowania wielu niezależnych partii, natomiast reguła większościowa zmierza do wytworzenia systemu dwupartyjnego[285]. Należy jednak podkreślić, że zdaniem samego autora twierdzenia te wskazują jedynie na pewne tendencje, nie mają natomiast charakteru bezwzględnego (*iron law*)[286]. W świetle tych wniosków trudno jednak oczekiwać, by główne siły polityczne Wielkiej Brytanii przeprowadziły zmianę systemu wyborczego na proporcjonalny i pozbawiły się tym samym instrumentu umożliwiającego samodzielne sprawowanie władzy. Istnieje bowiem obawa, że system proporcjonalny doprowadzi do nadmiernego rozdrobnienia parlamentu i konieczności powoływania słabych rządów koalicyjnych[287]. Obawa ta znajduje odzwierciedlenie w propozycjach reform, które zmierzają raczej ku ograniczeniu dysproporcji w zakresie reprezentacji, niż do całkowitego przekreślenia zasady większości.

Ostatnie publikacje akademickie dają jednak odmienne spojrzenie na zagadnienie reformy wyborczej w Wielkiej Brytanii. Badania wskazują, że gdy partie

---

[285] Twierdzenia swoje Duverger oparł na mechanicznym i psychologicznym efekcie działania systemu. Mechaniczny efekt oznacza, że w systemie większościowym partiom mniejszym trudniej jest zdobyć mandat, stąd też takich partii jest mniej w parlamencie. Efekt psychologiczny oznacza natomiast, że wyborcy świadomi, iż w warunkach większościowego systemu wyborczego małe partie mają niewielkie szanse na zwycięstwo, są także mniej skłonni do głosowania na te partie. W rezultacie system działa dwutorowo: z jednej strony stanowi hamulec dla powstania nowych partii, z drugiej zaś przyspiesza eliminację istniejącej partii trzeciej. M. Duverger, *Factors in a Two-Party and Multiparty System,* (w:) *Party Politics and Pressure Groups,* red. T.Y. Crowell, New York 1972, s. 23-32.

[286] Założenia Duvergera potwierdzają badania przeprowadzone przez Arenda Lijphart'a i Richarda Katz'a. Lijphart poddał analizie wybory przeprowadzone w latach 1945-1990 w 27 dojrzałych demokracjach i wykazał, iż w systemach większości względnej liczba efektywnych partii wynosi średnio 2.0, w systemach większości bezwzględnej (np. głosu alternatywnego) – 2.8, a w systemach proporcjonalnych - 3.6. Podobne, choć nie identyczne wyniki przyniosły badania przeprowadzone przez Katz'a. Autor przeanalizował około 800 elekcji przeprowadzonych w 30 krajach w latach 1945-1985. Badania wykazały, że przy użyciu systemu FPTP liczba efektywnych partii wynosi 2,6, w systemie głosu alternatywnego - 2.8, a w systemie proporcjonalnym - 3,9.

[287] Doświadczenia te dotyczą nie tylko Europy kontynentalnej. Z początkiem lat 90., po przeprowadzeniu dwóch referendów w Nowej Zelandii w miejsce większościowego systemu wyborczego wprowadzono AMS. Pociągnęło to za sobą ogromne zmiany w systemie rządów: system dwupartyjny rozpadł się, tworząc system wielopartyjny: w trakcie kolejnych wyborów z 1996, 1999 i 2002 roku żadna partia nie zapewniła sobie większości, co skutkowało powoływaniem rządów koalicyjnych i to zarówno większościowych, jak i mniejszościowych.

trzecie znajdują silny punkt oparcia, tworząc w efekcie system wielopartyjny, to wówczas większościowy system wyborczy powoduje chaos i zagrożenie także dla głównych partii systemu[288]. W takiej sytuacji partie te będą bardziej skłonne do zmiany systemu wyborczego niż podjęcia ryzyka „katastrofalnej" utraty swojej pozycji[289][290]. Wiele wskazuje na to, że taki scenariusz mógłby dotyczyć konserwatystów. Przed wyborami z 2005 roku szacowano, że nawet jeśli ogólny poziom poparcia dla tej partii będzie równy temu, jakim cieszą się laburzyści, to nadal Partia Pracy zdobędzie 110 mandatów więcej[291]. Inaczej rzecz ujmując, konserwatyści, aby posiadać bezwzględną większość w Izbie Gmin, musieliby prześcignąć swych rywali o 12 punktów procentowych[292]. W takiej sytuacji przynajmniej część członków tej partii uznaje, że zmiany w systemie wyborczym byłyby korzystne także dla ich partii[293].

Najczęściej rozważane rozwiązania (które obrazuje tabela 3.5.1.) mogą jednak przynieść skutki wręcz odwrotne do oczekiwanych. W pewnych okolicznościach zarówno system SV, jak i AV okazują się być mniej „proporcjonalne" niż FPTP. Natomiast STV, AMS i AV *top-up* wydają się lepiej przekładać preferencje wyborcze na układ sił w parlamencie.

---

[288] J. Colomer, *It's Parties that Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws upside down)*, Political Studies 2005, 53(1), s. 1–21.
[289] Tamże.
[290] Znaczenie zależności wykazanej przez Duvergera dewaluuje także A. Cox wskazując, iż ma ona odniesienie jedynie do poziomu danego okręgu, natomiast nie tłumaczy, w jaki sposób wyniki okręgowe przekładają się na narodowe. A.Cox, *Making Voters Count: Strategic Coordination in the Warld's Electoral Systems*, Cambridge Univerisity Press, 1997.
[291] R. Hazell, *The Continuing…*, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/1/3#RFN2
[292] J. Curtice, J. Fisher, M. Steed, 'Appendix 2: The Results Analysed' (w:) *The British General Election of 2005.*
[293] P. Norris, C. Wlezien, *Introduction…*, s.657-683, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/657

Tabela 3.5.1.Podział mandatów w wyborach z 1997 roku według różnych systemów.

System wyborczy	Partia Konserwatywna	Partia Pracy	Liberalni Demokraci	SNP/Plaid Cymru	Inni
FPTP	165	419	46	10	1
SV	110	436	84	10	1
AV	110	436	84	10	1
STV	144	342	131	24	0
AMS	203	303	115	20	0
AV *top-up*	168	368	89	-	-
System w pełni proporcjonalny	202	285	110	16	28

Źródło: The Raport of Independent Commission on Voting System: październik 1998, http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.htm

Dyskusję nad reformą prawa wyborczego w ostatnich latach podsyca i wzbogaca fakt współwystępowania w Wielkiej Brytanii różnych systemów wyborczych. Wybory europejskie, regionalne i lokalne stały się z jednej strony swoistym polem doświadczalnym pozwalającym na analizę zachowań wyborców w warunkach odmiennych niż większościowy system wyborczy, z drugiej zaś ogrywają znaczącą rolę w łagodzeniu obaw przed zmianą systemu wyborczego do Westminsteru. Zagadnienia te, tak istotne z punktu widzenia omawianej reformy, stały się przedmiotem zainteresowania Niezależnej Komisji (*Independent Comission to Review Britains Experience of PR Voting Systems*) pod przewodnictwem Davida Butlera i Petera Riddella[294]. W swej pracy komisja wzięła pod uwagę m.in. wpływ systemu na: kampanię wyborczą, rywalizację międzypartyjną, selekcję kandydatów, zachowanie posłów i system rządów, zdolność systemu do zapewnienia uczestnictwa w wyborach, jego sprawiedliwość, możliwości wyboru i zrozumienia systemu przez wyborcę, jak również poparcie udzielane przez wyborców dla poszczególnych systemów. Komisja zmierzyła się także z najczęstszymi zarzutami stawianymi pod adresem rozpatrywanych systemów głosowania, wskazując na pozytywne i negatywne skutki zastosowania każdego z nich.

Choć komisja nie sformułowała zdecydowanych wniosków co do możliwości zastosowania któregoś ze stosowanych już systemów w wyborach do Westminsteru,

[294] The Independent Comission to Review Britains Experience of PR Voting Systems: *Changed Voting…*, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/108_icpr_final.pdf

to wskazała, że dotychczasowe doświadczenia pozwalają na obalenie mitów związanych z ich funkcjonowaniem[295]. Raport daje także pewien obraz stosunku społeczeństwa do rozważanych przez polityków propozycji. Trzeba jednak podkreślić, że już badania przeprowadzone przez Komisję Jenkinsa wykazały, iż wyborcy niewiele wiedzą na temat działania systemów wyborczych, tj. sposobu, w jaki głos wyborczy przekłada się na uzyskanie mandatu[296]. Jednakże, jak wskazuje komisja Butlera i Riddella, wraz ze rozwojem tej wiedzy maleje poparcie dla systemu większościowego, a rośnie dla systemów proporcjonalnych lub mieszanych, lecz bez

[295] Raport komisji nie potwierdził przekonania, że zastosowanie list partyjnych sprzyja koncentrowaniu kampanii na partii, a nie jej kandydatach. Nie zauważono takich tendencji w wyborach w Walii i Szkocji, przede wszystkim ze względu na fakt, że większość kandydatów startowała zarówno z listy partyjnej, jak i w okręgu. Także analiza wyborów do Parlamentu Europejskiego nie potwierdza w pełni tej tezy, a autorzy raportu wskazują, że wyborcy używają listy do wyrażenia poparcia dla indywidualnych kandydatów. Natomiast odnosząc się do popularnego przekonania, że zastosowanie list wyborczych osłabia więzi między danym okręgiem wyborczym a jego reprezentantem w parlamencie, autorzy raportu przytaczają wyniki badań przeprowadzonych w 2001 roku przez Thomasa Lundberga. Badania te dotyczyły posłów Parlamentu Szkockiego i Zgromadzenia Narodowego Walii i wykazały jedynie, że posłowie wybrani z listy spędzają więcej czasu, kontaktując się z grupami interesu, podczas gdy posłowie wybrani w okręgach więcej pomagają obywatelom mającym problemy z agencjami rządowymi. Natomiast doświadczenia w Irlandii Północnej, zwłaszcza w odniesieniu do okręgów wiejskich, wykazały, że system STV sprzyja prowadzeniu kampanii zindywidualizowanej, jak również silnym kontaktom między posłem i jego okręgiem. Komisja zwróciła natomiast uwagę, że współistnienie posłów wybranych w okręgach i tych wybranych poprzez listy, może stać się przedmiotem napięcia między nimi. Wskazano przy tym na casus Szkocji, gdzie w lipcu 1999 roku próbowano uregulować tę kwestię w drodze formalnej, a grupa międzypartyjna (*all-party group*) sformułowała kodeks postępowania dla obu typów posłów. W dokumencie tym podkreślono równy status wszystkich członków parlamentu, jednakże kodeks zalecał, aby poszczególni posłowie zajmowali się jedynie sprawami związanymi z obszarem wyboru. Posłom „regionalnym" zakazano powielania pracy ich kolegów z okręgów i zobowiązano do informowania o podjęciu indywidualnej sprawy z danego okręgu. Natomiast w Walii, jak zauważa komisja, kwestia relacji między posłami nie wzbudziła szczególnych kontrowersji. Po wyborach z 1999 roku Przewodniczący (*Presiding Officer*) zadeklarował jedynie, że wszyscy posłowie są równi i posiadają te same uprawnienia. Nie podjęto także działań mających na celu sformalizowanie zasad postępowania członków zgromadzenia.

Przedmiotem analizy ze strony komisji stała się również kwesta wpływu systemu wyborczego na proces selekcji kandydatów. Jak dowodzi komisja, inicjatywę przy wyłanianiu kandydatów na listy podejmuje zwykle organ centralny, jednakże większość partii angażuje w ten proces lokalnych działaczy. W efekcie ustalenie kandydatur i ich kolejności w ramach listy dokonują komitety złożone z przedstawicieli ciał lokalnych i centralnych. Taka sytuacja ma miejsce w Partii Pracy w przypadku wyborów w Walii, Szkocji i do Parlamentu Europejskiego. Natomiast konserwatyści postępują według tego schematu tylko w wyborach szkockich. Z kolei liberalni demokraci konstruują listy w oparciu o wyniki głosowania członków partii. Centralizacja sposobu kształtowania list nie jest widoczna także w Szkockiej Partii Narodowej, Plaid Cymru oraz u Zielonych. Partie te używają w tym celu regionalnych konferencji i głosowania za pomocą poczty.

Komisja poszukiwała także odpowiedzi na pytanie o zależność między systemem wyborczym a frekwencją, gdyż jednym z zarzutów stawianych pod adresem systemu FPTP jest to, iż poprzez kreowanie tzw. głosów straconych sprzyja absencji wyborczej. Skutecznym remedium na ten stan nie jest jednak zdaniem komisji ani system AMS, ani listy partyjnej, co wykazały wybory z lat 1999-2003. Tam, gdzie systemy te zostały zastosowane, frekwencja okazała się niższa niż w wyborach do Westminsteru. Nieco lepiej sytuacja wyglądała w Irlandii Północnej, gdzie w wyborach odbywających się zgodnie z zasadami systemu STV, frekwencja wynosiła przeciętnie 65% i była najbardziej zbliżona do tej osiąganej w wyborach ogólnokrajowych.

[296] Por. też David Butler, *Electoral Reform*, s. 734, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/734

wyłonienia zdecydowanego faworyta[297]. Wyniki dwudziestoletnich badań wykazały natomiast niewielkie wahania opinii w kwestii systemów wyborczych, a wprowadzeniu nowych systemów nie towarzyszyły żadne poważne zmiany nastawienia.

Utrzymujący się od połowy lat 70. wyższy poziom poparcia udzielanego Partii Liberalnej i jej następcom oraz nacjonalistom szkockim i walijskim z jednej strony oznaczał podważenie racji dwupartyjności w rywalizacji na scenie wyborczej, z drugiej zaś kwestionował zasadność jej podtrzymywania poprzez działanie systemu FPTP. Wprowadzenie w latach 90. odmiennych systemów wyborczych w elekcjach lokalnych, regionalnych i do europarlamentu pogłębiło te tendencje. Dziś dzięki zastosowaniu systemów innych niż większości względnej obok tradycyjnych partii trzecich - Liberalnych Demokratów, SNP czy Plaid Cymru – także Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, Brytyjska Partia Narodowa czy Zieloni mogą umacniać swoje zaplecze organizacyjne i wiarygodny sposób uczestniczyć w wyborach[298]. Sytuacja taka znajduje także odzwierciedlenie w wyborach do Westminsteru, podczas których partie te w sposób aktywny zabiegają o poparcie, nawet jeśli nie znajduje ono przełożenia na uzyskane mandaty[299]. Konstruując strategie wyborcze, główne partie systemu muszą brać pod uwagę już nie tylko działania Liberalnych Demokratów, nacjonalistów szkockich i walijskich, ale również mniejszych partii, co sprawia, że rywalizacja wyborcza nabiera charakteru wielopartyjnego.

---

[297] Stosunek indagowanych do danego systemu zależał w ogromnej mierze od tego, jakie argumenty zostały przytoczone w pytaniu. Gdy respondentowi dano możliwość wyboru między skutecznym rządem (system FPTP) a bardziej „sprawiedliwym" podziałem mandatów dla mniejszych partii (system proporcjonalny), to w latach 1983-2003 zawsze ponad 50% zapytanych opowiadało się za utrzymaniem systemu większościowego (w przedziale od 54 do 63%, średnio ok. 60%), a za zmianą optowało nie więcej niż 39% (od 30 do 39%, średnio ok. 35%). Wyniki wskazywały zatem wyraźnie, że dla wyborców ważniejsze jest wyłonienie wyraźnego zwycięzcy, który utworzy rząd, niż sprawiedliwy podział mandatów. Natomiast gdy zapytano, czy wprowadzić system proporcjonalny po to, aby ilość posłów danej partii lepiej odpowiadała liczbie głosów otrzymanych przez tę partię, to w latach 1992-2003 zawsze ponad 44% zgadzało się na zmianę systemu (od 44 do 49%, średnio 47%), a nie mniej niż 15% było przeciwne takiej zmianie (od 27 do 15%, średnio 18%). Jednocześnie warto podkreślić, że w przeprowadzanych badaniach większość respondentów (obywateli) nie zdawała sobie sprawy z toczącej się debaty na temat zmiany systemu wyborczego, była zadowolona z aktualnego stanu rzeczy i nie wierzyła, by reforma miała duży wpływ na ich życie. The Independent Comission to Review Britains Experience of PR Voting Systems: *Changed Voting*…, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/108_icpr_final.pdf

[298] P. Norris, C. Wlezien, *Introduction*…, s. 657-683, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/657

[299] Tamże.

Wszyscy uprawnieni do głosowania w wyborach przeprowadzanych w Wielkiej Brytanii mieli już potencjalnie możliwość wykorzystania w praktyce któregoś z proporcjonalnych systemów wyborczych. Co więcej, takich doświadczeń będzie zapewne przybywać w związku z zapowiadanymi reformami władz lokalnych. Dominacja zasady większości względnej na Wyspach została zatem przełamana. Trzeba jednak pamiętać, że ciała wyłaniane w drodze wyborów proporcjonalnych są tworami stosunkowo młodymi, a i tworzenie nowych rozwiązań bez konieczności oglądania się na przeszłość okazało się zadaniem prostym. Jednakże brytyjski system organów centralnych jest swoistą manifestacją ogromnego przywiązania do historii państwa i jego instytucji. Pomimo wieloletniej krytyki rozwiązań konstytucyjnych, system ten jest głęboko zakorzeniony w świadomości polityków i obywateli. Tymczasem konsekwencją zastosowania którejś z omówionych w tym podrozdziale propozycji byłaby redefinicja stosunków między organami władzy, a także między posłem, partią i obywatelem oraz zmiana charakteru zasad rywalizacji partyjnej na scenie wyborczej i parlamentarno–rządowej. Oczywiście stopień tych zmian zależałby od pozycji, jaką na skali proporcjonalności zajmuje przyjęty system wyborczy. Każda z omawianych propozycji wystawiłaby na próbę tradycyjny międzypartyjny podział ról w parlamencie: obok partii rządowej i partii tworzącej oficjalną opozycję pojawiłaby się silniejsza partia trzecia – najprawdopodobniej Liberalni Demokraci. W zależności od przyjętego systemu spektrum zmian wyznacza z jednej strony konieczność powoływania rządów koalicyjnych, z drugiej zaś zachowanie większościowych rządów monopartyjnych, przy równoczesnej redefinicji roli oficjalnej opozycji i partii trzeciej. W efekcie pod znakiem zapytania znalazłyby się tak konwenanse konstytucyjne, jak i obowiązujące dotychczas zasady organizacji pracy izb. Reinterpretacji mogłyby wymagać realizowanie przez premiera prerogatyw monarszych, w tym prawa do rozwiązania parlamentu oraz kwestia zaangażowania panującego w wybór premiera. Powszechne jest twierdzenie, że silniej zróżnicowany partyjnie parlament wzmocniłby swoją pozycję względem rządu, na nowo odzyskując możliwość egzekwowania politycznej odpowiedzialności. Prawdopodobnie w nowej izbie posłowie cieszyliby się znacznie większą niezależnością względem rządu i whipów partyjnych, a jej wyrazem byłaby przede wszystkim asertywność i zdolność prowadzenia kontroli egzekutywy przez parlamentarne komisje. Uznaje się, że wzmocnieniu uległaby także zdolność zarówno posłów, jak i komisji do realizacji inicjatywy ustawodawczej i dokonywania zmian w rządowych propozycjach

legislacyjnych. Również ustalenie harmonogramu pracy izby zyskałoby cechy otwartości i transparentności poprzez włączenie do negocjacji innych frakcji parlamentarnych. Jednakże „historia zmiany wyborczej w Wielkiej Brytanii pokazuje, jak wybór określonego systemu lub w rzeczywistości odrzucenie możliwych reform, takich jak wprowadzenie głosu alternatywnego, zależy zwykle od krótkotrwałych politycznych układów a często od niewielkiej liczby parlamentarnych głosów”[300]. Innymi słowy, paradoks dyskusji nad reformą wyborczą polega na tym, że zdobycie władzy niezbędnej do jej przeprowadzenia jest najskuteczniejszym hamulcem w realizacji tego postulatu.

W wyniku dziewiętnastowiecznych reform wyborczych oraz powstania partii masowych dwupartyjny podział ról na scenie parlamentarno-rządowej sprzężony został z efektami działania systemu większości względnej. Przez bez mała trzy dekady od zakończenia II wojny światowej podstawą wyborczego sukcesu głównych partii była ich zdolność do zagospodarowania klasowego podziału społeczeństwa. Stopniowa utrata tej zdolności zdestabilizowała brytyjską scenę wyborczą, podważając zasadność ograniczenia wyboru do dwóch podmiotów. Wskutek działania systemu wyborczego wzrastające poparcie dla partii trzecich nie znalazło jednak pełnego odzwierciedlenia w składzie izby, a podważenie zasady dwupartyjności na scenie parlamentarno-rządowej miało znacząco mniejszy zakres niż na scenie wyborczej. Sytuacja taka nie tylko podsyca dyskusję na temat konieczności reformy systemu, ale ma również przełożenie na pozycję kandydata w wyborach. Z jednej strony wzrastające poparcie dla partii trzecich rozbudza nadzieje na efektywny start w wyborach z ramienia którejś z nich, co obrazuje systematycznie rosnąca liczba kandydatów. Innymi słowy, słabnie znaczenie racji dwupartyjności także i w tym sensie, że nie stanowi już ona skutecznej bariery powstrzymującej przed ubieganiem się o mandat z ramienia partii trzecich lub wręcz niezależnie. Z drugiej zaś strony główne partie systemu, intensyfikując centralną kampanię wyborczą, ograniczają znaczenie organizacyjnych i finansowych nakładów poniesionych przez indywidualnego kandydata. W efekcie w odniesieniu do głównych partii systemu sprzężony z centralną kampanią wyborczą proces selekcji pozostaje silnym instrumentem budowania lojalności i dyscypliny partyjnej.

[300] The Independent Comission to Review Britains Experience of PR Voting Systems: *Changed Voting…*, s. 127, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/108_icpr_final.pdf

Rozdział 4.
Partia w strukturze organizacyjnej parlamentu

W nowoczesnych i ustabilizowanych demokracjach niemalże wszyscy członkowie legislatur przynależą do partii i brytyjska Izba Gmin nie jest na tym tle wyjątkiem. Z jednej strony reprezentanci są beneficjantami członkostwa w strukturach partyjnych w tym sensie, że „partia oferuje możliwość kolektywnego działania wespół z ludźmi o podobnych poglądach, zapewnia stały dostęp i identyfikację z szyldem partyjnym, który może poprawić perspektywy wyborcze. Zapewnia im potencjalny dostęp do środków legislacyjnych, w tym awansu do komisji lub na stanowiska przywódcze oraz wpływ na dystrybucję w ramach patronatu”[1]. Z drugiej zaś strony dla osiągnięcia tych korzyści wymagany jest pewien stopień koordynacji i jedności działań członków partii, innymi słowy, partyjnej kohezji. Źródła tejże są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, przynależność do partii oznacza, że jej członek podziela wartości i uznaje interesy przez nią reprezentowane, zaś partia stwarza organizacyjne ramy sprzyjające socjalizacji i internalizacji wartości. Po drugie, przywództwo partyjne ma możliwość karania za nieposłuszeństwo poprzez proces reselekcji, wstrzymanie awansu lub nawet wykluczenie z partyjnych szeregów. Innymi słowy, partie dla utrzymania efektywnego poziomu kohezji posługują się zarówno środkami budowania lojalności, jak i dyscyplinowania swoich członków.

W warunkach brytyjskiego systemu wyborczego funkcjonującego w dużej mierze w oparciu o trwały układ preferencji wyborczych w okręgach proces selekcji kandydatów przez główne partie systemu pozostaje kluczowym dla określenia składu izby w tym sensie, że w większości przypadków to decyzje partyjne rozstrzygają o tym, kto personalnie będzie reprezentował daną społeczność lokalną. Innymi słowy, jako że Partia Konserwatywna i Partia Pracy dysponują okręgami pewnymi, mogą w znacznym stopniu świadomie i efektywnie kształtować strukturę społeczno-demograficzną Izby Gmin. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zdolność głównych partii do zapewnienia adekwatnej reprezentacji parlamentarnej

[1] J.E. Owens, *Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Context*, „Journal of Legislative Studies”, 2003, nr 9, s. 12–40.

grup społeczeństwa wyróżnianych ze względu na wiek, płeć, rasę, wykształcenie czy zawód[2].

4.1. Ogólna charakterystyka składu parlamentu brytyjskiego

Skład dzisiejszej Izby Gmin nie odzwierciedla w pełni ani terytorialno-administracyjnego podziału kraju, ani struktury społeczno-demograficznej społeczeństwa, co stanowi przesłankę dla formułowania zarówno uwag krytycznych, jak i propozycji działań naprawczych.

W efekcie podejmowanych procesów redystrybucji terytorialnej mandatów na przestrzeni sześciu dekad od zakończenia drugiej wojny światowej liczebność Izby Gmin podlegała okresowym fluktuacjom. W pierwszych powojennych wyborach wybierano 640 posłów, ale w wyniku reformy już w 1950 roku liczba ta skurczyła się do 625. Przez kolejne pół wieku izba zwiększała swoją liczebność – maksimum osiągając w latach 1997-2001, kiedy to w ławach zasiadało 659 reprezentantów narodu. Najszybciej (w liczbach bezwzględnych) po 1950 roku rosła liczba okręgów angielskich, choć wzrost ten nie był wystarczający dla likwidacji zjawiska niedoreprezentowania tego regionu. W 1950 roku w Anglii wybierano 506 posłów, a w 2005 – 529. W analogicznym okresie liczba posłów irlandzkich wzrosła z 12 do 18. Nieco niższą dynamiką charakteryzował się wzrost liczby okręgów walijskich: w 1945 było ich 35, a w 2005 – 40. Najmniejszym zmianom podlegała liczebność okręgów szkockich: w latach 1945-1979 wybierano 71 posłów tego regionu, a w latach 1983-2001 – 72. Jednakże wskutek redystrybucji z 2005 roku aktualnie Szkocję reprezentuje 59 posłów. Do następnych wyborów, które nastąpić muszą najpóźniej w 2010 roku, w Izbie Gmin będzie miało prawo zasiadać 646 posłów reprezentujących tyleż samo okręgów wyborczych[3].

---

[2] Por. P. Webb, *Democracy and Political Parties*, The Democracy Series, (z komentarzem J. Healey'a, Geoff'a Mulgana, baronowej Shephard), Hansard Society 2007, http://www.democracyseries.org.uk/sites/democracyseries.org.uk/files/HANSARD%20DEM%20POLITICAL%20COMPLETE.pdf

[3] Związek między posłem a jego okręgiem podkreśla nie tylko teoria konstytucyjna i powtarzany regularnie akt wyborczy, ale również tradycja funkcjonowania posłów w samej izbie. Interesującym przejawem tej tradycji jest fakt zwracania się do członków parlamentu nie z imienia i nazwiska, ale z wykorzystaniem nazwy okręgu, który on reprezentuje. Najczęściej używane sformułowanie brzmi po prostu „Szanowny pośle...(nazwa okręgu)". Natomiast przy zwracaniu się do wyższych rangą ministrów (*senior minister*) stosowany jest zwrot „Wielce Szanowny pośle... (nazwa okręgu)". Możliwe jest także, choć ostatnio stosunkowo rzadko stosowane, zwracanie się do dziedzica tytułu szlacheckiego słowami „Szlachetny Lordzie, pośle... (nazwa okręgu)". Z kolei wezwanie posła z

Pomimo demokratyzacji prawa wyborczego brytyjska izba niższa pozostała zdominowana przez mężczyzn z klasy średniej. Pierwszą kobietą, która zasiadła w Izbie Gmin, była Wicehrabina Astor, wybrana w 1919 roku w wyborach uzupełniających w Plymouth Sutton. Co znamienne - podobnie jak dwie kolejne członkinie parlamentu - uzyskała ona mandat w okręgu wyborczym wcześniej reprezentowanym przez jej męża, zajmując zwolnione przez niego miejsce. Od momentu przyznania kobietom prawa wybieralności do 2006 roku do Izby Gmin wybrano łącznie 4659 posłów, lecz zaledwie 6% tej liczby stanowiły kobiety[4]. W latach 1945-83 liczba kobiet w Izbie Gmin ulegała wahaniom, ale nigdy nie przekroczyła 30. Znacząca zwyżka nastąpiła w drugiej elekcji z lat 80., a kolejne dwie pokazały, że był to początek silnego prokobiecego trendu, który charakteryzował lata 90. W 1992 roku w Izbie Gmin zasiadło 60 pań, a w przełomowym 1997 roku było ich dwukrotnie więcej. Silną kobiecą reprezentację miał również parlament z lat 2001-2005, a w ostatnich wyborach mandaty zdobyło najwięcej pań w historii – 128. Nadal jednak kobiety nie stanowią nawet 1/5 składu izby. Tradycyjnie najsilniej sfeminizowaną frakcją jest Parlamentarna Partia Pracy[5]: tylko w kadencjach rozpoczynających się 1970 i 1983 roku wśród posłanek dominowały konserwatystki. Także dokonana w ciągu ostatniej dekady jakościowa zmiana składu izby jest w pierwszym rzędzie zasługą laburzystów, a w trzech ostatnich kadencjach laburzystki stanowiły średnio około 80% wszystkich pań.

Pierwszą kobietą-ministrem została Margaret Bondfield, która w styczniu 1924 roku zajęła stanowisko podsekretarza w Ministerstwie Pracy, a w czerwcu 1929 roku została Ministrem Pracy i członkiem gabinetu. W latach 1918-2006 84 panie pełniły funkcje ministerialne, jednakże zaledwie 20 zajmowało stanowiska gabinetowe[6]. W świetle tych danych na szczególne uznanie zasługuje fakt, że pierwsza pani premier - Margaret Thatcher - sprawowała swoją funkcję najdłużej spośród brytyjskich szefów rządów XX wieku. Należy jednak podkreślić, że w kręgu najbliższych współpracowników Żelaznej Damy zdecydowanie dominowali mężczyźni. Jakościowa zmiana nastąpiła w 1997 roku, kiedy to w pierwszym gabinecie Tony'ego

---

imienia i nazwiska jest formą udzielenia nagany, o czym będzie mowa w dalszej części tego rozdziału. Ganione jest również zwracanie się podczas debaty do posła przez użycie zaimka osobowego „ty".

[4] *Women in the House of Commons*, House of Commons Information Office, Factsheet M4, Members Series, październik 2006, s. 2, http://www.parliament.uk/documents/upload/m04.pdf

[5] D.Childs, *Britain*..., s. 350.

[6] *Women in the House of Commons*, Appendix C Women MPs who have held a Ministerial office, http://www.parliament.uk/documents/upload/m04c.pdf

Blaira zasiadło aż 5 pań, a w kolejnych laburzystowskich gabinetach kobiety stanowiły nawet 1/3 składu. Z kolei w 1998 roku Blair powierzył kobiecie – Ann Tylor - funkcję głównego whipa rządowego, co było bez precedensu.

Pomimo faktu, że panie od początku swej parlamentarnej kariery działały aktywnie w komisjach parlamentarnych, to dopiero w sesji z lat 1946-1947 laburzystka Florence Paton została wskazana przez spikera do Panelu Przewodniczących (*Chairman's Panel*). Pierwszym spikerem-kobietą została Betty Boothroyd, która sprawowała ten urząd w latach 1992-2000.

Średnia wieku w izbie od początku lat pięćdziesiątych praktycznie nie uległa zmianie i oscyluje wokół pięćdziesięciu. W latach 1951-2001 konserwatyści byli średnio 3,5 roku młodsi niż ich najwięksi rywale i za wyjątkiem kadencji lat 1997-2001 średnia wieku w tej frakcji wynosiła zawsze poniżej 50 lat. Tymczasem w latach 1945-1988 2/3 laburzystowskich posłów miało więcej niż 50 lat, a 20% przekroczyło sześćdziesiątkę[7]. W 1966 roku rozpoczął się proces odmłodzenia frakcji, który jednak nie przyniósł trwałych efektów w postaci niższego poziomu średniej wieku. Co prawda w kadencjach z lat 1974-1979, 1987-1992 i 1997-2001 średnia wieku spadła poniżej pięćdziesiątki, ale w 2002 roku powróciła do poziomu 52 lat.

Analiza zróżnicowania etnicznego Izby Gmin zwłaszcza w perspektywie historycznej jest znacznie utrudniona. Wyrywkowe dane w tym przedmiocie wskazują jednak, że pierwszym wybranym do parlamentu przedstawicielem tak wyodrębnionej mniejszości był w latach 1895-1905 Moncherjee Bhownaggree konserwatywny poseł okręgu Bethnal Green North-East. Pomimo większego poparcia udzielanego Partii Pracy przez mniejszości, pierwsi laburzystowscy posłowie je reprezentujący zasiedli w Izbie Gmin niemalże sto lat po Bhownaggree - w 1987 roku. Czwórka wybranych wówczas laburzystów (Diane Abbot, Paul Boateng, Bernie Grant, Keith Vaz) stanowiła jednocześnie pierwszą grupę czarnoskórych posłów w historii parlamentaryzmu brytyjskiego. Analogicznie jak w przypadku reprezentacji kobiecej ostatnia dekada starego i początek nowego wieku przyniosły znaczący wzrost liczby posłów wywodzących się z mniejszości etnicznych: w 1992 roku w Izbie Gmin zasiadało 6 reprezentantów mniejszości etnicznych, w 1997 – 9, w 2001 – 12, a w

[7] S. Ingle, *The British*..., s. 152.

2005 - 15[8]. Jak dotąd partiom trzecim nie udało się wprowadzić do parlamentu żadnego przedstawiciela mniejszości, a wśród głównych partii zdecydowanie lepiej na tym tle wypadają laburzyści. W ciągu ostatnich 20 lat do Izby Gmin zaledwie trzykrotnie wybrano posłów konserwatywnych reprezentujących mniejszości etniczne: jednego w 1992 i dwóch w 2005 roku. Tymczasem Tony Blair nie tylko dostrzegł potrzebę wzmocnienia reprezentacji mniejszości w Izbie Gmin, ale także zapewnił jej przedstawicieli w rządzie.

Po 1945 roku w ławach poselskich dominowały osoby wywodzące się z klasy średniej, a reprezentację świata pracy zapewniała prawie wyłącznie Partia Pracy. Jednakże o ile w latach 1951 – 1970 liczba robotników fizycznych w Izbie Gmin oscylowała wokół setki, to w latach 70. zbliżyła się do poziomu 90 posłów, a od lat 80. systematycznie spadała, najniższy poziom - 38 posłów - osiągając w 2005 roku[9]. Jakościowa zmiana składu PLP odzwierciedla głębokie przeobrażenia jakim uległa partia w latach 80. a zwłaszcza w połowie lat 90. Budowa ponadklasowego apelu i ograniczenie roli związków zawodowych przyniosło skutek w postaci gwałtownego skurczenia się grupy pracowników fizycznych w Izbie Gmin i pomimo iż partia deklaruje takie ukierunkowanie selekcji kandydatów, by zapewnić tej klasie odpowiednią reprezentację, od trzech kadencji odsetek takich osób we frakcji oscyluje wokół 10%[10].

Po drugiej wojnie światowej w parlamencie brytyjskim - podobnie jak w większości demokracji parlamentarnych – zauważalna jest nadreprezentacja przedstawicieli zawodów wymagających zdolności komunikacyjnych (tzw. *communicating professions*), tj. prawników, nauczycieli i wykładowców oraz dziennikarzy[11]. O ile jednak udział dziennikarzy w największych frakcjach pozostaje na zbliżonym poziomie, to wśród prawników dominują konserwatyści, a większość

---

[8] *UK Election Statistics:1945-2003*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf oraz *General Election 2005*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf

[9] Danych na temat zawodu posłów w latach 1951 – 2005 dostarcza seria *British General Election*.

[10] seria *The British General Election.* Badania przeprowadzone przez J.K.Galbraitha wskazują, iż u podstaw takiej sytuacji legła zmiana wyborczej arytmetyki. O ile przez większość XX wieku partie dla osiągnięcia zwycięstwa wyborczego musiały uzyskać poparcie biednej, a więc w większości robotniczej części społeczeństwa, o tyle pod koniec stulecia poparcie takie nie było już niezbędne. Niższy udział w wyborach biedniejszego elektoratu rozproszonego gównie w okręgach pewnych laburzystów nie stanowi zagrożenia dla partii i z tej przyczyny nie podejmuje ona działań mających na celu zapewnienie mu adekwatnej reprezentacji. J.K. Galbraith, *The Culture of Contentment*, Sinclair-Stevenson, 1992.

[11] Por. Mellors, *The British MP*, s. 58. oraz *Election Statistics:1945-2003*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf

nauczycieli zostaje wybrana z ramienia Partii Pracy[12]. Tym, co wyróżnia Westminster od legislatur europejskich, jest natomiast wyjątkowo wysoki udział przedstawicieli świata biznesu: dyrektorów, kierowników i menedżerów[13], których szeroką reprezentację zapewnia zwłaszcza Partia Konserwatywna.

Jeszcze w XIX wieku frakcja konserwatywna zdominowana była przez wywodzącą się z arystokracji grupę właścicieli ziemskich, jednakże przesunięcie punktu ciężkości na zawody prawnicze a następnie kadrę menedżerską[14] sprawiło, iż po drugiej wojnie światowej charakter składu frakcji oddawały trzy słowa: "prawo, ziemia i biznes"[15]. Uważa się, że wzrastający odsetek biznesmenów, tj. dyrektorów, handlowców, agentów ubezpieczeniowych, menedżerów wśród posłów konserwatywnych jest rezultatem silnie probiznesowego nastawienia rządu M. Thatcher[16]. Jednocześnie w okresie rządów Żelaznej Damy spada procent posłów konserwatywnych reprezentujących zawody prawnicze. O ile jeszcze w latach 60. i na początku 70. posłowie tacy stanowili około ¼ frakcji, to po roku 1979 była to już tylko 1/5 lub mniej[17]. M. Rush podkreśla natomiast, że „choć tradycyjnie Konserwatyści są uważani za partię biznesu, to w większym nawet stopniu są oni partią klasy średniej” [18].

Tymczasem od połowy lat 70. we frakcji laburzystowskiej największą grupę stanowią wywodzący się z klasy średniej przedstawiciele zawodów wymagających szczególnych kwalifikacji i umiejętności (ang. *professionals*), tj. obok wspomnianych już nauczycieli, także lekarze i prawnicy etc. Liczba nauczycieli i wykładowców w Partii Pracy wzrastała od lat 50. i w 1979 roku była dwukrotnie, a w 1983 roku trzykrotnie wyższa niż liczba prawników[19]. C. Mellors wiąże wzrost odsetka nauczycieli ze zmianami generacyjnymi w społeczeństwie, gdzie nauczanie stało się “realnym i powszechnym wyrazem aspiracji” dzieci z niższej klasy średniej oraz klasy

---

[12] *Election Statistics:1945-2003*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf
[13] P. Cairney, *The Professionalisation…,* s. 212-233, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/212#RFN4
[14] Tamże.
[15] S. Ingle, *British...,* s. 77.
[16] J. Fisher, *British*..., s. 48. Największy odsetek biznesmenów we frakcji – 38% - odnotowano jednakże w ostatniej kadencji, a zatem bez mała 15 lat po ustąpieniu Żelaznej Damy ze stanowiska.
[17] Seria *British General Election*.
[18] M. Rush, *The role of the Member of Parliament Since 1868. From Gentlemen to Players*, Oxford University Press, 2001, s. 98-99.
[19] P. Cairney, *The Professionalisation…*, s. 212-233, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/212#RFN4

robotniczej[20]. Sytuacja taka z jednej strony obrazuje charakterystyczny dla Europy związek między edukacją a wyższym statusem społecznym, z drugiej zaś jest wyrazem specyficznego laburzystowskiego etosu sektora publicznego[21]. Innymi słowy nauczyciele łączą charakterystyczne dla klasy średniej wykształcenie uniwersyteckie z realną możliwością utrzymania bliskiego kontaktu i zapewnienia reprezentacji interesów klasy robotniczej[22]. Wzrost odsetka parlamentarzystów reprezentujących zawody wymagające szczególnych kwalifikacji skorelowany był jednak ze stopniowym ograniczeniem grupy posłów z doświadczeniem robotniczym.

Od końca lat 80. w Izbie Gmin postępuje proces profesjonalizacji posłów, rozumiany jako nadanie temu zajęciu charakteru zawodu. Wyznacznikiem tego procesu jest wzrost odsetka posłów, którzy mają za sobą ścieżkę kariery w zawodach ściśle z polityką związanych (tzw. *instrumental occupation*)[23]. Są to głównie osoby młode, które terminowały jako pracownicy partyjni, asystenci posłów i ministrów, lobbyści oraz konsultanci jedynie przez okres niezbędny do zdobycia efektywnego poparcia w wyborach do Westminsteru[24]. Posłowie tacy wypierają parlamentarzystów z doświadczeniem zawodowym zdobytym w dziedzinach pośrednio związanych z polityką (tzw. *brokerage occupations*), tj. wykładowców, nauczycieli, dziennikarzy oraz prawników. O ile w 1983 roku odsetek profesjonalnych polityków wyniósł zaledwie 3,1, to w 2005 roku stanowili oni już 14,5% składu izby[25], przy czym w ławach rządowych zasiadło aż 60 takich posłów[26]. Proces profesjonalizacji przebiega intensywniej w Partii Pracy, gdzie zarówno wyższy jest odsetek profesjonalnych polityków, jak i częstsze przypadki ograniczenia ścieżki kariery wyłącznie do zawodów ściśle związanych z polityką[27]. Tymczasem we frakcji konserwatywnej przeobrażenia nie były tak głębokie, a wskutek zmiany strategii selekcyjnych proces profesjonalizacji został dodatkowo wyhamowany[28]. Po 1997 roku konserwatyści zwiększyli nacisk na selekcję kandydatów, którzy mają

[20] C. Mellors, *The British MP*, s. 76.
[21] H. Best, V. Cromwell, C. Hausmann, M. Rush, *The Transformation of legislative Elites: The Cases of Britain and Germany since the 1860s*, „Journal of Legislative Studies", 2001, nr 7(3), s. 78.
[22] P. Cairney, *The Professionalisation…*, s. 212-233, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/212#RFN4
[23] Tamże.
[24] C. Foster, *British*..., s. 137, Por. P. Cairney, *The Professionalisation…*, s. 212-233, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/212#RFN4
[25] The *British General Election* Series.
[26] *General Election 2005*, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf
[27] P.Cairney, *The Professionalisation…*, s. 212–233, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/212#RFN4
[28] Tamże.

ugruntowaną pozycję zawodową w dziedzinach niezwiązanych z polityką, w tym biznesmenów i wojskowych. Proces profesjonalizacji posłów jest negatywnie oceniany w kontekście niezależności poselskiej i zdolności parlamentu do kontroli działań rządu. Brak alternatywnej ścieżki kariery zawodowej z jednej strony uzależnia od woli kierownictwa partyjnego, z drugiej zaś odbiera posłom instrument kontroli jakim jest doświadczenie i specjalizacja w danej dziedzinie[29].

Zdaniem M. Burcha i M. Morana rysem charakterystycznym Partii Konserwatywnej jest „niezwykła zdolność (...) do łączenia sukcesu wyborczego z społecznym elitaryzmem"[30]. W 1945 roku ponad 80% konserwatywnych członków Izby Gmin było absolwentami szkół publicznych, w tym 25% uczęszczało do Eton, natomiast 50% studiowało na Oxfordzie lub w Cambridge[31]. Widoczne zmiany w strukturze frakcji konserwatywnej nastąpiły z końcem lat 70., gdy grupę dominującą wśród nowo wybranych parlamentarzystów zaczęli stanowić absolwenci uniwersytetów prowincjonalnych i uniwersytetu londyńskiego[32]. Ta ograniczona deelitaryzacja frakcji parlamentarnej była związana z niemożnością połączenia długookresowej kariery politycznej z karierą w innym zawodzie[33]. Na początku nowego wieku absolwenci szkół publicznych nadal stanowią ponad 60% członków frakcji konserwatywnej, ale w 2005 już tylko 8% ukończyło Eton, a 19% Oxford lub Cambridge[34].

Zjawisko ograniczanej deelitaryzacji można zaobserwować także w odniesieniu do składu gabinetów. Najbardziej uderza fakt, że trzej kolejni premierzy konserwatywni Edward Haeth, Margaret Thatcher i John Major pochodzili ze skromnych rodzin, a wykształcenie zdobyli dzięki własnym umiejętnościom i ciężkiej pracy. Gabinet Heatha z 1970 roku różnił się od tradycyjnych powojennych gabinetów konserwatywnych. Choć z pewnością nie odzwierciedlał on struktury członkowskiej Partii Konserwatywnej, widoczne jest przesunięcie punktu ciężkości w kierunku klasy średniej. Wyznacznikiem tego kierunku zmian było ograniczenie reprezentacji absolwentów Eton[35]. Następczyni Heatha, M. Thatcher chętnie

[29] Por. C.Foster, *British*...., s. 128.
[30] M. Burch, M. Moran, *Who are the new Tories?,* „New Scienty", 11 października 1984.
[31] S. Ingle, *The British...,*s. 76.
[32] Seria *The British General Election*. P. Norton zauważa jednak, że posłowie mający dyplom innych uczelni niż Oxford bądź Cambridge raczej zajmowali w parlamencie miejsce tych, którzy w ogóle nie mieli za sobą uniwersyteckiej edukacji niż posłów z elitarnych uczelni. P. Norton, *Parliament*..., 23.
[33] M. Burch, M. Moran, *Who are*....
[34] Seria *The British General Election*.
[35] D. Childs, *Britain...,* s.162.

wykorzystywała swe pochodzenie jako atut w działalności politycznej i podobnie jak jej poprzednik reprezentowała nową generację konserwatystów[36]. Pomimo tego pierwszy gabinet Żelaznej Damy uchodził za „najbogatszy" gabinet konserwatywny od 1822 roku[37]. Zasiadali w nim przedstawiciele starej torysowskiej gentry (W. Whitelaw, Carrington, C. Soames, J. Prior, G. Younger), biznesu (M. Heseltine, P. Walker, K. Joseph, Bovis) i prominentni prawnicy (G. Howe, P. Jenkin), wzrosła także liczba absolwentów Eton[38]. Większość gabinetu stanowili dawni studenci Cambridge i Oxfordu, żaden z członków gabinetu nie ukończył uniwersytetu londyńskiego bądź któregoś z uniwersytetów prowincjonalnych[39]. Także w gabinecie J. Majora dominowali prawnicy i bankierzy z dyplomami Oxbridge'u[40].

Gabinety konserwatywne z ostatnich czterdziestu lat w niewielkim stopniu odzwierciedlały zmiany zachodzące we frakcji parlamentarnej, a skromne pochodzenie Heatha, Thatcher i Majora można uznać za wyjątkowe na tle konserwatywnej elity partyjnej. Do dnia dzisiejszego aktualne pozostaje, także w odniesieniu do Partii Konserwatywnej, stwierdzenie P. G. J. Pulzera, że „im wyższy poziom politycznego zaangażowania, tym większe przesunięcie na korzyść wyższych warstw społecznych"[41].

W 1945 roku 43% posłów laburzystowskich posiadało najniższe dopuszczalne w kraju wykształcenie, a w latach 1945-1974 wykształcenie takie miał co trzeci wybrany na stanowisko poseł[42]. Gwałtowna zmiana nastąpiła w połowie lat siedemdziesiątych, kiedy to udział parlamentarzystów z najniższym dopuszczalnym wykształceniem spadł do 16%[43]. W latach 1951-2001 liczba laburzystów z wykształceniem uniwersyteckim wzrosła o 60%, a jednocześnie na stałym poziomie kilkunastu procent utrzymywała się liczba absolwentów Oxbridge'u[44]. Typowy laburzysta, który zasiadł w parlamencie na początku XXI wieku, ukończył szkołę średnią i uniwersytet lub politechnikę.

W tradycyjnych gabinetach laburzystowskich ponad połowa ministrów miała jedynie elementarne wykształcenie, 25% ukończyło szkoły publiczne, choć nie

[36] S. Ingle, *The British*..., s. 81.
[37] D Childs, *Britain*..., s. 213.
[38] Tamże, s. 213-214.
[39] Tamże.
[40] Tamże, s. 273.
[41] P. G. J. Pulzer, *Political*..., s. 74.
[42] C. Mellors, *The British MP*, s. 153.
[43] Tamże.
[44] Seria *The British General Election*.

kontynuowało nauki na uniwersytecie, a 55% pochodziło z rodzin robotniczych[45]. Sytuacja uległa zmianie za rządów H. Wilsona. W jego gabinecie zasiedli przede wszystkim beneficjanci nowego systemu edukacji, tj. absolwenci uniwersytetów pochodzący z klasy robotniczej lub niższej klasy średniej, którzy dyplomy zdobyli dzięki stypendiom[46]. Ta kategoria osób objęła także najwyższe stanowiska w partii i nadała ton życiu partyjnemu na blisko ćwierć wieku. Na tym tle pierwszy gabinet Blaira wydaje się bardzo elitarny. Dziesięciu z 21 jego członków podało informację o ukończeniu szkoły publicznej, pięciu było absolwentami Oxfordu lub Cambridge, pozostali także posiadali dyplomy wyższych uczelni[47].

Lordowie dziedziczni stanowili historycznie najliczniejszy element Izby Lordów: jeszcze do niedawna prawo do zasiadania w Westminsterze posiadało blisko 800 „uszlachconych we krwi". Najstarszym parostwem jest baronostwo de Ros - przedstawiciele tego rodu wielkoszlacheckiego zasiadają w Izbie Lordów od 1264 roku. Znakomita większość dzisiejszych lordów otrzymała jednak parostwo w XIX lub XX wieku, za zasługi wniesione do życia gospodarczego, społecznego, kulturalnego czy sportu[48]. Do końca XVIII wieku Izba Lordów nie liczyła bowiem nigdy więcej niż 200 osób. Gwałtowny wzrost jej liczebności nastąpił wraz ze wzrostem znaczenia premiera i gabinetu, kiedy to parostwa tworzono z myślą o przełamaniu „sprzeciwu Izby Lordów wobec różnych projektów ustawodawczych rodzących się gdzie indziej". W efekcie takich działań w 1925 roku prawo zasiadania w Izbie Lordów miało już przeszło 700 osób, z czego znakomita większość wywodziła się z grona polityków, wielkich właścicieli ziemskich, bogatych biznesmenów i przemysłowców. W latach 1902 – 1964 wykreowano około 780 nowych parów dziedzicznych. W latach 1966-1983 nie było żadnych nominacji, zwłaszcza, że pojawiła się możliwość kreowania lordów dożywotnich[49]. Pole do działania zapewniła ustawa o niedziedzicznych tytułach szlacheckich z 1958 roku, na mocy której osobom zasłużonym przyznawany był tytuł barona, uprawniający do zasiadania w izbie. Ustawa stała się przede

[45] S. Ingle, *The British*..., s. 156.
[46] Tamże, s. 157.
[47] D. Childs, *Britain...,* s. 308.
[48] A. Pułło, *Izba Lordów Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej,* (w:) *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Temida 2, Białystok 1996, s. 311. J. Szymanek, *Kształtowanie...,* s. 76.
[49] Wraz z przyjęciem *Life Peerages Act* Harold Wilson zaprzestał uszlachcania nowych lordów dziedzicznych. Praktykę tę przywróciła dopiero Margaret Thatcher, choć trudno uznać, by jej działania w istotny sposób zmieniły skład izby: za rządów Żelaznej Damy wykreowano trzech lordów dziedzicznych (Wicehrabia Whitelaw, Wicehrabia Tonypandy, Hrabia Stockton).

wszystkim skutecznym instrumentem nagradzania wieloletnich posłów Izby Gmin, jak również wprowadzania do rządu osób niezasiadających w parlamencie. Użyteczność ustawy wynika głównie z faktu, że taka nominacja nie była już obciążona konsekwencjami działania zasady primogenitury. W konsekwencji w ciągu trzydziestu lat od wprowadzenia ustawy (lata 1965-1995) liczba lordów dziedzicznych spadła o setkę, a liczba lordów dożywotnich potroiła się[50]. Nadal jednak w połowie lat 90. lordów dziedzicznych było dwukrotnie więcej niż dożywotnich. W latach 1958-2006 na mocy *Life Peerages Act* wykreowano łącznie ponad 1100 lordów.

W przeddzień wprowadzenia w życie reformy z 1999 roku w Izbie Lordów zasiadało 796 lordów dziedzicznych, 485 dożywotnich, 24 biskupów, dwóch arcybiskupów, 24 lordów prawa. Łącznie izba miała 1296 członków. Natomiast w czerwcu 2007 roku w Izbie Lordów zasiadało z mocy *House of Lords Act* z 1999 roku 92 lordów dziedzicznych, 26 arcybiskupów i biskupów, 26 lordów prawa oraz 604 lordów dożywotnich wykreowanych na mocy *Life Peerages Act* z 1958 roku.

Kobiety stosunkowo niedawno uzyskały prawo zasiadania w Izbie Lordów: najpierw zezwolono na kreowanie lordów dożywotnich także spośród kobiet (1958 rok), a dopiero w klika lat później zezwolono kobietom na zasiadanie w parlamencie w związku z odziedziczeniem parostwa. W latach 1958-2006 bez mała 190 pań otrzymało tytuły na mocy *Life Peerages Act*. Aktualnie najwięcej kobiet, bo ponad 130, to właśnie lordowie dożywotni, tylko jedna kobieta zajmuje swoje miejsce z mocy *The Appellate Jurisdiction Act* i tylko trzy kobiety znalazły się w 92-osobowym gronie lordów dziedzicznych. W Izbie Lordów zasiada więcej przedstawicieli mniejszości etnicznych - ponad 20 - niż w „tym drugim miejscu", jednakże nadal skład izby nie odzwierciedla zróżnicowania etnicznego kraju.

Znaczną uwagę do selekcji kobiet i reprezentantów mniejszości etnicznych przykłada Komisja Nominacyjna, która dotychczas wskazała 36 crossbencherów. Komisja nominowała niemalże połowę spośród pań, które aktualnie zasiadają w ławach poprzecznych, a także 9 reprezentantów mniejszości etnicznych.

Aktualnie przeciętny wiek członków izby to prawie 68 lat i zaledwie kilku Lordów można określić za pomocą przymiotnika „młody". Dużą rolę w podwyższeniu średniego wieku lordów odegrało ograniczenie liczby lordów dziedzicznych, którzy tradycyjnie stanowili najmłodszy element w izbie. Także udział poszczególnych

[50] J. Szymanek, *Kształtowanie*…, s. 77, przypis. 28.

regionów kraju nie jest proporcjonalny. Przeważają lordowie z południowego–wschodu i Szkocji, które to części są nadreprezentowane.

W Izbie Lordów zasiadają eksperci praktycznie ze wszystkich dziedzin. Nominacje czynione przez premiera na mocy *Life Peerages Act* wprowadziły bowiem do izby zarówno zacne grono polityków, jak i osób, które zyskały uznanie na różnych polach aktywności ludzkiej. Przedstawiciele świata nauki, medycyny, służby cywilnej, biznesu i przemysłu zasilili także ławy poprzeczne, wzmacniając pozycję tej grupy lordów, która dotychczas pozostawała niezależna od partyjnych whipów. Wsparci doświadczeniem i wiedzą ekspercką Lordowie wzmocnili swój społeczny autorytet, odchodząc od wizerunku izby jako klubu towarzyskiego.

Do reformy z 1999 roku konserwatyści stanowili tradycyjnie najsilniejszą grupę w Izbie Lordów. Przyjęcie *House of Lords Act* ustanowiło jednak nowy zrównoważony układ sił politycznych (co obrazuje tabela 4.1.1). Aktualnie dwie główne partie posiadają praktycznie tyle samo miejsc, trzecią siłę w izbie stanowią lordowie z ław poprzecznych, a dopiero na czwartym miejscu plasują się liberalni demokraci. W ławach poprzecznych zasiadają lordowie prawa, kilku członków mniejszych partii politycznych, jak również kilku członków o zdecydowanej przynależności politycznej, którzy jednakże ze względu na swoją funkcję lub pozycję zajmują miejsca w ławach poprzecznych. Zwyczajowo także w ławach tych zasiada były spiker i byli członkowie służby publicznej. Jednakże na wpół zreformowana Izba Lordów, choć poprawiła swój społeczny wizerunek, nadal pozostaje ciałem niereprezentatywnym, co dostarcza jej przeciwnikom argumentów na rzecz dalszych zmian.

Tabela 4.1.1. Siła partii w Izbie Lordów*.

Partia	Lordowie dożywotni	Lordowie dziedziczni wybrani przez partię	Lordowie dziedziczni pełniący funkcje wybieralne	Lordowie dziedziczni mianowani**	Biskupi	Razem
Konserwatyści	155	39	9	0	-	204
Laburzyści	207	2	2	-	-	211
Liberalni demokraci	72	3	2	-	-	77
Lordowie ław poprzecznych	173	29	2	2	-	206
Arcybiskupi i biskupi	-	-	-	-	26	26
Inni	10	2	-	-	-	12
Razem	617	75	15	2	26	735

Źródło: Internet, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldinfo/ldanal.htm
* Dane z czerwca 2007 roku.
**Chodzi o Lorda Wielkiego Szambelana i Lorda Marszałka.
***Dane nie zawierają informacji o 13 lordach, którzy nie uczestniczą w obradach (*leave of absence*).

Zachodzące po II wojnie światowej zmiany w strukturze demograficznej Izby Gmin są przede wszystkim efektem przedefiniowania partyjnych strategii wyborczych, przy czym większa dynamika w tym zakresie charakteryzuje frakcję laburzystów. Konserwatyści pozostają partią klasy średniej, zdominowaną - choć nie bez pewnej zmiany proporcji - przez prawników i biznesmenów. Nadal silna pozostaje także reprezentacja posiadaczy ziemskich. Od lat 70. zauważalny jest natomiast proces deelitaryzacji w szeregach frakcji konserwatywnej. Tymczasem laburzyści początkowo dążą do podniesienia poziomu wykształcenia swych posłów, wprowadzając do parlamentu przedstawicieli zawodów wymagających szczególnych kwalifikacji, a pod koniec lat 80. rozpoczynają proces profesjonalizacji frakcji. Ten zwrot ku przedstawicielom klasy średniej prowadzi do systematycznego osłabienia reprezentacji pracowników fizycznych w ławach laburzystów. W efekcie stopniowej marginalizacji ulega udział klasy robotniczej w ogólnej liczbie posłów, a wśród parlamentarzystów dominują przedstawiciele klasy średniej. Ostatnia dekada XX wieku przynosi z kolei znaczący przyrost liczby kobiet i przedstawicieli mniejszości, przy czym proces ten jest głównie zasługą zmiany strategii selekcyjnych Partii Pracy. Nadal jednak ani kobiety, ani mniejszości etniczne nie mają w Izbie Gmin

reprezentacji odzwierciedlającej ich udział i rolę w społeczeństwie, co silnie kontrastuje ze składanymi przez główne partie deklaracjami.

Skutkiem reform ustrojowych wyraźnym przekształceniom ulega także struktura demograficzna i układ sił partyjnych w Izbie Lordów. Dominacja konserwatywnych lordów dziedzicznych, zostaje najpierw osłabiona poprzez nominacje poczynione na mocy *Life Peerages Act*, a następnie przełamana przez przyjęcie *House of Lords Act*. Wprowadzenie do izby przedstawicieli nauki, biznesu i kultury z jednej strony i zbalansowanie sił partyjnych z drugiej przyczyniło się do wzrostu autorytetu izby.

4.2. Organizacja frakcji parlamentarnej i jej wpływ na utrzymanie kohezji partyjnej

Partie polityczne dla zapewnienia właściwej realizacji swych ról politycznych i ustrojowych pragną chronić określony wynikami wyborów stan posiadania w parlamencie. Wymusza to potrzebę takiego organizowania się partii, które czyni zadość dwojakiego rodzaju wymogom: po pierwsze umożliwia posłom zrzeszanie się i egzekwowanie praw grupy, po drugie odzwierciedla wyznaczony przez konwenans konstytucyjny podział izby na rządzącą większość - Rząd JKMości i mniejszość parlamentarną cieszącą się przywilejami oficjalnej opozycji[51].

Już architektura sali Izby Gmin narzuca charakter stosunków między posłami, odrzucając gradację od prawej do lewej strony, na rzecz ustawionych naprzeciw siebie pięciu rzędów zielonych ław. W przemówieniu z października 1943 roku Winston Churchill zauważył: „My kształtujemy nasze budowle, a one kształtują nas". Nie ulega wątpliwości, że kształt Izby Gmin implikuje czytelny, jasny, uświęcony tradycją i konwenansami konstytucyjnymi podział izby na dwie części - Rząd i Opozycję JKMości[52]. Na prawo od fotela spikera ławy zajmują posłowie partii rządzącej, na lewo zasiadają posłowie opozycji. Kolejność zasiadania w ławach po każdej ze stron wyznacza pozycja zajmowana przez danego posła w hierarchii partyjnej. Pozwala to na wyodrębnienie posłów ław przednich (*front bench members* inaczej *frontbenchers*) i posłów ław tylnych (*back bench members* inaczej *backbenchers*). W przednich ławach po prawej stronie spikera zasiadają ministrowie

[51] W. Kręcisz, *Status*..., s. 188.
[52] Tamże, s. 187.

będący członkami Izby Gmin, naprzeciw nich miejsce zajmują rzecznicy głównej partii opozycyjnej zaliczani do szeroko rozumianego przywództwa partyjnego, tworzący gabinet cieni. W tylnych ławach po obu stronach sali zasiadają szeregowi członkowie frakcji, tzw. posłowie prywatni (*private members*).

Lojalność frontbencherów zasiadających po stronie rządowej (posłów-ministrów i ich parlamentarnych sekretarzy[53]) jest pochodną konstytucyjnej doktryny solidarnej odpowiedzialności. Zgodnie z doktryną minister, nawet jeśli prywatnie nie zgadza się z polityką rządu, jest zobowiązany do jej obrony i popierania. W przeciwnym przypadku powinien on zrezygnować z zajmowanego stanowiska. Innymi słowy, rząd nie tylko poszukuje poparcia wśród własnych bacbencherów, ale także sam się wspiera w głosowaniu. Głosy ministrów i sekretarzy parlamentarnych – jak również whipów partyjnych - określa się mianem „głosów z listy płac"[54], a każdorazowo w izbie zasiada setka posłów opłacanych za lojalne głosowanie. Z kolei w okresie pozostawania partii w opozycji lojalności frontbencherów sprzyja perspektywa zajęcia stanowisk w rządzie lub gabinecie w przypadku zwycięstwa wyborczego partii.

W praktyce rząd powinien rekrutować się spośród wysokiej klasy specjalistów, znających zarówno procedury parlamentarne, jak i posiadających umiejętność zarządzania i wiedzę w zakresie działania departamentu. Jednakże niejednokrotnie umiejętności parlamentarne przedkładane są ponad zdolność do strategicznego myślenia i administrowania. Jak zauważa J. Golding: „Wystąpienia na mównicy lub podczas debaty nie są wyznacznikiem zdolności ministra do prowadzenia spraw w jego departamencie. Faktycznie wierzę, że umiejętność postępowania w Izbie Gmin prowadzi poszczególnych (ministrów) do wniosków, że mogą wkładać mniej wysiłku w prowadzenie swoich departamentów"[55]. Czasami jednak ważniejsza niż kompetencje staje się lojalność wobec lidera[56]. Przykładowo w 1964 roku Harold Wilson sformułował rząd składający się z bardzo lojalnych, lecz drugorzędnych parlamentarzystów. Innym, obok patronatu szefa rządu, źródłem ministerialnego awansu może być wysokie poparcie wśród backbencherów własnej partii. Ponadto premier musi zapewnić właściwą reprezentację poszczególnych grup interesu i

[53] Osobisty sekretarz parlamentarny (*parliamentary private secretary*) jest posłem z tylnych ław wybranym do pomocy przez ministra. Zajmuje on w zasadzie pozycję pośrednią między posłami tylnych i przednich ław, a jego funkcja jest uważana za wstęp do dalszej kariery politycznej.
[54] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 73.
[55] J. Golding, *Hammer of the Left*, Politico's, London, 2003, s. 19.
[56] B. Jones, D. Kavanagh, *British Politics Today*, wyd.5, Manchester, New York 1994, s.167.

nurtów ideologicznych; swą reprezentację powinni posiadać także przedstawiciele Walii, Szkocji i Irlandii. W przypadku Partii Pracy konieczne jest zachowanie równowagi między prawym i lewym skrzydłem partii, a także właściwa reprezentacja interesów związkowych. Zdarzają się również przypadki, gdy nominacja ma na celu wyizolowanie i „uciszenie" parlamentarnego buntownika[57]. Także przy dymisjonowaniu ministrów premier musi wziąć pod uwagę tak reakcję swojej partii, jak i opinii publicznej. Częste i gwałtowne przebudowy rządu zwykle nie cieszą się ich poparciem, co może w efekcie doprowadzić do osłabienia egzekutywy[58].

O powodzeniu polityki partii decyduje nie tyle wąskie grono kierownicze, ile głosy szeregowych członków frakcji popierających tę politykę. Kluczowym zadaniem staje się zatem utrzymanie odpowiedniego poziomu lojalności i dyscypliny wśród backbencherów. Generalnie realizacji tego zadania służą dwa rodzaje środków. Po pierwsze, sposób organizacji partii na forum parlamentu, przez co rozumiem oparte o kryterium przynależności partyjnej różnorodne formy zrzeszania się posłów prywatnych i instytucję rzecznika dyscypliny partyjnej. Po drugie, wynikające ze specyfiki systemu wyborczego dyscyplinujące oddziaływanie procesu selekcji i reselekcji kandydatów, który został omówiony szczegółowo w poprzednim rozdziale. Upraszczając, system budowy kohezji partyjnej opiera się na zespole środków karania i nagradzania – „kija i marchewki" – przy jednoczesnej budowie warunków dla internalizacji wartości przez partie pożądanych. Ostatecznym instrumentem dyscyplinowania jest groźba rozwiązania parlamentu, która jak większość „dużych kijów" (*big stick*) ma raczej potencjalny niż rzeczywisty charakter, co bynajmniej nie odbiera jej mocy oddziaływania na świadomość backbencherów. Jego odpowiednikiem w ręku szeregowych posłów ław rządowych jest groźba wspólnego z opozycją głosowania nad wotum nieufności. W praktyce obie strony rzadko sięgają po te rozwiązania, jako że każde z nich oznacza w gruncie rzeczy odwołanie się do woli elektoratu, który może negatywnie zweryfikować umiejętność rządzenia przez daną partię. W efekcie z jednej strony rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji wiąże się raczej z pozytywną oceną szans wyborczych niż chęcią „ukarania"

[57] Tamże, s. 168. Prawdopodobnie takie właśnie motywy legły u podstaw nominacji Tony'ego Benna.
[58] Więcej o ograniczeniach premiera w dymisjonowaniu ministrów, S. James, *The British Cabinet*..., s. 102 i n.; A. H. Birch, *The British...,* s. 127. Przykładowo za rządów M. Thatcher z zajmowanych stanowisk zrezygnowali Michael Heseltine (w 1984 roku), Nigel Lawson (w 1989 roku) i Sir Geoffrey Howe (w 1990 roku). Rezygnacje te doprowadziły w ostateczności do osłabienia pozycji premiera i zastąpienia M. Thatcher przez J. Majora.

krnąbrnych posłów, z drugiej zaś po II wojnie światowej wotum nieufności uchwalono tylko raz a sytuacja dotyczyła rządu mniejszościowego.

Do 1922 roku frakcja parlamentarna konserwatystów była praktycznie pozbawiona formalnej organizacji. Lider i jego najbliżsi współpracownicy posiadali wyłączne prawo zarządzania sprawami frakcji, a znaczenie posłów tylnych ław było marginalizowane[59]. Jednakże w 1922 roku to właśnie backbencherzy doprowadzili do upadku koalicyjnego gabinetu Lloyda George'a, a po przyśpieszonych wyborach posłowie powołali do życia Komitet Posłów Konserwatywnych i Unionistycznych (*Conservative and Unionist Member's Committee*) zwany popularnie Komitetem 1922. Początkowo komitet był solą w oku prominentnych działaczy, którzy obawiali się, że trudniej będzie uciszyć zbiorową, zorganizowaną krytykę[60]. Obawy te okazały się bezpodstawne, a komitet stał się wygodnym narzędziem konsultacji i komunikacji miedzy posłami z tylnych ław i przywództwem partyjnym. Podstawową funkcją komitetu jest równoważenie nastrojów i tonowanie opinii członków frakcji konserwatywnej[61]. Rozstrzyganie sporów za pośrednictwem komitetu ogranicza możliwość otwartych konfliktów na forum parlamentu i sprzyja tworzeniu obrazu jedności partyjnej. Komitet formalnie pozbawiony jest wpływu na kształt polityki partyjnej, nie posiada także uprawnień kontrolnych. Jednakże władze partii nie mogą całkowicie lekceważyć opinii komitetu, gdyż groziłoby to utratą jego poparcia i osłabieniem pozycji lidera[62].

W skład Komitetu 1922 wchodzą wyłącznie posłowie tylnych ław. Gdy Partia Konserwatywna sprawuje władzę, członkowie rządu są właściwie pozbawieni prawa uczestnictwa w spotkaniach komitetu bez wyraźnego zaproszenia. Premier zazwyczaj uczestniczy w spotkaniach komitetu w kryzysowych sytuacjach - gdy pojawia się groźba utraty władzy[63]. Gdy partia jest w opozycji prawo uczestnictwa w spotkaniach Komitetu 1922 mają wszyscy członkowie frakcji. W ramach komitetu funkcjonuje 18 osobowa egzekutywa, której przewodniczący pełni istotną rolę w procesie wyrażania wotum nieufności wobec aktualnego lidera partii. W przeciwieństwie bowiem do Partii Pracy, frakcja konserwatywna może samodzielnie, bez udziału organizacji pozaparlamentarnej, doprowadzić do zmiany lidera. Ostatnio

[59] R. T. McKenzie, *British*..., s. 57.
[60] Tamże, s. 58.
[61] W. Kręcisz, *Status*...., s. 192.
[62] B. Jones, D. Kavanagh, *Political...*, s. 246.
[63] P.J. Madgwik, *Introduction to British Politics*, Cheltenham 1991, s. 175.

taka sytuacja miała miejsce 28 października 2003, kiedy to Michael Spicer – przewodniczący komitetu wykonawczego otrzymał list od 25 członków frakcji, w którym domagano się głosowania nad wotum zaufania dla Iaina Duncana Smitha. Następnego dnia lider stracił swoje stanowisko, a 6 listopada nowym liderem został Michael Howard[64]. Kanały partyjne mogą także posłużyć do usuwania poszczególnych konserwatywnych ministrów[65].

Spotkania Komitetu 1922 odbywają się zwykle w czwartkowy wieczór i nie uczestniczy w nich więcej niż 100 osób. Część spotkania ma charakter informacyjny: whip przedstawia problematykę nadchodzącego tygodnia oraz składane są sprawozdania z prac komisji funkcjonujących przy komitecie. W pozostałej części przeprowadza się dyskusję nad wnioskami i innymi propozycjami kierownictwa komitetu lub szeregowych członków frakcji. Czasami na posiedzenia komitetu zaprasza się gościa (np. przemysłowca), by wygłosił przemówienie i odpowiedział na pytania zgromadzonych[66]. W posiedzeniu komitetu nie biorą udziału konserwatywni lordowie. Tworzą oni w drugiej izbie odrębną organizację pod nazwą Stowarzyszenia Konserwatywnych Lordów (*Associations of Conservative Peers*), które w cotygodniowych spotkaniach uzgadnia plan działania na nadchodzący tydzień.

Gdy partia pozostaje w opozycji, lider powołuje swój Komitet Konsultacyjny (*Leader's Consultative Commitee*), będący w rzeczywistości gabinetem cieni. W gabinecie zasiadają potencjalni ministrowie przyszłego rządu konserwatywnego

---

[64] Nowe opracowane w 1998 roku zasady wyboru lidera przewidują co prawda przeprowadzenie głosowania wśród członków partii, jednakże z racji faktu, że Howard nie miał kontrkandydatów został on wybrany *nem con*. Konieczność wyboru nowego lidera może spowodować zarówno rezygnacja starego, jak i przesłanie przez 15% członków frakcji parlamentarnej do przewodniczącego Komitetu 1922 listu wyrażającego wotum nieufności wobec lidera. Jeśli wotum nieufności zostanie uchwalone, ogłoszone zostają wybory, w których nie może już startować dotychczasowy lider. Kandydata w wyborach może zgłosić co najmniej dwóch posłów otrzymujących konserwatywny whip. Jeśli zostanie zgłoszony tylko jeden kandydat, wyborów nie przeprowadza się, jeśli dwóch, automatycznie przeprowadza się głosowanie wśród członków partii. W przypadku zgłoszenia większej ilości kandydatów frakcja przeprowadza głosowania, eliminujące najsłabszego kandydata tak, aby w rezultacie pozostały tylko dwie kandydatury. Aktualnie ostatecznego wyboru lidera dokonują członkowie partii w głosowaniu za pośrednictwem poczty, które trwa zwykle kilka tygodni. Uprawnieni do głosowania są członkowie partii, którzy opłacali składki przynajmniej przez ostatnie trzy miesiące. Nowym liderem zostaje wybrany ten kandydat, który otrzymał większą liczbę głosów. Według tych zasad zostali wybrani Iain Duncan Smith i David Cameron.

