

JAROSŁAW JANAS

Uniwersytet Wrocławski

## USTRÓJ ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ NA TLE REFORM 1997–2009. WYBRANE ZAGADNIENIA WSPÓŁCZESNYCH PRZEMIAN USTROJOWYCH

### I. WPROWADZENIE

Brytyjskie prawo konstytucyjne i administracyjne to zasadniczo jedna i ta sama dziedzina prawa i pod taką nazwą widnieje ona w tamtejszym akademickim porządku kształcenia<sup>1</sup>. W programie nauczania prawa konstytucyjnego, prócz fundamentów struktur państwowych, znajdują się elementy historii państwa i prawa, prawoznawstwa, prawa międzynarodowego, teorii i filozofii prawa. Dział prawa administracyjnego natomiast jest jego naturalną kontynuacją i konsekwencją, wręcz uzupełnieniem prawa konstytucyjnego, tworzącym wraz z nim pełny obraz szkieletu, budowy czy schematu ustroju Wielkiej Brytanii. Co więcej, doktryna prawa administracyjnego zdaje się częściej odwoływać do orzecznictwa i współczesnego prawodawstwa, jednak posłużenie się tu terminem „zasada” — w znaczeniu ustalonej reguły — byłoby trudne do obrony. Podobnie rzecz ma się ze zdefiniowaniem ustroju Wielkiej Brytanii. Czy można mówić o „ustroju konstytucyjnym” kraju, który nie ma ustawy zasadniczej, a jego prawodawstwo konstytucyjne odnosi się bardziej do korzeni niż fundamentów<sup>2</sup>? Czy można zatem mówić o „ustroju państwowym” Wielkiej Brytanii, która w istocie jest większą ilością terytoriów o różnym statusie prawnym zjednoczonych instytucją Korony<sup>3</sup>?

---

<sup>1</sup> *Constitutional and Administrative Law Course (full-time)*.

<sup>2</sup> Na przykład *Habeas Corpus Act 1679* czy *Bill of Rights 1689* są w brytyjskim współczesnym systemie prawnym podstawą dalszego prawodawstwa, nowelizacji lub orzecznictwa. Dla porównania *Neminem captivabimus* czy *Konstytucja 3 maja* są we współczesnej Polsce aktami normatywnymi o randze i wadze wyłącznie historycznej.

<sup>3</sup> Zob. Raport przedłożony przez rząd Wielkiej Brytanii Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ (E/CONF.98/48/Add.1) podczas IX Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Standaryzacji Nazw Geograficznych, która odbyła się w dniach 21–30 sierpnia 2007 r. w Nowym Jorku;

Dużo bardziej pasowałby termin „ustrój polityczny”, jednak i tu mogą pojawić się wątpliwości natury administracyjno-prawnej we wspomnianym wyżej kontekście. Trudności w zdefiniowaniu omawianej gałęzi prawa w systemie *common law* nie należy raczej szukać w obiektywnej materii definiowanej, lecz w subiektywnej osobie definiującego. Jest to zatem problem nie tyle bezprzedmiotowy, ile po prostu nie-przedmiotowy. A.V. Dicey<sup>4</sup> zadaje pytanie: „Czy to możliwe, że tak zwane prawo konstytucyjne jest w rzeczywistości krzyżówką historii i zwyczaju, które właściwie nie zasługuje na miano prawa w ogóle i zapewne też nie należy do dziedziny profesora powołanego do studiowania i nauczania jedynie w zasadzie prawa Anglii? Czy może tak być, że ponure stwierdzenie Tocqueville’a — angielska konstytucja tak naprawdę nie istnieje<sup>5</sup> [...] — zawiera prawdę o całej sprawie?”<sup>6</sup> Dalej Dicey dokonuje szczegółowej analizy i wykładni zasad i przepisów prawa konstytucyjnego, by w świetle *common law* zdefiniować je jako zbiór norm, które są prawdziwymi prawami<sup>7</sup> (*law of the constitution*), oraz norm, które *sensu stricto* prawami nie są (*conventions of the constitution*)<sup>8</sup>.

Mimo że dziewiętnastowieczna koncepcja Diceya wyraźnie tętni życiem we współczesnej Brytanii, niniejsza praca traktuje jednak o najświeższych zagadnieniach i problemach. Kolejne rozdziały poświęcone będą przemianom organicznym, które dla ujednolicenia terminologii i ułatwienia rozumienia tekstu przez odbiorcę spoza strefy *common law* nazywane będą reformą ustrojową, przy czym przez ten termin należy rozumieć zarówno reformę konstytucyjną, jak i administracyjną.

## II. KONSTYTUCJA WIELKIEJ BRYTANII

Refleksje Diceya dotyczące poglądu Tocqueville’a okazały się dla obu pomnikiem trwalszym niż ze spiżu. Wątpliwości współczesnych brytyjskich parlamentarzystów oscylują wokół tych samych trudności, których im następcza ich niepisana, elastyczna, nieszczelna, monarchistyczno-parlamentarna konstytu-

---

zob. także: *International Organisation for Standardization (ISO) 3166-2:2007* z dnia 28 listopada 2007 r.: termin „Wielka Brytania” obejmuje państwa/królestwa Anglii i Szkocji, księstwo Walii i prowincję Irlandii Północnej.

