

**Emilia
Czeczynska**
orcid.org/
0000-0002-6940-5167

Wpływ konwenansów na ewolucyjne powstawanie konstytucji Wielkiej Brytanii (XVII–XX w.)

Wprowadzenie

Konstytucja to akt prawny najwyższej rangi w danym państwie, ustawa zasadnicza, w której zawarte są najważniejsze normy regulujące ustrój polityczny, społeczny i gospodarczy państwa, a także gwarancje ochrony praw i wolności obywateli. Jeżeli państwo posiada taką konstytucję, konstytucję w znaczeniu formalnym, nie ma ani żadnych wątpliwości, że ona istnieje, ani też żadnych wątpliwości, gdzie szukać podstawowych zasad funkcjonowania władzy publicznej oraz reguł określających relacje między tą władzą a jednostką. Niemniej konstytucją może być nie tylko (jedna) ustawa zasadnicza, konstytucją nazywamy także ogół norm regulujących ustrój państwa, sposoby wykonywania władzy przez legislatywę, egzekutywę i judykaturę oraz wskazujących pozycję obywatela. Przykładem państwa posiadającego taką właśnie konstytucję – konstytucję materialną – jest Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej¹. Jest to jedno z nielicznych na świecie państw, które nie ma konstytucji spisanej w formie jednego aktu prawnego. Ten brak ustawy zasadniczej w znaczeniu formalnym może powodować (i niejednokrotnie powoduje) domniemanie, że Wielka Brytania w ogóle nie ma konstytucji, jednak – jak podkreśla Vernon Bogdanor – nie ma potrzeby, by ten zbiór najważniejszych norm regulujących podział władzy w państwie oraz relacje między jednostką a państwem miał formę jednego spisanego dokumentu²; konstytucja materialna też znakomicie spełnia swoją rolę.

Niewątpliwie charakterystyczny dla brytyjskiej konstytucji jest sposób jej tworzenia i konsekwentnie wynikająca z tego okoliczność, że ani nie da się wskazać jednej konkretnej daty jej powstania, ani też nie można określić daty rozgranicza-

¹ Mimo że oficjalna nazwa państwa to Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, to w dalszej części artykułu, dla zachowania przejrzystości, stosowane będzie powszechne określenie tegoż państwa, tj. Wielka Brytania (lub Zjednoczone Królestwo) oraz przymiotnik „brytyjski”.

² V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford–Portland 2009, s. 9.

jącej historię brytyjskiego prawa konstytucyjnego od współczesnych, obecnie obowiązujących przepisów konstytucji³. Wynika to po pierwsze z faktu, że normy konstytucyjne nierzadko powstawały w sposób ewolucyjny, kształtując się przez lata, a nawet całe stulecia (dotyczy to przede wszystkim norm konwenansowych, np. powoływanie na premiera osoby, która uzyskała w wyborach mandat do Izby Gmin). Po drugie zaś, same przepisy prawa stanowionego też nie były uchwalone w jednym konkretnym dniu, jak ma to miejsce w przypadku konstytucji formalnych. Do ustaw składających się na konstytucję brytyjską zaliczamy wszak zarówno ustawę sukcesyjną z 1700 r.⁴, jak i ustawę o Izbie Lordów z 1999 r.⁵

Na poziomie teoretycznym można by się było doszukiwać różnych przyczyn, dlaczego Wielka Brytania nie ma spisanej konstytucji, rozważając na przykład dominację zasady suwerenności parlamentu w brytyjskim porządku prawnym. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, że podstawowy czynnik ma charakter *stricte* historyczny. Większość państw uchwała konstytucję w obliczu zachodzących u nich radykalnych przemian ustrojowo-społecznych, takich jak odzyskanie niepodległości, zmiana modelu ustroju społeczno-gospodarczego, obalenie monarchii itp. (np. Stany Zjednoczone w 1776 r., Polska w 1952 r.). Wielka Brytania (a właściwie jeszcze wtedy Anglia – trzon Zjednoczonego Królestwa) w zasadzie taki „konstytucyjny moment” przechodziła jeden raz w historii – w 1653 r., kiedy po obaleniu monarchii władzę w państwie przejął Oliver Cromwell i nadał Anglii Instrument Rządzenia, jedyną spisaną angielską konstytucję. Jednakże już w 1660 r. przywrócono porządek przedrewolucyjny (m.in. restauracja monarchii, wznowienie działalności Izby Lordów) i od tamtej pory w sukcesywnie rozwijającej się Anglii (potem Wielkiej Brytanii) już nigdy nie było takiego „konstytucyjnego momentu”, dzięki któremu dla usankcjonowania zachodzących przemian ustrojowo-społecznych zaszłaby potrzeba uchwalenia spisanej konstytucji⁶.

