

Grzegorz Pastuszko

Konwenans Salisbury'ego w brytyjskim porządku konstytucyjnym

SŁOWA KLUCZOWE:

konwenans konstytucyjny, konwenans Salisbury'ego, parlament Wielkiej Brytanii, Izba Lordów, reformy Izby Lordów

STUDIA I ANALIZY

Konwenans Salisbury'ego – uwagi wstępne

Konwenanse ustrojowe odrywają niezwykle istotną rolę w brytyjskim systemie konstytucyjnym. Wypełniając przestrzeń, która w państwach Europy kontynentalnej z reguły zarezerwowana jest dla postanowień pisanej konstytucji, regulują one szereg ważnych, często wręcz newralgicznych, obszarów działania władzy państwowej. Są przy tym czymś w rodzaju – by użyć słów F.W. Maitland'a – „zasad konstytucyjnej moralności”¹, zaszczepianych w drodze praktyki ustrojowej, pozbawionych postaci normatywnej, ale jednocześnie posiadających walor obowiązywania². Jedną ze sfer brytyjskiego życia państwowego, w ramach której konwenanse odgrywają szczególnie ważną rolę, jest funkcjonowanie legislatywy. Ukształtowane tu normy konwenansowe, występujące obok norm ustawowych, norm regulaminowych oraz norm zwyczajowych, umożliwiają obu izmom parlamentu sprawne działanie, a nierzadko też w sposób istotny determinują jego prawną charakterystykę. Z całą pewnością do takich konwenansów należy konwenans Salisbury'ego.

¹ F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge 1908, s. 398.

² O naturze prawnej konwenansu zob. szerzej: T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011, s. 13–57.

Geneza ustrojowa konwenansu Salisbury'ego

Wskazany konwenans oficjalny początek miał w deklaracji, jaką w okresie działalności parlamentu 1945–1950 złożył lider konserwatywnej opozycji, trzeci markiz Salisbury, lord Cranborn³, wypowiadając pamiętne słowa: „byłoby niewłaściwe z konstytucyjnego punktu widzenia, gdyby propozycje rozwiązań, dla jakich obóz władzy uzyskał akceptację ze strony wyborców, mogły być odrzucane przez izbę”⁴. Jednak korzenie tego konwenansu sięgają znacznie głębiej, tj. do lat 80. XIX w. i mają ścisły związek ze stworzoną w owym czasie, *notabene* przez dziadka lorda Salisbury, doktryną mandatu. Doktryna ta była próbą – nie pierwszą zresztą⁵ – określenia miejsca Izby Lordów systemie konstytucyjnym państwa wobec nabierającej coraz wyraźniejszych kształtów, stymulowanej kolejnymi reformami prawa wyborczego, formuły rządów przedstawicielskich. Zgodnie z jej założeniami, izba druga mogła odrzucać jedynie te projekty ustaw, które w jej opinii nie cieszyły się poparciem większości narodu. Jak podkreślał Salisbury, najważniejszym decydentem w państwie jest nie Izba Gmin, lecz naród. Jeśli zatem jego oczekiwania są sprzeczne z propozycjami przedkładanymi przez Izbę Gmin, wówczas Izba Lordów nie powinna mieć obiekcji, by takim propozycjom dać odpór⁶. Doktryna mandatu, inaczej niż jej następczyni z lat 40. XX w., nie zdołała wytworzyć trwałych, cieszących się uznaniem całego establishmentu politycznego, zasad ustrojowych. Stosowana przez jakiś czas w praktyce parlamentarnej, mająca poparcie jedynie ze strony czynników konserwatywnych, została ostatecznie usunięta z praktyki ustrojowej. Dokonało się to wraz z wprowadzeniem słynnej ustawy z 1911 r. o parlamencie. Ustawa ta, zakładając osłabienie pozycji Izby Lordów w procesie ustawodawczym, w istotnym stopniu okroiła jej ustawodawcze uprawnie-

³ Lord Cranborn działał w porozumieniu z liderem Izby Lordów, reprezentantem wątlej grupy labourzystowskich parów, lordem Addisonem, który był odpowiedzialny za przeprowadzanie w izbie rządowych ustaw; zob. szerzej na temat działalności tego ostatniego: K. Morgan, J. Morgan, *Portrait of a Progressive: the Political Career of Christopher, Viscount Addison*, Oxford 1980. s. 251–252.

⁴ HL Hansard, 16th August 1945, vol. 137, col. 47.; zob. także późniejszą wypowiedź: HL Hansard, 31st October 1945, vol. 137, col. 613.

⁵ Wcześniejszą doktryną była stworzona jeszcze w 1840 r. przez lorda A. Wellingtona doktryna nakazująca Izbie Lordów rezygnację z negowania tych wszystkich projektów ustaw, które miały poparcie zarówno Izby Gmin, jak i Korony; zob. I. McLean, *What's wrong with the British Constitution*, Oxford 2012, s. 226.

⁶ C. Comstock Weston, *Salisbury and the Lords, 1868–1895* [w:] C. Jones and D. Lewis (red.), *Peers, Politics and Power: The House of Lords, 1603–1911*, London 1986, s. 463–464.

nia. Polegało to konkretnie na tym, że z jednej strony zakazała wetowania ustaw finansowych, z drugiej zaś ograniczyła możliwości wetowania ustaw zwykłych (dotychczasowemu wetu absolutnemu nadano charakter weta zawieszającego). Tak pomyślane regulacje otworzyły nowy rozdział w dziejach Izby Lordów. Pod ich wpływem izba zaczęła ewoluować w kierunku ciała odpowiadającego głównie za rewidowanie oraz korygowanie procedowanych w parlamencie aktów prawnych. Proklamowanie doktryny Salisbury'ego w okresie powojennym było jedynie oficjalnym skonstatowaniem tego procesu.

