

Rola Lorda Kanclerza jako stróża praworządności w brytyjskim systemie ustrojowym

1. Wprowadzenie

W większości europejskich państw konstytucja jako skodyfikowany akt o najwyższej mocy prawnej stanowi podstawę ustroju. Zjednoczone Królestwo¹ jest jedynym spośród krajów kontynentu europejskiego, które nie ma konstytucji w znaczeniu formalno-prawnym. Kolebka *common law* dysponuje jednak czymś, co w nauce prawa konstytucyjnego nazywamy konstytucją materialną. Ustawa zasadnicza o charakterze materialnym określana również bywa w literaturze przedmiotu mianem konstytucji faktycznej, jako ta, która odzwierciedla rzeczywistą sytuację polityczną, panującą w danym społeczeństwie. Jak trafnie wskazuje A. Zięba, pojęciem konstytucji materialnej w kontekście Zjednoczonego Królestwa musimy jednak posługiwać się z pewną dozą ostrożności. Definicja ta kształtowała się bowiem w świetle ustrojów państw niemieckojęzycznych, a co za tym idzie w innej kulturze prawnej².

Fundamentem brytyjskiego ustroju są nie tylko akty prawne uchwalane przez parlament. Większość naczelnych zasad konstytucyjnych Zjednoczonego Królestwa wywodzi się z jego bogatej historii ustrojowej. Normy konstytucyjne w nim obowiązujące można wywodzić również z rozbudowanego prawa precedensowego, konwenansów konstytucyjnych czy prac konstytucjonalistów, cieszących się znaczącym autorytetem. Brak połączenia norm konstytucyjnych w jednym skodyfikowanym akcie o najwyższej mocy wiążącej powoduje, że zmiana konstytucji nie musi wiązać się z żadną specjalną procedurą polegającą na innym sposobie głosowania nad zmianą lub na konieczności przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Modyfikacja ustawy zasadniczej nie różni się niczym od zmian wprowadzanych w ustawodawstwie zwykłym. Jak trafnie

¹ Pełna nazwa Zjednoczonego Królestwa to Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii, jednak dla celów niniejszego opracowania będę posługiwać się skróconą nazwą interesującego nas państwa.

² A. Zięba, *Normy prawa stanowionego jako źródło Konstytucji Zjednoczonego Królestwa*, [w:] A. Zięba (red.), *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, Kraków 2013, s. 230.

wskazano w literaturze przedmiotu, oznacza to, że „brytyjskie prawo konstytucyjne cechuje brak instytucjonalnych i proceduralnych gwarancji jego nadrzędnego charakteru względem innych źródeł prawa, w szczególności dotyczy to braku skoncentrowanego lub rozproszonego sądownictwa konstytucyjnego”³. Nie sposób nie zgodzić się z wieloma brytyjskimi konstytucjonalistami, którzy niejednokrotnie podkreślają pozytywne aspekty konstytucji niepisanej. Jedną z największych zalet ustawy zasadniczej o charakterze materialnym jest jej adekwatność, możliwość niemal natychmiastowej adaptacji do zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Znaczenie brytyjskiej konstytucji potęguje również fakt, że wiele norm konstytucyjnych znajduje swoje korzenie w prawie precedensowym, a więc w zagadnieniach podnoszonych przez jednostkę przed sądem⁴. Oznacza to, że ustawa zasadnicza nie staje się z góry narzuconym prawem, ale wywodzi się od samego społeczeństwa. Nie sposób jednak oceniać konstytucje niepisane w sposób bezkrytyczny. Brak utrudnionej procedury, prowadzącej do modyfikacji ustawy zasadniczej, znacząco osłabia jej pozycję. Otwiera to drogę do politycznej manipulacji nad treścią norm konstytucyjnych, dając możliwość dostosowania obowiązującej struktury państwowej do rządzącej opcji politycznej.

2. Zasada rządów prawa

Urząd Lorda Wielkiego Kanclerza Wielkiej Brytanii⁵ wykazuje immanentny związek z konstytucyjną zasadą rządów prawa. Analiza tej instytucji w oderwaniu od kluczowego filaru brytyjskiego ustroju uniemożliwiłaby pełne zrozumienie omawianego zagadnienia. Problematyka związana z zasadą rządów prawa po dzień dzisiejszy stanowi przedmiot wielu debat, zarówno wśród prawników, jak i polityków. Proponowane przez doktrynę definicje tej fundamentalnej zasady dalekie są od jednolitości. W praktyce orzeczniczej równie często spotykamy się z przypadkami powoływania się na ducha praworządności, jednak bez wyjaśniania jego znaczenia lub wartości w systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa. Ian Loveland wskazuje na brak możliwości stworzenia pełnej, kompleksowej definicji praworządności, argumentując, że zasada ta nie stanowi normy prawnej, a regułę moralną, co uzależnia ocenę rządów prawa od indywidualnej moralności definiującego⁶. Lord Bingham of Cornhill dostrzega kilka kluczowych norm zawartych w zasadzie rządów prawa. Nawiązując do publikacji wspomnianego autora,

³ R. Grabowski, S. Grabowska, *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 383.

⁴ J. Alder, *Constitutional & Administrative Law*, Basingstoke 2013, s. 9.

⁵ Dalej jako Lord Kanclerz.