[65] Przykładowo w 1982 roku po burzliwym posiedzeniu Komitetu 1922 ustąpił Lord Carrington ostro krytykowany za sposób prowadzenia negocjacji w sprawie Wysp Falklandzkich. Z kolei w 1986 roku pod ciężarem zarzutów sformułowanych przez komitet w związku z aferą Westland ustąpił Leon Brittain. Natomiast w 1992 roku przekazana przez przewodniczącego komitetu informacja o utracie poparcia frakcji doprowadziła do ustąpienia Davida Mellora. Działania komitetu uprzedził zaś Michel Mates, który zrezygnował ze stanowiska przed jego posiedzeniem. K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 284.

[66] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 59.

będący rzecznikami swej partii w określonych kwestiach politycznych. Warto odkreślić, że Lider Opozycji dysponuje znaczną swobodą w doborze swych współpracowników, co stanowi pochodną faktu, że jest w swej partii postrzegany jako alternatywny premier Rządu JKMości[67]. Także sposób działania komitetu, ze względu na brak sformalizowanych reguł, w dużej mierze zależy od osobowości przywódcy[68].

W 1900 roku Komitet Reprezentacji Robotniczej wprowadził do Izby Gmin dwóch przedstawicieli, natomiast trzech kolejnych uzyskało mandaty w wyborach uzupełniających. Naturalnym, choć nieoficjalnym przywódcą tej niewielkiej frakcji był Kair Herdie. Potrzeba powołania oficjalnych struktur organizacyjnych pojawiła się w 1906 roku, kiedy to w parlamencie zasiadło 29 laburzystów, a koordynacja działań frakcji stała się koniecznością. Wybrano wówczas kierownictwo klubu i zadecydowano o cotygodniowym rytmie spotkań[69].

Oficjalnie frakcja laburzystowska nosi nazwę Parlamentarnej Partii Pracy i w przeciwieństwie do konserwatystów zrzesza wszystkich członków i to obu izb. Frakcja ta posiada także własny regulamin (*Parliamentary Labour Party Standing Orders*) i stanowi przykład najbardziej zorganizowanego, ale również sformalizowanego klubu parlamentarnego. W spotkaniach PLP w miarę możliwości i niezależnie od tego, czy partia tworzy rząd, czy też oficjalną opozycję powinien uczestniczyć lider partii i jego najbliżsi współpracownicy. PLP działa nie tylko jako kanał komunikacyjny między kierownictwem a szeregowymi członkami, lecz pretenduje również do oficjalnego wywierania wpływu na politykę partyjną. Członkowie PLP odbywają regularne spotkania, a za zamkniętymi drzwiami możliwe jest zarówno zadawanie pytań liderowi, jak i prowadzenie dyskusji nad podstawowymi kierunkami polityki partii. Nierzadko zdarza się, że na posiedzeniach

[67] I. Jennings, *Parliament*, s. 80-81.
[68] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 286.
[69] Pierwszym przewodniczącym partii został James Ramsay MacDonald. Obawa przed nadmiernie autorytarnym systemem przywódczym sprawiła, że przewodniczący miał podlegać corocznej reelekcji. Sam tytuł „przewodniczący" sugerował ograniczenie uprawnień przywódczych, demokratyczność jego wyboru i podporządkowanie jego działalności woli partii parlamentarnej. Przewodniczący miał być przede wszystkim rzecznikiem swej partii, co nie było zadaniem łatwym, zważywszy na brak zgody między laburzystowskimi parlamentarzystami co do podstawowych kierunków polityki. Tytuł lidera obok tytułu przewodniczącego Parlamentarnej Partii Pracy pojawił się po raz pierwszy w raporcie z 1923 roku jako bezpośrednia konsekwencja wzrostu roli Partii Pracy w systemie. Rzeczywistą pozycję lidera w partii określił jednak sam MacDonald. R.T.McKenzie, *British*..., s. 301.

są podejmowane ważne decyzje polityczne[70]. PLP nie ma natomiast formalnej możliwości samodzielnego przeprowadzenia procedury zmiany lidera[71].

Frakcja laburzystowska, niezależnie od tego, czy znajduje się u władzy, czy też tworzy oficjalną opozycję, powołuje strukturę wewnętrzną zwaną Komitetem Parlamentarnym. Komitet stanowi władzę wykonawczą frakcji i kieruje jej sprawami. Gdy partia znajduje się w opozycji, Komitet Parlamentarny pełni funkcję gabinetu cieni, a w jego skład wchodzą czterej przedstawiciele władz PLP, 18 posłów wybranych według szczegółowych zasad wynikających z wewnętrznych przepisów, lider z Izby Lordów, główny whip Izby Lordów oraz pochodzący z wyborów przedstawiciel Izby Lordów[72]. Komitetowi przewodniczy wówczas lider partii. Gdy partia sprawuje władzę, Komitet Parlamentarny odgrywa rolę kanału komunikacyjnego między posłami tylnych i przednich ław[73]. W skład komitetu wchodzą wówczas 4 przedstawiciele władz PLP, w tym Lider Izby i główny whip, 6 posłów z tylnych ław wybranych przez backbencherów, pochodzący z wyboru członek Izby Lordów oraz 4 członków rządu, z których jeden jest członkiem Izby Lordów. Pozostali członkowie komitetu są wyselekcjonowani przez premiera, bądź powoływani lub wybierani według metod określonych przez premiera. Na czele Komitetu Parlamentarnego w okresie sprawowania władzy przez partię stoi przewodniczący PLP (*Chairman of PLP*)[74]. Jest on wybierany corocznie na początku sesji, jednakże tylko wybory przeprowadzane na początku nowego parlamentu mają rywalizacyjny charakter[75].

Gabinet cieni okazał się jednak strukturą niewystarczającą do tego, by opozycja mogła w kompetentny i szybki sposób przedstawiać swoje stanowisko zarówno na forum parlamentu, jak i poza nim. Począwszy od 1955 roku PLP

---

[70] W. Kręcisz, *Status*..., s.193.

[71] Członkowie PLP z Izby Gmin wspólnie z posłami do Parlamentu Europejskiego dysponuje zaledwie 1/3 głosów rozstrzygających o wyborze lidera. Po 33% posiadają także organizacje afiliowane i członkowie Partii Pracy. Poparcie posłów jest jednak niezbędne dla wysunięcia kandydatury – musi się pod nią podpisać 12,5% członków frakcji w Izbie Gmin (w przypadku wakatu) lub 20% w przypadku corocznych wyborów bez wakatu. Wszyscy nominaci muszą być członkami PLP w izbie niższej.

[72] Liczba członków laburzystowskiego gabinetu cieni stale rosła. Przed 1981 rokiem było ich 12, w latach 1981-1990 – 15. K. Wójtowicz, *Zjednoczone*.., s. 286.

[73] Początkowo rolę taką w okresie sprawowania władzy przez partię odgrywał Komitet Łącznikowy, który w 1979 roku przemianowano na Komitet Parlamentarny (*Parlamentary Committee in Government*).

[74] W latach 1921-1970 funkcję przewodniczącego PLP pełnił lider partii. Kiedy partia znajdowała się u władzy wybierano Komitet Łącznikowy, a przewodniczący tego komitetu przewodniczył również spotkaniom PLP. W 1970 roku funkcje lidera i przewodniczącego PLP ostatecznie rozdzielono.

[75] Ostatnie wybory przeprowadzono 5 grudnia 2006 roku i pomimo faktu, że przypadały one w trakcie trwania kadencji miały rywalizacyjny charakter.

rozpoczęła budowę swoistego rządu cieni, którego podstawowym celem jest monitorowanie posunięć rządowych i przygotowanie alternatywnego stanowiska swojej partii we wciąż wzrastającej liczbie kwestii o doniosłym znaczeniu. W efekcie lider partii powołuje grono kilkudziesięciu (ok. 40) rzeczników, którzy wspierają działania członków gabinetu cieni, pracując tym samym na rzecz uwiarygodnienia partii jako zdolnej do objęcia władzy. Także i tu regulamin frakcji laburzystowskiej ograniczył swobodę lidera, uzależniając skuteczność nominacji od zatwierdzania przez frakcję. Ponadto wyznaczono limit osób mogących pełnić funkcję rzeczników – nie powinno to być więcej niż 1/5 składu PLP. W latach 60. po rozwiązania w zakresie tworzenia rządu cieni sięgnęła także Partia Konserwatywna, choć nie poddała go tak sformalizowanym zasadom[76].

Sposób określania składu władz frakcji laburzystowskiej miał w założeniu podkreślać jej bardziej demokratyczny charakter. Istnieją zatem formalne wymogi co do kształtu Komitetu Konsultacyjnego, a i laburzystowski Lider Opozycji w mniejszym stopniu postrzegany jest jako przyszły premier. Ta druga sytuacja stanowi zresztą odzwierciedlenie słabszej wewnątrzpartyjnej pozycji frakcji w momencie jej pozostawania w opozycji. Formalnie bowiem o kierunku działania partii rozstrzyga nie tyle jej kierownictwo zebrane w parlamencie co Doroczna Konferencja. Jednakże w latach 1974 –1979, jak również po 2001 roku laburzystowscy posłowie bardzo silnie oddziaływali na linię polityczną swojej partii, niejednokrotnie w sposób wyraźnie destrukcyjny. Natomiast 18 lat spędzonych w opozycji przyczyniło się do osłabienia wpływów PLP zarówno w wymiarze wewnątrzpartyjnym, jak i parlamentarno-rządowym. W 1981 roku frakcja utraciła wyłączność w zakresie określania sposobu wyboru lidera, a w latach następnych nawet jej członkowie przestali ją uważać za znaczące ciało polityczne[77]. Dopiero skurczenie się przewagi konserwatywnej po 1992 roku i możliwość szachowania działań rządu wespół z liberałami ożywiła część posłów, którzy wystąpili nawet z zamiarem przeprowadzenia reform mających na celu umocnienie pozycji frakcji.

Posłowie korzystają także z innych możliwości organizowania się w oparciu o kryteria przedmiotowe, terytorialne (okręg wyborczy) lub ideologiczne. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z konserwatywnymi komisjami partyjnymi (*party committee*) lub ich laburzystowskimi odpowiedniczkami - grupami przedmiotowymi

[76] K. Wójtowicz, *Zjednoczone* ..., s. 287.
[77] Tamże, s. 280.

(*subject group*). Dla struktur tych stosuje się wspólną nazwę komisji branżowych, gdyż zarówno konserwatywne komisje partyjne, jak i grupy przedmiotowe Partii Pracy zakresem swego działania obejmują poszczególne resorty rządowe[78].

Komisje konserwatystów nie mają ściśle ustalonych granic swej liczebności, a poseł konserwatywny może uczestniczyć w pracach dowolnej liczby komisji. W zależności od sprawy będącej przedmiotem obrad w posiedzeniu tych ciał uczestniczy od 20-100 osób. Jedynymi stałymi członkami komisji są członkowie jej władz, wybierani corocznie w atmosferze ostrej rywalizacji. Piastowanie stanowiska w komisji uważa się bowiem za wstęp do dalszej kariery politycznej. W zależności od tego, czy partia jest u władzy, czy też pozostaje w opozycji komisja obraduje pod przewodnictwem wybieranego przez backbencherów zarządu lub właściwego ze względu na przedmiot prac komisji członka gabinetu cieni. W przypadku, gdy partia sprawuje władzę, właściwy minister uczestniczy w posiedzeniach komisji zwykle nie częściej niż dwa trzy razy w trakcie danej sesji. Jednakże niektóre grupy odbywały regularne spotkania z ministrami. Przykładowo komisja ds. polityki zagranicznej spotykała się co miesiąc z ministrem spraw zagranicznych[79]. W spotkaniach komisji konserwatywnych zawsze uczestniczy whip partyjny, który przekazuje głównemu whipowi, a gdy partia jest u władzy, także odpowiedniemu ministrowi, raporty z posiedzenia. Podobnie postępuje prywatny sekretarz parlamentarny ministra, który także może uczestniczyć w spotkaniach. Komisje konserwatywne, gdy partia jest u władzy, stanowią użyteczne forum wymiany informacji na temat aktualnych wydarzeń politycznych oraz przeprowadzenia krytyki własnego rządu w mniej publiczny sposób, co pozwala na podtrzymanie obrazu jedności partyjnej. W momencie przejścia do opozycji komisja staje się po prostu jeszcze jednym miejscem dla krytycznej oceny działań rządu, gdzie mogą zostać przetestowane argumenty wykorzystywane później w publicznej dyskusji. Komisje pozostają często w łączności, a nawet pod wpływem zewnętrznych branżowych organizacji, stanowiąc dla tych drugich jeden z kanałów dotarcia bądź do rządu, bądź gabinetu cieni.

W przeciwieństwie do konserwatystów posłowie laburzystowscy mogą być członkami co najwyżej trzech komisji branżowych. Natomiast bez prawa głosu mogą uczestniczyć w posiedzeniach dowolnej liczby komisji. Laburzystowskim grupom

[78] Istnieje także możliwość zastosowania kryterium funkcjonalnego i wówczas komisja przybiera kształt komisji problemowej. W. Kręcisz, *Status*..., s. 195.
[79] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 59.

problemowym zawsze przewodniczy poseł tylnych ław. Spotkania komisji laburzystowskich nie cieszą się tak wielkim zainteresowaniem władz partyjnych i ani whip, ani sekretarz parlamentarny nie uczestniczy w nich, chyba że w sytuacji kryzysowej[80].

Odmienne rozwiązania organizacyjne w komisjach branżowych obu partii sprawiają, że rola tych komisji we frakcji i poza nią jest także różna. Komisje laburzystowskie mają mniejszy wpływ na kształtowanie polityki partyjnej niż jej konserwatywne odpowiedniczki[81]. Dzieje się tak z kilku powodów[82]. Po pierwsze, prace komisji konserwatywnych są zawsze przedmiotem zainteresowania władz partii. W okresie pozostawania w opozycji właściwy ze względu na przedmiot działania komisji członek gabinetu cieni po prostu przewodniczy jej posiedzeniom, natomiast gdy partia zwycięża w wyborach, funkcję informatora pełni whip lub prywatny sekretarz parlamentarny określonego ministra. Czyni to z komisji doskonały kanał komunikacyjny między członkami tylnych i przednich ław, umożliwia władzom partii zapoznanie się z opiniami szeregowych członków w odniesieniu do nawet bardzo szczegółowych kwestii i sprzyja wypracowaniu wspólnego stanowiska. Po drugie, fakt, że komisjom przewodniczą potencjalni członkowie rządu lub nawet gabinetu, podnosi ich prestiż. Po trzecie ideologiczne, rozbicie Partii Pracy w połączeniu z możliwością zasiadania jedynie w trzech komisjach odbiera komisjom cechę reprezentatywności i ułatwia ignorowanie ich stanowiska przez kierownictwo partyjne.

Posłowie tworzą także organizacje i grupy o mniej oficjalnym charakterze oparte na układach koleżeńskich lub wspólnocie poglądów. U konserwatystów grupy takie nie pretendują zwykle do uczestnictwa w realizowaniu polityki, ograniczając się do roli opiniotwórczych gremiów[83]. Najliczniejszą bazę członkowską mają grupy nawiązujące do liberalizmu ekonomicznego, który dominującą pozycję zdobył po zwycięstwie M. Thatcher. W tradycji tej osadzona jest Grupa Selsdon (*The Selsdon Group*) oraz Grupa 92 (*The 92 Group*), będąca siostrzaną – parlamentarną organizacją wpływowej *Conservative Way Forward*. W tradycji konserwatyzmu „jednego narodu" (*one nation conservatives*) osadzona jest natomiast Torysowska Grupa Reform (*Tory Reform Group*), która aktualnie traci na znaczeniu w związku z

[80] J. Brand, *British Parliamentary Parties, Policy and Power*, Oxford 1992, s. 52.
[81] Tamże.
[82] Za tamże, s. 52 i n.
[83] W. Kręcisz, *Status*..., s. 199.

narastającym w partii eurosceptycyzmem oraz powszechną aprobatą dla kierunku liberalnego. Do wartości rodzinnych, kościoła anglikańskiego oraz idei państwa unitarnego odwołuje się natomiast *Cornerstone Group* (inaczej *Faith, Flag and Family*), która w wkomponowuje się w trzeci nurt konserwatyzmu brytyjskiego zwany tradycjonalistycznym. Lewicę partyjną skupia natomiast grupa Lollards, która swą nazwę zawdzięcza miejscu odbywania spotkań – Lollards Tower, gdzie wzorem innych grup, choć często przy kolacji, ustala się taktykę głosowań przy obsadzaniu stanowisk w komisjach partyjnych[84]. Ponadto pojawienie się trudnych i kontrowersyjnych problemów pociąga za sobą tworzenie nieformalnych grup *ad hoc*, jak na przykład te uformowane w związku z debatą nad przyjęciem *European Communities Act* czy ratyfikacją traktatu z Maastricht[85].

W Parlamentarnej Partii Pracy organizacje takie mają bardziej sformalizowany charakter i pretendują do stanowienia o polityce partii. Podobnie jak ma to miejsce u konserwatystów, także i tu ich istnienie jest wyrazem podziałów politycznych wewnątrz frakcji. Najbardziej wpływową była przez wiele dekad The Tribune Group zrzeszająca bacbencherów lewego skrzydła Partii Pracy. W 1981 roku ze środowiska tego wyłoniła się the Socialist Campain Group o ultralewicowych poglądach. W miarę przesuwania się laburzystów na stanowiska centrowe grupy te traciły jednak wpływ na politykę partyjną. Bliskość ideologiczna z Neilem Kinnockiem, a następnie Tonym Blairem i Gordonem Brownem sprawiła, że w latach 90. The Tribune Group nie miała faktycznej *raison d'etre* i ostatecznie w 2005 roku została zreformowana. Przeciwwagę dla lewicy partyjnej stanowiła początkowo Manifesto Group, a następnie – po wystąpieniu zwolenników Partii Socjaldemokratycznej – Solidarity Group. Natomiast centrum lokuje się Towarzystwo Fabiańskie.

Specyficzną formą organizacji posłów i lordów są powoływane na gruncie przynależności partyjnej parlamentarne grupy międzypartyjne (*all-party groups*)[86]. Skład tych struktur budowany jest nie na bazie podziałów partyjnych, lecz ponad nimi i grupa taka tworzy nieformalną platformę dla zbiorowego wywierania wpływu na rząd w ściśle określonej sprawie[87].

---

[84] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 280.
[85] Tamże.
[86] Więcej: *Guide to the rules on all-party groups*, House of Commons, kwiecień 2005, http://www.parliament.uk/documents/upload/PCFSGroupsRules.pdf. Na stronie parlamentu brytyjskiego zamieszczana jest także aktualna lista grup międzypartyjnych: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmallparty/register/memi01.htm
[87] A. Zięba, *Z zagadnień*..., s. 78.

Jeszcze w połowie XIX wieku parlamentarna organizacja partyjna wigów i torysów miała charakter szczątkowy i opierała się na luźnej sporadycznej współpracy ludzi o podobnych przekonaniach dla osiągnięcia określonego celu. Parlamentarzysta był przede wszystkim wyrazicielem swoich osobistych poglądów. Teoretyczną podstawę takiego stanu rzeczy tworzyła idea mandatu wolnego, którą jeden z wigów w 1734 roku wyraził następująco:„Kiedy już zostaniemy wybrani i zajmiemy nasze miejsca w parlamencie, nie jesteśmy dłużej zależni od wyborców przynajmniej w zakresie naszego zachowania tutaj. Ich (wyborców - przyp. tłum.) władza została nam przekazana i w każdej kwestii postawionej przed izbą baczymy tylko na dobro publiczne w ogóle i postanawiamy o niej zgodnie z naszym osądem”[88]. Pojawienie się zorganizowanych frakcji opartych o przynależność partyjną ograniczyło swobodę posłów z zakresie działań podejmowanych na forum izby. „We współczesnych warunkach funkcjonowania parlamentu fakt zrzeszania i organizowania posłów wpływa na sposób wykonywania mandatu. Determinowany jest on przynależnością do konkretnej frakcji parlamentarnej oraz do bardziej lub mniej formalnych - powiązanych z nią - struktur. W istocie rzeczy mają one tworzyć warunki do zgodnego z oczekiwaniami frakcji parlamentarnych wykonywania funkcji poselskich (...) bez potrzeby uciekania się do stosowania środków dyscyplinujących”[89].

Aktualnie główne partie uznały potrzebę posiadania rzeczników dyscypliny partyjnej zwanych whipami. Nazwa whip nawiązuje do terminologii łowieckiej i tzw. whipper-in, tj. zaganiania sfory psów podczas polowań na lisa. Na gruncie parlamentarnym słowo to ma podwójne znaczenie. Po pierwsze odnosi się do osoby rzecznika dyscypliny partyjnej, po drugie nazwa whip używana jest także dla cotygodniowego dokumentu partyjnego o charakterze informacyjnym, który stanowi jeden z wielu instrumentów pozostających w dyspozycji osoby whipa. Partia Konserwatywna i Partia Pracy mają obecnie po 14 whipów o zróżnicowanej pozycji: głównego whipa partii (*Chief Whip*) wspiera zastępca whipa (*Deputy Whip*), whipowie starsi oraz 5 asystentów (*assistant whips*). We frakcji konserwatywnej rzecznicy dyscypliny powoływani są przez lidera partii. Natomiast w zależności od tego, czy laburzyści znajdują się u władzy, czy też tworzą oficjalną opozycję, whipów powołuje

[88] Cyt. za P. G. J. Pulzer, *Political*..., s.22.
[89] W. Kręcisz*, Status...,* s. 202.

premier lub są wybierani przez PLP[90]. Funkcje whipów ze strony rządowej mają charakter oficjalny - wszyscy wchodzą w skład rządu w randze ministra Korony[91]. Oficjalnego charakteru odmawia się natomiast whipom opozycji, choć częściowo tę zasadę narusza fakt, że czterej główni whipowie partii opozycyjnej pobierają wynagrodzenie z funduszy publicznych[92]. Główny whip rządowy jest bezpośrednio odpowiedzialny przed premierem i Liderem Izby i choć nie jest członkiem gabinetu, uczestniczy w jego cotygodniowych posiedzeniach.

Tradycyjnie za zadanie whipa uważane jest zapewnienie dyscypliny podczas głosowań. Jednakże wzrastającą w okresie po drugiej wojnie światowej tolerancję wobec posłów mających odmienny punkt widzenia odzwierciedla ograniczenie użycia najsilniejszego środka dyscyplinującego - odmowy przesłania whipu, co jest równoznaczne z wykluczeniem z szeregów partii[93]. Do dyspozycji partyjnych whipów pozostają także: nagana[94], pozbawienie możliwości awansu, odmowa uczestnictwa w konferencjach czy innych tego typu przedsięwzięciach uważanych za atrakcyjne, spowodowanie udzielenia nagany przez przewodniczącego organizacji okręgowej[95]. Whipowie bardzo ostrożnie sięgają nawet po tak skromne środki. Na co dzień uciekają się raczej do mediacji, pochlebstw czy podstępu bądź organizują spotkania posła z jednym z liderów[96]. Zwraca się także uwagę na stosowanie przez rzeczników

---

[90] P. J. Madgwick, *Introduction*..., s. 176.

[91] Stanowisko Parlamentarnego Sekretarza Skarbu (*Parliamentary Secretary of the Treasury*) przypada zwyczajowo głównemu whipowi rządowemu. Trzech kolejnych whipów, w tym zastępca głównego whipa, powoływani są na stanowiska urzędników rodziny królewskiej, tj. skarbnika (*Treasurer*), kontrolera *(Controller*) i wiceszambelana (*Vice Chamberlain*). Kolejnych pięciu whipów sprawuje czysto tytularną funkcję lorda komisarza skarbu (*Lord Commissioner of Treasury*), a pięciu pozostałych będących asystentami whipów (*Assistant Whips*) nie otrzymuje takich nominacji.

[92] W. Kręcisz, *Status*..., s. 204-205. Chodzi o głównego whipa Izby Lordów i Izby Gmin, a także o dwóch asystentów głównego whipa w Izbie Gmin.

[93] W latach 1997-2002 żaden poseł laburzystowski nie stracił whipu z powodu głosowania niezgodnie z linią partii. P. Cowley, *Whips*, 17 kwietnia 2004 roku, rewolts.co.uk, Economic and Social Research Council, The Univeristy of Nottingham, http://www.revolts.co.uk/16%20whips.pdf Strona www.revolts.co.uk została ufundowana przez Economic and Social Research Council oraz Uniwerystet w Nottingham i stanowi źródło akademickich analiz na temat zachowania backbencherów w Wielkiej Brytanii.

[94] W PLP pisemna reprymenda zwana jest też zasmarkanym listem (*snotty letter*). W swoim czasie poseł Austin Michell urządził aukcję otrzymanego listu podczas partyjnej konferencji. P.Cowley, *Whips*, http://www.revolts.co.uk/16%20whips.pdf

[95] P. J. Madgwick, *Introduction*..., s. 177.

[96] W. Kręcisz, *Status*..., s. 210. Por. K.Wójtowicz, *Nowe tendencje w brytyjskiej praktyce ustrojowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Prawo", Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992, s. 90.

szantażu[97]. Powszechne jest jednak przekonanie, że whipowie stali się raczej negocjatorami niż rzecznikami dyscypliny partyjnej, a ich władza zasadza się na pewnej fikcji[98]. Z drugiej zaś strony pozytywne rekomendacje whipa nadają tempa politycznej karierze posła, co znajduje odzwierciedlenie w redystrybucji dóbr w ramach patronatu. Whipowie mają wpływ na obsadzanie zarówno stanowisk partyjnych, jak i parlamentarnych, mogą wpływać na przyznanie oczekiwanej i prestiżowej delegacji czy po prostu lepszego biura poselskiego. Premierzy czy liderzy opozycji nie są w stanie poznać wszystkich ewentualnych kandydatów na stanowiska w rządzie czy gabinecie cieni i wręcz zmuszeni są do polegania w tym zakresie na radach whipów. Czasem są to opinie negatywne, których następstwem jest odstąpienie od nominacji lub przynajmniej jej opóźnienie[99]. Jak obrazowo zauważył P. Norton, „whipowie to raczej pasterze, niż psy pasterza"[100], stąd też aktualnie jako główne funkcje whipa wymienia się zarządzanie, komunikowanie i perswadowanie[101].

Whipowie dwóch głównych partii są zorganizowani według podziału terytorialnego i tematycznego, a każdy z nich opiekuje się grupą 20-30 posłów wyodrębnioną na podstawie jednego ze wskazanych kryteriów. Rzecznik ponosi odpowiedzialność za zachowanie jego podopiecznych na forum całej izby i jej komisji. Pełni on także funkcję informacyjną wobec posłów, dostarczając im informacji na temat procedur parlamentarnych i porządku pracy izb. Zważywszy na fakt, że każdego roku w izbie przeprowadza się około 300 głosowań, a posłowie nie mają możliwości szczegółowego zapoznania się z każdą kwestią, pomoc ze strony whipa jest dla wielu posłów nieoceniona[102]. Whip uczestniczy zazwyczaj w cotygodniowym posiedzeniu swej frakcji, gdzie omawiane są istotne dla partii sprawy, które mają być przedmiotem obrad izby w nadchodzącym tygodniu. Efektem tych posiedzeń jest formalne wezwanie, wspomniany whip, przesyłane co tydzień w piątek posłom danej partii. W wezwaniu poszczególne punkty porządku obrad podkreślone są, zgodnie z przypisaną im przez kierownictwo partii hierarchią, jedną, dwoma lub trzema liniami. Pojedyncza linia sygnalizuje, że sprawa nie ma istotnego znaczenia

[97] W Partii Konserwatywnej ma ponoć funkcjonować niesławna „Czarna Księga" (*Black Book*), w której przechowywane są informacje na temat finansowych i seksualnych grzeszków popełnionych przez posłów. P. Cowley, *Whips*, http://www.revolts.co.uk/16%20whips.pdf
[98] W. Kręcisz, *Status*..., s. 210.
[99] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*…, s. 282.
[100] P. Norton, *The Organisation of Parliamentary Parties*, (w:)*The House od Commons in the Twentieth Century*, red. S.A. Walkland Clarendon Press, 1979, s.13.
[101] P.Cowley, *Whips*, http://www.revolts.co.uk/16%20whips.pdf
[102] Tamże.

dla polityki partii. Dwie linie oznaczają, że partia oczekuje od posła obecności i głosowania zgodnie z wytycznymi. Natomiast trzy linie oznaczają sprawę priorytetową z punktu widzenia partii i bezwzględny nakaz udziału w posiedzeniu i głosowaniu.

Whip nie tylko pośredniczy w przekazywaniu informacji, oczekiwań i wytycznych kierownictwa dla szeregowych członków partii, ale również dostarcza kierownictwu informacji o opiniach i nastrojach backbencherów[103]. Stąd w partii konserwatywnej obecność whipów jest wymagana podczas spotkań Komitetu 1922 i komisji branżowych, a w PLP whipowie niejako z urzędu wchodzą w skład egzekutywy i Komitetu Parlamentarnego. W efekcie każdy przejaw kolektywnego czy indywidualnego działania posła może stać się przedmiotem zainteresowania whipa i raportu złożonego przełożonym. Skuteczna wymiana informacji powinna oznaczać, że partia nigdy nie jest zaskoczona wynikami głosowania w izbie[104]. Ponadto whip ponosi odpowiedzialność za system parowania posłów.

Wydaje się, że malejące znaczenie dyscyplinującej funkcji whipa jest równoważone innymi środkami. Szerokie pole do działania stwarza tutaj obowiązujący system wyborczy, centralizacja kampanii wyborczej oraz proces selekcji i reselekcji kandydatów. System większości względnej upośledza kandydatów niezależnych, a realną szansę na zwycięstwo stwarza jedynie możliwość kandydowania z ramienia partii. Mając w perspektywie kolejne wybory, parlamentarzysta nie może pozwolić sobie na konflikt z kierownictwem partii lub własną organizacją lokalną. Zdarza się jednak, że oczekiwania rządu i organizacji okręgowej są rozbieżne i wówczas spada dyscyplinujące znaczenie procesu reselekcji. Ostatnio taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do głosowania w

[103] Zdarza się jednak, że opinie te są po prostu ignorowane, co naraża rząd na poważne konsekwencje w momencie, gdy dana kwestia stanie się przedmiotem głosowania. Przykładami z ostatnich lat są z pewnością sprawa fundowania szpitali, opłat za studia oraz wojny w Iraku, kiedy to rząd forsował rozwiązania wbrew informacjom dostarczanym przez whipów. W efekcie podczas głosowań dochodziło do potężnych rebelii w ławach rządowych. Tamże.

[104] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 58. Jak ważna jest funkcja whipa nawet wówczas, gdy partia rządząca posiada znaczącą przewagę w Izbie Gmin, dobitnie świadczą wydarzenia z lutego 1999 roku. Podczas procedowania nad *Rating (Valuation) Bill* torysowscy whipowie nakazali członkom swojej partii masowo opuścić izbę. Za nimi podążyli posłowie laburzystowscy. Tymczasem 5 minut przed głosowaniem około 140 torysów wróciło do ław i gdyby nie obecność Liberalnych Demokratów, rząd poniósłby porażkę w głosowaniu. Zob. „The Telegraph", 26 lutego 1999.

sprawie wojny w Iraku, kiedy to wielu posłów zdecydowało się, wbrew woli kierownictwa partyjnego swojego okręgu, poprzeć propozycję rządową[105].

W większości działań politycznych przeprowadzanych na forum Izby Gmin posłowie podlegają swym partiom i średnio w 90% głosowań partia informuje ich, jakiego głosowania od nich oczekuje[106]. Wytyczne co do sposobu głosowania nie są formułowane jedynie w odniesieniu do zagadnień moralnie kontrowersyjnych, jak prawo do aborcji czy kara śmierci[107]. Jednakże warto podkreślić, że badania wskazują, iż nawet wówczas gdy głosowanie nie jest podporządkowane zaleceniom partyjnego whipu, posłowie są skłonni postępować tak, jak ich partyjni koledzy[108].

Istnienie zorganizowanych frakcji, które oczekują od swych członków przestrzegania dyscypliny partyjnej ogranicza niezależność poselską i w pewnym sensie sprowadza rolę parlamentarzysty do jednego z elementów sprawnie działającej partyjnej maszyny do głosowania. Teza ta wydaje się bardziej słuszna w odniesieniu do posłów laburzystowskich niż konserwatywnych. Większą niezależność konserwatywnych backbencherów można częściowo wytłumaczyć elitarnym pochodzeniem i wykształceniem. Atrybuty te sprzyjają z jednej strony nabywaniu wiedzy o sposobach sprawowaniu władzy, która to wiedza nie może być lekceważona przez frontbencherów, z drugiej zaś akceptacji dla hierarchicznej budowy społeczeństwa i partii[109]. W związku z powyższym we frakcji konserwatywnej mniejszą uwagę przykłada się do środków dyscyplinujących, a najważniejszym elementem budowy jedności frakcji jest niewymuszona lojalność oparta na internalizacji norm partyjnych i konsensusie[110]. „”Dyscyplina” w Partii Konserwatywnej jest tak samo silna, jak w Partii Pracy, choć mniejsze wysiłki czyni się w celu jej sformalizowania, a machina operuje bardziej skrycie i cicho”[111]. Tymczasem we frakcji laburzystowskiej kohezja jest w większym stopniu rezultatem obaw przed sankcjami ze strony organizacji okręgowej czy whipa[112].

---

[105] P. Norton, *Cohesion without Discipline: Party Voting in the House of Lords*, Economic and Social Research Council, The University of Nottingham, 15 stycznia 2004, http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf
[106] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 54.
[107] Tamże.
[108] C.Pattie, R.Johnston, M.Stuart, *Voting Without Party*, (w:) *Conscience and Parliament*, red. P. Cowley, Frank Cass, London 1998, s. 162.
[109] J. Brand, *British*..., s. 40-41.
[110] Tamże, s. 42.
[111] I. Jennings, *Parliament*, s. 91.
[112] J. Brand, *British*…, s. 42.

Oczekiwania rządu względem posłów prywatnych dosadnie, aczkolwiek szczerze wyłożył A. J. Balfour: „Najbardziej oczywistym obowiązkiem (choć nie mówię, że jedynym) indywidualnego członka parlamentarnej większości jest, ogólnie mówiąc, wspierać sprawy rządowe, bronić działań rządowych, a w szczególności znaleźć się w rządowym *lobby* zawsze, gdy izba głosuje”[113]. Jeszcze w latach 50. i 60. rząd uważał za niedopuszczalne głosowanie przez backbencherów wbrew zaleceniom whipu, nawet wówczas gdy sprawa nie miała specjalnego znaczenia politycznego. W trakcie dwóch sesji w latach 50. żaden konserwatywny poseł nie odważył się głosować wbrew linii partyjnej[114], a w latach 60. jeden ze znanych komentatorów amerykańskich napisał o kohezji partyjnej: „W ciągu ostatnich dekad jest tak bliska 100%, że nie ma sensu dłużej jej mierzyć”[115]. Jednakże już z początkiem lat 70. rząd musiał pogodzić się z wzrastająca liczbą rebelii w szeregach własnej partii. Przyczyn wzrostu niezależności posłów dopatrywano się przede wszystkim w jakościowej zmianie składu izby, jaki miał miejsce w latach 70. Część obserwatorów winą obarczała „słabe przywództwo” (*poor leadership*) z czasów Edwarda Heatha, kiedy to premier ignorował opinię swych backbencherów w istotnych sprawach[116]. W efekcie wielu posłów uznało za słuszne wyrażenie swojego niezadowolenia w sposób otwarty i publiczny. Do rangi klasycznego casusu literatury przedmiotu urósł wynik głosowania w Izbie Gmin w październiku 1971 roku[117]. Stanowisko gabinetu w kwestii przystąpienia do EWG zyskało poparcie 69 posłów opozycyjnej Partii Pracy, podczas gdy 39 posłów konserwatywnych głosowało przeciw[118]. Podobna sytuacja miała miejsce jeszcze pięciokrotnie w trakcie tej kadencji[119]. Natomiast rząd laburzystowski odniósł w latach 1974-1979 aż 42 porażki podczas głosowań w izbie[120]. Warto podkreślić, że w latach 1970-1979 posłowie wyłamujący się z dyscypliny wykazywali w tym zakresie charakterystyczną zwartość i solidarność[121]. Sytuacja taka miała miejsce również podczas kolejnej kadencji, kiedy to wręcz wykształciła się praktyka informowania whipa o zamiarze głosowania wbrew woli frakcji, co należy uznać za próbę wpłynięcia na program legislacyjny rządu na

[113] A. J. Balfour, *Chapters of Autobiografy*, London, 1930, s. 134.
[114] P. Norton, *Parliament*...,s. 26.
[115] S. H. Beer, *Modern* …, s. 350-351.
[116] Por. P. Norton, *Conservative Dissidents*, Temple Smith, London 1978.
[117] A. Zięba, *System...*, s. 164.
[118] Tamże.
[119] P. Norton, *Parliament*...,s. 26.
[120] Tamże.
[121] W. Kręcisz*, Status*..., s. 234.

etapie poprzedzającym jego finalizowanie, w celu wymuszenia rewizji pierwotnego stanowiska rządu[122]. Praktyka ta jest skuteczna tak długo, jak wyłamująca się mniejszość może przeważyć szalę w głosowaniu. Gdy w 1983 roku rząd konserwatywny uzyskał przygniatającą większość mandatów, posłowie z ław rządowych zostali pozbawieni możliwości skutecznego stosowania tego swoistego szantażu. Ten stan rzeczy charakteryzowało określenie „sfrustrowany parlament"[123].

W efekcie notowanego od lat 70. spadku dyscypliny partyjnej redefinicji musiały ulec także konwenanse konstytucyjne. Pogląd, iż rząd, który poniósł porażkę w izbie, powinien zrezygnować lub poddać się ocenie elektoratu, został zmodyfikowany[124]. I tak laburzystowski gabinet z lat 1974-1979 przetrwał wiele rebelii wewnątrz własnej frakcji, ale dopiero przegrana w głosowaniu nad wotum zaufania zmusiła premiera do rozpisania wyborów.

Po objęciu władzy Tony Blair podjął kroki mające na celu ograniczenie niekorzystnych i niebezpiecznych dla rządu zachowań posłów swojej partii. Zaostrzono postanowienia statutowe dotyczące dyscypliny partyjnej, a posłów wyposażono w pagery, celem bieżącego ich informowania o stanowisku partii. Ale sytuacja uległa poprawie tylko przejściowo[125]. Obserwatorzy brytyjskiej sceny politycznej podkreślają, że pierwszy okres rządów premiera Tony'ego Blaira różni się od kolejnej kadencji. O ile w latach 1997-2001 zachowanie posłów określano jako „bezrozumną lojalność" czy „dobitny brak kręgosłupa", a samych parlamentarzystów porównywano do owiec, klonów czy robotów, to w kolejnej formułowano już określenia biegunowo odmienne. Przy okazji walki o przyjęcie *Higher Education Bill*, Peter Osborne pisał w „The Spectator": „Tony Blair osiągnął to co niemożliwe. Trzy lata po wygraniu większości 160 (mandatów w parlamencie – przyp. tłum), został on zmuszony do prowadzenia swoich spraw tak, jakby był liderem rządu mniejszościowego"[126]. Choć w twierdzeniu tym jest sporo przesady, to jednak

[122] Tamże, s. 235-236.
[123] Tamże, s. 235.
[124] Por. P. Norton, *Parliament*…, s. 27.
[125] W Izbie Gmin z lat 1974-1992 w od 19 do 28% wszystkich głosowań miały miejsce przypadki wyłamywania się z dyscypliny partyjnej. Liczba ta nieco spadła w trakcie pierwszej kadencji Blaira i wyniosła odpowiednia: dla laburzystów - 7,5%, dla konserwatystów - 12,7%, dla Liberalnych Demokratów - 2,3% wszystkich głosowań. P.Cowley, *Revolts and Rebellions*: *Parliamentry Voting Under Blair* Politico's, London 2002, s. 211-212.
[126] P. Osborne, *Blair downgarded the Labour whips – and naw he is paying the price,* „The Spectator", 17 stycznia 2004.

wskazuje ono na kierunek zmian w relacjach między rządem i parlamentem, a mówiąc ściślej, między rządem i jego zapleczem parlamentarnym.

Podczas kadencji 1997-2001 rebelie w łonie frakcji partii rządzącej były co prawda sporadyczne, ale stosunkowo duże, bo dotyczyły łącznie ponad 130 posłów[127]. Natomiast w latach 2001-2005 posłowie laburzystowscy postąpili wbrew whipom łącznie 259 razy, a liczba rebelii w trakcie głosowań była o ponad 20% wyższa niż podczas jakiegokolwiek parlamentu wybranego od 1945 roku[128]. Już w trakcie trzech pierwszych sesji parlamentu wybranego w 2001 roku ponad 2/3 posłów wyłamało się spod nakazów partyjnego whipu przynajmniej jeden raz[129]. Niektóre, zwłaszcza późniejsze, rebelie były wyjątkowo duże, i tak w 2003 roku aż 65 posłów laburzystowskich głosowało przeciwko propozycjom rządowym w zakresie finansowania szpitali, natomiast w rok później 72 było przeciw projektowi ustawy w sprawie szkolnictwa wyższego[130]. W marcu 2003 roku aż 139 posłów laburzystowskich głosowało przeciwko swojemu rządowi w sprawie wojny w Iraku. Była to największa rebelia szeregowych posłów od czasów głosowania nad *Corn Laws Bill*[131].

Obserwowany w latach 2001-2005 spadek dyscypliny w szeregach frakcji laburzystowskiej nie przełożył się jednak na porażkę projektów rządowych w Izbie Gmin[132]. „Niektórzy posłowie laburzystowscy byli przygotowani, by szczekać, nie by gryźć i wszczynali rebelie jedynie wtedy, kiedy wiedzieli, że nie pokonają rządu”[133]. Jednakże już wówczas część brytyjskich komentatorów wieściła zapaść systemu dyscyplinowania posłów[134]. I choć przytaczane przykłady głosowań wskazują na skuteczność whipów w zapewnianiu poziomu poparcia wystarczającego dla przeprowadzenia projektów rządowych, to w wielu przypadkach ministrowie godzili się na wycofanie projektu lub jego zmianę w celu uspokojenia nastrojów we własnej frakcji.

---

[127] P. Cowley, *Revolts and Rebellions…,* s.211.
[128] P. Cowley, M.Stuart, *Parliament*, Economic and Social Research Council, University of Nottinhgam, 26 maja 2005, s. 3, http://www.revolts.co.uk/Parliament%20Final.pdf
[129] P. Cowley, M. Stuart, *Parliament: More Bleak House than Great Expectation*, „Parliamentary Affairs”, kwiecień 2004, nr 2 (57), s. 301-314, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/2/301
[130] Więcej w sprawie okoliczności rebelii w związku z propozycją wprowadzenia opłat za studia P. Cowley, M. Stuart, *Parliament: Hunting for...,* s. 258, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/2/258
[131] P.Cowley, *Whips*, http://www.revolts.co.uk/16%20whips.pdf
[132] Od czasów Wilsona (tj. od 1966 roku) każdy kolejny rząd poniósł w Izbie Gmin przynajmniej jedną porażkę.
[133] P. Cowley, M.Stuart, *Parliament*, s. 5, http://www.revolts.co.uk/Parliament%20Final.pdf
[134] Por. P. Osborne, *Blair*...,

Przyczyn spadku dyscypliny w ławach rządowych P. Cowley i M. Stuart dopatrywali się w kilku źródłach. Po pierwsze, badacze uważają, że posłowie ław rządowych dokonują rebelii w związku z charakterem sprawy będącej przedmiotem głosowania. „Nawet najbardziej niezależny poseł laburzystowski nie głosuje wbrew partii tylko po to, by posłać ją do diabła”[135]. Po drugie, podczas kadencji z lat 2001-2005 wzrosła liczba posłów niezadowolonych z braku możliwości awansu na stanowisko rządowe oraz takich, którzy to stanowisko właśnie stracili[136]. Jako trzeci powód autorzy wskazują spadek samodyscypliny wśród posłów w związku z porażkami wyborczymi konserwatystów. I w końcu zwracają oni uwagę na aspekt psychologiczny zachowania posłów, którzy wraz ze wzrostem liczby rebelii partyjnych coraz mniej obawiają się ich konsekwencji. Warto podkreślić, że na zmiany w zachowaniu izby niższej tylko w niewielkim stopniu wpływ mogła mieć kwestia wymiany osób w niej zasiadających. Aż 85% jej składu izby z lata 2001-2005 stanowili ci sami posłowie, którzy zasiadali w ławach laburzystów podczas pierwszej kadencji Tony’ego Blaira.

Kolejne wygrane przez Blaira wybory nie zmieniły obrazu rzeczy, zwłaszcza że przewaga Partii Pracy w izbie uległa zmniejszeniu, a w partii wciąż narastało wewnętrzne niezadowolenie[137]. W okresie od maja 2005 roku do listopada 2006 roku łącznie 114 laburzystów w 95 głosowaniach sprzeciwiło się zapisom partyjnego whipu[138], przy czym zdecydowana większość rebeliantów (101) była znana partyjnym whipom ze względu na buntownicze zachowania w poprzedniej kadencji. Aż czterokrotnie rząd poniósł porażkę w głosowaniach: dwukrotnie w listopadzie 2005 roku podczas etapu sprawozdania w związku z pracami nad *Terrorism Bill* oraz dwukrotnie w styczniu 2006 roku na etapie rozpatrywania lordowskich poprawek do *Racial and Religious Hatred Bill*. O ile jednak listopadowe zdarzenia można uznać za wyraz niezdolności rządu do oceny skali niezadowolenia backbencherów, o tyle

---

[135] P. Cowley, M.Stuart, *Parliament*, s. 4, http://www.revolts.co.uk/Parliament%20Final.pdf

[136] Rebeliantów w PLP określa się mianem „trzy dis” (*three dis’s*), jako że dominują wśród nich trzy grupy: *dissenters* – czyli tacy, którzy od dawna pozostają w opozycji wobec rządu, *disappointed* – czyli rozczarowani faktem, że nie otrzymali stanowiska rządowego, choć na takie liczyli oraz *dissmised*, tzn. zdymisjonowani ze stanowisk rządowych. P. Cowley, *Whips*, http://www.revolts.co.uk/16%20whips.pdf

[137] R. Whitaker, *Backbench Influence on Government Legislation? A Flexing of Parliamentary Muscles at Westminster*, „Parliamentary Affairs”, kwiecień 2006, nr 2 (59), s. 350-359, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/2/350

[138] Dane w dalszej części akapitu to wnioski z pracy: P. Cowley, M. Stuart, *Dissention amongst the Parliamentary Labour Party, 2005-2006, A Data Handbook,* Economic and Social Research Council, University of Nottingham, s.1-2, http://www.revolts.co.uk/Dissension%20data%20handbook%202005-06%20Final.pdf

styczniowe są ewidentnym przykładem błędów popełnionych przez whipów partyjnych. W styczniu, wbrew zaleceniom whipu, głosowało odpowiednio 26 i 21 posłów, co w normalnych okolicznościach nie stanowiłoby dla rządu żadnego zagrożenia. Jednakże whipowie partyjni nie uwzględnili faktu, że zbyt wielu posłów laburzystowskich było nieobecnych w związku z kampanią wyborczą w okręgu Dunfermline i West Fife. Trzeba jednak zaznaczyć, że w omawianym okresie zazwyczaj rebelie były niewielkie i średnio przeciw rządowi głosowało około 11 posłów. Dla porównania w poprzedniej kadencji wbrew partyjnemu whipowi głosowało średnio 14 posłów.

Dla przezwyciężenia tych niepokojących zjawisk w lipcu 2006 roku Parlamentarna Partia Pracy przyjęła tzw. "procedurę żółtej kartki", która nadała szczególne uprawnienia głównemu whipowi rządowemu. Zgodnie z nowymi zasadami niezdyscyplinowany backbencher może zostać czasowo zawieszony w członkostwie, co oznacza także niemożność uczestnictwa w posiedzeniach PLP. Jednakże nawet w takim przypadku partia będzie oczekiwała od niego głosowania zgodnie z partyjnym whipem. Procedura żółtej kartki - jak sugeruje sama jej nazwa - jest zatem znacznie łagodniejsza niż wycofanie whipu i może być traktowana jako rodzaj ostrzeżenia.

Dokonująca się w latach 70. jakościowa zmiana w zachowaniu backbencherów skłoniła niektórych obserwatorów życia politycznego do wyrażenia tezy, iż w rzeczywistości posłowie mają możliwość wpływania na politykę rządową. W rezultacie pewne uznanie zyskał także pogląd, że dla przywrócenia równowagi w stosunkach między władzami potrzebna jest nie tyle reforma proceduralna, co dalsza zmiana nastawienia posłów wobec egzekutywy[139]. Lata 80. przejściowo ograniczyły popularność tej tezy, lecz z początkiem nowego tysiąclecia na nowo zyskała ona zwolenników. W 2004 roku Peter Riddell konstatował: „Premier nie może sobie pozwolić na zignorowanie parlamentu, a w szczególności posłów własnej partii z tylnich ław, o czym przekonali się również premierzy z dużą większością w Gminach – Margaret Thatcher i Tony Blair"[140]. Twierdzenie to pozostało aktualne także po wyborach z 2005 roku, gdy przewaga laburzystów w izbie skurczyła się do kilkudziesięciu mandatów.

---

[139] P. Norton, *The Commons in Perspective*, Martin Robertson, Oxford 1981, s. 219 i n. Z poglądem tym polemizuje jednak D.Oliver, *Government*..., s. 47.

[140] P. Riddell, *Prime Ministers and Parliament*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 814, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814

Ostatnie problemy Blaira nie są więc niczym wyjątkowym, choć ich skala i dynamika powinny skłonić kierownictwo partyjne do podjęcia bardziej radykalnych środków zaradczych. W powojennej historii Wielkiej Brytanii można wskazać kilka okresów, a w których rząd musiał szczególnie liczyć się ze stanowiskiem backbencherów. Przede wszystkim będą to czasy funkcjonowania rządów mniejszościowych, tj. miesiące rozdzielające elekcje z 1974 roku, okres od listopada 1976 roku do wyborów z 1979 roku oraz ostatni rok władzy Johna Majora, jak również lata rządów o niewielkiej i topniejącej przewadze w Izbie Gmin: 1950-1951, 1964-1966, 1974-1976, 1992-1996. W efekcie, jak zauważa P. Riddell, przez 1/5 okresu, jaki upłynął od zakończenia drugiej wojny światowej, premierzy nie kontrolowali ani izby, ani losów rządowych programów legislacyjnych[141]. O poziomie tejże kontroli rozstrzyga jednak nie tylko bezpieczna większość w Izbie Gmin, ale także osobisty autorytet premiera i zdolność do przezwyciężania sytuacji kryzysowych. Pod silną presją parlamentu pozostawał rząd Macmillana, gdy latem 1963 roku wybuchł skandal dotyczący kontaktów seksualnych Johna Profumo; rząd Wilsona w 1967 roku w związku z dewaluacją oraz dwa lata później, gdy opublikowano Białą Księgę *In Place of Strife* dotyczącą stosunków w przemyśle. Z kolei autorytet Żelaznej Damy na krótki okres w 1981 roku poderwało ogromne bezrobocie i zamieszki w miastach. Problemy z backbencherami M. Thatcher miała także w ciągu ostatnich 18 miesięcy pozostawania u steru władzy. Z kolei wojna w Iraku i jej skutki wywarły destrukcyjny wpływ na efektywność kontrolowania izby przez Tony'ego Blaira[142]. Obserwatorzy życia politycznego podkreślają jednak, że dyscyplina partyjna nadal pozostała znaczącą cechą brytyjskiej Izby Gmin[143], a od zakończenia drugiej wojny światowej łącznie przez bez mała 50 lat zdyscyplinowana większość partyjna zapewniała rządowi możliwość swobodnej realizacji polityki państwa[144].

Podobnie jak ma to miejsce w Izbie Gmin, także w Izbie Lordów partie tworzą instytucjonalne podstawy dla zgodnego z linią partyjną działania Lordów. W „czerwonej izbie" (nazwa pochodzi od koloru siedzeń) działają organizacje partyjne, grupy partyjne, wszystkie partie uznały także konieczność posiadania whipów. Partia rządząca ma zwykle głównego whipa, jego zastępcę oraz pięciu dalszych rzeczników

[141] Tamże, s. 827, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814
[142] Tamże.
[143] P.Cowley, *Revolts and Rebellions*, s. 6.
[144] P. Riddell, *The Prime Ministers*…, s. 827, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814

dyscypliny[145]. Co tydzień główny whip dostarcza członkom swojej partii wytyczne w postaci whipu, gdzie, podobnie jak ma to miejsce w Izbie Gmin, wagę planowanych do rozpatrzenia spraw określa liczba podkreśleń. Do komunikowania się z lordami używane są także pagery, choć praktyka ta jest silniej rozpowszechniona wśród laburzystów niż konserwatystów[146].

W Izbie Lordów układ ław jest zbliżony do tego w Izbie Gmin, choć cechą odróżniającą stanowią ławy poprzeczne (*cross bench*). Po prawej stronie tronu suwerena, zwanej stroną duchowną (*spiritual side*), zasiadają członkowie rządu i lordowie udzielający wsparcia egzekutywie. Wyjątek stanowią dwie pierwsze ławy najbliżej tronu, w których zasiadają biskupi. Po lewej stronie tronu, zwanej również stroną świecką (*temporal side*), miejsca zajmują członkowie opozycji. Natomiast osoby niebędące członkami żadnej z głównych partii zasiadają w ławach poprzecznych.

W Izbie Lordów pozycja liderów partyjnych nie jest tak silna jak w Izbie Gmin, a u podstaw takiej sytuacji legło kilka elementów. Po pierwsze, lordowie sprawują swoje funkcje dożywotnio[147], nie podlegają procedurom reselekcyjnym i nie są uzależnieni od wsparcia partyjnej maszyny wyborczej i funduszy partyjnych. W związku z powyższym nie ponoszą oni odpowiedzialności za działania przed swymi wyborcami i nie są także związani partyjnymi programami wyborczymi. Przynależność partyjna lordów jest raczej kwestią dobrowolnej deklaracji pozostającej w mniejszym lub większym związku z osobistymi przekonaniami politycznymi[148]. Jak to ujął jeden z obserwatorów życia politycznego John Parkinson: „Dożywotnie sprawowanie urzędu ma wspaniale wyzwalający wpływ na umysł”[149]. Indyferencja partyjna Izby Lordów jest także pochodną ograniczenia stopnia, w którym izba ta stanowi zaplecze dla rekrutacji członków rządu i gabinetu. Zresztą lordowie rzadko są zainteresowani taką karierą czy to ze względu na wiek, czy też dlatego, że wielu z nich ma już taką ścieżkę awansu za sobą[150]. W efekcie głosy z listy płac odgrywają niewielką rolę w Izbie Lordów: wśród prorządowych lordów

[145] P.Norton, *Cohesion…,* s. 4, http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf
[146] Tamże.
[147] Sytuacja taka nie dotyczy jedynie lordów duchownych, którzy po przejściu na emeryturę w wieku lat 70. tracą prawo do zasiadania w izbie. Natomiast lordowie prawa (*Lords of Appeal in Ordinary*) co prawda w wieku 70 lat przechodzą na emeryturę ze swych urzędów sądowych, ale pozostają członkami izby dożywotnio.
[148] A. Pułło, *Izba Lordów*.., s. 320.
[149] „The Guardian”, 1 marca 2006 roku.
[150] P.Norton, *Cohesion…*, s. 10. http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf

siedzących po stronie duchownej może być dwóch do czterech ministrów i do 20 innych wysokich urzędników, od młodszych whipów do ministrów stanu[151].

Również whipowie wpływają na swoich podopiecznych w inny sposób niż ma to miejsce w Gminach, do czego walnie przyczynia się fakt, że nie posiadają oni efektywnych instrumentów pozwalających na dyscyplinowanie lordów. Wycofanie partyjnego whipu jest w warunkach dożywotniego zajmowania miejsca w izbie narzędziem mało skutecznym. Whip może również posłużyć się notą wyrażającą zatroskanie (*sorrowfull note*), że lord postąpił wbrew wskazaniom partyjnym lub wystosować bardziej zdecydowany list, kiedy wyłamuje się on w sposób ciągły. Możliwości stosowania sankcji są zatem raczej niewielkie i jedyne, co pozostaje, to dostarczenie przekonujących argumentów.

Pomimo tego, iż w świetle przytoczonych powyżej faktów trudno mówić o dyscyplinie w Izbie Lordów, to warto podkreślić, że działania lordów wskazują na znaczny poziom partyjnej kohezji[152]. W latach 1999-2002 w siedmiu na dziesięć głosowań, co do których partia określiła swoje preferencje, wszyscy lordowie otrzymujący whip głosowali zgodnie z wytycznymi[153]. Choć badaczom trudno jest wskazać wiarygodne powody takiego stanu rzeczy, to jednak dominuje przekonanie, że wynika to po prostu z woli samych lordów, z ich doświadczenia, pochodzenia i poglądów[154]. P. Norton podsumowuje to zjawisko niezwykle trafnie, mówiąc po prostu o kohezji bez dyscypliny.

Jeszcze do niedawna Partia Konserwatywna, niezależnie od tego, czy sprawowała władzę, czy też tworzyła oficjalną opozycję, cieszyła się w Izbie Lordów szczególnymi przywilejami największej frakcji. Sytuacja uległa jednak zmianie po reformie Izby Lordów i aktualnie po raz pierwszy w historii whipom z Partii Pracy podlega praktycznie tylu lordów, co ich konserwatywnym kolegom. Doniosłe znaczenie ma także fakt, że znaczna liczba członków izby zajmuje ławy poprzeczne i w ogóle nie otrzymuje partyjnego whipu, a zatem nie podlega dyscyplinującym działaniom żadnej partii. Ma to o tyle istotne znaczenie, że powszechne jest przekonanie, iż lordowie nieotrzymujący whipu głosują dopiero po rozważeniu

---

[151] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 75. Członkowie rządu z Izby Lordów są jednak cenionymi współpracownikami. Kiedy ich koledzy angażują się w sprawy okręgu czy prowadzą kampanię wyborczą, oni mogą bez przeszkód poświęcać cały swój czas sprawom rządowym. Zob. P. Norton, *Parliament*..., s. 45.

[152] P.Norton, *Cohesion*…, s. 6. http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf

[153] Tamże, s. 13, http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf

[154] Tamże, s. 18-19, http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf

argumentów. To właśnie umiejętność przyjmowania argumentów i głosowania zgodnie z oceną ich jakości sprawia, że crossbencherzy są cenieni w wysoce specjalistycznych dziedzinach takich jak etyka medyczna czy antyterroryzm[155]. Lordowie ław poprzecznych podjęli także działania mające na celu uzyskania przynajmniej minimalnego stopnia współpracy i organizacji. Wybierają oni swojego przewodniczącego (*Convenor*) - który dogląda ich interesów w izbie i odbywają cotygodniowe spotkania, aby dyskutować o sprawach ogólnych, niebudzących partyjnych kontrowersji. Co ciekawe, jako jedyna grupa w Izbie Gmin posiadają także własną stronę internetową, co stanowi z jednej strony wyraz uznania dla nowoczesnych technik komunikacyjnych, z drugiej zaś wyraźny krok w kierunku zdobycia przychylności, zrozumienia i zaufania członków społeczeństwa.

Znaczenie lordów z ław poprzecznych podkreślał raport komisji Lorda Wakehama. „Obecność crossbencherów, stanowiących około 20% członków Izby Lordów, jest istotna dla zapewnienia niezależnego osądu danej sprawy oraz niepartyjnego stylu (pracy izby – przyp. tłum). Obecność crossbencherów oznacza również, że partyjne apele rzadko będą nadawać ton w Izbie Lordów”[156]. W efekcie crossbencherzy stają się czynnikiem sprzyjającym racjonalnej analizie i obiektywizmowi, gdyż partie polityczne muszą zdobyć ich poparcie, by odnieść sukces w głosowaniu. W marcu 2001 roku Review Body on Senior Salaries pod przewodnictwem Sir Michaela Perry’ego wskazało na następujące pola aktywności specjalistów z ław poprzecznych: zapewnienie wiedzy specjalistycznej lub sektorowej w celu poprawy legislacji i zapewnienia wyższego poziomu podejmowania decyzji, lobbowanie wśród ministrów i frontbencherów w celu wyjaśnienia problemów w danej specjalności i promowania sposobów ich rozwiązywania, nawiązywanie kontaktów z kolegami, zewnętrznymi grupami interesu, w ramach danej specjalizacji w celu uzyskania aktualnej wiedzy i wpływania na aktualne trendy, wnoszenie wkładu do życia publicznego poza izbą poprzez uczestnictwo w różnych forach, etc., służenie wiedzą zidentyfikowanym grupom interesu, w razie konieczności współpraca z lordami o zbliżonych poglądach w celu zapewnienia efektywnego „głosu” w parlamencie, wnoszenie wkładu w pracę izby poprzez członkostwo w

[155] Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Steps*, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt200203/jtselect/jtholref/17/17
Najwięcej crossbencherów deklaruje zainteresowanie sprawami edukacji, obronności i polityki zagranicznej.

[156] Royal Commission of the House of Lords, *A House for the Future*, Cm. 4534, http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm45/4534/4534.htm

wyspecjalizowanych komisjach, jak Komisja ds. Nauki i Techniki, w celu pogłębienia jej pracy i raportów, w razie konieczności uczestnictwo w głosowaniach w izbie, w przypadku rozpatrywania legislacji, dotyczącej kwestii, gdzie ukształtowane zostały silne przekonania o personalnym charakterze[157]. Trzeba jednak podkreślić, że ze względu na brak kohezji wśród crossbencherów znaczną rolę w zreformowanej izbie odgrywają liberalni demokraci[158].

Z początkiem lat 70. wzmocnieni autorytetem i doświadczeniem lordów dożywotnich Lordowie stali się głównym forum, na którym, rząd niezależnie od swej partyjnej proweniencji, mógł być pokonany w głosowaniu[159]. Porażek w Izbie doznawali już nie tylko laburzyści, ale również konserwatywne rządy E. Heatha i M. Thatcher, które musiały pogodzić się z poprawkami nanoszonymi we własnych projektach. Niektórzy są nawet skłonni twierdzić, że w latach 80. czerwona izba lepiej reprezentowała opinię publiczną, niż pochodząca z wyborów Izba Gmin. „Byli oni (Lordowie – przyp. tłum.) przekonani o konieczności obrony, przed rządem spraw, w których popierała ich opinia publiczna lub takich, gdzie w ich mniemaniu rząd działał wbrew demokratycznym zasadom"[160]. Sytuacja taka utrzymała się także po zwycięstwie Partii Pracy, a wzmocnieniu uległa po zakończeniu pierwszego etapu reformy izby. Co ciekawe, ostrze reformy nie zostało skierowane przeciwko tym lordom, którzy odpowiadali za rządowe porażki. Rolę kozła ofiarnego odegrali lordowie dziedziczni, choć ponosili oni odpowiedzialność jedynie za 6 spośród 53 niepomyślnych dla rządu głosowań, jakie miały miejsce po 1997 roku. W efekcie reforma przyniosła rezultat przeciwny do oczekiwanego[161]. Choć liczba członków partii konserwatywnej i laburzystowskiej wyrównała się, to jednak względnie na znaczeniu zyskali crossbencherzy i liberalni demokraci, którzy wspólnie z konserwatystami mogą doprowadzić do pokonania rządu w głosowaniu. Co więcej, dotychczas pozbawiona legitymacji z racji znacznego udziału „czynnika niedemokratycznego" izba w wielu przypadkach zachowywała daleko posuniętą wstrzemięźliwość, unikając konfrontacji z rządem. Usunięcie znacznej części lordów

[157] Review Body on Senior Salaries: *Review of parliamentary pay and allowances*, Raport Nr 48, Tom 2, marzec 2001, http://213.52.137.147/role3.html
[158] M. Russell, M.Sciara, *Why Does the Government Get Defeated?*, wykład zaprezentowany podczas Political Studies Association Conference, University of Reading, 3–6 kwietnia 2006, s. 3.
[159] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 152.
[160] D. Oliver, *Government*..., s. 50.
[161] P. Cowley, M. Stuart, *Parliament*, s. 14, http://www.revolts.co.uk/Parliament%20Final.pdf

dziedzicznych zwiększyło asertywność izby jako całości. W sesji 2004-2005 ponad połowa głosowań w Izbie Lordów zakończyła się porażką rządu[162].

Niezależność Lordów, choć frustrująca dla sprawujących władzę, jest na tyle wysoko ceniona, że komisje zajmujące się reformą izby postulują jej utrzymanie. Komisja Wspólna ds. Reformy Izby Lordów konkludowała w swym raporcie: „Obecna Izba Lordów spełnia kryteria braku dominacji jednej partii, niezależności i profesjonalizmu. Jeśli te istniejące cechy, wzmocnione przez większą reprezentatywność, zostaną przeniesione do zreformowanej izby, to wierzymy, że nowa legitymacja (...) rozwinie się w sposób naturalny"[163]. Rewizyjną i doradczą rolę Lordów podkreślała Komisja Izby Gmin ds. Administracji Publicznej, która uznała ich za „bardzo efektywnych w wykonywaniu czynności kontrolnych i legislacyjnych"[164].

U podstaw formalnej pozycji posła do Izby Gmin leży wyrażona najpełniej przez Edmunda Burke'a doktryna mandatu wolnego, która jednak nie odpowiada współczesnej praktyce brytyjskiej. Dokonująca się w XIX wieku ewolucja statusu posła, a co za tym idzie także całej izby niższej stanowiła w istocie wyraz dążenia do podporządkowania członków parlamentu kolektywnej woli tworzących się partii politycznych. Wymagany dla realizacji wskazanego przez elektorat programu wyborczego odpowiedni poziom partyjnej kohezji został osiągnięty zarówno poprzez budowę instrumentów kształtujących partyjną lojalność, jak i poprzez działania o charakterze dyscyplinującym. Frakcja umiejętnie podtrzymuje oba te elementy, tworząc w Izbie Gmin organizacyjne ramy zgodnego z jej oczekiwaniami działania posłów. Służą temu oparte o przynależność partyjną kolektywy o różnym stopniu formalizacji i odmiennych pozycjach w kształtowaniu polityki partii. Są to zatem same frakcje, ale również działające w ich ramach komitety i grupy, zorganizowane według kryterium przedmiotowego, ideologicznego czy terytorialnego. Bieżące zarządzanie taką strukturą należy do partyjnych whipów, którzy pełnią funkcję informacyjną wobec posłów oraz – poprzez rekomendacje - wpływają na kształtowanie poselskiej ścieżki kariery we frakcji. Istotną rolę w zakresie podtrzymywania lojalności partyjnej odgrywa także patronat premiera. Spadło natomiast - w powszechnej opinii

[162] R. Hazell, *The Continuing…*, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/1/3#RFN2

[163] Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Steps*, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt200203/jtselect/jtholref/17/17

[164] Dobrym przykładem zdaniem komisji jest *The Anti-terrorism, Crime and Security Bill* rozpatrywany w listopadzie i grudniu 2001 roku. Pomimo przyśpieszenia procedury uchwalania Izba Lordów poświęciła projektowi 53 godziny i wprowadziła istotne poprawki, które następnie zostały zaakceptowane zarówno przez rząd, jak i Izbę Gmin. Public Administration Select Commitee, *The Second Chamber: Continuing the Reform,* raport piąty z sesji w sesji 2001-2002, 14 lutego 2002 roku.

obserwatorów brytyjskiej sceny parlamentarnej – znaczenie instrumentów dyscyplinujących pozostających w dyspozycji osób zarządzających frakcją. Swoją efektywność potwierdzają jedynie dwie najważniejsze sankcje: wycofanie partyjnego whipu oraz realizowana wespół z organizacją pozaparlamentarną reselekcja kandydatów na posłów. I choć frakcja nie może pozbawić odstępczego posła mandatu w sposób bezpośredni, to jednak w drodze negatywnej selekcji może skutecznie zapobiec ponownemu wyborowi.

Dokonująca się od lat 70. jakościowa zmiana składu izby zbiegała się w czasie z kontestacją racji dwupartyjności jako gwaranta prawidłowego funkcjonowania brytyjskiego systemu politycznego. Sprzężenie tych dwóch zjawisk zaowocowało spadkiem partyjnej kohezji na nieznaną od zakończenia II wojny światowej skalę. I choć rząd generalnie utrzymał zdolność do realizacji swojego programu legislacyjnego, to jednak czasami zostaje zmuszony do czynienia koncesji na rzecz swoich backbencherów.

Natomiast w odniesieniu do Izby Lordów partyjna kohezja jest przede wszystkim wyrazem skłonności samych Lordów do działania zgodnie z linią partyjną. Odmienny sposób kształtowania składu izby czyni bowiem nieskutecznymi dyscyplinujące zabiegi partyjnych whipów. W efekcie starania osób zarządzających frakcją koncentrują się na dostarczeniu lordom przekonujących argumentów merytorycznych. Już w latach 70. Lordowie udowodnili swoją zdolność do przeciwstawienia się rządowi, nawet wówczas, gdy posiadał on partyjną przewagę w izbie. Asertywność izby wzrosła po reformie z 1999 roku, kiedy to ograniczenie członkostwa lordów dziedzicznych i zbalansowanie sił partyjnych wzmocniło społeczny autorytet „tego drugiego miejsca".

4.3. Rola partii w kształtowaniu trybu pracy parlamentu

Dyscyplina partyjna nie jest wartością samą w sobie, służy ona nadrzędnemu celowi, jakim jest sprawna realizacja rządowego programu wyborczego. W obliczu faktycznej kontroli, jaką rząd sprawuje nad Izbą Gmin, istotne staje się jednak zapewnienie opozycji możliwości przeprowadzenia krytyki działalności egzekutywy. Potrzebę zbalansowania praw i obowiązków rządu oraz opozycji odzwierciedlają zwyczaje parlamentarne i zapisy regulaminowe, które z jednej strony zapewniają rządowi instrumenty niezbędne dla realizacji polityki

państwa, chroniąc przed obstrukcją, z drugiej zaś respektują fundamentalne prawa opozycji. W tym kontekście omówienia wymaga rola spikera, sposób kształtowania porządku obrad, prowadzenia debat i głosowań oraz pozycja komisji parlamentarnych, uznawana powszechnie za wyznacznik siły parlamentu.

Spiker jest przewodniczącym izby, reprezentuje ją w kontaktach z innymi instytucjami lub drugą izbą, realizuje także funkcje o ceremonialnym znaczeniu. Prace spikera wspiera trzech jego zastępców. Pierwszym jest Przewodniczący ds. budżetowych (*Chairman of Ways and Means*), który przewodniczy Komisji Całej Izby i debatom na tematy finansowe, kolejni to Pierwszy Zastępca Przewodniczącego (*First Deputy Chairman*) i Drugi Zastępca Przewodniczącego ds. budżetowych (*Second Deputy Chairman of Ways and Means*). Żaden z przewodniczących nie bierze udziału w głosowaniu, jednakże w przypadku równego rozkładu głosów, do nich należy głos rozstrzygający.

Wyrazem dążenia do utrzymania autorytetu spikera jest apolityczny charakter tego urzędu. Choć spiker jest wybierany na swoje stanowisko jako członek danej partii, to wkrótce po wyborze opuszcza jej szeregi i nawet po zakończeniu pracy w Izbie Gmin nie angażuje się w życie partyjne. Natomiast jeśli zostanie on uhonorowany miejscem w Izbie Lordów, to zwykle zasiada w ławach poprzecznych. Spiker nie utrzymuje również kontaktów towarzyskich ze swoimi dawnymi kolegami partyjnymi, czego dobitnym wyrazem jest fakt, że nawet nie jada z nimi posiłków. Za pożądane uważa się także, by nowo wybierany spiker nie był prominentnym przedstawicielem partii rządzącej. W przeciwnym razie - jak zauważył Gladstone - trudno byłoby się mu „uwolnić od podejrzeń o partyjność (...), a w krytycznym czasie nie obyłoby się bez tendencji do obniżania powagi tego urzędu poprzez podnoszenie podejrzeń, że sprawujący go może użyć go, aby służyć celom rządowym”[165]. Konsekwencją takiego sposobu myślenia jest fakt, iż stanowisko spikera obejmują najczęściej „zwykli” backbencherzy, przy czym - ze względu na ogromną powagę i prestiż samego urzędu – realizują oni swoje zadania z pozytywnym efektem. Trudno zatem ocenić, ile ironii było w słowach Lorda Rosebery skierowanych do królowej Wiktorii: „Wszyscy spikerzy odnoszą znaczące sukcesy, wszyscy są wielce nieodżałowani i generalnie uznawani za niezastąpionych”[166]. Od 1940 roku spikerzy wywodzili się zawsze z partii rządzącej, z praktyką tą zerwano jednak w 1992 roku,

[165] Gladstone: *Letters of Queen Victoria*, 2nd series, II, s. 164. za I. Jennings, Parliament, s. 64.
[166] Lord Rosebery: *Letters of Queen Victoria*, 3rd series, II, s. 495, za za I. Jennings, Parliament, s. 65

gdy na stanowisko to wybrana została Betty Boothroyd będąca wówczas posłanką z ramienia Partii Pracy[167].