Treść konwensu Salisbury'ego

Konwenans Salisbury'ego polegał pierwotnie polegał na tym, że izba druga była zobligowana do powstrzymywania się od formułowania sprzeciwu (tak w drugim, jak i w trzecim czytaniu) względem ustaw, które wynikały z programu wyborczego partii rządzącej. Pozbawieni prawa weta lordowie mogli co najwyżej zgłaszać do takich ustaw poprawki⁷, choć z biegiem czasu także i to uprawnienie zostało ograniczone, z kręgu poprawek, jakie dopuszczano, odpadły bowiem tzw. „poprawki rujnujące” (*wrecking amendments*)⁸. O tym swoistym rozszerzeniu konwensu wspominał w 1988 r. lord Cranborne, który zauważył, że „(...) Jest oczywiście podnoszony argument, że nie do końca wiadomo, jaką poprawkę można uznać za rujnującą, a jaką nie: ale, generalnie, doktryna Salisbury'ego obowiązuje i w praktyce obserwuje się, że ma ona zastosowanie w stosunku do „poprawek rujnujących”⁹.

Warto mieć świadomość, że konwenans Salisbury'ego doczekał się niedawno własnej definicji. Sformułowała ją Komisja Połączonych Izb do Spraw Konwensów (*Joint Committee on Conventions*), powołana w maju 2006 r. Celem tego organu było nadanie konwensowi Salisbury'ego (nie tylko zresztą jemu) postaci litery obowiązującego prawa. Zamyśl ten nie powiódł się wprawdzie, tym niemniej komisja zdołała ustalić – nie bez pewnych trudności zresztą – co składa się na treść sygnalizowanego konwensu. Otóż według jej koncepcji konwenans obejmuje:

⁷ A. Adonis, *Parliament Today*, Manchester 1993, s. 97.

⁸ Były to, ogólnie rzecz biorąc, poprawki zmierzające do zmiany bądź usunięcia ważnego postanowienia projektowanej ustawy.

⁹ Lord Carrington, *Reflection Things Past: The Memoirs of Lord Carrington*, Hardcover 1988, s. 77–78.

- 1) zakaz wetowania ustaw wynikających z manifestu wyborczego partii rządzącej w drugim i trzecim czytaniu,
- 2) zakaz składania poprawek rujnujących,
- 3) konieczność uchwalenia i odesłania takowej ustawy wraz z propozycjami zmian do Izby Gmin w rozsądnym terminie, tak by izba ta miała dostateczną ilość czasu na ustosunkowanie się do stanowiska lordów¹⁰.

Dyskusje wokół zagadnienia ważności konwensu Salisbury'ego

Bardzo długo nie podejmowano prób podważenia waloru obowiązywania konwensu Salisbury'ego. Sytuacje, w których z jakichś powodów w sposób świadomy i z premedytacją uchylano się od stosowania wynikającej zeń zasady, należały do rzadkości. Na ogół stała za tym labourystowska opozycja funkcjonująca w Izbie Lordów. Dla przykładu warto przytoczyć okoliczności związane z pracami nad rządowymi ustawami: o samorządzie Londynu z 1963 r. (*London Government Bill 1963*) oraz o stosunkach między pracodawcami i pracownikami (*Industrial Relations Bill 1971*). W obu przypadkach labourzyści złożyli wnioski o przerwanie dyskusji nad procedowanym projektem w drugim czytaniu (*adjournment motion*)¹¹, które nie zyskały oczywiście poparcia ze strony konserwatywnej większości.

Bez większych zakłóceń sygnalizowany konwenans funkcjonował więc przez okres blisko 50 lat. Dopiero na początku lat 90. zaczęto dyskutować nad zasadnością jego utrzymywania w systemie konstytucyjnym państwa. Pojawiały się w tym względzie różne opinie. Część z nich wskazywała na potrzebę zupełnego odrzucenia leżącej u jego podstaw doktryny, część zaś opowiadała się jedynie za modyfikacją niektórych, związanych z nim, reguł. Głównym argumentem, jaki przewijał się w prowadzonym dyskursie, było to, że w ostatnim półwieczu, na skutek przeprowadzenia reform dotyczących składu (wprowadzenie instytucji lordów dożywotnich, prawo zasiadania kobiet w izbie i wreszcie usunięcie znacznej części parów

¹⁰ House of Lords. House of Commons. Joint Committee on Conventions, Conventions of the UK Parliament, Report of Session 2005–06, HL Paper 265-I, HC 1212-I, s. 32; <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/265/265.pdf>

¹¹ R. Blackburn, A. Kennon, M. Wheeler-Booth, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 2003, s. 709.

dożywotnich w ramach reform z 1958, 1963 r. oraz 1999 r.), zmieniła się prawna i polityczna charakterystyka Izby Lordów.

Pełnej dynamiki sygnalizowana dyskusja nabrała w 1997 r. z chwilą zwycięstwa kierowanej przez Tony'ego Blair'a Partii Pracy, która w swym manifeste wyborczym zapowiedziała daleko idące zmiany w zakresie statusu prawnego Izby Lordów. Jeszcze przed uchwaleniem osławionej ustawy o Izbie Lordów 1999 r. (*The House of Lords Act 1999*) pojawiły się opinie, płynące zwłaszcza ze środowiska konserwatystów, wskazujące na niepewną przyszłość dalszego stosowania konwenansu z lat 40. Opiniom tym sprzyjały poglądy wyrażane w piśmiennictwie. Przykładem może być stanowisko Robert'a Brazier'a, który doktrynę Salisbury'ego postrzegał bardziej jako pewne zobowiązanie środowiska konserwatywnego, aniżeli konstytucyjny konwenans. Jego zdaniem ewentualna zmiana obowiązującego prawa (autor wypowiedział się jeszcze przed reformą), usuwająca parów dziedzicznych, musiała powodować automatyczne zniesienie doktryny Salisbury'ego¹². 23 lipca 1998 r. pod patronatem Partii Konserwatywnej utworzona została Komisja Konstytucyjna do spraw reform izby drugiej parlamentu, kierowana przez lorda McKay. W swym raporcie z 16 kwietnia 1999 r. zatytułowanym *'The Report of the Constitutional Commission on options for a new Second Chamber'* Komisja przedstawiła dwa nowe modele ustrojowe izby, tj. model ze składem wyłanianym częściowo w drodze nominacji, a częściowo w ramach pośrednich i bezpośrednich wyborów, a także model z wyłącznie wyborami bezpośrednimi, zaznaczając, że w tak zreformowanej izbie możliwe jest odrzucenie doktryny Salisbury'ego¹³. Ten kierunek myślenia, mimo wyraźnie sprzyjających mu opinii wielu konserwatystów, nie przebił się jednak w brytyjskim życiu ustrojowym. Reforma z 1999 r., powodująca głęboką rekonstrukcję Izby Lordów, nie uwolniła członków tego ciała od dalszego stosowania wskazanego konwenansu. Opowiedział się za tym wyraźnie labourzystowski rząd i opowiedziała się także powołana w styczniu 2000 roku Królewska Komisja do spraw Reform Izby Lordów, działająca pod przewodnictwem lorda Wakeham. Komisja ta uznała za niewystarczający argument przeciwników, według którego potrzeba stosowania konwenansu Salisbury'ego zdezaktualizowała się na skutek ustania konserwatywnej dominacji na forum izby drugiej. Zdaniem jej członków, sens przyjętego w latach 40. konwenansu był o wiele głębszy, wiązał się bowiem z pierw-

