

Sposób głosowania w parlamencie brytyjskim – pomiędzy tradycją a funkcjonalnością

Łukasz Danel, *Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*

ORCID ID: 0000-0001-9715-3377

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest specyficznemu sposobowi głosowania w parlamencie brytyjskim. Jest on określany mianem „podziału”, gdyż zarówno posłowie jak i Lordowie są dosłownie dzieleni na dwie grupy – zwolenników i przeciwników kwestii, która jest poddawana pod głosowanie – i oddają swój głos w specjalnych pomieszczeniach, zwanych kuluarami do głosowań.

Autor przedstawia przebieg takiego „podziału”, a także wyjaśnia dodatkowe kwestie związane z głosowaniem oraz zasadami ustalania jego ostatecznych wyników. W artykule opisane są również udane i nieudane próby zmiany tego systemu, które miały miejsce na przelomie XX i XXI wieku. Postępując się metodą analizy instytucjonalno-prawnej Autor wyjaśnia, dlaczego system ten jest tak trwały i udowodnia tezę, że pomimo pewnych drobnych modyfikacji nie należy się spodziewać, że zostanie on zastąpiony jakąś formą głosowania elektronicznego.

Słowa kluczowe: głosowanie, podział, Izba Gmin, Izba Lordów, parlament, Zjednoczone Królestwo

The method of voting in the British Parliament – between tradition and functionality

Abstract

The paper is devoted to the method of voting, which is typical for the British Parliament. This method is referred to as "division", because both Members of Parliament (MPs) and Lords are literally divided into two groups – supporters and opponents of the issue being voted – and cast their vote in special rooms called division lobbies.

The author presents the process of such "division" and explains some additional issues related to voting and the rules that are used to determine its final results. The paper also describes successful and failed attempts to change this system that took place at the turn of the 20th and 21st centuries. Using legal and institutional analysis method, the author explains why this system is so persistent, and proves the thesis that despite some minor modifications that have been made to it, one should not expect it to be replaced by some form of electronic voting.

Keywords: voting, division, House of Commons, House of Lords, parliament, United Kingdom

Brytyjski system polityczny pod wieloma względami wyróżnia się na tle systemów politycznych państw Europy kontynentalnej. Otóż w pierwszej kolejności utożsamia się go z monarchią parlamentarną, specyfiką systemu prawno-konstytucyjnego, rolą i znaczeniem konwenansów konstytucyjnych, bardzo mocnym zakorzenieniem w tradycji, czy wreszcie zasadą suwerenności parlamentu. Sam zresztą parlament brytyjski, pod względem swej struktury, zasad funkcjonowania, czy też przede wszystkim procedur, które obowiązują podczas prac nad projektami ustaw, również może być uznany za bardzo tradycyjny, a przez to oryginalny i ciekawy – zwłaszcza dla badaczy zajmujących się problematyką współczesnych systemów politycznych.

Dla postronnego obserwatora brytyjskiej sceny politycznej procedury, które obowiązują w pracach parlamentu brytyjskiego mogą wydawać się niezrozumiałe, a momentami nawet osobliwe i archaiczne. Dziwić mogą też niektóre zachowania postów bądź Lordów – choćby to, w jaki sposób podczas debaty parlamentarnej próbują dojść do głosu, jak zadają pytania oraz w jaki sposób wyrażają swą aprobatę bądź sprzeciw wobec stów czy stwierdzeń wypowiedzianych przez osobę, która właśnie przemawia. I choć zachowania te momentami przypominają pewne rytuały, mocno osadzone w kilkusetletniej tradycji angielskiego i brytyjskiego parlamentaryzmu, wynikają one także z przepisów regulaminu obrad danej izby, czyli zasad formalnie w niej obowiązujących. Jednym z ciekawszych przykładów procedur zwyczajowo przyjętych w brytyjskim parlamencie, ale niekoniecznie postrzeganych jako typowe czy idące z duchem czasu, są zasady obowiązujące podczas głosowania, gdy musi zostać podjęta decyzja czy dany wniosek będzie przez izbę przyjęty czy odrzucony.

W zdecydowanej większości współczesnych zgromadzeń parlamentarnych głosowanie odbywa się z wykorzystaniem różnego rodzaju elektronicznych systemów liczenia głosów. Czasami dodatkowo jest to połączone z jedną z bardziej tradycyjnych metod oddawania głosu, jak np. ma to miejsce w polskim Sejmie, gdzie posłowie muszą równocześnie podnieść rękę oraz nacisnąć odpowiedni przycisk na urządzeniu elektronicznym. System taki jest bardzo szybki i sprawny, gdyż zaledwie kilka chwil po zakończeniu głosowania jego wyniki wyświetlane są na specjalnej tablicy umieszczonej w sali posiedzeń, a prowadzący obrady może przejść do następnego punktu porządku obrad.

W parlamencie brytyjskim jest jednak inaczej, gdyż tam podczas głosowania nie używa się nowoczesnych technologii. Odbywa się ono przez tzw. podział (*division*) lub innymi słowy – podział izby (*division of the House*)¹. Precyzyjniej rzecz ujmując, ten sposób głosowania może być zastosowany jako uzupełnienie tzw. głosowania ustnego (*voice vote*), podczas którego prowadzący obrady prosi o werbalne wyrażenie najpierw poparcia, a następnie sprzeciwu wobec złożonego wniosku lub też kwestii, nad którą dana izba parlamentu odbyła debatę². Jeśli jednak prowadzącemu nie udaje się precyzyjnie oszacować rozkładu oddanych w ten sposób głosów bądź wyniki podane przez niego są kwestionowane przez członków izby, wtedy dochodzi do wspomnianego podziału.

¹ Termin '*divisions*', <https://www.parliament.uk/about/how/business/divisions/>.

² Głosowanie ustne stosowano już w starożytnej Grecji, a jednym z tego klasycznych przykładów były wybory 28 członków Geruzji (tzw. gerontów), a zatem Rady Starszych w Sparcie.