<sup>4</sup> Albert Venn Dicey, wybitny konstytucjonalista brytyjski, uznany autorytet, w latach 1882–1909 profesor Vinerian Professorship of English Law, University of Oxford, prestiżowej katedry i uczelni wyższej, ojciec współczesnej koncepcji brytyjskiego konstytucjonalizmu.

<sup>5</sup> Możliwe tłumaczenie: angielska konstytucja w rzeczywistości nie ma życia (*the English constitution has no real existence*).

<sup>6</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londyn 2005 (pierwsze wydanie 1885 r.), s. 21–22 [tłum. wł.].

<sup>7</sup> Dosłownie: „true laws”.

<sup>8</sup> A.V. Dicey, *op. cit.*, s. 23 nn.

cja. Trudności w upewnieniu się, że kluczowe zasady ustroju Wielkiej Brytanii, zasady praworządności i suwerenności parlamentu znajdują zastosowanie w praktyce<sup>9</sup>.

Z punktu widzenia systemu stanowionego prawa kontynentalnego prawdziwe jest twierdzenie, iż Wielka Brytania nie posiada konstytucji w znaczeniu ustawy zasadniczej zarówno jako pojedynczego aktu prawnego, jak i zamkniętej liczby skodyfikowanych norm prawnych stanowiących kompletny fundament ustrojowy państwa. Nie przeszkadza to jednak współczesnym brytyjskim wpływowym konstytucjonalistom i administratywistom czy politykom zgodnie twierdzić, że Wielka Brytania konstytucję<sup>10</sup>, w rozumieniu podstawowych zasad regulujących funkcjonowanie państwa, ogólnie rzecz biorąc, ma. Do grona wspomnianych wpływowych, rzecz jasna chodzi o osoby mające istotny wpływ na reformowanie ustroju, należy w szczególności zaliczyć profesora Anthony Kinga<sup>11</sup>, profesora Kennetha Turpina<sup>12</sup> czy ówczesnego premiera Wielkiej Brytanii Gordona Browna<sup>13</sup>.

Jak głosi doktryna brytyjskiego prawa konstytucyjnego<sup>14</sup>, głównymi cechami charakterystycznymi konstrukcji ustroju Wielkiej Brytanii są: suwerenność parlamentu, zwierzchnictwo egzekutywy, jednolitość i jednocześnie elastyczność przekształcanej, rozwijanej, ewoluującej latami konstytucji. Oczywiście, jak każdy

<sup>9</sup> Na przykład Lord Lester (Public Accounts Committee Report, 2003).

<sup>10</sup> Angielskie słowo *constitution* oznacza nie tylko system praw i zasad danego państwa lub organizacji formalnie ustanawiający prawa i obowiązki obywateli czy członków, ale także konstrukcję jako budowę danego ciała, zarówno w znaczeniu organizmu ludzkiego, jak i grupy ludzi powołanych do pełnienia jakichś zadań. Podobnie w języku polskim za *Słownikiem języka polskiego PWN* (red. E. Sobol, L. Drabik, Warszawa 2007): „zespół podstawowych cech budowy ciała, charakterystycznych dla danego osobnika”; termin jednak wyszedł z powszechnego użycia, podczas gdy we współczesnym języku angielskim funkcjonuje do dziś.

<sup>11</sup> „A constitution is a set of rules; [...] however a constitution is not, and does not purport to be a full and accurate description of the power relations currently prevailing in any given society” — Hamlyn Lecture, 2001 (Konstytucja jest zestawem zasad; [...] jednakże konstytucja nie dąży do wyczerpującego i szczegółowego określenia podziału władzy aktualnie obowiązującej w danym społeczeństwie — tłum. wł.).

<sup>12</sup> „The constitution is a body of rules, conventions and practices which regulate or qualify the organisation and operation of government in the UK” — 1990 (Konstytucja jest zbiorem zasad, konwencji i praktyk, które regulują, czy też określają organizację i pracę rządu Wielkiej Brytanii — tłum. wł.).

<sup>13</sup> „there is now a growing recognition of the need to clarify not just what it means to be British, but what it means to be the United Kingdom. This might in time lead to a concordat between the executive and Parliament or a written constitution” — czerwiec 2007 (można dziś zidentyfikować rosnącą potrzebę wyjaśnienia nie tylko, co to znaczy być Brytanią, ale co to znaczy być Zjednoczonym Królestwem. Może to w czasie doprowadzić do układu pomiędzy egzekutywą a Parlamentem lub pisanej konstytucji — tłum. wł.).