Brytyjska ustawa zasadnicza ma wyjątkowy charakter nie tylko dlatego, że nie została spisana w formie jednego dokumentu, lecz także ze względu na mnogość źródeł. Konstytucję tę tworzą zarówno ustawy uchwalane przez parlament, jak i wyroki sądowe, konwenanse konstytucyjne, a ponadto prerogatywy królewskie⁷, czyli szczególne przywileje przyznane monarsze; niegdyś wykonywane wyłącznie przez niego osobiście, a od XIX w. w coraz szerszym zakresie przejmowane i wykonywane w imieniu królowej przez rząd⁸. Wyjątkowość prerogatyw

³ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1915, s. CXXXVI.

⁴ Act of Settlement 1700, 12 and 13 Will 3 c. 2, <https://www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2> [dostęp: 3.03.2019].

⁵ House of Lords Act, 1999, c. 34, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/contents> [dostęp: 3.03.2019].

⁶ V. Bogdanor, T. Khaitan, S. Vogenauer, *Should Britain Have a Written Constitution?*, „The Political Quarterly” 2007, vol. 78, no. 4, s. 500–501.

⁷ H. Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, Abingdon 2016, s. 29–30.

⁸ I. Dąbrowska, *Konstytucja brytyjska: mity a rzeczywistość*, „Rozprawy Społeczne” 2010, t. IV, z. 2, s. 76–77.

królewskich polega między innymi na tym, że mimo iż funkcjonują w ustroju brytyjskim od setek lat i na pewno można wskazać ich przykłady (tak jak nadawanie orderów i odznaczeń czy prawo wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju) to wciąż nie zostały usankcjonowane przez zebranie do jednego formalnego wyczerpującego katalogu⁹. Najważniejsze kwestie regulowane przez ustawy ustrojowe to po pierwsze, niektóre z zasad organizacji i funkcjonowania parlamentu, po drugie, właściwie cała materia dotycząca dewolucji – czyli przekazania części uprawnień ustawodawczych parlamentom krajowym w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, a po trzecie, prawa i wolności jednostki.

Gdy weźmie się pod uwagę powyższe, należałoby zadać sobie pytanie, czy jest jeszcze jakiś czynnik, oprócz braku tzw. konstytucyjnego momentu, który wpływał na okoliczność, że Wielka Brytania nie posiada konstytucji w znaczeniu formalnym, jak również spróbować pochylić się nad takim problemem – jakie są przyczyny, że brytyjska konstytucja ulegała ciągłym przemianom. Można postawić hipotezę, że podstawowe znaczenie dla ewolucyjnego charakteru powstawania konstytucji Wielkiej Brytanii ma jedno z jej źródeł – konwenanse, które w swej specyfice nie są ani uchwalone, ani ogłoszone jednego dnia, ale powstają w dość długim procesie czasowym, który może trwać nawet kilkadziesiąt lat.

Dlaczego konwenanse są przestrzegane?

Nie ulega wątpliwości, że konstytucja brytyjska jest w znacznej mierze konstytucją konwenansową, a szereg norm konstytucyjnych ma właśnie postać konwenansu. Przez lata niejednokrotnie próbowano definiować konwenanse, tymczasem niezwykle trafna i aktualna pozostaje wciąż definicja XIX-wiecznego konstytucjonalisty brytyjskiego – Alberta Venna Diceya, który charakteryzował konwenanse jako normy składające się z maksym lub praktyk, które mimo że regulują postępowanie Korony, ministrów i innych osób podlegających konstytucji, nie są *stricte* prawem¹⁰. W definicji tej podkreślone są przede wszystkim dwie cechy konwenansów – ich pozaprawny charakter oraz to, że regulują sposób funkcjonowania organów władzy państwowej. Szczególnie ta druga cecha jest niezwykle istotna, gdyż tylko dlatego, że normy te regulują kwestie ustroju państwa, można je sklasyfikować jako normy konstytucyjne. Bezwzględnie treść tychże norm musi odnosić się do zasad organizacji ustroju państwa¹¹. Konwenanse są normami szczególnymi, nieposiadającymi prawnego charakteru. Nie można o nich powiedzieć, że są normami prawnymi, ponieważ nie są wyposażone w odpowiednią sankcję i nie ma żadnej formalnej możliwości dochodzenia ich przestrzegania na drodze sądowej. Rodzi się zatem pytanie, jak to jest możliwe, że od wieków są one skutecznie

⁹ T. Wiecech, *Monarcha brytyjski jako gwarant konstytucyjnych podstaw ustroju*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 84.

¹⁰ A.V. Dicey, dz. cyt., s. CXLI.