⁶ I. Loveland, *Constitutional law, administrative law and human rights. A critical introduction*, Oxford 2012, s. 51.

nieodzownym ogniwem tej naczelnej imperatywy jest dostępność, zrozumiałość, przejrzystość prawa. Pożądaną cechą obowiązującego porządku prawnego jest jego przewidywalność. Innymi słowy, ustawodawstwo powinno ujmować problemy społeczne w sposób perspektywiczny, skupiać się nad tym, co nadejdzie, a w imię zasady *lex retro non agit* nigdy nie spoglądać wstecz. Tom Bingham podkreśla również, że wszelkie zagadnienia prawne powinny być rozwiązywane przez zastosowanie obowiązującego prawa, a nie pozostawiane swobodnej decyzji orzekającego. Autor wskazuje także na potrzebę zapewnienia adekwatnej ochrony dla fundamentalnych praw człowieka, sprawiedliwego procesu oraz obowiązku pogodzenia zobowiązań międzynarodowych z interesem państwowym. Dalsza analiza omawianej zasady ustrojowej znacząco przekracza ramy niniejszego opracowania, należy więc odesłać w tej kwestii do ustaleń poczynionych w literaturze przedmiotu⁷.

3. Rys historyczny

Pierwszy Lord Kanclerz objął urząd w XI wieku, chociaż niektórzy autorzy uważają, że stanowisko to było piastowane już od siódmego stulecia⁸. Diana Woodhouse identyfikuje pierwszych Lordów Kanclerzy jako „wyształconych duchownych, posiadających umiejętności pisania oraz czytania, będących ochroną Kościoła”⁹. Zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez wspomnianego wyżej autora przejęli oni stanowisko starszego kapelana królewskiego, a także zaczęli sprawować nadzór nad sekretarzami i administracją królewskimi dochodami¹⁰. Należy pamiętać, że Lord Kanclerz był nie tylko królewskim doradcą z zakresu spraw duchowych oraz świeckich, jego najważniejszą funkcją skupiała się na opiece nad Wielką Pieczęcią Królestwa (*The Great Seal of the Realm*)¹¹. Warty odnotowania jest również fakt, iż funkcja ta jest po dzień dzisiejszy uznawana za jeden z kluczowych obowiązków Lorda Kanclerza. Ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. potwierdza, że Lord Kanclerz pozostaje strażnikiem Wielkiej Pieczęci Królestwa¹². W okresie panowania króla Edwarda I Lord Kanclerz zaczyna odgrywać trzy role, które pozostaną dla niego znamienne przez następne stulecia. Staje się on nie tylko wielkim urzędnikiem politycznym, głową referatu wydającego ryty (nakazy sądowe), ale również osobą sprawującą pieczę nad dokumentami, które dotyczą

⁷ Zob.: T.H. Bingham, *The rule of law*, Londyn 2010.

⁸ D. Woodhouse, *The office of Lord Chancellor*, Oxford 2001, s. 2.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *The Great Seal of the Realm* (czasami nazywana również *The Great Seal of United Kingdom*) jest to pieczęć, której używa się, by potwierdzić zatwierdzenie przez monarchę najbardziej istotnych dokumentów państwowych.

¹² Art. 1 załącznika nr 7 do ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

panującego, jako administratora łaski króla¹³. Omawiany urząd rósł w siłę z każdym rokiem, aż do momentu, gdy kardynał Wolsey, pełniący rolę Lorda Kanclerza u boku Henryka VII, stał się drugą najważniejszą osobą w państwie, zaraz obok króla. Należy jednak podkreślić, jak trafnie zauważa Diana Woodhouse, „faktycznie rzecz ujmując, siła ta stała się oczywista na długo zanim Wolsey objął urząd Lorda Kanclerza, gdy Tomas Langley zarządzał państwem pod nieobecność Henryka V”¹⁴. Podsumowując, jest to jeden z najstarszych i najbardziej prestiżowych urzędów w Wielkiej Brytanii, na co jednoznacznie wskazuje usytuowanie Lorda Kanclerza w hierarchii urzędników państwowych, zarówno nad premierem, jak i nad arcybiskupem Yorku. Tylko arcybiskup Canterbury, zaraz po rodzinie królewskiej, ma pierwszeństwo nad Lordem Kanclerzem. Warto odnotować, że instytucja ta przechodziła istotne zmiany zarówno w dziewiętnastym, jak i dwudziestym stuleciu, jednak największa reforma nastąpiła dopiero w latach 2003–2005.

Przed gruntowną reformą konstytucyjną urząd Lorda Kanclerza łączył w ręku jednej osoby wiele funkcji, odgrywających kluczowe role w sposobie funkcjonowania państwa. Oprócz kompetencji przewodniczącego wyższej izby parlamentu Lord Kanclerz piastował również urząd prezesa Sądu Najwyższego Anglii i Walii, szefa Komitetu Apelacyjnego Izby Lordów, członka Komitetu Sądowego Tajnej Rady oraz pełnił funkcję ministra, wchodzącego w skład gabinetu, odpowiedzialnego za sprawy wymiaru sprawiedliwości¹⁵. Ponadto do 3 kwietnia 2006 r. Lord Kanclerz stał na czele judykatury, jednocześnie odgrywając istotną rolę jako aktywny sędzia Izby Lordów w zakresie, w jakim izba ta pełniła funkcje sądownicze. Warto również wspomnieć, że przed reformą ustrojową Lord Kanclerz odgrywał kluczową rolę w procesie wyboru sędziów, w momencie pojawienia się wakatu. Wyposażenie jednego urzędu w tak wiele uprawnień budziło liczne zastrzeżenia z punktu widzenia podziału władzy jako naczelnej zasady ustrojowej, wspólnej dla tradycji konstytucyjnej państw europejskich. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uznało funkcjonowanie omawianej instytucji za zagrażające niezawisłości i bezstronności sądownictwa, gwarantowanej na mocy art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁶, której Wielka Brytania zobowiązała się przestrzegać¹⁷. Zgromadzenie wielokrotnie podkreślało w rezolucji oczywisty konflikt interesów

¹³ W.R. Anson, *Law and Custom of the Constitution Part II The Crown*, Oxford 1892, s. 146.

