

Grzegorz Pastuszko ■

## MECHANIZM ODWOŁYWANIA CZŁONKA IZBY GMIN W USTROJU KONSTYTUCYJNYM ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA

### Wprowadzenie

W 2009 r. w Wielkiej Brytanii wybuchł skandal, po tym jak tamtejsze media ujawniły praktykowany przez niektórych parlamentarzystów proceder opłacania pieniędzmi z kasy parlamentu swoich prywatnych wydatków<sup>1</sup>. Wydarzenia te wywołały wielką falę społecznego oburzenia, pokazując jednocześnie, że istniejące dotychczas mechanizmy kontroli nad parlamentarzystami w pewnych sytuacjach okazują się zupełnie zawodne. Dla polityków oczywistym stał się fakt, iż muszą nastąpić zmiany, które dadzą społeczeństwu poczucie adekwatnej reakcji. Z tego też powodu w trakcie kampanii wyborczej do parlamentu z 2010 r. trzy wiodące ugrupowania, tj. Partia Konserwatywna, Partia Pracy oraz Partia Liberalno-Demokratyczna, wysunęły w swoich manifestach wyborczych, głośno dyskutowaną w debatach publicznych, propozycję wprowadzenia instytucji odwoływania posłów przez wyborców (tzw. *recall*). Była to śmiała, nieznaną wcześniej parlamentaryzmowi westminsterskiemu, koncepcja, która zgodnie z intencją pomysłodawców miała przywrócić zaufanie wyborców w mocno nadzarpanięty wskutek afery autorytet polityków. Do jej realizacji doszło w okresie istnienia koalicyjnego rządu Dawida Cameron'a, sprawującego władzę w latach 2010–2015

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Renwick, M. Lamb, B. Numan, *The expenses scandal and the politics of electoral reform*, "The Political Quarterly" 2011, nr 82 (1), s. 32–41.

## Instytucja recall – uwagi ogólne

Występująca we współczesnych państwach demokratycznych instytucja odwoływania osób pełniących funkcje przedstawicielskie ma rozmaite oblicza. W zależności od przyjętej formuły może ona dotyczyć reprezentantów różnych segmentów (wykonawczej, ustawodawczej) oraz różnych szczebli (centralnej, lokalnej) władzy. Różnice wiążą się także z konstrukcją prawną procedur oraz z różnorodnością przesłanek warunkujących ich uruchamianie. Szczegółne tradycje pod względem funkcjonowania wskazanej instytucji mają Stany Zjednoczone, gdzie wykształciła się ona najwcześniej, ale recall można też spotkać w innych państwach, takich jak m.in. Szwajcaria (na poziomie niektórych kantonów), Wenezuela, Filipiny, Kanada (Prowincja Kolumbii Brytyjskiej), Korea Południowa, Tajwan czy Argentyna<sup>2</sup>.

Wprowadzenie mechanizmu odwołania członków parlamentu powoduje określone konsekwencje dla brytyjskiego systemu ustrojowego. W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że takie rozwiązanie, ustanawiające nową formę kontroli nad posłami, tworzy wyłom w konstrukcji parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, gdzie kontrola posłów realizowana jest przede wszystkim przy wykorzystaniu mechanizmów wewnątrzpartyjnych, np. poprzez dyscyplinę partyjną. O wiele lepiej współgra ono natomiast z systemem prezydenckim, w ramach którego formy kontroli wewnątrzparlamentarnej nie są tak rozbudowane, przez co deputowani cieszą się w swoim działaniu większym stopniem niezależności (wpływ na to ma m.in. personalny charakter wyborów do parlamentu)<sup>3</sup>. Inną ważną konsekwencją wprowadzenia *recall* jest także jurydyczna modyfikacja ukształtowanej w Wielkiej Brytanii koncepcji przedstawicielstwa. Koncepcja ta od końca XVIII w. zasadzała się na klasycznej konstrukcji mandatu wolnego, opartej na założeniu, że wyborcy ani nie mają prawa wpływać na sposób realizowania obowiązków przez członków parlamentu, ani też nie mogą podjąć decyzji o usunięciu któregoś z nich z grona parlamentarzystów<sup>4</sup>. W obecnym stanie prawnym tak pojmowane przedstawicielstwo ulega korekcie idącej w kierunku nadania mandatowi poselskiemu pewnych cech mandatu imperatywnego. Prowadzi to w efekcie do utworzenia nowej, eklektycznej formuły mandatu, który w swej istocie nie przestaje być mandatem wolnym, ale który jednocześnie implikuje określoną więź formalnoprawną między deputowanym a jego wyborcami z okręgu.

<sup>2</sup> Szerzej na temat instytucji *recall* we współczesnych państwach zob. M. Qvortrup, *Hasta la Vista: a comparative institutionalist analysis of the recall*, "Representation", vol. 47, No. 2, July 2011, s. 161–70.