<sup>14</sup> Zob. J. Alder, *Constitutional and Administrative Law*, wyd. 7, Londyn 2009; I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights*, wyd. 5, Oxford 2009.

demokratyczny system prawny, nauka brytyjskiego prawa konstytucyjnego obok źródeł stanowionych<sup>15</sup> wymienia: *common law*<sup>16</sup>, konwencje konstytucyjne<sup>17</sup>, prawa i zwyczaje parlamentu<sup>18</sup>, źródła prawa międzynarodowego<sup>19</sup>.

Powrót do władzy pozostających w opozycji przez blisko dwie dekady laburzystów w roku 1997 przyniósł Wielkiej Brytanii początek obiecanej w programie wyborczym gruntownej przebudowy ustrojowej państwa, reformy mocno krytykowanej i wciąż żywej zarówno w środowiskach akademickich, jak i opinii publicznej. Przyczyn nieustającej dyskusji wokół zmian konstytucyjnych należy szukać zapewne w długotrwałości i niezbyt szybkim tempie tego procesu, co, zważywszy na specyficzne uwarunkowania kulturowe czy historyczne, zbytnio nie dziwi. Do zrealizowanych do dziś głównych punktów reformy należy zaliczyć: decentralizację władzy publicznej<sup>20</sup>, uchwalenie *Human Rights Act 1998*<sup>21</sup> i *Constitutional Reform Act 2005*<sup>22</sup>, reformę wyższej izby brytyjskiego parlamentu<sup>23</sup> — Izby Lordów. Należy zaznaczyć, że podobnie do wszystkich ustrojów państwowych opartych na demokratycznym systemie władzy także i ten brytyjski był wielokrotnie poddawany próbom i zmianom na wszystkich bodaj poziomach i wymiarach, jednak reformy 1997–2009 roku można śmiało zaliczyć do wydarzeń szczególnych, przełomowych czy kolokwialnie mówiąc, rewolucyjnych. Stosując

<sup>15</sup> Na przykład *Bill of Rights 1689* czy akty parlamentu, przy czym kolejność wyliczenia nie jest przypadkowa.

<sup>16</sup> Należy rozróżnić często mylone ze sobą *common law* i *case law*; to właśnie *case law* jest tzw. prawem precedensowym, czyli systemem wiążącego orzecznictwa brytyjskich sądów, ale także organów administracji publicznej. Przykładem *common law* może być natomiast instytucja *royal prerogative powers* — przywilejów władzy królewskiej [tłum. wł.].

<sup>17</sup> Konwencje konstytucyjne są niepisanymi normami określonego postępowania poszczególnych osób czy urzędów sprawujących ogólnie pojętą brytyjską władzę/administrację państwową. Szerzej zob. rozdz. V *Wnioski i prognozy* w niniejszej pracy.

<sup>18</sup> *Lex et consuetudo parliamenti* — są to szczególne uprawnienia sądownicze brytyjskiego parlamentu, wyłączone spod jurysdykcji sądów powszechnych, w sprawach wynikłych na bazie lub dotyczących przywilejów. Podstawę formalną przedmiotowych uprawnień stanowią zawsze stanowione akty parlamentarne. Przywileje wywodzą się z praktyki i tradycji, są zatem tzw. prawem zwyczajowym. Mimo to w systemie prawnym Wielkiej Brytanii mają one status prawa zwanego właśnie prawami i zwyczajami parlamentarnymi, są instytucją nieco szerszą niż prawo zwyczajowe. Szerzej na ten temat: H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, wyd. 4, Londyn 2002, s. 550.

<sup>19</sup> Na przykład prawo Unii Europejskiej czy Europejska konwencja praw człowieka.

<sup>20</sup> Na przełomie 1997 i 1998 roku obywatele Wielkiej Brytanii zdecydowali w drodze referendum o ustanowieniu Szkockiego Parlamentu (*Scottish Parliament*), Narodowego Zgromadzenia Walii (*National Assembly for Wales*) i Zgromadzenia Irlandii Północnej (*Northern Ireland Assembly*), czyli trzy z czterech państw wchodzących w skład Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej powołały własne, niezależne zgromadzenia narodowe; szczegóły zob. *Scotland Act 1998*, *Government of Wales Act 1998*, *Northern Ireland Act 1998*.

<sup>21</sup> Inkorporacja Europejskiej konwencji praw człowieka (ang. ECHR) na grunt prawa brytyjskiego.

<sup>22</sup> Szerzej zob. rozdz. III *Trias politica*.

<sup>23</sup> Zob. *The House of Lords Act 1999*.

tę metodę selekcji w nowożytnej historii Wielkiej Brytanii, ostatnim wydarzeniem tej kategorii była sytuacja z lat 1909–1911, kiedy Izba Lordów straciła formalnie możliwość korzystania z prawa weta wobec uchwał Izby Gmin dotyczących spraw budżetowych, a jej uprawnienia do odrzucania innych, dotyczących spraw publicznych, uchwał niższej izby parlamentu zostały mocno ograniczone<sup>24</sup>.