¹² R. Brazier, *Defending the Hereditaries: the Salisbury Convention*, „Public Law” 1998, s. 375.

¹³ *The Report of the Constitutional Committee on options for a new Second Chamber*, s. 15–16.

szoplanową rolę, jaką w systemie organizacji władzy państwowej odgrywa Izba Gmin. W tym względzie, jak zaznaczano, reforma Izby Lordów nic nie zmieniła. Izby nadal pozostają w stosunku podległości, co wynika z faktu, że pierwsza z nich dysponuje mandatem uzyskiwanym w toku wyborów, pozwalającym na stworzenie rządu¹⁴. W podobnym tonie wypowiedziała się także utworzona w 2002 r. Połączona Komisja Izb do spraw Reformy Izby Lordów, która podkreśliła, że obowiązywanie konwensansu Salisbury’ego służy efektywności we współdziałaniu izb oraz unikaniu w ich relacjach sytuacji patowych. W podanej argumentacji komisja zwróciła również uwagę na to, że taki mechanizm działania izby drugiej parlamentu współgra z innym, respektowanym w praktyce konwenansem konstytucyjnym, tj. konwenansem dającym rządowi prawo do rozpatrzenia jego ustaw przez Izbę Lordów bez zbędnej zwłoki¹⁵. Stanowisko to nie było przekonywujące dla wszystkich. W 2005 r. przysłała kolejna fala krytyki skierowana przeciw rzeczonemu konwensansowi. Tym razem swoje obiekcje podnieśli liberalnie demokraci. Najbardziej charakterystyczne i wymowne było przemówienie szefa liberałów w Izbie Lordów Lorda McNally, który w trakcie jednej z debat parlamentarnych powiedział, że „konwensans Salisbury’ego został stworzony po to, by chronić niekonserwatywne rządy przed blokowaniem ze strony zdominowanej przez konserwatystów Izbie Lordów. Nie stworzono go w celu wzmocnienia zjawiska, przed którym ostrzegał Lord Hailsham, a które nazwano dyktaturą elektoratu (...)”¹⁶. By rozwiać istniejące wątpliwości, a także zapobiec ewentualnym przypadkom łamania konwensansu, w 2006 r. powołano połączoną Komisję obu Izb do spraw Konwensansów. Głównym celem tej komisji było nadanie omawianemu konwensansowi postaci normatywnej. Podjęte starania nie przyniosły jednak spodziewanych rezultatów. Komisja poszła w tym zakresie w ślady Królewskiej Komisji Wakeham’a do Spraw Reformy Izby Lordów, która odrzuciła koncepcję uregulowania konwensansu Salisbury’ego¹⁷. W raporcie podsumowującym wskazała ona na trudności związane z wprowadzeniem takiej regulacji. Dotyczyły one: 1) definicji samej doktryny – powątpiewano, że definicja przedstawiona przez Komisję Wakeham’a, mówiąca o braku możliwości formułowaniu

¹⁴ *Royal Commission on Reform of the House of Lords, A House for the Future, Cm 4534, January 2000*, s. 4.

¹⁵ *Joint Committee on House of Lords Reform, House of Lords Reform: First Report HL Paper 17, HC 171, 2002–03, December 2002*, ustęp 11 i 12.

¹⁶ *HL Deb*, 26 January 2005, vol. 668, col. 1371.

¹⁷ *Royal Commission on the House of Lords Reform. A House for the future, Cm 4534, January 2000*, ustęp 4.21–24.

weta lub składaniu „rujnujących poprawek” w stosunku ustaw objętych manifestem wyborczym jest wystarczająca, 2) mechanizmu prawnego, który pozwalałby na prawidłowe identyfikowanie ustaw wynikających z manifestu wyborczego. W tym zakresie padła rekomendacja, by nie podejmować wysiłku zdefiniowania ustaw tego rodzaju i pozostawić istniejące *status quo*, 3) wprowadzenia ewentualnych wyjątków od ogólnej zasady, czy wreszcie 4) formy regulacji oraz sposobu jej wyegzekwowania w praktyce¹⁸. Poza tym komisja uznała, że kodyfikacja usunęłaby to, co jest istotną wartością konwenansu (każdego zresztą), tj. jego elastyczne właściwości oraz zdolność przystosowywania się do powstających warunków. Górę wzięło przekonanie, iż w rozważanym przypadku wynikająca z charakteru prawnego konwenansu elastyczność (*flexibility*) jest cenniejsza aniżeli zagwarantowana ustawowo „pewność” (stosowania – G.P.) (*certainty*)¹⁹. Odżegnawszy się od ustanowienia regulacji prawnej, komisja zaleciła natomiast nadanie omawianemu konwenansowi nowej nazwy. Padła mianowicie propozycja, by zrezygnować z nazwiska twórcy konwenansu i używać sformułowania „konwenans dotyczący ustaw rządowych” (*Government Bill Convention*). W pociągnięciu tym należy dostrzegać wolę jednoznacznego odsunięcia wciąż obecnych u części polityków i prawników skojarzeń, że omawiana reguła ustrojowa ma charakter li tylko zawartego niegdyś, międzypartyjnego porozumienia, nie zaś *par excellence* konstytucyjnego konwenansu. Swoją drogą, chyba dobrze się stało, że brytyjski ustrojodawca nie zdecydował się na wprowadzenie regulacji prawnych normujących konwenans Salisbury'ego. Sądzę, że obowiązywanie takiej regulacji mogłoby być kłopotliwe, gdyby w przyszłości Izba Lordów przekształcona została w organ o charakterze – częściowo lub całkowicie – demokratycznym.

