

*Anna Michalak**

ZMIANY PROCEDURY LEGISLACYJNEJ W IZBIE GMIN W LATACH 1997–2005

Fundamentem ustroju Wielkiej Brytanii jest zasada suwerenności Parlamentu. Jedną z podstawowych funkcji angielskiego Parlamentu jest funkcja ustawodawcza, co wynika m. in. z uznania tego organu za najwyższego prawodawcę, źródło legitymowania całego porządku prawnego w państwie. Treść powyższych zasad wiąże się m. in. z uznaniem, iż po pierwsze – nie ma takiego prawa, którego Parlament nie mógłby uchwalić lub zmienić, po drugie – Parlament nie jest ograniczony ustawami wcześniej uchwalonymi ani też jego ustawy nie wiążą parlamentów kolejnych kadencji, a po trzecie – nikt, nie wyłączając sądów, nie może ogłaszać ustawy Parlamentu za nieważną¹.

Jednocześnie w brytyjskim systemie prawa nie wykształciło się materialne pojęcie ustawy. Stąd też mianem ustawy określa się każde rozstrzygnięcie, tj. akt Parlamentu, i jest to jedyna nazwa stosowana dla wszystkich rozstrzygnięć Parlamentu. W konsekwencji, ustawami nazywa się w Parlamencie brytyjskim nie tylko akty prawa o charakterze ogólnym, ale także uchwały o charakterze konkretnym czy indywidualnym. Jednocześnie nie można twierdzić, że ustawą jest akt normatywny uchwalony w określonej procedurze ustawodawczej, gdyż kształt tejsze całkowicie zależy od woli Parlamentu, a prawidłowość uchwalonych tekstów opuszczających Parlament i promulgowanych przez monarchę nie może być przez nikogo badana i kwestionowana z punktu widzenia dochowania reguł proceduralnych. W praktyce istniejąca procedura parlamentarna jest zróżnicowana dla poszczególnych rodzajów ustaw. Istnienie tych reguł zależy od woli samego Parlamentu, a zakres stosowania wymogów procedury parlamentarnej jest określany na początku każdej sesji parlamentarnej.

W tym kontekście warto dodać, iż cechą charakterystyczną brytyjskich procedur parlamentarnych jest zachowanie bardzo starych instytucji i form postę-

* Mgr, doktorantka w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Porównawczego Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ.

¹ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 60.

powania. W Parlamencie angielskim zasady proceduralne nigdy nie zostały zebrane w jednym dokumencie i nie zawsze mają charakter reguł pisanych. Nieliczne mają rangę przepisów ustawowych, niektóre mają charakter zwyczajów konstytucyjnych, a jeszcze inne mają formę postanowień o charakterze regulaminowym, przyjmowanych drogą głosowania w izbach (*Standing Orders*). Regułami prawa parlamentarnego mogą stać się także decyzje Spikera Izby Gmin, dokonujące wykładni lub przyjmujące pewne nowe zasady postępowania. Złożoność procedur i znaczne różnice w porównaniu do rozwiązań przyjętych w innych państwach wpływają na postrzeganie Parlamentu angielskiego jako organu funkcjonującego w skomplikowanej i zawilej strukturze prawnej.

Konkludując powyższe, można zatem przyjąć, iż ustawą Parlamentu brytyjskiego jest ustanowienie (stworzenie) w akcie Parlamentu reguł postępowania o charakterze generalnym bądź indywidualnym, dotyczących dowolnej materii o dowolnym stopniu szczegółowości, dotyczących dowolnych osób (podmiotów), przyjętych w postępowaniu, którego reguły ustala również sam Parlament². W konsekwencji, co do zasady, brytyjska procedura legislacyjna skonstruowana jest odmiennie dla trzech różnych rodzajów projektów ustaw, tj. odrębnie dla projektów ustaw publicznych (*public bills*), dotyczących spraw publicznych i wnoszonych z inicjatywy rządu (*government bills*)³, odrębnie dla projektów ustaw publicznych wnoszonych przez parlamentarzystów (ze stronnictwa rządowego lub opozycyjnego)⁴, odmiennie dla projektów ustaw prywatnych, wnoszonych przez członków Parlamentu (*private bills*)⁵. Dodatkowo, pewne różnice w zakresie postępowania legislacyjnego dotyczą także projektów ustaw finansowych (*money bills*) oraz tzw. ustaw mieszanych (*hybrid bills*), które formalnie ukształtowane zostają jak ustawy publiczne, ale w istocie skierowane są do całkiem konkretnych i wiadomych adresatów.

W odniesieniu do procedury legislacyjnej warto także zwrócić uwagę na nierównorzędną rolę obu izb Parlamentu Wielkiej Brytanii w tym zakresie. Funkcja ustawodawcza Izby Lordów opiera się na możliwości inicjowania, poprawiania i opóźniania wejścia w życie ustawy. Na skutek erupcji ustawodawczych kompetencji Izby Lordów każdy projekt ustawy przyjęty przez Izbę Gmin, z wyjątkiem ustaw przedłużających kadencję Parlamentu, może stać się

² P. Sarnacki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2007, s. 37–39.

³ Rządowe projekty ustaw.

⁴ *Private members' bills*, tj. projekty posłów „prywatnych”, które są również projektami publicznymi, tak jak projekty rządowe i po uchwaleniu stają się ustawami publicznymi.

⁵ Ustawodawstwo prywatne, tj. takie, które przynosi jakąś szczególną korzyść pojedynczym osobom, grupom osób lub organizacjom. Jego skutek jest raczej osobisty i szczególny niż publiczny i ogólny. Typowe projekty ustaw prywatnych dotyczą zezwolenia na podjęcie prac przez przedsiębiorców gospodarki komunalnej, udzielenia władzom lokalnym zezwolenia na tworzenie przepisów, zezwolenia pojedynczym osobom na uzyskanie obywatelstwa brytyjskiego.

prawem bez względu na stanowisko Izby wyższej⁶. Jednocześnie Izba Gmin posiada nieograniczone prawo wprowadzania poprawek do tekstu projektu przyjętego nieodwracalnie przez Izbę Lordów, podczas gdy Izba Lordów nie dysponuje prawem wprowadzania poprawek do ustaw finansowych, może jedynie zwlekać z ich uchwaleniem. Ponadto, po II wojnie światowej wykształcił się konwenans, polegający na nieodrzucaaniu przez Izbę Lordów projektów posiadających bezpośredni związek z programem partii, która zwyciężyła w ostatnich wyborach.

Wprowadzenie poprawek przez drugą Izbę wymaga ich rozpatrzenia i ustosunkowania się do nich przez Izbę, która jako pierwsza uchwaliła projekt. W przypadku ważniejszych rozbieżności może być powołana wspólna komisja uzgadniająca. Praktycznie jednak w większości przypadków Izba Lordów rezygnuje z podtrzymania swego stanowiska, mając świadomość ograniczeń wynikających dla niej z ustaw o Parlamencie z 1911 oraz z 1949 r. W myśl wskazanych regulacji wystarczy, że Izba Gmin (o ile nie chce prowadzić uzgodnień z Izbą Lordów w zakresie zaproponowanych poprawek) na kolejnej sesji ponownie uchwali projekt w pierwotnym kształcie, nieuwzględniający poprawek Izby Lordów, aby został skierowany do podpisu królewskiego⁷.

Warto także zauważyć, iż Parlamentem często nazywa się tylko Izbę Gmin, a skrót MP (*Member of Parliament*) odnosi się wyłącznie do jej członków.