### III. *TRIAS POLITICA*

Łacińskie *trias politica*, francuskie *la séparation des pouvoirs* czy angielskie *separation of powers* to nic innego jak po polsku trójpodział władzy, z Monteskiuszem mający tyle wspólnego, co mniej więcej wstrzymanie Słońca a wzruszenie Ziemi z Kopernikiem. Obaj wspomniani bez wątpienia wielcy uczeni przyczynili się do konkretyzacji i popularyzacji dużo starszych niż współczesne im czasy koncepcji<sup>25</sup>. Dla zachowania więc konsekwencji niniejszych rozważań przedmiotowa koncepcja nazywana będzie po prostu „trójpodziałem władzy”. Trójpodział władzy w światowych demokracjach jest faktem. Oczywiście tak jak nie ma dwóch takich samych kultur, narodów i demokracji, tak nie ma identycznych trójpodziałów. Wielka Brytania nie jest wyjątkiem od tej zasady, choć po bliższej analizie trzeba jej mimo wszystko przyznać osobiłą, na tle reszty europejskich ustrojów, pozycję. Monteskiusz widzi jedyny ratunek dla istnienia nowożytnego państwa w kompletnym i personalnym rozdzieleniu wykonywania władzy państwowej pomiędzy różnych ludzi, przy czym samą władzę dzieli na trzy, absolutnie niemożliwe do zmieszania, nakładania się czy kolizji uprawnienia do: stanowienia praw, wykonywania praw i osądzania na podstawie praw<sup>26</sup>. Niecałe półtora wieku później Dicey kategorycznie odcina się od francuskiej interpretacji zasady podziału władzy, pokazując szereg różnic pomiędzy systemem francuskim i angielskim, których korzenie sięgają czasów nie tylko sprzed Wielkiej Rewolucji Francuskiej, ale co najmniej XVII wieku, czasów panowania Wilhelma III Orańskiego i chwalibnej rewolucji<sup>27</sup>. Podział władzy według Diceya nie jest w Wielkiej Brytanii taki oczywisty, a sam Dicey skłania się bardziej ku koncepcji mieszanej, jednocześnie

<sup>24</sup> Zob. *The Parliament Act 1911 i The Parliament Act 1949*.

<sup>25</sup> Koncepcja podziału sfer zarządzania państwem sięga co najmniej republiki rzymskiej; znalazła ona odbicie wśród dzieł nowożytnych filozofów, takich jak Marsyliusz z Padwy, John Locke czy właśnie Monteskiusz.

<sup>26</sup> „Wszystko byłoby stracone, gdyby ten sam człowiek lub zgromadzenie osób kierowniczych, szlachty, czy zwykłych ludzi miało te trzy uprawnienia: to do tworzenia praw, to do wykonywania publicznych uchwał i to do osądzania przestępstw, czy sporów osób prywatnych” [tłum. wł.], Ch.L. Montesquieu, *The Spirit of Laws*, przeł. z j. franc. T. Nugent w 1752 r., poprawił J.V. Prichard, wyd. G. Bell & Sons Ltd., Londyn 1914 (wyd. oryg. 1748).

<sup>27</sup> A.V. Dicey (*op. cit.*, s. 223, 328–342) zauważa, co ciekawe, że Monteskiusz dokonując konceptualizacji trójpodziału władzy, wzorował się właśnie na systemie brytyjskim, ostro krytykując ustrój przedrewolucyjnej Francji.

zaznaczając konieczność utrzymania generalnej koncepcji „tak zwanego podziału władzy”<sup>28</sup>, od której zależy porządek prawa administracyjnego. Współczesny Diceyowi brytyjski dziennikarz Walter Bagehot posłużył się wręcz terminem *fusion of powers*<sup>29</sup> (koncentracja władzy), określając to zjawisko jako bardzo bliskie połączenie, niemal zjednoczenie legislatywy i egzekutywy, dalekie jednak od zaprzeczenia idei trójpodziału władzy ze względu na swoiste zalety tkwiące w czymś, co otwarcie nazwał skutecznym sekretem przybierającym materialne ciało w postaci *Cabinet*, czyli ścisłej Rady Ministrów Wielkiej Brytanii<sup>30</sup>.

#### IV. SUPREME COURT OF UNITED KINGDOM

Doktryna brytyjskiego prawa konstytucyjnego zakłada dwa kluczowe dla kształtowania się konstytucji w historii rodzimej demokracji punkty: wprowadzenie powszechnego prawa wyborczego w XIX wieku i redukcja uprawnień Izby Lordów jako wyższej izby parlamentu w wyniku *The Parliament Act 1911*<sup>31</sup>. Mniej więcej w czasie wspomnianej ekspansji uprawnień społeczeństwa zaczął narastać nieunikniony, jak się zdaje, konflikt pomiędzy izbami brytyjskiego parlamentu. Zbyt daleko idącym wnioskiem byłoby stwierdzenie, że konflikt ów był właśnie zaczątkiem przemian społecznych czy reform ustrojowych, lecz pewne jest, że przez cały czas im towarzyszył, nasilając się w kluczowych momentach. Podobne zjawisko miało miejsce w przypadku uchwalenia *The Human Rights Act 1998*, który dotykając po raz kolejny fundamentów, uświadomił Brytyjczykom konieczność następnej reformy ustrojowej, krążącej znów wokół trójpodziału władzy, załków systemu czy nieczytelnych, praktycznie czystych kart konstytucji. I tym razem okazało się, że należy szybko dostroić do reszty Europy sądownictwo, wyodrębnić coś na kształt sądu nadrzędnego jako następny krok ku czytelnie zdefiniowanemu i zrównoważonemu trójpodziałowi władzy stosownie do koncepcji Monteskiusza, której za żadne skarby jakikolwiek szanujący się konstytucjonaliści brytyjski konsekwentnie odrzucić nie chce.