Dzisiejsze dylematy dotyczące konwenansu Salisbury'ego

Uruchomiona w ostatnich 20 latach dyskusja ukazała, jak wiele wątpliwości nagromadziło się wokół konwenansu Salisbury'ego. Na jej tle można wskazać trzy podstawowe kontrowersyjne zagadnienia. Dotyczą one kolejno tego:

¹⁸ Joint Committee on Conventions, First Special Report, HL Paper 189, HC 1151, 2005–06, 25th May 2006, s. 4–5.

¹⁹ Zob. S.A. de Smith, R. Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, 8th ed., London 1998, s. 34.

- 1) czy konwenans Salisbury'ego określa wyłącznie relacje między dwoma największymi ugrupowaniami funkcjonującymi w parlamencie, tj. Partią Konserwatywną i Partią Pracy, czy też ma on szerszy wymiar i rozciąga się w istocie rzeczy na relacje Izby Gmin i Izby Lordów (zakres podmiotowy),
- 2) czy zakres konwenansu obejmuje, obok ustaw wynikających z manifestu wyborczego partii zwycięskiej, inne ustawy wychodzące z inicjatywy rządu (zakres przedmiotowy),
- 3) i wreszcie czy istnieje możliwość stworzenia trwałej i czytelnej definicji rządowych ustaw mających źródła w manifestie wyborczym.

Problem podmiotów związanych konwenansem Salisbury'ego jest problemem o niezwykle istotnym znaczeniu. Jego rozwikłanie pozwala na ustalenie dwóch kluczowych kwestii, tj. konkretnie tego, czy konwenans Salisbury'ego może być kwalifikowany jako konwenans konstytucyjny *par excellence*, a także tego, czy jakkolwiek wpływ na ten konwenans mają zmiany dokonywane w składzie Izby Lordów.

Zwolennicy poglądu o braku podstaw dla traktowania reguł wynikających z doktryny Salisbury'ego jako konstytucyjnego konwenansu w swojej ocenie koncentrują się przede wszystkim na ich genezie. Jak pisze Donal Shell, „było to (przyjęcie doktryny – G.P.) porozumienie zawarte między partyjnymi liderami Izby Lordów, mające na celu wyjście na przeciw szczególnej sytuacji i trwające do czasu jej ustania”²⁰. Identycznie wypowiedzieli się także Robert Rogers i Rhodri Walters, wskazujący iż, „konwenans Salisbury'ego jest bodaj bardziej kodem zachowania Partii Konserwatywnej w Izbie Lordów, działającej w charakterze opozycji, aniżeli konwenansem wiążącym izbę (...)”²¹. Opinia idąca w tym kierunku, jak już sygnalizowano wcześniej, zdobyła sobie wielu zwolenników w kręgach politycznego establishmentu, w szczególności wśród konserwatystów i liberalnych demokratów. Na jej podstawie próbowano podważyć obowiązywanie doktryny Salisbury'ego po wprowadzeniu reformy z 1999 r. Wysiłki te nie przyniosły jednak żadnego skutku, co należy, jak sądzę, odnotować z pełną aprobatą. Wydaje się bowiem, że twierdzenie, jakoby reguły działania izby drugiej wyrastające z doktryny Salisbury'ego nie tworzyły konstytucyjnego konwenansu, jest mało przekonujące. Jego autorom brakuje bardziej rzeczowej argumentacji. To, że

²⁰ Opinia ekspercka z 19 czerwca 2006 r. wyrażona na rzecz Połączonej Komisji Obu – Joint Committee on Conventions – Written Evidence, Ev. 142, ustęp 1; <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/265/265we05.htm>.

²¹ R. Rogers, R. Walters, *How Parliament Works*, 5th edition, London 2004, s. 222.

omawiany konwenans miał swoje źródło w międzypartyjnych ustaleniach, świadczy jedynie o jego konsensualnej genezie (w brytyjskim prawie konstytucyjnym dopuszcza się inicjowanie konwenansów w ramach politycznego „*agreement*”²²) i nie zmienia faktu, iż przez lata obowiązywania w sposób wyraźny ukształtował on relacje między obiema izbami parlamentu. Wiele brytyjskich konwenansów, normujących mechanizm funkcjonowania władzy państwowej, wykrystalizowało się pod wpływem zachowań partii politycznych (a więc pod wpływem czynnika partyjnego). Przykładem jest chociażby zasada, w myśl której szefem gabinetu zostaje zawsze mianowany przez monarchę lider zwycięskiej w wyborach partii. Poza tym konwenans Salisbury'ego spełnia kryteria, jakie dla wydzielenia konwenansu od stałej praktyki przewiduje najbardziej rozpowszechniona, a przy tym szeroko uznawana w brytyjskim piśmiennictwie, metoda weryfikacji autorstwa I. Jennings'a. Zgodnie z jej założeniami uznanie konwenansu zależy od:

- 1) stwierdzenia istnienia wystarczającej liczby precedensów,
- 2) ustalenia, czy podmioty stosujące daną praktykę traktowały ją jako wiążącą regułę,
- 3) a także wskazania racjonalnego powodu dla obowiązywania konwenansu (tworząc wskazane kryteria autor zaznaczał jednocześnie, że przy ocenie mocy obowiązującej konwenansu od to ostatnie kryterium jest ważniejsze od drugiego)²³.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że blisko 70-letnia praktyka respektowania doktryny Salisbury'ego, powiązana z licznymi przykładami powstrzymywania się przez Izbę Lordów (nie tylko samych konserwatywistów) przed odrzucaniem kontrowersyjnych ustaw rządowych, a także dzisiejsza ustrojowa rola Izby Lordów jako izby mającej na celu przede wszystkim rewidowanie i korygowanie ustaw, dają podstawy do przyjęcia tezy o istnieniu konstytucyjnego konwenansu determinującego relacje obu izb parlamentu.