Niezależnie jednak od tego, po której stronie izby dotychczas zasiadał, kandydat na spikera musi cieszyć się poparciem zarówno rządu, jak i opozycji. Jego wyboru dokonuje izba na początku każdej kadencji, a także kiedy dotychczasowy przechodzi na emeryturę lub umiera. Aktualnie obowiązujące zasady wyboru spikera zostały określone 22 marca 2001 roku, przy czym odmienna procedura stosowana jest w przypadku, gdy dotychczasowy spiker ponownie zasiada w izbie oraz w przypadku utraty przez niego mandatu, przejścia na emeryturę czy śmierci. W pierwszej sytuacji Ojciec Izby (*Father of The House*) upewnia się, czy dotychczasowy spiker chce nadal pełnić swoją funkcję. Gdy odpowiedź jest twierdząca, zostaje złożony wniosek o wyborze spikera. W praktyce zatem spiker pełni swoją funkcję do czasu przejścia na emeryturę.

Procedura wygląda inaczej, jeśli były spiker nie zostaje ponownie członkiem parlamentu, odchodzi na emeryturę lub umiera. Wówczas wyboru dokonuje się w głosowaniu tajnym, przy czym zwycięża ten kandydat, który uzyska więcej niż połowę głosów. Dla uzyskania takiego wyniku możliwe jest przeprowadzenie nawet kilku głosowań, jednakże dotychczas procedura ta nie była stosowana. Wyrazem historycznego związku między spikerem a monarchą jest fakt, że wybór przewodniczącego izby dla swej ważności wymaga aprobaty królewskiej.

W warunkach brytyjskiego systemu wyborczego bezpartyjny spiker nie ma możliwości podjęcia skutecznej rywalizacji o mandat poselski: z racji pełnionej funkcji nie może on odnieść się do programu wyborczego danej partii. Ta obiektywna przeszkoda została jednak przezwyciężona przez zwyczaj niewystawiania kontrkandydatów w okręgu wyborczym spikera ponownie ubiegającego się o miejsce w parlamencie. W efekcie startuje on w wyborach jako spiker ubiegający się o reelekcję (*The Speaker Seeking Re-election*), aczkolwiek nie prowadzi kampanii wyborczej. Sytuacja taka jest szczególnie trudna dla lokalnych organizacji partyjnych, których głównym celem jest utrzymanie odpowiedniego poziomu aktywności w związku nadchodzącymi wyborami. Faktyczny brak perspektyw działa destrukcyjnie na partyjnych aktywistów, stąd też – co zrozumiałe - jeszcze w XX wieku zdarzały się przypadki wystawiania kandydatów w okręgu spikera. Wart podkreślenia jest także

[167] Por. P. Silk, *Jak*…, s. 32.

fakt, że spiker reprezentuje interesy swojego okręgu na tych samych zasadach co inni posłowie.

Spiker stoi na straży praw mniejszości w izbie, przy czym zakres tejże ochrony jest bardzo wąsko zakreślony[168]. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie możliwości zaprezentowania różnorodnych opinii podczas debaty. W takim przypadku większość staje przed pokusą zakończenia dyskusji poprzez złożenie i przegłosowanie wniosku o zamknięcie debaty. Prawidłowo złożony wniosek jest zawsze poddawany pod głosowanie. Jednakże w przypadku, gdy mógłby on „naruszyć zasady postępowania w izbie lub prawa mniejszości", spiker ostrzega przed tym izbę i w praktyce rozstrzyga, czy w danym momencie akceptacja wniosku jest możliwa. Jak zauważa Jennings, w takiej sytuacji „autorytet spikera jest większy niż jego władza", a izba przywiązuje ogromną uwagę do podtrzymania jego pozycji[169]. Spiker służy też pomocą w sytuacjach, gdy rząd i opozycja nie mogą dojść do porozumienia[170].

Bezpartyjny charakter urzędu spikera współgra z faktem powierzenia mu przez izbę uprawnień decyzyjnych w zakresie porządku obrad. W efekcie porządek ten nigdy nie jest przedmiotem debaty, a decyzje spikera w tym zakresie mogą być dyskutowane lub krytykowane jedynie w przypadku złożenia formalnego wniosku[171]. Jednakże zakres dyskrecjonalnych uprawnień spikera limitują z jednej strony przepisy regulaminowe, z drugiej zaś precedensowe rozstrzygnięcia jego poprzedników. Jeśli bowiem rozstrzygnięcie spikera wejdzie do praktyki parlamentarnej, to może ono zostać zmienione jedynie w drodze rezolucji samej izby lub przez rozróżnienie precedensu. Jeśli decyzja spikera zapadła na forum izby, to wówczas jest ona odnotowywana w Diariuszu (*Journals of the House*).

Jak wynika z powyższego, do najważniejszych zadań spikera należy czuwanie nad przebiegiem obrad, a zwłaszcza debat na forum Izby. Szczególną rolę ogrywa w tym przypadku prawo udzielania głosu, którego realizacja wymaga od przewodniczącego wielkiego taktu i wyczucia. Obowiązkiem spikera jest zapewnienie udziału w dyskusji zarówno stronie rządowej, jak i oficjalnej opozycji, choć nie może on zapomnieć o reprezentantach innych partii czy posłach niezależnych. Co prawda każdy poseł może zgłosić chęć udziału w dyskusji, lecz decyzja o tym, kto zabierze

[168] Por. I. Jennings, *Parliament*, s. 63.
[169] Tamże.
[170] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*…, s. 277.
[171] I. Jennings, *Parliament*, s. 69.

głos, należy właśnie do spikera. W rezultacie bardzo pożądane przez posłów jest tzw. złapanie oka spikera (*to catch the Speaker's eye*), co oznacza zwrócenie na siebie uwagi i zapewnienie możliwości zabrania głosu. Aby „złapać oko", członek izby musi wstać, lecz jeśli nie zostanie wezwany przez przewodniczącego, nie ma możliwości wypowiedzenia się[172]. Poseł może także zgłosić chęć zabrania głosu na piśmie.

Podobne problemy z selekcją osób, którym udziela się głosu, pojawiają się przy zadawaniu pytań uzupełniających i przy krótkich przemówieniach (*short speech*) zgodnie z S.O. nr 47. Do spikera należy decyzja, czy przyjąć wniosek o pilną debatę w trybie S.O. nr 24 i czy dopuścić pilne pytanie. Istotnym uprawnieniem spikera jest także to dotyczące selekcji poprawek zgłoszonych przez posłów do wniosków lub projektów ustaw. W przypadku gdy uzna to za słuszne, spiker może poprosić autora poprawki o wyjaśnienia, które pomogą w jej ocenie (S.O. nr 32)[173].

Na mocy *The Parliament Act* z 1911 roku spiker decyduje, czy dany projekt ustawy ma charakter finansowy (*money bill*). Rozstrzygnięcie takie w warunkach brytyjskich określa zakres uprawnień drugiej izby do zajmowania się projektem. Zgodnie z potwierdzoną w ustawie zasadą prace nad takim projektem powinny zakończyć się w ciągu miesiąca. Jeśli izba przekroczy ten termin lub jeśli wprowadzi do projektu poprawki to, o ile Izba Gmin nie zdecyduje inaczej, projekt może być przedstawiony do sankcji królewskiej bez zgody Lordów. W tym drugim przypadku Izba Gmin nie jest zobligowana do rozpatrzenia lordowskich poprawek. W efekcie, przynajmniej formalnie, spiker ma wpływ nie tylko na izbę, której przewodniczy, ale jego uprawnienia odnoszą również się do pozycji „tego drugiego miejsca". W praktyce jednak swobodę decyzji spikera w tym zakresie ograniczają tak zapisy samego *The Parliament Act*, jak i długa lista precedensowych rozstrzygnięć jego poprzedników.

W ręku spikera zostały skupione środki dyscyplinowania posłów. Spiker może zarówno zawiesić posiedzenie, jak i pojedynczego posła. Zawieszenie posła na

---

[172] Wyrazem uznania zdolności spikera dla zapewnienia odpowiedniego udziału w debacie, jest ostatnia rekomendacja Komisji ds. Modernizacji Izby Gmin, w której proponuje się zwiększenie uprawnień spikera w zakresie prowadzenia debaty, tak aby zapewnić jej większą elastyczność niż dopuszczają to aktualne przepisy regulaminowe. Select Committee of Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of back bench Member*, pierwszy raport z sesji 2006-2007, 20 czerwca 2007, s. 46, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

[173] Uprawnienia w zakresie selekcji poprawek przysługują także w Komisji Całej Izby Przewodniczącemu ds. budżetowych oraz Zastępcy Przewodniczącego.

okres dłuższy niż jeden dzień wymaga zgody izby. Jednak także w tym przypadku izba czyni to na wniosek spikera. Najłagodniejszą formą dyscyplinowania posłów, nieuwzględnioną w regulaminie, jest wezwanie posła do powrotu na miejsce. Jeśli wezwanie pozostaje bezskuteczne, spiker może zwrócić się do posła o dobrowolne opuszczenie izby na resztę posiedzenia. Nakazanie opuszczenia izby następuje natomiast już w trybie regulaminowym (S.O. nr 43). Powodem zastosowania przez spikera tego środka jest najczęściej uporczywe przeszkadzanie, kwestionowanie decyzji przewodniczącego obradom albo odmowa wycofania nieparlamentarnego zwrotu. W takim przypadku woźny izby (*Serjeant at Arms*) jest zobowiązany zapewnić wykonanie polecenia spikera. Zlekceważenie nakazu opuszczenia izby może spowodować, że poseł zostanie wymieniony po nazwisku (*naming*), co w warunkach brytyjskich jest formą dyscyplinowania regulowaną przez S.O. nr 44. Wówczas niezwłocznie Lider Izby Gmin, główny whip rządowy lub obecny minister stawia wniosek o zawieszenie posła. Przegłosowanie tego wniosku skutkuje zawieszeniem na 5 posiedzeń. Jeśli jednak sytuacja się powtórzy, to kolejny tego typu wniosek prowadzi do zawieszenia na 20 posiedzeń. W przypadku trzeciego wniosku izba sama ustala okres zawieszenia. Natomiast stawianie oporu przy usuwaniu z sali przez woźnego może spowodować zawieszenie do końca sesji. W przypadku poważnego nieporządku w izbie spiker, stosując S.O. nr 46, może odroczyć posiedzenie lub je zawiesić na czas, który uzna za konieczny. Zwykle jest to nie dłużej niż 10 – 30 minut.

W wyniku reformy urzędu Lorda Kanclerza obie izby upodobniły się pod względem sposobu realizacji przewodnictwa. Wraz z odebraniem Lordowi Kanclerzowi kompetencji w zakresie przewodniczenia obradom powołano zupełnie nowy, choć wyraźnie wzorowany na doświadczeniach izby niższej, urząd Lorda Spikera (*Lord Speaker*). Funkcja przewodniczącego Izby Lordów została uniezależniona od nominacji premiera, a związek między gabinetowym stanowiskiem ministra sprawiedliwości i przewodnictwem izbie został przerwany. Aktualnie Lord Spiker jest wybierany przez członków izby na pięcioletnią kadencję, przy czym maksymalnie może sprawować swój urząd przez dziesięć lat. Co znamienne, pierwszym wybranym Lordem Spikerem została kobieta – baronowa Hayman (Helene Valerie Hayman). Lord Spiker w przeciwieństwie do swego poprzednika nie pełni żadnych funkcji sądowniczych. Odmiennie kształtuje się także zakres jego kompetencji w odniesieniu do samej izby: nowy przewodniczący uzyskał prawo do

oferowania porady w zakresie procedury (za wyjątkiem czasu przeznaczonego na zapytania tzw. *question time*), przewodniczy obradom Komisji Całej Izby oraz innych komisji, podejmuje wstępną decyzję w zakresie wniosków składanych prywatnie (*private notice questions*), pełni funkcję ambasadora izby w kraju i poza jego granicami. Ponadto spiker ponosi formalną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa Lordów na terenie parlamentu. Podobnie jak spiker Izby Gmin Lord Spiker wypełnia funkcje ceremonialne: jest obecny podczas uroczystości otwarcia parlamentu, zasiada w Królewskiej Komisji ds. Prorogacji (*Royal Comission for Prorogation*).

Pozycja Lorda Spikera jest znacznie słabsza niż jego odpowiednika w Izbie Gmin, co w dużej mierze wynika z charakteru samej izby. Lordowie samodzielnie (kolektywnie) regulują kwestie związane z porządkiem obrad, a Lord Spiker nie może ani przywołać lordów do przestrzegania ustalonego porządku, ani udzielać głosu, ani dokonywać selekcji poprawek. Innymi słowy Lord Spiker nie ma uprawnień do działania w izbie bez przyzwolenia samej izby.

Prace Lorda Spikera wspiera aż 25 zastępców spikera (*Deputy Speaker*) oraz 22 zastępców przewodniczącego (*Deputy Chairman*). Zastępców przewodniczącego mianuje sama izba, przy czym propozycje przedkłada Komisja ds. Selekcji (*Committee of Selection*). Natomiast zastępców spikera mianuje królowa.

Izba Gmin obraduje na posiedzeniach, które odbywają się od poniedziałku do piątku[174]. Dzień rozpoczyna się od modlitwy i ten moment obrad nie jest ani dostępny dla publiczności, ani transmitowany. Zwykle jako następne w porządku posiedzenia umieszczane są pytania ustne, zwane także czasem zapytań[175]. Jeśli zaistnieje taka potrzeba, po pytaniach ustnych mogą pojawić się także pytania pilne (*urgent*

[174] W odpowiedzi na rekomendacje Komisji ds. Posiedzeń Izby Gmin (*Committee on Sittings of the House*) zwanej komisją Joplinga ograniczono w sesji z lat 1995-1996 posiedzenia nocne. Od 1 stycznia 1995 posiedzenie wtorkowe rozpoczynały się od 10.00, choć w sesji lat 1995-1996 spotykano się jeszcze wcześniej, tj. o 9.30. W 1997 roku poczyniono dalsze kroki, by ograniczyć posiedzenia nocne, natomiast w rezultacie wprowadzenia obrad w Westminster Hall zniesiono poranne posiedzenia środowe. Natomiast na środowe popołudnie przeniesiono w 2000 roku nocne głosowania z innych dni. W 2002 roku w ramach tzw. drugiego pakietu reform Cooka ponownie zmieniono godziny posiedzeń, przesuwając na wcześniej rozpoczęcie obrad we wtorki i środy. Od 7 stycznia 2003 roku izba obradowała w poniedziałek od 14.30 do 22.00, wtorek od 11.30 do 19.00, środę od 11.30 do 19.00, czwartek od 11.30 do 18.00, piątek od 9.30 do 14.30 (dotyczy to tylko piątków projektowych posłów prywatnych (*Private Members' Bill Fridays*)). Jednakże w styczniu 2005 roku Izba przegłosowała powrót do późniejszych posiedzeń wtorkowych. C. Foster dostrzega negatywne konsekwencje ograniczenia posiedzeń nocnych. Autor uważa, że rezygnacja z takich posiedzeń uniemożliwia ministrom spędzanie większej ilości czasu w parlamencie. C. Foster, *British*..., s. 283.

[175] W piątki przed pytaniami mogą pojawić się petycje, w pozostałe dni tzw. sprawy prywatne.

question) lub takież oświadczenia. Kolejnym punktem obrad są prezentacje projektów ustaw, a w dalszej kolejności wprowadzenia projektów w trybie *ten minute rule* (tylko we wtorki i środy). Następnie izba zajmuje się głównym punktem obrad, przy czym jego rozpatrywanie trwa do tzw. momentu przerwania (*moment of interruption*), tj. ściśle wyznaczonej godziny w danym dniu obrad. Po tym czasie przedmiotem obrad mogą stać się akty ustawodawstwa delegowanego (*statutory instruments*), dokumenty Unii Europejskiej, rezolucje pieniężne związane z projektami, projekty ustaw finansowych. Można także przeprowadzić debatę nad wnioskami programującymi (*programme motions*). Tuż przed zakończeniem posiedzenia jest czas na petycje[176] i debatę nad wnioskiem o odroczenie (tzw. półgodzinne odroczenie).

Obowiązek organizacji prac nad sprawami rządowymi spoczywa w Izbie Gmin, na barkach jej lidera, którym faktycznie jest premier, choć w praktyce zastępuje go Lider Izby Gmin (*Lider of The House of Commons*). Nazwa tego stanowiska została ukuta zapewne dopiero w połowie XIX wieku, ale jego korzenie sięgają znacznie dalej[177]. Przesłanką istnienia Lidera Izby Gmin był w pierwszym rzędzie bikameralizm parlamentu brytyjskiego, który pociągał za sobą obowiązek wyznaczenia osoby zajmującej się organizacją spraw egzekutywy w izbie, w której nie zasiadał premier. O trwałości stanowiska lidera rządowego w izbie zadecydował natomiast z jednej strony wzrost liczby pozaparlamentarnych zadań premiera, z drugiej zaś fakt zagarnięcia przez rząd zdecydowanej większości czasu pracy izby. Lider Izby Gmin jest członkiem gabinetu i funkcję swą łączy najczęściej ze stanowiskiem Przewodniczącego Rady Przybocznej (*President of Privy Council*) lub Strażnika Tajnej Pieczęci (*Lord Privy Seal*). Lider Izby Gmin pełni zarówno funkcje menedżerskie i komunikacyjne względem całej izby, jak i nadzoruje mechanizm utrzymywania dyscypliny we własnej partii. Ze względu na silne sprzężenie tych funkcji, w praktyce trudno je rozdzielić, choć w przypadku Lidera Izby większy nacisk położony zostaje na organizację pracy izby. Na liderze spoczywa bowiem obowiązek

[176] Petycje to pisemne prośby (wnioski) wnoszone przez osobę bądź grupę osób do parlamentu. Mają one na celu przede wszystkim nagłośnienie danej kwestii i mobilizację opinii wokół niej. Petycję formalnie prezentuje na forum izby poseł, czyniąc to zazwyczaj w imieniu mieszkańców swego okręgu wyborczego. Trzeba jednak podkreślić, że posłowie nie są zobligowani do prezentowania petycji, a prezentacja nie oznacza, że popierają oni jej treść. Jednakże warto zauważyć również, że dość powszechnie petycja uważana jest za narzędzie służące egzekwowaniu odpowiedzialności rządu. Petycje takie należy również odróżnić od petycji wyrażających sprzeciw wobec projektu ustawy prywatnej.

[177] I. Jennings, *Parliament*, s. 76.

zbilansowania prawa rządu do realizacji swego programu legislacyjnego i prawa parlamentu do pociągania rządu do odpowiedzialności[178].

Odpowiednikiem Lidera Izby Gmin po jej lewej stronie jest Lider Opozycji (*Lider of Opposition*), będący równocześnie szefem alternatywnego Rządu JKMości. Istnienie tego stanowiska wynika ze względów praktycznych i jest potwierdzone w *Standing Orders*. Lider Opozycji nie ma jednak żadnych oficjalnych funkcji poza tymi dotyczącymi legislacji i zasad ustalania pracy izby[179]. Uznaje się natomiast, że podstawowym, wręcz konstytucyjnym obowiązkiem Lidera Opozycji jest objęcie stanowiska premiera, gdy tylko zostanie ono zwolnione.

Lider Opozycji sprawuje kontrolę systemem dyscyplinowania posłów swojej partii, akceptuje wyniki negocjacji z rządem dotyczące pracy izby, określa tematy debat i aranżuje je, gdy rząd pragnie umknąć parlamentarnej krytyce, bierze udział w procesie rozliczania premiera i innych członków rządu, czuwa nad przestrzeganiem praw mniejszości w izbie. Można wskazać na dwa sposoby objęcia przez lidera jego funkcji. Pierwszy występuje wówczas, gdy po przegranych wyborach dotychczasowy premier utrzymuje pozycję lidera partii, która znalazła się w opozycji. Drugi dotyczy natomiast sytuacji, gdy dotychczasowego Lidera Opozycji zastępuje inny polityk z tej partii, który został wybrany na jej lidera. Problem może natomiast pojawić się, gdy dwie partie opozycyjne posiadają taką samą liczbę mandatów. Wówczas decyzja pozostaje w ręku spikera.

Kontakty między obydwoma liderami – izby i opozycji – stanowią nadrzędny kanał komunikacji i porozumienia między głównymi partiami, uzupełniony o bieżącą roboczą współpracę rzeczników dyscypliny partyjnej. W efekcie długofalowy program prac izby jest ustalany w drodze porozumień między Liderem Izby Gmin i Liderem Opozycji, a szczegółowe planowanie i opracowywanie zarówno tygodniowego, jak i dziennego porządku obrad należy do obowiązków głównych whipów obydwu partii, działających pod kontrolą tych pierwszych[180]. Współpraca taka zapewnia, że „partie opozycyjne otrzymają rozsądną szansę przeciwstawienia się rządowi, a rząd - realną możliwość zatwierdzenia swych projektów ustaw”[181]. Odbywa się to często w drodze nieoficjalnych przetargów, w literaturze fachowej znanych jako procedura „uzgodnień

[178] G.Power, *Politics…*, s. 492-509, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/3/492
[179] I. Jennings, *Parliament*, s. 79.
[180] I. Jennings, *Parliament*, s. 77.
[181] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 56.

za fotelem spikera”[182] lub poprzez „zwykłe kanały” (*usual channels*), co jest zwrotem parlamentarnym, który określa bliskie robocze kontakty między whipami. W ten sposób możliwe jest określenie nie tylko czasu rozpatrywania danej kwestii, ale także tego, jaka kwestia stanie się przedmiotem obrad. Ustalenia obejmują także kwestie, które, wydawać by się mogło, stanowią najwyższy wyraz konfrontacyjnego charakteru relacji między Rządem i Opozycją JKMości: debaty i głosowania nad wnioskiem zawierającym krytykę. Załamanie się zawartych w drodze „zwykłych kanałów” uzgodnień prowadzi do parlamentarnej obstrukcji, która może być przezwyciężona bądź poprzez „władcze” rozstrzygnięcia rządu, który wykorzystuje w tym celu zdyscyplinowaną partyjną większość, bądź kolejne uzgodnienia międzypartyjne[183]. Czasami zakres kooperacji między partiami wykracza poza ustalanie porządku obrad. Na gruncie „zwykłych kanałów” możliwe jest nawet zawieranie kompromisów ponad głowami backbencherów, celem zastosowania wybiegów proceduralnych umożliwiających eliminację kłopotliwych dla obu stron wypowiedzi posłów[184]. Tego rodzaju oliwienie mechanizmu parlamentarnego, choć krytykowane przez szeregowych posłów, uznaje się za niezbędne[185]. Porozumieniu stron sprzyja perspektywa zamiany ról po kolejnych wyborach.

Plan pracy izby, zwykle na nadchodzące dwa tygodnie, ogłaszany jest przez Lidera Izby Gmin w czwartek o godz. 11.30 podczas tzw. *Business Questions*[186]. Zwykle też Lider Izby przez około 45-60 minut odpowiada na pytania dodatkowe posłów dotyczące szerokiego wachlarza spraw o charakterze lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Dostrzegając znaczenie tych pytań, Komisja ds. Modernizacji Izby Gmin (*Select Committee of Modernisation of the House of Commons*) w swym raporcie z 2007 roku rekomendowała uregulowanie *Business Questions* w *Standing Orders.*

Współpraca między Liderem Opozycji a rządem może wykraczać jednak także poza ramy nakreślone przez wymogi sprawnego funkcjonowania izby. Lider może być konsultowany w kluczowych kwestiach konstytucyjnych, polityki zagranicznej, obronnej czy w sprawie trudnych problemów polityki wewnętrznej[187]. Podstawę

[182] W. Harrison, *The Government of Britain*, wyd. 4, London 1957, s. 38.
[183] Por. I. Jennings, *Parliament*, s. 151 i n.
[184] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 56-57.
[185] Tamże, s. 57.
[186] Select Committee of Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber*…, s. 32. http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf
[187] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*…, s. 285.

wzajemnego zaufania liderów dwóch przeciwstawnych partii stanowi fakt formalnego zobowiązania Lidera Opozycji do zachowania tajemnicy państwowej. Lider Opozycji, jak również kilku innych posłów opozycyjnych otrzymują bowiem tytuły Tajnych Radców. W efekcie informowanie Lidera Opozycji oraz międzypartyjne konsultacje miały miejsce w tak ważkich sprawach jak kryzys abdykacyjny, reforma Izby Lordów, kryzys irlandzki czy w odniesieniu do wydarzeń prowadzących do drugiej wojny światowej[188]. Umożliwiło to z jednej strony przyjęcie przez całą opozycję bardziej konstruktywnej postawy, z drugiej zaś służyło budowaniu w jej szeregach przekonania o współodpowiedzialności za losy państwa. Konieczność zachowania tajemnicy może jednak okazać się także istotnym ograniczeniem w przeprowadzeniu krytyki działań rządowych, stąd też zdarzały się przypadki odmowy podjęcia rozmów z premierem. Przykładowo w 1958 roku ówczesny lider Partii Pracy Hugh Geitskell odrzucił propozycję premiera Harolda Macmillana w sprawie wszczęcia poufnych rozmów o polityce zagranicznej, zaś w latach 90. laburzyści opierali się podjęciu rozmów w kwestii *poll tax*[189].

Izba Lordów zazwyczaj obraduje od poniedziałku do czwartku, natomiast posiedzenia piątkowe odbywają się wówczas, gdy wymaga tego natłok prac. W wyjątkowych sytuacjach możliwe jest także odbycie posiedzenia w soboty lub niedziele. Podobnie jak ma to miejsce „w tym drugim miejscu" dzienny porządek obrad rozpoczyna się od modlitwy, następnie zadawane są pytania ustne, po nich jest czas na kwestie związane z prywatnymi sprawami posłów, a następnie izba przechodzi do rozpatrywania spraw publicznych. W pierwszej kolejności Lordowie zajmują się raportami komisji wewnętrznych (*domestic committees*), projektami ustaw publicznych, *statutory instruments*, raportami komisji specjalnych i ogólnymi wnioskami, przy czym wnioski mają pierwszeństwo podczas posiedzeń czwartkowych. Ostatnim punktem porządku obrad jest tzw. pytanie do krótkiej debaty.

W Izbie Lordów reguły odnoszące się do porządku dnia i sposobu obradowania nie są tak rygorystyczne jak w izbie niższej, co sprzyja większej aktywności lordów bezpartyjnych i backbencherów. Podobnie jak ma to miejsce w Izbie Gmin, także w Izbie Lordów główny whip rządowy jest odpowiedzialny za zapewnienie rządowi możliwości realizacji polityki oraz ustalenie szczegółowego

[188] Tamże.
[189] Tamże.

porządku obrad. Ustalenia w tym zakresie są konsultowane i uzgadniane w drodze *usual channels*. Zazwyczaj w ustaleniach tych biorą udział tylko liderzy i whipowie trzech głównych partii, ale w niektórych sytuacjach *usual channels* obejmują także przewodniczącego ław poprzecznych.

W latach pięćdziesiątych Izba Lordów pozostawała w dużej mierze ciałem nieprzewidywalnym. Aktywny udział w jej pracach brało nie więcej niż 150 lordów, choć tytuł uprawniający do zasiadania posiadało kilkakrotnie więcej osób[190]. Nagłe pojawienie się takich „backwoodsmen", jak ich powszechnie określano, mogło zakłócić z góry ustalony przebieg obrad, a co ważniejsze, zmienić przewidywany wynik głosowania. Sytuację kryzysową próbowano przezwyciężyć w drodze zmian regulaminowych. W 1958 roku w *Standing Orders* przewidziano możliwość aplikowania przez lorda, który nie chce lub nie może uczestniczyć w obradach, o zwolnienie (*leave of absence*). Uzyskawszy takie zwolnienie lord nie uczestniczy w pracach izby do czasu wygaśnięcia zwolnienia lub jego zakończenia poprzez złożenie przysięgi (*oath of allegiance*). O planowanym zakończeniu okresu nieobecności lord zobowiązany jest powiadomić z miesięcznym wyprzedzeniem.

Przyjęcie *Life Peerages Act* i *Peerage Act*, jak i towarzysząca im praktyka doprowadziły do transformacji sposobu pracy Izby Lordów. Z początkiem lat 60. wzrasta frekwencja podczas posiedzeń, która ustabilizowała się na poziomie 300 lordów, co oznaczało podwojenie liczby uczestniczących w obradach[191]. Ponadto wydłużył się czas posiedzeń z około 3 i pół godziny do 6 i pół dziennie[192]. Wzrosła także aktywność indywidualnych lordów: lawinowo przybyło wystąpień na forum izby, składanych zapytań, przeprowadzanych głosowań[193]. Wszystkie te zjawiska świadczące o dokonującej się profesjonalizacji izby ulegają wzmocnieniu po 1999 roku. Na początku nowego tysiąclecia frekwencja podczas posiedzeń przekroczyła 350 osób, co oznaczało, że codziennie w obradach uczestniczy ponad połowa lordów, choć jeszcze w latach 80. była to zaledwie ¼[194]. Natomiast w 2006 roku w

---

[190] White Paper: *The House of Lords: Reform*, luty 2007, s. 11, http://www.official-documents.gov.uk/document/cm70/7027/7027.pdf
[191] B. Jones, D.Kavanagh, *British…*, wyd.7, s. 127.
[192] Tamże. Por. także P. Norton*, Parliament*..., s. 33.
[193] W sesji z lat 1957-1958 238 lordów przemawiało na forum izby, zadano 184 pytania ustne i 48 pytań do pisemnej odpowiedzi, przeprowadzono 19 głosowań, a izba obradowała łącznie przez 450 godzin. Tymczasem w sesji z lat 1985-1986 aż 525 lordów przemawiało na forum izby, zadano 631 pytań ustnych i 1182 pytania do pisemnej odpowiedzi, przeprowadzono 250 głosowań, a izba obradowała łącznie przez 1213 godzin, za B. Jones, D. Kavanagh, *British*..., wyd.7, s. 130.
[194] P. Norton, *Parliament...,* s. 35. Blisko 40% lordów uczestniczyło w ¾ posiedzeń, a 50% - w 65%.

posiedzeniach uczestniczyło już średnio ponad 400 lordów[195]. Zdarzały się także przypadki, gdy Izba Lordów obradowała przez więcej dni niż Izba Gmin[196]. Nic więc dziwnego, że Lordowie określają samych siebie jako „jedną z najbardziej zapracowanych izb na świecie"[197].

Jednym z najważniejszych przejawów dychotomicznego podziału parlamentu jest głosowanie. Stanowi ono także swoisty barometr w relacjach między parlamentem i rządem. Rząd, który nie potrafi pozyskać sobie poparcia własnych posłów w danej sprawie, musi liczyć się z porażką w głosowaniu. Miarą wielkości porażki w warunkach brytyjskiego systemu dwupartyjnego nie jest jednak niepodjęcie ustawy czy wniosku rządowego, lecz proporcja głosów, jaką rząd był sobie w stanie zapewnić, do tych, jakie zyskała opozycja. Innymi słowy, głosowanie jest miarą niezależności posłów, a co za tym idzie, także i parlamentu od rządu. W prestiż rządu godzi sytuacja, gdy choć formalnie legitymuje się znaczącą, sięgającą nawet stukiludziesięciu mandatów, przewagą w izbie, to forsuje dane rozwiązanie kilkoma głosami. Wrażenie, iż nawet ci, którzy rząd popierać powinni, nie są skłonni, by to czynić, zachęca opozycję do intensyfikacji działań zarówno na forum izby, jak i poza murami Westminsteru[198].

W przeciwieństwie do wielu europejskich legislatur głosowanie w parlamencie brytyjskim nie odbywa się za pośrednictwem elektronicznego czy mechanicznego systemu do głosowania. Izba Gmin głosuje przez podział (*division*) w dosłownym tego słowa znaczeniu. Posłowie przechodzą do *lobbies* „aye" or „no" („tak" lub „nie"). Ci, którzy popierają wniosek lub projekt przechodzą przez *lobby* po prawej stronie spikera, a ci, którzy są przeciwni - po lewej. W każdym *lobby* znajdują się trzy biurka urzędników parlamentarnych, którzy zapisują sposób głosowania. Głosy liczą natomiast znajdujący się przy wyjściu urzędnicy nazywani *tellers*. Dzisiejsza procedura została opracowana blisko 100 lat temu i opisana w S.O. nr 38-41.

Kiedy wniosek poddawany jest pod głosowanie, spiker stawia pytanie: „Pytanie brzmi..., ilu jest za (chóralny okrzyk „aye"), ilu jest przeciw (chóralny okrzyk „no"). Myślę, że głosy za przeważają". Jeśli po tym zdaniu następują okrzyki „no", spiker ogłasza głosowanie przez podział, wzywając do opróżnienia *lobbies*.

[195] White Paper, *The House of Lords: Reform*, s. 44, http://www.official-documents.gov.uk/document/cm70/7027/7027.pdf
[196] P. Norton, *Parliament...,* s. 35.
[197] Tamże.
[198] I. Jennings, *Parliament*, s. 86.

Przygotowanie do głosowania obwieszczane jest dzwonkiem oraz za pośrednictwem straży. Wówczas posłowie, zwykle w pośpiechu, udają się do sali posiedzeń. W tym czasie też whipowie przypominają posłom o tym, jakiego głosowania oczekuje od nich partia. Równocześnie każda ze stron wskazuje po dwóch *tellers* do liczenia głosów. Proces głosowania rozpoczyna się, gdy *tellers* są gotowi, a drzwi wyjściowe z *lobbies* otwarte. Zwykle jako ostatni *lobby* opuszczają whipowie. Wkrótce po tym wyniki głosowania zostają złożone na stole. Cała procedura trwa zazwyczaj ponad 10 minut.

W celu przyśpieszenia prac przewodniczący obradom może także skorzystać z prostszej formuły głosowania niż tej przez podział. Zgodnie z S.O. nr 40, kiedy uzna on głosowanie przez podział za niekonieczne, może wezwać każdą ze stron do powstania, a następnie ocenić, która ze stron posiada większość. W przypadku wątpliwości w tym zakresie przewodniczący może wezwać posłów do głosowania przez podział.

Brytyjska procedura właściwie nie przewiduje możliwości zarejestrowania wstrzymania się od głosu, choć oczywiście w praktyce poseł może to uczynić. Sposobem na to, by podkreślić wstrzymanie się od głosu, jest pozostanie na swoim miejscu w trakcie głosowania. Poseł może także głosować dwukrotnie. Jeśli z jakiegoś powodu po przejściu przez dane *lobby* chce zmienić swoje stanowisko to, oczywiście jeśli jest na to czas, może przejść przez *lobby* oznaczające zajęcie przeciwnego stanowiska. Wówczas głosy posła „zerują" się i w rezultacie nie udziela on poparcia żadnej ze stron. Posłowie chętnie wybierają taki sposób postępowania, gdy chcą wyartykułować swój sprzeciw wobec wytycznych partyjnego whipu, ale nie są skłonni do głosowania wraz z opozycją. W PLP zachowanie takie określa się od nazwiska buntowniczego posła Dennisa Skinnera mianem „wstrzymania Skinnera" (*Skinner's abstention*)[199]. Posłowie mogą także pozostać w *lobby* i w ten czas ich głos także nie zostanie zarejestrowany.

Oryginalnym brytyjskim rozwiązaniem związanym niewątpliwie z systemem dwupartyjnym jest zasada parowania posłów. Warto podkreślić, że parowanie jest elementem współpracy międzypartyjnej niemającej odzwierciedlenia w procedurach

[199] P. Cowley, M. Stuart, *Dissention…,* s. 5, http://www.revolts.co.uk/Dissension%20data%20handbook%202005-06%20Final.pdf. Jednakże jak wskazują badacze bardziej poprawne byłoby mówienia o "wstrzymaniu Tylora", jako że to poseł David Taylor po 2001 roku często stosował ten sposób wyrażenia swojego niezadowolenia. Tymczasem Skinner zdaniem Cowleya i Stuarta nigdy nie przechodził przez obydwa *lobbies* podczas tego samego głosowania.

parlamentarnych. Procedura ta ma na celu zagwarantowanie trwania i niezakłóconego funkcjonowania układu politycznego ukształtowanego w wyniku wyborów i niedopuszczenie do pokonania rządu przypadkową większością głosów[200]. Dobieranie par, w ramach których posłowie na zasadzie wzajemności zobowiązują się do równoważenia nieobecność swego partnera, następuje na początku kadencji. Porozumienia takie zwykle zachowują ważność przez całą kadencję, lecz możliwe jest także zawieranie ich na okres krótszy, np. kilku miesięcy czy tygodni. Poszukiwanie odpowiednich kandydatów z frakcji przeciwnej należy do samego posła lub jego whipa. Problemy ze znalezieniem pary mogą mieć zwłaszcza nowi backbencherzy z ław z rządowych, których z definicji jest więcej niż ich kolegów z oficjalnej opozycji. Poseł może uchylić się od obowiązku uczestnictwa w posiedzeniu i głosowaniu, jeżeli zostaną spełnione trzy warunki. Po pierwsze, jego nieobecność zostanie zbalansowana nieobecnością posła przeciwnej frakcji w ramach *paringu*. Po drugie, sprawa będąca przedmiotem obrad w dniu nieobecności jest oznaczona co najwyżej dwoma liniami. Po trzecie, zamiar nieobecność zostanie zgłoszony głównemu whipowi, a ten wyrazi na nią zgodę.

System parowania zmodyfikowano w 1983 roku, kiedy to rząd zapewnił sobie znaczną przewagę. Wówczas to wprowadzono system, którego nazwa wywodzi się od gry w krykieta – *bisques*[201]. Oznacza to, że została określona w danym dniu liczba posłów, którzy mogą być nieobecni, choć ich nieobecność nie jest równoważona przez system parowania. Rozwiązania tego nie stosowano w latach 1992-1997, a powrócono do niego po przygniatającym zwycięstwie laburzystów.

Kworum umożliwiające głosowanie w Izbie Gmin wynosi 40 posłów, włącznie z przewodniczącym i *tellers*. Jeśli w danej chwili nie ma kworum, głosowanie może być przełożone do następnego posiedzenia. W przypadku równego rozkładu głosów decydujący głos należy do przewodniczącego, przy czym obowiązują w tym zakresie pewne zasady. Po pierwsze spiker, o ile to możliwe, powinien zawsze głosować za dalszą dyskusją na dany temat. Po drugie głos rozstrzygający dotyczący poprawki nie powinien zmieniać dotychczasowej formy projektu. Przewodniczący oddają głos rozstrzygający stosunkowo rzadko. Ostatnio taka sytuacja miała miejsce 22 lipca 1993 roku.

---

[200] W. Kręcisz*, Status...*, s. 212.
[201] Por. *The Laws of Association Croquet*, Part 3,Other Forms od Play, B. Handicap Singles Play, art. 37, http://www.croquet.org.uk/association/6th/37.htm

W ostatnim czasie jako próba usprawnienia głosowania w izbie pojawiło się tzw. głosowanie odroczone (*deferred divisions*), które zaproponowała w swoim raporcie Komisja ds. Modernizacji. Wprowadzenie tego głosowania miało charakter eksperymentalny. Tryb ten dopuszcza, by głosowania, które powinny odbyć się po momencie przerwania, czyli w poniedziałek i wtorek po 22.00, w środę po 19.00, w czwartek po 18.00, w piątek po 14.30 mogą odbyć się w środę po 12.30. Procedura ta miała dotyczyć przede wszystkim wniosków, nie zaś projektów ustaw. Głosowanie środowe jest przeprowadzane równocześnie nad wszystkimi odroczonymi sprawami. Odbywa się ono w „no lobby" przez około półtorej godziny i nie może być prowadzone, jeśli równocześnie odbywa się głosowanie w komisji lub izbie.

Procedura głosowania w Izbie Lordów w zasadzie powiela tę przyjętą w Izbie Gmin. Przyjęte kworum jest jednak niższe i wynosi trzy osoby w przypadku spraw ogólnych i proceduralnych, zaś 30 lordów, gdy w grę wchodzą głosowania nad projektami ustaw czy ustawodawstwem delegowanym. Głosując, lordowie wybierają spośród inaczej nazwanych opcji, zamiast „tak" i „nie" mają do dyspozycji "zadowolony" („content") i „niezadowolony" („not content"). Także odmiennie niż w Izbie Gmin ani spikerowi izby, ani przewodniczącemu Komisji Całej Izby nie przysługuje głos rozstrzygający. Głosowania przez podział w Izbie Lordów są jednak rzadsze, a ich liczba waha się między 100 a 200 w trakcie jednej sesji[202] .

Jednym z najważniejszych przejawów aktywności posłów, zarówno jako członków partii, jak i reprezentantów danego okręgu jest udział w debacie. Brytyjski styl prowadzenia debaty wymaga zresztą nie lada umiejętności. W Izbie Gmin nie odczytuje się wystąpień, lecz krótko przedstawia stanowisko lub replikę. Można jednak korzystać z notatek. Co do zasady – o czym ostatnio musiał nawet przypomnieć spiker – inicjujące debatę oświadczenia ministrów nie powinny być dłuższe niż 10 minut, odpowiedź oficjalnej opozycji powinna nie przekraczać 5 minut a pozostałych partii 3[203]. Wystąpienia mogą być przerywane przez oponentów poprzez wezwanie „give way". Najczęściej przemawiający zgadza się przerwać swoją wypowiedź i wówczas przeciwnik może się odnieść „na gorąco" do tego, co właśnie usłyszał. Zapewnia to z jednej strony odpowiedni dynamizm debaty, z drugiej zaś czyni izbę miejscem dość hałaśliwym. Podobnie jak inne procedury parlamentarne

[202] P.Norton, *Cohesion*…, s. 5, http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf
[203] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber*…, s.44. http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

także i te dotyczące debaty podporządkowane są interesom partii i odzwierciedlają dychotomiczny charakter izby.

Do debaty ma również zastosowanie zasada informowania z wyprzedzeniem innego członka parlamentu o zamiarze wysunięcia oskarżenia lub uwagi na temat jego działania. Zasada ta jest szczególnie silnie przestrzegana w kontaktach między członkami tej samej partii. Obowiązek informowania powstaje także wówczas, gdy poseł chce poruszyć sprawę innego okręgu[204]. Grzeczność wymaga również, by osoba biorąca udział w debacie wysłuchała zarówno oświadczenia inicjującego, jak i innych wystąpień oraz nie opuszczała izby przynajmniej przez dwa wystąpienia następujące po jej własnym. Nieprzestrzeganie tej zasady może powodować, że gdy ponownie będzie ona chciała zabrać głos w dyskusji, jej dążeniu zostanie nadany niższy stopień ważności (*lower prority*)[205].

Zachowanie posłów irlandzkich z przełomu XIX i XX wieku uzmysłowiło parlamentarzystom konieczność ochrony przed celowym przedłużaniem prac nad danym punktem obrad. Aktualnie próby parlamentarnej obstrukcji hamowane są za pomocą trzech instrumentów: tzw. gilotyny (poprawna nazwa - wniosek o alokację czasu – *an allocation of time motion*), wniosku programującego (*programme motion*) oraz wniosku o zamknięcie debaty (*closure*). Pod nazwą gilotyny kryje się procedura upoważniająca izbę do określenia na dowolnym etapie prac nad projektem ścisłych granic czasowych dla poszczególnych etapów tych prac. Wniosek o alokację jest także zwykle przedmiotem debaty, trwającej nie dłużej niż trzy godziny. Uchwalenie gilotyny oznacza, że także prace w komisji kończą się w określonym terminie, niezależnie od tego, czy wszystkie poprawki dopuszczone do dyskusji bądź artykuły projektu zostały przeanalizowane. Szczególny niepokój wywołuje sytuacja, w której uchwalenie gilotyny następuje w trakcie trwania prac komisyjnych, a omawiany projekt jest wysoce kontrowersyjny[206]. W odniesieniu do takich projektów opozycja stosuje taktykę opóźniania w początkowym stadium prac komisji nad projektem. Rozjuszony postawą opozycji rząd zgłasza wówczas wniosek o uchwalenie gilotyny i komisja musi zakończyć pracę w ciągu zaledwie kilku posiedzeń. W rezultacie znaczna część projektu zostaje przeanalizowana pobieżnie, a niewykluczone jest

[204] Niepisaną zasadą jest także referowanie posłowi danego okręgu problemów o zasięgu okręgowym, dotyczących jego okręgu, a zgłoszonych listownie innemu posłowi.
[205] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber…*, s. 46, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf
[206] P. Silk, R. Walters, *Jak...,*s. 143 i 150.

także, że komisja w ogóle nie zdąży rozpatrzyć określonych artykułów projektu. W obawie przed taką sytuacją niektórzy posłowie domagali się wprowadzenia procedury planowania na wczesnym etapie prac izby[207], co pozwoliłoby na wyeliminowanie najbardziej destrukcyjnych efektów zastosowania gilotyny. W listopadzie 2000 roku izba przyjęła nowe zasady programowania prac nad projektami ustaw, tj. tworzenie tzw. *Programm Order*[208]. Szczególne uprawnienia w tym zakresie przypadły Komisji Programującej (*Programming Committee*)[209] oraz Podkomisji Programującej (*Programming Sub-committee*)[210]. Wniosek programujący musi zostać złożony przed etapem drugiego czytania i zwykle jest rozpatrywany wkrótce po jego zakończeniu. Nad wnioskami tymi najczęściej nie przeprowadza się debaty, jednakże można dokonywać w nich poprawek. Wniosek programujący ma więc zbliżoną funkcję do gilotyny, jednakże podstawowa różnica polega na tym, że formalizuje on ustalenia, które zapadły w drodze *usual channels*, natomiast gilotynę rząd stosuje wówczas, gdy nie jest możliwe porozumienie z partiami opozycyjnymi w tym zakresie. Wzrastającą akceptację dla wniosków programujących z jednej strony, i efektywność rządu w ustalaniu konsensusu z opozycją z drugiej, potwierdza spadająca liczba głosowań nad takimi wnioskami. W sesji z lat 2001-2002 pod głosowanie poddano 100% wniosków, a już w sesji z lat 2005-2006 tylko 40%[211]. Należy także podkreślić, że budząca kontrowersje gilotyna nie jest zbyt często stosowana. W latach 1946 – 2003 wniosek o alokację został przyjęty 179 razy, podczas gdy od 2000 do 2003 roku wnioski programujące zastosowano już 181 razy[212]. Najwięcej przypadków –

[207] Tamże, s. 150.

[208] Początkowo nowe zasady zostały ujęte jedynie w *Sessional Orders* i miały obowiązywać przez okres sesji. Jednakże w czerwcu 2001 roku zostały nieznacznie zmodyfikowane i włączone do *Standing Orders*.

[209] Na czele komisji stoi Przewodniczący ds. budżetowych, a w jej skład wchodzi ponadto nie więcej niż 8 innych posłów mianowanych przez spikera. Komisja zajmuje się planowaniem w przypadkach, gdy postępowanie toczy się przed całą izbą, a więc na etapie prac Komisji Całej Izby, sprawozdania lub trzeciego czytania. Głównym zadaniem komisji jest podzielenie projektu na części i określenie czasu niezbędnego dla rozpatrzenia każdej z nich. Rezolucja komisji, jeśli zostanie przyjęta przez izbę, jest traktowana jako element *Programm Order*.

[210] Gdy *Programm Order* dotyczy procedury przed komisją projektów ustaw publicznych, powoływana jest Podkomisja Programująca, w skład której wchodzi przewodniczący danej komisji stałej oraz 7 innych członków komisji mianowanych przez spikera. Zadanie podkomisji jest analogiczne do tego, jakie stoi przed Komisją Programującą, ale w tym przypadku uzgodnienia są zatwierdzane przez komisję projektów ustaw publicznych.

[211] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber…*, s. 53. http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

[212] *The Programming of Government Bills*, House of Commons Information Office, Factsheet P10, Procedure Series, styczeń 2004, s. 7. http://www.parliament.uk/documents/upload/p10.pdf

dziesięć lub więcej - przyjęcia gilotyny zanotowano w sesjach z lat 1975-1976, 1988-1989 oraz w dwóch ostatnich sesjach z lat 90.

Sposobem na zakończenie debaty jest natomiast złożenie wniosku o jej zamknięcie. Wniosek ten może dotyczyć zarówno debaty na dowolnym etapie procesu legislacyjnego, jak i debaty nad każdą inną kwestią rozpatrywaną przez izbę. Poseł, który pragnie złożyć taki wniosek, powstaje z miejsca i prosi spikera o akceptację. Do dyskrecjonalnych uprawnień przewodniczącego należy wówczas ocena, czy debata była już wystarczająco długo prowadzona, a prawa mniejszości nie zostaną naruszone przez jej zamknięcie. Wniosek o zamknięcie debaty musi dla swej skuteczności uzyskać poparcie większości, przy czym musi to być przynajmniej 100 posłów. Po przyjęciu wniosku izba natychmiast przechodzi do głosowania nad sprawą, która była dotychczas dyskutowana.

Komisja ds. Modernizacji Izby Gmin w swym raporcie z kwietnia 1999 roku zwróciła uwagę na problem, z którym izba borykała się już od dawna – brak możliwości rozpatrzenia na forum spraw istotnych, jednakże o niewielkim znaczeniu politycznym[213]. Jako próbę rozwiązania sytuacji permanentnego braku czasu, komisja zaproponowała dodatkowe posiedzenia poza główną salą obrad, podczas których stosowane byłyby inne procedury. Za wzór posłużyły rozwiązania przyjęte w parlamencie australijskim. Na miejsce takich posiedzeń wybrano Westminster Hall, gdzie posłowie po raz pierwszy spotkali się 30 listopada 1999 roku. Sytuację realizacji obrad poza główną izbą określa się jako izbę obradującą w Westminster Hall (*the House sitting in Westminster Hall*) lub po prostu Westminster Hall. Początkowo posiedzenia w Westminster Hall miały charakter eksperymentalny, po czym przepisy ich dotyczące zostały wprowadzone do S.O. pod numerem 10.

Westminster Hall obraduje w wyznaczonych godzinach od wtorku do czwartku, przy czym we wtorki i środy przeprowadzana jest dyskusja nad wnioskami posłów (debaty nad wnioskami o odroczenie), a w czwartki posłowie rozpatrują raporty komisji specjalnych. Zarówno architektura Westminster Hall, jak i zakres spraw poruszanych na jej forum sprzyja bardziej merytorycznej dyskusji o ponadpartyjnym charakterze (*non-partisan nature*). W przeciwieństwie do głównej sali posiedzeń Izby Gmin, gdzie układ stołów podkreśla konfrontacyjny sposób prowadzenia polityki, w

[213] Modernisation of the House of Commons Select Committee, *Sittings of the House in Westminster Hall*, raport drugi z sesji 1998-1999, 13 kwietnia 1999 roku, HC 194, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmmodern/194/19402.htm

Westminster Hall siedzenia zostały ustawione w podkowę. Powstanie takiej dodatkowej przestrzeni umożliwiającej przeprowadzenie dyskusji jest różnie interpretowane, najczęściej jednak marginalizuje się znaczenie Westminster Hall w przywracaniu równowagi w stosunkach między rządem i parlamentem[214]. Także posłowie nie wydają się być przekonani co do jego roli, czego odzwierciedleniem jest stosunkowo niska frekwencja w trakcie posiedzeń[215]. Dostrzega się natomiast rolę tego instrumentu w sprawniejszym organizowaniu czasu pracy izby, zwłaszcza w zakresie odwrócenia historycznej erozji czasu przeznaczonego dla posłów prywatnych[216].

W Izbie Lordów whipowie partyjni nie mają żadnego wpływu na uczestnictwo danego lorda w debacie, który, jeśli zgłosi zamiar zabrania głosu, zostanie automatycznie wciągnięty na listę spikera w danym dniu. Nie istnieją formalne limity długości wypowiedzi w debacie, ale lordowie otwierający debatę – i to zarówno ci, którzy popierają daną kwestię, jak i oponenci – nie powinni przemawiać dłużej niż 20 minut. Natomiast wypowiedzi pozostałych uczestników debaty nie powinny być dłuższe niż 15 minut. Podobnie jak w Izbie Gmin, wypowiedzi mogą być przerywane pytaniami o uszczegółowienie danej kwestii. Lordowie uważają także za „obcą zwyczajom izby i obraźliwą dla tradycyjnego sposobu prowadzenia debaty" praktykę odczytywania wystąpień[217], choć zwłaszcza w przypadku przemówień ministrów lordowie wykazują w tym zakresie pewien stopień tolerancji. W izbie nie ma również zastosowania znany z izby niższej wniosek o alokację, natomiast wnioski o zamknięcie debaty (*closure*) są składane w bardzo wyjątkowych przypadkach (*exceptional procedure*). Lord składający wniosek o treści, „aby pytanie zostało teraz postawione" (*That the Question be now put*), zostaje pouczony przez przewodniczącego obradom o wyjątkowości takiego działania i poproszony o ponowne rozpatrzenie tej kwestii.

Izba Gmin ma rozbudowany i dość skomplikowany system komisji o różnorodnym charakterze, będący z jednej strony wyrazem trwania Brytyjczyków przy własnych, oryginalnych tradycjach, z drugiej zaś efektem poszukiwania

[214] P. Cowley, M. Stuart, *Parliament*, s. 7, http://www.revolts.co.uk/Parliament%20Final.pdf
[215] P. Norton, *Parliament*..., s. 29.
[216] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber*…, s. 49, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf
[217] *Companion*..., http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso02.htm

sposobów na realizację skuteczniejszej kontroli nad rządem[218]. Jednakże w brytyjskim modelu ciała te „pełnią funkcję podrzędną w stosunku do izby”[219] i nie odgrywają samodzielnej roli w systemie ustrojowym[220]. Zasada suwerenności parlamentu nie przekłada się więc w żaden sposób na silną pozycję komisji parlamentarnych[221].

Aktualnie główna linia podziału przebiega między komisjami generalnymi, zaangażowanymi w proces legislacyjny i specjalnymi, które mają badawczo-kontrolny charakter. Te pierwsze – choć niedawna zmiana nazewnictwa może być myląca - są głęboko zakorzenione w tradycji ustrojowej, drugie zaś stanowią przejaw działań modernizacyjnych. Świadectwem przywiązania do tradycji i jednocześnie cechą charakterystyczną brytyjskiego modelu komisji jest także istnienie Komisji Całej Izby i to zarówno w Gminach, jak i Izbie Lordów. Jak sama nazwa wskazuje, w pracach takich komisji uczestniczą wszyscy członkowie izby, zaś podstawowa różnica między Komisją Całej Izby a izbą jako taką dotyczy przyjętych zasad procedowania: przede wszystkim parlamentarzyści mogą zabierać głos więcej niż jeden raz w tej samej kwestii. O ile jednak w Izbie Gmin komisja taka rozpatruje tylko niektóre projekty ustaw, o tyle w Izbie Lordów większość projektów ustaw staje się przedmiotem pracy właśnie Komisji Całej Izby. Zgodnie z zasadą samoregulacji pracy Izby Lordów przewodniczący komisji plenarnej nie ma także prawa dokonywania selekcji poprawek.

Od sesji 2006-2007 komisje Izby Gmin zajmujące się projektami ustaw publicznych oraz przeprowadzaniem debat nad szerokim zakresem spraw nazywane są komisjami generalnymi (*general committiees*). Nazwa ta zastąpiła używane wcześniej i nieco mylące określenie „standing committees” tłumaczone w literaturze polskiej jako komisje stałe lub podstawowe. Wśród komisji generalnych może wskazać te, które zajmują się projektami ustaw publicznych (*public bill committees*) oraz tzw. pozostałe komisje, do których aktualnie zalicza się: komisje drugiego czytania (*second reading committees*), komisje rozpatrujące projekty na etapie złożenia raportu (*committees to consider bills on report*), Wielką Komisję Szkocką (*the Scottish Grand Committee*), Wielką Komisję Walijską (*the Welsh Grand Committee*), Wielką Komisję ds. Irlandii Północnej (*the Northern Ireland Grand*

[218] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 277.
[219] R. Sands, *Zasady*..., s. 44. Por. Z. Machelski, *Opozycja*…, s. 96.
[220] H. Pajdała, *Komisje*..., s.90.
[221] Tamże, s.89-90.

Committee), Komisję ds. Regionalnych (*the Regional Affairs Committee*), komisje ds. ustawodawstwa delegowanego (*Delegated Legislation Committees*) oraz stałe komisje ds. europejskich (*the European Standing Committees*).

Komisje projektów ustaw publicznych nie mają stałego skład, przedmiotu zainteresowań czy nawet nazwy. Aktualnie oznaczane są po prostu nazwami projektów ustaw, które rozpatrują. W sesji z lat 2006-2007 zrezygnowano natomiast ze starego systemu określania komisji literami alfabetu. Członkowie komisji w liczbie nie mniejszej niż 16 i nieprzekraczającej 50 powoływani są przez Komisję ds. Selekcji (*Committee of Selection*) każdorazowo dla danego projektu ustawy. Aktualna liczebność komisji odzwierciedla jednak dążenie, by ich skład kształtował się w dolnej granicy i przeciętna komisja ma około 17 członków[222]. Wskazując skład komisji Komisja ds. Selekcji bierze pod uwagę: żądania partyjne, zainteresowanie tematem podczas debaty drugiego czytania, a także ile razy dany poseł był wyznaczony do prac w innych komisjach. Przewodniczącego komisji wyznacza spiker spośród tzw. Panelu Przewodniczących (*Chairman's Panel*), tj. grupy ok. 10 doświadczonych backbencherów. Skład komisji odzwierciedla układ sił w Izbie Gmin. W komisji zawsze zasiada minister pilotujący dany projekt i inni członkowie partii rządzącej zajmujący się tą dziedziną polityki, a także ich odpowiednicy z gabinetu cieni. Rząd i główna partia opozycyjna delegują także do komisji swoich whipów, co sprzyja utrzymaniu dyscypliny głosowań. „Pozostali członkowie komisji, posłowie tylnych ław, to osoby zainteresowane problemem i ci, którzy chcą się znaleźć w danej komisji i lojalnie popierać linię swej partii w danej sprawie[223]". Delegowanie do pracy w komisji bądź jego odmowa jest bowiem traktowane przez partyjnych whipów jako instrument karania nieposłusznych i nagradzania oddanych[224]. I w praktyce ostatnie słowo w tym zakresie należy właśnie do rzeczników dyscypliny partyjnej[225].

Pozostałe komisje generalne stanowią przede wszystkim użyteczne forum dla przeprowadzenia debat, dla których cała izba nie mogłaby wygospodarować czasu. W komisji generalnej może odbyć się zarówno debata drugiego czytania, jak i nad raportem, przy czym uprawnienia takich komisji mają bardzo ogólny charakter i mogą dotyczyć szerokiego wachlarza spraw. Przeprowadzaniu debat w terytorialnie

---

[222] *Parliamentary Stages of a Goverment Bill*, House of Commons Information Office, Factsheet L1, Legislation Series, czerwiec 2007, s. 5, http://www.parliament.uk/documents/upload/l01.pdf
[223] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 141.
[224] R.Whitaker, *Parliament and Government, 2005-06: Reforms and Reflections*, „Parliamentary Affairs", październik 2006, nr 4 (56), s. 694-702, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/694
[225] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 296.

ograniczonym zakresie służą natomiast Wielka Komisja Szkocka, Wielka Komisja Walijska i Wielka Komisja Irlandii Północnej. Z kolei tematycznie zakreślony zakres kompetencji mają stałe komisje ds. Ustawodawstwa Delegowanego, ds. Europejskich i Spraw Regionalnych.

Początkowo regułą było tworzenie doraźnych komisji specjalnych, lecz od pewnego czasu celem reformatorów parlamentu stała się budowa systemu stałych komisji specjalnych zajmujących się wszystkimi obszarami działalności rządu. W ramach komisji specjalnych można wskazać na komisje resortowe, powołane do badania wydatków polityki i administracji jednego z departamentów oraz inne komisje o wyspecjalizowanych funkcjach zwane także czasem pozaresortowymi. Zwłaszcza ta druga grupa jest bardzo niejednorodna i obejmuje zarówno komisje zajmujące się wewnętrznym działaniem i procedurą w izbie, jak i kontrolujące określony obszar administracji wyróżniony według kryterium innego niż resortowe. Niektóre komisje specjalne swym zasięgiem działania obejmują kilka obszarów podlegających różnym resortom. Przykładem może być Komisja Wydatków Publicznych (*Public Account*) oraz Audytu Środowiskowego (*Environmental Audit*). W zależności od potrzeb komisjom tym mogą podlegać sprawy wszystkich resortów. Z kolei Komisja Administracji Publicznej (*Public Administration Select Committee*) bada raporty przygotowane przez Parlamentarnego Komisarza ds. Administracji (ombutsmana), Komisarzy ds. Służby Zdrowia w Anglii, Szkocji i Walli (*Health Service Commissioners for England, Scotland and Wales*) oraz parlamentarnego ombutsmana ds. Irlandii Północnej (*the Parliamentary Ombudsman for Northern Ireland)*, a także sprawy z zakresu standardów w służbie cywilnej[226]. Sprawy z zakresu Unii Europejskiej analizuje natomiast Komisja Badania Spraw Europejskich (*European Scrutiny Committee*). W jej kompetencji leży ocena prawnego i politycznego znaczenia dokumentów unijnych, w tym decyzja o tym, który z dokumentów powinien stać się przedmiotem debaty w izbie, jak również monitorowanie aktywności brytyjskich ministrów w Radzie. Z kolei badaniem ustawodawstwa delegowanego (*statutory instruments*) przedłożonego izbie zajmuje się Komisja Specjalna ds. Ustawodawstwa Delegowanego (*Select Committee on Statutory Instruments*). Komisje specjalne mogą mieć także znacznie węższy zakres

[226] Początkowo sądzono, że powoływanie urzędów rzeczników jest sprzeczne z brytyjską tradycją parlamentarną, jednak właśnie dzięki skierowaniu do komisji ich raportów innowacja ta przyjęła się. S.D. Tansey, *Nauki polityczne*, tłum. J. Gilewicz, Zysk i S-ka, Poznań 1995, s. 194.

działania. Przykładami komisji specjalnych zajmujących się projektami określonych ustaw są Komisja ds. Projektu Ustawy o Siłach Zbrojnych (*Armed Forces Bill*) i Komisja ds. *Crossrail Bill*. Komisje specjalne mogą także kontrolować wykonanie określonej ustawy. *Regulatory Reform Committee* bada propozycje aktów rządowych wydawanych na podstawie *Regulatory Reform Act* z 2001 roku. Specyficzną komisją jest także Komisja ds. Strategicznej Kontroli Eksportu (*Committees on Strategic Export Controls*), ze względu na swój skład i zakres działania zwana także komisją poczwórną (*Quadripartite Committee*). Posiedzenia tej komisji to w gruncie rzeczy spotkanie czterech komisji – Obrony, Spraw Zagranicznych, Rozwoju Międzynarodowego oraz Handlu i Przemysłu - poświęcone ściśle określonemu zagadnieniu.

Szczególną rolę w organizacji pracy izby ogrywa także Komisja Łącznikowa (*Liaison Committee*), złożona z przewodniczących wszystkich komisji specjalnych izby. Komisja ta regularnie zapoznaje się z przedmiotem prac pozostałych komisji aprobuje wydatki resortowych komisji specjalnych, przygotowuje raporty nt. relacji między tymi komisjami oraz wskazuje, który z przygotowanych przez komisje raportów powinien stać się przedmiotem debaty w izbie.

Ponadto w Izbie Gmin działają komisje zajmujące się sprawami samej izby, jej zaopatrzenia, członków, przywilejów, a więc wyspecjalizowane w określonych zagadnieniach. Należy tu wskazać na Komisję Administracyjną (*Administration Committee*) zajmującą się sprawami z zakresu obsługi izby i jej członków, Komisję Finansów i Usług (*Finance and Services Committee*) zajmującą się budżetem izby, Komisję ds. Standardów i Przywilejów (*Standards & Privileges Commi*ttee), czy Komisję ds. Procedury (*Procedure Committee*) rekomendującą zmiany w sposobie procedowania izby. Zbliżoną, choć znacznie donioślejszą rolę odgrywa Komisja Specjalna ds. Modernizacji Izby Gmin (*Select Committee on the Modernisation of the House of Commons*), która rozpatruje, w jaki sposób procedury powinny zostać dostosowane, by spełniać wymogi stawiane nowoczesnym legislaturom. Wymienione komisje zwane także wewnętrznymi (*domestic*) jedynie w bardzo ograniczonym stopniu mogą badać działanie rządu. Niemniej jednak ich istnienie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego wykonywania przez izbę jej zadań, w tym także tych w przedmiocie kontroli.

Szczególna rola w parlamencie przypada resortowym komisjom specjalnym (*depatramental select committee*), których zadaniem jest kontrola wydatków,

administracji i polityki realizowanej przez poszczególne departamenty. Zdaniem wielu obserwatorów powołanie tych komisji było jedną z najważniejszych, jeśli nie najważniejszą, z reform wprowadzonych w drugiej połowie XX wieku[227]. Komisje te miały stanowić panaceum na zakłóconą równowagę w relacjach między egzekutywą poprzez pokrycie zakresem swego działania całokształtu zadań realizowanych przez ministerstwa. Pierwsze próby zreformowania systemu komisji poprzez powołania stałych wyspecjalizowanych komisji resortowych podjął już w latach sześćdziesiątych rząd laburzystowski, lecz utworzone wówczas komisje nie osiągnęły pełnej specjalizacji i kontroli nad ministerstwami[228]. W efekcie kwestia budowy systemu komisji powróciła w latach 70. a rząd konserwatywny M.Thatcher uznał za pożądaną realizację takiego zadania. Po wyborach z 1979 roku powołano 12 resortowych komisji specjalnych, których zakres działania był skorelowany z zakresem kompetencji departamentów.

Resortowe komisje specjalne są stosunkowo niewielkie. Większość z 18 działających aktualnie komisji ma zaledwie 11 członków. 14 członków liczą natomiast Komisja Obrony, Środowiska, Żywności i Spraw Rolnych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych, Handlu i Przemysłu oraz Skarbu[229]. W komisjach resortowych zasiadają zwykle backbencherzy, którzy sami wybierają spośród siebie przewodniczącego. Przewodniczący nie ma żadnych szczególnych uprawnień poza głosem rozstrzygającym w przypadku równego ich rozkładu. Układ partyjny w komisji odzwierciedla siłę danej partii w izbie[230]. W ostatnich latach wielokrotnie zwracano uwagę na to, że proces wyznaczania do prac komisyjnych powinien być niezależny od whipa partyjnego. Rolę whipa kwestionowała w swoich raportach *Shifting and Balance* w 2000 i 2001 roku Komisja Łącznikowa. W grudniu 2001 roku lider Izby Gmin Robin Cook opublikował tzw. *Memorandum Cooka*, zawierające m. in. propozycje dotyczące komisji specjalnych, z których część spotkała się z oporem

[227] P. Norton, *Parliament*..., s. 29.
[228] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 226. Por. Gebethner, *Rząd*..., s. 259 i n.
[229] R.Kelly, *Nomination to Select Committees*, House of Commons Library, 11 czerwca 2005, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03719.pdf
[230] W przeszłości zwłoka partii w wyznaczeniu swych przedstawicieli w danej komisji powodowała nawet 6-miesięczne opóźnienia w jej uformowaniu. Przykładem może być tu sytuacja zaistniała po wyborach z 1983 i 1987 roku, kiedy to Partia Pracy długo nie wyznaczała swych reprezentantów. Zwłoka ta spowodowana była przedłużają się procedurą powoływania gabinetu cieni. Zgodnie z konwencją backbencherzy nie mogą być bowiem wyznaczeni do pracy komisji, zanim nie zostanie określone, kto zasiądzie w ławach przednich. Komisja ds. Procedury nie mogła co prawda odnieść się do reguł określanych przez partię, jednakże zarekomendowała wprowadzenie limitu czasu na wyznaczenie członków do składu komisji. Limit ten wynosi 30 dni posiedzeń.

nawet w gronie whipów rządowych[231]. Konsekwentnie rekomendacje zmierzające do wzmocnienia pozycji komisji zawarła w swym raporcie także Komisja ds. Modernizacji. Podczas debaty, która odbyła się w maju następnego roku, izba wyraziła zgodę na wprowadzenie wynagrodzenia dla prezydium komisji specjalnych, w celu zwiększenia atrakcyjności tej ścieżki kariery politycznej. Posłowie odrzucili natomiast propozycję przesunięcia uprawnień do określania składu osobowego komisji specjalnych, z Komisji ds. Selekcji (*Committee of Selection*) do komisji nominacyjnej o międzypartyjnym charakterze (*all-party group*), co godziłoby w pozycję whipów partyjnych, którzy w rzeczywistości kontrolują komisję dokonującą selekcji. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że aktualnie, o ile whipowie partyjni kontrolują proces selekcji, o tyle pozbawieni są możliwości wycofania z komisji posła już w niej pracującego.

Pomimo znaczącej roli, jaką w procesie selekcji członków odgrywają whipowie partyjni, wydaje się, że resortowe komisje specjalne w znacznie większym stopniu odzwierciedlają tradycyjny, zanikający już konflikt między rządem i parlamentem niż charakterystyczny dla współczesnych systemów parlamentarnych konflikt między większością rządzącą i opozycją. Tym samym nie są one raczej postrzegane jako instrument politycznej walki między głównymi partiami[232]. Tezę tę potwierdza także obowiązująca w komisjach zasada *non-party line*, która ma zapobiegać ich przekształceniu w kolejne forum partyjnych rozgrywek[233]. Wyrazem akceptacji tej zasady jest fakt, że nie wszyscy przewodniczący reprezentują frakcję rządzącą, choć skład komisji stanowi odzwierciedlenie układu sił partyjnych w izbie. Jest to element nieformalnego układu między partią rządzącą i opozycyjną. W efekcie także i raporty komisji są raczej efektem osiągnięcia międzypartyjnego kompromisu, niż wyrazem bezkrytycznego trzymania się zasad dyscypliny partyjnej[234].

W czerwcu 2007 roku w Izbie Gmin działało 18 resortowych komisji specjalnych: Komisja Spraw Konstytucyjnych (*Constitutional Affairs*); Kultury, Mediów i Sportu (*Culture, Media & Sport*); Obrony (*Defence*); Edukacji i Umiejętności (*Education & Skills*); Środowiska, Żywności i Spraw Rolnych (*Environment, Food &*

[231] G. Power, *The Politics…,* s. 492-509, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/3/492
[232] Jednak zdaniem C. Fostera po 1997 roku komisje położyły większy nacisk na kwestie polityczne, niż szczegółowe rozpatrywanie danej kwestii. Głównym celem dla wielu spośród nich stała się maksymalizacja zainteresowania mediów, przez publikację wielu krótkich raportów.
[233] Zasada *non-party line* nie zawsze spełnia pokładane w niej nadzieje. Upolitycznieniu sporów sprzyjają zwłaszcza niskie kwalifikacje członków komisji. Więcej zob. D. Wass, *Government and Governed,* Routledge & Kegan Paul, London 1984, s. 64 i n.
[234] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 297.

Rural Affairs); Spraw Zagranicznych (*Foreign Affairs*); Zdrowia (*Health*); Spraw Wewnętrznych (*Home Affairs*); Rozwoju Międzynarodowego (*International Development*); ds. Irlandii Północnej (*Northern Ireland Affairs*); ds. Społeczności i Rządu Lokalnego (*Communites and Local Government*); Nauki i Techniki (*Science & Technology*); ds. Szkockich (*Scottish Affairs*); Handlu i Przemysłu (*Trade & Industry*); Transportu (*Transport*); Skarbu (*Treasury*); ds. Walijskich (*Welsh Affairs*) oraz Pracy i Emerytury (*Work and Pension*). Struktura komisji jest skorelowana ze strukturą resortów, stąd też częste jej przekształcenia, np. po wyborach w 2001 roku komisję Edukacji i Zatrudnienia (*Education & Employment*) zastąpiła komisja Edukacji i Umiejętności (*Education and Skills*), podczas gdy sprawy z zakresu zatrudnienia przejęła Komisja Pracy i Emerytury (*Work & Pension*).

Jedną z form współpracy między komisjami są komisje wspólne (*joint committees*), które posiedzenia mogą odbywać zarówno w ramach Izby Gmin, jak i wespół z komisjami Izby Lordów. W warunkach brytyjskich celem istnienia tego drugiego typu komisji jest wspólne międzyizbowe rozpatrzenie projektu pod kątem jego zasadności i jurydycznej poprawności[235]. Przykładem komisji wspólnej o stałym charakterze jest Komisja Wspólna ds. Praw Człowieka (*Joint Committee on Human Rights*), upoważniona do rozpatrywania spraw dotyczących przestrzegania praw człowieka w Wielkiej Brytanii, za wyjątkiem spraw indywidualnych .

W Izbie Lordów system komisji nie jest tak rozbudowany, jednakże podobnie jak ma to miejsce w Izbie Gmin, można wskazać na komisje o zadaniach legislacyjnych oraz te o wyspecjalizowanym charakterze. Podobnie jak w posiedzeniach Komisji Całej Izby wszyscy lordowie mogą uczestniczyć w pracach legislacyjnych na forum tzw. Wielkich Komisji (*Grand Committees*), przy czym spotkania tych komisji nie odbywają się w głównej sali obrad (*Lords Chamber*), ale w osobnych pokojach (najczęściej w Moses Room). Wielkie Komisje oprócz rozpatrywania projektów ustaw na etapie prac komisyjnych zajmują się także *statutory instrument*, przeprowadzają krótkie debaty i rozpatrują raporty komisji specjalnych. Do komisji tych, z racji nieprzeprowadzania w nich głosowań, mogą być kierowane wyłącznie sprawy niekontrowersyjne.