Korzenie tego systemu głosowania sięgają czasów antycznych. Współcześnie jest on charakterystyczny głównie dla niektórych państw o westminsterskim systemie rządów (np. Wielka Brytania, Australia, Irlandia, Kanada, Nowa Zelandia) czy też dla Stanów Zjednoczonych. Sam zaś podział także może przybierać różną postać. Najprostszą z nich jest wstanie z miejsc (*rising vote*) oraz policzenie głosujących (praktykowane w amerykańskim Kongresie). Jednakże najbardziej dostówną odmianą podziału jest zgrupowanie się parlamentarzystów – popierających dany wniosek i jego przeciwników – w dwóch osobnych pomieszczeniach zwanych kuluarami do głosowań (*division lobbies*) celem ich dokładnego przeliczenia. I właśnie z takim systemem głosowania mamy do czynienia w parlamencie brytyjskim – zarówno w Izbie Gmin, jak i Izbie Lordów.

Celem głównym niniejszego artykułu jest szczegółowe przedstawienie procedury głosowania obowiązującej w parlamencie brytyjskim, a także odniesienie się do tej kwestii w kontekście dyskusji nad zmianami oraz modernizacją tego sposobu głosowania. By zrealizować cel pracy niezbędne jest wskazanie czynników powodujących trwałość systemu głosowania w brytyjskim parlamencie, podjęcie próby oceny funkcjonalności tego systemu, a także analiza proponowanych zmian oraz ocena skuteczności podejmowanych w tym zakresie prób. W artykule poddana zostanie weryfikacji teza twierdząca, że specyfika ustrojowa państwa brytyjskiego, przywiązanie Brytyjczyków do tradycji oraz pewne czynniki związane z funkcjonowaniem grup parlamentarnych są na tyle trwałe i niezmiennie, że w najbliższym czasie nie należy spodziewać się żadnych rewolucyjnych zmian w sposobie głosowania, z którym na co dzień mamy do czynienia w Pałacu Westminsterskim. Nie wyklucza to oczywiście pewnych modyfikacji i usprawnień tego systemu, co zresztą w niewielkim stopniu miało miejsce na początku XXI wieku, gdy do regulaminu obrad Izby Gmin wprowadzono tzw. odroczone podziały (*deferred divisions*).

Dla zrealizowania celu i weryfikacji tezy w pracy zastosowano trzy metody badawcze – opisową, instytucjonalno-prawną oraz historyczną. Wielu niezbędnych informacji dostarczyły regulaminy obrad Izby Gmin i Izby Lordów (*Standing Orders*), najnowsza edycja *Erskine May* (Jack et al. 2011) oraz inne dokumenty i opracowania wewnętrzne parlamentu brytyjskiego.

Sposób głosowania w Izbie Gmin i Izbie Lordów

W obu izbach brytyjskiego parlamentu decyzje podejmowane są w drodze głosowania nad wnioskiem (*motion*), który jest stawiany przed izbą (*moved*) przez jednego z jej członków. Wniosek taki może dotyczyć przykładowo głosowania w procedurze legislacyjnej (a zatem przejścia do kolejnego etapu prac nad projektem danej ustawy), wprowadzenia poprawki do takiego projektu, zmiany treści oryginalnego wniosku czy każdej innej kwestii, która wymaga podjęcia przez izbę decyzji. W związku z tym, że zarówno w Izbie Gmin jak i Izbie Lordów głosowanie odbywa się w bardzo podobny sposób, szczegółowo zostanie przedstawiona procedura obowiązująca w izbie pierwszej brytyjskiego parlamentu. W odniesieniu do izby drugiej pokazane jedynie zostaną pewne różnice terminologiczne dotyczące przebiegu głosowania.

Zasady dotyczące głosowania w Izbie Gmin określone są w punktach 38-41A regulaminu obrad Izby (House of Commons 2017). Co do ogólnej zasady głosowanie ma miejsce po zakończeniu debaty nad danym wnioskiem³, choć zdarzają się wnioski, nad którymi nie odbywa się żadna debata, a tym bardziej głosowanie. Najczęściej dotyczą one spraw czysto formalnych lub proceduralnych niebudzących wątpliwości bądź niewywołujących w izbie sprzeciwu⁴. Jeżeli jednak debata nad danym wnioskiem się odbywa (a sam wniosek nie zostaje wycofany, co także może się zdarzyć), po jej zakończeniu Izba staje w obliczu konieczności podjęcia decyzji, a to z kolei może – choć też nie musi – prowadzić do wspomnianego głosowania poprzez tzw. podział Izby. Zanim jednak do takiego podziału dojdzie, prowadzący obrady (jest to z reguły Spiker Izby Gmin, ewentualnie jeden z jego zastępców) stawia przed Izbą pytanie (co określa się jako *putting the Question*) odnoszące się do wniosku, który został postawiony na początku debaty. Pytanie to w sposób wyraźny sygnalizuje kwestię, w której Izba musi podjąć decyzję, np.:

Pytanie brzmi, czy jest zgoda Izby na przyjęcie tego wniosku (*The Question is, that the motion be agreed to*)

Lub:

Pytanie brzmi, czy ma odbyć się teraz drugie czytanie projektu ustawy (*The Question is, that the Bill be now read a second time*).

W tym momencie rozpoczyna się głosowanie ustne, a prowadzący obrady wypowiada następującą formułkę:

Ci, którzy są tego zdania niech powiedzą „Tak” (*As many as are of that opinion say 'Aye'*)

[postowie popierający dany wniosek wołają „Tak”]

A następnie: Ci, którzy mają zdanie przeciwne niech powiedzą „Nie” (*Of the contrary 'No'*)

[postowie przeciwni wnioskowi wołają „Nie”].

Już na tym etapie może się okazać, że decyzja zostaje podjęta – dzieje się tak, gdy przykładowo sprawa nie wzbudza kontrowersji i padają głosy tylko jednej strony. Jeśli jednak Spiker słyszy głosy zarówno zwolenników, jak i przeciwników wniosku, próbuje oszacować która strona wołała głośniejsze, co określane jest jako tzw. zbieranie głosów (*collecting the voices*). Następnie wypowiada formułkę:

Myślę, że przegłosowano na „Tak” (*I think the Ayes have it*)

Lub:

Myślę, że przegłosowano na „Nie” (*I think the Noes have it*)

Jeśli opinia Spikera nie zostaje podważona uznaje się, że decyzja została podjęta,

³ Najważniejsze głosowania najczęściej odbywają się pod koniec danego dnia obrad, gdy Izba powinna przerwać prowadzoną do tej pory debatę. Jest to tzw. „moment przerwania” (*moment of interruption*) – w poniedziałki i wtorki jest to godz. 22.00, w środy – 19.00, w czwartki – 18.00, a w piątki – 14.30. Niemniej jednak każde głosowanie może mieć miejsce zarówno o wcześniejszej jak i późniejszej porze.