¹⁴ D. Woodhouse, *op. cit.*, s. 3.

¹⁵ P. Mikuli, *Reformy ustrojowe w Zjednoczonym Królestwie w pierwszych latach XXI wieku*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 266.

¹⁶ Art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

¹⁷ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 8 września 2003 r. w sprawie urzędu Lorda Kanclerza w systemie konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa, nr 1342 (2003).

w działaniach Lorda Kanclerza oraz brak poszanowania zasady niezależnego sądownictwa, którą paradoksalnie urząd ten miał chronić¹⁸.

Odpowiedzią na wspomniane zarzuty oraz na nasilające się debaty wśród polityków nad potrzebą zniesienia omawianego urzędu była ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. Ówczesny urząd Lorda Kanclerza, mimo swojej renomy, prestiżu i bogatej historii, nie był w stanie obronić się przed krytyką. Przywołana ustawa znacząco ograniczyła zakres kompetencji Lorda Kanclerza. Jedną z największych zmian, spowodowanych omawianą ustawą, było przekazanie wielu uprawnień Lordowi Naczelnemu Sędziemu. To właśnie on zgodnie z art. 7 wspomnianej ustawy stoi na czele judykatury w Anglii i Walii. Przed wejściem w życie przywołanego przepisu funkcję tę sprawował Lord Kanclerz. Dodatkowo uprawnienia do przewodniczenia obrodom Izby Lordów oddano nowo utworzonemu urzędowi Lorda Speakera¹⁹. W chwili obecnej Lord Kanclerz pozostaje przede wszystkim członkiem rządu, w którym odgrywa rolę Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości. Zachował on również pewien wpływ na obsadę najbardziej prestiżowych stanowisk sędziowskich. Należy ponownie podkreślić, że ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. nie pozbawiła Lorda Kanclerza jego dwóch kluczowych funkcji, nadal bowiem sprawuje on opiekę nad Wielką Pieczęcią Królestwa oraz pozostaje jedną z osób biorących udział w procesie uznawania braku zdolności monarchy do pełnienia funkcji ze względu na stan zdrowia.

4. Na straży niezawisłości sędziowskiej

Niezawisłość sędziowska, jako immamentny element rządów prawa, stanowi nie tylko jeden z podstawowych filarów brytyjskiej konstytucji, ale również tworzy fundament demokracji. Nie sposób wyobrazić sobie kraju Europy Zachodniej, w którym sądy wydają wyroki pod dyktando partii sprawującej władzę. Jest to niesamowicie istotne, aby każdy sędzia miał nieskrępowaną możliwość wyrokowania tylko na podstawie dowodów przedstawionych mu podczas procesu oraz w zgodzie z obowiązującym prawem, bez jakiegokolwiek wpływu i nacisku ze strony zarówno innych sędziów, jak i rządu. Właśnie ze względu na przytoczone argumenty ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. wprowadziła obowiązek dla Lorda Kanclerza, pozostałych ministrów Korony oraz

¹⁸ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy zwraca również uwagę na kontrowersyjne połączenie funkcji ustawodawczej oraz sądowniczej w ramach wyższej izby parlamentu. Jako odpowiedź na te zarzuty ustawa konstytucyjna z 2005 r. powołała do życia Najwyższy Sąd Zjednoczonego Królestwa, przekazując mu uprawnienia Izby Lordów z zakresu sądownictwa.

¹⁹ Zob. szerzej: R. Kelly, M. Korris, *Lord Speaker*, House of Commons Library Standard Note SN/PC/3999, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03999#fullreport> [dostęp 30.07.2017].

wszystkich osób odpowiedzialnych za sprawy związane z sądami, stania na straży trwałej niezawisłości sędziowskiej²⁰. Pełniąc swoje funkcje, związane z ochroną niezależnego sądownictwa, zgodnie z przywołaną ustawą, Lord Kanclerz ma obowiązek brać pod uwagę potrzeby obrony niezawisłości, właściwego reprezentowania interesu publicznego oraz zapewnienia sędziom wsparcia, niezbędnego do wykonywania ich kompetencji²¹. Obrona ta obejmuje zapobieganie niewłaściwemu wpływowi rządu na orzecznictwo, w szczególności ochronę sądownictwa przed nadmierną krytyką orzeczeń sądowych ze strony członków gabinetu²². Należy pamiętać, że niezawisłość sędziowska to nie tylko postulat braku ingerencji w orzeczenia sędziów, ale również ich respektowanie oraz podejmowanie czynności w celu ich realizacji. To także dopuszczalność ewentualnego ich kwestionowania jedynie w drodze przewidzianej prawem, przez podmioty do tego uprawnione.