¹¹ T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011, s. 19.

respektowane? Niestety, nie da się udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Tak samo jak różne są źródła powstawania konwenansów oraz różni są adresaci norm konwenansowych, analogicznie różne są powody, ze względu na które poszczególne konwenanse są przestrzegane. Zdecydowanie najczęściej wskazuje się, że poszanowanie dla konwenansów wynika ze strachu przed opinią publiczną. O ile na przykład niezastosowanie się ministra do zasady indywidualnej odpowiedzialności politycznej, nakazującej mu ustąpienie ze stanowiska, może skutkować jedynie negatywnymi komentarzami w debacie publicznej, ewentualnie banicją ze strony lokalnej społeczności jego okręgu wyborczego, objawiającą się nieudzieleniem mu mandatu poparcia przy najbliższych wyborach do Izby Gmin, o tyle nieprzestrzeganie przez premiera innej z norm konwenansowych i trwanie na stanowisku, mimo utraty zaufania parlamentu, mogłoby już doprowadzić do ulicznych protestów lub nawet zorganizowanych manifestacji. W teorii poszanowanie dla konwenansów mogłoby też być powodowane obawą przed innego rodzaju politycznymi konsekwencjami, a mianowicie lękiem przed zastosowaniem wobec niesubordynowanego ministra procedury impeachmentu. Jednakże w praktyce od dawna strach przed pociągnięciem do odpowiedzialności w tej procedurze nie stanowi realnej sankcji dla stosowania się do norm konwenansowych. Wynika to z faktu, że po raz ostatni impeachment przeprowadzono w 1806 r. i już A.V. Dicey pod koniec XIX w. podważał skuteczność tego rodzaju sankcji dla przestrzegania konwenansów. Tenże oksfordzki konstytucjonalista za rzeczywisty powód przyczyniający się do nieprzekraczania norm konwenansowych uważał „siłę prawa”. Stał on na stanowisku, że każde naruszenie konwenansu, prędzej czy później, przyniesie w konsekwencji naruszenie normy prawa konstytucyjnego. Rzeczywiście, w przypadku niektórych konwenansów tak będzie – niezwołanie parlamentu na posiedzenie przynajmniej raz w roku będzie skutkowało nieuchwaleniem przez niego corocznych ustaw, będących podstawą działania władzy wykonawczej, np. ustawy upoważniającej rząd do pobierania podatków i wydatkowania środków publicznych¹². Zatem w konsekwencji gros osób, nie mając podstaw prawnych swojego działania, będzie łamało prawo. Jednakże należy podkreślić, że taka pośrednia sankcja grozi za naruszenie tylko niektórych konwenansów i nie da się jej uznać za generalną zasadę, dlaczego konwenanse są przestrzegane¹³.

Interesującą koncepcją, dlaczego część norm konwenansowych jest przestrzegana, jest zagrożenie skorzystania przez monarchę z uprawnień zastrzeżonych (*royal prerogatives*). Słusznie podkreśla Tomasz Wiecech, że w znacznej mierze konwenanse powstawały po to, by uszczuplać zakres uprawnień królewskich, ograniczać swobodę stosowania prerogatyw przez króla. Niemniej, zważywszy na fakt niezwykle silnej pozycji premiera, możliwość skorzystania przez monarchę z prawa do zdymisjonowania premiera, by wyegzekwować odpowiedzialność

¹² A.V. Dicey, dz. cyt., s. 294–297.

¹³ B. Chand, *Conventions of the Constitution*, “Journal of Comparative Legislation and International Law” 1938, vol. 20, no. 4, s. 223.

gabinetu przed parlamentem, wydaje się jedynym realnym sposobem na ograniczenie praktycznie niczym nieograniczonej pozycji premiera¹⁴.

Najczęściej jako sankcję dla norm konwenansowych podaje się strach przed opinią publiczną¹⁵, a jednak konsekwencje naruszenia konwenansu mogą mieć różny charakter. Mimo że przestrzegania norm konwenansowych nie da się wyegzekwować na drodze postępowania sądowego, ich przestrzeganie może być zabezpieczone czy to przez ów strach przed opinią publiczną, czy to przez obawę przed pośrednim naruszeniem przepisów prawa, czy chociażby możliwością skorzystania przez króla z prerogatyw. Co więcej, oprócz wspomnianych wyżej przesłanek negatywnych można wyróżnić przesłankę pozytywną – przestrzeganie konwenansów powodowane jest również szacunkiem do norm konstytucyjnych. Charakterystyczna i specyficzna dla ustroju brytyjskiego kultura polityczna sprawia, że uczestnicy życia politycznego z szacunku dla prawa i konstytucji respektują jej postanowienia, niezależnie od tego, czy naruszenie ich będzie rodzić konsekwencje prawne, polityczne, czy nie przyniesie żadnych negatywnych skutków¹⁶.

Szczególony status norm konstytucyjnych, jakimi są normy konwenansowe, nie ogranicza się jedynie do braku sankcji za ich naruszenie. Chociaż niewątpliwie jest to podstawowy wyróżnik konwenansów spośród wszystkich reguł brytyjskiego prawa konstytucyjnego. Niezwykle istotny pozostaje także sposób, a właściwie sposoby ich powstawania. Jak już zostało wcześniej wspomniane, konstytucja brytyjska jest wyjątkowa między innymi dlatego, że nie została uchwalona jednego, konkretnego dnia, ale powstawała przez całe stulecia, a jednym z podstawowych czynników wpływających na ciągłe jej przeobrażania były sukcesywnie pojawiające się normy o charakterze konwenansowym.