Inkorporacja Europejskiej konwencji praw człowieka do brytyjskiego systemu prawnego poprzez uchwalenie *The Human Rights Act 1998* istotnie stworzyła w Wielkiej Brytanii nowy porządek prawny<sup>32</sup>. Jak opisano to w rozdziale II ni-

<sup>28</sup> *The second of the general ideas on which rests the system of administrative law is the necessity of maintaining the so-called separation of powers...*

<sup>29</sup> Najważniejszym przykładem *fusion of powers* jest osoba monarchy, który zatwierdza uchwały parlamentu, stając się w ten właśnie sposób (niezależnie od drogi legislacyjnej, jaką w nim przeszły) aktami parlamentarnymi, zwołuje i rozwiązuje parlament, powołuje członków rządu, sędziów i prokuratorów wyższego szczebla.

<sup>30</sup> W. Bagehot, *The English Constitution*, New York 1963 (wyd. oryg. 1867), s. 67–68.

<sup>31</sup> J. Beatson, *Reforming an unwritten constitution*, „Law Quarterly Review” 2010, nr 126, s. 48–71.

<sup>32</sup> *Jackson and others (Appellants) v. Her Majesty's Attorney General (Respondent)*, UKHL 2005, nr 56, s. 47.

niejszego artykułu, był to początek gruntownych reform ustrojowych i zagorzałej dyskusji w przedmiocie pryncypiów brytyjskiej konstytucji — suwerenności parlamentu i nadrzędnej roli praw przezeń ustanawianych, kodyfikacji konstytucji i konwencji konstytucyjnych. Oczywiście sam Akt nie wniósł nic nowego do istoty, definicji czy zakresu praw człowieka obecnych przecież w brytyjskim systemie prawnym, a mimo to został okrzyknięty „kamieniem węgielnym nowej brytyjskiej konstytucji” czy „realnym zerwaniem z przeszłością”<sup>33</sup> za sprawą prawdziwego przewrotu, jakiego dokonał w brytyjskim systemie sądowniczym. Rewolucja ta polegała na podporządkowaniu brytyjskiego orzecznictwa aktowi prawnemu pochodzącemu nie dość, że z zewnątrz systemu prawnego Wielkiej Brytanii, to spoza strefy *common law*, a już kontrowersyjną zmianą było swoiste przekierowanie drogi odwoławczej od decyzji brytyjskich sądów czy organów administracyjnych na Europejski Trybunał Praw Człowieka w Szttrasburgu, wyłączając *expressis verbis* spod jurysdykcji Izby Lordów, jako ostatecznej sądowniczej instancji odwoławczej, sprawy wynikłe na tle *The Human Rights Act 1998*<sup>34</sup>. Co więcej, uchwalenie przedmiotowego aktu zapoczątkowało ożywioną debatę w kręgach politycznych i akademickich o fundamentach brytyjskiej konstytucji, niebezpieczeństwie ich zachwiania, począwszy od Diceyowskiej wizji konstytucjonalizmu po ważność czy nawet rangę samych aktów parlamentarnych, w kwestii których winien rozstrzygać „brytyjski trybunał konstytucyjny”<sup>35</sup>, którego *nota bene* Wielka Brytania jak dotąd nie ma<sup>36</sup>.

Pośrednim efektem wspomnianych wydarzeń było uchwalenie w 2005 r. *The Constitutional Reform Act*. Formalnie ukonstytuował on istnienie *The Supreme Court of United Kingdom*, wyodrębniając tę instytucję z Izby Lordów, która stosownie do wspomnianej w rozdziale poprzednim koncentracji władzy dotychczas pełniła funkcję ostatecznej sądowniczej instancji odwoławczej. Pierwszym członkiem nowo utworzonego sądu został dotychczasowy tak zwany *Master of the Rolls*<sup>37</sup>, kolejno stanowisko objęło dziesięciu bieżących tak zwanych *Law Lords*<sup>38</sup>, dwunastego sędziego jeszcze nie powołano. Wymieniony sąd został

<sup>33</sup> V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford 2009, s. 116, 275.

<sup>34</sup> *The Human Rights Act 1998*, sekcja 6, podsekcje 3 i 4.

<sup>35</sup> T. Bingham, *Publication Review: The New British Constitution*, „Law Quarterly Review” 2010, nr 126, s. 131–135.