⁴ Jeśli nad jakimś wnioskiem nie odbywa się debata, jest on przyjmowany przez Izbę za pomocą bardzo uproszczonej procedury – określa się to jako przyjęcie „z miejsca” (*on the nod*).

⁵ Pierwotnie używano w tym celu określenia 'Yea', lecz jakiś czas temu zostało ono wyparte przez 'Aye'.

co Spiker potwierdza mówiąc: A więc przegłosowano na „Tak” (*So the Ayes have it*)
Lub:

A więc przegłosowano na „Nie” (*So the Noes have it*).

Gdy jednak okazuje się, że opinia Spikera zostaje zakwestionowana (co najczęściej przejawia się głośnymi pokrzykiwaniami tych, którzy są z niej niezadowoleni), może on próbować do skutku tę opinię powtarzać, licząc na wycofanie się jednej ze stron, ale jeśli widzi po reakcji sali, że tak się nie stanie, zarządza głosowanie (podział), mówiąc: Podział. Oczyszczyć kuluary (*Division. Clear the Lobby*).

Następnie odźwierni parlamentarni (*doorkeepers*) wypraszają wszystkie niepowołane osoby z Kuluarów Członków Izby (*Members' Lobby*) znajdujących się tuż przed wejściem do sali posiedzeń Izby Gmin by umożliwić postom i urzędnikom parlamentarnym obsługującym Izbę (*clerks*) udanie się na głosowanie. W tym samym czasie w pomieszczeniach Pałacu Westminsterskiego oraz w niektórych biurach, pubach, restauracjach czy hotelach zlokalizowanych w okolicach Pałacu⁶, odzywają się specjalne dzwonki (*division bells*) wzywające członków Izby Gmin na głosowanie (Sandford 2013: s. 12). Informacja o głosowaniu pojawia się także na licznych ekranach rozmieszczonych w różnych częściach Pałacu (*annunciators*).

Zanim dojdzie do głosowania, zwolennicy i przeciwnicy danego wniosku muszą powołać ze swojego grona po dwie osoby, które będą liczyć głosy (*tellers*). Z reguły funkcje te pełnią Sekretarze ds. dyscypliny partyjnej (*whips*), choć równie dobrze mogą to być inni postowie Izby Gmin (Rogers, Walters 2006: s. 172). Zgodnie z regulaminem obrad izby nie później niż dwie minuty po zarządzeniu głosowania (podziału), Spiker raz jeszcze stawia przed izbą pytanie odnoszące się do wniosku i jeśli w tym momencie odezwą się głosy tylko jednej ze stron – ogłasza jej zwycięstwo i głosowanie nie odbywa się. Jeśli jednak po raz kolejny odzywają się głosy zarówno zwolenników, jak i przeciwników wniosku, Spiker ogłasza nazwiska osób liczących głosy⁷ i wydaje następujące polecenie:

Głosujący „Tak” na prawo, głosujący „Nie” na lewo. Osoby liczące głosujących „Tak”: A i B. Osoby liczące głosujących „Nie”: C i D (*The Ayes to the Right, the Noes to the Left. Tellers for the Ayes: A and B. Tellers for the Noes: C and D*).

Oznacza to, że postowie dzielą się na dwie grupy udając się do specjalnych kuluarów umiejscowionych po obu stronach sali posiedzeń Izby (*division lobbies*): zwolennicy danego wniosku do kuluarów zlokalizowanych po prawej stronie Spikera (*'Aye' Lobby*), przeciwnicy zaś do takiego samego pomieszczenia po lewej stronie (*'No' Lobby*). Do kuluarów tych parami (po jednej osobie reprezentującej każdą ze stron) udają się też osoby liczące głosy oraz urzędnicy parlamentarni. Po wejściu do odpowiednich kuluarów postowie podają swoje nazwiska urzędnikom, którzy zaznaczają je w swoich rejestrach. Wychodząc natomiast z kuluarów (osobnymi drzwiami znajdującymi się po drugiej ich stronie) są liczeni przez wyznaczone do tego osoby.

⁶ Ogółem poza Pałacem Westminsterskim jest 16 takich miejsc.

⁷ Jeśli któraś ze stron nie powoła swoich *tellers* (albo powoła tylko jednego) głosowanie nie odbywa się, a Spiker ogłasza zwycięstwo tej strony, która wywiązała się z tego zadania. Spiker może jeszcze – jeśli utrzymuje, że głosowanie jest niepotrzebne – poprosić zwolenników i przeciwników danego wniosku o powstanie z miejsc, po czym albo ogłasza decyzję Izby, albo kontynuując procedurę głosowania (zob. *Standing Order 40*).

Po upływie 8 minut od zarządzenia głosowania (podziału) Spiker wydaje polecenie:
Zamknąć drzwi (*Lock the doors*).

Drzwi wejściowe do kuluarów do głosowań zostają zamknięte. Głos oddać mogą już tylko posłowie znajdujący się w środku. Gdy wszyscy posłowie przejdą przez kuluary i są podliczeni, osoby liczące głosy wracają do sali posiedzeń Izby Gmin, by przekazać Spikerowi wyniki głosowania. W tym celu ustawiają się przed Spikerem, a jeden z nich (stojący najbardziej po lewej stronie) ogłasza wyniki, co przykładowo może wyglądać w następujący sposób:

Głosujący „Tak” po prawej stronie: 350. Głosujący „Nie” po lewej stronie: 250 (*The Ayes to the Right: 350, The Noes to the Left: 250*).

Stojący obok osób liczących głosy urzędnik parlamentarny odbiera od nich kartkę z wynikami (*division slip*) i przekazuje ją Spikerowi, który raz jeszcze powtarza te wyniki i ogłasza ostateczną decyzję podjętą przez Izbę:

Głosujący „Tak” po prawej stronie: 350. Głosujący „Nie” po lewej stronie: 250. A więc przegłosowano na „Tak”. Przegłosowano na „Tak”. Otworzyć. (*The Ayes to the Right: 350, The Noes to the Left: 250. So the Ayes have it. The Ayes have it. Unlock*).