Powstawanie konwenansów

W tym miejscu słuszne wydaje się zadanie pytania, jak powstają konwenanse. Pierwszym, który pochylił się nad tym zagadnieniem, był krytyk dzieła A.V. Diceya – Ivor Jennings. Zaproponował on, by każdorazowo zadawać następujący szereg trzech pytań, by móc odpowiedzieć sobie na pytanie, czy danemu sposobowi postępowania można nadać rangę konwenansu konstytucyjnego: „(...) po pierwsze jaki jest precedens; po drugie, czy osoby, których precedens dotyczy, wierzą, że są związani normą; i po trzecie, czy jest przyczyna, podstawa do istnienia takiej normy”¹⁷. Jennings uważał, że źródłem konwenansu może być albo zwyczaj, albo precedens. Jednak tłumaczył, a w ślad za nim kolejni badacze, że sama praktyka postępowania, nawet długotrwała, a także sam precedens nie są wystarczające do

¹⁴ T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne...*, s. 48. Por. też: P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustroj brytyjski*, Warszawa 2006, s. 68.

¹⁵ Np.: H. Barnett, dz. cyt., s. 41; B. Chand, dz. cyt., s. 225.

¹⁶ Zob. T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne...*, s. 51.

¹⁷ Cyt. za: J. Jaconelli, *Do Constitutional Conventions Bind?*, “The Cambridge Law Journal” 2005, no. 1, vol. 64, s. 149.

tego, aby powstała nowa norma rangi konstytucyjnej¹⁸. Wniosek ten jest bezapelacyjnie słuszny i nie powinien być w żadnym razie podawany w wątpliwość. W odniesieniu do zwyczaju pozostaje oczywiste, że samo wielokrotnie powtarzane zachowanie się w danej sytuacji nie daje podstaw do twierdzenia, że reguła ta jest oczekiwanym wzorcem postępowania, i to o charakterze normy prawa konstytucyjnego. Zwyczaj ma charakter normotwórczy i może przerodzić się w konwenans tylko w sytuacji, gdy występuje powszechna zgoda, że w danych okolicznościach należy postąpić w ten konkretny sposób. Do powstania konwenansu niezbędne zatem jest uznanie praktyki postępowania w określony sposób za wiążący oraz ogólna akceptacja dla określonego sposobu postępowania. Analogicznie należy rozpatrywać normotwórczy charakter precedensów. Konwenans nie powstanie tylko dlatego, że jacyś aktorzy sceny politycznej zachowali się w określony sposób. Do wytworzenia się normy potrzebne jest jeszcze swego rodzaju oczekiwanie, aby taki wzorzec zachowania był powielany w przyszłości. Ponadto precedens, aby mógł przerodzić się w normę, musi napotkać stosowne polityczne warunki i właściwe ustrojowe okoliczności. Co więcej, niezależnie od tego, czy mówimy o konwenansie rodzącym się ze zwyczaju czy z precedensu, jest jeszcze jeden czynnik, który ma decydujące znaczenie w całym procesie. Dla wytworzenia się normy konwenansowej potrzebne jest jeszcze przekonanie podmiotu stosującego się do pewnego wzorca zachowania w danej sytuacji, że postępuje zgodnie z obowiązującymi przepisami, i że jego postępowanie jest niczym innym, jak byciem posłusznym wobec prawa i wobec konstytucji¹⁹.

Zwyczajowa praktyka, jak i precedensy były dotychczas w historii najczęstszymi źródłami powstawania konwenansów, jednakże nie jedynymi. Konwenanse mogą powstawać także na bazie porozumienia między zainteresowanymi podmiotami. Strony takiego porozumienia umawiają się do określonego zachowania w pojawiających się na ich politycznej drodze okolicznościach, a następnie wzorzec ten (właściwie niezależnie od woli twórców) jest powielany w innych warunkach i przez innych uczestników sceny politycznej, tworząc tym samym normę konwenansową²⁰. Najtrafniejszym przykładem konwenansu powstałego w ten sposób jest tzw. konwenans Salisbury'ego. W 1945 r., po zwycięskich dla Partii Pracy wyborach do Izby Gmin, Lord Addison – lider laburzystów w Izbie Lordów – zawarł porozumienie z liderem posiadającej znaczącą większość w Izbie Lordów Partii Konserwatywnej – wicehrabią Cranborne (późniejszym piątym markizem Salisbury). Umowa polegała na tym, że każdy projekt ustawy, który jest realizacją zapowiedzi z kampanii wyborczej Partii Pracy, a trafi do głosowania w Izbie Lordów, będzie miał pełne poparcie wyższej izby parlamentu. Główna przyczyna, jak i cel zawarcia tegoż układu, miały podstawy natury geopolitycznej. Zrujnowana po II wojnie światowej gospodarka, wyniszczony kraj, jak i zmęczeni trudami

¹⁸ B. Chand, dz. cyt., s. 226–227.

