



Dagmara SUBERLAK 

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Wydział Nauk o Polityce i Administracji, Bydgoszcz, Polska

## Rola projektu rządowego *European Union Withdrawal Act 2018* w działaniu Izby Gmin

### The Role of the European Union Withdrawal Act 2018 in the Legislation of the House of Commons

#### • Abstrakt •

W niniejszym artykule dokonano analizy funkcjonowania norm konwenansowych i reguł w zachowaniu Izby Gmin Wielkiej Brytanii. Podstawą analizy jakościowej był projekt *European Union Withdrawal Act 2018*. Odmienne ukształtowały się przyjęte rozwiązania w parlamencie brytyjskim, gdzie podstawowe znaczenie ma obowiązywanie zasady suwerenności parlamentu. W działaniu partii rządzącej i opozycji zaznacza się wiele różnic dotyczących możliwości działania: zarówno podstaw prawnych, jak i procedury legislacyjnej *EU Withdrawal Act 2018*. Naruszenie procedury legislacyjnej projektu rządowego spowodowało złamanie zasad określonego sposobu postępowania władz państwowych. Poczytując konwenanse konstytucyjne za wymóg zobowiązania w przypadku *EU Withdrawal Act 2018*, doprowadzono na płaszczyźnie praktyki do uznania za niekonstytucyjne postępowania w toku prac parlamentarnych. Obowiązujące normy postępowania, konwenanse konstytucyjne w konkretnej sytuacji ustrojowej znajdujące się w precedensach i zasadach ustrojowych zyskiwały uzasadnienie w przekonaniach władz państwa oraz uznanie w pewnym sposobie postępowania. Konwenanse konstytucyjne uznano za normy wiążące. W artykule

#### • Abstract •

This article analyzes the functioning of convention standards and rules in the behavior of the UK House of Commons. The basis for qualitative analysis was the European Union Withdrawal Act 2018 project. The solutions adopted in the British Parliament have developed differently, where the principle of parliament's sovereignty is of fundamental importance. In the operation of the ruling party and the opposition, there are many differences regarding the possibilities of action: the legal basis and the legislative procedure of EU Withdrawal Act 2018. Violation of the legislative procedure of the governmental bill caused a violation of the rules of conduct of the state authorities. Recognizing constitutional conventions as an obligation requirement, the EU Withdrawal Act 2018 led to recognition as unconstitutional in the course of parliamentary work at the level of practice. The norms of conduct in force, constitutional conventions in a particular constitutional situation found in precedents and constitutional principles were justified in the beliefs of state authorities and recognition in a certain manner of conduct. Constitutional conventions were recognized as binding norms. The article presents reports of parliamentary

zaprezentowano raporty komisji parlamentarnych z posiedzeń Izby Gmin. Partia rządząca i opozycja parlamentarna stały się przedmiotem pogłębionej analizy materiału.

**Słowa kluczowe:** projekt rządowy European Union Withdrawal Act 2018; Partia Konserwatywna; opozycja parlamentarna; premier Theresa May; konwenanse konstytucyjne

committees on the meetings of the House of Commons. The ruling party and parliamentary opposition have become the subject of in-depth analysis of the material.

**Keywords:** European Union Withdrawal Act 2018; Conservative Party; parliamentary opposition; Prime Minister Theresa May; constitutional conventions

W wyniku analizy prac Izby Gmin w okresie kadencji 2017–2019 oraz roli opozycji zbadano sposób uchwalania ustawy *European Union Withdrawal Agreement*. Mowa tu o funkcjonowaniu norm konwenansowych i reguł w zachowaniu Izby Gmin. Podstawą analizy jakościowej był rządowy projekt *EU Withdrawal Act 2018* oraz analiza zachowania rządu i opozycji w brytyjskim parlamencie. Dodatkowo przedstawiono raporty komisji ustawodawczych w realizacji funkcji kontrolnej.

W analizie rządu premier Theresy May nie sposób pominąć problemu funkcji władzy ustawodawczej nad projektem rządowym, wokół których toczyło się wiele dyskusji. Są one przedmiotem niniejszego rozdziału. Opozycja jak również jej rządowa większość doprowadziły do krytyki rządu. Warto zaznaczyć, że w toczonej debacie interesem rządowej większości było przyjęcie projektu w Izbie Gmin.

W literaturze istnieje wiele prac poświęconych działaniom ustawowym organów państwa, jak np. opracowania autorstwa T. Wiciecha *Konwenanse konstytucyjne* (Wiciech, 2016) i A. Zięby, *Parlament Wielkiej Brytanii* (Zięba, 1994). Nie ma publikacji szczegółowo wyjaśniających funkcje państwa w brytyjskiej konstytucji na tle rozwiązań europejskich. Z tego powodu projekt ustawy międzynarodowej premier Theresy May został włączony do norm konstytucyjnych w szeregu ustaw rządowych.