Odźwierni parlamentarni otwierają drzwi do kuluarów do głosowań, a Spiker przechodzi do następnego punktu przewidzianego porządkiem obrad. Całe głosowanie zajmuje mniej więcej 12-15 minut, jego wyniki pojawiają się na wspomnianych ekranach rozmieszczonych w różnych częściach Pałacu Westminsterskiego, a szczegółowe listy z wynikami (*division lists*), pokazujące kto jak głosował (choć bez wskazywania afiliacji partyjnych) następnego dnia roboczego publikowane są na stronie internetowej parlamentu brytyjskiego oraz w tzw. Hansardzie, czyli stenogramie z posiedzeń izby (Sandford 2013: s. 7).

Zasady dotyczące głosowania w Izbie Lordów określone są w punktach 53-60 regulaminu obrad izby (House of Lords 2016). Głosowanie to przebiega praktycznie według takiego samego scenariusza jak w Izbie Gmin, choć można tutaj wskazać na pewne różnice, przede wszystkim natury terminologicznej (Danel 2014: s. 327-330). Pytanie przed Izbą stawia Lord Spiker (lub jeden z jego zastępców). Lordowie, którzy chcą poprzeć dany wniosek wołają „Zadowolony” (*Content*), a jego przeciwnicy – „Niezadowolony” (*Not-content*). Zarządzenie głosowania (podziału) przez Lorda Spikera polega na wydaniu przez niego polecenia:

Oczyścić Barię (*Clear the Bar*).

Oznacza to wyproszenie niepowołanych osób z obszaru za tzw. Barię Izby (*Bar of the House*), znajdującej się w tylnej części sali posiedzeń. Po raz drugi pytanie stawiane jest przed izbą po 3 minutach od zarządzenia głosowania (w Izbie Gmin – po 2 minutach), a drzwi do sali posiedzeń zostają zamknięte po upływie 8 minut. Formułka wypowiedziana przez Spikera, za pomocą której tłumaczy zasady głosowania brzmi:

„Zadowoleni” przejdą po prawej stronie Tronu. „Niezadowoleni” – po lewej stronie Bariery (*The Contents will go to the right of the Throne. The Not-contents to the left by the Bar*).

Zatem Lordowie, którzy chcą poprzeć dany wniosek, przemieszczają się prawą stroną obok Tronu, przechodzą przez Kuluary Zadowolonych (*Contents' Division Lobby*), oddają

tam swój głos (na podobnej zasadzie jak postowie w Izbie Gmin) i wracają do izby przez drzwi znajdujące się za Barierą Izby. Przeciwnicy wniosku z kolei przechodzą lewą stroną obok Bariery, następnie przez Kuluary Niezadowolonych (*Not Contents' Division Lobby*), oddają głos i wracają do izby przez drzwi po lewej stronie Tronu (House of Lords 2017: s. 94).

Osoby liczące głosy⁸ – inaczej niż w Izbie Gmin – nie ogłaszają wyników po powrocie do sali posiedzeń, ale przekazują je Sekretarzowi przy Stole (*Clerk at the Table*), który dodaje do nich głosy oddane na sali⁹, zapisuje na kartce ostateczne wyniki, a następnie przekazuje tę kartkę jednej z osób liczących głosy reprezentujących zwycięską stronę. Ta z kolei wręcza wyniki Lordowi Spikerowi, który oficjalnie je ogłasza, co przykładowo może wyglądać w następujący sposób:

Głosowano: „Zadowoleni”: 299, „Niezadowoleni”: 347. A więc przegłosowano na “Nie” (*There have voted: Contents:299, Not-contents:347. So the Not-contents have it*).

Szczegółowe zasady dotyczące ustalania ostatecznych wyników głosowania

Zarówno w Izbie Gmin, jak i Izbie Lordów głosowanie nie jest obowiązkowe. Postowie i Lordowie mogą zostać na swoich miejscach, mogą również wejść do kularów do głosowań i nie zarejestrować swojego głosu. Jest to o tyle istotne, że w parlamencie brytyjskim są tylko dwie opcje głosowania – za wnioskiem albo przeciwko. Oznacza to, że nie ma możliwości wstrzymania się od głosu, a przynajmniej nie da się takiego głosu wstrzymującego formalnie odnotować. Pozostając zatem na swoim miejscu i nie biorąc udziału w głosowaniu, postowie i Lordowie sygnalizują, że nie chcą opowiedzieć się ani za wnioskiem, ani przeciwko niemu. W Izbie Gmin zdarza się również, że postowie celowo oddają głos zarówno w jednych, jak i drugich kularach, co powoduje jego nieważność (Sandford 2013: s. 6). Zdarzają się także pomyłki w głosowaniu. Jeśli poset zorientuje się, że oddał swój głos nie w tych kularach, w których powinien, może przejść do właściwych kularów i zagłosować tam po raz drugi (w takim wypadku jego głos będzie ostatecznie głosem nieważnym). Regulamin obrad Izby Lordów przewiduje z kolei możliwość wyjaśnienia takiej pomyłki przy tzw. Stole Izby, anulowania w ten sposób błędnie oddanego głosu i ponownego zagłosowania już na sali posiedzeń Izby (zob. *Standing Order 55*).

Postowie i Lordowie nie mogą głosować przez swoich pełnomocników, co oznacza, że muszą osobiście wziąć udział w głosowaniu. W Izbie Gmin jedynym od tego wyjątkiem jest procedura tzw. głosowania przez skinienie (*nodding through*), która umożliwia zaliczenie głosu posła mimo niedopełnienia przez niego formalności głosowania. Ma ona zastosowanie w sytuacji, gdy dany poset jest obecny na terenie Pałacu Westminsterskiego, ale nie jest w stanie przejść przez kuluary do głosowań z uwagi na zły stan zdrowia, albo towarzyszące mu małe dziecko (*Nodding through WWW*). Zdarzało się w przeszłości, że chorzy postowie

⁸ Ciekawostką może być to, że w Izbie Lordów osoby liczące głosy otrzymują specjalne pateczki (*wands*), które przez cały proces głosowania trzymają w ręku, a oddają dopiero po ogłoszeniu wyników.