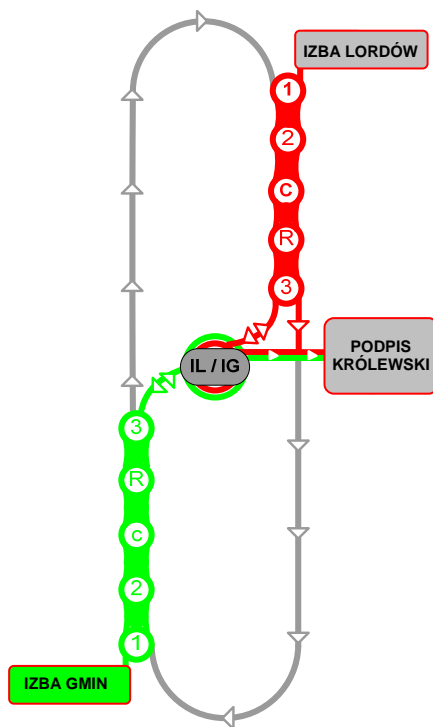
Ustawy uchwalane są zarówno w Izbie Gmin, jak i w Izbie Lordów w dość złożonej procedurze, którą tworzy pięć stadiów postępowania: pierwsze czytanie, drugie czytanie, prace komisji, rozpatrywanie sprawozdania komisji, trzecie czytanie. Mimo dość powszechnego schematu drogi ustawodawczej, wykorzystywane w jej ramach praktyki i procedury trudno uznać za typowe czy powszechnie spotykane. Schemat brytyjskiej procedury ustawodawczej oraz krótką charakterystykę poszczególnych stadiów (na przykładzie projektów ustaw rządowych) prezentują rys. 1 i tab. 1.

Współcześnie, w związku z przeważającą praktyką przygotowywania projektów aktów prawnych przez rząd, funkcja legislacyjna Parlamentu jako niezależnego twórcy prawa została bardzo ograniczona⁸. Omawiana praktyka ma także znaczący wpływ na parlamentarne reguły i procedury legislacyjne. Jednocześnie same zasady działania Parlamentu, w tym w szczególności fakt obradowania w cyklach rocznych zwanych sesjami i przyjęcie zasady dyskontynuacji prac w nowej sesji (wszystkie projekty ustawodawcze muszą zostać uchwalone w czasie jednej sesji), nie pozostają bez wpływu na procedury legislacyjne oraz taktykę parlamentarną (zakończenie sesji przerywa, co do zasady, bieg wszystkich prac nad nieukończonymi projektami ustaw publicycznych) w omawianym zakresie.

⁶ A. Pułło, *op. cit.*, s. 66.

⁷ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 42.

⁸ P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006, s. 57.



Rys. 1. Tryb ustawodawczy – schemat rozpatrywania projektów ustaw publicznych

Objaśnienia: 1 – pierwsze czytanie, 2 – drugie czytanie, C – prace komisji, R – rozpatrywanie sprawozdania komisji, 3 – trzecie czytanie, IL/IG – przekazanie projektu do drugiej Izby/rozpatrywanie poprawek drugiej Izby.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Bills and How They Become Law. The Stages of Legislation and Types of Bills*, The House of Lords Briefing, London 2007, s. 3.

Jednocześnie warto zauważyć, że w latach 90. ubiegłego stulecia 90% czasu poświęconego w Izbie Gmin na rozpatrywanie ustawodawstwa publicznego przypadło na rządowe projekty ustaw, przy czym nie działa się tak dlatego, że posłowie stronnictwa opozycyjnego byli powściągliwi w zgłaszaniu propozycji ustawodawczych, ale dlatego, że czasem prac Izby (np. decydując o treści porządku obrad we wszystkie dni tygodnia z wyjątkiem piątków) w znacznej mierze dysponował rząd. Jakkolwiek błędne byłoby mniemanie, iż procedury parlamentarne, którym poddawane są rządowe projekty ustaw, są jedynie przystawieniem stempla legitymizacji, zgłaszane były czasami zastrzeżenia, że Parlament (a w tym przypadku Izba Gmin) jest nieskuteczny, ponieważ wszystkie te projekty są uchwalane⁹.

⁹ P. Silk, R. Walters, *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 120–121.

Tabela 1

Stadia procesu legislacyjnego w Wielkiej Brytanii (na przykładzie projektów ustaw rządowych)

Przygotowanie projektu
<p>Projekty ustaw rządowych przygotowywane są na podstawie instrukcji przekazanych przez rząd do Parliamentary Counsel Office, tj. składający się z prawników organ wchodzący w skład Biura Rządu (Cabinet Office).</p> <p>Przed formalnym przedstawieniem w Parlamencie, projekty mogą zostać zamieszczone w Białej (dokument rządowy zawierający postulowane przez rząd zarysy regulacji prawnych) lub Zielonej Księdze (zbiór luźnych propozycji ustawodawczych skierowanych do społeczeństwa w celu zapoznania się ze stanowiskiem różnych kręgów opinii publicznej).</p>
Pierwsze czytanie
<p>Formalne przedstawienie projektu ustawy (odczytanie tytułu) – realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej, które przysługuje wszystkim posłom (brak przedmiotowych ograniczeń inicjatywy ustawodawczej Parlamentu).</p> <p>Brak debaty – następuje drukowanie projektu i przekazanie do drugiego czytania (brak możliwości dokonywania zmian w projekcie na tym etapie).</p> <p>Projekty ustaw publicznych mogą być przedstawiane zarówno w Izbie Gmin, jak i w Izbie Lordów (w praktyce projekty wzbudzające kontrowersje polityczne czy szerszą debatę przedstawiane są najpierw w Izbie Gmin, podczas gdy akty prawne o charakterze technicznym, a nie politycznym przedstawiane są najpierw w Izbie Lordów).</p> <p>Projekty ustaw o charakterze finansowym (nakładające podatki lub dotyczące dysponowania publicznymi finansami) muszą być zawsze przedstawione w Izbie Gmin.</p>
Drugie czytanie
<p>Debata na temat głównych założeń i celów projektu ustawy.</p> <p>Właściwy minister przedstawia cele wdrożenia projektu ustawy oraz podsumowuje jego główne postanowienia.</p> <p>W odpowiedzi – opozycja przedstawia swoje stanowisko (debata).</p> <p>Głosowanie – odrzucenie lub skierowanie projektu pod obrady komisji (wynik negatywny oznacza zakończenie procedury legislacyjnej).</p>
Prace w komisji
<p>Szczegółowa analiza poszczególnych postanowień – w tym stadium zgłaszana jest większość poprawek.</p> <p>Dany projekt może zostać podzielony do rozpatrywania w kilku komisjach (także w odniesieniu do Komisji Całej Izby).</p> <p>Prace w Komisji Całej Izby, gdy: (1) projekt dotyczy zagadnień o charakterze konstytucyjnym (ratyfikacja traktatów ustanawiających UE), (2) projekty, które powinny zostać uchwalone nadzwyczajnie szybko (np. gdy praktyka sądowa wykaże braki/niespójności w akcie prawnym powodujące konsekwencje polityczne lub finansowe, w razie nagłej potrzeby), (3) projekty wzbudzające szczególne kontrowersje, w stosunku do których oczekuje się, że prace w komisjach nie będą długotrwałe, a nie było potrzeby powoływania komisji specjalnej.</p>

Rozpatrywanie sprawozdania komisji
Przedmiotem obrad są wyłącznie poprawki proponowane przez komisję. Izba może wnosić dalsze poprawki zgłoszone w trakcie plenarnej debaty.
Trzecie czytanie
Celem tego etapu jest dokonanie ostatecznego przeglądu projektu, bez możliwości wnoszenia istotnych, merytorycznych zmian (choć w Izbie Lordów jest to możliwe w odniesieniu do zmian, które wcześniej nie były głosowane). Po akceptacji poprawionego i uzgodnionego tekstu projekt kierowany jest do drugiej Izby.
Prace w drugiej Izbie
Projekt przechodzi podobne stadia ustawodawcze. Brak komisji drugiego czytania – projekt trafia pod obrady całej Izby z wyjątkami (np. ze względu na kontrowersyjny /techniczny charakter, ograniczony czas na uchwalenie).
Przekazanie projektu z poprawkami do pierwszej Izby w celu ich zaakceptowania
Kiedy dochodzi do rozbieżności między Izbami na tle proponowanych przez drugą Izbę poprawek, wówczas Izba, która uchwaliła projekt może postulować zmiany: odrzucić, zaakceptować lub uzgadniać ich ostateczny kształt (możliwość powołania wspólnej komisji do rozpatrzenia rozbieżności). Brak zgody na poprawki drugiej Izby może doprowadzić do nieuchwalenia projektu – jakkolwiek brak zgody Izby Gmin na poprawki Izby Lordów ma skutek bezwzględny, tak brak zgody Izby Lordów na poprawki Izby Gmin nie zawsze powoduje zawieszenie prac nad projektem ustawy (np. <i>money bills</i> w sprawie opodatkowania, wydatków publicznych – projekt musi zostać uchwalony w przeciągu miesiąca od przekazania do Izby Lordów).
Promulgacja królewska
Formalność – projekt staje się ustawą. Opatrzona sankcją królewską ustawy są publikowane przez Sekretariat Parlamentu.

