

*Marek Garlicki*

## Doktryna suwerenności Parlamentu brytyjskiego po Traktacie z Lizbony

W przypadku relacji Wielkiej Brytanii z Unią Europejską suwerenność może mieć kilka wymiarów. Pierwszy wymiar, to suwerenność ludu bądź narodu, czyli podstawowa zasada ustrojowa we wszystkich państwach demokratycznych. Drugi wymiar, to suwerenność w sferze ekonomii, rozumiana jako wolność rynku i oddzielenie władzy publicznej od własności prywatnej. Trzeci wymiar, to suwerenność Parlamentu, rozumiana jako zasada polityczna i konstytucyjna, która jednak zawiera w sobie istotne elementy suwerenności monarszej (monarchy)<sup>1</sup>. Właśnie ten trzeci wymiar suwerenności zostanie poddany analizie w poniższym artykule.

Doktryna suwerenności Parlamentu brytyjskiego (zwana także doktryną supremacji Parlamentu) jest uważana za jedną z fundamentalnych (jeśli nie za najważniejszą) zasad konstytucyjnych w Wielkiej Brytanii<sup>2</sup>. Ukształtowanie się tej suwerenności ma ścisły związek ze specyficznym przebiegiem dziejów na Wyspach Brytyjskich a sama supremacja Parlamentu jest w pewnym sensie pojęciem opozycyjnym w stosunku do suwerenności narodu. To właśnie ta zasada powoduje, że Wielka Brytania nie posiada skodyfikowanej konstytucji. Dzieje się tak, ponieważ zgodnie z doktryną suwerenności, w jej klasycznym rozumieniu, Parlament Zjednoczonego Królestwa jest podmiotem posiadającym najwyższą, suwerenną władzę w państwie (przynajmniej w kwestiach

---

<sup>1</sup> Więcej na temat wymiarów suwerenności w relacjach Wielkiej Brytanii z UE zob. Ch. Gifford, *The UK and the European Union: Dimensions of Sovereignty and the Problem of Eurosceptic Britishness*, "Parliamentary Affairs" 2010, t. 63, nr 2, s. 321–338.

<sup>2</sup> Wielka Brytania w znaczeniu geograficznym oznacza wyspę, która obejmuje trzy kraje historyczne: Anglię, Szkocję i Walię. Ponadto Wielka Brytania jest też podmiotem prawnym, obejmującym Królestwo Anglii i Królestwo Szkocji. W języku polskim przyjęło się jednak nazywanie państwa, jakim jest Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Wielką Brytanią, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=4169177>. W związku z tym terminy „Zjednoczone Królestwo” i „Wielka Brytania” będą w tym artykule stosowane zamiennie, o ile nie zostanie zaznaczone inaczej.

ustawodawczych). Co więcej, władzy tej nie mogą ograniczyć żadne inne brytyjskie instytucje publiczne, umowy międzynarodowe, czy nawet obywatele, którzy działają w inny sposób, niż poprzez oddanie głosu w wyborach do Parlamentu. Doktryna ta została po raz pierwszy opisana i zdefiniowana przez konstytucjonalistów i politologów brytyjskich w połowie XIX wieku. W powojennej historii obowiązywanie tej doktryny stało się jednak kilka razy pod znakiem zapytania, w związku z jej praktycznym ograniczeniem. Przede wszystkim chodzi tutaj o konsekwencje wstąpienia Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich w 1973 r., a także szeregu reform ustrojowych zapoczątkowanych przez rząd Tony'ego Blaira i Gordona Browna w latach 1997–2010.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy wpływu Traktatu lizbońskiego i późniejszych brytyjskich regulacji prawnych na doktrynę suwerenności Parlamentu. Tego typu analiza nie może być jednak dokonana w oderwaniu od wpływu, jaki miała na tę zasadę sama akcesja Wielkiej Brytanii do WE. W związku z tym artykuł został podzielony na trzy główne części. W pierwszej zdefiniowano samą zasadę suwerenności Parlamentu i opisano jej funkcjonowanie w ramach brytyjskiego systemu politycznego. W drugiej, skupiono się na wyzwaniach, płynących dla owej doktryny w związku z przystąpieniem Zjednoczonego Królestwa do WE. Następnie, analizie poddano wpływ na doktrynę suwerenności Parlamentu, jaki miał Traktat lizboński i jego inkorporacja do brytyjskiego systemu prawnego. W tej części poruszono też zagadnienie Ustawy o Unii Europejskiej z 2011 r. Autor uznał, że kwestia brytyjskich reform ustrojowych przeprowadzonych na przełomie XX i XXI wieku wykracza poza temat artykułu i w związku z tym została ona celowo pominięta.