W Izbie Lordów projekty ustaw mogą być również rozpatrzone przez komisje projektów ustaw publicznych, które liczą od 12 do 16 członków lub specjalne komisje

[235] J. Stembrowicz, *Rząd*..., s. 34.

projektów ustaw publicznych (*special public bill committee*), które w przeciwieństwie do "zwykłych" komisji mogą przeprowadzać przesłuchania i gromadzić dowody[236]. Komisje projektów ustaw publicznych rozpatrują zwykle projekty o technicznym i niekontrowersyjnym charakterze, natomiast specjalne komisje projektów ustaw publicznych są odpowiednie do zajmowania się projektami, które powstały na podstawie raportów Komisji Prawa (*Law Commissions*). W specjalnych komisjach projektów ustaw publicznych rząd ma przewagę nad innymi partiami, a równowagę sił zapewniają crossbencherzy.

W Izbie Lordów funkcjonują dwa podstawowe typy komisji specjalnych: komisje zajmujące się sprawami publicznymi oraz komisje wewnętrzne, powołane dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samej izby. Rozpatrując sprawy publiczne, komisje specjalne Izby Lordów koncentrują się nie tyle na poszczególnych resortach, co na pewnych obszarach działania takich jak: integracja europejska, nauka, ekonomia, konstytucja czy ustawodawstwo delegowane. Tym zakresom odpowiadają komisje: Unii Europejskiej (*European Union Committee*), Nauki i Techniki (*Science and Technology Committee*), Konstytucyjna (*Constitution Committee*), ds. Ekonomicznych (*Economic Affairs Committee*), jak również komisje podejmujące kwestie ustawodawstwa delegowanego: *Select Committee on Delegated Powers and Regulatory Reform*, która przygotowuje raporty na temat prawidłowości przekazywania uprawnień legislacyjnych oraz na temat dokumentów i zarządzeń (*draft order*) przedkładanych jej na mocy *Legislative and Regulatory Reform Act 2006* oraz *Select Committee on the Merits of Statutory Instruments*, która rozpatruje poszczególne akty ustawodawstwa delegowanego. Sposób funkcjonowania tych komisji jest w pewnym stopniu komplementarny wobec systemu komisji i pracy Izby Gmin[237]. Przykładowo odmienny charakter ma kontrola przeprowadzana w zakresie integracji europejskiej, a gdy w 1980 roku w Izbie Gmin zlikwidowano Komisję ds. Nauki i Technologii, Lordowie niezwłocznie ustanowili własną, zajmującą się tą materią. W latach 90. natomiast szczególną uwagę poświęcono kwestii ustawodawstwa delegowanego, zapewniając lepszą niż w Izbie Gmin efektywność kontroli w tym zakresie.

---

[236] W przeciwieństwie do komisji specjalnych (*select committees*) specjalne komisje projektów ustaw publicznych nie mają uprawnień, by podróżować i powoływać doradców.

[237] D. Shell. *The Future of the Second Chamber*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 859, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/852

W Izbie Lordów, podobnie jak w Gminach, działają także komisje wyspecjalizowane, których głównym zadaniem jest zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania samej izby. Są to Komisja ds. Procedury (*Procedure Committee*), ds. Przywilejów (*Commitee for Privileges*), Komisja Administarcji i Pracy (Administration and Work Committee), Komisja ds. Zaopatrzenia (*Refreshment Committee*), Komisja ds. Informacji (*Information Committee*) oraz *Works of Art Committee*. W sesji z lat 2002-2003 po raz pierwszy powołano także Komisję Izby (*The House Committee*), która zajmuje się nadzorem nad administracją Izby Lordów. Komisji tej przewodniczy Lord Spiker, a doradza mu tzw. Rada Zarządzająca (*Management Board*), na której czele stoi Sekretarz Parlamentarny (*Clerk of the Parliaments*).

Składy opisanych komisji są odnawiane na początku każdej sesji i są to tzw. komisje sesyjne (*sessional committees*). Ponadto od czasu do czasu izba powołuje komisje *ad hoc*, które na ogół nie funkcjonują dłużej niż przez jedną sesję. Członków poszczególnych komisji wybiera cała izba, jednak czyni to na podstawie rekomendacji Komisji ds. Selekcji (*Committee of Selection*)[238], w której, podobnie jak ma to miejsce w Izbie Gmin, istotną rolę odgrywają whipowie partyjni. Nie ma jednak formalnych wymogów co do partyjnego układu sił ani też określonej z góry liczebności komisji. Członkowie komisji dobierani są na podstawie wiedzy i doświadczenia, a dla whipa zapewnienie takiego lorda z własnej partii stanowi nie lada wyzwanie. Nominacja do komisji w Izbie Lordów nie ma bowiem tak silnie prestiżowego charakteru i whip raczej zaprasza lorda do udziału w pracach w komisji, niż wybiera spośród chętnych[239]. W stosunku do składów komisji obowiązuje tzw. zasada rotacji (*rotation rule*), która oznacza, że lord nie może zasiadać w danej komisji dłużej niż określoną liczbę sesji. W stosunku do większości komisji przyjęto zasadę czterech sesji, jednakże członkowie Komisji Izby nie mogą w niej zasiadać dłużej niż 5 sesji z rzędu. Z kolei przewodniczący komisji powinni zmieniać się przynajmniej co 3 sesje. Zasady rotacji nie stosuje się do komisji, które rzadko odbywają posiedzenia np. *Hybrid Instruments Committee*. Izba może także wyznaczyć przewodniczącego komisji, jeśli jednak z jakiegoś powodu tego nie uczyni, wówczas komisji może przewodniczyć Przewodniczący Komisji (*Chairman of Committees*) lub Zastępca Przewodniczącego Komisji (*Deputy Chairman of*

[238] Komisja ds. Selekcji nie przygotowuje rekomendacji jedynie w odniesieniu do samej siebie, *the Appellate* i *Appeal Committees* oraz komisji ds. prywatnej legislacji (*committees on private legislation*).
[239] P. Norton, *Cohesion*…, s. 11, http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf

Committes). Przewodniczący komisji nie ma głosu rozstrzygającego, a kworum zazwyczaj wynosi trzy osoby.

Szczególną rolę w koordynowaniu pracy komisji odgrywa Komisja Łącznikowa (*Liaison Committee*), która liczy 11 członków. W jej skład wchodzą liderzy trzech głównych partii, przewodniczący ław poprzecznych oraz czterech innych backbencherów, a na czele stoi Przewodniczący Komisji (*Chairman of Committees*). Przewodniczący Komisji przewodniczy także pracom Komisji ds. Selekcji, która przygotowuje propozycje składu panelu Zastępców Przewodniczącego Komisji (*panel of Deputy Chairmen of Committees*), a także, jak już było wspomniane, samych komisji.

Poprzez frakcje parlamentarne działania pojedynczych posłów zostają wkomponowane w procesy rywalizacji i współpracy zachodzące między Rządem i Opozycją JKMości. Z brytyjskiej tradycji ustrojowej wynika, iż procesy te opierają się na zasadzie zbalansowania dwóch pozornie przeciwstawnych celów: prawa rządu do realizacji programu wyborczego i prawa opozycji do jego krytyki i zaprezentowania rozwiązania alternatywnego. Owa wspomniana pozorność wynika z faktu, iż w praktyce opozycja nie ma możliwości skutecznego przeciwstawienia się propozycjom rządowym, a prezentując swoje stanowisko, czyni to często *de facto* w porozumieniu z rządem, który sam tworzy formalne podstawy dla przeprowadzenia krytyki swojej działalności. Na straży prawidłowego funkcjonowania tego mechanizmu ustrojowego stoi bezstronny arbiter – spiker, którego dyskrecjonalne uprawnienia zapobiegają tak parlamentarnej obstrukcji, jak i naruszeniu praw mniejszości. Omawiane zasady znajdują odzwierciedlenie w wielu aspektach aktywności parlamentarnej posłów: w sposobie kształtowania i trybie pracy komisji, w głosowaniu i systemie parowania, a także w debatach parlamentarnych.

W działaniu posłów prywatnych przejawia się także partyjna kohezja stanowiąca istotny instrument regulacji pracy w izbie. Dla jej podtrzymania partie tworzą organizacyjne ramy sprzyjające zgodnemu z linią partyjną zachowaniu posłów oraz sięgają po środki dyscyplinujące. Nie oznacza to jednak, że każde działanie posła jest przejawem jego przynależności partyjnej i zmierza do realizacji partyjnych interesów. Posłowie podejmują również niezależne inicjatywy wynikające z ich zainteresowań, oddziaływań mieszkańców swego okręgu wyborczego czy grup nacisku. Nie powinny one jednak pozostawać w sprzeczności z linią partii i w

rzeczywistości takie sytuacje zdarzają się rzadko, a kohezja partyjna pozostaje dominującą cechą brytyjskiej Izby Gmin.

Odmienny sposób kształtowania składu i określania trybu pracy Izby Lordów czynią z niej ciało daleko mniej podatne na podporządkowanie interesom partyjnym. Teza ta pozostaje tak samo aktualna zarówno na płaszczyźnie indywidualnej, jak i w odniesieniu do izby jako całości. Z jednej strony bowiem przynależność partyjna lordów pozostaje kwestią indywidualnej deklaracji, a zasiadanie w izbie nie jest warunkowane członkostwem w partii. Z drugiej zaś aktualnie żadna partia nie posiada liczebnej przewagi w izbie. Lordowie akceptują co prawda pewien stopień wpływu organizacji partyjnych na funkcjonowanie izby, zwłaszcza w zakresie kształtowania jej porządku obrad, ale w żadnym razie jego poziom nie może naruszać prawa izby jako całości do regulowania własnych spraw i prawa indywidualnych lordów do swobodnego przedstawiania inicjatyw i stanowisk. W tej sytuacji bezprzedmiotowe staje się wyposażenie Lorda Spikera w szerokie dyskrecjonalne uprawnienia.

Rozdział 5.
Pozycja parlamentu w procesie ustawodawczym i kontroli rządu

Określenie pozycji parlamentu brytyjskiego w systemie politycznym wymaga analizy jego efektywności w zakresie realizacji podstawowych funkcji. Różnorodność rozwiązań systemowych przyjętych w poszczególnych krajach, a także odmienne założenia metodologiczne sprawiają, że nie ma zgodności co do katalogu funkcji realizowanych przez parlament. W nawiązaniu do propozycji J. Branda, który konstruuje taki katalog, biorąc pod uwagę specyfikę brytyjskiego systemu politycznego, można uznać, że rolą parlamentu jest: przygotowanie i wprowadzenie legislacji, modyfikowanie propozycji legislacyjnych wprowadzonych przez rząd, ogólna kontrola działalności rządu, dymisjonowanie rządu, rekrutacja nowych liderów spośród własnych szeregów, zwracanie uwagi rządowi i opinii publicznej na zaistniałe problemy i niesprawiedliwości, wnoszenie opinii społeczeństwa lub jego znaczącej części do dyskusji publicznej, legitymacja rządu[1].

Dwie pierwsze propozycje tego autora sprowadzają się do prawodawczej (legislacyjnej) funkcji parlamentu, gdzie ze względu na jego znaczenie w tworzeniu polityki (*policy making power*) M. Mezey wyróżnia legislatury silne, umiarkowanie silne i słabe[2]. Indykatorem w tej kwestii jest zdolność parlamentu do modyfikowania i odrzucania propozycji legislacyjnych oraz do formowania własnej linii politycznej w sprawach o najwyższym znaczeniu. Mezey proponuje także drugie kryterium różnicujące, którym jest legitymowanie się przez parlament społecznym uznaniem. W zestawieniu z kryterium wskazanym wcześniej wyróżnia on parlamenty aktywne, reaktywne, wrażliwe i marginalne[3]. Natomiast N. Polsby przedstawia siłę decyzyjną parlamentów w postaci kontinuum, gdzie na jednym biegunie znajdują się tzw. parlamenty areny, będące jedynie miejscem ścierania się partii politycznych, na drugim zaś – tzw. parlamenty transformatywne, posiadające zdolność formułowania polityki i przetwarzania inicjatyw politycznych w obowiązujące prawo[4]. Biorąc pod uwagę te klasyfikacje, za kluczową dla określenia pozycji parlamentu brytyjskiego uznać należy aktywność posła prywatnego oraz oficjalnej opozycji w inicjowaniu

---

[1] J.Brand, *British…,* s.16.
[2] M.L.Mezey, *Classifying Legislatures*, (w:), *Legislatures*, Oxford University Press, red. P. Norton Oxford 1990, s. 155-156.
[3] Tamże.
[4] N. Polsby, *Legislatures*, (w:) *Legislatures*, red. P. Norton, Oxford University Press, Oxford 1990, s. 129-130.

własnych i rewizji rządowych projektów oraz efektywność instrumentów, którymi te podmioty dysponują we wskazanym zakresie. Proces tworzenia polityki przebiega jednak nie tylko na płaszczyźnie oficjalnej debaty i głosowania nad rozwiązaniami zaproponowanymi w projektach uchwał, ale także w drodze „oddziaływań wzajemnych”[5], które z racji ich w znacznej części niejawnego i nieoficjalnego charakteru wymykają się analizie badawczej. Niemniej jednak badacze sytuują parlament brytyjski bliżej tego bieguna, który oznacza niewielką efektywność legislacyjną parlamentu w warunkach stabilnej demokracji. W przedstawionych propozycjach parlament brytyjski klasyfikowany jest odpowiednio jako pełna arena i parlament reaktywny. Philip Norton dowodzi wręcz, że parlament spełnia jedną kluczową funkcję – wyraża zgodę na podjęcie wiążących działań w sferze publicznej. „Ich (parlamentów – przyp. tłum) definicyjną rolą (...) nie jest stanowienie prawa, lecz raczej wyrażenie na nie zgody”[6]. Jest to więc w gruncie rzeczy funkcja legitymizacyjna. Analizując tę funkcję, R. Packenham wskazuje na kilka podfunkcji szczegółowych, zazębiających się z podziałem zaproponowanym przez Branda[7]. Autor ten w studium *Legislatury a rozwój polityczny* (opartym na analizie doświadczeń brazylijskiego Kongresu Narodowego w latach 1964-1965) wyróżnia podfunkcję legitymizacji ukrytej wyrażającej się w regularnym i nieprzerwanym odbywaniu debat nad zasadniczymi kwestiami politycznymi, podfunkcję legitymizacji jawnej w drodze udzielania aprobaty dla działań rządu oraz „zaworu bezpieczeństwa”, której „istotą jest stwarzanie ujścia dla napięć politycznych pojawiających się między poszczególnymi podmiotami polityki i stanowiącymi zagrożenie dla systemu”[8].

Wyrazem sceptycznego stosunku J. Branda do realizacji funkcji kontrolnej jest uznanie, iż ma ona jedynie ogólny, nie zaś szczegółowy charakter. Możliwość efektywnej realizacji tej funkcji determinują bowiem z jednej strony regulaminowe i techniczne środki, którymi dysponują posłowie lub organy izb, z drugiej zaś ich zdolność do egzekwowania odpowiedzialności rządu, w tym dymisji rządu lub jego

[5] Za J. Brand, *British*..., s.12.
[6] P. Norton, *Parliament*..., s. 7.
[7] R. Packenham wyróżnia trzy funkcje główne: legitymizacyjną, socjalizacyjno-rekrutacyjną oraz decyzyjną, którym odpowiadają odpowiednio pogrupowane podfunkcje: 1. legitymizacji ukrytej, legitymizacji jawnej, „zaworu bezpieczeństwa”, 2. rekrutacyjna, socjalizacyjna, treningu politycznego, 3. legislacyjna, wyjścia (rozwiązywania impasów), artykulacji interesów, rozwiązywania konfliktów, nadzoru i patronatu nad administracją. R.Packenham, *Legislatures and Political Development*, (w:) *Legislatures*, red. P. Norton, Oxford University Press, Oxford 1990, s. 81-96.
[8] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...*, s. 228.

członków oraz wpływania na wyniki wyborów poprzez upublicznianie rezultatów kontroli. Odpowiedzialność przed parlamentem zakłada, że poprzez oświadczenia, współudział w debacie, odpowiedzi na parlamentarne pytania i listy lub poprzez analizę dokumentów, albo zbieranie dowodów przez komisje, można znaleźć wystarczająco materiałów dowodowych, by uznać danego ministra za winnego lub uwolnić od winy[9], przy czym kwestia winy jest tu rozpatrywana nie tylko w wymiarze prawnym. Kontrola polega przede wszystkim na ustalaniu zakresu zgodności (niezgodności) działań rządu z jego deklaracjami oraz – zwłaszcza gdy następstwem uzyskania informacji jest debata – ocenie skuteczności jego działania[10]. Efektem negatywnej weryfikacji działalności egzekutywy w istotnym obszarze jest dążenie do obalenia rządu lub dymisji, któregoś z jego członków. Ruch w tym zakresie może podjąć zarówno strona rządowa, jak i opozycja. Po pierwsze, ze względu na serię porażek lub przewidywaną porażkę rząd może uczynić z danej sprawy kwestię zaufania i poddać ją pod głosowanie. Drugim rozwiązaniem o zidywidualizowanym charakterze może być dymisja przez premiera ministrów lub ministra, których polityka stała się obiektem zmasowanej krytyki izby. W żadnym razie jednak, wobec ukształtowania się kolektywnej odpowiedzialności rządu, izba nie może sama zdymisjonować ministra, np. poprzez uchwalenie mu wotum nieufności. Decyzja w tym zakresie należy do premiera. Natomiast przegrana rządu w głosowaniu nad wotum zaufania oznacza bądź jego obalenie, bądź rozpisanie nowych wyborów powszechnych. Należy jednak podkreślić, że wobec faktu, że nowo powołany rząd nie ma legitymacji do rządzenia wyrażonej w głosowaniu powszechnym rozpisanie wyborów pozostaje najczęściej tylko kwestią czasu. Wniosek dotyczący kwestii zaufania może postawić także opozycja, skutki jego przyjęcia będą natomiast analogiczne do tych związanych z nieuchwaleniem wotum zaufania. W zdominowanej przez interesy partii rządowej Izbie Gmin trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której egzekutywa ponosi klęskę w kwestii zaufania izby, co czyni najważniejszą sankcję w realizacji funkcji kontrolnej pewną fikcją.

W mającym konstytucyjne znaczenie dziele Woltera Bogehota za główną funkcję parlamentu uznawana jest ta dotycząca wyboru premiera, którą można by określić mianem kreacyjnej. Izba Gmin pozostaje wprawdzie podstawowym zapleczem dla rekrutacji członków rządu i gabinetu i – zgodnie z konwenansem

[9] C. Foster, *British*..., s. 15.
[10] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne*.., s. 226.

konstytucyjnym – także premier musi wywodzić się z grona jej członków. Nie oznacza to jednak rzeczywistego udziału w wyborze osoby szefa rządu. W istocie decyzję tę podejmują wyborcy, udzielając poparcia liderowi danej partii i zapewniając jego partii przewagę w Izbie Gmin. W praktyce także rozstrzygnięcie kwestii odwołania premiera leży w gestii bądź wyborców, bądź jego partii. W pierwszym przypadku związek z wyborami powszechnymi jest bezpośredni, w drugim, choć zmiana na stanowisku premiera może nastąpić także w trakcie kadencji, to w jej tle zawsze tkwi ocena wyborczych perspektyw. Parlament nie ma także wpływu na skład tak rządu, jak i gabinetu w tym sensie, że nie dokonuje wyboru i odwołania poszczególnych ministrów. Jedyną formą uczestnictwa parlamentu w kreowaniu rządu jest zatem wyrażanie wotum zaufania lub wotum nieufności wobec rządu jako całości.

W nawiązaniu do propozycji Polsby'ego dotyczącej funkcjonowania parlamentu jako areny, można wskazać na rolę legislatury w zwracaniu uwagi rządowi i opinii publicznej na zaistniałe problemy i niesprawiedliwości oraz wnoszeniu opinii społeczeństwa lub jego znaczącej części do dyskusji publicznej. Innymi słowy, legislatury umożliwiają identyfikację konfliktów w społeczeństwie i definiują tematy publicznych debat[11]. J. Brand sceptycznie ocenia zdolność parlamentów do realizacji części tak określonej funkcji: „Większość z nich, włączając w to parlament brytyjski, jest zbyt ograniczona przez względy partyjne lub więzy interesów, które reprezentują, by wchodzić bardzo głęboko w główne konflikty"[12]. Niemniej jednak każdy przejaw aktywności posła na forum parlamentu może stać się wyrazem jego funkcjonowania jako kanału komunikacyjnego między opinią publiczną i rządem, co więcej, przepływ informacji może mieć charakter dwukierunkowy. W efekcie parlament działa jako forum dla publicznej debaty, która zarówno odzwierciedla, choć, jak wskazano powyżej, w ograniczonym stopniu opinię publiczną, jak i umożliwia zaprezentowanie jej stanowiska rządu. Takie rozumienie roli parlamentu nawiązuje do zaproponowanej przez W. Bagehota funkcji informacyjnej, gdzie posłowie zwracają uwagę narodu i rządu na bolączki danej części społeczeństwa. W tym kontekście niektórzy badacze podnoszą wręcz, że główną funkcją parlamentu jest publiczna krytyka rządu w drodze debaty, której adresatem pozostaje elektorat mogący w razie uznania jej

[11] J.C. Wahlke, P.Patterson, *Comparative Legislative Behaviour. Frontiers of Research*, Wiley, New York 1972.
[12] J. Brand, *British*…, s. 9.

zasadności wycofać poparcie dla danej ekipy rządzącej[13]. Niebagatelna rola w tym zakresie przypada mediom, które mogą zapewnić danej sprawie rozgłos niezbędny dla jej zaistnienia w świadomości społecznej.

W powyższych rozważaniach pojęcie funkcji nie jest tożsame z pojęciem uprawnień, gdyż wykracza poza płaszczyznę normatywną, wskazując również na efekty działań podejmowanych przez parlament[14]. Jednakże analiza funkcji zawężona tylko do egzegezy norm konstytucyjnych i regulaminów izb wskazuje, iż podstawą rolą parlamentu brytyjskiego jest stanowienie prawa i kontrola działalności rządu.

W praktyce legislacyjne i kontrolne procedury parlamentarne w większym lub mniejszym stopniu odzwierciedlają konflikt pomiędzy Rządem i Opozycją JKMości, a mówiąc ściślej, między aktualnym i alternatywnym rządem, do którego to konfliktu dołączają partie trzecie i prywatni posłowie. Podział ról ustrojowych przebiega zgodnie z podziałem dwupartyjnym, tworzącym ramy dla ich niezakłóconego trwania. Innymi słowy, rolą rządu jest rządzenie w oparciu o jego partyjnych stronników, a rolą opozycji, jego krytykowanie rządu ustami członków Opozycji JKMości. Arytmetyka i praktyka parlamentarna wskazują, że w okresie między wyborami rząd zawsze powinien pokonać opozycję w głosowaniu.

Charakterystyczną cechą dla norm regulujących wewnętrzną organizację Izby Gmin jest to, że niezależnie od ich źródeł, w bardzo niewielkim stopniu dostrzegają one istnienie partii politycznych[15]. Idąc tym tropem, należy podkreślić, że postanowienia regulaminowe (*Standing Orders*) izby nie regulują kwestii funkcjonowania partii w parlamencie, czyniąc z nich odrębny podmiot praw i obowiązków jedynie w odniesieniu do ustalania czasu rozpatrywania spraw publicznych (*arrangement of public bussiness*), gdzie mowa jest o uprawnieniach zarówno największej, jak i drugiej co do wielkości partii opozycyjnej. Oprócz tego słowo „partia" pojawia się tylko w dwóch dalszych miejscach: przy procedurze wyboru spikera (S.O. nr 1B) oraz w odniesieniu do jego uprawnienia w zakresie krótkich przemówień (*short speeches*) (S.O. nr 47). Jednakże w tych przypadkach zapisy regulaminowe stanowią wyłącznie potwierdzenie faktu istnienia i działania partii w izbie. Generalnie bowiem w centrum uwagi prawa parlamentarnego

[13] B.Crick, *Reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicolson, Londyn 1970.
[14] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne*..., s. 226.
[15] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*.., s. 276.

pozostaje indywidualny poseł. W efekcie to nie prawo a praktyka parlamentarna stanowi zarówno wyraz i potwierdzenie dwupartyjnego podziału ról ustrojowych, jak i główne źródło przywilejów mniejszości. Stąd też Opozycja JKMości i partie trzecie realizują politykę, korzystając z regulaminowych instrumentów przysługujących jej członkom, jako indywidualnym posłom oraz w ramach nieformalnych, aczkolwiek obowiązujących ustaleń zawartych w drodze porozumień międzypartyjnych.

5.1. Wpływ rządu na przebieg procesu ustawodawczego

Podstawowym zadaniem rządu jest realizacja polityki partyjnej nakreślonej przez premiera w programie wyborczym. By założenia polityczne stały się obowiązującym prawem, muszą one zyskać aprobatę parlamentu, który posiada wyłączne prawo ustanawiania i zmiany praw. Formalnie parlament zajmuje dominującą pozycję w systemie. Jednakże w latach siedemdziesiątych niektórzy komentatorzy ogłosili, że osiągnął on kulminację swej niemocy, a jego rola została sprowadzona do rytualnego akceptowania polityki rządowej[16]. U podstaw takiego twierdzenia legła ograniczona zdolność Opozycji JKMości i posłów prywatnych do inicjowania własnych oraz rewizji lub odrzucenia rządowych projektów ustaw, uwarunkowana dwupartyjnym charakterem rywalizacji wewnątrz izb.

5.1.1. Postępowanie ustawodawcze z projektami rządowymi. Rola partii w procesie ustawodawczym

Zarówno brytyjska literatura przedmiotu, jak i publikatory parlamentarne posługują się pojęciem procesu ustawodawczego w szerszym i węższym znaczeniu. Proces ustawodawczy *sensu largo* definiowany jest jako całokształt prac nad projektem od inspiracji jego powstania, przez kolejne etapy przygotowań pozaparlamentarnych, prace obu izb i ich komisji aż do promulgacji włącznie. W tym ujęciu elementami procesu ustawodawczego będą również czynności podejmowane przed faktycznym wprowadzeniem projektu pod obrady, w tym także szerokie konsultacje społeczne czy zapowiedź w mowie tronowej. Proces ustawodawczy *sensu stricto* obejmuje już tylko etapy od wniesienia projektu w jednej z izb poprzez

[16] P.Silk, R.Walters, *Jak...*, s. 47.

dokonanie pierwszego czytania do uzyskania sankcji królewskiej. W tym też kontekście pojawi się określenie badania przedlegislacyjnego (*pre-legislation scrutiny*) jako procedury realizowanej przez organy izb przed rozpoczęciem procesu ustawodawczego *sensu stricto*. Efektem pokonania przez projekt ustawy (*bill*) wszystkich etapów procesu legislacyjnego *sensu stricto* jest jego przekształcenie w ustawę zwaną aktem parlamentu (*act of parliament*).

Ze względu na przedmiot regulacji akty parlamentu brytyjskiego, jak również poprzedzające je projekty ustaw, dzielą się na publiczne i prywatne, przy czym pierwsze stanowią propozycję prawa działającego generalnie, zaś drugie dotyczą konkretnych osób, grup, instytucji lub organizacji i zapewniają szczególne uprawnienia nieprzewidziane prawem o generalnym charakterze lub nawet pozostające w konflikcie z takim prawem[17]. Natomiast projekty, w których występują

[17] Projekty ustaw o charakterze konkretno-indywidualnym były szczególnie popularne w dziewiętnastym wieku, kiedy wykorzystywano je przy budowie linii kolejowych, doków, portów czy systemów wodociągowych lub gazociągów. Jednakże na mocy *the Transport and Works Act* z 1992 roku projekty dotyczące linii kolejowych, tramwajowych, portów, doków nie są już rozpatrywane w opisanej poniżej procedurze, a w drodze zarządzeń ministra (*ministerial orders*).

Projekty ustaw prywatnych są wprowadzane pod obrady wskutek złożenia petycji przez osobę indywidualną lub organizację. Generalnie petycje takie powinny być złożone nie później niż do 27 listopada danego roku. Promotorem takiego projektu nie może być Rząd JKMości, jeśli by jednak tak się stało, to wówczas z projektem ustawy prywatnej postępuje się jak z projektem ustawy mieszanej. Projekt ustawy prywatnej jest pilotowany w parlamencie przez agenta. Na stronie parlamentu można znaleźć listę firm, które spiker uznał za posiadające wystarczającą wiedzę na temat procedury parlamentarnej i które mogą pobierać opłaty za przeprowadzenie projektu przez parlament. Agentowi pomaga zwykle jeden lub kilku urzędników doświadczonych w pracach nad tego typu projektami. Rolą agenta jest przede wszystkim prowadzenie negocjacji z ewentualnymi oponentami. Osoby lub organizacje sprzeciwiające się przyjęciu projektu ustawy prywatnej mogą wnieść przeciw niemu stosowną petycję. Petycję może wnieść osoba indywidualna, której projekt dotyczy „bezpośrednio i specjalnie", słowem, inaczej niż całej społeczności. Podobnie sytuacja ma się w przypadku społeczności, rad parafialnych czy stowarzyszeń. Innym sposobem jest także działanie za pośrednictwem danego członka parlamentu, który może wnieść wniosek blokujący dany projekt (*blocking motions*). Oponenci, podobnie jak promotorzy projektu, mogą wyznaczyć swojego agenta. Za złożenie zarówno petycji o projekt, jak i przeciw niemu, pobierana jest niewielka opłata. Jeśli promotorzy projektu uważają, że oponenci nie mają prawa do zabrania głosu, zwołany zostaje *Court of Referees*, tj. komitet złożony z doświadczonych backbencherów, którym pomocy udziela radca (*counsel*) spikera. Ciało to bada zasadność danej petycji (tzw. *locus standi*) i podejmuje decyzję w sprawie. Na straży zgodności projektów ustaw prywatnych z zasadami określonymi w S.O. każdej izby stoją urzędnicy izby zwani egzaminatorami (*Examiners*). Promotorzy projektu lub ich agenci muszą stawić się przed nimi, a kontrola projektu musi rozpocząć się 18 grudnia danego roku. Jeśli projekt nie wypełnia zaleceń S.O., to petycja zostaje przedstawiona Komisji ds. *Standing Orders* (*Standing Orders Committee*), która składa w tym zakresie raport izbie. Projekty ustaw prywatnych dotyczące władztwa lokalnego lub inne złożone projekty rozpoczynają procedurę w Izbie Lordów, natomiast projekty o politycznych konotacjach zwykle w Izbie Gmin. Decyzja w tym zakresie należy do Przewodniczącego ds. budżetowych (*Chairman of Ways and Means*) lub Lorda Przewodniczącego Komisji (*Lord Chairman of Committees*). Projekty ustaw prywatnych przechodzą podobne etapy co ustaw publicznych. Złożenie projektu na stole jest równoznaczne z dokonaniem pierwszego czytania. Drugie czytanie ma miejsce po modlitwie o godz. 14.35 od wtorku do czwartku. Jeśli wobec projektu nie został złożony sprzeciw ani wniosek blokujący, po drugim czytaniu nie przeprowadza się debaty. W przeciwnym przypadku debata, trwająca nie więcej niż trzy godziny, może zostać wyznaczona na każdy dzień za wyjątkiem piątku. Jeśli przeciwko projektowi złożona została petycja, to na etapie prac

elementy obydwu omówionych wcześniej typów, określa się mianem projektów ustaw mieszanych (*hybrid bills*)[18]. Spiker Hylton–Foster opisał projekt ustawy mieszanej jako „projektu ustawy publicznej, który wpływa na partykularne, prywatne interesy w sposób odmienny od prywatnych interesów innych ludzi lub ciał tej samej kategorii

komisyjnych jest on rozpatrywany przez Komisję Projektów, wobec których wniesiono Sprzeciw (*Opposed Bill Commitee*). Komisja ta złożona jest z czterech niepartyjnych członków wyznaczonych przez Komisję ds. Selekcji (Committee of Selection). Natomiast projekty, wobec których nie wnoszono sprzeciwu, trafiają do Komisji Projektów wobec których nie złożono Sprzeciwu (*Unopposed Bill Committee)*, w której skład wchodzi 5 członków. Komisje w niektórych przypadkach pełnią qusi-sądowe funkcje. Efekt pracy komisji może być dwojaki. Po pierwsze, sprawa może „nie zostać udowodniona" (*case not proved*), co oznacza odrzucenie całego projektu. Po drugie sprawa może zostać udowodniona (*case proved*), co oznacza, że komisja uznała cel, któremu ma służyć projekt za właściwy i pożądany. Po etapie komisyjnym projekt wraca na forum izby i jest przedmiotem obrad po modlitwie. Posłowie mogą wówczas zgłaszać poprawki, ale dyskusję nad nimi przeprowadza się dopiero o godz. 19.00. Zwykle kilka dni później odbywa się trzecie czytanie. Debata w takim przypadku jest wymagana wówczas, gdy zgłoszony zostanie wniosek blokujący. Podobne stadia przechodzi projekt ustawy prywatnej w Izbie Lordów. W przypadku gdy Izba wprowadzi zmiany do projektu, Gminy muszą rozpatrzyć naniesione poprawki. W odniesieniu do projektów ustaw prywatnych stosowana jest zasada dyskontynuacji, co oznacza, że proces legislacyjny powinien zakończyć się w trakcie jednej sesji, w przeciwnym razie w kolejnej będzie musiał rozpocząć się od nowa. Istnieje jednak instytucja zawieszenia na wniosek (*suspension motion*). Na wniosek promotorów izba może wyrazić zgodę na kontynuowanie procedury w następnej sesji, nawet jeśli rozdzielają je wybory powszechne. W szczególnych przypadkach możliwe jest także złożenie w nowej sesji wniosku o przywrócenie (*revival or resurection motion*), zwłaszcza wówczas gdy w poprzedniej sesji nie został rozważony wniosek o zawieszenie. Po uzyskaniu zgody królewskiej ustawy prywatne publikowane są w serii *Local and Personal Acts*. Szczególnym rodzajem projektu ustawy prywatnej są projekty osobowe (personal bill) dotyczące: majątku, własności, statusu lub innych kwestii odnoszących się do spraw osobistych lub indywidualnych. Przykładem takiego projektu są projekty umożliwiające zawarcie małżeństwa (*marriage enabling bills*).

[18] Promotorem projektu ustawy mieszanej może być zarówno rząd, jak i backbencherzy. Projekty tego typu są jednak wnoszone stosunkowo rzadko, a w ciągu ostatnich 20 lat miało to miejsce zaledwie 11 razy. Ostatnio izba rozpatrywała projekt dotyczący budowy nowego połączenia kolejowego Wschód – Zachód, przecinającego Londyn. Dokument ten został wniesiony 22 lutego 2005 roku. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku projektów ustaw prywatnych, przed drugim czytaniem Departament Sekretarza Izby (*Department of the Clerk of the House*) bada zgodność projektu z regułami izby. Jeśli urzędnicy uznają, że projekt dotyczy prywatnych interesów, to izba kieruje go do rozważenia przez egzaminatorów, którzy rozstrzygają, czy projekt powinien być traktowany jako mieszany czy publiczny. Jeśli projekt nie spełnia wymogów S.O., to kierowany jest on do Komisji ds. *Standing Orders* (*Standing Orders Committee*), która decyduje, czy w ogóle powinien być rozpatrzony. Po etapie drugiego czytania projekt kierowany jest do komisji specjalnej, złożonej w części z członków wybranych przez izbę, a w części wskazanych przez Komisję ds. Selekcji. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku projektów ustaw prywatnych, każda osoba lub organizacja, której projekt dotyczy, może wnieść petycję przeciw niemu. Promotor projektu może jednak podważyć prawo danego podmiotu do występowania w sprawie (podważyć jego *locus standi*) i wówczas komisja specjalna sama rozstrzyga, kto może zabrać głos w danej kwestii. Projekty ustaw mieszanych, w stosunku do których nie wniesiono petycji (sprzeciwu), zostają przekierowane do komisji generalnej lub Komisji Całej Izby, gdzie rozpatruje się je na takich samych zasadach jak projekty ustaw publicznych Jeśli wobec projektu wniesiono petycję, to komisja specjalna rozpatruje projekt tak, jak ma to miejsce w przypadku projektów ustaw prywatnych. Tu także prowadzone są quasi-sądowe działania (gromadzenie dowodów, wysłuchiwanie stron), efektem których jest raport komisji. Po złożeniu raportu izbie projekty są ponownie kierowane do komisji. Etap raportu i trzeciego czytania przebiega analogicznie, jak ma to miejsce w przypadku projektów ustaw publicznych. Postępowanie z projektami ustaw mieszanych może także zostać zawieszone do czasu zwołania kolejnej sesji.

czy klasy”[19]. Każdemu typowi projektu odpowiada inna procedura parlamentarna określona w S.O.

Choć inicjatywa ustawodawcza formalnie znajduje się jedynie w ręku posła, to przepisy regulaminowe, a zwłaszcza praktyka parlamentarna czynią rozróżnienia między posłami działającymi w imieniu Korony a szeregowymi członkami izb[20]. W związku z powyższym projekty ustaw publicznych można podzielić na dwie kategorie: projekty wnoszone z inicjatywy rządu (rządowe projekty ustaw – *government bills*) oraz projekty wnoszone przez indywidualnych posłów (projekty posłów prywatnych – *private members bill*). Zwłaszcza w tym drugim przypadku nazwę należy rozumieć dosłownie, jako że z trybów charakterystycznych dla tych projektów mogą korzystać jedynie backbencherzy, pozbawieni takiej możliwości są natomiast zarówno członkowie rządu, jak i gabinetu cieni. Postanowienia regulaminowe nie przewidują natomiast wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez partię, w efekcie projekty przygotowane i popierane np. przez główną partię opozycyjną będą podlegały takim samym zasadom jak projekty posłów prywatnych, a partia dla ich wprowadzenia będzie musiała korzystać z uprzejmości swoich członków. Sytuacja taka, w połączeniu z niewielką w praktyce szansą na przekształcenie projektu w ustawę, skutecznie zniechęca opozycję do podejmowania roli projektodawcy[21]. W efekcie partie opozycyjne rzadko popierają projekty ustaw, w sposób jak robi to rząd[22] - odraczając własne inicjatywy do czasu zwycięstwa w wyborach - a w procesie ustawodawczym ograniczają się do krytykowania lub prób rewizji propozycji rządowych.

Osobie wprowadzającej projekt i pilotującej go w izbie (tzw. *member in charge*) przysługują z tego tytułu uprawnienia w zakresie określania niektórych kwestii proceduralnych. *Memeber in charge* wskazuje dzień przeprowadzenia każdego z etapów postępowania ustawodawczego, określa kolejność artykułów w projekcie i może wycofać projekt, jednakże tylko w okresie, gdy rozpatruje go izba, w której został wniesiony. W przypadku projektów rządowych każdy minister może korzystać z uprawnień *member in charge*.

---

[19] Cyt. za *Hybrid Bills*, House of Commons Information Office, Factsheet L5, Legislative Series, luty 2005, http://www.parliament.uk/documents/upload/L05.pdf
[20] S.Gebethner, *Rząd*..., s. 293.
[21] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 131.
[22] Przykładem może być laburzystowski projekt dotyczący Szkocji z 1987 roku.

Ze względu na odmienne źródła inspiracji S. Gebethner wyróżnia następujące kategorie projektów rządowych: projekty ustaw okresowo odnawianych, projekty będące realizacją programu wyborczego partii, projekty, dla których źródłem inspiracji jest działalność organów doradczych, projekty tworzone pod wpływem grup nacisku[23]. Osobną, z oczywistych względów nieujętą przez Gebethnera, kategorię stanowią projekty powstałe w związku z obecnością Wielkiej Brytanii w strukturach europejskich. Wszystkim tym rodzajom inspiracji wspólny jest fakt, że dla ich skuteczności, a więc przystąpienia do opracowywania projektu niezbędna jest zgoda lub dyrektywa odpowiedniego ministra albo pozwolenie czy wytyczne gabinetu[24]. Dobór przedmiotu legislacji nie jest jednak zadaniem łatwym zważywszy na wielość kwestii wymagających regulacji i ograniczenia czasowe, jakie rząd napotyka przy realizacji swego programu. Każdego roku w parlamentarnym porządku obrad jest miejsce dla 15-20 projektów ustaw, co oznacza, że rząd musi dokonać selekcji tak, aby uwzględnić zarówno wymogi złożonych obietnic wyborczych, żądania departamentów, jak i inne priorytetowe kwestie.

Projekty są przygotowywane przez radców z *Parliamentary Counsel Office* (PCO), będącego częścią Biura Gabinetu (*Cabinet Office*). Wprowadzenie projektu może poprzedzić publikacja Zielonej lub Białej Księgi (*Green or White Paper*), przy czym ta pierwsza ma charakter konsultacyjny, a ta druga jest oświadczeniem rządu dotyczącym polityki. Większość ministrów sprawdza założenia legislacyjne pod względem stopnia ich akceptacji ze strony zarówno opinii publicznej, jak i własnych parlamentarzystów. Konsultacje takie obejmują zazwyczaj ekspertów z danej dziedziny, organizacje handlowe, związkowe, ale również innych polityków czy międzynarodowe agencje. Jeśli projekt wzbudzi szczególne kontrowersje, może on zostać skierowany do gabinetu lub jednego z jego komitetów celem dalszego przedyskutowania.

Program legislacyjny rządu zostaje ogłoszony na początku sesji i zgodnie z parlamentarną tradycją przyjmuje postać mowy tronowej[25]. Mowa tronowa jest jednym z instrumentów pozwalających na kontrolę legislacji rządowej przed rozpoczęciem procesu legislacyjnego w izbach (procesu *sensu stricto*). W lipcu 1997 roku Komisja Specjalna ds. Modernizacji Izby Gmin w raporcie dotyczącym

[23] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 281 i n.
[24] Tamże, s. 284.
[25] Ostatnio praktyką stało się ogłaszanie nowej polityki mediom jeszcze zanim została ona przedstawiona parlamentowi. C. Foster, *British*..., s. 15.

procedury legislacyjnej z uznaniem wypowiadała się o inicjatywie rządu laburzystowskiego w sprawie publikowania szkiców projektów ustaw (dosłownie *bills in draft*, projekt projektu) jeszcze przed ich wprowadzeniem pod obrady. Uwagi komisji zostały uwzględnione w październiku 2002 roku, kiedy do Izba Gmin przyjęła zmiany proceduralne. Aktualnie jednak tylko niewielka liczba takich projektów jest publikowana, zanim formalnie rozpocznie się proces legislacyjny[26]. Szkice projektów są najczęściej rozpatrywane bądź przez komisję specjalną, bądź powołaną *ad hoc* komisję wspólną obu izb. Decyzja o tym, czy projekt zostanie poddanych kontroli przedlegislacyjnej, zależy od woli rządu, przy czym jest on skłonny do poddania się takim działaniom zwłaszcza wówczas, gdy potrzebna jest budowa szerokiego konsensusu wokół danego zagadnienia[27]. Procedura ta z jednej strony umożliwia komisjom wyrażenie opinii i zaproponowanie poprawek, zanim formalnie zostanie wszczęty proces legislacyjny, z drugiej zaś umożliwia sprawniejszy przebieg tego procesu i ogranicza powstawanie zjawiska legislacyjnego ping-ponga[28], tj. sytuacji, gdy pod koniec sesji izby przerzucają się wzajemnie projektami, nie akceptując naniesionych przez siebie poprawek lub formułując nowe.

Początkowo zmianom towarzyszył znaczny entuzjazm ich inicjatorów, lecz gdy ten osłabł, okazało się, że reforma nie spełniła wszystkich pokładanych w niej nadziei. W odniesieniu do najważniejszej kwestii – przywrócenia równowagi między rządem i parlamentem - zmiany okazały się być zupełnie neutralne, a przedlegislacyjna kontrola projektów stała się, zdaniem niektórych, jeszcze jednym przyczynkiem do prowadzenia międzypartyjnych rozgrywek i powstawania kontrowersji[29]. Jednak jak zauważyła w swym raporcie z 2006 roku Komisja ds. Modernizacji Izby: „Parlamentarna kontrola na etapie przedlegislacyjnym może odgrywać ważną rolę w ulepszaniu prawa, nawet wówczas gdy rząd przeprowadził długotrwałe i szerokie konsultacje. Jakkolwiek to ma wpływ na uchwalanie ustawy, to celem przedlegislacyjnej kontroli nie jest zapewnienie rządowi łatwej realizacji programu legislacyjnego, ale tworzenie lepszego prawa poprzez poprawę kontroli i

[26] Od 1997 roku liczba publikowanych w trakcie sesji szkiców projektów ulegała fluktuacjom, przy czym do sesji z lat 2003-2004 opublikowano ich ponad 40. R.Whitaker**,** *Parliament and Government, 2005–06, Reforms and Reflections*, „Parliamentary Affairs", październik 2006, nr 4 (59), s. 694-702, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/694

[27] J. Smookler, *Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny*, „Parliamentary Affairs", lipiec 2006, nr 3 (59), s.522-535, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/3/522

[28] R. Whitaker, *Parliament…,* s. 694-702, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/694

[29] P. Cowley, M.Stuart, *Parliament*, s. 9, http://www.revolts.co.uk/Parliament%20Final.pdf

uczynienie szerokiej opinii publicznej bardziej efektywnej w oddziaływaniu na proces parlamentarny"[30].

Proces legislacyjny *sensu stricto* może rozpocząć się zarówno w Izbie Lordów, jak i w Izbie Gmin, jednakże praktyka wskazuje, iż to drugie rozwiązanie jest częściej stosowane, co stanowi wyraz uznania dla silniejszej pozycji tejże izby. W Izbie Lordów rozpoczynają swój bieg projekty niekontrowersyjne i o technicznym bądź porządkującym charakterze, zaś w Izbie Gmin muszą być wprowadzane projekty dotyczące polityki partyjnej oraz o charakterze finansowym[31]. Projekty powinny przejść przez wszystkie stadia postępowania w ciągu jednej sesji, choć od niedawna istnieją instrumenty umożliwiające kontynuowanie pracy po rozpoczęciu nowej. W sytuacjach nadzwyczajnych rząd i opozycja mogą się również porozumieć i doprowadzić do uchwalenia ustawy w ciągu kilku dni, a nawet w trakcie jednego posiedzenia. Tak więc ograniczenie możliwości realizacji przez parlament jego podstawowej funkcji odbywa się za zgodą stron i nie narusza demokratycznego porządku. Przykładem może być tutaj moment wybuchu II wojny światowej, gdy 1 września 1939 roku w parlamencie złożono 18 projektów, które przeszły wszystkie etapy w obu izbach i uzyskały sankcję królewską między godzinami 18.00 i 24.00[32]. Przeciętnie postępowanie trwa jednak 6 i więcej miesięcy[33].

Przedłożenie przez ministra projektu ustawy nie wymaga zgody samej izby[34], a zgodnie z zasadami prawa parlamentarnego rząd jest dysponentem większości czasu przeznaczonego na obrady Izby Gmin. Po przejściu do spraw publicznych spiker wywołuje ministra, który zapowiedział złożenie projektu (*member in charge*). Minister wstaje z miejsca i składa na stole izby tzw. makietę projektu, zawierającą pełny i skrócony tytuł. Następnie sekretarz odczytuje skrócony tytuł i na polecenie spikera wyznacza dzień, w którym odbędzie się drugie czytanie. Pierwsze czytanie projektów rządowych jest jedynie formalnością, podczas gdy w przypadku projektów

---

[30]Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, *The Legislative Porcess*, raport pierwszy *z sesji* 2005-2006, 7 września 2006 roku, HC 1097, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/1097.pdf

[31] I. Jennings, *Parliament*, s. 399. Por. P. Silk, R. Walters, *Jak*…, s. 132.

[32] Por. J. Griffith, M. Ryle, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 1989, s. 224.

[33] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 288.

[34] Projekty ustaw mogą być wnoszone w dwojaki sposób: na polecenie izby lub przez złożenie notatki. Pierwszy przypadek wymaga zgody izby wyrażonej w głosowaniu. Tryb ten stosuje się dla wniosków prywatnych składanych według reguły dziesięciu minut (*ten minute rule*) oraz dla projektów rządowych upoważniających do nakładania podatków i wydatkowania pieniędzy przez ministerstwa. W drugim trybie wniesienie projektu nie wymaga zgody izby i z tego właśnie trybu zazwyczaj korzysta rząd. Osobny tryb jest także przewidziany dla projektów zainicjowanych w Izbie Lordów.

opozycji czy posłów prywatnych stanowi zazwyczaj przeszkodę trudną do sforsowania. Dokonanie pierwszego czytania pociąga za sobą także obowiązek opublikowania projektu przez *Stationery Office*. Opublikowany projekt zostaje zbadany pod względem jego zgodności z regułami obowiązującymi w izbie. Dopiero wtedy może nastąpić pierwszy etap, niemający wyłącznie formalnego charakteru. W procedurze parlamentarnej jest to etap drugiego czytania.

Drugie czytanie rozpoczyna się od przedłożenia przez ministra pilotującego wniosku o przyjęcie projektu w drugim czytaniu (*That the Bill be now read a second time*). Następnie tenże minister wygłasza przemówienie uzasadniające konieczność wprowadzenia zmian prawnych przewidzianych w projekcie. Kolejno głos zabiera Lider Opozycji, względnie jej rzecznik, po czym do dyskusji włączają się szeregowi posłowie. Dyskusję podsumowuje minister pilotujący lub ewentualnie inny członek rządu, zwykle podsekretarz parlamentarny. Dyskusja ma charakter ogólny, dotyczy głównych zasad projektu, a jej przebieg jest publikowany w *Hansardzie*[35]. Zgłaszanie poprawek na tym etapie nie jest możliwe, gdyż formalnie przedmiotem debaty nie jest projekt, lecz wniosek o przyjęcie projektu w drugim czytaniu. W praktyce opozycja niejako obok wniosku przeprowadza krytykę projektu i dziedziny polityki z nim związanej. Debata drugiego czytania trwa zazwyczaj około sześciu godzin i przebiega w trakcie jednego posiedzenia. Jednakże w przypadku projektów wysoce kontrowersyjnych izba może im poświęcić nawet dwa lub trzy dni.

Formalnie oponenci mogą sprzeciwić się przyjęciu projektu na dwa sposoby: poprzez złożenie i przyjęcie wniosku o odrzucenie projektu w drugim czytaniu lub przez złożenie poprawki (*reasoned amendment*) domagającej się odłożenia drugiego czytania na 3 lub 6 miesięcy. Drugi przypadek jest w gruncie rzeczy bardziej kurtuazyjnym sposobem odrzucenia projektu. Przyjęcie takiego wniosku lub poprawki oznacza, że rząd padł ofiarą rebelii wewnątrz szeregów własnej partii[36]. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy rząd forsuje określone rozwiązanie prawne wbrew woli swych posłów. Jednak rozmaite formy dyscyplinowania posłów i wewnętrzne nieoficjalne konsultacje zapobiegają tego typu zdarzeniom i w przeważającej liczbie

[35] Dla zaoszczędzenia czasu izby debata nad zasadami projektu może być także przeprowadzona w tzw. komisji drugiego czytania (*second reading committee*) lub w Wielkiej Komisji Szkockiej (w przypadku projektu dotyczącego Szkocji). Wówczas komisja raportuje izbie, aby projekt odrzucić lub przyjąć w drugim czytaniu. W ten sposób rozpatrywane są projekty niekontrowersyjne.

[36] W przeszłości odrzucenie projektu w drugim czytaniu pociągało za sobą upadek rządu. Przykładowo w 1873 roku po odrzuceniu w drugim czytaniu ustawy o uniwersytetach ze stanowiska premiera ustąpił Gladstone.

przypadków krytyka opozycji, nawet najbardziej uzasadniona, nie jest skuteczna. Trzeba jednak pamiętać, że rola w gruncie rzeczy jedynie werbalnej działalności opozycji wzrosła, gdy z końcem lat 80. rozpoczęto nadawanie transmisji telewizyjnych z posiedzeń. Wówczas debata drugiego czytania stała się ważnym instrumentem służącym zdobywaniu kapitału politycznego. Prezentując swoje stanowiska, poszczególne partie tworzą bowiem dla wyborców podstawę dla przeprowadzenia oceny, na ile realizują one swoje programy wyborcze.

Po przeprowadzeniu drugiego czytania, izba może zająć się związanymi z projektem rezolucjami. Rezolucje pieniężne (*money resolutions*) stanowią autoryzację tej części projektu, która obciąża centralne fundusze rządowe (*central government founds*). Natomiast rezolucja budżetowa (*ways and means resolution*) jest niezbędna do autoryzacji ściągania podatków lub innych opłat. Nad rezolucjami nie przeprowadza się debaty, jeśli zostały one złożone niezwłocznie po drugim czytaniu. W przeciwnym razie izba może nad nimi debatować przez nie więcej niż 45 minut.

Kolejnym etapem prac nad projektem jest rozpatrywanie go na forum komisji i aktualnie jest to zwykle komisja projektów ustaw publicznych. Ze względu na układ sił partyjnych w komisji dyskusja prowadzona na jej forum, jakkolwiek dotyczy już szczegółowych rozwiązań, jest w praktyce przedłużeniem dyskusji między rządem i opozycją prowadzonej na forum izby[37]. W dyskusji tej ostatnie słowo należy zawsze do rządu. Dzieje się tak z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, większość członków komisji wywodzi się z partii rządzącej, która nie omieszka w razie konieczności użyć określonych środków dyscyplinujących celem osiągnięcia pożądanego wyniku głosowania. Nad zgodnym z linią partyjną przebiegiem głosowania czuwa dwóch whipów rządowych. Po drugie, gdyby zawiodła dyscyplina partyjna, a projekt w wyniku kumulacji poprawek stał się dla rządu niewygodny, minister może go po prostu wycofać.

W komisji projekt rozpatrywany jest artykuł po artykule (*clause by clause*)[38], a każdy członek komisji może sugerować poprawki do omawianej części. Kiedy wszystkie poprawki do danego artykułu zostaną omówione, przeprowadza się głosowanie nad wnioskiem o przyjęcie całego artykułu. Możliwe jest także

[37] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 297-298.
[38] „Clause" to taka część projektu, która może być rozpatrywana oddzielnie. Po przyjęciu projektu „clause" nazywana jest „section". Najbliższe temu jest polskie określenie artykuł.

wprowadzenie nowych artykułów i załączników. Zasadniczo wnoszone poprawki powinny dotyczyć kwestii szczegółowych i nie mogą pozostawać w sprzeczności z zasadami projektu przyjętymi w drugim czytaniu. Niedopuszczalne są także poprawki niezwiązane z tematem projektu, mające prowadzić do jego zniszczenia, pozostające w sprzeczności z poprzednimi decyzjami komisji lub zmieniające intencje projektu. Nie mogą też być niejasne lub czynić projekt niezrozumiałym. Ponadto wnoszone poprawki nie powinny generować dodatkowych obciążeń finansowych, chyba że minister zawnioskuje o specjalną rezolucję, a izba wyrazi na to zgodę. „Jeśli projekt jest bardzo sporny w sensie politycznym, wiele zgłaszanych poprawek będzie pretekstem do dyskusji i do szerokiego zaprezentowania punktów widzenia rządu i opozycji. Opozycja stara się zwłaszcza o wprowadzenie rządu w zakłopotanie przez ujawnienie niedostatków jego projektów legislacyjnych”[39]. Backbencherzy partii rządzącej rzadko odważają się zgłosić ważną poprawkę merytoryczną, która byłaby nie do przyjęcia przez przywódców ich partii. Jeśli opozycja nie zgodziłaby się na wycofanie takiej poprawki, to wnioskodawca zostałby postawiony w niewygodnej sytuacji: musiałby wybierać między poparciem dla własnej propozycji i akceptacją linii partyjnej. Możliwa jest także sytuacja odwrotna, kiedy to poprawka zgłoszona zostaje wręcz z inspiracji partyjnego whipa[40]. W praktyce jednak zdecydowana większość przyjętych poprawek to te, które zostały wniesione z inicjatywy rządu i miały na celu uporządkowanie tekstu pod względem technicznym. W efekcie, jak podkreśla Nigel Stanley z Kongresu Związków Zawodowych, „większość komisji stałych (aktualna nazwa projektów ustaw publicznych – przyp. tłum.) jest zrytualizowana (...), tak więc nasz wkład w zmiany rzeczy na tym etapie nie jest duży”[41]. Trzeba jednak zauważyć, że poprawki rządowe mogą być także odpowiedzią na wątpliwości zgłoszone bądź przez posłów, bądź grupy nacisku, przy czym wiele zależy tutaj po prostu od woli egzekutywy. Z oczywistych przyczyn będzie ona bardziej podatna na zaakceptowanie poprawek własnych backbencherów, co stanowi swoisty zawór bezpieczeństwa i chroni przed konsekwencjami odstępczego głosowania tak na forum komisji, jak i izby.

Debaty na forum komisji są publikowane przez *Stationery Office*, po każdym posiedzeniu oraz łącznie po zakończeniu rozpatrywania projektu. Każdy z członków

[39] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 297-298.
[40] I. Jennings, *Parliament*, s. 357.
[41] R. Whitaker, *Parliament…,* s. 694-702, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/694

komisji może wielokrotnie zabierać głos w odniesieniu do tej samej kwestii. Nie obowiązują także czasowe limity wypowiedzi. Takie rozwiązania sprzyjają parlamentarnej obstrukcji. Przykładowo w 1927 roku sześciu posłów zasiadających w komisji kinematografii tak przeciągało prace nad projektem, że w rezultacie ustawie tej komisja poświęciła 25 posiedzeń i 5 miesięcy (od kwietnia do sierpnia)[42]. Aby zapobiec paraliżowi prac legislacyjnych, rząd posługuje się dwoma rodzajami instrumentów. Po pierwsze, strona rządowa korzysta z możliwości selekcji dyskutowanych poprawek i zgłaszanych propozycji. Uprawnienia selekcyjne zostały skupione w ręku przewodniczącego komisji, który korzysta w tym zakresie z pełnej swobody[43]. Uznaniowa selekcja poprawek lub propozycji nowych artykułów uważana jest przez krytyków tego rozwiązania za próbę ograniczenia praw opozycji[44]. Nie dotyczy to jednak sytuacji zaliczanych do działań służących parlamentarnej obstrukcji. Po drugie, rząd w celu ograniczenia sytuacji przedłużających się prac komisyjnych może posłużyć się omówionym już wnioskiem o alokację (gilotyną). W ręku przewodniczącego komisji pozostaje także decyzja o poddaniu pod głosowanie wniosku o zamknięcie debaty (*closure*). Oczywiście istnieją także rozwiązania o nie władczym a konsensualnym charakterze – obstrukcja może zostać przezwyciężona poprzez porozumienie w drodze „zwykłych kanałów". Aktualnie czas pracy komisji nad projektami może się różnić w zależności od jego wagi i kształtować w przedziale od jednego posiedzenia do nawet kilku miesięcy. Główne projekty rządowe są najczęściej przedmiotem 10-12 komisyjnych spotkań.

1 listopada 2006 roku Izba Gmin przyjęła część rekomendacji Komisji Specjalnej ds. Modernizacji dotyczących zreformowania procesu legislacyjnego[45]. Oprócz omówionej już zmiany nazewnictwa komisje projektów ustaw publicznych zostały wyposażone w instrumenty, którymi posługują się komisje specjalne, tj. prawo do „wzywania osób, żądania dokumentów i zapisów". Komisja może też dokonać publicznego przesłuchania w celu uzyskania dowodów. Ponadto uzgodniono, że „złożone ustnie dowody będą publikowane w oficjalnym raporcie z debat komisji, a komisja będzie miała prawo złożyć raport z zapisanych dowodów izbie tak, jakby była komisją specjalną". Uprawnienia te dotyczą jednakże tylko projektów objętych

[42] E. Taylor, *The House*..., s. 138.
[43] *Dod's Parliamentary Companion 1989,* wyd. 117, 1989, s. 627.
[44] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 304.
[45] Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, *The Legislative Porcess*, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/1097.pdf

procedurą programowania. Przekazanie komisjom projektów ustaw publicznych uprawnień śledczych prawdopodobnie spowoduje całkowitą eliminację tzw. stałych komisji specjalnych, zwłaszcza, że ze *Standing Order* znikły zapisy dotyczące tych komisji[46].

Obserwatorzy brytyjskiej sceny politycznej uznają wzmocnienie uprawnień komisji projektów ustaw publicznych za najważniejszą od dwóch dekad zmianę w procedowaniu Izby Gmin. Jednakże mając na uwadze problemy, jakie napotykają korzystając ze swych uprawnień komisje specjalne oraz fakt, że komisje ustaw publicznych są silnie podporządkowane rygorom dwupartyjnej rywalizacji, należy ostrożnie podchodzić do oceny efektów zreformowania zasad funkcjonowania komisji zajmujących się legislacją.

Projekty ustaw mogą być także skierowane do Komisji Całej Izby i swego czasu wszystkie projekty były rozpatrywane właśnie na tym forum. Jednakże w 1882 roku dla zapobieżenia obstrukcji parlamentarnej ze strony posłów irlandzkich po raz pierwszy odesłano projekt do komisji stałej będącej ciałem mniejszym pod względem liczby członków. W ostatnich latach obrady Komisji Całej Izby zostały ograniczone do trzech rodzajów ustaw. Po pierwsze, dla zaoszczędzenia czasu rozpatrywane są tu projekty proste i niesporne, po drugie projekty pilne, które muszą stać się prawem w możliwie krótkim czasie i w końcu projekty o konstytucyjnej ważności pierwszego rzędu. Ponadto komisja corocznie rozpatruje przynajmniej część projektu Ustawy Finansowej (*Finance Bill*). Możliwe jest także rozpatrzenie części projektu ustawy w

[46] *Parliamentary Stages of a Goverment Bill*, s. 5, http://www.parliament.uk/documents/upload/l01.pdf Etap prac komisyjnych na projektami ustaw był zawsze przedmiotem szczególnego zainteresowania reformatorów, którzy pragnęli ukształtowania silnej pozycji Izby Gmin. Powszechna krytyka z jaką spotykały się komisje podstawowe (dziś ustaw publicznych) z racji ich tymczasowego charakteru i zrytualizowania sposobu pracy, dała impuls dla powstania stałych komisji specjalnych, stanowiących w istocie formę pośrednią między komisją stałą a komisją specjalną. Eksperymentalnie komisje takie utworzono w 1980 roku, a w 1986 roku na mocy *Standing Order* nr 96 stały się trwałym elementem systemu komisji Izby Gmin. Członkowie komisji byli mianowani przez Komisję ds. Selekcji, przy czym na przewodniczącego spiker wyznaczał szefa resortowej komisji specjalnej. Pozostali członkowie prezydium wybierani byli z Panelu Przewodniczących. Rzadko jednak sięgano po ten instrument badania legislacji. W eksperymentalnym okresie funkcjonowania (lata 1980-1986) stało się tak tylko sześć razy, zaś w latach następnych wykorzystano je zaledwie trzykrotnie: dwa razy w latach 90. i raz w sesji z lat 2001-2002, gdy komisja pracowała nad *the Adoption and Children Bill*. Komisje te rozpatrywały projekty o charakterze niekontrowersyjnym pod względem politycznym. Zdaniem obserwatorów życia politycznego ograniczenie znaczenia linii partyjnych umożliwiło zebranie materiałów i przedyskutowanie projektu w sposób o wiele bardziej wnikliwy niż miało to miejsce w tradycyjnej komisji stałej, a dokonane poprawki były łatwiejsze do zaakceptowania przez rząd. Z drugiej zaś strony fakt rozpatrywania projektów niekontrowersyjnych pod względem politycznym znacznie obniżał znaczenie komisji w przywracaniu równowagi w stosunkach między rządem i parlamentem. R. Whitaker, *Parliament…*, s. 694-702, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/694#RFN6

Komisji Całej Izby, a reszty w komisji projektów ustaw publicznych. Projektami ustaw może zajmować się także komisja specjalna, która wówczas zarówno gromadzi dowody, jak i przygotowuje raport[47].

Po rozpatrzeniu przez komisję projekt wraca do izby na etapie sprawozdania. Etap ten może zostać pominięty, jeśli projekt rozpatrywała Komisja Całej Izby i nie wprowadziła do niego żadnych poprawek. Ta drobna różnica proceduralna ma pewne znaczenie w kształtowaniu relacji między rządem i opozycją[48]. W Komisji Całej Izby rząd generalnie sprzeciwia się wprowadzeniu jakichkolwiek zmian, a dyskusja nad poprawkami staje się jałowa[49]. Wydaje się, że w grę wchodzą tu przede wszystkim względy prestiżowe. Przyjęcie poprawki oznacza porażkę rządu, a ta zaś jest znacznie bardziej dotkliwa, gdy ma miejsce na forum całej izby. W rezultacie rząd utrzymuje ścisłą dyscyplinę głosowań, a opozycja zostaje pozbawiona możliwości wpływania na kształt ustawy zarówno na etapie prac komisyjnych, jak i sprawozdania komisji, który to etap po prostu nie ma miejsca. Jednakże tryb ten jest stosowany jedynie w odniesieniu do bardzo wąskiej grupy projektów i nie należy przeceniać jego znaczenia jako środka służącego ograniczaniu praw opozycji. Projekt może wrócić do komisji, jeśli okaże się to konieczne także na etapie sprawozdania lub trzeciego czytania.

Etap sprawozdawczy stanowi kolejną okazję do wprowadzenia zmian w projekcie, jednakże nie rozpatruje się tych artykułów i załączników, do których poprawki nie zostały dotychczas złożone. W przeciwieństwie do etapu prac komisyjnych szansę zgłoszenia poprawek mają wszyscy posłowie, jednak i tutaj istnieją pewne ograniczenia. Przede wszystkim chodzi o dyskrecjonalne uprawnienia spikera do dokonywania selekcji poprawek i wyznaczania posłów do ich zgłoszenia. W praktyce preferowane są poprawki wnoszone z inicjatywy rządu lub oficjalnej opozycji. Izba może także dokonać dalszych zmian w poprawkach dokonanych przez komisję. Zazwyczaj jednak niezwłocznie przystępuje się do kolejnego etapu postępowania – dyskusji, rezygnując w ten sposób z bardziej wnikliwego rozpatrzenia projektu i wprowadzenia nowych poprawek[50]. Dyskusji nie przeprowadza się natomiast, jeżeli żadne poprawki lub propozycje nowych artykułów

[47] Do komisji specjalnej kierowane są zwykle projekty ustaw mieszanych oraz *Armed Forces Bill*.
[48] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 305.
[49] Tamże.
[50] W. Kręcisz, *Status*...,s. 232.

nie zostały zgłoszone. Wówczas możliwe jest natychmiastowe przejście do trzeciego czytania.

Dyskusja na etapie sprawozdania dotyczy jedynie szczegółów projektu, zaś jego zasady nie mogą już zostać podważone[51]. Zazwyczaj nie jest ona również specjalnie burzliwa, wręcz przeciwnie, wielu posłów wydaje się być znużonych oczekiwaniem na głosowanie[52], którego wynik jest z góry przesądzony. Z reguły spiker nie dopuszcza także do powtórzenia dyskusji, jaka już odbyła się w komisji. W sprawach dużej wagi opozycja ma jednak możliwość wyboru jednej lub dwóch kwestii już przedyskutowanych w komisjach, które zostały uznane za „sprawy warte ostatniego spojrzenia"[53].

Etap trzeciego czytania z formalnego punktu widzenia jest powtórzeniem drugiego czytania. W zasadzie nie można już zgłaszać poprawek, gdyż dyskusję przeprowadza się nad wnioskiem, czy projekt przyjąć w trzecim czytaniu, nie zaś nad samym projektem. W praktyce dopuszczalne są jednak poprawki literackie. W przeciwieństwie do debaty drugiego czytania, wpływ trzeciego czytania na losy projektu jest ograniczony, co znajduje swe odzwierciedlenie w skróconej i zwykle niezbyt żarliwej dyskusji[54].

Wyrazem respektowania praw opozycji jest widoczna w całym postępowaniu legislacyjnym zasada, że po wystąpieniu członka rządu pierwszeństwo w przedstawieniu stanowiska ma przedstawiciel gabinetu cieni. Takie następstwo wystąpień ma także zasadnicze znaczenie propagandowe, jako że w mediach, jak i w świadomości elektoratu każdemu stanowisku rządu towarzyszy zawsze krytyczny komentarz opozycji[55].

Widoczny od lat 70. spadek dyscypliny partyjnej obniżył zdolność rządu do sprawowania kontroli nad procesem legislacyjnym w Izbie Gmin. Rebelie posłów z lat 70. zaowocowały serią drastycznych autopoprawek projektów rządowych, także tych dotyczących ważnych kwestii konstytucyjnych. Również M. Thatcher musiała czynić ustępstwa na rzecz własnych backbencherów[56]. W 1986 roku po raz pierwszy w XX

[51] E. Taylor, *The House*..., s. 141.
[52] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 145. Zdarza się jednak, że i na tym etapie rząd napotyka na niespodziewane trudności. Etap sprawozdawczy stwarza bowiem dla posłów rządowych z tylnych ław okazję do wyrażenia odmiennych poglądów na niektóre aspekty sprawy. Tamże.
[53] J. Griffith, M. Ryle, *Parliament*…, s. 236.
[54] Zob. E. Tylor, *The House*..., s. 142-143, P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 146.
[55] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 291.
[56] 23 kwietnia 1980 roku na skutek wyłamania się z dyscypliny partyjnej 42 posłów z tylnych ław rządowych rząd wprowadził poprawkę do *The Employment Act*. W lutym i lipcu 1982 roku 41 posłów

wieku rząd większościowy poniósł porażkę w głosowaniu nad drugim czytaniem: aż 72 posłów Partii Konserwatywnej nie poparło propozycji swego rządu dotyczącej *Shops Bill* [57]. Porażka ta była o tyle dotkliwa, że rząd formalnie posiadał przewagę 144 mandatów. Także gabinet Johna Majora musiał pogodzić się ze wzrastającą niezależnością posłów własnej partii. W latach 1990-1997 odniósł on cztery porażki, będące efektem wspólnego głosowania posłów konserwatywnych z ich kolegami z Partii Pracy (tzw. *cross-voting*)[58]. Pomimo przyjęcia nowych środków dyscyplinujących także kolejne gabinety Tony'ego Blaira musiały zmierzyć się ze wzrastającą niezależnością własnych beckbencherów. Koncesjami na rzecz szeregowych posłów okupione zostało przyjęcie *Health and Social Care Bill* oraz *Higher Education Bill*. W nowej kadencji ministrowie musieli pogodzić się z czterema porażkami w związku pracami nad *Prevention of Terrorism Bill* i *Racial and Religious Hatred Bill,* doświadczyli także poważnych rebelii w związku z pracami nad *Identity Cards Bill*, kiedy to część posłów zdecydowała się poprzeć poprawki wniesione bądź przez opozycję bądź backencherów z własnej partii. Sytuacja powtórzyła się podczas prac nad *Immigration, Asylum and Nationality Bill*. Natomiast przyjęcie *Education and Inspections Bill* było możliwe tylko dzięki poparciu opozycji. Pod naciskiem własnych beckbencherów rząd dokonał także poprawek w *Legislative and Regulatory Reform Bill*[59]. „Oczywiście za naiwne byłoby twierdzenie, że tego rodzaju zdarzenia są bez precedensu, jednakże wciąż pokazują one, że poważne i wiarygodne zagrożenie porażką może zmusić rząd do zmiany swoich propozycji w celu uniknięcia utraty parlamentarnych głosów"[60].

W ostatnich latach zauważalny jest spadek jakości zarówno przedkładanych przez rząd projektów, jak i towarzyszących im dokumentów. O „wyjątkowo złych projektach" egzekutywy mówił w grudniu 2004 roku Lord (David) Butler, wskazując

---

frakcji konserwatywnej spowodowało, że nie zrealizowano zamierzonego przez rząd 5% obniżenia zasiłku dla bezrobotnych. W listopadzie 1982 roku 52 backbencherów sprawiło, że rząd zobowiązał się do zrewidowania liczby imigrantów określonej w przepisach imigracyjnych, a w grudniu w głosowaniu nad przepisami imigracyjnymi 51 posłów tylnych ław doprowadziło do porażki rządu. Największego upokorzenia rząd konserwatywny doznał jednak 16 kwietnia 1986 roku w sprawie wspomnianego w głównym tekście projektu ustawy o sklepach. D. Kavanagh, *British Politics. Continuities and Change*, Oxford 1990, B. Coxall, T. Robins, *Contemporary British Politics, An Introduction,* London 1991, P. Norton, *Behavioral Changes. Backbanch Independence in 1980s* (w:) *Parliament in 1980s*, red.P. Norton, Oxford 1985, za W. Kręcisz, *Status...*, s. 235-236.

[57] P. Norton, *Parliament...*, s. 26.

[58] Tamże.

[59] R. Whitaker, *Parliament…*, s. 694-702, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/694

[60] Tamże.

jednocześnie na znaczącą niefrasobliwość rządu w tym zakresie[61]. Konsekwencją takiego podejścia są liczne poprawki zgłaszane, w tym również przez rząd, nawet na etapie sprawozdania komisji. W efekcie projekt przyjęty przez izbę nie zawsze jest kompatybilny z istniejącym systemem prawnym, często również ma niewiele wspólnego z pierwotnym zamiarem rządu[62]. Sytuacja taka otwiera szerokie pole do działania dla drugiej izby parlamentu, gdzie projekt jest kierowany natychmiast po tym, jak Gminy zakończą procedowanie nad nim.