Materiał prezentowany jest następująco: normatywny charakter organów państwa opierający się na zasadach zwyczajowego prawa konstytucyjnego, analiza polityczna funkcjonowania partii w brytyjskim systemie parlamentarno-gabinetowym uzupełniona o sytuacje współdziałania partii mniejszościowej i partii opozycyjnych.

## Rola konwenansów konstytucyjnych w ustroju Wielkiej Brytanii

Konwenanse konstytucyjne stanowią jeden z elementów tworzących materię konstytucyjną Zjednoczonego Królestwa. Jak zauważa T. Wicciech, są one powiązane z działaniami organów władzy, w związku z czym mają charakter konstytucyjny i status pozaprawny (Wicciech, 2005, 2010, 2011; Drzonek, 1999). Konwenanse konstytucyjne regulują kwestie związane z systemem rządów parlamentarno-gabinetowych. Stanowią one powtarzalny sposób postępowania organów władzy zwierzchniej, które są normami prawa ze względu na to, że nie są sankcjonowane przez sądy (Wicciech, 2005). Należy zauważyć, że konwenanse konstytucyjne składają się z przyjętych postanowień, zapatrywań i praktyk.

Z punktu widzenia konieczności określonego postępowania konwenanse konstytucyjne opierają się na zasadach uznawanych przez suverena (Wicciech, 2005). W znacznej mierze normują kwestie związane z funkcjonowaniem parlamentu, zwłaszcza między stronnictwami w Izbie Gmin, części procedur wewnętrznych Izby, w pewnym stopniu także relacje pomiędzy Izbą Gmin a Izbą Lordów. W związku z tym relacje między trzema centralnymi organami państwa: królową, rządem (wraz ze stojącym na jego czele premierem) i parlamentem będą podlegały normom konstytucyjnym w świetle zasad doktryny konstytucyjnej Wielkiej Brytanii.

Współcześnie zasada suwerenności parlamentu stała się filarem klasycznego parlamentaryzmu angielskiego. Wydaje się, że ustrój brytyjski musi brać pod uwagę brak obowiązywania w Wielkiej Brytanii konstytucji w znaczeniu formalnym (Wicciech, 2016). Prawo nadania państwu konstytucji przysługuje temu, kto ma moc jej uchwalania.

Z konwenansów konstytucyjnych wynika zasada odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, co oznacza, że aktualnie rządząca partia musi posiadać zaufanie obu Izb. W 2017 roku rząd premier Theresy May podjął decyzję o zakończeniu pracy gabinetu, chcąc w ten sposób uzyskać większość w parlamencie. Po wygranych wyborach utworzono rząd mniejszościowy. Zbudowanie gabinetu było znacznie trudniejsze i wymagało poparcia partii małych. Za takim rozwiązaniem przemawiała premier Theresa May, która była bardziej skłonna do utworzenia rządu z partiami regionalnymi niż z ogólnokrajowymi. Po referendum w sprawie Brexitu część Anglików nie zaakceptowała premier May, która w zamian za głosowanie na Partię Konserwatywną (Conservative Party) gwarantowała rząd z partią bądź partiami (Ackerman, 2018).

Uzasadniając fakt, że opozycja ma postać kontroli rządu, to konwenans konstytucyjny, nawet jeśli zwycięska partia nie uzyskała wotum zaufania, wymagał

rezygnacji ze stanowiska premiera. Lider zwycięskiej partii w wyniku *hung parliament*<sup>1</sup> nie doprowadził do utworzenia rządu w 1974 roku (*1974: Feb. Parliament Looms*). Przywódca partii został zmuszony do rezygnacji, przy czym brak stabilnej większości podczas formowania się gabinetu doprowadził do utworzenia rządu mniejszościowego. Izba Gmin zagłosowała nad wotum zaufania wobec rządu premiera Harolda Wilsona.

Trzeba podkreślić, że jeżeli dochodziło do zmiany rządu, to następowało to na skutek braku zaufania. Z formalnego punktu widzenia lider partii rządzącej nie uzyskiwał poparcia społecznego. W takim ujęciu oprócz zdobycia i utrzymania władzy w państwie R. Herbut wymienił funkcję partii politycznej jako organizacji mającej na celu utrzymanie na stanowiskach publicznych osób, które będą kontrolowały (same lub w koalicji) machinę władzy (Herbut, 2002). Pozostając w opozycji w przypadku stabilizacji systemu politycznego, partie będą starały się zachowywać w taki sposób, aby bronić swoich interesów.

W systemie westminsterskim rząd większościowy został utworzony sześciokrotnie. Akash Paun i Robert Hazell postulowali, że w XX wieku rządy mniejszościowe pojawiły się jako rezultat upadku władzy. Nawet w kontekście kryzysu gospodarczego oraz konieczności przekształcenia rządu mniejszościowego w koalicyjną większość pojawiła się potrzeba legitymizacji organów państwa (Paun, Hazell, 2018, ss. 213–214).