Idąc tym tropem należy przyjąć jako błędne założenie niektórych przedstawicieli doktryny i polityków, sugerujące jakoby dokonane dotąd zmiany w składzie Izby Lordów dawały wystarczającą podstawę do wyeliminowania konwenansu Salisbury'ego z funkcjonującego porządku konstytucyjnego. Zwolennicy tego poglądu wskazują, że jedyną przesłanką wytworzenia się tego konwenansu była, zagrażająca rządowi labourzy-

²² G. Marshall, *What are Constitutional conventions*, „Parliamentary Affairs” 1985, nr 38, s. 38.

²³ I. Jennings, *The Law of the Constitution*, 5th edition, London 1959, s. 136.

stowskim, dominacja na forum izby drugiej czynników konserwatywnych. Jeśli zatem – zdaniem tej grupy – w wyniku reformy z 1999 r. problem owej dominacji przestał istnieć, to odpadły również powody dla utrzymania modelu relacji między izbami zaszczerpionego w drodze realizacji doktryny Salisbury’ego. Przedstawione tu rozumowanie, choć z pozoru logiczne, jest, jak się wydaje, nieprawidłowe. Nie bierze ono bowiem pod uwagę faktu, że w gruncie rzeczy u podstaw doktryny Salisbury’ego, wprowadzonej przez umawiające się strony, leżała świadomość niewybieralnego, a więc i niereprezentatywnego charakteru Izby Lordów²⁴. Gdyby izba miała choćby częściowo demokratyczną legitymację, to z całą pewnością rzeczona doktryna nigdy nie mogłaby liczyć na realizację w praktyce. Kluczowa zatem dla oceny obowiązywania lub nie konwenansu Salisbury’ego w warunkach współczesnych wydaje się być kwestia nie tyle struktury politycznej składu Izby Lordów, co kwestia jego demokratycznej reprezentatywności. Reforma z 1999 r. nie przekształciła izby drugiej parlamentu w ciało o charakterze demokratycznym. Mało tego, nie zniosła nawet w pełnym zakresie dziedzicznych parostw. W takim stanie rzeczy skłonny jestem przyjąć tezę, że dyskusję o ważności konwenansu Salisbury’ego będzie można wznowić dopiero wtedy, gdy brytyjski prawodawca zdecyduje się na zmiany w konstrukcji prawnej Izby Lordów, zakładające wyposażenie jej w demokratyczną legitymację. Oczywiście, o ile w ogóle kiedykolwiek do tego dojdzie.

Odrębną kwestią jest zakres przedmiotowy konwenansu Salisbury’ego. W okresie, gdy ten konwenans powstawał było jasne, że obejmuje on wyłącznie rządowe ustawy, mające zakotwiczenie w wyborczym manifeście. Z biegiem czasu jednak w praktyce zaczęła rysować się tendencja do okazywania przez izbę powściągliwości w odrzucaniu także wszelkich innych ustaw, które rząd umieścił w przygotowanym przez siebie na użytek sesji parlamentu programie. Zjawisko to stało się na tyle powszechne, że niektórzy przedstawiciele doktryny, jak choćby P. Norton, zaczęli je postrzegać jako nowy element konwenansu Salisbury’ego²⁵. Nie u wszystkich wzbudziło to aprobatę. Oceniająca ten pogląd M. Russel zauważyła,

²⁴ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford 2009, s. 17.

²⁵ P. Norton, *Parliament in British politics*, Basinstoke 2005, s. 32; zob. także wypowiedź tego autora sformułowaną podczas posiedzenia Połączonej Komisji Obu Izb do Spraw Konwenansów z 18 lipca 2006 r.; Uncorrected Transcript of Oral Evidence, HC 1212-v. House of Lords, House of Commons. Minutes taken before Joint Committee on Conventions, 18 lipca 2006 r., ustęp Q19; <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/c1212-v/c121202.htm>.

że istotnie sygnalizowana praktyka jest obecna w życiu politycznym, ale nie można mówić o przeistoczeniu się jej w konwenans. Nie wyjaśniając precyzyjnie swojego stanowiska, powiedziała ona jedynie: „z zachowań partii wynika, że żadna ustawa, poza wyjątkowymi okolicznościami, nie powinna być odrzucona w trakcie drugiego i trzeciego czytania”²⁶, ale „nie oznacza to powstania (rozszerzenia – G.P.) konwenansu”²⁷. Zaprezentowany punkt widzenia został przyjęty przez wspomnianą wcześniej Komisję Połączonych Izb do Spraw Konwenansów, która uznała, iż konwenans dotyczy wyłącznie ustaw wynikających z wyborczego manifestu partii rządzącej²⁸.