¹⁹ Tamże, s. 227–229.

²⁰ A. Perry, A. Tucker, *Top-down Constitutional Conventions*, "The Modern Law Review" 2018, vol. 81 (5), s. 771–772.

wojny obywatele potrzebowali stabilnego, a przede wszystkim sprawnie działającego rządu i parlamentu. Umowa Addison/Salisbury dawała rękojmię realizacji zobowiązań wyborczych laburzystów, a w konsekwencji nadzieję na szybkie wyprowadzenie Wielkiej Brytanii z powojennego kryzysu. Opisane porozumienie miało obowiązywać tylko do następnych wyborów do Izby Gmin, ale ze względu na to, że praktyka ta znalazła uznanie i była respektowana w kolejnych latach, można mówić o wytworzeniu się normy konwenansowej, która generalnie polega na niewprowadzaniu przez Izbę Lordów rażących poprawek do rządowych projektów ustaw, które są realizacją postulatów z manifestu wyborczego²¹.

Wpływ konwenansów na ewolucyjne powstawanie brytyjskiej konstytucji

Konwenanse charakteryzuje ewolucyjny sposób tworzenia. Norm o charakterze konwenansowym nie da się ustanowić. Istotą konwenansów jest to, że nie można wskazać jednoznacznej daty uzyskania przez jakiś zwyczaj, precedens bądź umowę normatywnego charakteru. To, że jakiś wzór postępowania wejdzie do kanonu norm konstytucyjnych, nie jest w żaden sposób zależne od jednostkowej decyzji jakiegokolwiek organu władzy. Jak już było wspomniane wcześniej, można przyznać, że dana praktyka przekształcona została w konwenans konstytucyjny, gdy mamy do czynienia z powszechną akceptacją jakiegoś sposobu postępowania oraz, co istotne, ze społecznym oczekiwaniem wobec aktorów sceny politycznej, że zachowają się w ten ściśle określony sposób. Taki ewolucyjny proces powstawania norm konwenansowych w konsekwencji wpływa na nieustające, płynne przeobrażanie się brytyjskiej konstytucji. A właściwie, przychylając się do tezy postawionej przez Adama Perry'ego i Adama Tuckera – wpływał na płynne przeobrażanie konstytucji. Należy się zgodzić, przynajmniej częściowo, z wnioskami tych dwóch prawników, że w ostatnich dziesięcioleciach brytyjska konstytucja, jeżeli ulegała zmianom, to były to zmiany wprowadzane odgórnie przez parlament (np. rozszerzenie ochrony praw człowieka) oraz w drodze wyroków sądowych (np. dbanie, by zasada rządów prawa stanowiła przeciwwagę dla suwerenności parlamentu, *Jackson v Attorney General* [2005] UKHL 56, [2006] 1 AC 262)²². Niemniej pozostaje faktem, że przez lata poprzez proces oddolnego tworzenia się norm konwenansowych w ten sam sposób zmianom ulegała brytyjska konstytucja.

Należałoby jednak odpowiedzieć także na pytanie, w którym momencie historii politycznego ustroju Wielkiej Brytanii zaczęły pojawiać się konstytucyjne normy o pozaprawnym charakterze, dołączając tym samym do szerokiego katalogu źródeł brytyjskiej konstytucji. W zasadzie ich proveniencji należy się doszukiwać w czasach rządów pierwszych królów z dynastii hanowerskiej –

²¹ R. Walters, *House of Lords*, w: *The British Constitution in the Twentieth Century*, red. V. Bogdanor, Oxford 2003, s. 193–194; G. Dymond, H. Deadman, *The Salisbury Doctrine*, London 2006, s. 21–23.

²² A. Perry, A. Tucker, dz. cyt., s. 765–766.

Jerzego I, Jerzego II, a w głównej mierze Jerzego III. Stuletni okres ich panowania (1714–1820) to czas dynamicznych (jak na Anglię) przemian ustrojowych, w wyniku których wyklarował się, a następnie utrwalił nowy porządek konstytucyjny, z ograniczoną przez parlament i gabinet pozycją monarchy. Nadmienić można przy okazji, że pierwsze konwenanse powstawały po to, by uszczuplać korzystanie z uprawnień zastrzeżonych przez króla, a rzeczywistą władzę w państwie przekazać premierowi²³.