Jak już wspomniano na początku, konwenanse konstytucyjne określają, w jaki sposób rząd może ponosić odpowiedzialność polityczną. W przypadku, kiedy jedna z izb jest wybierana w wyborach powszechnych, powoduje to utratę zaufania izby niższej. Kwestią istotniejszą pozostaje głosowanie nad wotum nieufności. Premier rezygnuje, kiedy projekty nie uzyskały większości zwykłej w Izbie Gmin, wzywając tym sposobem gabinet do ustąpienia. Pierwsze takie głosowanie w powojennym parlamencie dotyczyło rządu S. Baldwina, kiedy premier nie uzyskał poparcia parlamentu i zwrócił się do głowy państwa o rozwiązanie. Opozycja miała prawo do formowania rządu, co nastąpiło w 1924 roku (Paun, Hazell, 2018, ss. 213–214).

Pełniąc funkcje w życiu publicznym, partia polityczna skłania wyborców do oddania głosów na jedną z opcji ideologiczno-programowych, z drugiej strony zapewnia sobie prawo do kontrolowania rządu, a więc określania zasadniczych kierunków polityki publicznej państwa. W tym układzie pośredniczenia zostaje zaakcentowany fakt, że liczy się efekt. Jak zauważa R. Herbut, osiągnięcie celu politycznego staje się możliwe w ramach rynku wyborczego (Herbut, 2002).

---

<sup>1</sup> *Hung parliament* w tl. z j. ang. na j. pol. „zawieszony parlament” oznacza nieuzyskanie kwalifikowanej większości parlamentarnej do wyłonienia się rządu Wielkiej Brytanii.

Dlatego A. Paun i R. Hazell uważali, że propozycji współpracy między rządem a opozycją jest wiele. Autorzy nazywali je kontraktowym parlamentaryzmem (*contract parliamentarism*) lub zaufaniem umów i dostaw (*confidence and supply*) w formie koalicji lub rządu mniejszościowego, zgodnie z którym partie trzecie starają się wspierać rząd, zachowując przy tym swobodę decyzyjną (Paun, Hazell, 2018, ss. 215–216).

### **Udział rządu w ustawodawstwie nad projektem rządowym *European Union Withdrawal Act 2018***

Gabinet Teresy May wybrany na drugą kadencję w latach 2017–2019 był rządem mniejszościowym. Po wygranych wyborach parlamentarnych premier Theresa May zapowiedziała zakończenie procesu opuszczenia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. W wyniku przeprowadzonego referendum w 2016 roku doszło do sprzeciwu wobec współuczestnictwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej (Electoral Commission, 2016).

Ponieważ rząd premier Teresy May doprowadził do zakończenia procesu negocjacyjnego z Komisją Europejską w 2018 roku, nie dysponował większością w Izbie Gmin do zatwierdzenia umowy o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (House of Commons, 2018).

Podstawą do opuszczenia Wielkiej Brytanii przez Unię Europejską stała się procedura „meaningful vote”, co zapewnił art. 13(1) umowy *EU Withdrawal Agreement*, przy czym nie było pewności, jak ma zagłosować parlament. Natomiast ostatnie takie głosowanie zainicjowane przez rząd odbyło się w sprawie przystąpienia Wielkiej Brytanii do Wspólnoty Europejskich (Evans, 2018).

Inaczej niż obowiązujący dotychczas konwenans konstytucyjny, traktat międzynarodowy nie obejmował zatwierdzenia z mocy prerogatyw królewskich, jednak jego ratyfikacja wynikała z procedury ustawowej. W swoim pisemnym oświadczeniu 13.12.2017 roku w sprawie implementacji umowy sekretarz stanu ds. wyjścia (Secretary of State for Exiting European Union) Rt Hon David Davis stwierdził, że umowa międzynarodowa wymagała podjęcia uchwały przez izby po zakończeniu procesu negocjacyjnego (House of Commons Exiting the European Union Committee, 2019).

Przedstawiając swój program, rząd Teresy May obiecywał działać szybko w celu podjęcia przez parlament uchwały, która stała się następstwem wyników głosowania obywateli, pokazując proces działania rządu jako instytucji nadzorującej proces negocjacyjny ze Wspólnotą Europejską (Hogarth, White, 2018, ss. 32–33).

Przyjęcie uchwały przez obie izby na podstawie art. 50 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) miało zakończyć się 29.03.2019 roku. Głosowanie w tej sprawie nie stanowiło praktyki ustawowej. Jednak podkreślenia wymaga, że przyjęcie wniosku na drodze ustawy mogło doprowadzić do renegocjacji umowy lub przeprowadzenia ponownego referendum (Hogarth, White, 2018, ss. 32–33). Sama debata publiczna stanowiła wyraz rozwoju demokracji w Wielkiej Brytanii. Było to wydarzeniem bez precedensu (Evans, 2018).