<sup>36</sup> *The Supreme Court of United Kingdom* utworzony z dniem 1 października 2009 r. mocą *The Constitutional Reform Act 2005* jest odpowiednikiem takich polskich instytucji, jak: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Stanu. Jak widać, cały czas brak wyodrębnionej instytucji w sądowniczej „gałęzi” trójpodziału władzy powołanej do rozstrzygania w przedmiocie zgodności aktów parlamentarnych z konstytucją.

<sup>37</sup> Funkcja istniejąca w monarchii brytyjskiej co najmniej od 1286 r. Sędzia Senior, pierwotnie odpowiedzialny za archiwizację sądową.

<sup>38</sup> *Appellate Committee of the House of Lords* cieszy się ponad sześćsetletnią tradycją jako Rada Królewska czy sąd królewski. *Appellate Jurisdiction Act 1876* uregulował procedury orzekania przez Izbę Lordów, a także powołał *Lords of Appeal in Ordinary* (*Law Lords*), profesjonalnych sędziów mianowanych spośród Parów, co ważne mających prawo i do oddawania głosów, i do orze-

powołany do orzekania w sprawach cywilnych pochodzących z całego obszaru Wielkiej Brytanii, karnych z terytorium Anglii, Walii i Irlandii Północnej. Ponadto sąd ów jest instytucją odwoławczą w kwestiach spornych, mających powszechne znaczenie publiczne, koncentruje się na sprawach wagi publicznej, a także konstytucyjnej oraz utrzymuje i rozwija rolę najwyższego sądu w Wielkiej Brytanii jako przewodzącej w świecie *common law*<sup>39</sup>. Jak widać, uprawnienia nowego sądu określone zostały dość szeroko, zważywszy jednak na wcześniej opisane uwarunkowania historyczno-kulturowe, kwestią drugorzędną zdaje się przemieszanie kompetencji różnych sądów czy trybunałów w zestawieniu z modelem kontynentalnym. Najbardziej warto podkreślić jest to, że instytucja trójpodziału władzy stała się w monarchii brytyjskiej bardziej czytelna. Opisywana tu reforma jawi się przez pryzmat wyspiarskiej tradycji niczym swoisty prawny Eurotunel. Wielka Brytania ciągle pozostaje jedynym krajem Unii Europejskiej opierającym się na systemie *common law*, którego konstytucja składa się z pisanych i niepisanych praw, gdzie konstytucyjna materia istnieje i pozostaje w mocy, opierając się na duchowych fundamentach bez wsparcia władzy sądowniczej<sup>40</sup>. Skoro powołano sąd odpowiedzialny za orzekanie między innymi w postępowaniach natury konstytucyjnej, nie można nie rozważać kwestii kodyfikacji konstytucji. W przeciwnym razie istnieje prawdopodobieństwo, że *The Supreme Court* skoncentruje się na sprawach najwyższej konstytucyjnej wagi z czystej ciekawości. Trzeba koniecznie odpowiedzieć sobie na zasadnicze pytanie: czy utworzenie *The Supreme Court* doprowadziło w istocie do rozszerzenia władzy sądowniczej? Z punktu widzenia brytyjskich konstytucjonalistów, dla których zmienianie konstytucji to bardziej proces niż wydarzenie<sup>41</sup>, należałoby raczej tak sformułować to pytanie: czy dotychczasowe zmiany, i jakie jeszcze, doprowadzą do zakładanych efektów? Po rozważeniu powyższego nasuwają się trzy, niżej opisane, spostrzeżenia. *Primo*, podczas gdy parlament sprawował jednocześnie władzę sądowniczą, klasyczna zasada trójpodziału władzy była oczywiście zachwiana, kompetencje władzy prawodawczej i sądowniczej nakładały się na siebie, pozostawały w kolizji. W obecnym stanie rzeczy, kiedy to prawodawca ustanowił specjalny sąd w celu rozstrzygania *inter alia* spornych kwestii konstytucyjnych, czyli spraw dotyczących dwu pozostałych władz, mamy do czynienia ze swoistym odbiciem lustrzanym dotychczasowej sytuacji. Ciągłe jednak istnieje kolizja związana z, w dalszym ciągu niewyodrębnionym, sądem konstytucyjnym jako samodzielnym organem konstytucyjnym państwa, którego

kania. Obecni sędziowie *The Supreme Court* pozostają członkami Izby Lordów, lecz już bez prawa głosu. Posiedzenia odbywają się także w osobnym budynku.

<sup>39</sup> The Supreme Court: <http://www.supremecourt.gov.uk/about/role-of-the-supreme-court.html> (dostęp: 4 stycznia 2010 r.).

<sup>40</sup> *The Governance of Britain*, Secretary of State for Justice i Lord Chancellor, lipiec 2007, s. 16 nn.