Istotny problem wiąże się także ze zdefiniowaniem tego, czym są tzw. ustawy wynikające z manifestu wyborczego. Wbrew pozorom zagadnienie to jest bardzo złożone. Trudności w tym zakresie dostrzegano od momentu zaaplikowania doktryny Salisbury'ego. Były one przyczyną licznych kontrowersji w praktyce, a w latach 90. wywołały falę krytyki, której autorzy wskazywali na konieczność zrewidowania części reguł mieszczących się w ramach konwenansu Salisbury'ego. Szczególnie pouczająca była debata parlamentarna przeprowadzona z wniosku lorda Simon'az Glaisdale, mająca miejsce w Izbie Lordów dnia 19 maja 1993 r. Wśród jej uczestników pojawili się zarówno zwolennicy utrzymania *status quo*, jak i zwolennicy zrewidowania obowiązujących reguł. Szczególnie ciekawie przedstawiały się argumenty tych ostatnich. Do ich grona należał lord Rippon, który domagał się zaprzestania traktowania tekstu manifestu wyborczego zwycięskiej partii jako kryterium selekcyjnego, pozwalającego na wyodrębnienie ustaw niepodlegających weta. Uzasadniając swoje stanowisko, lord Rippon wywodził, że współczesne manifesty partyjne, inaczej niż to miało miejsce w czasach powojennych i późniejszych, są dokumentami zbyt obszernymi i złożonymi, by mogły w sposób czytelny objaśniać wyborcom zamiary danego ugrupowania (np. manifest Labourzystów w 1945 r. miał 8, a w 2010 r. 78 stron – G.P.). Z tego powodu – jak podkreślał – uwolnione od weta Izby Lordów powinny być wyłącznie te rządowe projekty ustaw, które zostały mocno wyeksponowane w wyborach, i do których zwycięska partia przykuwała szczególną wagę (co zresztą pozostawało w zgodzie z zamysłem twórcy doktryny, lorda Salisbury'ego)²⁹. Popierając to stanowisko, lord Beloff wskazał jed-

²⁶ M. Russel, tamże, ustęp Q22.

²⁷ Tamże, ustęp Q25.

²⁸ Joint Committee on Conventions. Report, HL Paper 265-I, ustęp 99.

²⁹ HL Hansard, 19th May 1993, vol. 545, col. 1787–1788.

nak na przypadki uwalniające – w jego przekonaniu – izbę drugą od konieczności powstrzymania się w używaniu weta. Takim przypadkiem było ratyfikowanie Traktatu z Maastricht, gdzie poparcie dla przyjęcia przedmiotowego traktatu zapowiedziała nie tylko partia rządząca, ale zapowiadały ją także partie opozycyjne. Należało stąd wnioskować, iż stosunek narodu w tej sprawie nie był jasny i oczywisty³⁰. O ograniczeniach dotyczących doktryny Salisbury’ego mówił jeszcze Lord Simon z Glaisdale, inicjator debaty. W swoim wystąpieniu podniósł on mianowicie, że wbrew przyjętej regule Izba Lordów ma prawo odrzucić wynikające z wyborczych zapowiedzi ustawy rządu, jeśli przedmiotem zawartych w nich unormowań są kwestie konstytucyjne wywołujące kontrowersje, a także jeśli ważnej ustawie poświęci się zbyt małą liczbę czasu na przeprowadzenie debaty w izbie³¹.

Kontrowersji w zakresie identyfikacji ustaw objętych ramami manifestu dostarczyły także prace nad ustawą o wyborach do Parlamentu Europejskiego (*The European Parliamentary Elections Act 1999*). Projekt tej ustawy stał się kością niezgody między Izbą Gmin i Izbą Lordów w końcu lat 90., mimo że zasadniczo jego wprowadzenie rządząca wówczas Partia Pracy zapowiadała już w wyborach (konkretnie manifest labourzystów mówił o ustawie opartej na systemie proporcjonalnym). Oponującym członkom izby drugiej nie chodziło jednak o zakwestionowanie samej ustawy, co o zakwestionowanie zawartych w niej uregulowań przewidujących model zamkniętych list wyborczych. Trzymając się swego stanowiska, lordowie, poprzez konsekwentne składanie nieakceptowanych przez izbę pierwszą poprawek, doprowadzili do uruchomienia procedury ustawodawczej określonej w ustawach z 1911 r. oraz 1949 r. Ustawę udało się uchwalić w kształcie zgodnym z intencjami rządu i Izby Gmin, ale pozostała wątpliwość, czy Izba Lordów ma prawo formułować sprzeciw wobec uregulowań, które znajdują się w ustawie, lecz które ze względu na stopień szczegółowości nie były jednoznacznie wyartykułowane w manifestie wyborczym³². Konserwatywna opozycja, ustami lorda Mackay³³ oraz William’a Haug’a³⁴, wyraziła pogląd, iż

³⁰ HL Hansard, 19th May 1993, col. 1796–1797.

³¹ HL Hansard, 19th May 1993, vol. 545, col. 1783.

³² Szerzej na temat okoliczności związanych z uchwalaniem wskazanej ustawy: I. Richards, D. Welfare, *Unfinished Business. Reforming The House of Lords*, London 1999, s. 73–87.

³³ G. Ganz, *European Parliamentary Election Act 1999: the Constitutional Issues*, „Amicus Curie” 1999, nr 18, s. 5–6.

³⁴ HC Deb 24 Nov 1998, vol 321, col. 20.

w takim wypadku nie ma podstaw do mówienia o złamaniu konwenansu Salisbury'ego.

Szereg dylematów zasygnalizowano także w trakcie prac Połączonej Komisji Obu Izb do Spraw Konwenansów. Komisja ta podniosła m.in. kontrowersje związane z podejściem do ustaw proponowanych przez rząd mniejszościowy (będący rzadkim zjawiskiem w ustroju brytyjskim), powołując się na pogląd lorda Strathclyde, wskazujący że konwenans Salisbury'ego winien odnosić się wyłącznie do rządu, który cieszy się większością w Izbie Gmin. Co więcej, zdaniem autora sygnalizowanego poglądu, w przypadku gdy ustawa może liczyć w Izbie Gmin wyłącznie na niewielką większość głosów (a więc większość osiągniętą delikatną przewagą), wówczas po stronie Izby Lordów, mimo dalszego obowiązywania konwenansu, aktualizuje się prawo do „wykazania się specjalną troską przy rozpatrywaniu ustawy”³⁵. Wątpliwości dotyczące rządu mniejszościowego nie są chyba bezzasadne. Wskazany rząd nie dysponuje wszak taką legitymacją do sprawowania władzy (a więc i do przeprowadzania własnych koncepcji legislacyjnych), która mieści się w granicach założeń doktryny Salisbury'ego. Jestem skłonny zaryzykować twierdzenie, że gdyby Izba Lordów sprzeciwiła się projektowi ustawy rządu, o jakim mowa, to nie byłoby podstaw do sformułowania zarzutu o złamanie przez nią konstytucyjnego konwenansu. Tyle przynajmniej można wykonypować, bazując na przesłankach teoretycznych. Z punktu widzenia praktyki wygląda to inaczej; dotychczasowe doświadczenia ustrojowe nie potwierdzają rzeczony tezy, tj. nie wynika z nich, jakoby lordowie traktowali rządy mniejszościowe inaczej aniżeli rządy oparte na większości parlamentarnej. Świadectwem są tu dwa rządy o takim statusie, powstałe w drugiej połowie XX wieku, tj. rząd H. Wilson'a, działający w okresie luty – październik 1974 r., a także rząd J. Callaghan'a, sprawujący władzę w latach 1977–1978³⁶. W jednym i w drugim przypadku nie doszło ani raz do skorzystania z weta opóźniającego. Jedyne zjawisko, jakie wówczas zaobserwowano w działaniu Izby Lordów, to wzmożone zgłaszanie poprawek przez nią, ale bez skłonności do wchodzenia w spór z Izbą Gmin³⁷.