Pierwsza możliwość debaty parlamentarnej do rządowego projektu zaistniała w 1971 roku. W większości ustaw zgoda parlamentu nie była wyrażona przez ustawę. Przykładem mogą być umowy międzynarodowe, do których wystarczyła zwykła większość w izbach do jej przyjęcia. Wśród tych umów podpisanych przez rząd Wielkiej Brytanii znalazły się: Karta Narodów Zjednoczonych, Traktat Północnoatlantycki, Chińsko-Brytyjska Deklaracja w sprawie Honkongu i Umowa Irlandzko-Angielska (House of Commons Procedure Committee, 2019).

W związku z czym możliwość wnoszenia poprawek przez Izby do wniosku rządu dotyczyła jedynie wymogu ustawowego. Długość debaty nie podlegała wymogom formalnym, w wyniku czego głosowano w parlamencie nad ratyfikacją umowy. Ta właśnie rola parlamentu w sprawie trybu pracy nad umową międzynarodową przyjmowaną większością zwykłą wystąpiła ponownie w sprawie referendum o członkostwie Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej i jej wymogów ustawowych.

W Partii Konserwatywnej w 2017 roku w wyniku wyborów parlamentarnych istotną rolę zaczęło odgrywać uzyskanie większości, która poprze projekt rządu. Zdaniem A. Paun i R. Hazella w przypadku kiedy rząd mniejszościowy nie uzyskuje poparcia, zmierza do nieefektywnego rządzenia. Z tego względu partia polityczna może skorzystać ze zdolności do tworzenia umów w różnych dziedzinach, zwiększając swoje poparcie. Są to typowe trudności dla rządów mniejszościowych, niemających poparcia większości, kwestionujących poparcie dla projektów rządowych (Paun, Hazell, 2018, ss. 215–216).

Opierając się na spostrzeżeniu, że nie wszystkie organy ustawowe mają obowiązek określonego zachowania, procedura zatwierdzania traktatu w sprawie *EU Withdrawal Agreement* powodowała trudności. Zastosowanie procedury ustawowej w sprawie znaczącego głosowania (*meaningful vote*) było wątpliwe i wywoływało kontrowersje.

Patrząc przez pryzmat praktyki ustrojowej, wypada stwierdzić, że parlament na mocy zwyczajowego prawa konstytucyjnego ma obowiązek zatwierdzenia umowy międzynarodowej. Zgodnie z ustawą o parlamencie z 1911 i 1949 roku (*Parliament Act 1911 and 1949*), a także ustawą konstytucyjną o reformie i zarządzaniu (*Con-*

*stitutional Reform and Governmet Act 2010*) umowa podlegała zatwierdzeniu przez izby (Hosue of Commons, 1911; Kłosowicz i in., 2016; Silk, 1994; Zięba, 1994; Wiecech, Zięba, ss. 9–10; Mikuli, 2006; Bidwell, 2004; Bożyk, Grzybowski, ss. 60–61; Biskup, Kaczorowska, 2012).

Ponieważ znaczna część norm konstytucyjnych została przyjęta w ostatnim czasie, powodowało to wątpliwości w określaniu trybu przyjmowania ustaw. Zgodnie z ustawą o reformie i zarządzaniu (*Constitutional Reform and Governmet Act 2010*) parlament, jeśli uznał, że umowa międzynarodowa nie leży w interesie obywateli, mógł zarządzić wynegocjowanie innej umowy rządowi (House of Commons Exiting the European Union Committee, 2019). Stosownie do ustawy podlegał on zatwierdzaniu, jeśli w ciągu 21 dni Izba nie wniosła sprzeciwu. Nie dotyczyło to natomiast wnoszenia poprawek do ustawy przez parlamentarzystów. Jeżeli Izba Gmin odrzuciła umowę międzynarodową, to w ciągu 21 dni minister rządu Jej Królewskiej Mości składał wniosek ponowny o przyjęcie ustawy. Nie miało to charakteru wiążącego bez względu na głosowanie za jego przyjęciem przez rząd i opozycję.

Procedura głosowania w sprawie umowy o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (*European Union Withdrawal Act, 2018*) przyniosła dwa odmienne podejścia rządu do decyzji parlamentu. Pierwsze dotyczyło poprawki ustawy izb, natomiast drugie kompetencji parlamentu. Obydwie opinie wyrażały sprzeciw w sprawie umowy rządu. Szczególnie istotne znaczenie miała pierwsza z wymienionych opinii, w której rząd uważał, że jeśli Izba Gmin przegłosuje poprawkę w sprawie umowy o opuszczeniu, to utraci możliwość jej ratyfikacji. Druga opinia natomiast wyrażała uchwalenie ustawy dotyczącej trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Parlament (House of Commons Procedure Committee, 2019).