Źródło: opracowanie własne.

Między innymi wskazane już zastrzeżenia przyczyniły się do wzmożonej dyskusji na temat reformy Parlamentu Wielkiej Brytanii w zakresie sprawowania funkcji ustawodawczej. Zastanawiano się, jaka powinna być relacja między Parlamentem a rządem, a w szczególności stawiano pytanie, czy istnieją inne metody parlamentarnej kontroli nad rządem niż odrzucenie „od czasu do czasu” projektu ustawodawczego w głosowaniu¹⁰. Ostatecznie w 1997 r. powołana została Specjalna Komisja ds. Modernizacji Izby Gmin (Select Committee on Modernisation of the House of Commons – Komisja Modernizacyjna, Komisja) celem rozważenia, jak powinny zostać zmodernizowane praktyki i procedury Izby Gmin¹¹.

¹⁰ *Ibidem*, s. 260.

¹¹ L. Maer, *Modernisation of the House of Commons 1997–2005*, Research Paper 05/46, Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, 14 czerwca 2005, s. 8, www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-046.pdf.

Jednocześnie należy wskazać, iż w omawianym okresie Komisja Modernizacyjna nie była jedynym organem Parlamentu proponującym zmiany w zakresie procedur i praktyk Izby Gmin. Znaczącą rolę odegrały także m. in. Komisja Proceduralna (Procedure Committee), Komitet Porozumiewawczy¹² (Liaison Committee), Komisja Specjalna ds. Administracji Publicznej (Public Administration Select Committee). Wskazane organy, wraz z ustanowioną w 2001 r. Komisją Konstytucyjną Izby Lordów, opublikowały znaczący raport w zakresie procedury legislacyjnej¹³. W związku z tym należy wskazać, iż nie zawsze inicjatorem czy autorem podejmowanych i wdrażanych reform była Komisja Modernizacyjna. Zbieżność kompetencji czy celów, dla których zostały powołane, a także swego rodzaju oczywista konieczność wprowadzenia niektórych zmian spowodowała, iż trudno w chwili obecnej jednoznacznie stwierdzić, które z wprowadzonych reform stanowiły wyłączną inicjatywę Komisji Modernizacyjnej.

Powołanie Komisji (które nastąpiło w czerwcu 1997 r.)¹⁴ było jednym z postulatów Wspólnej Komisji Konsultacyjnej ds. Reformy Konstytucyjnej, uzgodnionym wspólnie przez Partię Pracy (The Labour Party) oraz Partię Liberalnych Demokratów (Liberal Democrats) przed wyborami w 1997 r., który stał się swego rodzaju manifestem wyborczym Partii Pracy¹⁵. Określony przez Partię Pracy program reformy Izby Gmin miał trzy główne cele. Po pierwsze, zakładał ulepszenie organizacji i efektywności pracy Parlamentu. Po drugie, miał wpłynąć na wzajemne relacje władz w taki sposób, aby władza ustawodawcza

¹² Komitet Porozumiewawczy (Liaison Committee) tworzy 34 przewodniczących komisji specjalnych Izby Gmin (z wyłączeniem przewodniczącego Komisji Modernizacyjnej). Do jego kompetencji należy rozważanie głównych kwestii związanych z pracą poszczególnych komisji, doradzanie Komisji Izby Gmin (House of Commons Commission) w sprawach dotyczących komisji specjalnych, wybieranie sprawozdań komisji w celu ich przedyskutowania na forum Izby.

¹³ House of Lords Constitution Committee, *Parliament and the Legislative Process*, 29 października 2004, HL 173, 2003–2004, www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/ldconst.htm.

¹⁴ 22 maja 1997 r. rząd zainicjował debatę na temat modernizacji Izby Gmin, a 4 czerwca 1997 r. pozytywnie przegłosowano wniosek rządu w sprawie utworzenia Specjalnej Komisji do spraw Modernizacji Izby Gmin. Pierwsze posiedzenie Komisji Modernizacyjnej, na którym na przewodniczącego Komisji wybrano Lidera Izby Gmin, Ann Taylor, odbyło się 11 czerwca 1997 r. (por. L. M a e r, *op. cit.*, s. 8).

¹⁵ Należy wskazać, iż nie były to pierwsze postulaty zmierzające do podjęcia reform parlamentarnych. Jak wskazują bowiem komentatorzy brytyjskiej sceny politycznej, już w ostatnich latach rządów Johna Majora można dostrzec pierwsze próby reform, które stanowiły bazę dla postulatów i reform kontynuowanych później przez Partię Pracy (por. A. B r a z i e r, M. F l i n d e r s, D. M c H u g h, *New Politics, New Parliament? A Review of Parliamentary Modernisation since 1997*, Hansard Society 2005, s. 5). Niemniej jednak wielu autorów, podkreśla znaczenie wydanego w 1993 r. raportu Towarzystwa Hansard *Making the Law: The Report of Hansard Society Commission on the Legislative Process*, który stał się jednym z najbardziej znaczących i istotnych tekstów dla publicznej debaty o potrzebach reformy procesu legislacyjnego (*ibidem*, s. 1).

miała większą możliwość kontrolowania władzy wykonawczej, w tym także w zakresie jej odpowiedzialności przed Parlamentem. Po trzecie, nakierowany był na polepszenie wizerunku Parlamentu w obliczu zmniejszającego się zaufania opinii publicznej do procedur politycznych¹⁶.

Jednocześnie, w związku z koniecznością określenia celów i kompetencji Komisji Modernizacyjnej, istotnego znaczenia nabrało zdefiniowanie terminu „modernizacja”. Brak jednoznacznej definicji w tym zakresie spotkał się z ostrą krytyką także ze strony posłów¹⁷. Jak podkreślano, brak zdefiniowania tego terminu przez samych inicjatorów powołania Komisji uniemożliwia określenie celów, dla jakich została powołana, w tym także kształtu samej modernizacji. Jednocześnie wskazywano, iż w odniesieniu do modernizacji Parlamentu możliwe są dwie interpretacje tego terminu. Pierwsza to modernizacja w formie odpowiadającej rządowi, która doprowadzi do procedowania w sposób bardziej sprawny, efektywny i dający się przewidzieć, w akceptowalnych godzinach obradowania. Druga interpretacja określa modernizację jako zrównoważenie pozycji legislatywy i rządu poprzez wzmocnienie funkcji kontrolnej Parlamentu¹⁸.

Dla określenia miejsca Komisji Modernizacyjnej w systemie komisji brytyjskiej Izby Gmin niezbędne jest przedstawienie rodzajów komisji funkcjonujących w ramach Izby. System ten jest bardzo rozbudowany i oparty na rozmaitych kryteriach – inaczej ich struktura przedstawia się w ramach funkcji legislacyjnej, inaczej w ramach funkcji kontrolnej, a jeszcze inaczej dla innych funkcji pełnionych przez Izbę. Niemniej jednak podstawową strukturę systemu komisji Izby Gmin tworzą: komisje podstawowe, komisje specjalne oraz komisja całej Izby.

W ramach funkcji ustawodawczej Izby Gmin występuje archaiczny system 10 komisji do rozpatrywania projektów ustaw publicznych zwanych komisjami stałymi lub podstawowymi (*standing committees*), powoływanych na okres sesji, oznaczonych literami alfabetu – na czele każdej z nich przewodniczący powoływany przez Spikera¹⁹. Pozostały skład komisji uzgadniany jest *ad hoc* w miarę, jak kolejne komisje są powoływane dla rozpatrywania wpływających projektów (do każdego projektu ustawy powołuje się inny skład posłów). Organem powołującym konkretne składy jest Komisja Selekcyjna (Committee of Selection) Izby Gmin, co pozwala dobierać składy z uwzględnieniem przynależności partyjnej, a zwłaszcza powoływać w ich skład członków rządu oraz rzeczników opozycji właściwych dla danej problematyki. Ponieważ w procesie legislacyj-

¹⁶ *Ibidem*, s. 7.

¹⁷ Por. stanowisko przewodniczącego Komisji Specjalnej ds. Administracji Publicznej Tony’ego Wrighta, *Prospects for Parliamentary Reform*, „Parliamentary Affairs” 2004, vol. 57, no 4, s. 870–871.