Postępowanie ustawodawcze Izby Lordów powiela schemat postępowania w Izbie Gmin. Przeprowadzane są zatem kolejno pierwsze i drugie czytanie, etap prac komisyjnych, sprawozdanie komisji i trzecie czytanie. Jest to jednak podobieństwo pozorne ze względu na specyfikę samej izby i pozycję jej członków. Po pierwsze, izba i jej członkowie cieszą się pewnymi przywilejami, których pozbawieni są posłowie Izby Gmin. Projekty rządowe nie mają tu formalnego pierwszeństwa, choć lordowie gotowi są traktować je w sposób uprzywilejowany za cenę pewnych ustępstw ze strony rządu[63]. Po drugie, istnieją procedury, które ograniczają wpływ partii rządzącej na kształt projektu opuszczającego Izbę Lordów. Projekty ustaw są prawie zawsze rozpatrywane na etapie prac komisyjnych przez Komisję Całej Izby[64], co daje szeregowym członkom tylnych ław zarówno po stronie rządowej, jak i opozycji jeszcze jedną okazję do wypowiedzi czy zgłoszenia poprawek. Przewodniczący obradom nie jest także upoważniony do selekcji zgłoszonych poprawek i w związku z powyższym wszystkie są rozpatrywane. Istnieje również możliwość zgłaszania poprawek na etapie trzeciego czytania i sprawozdania. Zarówno oficjalna opozycja, jak i szeregowi członkowie izby mają zatem szerokie pole do krytyki projektu rządowego i dokonywania w nim zmian. Ponadto projekt zainicjowany w Izbie Gmin nie może być wycofany na żadnym etapie postępowania w Izbie Lordów. W czerwonej izbie nie ma także zastosowania procedura gilotyny, co umożliwia dogłębne zapoznanie się z projektem bez obaw, że narzucone w trakcie prac limity czasowe sprawią, iż którakolwiek z jego części zostanie pominięta czy

[61] „The Spectator", 11 grudnia 2004.
[62] C. Foster, *British...,* s. 135.
[63] Formą rekompensaty za uprzywilejowane traktowanie projektów rządowych jest nieograniczone prawo lordów do składania projektów prywatnych, o czym będzie mowa w następnym podrozdziale.
[64] Możliwe jest również rozpatrzenie projektu przez Wielką Komisję lub komisję projektów publicznych. W Wielkiej Komisji nie przeprowadza się głosowania nad zgłoszonymi poprawkami, a dla ich wprowadzenia potrzebna jest jednomyślność członków.

zbadana pobieżnie. Z jednej strony minimalizuje to możliwość produkowaniu ustawowych bubli, z drugiej zaś zwiększa szansę na zmianę propozycji rządu.

Jeśli lordowie dokonają poprawek w projekcie, Izba Gmin może podjąć jedno z trzech rozstrzygnięć. Po pierwsze, posłowie mogą wyrazić zgodę na poprawki lordów, po drugie, mogą wyrazić zgodę, ale jednocześnie wprowadzić własne poprawki i w końcu mogą nie zgodzić się ze zmianami dokonanymi przez lordów. W tym drugim przypadku Gminy zwracają się do Izby Lordów o zgodę na poczynione poprawki. W przypadku braku takiej akceptacji lordowie informują swych kolegów z izby niższej o jego przyczynach. W efekcie projekt może krążyć wielokrotnie między izbami, dopóki te nie ustalą jednolitego stanowiska[65]. Jednakże jeżeli rozbieżności nie zostaną zlikwidowane w toku procedury uzgadniającej, to zgodnie z ustawą z 1911 roku może on zostać przesłany do królowej w wersji zatwierdzonej przez Izbę Gmin[66]. Przepis ten gwarantuje rządowi, że ostateczna wersja ustawy będzie zgodna z jego intencjami. Zdarzały się jednak przypadki, gdy rząd pod presją czasu był gotów przyjąć poprawki, z którymi się nie zgadzał. U podstaw takiego stanu rzeczy legła zasada dyskontynuacji, zgodnie z którą rządowy projekt ustawy powinien przejść przez wszystkie etapy w ciągu jednej sesji[67], w przeciwnym razie w kolejnej sesji prace nad nim rozpoczynają się od nowa. W październiku 2002 roku przyjęto rekomendacje Komisji ds. Modernizacji Izby Gmin dotyczącą ograniczenia zakresu jej stosowania poprzez umożliwienie ministrowi Korony złożenia wniosku o kontynuowanie prac (*carry-over motion*) nad projektem w kolejnej sesji[68]. Lordowie

---

[65] Szczególna procedura ma miejsce, jeżeli poprawki naniesione przez Izbę Lordów naruszają przywileje Izby Gmin w zakresie spraw finansowych. Jeśli Izba Lordów wprowadzi poprawki naruszające S.O. nr 78, to wówczas uważa się je za odrzucone przez Izbę Gmin bez debaty i głosowania. Natomiast jeśli Izba Lordów wprowadzi poprawki nakładające obciążenia nieautoryzowane w rezolucjach, to wówczas spiker wzywa osobę pilotującą projekt do wniesienia kwestii odrzucenia poprawek (*to move to disagree with the Lords amendment forthwith*). W innych przypadkach niż dwa wskazane powyżej poprawki lordowskie naruszające przywileje finansowe Gmin mogą być zaakceptowane przez izbę niższą. Jeśli Izba Gmin nie chce zaakceptować poprawek naruszających jej przywileje finansowe, to wówczas czyni to jedynie na gruncie przywileju, nie musi natomiast odnosić się do meritum sprawy. Natomiast w przypadku, gdy poprawki lordowskie mogą mieć finansowe implikacje, izba może zaproponować własne poprawki, a kwestia naruszenia przywileju w ogóle nie jest poruszana.

[66] Ustawa ta nie ma zastosowania w odniesieniu do ustawy przedłużającej kadencję parlamentu powyżej pięciu lat, ustaw prywatnych i ustawodawstwa delegowanego.

[67] Zasada dyskontynuacji oznacza, że w momencie pojawienia się prorogacji wszystkie sprawy, którymi zajmował się parlament, zostają przerwane niezależnie od tego, czy zostały zakończone. Zasada ta nie dotyczy spraw sądowych, projektów ustaw prywatnych i mieszanych, *statutory instruments*, niektórych komisji oraz *impeachmentu*. *Companion..*, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso02.htm

[68] Select Committee of the Modernisation of the House of Commons, *Carry-over of Public Bills*, raport trzeci z sesji 1997-1998, 2 marca 1998 roku,

wyrazili zgodę na przyjęcie takiego wniosku, jednakże pod warunkiem, że będzie on dotyczył projektów poddanych kontroli przedlegislacyjnej. Ograniczona tylko do projektów niektórych ustaw zasada kontynuacji prac w następnej sesji nie mogła zatem w pełni wyeliminować tradycyjnego legislacyjnego ping-ponga. Celowe opóźnianie prac i dokonywanie zmian wbrew woli rządu jest nadal skuteczne także w przypadku, gdy między dwoma sesjami przypadają wybory, które zmienią układ sił w Izbie Gmin oraz wówczas, gdy rząd nie może być pewien poparcia posłów swojej partii.

Do 1999 roku konserwatyści cieszyli się w Izbie Lordów przywilejami największej frakcji i to niezależnie od tego, czy partia sprawowała władzę czy też pozostawała w opozycji. Jednakże w kadencjach 1970-1974 i 1979-1983 wystąpiły zjawiska, które pozwoliły sądzić, że nawet rząd konserwatywny nie może liczyć na bezwarunkowe poparcie lordów. W pierwszym z wymienionych okresów Edward Heath poniósł aż 26 porażek, a w drugim Margaret Thatcher musiała pogodzić się z 45 niepowodzeniami[69], a ogółem w latach 1979-1997 rząd konserwatywny ponosił w Izbie Lordów średnio 13 porażek rocznie. Tendencja do kontestowania propozycji rządowych utrzymała się po objęciu władzy przez laburzystów, a wzmocnieniu uległa, kiedy Tony Blair zrealizował pierwszy z zapowiadanych etapów reformy izby. I tak w latach 2001-2005 rząd poniósł w Izbie Lordów 245 porażek, co oznaczało podwojenie ich liczby w porównaniu z latami 1997-2001[70]. Podczas swej drugiej kadencji laburzyści za sprawą lordów zaznawali goryczy przegranej średnio aż 61 razy w roku, a kolejne wygrane wybory nie przyniosły poprawy w tym zakresie[71]. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że suma porażek poniesionych przez rząd w Izbie Lordów nie jest skutkiem szczególnie nasilonych rebelii w szeregach partyjnych. Innymi słowy, lordowie ci głosowali najczęściej zgodnie z linią rządową, a do pokonania rządu doprowadzali wspólnie konserwatyści i liberalni demokraci[72].

Przegrana w głosowaniu nie jest jedyną formą, w której przejawia się wzrost niezależności Izby Lordów od rządu. Lordowi stali się także mniej skłonni do

---

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmmodern/543iii/md0302.htm

[69] F.Pakenham (Lord Longford), *A History*..., s. 175. W kadencji 1979-1983 lordowie konserwatywni zaproponowali aż 18 poprawek do projektów rządowych, podczas gdy laburzyści tworzący oficjalną opozycję zaproponowali ich zaledwie 14. Zob. J. Brand, *British*..., s.17.

[70] Strona Izby Lordów: www.parliament.uk/faq/lords_govtdefeats.c/n

[71] R. Whitaker, *Ping-Pong and Policy Influence: Relations Between the Lords and Commons, 2005-06,* „Parliamentary Affairs", lipiec 2006, nr 3 (59), s. 536-545, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/3/536#RFN3

[72] Tamże.

ustępstw w pracach nad projektami pod koniec sesji. Obowiązująca nadal w odniesieniu do wielu kategorii projektów zasada dyskontynuacji wzmacnia pozycję przetargową Lordów i skłania rząd do czynienia licznych, czasem bardzo upokarzających koncesji. Przykładami ustępstw strony rządowej są rozwiązania w takich kwestiach jak imigracja i azyl, antyterroryzm czy proces sądowy[73]. Należy jednak z całą siłą podkreślić, że nie wszystkie poprawki nanoszone przez Lordów mogą być rozpatrywane w kategoriach politycznego oporu przeciwko propozycjom rządowym. Istotą działania izby jest bowiem podejmowanie takich rozstrzygnięć, które przyczyniają się do poprawy legislacji. Spadek jakości projektów opuszczających izbę niższą sprawia, że coraz częściej postępowanie w Izbie Lordów staje się jedyną okazją do stworzenia spójnego wewnętrznie oraz wkomponowanego w system prawny rozwiązania. W efekcie rząd w przeważającej liczbie przypadków akceptuje działania Lordów, u których podstaw legła troska o spójność i kompatybilność systemu prawnego. Innymi przesłankami akceptacji lordowskich poprawek są również pilna konieczność uregulowania danej kwestii, brak stabilnego poparcia wśród backbencherów w Izbie Gmin oraz brak możliwości skutecznego odwołania się do konwenansu Salisbury'ego[74]. W rezultacie rocznie lordowie zgłaszają kilka tysięcy poprawek[75], lecz tylko część z nich napotyka na opór egzekutywy, a jeszcze mniej jest odrzucanych za pomocą Izby Gmin.

Projekt, który został przyjęty przez obie izby, musi uzyskać sankcję królewską. Ponieważ ostatnia odmowa sankcji mała miejsce w 1707 roku za czasów królowej Anny etap ten można uznać w gruncie rzeczy za formalność pozbawioną znaczenia zarówno z punktu widzenia rywalizacji międzypartyjnej, jak i w zakresie kształtowania stosunków między legislatywą i egzekutywą. Nadanie królewskiej sankcji jest notyfikowane każdej izbie osobno, jeśli dzień notyfikacji jest różny, to wówczas uznaje się, że sankcja królewska została nadana w dniu, w którym poinformowano o tym drugą izbę.

Na forum Izby Gmin charakter rywalizacji między głównymi partiami został zdeterminowany wynikiem wyborów. Jedna z partii zajmuje uprzywilejowaną pozycję partii rządzącej, a druga oficjalnej opozycji. Obie partie wzajemnie respektują swe uprawnienia i obowiązki, mając na uwadze możliwość rychłej zamiany ról. Opozycja

[73] D.Shell, *The Future…*, s. 856, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/852
[74] R. Whitaker, *Ping-Pong…*, s. 536-545, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/3/536#RFN3
[75] P.Norton, *Cohesion…*, s. 2, http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf

uznaje legitymację rządu do realizacji programu wyborczego, zaś rząd zapewnia opozycji rozsądną możliwość krytyki swego programu. Co ciekawe, taki podział ról prawie nigdy nie zostaje naruszony[76]. Opozycja nie pretenduje do realizacji własnego programu wyborczego, z kolei rząd jedynie w skrajnych przypadkach, podyktowanych raczej zdrowym rozsądkiem niż chęcią zduszenia opozycji stosuje instrumenty uniemożliwiające wyrażenie krytyki.

Wobec działania w Izbie Gmin większości partyjnej gotowej do popierania propozycji legislacyjnych rządu skuteczność procedur parlamentarnych umożliwiających rewizję zapisów projektu jest wysoce ograniczona. W praktyce opozycja nie ma instrumentów dla samodzielnej zmiany projektu rządowego, a przyjęcie poprawki uzależnione jest bądź od poparcia ze strony rządowych backbencherów, bądź od przychylności samego rządu. Pierwszy przypadek oznacza, że rząd padł ofiarą rebelii we własnych szeregach. Parlamentarna arytmetyka wskazuje bowiem, że o ile rząd może zignorować propozycje opozycji, o tyle nie może pozostać głuchy na oczekiwania własnych beckbencherów. Szeroki opór ze strony własnych posłów – czy to wyrażony publicznie czy też w drodze wewnątrzpartyjnych konsultacji - może skłonić rząd do wprowadzenia autopoprawek lub zaprzestania forsowania projektu. Tymczasem w Izbie Lordów brak większościowego zaplecza rządowego naraża projekty egzekutywy na daleko posunięte modyfikacje. I choć efekty rewizyjnych działań Lordów mogą zostać zniwelowane poprzez odwołanie się do przepisów ustaw z 1911 i 1949 roku, to jednak w pewnych okolicznościach rząd jest gotów zaakceptować wprowadzone poprawki.

Regulamin Izby Gmin przewiduje szereg etapów, podczas których możliwe jest badanie i debata nad projektami rządowymi. Wówczas rząd – nawet mając pewność pozytywnego wyniku głosowania – musi dostarczyć przekonujących argumentów i publicznie bronić zaproponowanych rozwiązań przed krytyką opozycji. I choć trudno w tej sytuacji mówić o skuteczności rozumianej jako doprowadzenie do zmiany propozycji rządowych, to rząd nie może lekceważyć siły przekazu, jaki opozycja kieruje do wyborców.

Ostatnie reformy wskazują na stałe dążenie do przywrócenia Izbie Gmin kontroli nad stanowieniem prawa. Wprowadzenie dodatkowego poprzedzającego

[76] Por. W. Harrison, *The Government…* , s. 39.

proces legislacyjny *sensu stricto* etapu badania propozycji rządowych stworzyło jeszcze jedną okazję dla kontroli i krytyki projektów ustaw, zaś wniosek programujący zlikwidował najbardziej destrukcyjne przejawy stosowania limitów czasu dla ich rozpatrzenia. W tym kontekście pozytywnie oceniany jest również fakt wyposażenia komisji projektów ustaw publicznych w uprawnienia śledcze, choć zbyt krótki okres, jaki upłynął od wejścia w życie reformy, nie pozwala na pełną analizę jej skuteczności.

5.1.2. Rola członka izby (*private member*) w realizacji funkcji ustawodawczej

Odrębną grupę projektów ustaw stanowią projekty[77] posłów prywatnych wnoszone i pilotowane przez backbencherów zarówno z ław rządowych, jak i opozycyjnych. Ze względu na różne źródła inspiracji grupa ta nie ma jednolitego charakteru i można w niej wskazać na projekty będące realizacją zainteresowań posłów prywatnych, projekty będące efektem oddziaływania grup nacisku na takich posłów, jak również projekty inspirowane przez struktury partii rządowej lub opozycyjnej. Zresztą projektodawcze działania posłów tylnych ław zawsze można rozpatrywać w kontekście ich przynależności partyjnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że treść projektu nie może pozostawać w sprzeczności z linią partii, którą poseł reprezentuje, a sam poseł, także w zakresie inicjatywy ustawodawczej, będzie obiektem dyscyplinujących działań liderów i whipów partyjnych. Jeśli działania takie okażą się nieskuteczne i poseł mimo wszystko zdecyduje się na forsowanie projektu, to może paść ofiarą inspirowanej przez partyjnych whipów obstrukcji ze strony swych kolegów z tylnych ław[78].

Sprawy posłów prywatnych, w tym legislacja takich posłów, nie jest także wyłączona z kręgu oddziaływania rządu. Rząd, a w szczególności gabinet, rozpatruje inicjatywy szeregowych członków i informuje whipów partyjnych o oczekiwanym sposobie zachowania posłów własnej partii. Nie zawsze jednak oznacza to automatyczną negację projektu. Rząd może bowiem, jeśli uzna za słuszne, zachować życzliwą neutralność, a nawet podjąć działania umożliwiające bądź

[77] Projekt złożony przez posła prywatnego może mieć zarówno charakter projektu ustawy publicznej, jak i mieszanej. Projekt ustawy mieszanej wniesiony przez posła prywatnego ma niewielkie szanse powodzenia. Przykładem takich projektów są *Epsom & Walton Downs Regulation (Amendment) Bill* rozpatrywany w sesji z lat 1952-1953 oraz *West Midlands County Council (Abolition) Bill* rozpatrywany w sesji z lat 1981-1982.
[78] I.Jennings, *Parliament*, s. 198.

opracowanie, bądź przyjęcie projektu. A zatem także w odniesieniu do projektów posłów prywatnych egzekutywa nie rezygnuje z możliwości kontrolowania działań parlamentu, rękami whipów i dyscyplinowanych lub inspirowanych przez nich szeregowych członków partii.

Już na etapie przekształcania idei posłowie prywatni muszą zmierzyć się z licznymi przeszkodami. Największą z nich stanowi poprawne przygotowanie projektu pod względem merytorycznym i formalnym. Ustawy uchwalane przez parlament stanowią bowiem część całego systemu prawnego i muszą być do niego dostosowane. Zadania nie ułatwia specyficzny prawniczy język obowiązujący przy przygotowywaniu ustaw[79]. W związku z powyższym pojawia się konieczność odpłatnego zaangażowania firmy prawniczej specjalizującej się w prawie parlamentarnym. Dodatkowe koszty generuje także konieczność konsultacji projektu z zainteresowanymi środowiskami oraz druku i dystrybucji dostatecznej liczby kopii. Co prawda rezolucja izby z 1971 roku przewiduje pewne udogodnienia finansowe dla posłów korzystających z prawa inicjatywy ustawodawczej w trybie S.O. nr 14 i pierwszym dziesięciu wylosowanym posłom przysługuje refundacja kosztów związanych z wniesieniem projektu ustawy w wysokości 200£, jednakże kwota ta od ponad ćwierć wieku nie uległa waloryzacji, co wydatnie przyczyniło się do ograniczenia znaczenia tego instrumentu w zakresie wspierania inicjatyw poselskich. Zastrzeżenia te nie dotyczą w zasadzie sytuacji, kiedy projekt został podsunięty przez grupy interesu, które, żywotnie zainteresowane ustawowym uregulowaniem danej kwestii, chętnie przejmują na siebie koszt przygotowania i konsultacji dokumentu. Ściślej mówiąc, grupy takie czekają tylko, aż poseł, mający szansę na jego zaprezentowanie, podejmie się pilotowania gotowego projektu ustawy. Zdarza się również, że inicjatywa posła prywatnego zyskuje takie zainteresowanie rządu, iż ten udziela mu pomocy w zakresie przygotowania projektu, np. zleca swoim radcom prawnym jego obsługę[80]. Na co dzień posłowie mogą natomiast korzystać z usług Biura Projektów Ustaw Publicznych (*Public Bill Office*), które bada zgodność projektu z regulaminem izby, jak również pomaga w przygotowaniu projektu i poprawek.

Aktywność projektodawcza posłów prywatnych podlega także istotnym ograniczeniom o formalnym, a nie tylko o politycznym czy praktycznym charakterze. Po pierwsze, dotyczą one finansowego wymiaru projektów posłów prywatnych, które

[79] Por. S. Gebethner, *Rząd*..., s. 289.
[80] E. Taylor, *The House*…, s. 93.

- z oczywistych względów - mogą powodować konieczności zwiększenia wydatków z funduszy publicznych. Zgodnie z sięgającą początku XVIII wieku zasadą, projekty generujące wydatki publiczne nie mogą być przedmiotem postępowania po drugim czytaniu, chyba że odpowiedni minister wprowadzi adekwatne rezolucje finansowe[81]. Mając na uwadze to ograniczenie, posłowie w praktyce nie inicjują ustaw zwiększających wydatki publiczne[82].

Po drugie, dla inicjatyw posłów prywatnych zarezerwowanych jest jedynie 20 piątków każdej sesji, przy czym część posiedzeń przeznacza się na wnioski, a część na projekty poselskie. Aktualnie wnioski rozpatrywane są na 7 posiedzeniach, a projekty mogą stać się tematem 13 posiedzeń. Możliwa jest także zmiana tych proporcji i np. zwiększenie liczby piątków „projektowych" kosztem piątków „wnioskowych"[83]. Limity czasu przeznaczonego na rozpatrzenie projektów posłów prywatnych zostały określone w S.O. nr 13, zaś terminy piątków poselskich są każdorazowo wyznaczane *sessional orders*. Niewykluczona jest także sytuacja, gdy rząd zagarnia czas przeznaczony dla posłów prywatnych, dla realizacji własnego programu legislacyjnego[84].

Regulamin Izby Gmin przewiduje trzy sposoby dla skutecznego wniesienia projektu posła prywatnego: losowanie zgodnie z S.O. nr 14 (*the ballot*), wniesienie według reguły dziesięciu minut zgodnie z S.O. nr 23 (*ten minute rule*) oraz tzw. prezentację według S.O. nr 57 (*presentation*). Za najskuteczniejszy uchodzi pierwszy z trybów, jako że ponad połowa z projektów posłów prywatnych, które uzyskały sankcję królewską w ciągu ostatnich 20 lat, została wniesiona właśnie w ten sposób[85]. Procedura określona w S.O. nr 14 bynajmniej nie zapewnia każdemu posłowi niebędącemu członkiem rządu czy gabinetu cieni możliwości wniesienia w dowolnej kolejności nieograniczonej liczby projektów. Przywilej wniesienia tylko jednego projektu w ciągu sesji przysługuje jedynie 20 zwycięzcom swoistej loterii legislacyjnej i to w kolejności, w której ich nazwiska zostały wylosowane. Losowanie

---

[81] Por. O. McDonald, *Parliament…*, s. 167 i n.
[82] I.Jennings, *Parliament*, s. 364.
[83] E. Taylor, *The House…*, s. 105. Postanowienia regulaminowe w tym zakresie wielokrotnie zmieniano. W latach sześćdziesiątych przewidywał on 16 piątków „projektowych" i tylko 4 „wnioskowe". W 1970 roku zmieniony regulamin przewidywał 12 posiedzeń poświęconych projektom i 8 wnioskom. Natomiast w sesji z lat 1989-1990 na rozpatrywanie projektów posłów prywatnych przeznaczono 13 piątków. P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 125.
[84] I. Jennings, *Parliament*, s. 194.
[85] *Private Members'Bill Procedure*, House of Commons Information Office, Factsheet L2, Legislation Series, grudzień 2006, s. 2, http://www.parliament.uk/documents/upload/l02.pdf

to przeprowadza w drugi wtorek nowo zwołanej sesji Przewodniczący ds. budżetowych (*Chairman of Ways and Means*). W losowaniu uczestniczy zwykle około 400 backbencherów[86]. Są wśród nich posłowie mający do zaoferowania już gotowy projekt czy pomysł, tacy, którzy projektu nie mają, ale uczestniczą w losowaniu, by później wybrać propozycję, np. danej grupy nacisku, oraz posłowie działający z inspiracji whipów rządowych[87]. W tym ostatnim przypadku ubieganie się o wybór ma na celu minimalizację szans posłów prywatnych na złożenie projektu sprzecznego z intencjami rządu. Rząd, „zagarniając" czas przeznaczony dla posłów prywatnych, kieruje się nie tyle obawą przed i tak mało prawdopodobnym przyjęciem projektu, ile niechęcią wobec określania przedmiotu obrad parlamentu przez indywidualnych posłów. W literaturze przedmiotu powszechnie uznaje się, że podstawową funkcją władzy jest określanie kwestii rozpatrywanych przez parlament, a rząd brytyjski zazdrośnie strzeże tych uprawnień[88]. U podstaw zgłoszenia przez rząd projektu w tym trybie może także lec fakt, iż rząd nie znalazł dla niego czasu w swym programie, lecz sprawę uważa za tyle istotną, iż wymaga ona legislacyjnego unormowania. Zdarza się również, że rząd wprowadza w ten sposób projekty, których z jakiś powodów nie chce oficjalnie pilotować w parlamencie[89].

Limit czasu przeznaczonego na kolejne etapy procedury ustawodawczej sprawia, że jedynie siedmiu pierwszych posłów ma realną możliwość przedstawienia swej propozycji. Projekty wylosowanych posłów są formalnie prezentowane w piątą środę sesji, a zgodnie z procedurą na ich drugie czytanie przeznacza się 7 piątkowych posiedzeń. Pierwszych siedmiu wylosowanych posłów zgłasza swe projekty jako pierwsze w porządku obrad tych posiedzeń. Dalszych 13 posłów umieszcza swe propozycje w kolejnych punktach porządku obrad. Debata drugiego czytania nad pierwszym w porządku obrad projektem może trwać nawet cały dzień, zanim zostanie zakończona przez zamknięcie dyskusji. Nawet pierwsze miejsce w porządku obrad nie stanowi gwarancji dla przyjęcia projektu w drugim czytaniu. Projekt może być bowiem przedmiotem obstrukcji parlamentarnej stosowanej przez jego przeciwników i skutecznej nawet wówczas, gdy stanowią oni mniejszość biorących udział w posiedzeniu izby. Działanie to przybiera najczęściej formę klasycznego *filibuster* zmierzającego do "zagadania" (*talked out*) projektu. W XXI

[86] Tamże.
[87] Por. I. Jennings, *Parliament*, s. 25, O. McDonald, *Parliament…,* s. 167-168.
[88] J. Brand, *British...,* s. 71 i n, D. Hancock, *Politics in Western Europe,* Houndmiils, 1993, s. 69 i n.
[89] Tamże.

wieku rekord w tym zakresie należy do laburzysty Adrew Dismore'a, który w grudniu 2005 roku, przemawiał przez 3 godziny i 17 minut, aby zblokować prace nad złożonym przez posła konserwatywnego *the Criminal Law (Amendment) (Protection of Property) Bill*.

Projektodawca może bronić się przed taką praktyką przez zgłoszenie wniosku o zamknięcie debaty (*closure*). Jednakże wniosek taki wymaga poparcia co najmniej 100 posłów, a uzyskanie go nie jest zadaniem łatwym ze względu na stosunkowo niską frekwencję podczas piątkowych posiedzeń, jako że wielu posłów opuszcza Londyn, by podjąć swoje obowiązki w okręgu. W efekcie, aby zapewnić projektowi przebrnięcie do następnego etapu, poseł prywatny musi uzyskać w drodze nieoficjalnych negocjacji i perswazji odpowiedni minimalny poziom poparcia, co stawia go w pewnym sensie w sytuacji whipa, tyle że zarządzającego pracami kolegów w związku z konkretnym projektem[90]. Niewykluczona jest także sytuacja, gdy prywatny whipping zastosowany zostanie również przez adwersarzy projektu, np. działających z inspiracji przeciwstawnych grup interesu[91]. Wówczas wszystko zależy od umiejętności przekonywania i determinacji obu stron, choć zdecydowanie trudniejsza i słabsza jest pozycja posła pilotującego projekt.

Przedłużająca się dyskusja nad pierwszym projektem stanowi zagrożenie dla tych wpisanych na drugim, trzecim czy czwartym miejscu, jako że mogą one zostać „wyparte" z porządku obrad. Szanse posłów, którzy zgłosili projekty na kolejnych pozycjach wzrastają, jeżeli wcześniej rozpatrywany projekt czy projekty są niekontrowersyjne. Zdarza się jednak, że inni posłowie celowo przedłużają dyskusję nad niekontrowersyjnym projektem, by "uśmiercić" inicjatywy zamieszczone w kolejnych punktach porządku obrad. Wtedy jedynym wyjściem jest przyjęcie projektów zamieszczonych na dalszych pozycjach w drugim czytaniu bez debaty o 14.30. W tym przypadku jednak sprzeciw pojedynczego posła może spowodować odroczenie drugiego czytania[92] nawet wówczas, gdy pozostali posłowie popierają projekt. Dodać należy także, że często sprzeciw w takiej sytuacji wyraża whip rządowy. Powodem takiego sprzeciwu może być zarówno brak akceptacji dla

[90] Por. *Private Members'Bill Procedure*, s. 2, http://www.parliament.uk/documents/upload/l02.pdf
[91] I. Jennings, *Parliament*, s. 370.
[92] Wystarczy, że jeden poseł krzyknie „sprzeciw" w momencie odczytywania porządku (tzw. *Order Paper*) o 14.30.

przedmiotu regulacji, jak i fakt, że planowana jest rządowa legislacja w tym zakresie[93].

Innym sposobem na ominięcie niebezpieczeństw czyhających podczas drugiego czytania jest przeprowadzenie go w komisji drugiego czytania[94]. Wniosek w tej sprawie składa poseł pilotujący projekt, przy czym nie może on zostać zgłoszony przed ósmym piątkiem projektowym. Także i w tym przypadku sprzeciw pojedynczego posła zniweczy zamiary projektodawcy.

Po zakończeniu drugiego czytania projekt kierowany jest do komisji projektów ustaw publicznych, a na wniosek posła może go rozpatrzyć także Komisja Całej Izby. To drugie rozwiązanie jest zresztą zwykle korzystniejsze dla posłów prywatnych, ale szansa powodzenia zależy przede wszystkim od tego, czy projekt jest kontrowersyjny. Rozpatrywanie projektu przez Komisję Całej Izby pozwala na przeprowadzenie wszystkich etapów postępowania „na skinięcie" (*on the nod*), tj. bez debaty i głosowania. Debaty nie przeprowadza się nawet wówczas, gdy zostanie zgłoszona poprawka. W efekcie możliwe staje się „pokonanie" wszystkich etapów w ciągu jednego dnia, przy czym przewodniczący opisują taką sytuację mianem „nadzwyczajnej procedury" (*unusual procedure*), co świadczy o rzadkości jej stosowania. Co więcej, w każdym momencie postępowania w Komisji Całej Izby może zostać złożony sprzeciw.

W komisji projektów ustaw publicznych posłowie pilotujący projekt prywatny będą musieli zmierzyć się z podobnymi problemami jak na forum izby, zwłaszcza ze specyficznym „systemem kolejkowym". W listopadzie 2006 roku, przyjmując rekomendacje Komisji ds. Modernizacji, izba ustaliła: „Komisja ds. Selekcji nie może powołać komisji projektów ustaw publicznych dla projektów posłów prywatnych, kiedy inna komisja projektów ustaw publicznych nadal proceduje z projektem posła prywatnego, chyba że wniosek taki zgłosi Minister Korony. Jeśli natomiast poseł prywatny pilotujący projekt, dla którego została już powołana komisja, poinformuje Komisję ds. Selekcji, że nie zamierza jak na razie przechodzić przez etap komisyjny, komisja może mianować inną komisję projektów ustaw publicznych, ale w takich przypadkach pierwsza z komisji projektów ustaw publicznych nie może się spotkać,

[93] *Private Members'Bill Procedure*, s. 5, http://www.parliament.uk/documents/upload/l02.pdf

[94] Jeśli projekt dotyczy wyłącznie spraw szkockich, poseł może także zabiegać o przeprowadzenie drugiego czytania w Wielkiej Komisji Szkockiej.

aż do czasu, gdy druga komisja projektów ustaw publicznych nie zakończy swojego procedowania”.

Formalnie postępowanie w komisji nie może „zaszkodzić projektom posłów z tylnych ław”, ale szczególnie kontrowersyjne projekty ustaw napotykają tu stosunkowo silny opór, a jego skutki dają znać o sobie w trzecim czytaniu[95]. Debata trzeciego czytania stwarza podobne zagrożenia, jak etap drugiego czytania, gdyż przeciwnicy projektu mogą ponowić lub podjąć próbę jego zagadania. "Zagadany" projekt spada na koniec kolejki. Wówczas jedynie bardzo silne poparcie ze strony rządu, który przeznaczy na jego ponowne rozpatrzenie czas z własnej puli, może uratować projekt[96].

Posłowie, którzy nie zostali wylosowani, mogą skorzystać z innego trybu wnoszenia projektu - tzw. wniosku według reguły dziesięciu minut. określonego w S.O. nr 23. Poseł, który ma zamiar wnieść projekt w tym trybie, powinien wystąpić do spikera z wnioskiem o zezwolenie. Wniosek taki powinien być sporządzony w formie pisemnej i złożony przez posła osobiście lub przez innych posłów działających w jego imieniu. Wniosek należy złożyć o godzinie 10.00 nie wcześniej niż na 5. i nie później niż na 15. posiedzeniu przed potencjalnym terminem wniesienia projektu ustawy. W praktyce brytyjskiej oznacza to, że wniosek powinien być złożony najpóźniej na tydzień przed terminem wniesienia projektu, jednakże posłowie zwykli go składać z trzytygodniowym wyprzedzeniem[97]. Wnioski takie przyjmowane są w Biurze Projektów Ustaw Publicznych do piątego czwartku danej sesji.

Ponieważ tryb ten opiera się na zasadzie „kto pierwszy ten lepszy”, posłowie biwakują nawet przez całą noc, jeżeli chcą być pierwsi do złożenia wniosku pierwszego dnia, gdy tylko jest to możliwe[98]. Począwszy od 7. tygodnia sesji w każdy wtorek po pytaniach (*question time*) oraz we środę o 12.30, jeden poseł, którego wniosek został uwzględniony, jest wywoływany przez spikera do wygłoszenia dziesięciominutowego przemówienia mającego na celu prezentację projektu. Prawo do dziesięciominutowego przemówienia przysługuje także przeciwnikowi projektu. Zgoda izby na wniesienie projektu może mieć charakter dorozumiany lub zostać wyrażona w postaci głosowania, przy czym głosowanie to formalnie dotyczy nie

[95] W. Kręcisz, *Status*..., s. 224.
[96] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 127.
[97] Regulamin izby przewiduje ponadto, że ponowne wystąpienie o zezwolenie na wniesienie projektu nie może nastąpić wcześniej niż po upływie 15 posiedzeń izby od daty wystąpienia z pierwszym wnioskiem w tym przedmiocie.
[98] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 129.

projektu, lecz właśnie wniosku o jego wniesienie. Zgoda, a raczej brak sprzeciwu izby jest podstawą do wniesienia projektu i dokonania pierwszego czytania. Dalsze etapy postępowania z projektem są określone w postanowieniach regulaminu dotyczących inicjatywy posłów prywatnych. Projekt wniesiony według reguły dziesięciu minut jest zatem rozpatrywany na wyznaczonych posiedzeniach piątkowych i podlega tym samym ograniczeniom i zagrożeniom co projekt wniesiony w trybie S.O. nr 14. W związku z powyższym szanse na uchwalenie takiego projektu są niewielkie. Jednakże posłowie bardzo chętnie korzystają z trybu określonego w S.O. nr 23[99], gdyż zapewnia on prezentację projektu w najlepszym czasie parlamentarnym, gdy w posiedzeniu izby uczestniczą przedstawiciele prasy i telewizji. Czasami efekt medialny jest na tyle satysfakcjonujący, że projekt w ogóle nie jest publikowany, co oznacza, że sprawie nie został nadany dalszy bieg[100].

Poseł prywatny może także wnieść projekt w trybie przewidzianym w S.O. nr 57. Tryb ten polega na przedstawieniu projektu bez debaty podczas posiedzeń zastrzeżonych dla projektów wniesionych w trybie S.O. nr 14 następujących po piątej środzie w danej sesji. Poseł jest zobowiązany notyfikować spikerowi swój zamiar z co najmniej jednodniowym wyprzedzeniem. Następnie podczas posiedzenia przewidywanego dla wniesienia projektu poseł skinieniem głowy daje znak spikerowi, a ten wzywa go do wniesienia projektu przez wręczenie kartki z jego tytułem sekretarzowi izby, który odczytuje na głos tytuł projektu. W ten sposób zgłoszone mogą być różne projekty, ale największe szanse powodzenia mają te o niekontrowersyjnym charakterze[101]. Jednakże należy podkreślić, że projekty mogą być prezentowane w ten sposób dopiero po prezentacji i wyznaczeniu terminu drugiego czytania dla projektów zgłoszonych w trybie S.O. nr 14. W efekcie tryb ten uchodzi za najmniej skuteczny i wykorzystywany jest specjalnie w celu utrudnienia życia rządowi[102]. S.O. nr 57 może być także wykorzystane dla „podtrzymania" w izbie projektu wprowadzonego według innego trybu w poprzedniej sesji (nawet dla ponownej prezentacji projektu, którego drugie czytanie odbyło się w trakcie poprzedniej sesji).

---

[99] W latach 1983-2006 posłowie korzystali z tego trybu aż 1154 razy. *Private Members'Bill Procedure*, s.7, http://www.parliament.uk/documents/upload/l02.pdf

[100] *Private Members'Bill Procedure*, s.3, http://www.parliament.uk/documents/upload/l02.pdf

[101] Przykładem ustawy uchwalonej w tym trybie jest *Protection of Birds (Amendment) Act*, który w lipcu 1976 roku przeszedł wszystkie etapy procedury w Izbie Gmin w 67 sekund. *Private Members'Bill Procedure*, s. 3, http://www.parliament.uk/documents/upload/l02.pdf

[102] W. Kręcisz*, Status*..., s. 227.

Po przyjęciu przez Izbę Gmin projekt posła prywatnego trafia automatycznie do Izby Lordów, gdzie bez konieczności podjęcia jakichkolwiek dodatkowych działań zostanie on wprowadzony i odbędzie się jego pierwsze czytanie. Obecność lorda pilotującego jest już jednak wymagana dla uzgodnienia z biurem whipów rządowych terminu drugiego czytania. Poseł musi zatem zapewnić sobie współpracownika z Izby Lordów, którego działanie nie jest tylko formalnością, zwłaszcza wówczas gdy lordowie zdecydują się na zgłoszenie poprawek. W praktyce jednak sytuacja taka rzadko występuje, bo projekty opuszczające Izbę Gmin cieszą się najczęściej międzypartyjnym poparciem.

W Izbie Lordów rząd nie ma formalnego pierwszeństwa przed lordami w przedstawianiu lub dyskutowaniu ustawodawstwa, choć w praktyce uznaje się jego uprzywilejowaną pozycję w tym zakresie. Jednocześnie, być może na zasadzie „coś za coś", bardzo chętnie przyjmuje się w izbie projekty ustaw lordów prywatnych[103]. Nie istnieje ograniczenie dla liczby dni, w których projekty takie mogą być rozpatrywane, co zapewnia przeprowadzenie nad nimi szerokiej dyskusji. W rezultacie rząd w mniejszym zakresie korzysta tutaj z uprawnień do określania przedmiotu obrad. Nie zmienia to jednak faktu, że nadal dysponuje on możliwością „uśmiercenia" projektu w Izbie Gmin i analogicznie, jak ma to miejsce w przypadku projektów posłów prywatnych, projekt lordowski, by stał się obowiązującym prawem, musi zyskać poparcie rządowe lub przynajmniej życzliwą neutralność. Projekt lorda z tylniej ławy, który przejdzie przez wszystkie stadia w Izbie Lordów, w Izbie Gmin jest bowiem zwykle podejmowany przez któregoś posła prywatnego. W rezultacie do głosu dochodzą tu wszystkie te trudności, z którymi borykają się projekty posłów tylnych ław. Co więcej, projekty lordów trafiają do Izby Gmin dość późno i przez to jest mało prawdopodobne, by uplasowały się na dobrej pozycji w kolejce podczas piątkowych posiedzeń.

W Izbie Lordów wprowadzenie i pierwsze czytanie projektów prywatnych ma miejsce po pytaniach z gwiazdką albo w piątki po modlitwie. Ponieważ projekt musi być kompatybilny pod względem formy i zawartości z całym systemem prawnym jego zawartość jest ustalana z Biurem Projektów Ustaw Publicznych. Dla wniesienia projektu nie jest potrzebne żadne formalne zgłoszenie, jednakże informacje o planowaniu złożenia projektu powinny być przedłożone w biurze przynajmniej z 24-

[103] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s.152.

godzinnym wyprzedzeniem. Wprowadzenie projektu i jego pierwsze czytanie jest w Izbie Lordów czystą formalnością i na etapie tym nie przeprowadza się debaty. Następnego dnia po wprowadzeniu projektu wraz z dokumentami wyjaśniającymi (*explanatory notes*) jest publikowany i dostępny w biurze zajmującym się drukami (*Printed Paper Office*) oraz Internecie. Lord pilotujący ustala terminy kolejnych etapów prac nad projektem z sekretariatem Lidera Izby oraz biurem whipów rządowych. W niektórych okresach, zwłaszcza pod koniec sesji, a także wówczas gdy wielu lordów pragnie zabrać głos w danej kwestii lub wiele poprawek zostało zgłoszonych, wygospodarowanie odpowiedniej ilości czasu dla prawidłowego rozpatrzenia projektu może okazać się trudne[104]. Dlatego największe szanse na powodzenie mają te projekty, które zostały wprowadzone zaraz na początku sesji. W praktyce projekty lordów prywatnych rozpatrywane są we środy i w piątki. Postępowanie z takimi projektami powiela to, które ma zastosowanie do projektów rządowych, jednakże w przeciwieństwie do projektów rządowych na etapie drugiego czytania często dochodzi do głosowania. Jeśli pojawi się taka konieczność, lord pilotujący projekt musi w ciągu 3 minut wyznaczyć osobę liczącą (*teller*), która będzie z nim współpracowała oraz zapewnić, że członkowie izby wspierający projekt rzeczywiście będą w izbie i udzielą odpowiedzi, gdy przewodniczący ponowi pytanie w kwestii głosowania. W przypadku niedopełnienia tych warunków głosowanie po prostu nie odbędzie się.

Wielość zgłoszonych do projektu poprawek stanowi wyzwanie dla lorda pilotującego projekt. Jeśli w świetle wniesionych uwag lord uzna za słuszne dokonanie zmiany w projekcie, pomocą w tym zakresie może mu służyć Biuro Projektów Ustaw Publicznych. Duża ilość zgłoszonych poprawek wymaga ich pogrupowania, przy czym może asystować biuro whipów rządowych. W takim przypadku konieczne jest jednak, by ustalenie list poprawek nastąpiło w drodze porozumienia z lordem pilotującym.

Po wyczerpaniu procedury w Izbie Lordów projekt lorda prywatnego nie jest automatycznie przedkładany Izbie Gmin. Na lordzie pilotującym ciąży obowiązek znalezienia posła, który poinformuje Biuro Projektów Ustaw Publicznych w Izbie Gmin o zamiarze podjęcia projektu. Jeśli lord będzie miał trudności ze znalezieniem takiego współpracownika, w zadaniu tym może mu pomóc członek rządu lub whip.

---

[104] *Promoting a Private Member's Bill in House of Lords. A Guide for Members*, Public Bill Office, House of Lords, październik 2001, s. 2, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldpmbill.pdf

Analiza praktyki parlamentarnej dostarcza danych dla poparcia tezy o ograniczonej roli posłów prywatnych w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu. W latach 1983-2006 posłowie prywatni wprowadzili 2 451 projektów ustaw, jednakże tylko 277 stało się obowiązującym prawem[105]. Przykładowo w sesji z lat 2005-2006 spośród 56 projektów, które uzyskały sankcję królewską, jedynie 3 zostały wniesione przez posłów prywatnych[106]. Sytuacja taka jest efektem narzuconych posłom ograniczeń proceduralnych i czasowych, które nie tylko czynią nieskutecznymi zabiegi związane z wniesieniem projektu, lecz również utrudniają przekształcenie projektu w ustawę. Ze względu na kontrolę, jaką rząd sprawuje nad czasem obrad izby, niektórzy komentatorzy uważają wręcz projekty posłów prywatnych za podgrupę projektów rządowych[107]. Trudno się temu dziwić, biorąc pod uwagę fakt, że rząd nie dopuszcza do uchwalenia projektów kolidujących z jego programem legislacyjnym. Warto także zauważyć, że projekty posłów prywatnych z racji ograniczeń czasowych, jakim podlegają, powinny być krótkie i proste. W konsekwencji wiele z nich ma wyłącznie szkieletowy charakter, a ostateczny kształt rozwiązania nadawany jest w drodze regulacji rządowych[108].

Uchwalane dotychczas projekty posłów prywatnych dotyczyły w większości spraw drobnych i przede wszystkim oczyszczały rejestry ustaw z powszechnie rozpoznanych nieprawidłowości[109]. Zdarza się jednak, że projekt posła prywatnego budzi powszechną aprobatę zarówno w parlamencie, jak i poza nim, a rząd jest skłonny tworzyć warunki dla skutecznego uchwalenia tego projektu[110]. Dotyczy to zwłaszcza projektów kontrowersyjnych z punktu widzenia norm obyczajowych czy

---

[105] Najbardziej skuteczny okazał się tryb S.O. nr 14 (171), następnie tryb dotyczący projektów lordów (52) oraz projektów wniesionych według S.O. 57 (39). Najmniej skuteczna okazała się reguła dziesięciu minut. Tylko 12 projektów wniesionych w tym trybie zostało przekształconych w ustawy. *The Success of Private Members'Bills*, House of Commons Information Office, Factsheet L3, Legislation Series, listopad 2006, s. 2, http://www.parliament.uk/documents/upload/l03.pdf

[106] *Private Members'Bill Procedure*, s. 2, http://www.parliament.uk/documents/upload/l02.pdf
Por. A. Pułło, *Współczesne...,* s. 80.

[107] Por. I. Jennings, *Parliament*, s. 25. P. Silk i R. Walters sprzeciwiają się tak stanowczemu deprecjonowaniu przez autorów roli posła w inicjowaniu zmian prawnych. Zdaniem tych autorów, jeżeli poseł miał szczęście w losowaniu, wybrał temat cieszący się szerokim zainteresowaniem poza parlamentem, najlepiej ze strony skutecznie działającej grupy nacisku, ujmującej to poparcie w pewne ramy i potrafi pozyskać poparcie swych kolegów, może ujrzeć, jak jego projekt staje się prawem mimo zastrzeżeń ze strony ministrów i administracji. P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s.131.

[108] I. Jennings, *Parliament*, s. 372.

[109] Na przykład ustawa z 1974 roku o urzędzie Lorda Kanclerza usunęła przestarzałe ograniczenia uniemożliwiające wyznawcy kościoła rzymskokatolickiego objęcie tej funkcji, a ustawa z 1982 roku o konfiskacie uwolniła niektóre osoby winne zabójstwa od kary utraty prawa do dziedziczenia. P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 127.

[110] W. Kręcisz, *Status*...., s. 229.

systemów wartości[111], które rząd obawiałby wnieść w swoim imieniu. Przykładowo ustawy zainicjowane przez posłów prywatnych wprowadziły zniesienie kary śmierci, legalizację przerywania ciąży i homoseksualizmu oraz zniesienie cenzury teatrów. Dotychczas najbardziej skutecznym posłem okazał się być konserwatysta Michael Shersby, poseł w latach 1972-1997, który doprowadził do uchwalenia ośmiu ustaw[112]. O sukcesie można mówić nie tylko wówczas, gdy projekt został przekształcony w ustawę. Miarą sukcesu może być także liczba posłów popierających projekt, poziom zainteresowania mediów, a czasem po prostu zwrócenie uwagi opinii publicznej na dany problem. Niewątpliwie w kategoriach sukcesu należy rozpatrywać także i sytuację, gdy rząd włącza daną sprawę do swego przyszłego programu legislacyjnego. W efekcie P. Norton uważa czas przeznaczony na projekty posłów prywatnych za „nieoceniony dla podnoszenia spraw, uczynienia z nich kwestii publicznych, zapewnienia ludziom możliwości wyrażenia poglądów i przekonania zewnętrznych grup, że ich głos jest słyszalny a przekonania wyrażone”[113].

Zarówno postanowienia regulaminowe, jak i układ sił partyjnych w Izbie Gmin dają posłom prywatnym niewielkie szanse na przekształcenie własnego projektu w obowiązujące prawo. Teza ta pozostaje szczególnie aktualna w odniesieniu do ustaw politycznie kontrowersyjnych lub sprzecznych z polityką rządu, które mogą paść ofiarą parlamentarnej obstrukcji lub zostać odrzucone przez zdyscyplinowaną większość rządową. Natomiast formalnie większa swoboda jaką cieszą się Lordowie w zakresie inicjatywy ustawodawczej, nie przekłada się na skuteczność działań w tym zakresie, gdyż projekty lordowskie napotkają w Izbie Gmin na te same przeszkody, z którymi muszą borykać się projekty posłów prywatnych. W efekcie liczba projektów parlamentarzystów, które uzyskały sankcję królewską, stanowi margines działalności legislacyjnej.

Dyscyplina partyjna w połączeniu z zapisami ustaw z 1911 i 1949 roku umożliwia rządowi panowanie nad całym procesem ustawodawczym i przyznaje mu ostateczną decyzję co do kształtu rozwiązań prawnych przyjętych przez parlament. Opozycja, uznając legitymację rządu do realizacji programu wyborczego, nie pretenduje do realizacji własnych propozycji legislacyjnych. Z kolei zapisy

[111] P. Silk, R. Walters, *Jak*…, s. 127. Por. J.Brand, *British*…, s. 8.
[112] *The Success of Private Members'Bills*, s. 1, http://www.parliament.uk/documents/upload/l03.pdf
[113] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber*…, s. 49. http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

regulaminowe i przeszkody praktyczne, jakie muszą pokonać projekty wniesione indywidualnie sprawiają, że skuteczność działań parlamentarzystów w tym zakresie jest wysoce ograniczona. W efekcie rząd pozostaje najważniejszym projektodawcą ustaw. Coraz częstsze rebelie zmuszają jednak rząd, by pomimo zwyczajowego konsultowania z backbencherami swoich propozycji legislacyjnych, dokonywał w nich drastycznych poprawek i to na forum publicznym.

5.2. Parlamentarna kontrola działalności rządu. Rola partii w sprawowaniu kontroli nad rządem

Powszechnie przyjmuje się, że podstawową funkcją parlamentu obok funkcji legislacyjnej jest kontrola działań rządowych, a w przypadku ich negatywnej weryfikacji pociągnięcie rządu do odpowiedzialności. W warunkach współczesnego brytyjskiego systemu partyjnego zwłaszcza realizacja sankcji wobec rządu napotyka na przeszkody najczęściej niemożliwe do sforsowania. Dysponowanie przez rząd zdyscyplinowaną większością partyjną minimalizuje ryzyko jego obalenia w drodze głosowania izby, co nie oznacza, że opozycja nie będzie dążyła do sprowokowania debaty nad określonymi fragmentami polityki rządowej. W realizacji tego zadania oficjalna opozycja, partie trzecie, jak i posłowie prywatni korzystają z dość szerokiego wachlarza instrumentów obejmującego: system komisji, pytania poselskie, wnioski merytoryczne i pozostałe wnioski. Podobnymi instrumentami indywidualnej i grupowej kontroli dysponują także Lordowie, warto jednak przypomnieć, że w przypadku tej izby nie istnieje nawet formalna możliwość pociągnięcia rządu do odpowiedzialności.

Bezpośrednią i zindywidualizowaną formą realizacji przez parlament jego funkcji są zapytania składane przez parlamentarzystów. Choć podkreśla się niemalże konstytucyjne znaczenie tego instrumentu, to ma on stosunkowo krótką, jak na warunki brytyjskie, bo zaledwie trzystuletnią tradycję[114]. Formalnie, zgodnie z parlamentarną praktyką, zapytanie ma na celu „otrzymanie informacji lub zmuszenie do działania". Upoważniony do udzielenia odpowiedzi jest minister, posłowie, którzy nie są ministrami, lecz reprezentują takie ciała jak komisja Izby Gmin czy władze kościelne. Procedury parlamentarne nie przewidują możliwości zadania pytania

[114] Pierwsze pytanie zostało zadane w 1721 roku, choć praktyka ta rozwinęła się dopiero po 1832 roku. I. Jennings, *Parliament*, s. 99.

Liderowi Opozycji czy jej rzecznikom, w rezultacie adresatem przeważającej liczby zapytań są ministrowie, a instytucję tę uważa się za część procesu rozliczenia rządu[115]. Oprócz wskazanych ograniczeń podmiotowych pytania podlegają także ograniczeniom przedmiotowym. Pytania muszą dotyczyć sprawy, za którą minister ponosi bezpośrednią odpowiedzialność[116], co sprawia, że za niedopuszczalne uważa się te dotyczące codziennego (operacyjnego) administrowania służbami publicznymi, znacjonalizowanymi lub sprywatyzowanymi koncernami. Ponadto zgodnie z konwencją Sekretarz Stanu ds. Szkocji nie może być pytany o kwestie będące przedmiotem kompetencji Parlamentu Szkockiego i szkockiego rządu[117]. Pytania nie mogą stanowić żądania interpretacji prawa lub nawet zgodności z prawem działań podległych urzędników państwowych. Niedopuszczalne są pytania, których podstawę stanowi pogłoska lub plotka, pytania o oświadczenia osób prywatnych, instytucji i prasy oraz pytania o sprawy będące przedmiotem postępowania sądowego lub ze swej natury tajne. Pytanie nie może zawierać krytyki rodziny królewskiej lub sądownictwa. Ponadto pytanie nie może powodować nadmiernych koszów odpowiedzi, dotyczyć sprawy umieszczonej w porządku dziennym w najbliższym czasie. Nie można powtarzać pytania, na które udzielono odpowiedzi w ciągu ostatnich 3 miesięcy, natomiast pytania, na które odmówiono odpowiedzi mogą zostać ponownie zadane dopiero na następnej sesji.

Ze względu na formę uzyskanej odpowiedzi rozróżnia się pytania ustne i pisemne, przy czym warto podkreślić, że oba typy pytań składane są na piśmie. Odpowiedzi na pytania ustne udziela się w trakcie czasu zapytań (*question time*) od poniedziałku do czwartku po modlitwie[118]. Zgłoszenie pytania ustnego może nastąpić między 10.00 a 16.00 nawet na trzy posiedzenia przed tym, na którym mają być zadane. Skrócenie w 2002 roku ostatecznego terminu zgłoszenia pytania ustnego z 10 do właśnie trzech posiedzeń sprzyja ich większej aktualności i zostało uznane za element wzmacniający kontrolę sprawowaną nad rządem[119]. Jednakże ze względu na dużą liczbę zgłoszeń dokonuje się komputerowego losowania pytań przypadających na dane posiedzenie, co w znacznym stopniu ogranicza znaczenie

[115] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 189.
[116] Z tradycją zadawania pytań dotyczących tylko jednego ministerstwa zerwano czasowo w Westminster Hall, gdzie możliwe było postawienie tzw. *cross-cutting questions*. Po rezygnacji Cooka ze stanowiska Lidera Izby Gmin zaniechano jednak takiego indagowania ministrów.
[117] P. Norton, *Parliament*..., s. 147-148.
[118] W poniedziałki i wtorki od 14.35, w środy od 11.35, a w czwartki od 10.35.
[119] Por. Select Committee of Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber*…, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

wspomnianej właśnie zmiany, jako że szanse na wylosowanie aktualnego pytania nawet o poważnym znaczeniu są dokładnie takie same, jak tego nielegitymującego się podobnymi cechami.

Pytania umieszczane są w porządku dnia w przypadkowej kolejności, a ich treść, dla zaoszczędzenia czasu, nie jest odczytywana na sali obrad. Na posiedzeniu spiker wywołuje pytanie, poseł będący jego autorem powstaje i mówi np. "Nr 1 Sir", po czym minister udziela odpowiedzi. Zrodziła się także praktyka zadawania pytań dodatkowych (*supplementary question*), tzw. uzupełniających związanych z pytaniem podstawowym. Dzięki tej instytucji między izbą a ministrem wywiązuje się quasi-dyskusja, niejednokrotnie bardzo burzliwa. We współczesnym parlamencie brytyjskim można dostrzec wzrost znaczenia pytań dodatkowych w realizacji funkcji kontrolnej. Długi okres oddzielający złożenie podstawowego pytania ustnego od posiedzenia, na którym ma być ono zadane, sprawia, że pytanie to dezaktualizuje się, tracąc „moc rażenia". Rolę pytań podstawowych przejęły zatem pytania dodatkowe. W rezultacie składane przez posłów pytania podstawowe mają zwykle charakter bardzo ogólny, a dopiero pytania uzupełniające dotyczą szczegółowych, aktualnych kwestii i wprowadzają element zaskoczenia, który jest dla rządu niewygodny czy wręcz niebezpieczny. Minister poprzez pracowników swoich departamentów musi nie tylko zapoznać się ogólnie z tematem pytania, ale także zidentyfikować wszystkie te sfery i zagadnienia, które mogą potencjalnie stać się przyczynkiem do zadania pytania dodatkowego. Nic więc dziwnego, że czas zapytań porównuje się czasem do partii szachów, gdzie obie strony muszą naprzód przewidzieć kilka ruchów przeciwnika[120]. Prawo zadania pierwszego pytania dodatkowego przysługuje autorowi pytania podstawowego, natomiast w przypadku kolejnych pierwszeństwo mają te zadane przez opozycyjnych frontbencherów[121].

Ze względu na sposób zgłaszania pytań stawia im się czasem zarzut utrzymywania pewnej fikcji. Pytania ustne są bowiem publikowane, ale ich bardzo ogólny charakter uniemożliwia praktycznie przygotowanie odpowiedzi przed usłyszeniem pytania dodatkowego. Dlatego też niektórzy postulują, by zrezygnować z publikowania pytań i zastąpić je listami osób, które wygrały losowanie i mogą zadać pytanie.

[120] J. Jennings, *Parliament*, s. 107.
[121] P. Norton, *Parliament*…, s. 113.

W praktyce pytania ustne w bardzo ograniczonym stopniu mogą być wykorzystane dla przeprowadzenia drobiazgowej kontroli poczynań rządu. Nie służą temu, po pierwsze, nieformalne, aczkolwiek obowiązujące, limity czasu poświęconego na określone pytanie. Zwykle spiker dopuszcza zaledwie 3-4-minutową wymianę zdań. Po drugie, minister nie jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi satysfakcjonującej autora pytania, a poseł nie może w żaden sposób, oprócz zadania kolejnego pytania, żądać pełnej i adekwatnej odpowiedzi[122]. W związku z powyższym instytucja zapytań służy raczej prezentacji określonego stanowiska i przeprowadzeniu krytyki rządu niż dogłębnemu zbadaniu sprawy. „Innymi słowy, pytania są wykorzystywane przez opozycję, jako środek do wprowadzenia rządu w zakłopotanie", a sztuka ich zadawania jest częścią techniki opozycji[123].

Najwięcej emocji budzi czas pytań we środy, kiedy to ministrowie ustępują miejsca premierowi. Rywalizacja międzypartyjna przybiera wówczas swą najostrzejszą formę, a Lider Opozycji prawie zawsze wskazywany jest do zadania dwóch lub trzech pytań uzupełniających. Natomiast premier skwapliwie korzysta z okazji do prezentowania poglądów swej partii w odniesieniu do szerokiego katalogu spraw i atakowania stanowiska oficjalnej opozycji. Dziennikarze i posłowie wypatrują rzeczywistych i rzekomych potknięć polityków. „To, co się ogląda, jest czymś w rodzaju politycznej walki gladiatorów: premier jest wyposażony w ciężką broń władzy i tarczę informacji dostarczanych przez urzędników państwowych, natomiast lider opozycji musi posiadać umiejętności zwinnego manewrowania"[124]. Wspomnienia premierów wskazują na ogromną rolę, jaką przypisywali oni udzielaniu odpowiedzi w trakcie *prime minister question time*. Margaret Thatcher zanotowała w swym dzienniku: „Pytania do premiera (...) są prawdziwym testem twojej władzy w izbie, twojej pozycji w partii, twojego opanowania polityki i faktów, które ją usprawiedliwiają"[125]. Testem tym ważniejszym, że przyciągającym uwagę mediów, które co ciekawsze tezy bądź zwroty powtórzą tak w wieczornych serwisach, jak i porannych gazetach w dniu następnym. W trakcie tych częstych konfrontacji z premierem budowany jest także wizerunek Lidera Opozycji jako alternatywnego szefa Rządu JKMości.

---

[122] E. Taylor, *The House*..., s. 109.
[123] I. Jennings, *Parliament*, s. 102.
[124] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 201.
[125] M. Thatcher, *The Downing Street Years*, Harper Collins, 1993, s. 41.

Należy jednak podkreślić, że powojenne dekady przyniosły z jednej strony znaczną formalizację tego instrumentu, z drugiej zaś ograniczenie jego użycia. Do 1953 roku premierzy odpowiadali na pytania cztery razy w tygodniu, a w latach następnych dwukrotnie, choć nie zawsze dzień zapytań był przypisany do dnia tygodnia. Margaret Thatcher i John Major stawiali się na 15-minutowe sesje pytań we wtorek i czwartek, ale już Tony Blair pozostawał do dyspozycji posłów jedynie we środy, za to przez 30 minut. Z jednej strony zatem lider laburzystów odpowiadał na pytania posłów w takim samym czasie, z drugiej zaś, łącząc dwie sesje pytań, pozbawił członków izby możliwości częstszego indagowania tak istotnego w warunkach szybko zmieniającej się rzeczywistości[126].

Rozpatrzenie ważnych i aktualnych problemów umożliwiają jednak pytania pilne (*urgent question*, wcześniej *private notice question*[127]), które przewiduje S.O. nr 21. Nie są one zbyt często dopuszczane, a uprawnienia selekcyjne w tym zakresie zostały skoncentrowane w ręku spikera. Prośby o zadanie pytania w tym trybie muszą być przedstawione do południa i - jeśli spiker uzna sprawę za ważną - pytanie może zostać zadane o godzinie 15.30 tego samego dnia. Jednocześnie do właściwego ministerstwa zostaje przesłane krótkie zawiadomienie o przedmiocie pytania. *Urgent questions* stawiają ministra w niewygodnej sytuacji, gdyż zaledwie po kilkugodzinnych przygotowaniach musi on wygłosić oficjalne oświadczenie w danej kwestii. Nie ulega także wątpliwości, że opozycja skrzętnie wykorzysta jego ewentualne nieprzygotowanie. Choć pytania te z pewnością podnoszą temperaturę rywalizacji międzypartyjnej, to jednak z racji ograniczeń czasowych służą raczej prezentacji określonego stanowiska i krytyce, i to najczęściej w obecności kamer i mikrofonów, niż skrupulatnej kontroli polityki rządu. Z tego też względu chętnie instytucję tę wykorzystują opozycyjni frontbencherzy[128].

Posłowie mający szczery zamiar uzyskania rzetelnych informacji rzadko korzystają z instytucji zapytań ustnych ze względu na wysoki stopień ich upolitycznienia. W takich przypadkach dużo bardziej skuteczne wydają się być pytania pisemne. Jak to ujął jeden z parlamentarzystów już w latach 30.: „Jeśli chcę, aby dana rzecz była zrobiona, to piszę do ministra, ale jeśli chcę wywołać awanturę,

---

[126] P. Riddell, *The Prime Ministers…,*s. 824. http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814

[127] *Private notice questions*, czyli pytania zgłoszone prywatnie zostały zastąpione przez *urgent questions* w sesji z lat 2002-2003.

[128] J.Griffith, M.Ryle, *Parliament...,* s. 358.

stawiam pytanie”[129]. Bynajmniej nie oznacza to, że użycie tego instrumentu jest całkowicie pozbawione politycznych konotacji. Odpowiedzi na pytania pisemne są bowiem publikowane w *Hansardzie*, co może zostać wykorzystane do zaprezentowania lub krytyki określonego poglądu czy zdarzenia politycznego. Nic więc dziwnego, że po pytania te chętnie sięgają opozycyjni frontbencherzy[130]. W przeciwieństwie do pytań ustnych pytania pisemne umożliwiają jednak dokładne zbadanie lub przedstawienie zdarzeń i opinii. Ze względu na rolę, jaką pytaniom nadają ich autorzy, rozróżnia się także pytania zwykłe i priorytetowe. W pierwszym przypadku odpowiedź uzyskuje się zazwyczaj w ciągu dwóch tygodni, w drugim zaś nawet w ciągu 48 godzin. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że nie zawsze odpowiedzi te będą dla pytającego satysfakcjonujące.

Mistrzem w wykorzystywaniu pytań pisemnych dla celów informacyjnych i kontrolnych był poseł laburzystowski Tam Dalyell. Poprzez serię drobiazgowych pytań kierowanych do różnych ministerstw umożliwił on społeczeństwu zapoznanie się ze sprawą Falklandów i zatonięcia argentyńskiego okrętu Belgrano[131]. Dziś jednak komentatorzy polityczni sceptycznie oceniają możliwość przeprowadzenia podobnego „dochodzenia” ze względu na zbyt wielką ilość zadawanych przez posłów pytań[132].

Szczególnym rodzajem zapytań pisemnych są tzw. pytania podsunięte, składane w porozumieniu z określonym ministrem celem umożliwienia wydania publicznego oświadczenia. Przedmiotem takich zapytań są sprawy na tyle istotne, że nie mogą pozostać bez komentarza, lecz zbyt mało ważne, by wymagały wystąpienia na forum izby[133].

W Izbie Lordów zapytania ustne ze względu na sposób ich publikacji w porządku dnia noszą popularną nazwę zapytań z gwiazdką (*starred questions*). Adresatem pytania sformułowanego przez lorda jest bądź Rząd JKMości, i wówczas zakres przedmiotowy pytania może obejmować sprawy będące w kręgu zainteresowań kilku ministerstw, bądź osoba pełniąca określoną funkcję, ale niewystępująca wówczas jako członek rządu. W tym drugim przypadku możliwe jest na przykład zadanie Liderowi Izby pytań dotyczących procedury. W Izbie Lordów nie

[129] Cyt. za I. Jennings, *Parliament*, s. 103.
[130] P. Norton, *Parliament*..., s. 115
[131] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 203.
[132] C. Foster, *British*...., s. 131.
[133] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 203.

ma natomiast instytucji pytań do premiera. Zasady dotyczące treści pytań są co prawda mniej surowe niż w Izbie Gmin, niemniej jednak pytania nie mogą dotyczyć rodziny królewskiej, kościoła anglikańskiego i spraw będących przedmiotem postępowania sądowego, jak również spraw, które w drodze dewolucji znalazły się w kompetencjach zgromadzeń regionalnych. Niepożądane są pytania zawierające oświadczenia i opinie własne, jak również pytania sformułowane agresywnie, czy dotyczące operacyjnej działalności w ramach znacjonalizowanego przemysłu. Pytania ustne mogą być zgłaszane co najwyżej z miesięcznym wyprzedzeniem i nie później niż na 24 godziny przed posiedzeniem, na którym mają być zadane. Pytania ustne zadawane są w czasie zapytań w poniedziałki, wtorki, środy i czwartki, przy czym cała procedura nie powinna trwać dłużej niż 30 minut, a rząd udziela odpowiedzi na co najwyżej cztery pytania z gwiazdką. Podobne jak ma to miejsce w izbie niższej lordowie mają prawo do zadawania pytań dodatkowych, przy czym możliwość zadania pierwszego pytania dodatkowego stanowi przywilej autora pytania podstawowego.

Wyrazem uznania izby dla potrzeby otrzymywania przez Lordów informacji dotyczących bieżących zdarzeń są tzw. aktualne pytania (*topical questions*), na które przeznacza się jedną czwartą czasu pytań we środy, czwartki oraz w piątki. Prawo zadania aktualnego pytania przysługuje lordowi, który został wylosowany do jego złożenia. W losowaniu ma prawo wziąć udział każdy lord, przy czym nie może tego uczynić w odniesieniu do tego dnia, w którym w porządku obrad przewidziano już zadanie przez niego pytania.

Regulamin Izby Lordów przewiduje także możliwość zgłaszania pytań w pilnej sprawie, tzn. pytań zgłaszanych prywatnie (*private notice question*). Pytania takie powinny być zgłoszone do południa lub do godziny 10.00, w przypadku jeśli izba obraduje przed godziną 13.00. W pierwszej instancji o zasadność zgłoszenia zapytania w tym trybie rozstrzyga Lord Spiker, ale zgodnie z zasadą samoregulacji ostateczna decyzja w tej sprawie należy do całej izby. Pytania zadawane prywatnie stają się przedmiotem obrad izby zaraz po pytaniach ustnych lub na początku posiedzenia piątkowego i zwykle nie zajmują dłużej niż 10 minut. Lordowie jednakże niezwykle rzadko korzystają z tego instrumentu i zapytania zgłaszane w tym trybie są rozpatrywane nie częściej niż jeden, dwa razy w ciągu sesji[134]. W zamian za to rząd

[134] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 207, *Dod's Parliamentary Companion* 1994, wyd. 175, 1994, s. 752.

tworzy inną podstawę do rozpoznania kwestii – składa oświadczenie w przedmiocie, którego dotyczyłoby pytanie. Procedura taka jest użyteczna zwłaszcza, gdy udzielona przez ministra odpowiedź musiałaby być długa, kiedy minister udzielający odpowiedzi jest członkiem Izby Lordów oraz kiedy Izba Gmin nie obraduje[135].

W Izbie Lordów funkcję podobną do wniosków o odroczenie posiedzenia składanych w Izbie Gmin pełnią pytania do krótkiej debaty (*questions for short debate*). Pytania takie są rozpatrywane pod koniec dnia, bądź podczas przerwy na lunch lub obiad. Gdy pytania takie są rozpatrywane pod koniec dnia, to wówczas limit czasu wynosi 1,5 godziny, natomiast podczas przerw jest on jeszcze krótszy i wynosi godzinę. W każdym przypadku zadający pytanie ma zagwarantowane prawo do 10-minutowej wypowiedzi. Tyle samo mogą przemawiać inni lordowie, choć nie ma zagwarantowanego czasu dla mówców z opozycji. Natomiast odpowiedź ministra nie powinna przekraczać 12 minut. Po udzieleniu przez ministra odpowiedzi w imieniu rządu, lord zgłaszający pytanie nie ma prawa do repliki. Pytania do krótkiej debaty nie mają charakteru stałego punktu porządku dnia, są rozpatrywane sporadycznie.

W izbie wyższej zapytania do odpowiedzi pisemnej pełnią analogiczną funkcję jak w Izbie Gmin. Odpowiedź w formie listu także publikowana jest w *Hansardzie*, co rząd wykorzystuje do złożenia oświadczeń lub przekazania informacji. Rocznie Lordowie składają ponad 4 tys. pytań do pisemnej odpowiedzi[136].

Pytania są z jednej strony istotnym elementem całościowej permanentnej kampanii antyrządowej opozycji z drugiej zaś mechanizmem, dzięki któremu rząd promuje i wyjaśnia swe działania i postawy. W ramach wyznaczonych przez procedurę zapytań funkcja kontrolna ma wymiar jedynie werbalny i nie istnieje bezpośrednie zagrożenie pozycji rządu czy indagowanego ministra. Jednakże należy pamiętać, że zapytania poselskie mogą stanowić pierwszy etap skoncentrowanego ataku opozycji na określonego ministra. „Jeśli udzielając odpowiedzi nie zdoła on rozwiać podejrzliwości Opozycji JKM i obronić swej polityki lub uzasadnić postępowania urzędników podległego mu resortu, to Opozycja JKM będzie dążyła do wszczęcia debaty nad polityką takiego ministra lub działalnością podległych mu urzędów. Okazją do tego może stać się dyskusja nad wnioskiem o odroczenie

[135] *Companion*..., http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso02.htm Wynika to z faktu, że izby w drodze *usual channels* koordynują między sobą zadawanie pytań. Przykładowo pytanie zadane jako pilne w Izbie Gmin jest powtarzane w Izbie Lordów w postaci odzwierciedlającego sens odpowiedzi oświadczenia ministra.

[136] *The Work of the House of Lords – Its Role, Functions and Powers*, House of Lords, Briefing, s. 2, http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpRole.pdf

posiedzenia, nad preliminarzem wydatków czy wnioskiem o uchwalenie wotum nieufności[137]". Z tego względu nie można lekceważyć pytań jako środka kontroli sprawowanej przez parlament nad działalnością rządu. Choć pytania ustne do ministrów są w zasadzie zdominowane przez posłów tylnych ław, to doskonale wkomponowują się one w procesy rywalizacji międzypartyjnej, jako że aktywność w czasie przeznaczonym na pytania stanowi jeden ze sposobów, za pomocą którego poseł może zwrócić na siebie uwagę kierownictwa partii[138]. Rozsądek wymaga, by czynił to, prezentując poglądy zgodne z preferencjami frontbencherów. W tej sytuacji poseł, niezależnie od tego, czy zasiada w ławach rządowych, czy opozycyjnych, staje się przede wszystkim orędownikiem polityki swej partii. Twierdzenie to w mniejszym stopniu odnosi się do członków Izby Lordów. Krytyka zawarta w zapytaniach lordowskich jest głębiej osadzona w przesłankach merytorycznych, niż ma to miejsce w przypadku pytań poselskich. Wydaje się także, że zapytania w Izbie Lordów w większym stopniu służą realizacji funkcji informacyjnej.