### **Doktryna suwerenności Parlamentu**

Brytyjska doktryna suwerenności kształtowała się i ewoluowała na przestrzeni wieków, zaś jej nowożytny kształt był uwarunkowany charakterystycznym przebiegiem procesów historycznych na Wyspach Brytyjskich. Ewolucja i historyczny rozwój tej doktryny wybiegają poza ramy niniejszego artykułu. Warto jednak wspomnieć o najważniejszych czterech etapach kształtowania się doktryny. Pierwszym etapem był moment powstania Parlamentu. Parlament nie pojawił się z dnia na dzień, jednak za umowną datę przyjmuje się nadanie Wielkiej Karty Swobód w 1215 r. przez Jana bez Ziemi. Od tego czasu król nie stał już ponad prawem. Monarcha zobowiązał się ponadto do konsultowania z magnatami decyzji w wielu sprawach, które ich dotyczyły. Za drugi etap można uznać moment podziału nieograniczonej suwerennej władzy pomiędzy monarchę a Parlament. Zdaniem Jeffrey Goldsworthy'ego Parlament stał się najważniejszą, oprócz samego króla, instytucją sprawującą władzę w sferze

spraw doczesnych już pod koniec XIV wieku<sup>3</sup>. Co więcej, posiadał on wówczas kompetencje we wszystkich trzech gałęziach władzy – wykonawczej, prawodawczej i sądowniczej. Trzeci etap, to faktyczne przejście przez Parlament całości suwerennej władzy państwowej. Powszechnie uważa się, że dokonało się to w wyniku Chwalebnej Rewolucji (1688–1689) i Deklaracji Praw z 1689 r. Wówczas Parlament został uznany za najwyższe źródło prawa stanowionego. Od tego momentu „równowaga władzy przestała zależeć wyłącznie od króla, a zaczęła spoczywać pomiędzy dwoma Izbami”<sup>4</sup>. Etap czwarty, to uniezależnienie się egzekutywy od monarchy i praktyczna suwerenność rządu dominującego nad Parlamentem. Transfer władzy wykonawczej od monarchy do Parlamentu dokonał się za sprawą ukształtowania się instytucji Gabinetu, która wyodrębniła się w XVIII wieku z Tajnej Rady Królewskiej<sup>5</sup> oraz dzięki późniejszej faktycznej dominacji egzekutywy nad całym Parlamentem. Ten drugi proces zakończył się już w XX wieku, a jego przyczyną był szczególnie rozwój systemu partyjnego w Wielkiej Brytanii, który doprowadził do kierowniczej roli rządu wyłanianego z większości parlamentarnej. Można powiedzieć, że obecnie brytyjski system konstytucyjny i doktryna suwerenności znajdują się na kolejnym – piątym – etapie, a stało się to za sprawą włączenia Wielkiej Brytanii w procesy integracji europejskiej oraz przeprowadzenia przez rządy Tony’ego Blaira i Gordona Browna istotnych reform konstytucyjnych.

Prawdopodobnie pierwszą osobą, która zdefiniowała brytyjską doktrynę suwerenności Parlamentu i stwierdziła, że jest to naczelna zasada brytyjskiej konstytucji był oxfordzki profesor prawa – Albert Venn Dicey<sup>6</sup>. Jego dzieło *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* opublikowane w 1885 r. oraz opisana w nim koncepcja suwerenności Parlamentu, do dziś wywierają wielki wpływ na brytyjskich konstytucjonalistów i współczesne rozumienie jednej z najważniejszych zasad brytyjskiej konstytucji. Bardzo ważny dla doktryny suwerenności Parlamentu w diceyowskim rozumieniu jest fakt, że jako dziewiętnastowieczny brytyjski prawnik koncentrował się on wyłącznie na formalno-prawnym wymiarze tej doktryny.

We wspomnianym wyżej dziele Dicey tak definiuje tę doktrynę: „Zasada suwerenności Parlamentu oznacza nie mniej, nie więcej, iż tak zdefiniowany Parlament ma na mocy angielskiej (*sic!*) konstytucji prawo do uchwalania bądź uchylania jakiegokolwiek ustawy; i dalej, że żadna osoba ani instytucja nie jest

<sup>3</sup> J. Goldsworthy, *Parliamentary Sovereignty: History and Philosophy*, Oxford 2001, s. 229.

<sup>4</sup> A. Lyon, *Constitutional History of the United Kingdom*, London 2003, s. 197–198.

<sup>5</sup> Zob. P. Biskup, *Prawno-polityczna ewolucja brytyjskiej doktryny suwerenności*, Warszawa 2007, s. 41.

<sup>6</sup> Przed Dicey’em próby opisu angielskiej (*sic!*) konstytucji dokonał dziennikarz, założyciel tygodnika „The Economist”, Walter Bagehot w dziele zatytułowanym *The English Constitution* wydanym w 1867 r. Pojęcie doktryny suwerenności Parlamentu nie pojawia się jednak w tej publikacji.

uprawniona, w świetle prawa angielskiego, do uchylania bądź zawieszania legislacji Parlamentu”<sup>7</sup>. Pierwszą implikacją tak zdefiniowanej zasady jest to, że Parlament może formalnie uchylać ustawy dotyczące jakiegokolwiek materii i żadna inna instytucja, czy też władza, nie ma żadnych formalnych podstaw, aby ustawy te uznać za nieważne lub je zmienić. W związku z tym w pozytywnym rozumieniu doktryna ta zapewniała, że każda nowa ustawa Parlamentu będzie przestrzegana przez sądy. W rozumieniu negatywnym, wiązało się to z tym, iż żadne inne ciało nie może uchwalić przepisów sprzecznych z ustawami Parlamentu, które byłyby egzekwowane przez sądy.