¹⁸ *Ibidem*, s. 869–870.

¹⁹ Omówiony system komisji został zreformowany podczas sesji Parlamentu w latach 2006–2009.

nym komisje Izby Gmin mogą być włączane dwukrotnie, omawiane komisje podstawowe mogą być albo komisjami zwykłymi (*ordinary standing committees*), albo komisjami drugiego czytania (*second reading committees*), przy czym nie są to identyczne gremia komisyjne. Liczebność poszczególnych komisji podstawowych różni się w zależności od ich rodzajów. W zwykłych komisjach podstawowych waha się od 16 do 50 członków, zaś w komisjach powoływanych na etapie drugiego czytania procedury ustawodawczej – odpowiednio między 20 a 80²⁰.

Dla rozpatrywania projektów ustaw prywatnych powoływane są *ad hoc* odrębne komisje działające w dwóch wersjach – dla tzw. oprotestowanych projektów ustaw (szerszy skład i kompetencje komisji, która z przewodniczącym komisji budżetowej na czele przeprowadza badanie projektu ustawy w procedurze *quasi*-sądowej wraz z przesłuchaniem świadków oraz możliwością występowania adwokatów po stronie promotorów lub wnoszących sprzeciw) oraz dla tzw. niespornych projektów ustaw (dotyczy sytuacji, gdy w czasie wnoszenia projektu do jednej lub drugiej Izby nikt nie wniesie sprzeciwu przeciwko projektowi)²¹.

Zdarza się czasami, że komisje podstawowe otrzymują pewne zadania dochodzeniowe, ale w istocie jest to domena komisji specjalnych (resortowych) powoływanych przez Izbę Gmin na wniosek komisji selekcyjnej (w stałym składzie 11 posłów). Ten rodzaj komisji Izby Gmin powoływany jest niekiedy na czas całej sesji lub nawet kadencji, dla realizacji różnych działań kontrolnych, w większości odnoszonych do działalności administracji rządowej. Część komisji specjalnych powoływana jest przy tym do prowadzenia działań kontrolnych w odniesieniu do konkretnych resortów.

Natomiast komisją zajmującą się w stadium komisyjnym procesu legislacyjnego projektami o największym ciężarze gatunkowym, projektami ustrojowymi, a także projektami szczególnie pilnymi (lub odwrotnie – projektami najbardziej prostymi i niespornymi) jest komisja całej Izby. Skład tej komisji tworzą wszyscy posłowie obradujący bez udziału Spikera. Obrady toczą się przy mniejszych rygorach proceduralnych, np. można zabierać głos więcej niż jeden raz w tej samej sprawie. Warto podkreślić, iż skierowanie projektu do komisji całej Izby może skrócić w Izbie Gmin proces ustawodawczy (natomiast w Izbie Lordów, gdzie nie ma komisji podstawowych, prace legislacyjne prowadzone są głównie z wykorzystaniem komisji całej Izby)²².

Funkcjonują także komisje wspólne obu Izb. W ich skład wchodzi przedstawiciele obu Izb na zasadzie parytetu, a każda z komisji wybiera swego przewodniczącego. Omawiane komisje, co do zasady, powoływane są dla przeanalizowania określonej problematyki, lecz mogą być również wykorzystywane

²⁰ A. Zięba, *Parlament Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1994, s. 25.

²¹ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 31.

²² A. Pułło, *op. cit.*, s. 73.

w procesie ustawodawczym na wniosek Izby, w której złożono określony projekt, zamiast zwykłych komisji tej Izby funkcjonujących w procesie ustawodawczym.

Należy jednocześnie podkreślić, iż przedstawiony system komisji Izby Gmin nie jest wyczerpujący. W praktyce istnieją także komisje do spraw ustaw prywatnych, różne komisje związane z funkcjonowaniem samego Parlamentu, a także występuje znaczne zróżnicowanie komisji podstawowych i specjalnych.

Również skład Komisji Modernizacyjnej ukształtowany został w sposób odmienny niż w przypadku typowych komisji specjalnych Izby Gmin, co wpłynęło w znacznej mierze na sposób i kierunek jej działania. Jak już wskazałam, komisje specjalne (*select committees*) Izby Gmin tworzy w większości przypadków 11 posłów tylnych ław (*backbenchers*). Komisja Modernizacyjna została natomiast powołana w składzie 15 członków, przy czym na jej czele usytuowano Lidera Izby Gmin, będącego jednocześnie członkiem gabinetu. Dodatkowo w skład Komisji Modernizacyjnej wchodzi Lider Opozycji JKM²³ oraz rzecznik Partii Liberalnych Demokratów, wybierany spośród posłów frontowych ław (*a front-bench spokesperson from the Liberal Democrats*)²⁴.

W okresie między czerwcem 1997 a majem 2005 r. Komisji Modernizacyjnej przewodniczyło pięciu kolejnych Liderów Izby Gmin. Każdy z przewodniczących swoimi poglądami wywierał przeważający wpływ na kierunek prac i proponowanych przez Komisję reform. W konsekwencji, jak wskazała Alexandra Kelso, pracom Komisji Modernizacyjnej przewodniczyli zarówno zwolennicy reform procedury legislacyjnej, które wzmacniały pozycję władzy wykonawczej, jak też zwolennicy przewagi władzy ustawodawczej nad wykonawczą w tym zakresie²⁵.

Spośród sprawujących funkcję przewodniczących Komisji Modernizacyjnej w tym okresie w literaturze podkreśla się rolę Ann Taylor, która pełniła tę funkcję jako pierwsza, od czerwca 1997 do lipca 1998 r., oraz Robina Cooka, stojącego na czele Komisji Modernizacyjnej od czerwca 2001 do marca 2003 r.

Ann Taylor, ogłaszając program prac Komisji Modernizacyjnej na pierwsze cztery lata działań, jako główne obszary zainteresowań wskazała: po pierwsze, procedurę legislacyjną, w tym w szczególności kwestie związane z rozpatrywaniem projektów legislacyjnych; po drugie, instrumenty Izby Gmin pozwalające wpływać na działania ministrów; po trzecie, wpływ procedur i praktyk Izby Gmin na życie zawodowe posłów oraz styl i formę obrad²⁶. Także Robin Cook,

²³ Za wyjątkiem lat 2001–2003, kiedy Eric Forth zrzekł się członkostwa.

²⁴ L. M a e r, *op. cit.*, s. 10.

²⁵ A. K e l s o, *The Modernisation Committee: Who Needs It*, www.revolts.co.uk, cyt. za: L. M a e r, *op. cit.*, s. 12.

²⁶ Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *The Legislative Process*, 23 lipca 1997, HC 190 1997–98, Załącznik nr 1, par. 3, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmmodern/cmmodern.htm>.

przedstawiając na początku swej kadencji program reform, szczególną uwagę zwrócił na modernizację sprawowania kontroli (*scrutiny*)²⁷ nad władzą wykonawczą oraz badanie projektów legislacyjnych władzy wykonawczej, wprowadzenie do Parlamentu nowoczesnej technologii oraz otwarcie Parlamentu na opinię publiczną i prasę²⁸. Pozostali przewodniczący nie przygotowywali tak szczegółowych dokumentów wyznaczających kierunek działań Komisji Modernizacyjnej za ich kadencji.

Jednocześnie w literaturze przedmiotu w sposób jednoznacznie negatywny oceniany jest okres sprawowania tej funkcji przez Margaret Beckett (lipiec 1998–czerwiec 2001). W tym okresie, mimo wprowadzenia szeregu istotnych zmian, jak np. ustanowienie Westminster Hall (dodatkowej Izby debat), kierunek reform mający na celu wzmocnienie pozycji Parlamentu stracił na znaczeniu²⁹. W konsekwencji, pierwsza kadencja rządów premiera Tony’ego Blaira, poza dość istotnymi zmianami wprowadzonymi za Ann Taylor, upłynęła dla Komisji Modernizacyjnej w znacznej mierze pod znakiem rozważań spraw powierzchniowych i pozostających poza kwestiami związanymi z odpowiedzialnością władzy wykonawczej³⁰.