<sup>3</sup> D. Judge, *Recall of MPs in the UK: 'if I were you I would start from here'*, "Parliamentary Affairs" 2013, nr 66, s. 9.

<sup>4</sup> Zob. W. Kręcis, *Status prawny posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2001, s. 25–27.

Należy podkreślić, że ukształtowany na gruncie ustawy o odwołaniu członków parlamentu z 2015 r. model *recall* ma swoją daleko idącą specyfikę. Śmiało można zaryzykować twierdzenie, że brytyjskiemu prawodawcy udało się wypracować dość oryginalną konstrukcję ustrojową, która wyróżnia się na tle analogicznych konstrukcji funkcjonujących w innych państwach. Szczególna jej właściwość manifestuje się w bardzo wąskim katalogu przesłanek warunkujących uruchomienie procesu odwoławczego, ale też w osobliwej regulacji przyjętych w tym zakresie procedur. Są to niewątpliwie dwa kluczowe elementy determinujące prawną charakterystykę brytyjskiego *recall*.

Zgodnie z ustawą mechanizm *recall* zastosować można wyłącznie w przypadku zaistnienia określonych przesłanek. Dotyczy to konkretnie sytuacji, gdy poseł: 1) został w trakcie pełnienia mandatu prawomocnie (a więc po wyczerpaniu toku instancyjnego) skazany na karę maxium 12 miesięcznego pozbawienia wolności na mocy orzeczenia sądu brytyjskiego za popełnienie przestępstwa, a (nie przewiduje się tej sankcji w stosunku do wyroków ferujących wyższe kary, gdyż w ich przypadku poseł jest usuwany z parlamentu automatycznie w trybie art. 1 i 2 ustawy o reprezentacji narodu z 1981 r.) (art. 1 ust. 3 ustawy o ocp); 2) został zawieszony na okres 10 dni posiedzenia bądź 14 dni kalendarzowych w drodze uchwały Izby Gmin podejmowanej w oparciu o specjalnie przygotowany w tym celu raport Komisji Standardów (art. 1 ust. 4 i 5 ustawy ocp), 3) został skazany za przestępstwo określone w art. 10 ustawy o standardach parlamentarnych z 2009 r., polegające na podaniu fałszywych lub wprowadzających w błąd informacji w celu wyłudzenia środków publicznych (art. 1 ust. 9 ustawy o ocp).

Na tle przedstawionych uregulowań wyraźnie widać, że ustrojodawca brytyjski rezygnuje z funkcjonującej w niektórych państwach formuły *recall*, która skuteczne uruchomienie procedury odwoławczej łączy z niczym nieskrępowaną inicjatywą wyborców. Oznacza to, że nie ma prawnej możliwości odwołania posła z przyczyn o czysto politycznym charakterze, takich jak np. zmiana przynależności partyjnej (rzadko występująca skądinąd w Wielkiej Brytanii), czy też niewypełnienie obietnic wyborczych. Wąskie spektrum przypadków aktualizujących prawo wykorzystania *recall* sprawia, że przyjęty przez Brytyjczyków model tej instytucji należy postrzegać jako bardzo zachowawczy i restrykcyjny. Jego rzeczywistym celem jest, jak można sądzić, obrona praworządności i standardów etycznych w życiu parlamentarnym, nie zaś umożliwienie egzekwowania odpowiedzialności politycznej przez wyborców. Niewykluczone, że w praktyce ustrojowej mechanizm *recall* będzie miał przede wszystkim prewencyjny walor, tj. będzie służył powstrzymaniu członków parlamentu przed popełnianiem czynów niegodziwych, wchodzących w kolizję z prawem. I niewykluczone też, że przyjęte

w tym zakresie rozwiązania dla samych wyborców okażą się mało użyteczne. Czego jednak na chwilę obecną nie można powiedzieć z pełnym przekonaniem.