Dla zapewnienia jak najlepszej realizacji swojej kluczowej roli, jaką jest ochrona niezawisłości sędziowskiej, Lord Kanclerz, pełniący również funkcję ministra odpowiedzialnego za sądownictwo, wyposażony jest w złożony system uprawnień i obowiązków. Funkcje te uregulowane są w wielu aktach prawnych, jednak do najbardziej istotnych uprawnień dotyczących władzy sądowniczej możemy zaliczyć:

1. Odpowiedzialność za świadczenie pomocy prawnej, a także regulowanie zawodów prawniczych poprzez nominacje²³ oraz dostarczanie środków dla Komisji Służb Prawnych (*Legal Services Board*). Lord Kanclerz wybiera zarówno przewodniczącego, jak i zwykłych członków Komisji Służb Prawnych. Jednak przed dokonaniem wyboru na stanowisko zwykłego członka Kanclerz musi skonsultować się z Lordem Naczelnym Sędzią, uzgadniając tryb wyboru oraz kandydata na dane stanowisko²⁴.
2. Lord Kanclerz obarczony jest odpowiedzialnością za sądy i trybunały. Zgodnie z ustawą z 2003 r. o ustroju sądów (*The Courts Act 2003*) ma on obowiązek zagwarantowania sprawnego i efektywnego systemu sądowniczego²⁵.
3. Mimo że Lord Kanclerz nie stoi już na czele sądownictwa, pozostaje on ministrem odpowiedzialnym za wynagrodzenie oraz warunki pracy sędziów. Lord Kanclerz uczestniczy również w nominacjach sędziowskich i postępowaniach dyscyplinarnych, posiadając prawo weta przy nominacjach na tzw. eksponowane stanowiska

²⁰ Art. 3(1) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

²¹ Art. 3(6) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

²² Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor* z dnia 11 grudnia 2014 r., s. 13.

²³ Art. 1 załącznika nr 1 do *Legal Services Act 2007*.

²⁴ Art. 1(3) załącznika nr 1 do *Legal Services Act 2007*.

²⁵ Art. 1(1) *The Courts Act 2003*.

sędziowskie oraz działając jako konsygnatariusz decyzji dyscyplinarnych²⁶. Przykładowo, sędziowie okręgowi i dystryktowi w sądach hrabstw oraz sędziowie dystryktowi w sądach magistrackich w Anglii i Walii mogą być zdymisjonowani przez Lorda Kanclerza za zgodą Lorda Naczelnego Sędziego, w przypadku niezdolności do wykonywania zawodu lub za przewinienie²⁷.

4. Osoba piastująca urząd Lorda Kanclerza pełni również funkcję Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości. Oznacza to, że osoba pełniąca rolę Lorda Kanclerza jest również odpowiedzialna za funkcjonowanie zakładów karnych oraz systemu środków dozoru. Sekretarz Stanu ds. Sprawiedliwości zajmuje się również zagadnieniami związanymi z polityką orzekania kar, przestrzeganiem praw człowieka, ochroną danych osobowych oraz prawem dostępu do informacji.

5. Zamiany w procesie wyboru sędziów

Jak już wcześniej wspomniano, ustawa konstytucyjna z 2005 r. znacząco uszczupliła zakres kompetencji Lorda Kanclerza. Znaczną część funkcji związanych z wymiarem sprawiedliwości przekazano Lordowi Naczelnemu Sędziemu Anglii i Walii (*Lord Chief of Justice of England and Wales*), który od 6 kwietnia 2006 r. stoi na czele judykatury. Omawiana ustawa ograniczyła również w znacznej mierze rolę Lorda Kanclerza w obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Proces wyboru sędziów usprawniono poprzez utworzenie Komisji Nominacyjnej dla Anglii i Walii (*Judicial Appointments Commission*; dalej jako Komisja Nominacyjna) jako niezależnego ciała, powołanego do wyboru odpowiednich kandydatów²⁸. W skład Komisji Nominacyjnej wchodzi prezes oraz czternastu członków mianowanych przez monarchę na wniosek Lorda Kanclerza, przy czym trzech spośród nich rekomenduje Rada Sędziowska dla Anglii i Walii²⁹. Zgodnie z przywołanym aktem członkowie Komisji Nominacyjnej obowiązani są wyłaniać przyszłych sędziów wyłącznie na podstawie posiadanych kompetencji, po uznaniu przez komisję, że osoba ubiegająca się o stanowisko spełnia kryterium „dobrej reputacji”³⁰. Wiadomość o nowo utworzonej Komisji Nominacyjnej przyjęto w środowisku prawniczym z dużym entuzjazmem. Powołanie niezależnego ciała, odpowiedzialnego za selekcje kandydatów, usprawniło system wyłaniania nowych sędziów, uwalniając cały proces od wewnętrznych wpływów oraz dostosowując go do wymogów naczelnej zasady niezawisłości sędziowskiej.

²⁶ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 7.

²⁷ P. Mikuli, *op. cit.*, s. 268.

²⁸ Art. 61 ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

²⁹ P. Mikuli, *op. cit.*, s. 267.

³⁰ Art. 63(2) oraz (3) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

Głównym zadaniem Komisji Nominacyjnej jest zapewnienie różnorodności wśród kandydatów ubiegających się o urząd. Ze swojej aktywności w zakresie zapewniania równouprawnienia Komisja Nominacyjna sporządza coroczny raport³¹, w którym uwzględnia takie kryteria jak płeć, pochodzenie, wiek, orientacja seksualna oraz wyznawana religia. Komisja Nominacyjna analizuje również częstotliwość wyłaniania kandydatów deklarujących się jako osoby niepełnosprawne. Po dokonaniu wyboru przedstawia ona wyłonionych kandydatów Lordowi Kanclerzowi, Lordowi Naczelnemu Sędziemu lub Prezesowi Trybunałów Administracyjnych (*Senior President of Tribunals*) w zależności od rodzaju stanowiska sędziowskiego, na którym pojawił się wakat. Wymienione osoby po zapoznaniu się z proponowaną kandydaturą mogą zaakceptować rekomendację Komisji Nominacyjnej, odrzucić ją lub wnieść o ponowne rozpoznanie sprawy.