Większość reform wprowadzonych na skutek rekomendacji zgłoszonych przez Komisję Modernizacyjną było wdrażanych początkowo w sposób eksperymentalny, tymczasowo. Na przykład, procedura przenoszenia projektów ustaw publicznych na kolejną sesję (*Carry Over of Bills*) po raz pierwszy była wdrożona *ad hoc* w 2002 r. Natomiast odpowiednie zmiany w przepisach regulaminowych (*Standing Orders*) nie zostały wprowadzone aż do 2004 r. Podobnie stało się w odniesieniu do planowania legislacji, które eksperymentalnie zostało wprowadzone już podczas sesji Parlamentu w latach 1997–1998, natomiast odpowiednie zmiany przepisów regulaminowych zostały przyjęte

²⁷ Angielskie *scrutiny* nie ma w języku polskim odpowiednika dokładnie oddającego sens wskazanego w tekście pojęcia, nie jest to bowiem kontrola ani nadzór, tylko coś pośredniego. Na trudności w tłumaczeniu w tym zakresie zwracał już uwagę S. G e b e t h n e r, *Wielka Brytania, [w:] Parlamenti a integracja europejska*, red. M. Kruk, E. Popławska, Warszawa 2002, s. 173, proponując jego przełożenie na polskie słowo „badanie”. Niemniej jednak wydaje się, iż użycie jako odpowiednika słowa „kontrola” w odniesieniu do funkcji kontrolnej Parlamentu pozwala na lepsze oddanie istoty zagadnienia. Natomiast w odniesieniu do kwestii współuczestniczenia władzy wykonawczej i ustawodawczej w procesie legislacyjnym i działań Parlamentu podejmowanych w związku z wpływającymi projektami legislacyjnymi władzy wykonawczej – właściwe wydaje się tłumaczenie go jako „badania”.

²⁸ Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Modernisation of the House of Commons: A reform programme for consultation – memorandum submitted by the Leader of the House of Commons*, 12 grudnia 2001, HC 440 2001–2002, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodern/cmmodern.htm>.

²⁹ A. B r a z i e r, M. F l i n d e r s, D. M c H u g h, *op. cit.*, s. 9.

³⁰ *Ibidem*, s. 78.

podczas sesji 2004–2005³¹. Jednocześnie zmiany w odniesieniu do godzin obradowania wprowadzano na podstawie zgody wyrażonej przez Izbę w ramach danej sesji³².

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż taka forma wprowadzania reform (*ad hoc*) stanowiła wyraźny sygnał ze strony gabinetu, że żadna schematyczna reforma mająca na celu wzmocnienie pozycji Parlamentu w stosunku do rządu nie jest przez niego popierana. W ocenie brytyjskich badaczy także później nie podjęto autentycznych działań w celu ulepszenia procedury legislacyjnej czy też zrównoważenia pozycji posłów tylnych ław i opozycji (w celu zwiększenia ich autonomii oraz możliwości wywierania wpływu na obrady w ramach posiedzeń). Jednocześnie warto wskazać, iż tymczasowy charakter wprowadzanych reform, a także zobowiązanie Komisji Modernizacyjnej do monitorowania i raportowania (w formie publikowanych pisemnych sprawozdań) implikacji wprowadzanych zmian doprowadziły w konsekwencji do opublikowania co najmniej pięciu raportów poświęconych konsekwencjom zmian w zakresie godzin obradowania, podczas gdy co najmniej trzy raporty dotyczyły planowania legislacji (*programming of legislation*).

Reforma praktyk i procedur Izby Gmin, jaka miała miejsce w latach 1997–2005, zasadniczo dotyczyła trzech dziedzin, które odpowiadają postulatam Partii Pracy, w związku z którymi doszło do powołania Komisji Modernizacyjnej. Dalej omówione i scharakteryzowane zostaną te z nich, które w sposób bezpośredni lub pośredni odnoszą się do reformy procedury legislacyjnej.

Pierwszy raport Komisji Modernizacyjnej, wydany w niespełna miesiąc od ukonstytuowania się Komisji, został poświęcony procedurze legislacyjnej³³. Dokument ten wskazał szereg rekomendowanych reform i zmian, przy czym omawiane propozycje w większości oparte były na wcześniejszych pracach Komisji Proceduralnej (Procedure Committee) oraz kwestiach podniesionych w raporcie opublikowanym przez Towarzystwo Hansard w 1993 r.³⁴

³¹ R. Kelly, *Modernisation: Programming of Legislation*, SN/PC/00569, Parliament and Constitution Centre, 19 maja 2008, s. 1, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-00569.pdf>.

³² L. Maer, *op. cit.*, s. 15.

³³ Por. Modernisation of the House of Commons Select Committee, *The Legislative Process*, HC 190, 29 lipca 1997, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmmodern/cmmodern.htm>.

³⁴ Specjalna komisja pod przewodnictwem Lorda Rippona została powołana przez Towarzystwo Hansard w odpowiedzi na szeroko komentowane przez opinię publiczną niezadowolenie z jakości legislacji Wielkiej Brytanii. W szczególności krytyka nasiliła się w związku z uchwaleniem Child Support Act w 1991 r. W konsekwencji stosowania tego aktu normatywnego przez Child Support Agency, brytyjski Ombudsman otrzymał 578 skarg, z czego 112 zostało przez niego podtrzymanych (por. L. Maer, *op. cit.*, s. 18).

W omawianym raporcie Komisja Modernizacyjna wskazała pewne kryteria, jakimi będzie się kierować, przygotowując reformę procedury legislacyjnej. Najbardziej istotne postulaty to:

- a) rząd powinien mieć możliwość planowania procesu legislacyjnego w odniesieniu do danego projektu aktu normatywnego;
- b) posłowie powinni mieć możliwość dyskusji i wprowadzania zmian do proponowanych przez rząd regulacji;
- c) wszystkie części projektu ustawodawczego powinny być stosownie rozważane i dyskutowane;
- d) czas i zaangażowanie posłów powinny być wykorzystywane w lepszy sposób;
- e) Izba jako całość, ale w szczególności komisje ustawodawcze, powinny otrzymywać dokładną i bezpośrednią informację o znaczeniu i efektach wnoszonych przez rząd projektów ustaw, w tym także opublikowane pełne wyjaśnienia rządu o poszczególnych postanowieniach projektów ustaw;
- f) należy zapewnić opinii publicznej lepszy dostęp do prac legislacyjnych, a jednocześnie akty normatywne i ich projekty powinny być pisane językiem jasnym i zrozumiałym dla społeczeństwa;
- g) prace legislacyjne powinny być równomiernie podzielone w ramach sesji pomiędzy obie Izby;
- h) należy zapewnić dostateczną elastyczność każdej z wprowadzanych oraz istniejących procedur, aby sprostać potrzebom tzw. nagłej legislacji (*emergency legislation*);
- i) monitorowanie, a jeśli trzeba – modyfikowanie obowiązujących aktów normatywnych powinno stać się istotną rolą zarówno Izby Gmin, jak i Parlamentu.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że już w poprzednim okresie, zanim Partia Pracy doszła do władzy, wprowadzono pierwsze reformy w ramach procedury legislacyjnej, obejmujące m. in. publikowanie projektów ustaw czy też nieformalne wprowadzanie planowania legislacji. Dlatego też stanowiło swego rodzaju zaskoczenie, że reforma w tym właśnie zakresie stanie się priorytetem dla Komisji Modernizacyjnej. Niemniej jednak proponowana i wspierana przez rząd reforma zyskała poparcie ponadpartyjne. W ciągu następnych ośmiu lat prac Komisji początkowe tempo zmian w ramach procedury legislacyjnej znacząco zmalało³⁵.

Wskazane postulaty co do kształtu i kierunku reformy procedury legislacyjnej doprowadziły do wprowadzenia następujących zmian.

³⁵ A. Brazier, M. Flinders, D. McHugh, *op. cit.*, s. 14.

BADANIE PROJEKTÓW USTAW (*Pre-legislative Scrutiny*)³⁶

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje formalnie członkom Parlamentu. W praktyce większość czasu w ramach każdej sesji zastrzeżona jest na dyskusje nad projektami, które wnoszone są przez deputowanych, będących jednocześnie członkami rządu. Wykonanie inicjatywy ustawodawczej polega na złożeniu notatki zawierającej tytuł projektu ustawy oraz informacji, że deputowany zamierza z nią wystąpić następnego dnia. W dniu następnym Spiker wywołuje tego posła. Składa on wówczas tzw. makietę projektu, a Sekretarz Izby odczytuje tytuł projektu, co stanowi pierwsze czytanie. Dyskusje nie są wówczas przeprowadzane. Po pierwszym czytaniu projekt zostaje w całości wydrukowany i dostarczony posłom³⁷.