Zmiana ośrodka władzy nie nastąpiła z dnia na dzień, a co więcej – nie została dokonana na drodze zmiany prawa, ale przez stopniowo pojawiające się zwyczaje i praktyki. Pierwsze ustrojowe przemiany XVIII-wiecznej Wielkiej Brytanii mają związek z osobistym stosunkiem panujących hanowerczyków do korony angielskiej. Jerzy I tylko połowę każdego roku spędzał w Zjednoczonym Królestwie, a co więcej przez to, że nie znał języka angielskiego, nie mógł brać czynnego udziału w posiedzeniach Tajnej Rady. Początkowo w porozumiewaniu się z ministrami pomagał mu syn – książę Walii, jednakże po kłótni z synem jedyną szansą na rozmowę z członkami Tajnej Rady było użycie języka francuskiego. Bariera językowa przyczyniła się do tego, że król, nie rozumiejąc nic z prowadzonych na posiedzeniach rozmów, przestał na nie przychodzić. Ponadto „Jerzy I był też zdaje się człowiekiem dość ograniczonym, niezainteresowanym, ale i niezdolnym do ogarnięcia spraw związanych z władaniem rozległym królestwem. Wszystko to pozwoliło na usamodzielnienie się gabinetu jako niezależnego komitetu Tajnej Rady, której przewodniczący stał się w tym okresie pierwowzorem premiera”²⁴. Jerzy I i Jerzy II przekazali liderom wigowskiej większości parlamentarnej takie swoje prerogatywy, jak tworzenie rządu, rozwiązywanie parlamentu, patronat Korony (nominacje urzędnicze, nadawanie orderów itp.) nad kościołem i władzą świecką²⁵. Próby Jerzego III, by przywrócić monarchii utracone przywileje, spotkały się ze skutecznym oporem. Trzykrotnie w latach 80. XVIII w. musiał wyrazić zgodę na zaproponowany przez parlament gabinet, a w 1784 r. pogodzić się z pomysłem Williama Pitta, którego zaledwie kilka miesięcy wcześniej osobiście (zgodnie ze swoją własną wolą) desygnował na premiera, że rządy gabinetu premiera Pitta będą oparte na większości parlamentarnej, a nie na poparciu króla²⁶.

Przeobrażenia ustrojowe w postaci przesuwania się granic kompetencji poszczególnych organów władzy, a zachodzące w Wielkiej Brytanii od czasu wstąpienia na tron Jerzego I w 1714 r., zapoczątkowały trwający aż po dziś dzień proces zmiany brytyjskiej konstytucji na drodze włączania w jej treść niesformalizowanych konwenansów. Szczególnie duża grupa konwenansów odnosi się do zakresu władzy brytyjskiego monarchy – działanie tylko za radą właściwego ministra, udzielanie sankcji królewskiej czy rozwiązywanie Parlamentu to jedynie przykłady norm konwenansowych związanych z jego pozycją ustrojową. Król wyposażo-

²³ T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne...*, s. 48.

²⁴ Tamże, s. 15.

²⁵ G.M. Trevelyan, *Historia Anglii*, przekł. A. Dębnicki, Warszawa 1963, s. 609–610.

²⁶ Cyt. za T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne...*, s. 15–16.

ny jest w szereg uprawnień, tzw. prerogatyw królewskich, takich jak np. zwoływanie, odraczanie i zamykanie sesji parlamentu, wypowiedzanie wojny i zawieranie pokoju, zawieranie umów międzynarodowych. Jeżeli chciano, by literalnie rozważać pojęcie prerogatyw, to trzeba by było tę grupę uprawnień scharakteryzować jako uprawnienia osobiste, które może wykonywać tylko monarcha, całkowicie zgodnie ze swoją wolą i według własnego uznania. Jednakże zgodnie z normą konwensową król nie ma zupełnej swobody w korzystaniu z prerogatyw. Decyzje w tych sprawach mają być podejmowane za radą odpowiedniego ministra. Radzić monarsze może tylko minister – członek i Gabinetu, i Tajnej Rady. Minister, udzielając rady, przejmuje na siebie odpowiedzialność za działanie króla, a jednocześnie zdejmuje tę odpowiedzialność z głowy państwa. Taką pozycję ustrojową nieodpowiedzialnego monarchy definiują dwie maksymy: „król nie może działać sam” (*the king cannot act alone*) i „król nie może działać źle” (*the king can do no wrong*)²⁷.

Przykładem takiej prerogatywy, której wykonywanie wiązało się z uzyskaniem rady od ministra, było prawo rozwiązywania Parlamentu, a konkretnie Izby Gmin. W brytyjskim ustroju aż do 2011 r. nieznane było pojęcie kadencyjności ciała ustawodawczego²⁸. Niezależnie od tego, że członkowie izby wyższej powoływani są w jej skład dożywotnio, maksymalny czas zasiadania w izbie niższej posłom wybranym w wyborach powszechnych wyznaczały przepisy ustawy o Parlamencie z 1911 r.²⁹ Artykuł 7 stanowił, że pełnomocnictwa są udzielane parlamentarzystom na okres pięciu lat. W praktyce oznaczało to, że przez te pięć lat od wyborów monarcha, korzystając ze swej prerogatywy, mógł w każdym momencie rozwiązać parlament. Takie działanie jednak było możliwe tylko na prośbę bądź za radą premiera mającego poparcie w Parlamencie.