Drugie następstwo diceyowskiej doktryny suwerenności to założenie, iż żaden Parlament, jak bardzo by się nie starał, nie może związać prawnie swoich następców. Nie było takiej ustawy uchwalonej przez Parlament, która nie mogłaby być w następnej kadencji zmieniona bądź uchylona. W związku z tym, w przypadku ustaw parlamentarnych, które były ze sobą sprzeczne, sądy musiały stosować te późniejsze. Dicey zakładał, że Parlament nie ma prawnie żadnych ograniczeń, z wyjątkiem tych natury politycznej. W jego przekonaniu żaden władca, nawet despotyczny, nie będzie stanowił prawa, które byłoby sprzeczne z jego moralnymi przekonaniem oraz pozaprawnymi normami obowiązującymi w jego kręgu kulturowym w danym czasie. Jako barwny przykład podał nieprawdopodobieństwo zniesienia przez sułtana religii mahometańskiej<sup>8</sup>.

Trzeci skutek doktryny wynikał z dwóch poprzednich. Skoro Parlament był suwerenny w tym sensie, że jego ustawy nie mogły być przez nikogo unieważnione, i skoro żaden Parlament nie mógł prawnie związać swoich sukcesorów, to prawo stanowione przez Parlament było najwyższą obowiązującą formą prawa brytyjskiego. Zatem każda ustawa Parlamentu, niezależnie od kwestii jakiej dotyczyła, stała na równi z innymi ustawami parlamentarnymi<sup>9</sup>. To z kolei implikowało brak hierarchiczności i rozróżnienia między prawem konstytucyjnym, a innymi podległymi jemu dziedzinami prawa stanowionego. W związku z tym w diceyowskim rozumieniu wszystko, co Parlament uchwalił, stawało się prawem<sup>10</sup>.

Warto jednak wspomnieć także o innym brytyjskim konstytucjonalistcie Sir Ivor Jenningsie, który mimo tego, iż w pełni zgadzał się z teorią Diceya, że z legalnego punktu widzenia Parlament mógł zrobić wszystko, to znacznie częściej niż Dicey odwoływał się on do realiów politycznych. Świadczy o tym wymowny cytat: „jeżeli Parlament uchwaliłby, że mężczyźni powinni być kobietami, to byłiby oni w oczach prawa kobietami”. Sądy musiałyby wtenczas

<sup>7</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1959, s. 39–40.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>9</sup> Wывód na temat braku prawa nadrzędnego i równości wszelkich parlamentarnych ustaw – zob. ibidem, s. 87–89.

<sup>10</sup> V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford–Portland, Oregon 2009, s. xii.

postępować na tej podstawie. Suwerenność Parlamentu jest jednak, w opinii Jenningsa, „prawną fikcją, a fikcja prawna może przyjąć dowolne założenie”<sup>11</sup>. Idąc dalej, Jennings twierdził, że istnieje mnóstwo rzeczy, których Parlament w praktyce nie może zrobić. Jako przykład podał to, iż żaden Parlament nie odważyłby się pozbawić rzymskich katolików prawa wyborczego. Proszą przyczyną tego, zdaniem Jenningsa, była odpowiedzialność polityczna członków Izby Gmin, którzy nie zostaliby ponownie wybrani przez obywateli w najbliższych wyborach. Co prawda, „Parlament uchwała wiele ustaw, których wielu ludzi nie pochwała. Niemniej jednak nigdy nie ustanawia praw, które stoją w sprzeczności z interesem znacznej części populacji”<sup>12</sup>. Pomimo różnic, Dicey i Jennings byli zgodni, iż prawna suwerenność Parlamentu implikuje zależność i podległość sądownictwa wobec legislatury. Sądy są według nich związane ustawami Parlamentu, które ściśle określają zakres swobody interpretacji prawa i wyznaczają ramy dla orzecznictwa<sup>13</sup>.

W tym miejscu warto też wspomnieć o współczesnym dwuwymiarowym pojmowaniu tej doktryny. Zarówno Anthony Bradley jak i Vernon Bogdanor odróżniają dwa ujęcia doktryny suwerenności Parlamentu – teoretyczne (forma) i praktyczne (treść). Ich zdaniem, zasadę tę można rozpatrywać w jednym i drugim ujęciu. Ten podział można uznać za pewne rozwinięcie podejścia klasycznego, które także rozróżniało doktrynę w ujęciu prawnym i w ujęciu politycznym<sup>14</sup>. W związku z faktem, że już Jennings zarzucał doktrynie, iż jest prawną fikcją, która w praktyce jest znacznie ograniczona, w artykule tym nacisk został położony na prawno-teoretyczny wymiar suwerenności Parlamentu.