W raporcie Komisja Modernizacyjna zaproponowała wprowadzenie zmian w powyższym zakresie, sprowadzających się do poddawania określonych projektów ustaw (*draft Bills*) procedurze badania przed rozpoczęciem formalnej procedury legislacyjnej. Wskazano, że przyjęcie takiego rozwiązania umożliwi posłom (w tym w szczególności posłom z tylnych ław oraz opozycji) oddziaływanie w sposób rzeczywisty na kształt projektów ustaw. Poprawki i zastrzeżenia, zgłoszone zanim projekt ustawy zostanie opublikowany dla celów formalnej procedury legislacyjnej, będą chętniej przyjmowane przez ministrów, co pozwoli Izbie Gmin faktycznie oddziaływać na kształt zgłaszanych projektów ustaw. Jednocześnie takie badanie projektów stanowić będzie korzyść dla rządu w tym sensie, że sama formalna procedura legislacyjna na późniejszych etapach będzie szybsza i nie będzie wymagać tak szczegółowej debaty. Wszystko to miało prowadzić do polepszenia jakości prac legislacyjnych i zmniejszenia zakresu oraz liczby zmian już obowiązujących aktów prawnych. W zamierzeniach Komisji Modernizacyjnej reforma w tym zakresie miała się także przyczynić do wzmocnienia pozycji Parlamentu w stosunku do egzekutywy w ramach procesu legislacyjnego.

W praktyce, na początku każdej sesji Parlamentu rząd publikuje listę projektów ustaw, które mają być dyskutowane w ramach omawianej procedury.

³⁶ W ramach niniejszego opracowania dla określenia „*draft Bill*” zastosowane zostało określenie „projekt ustawy”, mimo iż dosłownie określenie to należałoby tłumaczyć jako „szkic projektu ustawy”. Istotą omawianej procedury jest bowiem publikowanie i poddanie badaniu szkiców projektów ustawy przed formalnym rozpoczęciem procedury ustawodawczej dla danego projektu ustawy. W ramach procedury badania posłowie mogą zgłaszać poprawki i uwagi do proponowanego kształtu aktu normatywnego, które następnie mogą (choć nie muszą) być uwzględnione w przedłożonym w ramach procedury legislacyjnej projekcie ustawy (*Bill*). Niemniej jednak dla celów niniejszego opracowania wprowadzanie takiego dodatkowego rozróżnienia nie wydawało się konieczne.

³⁷ P. Sarnacki, *op. cit.*, s. 40.

Jednocześnie procedura badania dokonywana jest przez już istniejące komisje lub też powoływane są w tym celu specjalnie wspólne komisje obu Izb. Dodatkowo od 2002 r. powołano w ramach Izby Gmin nową jednostkę (Scrutiny Unit), której zadaniem jest udzielanie komisjom wsparcia, m. in. w zakresie procedury badania projektów ustaw.

Obecnie relatywnie niewielka (ale stale wzrastająca) liczba projektów ustaw poddawana jest procedurze badania. Jednocześnie sama procedura przynosi zauważalne efekty. Tytułem przykładu można wskazać Communications Bill z 2002 r. W odniesieniu do tego projektu rząd zaakceptował i wprowadził 120 ze 148 poprawek rekomendowanych przez komisję.

Niemniej jednak, mimo iż w momencie wprowadzania tej reformy trudno było znaleźć przeciwników wprowadzanych rozwiązań, w praktyce wiele czynników doprowadziło do niezadowolającej efektywności procedury badania.

Po pierwsze, sam kształt omawianej procedury nie został ustalony w sposób formalny, a poszczególne komisje obradują w tym zakresie na zasadzie *ad hoc*. Brak jest jednoznacznie określonych zasad, które spośród projektów ustaw powinny zostać poddane procedurze badania ani też w ramach której komisji (czy też komisji wspólnej obu Izb) procedura ta powinna zostać przeprowadzona.

Tabela 2

Projekty poddane procedurze badania w latach 1997–2005

Sesja Parlamentu (w której projekt został opublikowany)	Liczba projektów		Ogólna liczba uchwalonych aktów normatywnych ^a
	opublikowanych	poddanych procedurze badania	
1997–1998	3	2	53
1998–1999	6	5	31
1999–2000	6	3	40
2000–2001	2	1	26
2001–2002	7	6	39
2002–2003	10	10	36
2003–2004	12	10	36
2004–2005	5	2	32

^a Liczba rządowych projektów ustaw wniesionych w danej sesji (*Government Bills Introduced*).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Kelly, H. Holden, K. Parry, *Pre-legislative Scrutiny*, SN/PC/02822, Parliament and Constitution Centre, 26 listopada 2007, s. 7, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02822.pdf>, oraz R. Cracknell, *Acts & Statutory Instruments: Volume of UK legislation 1950 to 2007*, SN/SG/2911, Social & General Statistic Section, 23 stycznia 2008, s. 6, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snsg-02911.pdf>.

Po drugie, aktualne pozostaje pytanie o zakres kontroli nad rządem w ramach procedury badania. Należy bowiem wskazać, iż decyzja o tym, które z projektów ustaw zostaną opublikowane i jako takie będą mogły podlegać procedurze badania, a także której komisji projekt zostanie przekazany, należy do rządu. Dla przykładu można wskazać Pensions Bill z 2004 r., który nie został przekazany do procedury badania (choć odpowiednia komisja Izby zwróciła się z takim żądaniem), gdyż rząd zdecydował się od razu na wszczęcie formalnej procedury legislacyjnej³⁸. Jednocześnie poszczególne komisje mogą zrezygnować z procedury badania poszczególnych projektów ustaw ze względu na nadmierne obciążenie pracą.

Mając powyższe na uwadze, warto wskazać, iż sama idea badania projektów ustaw oceniana jest pozytywnie i w konsekwencji prowadzi do uchwalania aktów normatywnych lepiej przygotowanych, a przez to wymagających mniejszej ilości zmian po wejściu w życie.

PLANOWANIE PROCEDURY LEGISLACYJNEJ (*Programming/Timetabling of legislation*)

Ze wszystkich zmian w procedurze legislacyjnej, jakie zostały wprowadzone od 1997 r., reforma omówiona poniżej uważana jest za najbardziej kontrolerską, ale także za najbardziej znaczącą.

Przyspieszaniu prac legislacyjnych w Parlamencie brytyjskim służy kilka instytucji. Stanowią one swego rodzaju środki zaradcze dostępne dla rządu, stosowane głównie w odniesieniu do drażliwych i spornych projektów ustaw. Z kolei opóźnianie zakończenia prac legislacyjnych poprzez długie dyskusje i debaty nad kształtem projektu jest częścią taktyki opozycji, stosowaną podczas każdej sesji, w odniesieniu do tych części ustawodawczego programu rządu, z którymi ona się nie zgadza. Taktyka opóźniania prac legislacyjnych nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do projektów ustaw wnoszonych przez rząd. W związku z obowiązującą w odniesieniu do projektów ustaw publicznych zasadą dyskontynuacji prace nad projektami takich ustaw nie mogą być kontynuowane w trakcie następnej sesji Parlamentu. Do najważniejszych środków zaradczych dostępnych rządowi można w omawianym zakresie zaliczyć wykorzystanie posiadanej większości do przegłosowania wniosku o zamknięcie debaty przed zakończeniem dyskusji (*closure*) oraz tzw. gilotynę. Ostatnia z wymienionych procedur upoważnia Izbę Gmin do uzgodnienia, na dowolnym etapie prac nad projektem, ścisłych granic czasu dla dalszych etapów prac. Jeżeli harmonogram zostanie przyjęty, żadna taktyka opóźniająca nie może być zastosowana: prace w komisji i rozpatrywanie jej sprawozdania na forum Izby

³⁸ A. Brazier, M. Flinders, D. McHugh, *op. cit.*, s. 20.

Gmin kończą się w określonym terminie, niezależnie od tego, czy wszystkie poprawki zostały czy też nie zostały rozpatrzone. W konsekwencji wiele artykułów projektu ustawy w ogóle nie zostaje przeanalizowanych³⁹. Innym instrumentem są także nieformalne ustalenia pomiędzy rządem a przedstawicielami opozycji i whipami⁴⁰ (system *usual channels*) odnośnie do terminów uchwalania poszczególnych aktów normatywnych⁴¹.