Innym środkiem służącym kontroli rządu jest inicjowanie debat nad polityką egzekutywy poprzez złożenie wniosku merytorycznego. Wniosek taki wyraża opinię w danej sprawie, a następująca po takim wniosku debata jest ściśle związana z jego przedmiotem. Debatę, w której głos naprzemiennie zabierają zwolennicy i przeciwnicy wniosku, kończy głosowanie nad jego przyjęciem lub odrzuceniem. W Izbie Gmin ze względu na podmiot składający wniosek rozróżnia się wnioski składane przez główną partię opozycyjną, inne partie opozycyjne, pozalegislacyjne wnioski poselskie i wnioski rządowe.

Merytoryczne wioski oficjalnej opozycji są rozpatrywane podczas 17 z 20 posiedzeń określanych mianem „dni opozycji" (*Oppositon Days*)[139]. Treść wniosków omawianych w tym czasie odzwierciedla poglądy Lidera Opozycji na najważniejsze sprawy z zakresu polityki krajowej i zagranicznej[140], a w debacie przeważają głosy prominentnych posłów z przednich ław[141]. Przedmiot debaty podczas 3 pozostałych posiedzeń w trakcie dni opozycji określa lider drugiej co do wielkości partii opozycyjnej i jest to jedyny instrument kontrolny przyznany wprost partii trzeciej.

---

[137] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 254, por. E. Taylor, *The House*..., s. 105.
[138] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 249.
[139] Dni opozycji zastąpiły dni debaty nad potrzebami finansowymi rządu (*Supply Days*), które zwyczajowo opozycja wykorzystywała dla przeprowadzenia krytyki poczynać rządowych.
[140] P. Silk, R. Walter, *Jak...,* s. 214, por. *Dod's Parilamentary Companion 1989*, s. 264.
[141] Select Committee of Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber*, s. 37, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

Przyjęcie wniosku opozycji zawierającego krytykę polityki rządowej jest równoznaczne z udzieleniem rządowi wotum nieufności i skutkuje ustąpieniem rządu lub rozwiązaniem parlamentu. W praktyce sytuacja taka jest wysoce nieprawdopodobna ze względu na fakt, że rząd dysponuje poparciem zdyscyplinowanej frakcji parlamentarnej. Świadoma ograniczonej skuteczności swych zabiegów opozycja zwykle wycofuje wniosek po zakończeniu debaty. Specyficzną formą wniosku zawierającego krytykę polityki rządowej jest wniosek o udzielenie wotum nieufności. Wniosek ten zwyczajowo składa Lider Opozycji lub jego zastępca. W przeciwieństwie do omówionych już przypadków wniosek ten jest zawsze poddawany pod głosowanie. Ponieważ korzystny dla partii rządzącej wynik wydaje się przesądzony w rzeczywistości walka toczy się o margines głosów, którymi zostanie odrzucony wniosek[142]. Dla zapewnienia, że na wynik głosowania wpłynie jedynie układ sił, a nie przypadkowa nieobecność posła, stosuje się system parowania. W sytuacji gdy rząd dysponuje znaczną większością mandatów, dyscyplina podczas głosowania nad wnioskami opozycji może być nieco rozluźniona, lecz gdy w grę wchodzi zaledwie kilka mandatów przewagi, zdarzają się przypadki, że posła, dla którego nie znaleziono pary, przywożono nawet ze szpitala. W powojennej historii Wielkiej Brytanii opozycja tylko raz doprowadziła do przyjęcia wniosku zawierającego krytykę rządu. Ofiarą takiego wniosku padł w 1979 roku rząd mniejszościowy Jamesa Callaghana.

Odrębną kategorię debat nad wnioskami merytorycznymi stanowią czterodniowa debata nad wnioskami budżetowymi[143] oraz sześciodniowa debata nad mową tronową. Są to w gruncie rzeczy debaty quasi-ustawodawcze: pierwsza nad propozycjami, które będą ujęte w projekcie Ustawy Finansowej, a druga nad całością inicjatyw ustawodawczych rządu w nadchodzącej sesji[144]. Formalnie debata nad mową tronową ma na celu wystosowanie adresu dziękczynnego do królowej, faktycznie zaś krytykę programu legislacyjnego rządu. Aby tego dokonać, opozycja żąda włączenia do adresu słów wyrażających „pokorny żal, że w Miłościwej Mowie Jej Majestatu opuszczono" określone zagadnienie, które opozycja pragnie uczynić przedmiotem debaty. Jest to kolejny przykład dyskusji, która toczy się niejako obok formalnie rozpatrywanego zagadnienia, choć w tym przypadku związek między

[142] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 240.
[143] Debata nad wnioskami budżetowymi zostanie omówiona w części pracy poświęconej kontroli finansowej.
[144] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 214.

przedmiotem wniosku a przedmiotem debaty wciąż istnieje. Ponieważ rząd ogłasza program legislacyjny w mowie tronowej, a nie w formie oficjalnego dokumentu rządowego, zarówno odrzucenie tego programu, jak i jego zmiana nie są możliwe. W praktyce posłowie wykorzystują wnioski i zgłaszane do nich poprawki do przeprowadzenia krytyki, a następnie są one wycofywane lub odrzucane przez większość rządową. Znaczenie ma zatem nie ostateczny efekt, lecz sama dyskusja, w której zasadniczy głos należy do posłów z tylnych ław[145].

Debaty umożliwiające kontrolę lub przynajmniej krytykę egzekutywy inicjuje także rząd. Merytoryczne wnioski rządu w tym zakresie mogą dotyczyć spraw czysto formalnych, np. wynagrodzeń posłów i warunków ich pracy, jak również polityki rządu w określonej dziedzinie. Zwyczajowo koncentrują się one wokół polityki obronności (pięć dni w roku), spraw europejskich (dwie debaty w czerwcu i grudniu), wywiadu i bezpieczeństwa, dla których podstawę stanowi doroczny raport Komisji Wywiadu i Bezpieczeństwa (*Intelligence and Security Committee*). Kwestiom walijskim jest natomiast poświęcona doroczna debata w dzień św. Dawida (*St. David's Day*). Wnioski zgłaszane przez rząd są z jednej strony formą obłaskawienia opozycji przez stworzenie jej do warunków do przeprowadzenia krytyki polityki rządowej w tematycznie określonych ramach, z drugiej zaś okazją do uzyskania wyrażonego w głosowaniu poparcia izby. Kierownictwo partii rządzącej jest więc uprzywilejowane w dwójnasób: wskazuje dogodny przedmiot dyskusji i ma gwarancję korzystnego wyniku głosowania nad wnioskiem. Ponadto rząd sugeruje, że jego polityka jest na tyle dobra, że można bez obaw wystawić ją na ataki opozycji. Debaty nad wnioskami rządowymi to przede wszystkim jednak okazja dla bacbencherów, by zaprezentować stanowisko w określonej kwestii.

Ostatnią kategorię wniosków merytorycznych stanowią wnioski wnoszone przez posłów tylnych ław, wśród których wyróżniamy wnioski na początek dnia i pozalegislacyjne wnioski poselskie. Wnioski na początek dnia (*early day motions*-EDM) zawierają opinię posła w określonej sprawie i powszechnie uważa się je za instrument o ograniczonej zdolności do absorbowania uwagi izby i rządu. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że EDM niesłychanie rzadko stają się przedmiotem obrad izby. Świadomi tego faktu posłowie składają jednakże ogromną liczbę wniosków tego typu. Tajemnica wielkiej popularności EDM tkwi w obowiązku

[145] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber…*, s. 37, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

każdorazowego publikowania wniosku wraz z listą nazwisk popierających go posłów. To właśnie publikacja sprawia, że wniosek nie jest wyłącznie przykładem „parlamentarnego graffitti”[146], lecz staje się źródłem informacji o nastrojach wśród szeregowych członków. Nie zmienia to jednak faktu, że rola EDM w realizacji przez posła funkcji kontrolnej jest bardzo ograniczona. Wnioski te także rzadko przykuwają uwagę prasy ogólnonarodowej, lecz mogą mieć znaczenie lokalne czy nawet regionalne, zwłaszcza że od sesji z lat 1997-1998 ich pełna treść publikowana jest w Internecie. Także wymogi formalne stawiane wnioskom ograniczają ich skuteczność: wnioski nie mogą być dłuższe niż 250 słów, nie mogą zawierać krytyki innych posłów, lordów, sędziów czy członków rodziny królewskiej, nie mogą dotyczyć spraw, w stosunku do których toczy się postępowanie sądowe, we wnioskach tych nie można stosować zwrotów nieparlamentarnych i ironicznych, a tytuł wniosku musi mieć charakter opisowy. Nie oznacza to jednak, że rząd może lekceważyć EDM, w każdym razie nie wszystkie. Wniosek taki może złożyć oficjalna opozycja w celu wystąpienia przeciwko aktowi ustawodawstwa delegowanego i jest to właściwie jedyny przypadek, kiedy może on prowadzić do debaty na forum izby. Formę EDM może także przyjąć wniosek zawierający krytykę (*vote of censure*). Taki właśnie wniosek rozpoczął proces, który doprowadził do upadku rządu z lat 1974-1979.

Drugim rodzajem EDM są te składane przez backbencherów z ław rządowych, które mają na celu zmianę lub przyśpieszenie działań rządowych. EDM może mieć także charakter ponadpartyjny (*all-party motion*) i wówczas jest często wnoszony z inicjatywy pozaparlamentarnych grup nacisku. Wniosków na początek dnia nie podpisują frontbencherzy, tj. ministrowie i whipy. Od członków PLP wymaga się natomiast, by zamiar złożenia EDM konsultowali z głównym whipem.

Jedynie kilka wniosków złożonych w trakcie sesji zyskuje poparcie ponad 200 posłów: zwykle liczba członków izby składających podpis pod wnioskiem oscyluje wokół 70-80[147]. Swoisty rekord największego poparcia pobił wniosek Malcolma Savidge’a dotyczący konfliktu pakistańsko-indyjskiego, pod którym tym podpisało się 502 posłów.

Statystyki parlamentarne wskazują, że popularność EDM ciągle wzrasta. Podczas sesji z lat 1939-1940 złożono ich zaledwie 21, w sesji z lat 1960-61 – 169,

[146] Por. W. Kręcisz, *Status...,* s. 261.
[147] *Early Day Motions*, House of Commons Information Office, Factsheets P3, Procedure Series, styczeń 2007, s. 5, http://www.parliament.uk/documents/upload/p03.pdf

ale w sesji z lat 2003-2004 –1941[148]. Rekord w tym zakresie padł podczas sesji z lat 2005-2006, kiedy to złożono 2 924 wnioski na początek dnia[149].

W przeciwieństwie do EDM pozalegislacyjne wnioski poselskie są rozpatrywane przez izbę. Postanowienia regulaminowe zapewniają na ten cel 10 piątków i cztery połowy dni posiedzeń do godziny 19:00. Backbencherzy wysoko cenią sobie te debaty, gdyż dzięki nim izba zmuszona jest do rozpatrywania spraw o mniejszym znaczeniu politycznym niż te będące przedmiotem wniosków opozycji czy rządu[150]. Względna apolityczność tematów proponowanych przez posłów prywatnych oraz czas ich rozpatrywania - w poniedziałki we wczesnych godzinach popołudniowych i piątki, kiedy większość posłów wyjeżdża do swych okręgów - sprawia, że frekwencja na tych debatach jest niewielka. Sytuacja zmienia się jednak, gdy sprawa ma charakter politycznie kontrowersyjny. Wówczas zarówno partia rządząca, jak i opozycyjna kładą większy nacisk na zachowanie dyscypliny obecności i głosowań.

Wnioski merytoryczne są instrumentem kontroli, którego rząd nie może lekceważyć. Niosą one ze sobą zagrożenia dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, mogą zostać wykorzystane do publicznego napiętnowania niekompetencji poszczególnych ministrów czy nawet całego rządu. „Debata jest jak staroświecka rusznica (...), zmusza rząd do złożenia sprawozdania i do obrony swej polityki na forum publicznym, gdzie wszystko, co zostało powiedziane, opublikują środki przekazu i wywrze to wpływ na poglądy wyborców o przywódcach politycznych”[151]. Po drugie, żaden rząd nie może pozwolić sobie na luksus lekceważenia siły argumentów przeciwnika, jeśli racje mogą zostać rozstrzygnięte w drodze głosowania.

Obok wniosków merytorycznych istnieje charakterystyczna dla parlamentu brytyjskiego kategoria wniosków formalnych, służących przeprowadzeniu debaty nad kwestiami merytorycznymi. W takich przypadkach debata toczy się niejako obok wniosku i bez związku z jego treścią, skutkiem czego izba może ustosunkować się jedynie do wniosku, a nie do przedmiotu debaty. Często po zakończeniu debaty sam wniosek jest wycofywany. Do tej kategorii wniosków należą wszelkie wnioski o odroczenie.

---

[148] Tamże, s. 9.
[149] Tamże.
[150] W. Kręcisz, *Status* ..., s. 261.
[151] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 222.

Instrumentem kontroli oddanym zwyczajowo do dyspozycji posłów prywatnych jest stosowana codziennie instytucja półgodzinnego odroczenia. Wniosek o odroczenie posiedzenia składa whip rządowy. Celem wniosku nie jest jednakże zamknięcie obrad, lecz stworzenie prawnej podstawy dla przeprowadzenia dyskusji na określony temat. Wyboru tematu dokonuje poseł wskazany w drodze losowania lub przez spikera, jeśli posiedzenie ma miejsce w czwartek. Poseł taki może w piętnastominutowym wystąpieniu podnieść dowolną sprawę, za którą odpowiedzialny jest rząd. Następnie także przez kwadrans głos zabiera minister. Tej krótkiej debaty nie kończy żadne głosowanie, a zatem izba nie ma możliwości wyrażenia swego stanowiska w podniesionej sprawie.

Podobny charakter mają także półgodzinne debaty inicjowane przez posłów prywatnych cztery razy w roku przy okazji nadchodzącej przerwy w obradach. Czas trwania przerwy jest formalnie określany podczas trzygodzinnej debaty przeprowadzanej tydzień wcześniej. Przez mniej więcej dwie i pół godziny przemawiają posłowie, po czym Lider Izby podsumowuje całą debatę. Dyskusje w tym trybie charakteryzuje względna apolityczność poruszanych tematów.

Narzędziem wykorzystywanym przez rząd i opozycję w rywalizacji międzypartyjnej są natomiast debaty nad rządowymi wnioskami o odroczenie[152]. Debata zainicjowana w tym trybie trwać może nawet cały dzień. Z punktu widzenia rządu korzyść, jaką zapewnia dyskutowanie istotnych tematów w trybie odroczenia, polega na tym, że izba nie może podjąć żadnej innej decyzji, oprócz tej o zamknięciu lub niezamykaniu debaty. Instrument ten pozwala jedynie na realizację krytyki bez możliwości nadania jej wymiernego kształtu w głosowaniu. Jednakże znaczenia takiej krytyki także nie należy lekceważyć. W 1940 roku debata w tym trybie doprowadziła do zmiany na stanowisku premiera, gdzie Neville'a Chamberlaina zastąpił Winston Churchill.

Równie niebezpiecznym narzędziem kontroli wykorzystywanym prawie wyłącznie przez opozycję jest debata nad wnioskiem o odroczenie w trybie S.O. nr 24 dotycząca szczególnej i ważnej sprawy wymagającej pilnego rozpatrzenia. Formalnie każdy poseł może złożyć w takiej sprawie wniosek, który wstępnie zostanie rozpatrzony przez spikera. Jeśli spiker uzna zasadność wniosku, to zgłaszający go poseł musi jeszcze uzyskać zgodę izby na jego wniesienie. Brak

[152] Por. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber…*, s. 37, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

zgody izby nie powoduje odrzucenia wniosku, jeśli popiera go co najmniej 40 posłów. Wniosek o odroczenie po jego zaaprobowaniu formalnie wnoszony jest w 3-minutowym wystąpieniu podczas następnego posiedzenia, lecz gdy wymaga tego waga i charakter sprawy na tym samym posiedzeniu o godzinie 19.00. Tryb ten, ze względu na możliwość przeprowadzenia debaty (trzygodzinnej) nawet w dniu złożenia wniosku wstępnego, jest dla rządu szalenie niewygodny. Rząd jednak niezbyt często musi poddawać się rygorom takich wniosków, co z jednej strony jest efektem negatywnej rekomendacji spikera, który wykorzystuje swe dyskrecjonalne uprawnienia w tym zakresie[153], z drugiej zaś stopniowego zaniku takich wniosków. Ostatnia debata w tym trybie odbyła się w czerwcu 2006 roku i dotyczyła amerykańsko–brytyjskiego traktatu ekstradycyjnego. Wcześniej z tego trybu skorzystano dla podjęcia w marcu 2002 roku sprawy Afganistanu. Z początkiem lat 90. liczba składanych wniosków o pilną debatę gwałtownie spadła z kilkudziesięciu do kilku lub kilkunastu rocznie. Podczas trzech ostatnich sesji złożono ich łącznie zaledwie 4, a dla wielu posłów procedura ta stała się po prostu nieznana[154].

E. Taylor uważa, że sprawą najwyższej wagi jest, by wnioski przedstawiane izbie były jasne, zwięzłe i niepozbawione znaczenia[155]. Tymczasem okazuje się, że wniosek będący najczęściej przedmiotem debaty Izby Gmin jest niczym więcej jak tylko pytaniem, „czy to posiedzenie można teraz odroczyć". Bynajmniej wniosek ten nie jest wyrazem niezdecydowania izby co do konieczności kontynuowania posiedzenia, lecz tworzy formalną podstawę do podjęcia dyskusji nad określonym zagadnieniem. Pomimo irracjonalności tej procedury jest ona stosowana od ponad stu lat, a jej popularność nie maleje. Dzieje się tak dlatego, że praktyka parlamentarna potwierdziła jej przydatność w osiąganiu celów politycznych zarówno przez partię rządową, jak i opozycyjną. Partia opozycyjna uzyskuje jeszcze jedną okazję do krytyki rządu i zbicia kapitału politycznego, który zostanie wykorzystany w wyborach. Rząd natomiast nie musi utrzymywać pełnej mobilizacji swych zwolenników, jak ma to miejsce w przypadku debat nad wnioskami merytorycznymi, nie istnieje bowiem zagrożenie porażką w głosowaniu nad określoną kwestią.

Szczególne znaczenie z punktu widzenia możliwości kontroli rządu mają przemówienia i debaty, w których głos zabierają premierzy. Jednakże, jak wskazują

---

[153] W. Kręcisz, *Status*..., s. 260.
[154] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber*…, s. 33-34, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf
[155] E. Taylor, *The House*..., s. 31.

P. Dunleavy i G.W. Jones, aktywność premierów w tym zakresie spada, a wyjątek stanowią okresy narodowych lub politycznych kryzysów[156]. Teza ta szczególnie trafnie opisuje zaangażowanie dwóch ostatnich przywódców: Johna Majora i Tony'ego Blaira. Poza „obowiązkowymi" przemówieniami następującymi przy otwarciu każdej sesji, Major uczestniczył w debatach tylko w okresie sporów wokół Maastricht w sesji z lat 1992-1993, a aktywność parlamentarna Blaira wzrosła w sesji z lat 2002-2003, kiedy debatowano na temat interwencji w Iraku. Laburzystowski premier generalnie przyzwyczaił posłów do swojej absencji podczas debat[157], oddalając się od Pałacu Westminsterskiego dalej niż jakikolwiek jego poprzednik[158].

Należy jednak podkreślić, że współcześni premierzy nad uczestnictwo w debacie przedkładają składanie oświadczeń[159]. Formuła taka daje możliwość zaprezentowania stanowiska w istotnej kwestii, a następująca po oświadczeniu dyskusja trwa zaledwie 45-60 minut, co nie jest bez znaczenia zważywszy na napięty kalendarz pracy premiera. Szefowie rządu chętnie sięgają po ten instrument zarówno w sytuacjach kryzysowych, jak i dla zaprezentowania efektów prowadzonych działań, zwłaszcza w zakresie polityki zagranicznej[160]. Wzrost popularności tego kanału komunikacji z posłami jest różnie oceniany. Z jednej strony zrozumiałym wydaje się fakt, że wobec rosnącej liczby obowiązków premierzy dążą do jak najlepszego gospodarowania czasem, z drugiej zaś praktyka ograniczania uczestnictwa w debatach skłania do wniosków o unikaniu osobistej odpowiedzialności wobec posłów i marginalizacji znaczenia parlamentu w całokształcie działań szefa rządu. Spadek zaangażowania premiera w sprawy parlamentu jest również postrzegany jako element procesu nadawania temu urzędowi cech prezydenckich.

Regulamin i praktyka izby nie sprzyjają realizacji przez posłów prywatnych ich funkcji kontrolnej w toku debaty parlamentarnej. Także sami posłowie, zdając sobie sprawę z bezskuteczność swych działań w tym zakresie, wolą wykorzystać skromne środki na rozpowszechnienie określonego poglądu, czy kwestii niż trwonić je na krytykę poczynań rządowych. Świadczy o tym względna apolityczność tematów wskazanych przez posłów prywatnych. Choć formalnie wszyscy uczestnicy debaty

---

[156] P. Dunleavy, G.W.Jones, *Leaders, Politics and Institutional Change: The Decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Commons*, 1868-1990 (w:), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, red. R.A.W. Rhodes, P.Dunleavy, Macmillan St Martin's Press, 1995, s. 288-296.
[157] C. Foster, *British*..., s. 131.
[158] R. Rose, *The Prime Minister in a Shrinking World*, Polity, Cambridge 2001, s. 134-135.
[159] P. Dunleavy, G.W.Jones, Leaders, *Politics and Institutional Change*…, s. 288-296.
[160] P. Riddell, *The Prime Ministers*…, s. 823. http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814

mają takie same prawo do udziału w niej, to jednak w brytyjskiej Izbie Gmin silnie zakorzeniona jest nieformalna zasada senioratu[161]. Backbencherzy ław rządowych mają szansę na złożenie oświadczenia w debacie 3 do 5 razy w trakcie sesji, zaś ich koledzy z drugiej strony izby nieco częściej[162].

W Izbie Lordów debaty mające na celu krytykę i kontrolę poczynań rządowych są inicjowane za pomocą wniosku o dokumenty (*motions for papers*), wniosku zwracającego uwagę ("*take-note" motion*) lub wniosku o rezolucję (*resolution*). Wniosek o dokumenty to posunięcie proceduralne pozwalające na podniesienie tematu, przy czym wnioskodawca zachowuje prawo do odpowiedzi. Wnioski takie są zwykle wycofywane po zakończeniu dyskusji i w efekcie "opinia izby jest wyrażana w wygłoszonych przemówieniach a nie poprzez głosowanie"[163]. Natomiast efektem przyjęcia wniosku o rezolucję będzie formalna rezolucja izby w danej sprawie. Debata może również toczyć się nad wnioskiem, „aby ta izba zwróciła uwagę na", co pozwala na rozpatrzenie danej kwestii lub dokumentu bez podejmowania pozytywnej decyzji. Formuła ta jest stosowana najczęściej dla rozpatrzenia raportów komisji specjalnych, jak również wówczas, gdy minister chce, by izba zajęła się neutralnym wnioskiem[164].

Wspominane wnioski są zwykle rozpatrywane w trakcie czwartkowych posiedzeń od początku sesji do końca czerwca. Do przerwy wiosennej jeden czwartek w miesiącu jest zarezerwowany na debaty zainicjowane przez lordów z ław tylnych lub poprzecznych. Na jednym posiedzeniu mają miejsce dwie takie debaty i każda z nich trwa około dwie i pół godziny. Tematy tych debat są wybierane w drodze losowania przeprowadzanego w obecności głównych whipów i przewodniczącego ław poprzecznych. Podstawę dla takich debat stanowi zawsze wniosek o dokumenty, a zatem nie kończą się one głosowaniem.

Na wniosek Lidera Izby czas trwania debat może być limitowany, przy czym wniosek taki powinien zostać zaaprobowany przed faktycznym rozpoczęciem debaty. Czas przeznaczony na debatę jest rozdzielany równo między jej uczestników zgłoszonych do debaty na liście spikera, a gwarantowana minimalna ilość minut przysługuje wnioskodawcy, dwóm oficjalnym rzecznikom opozycji oraz ministrowi.

---

[161] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber…*, s.14-15, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf
[162] Tamże, s. 36, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf
[163] *Companion...*, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso02.htm
[164] Tamże.

Przestrzeganie limitów czasu umożliwia zabranie głosu każdemu lordowi, który zgłosił taką chęć. Debaty w Izbie Lordów cechuje wysoka frekwencja i rzeczowość argumentacji. Wydaje się, że wygłaszana krytyka poczynań rządowych jest głębiej osadzona w przesłankach merytorycznych, a jej autorzy w niewielkim stopniu dążą do deprecjacji działań rządu w imię interesów partyjnych.

Choć poparcie Izby Lordów nie jest warunkiem koniecznym dla trwania rządu i izba ta nie może go obalić w drodze głosowania, to jednak kwestia zaufania może stać się przedmiotem obrad lordów. W minionej dekadzie opozycja dwukrotnie zgłosiła wniosek wyrażający brak zaufania dla rządu[165]. Żaden z nich nie został przyjęty, lecz nawet gdyby to nastąpiło, nie przyniosłoby skutku w postaci zobowiązania po stronie rządu.

Wśród instrumentów kontroli rządu czołową rolę odgrywają komisje specjalne (*select committees*) powoływane *ad hoc* dla zbadania określonej kwestii lub mające charakter stałych organów izby. Utworzenie w latach 70. systemu stałych resortowych komisji specjalnych miało służyć przede wszystkim przywróceniu równowagi sił w stosunkach między rządem i parlamentem[166]. Celem takich komisji jest bowiem „zbadanie wydatków, administracji i polityki określanego departamentu i związanych z nim publicznych instytucji". Komisje resortowe miały z założenia cieszyć się większą niż ich poprzedniczki niezależnością od władzy wykonawczej, co umożliwiłaby egzekwowanie odpowiedzialności egzekutywy. Świadomie wzorowały się one na uchodzących za najsilniejsze na świecie komisjach amerykańskich, a cały system miał promować rząd otwarty. Realizacja tego ambitnego zadania wymagała wyposażenia komisji w szereg uprawnień, wśród których znalazło się prawo do wzywania osób, żądania dokumentów i zapisków, przenoszenia się z miejsca na miejsce (tj. odbywania posiedzeń poza budynkiem parlamentu), powoływania ekspertów, żądania informacji, powoływania podkomisji, żądania wydania dokumentów prywatnych mających związek z przedmiotem prac komisji. Komisje miały więc zarówno wywierać wpływ na politykę rządu, jak i sprawować skuteczny nadzór nad egzekutywą poprzez kontrolę dokumentów i branie ministrów i wyższych rangą urzędników administracji państwowej w krzyżowy ogień pytań[167].

---

[165] P.Norton, *Cohesion*…, s. 4, http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf
[166] Więcej zob. D. Oliver, *Government*…, s. 42 i n.
[167] A. Heywood, *Politologia*, s. 319.

Szerokie z założenia uprawnienia nie są jednak w pełni wykorzystywane, o czym decyduje kilka czynników. Pierwszy ich rodzaj ma praktyczny charakter. Posłowie niezależnie od funkcji pełnionych w komisjach są obarczeni szeregiem innych obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu czy członkostwem w partii. Stąd pracy w komisji poświęcają oni nie więcej niż 6 godzin tygodniowo. Większość komisji odbywa zatem spotkania zaledwie raz w tygodniu bądź trzy razy w ciągu dwóch tygodni. Takie nieformalne ograniczenia czasowe nie sprzyjają przeprowadzeniu dogłębnej i drobiazgowej analizy wszelkich spraw będących w ich kompetencji. Ponadto komisje nie dysponują zapleczem kadrowym zezwalającym na prowadzenie wielu skomplikowanych postępowań. Choć mogą one powoływać ekspertów, to koszty tego uprawnienia są tak wysokie, że komisje bardzo powściągliwie z nich korzystają[168]. W rezultacie wszystkie komisje muszą dokonać wyboru i skoncentrować swą uwagę stosunkowo na niewielkiej liczbie spraw, co pozostaje w sprzeczności z postulatem kompleksowej kontroli działalności ministerstw. Po drugie, kontroli tej nie sprzyja także fakt, że komisje podlegają w zakresie swej działalności pewnym istotnym ograniczeniom podmiotowym. Komisja nie może żądać stawienia się na jej posiedzeniu w charakterze świadków posłów czy członków Izby Lordów. Ponieważ wszyscy ministrowie są członkami jednej lub drugiej izby, wezwania komisji nie są dla nich formalnie wiążące. W rezultacie o tym, czy dany członek rządu złoży zeznania przed komisją decyduje premier. Podobnie w praktyce rzecz ma się w odniesieniu do pracowników służby cywilnej[169]. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom komisji rząd, wprowadził jednak w tym zakresie dwa bardzo ważne rozwiązania. W 1979 roku zobowiązał ministrów do współpracy z resortowymi komisjami specjalnymi, a w 1981 roku wprowadził zasadę, wedle której rząd udostępnia swój czas na debatę, „jeżeli w izbie wystąpi powszechne zaniepokojenie w związku z rzekomą odmową udostępnienia informacji komisji specjalnej”[170]. Aktualnie tryb i zasady udzielania komisjom informacji oraz przypadki, w których wezwany powinien odmówić przekazania komisji informacji określa *Departamental Evidence and Response to Select Committies* (tzw. *Osmotherley Rules*), będące oświadczeniem rządu adresowanym do wszystkich urzędników wzywanych do stawienia się przed komisjami specjalnymi, za wyjątkiem Komisji Wydatków

[168] W. Kręcisz, *Status...*, s. 253.
[169] D.Oliver, *Government...*, s. 44.
[170] P. Silk, R. Walters, *Jak...*, s. 229.

Publicznych. Oświadczenie to, wielokrotnie zresztą nowelizowane, opiera się na przekonaniu, że składając dowody przed komisją specjalną, urzędnik czyni to w imieniu i zgodnie ze wskazówkami ministra. Jednocześnie „ministrowie podkreślają, że kiedy urzędnik reprezentuje ich przed komisją, powinien być tak szybki i pomocny w dostarczaniu informacji, o które wnosi komisja, jak tylko potrafi". Ograniczenia w zakresie udzielanych informacji określa ogólna zasada, która głosi, że nie powinny to być informacje, które w normalnych okolicznościach nie zostałyby przekazane na mocy *Freedom of Information Act*. I w końcu wokół komisji nie rozwinęła się także żadna alternatywna możliwość zrobienia kariery, gdyż parlamentarzyści nadal zdobywają kolejne szczeble kariery raczej za sprawą stanowisk rządowych, pozostając bardziej wyczulonymi na presję partii niż parlamentu[171]. Dla przezwyciężenia tego trzeciego ograniczenia od sesji z lat 2004-2005 przewodniczący resortowych komisji specjalnych i międzyresortowych komisji specjalnych otrzymują dodatkowe roczne wynagrodzenie.

W pracach komisji można wskazać na następujące etapy: wybór przedmiotu zainteresowania i ogłoszenie tego faktu, zbieranie dowodów pisemnych oraz przesłuchanie świadków, wizyty w terenie (zarówno w kraju, jak i za granicą), uzgodnienie i publikacja raportu. Wyrazem nierywalizacyjnego charakteru prac komisji, jest fakt, że raporty nie są zwykle głosowane na jej forum, a raczej są one efektem wewnętrznych uzgodnień. Uzgadnianiu sprzyja także przyjmowanie raportów na posiedzeniu niejawnym, choć warto zauważyć, że zwykle spotkania komisji pozostają otwarte. Rząd odpowiada na przekazany raport w ciągu 60 dni; istnieje także możliwość przeprowadzenia nad nim debaty na forum izby. Od 1982 roku komisje mają do swej dyspozycji na sali obrad izby 3 dni w roku (tzw. *Estimate Days*), które mogą przeznaczyć na dyskusję i głosowanie nad preliminarzami finansowymi ministerstw[172]. 24 raporty komisji są także zwykle poddane debacie w czwartkowe popołudnia w Westminster Hall. Zezwala to na rozpatrzenie przez izbę *in pleno* jedynie ułamka tych raportów, które są przygotowywane w ciągu roku. W efekcie największą korzyścią, jaką opozycja odnosi z wyników pracy komisji

[171] A. Heywood, *Politologia*, s. 401.
[172] *Estimate Days* uważane są nie tylko za czas opozycji, ale także właśnie za czas komisji specjalnych. Nie zostały natomiast zrealizowane rekomendacje Komisji Specjalnej ds. Procedury, która w swym raporcie zabiegała o zapewnienie 8 dni podczas sesji na debatę nad raportami komisji resortowych.

resortowych, jest możliwość powołania się na raporty przy innych okazjach, gdy dyskutowana jest polityka rządu[173].

Teoretycznie rząd, który nie zastosował się do zaleceń komisji, może utracić w głosowaniu poparcie jej członków, co jednak w warunkach znacznej przewagi partyjnej w izbie wydaje się nie mieć specjalnego znaczenia. W tym kontekście resortowe komisje specjalne nie spełniły pokładanych w nich nadziei, okazując się instrumentem zbyt słabym, by przezwyciężyć chroniącą rząd dyscyplinę głosowań w izbie. Poddany krytyce został sposób kształtowania ich składu, tryb pracy i kwalifikacje zarówno członków, jak i ekspertów[174]. Zdaniem C. Fostera „(...) w przeciwieństwie do komisji legislacyjnych i Komisji Wydatków Publicznych, ale podobnie jak wiele debat i spotkań, komisje specjalne nie mają zdefiniowanej funkcji w procesie administracyjnym i z tego powodu mają małą możliwość zmuszenia resortów, by traktowały je (komisje – przyp. tłum) poważnie"[175].

Tę surową ocenę łagodzi jednak fakt, że choć praktyka wielu komisji dowodzi, iż współpraca z przedstawicielami ministerstw nie zawsze jest wolna od nieporozumień, to rząd mimo silnych oporów ulega czasem nawet bardzo niewygodnym żądaniom komisji[176]. W efekcie pomimo ograniczeń formalnych i technicznych dzięki systemowi komisji resortowych „urzędnicy administracji państwowej i dyrektorzy instytucji publicznych zostali postawieni pod pręgierzem opinii publicznej w większym stopniu niż kiedykolwiek przedtem"[177]. Na tym tle pozytywnie wyróżnia się właśnie wspomniana Komisja Wydatków Publicznych, którą charakteryzuje wysoka zdolność do zapewniania sobie właściwych dokumentów[178]. Ogromnym wsparciem merytorycznym jest dla niej zwłaszcza Narodowe Biuro Audytowe (*National Audit Office* - NAO). Dzięki swym szerokim uprawnieniom o charakterze śledczym i poważnym – jak na brytyjskie warunki – środkom finansowym, komisja ta zapewnia wgląd w wydatki publiczne, a w konsekwencji

[173] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*…, s. 297.
[174] D.Wass*, Government*…, s. 64 i n.
[175] C. Foster, *British...,* s. 133.
[176] W dochodzeniu prowadzonym w związku z aferą Westland w 1986 roku komisja zapewniła sobie obecność najważniejszego urzędnika - Sekretarza Gabinetu Sir Roberta Armstronga, a także, choć nie miała formalnych uprawnień, zmusiła rząd do przekazania jej dwóch mających fundamentalne znaczenie dla sprawy rządowych dokumentów. P. Silk, R. Walters uważają to dochodzenie za przykład skuteczności komisji w sprawowaniu kontroli nad rządem. P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 229. Inaczej te same fakty interpretuje D. Oliver, który przede wszystkim zwraca uwagę na niezdolność komisji do zapewnienia sobie obecności innych funkcjonariuszy służby cywilnej. D. Oliver, *Government...,* s. 44.
[177] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 232.
[178] Tamże.

może dostarczyć opozycji bardzo konkretnych argumentów w debatach nad kluczową i budzącą zainteresowanie opinii publicznej dziedziną, jaką jest polityka finansowa rządu[179]. Skuteczność działań komisji zależy jednak przede wszystkim od tego, czy izba jako całość będzie gotowa skorzystać z wyników jej pracy[180].

W ostatnich latach wzmocnieniu uległa także pozycja Komisji Łącznikowej (*Liaison Committee*), o co zabiegała w swym raporcie Komisja Specjalna ds. Administracji Publicznej (*Public Administration Select Committee*), uznając, że skoro czas pytań do premiera „nie jest adekwatnym i wystarczającym forum dla rozważnego zbadania polityki rządu, powinny zostać zaaranżowane coroczne spotkania między premierem a Komisją Łącznikową". Początkowo Tony Blair odrzucił tę rekomendację, twierdząc, że dotychczas stosowane instrumenty kontroli są wystarczające. Jednakże w obliczu zmasowanej krytyki w 2002 roku szef rządu niespodziewanie zadeklarował gotowość do stawiania się przed komisją dwa razy do roku. Strony ustaliły, że premier zostanie każdorazowo poinformowany o temacie spotkania, choć nie otrzyma szczegółowych pytań. W toku realizacji nowego zobowiązania wypracowana została praktyka przeprowadzania dwuipółgodzinnych spotkań w styczniu i czerwcu każdego roku.

Istotnym zagadnieniem przy ocenie zdolności parlamentu do kontroli i egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu jest możliwość korzystania z kompetentnego i doświadczonego personelu. To właśnie brak wystarczającej liczby ekspertów, w tym głównie prawników, jak również osób zdolnych do przygotowania analiz i streszczeń dokumentów sprawia, że posłowie muszą czasem skapitulować. Stąd zrozumiałe są postulaty głoszące, że aby maszyna parlamentarna mogła dorównać kroku departamentom, powinna zostać zmodernizowana, w przeciwnym razie efektywna kontrola rządu stanie się wręcz niemożliwa[181]. W tym kontekście należy pozytywnie odczytać wzmocnienie obsługi parlamentarzystów i ukształtowanie tzw. Jednostki Badawczej (*Scrutiny Unit*), wspierającej komisje specjalne[182].

Prace komisji specjalnych Izby Gmin często spełniają przesłanki umożliwiające im zaistnienie na łamach prasy, w serwisach radiowych, telewizyjnych

[179] K. Wójtowicz, *Zjednoczone*..., s. 296.
[180] Tamże.
[181] Por. C. Foster, *British*..., s. 284.
[182] Por. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber*…, s. 7, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

czy internetowych. Z wypowiedzi złożonej Komisji ds. Modernizacji przez redaktora politycznego BBC Nicka Robbinsona wynika, iż posiedzenia komisji specjalnych i poruszane tam tematy charakteryzuje aktualność, dramatyzm, istotność oraz element zaskoczenia[183]. W efekcie media chętnie relacjonują prace komisyjne, zapewniając im znaczący udział w korespondencji z parlamentu.

Podobnie jak ma to miejsce w Izbie Gmin, także komisje specjalne Izby Lordów zostały wyposażone w uprawnienia śledcze. Mogą one wzywać świadków, żądać dokumentów, drukować dowody lub publikować je *on-line*, powoływać doradców i przemieszczać się z miejsca na miejsce, tj. podróżować. Komisje i ich podkomisje mogą także konferować z komisjami i podkomisjami w Izbie Gmin, powołanymi do rozpatrzenia podobnych spraw. Takie spotkania służą zarówno wymianie poglądów, jak i dowodów.

Komisje Izby Lordów borykają się z podobnymi problemami co ich odpowiedniczki z Izby Gmin. I podobnie jak ma to miejsce w Gminach działania lordów muszą być zdecydowane, jeśli mają przynieść jakikolwiek efekt. Słabszą ustrojową pozycję samej izby rekompensują wiedza i doświadczenie oraz większa niezależność posłów. Pomimo tego ich wpływ na działalność rządu uznaje się za niewielki i częściej mówi się o jego znaczeniu długoterminowym niż bezpośrednim[184].

Wobec dysponowania przez rząd zdyscyplinowaną większością partyjną wynik głosowania nad wnioskiem zawierającym krytykę rządu – nawet najlepiej umotywowanym - jest z góry przesądzany. Rozgrywająca się między rządem i opozycją walka o margines głosów, choć istotna z politycznego punktu widzenia, jest pozbawiona bezpośredniego znaczenia w aspekcie dalszego funkcjonowania rządu. W praktyce możliwość odsunięcia od władzy aktualnej ekipy rządzącej posiadają tylko wyborcy i to do nich opozycja skieruje swoją krytykę. W tym kontekście skuteczność sprawowania przez parlament kontroli oznacza z jednak strony jego zdolność do kompleksowego badania działalności rządu, z drugiej zaś umiejętność upublicznienia przypadków niekompetencji, nadużyć czy rozbieżności z deklaracjami wyborczymi i zmuszenia rządu do obrony swojej polityki. Do dyspozycji parlamentarzystów pozostają przewidziane w regulaminie narzędzia w różnym stopniu realizujące te postulaty. Popularność instrumentów rozliczania rządu wśród posłów przednich i tylnich ław wskazuje także na ich zróżnicowaną użyteczność w

[183] Tamże.
[184] A. Pułło, *Izba Lordów*..., s. 315.

zakresie realizacji interesów partyjnych i zainteresowań poszczególnych parlamentarzystów. Za użyteczne instrumenty politycznych działań opozycyjnych frontbencherów uchodzą zwłaszcza pytania ustne – przede wszystkim zadawane premierowi - i pytania pilne zapewniające szerokie audytorium dla wygłaszanego stanowiska oraz debaty podejmowane podczas dni opozycji. Backbencherzy zdominowali natomiast dyskusję nad rządowymi wnioskami merytorycznymi i mową tronową, a tradycyjnie już do ich dyspozycji pozostają instytucja półgodzinnego odroczenia, wnioski na początek dnia oraz – jak sama nazwa wskazuje – wnioski poselskie. Debaty inicjowane przez posłów z tylnych ław charakteryzuje względna apolityczność poruszanych tematów, co oczywiście nie wyklucza sytuacji, w których opozycja może wykorzystać je do własnych celów, czy to inspirując, czy też dyscyplinując swoich backbencherów. Należy jednak podkreślić, że dążenia opozycji nie zawsze pokrywają się z postulatem kompleksowej kontroli działalności rządu. Ograniczenie czasowe, jakim podlegają tak pytania ustne, jak i debaty umożliwiają raczej zaprezentowanie krytycznego stanowiska niż wnikliwą kontrolę. Bardziej skuteczne w tym zakresie są pytania pisemne, postrzegane przede wszystkim jako źródło uzyskiwania informacji. Z kolei wnioski na początek dnia stanowią przede wszystkim użyteczny instrument do badania skali poparcia dla danego zagadnienia lub stanowiska. Pomimo ograniczeń swą skuteczność tak w zakresie kontroli departamentów, jak i zagadnień wyodrębnionych na podstawie innego niż resortowe kryterium potwierdzają komisje parlamentarne. Postępująca specjalizacja komisji, rosnąca zdolność do zapewnienia obecności odpowiedzialnych ministrów i niezbędnych informacji oraz umiejętność przyciągania uwagi mediów sprawia, że stały się one najważniejszym instrumentem kontroli działań rządowych.

5.2.1 Kontrola finansów i ustawodawstwa delegowanego

Nie ulega wątpliwości, że we współczesnym świecie „budżet nie jest już zwykłym programem równoważenia planowanych wydatków i dochodów państwa, lecz instrumentem polityki gospodarczej rządu aktywnie wpływającym na ekonomikę kraju”[185]. Proces jego uchwalania, a także kontroli realizacji znalazł się w centrum sporów na płaszczyźnie konstytucyjnej między organami państwa, a politycznej

[185] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 200.

między podmiotami systemu dwupartyjnego. Podstawę prawną wyznaczającą ramy stosunków między rządem i parlamentem w tym zakresie stanowią dwie zasady. Po pierwsze, zgodnie z prawem zwyczajowym Korona, a w praktyce rząd, nie może ściągać podatków, nakładać nowych świadczeń ani dokonywać wydatków bez zgody parlamentu. Po drugie, parlament, uchwalając podatki i zatwierdzając wydatki, może to czynić tylko z inicjatywy Korony. Praktyczne implikacje tych zasad w warunkach brytyjskiego systemu dwupartyjnego omówione zostaną na przykładzie procedury uchwalania budżetu, procedury kredytowej i kontroli wykonania ustaw.

Najważniejszym dniem w roku finansowym jest dzień, w którym Kanclerz Skarbu pojawia się w Izbie Gmin celem wygłoszenie *expose* budżetowego (zwanego też przemówieniem budżetowym – *budget speech*). W trwającym ponad godzinę przemówieniu, wyróżnia się dwie części: podsumowanie sytuacji ekonomicznej kraju i szczegółowe wyliczenie środków niezbędnych dla uzyskania wymaganych dochodów, w tym przede wszystkim propozycje podatkowe. Ponieważ plany budżetowe przygotowywane są przez rząd w ścisłej tajemnicy, więc wiele oczekuje się od tego wystąpienia: jest ono transmitowane na żywo i szeroko komentowane w mediach. Przedstawione w *expose* propozycje finansowe znajdują swe odzwierciedlenie w rezolucjach budżetowych, które są przedkładane izbie niezwłocznie po zakończeniu przez Kanclerza przemówienia. Dla zapobieżenia spekulacjom część tych rezolucji, a zwłaszcza te, które zawierają propozycje zmian podatkowych są przyjmowane natychmiast, bez żadnej debaty i bez możliwości wprowadzenia doń poprawek. Taka akceptacja ma jednak charakter prowizoryczny i izba w ciągu 10 dni musi ponownie przyjąć te rezolucje. Natychmiast po wygłoszeniu *expose* i uchwaleniu koniecznych rezolucji budżetowych Lider Opozycji inicjuje kilkudniową (zwykle czterodniową) debatę, której formalną podstawę stanowią propozycje Kanclerza. W praktyce charakter debaty determinują dwa czynniki. Po pierwsze, fakt przygotowania propozycji w całkowitej tajemnicy i przedstawienia ich dopiero w dniu, w którym ma być przeprowadzona debata im poświecona, uniemożliwia merytoryczne przygotowanie się do dyskusji zarówno opozycji, jak i backbencherów z ław rządowych. Po drugie, niezależnie od siły argumentów opozycji zdyscyplinowana większość zapewni rządowi swobodną realizację pierwotnych założeń. Wobec tego zamiast przeprowadzać niemerytoryczną i bezskuteczną krytykę rezolucji budżetowych, opozycja atakuje politykę rządu w wybranej przez

siebie dziedzinie[186]. Ożywiony, aczkolwiek luźno związany z formalnym przedmiotem obrad, dialog między rządem i oficjalną opozycją stwarza iluzję, że najważniejsze decyzje podejmowane są publicznie, a ostatnie słowo zawsze należy do organu przedstawicielskiego[187]. W praktyce rząd, dysponując wyłącznym prawem do inicjowania procedur finansowych i zdyscyplinowaną większością w izbie, nie dopuszcza do powstania i przyjęcia rozwiązań alternatywnych.

Zaaprobowane przez izbę rezolucje budżetowe tworzą podstawę projektu Ustawy Finansowej (budżetowej), która jest rozpatrywana w podobny sposób jak inne ustawy publiczne. Projekt tej ustawy jest zazwyczaj dyskutowany przez jeden dzień podczas drugiego czytania. Zgodnie z regulaminem na tym etapie postępowania nie istnieje możliwość zgłaszania poprawek, a opozycja może co najwyżej kontynuować krytykę propozycji finansowych lub określonej dziedziny polityki. Prace komisyjne nad projektem Ustawy Finansowej wykonywane są częściowo w Komisji Całej Izby, a jedynie mniej sporne rozdziały rozpatruje komisja projektów ustaw publicznych. Debata na forum Komisji Całej Izby stwarza opozycji jeszcze jedną szansę publicznego napiętnowania projektu rządowego i zaprezentowania rozwiązań alternatywnych szerokiemu audytorium mass mediów. Na tym etapie możliwe jest zgłaszanie poprawek, choć nie wszystkie są dopuszczalne: prawo zabrania posłom zgłaszania propozycji zwiększających proponowane przez rząd podatki lub wydatki. Nie dyskutuje się także poprawek wyłączających lub proponujących zerową stawkę podatku od wartości dodanej (VAT). Pomimo tych ograniczeń poprawki zgłaszane są w ogromnych ilościach i to zarówno przez członków partii opozycyjnych, backbencherów rządowych, jak i samych ministrów[188]. Rząd niechętnie uwzględnia poprawki, z zasady jedynie wówczas, gdy ich odrzucenie groziłoby załamaniem się dyscypliny głosowań. Taka postawa rządu ma jednak swoje merytoryczne uzasadnienie, wynikające ze sposobu funkcjonowania budżetu, gdzie wydatki i przychody są ze sobą sprzężone, a zmiany dokonane po jednej stronie pociągają za sobą konieczność dalszych.

Na rozpatrywanie sprawozdania komisji i trzecie czytanie poświęca się zwykle nie więcej niż dwa dni. Wyrazem uznania praw opozycji do krytyki najważniejszych

---

[186] Por. Z. Machelski, *Opozycja*..., s. 103.
[187] S.Gebethner, *Rząd*...., s. 204.
[188] Na początku ubiegłego wieku zgłaszano ok. 100-150 poprawek. Natomiast w sesji z lat 2005-2006 tylko na etapie prac komisyjnych złożono ich 400, a kolejnych 101 na etapie raportu. *Budget and Financial Documents*, House of Commons Information Office, Factsheet P5, Procedure Series, październik 2007, s. 2, http://www.parliament.uk/documents/upload/p05.pdf

planów finansowych pozostaje fakt, że w przeszłości rzadko stosowano gilotynę w odniesieniu do tych kwestii. Od końca lat 60. sytuacja taka miała miejsce zaledwie trzy razy: w 1974, 1992 i 1997 roku. Natomiast w 2001 roku w stosunku do tego projektu złożono po raz pierwszy wniosek programujący, który określił czas debaty na forum Komisji Całej Izby.

Projekt zaakceptowany przez Izbę Gmin zostaje następnie przedłożony Izbie Lordów. Tam jego rozpatrzenie sprowadza się do krótkiej debaty podczas drugiego czytania, a wszystkie etapy projekt przechodzi w ciągu jednego dnia. Zgodnie z konwenansem izba nie może bowiem poprawiać projektów ustaw „o środkach i budżecie" (*supply bill*), do których współcześnie zalicza się Ustawy o Skarbie Państwa (*Consolidated Found Act*), Ustawy o Przeznaczeniu Kredytów (*Appropriation Act*) i ustawy nakładające podatki, w tym także Ustawę Finansową (*Finance Act*). Ponadto Izba Lordów może poświęcić projektom ustaw o podatkach i wydatkach[189] (*money bill*) jedynie miesiąc, a następnie niezależnie od stanowiska izby projekty te są przedstawiane do sankcji królewskiej[190].

W Wielkiej Brytanii obowiązuje ponadto skomplikowany system kredytowania działalności rządu, którego zrozumienia nie ułatwia bynajmniej fakt, że rok budżetowy zaczyna się 1 kwietnia, kalendarzowy w styczniu, a parlamentarny (nowa sesja) zazwyczaj w listopadzie. Proces kontroli parlamentu nad decyzjami wydatkowymi rządu oraz podatkami nałożonymi w celu dokonania tych wydatków nosi na gruncie brytyjskim nazwę procedury finansowej. W ciągu ostatnich 20 lat kwestia ta była przedmiotem zainteresowania licznych komisji mających na celu zmodernizowanie Izby Gmin. Wysiłki komisji koncentrowały się zwłaszcza na próbie przezwyciężenia słabości parlamentu w kontroli preliminarzy. Szczególnie owocne w tym zakresie stały się rekomendacje Komisji Specjalnej ds. Procedury, przekazane w raporcie z 1982 roku. Izba wyraziła zgodę na wprowadzenie między innymi: trzech dni debaty nad preliminarzami (wspomniane *Estimate Days*), debaty nad odroczeniem w związku z feriami i 19 tzw. dni opozycji. Ponadto uzgodniono, że choć przyjmowanie projektów ustaw o Skarbie Państwa pozostanie formalnością, to możliwe będzie przeprowadzenie debat w tym zakresie na podstawie późniejszych wniosków o

[189] Chodzi o projekty ustaw określone w *Parliament Act* z 1911 roku.
[190] Pojęcia „money bill" i „supply bill" nie mają takiego samego zakresu przedmiotowego. *Supply bill* nie musi, ale może, oznaczać *money bill* w rozumieniu *Parliamentary Act* z 1911 roku. Przykładowo projekt Ustawy Finansowej, który jest *supply bill*, może być określony jako *money bill*, ale często tak się nie dzieje.

odroczenie. W efekcie tych zmian parlament ponownie uzyskał możliwość regularnego dyskutowania nad poszczególnymi preliminarzami. Natomiast tematyce kontroli preliminarzy za pośrednictwem komisji specjalnych poświęcony był raport z lat 1998-1999[191] oraz raport Komisji Specjalnej ds. Modernizacji Izby. W maju 2002 roku izba wyraziła zgodę, by komisje specjalne „badały i raportowały w sprawie preliminarzy".

Rząd przedstawia preliminarze potrzeb finansowych poszczególnych ministerstw cztery razy do roku. Główny preliminarz (*main estimates*) prezentowany jest w lutym i zawiera on szacunki potrzeb finansowych ministerstw w danym roku[192]. W przypadku gdyby szacunki te okazały się zbyt optymistyczne, ministrowie sporządzają dodatkowe preliminarze (*suplemantery estimates*) potrzeb prezentowane izbie w lecie, jesienią i wiosną. Ponieważ główne preliminarze nie są uchwalane na początku roku budżetowego, a dopiero w lecie dla zapewnienia ministerstwom pieniędzy w okresie, gdy nie ma przyjętych i ustawowo potwierdzonych preliminarzy, już w listopadzie poprzedzającym dany rok budżetowy uchwala się cele zaliczkowe (*vote on account*)[193]. Natomiast jeśli na koniec roku budżetowego ujawniono deficyt w budżecie danego ministerstwa, zatwierdzenie nadmiernych wydatków następuje *post factum* w drodze uchwalenia celów dodatkowych (*excess vote*)[194].

Uchwalenie preliminarzy potrzeb, celów zaliczkowych, a nawet zatwierdzenie wydatków ujętych w celach dodatkowych jest w Izbie Gmin, gdzie rząd posiada zdyscyplinowaną większość, czystą formalnością. Jednakże tradycyjnie czas przedstawienia preliminarzy (*Estimate Days*) uważa się za czas opozycji. Łącznie na dyskusję w tym przedmiocie przeznacza się 3 dni w ciągu roku. Określony preliminarz staje się podstawą do dyskusji nad polityką rządu w dziedzinie, której preliminarz dotyczy. Tematy do dyskusji rekomenduje Komisja Łącznikowa i zwykle jest to raport komisji specjalnej dotyczący danego preliminarza. Formalnie natomiast dyskusja toczy się nad wnioskiem, złożonym przez ministra, żeby sumy wyspecyfikowane w preliminarzu zostały przyznane.

---

[191] Raport pod nazwą *Procedura debaty nad rządowymi planami wydatków* (*Procedure for debate on the Government's expenditure plans*) opracowała Komisja ds. Procedury.
[192] Aktualnie główny preliminarz składa się z czterech części – pierwsza dot. departamentów, druga Izby Gmin, trzecia Narodowego Biura Audytowego a czwarta Komisji Wyborczej.
[193] Około 45% wydatków danego roku jest realizowanych na podstawie *votes on account*.
[194] Zwykle oświadczenie dotyczące celów dodatkowych prezentowane jest w lutym następnego roku.

Poprawianie preliminarzy wydatków, choć jest formalnie możliwe, w warunkach funkcjonowania systemu dwupartyjnego staje trudne do przeprowadzenia zarówno przez opozycję, jak i indywidualnego posła. Parlamentarzyści chętnie jednak wnoszą poprawki, widząc w nich użyteczny instrument dla przeprowadzenia krytyki rządu. Ponieważ dopuszczalne są tylko takie, które obniżają wydatki, zwykle wnosi się o redukcję rządu 1000 funtów, co daje to podstawę do dyskusji nad szczegółową kwestią. Trzeba jednak podkreślić, że rozpatrywanie preliminarzy zatraciło aspekty finansowe. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku debaty nad rezolucjami budżetowymi, opozycja woli podjąć krytykę działalności politycznej rządu niż przeprowadzić merytoryczną, aczkolwiek pozbawioną efektów, dyskusję nad formalnym przedmiotem obrad. Trzeba także podkreślić, że zwykle tylko kilka preliminarzy jest poddawanych pod dyskusję.

Zatwierdzone przez parlament preliminarze, cele dodatkowe i cele uzupełniające muszą uzyskać formę ustawy. Projekty takich ustaw zwanych Ustawami o Skarbie Państwa (*Consolidated Found (Appropriation)Act*)[195] nie są dyskutowane w Izbie Gmin tak jak inne projekty, choć może się odbyć nad nimi głosowanie podczas drugiego i trzeciego czytania[196]. Projekty Ustaw o Skarbie Państwa nie są także przedmiotem prac komisyjnych, a w Izbie Lordów są zatwierdzane bez dyskusji i głosowania. Wszystkie etapy przebiegają jednego dnia, co dodatkowo wskazuje, iż postępowanie to ma wyłącznie formalny wymiar. Jednakże po zakończeniu trzeciego czytania w Izbie Gmin możliwe jest przeprowadzenie trwającej nawet 17 godzin debaty w trybie odroczenia. Przedmiot tej debaty określają posłowie tylnych ław. Debata ta jednak nie ma już wpływu na kształt projektu i może nie być z nim związana. W rezultacie rezygnując z merytorycznej dyskusji na etapie przedstawiania preliminarzy, opozycja sama pozbawia się możliwości sprawowania kontroli wstępnej nad 70% kwot wydatkowanych przez rząd[197]. W efekcie kontrola finansowa ma przede wszystkim charakter następczy, a więc jest realizowana po dokonaniu wydatków. Kontrola ta

[195] Ustawa, której projekt powstał na podstawie głównego preliminarza (*main estimates*) nosi nazwę Ustawy o Przeznaczeniu Kredytów (*Appropriation Act*) i projekt tej ustawy rozpatrywany jest w lipcu danego roku. Natomiast trzy razy do roku na podstawie dodatkowych preliminarzy (*suplementary estimates*) konstruowane i przyjmowane są Ustawy o Skarbie Państwa (*Consolidated Found Acts)*. Latem *Consolidated Found Act* jest po prostu włączany do *Appropriation Act*.
[196] Najczęściej jednak projekty te przechodzą przez wszystkie stadia „na skinięcie" (*on the nod*).
[197] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 186.

przybiera formę audytu sprawdzającego, czy limity wydatków nie zostały przekroczone, a pieniądze przeznaczono na właściwe cele.

Aktualnie kontrola wykonania ustaw finansowych jest realizowana przede wszystkim przez Narodowe Biuro Audytowe[198] odpowiedzialne bezpośrednio przed parlamentem. Biuro bada każdy preliminarz rządowy pod kątem sposobu wydatkowania środków i ich przeznaczenia oraz może zająć się szczegółowo dowolną kwestią, także tą ujętą w celach dodatkowych. Efekty pracy biura są przedmiotem obrad Komisji Wydatków Publicznych, która rozpatruje raport NAO i w razie konieczności może prowadzić dalsze czynności kontrolne w tej kwestii. Raporty Komisji Wydatków Publicznych stają się przedmiotem prac całej izby raz-dwa razy do roku. Kompetencje obu ciał – biura i komisji – zostały jednak ograniczone wyłącznie do implementacji przez rząd polityki nakreślonej w przyjętych przez parlament aktach, nie mogą one natomiast kwestionować samych założeń tej polityki, co jest rolą innych komisji specjalnych[199]. W tak wyznaczonych ramach działania, Komisja Wydatków Publicznych została uznana za wysoce efektywną, co potwierdza przyznany jej tytuł Komisji Roku 2006.

Parlament, a zwłaszcza działająca w jego ramach opozycja w dużym stopniu rezygnuje z merytorycznej kontroli szeroko rozumianego ustawodawstwa finansowego na etapie jego przyjmowania. Jest to zapewne z jednaj strony spowodowane brakiem możliwości skutecznego działania w tym zakresie, tzn. konstruktywnego odniesienia się do przygotowanych w tajemnicy projektów, inicjowania i dokonywania w nich zmian, z drugiej zaś wyrazem uznania legitymacji rządowej dla realizacji programu politycznego. Być może u podstaw takiego zachowania tkwi także przekonanie, że dla zbicia kapitału politycznego należy pozwolić na to, by rząd popełnił błąd. Przekonanie to wyraża zasada, zgodnie z którą, „rządowi należy dostarczyć, wystarczająco dużo sznura, by sam się

[198] Narodowe Biuro Audytowe powstało w 1983 roku i jest ciałem niezależnym, którego rolą jest przeprowadzanie audytów departamentów, agencji wykonawczych oraz niedepartamentalnych ciał publicznych. Wielowymiarowość audytów NAO - które mają na celu zarówno zbadanie aspektów finansowych (*financial audit*) zgodnie z przyjętymi dobrowolnie przez NAO *the International Standards of Auditing* (ISAs), niefinansowych, tj. efektywności ponoszonych wydatków (*value for money*), jak i tzw. dobrego rządu (*good governance*), który stanowi formę pośrednią między wymienionymi w pierwszej i drugiej kolejności – zapewnia, iż kontrola wykracza poza kwestie formalne i realizuje bardziej konsumenckie (*consumer–based*) spojrzenie na finanse publiczne.

[199] Corocznie każdy departament przygotowuje raport dotyczący zarówno jego działalności w ciągu roku, jak i planów na przyszłość. Raport ten stanowi użyteczne źródło informacji na temat sposobu realizacji resortowego budżetu, jak i podstawę dla zbadania założeń politycznych. Staje się on zwykle przedmiotem postępowania odpowiedniej resortowej komisji specjalnej.

powiesił"[200]. Sprawa wygląda inaczej, gdy w grę wchodzi kontrola wykonania ustaw finansowych, która przede wszystkim spoczywa na barkach komisji specjalnych. Korzystając z ich raportów opozycja - w drodze merytorycznej dyskusji - piętnuje niekompetencję rządu. Działania takie są już jednak pozbawione praktycznego znaczenia z punktu widzenia poprawności przygotowania budżetu państwa. Nawet w przypadku wykrycia oczywistych błędów i nadużyć w warunkach brytyjskiego systemu dwupartyjnego nie jest możliwe pociągnięcie rządu do odpowiedzialności. Ostatecznym arbitrem w tej sprawie będzie zawsze elektorat i to do niego opozycja kieruje swoją krytykę.

Korzystając z przysługujących mu zgodnie z zasadą suwerenności uprawnień i w celu uniknięcia rozstrzygania o pewnych kwestiach w procesie legislacyjnym, parlament brytyjski deleguje swoje uprawnienia prawodawcze. Korzenie takiej praktyki sięgają jeszcze XVIII wieku, kiedy to sposób delegacji był determinowany przez zasady ustalone na dworze przez sędziów[201], narażając tym samym cały proces na podejrzenia o korupcję. Wraz z nastaniem nowej służby cywilnej parlament coraz słabiej opierał się regulacji szerokich dziedzin administracji w drodze aktów ustawodawstwa delegowanego, a w latach 70. XIX wieku istotnie wzrosła zarówno liczba, jak i waga tych aktów[202].

Ustawodawstwo delegowane (*delegated, secondery legislation*) to szeroka grupa aktów prawnych mających postać rozporządzeń, zarządzeń, okólników i regulaminów. Uprawnieni do wydawania aktów tego typu są przede wszystkim ministrowie, ale także inne osoby lub podmioty, np. władze lokalne i państwowe zakłady przemysłowe. Ze względu na przedmiot niniejszej pracy omówione zostaną jedynie akty prawne wydawane przez ministrów, jako że realizują one założenia polityczne partii rządzącej, przy jednoczesnym wskazaniu na relacje między rządem i parlamentem. Akty te mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego, w którym zawarta jest ściśle określona delegacja uprawnień. Ustawy zawierające takie upoważnienia, zwane także macierzystymi (*parent act*), przyjmowane są w toku procedury legislacyjnej, w której pozycję uprzywilejowaną zajmuje właśnie rząd, dysponujący poparciem większości parlamentarnej.

---

[200] A. H. Birch, *The British*..., s. 131.
[201] I. Jennings, *Parliament*, s. 476.
[202] Tamże, s. 476-477.

Nie istnieją żadne prawno-konstytucyjne kryteria zezwalające na odróżnienie materii, która powinna być uregulowana w samej ustawie, od materii, która może być uregulowana w oparciu o ustawowe upoważnienie. Podział ten pozostaje jedynie w sferze praktyki konstytucyjnej i teoretycznie przebiega zgodnie założeniem, że ustawa powinna określać ogólne zasady, a rządowymi aktami normatywnymi należy regulować szczegóły[203]. W efekcie wydawane z ustawowego upoważnienia akty powinny mieć charakter niekonstrowersyjny i techniczny, tak aby wyłączenie ich spod pełnej kontroli parlamentu nie naruszało zasad demokratycznego państwa prawa. Zasady te pozostają jednak czasem w sprzeczności z dążeniem rządu do usunięcia z projektu spraw o drażliwym charakterze, które mogłyby rządowi nastręczyć sporo trudności w parlamencie i narazić go na niepotrzebną krytykę opozycji[204]. Przykładem z ostatnich lat jest zapewne kwestia imigracji, która, choć budzi ogromne kontrowersje, w dużej mierze została uregulowana w drodze aktów ustawodawstwa delegowanego. Częste są także przypadki, gdy zakres regulacji ustawowej zostaje zredukowany do określenia zaledwie zarysu rozwiązania prawnego, co obrazowo oddaje stosowana wobec takich ustaw nazwa „legislacja szkieletowa" (*skeleton legislation*). Pomimo tych zastrzeżeń akty ustawodawstwa delegowanego są jednak przede wszystkim użytecznym narzędziem pozwalającym parlamentowi skrócić do minimum czas zajmowania się sprawami drugorzędnymi czy o wysoce specjalistycznym charakterze, zapewniając jednocześnie rozwiązaniom prawnym odpowiedni poziom elastyczności w warunkach nieustającej zmiany otoczenia społeczno-ekonomicznego.

Najwyższą formą ustawodawstwa delegowanego są *orders in council* nadawane przynajmniej nominalnie przez Radę Przyboczną złożoną z suwerena i członków rady. W praktyce *orders in council* są przygotowywane przez rząd i jedynie sankcjonowane przez radę. Zazwyczaj *orders in council* implementują legislację o pilnym charakterze, która z racji wyjątkowych okoliczności powinna zostać wprowadzona szybciej niż pozwalałyby na to parlamentarne procedury. Instrument ten używany jest także dla wprowadzenia w życie prawa wspólnotowego lub w przypadku kwestii o konstytucyjnym znaczeniu oraz dotyczących podziału kompetencji między ministerstwami. Gros aktów ustawodawstwa delegowanego stanowią *statutory instruments* wydawane zgodnie ze *Statutory Instruments Act* z

[203] S. Gebethner, *Rząd*..., s. 318.
[204] Tamże, s. 318-319.

1946 roku[205]. Specyficznymi rodzajami aktów ustawodawstwa delegowanego są także *regulatory reform orders* wydawane na mocy *Regulatory Reform Act* z 2001 roku i *Legislative and Regulatory Reform Act z 2006* roku oraz *human rights remedial orders* wydawane na mocy *Human Rights Act* z 1998 roku.

Projekty ustaw macierzystych są przyjmowane przez obie izby w takim samym trybie jak inne projekty ustaw, choć w Izbie Lordów stają się one przedmiotem postępowania *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, która bada prawidłowość przekazywania uprawnień. Co ważne, komisja czyni to na początku postępowania w izbie, tak aby procedujący nad projektem lordowie mogli domniemywać, że jest on prawidłowo skonstruowany. W efekcie powstaje nieformalne porozumienie, zgodnie z którym, jeśli komisja zaaprobuje rozwiązania w zakresie delegacji uprawnień, to ich forma nie powinna być w normalnych okolicznościach przedmiotem debaty podczas kolejnych etapów postępowania. Swoje działanie komisja koncentruje na trzech zakresach: ocenie czy dana kwestia powinna być regulowana w drodze ustawodawstwa delegowanego, czy też z racji swego znaczenia winna być rozstrzygnięta w drodze ustawy, badaniu zastosowania klauzuli Henryka VIII, tj. uprawnień w zakresie zmiany lub uchylenia przepisu ustawy oraz ocenie zaproponowanej procedury rozpatrzenia przez parlament aktu ustawodawstwa delegowanego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego[206]. Ponadto komisja bada także akty wydawane na podstawie *Legislative and Regulatory Reform Act* z 2006 roku. Tymczasem Gminy nie powołały nawet stałej komisji specjalnej, która czuwałaby nad procesem delegacji uprawnień jeszcze na etapie przyjmowania aktu macierzystego. Sytuacja taka, jak już wcześniej sygnalizowałam, dowodzi komplementarności systemów komisyjnych obu izb.

Parlament jest także uprawniony do przeprowadzenia kontroli już wydanych aktów prawnych, chociaż jej stopień zależy od charakteru unormowań zawartych w ustawach upoważniających do wydawania tych aktów. Rozporządzenia wprowadzające ustawy w życie (tzw. *general instruments*) są przedkładane wyłącznie do informacji obu izb i nigdy nie stają przedmiotem dalszego postępowania parlamentu. Natomiast ze względu na odmienny sposób uzyskiwania akceptacji parlamentu wśród aktów prawnych będących przedmiotem postępowania izb należy

[205] Nie wszystkie *orders in councils* są jednocześnie *statutory instrument*, nie są nimi te, które operują poprzez królewskie prerogatywy.
[206] *Scruitinising the Executive – Delegated Legislation*, House of Lords Briefing, listopad 2005, s. 2, http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpDelegated.pdf

wskazać na akty podlegające procedurze potwierdzającej (*affirmative procedure*) i akty podlegające procedurze odrzucającej (*negative procedure*)[207]. Warto także podkreślić, że część aktów, o drugo- i trzeciorzędnym charakterze, nigdy nie jest przedkładana parlamentowi. W efekcie choć co roku wydawanych jest niemalże 300 tys. *statutory instruments*, to tylko około 1200 zostaje formalnie przekazane izbom do rozpatrzenia.

Akty ustawodawstwa delegowanego przedkładane są parlamentowi wraz z memorandum wyjaśniającym (*explanatory memorandum*), które opisuje jasno przedmiot aktu, jego związki z innymi aktami oraz mówi o kosztach wprowadzenia aktu, wyniku konsultacji społecznych itp.

Procedura odrzucająca zakłada, że jeżeli w terminie 40 dni od dnia złożenia aktu nie wpłynie wniosek o jego unieważnienie, tzw. suplikacja (*prayer*), akt wchodzi w życie. Złożenie suplikacji nie pociąga za sobą jednak obowiązku przeprowadzenia nad nią debaty. Decyzja w tym zakresie należy do rządu, a zatem możliwość kontroli została uzależniona od dobrej woli kontrolowanego. Choć rząd niechętnie wysłuchuje krytyki, gdy suplikację składa główna partia opozycyjna czuje się zobowiązany poddać akt pod dyskusję. Natomiast suplikacje posłów tylnych ław są dyskutowane niesłychanie rzadko, jako że zwykle składa się je w trybie EDM, dla których to wniosków nie ma specjalnego czasu w porządku obrad. W Izbie Gmin suplikacje mogą być rozpatrywane jedynie do godziny 23.30, choć debata nad wnioskiem rzadko rozpoczyna się wcześniej niż o 22.00 czy 22.30. Ścisłe ramy czasowe nie pozwalają zatem na drobiazgową kontrolę aktu. Debata nad suplikacjami może być także przeprowadzona na forum komisji ds. ustawodawstwa delegowanego (*Delegated Legislation Committee*), która jest komisją generalną. Komisje te są tworzone *ad hoc*, spotykają się tylko raz i mają do dyspozycji co najwyżej półtorej godziny (jeśli sprawa dotyczy Irlandii Północnej dwie i pół godziny). Komisja taka nie jest jednakże uprawniona do odrzucenia aktu. W rezultacie nie dość, że procedurze odrzucającej poddana jest w istocie tylko niewielka liczba aktów jej podlegających, to limity czasu poświęconego na to postępowanie praktycznie uniemożliwiają przeprowadzenie drobiazgowej kontroli. Z kolei Izba Lordów zawsze ma czas na

[207] Część aktów podlega własnej, charakterystycznej dla danego aktu procedurze rozpatrywania przez parlament. Przykładowo są to *regulatory reform orders*, *human rights remedial orders*, *hybrid instruments*, *special procedure orders*.

dyskusję nad wnioskami o unieważnienie, lecz trzeba zaznaczyć, że lordowie składają je bardzo rzadko[208].