⁹ Regulamin prac Izby Lordów przewiduje taką możliwość w przypadku osób niepełnosprawnych, a także w odniesieniu do Lorda prowadzącego obrady (Lorda Spikera lub jednego z jego zastępców).

byli przywożeni do Pałacu Westminsterskiego karetkami pogotowia tylko po to, by mogli zagłosować przez skinienie, pomagając w ten sposób swej partii wygrać dane głosowanie.

Zdecydowanie bardziej znana jest tradycja tzw. łączenia się w pary (pairing), polegająca na tym, że postowie Izby Gmin (w Izbie Lordów – z uwagi na mniejsze rygory dotyczące dyscypliny partyjnej – tradycja ta się nie przyjęła), którzy reprezentują różne partie polityczne umawiają się, że wspólnie nie wezmą udziału w jakimś głosowaniu lub serii głosowań. Umowa taka zawierana jest w sposób nieformalny, za zgodą i wiedzą Sekretarzy ds. dyscypliny partyjnej (whipów) i może dotyczyć krótszego bądź dłuższego okresu czasu. Może też być związana z nieobecnością jakiegoś posła albo grupy posłów (wyjazd służbowy, choroba, itp.), co mogłoby w sposób istotny zaburzyć wyniki głosowania. Tradycja ta sięga połowy XIX wieku, a do łączenia się w pary dochodzi z reguły w sytuacji, gdy rząd posiada w miarę bezpieczną przewagę nad opozycją (przy bardzo dużej przewadze jest to niepotrzebne, przy bardzo małej – często zbyt ryzykowne). Pewną odmianą łączenia się w pary jest tzw. *system bisque*¹⁰, polegający na tym, że jeśli partia rządząca ma bezpieczną przewagę nad opozycją, jej kierownictwo może się zgodzić na nieobecność pewnej grupy posłów w określonych dniach, bez konieczności łączenia ich w pary (Sandford 2013: s. 9).

Aby głosowanie mogło być uznane za ważne, musi wziąć w nim udział minimalna liczba członków danej Izby. W przypadku Izby Gmin kworum wynosi 40 osób, w tym osoby liczące głosy i Spiker lub jego zastępca. Czasami zdarza się, że mimo obecności na sali postowie intencjonalnie nie oddają swego głosu właśnie po to, aby nie został spełniony warunek kworum. W Izbie Lordów sytuacja ta wygląda nieco inaczej. W przypadku głosowań nad projektami ustaw lub legislacją delegowaną kworum wynosi 30 osób, natomiast w głosowaniach nad pozostałymi sprawami (proceduralnymi i ogólnymi) muszą wziąć udział minimum 3 osoby, wliczając w to Lorda prowadzącego obrady. Przy braku kworum głosowanie uznawane jest za nieważne, a Izba przechodzi do następnego punktu przewidzianego porządkiem obrad.

Do powtórzenia głosowania dochodzi tylko w wyjątkowych sytuacjach. Co do ogólnej zasady w parlamencie brytyjskim nad daną sprawą głosuje się tylko raz, co oznacza, że jeśli któraś z Izb poprzez głosowania udzieliła odpowiedzi na postawione przed nią pytanie (np. odrzuciła jakąś poprawkę do projektu ustawy, albo cały projekt ustawy), w danej sesji parlamentarnej sprawa ta nie można ponownie stać się przedmiotem głosowania. Zasada ta nie dotyczy spraw proceduralnych związanych np. ze zmianą regulaminu obrad Izby. Jednakże może się okazać, choć zdarza się to bardzo rzadko, że istnieje pewna rozbieżność pomiędzy wynikami ogłoszonymi na sali posiedzeń a listami imiennymi opublikowanymi następnego dnia na stronie internetowej parlamentu oraz w Hansardzie. Jeśli rozbieżność jest niewielka, niezgodność ta zostaje wyjaśniona z osobami liczącymi głosy. Następnie wyniki są korygowane i ponownie ogłaszane w Izbie. Gdyby jednak rozbieżność ta była na tyle znacząca, że wiązałoby się to z odwróceniem wyników głosowania, wszelkie działania podjęte przez Izbę będące konsekwencją błędnie podanych

¹⁰ Zwrot nieprzetłumaczalny, zaczerpnięty z terminologii związanej z grą w krykieta.

wyników zostają unieważnione (House of Lords 2017: s. 96-97). W przeszłości zdarzało się także, że głosy w kuluarach oddawały osoby postronne (co – jeśli zostało odkryte i ujawnione – prowadziło do powtórzenia głosowania), jednakże przy dzisiejszych środkach ostrożności jest to praktycznie wykluczone.

Ostatnią kwestią związaną z procedurą głosowania, a wymagającą wyjaśnienia, są zasady, które mają zastosowanie w sytuacji, gdy wniosek otrzymuje taką samą liczbę głosów za i przeciw. Spiker Izby Gmin co do zasady nie bierze udziału w głosowaniu, jednak w przypadku równej ilości głosów jego głos jest rozstrzygający. Oddaje go jednak zgodnie z konwenansem konstytucyjnym zwanym „zasadą Spikera Denisona” (Speaker Denison’s rule). Zasada ta stanowi, że jeśli tylko jest to możliwe, Spiker powinien zagłosować tak, aby przedłużyć debatę nad danym wnioskiem. Jeśli zaś jest to już niemożliwe – powinien opowiedzieć się za utrzymaniem status quo, czyli innymi słowy głosować przeciwko ostatecznemu przyjęciu projektu ustawy, poprawki do projektu ustawy, ale też np. przeciwko wnioskowi o wotum nieufności wobec rządu. W myśl tej zasady jakakolwiek zmiana wymaga większości w Izbie Gmin, a rolą Spikera nie jest przesądzanie o tym, czy taka większość istnieje.

W Izbie Lordów wygląda to nieco inaczej, gdyż Lord Spiker (lub inny Lord prowadzący obrady) może wziąć udział w głosowaniu i w razie remisu jego głos nie jest rozstrzygający. W przypadku głosowań nad projektami ustaw (na różnych etapach procedury legislacyjnej), a także w odniesieniu do instrumentów ustawodawstwa delegowanego, obowiązuje zasada, że równa ilość głosów oznacza przyjęcie wniosku oraz odrzucenie poprawki do niego. Innymi słowy – aby odrzucić (lub zmienić) dany wniosek, potrzebna jest większość głosów oddanych w Izbie Lordów. Odwrotnie natomiast jest w przypadku pozostałych, z założenia mniej ważnych, głosowań – tutaj do pozytywnej odpowiedzi na pytanie postawione przez Lorda Spikera potrzebna jest większość, a zatem równa ilość głosów oznacza odrzucenie danego wniosku (Robertson, Elias 2006: s. 72).