Konieczność reformy procedur w omawianym zakresie wywoływało nie tylko zamykanie debaty z powodu zastosowania „gilotyny”, ale również stosowanie taktyki opóźniania i marnowania czasu przez przeciwników projektów biorących udział w postępowaniu legislacyjnym. Komisja Proceduralna już w styczniu 1985 r., odpowiadając na propozycje posłów w powyższym zakresie, zaleciła wprowadzenie procedury planowania już na wczesnym etapie prac legislacyjnych. Istotą uzasadnienia było podanie w wątpliwość, czy taktyka opóźniania w jakiegokolwiek mierze wpływa na zmianę zamiarów rządu, czy raczej może powodować tylko niepełne rozpatrzenie projektu ustawodawczego przez Izbę Gmin. Choć wielu posłów zgadzało się z tym stanowiskiem i dowodziło, że proponowana zmiana mogłaby się przyczynić do polepszenia jakości analizy spornego ustawodawstwa w Izbie Gmin, zalecenie Komisji Proceduralnej nie zdobyło ani poparcia rządu, ani czołowych posłów opozycji i zostało odrzucone w głosowaniu w 1986 r.⁴²

W raporcie Komisja Modernizacyjna podniosła, iż Parlament potrzebuje procedury bardziej sformalizowanej niż nieformalne ustalenia, a jednocześnie bardziej elastycznej niż gilotyna. W konsekwencji od 1998 r. w Izbie Gmin wprowadzono tzw. wnioski programowe (*programme motions*) w celu określania czasu, jaki Izba ma poświęcić dla danego projektu ustawodawczego. W zamierzeniach Komisji wnioski programowe miały być przedmiotem 45-minutowej debaty po drugim czytaniu w celu ustalenia terminów dla zakończenia kolejnych etapów procedury legislacyjnej. Jednocześnie wnioski programowe miały wskazywać termin zakończenia prac w ramach komisji podstawowych. Natomiast w odniesieniu do etapu rozpatrywania sprawozdania komisji oraz trzeciego czytania miały określać liczbę dni zarezerwowanych na te etapy (a nie podawać określoną datę ich zakończenia). W 2001 r. wprowadzono odpowiednie

³⁹ P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 148.

⁴⁰ Trudno o dosłowne tłumaczenie tego terminu, który oznacza rozsyłane do członków partii informacje o porządku obrad w danym tygodniu, ale także określa osoby zajmujące się w danej frakcji parlamentarnej organizowaniem pracy i dbaniem o dyscyplinę partyjną. Whipowie w partii rządzącej m. in. czuwają nad zapewnieniem większości w czasie głosowania. Do zadań whipów, których w obu głównych partiach jest po kilkunastu, należy też utrzymywanie roboczych kontaktów z posłami swojej partii, dbanie o przepływ informacji, przekazywanie opinii poselskich partyjnym liderom (por. A. Pułło, *op. cit.*, s. 70).

⁴¹ A. Brazier, M. Flinders, D. McHugh, *op. cit.*, s. 14.

⁴² P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 150.

zmiany do przepisów regulaminowych. W literaturze przedmiotu oceniano, że wprowadzone zmiany mają eksperymentalny charakter. Trudno się jednak zgodzić z tym stanowiskiem, zwłaszcza w związku z faktem, iż 26 października 2004 r. Izba Gmin na wniosek rządu wprowadziła stałe postanowienia regulaminowe w zakresie planowania legislacji (Standing Orders Nos 83A-83I)⁴³.

W praktyce prawie wszystkie z rządowych projektów ustaw podlegają planowaniu, ale nie wszystkie wnioski programowe podlegają wskazanej wyżej 45-minutowej debacie. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w rzeczywistości wnioski programowe oddają decyzję rządu co do czasu, jaki komisja ma poświęcić na rozpatrywanie danego projektu ustawodawczego. W konsekwencji pojawiają się opinie, że wnioski programowe to w istocie inaczej nazwana sformalizowana gilotyna⁴⁴.

Tabela 3

Planowanie procedury legislacyjnej w latach 1997–2005

Sesja Parlamentu	Stosowanie „gilotyny”	Stosowanie wniosków programowych
1997–1998	4	18
1998–1999	16	3
1999–2000	16	5
2000–2001	2	25
2001–2002	1	52
2002–2003	–	74
2003–2004	–	61
2004–2005	1	28

Źródło: House of Commons Information Office, *Programming of Governments Bills*, Factsheets P10, Procedure Series, sierpień 2008, s. 9, <http://www.parliament.uk/documents/upload/P10.pdf>.

W zamierzeniu omawiana reforma miała z jednej strony zapewnić efektywną i konsekwentną kontrolę Parlamentu nad proponowanymi przez rząd projektami ustaw, a z drugiej strony zagwarantować opozycji możliwość dyskusji i głosowania nad poszczególnymi projektami, przy jednoczesnym zapewnieniu przewidywalnej czasowo procedury legislacyjnej dla rządu. Wydaje się, że pokładane w zmianach nadzieje nie zostały spełnione. Reforma, która miała przyczynić się do wzmocnienia pozycji Parlamentu w ramach procedury legislacyjnej, w praktyce przyczyniła się do umocnienia pozycji rządu, dając

⁴³ R. Kelly, *Modernisation: Programming of Legislation...*, s. 4.

⁴⁴ A. Brazier, M. Flinders, D. McHugh, *op. cit.*, s. 17.

egzekutywie możliwość decydowania o przyspieszaniu procedury legislacyjnej. Jednocześnie podnosi się, że wprowadzenie wyłącznie wniosków programowych bez innych rekomendowanych rozwiązań (tj. np. utworzenie Business Committee dla zapewnienia transparentności i niezależności Parlamentu w zakresie alokacji czasu w ramach procedury legislacyjnej na poszczególne projekty) istotnie osłabia pozytywne znaczenie przeprowadzonej reformy.

PRZENOSZENIE PROJEKTÓW USTAW PUBLICZNYCH NA NASTĘPNĄ SESJĘ (*Carry Over of Bills*)

Jak już wskazałam, w związku z obowiązującą w odniesieniu do projektów ustaw publicznych zasadą dyskontynuacji prace nad projektami takich ustaw nie mogą być kontynuowane w trakcie następnej sesji Parlamentu. Komisja Modernizacyjna w raporcie wskazała, iż zniesienie zasady dyskontynuacji umożliwi bardziej skrupulatne badanie projektów ustaw w ramach procedury legislacyjnej, a jednocześnie przyczyni się do zmniejszenia obciążenia Parlamentu projektami ustaw. Propozycje reformy w tym kształcie trafiły pod obrady obu Izb Parlamentu w 2002 r. Wprowadzono wówczas tymczasowe regulacje, umożliwiające przenoszenie projektów ustaw publicznych na następną sesję, a w 2004 r. uchwalono odpowiednie stałe regulacje (*Standing Order*). W latach 2001–2005 procedurą kontynuacji objęto: European Parliament and Local Elections (Pilots) Bill 2002–2003, Planning and Compulsory Purchase Bill 2002–2003, Mental Capacity Bill 2003–2004, School Transport Bill 2003–2004, Gambling Bill 2003–2004, Disability Discrimination Bill 2003–2004.

Zmiany w zakresie przepisów regulaminowych (zarówno o charakterze tymczasowym, jak i stałym) przewidywały m. in., że przeniesienie na następną sesję może dotyczyć jedynie projektów wniesionych przez ministrów, które jako pierwsze nie były rozpatrywane przez Izbę Lordów⁴⁵.

Główne reformy, poza już omówionymi, to w szczególności wprowadzenie dodatkowych uposażeń dla przewodniczących komisji specjalnych, reforma komisji specjalnych oraz instytucji pytań parlamentarnych, a także wprowadzenie i zaakceptowanie przez rząd zwyczaju dwukrotnego (w ciągu roku) pojawiania się premiera przed Komitetem Porozumiewawczym. Znaczenie wskazanych reform nie jest jeszcze do końca znane, niemniej jednak wydaje się, że w wymiarze długoterminowym mogą one wpłynąć na wzmocnienie pozycji Parlamentu.