<sup>41</sup> T. Bingham, *op. cit.*

orzeczenia są ostateczne oraz, co ważniejsze, nadal z parlamentem, którego suwerenność pozostaje nadrzędną zasadą brytyjskiej konstytucji. Może to w konsekwencji doprowadzić do dychotomii stanowienia prawa w misternym urządzeniu *common law*<sup>42</sup>. *Secundo*, dużym znakiem zapytania jest faktyczna jurysdykcja *The Supreme Court*. Wcześniej jedna z izb parlamentu zachowywała się jak sąd, lecz sprawy natury konstytucyjnej mocą orzeczeń samych sądów zostały wyłączone spod jurysdykcji władzy sądowniczej<sup>43</sup>. Obecnie sąd musi, lub raczej ewentualnie będzie musiał, rozstrzygać w sprawach konstytucyjnych, ale moc kreowania prawnej rzeczywistości jest w parlamencie i to on, nie sąd, decyduje, czy uchylić, nowelizować lub poprawić prawo. *Tertio*, Wielka Brytania jest monarchią i to monarcha jest instytucją głęboko zakorzenioną w świadomości swoich poddanych, a ich konstytucja to nie tylko symbol. Królowa jest dziś dziedziczną głową państwa wielonarodowościowego i jest wolna od zobowiązań politycznych wobec którejkolwiek ze stron. Czy wymuszone ruchy brytyjskiej konstytucji ku synchronizacji z kontynentem mogą zaprowadzić monarchię w kierunku prezydentury?<sup>44</sup>

## V. WNIOSKI I PROGNOZY

Prócz wielu wątpliwości tłoczących się wokół reformy konstytucyjnej już wdrożonej jeszcze jedno, nie mniej ważne, zagadnienie spędza sen z powiek politykom i prawnikom Zjednoczonego Królestwa. Zapelniać czyste karty konstytucji, czy pozostać w układzie zwyczajów i konwencji, gdzie wszystko jest bardziej płynne i elastyczne, gdzie znacznie łatwiej stosować sztukę uników. Oczywiście zwolennicy danej teorii natychmiast znajdują przeciwników, gdyż nie ma to jak spór, dzięki któremu nie raz w historii państw reperowano reputacje czy skarbcie. Trawestując najsłynniejszego bodaj dramaturga angielskiego, można zawołać: kodyfikować, czy nie kodyfikować — oto jest pytanie. I co kodyfikować...

Konwencja konstytucyjna jest jednym z ważniejszych źródeł brytyjskiej konstytucji i to właśnie ta część konstytucji stanowi o jej wielokrotnie wspomianej elastyczności. Oryginalność konwencji polega na jej niepisanej, nieskodyfikowanej formie, a może na braku tej formy w ogóle. Nie oznacza to jednak, iż jest ona nieważna czy w konsekwencji nieobowiązująca. Chociaż konstytucyjne

<sup>42</sup> Komentarz do orzeczenia *Divisional Court* w sprawie *R (on the application of Jackson and others) v. Attorney General*, wydano na podstawie aktów prawnych: *The Parliament Act 1911*, *The Parliament Act 1949*, *The Hunting Act 2004*; komentujący Dilys Tausz Barrister, publ. All England Reporter, nr 285, styczeń 2005.

<sup>43</sup> Sprawa *The Attorney General v. Jonathan Cape*, *The Attorney General v. Times Newspapers Ltd* [1976], *Reference Re: Amendment of the Constitution of Canada*, publikatory: [1976] QB 752, [1975] 3 All ER 484, [1975] 3 WLR 606, 119 Sol Jo 696.

<sup>44</sup> V. Bogdanor, *Future of the monarchy*, „The Guardian” z 6 grudnia 2000 r.

konwencje w Wielkiej Brytanii mają wymiar bardziej duchowy i są raczej moralnym szkieletem<sup>45</sup>, żyją, „istnieją na podstawie prerogatyw władzy wykonawczej, a te również pozostają nieskodyfikowane”<sup>46</sup>. W tym wypadku powstaje pytanie, czy konwencje konstytucyjne mają jakąkolwiek podstawę i czy w ogóle jej potrzebują. Współcześnie coraz częściej podnosi się kwestię kodyfikacji konstytucji, do czego pierwszym krokiem wydaje się, że jest próba skodyfikowania konwencji. Być może nadchodzi kolejny punkt zwrotny w historii brytyjskiego prawa, może teraz właśnie jest ten znaczący moment. Może kodyfikacja konstytucji, biorąc pod uwagę dotychczasową tendencję, jest tylko kwestią czasu, ale warto zaznaczyć jest to, że już kodyfikacja samych tylko konwencji rodzi zainteresowanie, kontrowersje i немало trudności w przewidywaniu ogólnych następstw prawnych.