Procedurze potwierdzającej poddawane są najważniejsze akty ustawodawstwa delegowanego. Ze względu na fakt nabycia mocy obowiązywania rozróżnia się dwa rodzaje aktów potwierdzanych. W przypadkach bardzo pilnych akty ustawodawstwa delegowanego mogą wejść w życie natychmiast i tracą moc obowiązywania po 28 lub 40 dniach, jeżeli nie zostaną zatwierdzone przez parlament. Akty tego typu dotyczą przede wszystkim stanów wyjątkowych, takich jak wojna czy kryzys gospodarczy. Wymagana w takich sytuacjach szybkość zastosowania określonych środków przynajmniej w części uzasadnia tak drastyczne pozbawienie parlamentu możliwości realizacji jego funkcji. Drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy do wejścia aktu w życie niezbędna jest zgoda parlamentu. Niektóre instrumenty mogą być przedłożone do akceptacji izb w formie projektu (*draft instrument*), który zostanie podpisany przez upoważnionego ministra i wejdzie w życie dopiero po pozytywnej rezolucji izb. Najczęściej akty potwierdzane (*affirmative instruments*) uzyskują moc prawną dopiero po zaaprobowaniu przez obie izby, choć w niektórych przypadkach wymagana jest tylko zgoda ze strony Izby Gmin. Sytuacja taka dotyczy przede wszystkim instrumentów finansowych (*financial instruments*).

Aprobata Izby Gmin jest formalnością w sytuacji, gdy rząd cieszy się poparciem większości. Źródłem zagrożenia nie jest więc wynik głosowania, a jedynie poprzedzająca je debata parlamentarna, którą opozycja wykorzysta dla przeprowadzenia krytyki poczynań rządowych. Debata taka rzadko stanowi główny punkt dnia i zwykle ma miejsce w późnych godzinach nocnych. Debata może być także przeprowadzona na forum komisji. Jeżeli jednak co najmniej 20 posłów tylnych ław sprzeciwia się rozpatrywaniu aktu przez komisję, to debata taka może odbyć się na forum całej izby.

Akt zaaprobowany przez Izbę Gmin staje się następnie przedmiotem postępowania w Izbie Lordów. Na forum tej izby opozycja zwykle zgodnie z konwenansem powstrzymuje się od wyrażania sprzeciwu wobec aktu. Warto jednak podkreślić, że z racji faktu, iż *the Parliament Act* z 1911 roku nie ma zastosowania w odniesieniu do aktów ustawodawstwa delegowanego, sprzeciw Izby Lordów przesądza o losie aktu. I tak w 1968 roku rząd konserwatywny poniósł porażkę, kiedy

[208] P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 161.

izba odrzuciła rozporządzenie w sprawie Rodezji. Sytuacja powtórzyła się w 2000 roku, kiedy izba rozpatrywała *Greater London Authority Elections Rules*. W innym przypadku rozporządzenie zostało wycofane po debacie. Niepewność co do losu aktu normatywnego zmusza rząd do czynienia ustępstw na rzecz izby i uwzględniania jej sugestii w treści rozporządzenia. Tak stało się w przypadku rozporządzenia z 1986 roku dotyczącego obywatelstwa Hongkongu[209]. A zatem także w odniesieniu do ustawodawstwa delegowanego potwierdza się teza o Izbie Lordów jako forum, na którym rząd może ponieść porażkę i zostać zmuszony do dokonania zmian swych propozycji.

Obie izby rozpatrują akty ustawodawstwa delegowanego jako pewną całość. Wnoszenie poprawek nie jest możliwe. Izba może jedynie przyjąć lub odrzucić akt w całości, przy czym to drugie rozwiązanie jest wysoce nieprawdopodobne. Jednakże jeśli akt spotka się z ostrą krytyką, a minister uzna jej zasadność, to może on zaproponować mniej kontrowersyjną wersję. W żadnym jednak razie sytuacja taka nie stanowi formalnego uprawnienia izby czy opozycji.

Ustawodawstwo delegowane jest przedmiotem kontroli ze strony Komisji Wspólnej ds. Ustawodawstwa Delegowanego (*Joint Committee on Statutory Instruments*)[210]. Komisja ta składa się z przedstawicieli obu izb, obradujących najczęściej pod przewodnictwem reprezentanta opozycji z Izby Gmin. Zaletą tej komisji jest fakt, że kieruje się ona zasadą *non-party line*, co umożliwia konstruktywną krytykę rozwiązań prawnych zaproponowanych przez rząd. Niestety znaczenie prac komisji obniżają inne czynniki[211]. Po pierwsze, prace komisji mają charakter nieformalny. Po drugie, bada ona jedynie aspekty techniczne, a nie zaś merytoryczną stronę aktów. Po trzecie, w razie odkrycia błędów komisja nie ma środków, które powstrzymałyby rząd przed wprowadzeniem aktu w życie. Prace komisji mają pewne znaczenia dla Izby Lordów, która nie może przyjąć aktu, jeżeli komisja nie złożyła sprawozdania. Wnioski zawarte w sprawozdaniu nie mają jednak charakteru wiążącego i mogą zostać zignorowane. Natomiast w Izbie Gmin akty są często rozpatrywane nawet przed zakończeniem prac komisyjnych.

Działania komisji w Izbie Gmin uzupełnia Komisja Specjalna ds. Ustawodawstwa Delegowanego. Natomiast w Izbie Lordów w 2003 roku powołano

---

[209] Tamże, s. 162-163.
[210] Komisja ta nie rozpatruje niektórych kategorii aktów, m.in. aktów finansowych, które są przedstawiane wyłącznie komisji specjalnej Izby Gmin.
[211] Za P. Silk, R. Walters, *Jak*..., s. 163.

po raz pierwszy *Committee on Merits of Statutory Instruments*, której działanie ma na celu wskazanie izbie, jaki wymiar funkcjonowania aktu powinien być przedmiotem jej szczególnej uwagi. W efekcie akt może być rozpatrywany pod kątem jego nieprawidłowości ze względu na zmianę okoliczności, która miała miejsce po przyjęciu aktu macierzystego; nieprawidłowej implementacji legislacji Unii Europejskiej, jak również z powodu faktu, że w niedostateczny sposób realizuje wyznaczone mu cele. W przeciwieństwie do komisji wspólnej komisja specjalna Izby Lordów może rozpatrywać także polityczne implikacje danego aktu ustawodawstwa delegowanego. W istnieniu aż trzech różnych komisji zajmujących się *statutory instruments* nie należy dopatrywać się elementu rywalizacji, gdyż każda z nich ma odrębny komplementarny względem pozostałych przedmiot zainteresowań, choć podkreślenia wymaga fakt, że ciężar skrupulatnej kontroli ustawodawstwa delegowanego wzięła na siebie przede wszystkim Izba Lordów.

Rząd, dysponując większością w Izbie Gmin i instrumentami pozwalającymi na obalenie weta Izby Lordów, sam określa zakres swych uprawnień ustawodawczych. W praktyce ich granicę wyznacza z jednej strony przyzwolenie backbencherów własnej partii, z drugiej zaś zdolność opozycji do nadania sprawie rozgłosu, który mógłby zaważyć na wynikach przyszłych wyborów. Kontrola aktywności rządu w tych dość szeroko zakreślonych granicach napotyka na takie same utrudnienia jak w przypadku postępowania z każdym projektem. Logika działania nakazywałaby zatem koncentrację działań kontrolnych na drugim etapie – postępowaniu z aktami ustawodawstwa delegowanego, gdzie każda z izb ma w większości przypadków prawo weta absolutnego. Istotna rola w tym zakresie przypada komisjom, powoływanym przez każdą z izb z osobna, a także komisji wspólnej. Odmienny zakres kompetencji komisji umożliwia zbadanie aktu zarówno pod względem technicznym, formalnym, jak i merytorycznym. Skuteczność takiej kontroli ograniczają jednak obok względów o partyjno-politycznym charakterze także konwenanse konstytucyjne, niezdolność izb do dokonywania zmian w aktach oraz ogrom dokumentów rozpatrywanych corocznie przez parlament. Z drugiej zaś strony należy podkreślić, że tylko część *statutory instruments* jest przedkładanych parlamentowi. Sytuacji takiej nie należy jednak potępiać, przynajmniej tak długo, jak długo zachowane są określone w praktyce konstytucyjnej wymogi dotyczące regulacji w drodze ustawodawstwa delegowanego spraw o drugo- i trzeciorzędnym znaczeniu, w swej naturze technicznych i niekontrowersyjnych. Trudno bowiem oczekiwać, by w

warunkach złożoności i specjalizacji systemów prawnych, a przede wszystkim nieustannej zmiany warunków społeczno-ekonomicznych, jakikolwiek parlament posiadał zasoby ludzkie, techniczne i czasowe, by kontrolować całokształt ustawodawstwa delegowanego.

To właśnie przekonanie o ograniczonej zdolności parlamentu do szybkiej i adekwatnej reakcji na zmieniające się potrzeby i wymogi współczesnego społeczeństwa legło u postaw przekazania rządowi szerszych uprawnień w tym zakresie. Na mocy kolejnych ustaw z 1994, 2001 i 2006 roku rząd uzyskał możliwość ingerencji w wyrażoną w ustawie wolę parlamentu, poprzez wprowadzanie zmian do niektórych przyjętych już aktów. Sytuacja taka stanowi naruszenie ukształtowanego historycznie i doktrynalnie zakresu kompetencji parlamentu, którego akty nie mogły być podważane i zmieniane przez jakikolwiek organ i w inny sposób, jak tylko poprzez kolejny akt parlamentu. Oczywiście nie oznacza to, że wcześniej przypadki takiej ingerencji nie miały miejsca, ale tzw. klauzula Henryka VIII (*Henry VIII Clause*) stosowana była sporadycznie i wyjątkowo, służąc przede wszystkim dokonywaniu zmian niezbędnych dla wprowadzenia aktu ustawodawstwa delegowanego w życie[212].

Na mocy *The Deregulation and Contracting Out Act* z 1994 ministrowie uzyskali możliwość usuwania lub redukcji obciążeń dla osób zajmujących się handlem, biznesem lub innymi zawodami (*profession*), poprzez zmianę lub usunięcie adekwatnej części ustawy w drodze wydania tzw. *deregulation order*. Zastrzeżono jednak, że wydane na podstawie tej ustawy akty nie mogą usuwać „niezbędnej ochrony („*nessecary protection*") oraz ich projekty powinny zostać przedłożone do akceptacji w drodze rezolucji obu izb. W kolejnym - *Regulatory Reform Act* z 2001 - rozszerzono zakres stosowania do „jakiejkolwiek aktywności" ludzkiej. Na mocy aktu rząd może w drodze *regulatory reform order* reformować „legislację, której efektem jest nałożenie obciążeń", poprzez ich redukcję lub usunięcie. W przeciwieństwie do wcześniejszego aktu, nowy zakładał także nakładanie nowych obciążeń i przywracania (*re-enacting*) starych, jeśli będą one proporcjonalne do korzyści, jakie ich powstanie lub przywrócenie może spowodować. Ministrowie uzyskali także instrument umożliwiający szybsze usunięcie sprzeczności i anomalii. Wymaga jednak podkreślenia fakt, że przepisy *Regulatory Reform Act* z 2001 roku mogły mieć

[212] Por. I.Jennings, *Parliament*, s. 500.

zastosowanie wyłącznie do istniejącej legislacji, nie zaś w celu kodyfikacji prawa powszechnego. Procedura przyjmowania takiego aktu dla swej skuteczności wymagała przeprowadzenia konsultacji publicznych, rozpatrzenia przez komisje i w końcu zatwierdzenia przez obie izby. Nadzwyczajny charakter tejże procedury odzwierciedlała nadana jej nazwa - super potwierdzająca (*super-affirmative resolution procedure*)

Przewidziane w *Regulatory Reform Act* z 2001 roku rozwiązania okazały się jednak – zdaniem rządu - zbyt „techniczne i ograniczone", a obostrzenia w zakresie kontroli ze strony parlamentu zbyt wygórowane w stosunku do wagi spraw regulowanych w tym trybie. W rezultacie do lipca 2005 roku na mocy *Regulatory Reform Act* z 2001 roku wydano 27 *regulatory reform orders*, co stanowiło znacznie mniejszą liczbę niż przewidywano[213]. W sesji z lat 2005-2006 rząd wystąpił z propozycją rozszerzenia swych uprawnień przy jednoczesnym rozluźnieniu zasad badania aktów wydawanych na mocy nowej ustawy. Przedłożony Izbie Gmin *Legislative and Regulatory Reform Bill* w swej pierwotnej wersji zawierał zapisy tworzące zupełnie nowe uregulowania o konstytucyjnym znaczeniu. Głównym celem projektu było zapewnienie rządowi możliwości reformowania legislacji poprzez usuwanie niepotrzebnych regulacji statutowych (tzw. *red tape*), których stosowanie powoduje nieefektywność działania lub usług publicznych[214]. Rząd proponował także przyznanie egzekutywie uprawnień w zakresie implementacji rekomendacji Komisji Prawa (*Law Commissions*), w tym również zniesienia lub kodyfikacji prawa zwyczajowego. Co więcej, rekomendacje komisji mogły być realizowane „z lub bez poprawek" rządowych. Wprowadzenie w życie zapisów projektu spowodowałoby w istocie rzeczy zatarcie zasad różnicujących akty wydawane przez ministrów i akty parlamentu. Propozycje nowej ustawy, jako że mogły doprowadzić do gwałtownego przesunięcia punktu ciężkości w kierunku rządu i zerwania z zasadą suwerenności parlamentu, spotkały się z ostrą reakcją zarówno parlamentarzystów, jak i komentatorów życia politycznego[215]. Komisja Konstytucyjna Izby Lordów uznała proponowane uprawnienia jako "bezprecedensowo szerokie", a mniej powściągliwi

[213] Select Committee on Constitution, *Legislative and Regulatory Reform Bill*, raport jedenasty z sesji 2005-2006, 8 czerwca 2006, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldconst/194/194.pdf
[214] R . Whitaker, *Parliament...,* s. 694-702, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/694
[215] Por. list sześciu profesorów Cambridge'u opublikowany w „The Times" z 16 lutego 2006 roku.

określali projekt jako Projekt o Abolicji Parlamentu (*Abolition of Parliament Bill*)[216] lub Projekt Kończący Wszystkie Projekty (*Bill to End All Bills*)[217]. Podobnej oceny dokonały komisje Izby Gmin[218], które zwróciły się do rządu o wprowadzenia ograniczeń zabezpieczających przed nadmiernymi uprawnieniami ministrów, w tym prawa weta wobec ich działań, którym dysponowałby parlament lub stosowne komisje. Komisje domagały się ponadto, aby w ustawie zostały określone ramy czasowe, w których izba lub jej komisje mogłyby zajmować się zmianami wprowadzonymi przez ministrów. Natomiast Izba Lordów za pośrednictwem głównego whipa rządowego zagroziła, że w przypadku niedokonania przez rząd poprawek w projekcie zostanie on przez nią odrzucony. „Zastraszony" wizją porażki w drugiej izbie i perspektywą męczącej procedury ping-ponga rząd dokonał gwałtownej przebudowy projektu, uwzględniając propozycje podnoszone przez parlament. 8 listopada 2006 roku *Legislative and Regulatory Reform Act* uzyskał sankcję królewską.

Artykuł 1 ustawy upoważnił ministrów do usunięcia lub redukcji obciążeń, tj. kosztów finansowych, administracyjnych niedogodności, przeszkód w efektywności, produktywności lub dochodowości, sankcji kryminalnych lub innych, które wpływają na prowadzenie legalnej działalności. Dla osiągnięcia tego celu minister może znieść lub przenieść funkcje jakiegokolwiek rodzaju, zlikwidować lub powołać ciało lub biuro oraz zmienić lub usunąć przepis ustawodawstwa pierwotnego, jak i pochodnego. Artykuł drugi sformułował natomiast uprawnienia ministrów w zakresie promowania zasad nadzoru (*promote regulatory principles*). Uznano, że realizacja takich funkcji powinna spełniać wymogi transparentności, odpowiedzialności, proporcjonalności i konsekwencji, a podejmowanie aktywności w zakresie regulacji powinno być

[216] Określania takiego użył poseł David Howarth w artykule *Who wants the Abolition of Parliament Bill?* „The Times", 21 lutego 2006.

[217] D. Finkelstein, *How I woke up to a nightmare plot to steal centuries of law and liberty*, „The Times", 15 lutego 2006.

[218] Komisja Izby Gmin ds. Procedury uznała, że projekt narusza równowagę pomiędzy egzekutywą i parlamentem na korzyść tego drugiego. Natomiast w raporcie komisji specjalnej Izby Gmin ds. Administracji Publicznej znalazło się stwierdzenie, że „(…) *the Legislative and Regulatory Reform Bill* daje rządowi władzę całkowicie nieproporcjonalną do określonych przez niego celów". House of Commons Procedure Committee, *Legislative and Regulatory Reform Bill*, pierwszy raport z sesji 2005-2006, 14 marca 2006,
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmproced/894/894.pdf
House of Commons Administration Select Committee, *Legislative and Regulatory Reform Bill*, trzeci raport z sesji 2005-2006, 20 kwietnia 2006,
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpubadm/1033/1033.pdf

ukierunkowane tylko na przypadki, w których akcja taka jest potrzebna. Ograniczenia uprawnień ministrów formułuje natomiast artykuł 3, który posługuje się w tym celu klauzulami generalnymi, takimi jak „proporcjonalność", „uczciwa równowaga" pomiędzy interesem publicznym i prywatnym, „konieczna ochrona". Ponadto w artykule znalazło się zastrzeżenie, że rozwiązania poczynione na mocy tego aktu nie mogą mieć konstytucyjnego znaczenia. Przy pomocy zarządzenia nie mogą być także wprowadzane w życie rozwiązania powodujące nałożenie lub wzrost podatków, ustanowienie nowych typów przestępstw kryminalnych zagrożonych karą pozbawienia wolności powyżej dwóch lat, dotyczące spraw przekazanych do kompetencji Parlamentu Szkockiego lub zmieniające funkcje Zgromadzenia Narodowego Walii bez jego wcześniejszej zgody. Ponadto ustawa zobowiązuje ministrów do szerokiej konsultacji przygotowywanych zmian oraz do przedstawiania projektów parlamentowi wraz z dokumentami wyjaśniającymi.

Nowa ustawa umożliwiła także zróżnicowanie poziomów kontroli aktów ze względu na ich rangę. W efekcie połączono znane już procedury: odrzucającą, potwierdzającą i super potwierdzającą, przyznając parlamentowi prawo do określenia intensywności kontroli. Przedkładając parlamentowi projekt aktu, minister rekomenduje, którą z procedur należy przyjąć przy jego rozpatrywaniu. Jednakże izba zawsze może wskazać i przeprowadzić procedurę wyższej rangi niż ta zaproponowana przez ministra, przy czym powinna to uczynić w ciągu 30 dni. W pierwszym przypadku minister może podpisać akt pod warunkiem, że w ciągu 40 dni od przedłożenia jego projektu izbom żadna z nich lub żadna z komisji badających akt nie sprzeciwi się temu. W drugim przypadku minister może podpisać akt pod warunkiem, że w ciągu 40 dni od przedłożenia jego projektu izbom zaaprobują one tenże projekt. Super potwierdzająca procedura jest przeprowadzana w okresie 60 dni od złożenia projektu aktu i w okresie tym mogą pojawić się zarówno rezolucje izb, jak i raporty komisji, które minister powinien rozważyć. Minister może zadecydować o kontynuowaniu postępowania nad projektem w dotychczasowym kształcie i wówczas składa izbom stosowne oświadczenie. Może on również, uwzględniając uwagi izb, poprawić projekt i przedłożyć go izbom w zmienionej treści. W obu przypadkach dalsze postępowanie w izbach przebiega według procedury potwierdzającej, a izby mają 60 dni na ustosunkowanie się projektu. W Izbie Lordów wszystkie akty wydane na mocy wspomnianych ustaw są debatowane, natomiast w Izbie Gmin debata uzależniona jest od raportu komisji specjalnej. Jeśli komisja nie jest zgodna w

przedmiocie rekomendacji, możliwa jest debata nie dłuższa niż 1 ½ godziny, natomiast w przypadku wyrażenia przez komisję dezaprobaty wobec aktu trzygodzinną debatę może zainicjować minister, składając odpowiedni wniosek.

Analiza procedur wskazuje na trzy momenty, w których parlament może wyraźnie podkreślić brak aprobaty dla działań ministrów w ramach aktu. Pierwszy przypada w okresie 30 dni, kiedy to obie izby mogą nalegać na zwiększenie stopnia intensywności badania projektu aktu, wobec którego minister zaproponował procedurę odrzucającą lub potwierdzającą. Druga możliwość pojawia się na etapie prac komisji specjalnych którejś z izb, kiedy to każda z komisji dysponuje prawem weta w przypadku niespełnienia przez projekt określonych wymogów. Weto to może jednak zostać obalone przez izbę, ale w przypadku jego utrzymania minister nie może kontynuować prac w izbie. Trzecia możliwość pojawia się natomiast w momencie konkludowania procesu badania przez izbę jako całość.

W kontekście ustawodawstwa delegowanego istotnego znaczenia nabiera możliwość sprawowania kontroli nad innymi niż departamenty podmiotami realizującymi zadania publiczne. Już w 1941 roku Ivor Jennings zauważył: „Wkrótce osiągniemy stadium, gdy będziemy musieli zadać sobie poważne pytanie: czy żyjemy w kraju demokratycznym, skoro jesteśmy rządzeni przez szereg komitetów, komisji, korporacji, kompanii, władz rad i innych, których związek z parlamentem lub lokalnym elektoratem jest odległy”[219]. Tymczasem przewidziana w powojennym programie wyborczym laburzystów nacjonalizacja przemysłu wzmocniła jeszcze te tendencje, wykluczając formalnie spod „ciągłego i bezpośredniego” politycznego wpływu kolejne dziedziny. Z tej racji, że znacjonalizowane przedsiębiorstwa funkcjonowały jako korporacje publiczne ministrowie nie ponosili odpowiedzialności przed parlamentem za ich działania operacyjne. W sferze uprawnień ministrów, a co za tym idzie także ministerialnej odpowiedzialności pozostały natomiast kwestie dotyczące nominacji, prowadzonej polityki oraz inwestycji[220]. Szczególnie dynamiczny rozwój niezależnych ciał publicznych zauważalny jest od połowy lat 80.[221], a towarzyszy mu narastająca krytyka ze strony parlamentarnej opozycji. Dochodzący do władzy laburzyści wielokrotnie zobowiązywali się do ograniczenia liczby NDPBs w Wielkiej Brytanii[222].

[219] I.Jennings, *The British Contitution*, Cambridge University Press, Cambridge 1941.
[220] M. Flinders, *MPs and Icebregs*, s. 773-774. http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/767
[221] P. Norton, *Regulating…*, s. 786, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/785
[222] Przykładem może być publikacja Jacka Strawa *Unelected State Exposed* z kwietnia 1994 roku, w której laburzysta przepuszcza atak na rosnącą po 1979 roku liczbę ciał publicznych.

Jednakże po zwycięskich wyborach z 1997 roku załagodzono ostry ton obietnic, przesuwając punkt ciężkości na większą otwartość *quangos*[223]. Opublikowany w czerwcu 1998 roku przez rząd dokument *Quangos: Opening the Door* koncentrował się na pozaustawowych wytycznych, mających sprzyjać większej transparentności działania tych ciał. Laburzyści nie zaproponowali jednak żadnych nowych instrumentów sprzyjających zwiększeniu kontroli parlamentarnej w tym zakresie. Co prawda, we wspomnianym dokumencie zachęcano komisje specjalne do przyjęcia bardziej aktywnej postawy, lecz zachęta ta nie została poparta zwiększeniem zasobów ludzkich, finansowych czy rzeczowych umożliwiających w praktyce realizację zadania. Inicjatywę w tym zakresie podjęła także Izba Gmin, która w czerwcu 2002 roku zaaprobowała rezolucję Komisji Łącznikowej dotyczącą zadań komisji specjalnych - *Core Tasks for Select Committees*[224]. Dwa spośród wyartykułowanych zadań dotyczą intensyfikacji kontroli poza działalnością departamentów, w zakresie władztwa delegowanego: zadanie 7. obejmuje „monitorowanie podległych departamentom agencji wykonawczych, NDPBs, ciał regulujących i innych z nimi związanych ciał publicznych", a zadanie 8. - „kontrolę głównych nominacji poczynionych przez departament".

Realizacja tak określonych zadań napotyka jednak na istotne przeszkody o charakterze praktycznym i politycznym. Część z nich wynika ze specyfiki trybu pracy komisji specjalnych (ograniczenia przedmiotowe, czasowe, personalne i finansowe) i dyscyplinującego działania partii politycznych, inne zaś są charakterystyczne dla omawianej materii. Do tej ostatniej grupy można zaliczyć brak systemu ewidencji ciał publicznych, który porządkowałby zarówno ich status i zakres kompetencji, jak i dostarczył rzetelnych informacji o liczbie funkcjonujących podmiotów[225]. Brak systemu ewidencji w połączeniu z departamentalną strukturą komisji specjalnych sprawia, iż w efekcie kompleksowa kontrola zagadnienia staje się niemożliwa, a komisje muszą ograniczyć się do wyrywkowego badania NDPBs, podlegających danemu departamentowi[226]. Zazwyczaj ministrowie nie są także skłonni do

[223] M. Flinders, *MPs and Icebregs*, s. 776. http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/767

[224] Rezolucja ta została opracowana na podstawie raportu dotyczącego komisji specjalnych opracowanego w maju 2002 roku przez Komisję ds. Modernizacji. Więcej R. Kelly, *Modernisation: Select Commitees – core tasks, House of Commons Library*, 19 sierpnia 2004 roku, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03161.pdf

[225] M. Flinders, *MPs and Icebregs*, s. 781-782. http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/767, Por. P. Norton, *Regulating*…, s. 785-786 http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/785

[226] Na problem ten zwraca uwagę P. Norton, wskazując, że nie istnieje specjalna komisja ds. ciał regulujących (nadzorujących). Najbliższa tej funkcji jest zdaniem autora Komisja Wydatków

współpracy z parlamentem i wchodzą raczej w rolę strażników niezależności ciał publicznych przed zakusami posłów[227]. Jednakże sam fakt poddania nawet wyrywkowej kontroli nie pozostaje bez wpływu na świadomość i zachowanie ministrów, którzy muszą liczyć się z koniecznością zarówno prezentacji, jak i obrony na forum publicznym działań podejmowanych przez *quangos*[228].

Analiza procesu uchwalania budżetu i preliminarzy finansowych prowadzi do zaskakującego wniosku, że parlament w praktyce nie rozpatruje merytorycznej poprawności przygotowania ustaw w tym zakresie. Z jednej strony znaczne sformalizowanie procedur, z drugiej zaś wymogi rywalizacji międzypartyjnej sprawiają, że debata w Izbie Gmin toczy się raczej wokół polityki rządowej w danej dziedzinie niż konkretnych rozstrzygnięć finansowych. Z kolei Izba Lordów, choć formalnie proceduje nad ustawami w tym zakresie, to zgodnie z konwenansem konstytucyjnym oraz z mocy ustawy z 1911 roku została pozbawiona wpływu na ich kształt. W efekcie kontrola finansów państwa ma przede wszystkim następczy charakter, przy czym znacząca rola w tej dziedzinie przypada komisjom specjalnym z Komisją Wydatków Publicznych na czele.

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku projektów ustaw, także w zakresie aktów ustawodawstwa delegowanego rząd utrzymuje swobodę kształtowania porządku prawnego. Z jednej strony izby nie mogą dokonywać poprawek w takich aktach lub ich projektach, z drugiej zaś partyjna większość w Izbie Gmin i konwenans konstytucyjny wiążący Izbę Lordów czynią mało prawdopodobnym odrzucenie ich w całości. Sytuacja taka nie oznacza jednak abdykacji parlamentu w zakresie kontroli ustawodawstwa delegowanego. Po pierwsze, opozycja w obu izbach może skutecznie domagać się przeprowadzenia debaty *in pleno*, po drugie, rozbudowany system komisji ds. ustawodawstwa delegowanego umożliwia zbadanie poprawności aktów zarówno pod względem technicznym, formalnym, jak i merytorycznym. Negatywnie ocenić należy natomiast zdolność parlamentu do sprawowania kontroli niedepartamentalnymi ciałami publicznymi. Nie służy realizacji tego zadania ograniczony zakres odpowiedzialności ministrów w tym przedmiocie, brak systemu ewidencji oraz resortowa struktura komisji specjalnych.

Publicznych, dla której raporty przygotowuje Narodowe Biuro Audytowe. Jednakże należy podkreślić, że NAO przeprowadza audyty jedynie w zakresie poprawności wykorzystania środków finansowych. Co więcej spod kontroli NAO wyłączone są korporacje publiczne i znacjonalizowane gałęzie przemysłu. P. Norton, *Regulating*…, s. 796, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/785

[227] M. Flinders, *MPs and Icebregs*, s. 780, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/767

[228] Tamże, s. 779-780, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/767

5.2.2. Procedury kontrolne w sprawach integracji europejskiej; Szkocji, Walii i Irlandii Północnej oraz stosowania *Human Rights Act*

Wraz z przekazywaniem uprawnień czy to na rzecz Wspólnot Europejskich, regionów czy też w związku z przyjęciem *Human Rights Act* parlament brytyjski rozwijał instrumenty umożliwiające kontrolę działania rządu na forum wspólnotowym, w zakresie zgodności z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności czy w odniesieniu do Szkocji, Walii i Irlandii Północnej.

Aktualne zasady badania prawodawstwa europejskiego określa w Izbie Gmin rezolucja tejże izby z 17 listopada 1998 roku. Zgodnie z rezolucją minister, wyrażając zgodę na określony akt prawa europejskiego, powinien każdorazowo zapewnić parlamentowi krajowemu możliwość rozpatrzenia danej sprawy. Gabinet może co prawda wyrazić zgodę na propozycję, która nie została jeszcze zbadana przez parlament, ale tylko wówczas, gdy dotyczyła ona spraw „poufnych, rutynowych, zwykłych lub w istocie rzeczy takich samych, jak te będące wcześniej przedmiotem postępowania parlamentu". Parlamentarny proces badania dokumentów europejskich przedłożonych przez ministra może być wieloetapowy, ale w dwóch trzecich przypadków kończy się na etapie zbadania sprawy przez Komisję Badania Spraw Europejskich (*European Scrutiny Committee*). Komisja ta ma wszystkie uprawnienia komisji specjalnej i międzypartyjny charakter (*all-party*), co sprzyja bardziej merytorycznej dyskusji. 16 członków komisji wybiera izba na wniosek rządu i w odróżnieniu od generalnych Komisji ds. Europejskich komisja obraduje wyłącznie we własnym gronie. Zgodnie z przepisami regulaminowymi do kompetencji komisji należy badanie dokumentów Unii Europejskiej, przez które należy rozumieć: 1) każdy projekt aktu prawodawczego stanowionego przez Radę Ministrów Unii albo przez Radę Ministrów działającą wespół z Parlamentem Europejskim, 2) każdy dokument, który został opublikowany w celu przedłożenia Radzie Europejskiej, Radzie Ministrów albo Europejskiemu Bankowi Centralnemu, 3) każdą propozycję określenia wspólnego stanowiska lub podjęcia wspólnych działań stosownie do postanowień Tytułu V Traktatu Unii Europejskiej, jeżeli jest przygotowywana w celu przedłożenia Radzie Ministrów, 4) każdą propozycję określenia wspólnego stanowiska lub podjęcia wspólnych działań albo przyjęcia konwencji stosowanie do postanowień Tytułu VI Traktatu Unii Europejskiej, jeżeli jest przygotowywana w celu przedłożenia

Radzie Ministrów, 5) inne dokumenty, niewymienione w punktach 2-4, opublikowane przez którąkolwiek z instytucji Unii z zamiarem przedłożenia innej instytucji Unii, a nieodnoszące się wyłącznie do rozważania projektów ustawodawczych, 6) każdy inny dokument odnoszący się do spraw Unii Europejskiej, przedłożony izbie przez ministra Korony[229].

Rząd jest zobowiązany do przesyłania dokumentów komisji w ciągu dwóch dni o dnia ich otrzymania. Rocznie komisja rozpatruje ich około 1100, przy czym przynajmniej połowa z nich ma jedynie techniczny, rutynowy charakter i nie powoduje istotnych politycznych lub prawnych konsekwencji[230]. Efektem pracy komisji jest raport, w którym wydaje ona opinię co do prawnego i politycznego znaczenia danego aktu i dalszego z nim postępowania w izbie. Komisja może zarekomendować debatę nad projektem w jednej z trzech Komisji Stałych ds. Europejskich (*European Standing Committes*) lub nawet na forum izby[231]. Ten drugi przypadek dotyczy dokumentów, które komisja uznała za mające szczególne znaczenie, przy czym są to zwykle nie więcej niż trzy sprawy rocznie[232]. Jednakże należy podkreślić, że to czy dany dokument rzeczywiście stanie się przedmiotem obrad całej izby zależy od rządu i jego woli znalezienia czasu w programach posiedzeń. W 2003 roku tylko jeden spośród rekomendowanych 5 dokumentów stał się przedmiotem prac całej izby, a w sesji z lat 2002-2003 izba poświęciła na rozpatrywanie takich kwestii zaledwie 4 godziny[233].

Badanie dokumentów stanowi podstawowy przejaw aktywności komisji, choć w zakresie jej kompetencji leży również monitorowanie działań podejmowanych przez ministrów na forum Rady oraz recenzowanie prawnych, proceduralnych i instytucjonalnych zmian zachodzących w Unii Europejskiej. Ponadto członkowie komisji spotykają się z eurodeputowanymi, dwa razy do roku biorą udział w Konferencji Komisji ds. Europejskich (*Conference of European Affairs Committees*, z francuskiego COSAC), jak również nawiązują dwustronne stosunki z członkami zbliżonych ciał w innych europejskich legislaturach.

---

[229] Za S. Gebethner, *Wielka Brytania*, s. 178.
[230] Tamże.
[231] Rocznie Komisja rekomenduje do debaty od 50 do 100 dokumentów. P. Norton, *Parliament*…, s. 140.
[232] *The European Scrutiny System in House of Commons*, *A short guide for Members of Parliament by the staff of European Scrutiny Committee*, Department of the Clerk of the House, nr 4, czerwiec 2001, s. 17, http://www.parliament.uk/documents/upload/TheEuroScrutinySystemintheHoC.pdf
[233] P. Norton, *Parliament…, s.* 142.

Większość dokumentów zarekomendowanych do przeprowadzenia nad nimi debaty jest dziś rozpatrywana na forum którejś z Stałych Komisji ds. Europejskich. Początkowo dokumenty takie były przedmiotem postępowania bądź na forum izby, bądź komisji tworzonych *ad hoc*. Jednakże w obliczu wzrastającej liczby i wagi dokumentów przedkładanych Izbie Gmin w 1991 roku powołano dwie pierwsze komisje stałe. Natomiast od 1998 roku działają trzy takie komisje o odmiennym zakresie kompetencji[234]. W skład każdej z komisji wchodzi 13 osób, przy czym w posiedzeniach może uczestniczyć i zabierać głos każdy poseł, choć prawo do głosowania przysługuje tylko jej członkom. Postawę do przeprowadzenia debaty, która trwa około dwóch i pół godziny, stanowi wniosek ministra. Komisja ma także prawo do zadawania ministrowi pytań, jednakże nie dłużej niż przez godzinę. Efektem pracy komisji jest rezolucja przedstawiana przez przewodniczącego na forum izby. Postępowanie kończy się przyjęciem wniosku, którego najczęściej nie poprzedza debata. „Wnioski sformułowane w rezolucji komisji mogą zawierać określone zalecenia dla rządu bądź sugestie w sprawie podjęcia odpowiednich zmian w brytyjskim ustawodawstwie, lecz przede wszystkim zalecenia co do stanowiska rządu brytyjskiego, jakie ma zająć w organach Unii zatwierdzających konkretny projekt rozporządzenia bądź dyrektywy”[235].

Badaniom dokumentów europejskich nie towarzyszy szczególne zainteresowanie ze strony samych posłów. Posiedzenia Stałych Komisji ds. Europejskich charakteryzują się niską frekwencją, niejednokrotnie zdarza się, że są one odraczane ze względu na brak kworum[236]. Sytuacja taka jest, jak się wydaje, efektem dość powszechnego przekonania o ich niewielkim znaczeniu. O słabości zarówno komisji stałych, jak i Komisji Badania Spraw Europejskich świadczy również niewielkie przełożenie efektów ich prac na forum całej izby.

Postępowanie w Izbie Lordów ma pod względem formalnym podobny charakter, jednak izby podejmują starania, by ich działania się nie powielały, lecz uzupełniały. O ile Izba Gmin rozpatruje poprzez system komisji wszystkie

[234] Komisja A zajmuje się sprawami środowiska, żywności i rolnictwa, transportu, rządu lokalnego i regionami. Komisja B swymi działaniami obejmuje kwestie finansowe, pracy i emerytury, politykę zagraniczną, wewnętrzną i rozwój międzynarodowy. Natomiast zadaniem Komisji C jest badanie dokumentów unijnych dotyczących handlu, przemysłu, edukacji, kultury, mediów, sportu i zdrowia.
[235] S. Gebethner, *Wielka Brytania*, s. 183.
[236] J. A. Cygan, *The United Kingdom*…, s. 66.

przedstawione dokumenty, to Lordowie koncentrują się na wybranych, ale za to ich analiza jest wnikliwa i wszechstronna[237].

Dokumenty unijne stają się w Izbie Lordów przedmiotem postępowania Komisji Specjalnej ds. Unii Europejskiej (*European Union Select Committee*), która rozstrzyga także o możliwościach dalszego badania sprawy. Komisja realizuje swoje zadania przez system wyspecjalizowanych podkomisji oznaczonych kolejnymi literami alfabetu[238]. W każdej podkomisji pracują zarówno członkowie komisji (dwóch i więcej), jak od pięciu do dwunastu osób niebędących jej członkami. Takie rozwiązanie czyni z Komisji ds. Unii Europejskiej ogromne ciało, w działaniach którego uczestniczy około 80 lordów czyli ponad 10% wszystkich członków izby[239]. Funkcję koordynatora prac podkomisji w zakresie spraw obejmujących kilka resortów realizuje komisja główna, której podkomisje składają krótkie raporty. Od decyzji komisji głównej zależy również, czy raport zostanie zaprezentowany całej izbie. Rocznie komisja przedkłada około 30 raportów, przy czym połowa z nich jest rekomendowana do debaty. W Izbie Lordów, inaczej niż ma to miejsce w Izbie Gmin, rekomendacja taka oznacza, iż raport rzeczywiście staje się przedmiotem dyskusji na forum izby[240]. Natomiast ze względu na odmienną od Izby Gmin pozycję ustrojową rekomendacje Izby Lordów w zakresie spraw unijnych nie mają dla rządu wiążącego charakteru. Jednakże niezależnie od tego, czy sprawozdanie komisji było, czy też nie przedmiotem obrad całej izby, rząd jest zobowiązany w ciągu dwóch miesięcy przedstawić swoje stanowisko wobec wniosków wynikających ze sprawozdania.

Podobnie jak jej odpowiedniczki z Izby Gmin, Komisja ds. Unii Europejskiej utrzymuje kontakty zarówno z instytucjami UE, jak i z komisjami innych parlamentów europejskich. O roli tej komisji decyduje nie tylko jej liczebność, ale także ogromne doświadczenie i wiedza jej członków. Wyrazem uznania dla jej pracy było przyznanie komisji tytułu Komisji Roku 2004. Obraz pracy komisji i jej członków rzutuje także na

---

[237] Por. P. Norton, *Parliament*..., s. 143-144, S. Gebethner, *Wielka Brytania*, s. 188.

[238] Podkomisja A zajmuje się sprawami ekonomicznymi, finansowymi i handlem międzynarodowym; Podkomisja B: rynkiem międzynarodowym, tj. energią, przemysłem, transportem, komunikacją, badaniami i przestrzenią; Podkomisja C: bezpieczeństwem i obroną, rozwojem, sprawami zagranicznymi; Podkomisja D: rolnictwem i środowiskiem; Podkomisja E podejmuje kwestie prawno-instytucjonalne w UE, Podkomisja F zajmuje się ogólnie rozumianą polityką wewnętrzną UE; a Podkomisja G: polityką społeczną i sprawami konsumentów.

[239] P. Norton, *Parliament*..., s. 144.

[240] Czasami jednak czas przeprowadzenia takiej debaty nie w pełni odzwierciedla znaczenie spraw poruszanych w raporcie. Przykładem może być przeprowadzanie debat podczas posiedzeń piątkowych, które tradycyjnie charakteryzuje niska frekwencja. Ponadto choć Izba Lordów jako całość poświęca więcej uwagi badaniu prawodawstwa europejskiego niż Gminy, to jednak zwykle jest to zaledwie 3% czasu trwania sesji. P. Norton, *Parliament*..., s. 146.

sposób postrzegania roli całej izby w procesie badania spraw unijnych. Pomimo ograniczeń wynikających z osłabionej pozycji ustrojowej Izba Lordów jest w omawianym zakresie stawiana za wzór w innych krajach Unii Europejskiej[241].

Dokonana w końcu ubiegłego wieku dewolucja podtrzymała zasadę suwerenności prawnej parlamentu brytyjskiego, wobec czego utrzymane zostały także charakterystyczne wewnętrzne procedury i struktury służące badaniu spraw dotyczących regionów. W Izbie Gmin prace koncentrują się w Wielkich Komisjach i komisjach specjalnych. Wśród instrumentów służących badaniu kwestii regionów należy wymienić także pytania do Sekretarzy Stanu, zadawane przeciętnie raz na 4 tygodnie oraz debaty na forum. Tymczasem Izba Lordów nie rozwinęła systemu komisyjnego skorelowanego z regionalnym podziałem kraju.

Wielka Komisji Szkocka funkcjonuje już od ponad 200 lat, choć dzisiejszą formę uzyskała dopiero w 1957 roku. W jej skład wchodzą wszyscy posłowie szkoccy, a kworum wynosi 10 osób. Komisja może odbywać posiedzenia poza Westminsterem, rozpatrywać projekt przed drugim czytaniem i odbyć trzecie czytanie, po etapie sprawozdawczym, choć izba formalnie i tak je powtórzy. Jednakże od czasu powołania Parlamentu Szkockiego takie projekty pojawiają się rzadziej, w związku z czym komisja także zadaje pytania, przyjmuje oświadczenia i przeprowadza debaty w sprawach dotyczących regionu. Do kompetencji Wielkiej Komisji należy również rozpatrywanie aktów ustawodawstwa delegowanego (*statutory instruments*). Natomiast Wielka Komisja Walijska została ustanowiona stosunkowo późno, bo dopiero w sesji z lat 1959-1960. Składa się ona nie tylko z posłów walijskich, ale również 5 innych posłów wskazanych przez Komisję ds. Selekcji. Kworum dla obrad tej komisji wynosi 7 osób. Komisja ma podobne uprawnienia jak jej szkocka odpowiedniczka; na jej forum mogą być zadawane pytania, prowadzone debaty czy wygłaszane stanowiska ministrów. W przeciwieństwie do Wielkiej Komisji Szkockiej nie może ona jednak rozpatrywać aktów ustawodawstwa delegowanego.

Istnienie i działanie Wielkich Komisji budziło i budzi nadal liczne kontrowersje. Pojawiły się nawet głosy za ich likwidacją z racji faktu, że nie posiadają one żadnych wyłącznie dla nich zastrzeżonych kompetencji czy przedmiotu działania. Kontrowersje te jednak słabną w miarę jak słabnie także zainteresowanie pracami

[241] S. Gebethner, *Wielka Brytania*, s. 188.

samych Wielkich Komisji. Komisje spotykają się rzadko i zwykle tylko po to, by przeprowadzić debaty[242]. Nie korzystają one również z innych swoich uprawnień, jak na przykład tego dotyczącego odbywania posiedzeń poza Westminsterem.

Obok Wielkich Komisji w Izbie Gmin działają także komisje specjalne ds. Szkocji i Walii. Obie liczą maksymalnie po 12 członków, przy czym kworum umożliwiające prowadzenie obrad wynosi 3 osoby. W kompetencji tych ciał leży badanie wydatków, administracji i polityki funkcjonujących w ramach struktur rządu JKMości biur ds. Szkocji i Walii (*Scotland Office, Wales Office*). W tym celu komisje mają prawo obradować poza murami Westminsteru, z czego z resztą chętnie korzystają, odbywając posiedzenia w różnych miastach Szkocji i Walii.

Sprawy dotyczące Irlandii Północnej, podobnie jak ma to miejsce w przypadku Szkocji i Walii, mogą stać się i w praktyce są przedmiotem obrad parlamentu brytyjskiego. Zagadnienia dotyczące Irlandii Północnej mogą pojawić się w Westminsterze w związku z pytaniami ustnymi zadawanymi mniej więcej co czwartą środę Sekretarzowi Stanu oraz ministrom północnoirlandzkim. Tematyka irlandzka należy także do kompetencji Wielkiej Komisji ds. Irlandii Północnej, w skład której wchodzą wszyscy (18) przedstawiciele tego kraju oraz do 25 innych członków. Komisja przynajmniej dwa razy do roku odbywa swoje posiedzenia w Irlandii Północnej. Do uprawnień komisji należy zadawanie pytań ustnych, nie może ona natomiast stosować pytań, na które wymagana jest odpowiedź pisemna. Posiedzenie komisji to także okazja to debat i wygłaszania oświadczeń przez ministrów, w tym również premiera. Projekt ustawy może być skierowany do tej komisji nawet przed rozpoczęciem drugiego czytania w izbie i być przedmiotem jej obrad również po etapie sprawozdawczym. W rezultacie na forum Wielkiej Komisji może odbyć się debata trzeciego czytania, która formalnie zostanie także przeprowadzona w izbie. Kwestie wydatków, administracji i polityki Biura Irlandii Północnej, są natomiast przedmiotem zainteresowania Komisji Specjalnej ds. Irlandii Północnej (*Northern Ireland Affairs*).

Konsekwencją przyjęcia *The Human Rights Act* stała się konieczność kontroli projektów ustaw pod kątem ich zgodności z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Na forum parlamentu obowiązku tego w dużej mierze podjęła się utworzona w 2001 roku Komisja Wspólna ds. Praw Człowieka, w której

[242] P. Norton, *Parliament...,* s. 148.

skład weszło po 6 przedstawicieli każdej z izb. Komisja ma uprawnienia komisji specjalnej, a przedmiotem jej działania jest rozpatrywanie „spraw związanych z prawami człowieka w Zjednoczonym Królestwie" - z wyłączeniem indywidualnych przypadków, a więc skarg wniesionych przez osoby lub grupę osób - oraz *remedial orders* wprowadzonych w myśl *The Human Rights Act*. Wnosząc projekt ustawy, minister jest zobowiązany do złożenia oświadczenia, że zapisy projektu są zgodne z konwencją albo – jeśli nie może złożyć takiego zapewnienia – wskazać, że rząd pomimo wszystko chce, by izba zajęła się projektem. W efekcie komisja rozpatruje każdy projekt wniesiony na forum parlamentu pod kątem jego zgodności z *The Human Rights Act*[243]. Do połowy 2004 roku komisja rozpoznała ponad 300 projektów, przy czym w przypadku 1/3 udało jej się zainteresować daną kwestią którąś z izb[244]. Jesienią 2007 roku komisja zostanie zastąpiona przez nową – Komisję ds. Równości i Praw Człowieka, której zadania będą obejmowały także promowanie publicznej świadomości, zrozumienia i ochrony praw człowieka.

W przypadku zadeklarowania przez sąd niezgodności prawa statutowego z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, rząd może przygotować projekt lub podpisać tzw. *remedial order*, zmierzający do usunięcia niezgodności. Te działania „naprawcze" wymagają jednak aprobaty obu izb parlamentu. Projekt w pierwszej kolejności rozpatruje Komisja Wspólna ds. Praw Człowieka, bez której raportu żadna z izb nie może zaaprobować aktu. Efektem pierwszego – trwającego nie dłużej niż 60 dni - etapu badania *remedial orders* mogą być tzw. *representations*, tzn. raport komisji lub rezolucja izby, które stanowią impuls do dalszych działań ministerstwa. Rząd musi ustosunkować się do *representations* i po raz drugi złożyć projekt wraz z wyjaśnieniami i ewentualnymi poprawkami. Do wejścia w życie *remedial order* wymagana jest zgodna aprobata obu izb, wyrażona w ciągu 120 dni od przedstawienia oryginalnego projektu. W przypadkach niecierpiących zwłoki minister może od razu przedłożyć podpisany akt.

Przejmując określone na nowo obszary kontroli, parlament brytyjski sięgnął po sprawdzone instrumenty, przy czym zdecydowaną większość zadań przejęły komisje parlamentarne. I choć procedury kontrolne w sprawach z zakresu integracji

[243] Celem komisji jest rozpatrzenie danego projektu, zanim stanie się on przedmiotem drugiego czytania w drugiej izbie.
[244] J. Corston. *Written Evidence, Parliament and the Legislative Process, Select Committee on Constitution, House of Lords*, raport czternasty z sesji 2003-2004, HL Paper 173-II, s. 167 za P. Norton, *Parliament*…, s. 151.

europejskiej, regionów oraz ochrony praw człowieka przewidują etap prac plenarnych, to sprawy te stosunkowo rzadko stają się przedmiotem debaty na forum izby. Sytuacja taka jest postrzegana jako wyraz tak braku zainteresowania izb kontrolowanymi kwestiami, jak i niewielkiej skuteczności działań komisji. Na tym tle pozytywnie wyróżniają się Komisja Wspólna ds. Praw Człowieka, która potwierdza zdolność do zaprezentowania efektów swej pracy na forum izb i Komisja Izby Lordów ds. Unii Europejskiej, która dzięki swym imponującym rozmiarom, oparciu na wiedzy ekspertów stanowi ceniony instrument kontroli. Trzeba jednak podkreślić, że część komisji nie korzysta nawet z formalnie przysługujących im uprawnień.

Przez wieki parlament pozostawał jedynym forum, na którym egzekutywa dokonywała ogłoszenia proponowanej polityki państwowej, a ukute w czasach wiktoriańskich określenie „poza drzwiami" (*out of doors*) wskazywało na wyjątkowość sytuacji, w której enuncjacja następowała poza murami Westminsteru. Praktyka ogłaszania planów w formie mowy tronowej, oświadczeń czy też przemówień w toku debaty była wyrazem uznania i zrozumienia legislacyjnej i kontrolnej funkcji parlamentu, a co za tym idzie, także jego istotnej pozycji w systemie organów władzy. Odejście od tej praktyki następowało stopniowo, a początek procesu wiąże się zazwyczaj ze zmianą nastawienia do telewizji jako środka komunikowania polityków z elektoratem[245]. Jeszcze w połowie lat 50. jako rodzaj dżentelmeńskiej umowy miedzy politykami a BBC funkcjonowała wypracowana w czasach wojny zasada zakazująca prowadzania na antenie radiowej czy telewizyjnej dyskusji na tematy, które w ciągu 14 dni miały stać się przedmiotem postępowania w którejkolwiek z izb. W 1953 roku Churchill odrzucił nawet oficjalną prośbę kierownictwa BBC o zniesienie zakazu. Dwa lata później podczas dyskusji w programie *In the News* grupa posłów skrytykowała zasadę jako faktycznie uniemożliwiającą prowadzenie publicznej debaty, a jeden z posłów złożył wniosek na początek dnia, w którym domagał się jej zniesienia. Postulaty szeregowych posłów napotkały jednak na zdecydowany opór ze strony ówczesnych liderów partyjnych. Attlee argumentował wręcz, że autorytet izby powinien zostać podtrzymany poprzez pozostawienie jej „głównym forum dyskusji"[246]. Po rezygnacji Churchilla niepisana zasada została przekształcona w normę prawną obowiązującą tak BBC, jak i właśnie powołaną *Independent Television Authority*. Co więcej, zakazano emitowania

[245] P. Riddell, *The Prime Ministers*…, s. 816, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814.
[246] Tamże, s. 817, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814

wypowiedzi posłów dotyczących projektu, nad którym procedował parlament, aż do czasu, gdy projekt uzyskał sankcję królewską lub został wycofany. Zakaz ten stanowił, obok oczywistego zamachu na wolność wypowiedzi, punkt kulminacyjny w realizacji centralistycznej wizji parlamentu[247]. Jednakże, gdy w obliczu kryzysu wokół Kanału Sueskiego media zaczęły ignorować zakaz, został on najpierw zawieszony, a następnie zniesiony. Likwidacja zakazu przyspieszyła proces, który uczynił z mediów najpierw równoległą a następnie dominującą arenę dla konfrontacji poglądów politycznych. Nie zapobiegły temu ani wprowadzenie w 1977 roku radiowych transmisji z obrad, ani pojawienie się w 1989 roku kamer telewizyjnych w Westminsterze. Z początkiem lat 90. nastawione na szybkość przekazu radio, telewizja i media cyfrowe wyrugowały także mającą długą tradycję prasową sprawozdawczość parlamentarną[248]. Jak zauważa C. Foster, to co zostało powiedziane w parlamencie po 16.30, rzadko zyskuje rozgłos, a najważniejsze wydarzenia są relacjonowane w mediach zanim jeszcze staną się przedmiotem pracy parlamentu[249].

Zmiany te znalazły także odzwierciedlenie w przyjętych przez partie pozaparalmentarnych strategiach komunikacyjnych, których karykaturalnym przejawem był słynny blairowski spin. Enuncjacje dokonywane przez Blaira w szpitalach, szkołach czy innych zakładach pracy nie były zazwyczaj kontestowane przez polityczną opozycję, co eliminowało charakterystyczny dla parlamentarnego forum element konfliktu. Przyjęte przez rządzących strategie sprzyjały nie tylko ograniczeniu roli parlamentu i partyjnej opozycji, ale również czyniły z mediów istotny podmiot w realizacji funkcji kontrolnej. Aktualnie ministrowie odpowiadają zarówno przed parlamentem, jak i mediami, przy czym w wielu przypadkach efektywność kontroli sprawowanej za pośrednictwem środków masowego przekazu wydaje się być większa niż tej realizowanej w bardziej tradycyjny sposób[250]. Te dwa odmienne typy kontroli nie mają jednak przeciwstawnego i rywalizacyjnego charakteru. Media mogą bowiem wspierać realizację przez parlament jego funkcji poprzez przedstawienie szerokiej opinii publicznej efektów przeprowadzonych działań kontrolnych. Skutkiem takiego upublicznienia może być zarówno większa skłonność

[247] Tamże.
[248] Tamże, por. C. Foster, *British*..., s. 131 i n.
[249] C. Foster, *British*..., s. 131 i n.
[250] P. Riddell, *The Prime Ministers*…, s. 819, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814. Por. C. Foster, *British*..., s. 131 i n.

rządu do wdrożenia działań naprawczych lub ukarania winnych, jak nawet bardziej dotkliwa utrata poparcia wyborczego przez dotychczasową ekipę. W efekcie popularna jest teza, że parlamentarna debata ma na celu nie tyle zmianę opinii osób mających głosować, co zaprezentowanie różnych stanowisk elektoratowi, który rozstrzygnie podczas wyborów, któremu udzieli swego poparcia. Aby jednak informacja dodarła do wyborcy, muszą ją podchwycić media, a przyciągnięcie ich uwagi jest nie lada wyzwaniem dla poszczególnych posłów zwłaszcza z tylnich ław. Środki masowego przekazu nie zawsze relacjonują spory najistotniejsze z punktu widzenia interesu publicznego, często koncentrują się na drobiazgach o trzecio- lub czwartorzędnym znaczeniu, ale mających posmak skandalu czy po prostu ciekawostki[251]. Wiadomości z Westminsteru zagłuszają też doniesienia o towarzyskim, obyczajowym czy rozrywkowym charakterze, jako że poważnej debacie trudno jest z nimi konkurować. Niemniej jednak niepewność co do faktu, czy dana kwestia stanie się przedmiotem zainteresowania dziennikarzy, sprawia, że to, co zostało publicznie wypowiedziane na forum parlamentu, nabiera znaczenia w kontekście przyszłych wyborów.

Powstanie Internetu i całodobowych multimedialnych serwisów informacyjnych dramatycznie zmieniło sposób prowadzenia i dyskutowania polityki i jeśli parlament chce utrzymać i poprawić swoją pozycję jako forum debaty najważniejszych kwestii politycznych, to musi zadbać, by poruszane tematy były aktualne i o doniosłym znaczeniu. W tym kontekście pozytywnie można ocenić dokonaną w ubiegłym roku przebudowę strony internetowej, wprowadzenie wideorejestracji posiedzeń *on-line* czy Serwisów Edukacyjnych (*Education Services*) ukierunkowanych na potrzeby uczniów i nauczycieli. Warunki niezbędne dla przyciągnięcia uwagi mediów, jak już wcześniej było wspomniane, realizują także komisje specjalne. Tymczasem wiele debat odbywających się na forum izby wydaje się odbiegać od wymogów stawianych przez społeczeństwo informacyjne. Co prawda aktualne kwestie mogą zostać poruszone w trybie S.O. nr 24 czy w związku ze zgłoszeniem pilnego pytania, jak również podczas debaty nad odroczeniem w związku ze zbliżająca się przerwą, ale już *Estimate Days* nie spełniają wymogów aktualności, jako że ich przedmiot ustalany jest z pewnym wyprzedzeniem.

[251] Por. I. Jennings, *Parliament*, s. 164.

Fuzja, jaka dokonała się w personalnym składzie egzekutywy i legislatywy, w szczególności, gdy chodzi o ich partyjną przynależność oraz wynikający z niej fakt zastąpienia konfliktu między rządem a parlamentem, tym rozgrywającym się wewnątrz izby, w oczywisty sposób osłabiły możliwość skutecznego realizowania przez Izbę Gmin funkcji kontroli rządu[252]. W efekcie jak zauważają Stuart Weir i Anthony Wright, „wielkim dylematem Izby Gmin jest fakt, że podstawowym obowiązkiem posła partii większościowej jest lojalność w utrzymywaniu swego rządu przy władzy, zaś głównym celem izby jako całości jest pociąganie rządu do odpowiedzialności[253]". Dysponowanie przez gabinet zdyscyplinowaną i lojalną większością partyjną przekreśla najważniejszą sankcję kontroli sprawowanej przez izbę - możliwość obalenia rządu. Jednakże między całkowitym brakiem kontroli a mało prawdopodobnym odwołaniem rządu w głosowaniu nad wotum nieufności jest cały wachlarz codziennych prac kontrolnych realizowanych w formie grupowej lub zindywidualizowanej, otwarcie lub za zamkniętym drzwiami[254]. Z racji faktu, że tylko część z tych instrumentów skorelowana jest z prawem do wyrażenia krytyki w głosowaniu, a o ewentualnym jego wyniku i tak przesądzi rządowa większość, skuteczność procedur kontrolnych oceniana jest w głównej mierze przez pryzmat zdolności do publicznego napiętnowania niekompetencji rządu. W tym kontekście znaczenia nabiera umiejętność absorbowania uwagi mediów i wykorzystania nowoczesnych środków przekazu. Z oczywistych względów bardziej skuteczne w tym zakresie będą te instrumenty, które pozwalają na wyrażenie stanowiska na forum całej izby w obecności kamer i mikrofonów, tj. zapytania ustne i debaty nad wnioskami. Wysoką zdolność do przyciągania uwagi mediów wykazują również posiedzenia komisji specjalnych. Komisje te najlepiej spośród instrumentów

[252] W. Kręcisz, *Status...*, s. 237.

[253] S.Weir, A.Wright, *Power to the back benches? Restoring the balance between Government and Parliament*, Democratic Audit Paper nr 9, grudzień 1996.

[254] Wzmocnienie roli backbencherów i lepsze wykorzystanie czasu pozalegislacyjnego było przedmiotem zainteresowania Komisji Specjalnej ds. Modernizacji w sesji z lat 2006-2007. 20 czerwca 2007 roku został ogłoszony pierwszy w tej sesji raport Komisji zatytułowany *Revitalising the Chamber: the role of back bench Member*, w którym zarekomendowano: wydłużenie okresu między wyborami powszechnymi a pierwszym posiedzeniem parlamentu dla umożliwienia realizacji programu wprowadzenia nowych posłów w zasady działania izby, przeznaczenie części czasu zapytań na pytania aktualne (*topical*) o charakterze otwartym, stworzenia podstawy do przeprowadzania cotygodniowych trwających 90 minut debat na aktualne tematy, krótsze debaty na tematy ogólne i legislacyjne, krótsze wypowiedzi, także frontbencherów, bardziej elastyczne zasady prowadzenia debaty umożliwiające uczestnictwo większej liczbie posłów, wprowadzenie wniosków merytorycznych posłów prywatnych pod obrady w Westminster Hall oraz przeprowadzanie tu cotygodniowych półgodzinnych debat nad raportami komisji specjalnych. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber…*,
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

regulaminowych spełniają także postulat kompleksowej kontroli działań rządu. Utworzenie systemu komisji skorelowanego z departamentalną strukturą parlamentu, komplementarny tryb pracy komisji obu izb oraz wzrastająca zdolność do zapewnienia tak obecności ministrów, jak i żądanych informacji sprawiły, że komisje stały się najistotniejszym elementem procesu rozliczania rządu. Komisje przejęły także na swoje barki podstawowy ciężar kontroli w zakresie wykonania budżetu, ustawodawstwa delegowanego, integracji, regionów i ochrony praw człowieka, choć ich skuteczność w tym zakresie jest zróżnicowana. Wymyka się natomiast spod kontroli parlamentu sposób funkcjonowania i realizacji zadań przez niedepartamentalne ciała publiczne.

Relacje między Izbą Gmin i egzekutywą przebiegają na różnych płaszczyznach wyznaczanych przez charakter podmiotów wchodzących w interakcję. Odmiennie układają się bowiem stosunki z własną frakcją parlamentarną i jej backbencherami, a odmiennie z Opozycją JKMości, posłami prywatnymi lub bezpartyjnymi. „Z rządowego punkt widzenia, to relacja wewnątrzpartyjna jest najważniejszą spośród wszystkich trzech. Jeśli rząd posiada większość w Izbie Gmin, to może zwykle zlekceważyć ataki opozycji. Ale rząd nie może nigdy lekceważyć ataków ze strony własnych backbencherów”[255]. Stąd też ogromna rola środków budowania lojalności partyjnej i utrzymywania partyjnej dyscypliny. Tam gdzie okazują się one niewystarczające, tworzy się obszar do negocjacji między front- i backbencherami. Targi wewnątrzpartyjne mogą przybierać zarówno postać debaty podczas posiedzeń frakcji lub jej organów, jak i przekładać się bezpośrednio na forum izby. Wówczas posłowie z ław rządowych korzystają z takich samych instrumentów, jak członkowie opozycji. Brak kompromisu może prowadzić do rebelii wewnątrz frakcji i w efekcie do porażki rządu w głosowaniu. Sytuacje takie są nadal stosunkowo rzadkie, ale trudno nie zauważyć znaczącej dynamiki w rozwoju tego zjawiska. Rozbudzone podczas pierwszej kadencji Blaira obawy, że lojalne partyjne klony nadadzą izbie w sposób trwały cechy „maszynki do głosowania”, przyszłość zweryfikowała negatywnie. Podsumowując znaczenie rządów byłego laburzystowskiego premiera w kształtowaniu relacji między rządem i parlamentem można powiedzieć za P. Cowley’em, M. Stuart’em: „Efekt Blaira w parlamencie był

[255] A.King, *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany*, „Legilsative Studies Quarterly”, nr 1 (1) 1976, s. 15.

prawie na pewno nie taki jak Blair zamierzał - ale był dużo bardziej pozytywny niż wielu zdaje sobie sprawę".

Za paradoks można uznać fakt, że wzrastająca niezależność posłów i ich skłonność do wyrażania w głosowaniu dezaprobaty wobec własnej partii, jak również sięganie przez parlament po nowe środki kontroli zbiegło się w czasie z narastającym przekonaniem o uległości i słabości Izby Gmin wobec egzekutywy. Pomimo licznych przeszkód, niedoskonałości nigdy od zakończenia drugiej wojny światowej egzekutywa nie była tak silnie postawiona pod pręgierzem rewizyjnych i kontrolnych działań parlamentu jak ma to miejsce obecnie[256]. Niemały wpływ na ten proces ma również Izba Lordów, która dzięki transformacji swego składu przesunęła się z marginesu życia politycznego do samego centrum politycznych sporów.

[256] Por. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber…*, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

Zakończenie

W przeddemokratycznych czasach Wielka Brytania ze swym silnym parlamentem pozostawała zjawiskiem wyjątkowym na europejskiej mapie politycznej. Monarcha stopniowo wycofywał się z życia politycznego, ustępując miejsca rządowi, który musiał zabiegać o poparcie większości w Izbie Gmin, choć bynajmniej nie była to zawsze większość zorganizowana pod partyjnym szyldem. W zgodnej opinii brytyjskich naukowców przed pierwszą reformą prawa wyborczego, ani w parlamencie, ani poza nim nie istniało nic, co z pełną powagą można by nazwać systemem partyjnym, choć już wówczas krystalizuje się podział na rządową większość i opozycję. W warunkach braku dyscypliny partyjnej stabilizacji takiego układu sprzyjał oparty na wąskim elektoracie i synekurach patronat premiera.

W wyniku wielkiej reformy wzmocnieniu uległo przekonanie, że o składzie rządu powinien decydować parlament, a postawą jego wyłonienia winna być partyjna większość. W drugiej połowie XIX wieku, w obliczu gwałtownego wzrostu liczby uprawnionych do głosowania, partie, pragnąc chronić dychotomiczny podział w parlamencie, przeniosły go w teren. Rozbudowana pozaparlamentarna struktura partyjna podjęła zadania w zakresie organizowania wsparcia wyborczego i wyłaniania kandydatów. Wewnątrzparlamentarnym wyrazem zmian było natomiast zacieśnienie dyscypliny partyjnej. Postępująca profesjonalizacja struktur partyjnych, zanik niezinstytucjonalizowanej samonominacji kandydatów w wyborach, pojawienie się zjawiska kampanii wyborczej, wzrastająca dyscyplina partyjna to z jednej strony wyznaczniki nowoczesnego systemu partyjnego, z drugiej zaś determinanty pozycji Izby Gmin i jej członków. Dopóki elektorat był stosunkowo niewielki, dyscyplina partyjna rozluźniona, a reelekcja kandydata właściwie niezależna od wsparcia struktur partyjnych, Izba Gmin w pełni kontrolowała działania rządu i miała dominujący wpływ na kształt regulacji prawnych. Demokracja rozumiana jako wprowadzenie powszechnych, rywalizacyjnych wyborów stała się paradoksalnie przyczynkiem dla zakończenia złotej ery parlamentaryzmu. Wykrystalizowanie się w latach 80. nowoczesnych partii masowych spowodowało zanik konstytucyjnego konfliktu między rządem i parlamentem i zastąpienie go politycznym, rozgrywającym się wewnątrz izby między dwoma zdyscyplinowanymi partiami realizującymi odmienne role ustrojowe. Panując politycznie nad partyjną większością w Izbie Gmin, rząd odsunął od siebie widmo porażki tak w kwestii zaufania, i jak własnych propozycji legislacyjnych.

Ograniczenie faktycznych możliwości posłów do budowania kompleksowego programu politycznego implikował także gwałtowny wzrost roli państwa, zwłaszcza na polu opieki społecznej i zarządzania gospodarką. Wysoki stopień skomplikowania i specjalizacji materii ustawowej wymagał raczej zaangażowania zawodowych prawników czy biurokratów niż „polityków - amatorów". W efekcie rząd przejął na siebie obowiązek formułowania całościowego programu legislacyjnego i organizowania prac w parlamencie w celu jego przyjęcia. Na gruncie politycznym parlament musiał pogodzić się z utratą pozytywnych kompetencji ustawodawczych, uznając bardziej lub mniej świadomie, że jego główną rolą jest krytyka i kontrola egzekutywy, a nie kształtowanie polityki państwa. Za ironię można uznać fakt, że w czasie, gdy rząd uzyskał polityczną kontrolę nad Izbą Gmin, powstało autorytatywne dzieło jurysty A.V. Dicey'a wskazujące na suwerenną pozycję parlamentu w zakresie kształtowania prawa. Co więcej, zasada suwerenności prawnej parlamentu i zasada odpowiedzialności politycznej rządu pozostały filarami konstytucyjnych relacji z rządem.

Katalog pytań problemowych i hipotez sformułowany we wstępie niniejszej pracy pozwolił na wielopłaszczyznową analizę pozycji parlamentu brytyjskiego, z której wysunęłam następujące wnioski:

1. Zasada suwerenności prawnej parlamentu wraz z konwenansem konstytucyjnym głoszącym odpowiedzialność rządu przed parlamentem przyznaje brytyjskiej legislaturze zwierzchnią pozycję w systemie organów państwowych. Zasady te stanowią wyraz najwyższej swobody i zdolności parlamentu w zakresie kształtowania porządku prawnego i kontroli działalności rządu. Podmiotem tych uprawnień jest w istocie Izba Gmin, o czym rozstrzyga tak treść konwenansów konstytucyjnych, jak i ustaw z 1911 i 1949 roku. Parlament – na gruncie konstytucyjnym – został jednak pozbawiony wpływu na kształt rządu, choć stanowi konstytucyjnie wskazane zaplecze dla rekrutacji członków egzekutywy. Powołanie rządu nie wymaga zgody parlamentu, a indywidualna odpowiedzialność ministrów realizuje się przed premierem. Premier przejął także uprawnienie do dysponowania królewską prerogatywą w zakresie rozwiązywania parlamentu. Prawo to stanowi – w pewnych okolicznościach - lustrzane odbicie prawa Izby Gmin do obalenia rządu, a użycie któregokolwiek z tych instrumentów oznacza w istocie oddanie się pod osąd wyborców.

2 a). W Wielkiej Brytanii wybory są podstawowym mechanizmem rozstrzygającym o podziale ról ustrojowych między podmiotami systemu partyjnego. Brytyjski system wyborczy rozumiany szeroko jako układ instytucjonalny wraz z podłożem społeczno-kulturowym kreuje nadreprezentację zwycięzcy wyborów, umożliwiając mu uzyskanie bezpiecznej większości w Izbie Gmin i samodzielne sprawowanie władzy. Partia z drugim co do wielkości stanem mandatów obejmuje z kolei funkcję oficjalnej opozycji. Obecność partii trzecich – zwłaszcza tych o rozproszonym terytorialnie elektoracie – jest natomiast niewspółmiernie niska do uzyskiwanego przez nie poparcia. Terytorialna koncentracja elektoratu pozwala co prawda na uzyskanie bardziej satysfakcjonującej relacji liczby mandatów do liczby głosów, jednak w brytyjskich realiach nie daje ona partiom trzecim możliwości uzyskania znaczącej liczby miejsc w Izbie Gmin. Sytuacja taka nie pozostaje bez wpływu na decyzje elektoratu, który skłonny jest do popierania kandydatów mających rzeczywiste szanse na objęcie mandatu. W efekcie system wyborczy sprzyja utrzymaniu systemu dwupartyjnego, tak na scenie wyborczej, jak i parlamentarnej.

Początkowo obie partie odwoływały się do członków tych samych klas, jednakże wraz z poszerzeniem elektoratu pojawiło się miejsce dla nowej partii reprezentującej interesy świata pracy. Po zmianie podmiotu systemu dwupartyjnego – co następowało w sposób ewolucyjny w latach 20. i 30. XX wieku – podstawą brytyjskiego systemu partyjnego stał się w uproszczeniu dwuklasowy podział społeczeństwa. Charakterystyczna dla pierwszych powojennych dekad izolacja klasowa, niewielka mobilność terytorialna, społeczna i kulturalna elektoratu sprzyjały kształtowaniu trwałych emocjonalnych więzi między Partią Konserwatywną i klasą średnią oraz między Partią Pracy i klasą robotniczą. Zjawisko długotrwałego pozytywnego związku między klasą a partią zapewniło systemowi dwupartyjnemu stabilność i czytelność oraz stało się paradygmatem brytyjskiej literatury politologicznej i socjologicznej aż do pierwszej połowy lat. 70. W tym czasie główne partie wsparte skutkami działania zasady większości względnej zdobywały łącznie średnio ponad 90% głosów wyborczych i ponad 97% mandatów, wypełniając w modelowy sposób przesłanki blondelowskiego systemu dwupartyjnego.

Z początkiem latach 70. wystąpiły zjawiska, które podważyły rację dwupartyjności i wartość eksplanacyjną klasowego modelu głosowania. Egalitaryzujące oddziaływanie mediów, nowy powojenny system edukacji, rozwój wysokiej technologii sprzyjały większej mobilności i otwartości społeczeństwa. Awans

społeczny spowodował kurczenie się klasy robotniczej. W rezultacie nastąpiło osłabienie identyfikacji partyjnej oraz związków między partią i klasą, spadło członkostwo w głównych partiach, a wzrosło zainteresowanie partiami trzecimi. Równolegle pojawiły się zupełnie nowe podmioty, które z większym lub mniejszym sukcesem zabiegały o wyborcze głosy. Kumulacja tych wzajemnie sprzężonych zjawisk podważyła dotychczasową absolutną wręcz dominację głównych partii na scenie wyborczej i parlamentarnej, gdzie ich udział spadł w trakcie dwóch elekcji z połowy lat 70. odpowiednio do średniego poziomu 76 i 94%. Przykrą konsekwencją takiego stanu rzeczy były perturbacje przy powoływaniu i utrzymaniu kolejnych rządów laburzystowskich.