Właściwy konwens normuje także udzielanie ustawom sankcji królewskiej. Ustawa, aby mogła wejść w życie, po uchwaleniu jej przez Izbę Gmin i Izbę Lordów musi zostać podpisana przez monarchę. Władza ustawodawcza w Wielkiej Brytanii nie należy tylko do dwóch izb parlamentu, które uchwalają ustawę. Trzecim czynnikiem procesu legislacyjnego jest monarcha, który udziela ustawie sankcji królewskiej (*King or Queen in Parliament*). Teoretycznie król może odmówić udzielenia sankcji, tak jak zrobiła to po raz ostatni w historii królowa Anna w 1708 r., odmawiając podpisania ustawy o Milicji Szkockiej, jednakże w praktyce, mimo że król ma prawo do odmowy udzielenia sankcji, zgodnie z konwensem nie powinien tego czynić³⁰. Innymi słowy, oczekiwanie wobec monarchy, żeby każdej ustawie opuszczającej parlament udzielał sankcji, spotkało się z mil-

²⁷ H. Barnett, dz. cyt., s. 97.

²⁸ Dopiero 15 września 2011 r. uchwalono akt prawny, którego przepisami wprowadzono stałą pięcioletnią kadencję Izby Gmin, Fixed-term Parliaments Act, 2011 ch. 14, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents> [dostęp: 3.03.2019].

²⁹ Parliament Act, 1911, ch. 13, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/contents> [dostęp: 3.03.2019].

³⁰ Y. Allard-Tremblay, *Proceduralism, Judicial Review and Royal Assent*, “Oxford Journal of Legal Studies” 2013, vol. 33, no. 2, s. 379.

czącą zgodą ze strony korony, a ten model zachowania powielany przez lata przez kolejnych królów doprowadził w konsekwencji do zmiany konstytucji, której ponadto właściwie nie da się konkretnie osadzić w czasie.

Praktycznie w całości uregulowany konwenansami jest zakres kompetencji i sposób sprawowania urzędu przez premiera. Wprawdzie są kwestie dotyczące szefa rządu uregulowane w prawie powszechnym (jak np. pobierane przez niego wynagrodzenie), niemniej zdecydowana większość norm określających pozycję ustrojową premiera to normy o charakterze konwenansowym. Warto w tym miejscu zadać sobie pytanie o to, dlaczego tak jest, dlaczego urząd premiera – obecnie właściwie posiadającego największy zakres władzy w Zjednoczonym Królestwie, jego prawa i obowiązki nie zostały dotychczas uregulowane w żadnej ustawie. Trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi przede wszystkim dlatego, że nawet samego powstania urzędu premiera, jako najważniejszego spośród ministrów w Gabinetcie, nie da się ściśle osadzić w historii politycznej Wielkiej Brytanii. Ewolucyjna droga kształtowania się pozycji, uprawnień i zadań pierwszego ministra, dość długi początkowy okres swoistej walki z monarchą o zakres kompetencji – to wszystko determinowało opieranie pozycji premiera o powstające w podobny sposób konwenanse, a nie w formie jednoznacznych i pewnych przepisów prawa stanowionego. Kształtowaną przez lata pozycję ustrojową premiera regulują dzisiaj chociażby takie konwenanse, jak ten, że premierem może być jedynie osoba posiadająca (bądź zdolna zdobyć) zaufanie parlamentu czy też obowiązek premiera do udzielania rady królowi w sprawie mianowania, odwołania i przyjęcia dymisji ministrów. Dzisiaj także, zgodnie z normą konwenansową, premier powinien być członkiem Izby Gmin, ale jeszcze w XVIII i XIX w. nie było to objęte normą konwenansową i parostwo nie wykluczało z grona potencjalnych kandydatów na szefa gabinetu. Co więcej, początkowo urząd premiera w zdecydowanej większości był powierzany członkom Izby Lordów. Licząc od sir Roberta Walpole’a, uznawanego powszechnie za pierwszego premiera w Wielkiej Brytanii, do Roberta Gascoyone-Cecila, trzeciego markiza Salisbury, który był ostatnim z premierów z Izby Lordów, to jest od roku 1721 do roku 1902, jedynie 1/4 z nich w czasie sprawowania urzędu miała mandat poselski niższej izby parlamentu³¹.

Brytyjskie konwenanse konstytucyjne wzbudzają kontrowersje. Mimo tego, że nie są normami prawnymi, wchodzą w skład najwyższego rangą zbioru przepisów. Są normami konstytucyjnymi, a jednak okoliczności, dla których są przestrzegane przez aktorów sceny politycznej, od setek lat stanowią pole do rozważań dla prawników i politologów. Najprawdopodobniej przynajmniej niektóre z konwenansów można by było usankcjonować prawnie. Nawet były takie próby, np. projekt ustawy o premierze z 2001 r. (*Prime Minister Office, Role and Functions Bill*), jednakże ostatecznie okazuje się, że normy konwenansowe spełniają swą rolę. I chociaż nie ma jednego katalogu tychże norm ani nie są zagrożone surowymi sankcjami, to nie tylko od lat są przestrzegane, lecz także nie-

³¹ *Past Prime Ministers*, <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers> [dostęp: 3.03.2019].

zwykle rzadko zdarza się, żeby ktoś podważał zasadność ich obecności wśród brytyjskich norm konstytucyjnych.