Prace Komisji Modernizacyjnej w sposób wyraźny pokazały, iż postrzeganie Parlamentu jako organu nieistotnego, bezsilnego, drugoplanowego dla

⁴⁵ R. Kelly, *Modernisation: Carry Over of Public Bills*, Parliament and Constitution Centre, SN/PC/03236, 4 grudnia 2007, s. 6.

współczesnej brytyjskiej polityki i rządu jest bezpodstawne. Rozpoczynając w 1997 r. rządy, Partia Pracy była zdeterminowana zmienić wizerunek Parlamentu tak, aby uczynić z niego instytucję bardziej efektywną, zrównoważyć wzajemne relacje między Parlamentem a rządem oraz wpłynąć na pozytywną percepcję Parlamentu w oczach opinii publicznej. Z perspektywy czasu ocena zmian dokonanych w konsekwencji reform zaproponowanych przez Komisję Modernizacyjną w ciągu pierwszych 8 lat jej prac nie może być jednoznaczna.

Proces legislacyjny w kształcie z 2005 r. wyraźnie różni się od tego, który Partia Pracy zastała po wygranych w 1997 r. wyborach. Wprowadzone reformy, w opinii brytyjskich badaczy, przyczyniły się do zmiany postrzegania Parlamentu jako skostniałej instytucji, niechętnej i niezdolnej do przystosowania się do zmieniającej się rzeczywistości. Wiele wprowadzonych innowacji, jak np. badanie i publikowanie projektów ustaw, zostało przyjętych pozytywnie, wzmacniając rolę i efektywność Parlamentu, a jednocześnie umożliwiając parlamentarzystom silniejsze zaangażowanie w proces legislacyjny. Z kolei wprowadzenie zasady kontynuacji w odniesieniu do niektórych projektów ustaw publicznych pozwala na lepsze przygotowanie aktów normatywnych w fazie ustawodawczej, a pośrednio zmniejsza ilość koniecznych zmian w już obowiązujących aktach prawnych.

Niemniej jednak ocena planowania procedury legislacyjnej jest już mniej jednoznaczna. Nie można zaprzeczyć, że wnioski programowe wprowadziły formalne uregulowanie kwestii planowania legislacji. Jednakże nie tylko opozycja podnosi, że na zmianach wprowadzonych w tym zakresie najbardziej skorzystała władza wykonawcza, w szczególności poprzez wzmocnienie jej pozycji w ramach procedury legislacyjnej⁴⁶. Wielu obserwatorów brytyjskiej sceny politycznej podkreśla, iż taka negatywna ocena tej akurat reformy spowodowana zastała poprzez oderwanie jej od innych kwestii związanych z planowaniem legislacji, które także były podnoszone jako rekomendowane (jak np. powołanie Business Committee, swego rodzaju parlamentarnego biura, którego celem miało stać się planowanie legislacji na zasadach wcześniej istniejącej nieformalnej procedury uzgadniania tzw. *usual channels*)⁴⁷.

Jednocześnie, dokonując analizy reform z lat 1997–2005, nie sposób nie zasygnalizować dalszych pożądanych kierunków zmian. Partia Pracy w 2005 r. deklarowała kontynuację i wspieranie dalszych reform zainicjowanych przez Komisję Modernizacyjną w celu wzmocnienia parlamentarnej odpowiedzialności i kontroli⁴⁸. W literaturze przedmiotu jako najpilniejsze wskazuje się: utworzenie Business Committee oraz potrzebę dalszej analizy i dyskusji w odniesieniu do propozycji stworzenia komisji drugiego czytania. Pojawiają się

⁴⁶ A. Brazier, M. Flinders, D. McHugh, *op. cit.*, s. 29.

⁴⁷ L. Maer, *op. cit.*, s. 4.

⁴⁸ Labour Party, *Britain: Forward not Back*, Kwiecień 2005.

także rekomendacje w zakresie stworzenia zwyczaju publikowania wszystkich projektów ustaw przed formalnym rozpoczęciem procedury legislacyjnej⁴⁹.

W odniesieniu do reformy procedury legislacyjnej pojawiają się także propozycje stworzenia rocznych planów legislacyjnych, przy czym do tej pory kwestia ta pozostawała poza dyskusją i pracami Komisji Modernizacyjnej. Nie rozważano także powołania komisji wyposażonych jednocześnie w funkcje komisji stałych i specjalnych, co mogłoby doprowadzić do poprawy poziomu legislacji. Jednocześnie podkreśla się brak ogólnej wizji reformy procedury legislacyjnej i funkcji ustawodawczej Parlamentu jako takiej⁵⁰.

Konkludując, należy wskazać, iż chociaż wiele istotnych zmian zostało wprowadzonych także w zakresie procedury legislacyjnej, nie doszło do znaczących przemian w odniesieniu do wzajemnej pozycji Parlamentu i rządu⁵¹. Zasadniczo podejmowane działania należy oceniać raczej jako modernizację rozumianą jako efektywność czy też skuteczność działania Parlamentu, nie zaś jako zmianę standardów w zakresie kontroli Parlamentu (*scrutiny*) nad działalnością rządu. Omawiana tendencja była wynikiem braku określenia przez Komisję Modernizacyjną spójnego terminu (momentu) dla zakończenia modernizacji. Jednocześnie brak dostatecznie sprecyzowanego celu działania dla prac Komisji Modernizacyjnej spowodował, iż znaczącym czynnikiem wpływającym na kierunek działań Komisji stała się rola Lidera Izby Gmin, pełniącego funkcję przewodniczącego Komisji. W latach 1997–2001, choć doprowadzono do istotnych zmian w procedurze legislacyjnej, Komisja Modernizacyjna nie podejmowała istotnych działań w kwestii odpowiedzialności władzy wykonawczej.

Jakkolwiek proces modernizacji przyczynił się do wymiernych efektów, w szczególności w odniesieniu do procedury legislacyjnej, funkcji kontrolnej Parlamentu czy też organizacji trybu i porządku obrad parlamentarnych, dalsze reformy są nadal konieczne i pożądane. Autorytet Parlamentu w znacznej mierze opiera się na zaufaniu opinii publicznej. Jak wskazują brytyjscy komentatorzy, przyszłe reformy należy skierować nie tylko na równoważenie pozycji Parlamentu i rządu, ale także zmierzać do minimalizowania pogłębiającego się rozłamu między Parlamentem a opinią publiczną⁵².

⁴⁹ L. Maer, *op. cit.*, s. 47 i n.

⁵⁰ A. Brazier, M. Flinders, D. McHugh, *op. cit.*, s. 30.

⁵¹ Spośród 15 opublikowanych przez Komisję Modernizacyjną raportów wskazuje się, że jedynie dwa (dotyczące procedury legislacyjnej oraz badania kwestii europejskich) przyczyniły się pośrednio do wzmocnienia pozycji Parlamentu w odniesieniu do egzekutywy. Natomiast pozostałe oceniane są jako mające charakter porządkujący czy wręcz kosmetyczny. Jednocześnie inne propozycje zmian w zakresie wzmocnienia pozycji Izby Gmin (jak np. raport Komitetu Porozumiewawczego, który rekomendował wzmocnienie komisji specjalnych) były przez rząd odrzucane (por. P. Cowley, *The Commons: Mr Blair's Lapdog?*, „Parliamentary Affairs”, October 2001, s. 817).

⁵² Por. A. Brazier, M. Flinders, D. McHugh, *op. cit.*, s. 3.

*Anna Michalak***CHANGES TO THE HOUSE OF COMMONS LEGISLATION PROCEDURE
DURING THE 1997 AND 2005 PARLIAMENTS**

The Select Committee on Modernisation of the House of Commons was established in June 1997 with a remit to “consider how the practices and procedures of the House should be modernised”. During the 1997 and 2005 it has put forward a number of proposals for reform, many of which have subsequently been adopted by the House. This article explains the background to the establishment of the Committee and the Modernisation Programme. It also explains the nature of the Modernisation Committee (which is unusual in that it has been chaired by the Leader of the House) and outline the key changes to the legislation procedures of the House of Commons during the 1997 and 2005 Parliaments (Pre-legislative Scrutiny, Timetabling of legislation, Carry Over of Bills). Furthermore this paper looks at the future of the Modernisation Committee and the prospects for further reform of the House of Commons practices and procedures.