Podsumowując procedury głosowania umów międzynarodowych, należy stwierdzić, że problemy te sprawiały, że tryb ustawodawczy nie dotyczył jedynie umowy *EU Withdrawal Agreement*, ale wynikał z ustawodawstwa parlamentu.

## **Sposoby działania rządu premier Theresy May w sprawie ustawy *European Union Withdrawal Act 2018***

Premier Theresa May dwukrotnie nie doprowadziła do przyjęcia przez Izbę Gmin umowy wyprowadzającej Wielką Brytanię z Unii Europejskiej. „Brexit bez umowy” (*No – Deal Brexit*) jako niezbędny warunek ratyfikacji został ogłoszony w parlamencie 26.11.2018 roku. Pierwsze głosowanie odbyło się 15.01.2019 roku.

Za jego przyjęciem głosowało 202 posłów: Partii Konserwatywnej 196 głosów, Bezpartyjni (Independent) – 3, Partia Pracy (Labour Party) – 3. Przeciw głosowało 432 posłów: Partii Konserwatywnej 118 głosów, Demokratycznej Partii Unionistycznej (Democratic Unionist Party) – 10, Zieloni (Green Party) – 1 głos, Bezpartyjni – 7, Partii Pracy – 248, Partii Liberalnych Demokratów (Liberal Democrat) – 11, Partii Walii (Plaid Cymru) – 4, Szkockiej Partii Narodowej (Scottish National Party) 35 – (House of Commons Hansard, 2019).

W wyniku głosowania nad projektem premier May Partia Konserwatywna deklarująca poparcie wobec istniejącego rządu w znaczącej większości poparła projekt rządowy. Opozycja parlamentarna głosowała przeciw. W przypadku ugrupowań opozycyjnych działania podejmowane przez Demokratyczną Partię Unionistyczną doprowadziły do krytyki rządu i odrzucenia wniosku przez opozycję wspierającą rząd. Partia Pracy blokowała Partię Konserwatywną, co determinowało zdolność rządu mniejszościowego do poparcia wniosku. (*Theresa May Urges Jeremy Corbyn: Let's Talk Brexit*).

Jak zauważa R. Paun i R. Hazell, działania rządu mniejszościowego stanowiły sprawę bardziej skomplikowaną, niejednorodność programowa koalicyjnej większości dawała możliwości pokonania władzy wykonawczej przez opozycję parlamentarną. Sceptycy uważają, że rządy mniejszościowe prowadzą do słabnących i nieefektywnych działań. Jednakże o wiele łatwiej jest utrzymać rząd mniejszościowy, gdy rząd koalicyjny prowadzi do wywierania wpływu na politykę partii (Paun, Hazell, 2018, ss. 215–216).

Patrząc przez pryzmat kompetencji parlamentu, wypada stwierdzić, że w przypadku głosowania nad umową o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (*EU Withdrawal Agreement Act*, 2018) w głosowaniu 15 stycznia 2019 roku posłowie odrzucili wniosek rządu 230 głosami (432 do 202 głosów za). Zgodnie z art. 13 (1) ustawy rząd Wielkiej Brytanii miał czas 21 dni na złożenie pisemnego oświadczenia w sprawie umowy między Wielką Brytanią, a Unią Europejską (House of Commons Exiting the European Union Committee, 2019).

Odmawiając jego przyjęcia, konwenanse konstytucyjne wskazywały inną drogę głosowań w parlamencie, gdy za wniesieniem poprawek opowie się konstytucyjna większość izby w parlamencie.

R. Paun i R. Hazell twierdzą, że jeśli proces legislacyjny jest utrudniony, to wówczas rząd może poszukiwać alternatywnej opcji osiągnięcia celu politycznego (Paun, Hazell, 2018, ss. 217–218).

W procesie zakończenia działań rządu rozważano kilka opcji: 1) przeprowadzenia kolejnego głosowania w parlamencie na podstawie umowy o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (*EU Withdrawal Agreement Act*, 2018) i przy-



szłych stosunków (*Political Declaration*); 2) opuszczenia Unii Europejskiej w dniu 29.03.2019 roku; 3) negocjacji umowy (*EU Withdrawal Agreement Act, 2018*) przez rząd na podstawie wniosku Izby i zgody Parlamentu Europejskiego (zgoda 27 państw); 4) parlament Wielkiej Brytanii mógł zdecydować o przeprowadzeniu kolejnego referendum w sprawie umowy międzynarodowej oraz referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej (House of Commons Exiting the European Union Committee, 2019).