### Wstąpienie Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich

W tym miejscu należy wspomnieć o brytyjskim dualizmie w podejściu do relacji pomiędzy prawem międzynarodowym i krajowym. Zgodnie z tą doktryną oba porządki prawne są odrębne<sup>15</sup>. W związku z tym kompetencje zawierania umów międzynarodowych i ich ratyfikacja należą do Gabinetu<sup>16</sup>, któremu przysługują w tej materii tzw. prerogatywy królewskie. Jednak w przypadku,

<sup>11</sup> Za: I. Jennings, *The Law and the Constitution*, London 1959, s. 170.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 148.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 254.

<sup>14</sup> A. Bradley, *The Sovereignty of Parliament: form or Substance?*, w: J. Jowell, D. Oliver (red.), *The Changing Constitution*, Oxford 2004, s. 58; V. Bogdanor, op. cit., s. 283.

<sup>15</sup> P. Biskup, *Prawno-polityczna...*, op. cit., s. 133–134.

<sup>16</sup> W systemie politycznym Wielkiej Brytanii rozróżnia się pojęcie „rządu” i „Gabinetu”. Rząd jest pojęciem szerszym, które może obejmować nawet cały aparat administracyjny, natomiast Gabinet jest pojęciem węższym i odnosi się tylko do ministrów, zob. S. Gebethner, *Wielka Brytania*, w: S. Gebethner, J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych: Wielka Brytania i Francja*, Warszawa 1971, s. 137.

gdy postanowienia traktatu wprowadzają zmiany do wewnętrznego porządku prawnego, niezbędna jest inkorporująca je ustawa Parlamentu, gdyż to jedynie ona może zmieniać obowiązujące prawo krajowe<sup>17</sup>.

Konsekwentnie w przypadku akcesji Wielkiej Brytanii do WE, która wiązała się z wprowadzeniem nie lada zmian do wewnętrznego porządku prawa brytyjskiego, niezbędne było uchwalenie ustawy Parlamentu, która by inkorporowała system prawa wspólnotowego do wewnętrznego porządku brytyjskiego. Nastąpiło to na podstawie uchwalonej przez Parlament Ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 r.<sup>18</sup> Inkorporacja systemu prawa wspólnotowego wiązała się z zaakceptowaniem dwóch rewolucyjnych z punktu widzenia doktryny suwerenności Parlamentu zasad – prymatu (pierwszeństwa) prawa wspólnotowego i bezpośredniego skutku.

Zasada bezpośredniego skutku oznacza, że akty prawa wspólnotowego tworzą prawa i obowiązki także dla osób fizycznych i prawnych, a ponadto jednostki mogą się na te prawa powoływać przed sądami państwowymi. Zasada ta została po raz pierwszy sformułowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie 26/62: „Europejska Wspólnota Gospodarcza stanowi nowy porządek prawa międzynarodowego, na korzyść którego państwa ograniczyły swe suwerenne prawa, aczkolwiek jedynie w określonych dziedzinach, i któremu podlegają nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywatele”<sup>19</sup>.

Natomiast zasada prymatu prawa wspólnotowego polega na tym, że w przypadku sprzeczności przepisów prawa wspólnotowego i krajowego, zastosowanie mają przepisy prawa wspólnotowego, bez względu na to, kiedy przepisy prawa krajowego były ustanowione. Oznacza to, że późniejsze prawo krajowe nie uchyla wcześniejszego prawa wspólnotowego. Ta zasada została sformułowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie 6/64: „warunki i duch Traktatu uniemożliwiają państwom [...] przyznanie aktom jednostronnym i późniejszym pierwszeństwa przed systemem prawnym zaakceptowanym przez nie na zasadzie wzajemności. Akty takie nie mogą zatem być sprzeczne z tym systemem prawnym. Wykonywanie prawa wspólnotowego nie może się różnić pomiędzy państwami z powodu uznawania przez nie późniejszych przepisów prawa krajowego, gdyż zagraża to realizacji celów Traktatu”<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Zob. A. Bradley, op. cit., s. 41–42; P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006, s. 84.

<sup>18</sup> *European Communities Act 1972*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents> (30.03.2012).

<sup>19</sup> *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0026:EN:html> (30.03.2012).

<sup>20</sup> *Flaminio Costa v. ENEL* [1964], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964J0006:en:html> (30.03.2012).

Zasada prymatu została dodatkowo potwierdzona na gruncie brytyjskim przez dwie sprawy *Factortame* z lat 1989–1991, za sprawą których potwierdzono zdolność krajowych sądów brytyjskich do czasowego uchylania ustaw Parlamentu niezgodnych z prawem wspólnotowym<sup>21</sup>.

Wstąpienie Wielkiej Brytanii do WE przyniosło dwa wyzwania poważne dla doktryny suwerenności Parlamentu. Po pierwsze, sądy uzyskały prawo do rewizji ustaw pod kątem ich zgodności z prawem wspólnotowym. Wcześniej sądownictwo było całkowicie zależne i podległe ustawodawstwu Parlamentu. Po drugie, zostało złamane założenie, iż żaden obecny Parlament nie może ograniczyć suwerennej władzy swoich następców. Od momentu akcesji Wielkiej Brytanii do WE, władza każdego nowo wybranego Parlamentu jest ograniczona przepisami prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) i nie może on wedle własnej woli wybierać, które przepisy chce dalej utrzymać w mocy, a które odrzucić.