Próby modyfikacji systemu głosowania w parlamencie brytyjskim

Opisana powyżej procedura głosowania obowiązuje w parlamencie brytyjskim od 1835 roku, gdyż po pożarze, który rok wcześniej strawił Pałac Westminsterski, przebudowano go tak, aby po obu stronach sali posiedzeń każdej z izb znajdowały się osobne kuluary do głosowań. Niemniej w długiej historii brytyjskiego parlamentaryzmu prowadzący obrady Spiker zawsze próbował szacować, która strona ma w izbie przewagę, a liczenie głosów następowało tylko wówczas, gdy jego opinia była kwestionowana. Początkowo postawie byli liczeni siedząc na swoich miejscach i dopiero pod koniec XVI wieku pojawił się zwyczaj wychodzenia z sali posiedzeń do innego pomieszczenia. W Izbie Gmin głosowano „Tak” (Yea) lub „Nie” (No), ale gdy dochodziło do podziału, pierwotnie do kuluarów udawała się tylko jedna strona - ci, którzy głosowali za jakąś zmianą. Zwolennicy utrzymania *status quo* pozostawali na swoich miejscach (Sandford 2013: s. 10).

System głosowania w parlamencie brytyjskim jest zatem bardzo mocno osadzony w tradycji najpierw angielskiego, a później brytyjskiego parlamentaryzmu. Bardzo często

sprawia on wrażenie archaicznego, niedostosowanego do dzisiejszej rzeczywistości, w której niemal na każdym kroku towarzyszą nam coraz to nowsze technologie i związane z nimi udogodnienia. Pojawia się zatem pytanie – dlaczego Brytyjczycy niezmiennie stosują tak niewygodną, pochłaniającą mnóstwo czasu procedurę, skoro większość współczesnych parlamentów zaadaptowała z powodzeniem jeden z licznych wariantów tzw. głosowania elektronicznego? Problemem tym pod koniec XX wieku zajęła się Komisja Specjalna ds. Modernizacji Izby Gmin (*The Modernisation of the House of Commons Select Committee*) powołana do życia w 1997 roku, niedługo po wyborczym zwycięstwie, kierowanej przez Tony'ego Blaira, Partii Pracy. Głównym zadaniem Komisji było przeanalizowanie, w jaki sposób można usprawnić i zmodernizować praktyki i procedury obowiązujące w Izbie Gmin (Kelso 2007: s. 139). W kwietniu 1998 roku Komisja opublikowała swój piąty raport z sesji parlamentarnej 1997-1998 – „Dokument Konsultacyjny na temat metod głosowania” (Consultation Paper 1998). Jego celem było zebranie opinii posłów Izby Gmin czy chcą utrzymania obecnego systemu liczenia głosów, czy też zastąpienia go jedną z odmian systemu elektronicznego.

Wśród zalet obecnego systemu Komisja wymieniła m.in. jego prostotę, wysoki stopień dokładności¹¹, fakt że zapobiega ewentualnym próbom oszustwa (trudno sobie wyobrazić, aby jakiś poseł mógł się podszyć pod innego posła, tudzież by głos oddała osoba postronna), a także to, że daje on posłom możliwość kontaktu z innymi posłami, a jego utrzymanie nie będzie generować żadnych dodatkowych kosztów. Z drugiej strony Komisja wskazała także wady, takie jak np. czasochłonność (jedno głosowanie trwa od 12 do 15 minut), niewygodę (kuluary do głosowań są często zatłoczone, a posłowie muszą stać w kolejkach, by oddać swój głos), brak możliwości wstrzymania się od głosu, brak możliwości anulowania błędnie oddanego głosu (oddanie głosu po raz drugi, już we właściwych kularach, prowadzi jedynie do tego, że koniec końców głos oddany przez posła jest nieważny), a także konieczność czekania na imienne listy z wynikami głosowania, które dostępne są dopiero po pewnym czasie (Consultation Paper 1998).

Komisja poddała pod rozagę posłów możliwe modyfikacje tego systemu, podkreślając, że jego dwie istotne wady mogą zostać wyeliminowane bez konieczności jego radykalnej zmiany. Chodziło tutaj o wprowadzenie możliwości zarejestrowania głosu wstrzymującego się (i utworzenie w tym celu dodatkowych trzecich kularów), a także zmianę zasady, że głosowania odbywają się po zakończeniu debaty nad danym wnioskiem (zamiast tego miałyby się odbywać w ustalonym z góry, możliwie najwygodniejszym dla posłów terminie). Gdyby zaś miało dojść do wprowadzenia w miejsce obecnego systemu jakiejś formy systemu elektronicznego, Komisja przedstawiła jego cztery możliwe warianty. Każdy z nich gwarantował, że posłowie nadal mogliby głosować albo w kularach albo w pobliżu sali posiedzeń Izby Gmin (a zatem nadal mieliby moż-

¹¹ Zdarzają się oczywiście przypadki rozbieżności pomiędzy listami głosujących sporządzonymi przez urzędników parlamentarnych, a wynikami przedstawionymi przez osoby liczące głosy, ale są to sytuacje jednostkowe. Podobnie zresztą do wyjątków należą pomyłki urzędników, którzy na listach z wynikami zaznaczają błędne nazwiska głosujących (myląc ich z kimś innym), lub też nie zaznaczają nazwiska osoby, która głos oddała.

liwość kontaktu z innymi postami). Wyniki głosowania (także te imienne) byłyby znane praktycznie natychmiast, a czas głosowania skróciłby się do ok. 8 minut (tyle – zgodnie z regulaminem obrad Izby – i tak musi zostać przeznaczony na głosowanie) (Consultation Paper 1998).