Mimo powyższych wątpliwości, czyni się całkiem realne przymiarki do kodyfikacji konwencji. Przykładem może być przedstawiony Izbie Gmin we wrześniu 2008 r. projekt *The Constitutional Reform and Governance Bill*<sup>47</sup>, którego część druga zawiera prawną, w pełni uregulowaną procedurę ratyfikowania przez parlament traktatów międzynarodowych. W Wielkiej Brytanii, bez względu na kwestię ratyfikowania traktatów międzynarodowych w ogóle czy typ traktatu, „wszystkie traktaty będące przedmiotem ratyfikacji (z kilkoma wyjątkami) są przedkładane przed parlament co najmniej na 21 dni obrad przed ich publikacją i wejściem w życie, stosownie do tak zwanej *Ponsonby Rule*<sup>48</sup>. Jest to stosunkowo młoda konwencja, wiążąca rząd od 1924 r. mimo że prawo stanowione nie obliguje parlamentu do zatwierdzania każdego traktatu dla nabrania przezeń mocy. Intencją rządu jest ustanowienie powszechnie obowiązujących norm prawnych, na których mocy każdy traktat będzie przedkładany przed parlament, w wyżej wymienionym terminie przed ratyfikacją, celem zapewnienia parlamentowi możliwości przyjrzenia się i przedyskutowania ratyfikowanej materii. Innymi słowy, rząd zamierza rozszerzyć zakres kompetencji parlamentu dotyczących ściśle uregulowanych, a więc podlegających rozliczeniu i odpowiedzialności, obowiązków. Do chwili obecnej sprawa pozostaje otwarta, w fazie projektu.

Historia systemów *common law* zna już przypadki prób kodyfikowania konwencji konstytucyjnych. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku miało miejsce kilka takich podejść w Australii. Po latach burzliwych dyskusji, konsultacji ze środowiskami akademickimi zdecydowano jednak nie statuować konwencji, głównie z przyczyn politycznych. Mimo kilku lat wytężonej pracy nie osiągnięto zamierzonych efektów w postaci pisanych norm, lecz sama debata

<sup>45</sup> *Madzimbamuto v. Lardner-Burke*.

<sup>46</sup> *The Governance of Britain...*, s. 16 nn. [tłum. wł.].

<sup>47</sup> Pełną treść omawianego projektu uchwały znaleźć można na stronie brytyjskiego parlamentu: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmbills/142/09142.i-iv.html> (dostęp: 4 stycznia 2010 r.).

<sup>48</sup> Zob. *The Ponsonby Rule* — oficjalne oświadczenie *Foreign and Commonwealth Office*, styczeń 2001 [tłum. wł.].

była bardzo owocna i umożliwiła opinii publicznej świeże spojrzenie na naturę konstytucyjnych konwencji, zadając jej podstawowe pytania o idee nowoczesnej demokracji<sup>49</sup>.

Jeśli Wielka Brytania zdecydowała się wejść na drogę wiodącą ku pisanej konstytucji, podejście najpierw do spisania konwencji wydaje się jedynym rozsądnym rozwiązaniem. Zakładając, iż cokolwiek wydarza się w rządzie, w rozumieniu całego aparatu państwowego, jest celowe i gruntownie przemyślane, można antycypować dwa możliwe końcowe efekty. Pierwszy, reforma w końcowym efekcie doprowadza do kodyfikacji konstytucji i tu zdajemy sobie sprawę, że tak naprawdę nie był to skok w nieznane — zarówno Stany Zjednoczone, była brytyjska kolonia, jak i Kanada czy Australia, cały czas pozostające w tak zwanym *Commonwealth*, czyli unii personalnej w osobie królowej Elżbiety II, posiadają w pełni spisane konstytucje. Wszystkie wspomniane kraje należą do rodziny *common law*, a Wielka Brytania nawet nie dołącza do tej rodziny tylko wykonuje kolejny krok ku swoim „krewniakom”, jej naturalnym militarnym i ekonomicznym sojusznikom. Z dzisiejszego politycznego punktu widzenia taki ruch wydaje się bardzo racjonalny, a gdy wziąć pod lupę historię polityczną Wielkiej Brytanii, więcej niż prawdopodobny. Drugi, jak pokazuje historia, ryzykowanie przemianami demokratycznymi zawsze przynosiło na dłuższą metę korzystne owoce, próba regulacji i ujęcia w ramy konwencji może być więc dobrym kryterium oceny dla ewentualnej przyszłej kodyfikacji całej konstytucji. Jeśli reforma zadziała, jak teoretycznie przewiduje rząd, Wielka Brytania może mieć z tego same korzyści. Choćby w postaci diagnozy potrzeb i nastrojów społecznych, tak ważnej dla utrzymania i rozwijania wysokiego już przecież standardu brytyjskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Najbardziej prawdopodobnym efektem wydaje się jednak powtórka scenariusza australijskiego, szczególnie z powodu analogicznych systemów politycznych czy prawnych. W takim przypadku konstytucja z jej konwencjami może pozostać w swojej dotychczasowej formie, a Wielka Brytania będzie bogatsza o demokratyczną wiedzę i doświadczenie, co pozwoli jej utrzymać główną pozycję w Unii Europejskiej, jak i rodzinie *common law*.

---

<sup>49</sup> Więcej D. Wood, *Codification of Constitutional Conventions in Australia*, Oxford 1987.