Obrońcy zasady suwerenności Parlamentu obalają jednak te dwa ograniczenia, twierdząc, iż zmiany, które nastąpiły wskutek członkostwa w WE, mają charakter tymczasowy, a nie permanentny, gdyż suwerenny Parlament zawsze może podjąć decyzję o wystąpieniu z WE (obecnie UE). Z logicznego punktu widzenia konsekwencją wystąpienia musiałoby być cofnięcie wszelkich rozszerzeń uprawnień sądownictwa. Co więcej, podkreśla się, iż każda zmiana pierwotnego prawa wspólnotowego była i w dalszym ciągu musi być inkorporowana do wewnętrznego brytyjskiego porządku prawnego poprzez uchwalenie odpowiedniej ustawy. Zarówno w odniesieniu do Traktatów z Maastricht, Amsterdamu, Nicei, jak i akcesyjnych, czy nawet decyzji Rady Europejskiej dotyczących finansowania budżetu Wspólnot (Unii), uchwalano odpowiednie ustawy Parlamentu, które nadawały tym aktom moc prawną w stosunku do terytorium Wielkiej Brytanii<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No 1)* [1989], <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1989/1.html> (30.03.2012); *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No 2)* [1991], <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1990/13.html> (30.03.2012).

Szerzej o orzeczeniach w sprawach *Factortame* – zob. A. Bradley, op. cit., s. 46; A. Page, *Balancing Supremacy: EU Membership and the Constitution*, w: P. Giddings, G. Drewry (red.), *Britain in the European Union: Law, Policy and Parliament*, Basingstoke 2004, s. 51–53; P. Biskup, *Prawno-polityczna...*, op. cit., s. 142–144.

Wśród współczesnych brytyjskich konstytucjonalistów pojawiają się nawet takie mniejszościowe głosy, że doktryna suwerenności Parlamentu przestała funkcjonować po orzeczeniu w sprawie *Factortame (No 2)*, zob. N.W. Barber, *The Afterlife of Parliamentary Sovereignty*, “International Journal of Constitutional Law” 2011, t. 9, nr 1, s. 144–154.

<sup>22</sup> A. Page, op. cit., s. 42.

## Inkorporacja Traktatu z Lizbony do brytyjskiego porządku prawnego

Jak już wspomniano, wszelkie zmiany w prawie pierwotnym UE muszą być na gruncie brytyjskim inkorporowane do wewnętrznego porządku prawnego poprzez uchwalenie odpowiedniej ustawy. W przypadku Traktatu lizbońskiego była to Ustawa zmieniająca ustawę o Unii Europejskiej – *European Union (Amendment) Act 2008* (EUAA) uchwalona w czerwcu 2008 r.<sup>23</sup> Ustawa ta wprowadza dwie, bardzo istotne z punktu widzenia zasady suwerenności Parlamentu, regulacje prawne, które zostały zawarte w artykule 5 dotyczącym zmiany Traktatów stanowiących UE oraz artykule 6 dotyczącym kontrolowania decyzji rządu przez Parlament.

Artykuł 5 EUAA stanowi, że przed ratyfikacją jakichkolwiek zmian w którymkolwiek z traktatów założycielskich (TUE, TFUE, TEWEA) wprowadzonych zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany, potrzebna jest zgoda Parlamentu wyrażona w ustawie<sup>24</sup>.

Natomiast artykuł 6 ustanawia kontrolę Parlamentu nad odpowiednimi ministrami w ten sposób, że bez jego zgody nie mogą oni głosować za bądź w jakikolwiek inny sposób wspierać decyzji, które są na forum Rady UE podejmowane przy zastosowaniu uproszczonej procedury zmiany, bądź zastosowaniu procedury kładki. W ust. 1 niniejszego artykułu, oprócz uproszczonej procedury zmiany (artykuł 48 ust. 6 i 7 TUE<sup>25</sup>), enumeratywnie wymienione są wszystkie przepisy prawne zawarte w zmienionych traktatach założycielskich, które pozwalają na zastąpienie jednomyślności przez większość kwalifikowaną. Przepis ten potwierdza doktrynę suwerenności Parlamentu, umacniając jego pozycję i formalno-prawną dominację nad Gabinetem. Mało zrozumiała wydawać się może jednak pozostała część artykułu 6, czyli ust. 2 i 3. Dodatkowych wyjaśnień wymaga zwłaszcza tzw. klauzula niezastosowania.

Wniosek przedstawiony przez ministra musi być zaakceptowany przez obie Izby bez poprawek (artykuł 6 ust. 2). Sytuacja wygląda jednak nieco odmiennie, gdy wniosek zawiera „klauzulę niezastosowania”, która znosi konieczność zastosowania ust. 1 „w odniesieniu do każdej kolejnej zmiany wprowadzonej do danego, zaakceptowanego już wcześniej przez Parlament wniosku z projektem decyzji”. W takim przypadku, gdy Parlament zaakceptuje projekt decyzji wraz z klauzulą, rząd otrzymuje mandat na pewną elastyczność w negocjacjach nad ostatecznym brzmieniem danego aktu prawnego. Zdaniem prawodawcy, elastyczność ta miała się wyrażać przede wszystkim w drobnych zmianach dotyczących daty wejścia aktu w życie, czy sprecyzowania sformułowań niektórych przepisów prawnych. Klauzula daje ministrom pewną swobodę w negocjacjach,

<sup>23</sup> Tekst ustawy, zob. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/7/contents> (31.03.2012).