Zgodnie z normą konwenansową do krytyki rządu opozycja wykorzystała debatę parlamentarną. Dyskusja w Izbie Gmin wokół poprawki Jeremy'ego Corbyna obejmująca alternatywną umowę „brexitową” związania Wielkiej Brytanii unią celną z Unią Europejską oraz wersji jednolitego rynku wraz z propozycją głosowania nad umową *EU Withdrawal Agreement* i propozycją publicznego głosowania posłów stanowiły dodatkową okazję do udzielenia opozycji parlamentarnej prawa weta. Ian Blackford skierował wniosek o: przedłużenie okresu przejściowego (*transitional period*), odrzucenia opcji bez zgody parlamentu na porozumienie (*EU Withdrawal Agreement*) oraz podkreślenia roli narodu brytyjskiego w procesie negocjacyjnym. Tematy te powracały w zarzutach skierowanych do rządu (*Brexit Amendments: What Did MPs Vote on and What Were the Results?*).

Należy zwrócić uwagę na poziom debaty parlamentarnej podejmowanej przez rząd premier Theresy May. Przypominając kwestie przystąpienia Wielkiej Brytanii do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1971 roku, to debata trwała tylko 55 godzin (House of Commons Procedure Committee, 2019).

Sposób, w jaki opozycja została potraktowana przez rządzących, uniemożliwiał przeprowadzenie dyskusji i postawienie wniosku na sesjach parlamentarnych. Jednocześnie po pierwszym głosowaniu w sprawie umowy (*EU Withdrawal Agreement*) premier Theresa May wysłała list skierowany do Jeremiego Corbyna z postulatem: „że nie możemy dopuścić do odrzucenia traktatu przez parlament”. Ostatecznie Jeremy Corbyn odmówił współpracy, działając w obronie prawa opozycji do wyrażenia wotum nieufności wobec rządu premier May i stwierdzając, że rząd na mocy konwenansów konstytucyjnych ponosi odpowiedzialność polityczną za działania państwa (*Theresa May Urges Jeremy Corbyn: Let's Talk Brexit*).

Spśród innych kwestii, które dotyczyły wniesienia poprawek w debacie do „umowy brexitowej”, największe znaczenie miały: umowa dotycząca protokołu Northern Ireland Protocol, umowa w stylu kanadyjskim, umowa członkostwa Wielkiej Brytanii w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EEA). Parlament w tych trzech kwestiach był w stanie zagłosować za przyjęciem wniosku, a jednocześnie odrzucił wniosek przeprowadzenia referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej.

Trzeba jasno podkreślić, że dla krytyki rządu Wielkiej Brytanii istotne jest wskazanie na pozycję komisji izb, które nie są zależne od powołania składu parlamentu. Jak zauważa J. Owen i R. Munro: „Departament ds. Unii Europejskiej (*Department for Exiting the EU*) szybko rozpoczął swoją działalność, wprowadzając nowe zespoły i rozwijając struktury międzyrządowe” (Owen, Munro, 2016).

Funkcjonowanie tego rodzaju komisji było sposobem na organizowanie prac parlamentu przez premier May, które odpowiadały za informowanie opinii publicznej i proces zarządzania (House of Commons Procedure Committee, 2017).

Udział w debacie ma polegać na dyskusji, jak zauważają R. Paun i R. Hazell, do formowania koalicji z jedną lub kilkoma partiami politycznymi i działania jako rząd mniejszościowy zależny od obustronnych porozumień w parlamencie (Paun, Hazell, 2018, ss. 214–215).

Co więcej, najważniejszym priorytetem rządu była umowa „brexitowa”, jaką zamierzał zrealizować w trakcie trwania kadencji.

Ustawodawstwo parlamentu nie tylko znajdowało swoje uzasadnienie w trakcie debat nad projektami rządowymi. Głosowania parlamentarne pokazywały, że było ono uzasadnione w zachowaniach koalicjantów. W głosowaniu nad projektem rządowym Izba Gmin 12.03.2019 roku odrzuciła po raz drugi wniosek rządu o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (*EU Withdrawal Act*, 2018) wraz z polityczną deklaracją (*Political Declaration*). Drugie głosowanie odbyło się 12.03.2019 roku; za głosowało 242 posłów, a w tym: Partii Konserwatywnej 235 głosów, Bezpartyjnych – 4, Partii Pracy – 3. Przeciw głosowało 391 posłów: Partii Konserwatywnej 75 głosów, Demokratycznej Partii Unionistycznej – 10, Partii Zielonych – 1, Bezpartyjnych – 17, Partii Pracy – 238, Liberalnych Demokratów – 11, Partii Walii – 4, Szkockiej Partii Narodowej – 35 (House of Commons Hansard, 2019).