W przypadku dwóch ze wspomnianych czterech wariantów systemu elektronicznego postowie nadal korzystałoby – tak jak ma to miejsce przy obecnym systemie – z kularów do głosowań zlokalizowanych po przeciwległych stronach sali posiedzeń Izby Gmin. Byłby to albo system inteligentnych kart z mikro-chipem (*smart cards system*), albo system rozpoznawania odcisków palców (*fingerprint recognition system*) – przy każdym z nich odpowiednie czytniki byłyby zainstalowane w kularach do głosowań, a postowie szybciej niż obecnie mogliby oddać swoje głosy. Pozostałe dwa warianty też wiązałyby się z możliwością wykorzystania kularów do głosowań (choć już bez znaczenia byłoby to, w których z nich należy głosować „tak”, a w których „nie”), ale również innych miejsc w bezpośrednim sąsiedztwie sali posiedzeń Izby. Byłby to albo system oparty o specjalne budki wyposażone w ekrany dotykowe (*touch screens*), albo system wykorzystujący bezprzewodowe zestawy na podczerwień oraz ich zdalne detektory (infra-red cordless handsets). W odniesieniu do każdego z proponowanych wariantów systemu elektronicznego głosowania, Komisja opisała jego wady i zalety, a także koszty zakupu i instalacji (Consultation Paper 1998).

W aneksie do tego raportu znalazł się specjalny kwestionariusz, za pomocą którego Komisja chciała zbadać opinie postów – zarówno na temat obecnego systemu głosowania, jak i czterech możliwych wariantów systemu elektronicznego, które mogłyby go zastąpić. Na początku lipca 1998 roku Komisja opublikowała swój szósty raport z sesji parlamentarnej 1997-1998 - „Metody głosowania”, zawierający analizę odpowiedzi udzielonych przez postów w tym kwestionariuszu (*Voting Methods* 1998). Okazało się, że żadna potencjalna alternatywa dla obecnego systemu nie spotkała się ze znaczącym poparciem ze strony postów, a każda z czterech zaproponowanych opcji została uznana za „nie do zaakceptowania” przez 46-65% tych, którzy kwestionariusz wypełnili. Z drugiej strony obecny system głosowania za najlepszy uznało 53% postów, a do „do zaakceptowania” aż 70%. W związku z tym Komisja zarekomendowała niekontynuowanie tej dyskusji, za wyjątkiem wspomnianych dwóch kwestii, które nie wymagały zmiany systemu głosowania. Postowie bowiem bardzo wyraźnie opowiedzieli się za wprowadzeniem możliwości wstrzymania się od głosu, a także za zmianą sposobu organizacji głosowań, tak by mogły się one odbywać nie tyle po każdej debacie, co w ustalonym z góry, możliwie najdogodniejszym terminie (*Voting Methods* 1998).

Co prawda, do dziś nie ma w parlamencie brytyjskim możliwości wstrzymania się od głosu, ale druga z proponowanych zmian po jakimś czasie doczekała się nie tylko dalszej dyskusji, ale nawet częściowego wprowadzenia w życie. Chodzi tutaj mianowicie o uzupełnienie regulaminu obrad Izby Gmin o punkt 41A, który przewiduje tzw. odroczone podziały (*deferred divisions*). Decyzja ta była konsekwencją rekomendacji Komisji Specjalnej ds. Modernizacji Izby Gmin zawartych w drugim raporcie z sesji parlamentarnej 1999-2000 – „Planowanie legislacji i terminów głosowania: raport i sprawozdanie

Komisji" (*Programming of Legislation* 2000). Komisja zaproponowała tę procedurę po to, aby wprowadzić mechanizm umożliwiający kontynuowanie debaty po godzinie 22:00, niewymagający jednak by postowie, którzy w takiej debacie nie chcą brać udziału, musieli pozostać w budynku parlamentu do późnych godzin nocnych, w oczekiwaniu na podział, który mógłby nastąpić po takiej debacie (*Programming of Legislation* 2000).

Idea odroczonego podziału sprowadza się do tego, że jeśli podział jest ogłoszony po tzw. „momencie przerwania”, czyli po czasie, w którym w danym dniu Izba powinna zakończyć debatowanie nad wnioskami (zob. przypis 2), nie dochodzi on do skutku i jest odraczany. Oznacza to, że postowie w następną środę w godzinach 12.30-14.00 mogą udać się osobiście do jednego z kularów do głosowań i oddać swój głos na specjalnych formularzach przygotowanych w tym celu przez urzędników parlamentarnych. Po upływie 90 minut głosy są podliczane przez urzędników, a wyniki takiego odroczonego podziału są ogłaszane przez Spikera bez zbędnej zwłoki, w tym samym dniu obrad. Procedura ta nie jest uniwersalna, gdyż zgodnie z regulaminem obrad Izby nie stosuje się jej choćby przy pracach nad projektami ustaw. O wyłączenie tej procedury w odniesieniu do określonych wniosków (czy też pytań) może też zawniekskować odpowiedni minister rządu. W gruncie rzeczy odroczone podziały mają zastosowanie przede wszystkim przy instrumentach ustawowych (*statutory instruments*) związanych z legislacją delegowaną oraz dokumentach Unii Europejskiej (Kelly 2018: s. 4).

Odroczone podziały zostały próbnie wprowadzone do regulaminu obrad Izby Gmin w sesji parlamentarnej 2000-2001 (za pomocą tzw. *Sessional Order*). Kilka razy ważność tego punktu regulaminu przedłużano na kolejne sesje parlamentarne, a ostatecznie 24 października 2004 roku postowie zgodzili się, aby procedura ta na stałe weszła do regulaminu obrad Izby Gmin jako *Standing Order 41A*. Ten sposób odkładania głosowań od samego początku miał swoich zadeklarowanych zwolenników, ale i przeciwników, którzy krytykowali rozdzielanie debaty i głosowania. Jednakże wzięwszy pod uwagę, że w 2005 roku zmianie uległy godziny pracy Izby Gmin, niewiele głosowań jest dziś ogłaszanych po wspomnianym „momencie przerwania”, co oznacza, że odroczone podziały odbywają się stosunkowo rzadko.