<sup>24</sup> Artykuł 5, zob. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/7/section/5> (31.03.2012).

<sup>25</sup> W brzmieniu Traktatu lizbońskiego, skonsolidowany tekst TUE i TFUE, zob. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:PL:HTML> (31.03.2012).



aby mogli działać na rzecz interesów Wielkiej Brytanii<sup>26</sup>. Natomiast lit. b ust. 3, która stanowi, że „Jeżeli Parlament odrzucił samą klauzulę, to wymóg akceptacji wniosku bez poprawek (lit. b ust. 2) może być zignorowany”, umożliwiła Parlamentowi wyrażenie braku zgody na swobodę rządowych negocjacji bez jednoczesnej konieczności odrzucenia całego wniosku<sup>27</sup>.

Należy również wspomnieć o Protokole (nr 7) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa. O tym protokole było swojego czasu bardzo głośno, nie tylko w mediach brytyjskich, ale także polskich. Politycy starali się go przedstawić jako swoisty *opt-out* (wyłączenie) stosowania Karty Praw Podstawowych (KPP) w stosunku do Wielkiej Brytanii i Polski. Jednak analizując ten Protokół z prawnego punktu widzenia, należy stwierdzić, iż nie zawiera on żadnych przepisów, które wyłączyłyby działanie Karty w stosunku do obu państw. Ma on w rzeczywistości sprecyzować zakres stosowania postanowień KPP. Cytując za Anną Wyrozumską, „Protokół ma gwarantować, że potwierdzone w Karcie prawa podstawowe będą mogły być powoływane, jeśli zostały »dookreślone« w prawie krajowym (implementowane do prawa krajowego), i w takim zakresie, w jakim funkcjonują w prawie krajowym”<sup>28</sup>. Porównując zastrzeżenia zawarte w Protokole z tymi zawartymi w artykule 6 TUE i samej Karcie można dojść do wniosku, iż *de facto* nie wnosi on nic nowego. Trudno byłoby więc mówić, że Protokół jest jakimś dodatkowym zabezpieczeniem, które zostało wprowadzone z myślą o doktrynie suwerenności Parlamentu.

W tym miejscu należałoby się więc przyjrzeć nadaniu w Traktacie lizbońskim charakteru prawnego KPP oraz stworzeniu podstaw prawnych dla przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Mimo tego, że KPP nie została inkorporowana do samego Traktatu z Lizbony, to artykuł 6 TUE nadaje jej taką samą moc prawną jak traktaty założycielskie. W ten sposób została więc ona włączona do dorobku prawa pierwotnego. Należy również zadać pytanie, czy fakt ten ma istotny wpływ na doktrynę suwerenności w jej prawnym wymiarze.

Przypomnijmy, że klasyczna koncepcja doktryny zakłada, iż sądy nie mają mocy unieważniania ustaw Parlamentu. Ustawa o prawach człowieka (*Human Rights Act*) z 1998 r., która była w Wielkiej Brytanii uważana za bardzo kontrowersyjną z tego punktu widzenia, zobowiązała sędziów do interpretacji ustaw Parlamentu w zgodzie z EKPC, a w przypadku wyraźnej kolizji obu źródeł

<sup>26</sup> Por. *European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution*, House of Lords, Constitution Committee, 6<sup>th</sup> Report of Session 2007-08, TSOL, London 2008, s. 14.

<sup>27</sup> Artykuł 6, zob. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/7/section/6> (31.03.2012).

<sup>28</sup> A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim oraz Protokole polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, t. 85, nr 2, s. 34.

prawa, dała sędziom uprawnienia do ogłoszenia tzw. deklaracji niezgodności, jednak zmianę przepisów kolidujących z EKPC pozostawiła w gestii Parlamentu<sup>29</sup>. Jeżeli natomiast chodzi o zasadę prymatu (pierwszeństwa) prawa unijnego przed prawem krajowym, to dała ona sądom krajowym możliwość tymczasowego uchylecia niezgodnych z prawem wspólnotowym przepisów krajowych. Jednak unieważnienie, bądź zmiana brytyjskiego prawa krajowego, w dalszym ciągu należy tylko i wyłącznie do Parlamentu.

Jak więc wygląda sytuacja po nadaniu prawnego charakteru KPP? Głównym zadaniem KPP było stworzenie przejrzystego katalogu praw i zasad obowiązujących w Unii. Karta potwierdza więc prawa, które istniały już wcześniej, ale wywodzą się z różnych źródeł. Przede wszystkim z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, orzecznictwa ETS, czy też różnych wspólnych dla państw członkowskich zobowiązań międzynarodowych. Zresztą już artykuł 6 TUE oraz sama Karta (artykuł 51 ust. 1) stwierdzają, że postanowienia KPP nie rozszerzają kompetencji Unii, ani zakresu stosowania praw i zasad zawartych w Karcie. W związku tym, obawy wielu polityków związane z KPP wydają się bezzasadne, ponieważ nie tworzy ona żadnych nowych praw, zasad, czy zobowiązań. Wnioskując dalej, włączenie KPP do pierwotnego prawa unijnego nie ma na doktrynę suwerenności Parlamentu wpływu większego niż ten, jaki prawo unijne i zasady pierwszeństwa oraz bezpośredniego skutku miały wcześniej.