³⁵ House of Lords, House of Commons. Minutes taken before Joint Committee on Conventions, 20 czerwca 2006 r., ustęp Q57; <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/265/6062004.htm>.

³⁶ Wcześniejsze przypadki rządów mniejszościowych to: rządy H. Asquith'a – 1910–1915 r., a także rządy R. MacDonald'a – 1924 r. oraz 1929–1931 r.

³⁷ M. Rush, *The House of Lords: The Political Context*, [w:] B. Dickson, P. Carmichel (red.), *The House of Lords – its Parliamentary and Judicial Roles*, Oxford 1999, s. 16.

Równie kontrowersyjne wydaje się być utrzymanie w mocy konwensu Salisbury’ego w okresie funkcjonowania gabinetu koalicyjnego. Problem ten zaistniał wraz z uformowaniem koalicji rządzącej konserwatystów i liberałów, która działała w latach 2010–2015. Dotąd takiego problemu nie było, gdyż ostatnim rządem o statusie koalicyjnym był rząd Winston’a Churchilla, w latach 1940–1945, a więc w okresie poprzedzającym proklamowanie doktryny Salisbury’go. Brak trwałych wzorców wypracowanych na gruncie praktyki ustrojowej mocno komplikował sprawę. Jeszcze w 2010 r. F. D’Souza (lord Speaker od 2011 r.) wskazywała trafnie na trzy możliwe wyjścia z sytuacji, tj.:

- 1) całkowite odrzucenie konwensu Salisbury’ego w okresie rządów koalicyjnych, podyktowane przekonaniem, że wyborcy nie głosowali na programowe porozumienie, ale na dwa odrębne manifesty koalicyjnych partnerów,
- 2) przyjęcie założenia, że skoro wyborcy przyczynili się swoimi głosami do powstania parlamentu bez wyraźnej większości (a więc tzw. *hung parliament*), to tym samym wyrazili akceptację dla objęcia zakresem obowiązywania konwensu Salisbury’ego programowego porozumienia koalicji,
- 3) wreszcie uznanie, iż konwens Salisbury’ego odnosi się do wszystkich propozycji wyborczych, wyartykułowanych w manifestach obu tworzących rząd ugrupowań³⁸.

Niepewność, jaka wówczas powstała, pogłębiały różne, wzajemnie sprzeczne, poglądy wygłaszane przez różnych polityków. W debatach parlamentarnych jednej i drugiej izby pojawiały się głosy zarówno negujące, jak i wspierające walor obowiązywania konwensu Salisbury’ego. Poseł Partii Pracy Chris Bryant zajął jednoznaczne stanowisko, stwierdzając, iż „konwens Salisbury’ego – Addison’a nie istnieje w żadnym wymiarze. Nie ma ona żadnego sensu w sytuacji funkcjonowania dwóch partii u władzy”³⁹. Bardziej znuansowany, i chyba przez to bardziej racjonalny, był pogląd posła konserwatywnego Marka Harper’a, wskazującego na zmianę w relacjach Izby Gmin i Izby Lordów wynikającą z powstania rządu o charakterze koalicyjnym. Zdaniem Harper’a „konwens Salisbury’ego – Addison’a nie działa już w ten sam sposób (warunkach istnienia koalicji – G.P.), o ile działa w ogóle”⁴⁰. Skrajnie odmiennie wyraził się natomiast

³⁸ F. D’Souza, *Is the Coalition Agreement a Manifesto?*, Lords of the Blog, <http://lordsoftheblog.net/2010/11/17/is-the-coalition-agreement-a-manifesto/>.

³⁹ House of Commons Hansard, 25 27 June 2011, col. 722.

⁴⁰ House of Commons Hansard, 25 27 June 2011, col. 724.

na ten temat lider Izby Lordów, konserwatysta Tom Strathclyde, który, nie podając żadnych argumentów, stwierdził krótko, iż konwenans oczywiście nieprzerwanie obowiązuje⁴¹.

Do ciekawych wniosków prowadzi praktyka ustrojowa z okresu rządów koalicji. Wynika z niej bowiem, że Izba Lordów rozluźniła reżim wynikający z konwenansu Salisbury'ego. Znaczną część ustaw objętych koalicyjnym porozumieniem izba poparła, ale zdarzyły się odstępstwa od tej reguły. Otóż w 2010 r. członkowie izby, przy wyraźnej opozycji parów labourzystowskich, nieomal zawetowali ustawę o systemie wyborczym w wyborach do parlamentu oraz o okręgach wyborczych (*Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*). To nie był koniec. W 2011 r. w upadła w izbie kluczowa z punktu widzenia rządowych planów ustawa o reformie policji i odpowiedzialności społecznej (*Police Reform and Social Responsibility Bill 2011*). Tym razem z rządowej dyscypliny wyłamali się liberalni demokraci, głosujący popołu z labourzystami. Ustawa ostatecznie została uchwalona w późniejszym okresie, ale odbyło się to za cenę poważnych ustępstw na rzecz Izby Lordów.