Od 2005 r. proces wyboru sędziów był kilkakrotnie reformowany. Zmiany wprowadzono przez ustawę z 2007 r. o trybunałach, sądach i środkach egzekucyjnych (*Tribunals, Court and Enforcement Act 2007*) oraz na mocy ustawy z 2013 r. o przestępczości i ustroju sądów (*The Crime and Courts Act 2013*). Na podstawie ostatniej z przywołanych ustaw kompetencje Lorda Kanclerza, dotyczące akceptacji, odrzucenia lub zwrócenia do ponownego rozważenia rekomendacji na stanowisko sędziowskie do sądów usytuowanych poniżej Wysokiego Sądu (*High Court of Justice*), przekazano Lordowi Naczelnemu Sędziemu lub Prezesowi Trybunałów Administracyjnych. Wyjątkiem od wprowadzonej zmiany pozostały kompetencje związane z wyborem sędziów do sądów znajdujących się poza strukturą Trybunału Pierwszej Instancji (*First-Tier Tribunal*) oraz Trybunału Wyższego (*Upper Tribunal*). Jako taki sąd przykładowo możemy podać Sąd Pracy (*Employment Tribunal*). Uprawnienia te nadal pozostały w ręku Lorda Kanclerza³². Kolejną zmianą wprowadzoną przez *Crime and Courts Act 2013*, która wymaga odnotowania, jest rozszerzenie obowiązku zapewnienia „sędziowskiej równości”. Na mocy omawianej ustawy już nie tylko Komisja Nominacyjna, ale również Lord Kanclerz, pełniąc swoją funkcję, ma obowiązek podejmowania odpowiednich kroków, dążących do zagwarantowania jak największej „różnorodności” wśród przyszłych sędziów³³.

³¹ Zob. szerzej: Judicial Appointments Commission, *Judicial Selection and Recommendations For Appointment. Official Statistics 1 April 2016 to 31 March 2017*, opublikowane 1 czerwca 2017 r. w Judicial Appointments Commission Statistics Bulletin.

³² <https://jac.judiciary.gov.uk/news/changes-under-crime-and-courts-act-2013-start-take-effect> [dostęp 30.07.2017].

³³ Art. 11 załącznika nr 13 do ustawy *Crime and Courts Act 2013*.

6. Kwalifikacje wymagane do objęcia urzędu Lorda Kanclerza

Ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r. sprecyzowała kwalifikacje wymagane do objęcia urzędu Lorda Kanclerza. Zgodnie z jej przepisami rekomendowana do mianowania na to stanowisko może być osoba, którą premier uzna za odpowiednią na podstawie doświadczenia³⁴. Dokonując wyboru, szef gabinetu może wziąć pod uwagę:

- 1) doświadczenie nabyte podczas sprawowania funkcji ministra Korony;
- 2) doświadczenie nabyte podczas sprawowania funkcji członka izby parlamentu;
- 3) doświadczenie nabyte podczas sprawowania funkcji wykwalifikowanego prawnika (*qualifying practitioner*);
- 4) doświadczenie nabyte podczas sprawowania funkcji wykładowcy prawa na uniwersytecie;
- 5) inne doświadczenie, jakie premier uzna za właściwe³⁵.

Analizując wyżej przytoczoną część przepisu, wątpliwości interpretacyjne może rodzić pojęcie „doświadczonego prawnika”. Jednak wszelką niepewność rozwiewa sama ustawa o reformie konstytucyjnej, stwierdzając, że omawiany termin oznacza zarówno osobę mającą kwalifikacje do zajmowania stanowisk w sądach wyższych instancji w rozumieniu art. 71 ustawy o sądach i usługach prawniczych z 1990 r., jak i adwokata w Szkocji lub prawnika uprawnionego do występowania przed Najwyższym Sądem Cywilnym oraz Najwyższym Sądem Karnym³⁶. Za „doświadczonego prawnika” uznawany jest również członek adwokatury Irlandii Północnej oraz prawnik uprawniony do występowania przed Sądem Orzecznictwem Irlandii Północnej³⁷.

W 2014 r. specjalna Komisja do Spraw Konstytucyjnych (*Select Committee on the Constitution*; dalej jako Komisja), utworzona przy wyższej izbie parlamentu, poddała głębokiej analizie rolę Lorda Kanclerza w brytyjskim systemie ustrojowym. Istotna część dyskusji poświęcona była rozważaniom nad dodatkowymi kryteriami, jakie powinna spełniać osoba, ubiegająca się o urząd Lorda Kanclerza, w przeciwieństwie do osoby piastującej „standardowy” urząd ministerialny. Poglądy wyrażone podczas debaty dalekie były od jednolitości. Zgodnie z wypowiedzią Charlesa Falconera, Lorda Kanclerza w latach 2003–2007, parlament postrzega rolę tego urzędu jako ministra obciążonego pewnymi dodatkowymi obowiązkami. Oznacza to, że specjalne zobowiązania nałożone na osobę piastującą urząd wymagają spełniania dodatkowych kryteriów przez potencjalnych kandydatów. „Po pierwsze, wymaga to zrozumienia, czym są rządy prawa w sposób szerszy niż to, jak wszyscy pojmują praworządność, co oznacza po prostu przestrzeganie

³⁴ Art. 2(1) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

³⁵ Art. 2(2) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

³⁶ Art. 2(3) ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

³⁷ *Ibidem*.