Każda następna próba poszukiwania sprzymierzeńców pod rządowym projektem przyniosła klęskę partii rządzącej i partii koalicyjnej pozostającej poza rządem. Jak zauważa T. Wiecech, w warunkach silnego podzielonego parlamentu premier nie łamie normy konwencji, nie składając dymisji rządu dopóty Izba Gmin nie odmówi im zaufania (Wiecech, 2005). Można zauważyć zasadniczy podział pomiędzy zwolenników a z drugiej strony krytyków projektu odrzucających pomysły rządu. Dodatkowo należy dodać, że był to projekt ustawy ratyfikującej umowę międzynarodową, co nasuwa wniosek o funkcjonowaniu partii politycznych i ich wpływie na tryb uchwałodawczy w Wielkiej Brytanii.

„Uzasadniona wydaje się hipoteza, że demokracje większościowe (westminsterskie), silnie powiązane z tradycją stabilizowania systemów dwupartyjnych lub dwublokowych na ogół sprzyjają marginalizacji partii małych” (Herbut, 2002).

Jak zauważa R. Herbut, rola opozycji ogranicza się do krytyki, ale w tym przypadku istnieje monopol partii dużej. W systemie rządów demokratycznych, jakim jest Wielka Brytania, proces instytucjonalizacji zależy od tradycji politycznej i głosowania wyborców. Wpływ relewancji opozycyjnych partii dużych umożliwił im udział w procesach podejmowania decyzji, co ogranicza rolę partii rządzącej. W funkcjonowaniu demokracji parlamentarnej partie małe są podporządkowane zasadom gry politycznej. Należy pamiętać, że partie duże określają reguły gry systemu partyjnego, co uwidacznia wpływ partii małych w brytyjskim systemie politycznym

Z drugiej strony propozycja tworzenia większości parlamentarnej oznacza współtworzenie polityki rządu poprzez wspieranie niektórych projektów rządowych. Jednak Demokratyczna Partia Unionistyczna nie poparła w trakcie głosowania projektu Partii Konserwatywnej. W sprawie prac legislacyjnych opozycja parlamentarna przyjęła odmienne stanowisko.

W trakcie debaty w parlamencie 29.01.2019 roku poprawki do wniosku przedstawili członkowie parlamentu: Rt Hon Dame Caroline Spelman, która dotyczyła umowy wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (*EU Withdrawal Agreement Act, 2018*) „bez umowy” oraz Rt Hon Sir Graham Brady MP, którego poprawka odnosiła się do „stosunków handlowych między Irlandią Północną a Unią Europejską” (House of Commons Exiting the European Union Committee, 2019).

Propozycje do projektu zgłosili posłowie Partii Konserwatywnej. Co więcej, w dużej części były one akceptowane przez Izbę.

## Wnioski

Każde z opisywanych głosowań w niniejszym rozdziale ma swoją specyfikę. Jest ona wynikiem oddziaływań posłów partii rządzącej i opozycji. Ustawa *EU Withdrawal Act 2018* była przedmiotem sporów, które oddziaływały na kształt sceny politycznej.

W celu umożliwienia podjęcia przez parlament jakichkolwiek decyzji podejmowane są różne inicjatywy związane z pracą w komisjach, zgłaszaniem poprawek czy przyjmowaniem wniosków oraz głosowaniem w parlamencie. W celu przyjęcia poprawek posłowie wstrzymywali się od głosowania lub głosowali przeciw projektowi. Ten przykład głosowania *menaningulf vote* choć stanowi zaledwie propozycje rządu, nad którymi toczyły się prace, dostarczył niezwykle wyczerpujących materiałów. Celem rozdziału była analiza jakościowa i analiza porównawcza projektu rządowego oraz przebiegu procesów uchwałodawczych.

W tym przypadku nieosiągnięcie porozumienia między rządem a Parlamentem do 21.01.2019 r. nie doprowadziło do zawetowania umowy międzynarodowej ani wycofania sprzeciwu parlamentu. Dodatkowo na podst. art. 13 (1) *EU Withdrawal Act* dopuszczono złożenie wniosku w sprawie ponownego terminu głosowania (House of Commons Exiting the European Union Committee, 2019).

Opozycja parlamentarna i rząd miały charakter zinstytucjonalizowany. Potwierdzeniem tej tezy jest działanie na podstawie norm konwenansowych i przyjętych reguł politycznych. Rząd premier Theresy May w walce o zdobycie poparcia projektu rządowego doprowadził do zawarcia porozumienia z partiami małymi. Działanie opozycji było wynikiem głosowań nad projektem rządowym.