Co do przystąpienia UE do EKPC, to Traktat lizboński stworzył do tego podstawy prawne, jednak umowa międzynarodowa pomiędzy UE a państwami-stronami EKPC nie została jeszcze zawarta. Ale nawet wtedy, gdy do tego dojdzie jest bardzo mało prawdopodobne, że coś w przypadku Wielkiej Brytanii miałyby się zmienić. Zgodnie z protokołem w sprawie przystąpienia Unii do EKPC, umowa ma zagwarantować „szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do Konwencji”, a także nie może mieć wpływu na artykuł 344 TFUE, czyli na obowiązek niepoddawania przez państwa członkowskie sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów stanowiących Unię procedurze rozstrzygnięcia innej niż tej przewidzianej w samych traktatach. W związku z tym, obwarowania zawarte w Ustawie o prawach człowieka z 1998 r., będą obowiązywały w stosunku do Zjednoczonego Królestwa w takim samym stopniu po przystąpieniu do EKPC samej Unii.

Wszelkie obawy związane z nadaniem KPP mocy prawnie wiążącej, przystąpieniem UE do EKPC i Protokołem nr 7 rozwiewają także sami Brytyjczycy w Szóstym Raporcie Komisji Konstytucyjnej Izby Lordów z Sesji 2007–2008<sup>30</sup>. Komisja Konstytucyjna Izby Lordów skonkludowała rozważania na temat

<sup>29</sup> Szerzej o *Ustawie o prawach człowieka 1998*, zob. V. Bogdanor, op. cit., s. 53–88.

<sup>30</sup> *European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution*, op. cit., s. 20–23.

wpływu Traktatu lizbońskiego na zasadę suwerenności Parlamentu twierdzeniem, iż „Traktat z Lizbony nie wprowadzi żadnych zmian w porównaniu z dotychczasowymi stosunkami pomiędzy zasadami pierwszeństwa prawa unijnego a suwerenności Parlamentu. Natomiast wprowadzenie przepisu mówiącego wprost o prawie państw członkowskich do wystąpienia z Unii, potwierdza fakt, iż Zjednoczone Królestwo pozostaje związane prawem unijnym tak długo, jak Parlament życzy sobie pozostać w Unii”<sup>31</sup>. W końcu to właśnie omnipotentny Parlament zdecydował się na inkorporację wspólnotowego dorobku prawnego poprzez uchwalenie Ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 r. i każdej kolejnej ustawy, związanej z rewizją Traktatów stanowiących Wspólnoty/Unię. Z prawnego punktu widzenia, Parlament brytyjski może w każdej chwili ustawy te uchylić bądź unieważnić, co będzie się jednak wiązało z polityczną koniecznością wystąpienia z UE.

Warto również zwrócić uwagę na zwiększenie przez Traktat z Lizbony kompetencji parlamentów narodowych. Otóż parlamenty narodowe państw członkowskich muszą teraz otrzymywać od instytucji unijnych informacje i projekty aktów prawodawczych, uczestniczą w kontroli poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w procedurach zmiany Traktatów stanowiących UE, muszą otrzymywać informacje o wnioskach akcesyjnych złożonych przez państwa trzecie, uczestniczą w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii, a ponadto współpracują między sobą i z Parlamentem Europejskim<sup>32</sup>.

Z prawnego punktu widzenia rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej została poprzez nowe artykuły i protokoły zdecydowanie umocniona, a przede wszystkim sprecyzowana. Dzięki temu, w przypadku Zjednoczonego Królestwa, Parlament uzyskał nowe instrumenty, za pomocą których może kontrolować zagraniczną działalność rządu na poziomie unijnym. Ponadto, bezpośrednie informowanie parlamentów przez instytucje unijne i możliwość uczestniczenia w procedurach zmiany traktatów zwiększyło wpływ, także Parlamentu brytyjskiego, na kształtowanie polityk unijnych. Zmiany te mają niewątpliwie pozytywny skutek na podtrzymanie legalnej doktryny suwerenności Parlamentu w rozumieniu diceyowskim.

Analizując doktrynę suwerenności Parlamentu brytyjskiego po wejściu Traktatu lizbońskiego w życie nie można pominąć kwestii kolejnej nowelizacji Ustawy o Wspólnotach Europejskich, czyli Ustawy o Unii Europejskiej (*European Union Act*) z 2011 r.<sup>33</sup>, która była poniekąd wypełnieniem obietnic zawartych w koalicyjnym programie rządów, ogłoszonym przez Davida Camerona

<sup>31</sup> Ibidem, s. 27–28.