prawa. Po drugie, znaczy to posiadanie przymiotów, które pozwolą rzeczywiście stanąć w obronie praworządności. Po trzecie to pojmowanie, że zaistnieją sytuacje, w których obowiązek będzie wymagał uczynienia czegoś więcej niż zwyczajowe przestrzeganie prawa zgodnego ze zbiorową odpowiedzialnością³⁸. W dalszych wypowiedziach Falconer podkreślał, że dodatkowe obowiązki, którymi obciążona jest osoba piastująca urząd Lorda Kanclerza, wielokrotnie będą zmuszać go do występowania przeciwko innym członkom gabinetu. Za każdym razem, gdy będzie tego wymagać zasada rządów prawa, będzie on zmuszony kontestować zarówno stanowisko premiera, jak i pozostałych członków rządu. Jak podkreśla autor cytowanego wyżej stanowiska, premier powinien wyłonić kandydata, który dzięki swoim indywidualnym właściwościom będzie stał na straży rządów prawa, nie bojąc się negatywnych konsekwencji, jakie rola ta może przynieść jego karierze politycznej³⁹. Część z osób uczestniczących w debacie nie podzieliła poglądu Charlesa Falconera co do dodatkowych kwalifikacji, jakie powinny mieć osoby ubiegające o urząd Lorda Kanclerza. Niektórzy podważali tezę swojego przedmówcy, uznając, że sugeruje ona brak zrozumienia zasady rządów prawa wśród pozostałych członków gabinetu, uderzając tym samym w ich podstawowe kompetencje. Nawiązując do wypowiedzi Grahama Gee, „wszyscy ministrowie powinni być inteligentni i pracowici, posiadać umiejętność wzbudzania zaufania swoich ministerialnych i parlamentarnych kolegów oraz interesariuszy w dowolnych systemach i organizacjach, w które muszą się angażować”⁴⁰. Podsumowując swoją wypowiedź, autor przytoczonego stwierdzenia uznał, iż nie dostrzega żadnych dodatkowych kryteriów wymaganych od potencjalnych kandydatów na urząd Lorda Kanclerza.

Kolejną poruszaną przez debatujących kwestią było doświadczenie prawnicze osób ubiegających się o urząd Lorda Kanclerza. Uczestnicy zgodnie stwierdzili, że niezbędną i najbardziej pożądaną cechą wśród kandydatów jest dogłębne zrozumienie istoty praworządności. Część uczestników podkreślała również, że najwięcej korzyści dla omawianego urzędu przysporzyłaby osoba będąca prawnikiem lub nauczycielem akademickim, specjalizującym się w prawie konstytucyjnym. Należy przychylić się do stwierdzenia zawartego w stanowisku zajętym przez jedną z przewodniczących londyńskich kancelarii, *Bindmans LLP*, zgodnie z którym „system prawny jest najlepiej broniony przez kogoś, kto posiada pogłębioną wiedzę o tym systemie. Mimo iż taka wiedza nie jest wyłączną domeną prawników, to jednak bardziej prawdopodobne jest, że znajdziemy

³⁸ Select Committee on the Constitution, *The office of Lord Chancellor; Written and Oral Evidence, Evidence Session No. 5*, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/constitution/lord-chancellor-inquiry/OfficeofLordChancellorevidence.pdf>, s. 55 [dostęp 30.07.2017].

³⁹ *Ibidem*, s. 59.

⁴⁰ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 33.

ją właśnie u nich niż gdziekolwiek indziej”⁴¹. W przytoczonym oświadczeniu *Bindmans LLP* proponuje również, by urząd Lorda Kanclerza piastowany był przez osoby zbliżające się do zakończenia swojej kariery, co pozwoli zmniejszyć prawdopodobieństwo potencjalnego „konfliktu interesów”. Niektórzy z debatujących pokusili się nawet o stwierdzenie, że doświadczenie prawnicze powinno być podstawowym kryterium oceny kandydatów na urząd Lorda Kanclerza. Większość uczestników była jednak zdania, iż wiedza prawnicza jest pomocna i w wielu przypadkach może być niezbędną, jednak posiadanie kwalifikacji prawniczych nie powinno stać się obowiązkową przesłanką. Hayden Phillips argumentował, że „nie trzeba być prawnikiem, aby zrozumieć powagę praworządności, niezawisłości sądów lub innych zagadnień o randze konstytucyjnej czy też posiadać silną motywację, aby je chronić”⁴².

Obecnie zarówno osoba piastująca urząd Lorda Kanclerza, jak i wspierający go Stały Sekretarz (*Permanent Secretary*) nie muszą legitymować się kwalifikacjami prawniczymi. Komisja do Spraw Konstytucyjnych uznała taki stan rzeczy za wysoce niepożądany. Komisja zaleca, aby „rząd zagwarantował, ażeby Stały Sekretarz, wspierający Lorda Kanclerza w Ministerstwie Sprawiedliwości, dysponował kwalifikacjami prawniczymi lub alternatywnie zaleca się powołanie wykwalifikowanego doradcy prawnego na szczeblu sekretarza”⁴³. Pierwszą osobą od przeszło pięćset lat, która objęła omawiane stanowisko, nie mając doświadczenia prawniczego, był Chris Grayling.

Jak już wcześniej wspomniano, osoba ubiegająca się o urząd Lorda Kanclerza, poza dogłębnym zrozumieniem zasady rządów prawa, powinna cechować się niemal niepodważalnym autorytetem. To właśnie indywidualne cechy Lorda Kanclerza mają umożliwić mu odpowiednie wykonywanie powierzonych mu funkcji. W raporcie Komisji do Spraw Konstytucyjnych, dotyczącym relacji między egzekutywą, judykaturą a parlamentem, czytamy, że „rola Lorda Kanclerza ma kluczowe znaczenie w utrzymaniu niezawisłości sądów i praworządności”⁴⁴. Właśnie dlatego premier, wybierając odpowiednią osobę do sprawowania omawianego stanowiska, powinien wskazać na osobę cieszącą się autorytetem niezbędnym do wypełniania swoich obowiązków.