## Bibliografia:

- 1974: *Feb. Parliament Looms*. (2005). Pobrane z: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news\\_politics/vote\\_2005/basics/4393301.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news_politics/vote_2005/basics/4393301.stm).
- Ackerman, B. (2018) Why Britain Needs a Written Constitution and can't Wait for Parliament to Write One? *The Political Quarterly*, 59(4), 584–590.
- Bidwell, S. (2004). *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*. Warszawa: Wydawnictwo TRIO.
- Biskup, B. (2012). Zarys historii politycznej Zjednoczonego Królestwa. W: B. Biskup, M. Kaczorowska (red.). *System polityczny Zjednoczonego Królestwa* (ss. 45–60). Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Brexit Amendments: What Did MPs Vote on and What Were the Results?* (2019). Pobrane z: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-46959545>.
- Drzonek, M. (1999). Znaczenie konwenansów konstytucyjnych dla ustroju Wielkiej Brytanii, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Acta Politica*, 12(253), 133–142.
- Electoral Commission. (2016). *Referenda Voting*. Pobrane z: <https://www.electoralcommission.org.uk/england>.
- Herbut, R. (2002). *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego
- Hogarth, R., White, H. (2019). *Voting on Brexit*. Pobrane z: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/voting-on-brexit-report-final.pdf>.
- House of Commons Exiting the European Union Committee. (2017). *The Proces for Exiting The European Union and the Governmen's Negotiating Objectives, First Report of Session 2016–17*. Pobrane z: <https://publications.parliament.uk/>.
- House of Commons Exiting the European Union Committee. (2019). *Response to the Vote on the Withdrawal Agreement and Political Declaration: Options for Parliament Eleventh Report of Session 2017–19*. Pobrane z: <https://publications.parliament.uk/>.
- House of Commons Exiting the European Union Committee. (2019). *Parliamentary Scrutiny and Approval of the Withdrawal Agreement and Negotiations on a Future Relationship, Sixth Report of Session 2017–19*. Pobrane z: <https://publications.parliament.uk/>.

- House of Commons Hansard. (2019). *Votes and Proceedings, 12.03.2019*. Pobrane z: [https://hansard.parliament.uk/Commons/2019-03-12/division/4F5EA64F-7278-4AA4-BB58-E7FE3B3EF1A3/EuropeanUnion\(Withdrawal\)Act?outputType=Party](https://hansard.parliament.uk/Commons/2019-03-12/division/4F5EA64F-7278-4AA4-BB58-E7FE3B3EF1A3/EuropeanUnion(Withdrawal)Act?outputType=Party).
- House of Commons Hansard. (2019). *Votes and Proceeding 15.01.2019*. Pobrane z: [https://hansard.parliament.uk/Commons/2019-01-15/division/B975E889-89F5-42D3-9C18-7562AFD1977C/EuropeanUnion\(Withdrawal\)Act?outputType=Party](https://hansard.parliament.uk/Commons/2019-01-15/division/B975E889-89F5-42D3-9C18-7562AFD1977C/EuropeanUnion(Withdrawal)Act?outputType=Party).
- House of Commons Procedure Committee. (2019). *Motion's under section 13(1) of the European Union (Withdrawal) Act 2018, Eight Report of Session 2017–19*. Pobrane z: <https://publications.parliament.uk/>.
- House of Commons. (1911). *Parliament Act 1911, 1949*. Pobrane z: <http://www.legislation.gov.uk/>.
- House of Commons. (2018). *European Union Withdrawal Act 2018*. Pobrane z: <http://www.legislation.gov.uk/>.
- Mikuli, P. (2006). *Zasada podziału władz, a ustroj brytyjski*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Mikuli, P. (2012). Wielka Brytania. W: S. Bożyk, M. Grzybowski, (red.). *Współczesne systemy państw współczesnych* (ss. 9–41). Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Owen, J, Munro, R. (2016). *Whitehall's Preparation for the UK's Exit*. Pobrane z: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/whitehall%E2%80%99s-preparation-uk%E2%80%99s-exit-eu>.
- Paun, A., Hazell, R. (2010). Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall: How to Make Minority and Multiparty Governance Work. *The Political Quarterly*, 81(2), 213–227. DOI: 10.1111/j.1467-923X.2010.02082.x.
- Silk, P. (1994). *Jak działa parlament brytyjski?* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Theresa May Urges Jeremy Corbyn: Let's Talk Brexit*. Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46901217>.
- Wiecech, T. (2010). Konwenanse konstytucyjne w orzecznictwie sądowym obszaru *common law*. *Państwo i Prawo*, 9(775), 83–92.
- Wiecech, T. (2011). *Konwenanse Konstytucyjne*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Wiecech, T. (2016). Krytyka prawa i prawników w angielskiej myśli politycznej doby siedemnastowiecznych wojen domowych i rewolucji. W: R. Kłosowicz i in., *Konstytucjonalizm doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie* (ss. 731–741). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Wiecech, T. (2005). Rola konwenansów konstytucyjnych w konstytucjonalizmie brytyjskim. *Politeja*, 2(4), 317–337.
- Zięba, A. (1994). *Parlament Wielkiej Brytanii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zięba, A., Wiecech, T. (2014). *Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.