<sup>32</sup> Zob. artykuł 12 TUE oraz Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

<sup>33</sup> Tekst ustawy: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents> (31.03.2012).

i Nicka Clegga w maju 2010 r.<sup>34</sup> Pierwszy tytuł tej ustawy nosi nazwę *Ograniczenia dotyczące traktatów i decyzji związanych z UE*. Zawarto w nim przepisy regulujące tzw. *referendum lock*, czyli wymóg przeprowadzania referendum zanim Wielka Brytania wyrazi zgodę na jakąkolwiek zmianę traktatów założycielskich, a także na jakąkolwiek zmianę w ramach obecnie funkcjonującego stanu instytucjonalno-prawnego UE, która wiązałaby się z istotnym transferem władzy bądź kompetencji Wielkiej Brytanii na rzecz UE. Oczywiście w przypadku, gdy zgoda na wyżej wymienione zmiany nie zostanie najpierw wyrażona w odpowiedniej ustawie Parlamentu, nie będzie konieczności rozpisania referendum. Stwierdzenie konieczności przeprowadzenia referendum w konkretnej sprawie, także leży w kompetencjach Parlamentu. Ponadto, Tytuł 1 rozszerza uprawnienia Parlamentu zawarte w artykule 6 EUAA. Wymienionych zostało znacznie więcej spraw i przypadków, w których premier na forum Rady Europejskiej bądź odpowiedni minister też na forum Rady UE nie mogą głosować za, bez zgody Parlamentu wyrażonej w ustawie<sup>35</sup>. Z punktu widzenia doktryny suwerenności Parlamentu bardzo istotny jest też artykuł 18 ustawy znajdujący się w Tytule 3, czyli tzw. *sovereignty clause*. Stwierdza on, że prawo unijne jest uznawane i bezpośrednio skuteczne na terytorium Wielkiej Brytanii tylko na mocy ustawy Parlamentu. Artykuł ten potwierdza więc, że z prawnego punktu widzenia najwyższą i niczym nieograniczoną władzę ustawodawczą w Zjednoczonym Królestwie sprawuje Parlament.

Podsumowując rozważania na temat wpływu Traktatu lizbońskiego i późniejszych brytyjskich regulacji prawnych na doktrynę suwerenności Parlamentu pojmowaną z prawnoteoretycznego punktu widzenia, można stwierdzić, że niewiele się tej kwestii zmieniło. Brytyjcy ustawodawcy starali się zawsze utrzymać prawny wymiar doktryny suwerenności Parlamentu i w świetle prawa brytyjskiego funkcjonuje ona do dzisiaj w niezmienionej od czasów Diceya formie. Potwierdziła to zarówno Ustawa zmieniająca ustawę o Unii Europejskiej z 2008 r., jak i Ustawa o Unii Europejskiej z 2011 r. Obie ustawy zwiększają kompetencje kontrolne Parlamentu wobec działalności przedstawicieli Gabinetu na poziomie unijnym, a ponadto potwierdzają, że na terytorium Wielkiej Brytanii Parlament sprawuje najwyższą władzę ustawodawczą. Bardzo ważne jest także potwierdzenie w Traktacie z Lizbony (artykuł 50 TUE) możliwości wystąpienia państwa członkowskiego z Unii, ponieważ ograniczenia zasady suwerenności Parlamentu, jakie wynikają z członkostwa w UE, mogą zawsze przestać obowiązywać wraz z podjęciem decyzji o wystąpieniu z Unii wyrażo-

<sup>34</sup> Oryginalna nazwa dokumentu: *The Coalition: Our Programme for Government*, tekst programu: [http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf) (31.03.2012).

<sup>35</sup> Zob. Wyjaśnienia do *Ustawy o Unii Europejskiej z 2011 r.*: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/106/en/2011106en.htm> (31.03.2012).

nej w odpowiedniej ustawie Parlamentu. Pewne wątpliwości może co prawda budzić konieczność przeprowadzania referendum. Jeszcze do lat siedemdziesiątych XX wieku referenda były w Wielkiej Brytanii uważane za niekonstytucyjne. Z czasem jednak instytucja ta została spopularyzowana i wprowadzona na stałe do brytyjskiego systemu politycznego. Można ją pogodzić z doktryną suwerenności Parlamentu, odwołując się do diceyowskiej teorii demokratycznej genezy tej doktryny. Skoro suwerenność pochodzi od narodu, czy też ludu, to nie ma powodu, dla którego Parlament, który sprawuje tę suwerenność w jego imieniu, nie mógłby od czasu do czasu zwrócić się do tegoż narodu z pytaniem w pewnych istotnych kwestiach. Tym bardziej, że na gruncie prawa brytyjskiego, wynik referendum nie ma mocy prawnie wiążącej<sup>36</sup>. Wszystko to pokazuje, że zasada suwerenności Parlamentu pozostaje naczelną zasadą brytyjskiego konstytucjonalizmu.

---

<sup>36</sup> Więcej na temat referendum w Wielkiej Brytanii, zob. P. Biskup, *Instytucja referendum w brytyjskiej praktyce konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, t. 78, nr 1, s. 87–106.