Kandydat na urząd Lorda Kanclerza, spełniający w opinii premiera wszystkie wyżej wymienione wymogi, po uzyskaniu jego rekomendacji zostaje mianowany przez

⁴¹ Bindmans LLP – Written evidence (OLC0023) <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/11976.html> [dostęp 30.07.2017].

⁴² Sir Hayden Phillips GCB DL – Supplementary Written Evidence (OLC0029) <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/15185.html> [dostęp 30.07.2017].

⁴³ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 35.

⁴⁴ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2006–2007. Relations between the executive, the judiciary and Parliament*, opublikowany 26 lipca 2007 r., s. 23.

monarchę. Po fali gruntownych zmian, którą spowodowała ustawa o reformie konstytucyjnej z 2005 r., urząd Lorda Kanclerza był piastowany przez: Lorda Falconera of Thoroton (2003–2007), Jacka Strawa (2007–2010), Kennetha Clarke’a (2010–2012), Chrisa Graylinga (2012–2015), Michaela Gove’a (2015–2016) oraz Elizabeth Truss⁴⁵ (2016–2017). Obecnie, od 11 czerwca 2017 r., rolę Lorda Kanclerza pełni David Lidington.

7. Kumulacja ról

Największe kontrowersje wokół urzędu Lorda Kanclerza budzi zmiana wprowadzona w 2007 r., gdy utworzono nowy urząd Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości (*The Secretary of State for Justice*)⁴⁶, który zastąpił dotychczas istniejący urząd Sekretarza Stanu ds. Konstytucji (*Secretary of State for Constitutional Affairs*). Przejął on także część funkcji należących uprzednio do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Home Office*). Od daty utworzenia urząd ten połączony jest z rolą Lorda Kanclerza. Zagadnieniem tym zajęła się w 2013 r. połączona Komisja do Spraw Praw Człowieka (*Joint Committee on Human Rights*; dalej jako Komisja). Część uczestników Komisji krytykowała kumulację funkcji należących do dwóch urzędów w ręku jednej osoby jako niedający się pogodzić „konflikt interesów”. Z jednej strony należy zauważyć, że „Sekretarz Stanu ds. Sprawiedliwości jest ministrem upolitycznionym w gabinecie, gdzie obowiązuje odpowiedzialność zbiorowa za poglądy polityczne rządu”⁴⁷. Urząd Lorda Kanclerza cechuje się jednak znacząco odmienną, historyczną rolą, która skupia się na „stawianiu czoła rządowi w obronie interesów wymiaru sprawiedliwości”⁴⁸. Ponownie zagadnieniem kumulacji ról zajęła się Komisja do Spraw Konstytucyjnych w wielokrotnie cytowanym już raporcie *The office of Lord Chancellor*. Po raz kolejny przytaczane były argumenty, krytykujące obecny stan ustrojowy, łączący dwie omawiane funkcje. Jedną z przewodnich tez, argumentujących za rozłączeniem tych dwóch urzędów, znajdziemy w oświadczeniu *Bindmans LLP*, wskazującym na możliwość wystąpienia sytuacji, w której wykonywanie funkcji Lorda Kanclerza będzie nie do pogodzenia z politycznymi zobowiązaniami, jakimi obarczony jest Sekretarz Stanu ds. Sprawiedliwości⁴⁹. Jako przykładowy konflikt

⁴⁵ Na marginesie, warty odnotowania jest również fakt, że Elizabeth Truss była pierwszą kobietą wybraną na stanowisko Lorda Kanclerza w całej historii tego urzędu. Niestety podczas pełnienia swojej funkcji była wielokrotnie krytykowana za nieodpowiednie wywiązywanie się ze swoich obowiązków.

⁴⁶ Funkcje pomiędzy dwoma wymienionymi urzędami przekazano na mocy *The Secretary of State for Justice Order 2007*.

⁴⁷ Joint Committee on Human Rights, *7th Report of Session 2013–2014. The implications for the access to justice of the Government’s proposals to reform legal aid*, opublikowany 13 grudnia 2013 r.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Bindmans LLP – Written evidence (OLC0023) http://data.parliament.uk/writtenevidence/committee_evidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/11976.html [dostęp 30.07.2017].

interesów debatujący często przytaczali problem związany z podejmowaniem trudnych decyzji finansowych, dotyczących sądownictwa. Zgodnie z pisemnym oświadczeniem *The Howard League for Penal Reform*, niezależnej, pozarządowej organizacji, skupiającej się na reformie prawa karnego w Anglii i Walii, cięcia budżetowe, wpływające na zapewnienie pomocy prawnej oraz zmiany w opłatach sądowych, będą miały ogromny wpływ na dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Podjęcie takiej decyzji będzie stanowiło realny problem dla Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości, który obejmuje również stanowisko Lorda Kanclerza⁵⁰. Część członków debaty nie podzieliła jednak tego poglądu, argumentując, że „pewne obszary, które wzbudzają zaniepokojenie, takie jak pomoc prawna, zawsze były obowiązkiem Lorda Kanclerza, a nie Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości”⁵¹. Spoglądając na korzyści, jakie przynosi fuzja dwóch omawianych funkcji w ręku jednej osoby, trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż urząd Lorda Kanclerza zawsze sprawuje członek rządu posiadający dostateczny staż pracy oraz cieszący się wystarczającym autorytetem. Rozdzielenie tych dwóch stanowisk zagraża pozycji Lorda Kanclerza w systemie ustrojowym Zjednoczonego Królestwa. Jeśli Lord Kanclerz zostałby pozbawiony odpowiedzialności za pomoc prawną oraz inne kwestie związane z sądownictwem i stałby się zwyczajnie czołowym strażnikiem konstytucji, w praktyce oznaczałoby to, że stałby się młodszym ministrem, którego znaczenie w rządzie zostałoby odpowiednio umniejszone⁵². Osłabienie pozycji Lorda Kanclerza mogłoby spowodować realne zagrożenie dla jego naczelnej roli, jaką jest stanie na straży praworządności oraz niezawisłości sędziowskiej. Należy w pełni przychylić się do poglądu stwierdzającego, że w praktyce omawiany urząd otrzymuje dodatkową władzę poprzez połączenie z istotnym departamentem stanu⁵³ oraz opowiedzieć się za utrzymaniem obecnego podziału ról pomiędzy członkami gabinetu.