Innym, wskazanym przez komisję dylematem, była kwestia oceny manifestów regionalnych (dla Walii, Szkocji i Irlandii). Komisja wyraziła bowiem wątpliwość, czy tego rodzaju manifest, ograniczający zakres propozycji do określonego regionu, powinien być także brany pod uwagę w kontekście konwenansu Salisbury'ego. Takie wątpliwości pojawiły się wcześniej w praktyce. Wspominał o nich w trakcie posiedzenia komisji lider Liberałów Lord McNally, wskazując na kontrowersje, jakie powstały w ramach procesu ustawodawczego dotyczącego dewolucji Walii⁴². W nawiązaniu do tej uwagi J. Straw powiedział, że w jego opinii konwenans Salisbury'ego obejmuje tak ogólnokrajowe, jak i regionalne manifesty, tłumacząc to w następujący sposób: „jeśli nie wykonasz propozycji wynikających z manifestu (jednego i drugiego rodzaju – G.P.), wówczas zostaniesz ukarany w odpowiedni sposób w ramach następnych wyborów, zarówno regionalnych, jak i krajowych”⁴³.

⁴¹ House of Lords Hansard, 25 May 2010, col. 22.

⁴² Wypowiedź zaprotokołowana w: Joint Committee on Conventions. Minutes of Evidence, Examination of Witnesses (Questions 1–19), Rt Hon. Jack Straw MP, Rt Hon. Lord Falconer of Thornton QC and Rt Hon. Lord Grotott, 13 June 2006, ustęp Q10.

⁴³ Tamże, ustęp Q11.

Uwagi końcowe

Dokonana na łamach tego opracowania analiza skłania do trzech kluczowych wniosków. Otóż po pierwsze, konwenans Salisbury'ego jest konwenansem, który w znaczącym stopniu ukształtował pozycję ustrojową dzisiejszej Izby Lordów. W dużej mierze to właśnie jego wpływowi należy przypisać wytworzone w ramach kilkudziesięcioletniego procesu ewolucji funkcje izby w postępowaniu legislacyjnym, polegające na rewidowaniu i korygowaniu wadliwych ustaw. Po drugie, jak żaden inny konwenans, niesie on ze sobą szereg interpretacyjnych wątpliwości, wywołujących poważne problemy w praktycznym zastosowaniu. Przykładem jest kwestia jego obowiązywania w okresie funkcjonowania rządu mniejszościowego, względnie rządu koalicyjnego. Po trzecie wreszcie, teza o ustaniu konwenansu Salisbury'ego, mimo wielu jej zwolenników, nie wydaje się być przekonująca. Biorąc pod uwagę wysuniętą wcześniej argumentację, ale też utrzymującą się praktykę ustrojową, należy przyjąć, że nadal funkcjonuje on w brytyjskim porządku konstytucyjnym.

STRESZCZENIE

Podjęta w artykule problematyka dotyczy najważniejszego brytyjskiego konwenansu konstytucyjnego regulującego funkcjonowanie brytyjskiej Izby Lordów. W ramach kolejnych części artykułu pojawiają się rozważania poświęcone: 1) wyjaśnieniu genezy oraz teoretycznych założeń, 2) treści, oraz 3) rodzących się tak w przeszłości, jak i obecnie wątpliwości związanych z praktycznym stosowaniem, a także ważnością tego konwenansu. Autor za cel stawia sobie ukazanie, w jaki sposób konwenans Salisbury'ego ukształtował pozycję ustrojową dzisiejszej Izby Lordów. Jednocześnie dąży on do obalenia formułowanych niekiedy w Wielkiej Brytanii opinii, zgodnie z którymi rzeczony konwenans stracił walor obowiązywania.

Grzegorz Pastuszko

SALISBURY'S CONVENTION IN THE BRITISH CONSTITUTIONAL ORDER

The issue described in the article relates to the most important british constitutional convention regulating the functioning of the House of Lords. The following parts of the article include considerations that are devoted to: 1) explaining the genesis

and the theoretical assumptions, 2) the content, and 3) in the present and in the past appearing doubts as to the application in practice and the validity as well of the convention. The author's aim is to show the way that the convention has been developing the constitutional position of the House of Lords. On the other hand he tries to rebut an opinion formulated sometimes in the UK, suggesting that the convention has lost its validity.

KEY WORDS: *constitutional convention, Salisbury's Convention, Parliament of The Great Britain, the House of Lords, House of Lords reforms*

Bibliografia

- Blackburn R., Kennon A., Wheeler-Booth M., *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 2003.
- Bogdanor V., *The New British Constitution*, Oxford 2009.
- Comstock Weston C., *Salisbury and the Lords, 1868–1895*, [w:] Jones C., Lewis D. (red.), *Peers, Politics and Power: The House of Lords, 1603–1911*, London 1986.
- D'Souza F., *Is the Coalition Agreement a Manifesto?*, Lords of the Blog, <http://lordsoftheblog.net/2010/11/17/is-the-coalition-agreement-a-manifesto/>.
- Ganz G., *European Parliamentary Election Act 1999: the Constitutional Issues*, „Amicus Curie” 1999, nr 18.
- Jennings I., *The Law of the Constitution*, 5th edition, London 1959.
- Lord Carrington, *Reflection Things Past: The Memoirs of Lord Carrington*, Hardcover 1988.
- Maitland F. W., *The Constitutional History of England*, Cambridge 1908.
- Marshall G., *What are Constitutional conventions*, „Parliamentary Affairs” 1985, nr 38.
- McLean I., *What's wrong with the British Constitution*, Oxford 2012.
- Norton P., *Parliament in British politics*, Basingstoke 2005.
- Richards I., Welfare D., *Unfinished Business. Reforming The House of Lords*, London 1999.
- Rush M., *The House of Lords: The Political Context*, [w:] Dickson B., Carmichel P. (red.), *The House of Lords – its Parliamentary and Judicial Roles*, Oxford 1999.
- Wieciech T., *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011.