Normy konwenansowe w znaczący sposób wpływają na strukturę i charakter konstytucji Wielkiej Brytanii. W głównej mierze aż do połowy XX w. podstawową przyczyną ewolucyjnego powstawania brytyjskiej konstytucji było właśnie tworzenie się kolejnych konwenansów. Normy konwenansowe charakteryzują się tym, że co do zasady nie są ustanawiane, a na to, czy dany sposób zachowania się zostanie z upływem czasu zaakceptowany jako konwenans konstytucyjny, ma wpływ nie tylko powszechna zgoda na takie postępowanie, lecz także społeczne oczekiwanie wobec aktorów sceny politycznej, że w podobnej sytuacji w przyszłości zachowają się w ten konkretny, ściśle określony sposób. Dlatego też to właśnie ewolucyjny proces powstawania norm konwenansowych w konsekwencji niezwykle istotnie wpływał na nieustające, płynne przeobrażanie się brytyjskiej konstytucji.

Bibliografia

Akty prawne:

Act of Settlement 1700, 12 and 13 Will 3 c. 2, <https://www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2>.

Fixed-term Parliaments Act, 2011 ch. 14, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents>.

House of Lords Act, 1999, c. 34, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/contents>.

Parliament Act, 1911, ch. 13, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/contents>.

Monografie:

Barnett H., *Constitutional & Administrative Law*, Abingdon 2016.

Bogdanor V., *The New British Constitution*, Oxford–Portland 2009.

Dicey A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londyn 1915.

Dymond G., Deadman H., *The Salisbury Doctrine*, London 2006.

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

Trevelyan G.M., *Historia Anglii*, przekł. A. Dębicki, Warszawa 1963.

Walters R., *House of Lords*, w: *The British Constitution in the Twentieth Century*, red. V. Bogdanor, Oxford 2003.

Wieciech T., *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011.

Artykuły naukowe:

Allard-Tremblay Y., *Proceduralism, Judicial Review and Royal Assent*, “Oxford Journal of Legal Studies” 2013, vol. 33, no. 2.

Bogdanor V., Khaitan T., Vogenauer S., *Should Britain Have a Written Constitution?*, “The Political Quarterly” 2007, vol. 78, no. 4.

Chand B., *Conventions of the Constitution*, “Journal of Comparative Legislation and International Law” 1938, vol. 20, no. 4.

Dąbrowska I., *Konstytucja brytyjska: mity a rzeczywistość*, „Rozprawy Społeczne” 2010, t. IV, z. 2.

- Jaconelli J., *Do Constitutional Conventions Bind?*, "The Cambridge Law Journal" 2005, vol. 64, no. 1.
- Perry A., Tucker A., *Top-down Constitutional Conventions*, "The Modern Law Review" 2018, vol. 81 (5).
- Wiecech T., *Monarcha brytyjski jako gwarant konstytucyjnych podstaw ustroju*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4.

Źródła internetowe:

Past Prime Ministers, <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers>.

Streszczenie:

W artykule poruszono jedną z wielu kwestii charakterystycznych dla brytyjskiej materialnej konstytucji, czyli jej ewolucyjny, długotrwały sposób powstawania. Przede wszystkim skupiono się w tym kontekście na aspekcie konwenansów i ich wpływie na nieustanne przeobrażenia tego najważniejszego aktu prawnego. Ponadto niezbędne było poddanie krótkiej charakterystyce samych konwenansów, których nie można zakwalifikować do katalogu norm prawnych, a wciąż są jednym ze źródeł brytyjskiej konstytucji. Dlatego też opisane zostały sposoby ich powstawania oraz powody, dla których, mimo że są normami o charakterze pozaprawnym, są przestrzegane.

Słowa kluczowe: konwenanse, konwenans konstytucyjny, konstytucja Wielkiej Brytanii, konstytucja materialna.

The Impact of Conventions on the Evolutionary Creation of the British Constitution (XVII–XX Centuries)

Abstract:

The article discusses one of many issues characteristic of the British material constitution, that is, its evolutionary, long-lasting creating process. First of all, the focus has been put on the aspect of conventions and their impact on the ongoing transformations of this most important legal act. In addition, it was necessary to submit a brief description of the conventions themselves, which cannot be classified in the catalog of legal norms, and still are one of the sources of the British constitution. Therefore, it was described how they arise and the reasons why they are respected, even though they are non-legal norms.

Keywords: conventions, constitutional convention, UK constitution, unwritten constitution.