8. Zakończenie

Rola Lorda Kanclerza w brytyjskim systemie ustrojowym to znacznie więcej niż funkcje określone w ustawie o reformie konstytucyjnej z 2005 r. Nie sposób wymienić

⁵⁰ The Howard League for Penal Reform – Written evidence (OLC0019) <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/11960.html> [dostęp 30.07.2017].

⁵¹ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 38.

⁵² The Bar Council – Written Evidence (OLC0026) http://data.parliament.uk/writtenevidence/committee_evidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/the-office-of-lord-chancellor/written/12635.html [dostęp 30.07.2017].

⁵³ Select Committee on the Constitution, *6th Report of Session 2014–2015. The office of Lord Chancellor*, opublikowany 11 grudnia 2014 r., s. 39.

wszystkich, rozrzuconych po przeszło 340 aktach prawnych, obowiązków i uprawnień Lorda Kanclerza. Nie wszystkie jego uprawnienia układają się w logiczną całość, część z nich dotyka przeciętnego obywatela, a część pozostaje czysto symboliczna. Mimo pierwotnej chęci całkowitego zniesienia omawianego urzędu ustawa o reformie konstytucyjnej zapewniła minimalną ochronę podstawowym uprawnieniom Lorda Kanclerza. Przytoczony akt wprowadził istotne zmiany w ustawie o ministrach Korony z 1975 r. (*The Ministers of the Crown Act 1975*). Zgodnie z dodanym artykułem uprawnienie do przeniesienia rozporządzeniem królewskim (tzw. *Order in Council*) czynności służbowych/funkcji ustawowych ministrów nie znajdują zastosowania do funkcji Lorda Kanclerza, wymienionych w załączniku nr 7 do ustawy o reformie konstytucyjnej⁵⁴. Izba Lordów, postulując utrzymanie urzędu Lorda Kanclerza, nie chciała, aby urząd ten i jego istotne funkcje podlegały władzy premiera na mocy ustawy o ministrach Korony z 1975 r., albowiem mogłoby to doprowadzić do istotnego umniejszenia pozycji Lorda Kanclerza poprzez przekazanie jego kompetencji pozostałym członkom rządu. Artykuł 20 ustawy o reformie konstytucyjnej, wprowadzając wspomniane wyżej zmiany, ma na celu ochronę ustawowych czynności służbowych Lorda Kanclerza wymienionych w załączniku nr 7 wspomnianej ustawy⁵⁵.

Mimo iż w doktrynie często można usłyszeć głosy przemawiające za całkowitym zniesieniem omawianego urzędu, należy podkreślić, że Lord Kanclerz stale odgrywa kluczową rolę w ochronie rządów prawa oraz niezawisłości sędziowskiej. To właśnie on jako jedyny z członków gabinetu zobowiązany jest przez prawo do złożenia przysięgi, w której przyrzeka i przyjmuje odpowiedzialność za przestrzeganie zasady rządów prawa, ochronę niezawisłości sędziowskiej oraz czynienie wszystkiego, co w jego mocy, by sprawnie i skutecznie wspierać sądy⁵⁶. To właśnie sądownictwo, jako najslabsze ogniwo trójpodziału władzy, pozbawione instrumentów prawnych chroniących je przed nadmierną ingerencją ze strony władzy, potrzebuje Lorda Kanclerza.

Streszczenie

Artykuł przedstawia jeden z bardziej znanych i prestiżowych brytyjskich urzędów, jakim jest instytucja Lorda Kanclerza. Autor poświęca znaczącą część rozważań nad zagadnieniem zmian ustrojowych, jakie dotknęły omawiany urząd w ostatnich dwóch dekadach, skupiając się głównie na tematyce wyboru kandydatów na urząd Lorda Kanclerza. Opracowanie porusza również zagadnienie dotyczące zasady rządów prawa jako naczelnej imperatywy brytyjskiego ustroju.

⁵⁴ Art. 1(6) *The Ministers of the Crown Act 1975*.

⁵⁵ Select Committee on the Constitution, *5th Report of Session 2005–06. Constitutional Reform Act*, opublikowany 13 grudnia 2005 r., s. 9.

⁵⁶ Art. 17 ustawy o reformie konstytucyjnej z 2005 r.

Słowa kluczowe

Lord Kanclerz, Wielcy Urzędnicy Państwowi, Ustawa o reformie konstytucyjnej, zasada praworządności, zasady naczelne ustroju, Gabinet, Izba Lordów

Abstract

The article presents one of the most iconic and prestigious offices in Great Britain – The Office of Lord Chancellor. The majority of the author's analysis is centred around the radical constitutional reform which had affected the office of Lord Chancellor throughout the last two decades. Author's primary focus is on the topic of appointing the candidates for the office of Lord Chancellor. Finally, there is an examination of the subject of the rule of law, which seems to be the most important constitutional principle in Great Britain.

Keywords

Lord Chancellor, Great Offices of State, Constitutional Reform Act, rule of law, constitutional principles, Cabinet, House of Lords