Jako że oparcie na klasie społecznej przestało być pewnym źródłem wyborczego sukcesu, partie zostały zmuszone do poszukiwania elektoratu poza dotychczasowym kręgiem oddziaływania i ukształtowania nowych ogólnospołecznych strategii wyborczych. Choć tendencje zmian w postawach i składzie elektoratu w większym stopniu zagrażały Partii Pracy, to właśnie Partia Konserwatywna pierwsza rozpoczęła proces modernizacji, stawiając na nowoczesne metody pozyskiwania ogólnonarodowego poparcia. Z perspektywy kolejnych lat można uznać, że wybory 1979 roku otwarły okres predominacji w systemie partyjnym Wielkiej Brytanii. Zwyciężając czterokrotnie z rzędu, Partia Konserwatywna zapewniła sobie dominującą pozycję, podczas gdy laburzyści musieli bronić się przed spadkiem do drugiej ligi. Biegunowo odmienny układ ukształtował się po wyborach z 1997 roku, kiedy to Partia Pracy triumfowała, a poziom poparcia i posiadany przez torysów udział mandatów spadły do niespotykanego dotąd poziomu. Czwarte z rzędu zwycięstwo laburzystów, które otwarłoby drogę do sartoriańskiej predominacji, stoi co prawda pod poważnym znakiem zapytania, trudno jednak nie dostrzec analogii między latami 1979-1992 i 1997-2005.

W świetle doświadczeń ostatnich czterech dekad dwupartyjność charakteryzująca lata 50. i 60. stała się dla komentatorów brytyjskiego życia politycznego esencją brytyjskiej polityki i gwarancją stabilnych rządów. Pierwsze powojenne dekady traktowane są zwykle jako punkt odniesienia dla oceny aktualnej kondycji systemu partyjnego. Należy jednak podkreślić, że charakteryzująca ówczesny system stabilność i klarowność jest raczej czymś wyjątkowym na tle burzliwych doświadczeń XX wieku. Pierwsza połowa tego stulecia upłynęła pod znakiem zmiany podmiotu systemu dwupartyjnego, a rządy mniejszościowe i

koalicyjne były nawet częstsze niż te o większościowo-jednopartyjnym charakterze. Natomiast ostatnie trzy dekady to okres wzrostu znaczenia partii trzecich, który początkowo doprowadził do trudności w wyłanianiu bezwzględnej większości partyjnej w parlamencie, a następnie do osłabienia drugiej partii systemu. Z faktami tymi trudno polemizować, ale dwupartyjność lat 50. i 60. legła u podstaw stereotypu, ciągle żywego i mającego wpływ na postrzeganie współczesności.

2 b) W efekcie dziewiętnastowiecznych reform prawa wyborczego posłowie zostali wtłoczeni w organizacyjne ramy partii masowej, której zasadniczym celem stała się obrona i wspieranie polityki partyjnej. Realizacja tak określonych zadań wymaga pewnego stopnia partyjnej kohezji, a jej kształtowanie rozpoczyna się poza murami Westminsteru. Podstawowym instrumentem weryfikacji skłonności i zdolności potencjalnego posła do wspierania polityki swej partii pozostaje w obu głównych ugrupowaniach wieloetapowy proces selekcji kandydatów. Choć partie deklarują, iż proces ten stanowi wyraz wewnętrznej demokracji, to kierownictwo partyjne wydaje się zdobywać w nim coraz silniejsza pozycję, kreując wytyczne lub wprost ingerując w rezultaty wyborów organizacji okręgowej. Podobny proces centralizacji można zaobserwować w odniesieniu do kampanii wyborczej. W latach 70. i 80. najpierw konserwatyści, a następnie także laburzyści zintensyfikowali kampanie ogólnonarodowe, których siła ogniskowała się wokół liderów partii. Tymczasem ustawowo określone limity wydatków indywidualnych hamowały adekwatny wzrost jakości kampanii prowadzonych w danej społeczności lokalnej. Nastąpiło zatem przesunięcie punktu ciężkości z kampanii okręgowej w kierunku partyjnego lidera, który za pośrednictwem ogólnonarodowych mediów firmował swoją osobą tak partię, jak i jej program w całym kraju. W efekcie postępującej centralizacji procesu selekcji i kampanii wyborczej zależność między posłem i strukturą partyjną nabrała nowego wymiaru. Była to już bowiem nie tyle zależność wobec partii jako całości, co osobista wobec lidera i jego najbliższych współpracowników. Relację tę w przypadku głównych partii systemu wzmacnia logika funkcjonowania zasady większości względnej, która zmierza do wytworzenia systemu dwupartyjnego. W efekcie start z ramienia Partii Konserwatywnej lub Partii Pracy stanowi najbardziej efektywny sposób uczestnictwa w wyborach, a ewentualne zwycięstwo - zobowiązanie, by w przyszłość wspierać politykę partii, której szyld umożliwił zdobycie mandatu. Złamanie tego zobowiązania, w istotny w ocenie kierownictwa partyjnego sposób, może skutkować negatywną selekcją w kolejnych wyborach i

przekreśleniem politycznej kariery. Sprzężenie dyscyplinującego i dyskryminującego działania zasady większości względnej zapewnia dwóm partiom pozycję niewspółmiernie silną w odniesieniu do rzeczywistego poparcia elektoratu, stając się ważkim argumentem w dyskusji nad reformą wyborczą i modernizacją parlamentu.

Także frakcja parlamentarna tworzy ramy dla zgodnego z interesem partyjnym działania posłów. Są to oparte na przynależności partyjnej grupy o różnym stopniu sformalizowania tworzone według kryterium przedmiotowego, terytorialnego czy ideologicznego. Stanowią one zarówno forum dla kształtowania poglądów, jak i źródło informacji o nastrojach wśród szeregowych członków partii, a obecność w prezydiach tych kolektywów uważa się za wstęp do politycznej kariery. Rozmachu karierze poselskiej nadaje przede wszystkim pozytywna rekomendacja partyjnego whipa, który ma wpływ zarówno na obsadę stanowisk we frakcji i w parlamencie, jak i podział innych pożądanych dóbr. Z jednej strony perspektywa takiej gratyfikacji, z drugiej obawa przed utratą już osiągniętych korzyści stanowi silną motywację dla działania zgodnego z oczekiwaniami partii. Z oczywistych powodów szersze pole manewru mają w tym zakresie zarządzający frakcją rządową. Szef egzekutywy rozporządza bowiem ponad setką funkcji rządowych, co oznacza, że przeciętnie około jednej trzeciej posłów zasiadających po prawej stronie spikera może łączyć mandat z członkostwem w rządzie. Szeroki osobisty patronat premiera ogranicza skłonność parlamentarzystów ław rządowych do wspierania lub konstruowania propozycji alternatywnych względem tych wysuwanych przez rząd. Wydaje się natomiast, że spada dyscyplinujące znaczenie whipa, który ogrywa raczej rolę menedżera i informatora niż rzecznika partyjnej dyscypliny. Nie oznacza to jednak, że w razie konieczności nie skorzysta on z systemu kar lub nie posunie się do szantażu.

Biorąc pod uwagę tak pozaparlamentarny wymiar funkcjonowania partii, jak i jej aktywność na forum Izby Gmin, można uznać, że Partia Konserwatywna i Partia Pracy kształtują kohezję we frakcji poprzez proces selekcji, centralną kampanię wyborczą oraz różnorodne formy organizowania działalności posłów. Jednakże dokonująca się od początku lat 70. jakościowa zmiana składu Gmin w połączeniu z kontestacją racji dwupartyjności jako gwaranta prawidłowego funkcjonowania brytyjskiego systemu politycznego przyniosła widoczny spadek poziomu lojalności i dyscypliny partyjnej. W dobie funkcjonowania rządów niemających bezpiecznej większości w izbie lub wręcz mniejszościowych rebelie ze strony nawet niewielkiej

grupy własnych posłów mogły doprowadzić do przekreślenia rządowych planów legislacyjnych. Egzekutywa znalazła się pod presją backbencherów w stopniu niespotykanym od zakończenia II wojny światowej. Spadek partyjnej dyscypliny dotknął także rządy dysponujące znaczącą większością mandatów w parlamencie: rządy konserwatywne z lat 1983-1992 oraz laburzystowskie zwłaszcza w trakcie drugiej i trzeciej kadencji Tony'ego Blaira. Wobec braku zwartości w szeregach frakcji liczebna przewaga w izbie przestała być gwarancją powodzenia w realizacji zamierzeń rządu. Zdeterminowana opozycja wspólnie z posłami z tylnych ław rządowych doprowadziła do kilku spektakularnych porażek rządów większościowych.

Postawienie znaku równości między silnym parlamentem i brakiem dyscypliny partyjnej byłoby jednak dużym nieporozumieniem. Bez partyjnej kohezji scena parlamentarno-rządowa pogrążona zostałaby w chaosie, a posłowie staliby się niezdolni do konstruktywnych działań i w efekcie narażeni na jeszcze silniejszą krytykę. Chodzi zatem nie tyle o dyscyplinę, co o takie wyważenie relacji, które zapewniając rządowi skuteczność, nie podrywają autorytetu posłów i instytucji, której są członkami. Już w W. Gladstone zauważył, że system polityczny Wielkiej Brytanii „zakłada dobrą wolę tych, którzy go tworzą"[1]. Podążając tym tropem należy uznać, że rolą parlamentu nie jest destabilizacja systemu poprzez obalanie rządu za każdym razem, gdy wystąpi różnica zdań lub ocen między nim a większością w Izbie Gmin, ale legitymizacja rządowych działań, która realizuje się w toku wykonywania podstawowych funkcji: legislacyjnej i kontrolnej. Natomiast rząd brytyjski musi sprawować władzę poprzez Izbę Gmin, odrzucając naturalną niejako skłonność do zachowań despotycznych.

2 c) Wobec funkcjonowania zdyscyplinowanych frakcji partyjnych pełniących doniosłe role ustrojowe w mechanizmie pionowego podziału władzy, tak struktura jak i organizacja pracy Izby Gmin została podporządkowana wymogom rywalizacji i współpracy o dwupartyjnym charakterze. Przejawiają się one zarówno w przebiegu parlamentarnych debat, głosowań, składzie komisji parlamentarnych, jak i w procesie ustalania porządku obrad. W efekcie stanowisku partii rządzącej – czy to wyrażonemu w głosowaniu, debacie, czy na forum komisji - zawsze towarzyszy komentarz partii opozycyjnej. Sytuacja taka jest wyrazem obowiązywania międzypartyjnego konsensusu. Opozycja uznaje prawo rządu do realizacji polityki

[1] Cyt. za K. Jenkins, *Parliament, Government and Civil Service*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), s. 801-802, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/800

wyrażonej w programie wyborczym, zaś rząd respektuje prawo opozycji do przeprowadzenia krytyki jego działania. Obie strony dla podtrzymania swych praw dysponują instrumentami, co oczywiste zróżnicowanymi pod względem skuteczności: opozycja możliwością żądania debaty w określonej kwestii, rząd zdyscyplinowaną większością, która zapewnia, że wynik głosowania będzie zgody z jego intencjami. Ukształtowany konsensus nie oznacza zatem równorzędności respektujących go partnerów. Jeden z nich ma wyraźnie słabszą pozycję i rządowa większość bez problemu mogłaby pozbawić go możliwości realizowania zadań ustrojowych. Stąd rolę arbitra i stróża praw mniejszości powierzono bezpartyjnemu spikerowi o szerokich uprawnieniach dyskrecjonalnych. Jako że realizuje on swoje zadnia w ramach opisanego konsensusu, sytuacja taka bynajmniej nie przekreśla nadrzędnej pozycji rządu. W istocie rząd, opierając się na zdyscyplinowanej większości partyjnej, sprawuje kontrolę nad organizacją i trybem pracy izby. Należy jednak podkreślić, że żaden z partnerów nie może pozwolić sobie na długotrwałe i uporczywe łamanie ustalonego konsensusu, gdyż prowadzi to destabilizacji procesu parlamentarnego i w efekcie do delegitymizacji podmiotu w zakresie realizowanej przez niego roli ustrojowej[2].

Wielu obserwatorów życia politycznego, uznając prawo rządu do realizacji jego programu wyborczego, wskazuje jednak na nadmierne osłabienie pozycji parlamentu. Przywróceniu pożądanego *equilibrium* mają – w ich przekonaniu - poprawa badania legislacji, dalsze wzmocnienie komisji oraz większa otwartość i dostępność dla obywateli. Dwa pierwsze elementy oznaczają w gruncie rzeczy żądanie wzmocnienia pozycji parlamentu na płaszczyźnie proceduralnej, a dwa kolejne zwiększenie społecznej akceptacji dla działań parlamentu.

3. W warunkach istnienia zdyscyplinowanej większości rządowej w Izbie Gmin skuteczność procedur parlamentarnych w zakresie rewizji rządowych projektów ustaw, inicjatywy ustawodawczej i kontroli rządu jest ograniczona. Zmiana rządowych propozycji legislacyjnych rządowych stanowi raczej efekt rozłamu w łonie partii stojącej u władzy niż jest przykładem zakończonych sukcesem działań opozycji. Nie oznacza to bynajmniej, że opozycja nie dołoży wszelkich starań, by odszukać i nagłośnić wszelkie wady i niedociągnięcia projektów rządowych. Adresatem takich działań jest już jednak nie tyle rząd, co elektorat, do którego druga partia systemu

[2] Por. P. Norton, *Parliament*…, s. 248.

kieruje swoją krytykę, w nadziei, iż wpłynie ona na wynik przyszłych wyborów. Trzeba jednak podkreślić, że idąc za głosem reformatorów Izba Gmin przyjęła w ostatnich latach rozwiązania umożliwiające zwiększenie kontroli nad prawodawstwem rządowym: wprowadzono przedlegislacyjne badanie projektów rządowych i wnioski programujące, wzmocniono kompetencje komisji projektów ustaw publicznych, wyposażając je w uprawnienia śledcze.

W Izbie Lordów zarówno przepisy regulaminowe, praktyka, jak i odmienny układ sił partyjnych stwarzają szerokie pole do zmiany rządowych projektów legislacyjnych. Od lat 70. Lordowie potwierdzają swoje niezależne i asertywne stanowisko wobec projektów rządowych, stając się forum, na którym egzekutywa musi liczyć się z możliwością rewizji. Dla utrzymania pierwotnego kształtu swych propozycji prawodawczych rząd posiłkuje się zapisami ustaw z 1911 i 1949 roku, konwenansami oraz dyscypliną partyjną w Izbie Gmin. Jednak w wyjątkowych przypadkach – podyktowanych troską o spójność i kompatybilność rozwiązań prawnych, spodziewanym oporem własnych posłów lub presją czasu - egzekutywa przystaje na lordowskie poprawki. Formalne ograniczenia roli izby w procesie legislacyjnym zostały, przynajmniej częściowo, zniwelowane przez wzrost autorytetu Lordów. Ostatnie badania potwierdzają szeroką akceptację dla rewizyjnych działań drugiej izby zarówno wśród posłów, jak i opinii publicznej.

Warto w tym miejscu poczynić uwagę, która jednak nie odnosi się do skuteczności procedur parlamentarnych, lecz to szerzej pojętych relacji między rządem i parlamentem w kontekście jego działań legislacyjnych. Z racji funkcjonowania systemu dwupartyjnego relacje te przebiegają na dwóch podstawowych płaszczyznach: wewnątrzpartyjnej oraz politycznej - między rządem a oficjalną opozycją. Z punktu widzenia rządu większościowego ważniejsza jest relacja z własnymi backbencherami. Ministrowie antycypują zachowania „swoich" posłów, a spodziewana negatywna odpowiedź będzie ważyć o losie projektu jeszcze przed jego artykulacją na forum rządowym. Sytuacja może się powtórzyć, na etapie mniej lub bardziej sformalizowanych konsultacji przed wprowadzeniem projektu pod obrady. Ponieważ zakres takiego wpływu posłów jest w praktyce niemierzalny o powszechnym postrzeganiu wzajemnych relacji między rządem i parlamentem rozstrzygają działania „w świetle reflektorów" – na forum izby. Tymczasem rozpatrywane projekty zostały najczęściej poddane wcześniejszym „zabiegom" i w sposób domniemany lub wprost wstępnie zaakceptowane przez posłów partii

rządzącej. Minimalizuje to ryzyko otwartego konfliktu, przyczyniając się zapewne w znacznej części do postrzegania backbencherów ław rządowych jako uległych realizatorów planów egzekutywy. Jednakże rząd nie może sobie pozwolić na zignorowanie opinii i interesów posłów z tylnych ław, o czym przekonać mogli się także premierzy ze znaczną większością w Izbie Gmin - Margaret Thatcher i Tony Blair[3].

Z kolei skuteczność poselskich inicjatyw legislacyjnych marginalizują zarówno znaczące koszty poprawnego przygotowania projektu, ograniczenia przedmiotowe, którym one podlegają, limity czasowe dla ich rozpatrzenia, jak i zdolność rządowej większości do zablokowania prac. W Izbie Lordów możliwość realizacji pozytywnych kompetencji legislacyjnych jest co prawda znacznie szersza, jednakże konieczność uzyskania akceptacji dla lordowskiego projektu także w izbie niższej naraża go na te same przeszkody, które musi pokonać propozycja posła prywatnego. W efekcie obowiązującym prawem stają się tylko takie propozycje prywatnych parlamentarzystów, względem których rząd przyjął życzliwą lub przynajmniej neutralną postawę.

Istnienie zdyscyplinowanej partii rządowej legitymującej się większością mandatów w Izbie Gmin odsuwa od rządu perspektywę obalenia w drodze głosowania, przekreślając najważniejszą sankcję pozostającą w dyspozycji parlamentu. Skuteczność kontroli w warunkach brytyjskich oznacza zatem zdolność zmuszenia rządu do przekazania wyczerpujących wyjaśnień i informacji oraz przeprowadzenia ich publicznej oceny w czasie zapytań, debat czy obrad komisji. Zwłaszcza komisje specjalne - pomimo ograniczeń czasowych, kadrowych i podmiotowych – wykazują znaczącą sprawność w tym zakresie. Z kolei zapytania ustne i debaty zapewniają możliwość przeprowadzenia kontroli zagadnień prostych - jednowątkowych, w pozostałych przypadkach stwarzają natomiast okazję do zasygnalizowania pewnych nieprawidłowości. Jednakże fakt transmitowania obrad plenarnych daje nadzieję na odpowiednie nagłośnienie zaprezentowanych stanowisk, co czyni te instrumenty atrakcyjnymi tak dla frontbancherów, jak i szeregowych posłów. Bardziej wnikliwą kontrolę umożliwiają pytania pisemne, postrzegane jako użyteczny instrument uzyskiwania informacji. Nie spełniły natomiast oczekiwań - z założenia bardziej apolityczne - obrady organizowane w Westminster

[3] R. Riddell, *The Prime Ministers*…, s. 814, http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814

Hall. Potwierdzeniem tego faktu jest stosunkowo niska frekwencja w nowej izbie posiedzeń. Wprowadzenie dodatkowego miejsce spotkań zahamowało jednak historyczną erozję czasu przeznaczonego dla posłów prywatnych. W kierunku lepszego wykorzystania pozalegislacyjnego czasu backbencherów zmierzają także ostatnie propozycje Komisji Specjalnej ds. Modernizacji Izby Gmin.

Nowym wyzwaniem dla parlamentu stały się w ostatnich dekadach procesy integracji i dewolucji oraz pojawienie się możliwości sądowego badania zgodności aktów prawnych z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W miarę przekazywania kompetencji na rzecz zewnętrznych organów - czy to krajowych czy międzynarodowych - parlament rozwijał instrumenty umożliwiające kontrolę w tym zakresie, przy czym ciężar realizacji zadania spoczął przede wszystkim na barkach komisji parlamentarnych. Ocena działań poszczególnych komisji jest jednak różna. Największą skutecznością charakteryzowały się Komisja Wspólna ds. Praw Człowieka i Komisja Izby Lordów ds. Unii Europejskiej.

W zgodnej opinii tak reformatorów, jak i obserwatorów życia politycznego Wielkiej Brytanii pozycja parlamentu zależy nie tylko od efektywności każdej z izb z osobna, lecz również od ich zdolności do komplementarnego działania w celu wypełniania podstawowych funkcji parlamentu. Izby wydają się realizować ten dezyderat zwłaszcza w odniesieniu do zakresu działania komisji, co potwierdzają rozwiązania w zakresie badania ustawodawstwa delegowanego, dokumentów unijnych, ochrony praw człowieka oraz nauki i techniki. Większość obowiązków w tym zakresie przejęła Izba Lordów, co przyczyniło się do uznania jej znacznej skuteczności w zakresie prowadzenia kontroli rządu.

W kontekście postulatów wysuwanych przez reformatorów warto także zwrócić uwagę na zagadnienie otwartości i dostępności brytyjskiej legislatury. Parlament Zjednoczonego Królestwa dość długo pozostawał nieufny wobec środków masowego przekazu, widząc w nich nie tyle partnera, co rywala tworzącego konkurencyjne forum do publicznej debaty. Roli, jaką media rzeczywiście odegrały w określaniu pozycji parlamentu, nie można ocenić jednoznacznie. Z jednej strony, tak jak się obawiano, odebrały one parlamentowi swoisty monopol na publiczną dyskusję o polityce państwa, z drugiej zaś stały się istotnym kanałem umożliwiającym odwołanie się do opinii publicznej. W efekcie czynnikiem współrozstrzygającym o pozycji parlamentu stała się jego zdolność do absorbowania uwagi środków masowego przekazu. Wiadomości z prac parlamentu muszą rywalizować o zainteresowanie na

bardzo zatłoczonym i, co tu ukrywać, nastawionym na sensację rynku informacji. Tymczasem egalitarny i frakcyjny charakter parlamentu implikuje brak jednolitego przywództwa i ogranicza jego zdolność do wypracowania spójnej polityki informacyjnej, na wzór tej realizowanej przez rząd. Członkowie partii, choć stosunkowo skuteczni w promowaniu własnej osoby czy partii, nie są skłonni do wspólnego działania na rzecz promocji parlamentu[4]. Wydaje się, że ciężar budowy wizerunku parlamentu jako ciała otwartego i profesjonalnego spoczął na barkach resortowych komisji specjalnych, które okazały się bardzo efektywne w przyciąganiu uwagi mediów. Nawiązując dialog z ministrami i innymi wysokimi urzędnikami, komisje stały się centralną częścią parlamentarnego krajobrazu[5] i ważnym punktem odniesienia przy ocenie jego społecznego autorytetu.

Za wyraz zrozumienia dla konieczności otwarcia parlamentu należy uznać także poprawę funkcjonalności jego strony internetowej, w tym wprowadzenie wideorejestracji obrad. Nadal jednak więcej tu informacji o procedurach parlamentarnych, niż prób wyjaśnienia roli tego ciała tak na gruncie konstytucyjnym, jak i politycznym. Istotnym problemem przy popularyzacji wiedzy o działaniu i promocji roli parlamentu pozostaje specyficzny, archaiczny język, którym muszą posługiwać się posłowie, nieadekwatność nazewnictwa stanowisk i procedur do ich faktycznej funkcji, a nawet, jak twierdzą niektórzy, tradycyjne ceremonie czy ubiory wyższych urzędników, które odpowiadają raczej atmosferze historycznego klubu niż nowoczesnej legislatury.

W kontekście omówionych zasad konstytucyjnych można uznać, że ukształtowanie systemu dwupartyjnego opartego na zdyscyplinowanej partii przekreśliło możliwość realizacji przez parlament najwyższej sankcji kontroli rządu– uchwalenia wotum nieufności, zaś rząd przejął w praktyce atrybut suwerenności prawnej. Innymi słowy, rząd uzyskał nadrzędną pozycję w kształtowaniu polityki państwa, przy czym ostateczna ocena tej polityki, a co za tym idzie, los rządu, zależał będzie od wyborców, a nie parlamentu. Choć skutki takiego stanu rzeczy konstytucjonaliści dostrzegli natychmiast, to pozycja Izby Gmin była raczej komentowana z brytyjskim dystansem i umiarem bez niepotrzebnego zadęcia czy czarnowidztwa. Zmasowane krytyka mechanizmu podziału władzy pojawiła się dopiero – paradoksalnie - wraz z erozją zasady dwupartyjności na scenie wyborczej i

[4] P. Norton, *Parliament…*, s. 257.
[5] Tamże, s. 245.

parlamentarno-rządowej. Zaczęto wówczas gwałtownie poszukiwać instrumentów zbalansowania wpływów parlamentu i rządu. Wśród proponowanych rozwiązań znalazły się zarówno umiarkowane, odnoszące się jedynie do wewnętrznych zasad postępowania i organizacji izb, jak i radykalne rekomendujące zmianę układu sił partyjnych w drodze reformy systemu wyborczego i Izby Lordów.

Truizmem jest twierdzenie, że istnienie parlamentu we współczesnym państwie stanowi warunek konieczny dla funkcjonowania systemu demokratycznego. W warunkach okrzepłej i stabilnej demokracji brytyjskiej świadomość tej prawidłowości pozostaje jednak tylko tłem w publicznej debacie na temat pozycji i funkcji Westminsteru. Siedem wieków historii parlamentaryzmu może rodzić powszechne przekonanie, że parlament jako demokratyczne oblicze władzy istniał „od zawsze" i z tej racji nie jest niczym szczególnym we współczesnej strukturze państwa. Budowie społecznego autorytetu tej instytucji nie sprzyja ani brak jednolitej konstytucji, która w sposób bezpośredni i jednoznaczny wskazałaby na jego pozycję i funkcje, ani przerysowany obraz wyłaniający się z przekazów medialnych. W efekcie opanowany przez rywalizujące ze sobą partie parlament jawi się jako kłótliwy, uległy, słaby i niegodny zaufania.

Przed takim uproszczonym postrzeganiem brytyjskiej legislatury chroni wielopłaszczyznowa analiza jej pozycji uwzględniająca czynniki konstytucyjne, polityczne i proceduralne.

1. Na gruncie teorii konstytucyjnej parlament brytyjski pozostał prawnie suwerenny, co oznacza jego niczym nieskrępowane prawo do kształtowania i zmiany porządku prawnego w kraju. Faktem jest, że we współczesnej Wielkiej Brytanii niewiele pozostało takich dziedzin życia, które choć w części nie zostałyby uregulowane aktami parlamentu. Ponadto rząd, który utracił poparcie Izby Gmin musi ustąpić bądź poddać się pod ocenę elektoratu, jako że nie ma już legitymacji do dalszego sprawowania władzy.

2. Na płaszczyźnie politycznej parlament został podporządkowany rządowi panującemu politycznie nad partyjną większością w Izbie Gmin. Dysonans między prawno-konstytucyjną i polityczną pozycją parlamentu jest tym silniejszy, im większa jest zdolność którejś z dwóch partii z jednej strony do zdobycia bezpiecznej większości mandatów, z drugiej zaś do utrzymania partyjnej kohezji na forum Izby Gmin. Istotną rolę w podtrzymywaniu tych zdolności odgrywa system wyborczy oparty na zasadzie większości względnej. Cezura początku lat 70. oddziela okres

modelowego wręcz współwystępowania wysokiego poparcia wyborczego i udziału mandatów z silną partyjną kohezją wśród laburzystów i konserwatystów, od okresu, gdzie racja dwupartyjności została poderwana zarówno na scenie wyborczej, jak i parlamentarno-rządowej, przynosząc spadek partyjnej dyscypliny.

W ostatnich dekadach dyskusję nad pozycją parlamentu podsycają także procesy o konstytucyjnym znaczeniu. Integracja europejska, dewolucja w Szkocji, Walii, Irlandii Północnej, inkorporacja Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz narastająca fala referendów ujawniły z całą siłą sprzeczności tkwiące w samym sercu brytyjskiego systemu politycznego. Skutki tych zjawisk w zależności od przyjętej perspektywy można oceniać odmiennie. Na gruncie teorii diceyowskiej suwerenność prawna parlamentu pozostała nienaruszona. Po pierwsze, formalnie utrzymał on prawo zmiany lub powrotu do stanu poprzedniego w drodze zwykłej ustawy. Po drugie, nawet w świetle przyjętej przez parlament ustawy dotyczącej referendów ich wyniki nie są dla niego formalnie wiążące. W praktyce trudno jednak oczekiwać tak przekreślenia ostatnich zmian ustrojowych, jak i sprowadzić referendum do jeszcze jednego badania opinii publicznej. Należy również zauważyć, że jeśli omawiane kwestie odnieść do rządu w kontekście rozważań nad podmiotem suwerenności prawnej, okazuje się, że na gruncie praktyki politycznej procesy te implikują w istocie ograniczenie uprawnień centralnej egzekutywy. Biorąc pod uwagę skutki dokonanych i dezyderat dalszych reform ustrojowych oraz słabnącą pozycję dwóch partii systemu, należy zgodzić się z P. Nortonem, że idea koncentracji władzy w Westminsterze z jedną partią kontrolującą prawnie suwerenny parlament podlega erozji[6].

3. Na płaszczyźnie proceduralnej istnienie zdyscyplinowanej większości rządowej ogranicza skuteczność działań parlamentu w zakresie legislacji i kontroli działań rządu. Jednakże podkreślić należy, że w ciągu ostatnich trzech dekad parlament poczynił znaczące kroki w kierunku wzmocnienia kontroli tak nad procesem stanowienia prawa, jak i jego wykonywania przez egzekutywę. Szczególna rola w tym zakresie przypada systemowi komisyjnemu obu izb.

Wielopłaszczyznowa analiza aktualnej pozycji parlamentu brytyjskiego prowadzi do wniosku, że jest on silniejszy niż wynikałoby to z dramatycznych doniesień charakterystycznych dla ostatnich trzech dekad. Parlament pozostał

[6] Tamże, s. 248.

prawnie suwerenny, zaś dynamika zmian proceduralnych wskazuje na stałe dążenie do wypracowania równowagi w relacjach z rządem. Z kolei na płaszczyźnie politycznej spadek poziomu partyjnej kohezji i wzrost autorytetu Lordów sprawia, że brytyjska legislatura jest coraz bardziej krytyczna i niezależna. Zmiany te są jednak tylko pewnym przesunięciem w ogólnej tendencji do podporządkowania parlamentu rządowi. Wobec nadal silnej dyscypliny partyjnej uzasadnione jest przyjęcie wniosku, że działanie systemu dwupartyjnego osłabia pozycję parlamentu tak na płaszczyźnie politycznej, jak i proceduralnej.

Źródła i literatura

I. Źródła

Boundary Commission Act 1992 (c.55), 12 listopada 1992, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1992/Ukpga_19920055_en_1

Constitutional Reform Act 2005 (c.4), 24 marca 2005, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050004_en_1

Departamental Evidence and Response to Select Committies (Osmotherley Rules), Cabinet Office, http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/osmotherly_rules.aspx

Deregulation and Contracting Out Act 1994 (c.40), 3 listopada 1994, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1994/ukpga_19940040_en_1

Electoral Administration Act 2006 (c.22), 11 lipca 2006, Office of Public Sector Information http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060022_en_1

Electoral Commission, *The funding of political parties*, grudzień 2004, http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/partyfundingFINALproofs_15301-11394__E__N__S__W__.pdf

Government of Wales Act 1998 (c.38), 31 lipca 1998, Office of Public Sector Information http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980032_en_1

Government of Wales Act 2006 (c.32), 25 lipca 2006, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060032_en_1

Government Response to the Joint Committee on Conventions' Raport of Session 2005-2006, grudzień 2006, Cm. 6997.

House of Commons Administration Select Committee, *Legislative and Regulatory Reform Bill*, trzeci raport z sesji 2005-2006, 20 kwietnia 2006, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpubadm/1033/1033.pdf

House of Commons Procedure Committee, *Legislative and Regulatory Reform Bill*, pierwszy raport z sesji 2005-2006, 14 marca 2006, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmproced/894/894.pdf

House of Lords, Completing the Reform, A Government White Paper, 7 listopada 2001, Cm 5291.

The House of Lords: Reform, luty 2007, http://www.official-documents.gov.uk/document/cm70/7027/7027.pdf

House of Lords Act 1999 (c.34), 11 listopada 1999, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1999/ukpga_19990034_en_1

Human Rights Act 1998 (c.42), 9 listopada 1998, Office of Public Sector Information http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980042_en_1

Independent Comission to Review Britains Experience of PR Voting Systems: *Changed Voting Changed Politics. Lesson of Britain Experience of PR since 1997*, raport końcowy, kwiecień 2003, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/108_icpr_final.pdf

Joint Committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament*, 3 listopada 2006, raport z sesji 2005-2006, http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/265/265.pdf

Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Steps*, pierwszy raport z sesji 2002-2003, 11 grudnia 2002 roku, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt200203/jtselect/jtholref/17/17

Labour Party Manifesto 2005, *Britain Forward Not Back.*

The Labour Party Rule Book 2006.

Legislative and Regulatory Reform Act 2006 (c.51), 8 listopada 2006, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060051_en_1

Local Government Act 2000 (c.22), 28 lipca 2000, Office of Public Sector Information, http://opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000022_en_1

Modernisation of the House of Commons Select Committee, *Sittings of the House in Westminster Hall*, raport drugi z sesji 1998-1999, 13 kwietnia 1999 roku, HC 194, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmmodern/194/19402.htm

Northern Ireland Act 1998 (c.47), 19 listopada 1998, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980047_en_1

Parliament Act 1911(c.13 1_and_2_Geo_5), 18 sierpnia 1911.

Parliament Act 1949 (c.103 12_13_and_14_Geo_6), 16 grudnia 1949.

Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c.41), 30 listopada 2000, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000041_en_1

Public Administration Select Commitee, *The Second Chamber: Continuing the Reform*, raport piąty z sesji w sesji 2001-2002, 14 luty 2002.

The Raport of Independent Commission on Voting System, październik 1998, http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.htm

Registration of Political Parties Act 1998 (c.48), 19 listopada 1998, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1998/ukpga_19980048_en_1

Representation of the People Act 2000 (c.2), 9 marca 2000, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000002_en_1

Regulatory Reform Act 2001 (c.6), 10 kwietnia 2001, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2001/ukpga_20010006_en_1

Review Body on Senior Salaries: *Review of parliamentary pay and allowances*, Raport Nr 48, Tom 2, marzec 2001, http://213.52.137.147/role3.html

Royal Commission of the House of Lords, *A House for the Future*, Cm. 4534, http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm45/4534/4534.htm

Scotland Act 1998 (c.46), 19 listopada 1998, Office of Public Sector Information, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980046_en_1

Select Committee on Constitution, *Legislative and Regulatory Reform Bill*, raport jedenasty z sesji 2005-2006, 8 czerwca 2006, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldconst/194/194.pdf

Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, *Carry-over of Public Bills*, raport trzeci z sesji 1997-1998, 2 marca 1998 roku, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmmodern/543iii/md0302.htm

Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, *The Legislative Porcess*, pierwszy raport z sesji 2005-2006, 7 września 2006 roku, HC 1097. http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/1097.pdf

Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of back bench Member*, pierwszy raport z sesji 2006-2007, 20 czerwca 2007, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmmodern/337/337.pdf

Standing Orders of the House of Commons – Private Business, sesja 2005-2006, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmstords/441/pvtbs01.htm

Standing Orders of the House of Commons – Public Bussiness, sesja 2006-2007, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmstords/405/40501.htm

White Paper, *The House of Lords Reform*, luty 2007, http://www.official-documents.gov.uk/document/cm70/7027/7027.pdf

II. Opracowania źródłowe

A Brief Chronology of the House of Commons, House of Commons Information Office, Factsheet G3, General Series, listopad 2006, http:// www.parliament.uk/documents/upload/g03.pdf

Budget and Financial Documents, House of Commons Information Office, Factsheet P5, Procedure Series, październik 2007, http://www.parliament.uk/documents/upload/p05.pdf

Companion of the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords, House of Lords, sesja 2006-2007, 19 lutego 2007, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcomp/ldctso02.htm

Early Day Motions, House of Commons Information Office, Factsheet P3, Procedure Series, styczeń 2007, http://www.parliament.uk/documents/upload/p03.pdf

The European Scrutiny System in House of Commons, *A short guide for Members of Parliament by the staff of European Scrutiny Committee*, Department of the Clerk of the House, czerwiec 2001, nr 4, http://www.parliament.uk/documents/upload/TheEuroScrutinySystemintheHoC.pdf

General Election 2005, House of Commons Library, Research paper nr 05/33, 17 maja 2005, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-033.pdf

The Glorious Revolution, House of Commons Information Office, Factsheet G4*,* General Series, styczeń 2004*,* http://www.parliament.uk/documents/upload/g04.pdf

Guide to the rules on all-party groups, House of Commons, kwiecień 2005, http://www.parliament.uk/documents/upload/PCFSGroupsRules.pdf

How to become a Conservative MP, Conservative Campaign Headquarters, 2006.

Hybrid Bills, House of Commons Information Office, Factsheet L5, Legislative Series, luty 2005, http://www.parliament.uk/documents/upload/L05.pdf

Kelly R., *Election Expense Limits*, House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre, 18 marca 2005, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03413.pdf

Kelly R., *Modernisation: Select Commitees – core tasks,* House of Commons Library, 19 sierpnia 2004, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03161.pdf

Kelly R., *Nomination to Select Committees*, House of Commons Library, 11 czerwca 2005, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03719.pdf

Parliamentary Stages of a Goverment Bill, House of Commons Information Office, Factsheet L1, Legislation Series, czerwiec 2007, http://www.parliament.uk/documents/upload/l01.pdf

Private Members'Bill Procedure, House of Commons Information Office, Factsheet L2, Legislation Series, grudzień 2006, http://www.parliament.uk/documents/upload/l02.pdf

The Programming of Government Bills, House of Commons Information Office, Factsheet P10, Procedure Series, styczeń 2004, http://www.parliament.uk/documents/upload/p10.pdf

Promoting a Private Member's Bill in House of Lords. A Guide for Members, Public Bill Office, House of Lords, październik 2001, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldpmbill.pdf

Reform and Proposal for Reform Since 1900, House of Lords Briefings, www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldbrief/ldreform.htm

Scruitinising the Executive – Delegated Legislation, House of Lords Briefing, http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpDelegated.pdf

The Speaker, House of Commons Information Office, Factsheet M2, Members Series, wrzesień 2003, http://www.parliament.uk/documents/upload/m02.pdf

The Success of Private Members'Bills, House of Commons Information Office, Factsheet L3, Legislation Series, listopad 2006, http://www.parliament.uk/documents/upload/l03.pdf

UK Election Satistics:1945-2003, House of Commons Library, Research paper 03/59, 1 lipca 2003 roku, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf

Webb P., *Democracy and Political Parties*, The Democracy Series, (z komentarzem J. Healey'a, Geoff'a Mulgana, baronowej Shephard), Hansard Society 2007, http://www.democracyseries.org.uk/sites/democracyseries.org.uk/files/HANSARD%20DEM%20POLITICAL%20COMPLETE.pdf

Weir S., Wright A., *Power to the back benches? Restoring the balance between Government and Parliament*, Democtratic Audit Paper nr 9, grudzień 1996.

Women in the House of Commons, House of Commons Information Office, Factsheet M4, Members Series, październik 2006, http://www.parliament.uk/documents/upload/m04.pdf

The Work of the House of Lords – Its Role, Functions and Powers, House of Lords, Briefing, http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpRole.pdf

III. Prace zwarte

Antoszewski A, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.

Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Amery L.S., *Thoughts on the Constitution*, Oxford University Press, Oxford 1947.

Bagehot W., *The English Constitution*, Ithaca, NY, 1963.

Barnett H., *Constitutional and Administrative Law*, wyd. 3, Routledge Cavendish, London 2000.

Barry B., *Sociologists, Economists and Democracy*, University of Chicago Press, 1988.

Baszkiewicz J., *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Arche, Gdańsk 2001.

Beer S. H., *Modern British Politics*, wyd.2, Faber, London 1965.

Bidwell A., *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2004.

Birch A. H., *The British System of Government*, wyd. 8, Unwin Hyman, London, Boston, Sydney, Wellington 1991.

Blondel J., *Comparing Political Systems*, New York – Washington 1972.

Blondel J., *Types of Party Systems*, (w:), *The West European Party System*, red. P. Mair, Oxford University Press, Oxford 1990.

Brand J., *British Parliamentary Parties*. *Policy and Power,* Clarendon Press, Oxford 1992.

Brazier R., *Ministers of the Crown*, Clarendon Press, Oxford 1997.

Britain 2001. The Official Yearbook of the United Kingdom, The Stationery Office, London 2000.

The British General Election of 1983, red. D.Butler, D.Kavanagh, Macmillan, London 1984.

The British General Election of 1987, red. D.Butler, D.Kavanagh, Macmillan, London 1988.

The British General Election of 1992, red. D.Butler, D.Kavanagh, Macmillan, London 1992.

The British General Election of 1997, red. D.Butler, D.Kavanagh,Macmillan, London 1998.

The British General Election of 2001, red. D.Butler, D.Kavanagh, Macmillan, London 2002.

The British General Election of 2005, red. D.Butler, D.Kavanagh, Palgrave Macmillan, 2005.

British System of Government, Aspects of Britain, wyd. 2, HMSO, London 1994.

Budge I., Newton K., *Polityka Nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Warszawa 1999.

Butler D., *The British General Election of 1951*, Macmillan, London 1952.

Butler D., *The British General Election of 1955*, Macmillan, London 1955.

Butler D., *The Electoral System in Britain since 1918*, Oxford 1963.

Butler D., Kavanagh D., *The British General Election of February 1974*, Macmillan, London 1974.

Butler D., Kavanagh D., *The British General Election of October 1974*, Macmillan, London 1975.

Butler D., Kavanagh D., *The British General Election of 1979*, Macmillan, London 1980.

Butler D., King A., *The British General Election of 1964*, Macmillan, London 1965.

Butler D., King A., *The British General Election of 1966*, Macmillan, London 1966.

Butler D., Pinto-Duschinsky M., *The British General Election of 1970*, Macmillan, London 1971.

Butler D., Rose R., *The British General Election of 1959*, Macmillan, London 1960.

Butler D., Stokes D., *Political Change in Britain*, wyd. 2, London 1974.

Butler D., Westlake M., *British Politics and European Elections 1999*, Macmillan Press LTD, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London 2000.

Butt R., *A History of Parliament. The Middle Ages*, Constable, London 1989.

Changing Party Policy in Britain. An introduction, red. R. Kelly R., Blackwell Publishers, Oxford-Malden-Mass 1999.

Childs D., *Britain Since 1945. A Political History*, wyd. 5, London - New York 2001.

Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1995.

Clarke H. D., Sanders D., Stewart . C., Whiteley P., *Political Choice in Britain*, Oxford University Press, Oxford 2004, http://www.oxfordscholarship.com/oso/private/content/politicalscience/9780199244881/p020.html

Clarke P., *A Question of Leareship*, Hamish Hamilton, London 1991.

Cowley P., *Revolts and Rebellions*: *Parliamentry Voting Under Blair,* Politico's, London 2002.

Cox A., *Making Voters Count: Strategic Coordination in the Warld's Electoral Systems*, Cambridge Univerisity Press, 1997.

Crick B., *The Reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicolson, London 1970.

Crossman R., *Introduction to W. Bagehot*, (w:) *The English Constitution*, red. A. Howard, London, Fontana 1963.

Cygan A. J., *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1998.

Davies A., *British Politics and Europe*, seria: Acces to politics, Hodder & Stoughton Educational, London 1998.

Davies N., *Wyspy. Historia*, przekł. Elżbieta Tabakowska, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003.

Dearlove J., Saunders P., *Introduction to British Politics. Analysing a Capitalist Democracy*, wyd. 2, Polity Press, Cambridge 1991.

Dearlove J., Saunders P., *Introduction to British Politics*, wyd. 3, Polity Press, Cambridge 2000.

Demokracje Zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza, pod. red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.

Deszczyński P., Gołata K., *Demokratyczne systemy i doktryny polityczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.

Dicey A.V., *Introduction to the Study of Law and the Constitution*, 1915.

Dicey A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan &CO LTD, New York 1962.

Dobieszewski A., *Partie i systemy partyjne*, Warszawa 1971.

Dod's Parliamentary Companion 1989, wyd. 117.

Dod's Parliamentary Companion 1994, wyd. 157.

Dokumenty europejskie, tom I, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska Wydawnictwo „Morpol", Lublin 1996.

Dorey P., *British Politics since 1945*, Blackwell, Oxford, Cambridge 1995.

Dunleavy P., Jones G.W., *Leaders, Politics and Institutional Change: The Decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Common*s, 1868-1990 (w:) *Prime Minister, Cabinet and Core Executive,* red R.A.W. Rhodes, P. Dunleavy, Macmillan St Martin's Press, 1995.

Duverger M., *Political Parties*, Methuen, London 1965.

Duverger M., *Factors in a Two-Party and Multiparty System,* (w:) *Party Politics and Pressure Groups,* red.T. Y. Crowell, New York 1972.

Eigen L.D., Siegel J.P., *Dictionary of Political Quotations*, Robert Hale, London 1994.

Evans G., Norris P., *Critical Elections*, *British Parties and Voters in Long-Term Perspective*, Sage, London 1999.

Ewing K., *The Funding of Political Parties in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.

Farrel D.M., *Comparing Electoral Systems,* Macmillan, London 1998.

Finer S.E, *Changing British Party System 1945-1979*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1980.

Fisher J., *British Political Parties*, Prentice Hall, London 1996.

Foster C., *British Government in Crisis or The Third English Revolution*, Hart Publishing, Oxford, Portland, Oregon 2005.

Franklin M., *The Decline of Class Voting in Britain*, Oxford University Press, Oxford 1985.

Friedrich C.J., *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Ginn&Co, Boston - New York – Chicago - Atlanta-Dallas – Columbus - San Francisco – Torotno - London 1950.

Galbraith J.K., *The Culture of Contentment*, Sinclair-Stevenson, 1992.

Gdulewicz E., Kręcisz W., *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, (w:) *Ustroje państw współczesnych*, red. nauk. W. Skrzydło, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.

Gebethner S., *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii i Szwajcarii*, Wrocław – Warszawa – Kraków - Gdańsk 1971.

Gebethner S., *Parlament i rząd Wielkiej Brytanii w świetle działania systemu dwupartyjnego*, Warszawa 1962.

Gebethner S., *Rząd i Opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Książka i Wiedza, Warszawa 1967.

Gebethner S., *Wielka Brytania*, (w:) *Parlamenty a integracja europejska,* red. nauk. M. Kruk, E. Popławska*,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

Gebethner S., Stembrowicz J., *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Wielka Brytania i Francja*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1971.

Golding J., *Hammer of the Left*, Politico's, London 2003.

Graves M., *The Tudor Parliaments. Crown, Lords and Commons, 1485-1603*, Longman, Harlow-Essex 1986.

Green D. P., Shapiro I., *Pathologies of Rational Choice Theory*, Yale University Press, New Haven, CT 1994.

Griffith J., Ryle M., *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, London 1989.

Grzybowski K., *Demokracja angielska*, Czytelnik, Kraków 1946.

Haig C., *Elizabeth I*, New York 1998.

Hancock D., *Politics in Western Europe*, Houndmills 1993.

Harrison W., *The Government in Britain*, wyd. 4, London 1957.

Heath A., Jowell R., Curtice J., *How Britain Votes*, Pergamon, Oxford 1985.

Heath A., Jowell R., Curtis J., *The Rise of New Labour: Party Policies and Voter Choices*, Oxford University Press, Oxford 2001.

Heywood A., *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Hill B., *The early parties, and politics in Britain 1688-1832*, Macmillan, London – Basingstoke 1996.

Hogg Q. (Lord Hailsham), *The Dilemma of Democracy*, Collins, London 1978.

Hoggart S., *House of correction. Sketches and Skirmishes from Parliament*, Robson Books, London 1994.

Hollis C., *Can Parliament Survive?*, Hollis and Carter, London 1949.

Ingle S., *British Party System*, Oxford, Blackwell 1987.

Izby drugie parlamentu, pod red. E. Zwierzchowskiego, Temida 2, Białystok 1996.

James S., *The British Cabinet Government*, Routledge, London - New York 1999.

Jamróz A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, wyd.2, Temida 2, Białystok 1993.

Jennings I., *The British Contitution*, Cambridge University Press, Cambridge 1941.

Jennings I., *The British Constitution*, wyd. 5, Cambridge University Press, Cambridge 1966.

Jennings I., *Parliament*, wyd.2, Cambridge University Press, London 1957.

Johnson, P., *Historia Anglików*. *Narody i Cywilizacje*, przeł. Jarosław Mikos, Marabut, Gdańsk 2002.

Johnston R.J., Pattie C.J., *Great Britain: twentieth century parties operating under nineteenth century rules* (w:) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, red. A.B. Gunlicks, Westview Press, 1993.

Johnston R.J., Pattie P.C., Allshop J.G., *A Nation Dividing?*, Longaman, London 1988.

Jones B., Kavanagh D*., British Politics Today*, wyd. 5, Manchester University Press, Manchester - New York 1994.

Jones B., Kavanagh D., *British Politics Today*, wyd.7, Manchester University Press, Manchester, New York, 2003.

Jones B., Kavanagh D., *Political Parties*, (w:) *Politics UK*, red.B. Jones, Harvester Wheatsheaf, London 1994.

Judge D., *British Parliamentary State*, Sage Publications, London - Newbury Park - New Delhi 1993.

Jun U., *Great Britain: From the Prevalence of the Amateur to the Dominance of the Professional Politician*, (w:) *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*, red J. Borchert, J. Zeiss, Oxford University Press, 2003.

Kavanagh D., *Elections*, (w:) *Politics UK*, red.B. Jones, Harvester Wheatsheaf, London 1994.

Kelsen H., *O istocie i wartościach demokracji*, tłum. F.Turynowa, Warszawa, (b.d).

Kędzierski J. Z*., Dzieje Anglii 1485-1939,* Ossolineum, Wrocław 1986.

Kędzierski J. Z*., Dzieje Anglii 1830-1939*., Ossolineum, Wrocław 1986.

Klein E., *Historia ustroju Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki od XVI do końca XX wieku*, Kolonia, Wrocław 1998.

Konopczyński W., *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego*, Warszawa 1957.

Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii, pod red. A. Burdy, M. Rybickiego, Ossolineum, Wrocław - Warszawa – Kraków 1970.

Kowalski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1978.

Kręcisz W., *Status posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

Leigh D., Vulliamy E., *Sleaze: The Corruption of Parliament*, Fourth Estate, London 1997.

Legislatures, red. P.Norton, Oxford University Press, Oxford 1990.

Leonard D., *Elections in Britain Today*, Macmillan, London 1991.

Lijphart A., *Patterns of Democracy, Governemts Forms and Performances in Thirty-Six Democracies*, Yale University Press, New Haven 1999.

Lipset S.M., Rokkan S., *Party System and Voter Alignments, Cross-Nation Perspectives*, Free Press, New York 1967.

Longford E., *Royal Throne. The future of the monarchy*, Hodder & Stoughton, London 1993.

Machelski Z., *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

Mackie T. T., Rose R.*, The International Almanac of Electoral History*, wyd. 3, Houndmills - Basingstoke - Hampshire - London 1991.

Mackintosh J. P., *The British Cabinet*, Stevens, London 1977.

Madgwik P.J., *Introduction to British Politics*, Cheltenham 1991.

Małajny R. M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

Matthews D. R., *Legislative Recruitment and Legislative Careers*, (w:) *Handbook of Legislative Research*, red.G.Loewenberg, S.C.Patterson, M.E. Jewell, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1985.

McDonald O., *Parliament at Work*, Methuen, London 1989.

McFadden J., Lazarowicz M., T*he Scottish Parlliament, An Introduction*, LexisNexis UK, 2003.

McKenzie R.T.*, British Political Parties. The Distribution of Power within Conserwative and Labour Party*, London 1963.

Mckenzie K. R., *The English Parliament*, Penguin, Harmondsworth 1950.

Mellors C., *The British MP: A Socio-economic Study of the House of Commons*, Saxon House, Farnborough 1978.

Meszorer A., *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962.

The Monarchy, Acpects of Britain, HSMO, London 1991.

Muir R., *How Britain is Governed*, Constable, London 1930.

Namier L.,*The Monarchy and the Party System*, wyd. 2, Clarendon Press, Oxford 1952.

Norton P., *The Commons in Perspective*, Martin Robertson, Oxford 1981.

Norton P., *Conservative Dissidents*, Temple Smith, London 1978.

Norton P., *Does Parliament Matter?*, Harvester Wheatsheaf, London 1993.

Norton P., *The Organisation of Parliamentary Parties*, (w:) *The House of Commons in the Twentieth Century*, red.S.A. Walkland, Oxford University Press, Clarendon Press, 1979.

Norton P., *Parliament in British Politics*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2005.

Oliver D., *The Government of United Kingdom. The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship,* Philadelphia 1991.

Olson, D. M.*, Demokratyczne instytucje legislacyjne: ujęcie porównawcze*, przeł. Jerzy S. Kugler, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.

The Oxford Companion to British History, red.J. Cannon, Oxford University Press, Oxford, New York 1997.

Pajdała H, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

Pakenham F.(Lord Longford), *A History of the House of Lords*, Collins, London 1988.

Panebianco A., *Political Parties, Organisation and Power*, Cambridge University Press, Cambridge 1988.

Parliament, Aspects of Britain, HSMO, London 1991.

Parliamentary versus Presidental Government, red.A. Lijphart, Oxford University Press 1992.

Pattie C., Johnston R., Stuart M., *Voting Without Party*, (w:) *Conscience and Parliament*, red.P. Cowley, Frank Cass, London 1998.

Pinto-Duschinsky M., *British Political Finance 1830–1980*, American Enterprise Institute, 1981.

Political Issues in Britain Today, red. B.Jones, wyd. 4, Manchester University Press, Manchester -New York 1994.

Poniatowska – Grochalska W., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej,* (w:) *Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych*, część 1, pod. red. J. Iwanka, wyd. 2 poprawione i uzupełnione, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999.

Pulzer P. G. J., *Political Representation and Elections. Parties and Voting in Great Britain*, London 1967.

Pułło A., *Współczesne ustroje państwowe*. *Wielka Brytania*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1983.

Riddell P., *Honest Opportunism: The Rise of the Career Politician*, Hamish Hamilton, London 1993.

Robbins K., *Zmierzch wielkiego mocarstwa. Wielka Brytania w latach 1870- 1992*, tłum. M. Możdżyńska – Nawotka, Ossolineum, Wrocław - Warszawa - Kraków 2000.

Rose R., *The Prime Minister in a Shrinking World*, Polity, Cambridge 2001.

Rose R., McAllister I., *The Loyalties of Voters: A Lifetime Learning Model*, Sage Publications, London 1990.

Rose R., McAllister I., *Voters Begin to Choose*, Sage Publications, London 1986.

Rush M., *Parliamentary Government in Britain*, Pitman, London 1981.

Rush M., *The role of the Member of Parliament Since 1868*. *From Gentlemen to Players*, Oxford University Press, Oxford 2001.

Russel C., *The Crisis of Parliaments*, Oxford University Press, Oxford 1971.

Sarlvik B., Crewe I., *Decade of Dealignment*, Cambridge 1983.

Sarnecki P., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii* (w:) P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze, Kraków 2003.

Sartori G., *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, t.1, Cambridge University Press, Cambridge 1976.

Silk P., Walters R., *Jak działa parlament brytyjski*, tłum. J.M. Zaremba, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

Smith G., *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, przeł. L. Dorn, Puls, Londyn 1992.

Smith de S., Street S., Brazier R., *Constitutional and Administrative Law*, Penguin, 1985.

Sobolewska – Myślik K., *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Sobolewski M., *O pojęciu rządu ludu*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.

Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, wyd.2, PWN, Warszawa 1977.

Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, PWN, Warszawa 1982.

Szerer M., *Naród w parlamencie. Prawo i obyczaje polityczne Anglii*, 1946.

Szymanek J., *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Elipsa, Warszawa 1999.

Szymanek J., *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu*, Elipsa, Warszawa 2004.

Szymanek J., *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Elipsa, Warszawa 2006.

Słownik języka polskiego, tom II, red. nauk. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1979.

Tansey S.D., *Nauki polityczne*, tłum. J. Gilewicz, Zysk i S-ka, Poznań 1995.

Taylor E., *The House of Commons at Work*, wyd. 8, Pengiun, Harmondsworth 1971.

Teksty konstytucji typowych państw europejskich (Prawa zasadnicze Anglj; konstytucje: Austrji, Francji, Niemiec, Szwajcarji), oprac. J. Lange, Bibljoteka Naukowa, Nowy - Świat, Warszawa 1905.

Thatcher M., *The Downing Street Years*, Harper Collins, 1993.

Theakston K., *Junior Ministers in Brtitish Government*, Basil Blackwell, Oxford 1987.

Thomson J., *The Transformation of Medieval Britain 1370-1529*, London 1983.

Tsoukalis L., *What Kind of Europe?* Oxford University Press, Oxford 2005.

Wachlowski Z., *Suwerenność prawna i polityczna w historii i teorii angielskiej*, Lwów 1928.

Wade E. C. S., Philips G. G., *Constitutional Law*, wyd. 5, London 1957.

Wade E.S.C, Bradley A.W., *Constitutional and Administrative Law*, wyd. 10, Longman, London 1985.

Wahlke J.C., Patterson P., *Comparative Legislative Behaviour. Frontiers of Research*, Wiley, New York 1972.

Walker R., Ward R., *English Legal System,* wyd. 7*,* Walker & Walker's, Butterworths, London, Dublin, Edinburgh 1994.

Wass D., *Government and Governed*, Routledge & Kegan Paul, London 1984.

Webb B., Webb S., *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, Longman, London 1920.

Wójtowicz K., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* (w:) *Opozycja parlamentarna,* red. nauk. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

Zakrzewski W., *Ograniczenia i deformacje cechujące brytyjski system wyborczy* (w:) *Zagadnienia współczesnego prawa państwowego*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków 1967.

Zeigler H., *Political Parties in Industrial Societies*, Peacock, Itasca, IL 1993.

Zięba A*., Parlament Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

Zięba A., *Wielka Brytania* (w:) *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróz, PWN, Warszawa 1989.

Zięba A., *Współczesne brytyjskie doktryny polityczne*, Temida 2, Białystok 2001.

Zięba A., *Współczesny konserwatyzm brytyjski*, PWN, Warszawa 1990.

Zięba A., *Zagadnienia systemu dwupartyjnego Wielkiej Brytanii*, (w:) *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, pod red. M. Grzybowskiego, A. Zięby, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Kraków 1996.

Zins H*., Historia Anglii*, wyd. 3, Warszawa, Wrocław, Kraków 1995.

IV. Artykuły

Best H., Cromwell V., Hausmann C., Rush M., *The Transformation of legislative Elites: The Cases of Britain and Germany since the 1860s*, „Journal of Legislative Studies", 2001, nr 7(3).

Bogdanor V.*, The Constitution and the Party System in Twentieth Century*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/717 .

Butler D., *Electoral Reform*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/734

Cairney P., *The Proffesionalisation of MPs: Refining the "Politics- Facilitating" Explanation*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2007, nr 2 (60), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/212#RFN4

Colomer J., *It's Parties that Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws upside down)*, „Political Studies", 2005, nr 53 (1).

Cowley P., Stuart M., *Parliament: More Bleak House than Great Expectation*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2004, nr 2 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/2/301

Cowley P., Stuart M., *Parliament: More Revolts, More Reform*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2003, nr 2 (56), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/56/2/188?maxtoshow=&HITS=10&hits=10&RESULTFORMAT=&searchid=1&FIRSTINDEX=0&minscore=5000&resourcetype=HWCIT

Cowley P., Stuart M., *Parliament: Hunting for Votes*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2005, nr 2 (58), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/2/258

Crewe I., Sarlvik B., Alt J. E., *Partisan Dealignment in Britain*, *1964–1974*, „British Journal of Political Science", 1977, nr 7.

Curtice J., *Turnout: Electors Stay Home—Again*, „Parliamentary Affairs" , październik 2005, nr 4 (58), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/776

Dunleavy P., *Fading Up to Multi-Party Politics: How Partisan Dealignment and PR Voting Have Fundamentally Changed Britain's Party System*, „Parliamentary Affairs", lipiec 2005, nr 3 (58) http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/3/503

Dunleavy P., Margetts H., *The Electoral System*, „Parliamentary Affairs", październik 1997, nr 4 (50), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/50/4/733.pdf

Dunleavy P., Margetts H., *The Impact of UK Electoral Systems*, „Parliamentary Affairs", październik 2005, nr 4(58), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/854#RFN5.

Evans G., Andersen R., *The Impact of Party Leaders: How Blair Lost Labour Votes*, „Parliamentary Affairs", październik 2005, nr 4 (58), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/818#RFN5

Flinders M., *MPs and Icebregs: Parliament and Delegated Governance*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/767

Hazell R., *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, „Parliamentary Affairs", styczeń 2007, nr 1 (60), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/1/3#RFN2

Hodder-Williams R., *British Politicians: To Rehabilitate or Not?*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 1996, nr 2 (49), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/49/2/285

Horeswood N. J., Jasiński P. SJ, *Mrs Thatcher - pierwsze 10 lat. Od butskellizmu do thatcheryzmu*, „Przegląd Powszechny", 1990, Z. 2.

Humphreys, *The Iraq Dossier and the Meaning of Spin*, „Parliamentary Affairs", styczeń 2005 roku, nr 1 (58), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/1/156?hits=10&FIRSTINDEX=0&HITS=10&fulltext=iraq&searchid=1&resourcetype=HWCIT

Irvine D., *The Human Rights Act: Principle and Practice*, „Parliamentary Affairs" , październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/744

Jenkins K., *Parliament, Government and Civil Service*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/800

Katz R., Mair P., *The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organisation*, „ American Review of Politics", 1993, t.14.

King A., *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany*, „Legislative Studies Quarterly", 1976.

King A., *The Rise of the Career Politician in Britain - And Its Consequences*, „British Journal of Political Science", czerwiec 1981, nr 3 (11).

Knock K., *The North East Referendum: Lessons Learnt?*, „Parliamentary Affairs", październik 2006, nr 4 (59), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/682

Konic L., *Ogólne cechy „Equity",* „Państwo i Prawo", 1947, nr 44.

Kręcisz W., *Wolność słowa i wolność od aresztowania w brytyjskiej Izbie Gmin*, „Przegląd Sejmowy", 1997, nr 4 (21).

May T., *Women in the House: The Continuing Challenge*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/844

Norton P., *Regulating the Regulatory State*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/785

Norris P., Wlezien C., *Introduction: The Third Blair Victory: How and Why?,* „Parliamentary Affairs", październik 2005, nr 4 (58), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/657

Oliver D., *Contitutionalism and the Abolition of the Office of Lord Chancellor*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/754

Owens J.E., *Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Context*, „Journal of Legislative Studies", 2003, nr 9.

Pattie C.J., Johnston R.J., *Party knowledge and candidate knowledge: constituency campaigning and voting at the 1997 British General Election,* „Electoral Studies", 2004, nr 23.

Pattie C.J, Johnston R. J., *Power to the People Through 'Real Power and True Elections'? The Power Report and Revitalising British Democracy*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2007, nr 2 (60), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/2/253#GSM005TB1

Pilecki J., *Wybrane problemy systemu wyborczego w Wielkiej Brytanii*, „Studia Nauk Politycznych", 1975, nr 2.

Power G., *Politics and Parliamentary Reform: Lessons from House of Commons (2001-2005),* „Parliamentary Affairs", lipiec 2007, nr 3 (60), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/60/3/492

Rallings C., Trasher M., *Election and Public Opinion: The End of The Honeymoon?*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2001, nr 2 (54), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/2/322.

Riddell P., *The Prime Ministers and Parliament*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/814

Russell A., *Parties and Party System: Realignment or Readjustment*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2004, nr 2 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/2/396

Russell A., *The Party System: Deep Frozen or Gentle Thawing*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2005, nr 2 (58), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/58/2/351

Sands R., *Zasady i tryb postępowania w brytyjskiej tradycji parlamentarnej,* (w:) Regulamin a praktyka parlamentarna. Referaty ogłoszone na międzynarodowej konferencji w Pułtusku w dniach 8-11 maja 1994r, „Przegląd Sejmowy", 1994, nr 4 (48).

Shaw E., *New Labour: New Pathways to Parliament*, „Parliamentary Affairs", styczeń 2001, nr 1 (54), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/1/35

Shell D., *The Future of the Second Chamber*, „Parliamentary Affairs", październik 2004, nr 4 (57), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/57/4/852

Smookler J., *Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny*, „Parliamentary Affairs", lipiec 2006, nr 3 (58), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/3/522

Webb P., *The Continuing Advance of the Minor Parties*, „Parliamentary Affairs", październik 2005, nr 4 (58), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/58/4/757

Webb P., *Parties and Party System: Modernisation, Regulation and Diversity*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2001, nr 2 (54), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/54/2/308

Webb P., *Parties and Party System: More Continuity than Change*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2002, nr 2 (55), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/55/2/363

Whitaker R., *Backbench Influence on Government Legislation? A Flexing of Parliamentary Muscles at Westminster*, „Parliamentary Affairs", kwiecień 2006, nr 2 (59), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/2/350

Whitaker R., *Parliament and Government, 2005–06: Reforms and Reflections*, „Parliamentary Affairs", październik 2006, nr 4 (56). http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/4/694

Whitaker R., *Ping-Pong and Policy Influence: Relations Between the Lords and Commons, 2005–06,* „Parliamentary Affairs", lipiec 2006, nr 3 (59), http://pa.oxfordjournals.org/cgi/content/full/59/3/536#RFN3

Wronecki K., *Ewolucja urzędu premiera w Wielkiej Brytanii*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Przegląd Prawa i Administracji", Wrocław 1997, t.11.

Wronecki K., *Udział Izby Lordów w funkcji ustawodawczej parlamentu brytyjskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Prawo", Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1972, nr 169.

Wójtowicz K., *Nowe tendencje w brytyjskiej praktyce ustrojowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Prawo", Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992, nr 1290.

Zakrzewski W., *W sprawie klasyfikacji systemów partyjnych*, „Studia Socjologiczno-Polityczne", 1961, nr 10.

Zakrzewski W., *Z zagadnień systemu wyborczego państw burżuazyjnych*, „Państwo i Prawo", 1961, z. 7.

Zięba A., *Perspektywy zmian w dwupartyjnym systemie Wielkiej Brytanii*, „Kapitalizm", 1981, nr 4.

Zięba A., *System partyjny i partie polityczne Wielkiej Brytanii*, „Studia Nauk Politycznych", 1986, nr 3.

Zięba A., *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo", 1995, z.9.

V.Prasa

„Financial Times" (1999)

„Gazeta Wyborcza" (2003-2007)

„The Guardian" (2003-2007)

„The Independent" (1998, 2003-2007)

„The Observer" (1998)

„Polityka" (2003-2007)

„Rzeczpospolita" (2003-2007)

„The Spectator" (2004)

„The Telegraph" (1999)

„The Times" (1995, 2002 –2007)

VI. Publikacje internetowe i wykłady

Cowley P., Stuart M., *Dissention amongst the Parliamentary Labour Party, 2005-2006, A Data Handbook,* Economic and Social Research Council, University of Nottingham, http://www.revolts.co.uk/Dissension%20data%20handbook%202005-06%20Final.pdf

Cowley P., Stuart M., *Parliament*, Economic and Social Research Council, University of Nottinhgam, 26 maja 2005, http://www.revolts.co.uk/Parliament%20Final.pdf

Cowley P., *Whips*, 17 kwietnia 2004 roku, Economic and Social Research Council, The Univeristy of Nottingham, http://www.revolts.co.uk/16%20whips.pdf

Norton P., *Cohesion without Discipline: Party Voting in the House of Lords*, Economic and Social Research Council, The University of Nottingham, 15 stycznia 2004, http://www.revolts.co.uk/Cohesion%20without%20Discipline.pdf

Russel M., Sciara M., *The House of Lords in 2005: A More Representative and More Assertive Chamber?*, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/unit-publications/132.html.

Russell M., Sciara M., *Why Does the Government Get Defeated?* wykład zaprezentowany podczas Political Studies Association Conference, University of Reading, 3–6 kwietnia 2006.

Spis tabel i wykresów

Tabela 1.5.1. Wzrost kohezji partyjnej w parlamencie 62
Tabela 2.3.1.1. Zmiany w brytyjskiej suwerenności 165
Tabela 3.1.1. Ewolucja zasady powszechności 188
Tabela 3.1.2. Ewolucja systemu *single member simple majority* 195
Tabela 3.1.3. Procent głosów oddanych na daną partię (A) i liczba mandatów zdobytych przez daną partię (B) w latach 1983-2005 197
Wykres 3.1.1. Wskaźnik odchylenia od proporcjonalności (DV) i alternatywny wskaźnik odchylenia od proporcjonalności (ADV) w regionach podczas wyborów z 2005 roku 200
Tabela 3.2.1.Głosowanie według płci w latach 1945-2005 212
Tabela 3.2.2.Udział partii w głosach oddanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych 213
Tabela 3.2.3. Odsetek głosów oddawanych na dwie główne partie systemu oraz środowisko liberałów w latach 1945-2005 215
Tabela 3.2.4 Głosowanie klasowe w latach 1945-2001 218
Tabela 3.2.5. Średnie wyniki w kwestii nacjonalizacji i prywatyzacji w latach 1987 –1997 223
Tabela 3.2.6. Średnie wyniki w kwestii podniesienia/obniżenia podatków i wzrostu/ograniczenia usług publicznych w latach 1987–2001 224
Wykres 3.2.1. Ocena kompetencji lidera, zdolności partii do zapewnienia odpowiedniego poziomu opieki zdrowotnej, edukacji i dobrobytu oraz ocena znaczenia pochodzenia klasowego przy głosowaniu 226
Wykres 3.2.2. Ocena kompetencji ekonomicznych partii 227
Tabela 3.3.2.1.Zmiany limitu wydatków wyborczych ponoszonych przez kandydata w latach 1983-2005 255
Tabela 3.3.2.2. Liczba kandydatów startujących w wyborach w latach 1983-2005 256
Tabela 3.3.2.3. Kaucje utracone przez kandydatów w latach 1983-2005 256
Tabela 3.5.1.Podział mandatów w wyborach z 1997 roku według różnych systemów 292
Tabela 4.1.1.Siła partii w Izbie Lordów 309

Spis treści

Wykaz użytych skrótów **3**
Wstęp **4**
Rozdział 1. Ewolucja pozycji parlamentu brytyjskiego **22**
Powstanie i rozwój systemu partyjnego
1.1 Średniowieczny parlament angielski 23
1.2 Parlament za panowania Tudorów 28
1.3 Kształtowanie się pozycji parlamentu angielskiego za panowania Stuartów. Powstanie stronnictw politycznych w parlamencie 33
1.4 Parlamentaryzm brytyjski w XVIII wieku 45
1.5 Reformy parlamentarne w XIX i na początku XX wieku. Powstanie partii masowych 53
Rozdział 2. Konstytucyjna pozycja parlamentu brytyjskiego **79**
2.1 Zasady ustrojowe określające pozycję parlamentu brytyjskiego 79
2.1.1 Monarcha 97
2.1.2 Izba Lordów 105
2.1.3 Izba Gmin 127
2.1.4 Rząd 131
2.2 Przywileje parlamentarne 140
2.3 Inne zmiany ustrojowe mające wpływ na pozycję i funkcjonowanie parlamentu brytyjskiego 160
2.3.1 Integracja europejska 160
2.3.2 Dewolucja w Szkocji Walii i Irlandii Północnej 167
2.3.3 Referendum i *Human Rights Act* z 1998 roku 179
Rozdział 3. Wybory parlamentarne **187**
3.1 Zasady prawa wyborczego i konsekwencje ich stosowania dla układu sił partyjnych w parlamencie 187
3.2 Brytyjskie badania nad zachowaniami wyborczymi 205
3.3 Selekcja kandydatów i kampania wyborcza oraz ich wpływ na kształtowanie kohezji partyjnej 229
3.3.1 Selekcja kandydatów w Partii Konserwatywnej i Partii Pracy 231
3.3.2 Kampania wyborcza 253
3.4 Rywalizacja międzypartyjna w latach 1945-2005 264
3.5 Propozycje reform systemu wyborczego 284
Rozdział 4. Partia w strukturze organizacyjnej parlamentu **297**
4.1 Ogólna charakterystyka składu parlamentu brytyjskiego 298
4.2 Organizacja frakcji parlamentarnej i jej wpływ na utrzymanie kohezji partyjnej 310
4.3 Rola partii w kształtowaniu trybu pracy parlamentu 337
Rozdział 5. Pozycja parlamentu w procesie ustawodawczym i kontroli rządu **368**
5.1 Wpływ rządu na przebieg procesu ustawodawczego 373
5.1.1 Postępowanie ustawodawcze z projektami rządowymi. Rola partii w procesie ustawodawczym 373
5.1.2 Rola członka izby (*private member*) w realizacji funkcji ustawodawczej 393
5.2 Parlamentarna kontrola działalności rządu. Rola partii w sprawowaniu kontroli nad rządem 405
5.2.1 Kontrola finansów i ustawodawstwa delegowanego 428
5.2.2 Procedury kontrolne w sprawach integracji europejskiej; Szkocji, Walii i Irlandii Północnej oraz stosowania *Human Rights Act* 449
Zakończenie **462**
Źródła i literatura **477**
Spis tabel i wykresów **491**