Podsumowanie

Odpowiedź na pytanie, dlaczego brytyjscy postowie i Lordowie tak bardzo przywiązani są do swojego systemu głosowania, wbrew pozorom wcale nie jest taka trudna. Nie chodzi tutaj tylko i wyłącznie o tak charakterystyczne dla Brytyjczyków przywiązanie do pewnych zwyczajów i rytuałów, które bardzo starannie się w tym kraju pielęgnuje – także w życiu politycznym. Rzecz jasna tradycja jest niezmiernie istotna, ale w gruncie rzeczy – gdyby dłużej się nad tym zastanowić – system głosowania w parlamencie brytyjskim, nawet jeśli na pierwszy rzut oka archaiczny, jest bardzo sprawny i wygodny, a także doskonale wpisuje się w sposób funkcjonowania tego parlamentu.

System ten ma oczywiście swoje wady – głosowania trwają dłużej niż powinny (nie można też głosować seriami), związane są z nim pewne niedogodności (stanie

w kolejce do kuluarów, przebywanie w zatłoczonych pomieszczeniach, itp.), brak jest możliwości wstrzymania się od głosu czy też anulowania błędnie oddanego głosu. Ale z drugiej strony system ten jest w gruncie rzeczy mało skomplikowany, pozwala na precyzyjne ustalenie wyników oraz minimalizuje ryzyko oddawania głosu za kogoś innego lub udziału w głosowaniu osób postronnych. Ponadto postowie i Lordowie nie muszą nosić ze sobą karty do głosowania (którą zawsze można zgubić albo jej zapomnieć), a ich odciski palców nie muszą być przechowywane w wewnętrznej bazie danych i w ten sposób narażone na niepowołane użycie. Przeciwno niektórym rodzajom systemu elektronicznego przemawiają zatem także względy bezpieczeństwa. Można tutaj wskazać jeszcze na przeszkody natury technicznej – choćby w związku z tym, że w Izbie Gmin postowie nie mają na stałe przypisanych miejsc siedzących (w ogóle tych miejsc jest jedynie ok. 437, podczas gdy postów – 650). Wprowadzenie którejs z odmian głosowania elektronicznego zatem i tak wiązałoby się z koniecznością fizycznego opuszczenia sali posiedzeń Izby Gmin.

Podział na zwolenników i przeciwników wniosku, nad którym odbywa się głosowanie ułatwia też pracę Sekretarzom ds. dyscypliny partyjnej (*whipom*), gdyż zdecydowanie łatwiej jest im w określonych kuluarach pilnować, by członkowie ich partii głosowali w odpowiedni sposób – zwłaszcza wtedy, gdy są to dla rządu i opozycji głosowania o kluczowym znaczeniu. Ponadto warto wspomnieć o kwestii zaufania, gdyż brytyjscy postowie i Lordowie obecnemu systemowi głosowania po prostu ufają i praktycznie nigdy nie próbują podważyć czy zakwestionować wyników głosowania – nawet w sytuacjach, gdy emocje polityczne są bardzo silne (Rogers, Walters 2006: s. 174). No i wreszcie argument, który w największym chyba stopniu wskazuje na wyższość obecnego systemu nad jakąkolwiek odmianą systemu elektronicznego: brytyjscy postowie i Lordowie są do tego systemu nie tylko przyzwyczajeni, ale po prostu bardzo go lubią, gdyż wyjście do kuluarów daje im możliwość zaczerpnięcia oddechu i porozmawiania ze swoimi partyjnymi kolegami. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza dla postów i Lordów z tylnych ław (tzw. *backbenchers*), którzy w tym czasie mogą zamienić kilka zdań i omówić ważne dla siebie kwestie z przedstawicielami kierownictwa swojej partii, którzy na co dzień zasiadają w ławach przednich (tzw. *frontbenchers*).

Jak widać kuluary do głosowań to miejsce szczególne – wbrew pozorom (i nazwie) nie służą one tylko i wyłącznie do oddawania głosu, ale pełnią wiele ważnych, dodatkowych funkcji i dzieje się w nich znacznie więcej niż mogłoby się nam wydawać. A to, w połączeniu z innymi przytoczonymi w tym artykule argumentami prowadzi nas do wniosku, że trudno sobie wyobrazić, aby Brytyjczycy, czy to w tej bliższej, czy też bardziej odległej przyszłości, zdecydowali się na gruntowną reformę systemu głosowania, który obowiązuje w ich parlamencie.

Łukasz Danel – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Nauk Politycznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W swej pracy naukowej zajmuje się analizą współczesnych systemów politycznych, zwłaszcza systemu brytyjskiego.

Adres e-mail: lukasz.danel@uek.krakow.pl

Łukasz Danel – PhD, assistant professor at the Chair of Political Sciences of the University of Economics in Krakow. In his academic work he deals with the analysis of contemporary political systems, especially the British system.

E-mail: lukasz.danel@uek.krakow.pl

➔ Bibliografia

- CONSULTATION PAPER ON VOTING METHODS (1998), *Select Committee on Modernisation of the House of Commons Fifth Report*, 29 April 1998, HC 699.
- DANEL Łukasz (2014), *Izba Lordów w parlamentarystyce brytyjskiej*, Warszawa.
- HOUSE OF COMMONS (2017), *Standing Orders. Public Business 2017*, HC 4.
- HOUSE OF LORDS (2016), *The Standing Orders of the House of Lords relating to public business*, HL Paper 3.
- HOUSE OF LORDS (2017), *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*.
- JACK Malcolm et al. (red.) (2011), *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 24th edition, London.
- KELLY Richard (2018), *Deferred divisions*, Standard Note: SN/PC/00612, House of Commons Library.
- KELSO Alexandra (2007), *The House of Commons Modernisation Committee: Who Needs It?*, "British Journal of Politics and International Relations", vol. 9, no. 1.
- NODDING THROUGH (WWW), <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/nodding-through-on-the-nod> (12.07.2017).
- PROGRAMMING OF LEGISLATION AND TIMING OF VOTES (2000), *Select Committee on Modernisation of the House of Commons Second Report*, 6 July 2000, HC 589.
- ROBERTSON Mary, ELIAS Thomas (2006), *Handbook of House of Lords Procedure*, 2nd edition, London.
- ROGERS Robert, WALTERS Rhodri (2006), *How Parliament Works*, 6th edition, Harlow.
- SANDFORD Mark (2013), *Divisions in the House of Commons: House of Commons Background Paper*, Standard Note: SN/PC/06401, House of Commons Library.
- VOTING METHODS (1998), *Select Committee on Modernisation of the House of Commons Sixth Report*, 5 June 1998, HC 779.