Na marginesie warto wspomnieć, że taki kształt nowej instytucji miał i nadal ma na Wyspach wielu przeciwników. Jednym z istotniejszych argumentów krytycznych jest argument wskazujący na nieefektywność przyjętego modelu. Wymowne jest tu, wyrażone jeszcze w fazie projektowania ustawy, stanowisko parlamentarnej Komisji ds. Politycznych i Konstytucyjnych, która w przygotowanym przez siebie raporcie podniosła, że usuwanie z życia politycznego polityków dopuszczających się niegodziwych, często wyczerpujących znamiona przestępstw, czynów możliwe było dzięki dotychczasowym mechanizmom prawnym. Z tego powodu – zdaniem komisji – instytucja *recall* w proponowanej formule w gruncie rzeczy może przynieść skutki odmienne od zamierzonych, tj. może niepotrzebnie rozbudzić oczekiwania elektoratu i doprowadzić w efekcie do jeszcze większego nadwątlenia ich zaufania do polityków<sup>5</sup>. Alternatywą dla tak skonstruowanej *recall* mogłoby być – jak zauważa D. Judge – usprawienie procedury wydalenia posła z izby (*expulsion*)<sup>6</sup> (o tym środku dyscyplinarnym piszę w dalszej części artykułu). Przyjmując podobne założenie, niektórzy idą jeszcze dalej, wysuwając koncepcję, aby inicjatywa w sprawie *recall* należała po prostu do wyborców. Reprezentantem tej grupy jest chociażby konserwatywny deputowany Zac Goldsmith, który w 2014 r. w trakcie toczących się w parlamencie prac ustawodawczych złożył do projektu ustawy poprawkę przewidującą, że uruchomienie *recall* będzie leżało w gestii wyborców okręgu danego posła. Propozycja ta zakładała, iż najpierw wyborcy danego okręgu, w liczbie co najmniej 5%, będą musieli podpisać notyfikację z intencją odwołania posła, później zaś właściwą petycję, popartą przez co najmniej 20% wyborców okręgu. Sygnalizowana poprawka nie zyskała poparcia Izby Gmin<sup>7</sup>. Odnosząc się do tego postulatu, należy uznać, iż budzi on mieszane uczucia. Niewątpliwie liberalna formula *recall* wzmacniałaby kontrolę czynnika obywatelskiego nad posłami, co samo w sobie można traktować jako pewną wartość. Jednak równolegle niosłaby ona za

---

<sup>5</sup> House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, First Report of Session 2012–13 – Recall of MPs (Report, together with formal minutes, oral and written evidence), HC 373 [incorporating HC 1758-i-iv, Session 2010-12], London 2012, s. 3. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/373.pdf>

<sup>6</sup> Wypowiedź ekspercka sformułowana w trakcie posiedzenia parlamentarnej komisji ds. reformy politycznej i konstytucyjnej; House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Recall of MPs First Report of Session 2012–13 (Report, together with formal minutes, oral and written evidence), London 21 June 2012, ustęp 88, s. 29.; ustęp 88; <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/373.pdf>

<sup>7</sup> HC Deb. 27 October 2014, column 52.

sobą konsekwencje negatywne, mające zarówno polityczny, jak i prawny wymiar. Największa w tym względzie obawa dotyczy tego, że parlamentarzyści (zwłaszcza ci – jak zauważa A. Renwick – piastujący jednocześnie funkcje ministerialne<sup>8</sup>), wobec groźby użycia *recall*, znajdowaliby się pod nieustanną presją elektoratu, która powstrzymywałaby ich przed podejmowaniem decyzji zgodnych z interesem państwowym, a niekoniecznie popularnych dla wyborców danego okręgu. Jest prawdopodobne, że w takich warunkach parlamentarzyści zachowywaliby się w sposób bardziej niezależny wobec central partyjnych, a to – jak wiadomo – nie mogłoby pozostać obojętne dla charakteru brytyjskiego systemu partyjnego. Dodatkowo, w sytuacji zachowania przez daną partię dyscypliny w ważnych sprawach istniałoby ryzyko uruchomienia procedury odwoławczej względem wielu posłów jednocześnie. W skrajnych wypadkach mogłoby to oznaczać nie tylko odpowiedzialność poszczególnych posłów, ale też – przy usunięciu ich w liczbie powodującej upadek rządzącej większości – odpowiedzialność całego rządu. W efekcie procedura *recall* nabierałaby cech wyborów parlamentarnych, co kłóciłoby się z jej zindywidualizowanym charakterem. Liberalna formuła *recall* dawałaby wreszcie możliwość poddania tej procedurze samego premiera. Takie jej wykorzystanie ocierałoby się o realizację odpowiedzialności politycznej rządu. Obok przytoczonych argumentów, warto jeszcze wyrazić pewną wątpliwość natury prawnej. Otóż istnieją powody, dla których tak ukształtowaną konstrukcję *recall* można, jak sądzę, uznać za niezgodną z brytyjską konstytucją. Nie wydaje się bowiem dopuszczalne, by wyborcy mogli uruchamiać z własnej inicjatywy procedurę odwoławczą na podstawie negatywnej oceny czynów, które posłowie popełniają przy sprawowaniu mandatu parlamentarnego (np. w trakcie posiedzeń izby), czyny takie bowiem podlegają wyłącznie odpowiedzialności o charakterze dyscyplinarnym (a więc wewnętrznym). Przesądza o tym treść art. 9 ustawy o prawach z 1688 r., głoszącego, że w sprawach wewnętrznych izby, związanych z wolnością wypowiedzi na parlamentarnym forum, z debatami, a także z procedurami parlamentarnymi, nie może wypowiadać się ani sąd, ani żaden inny podmiot zewnętrzny<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Wypowiedź ekspercka: Political and Constitutional Reform Committee – Minutes of Evidence HC 373 (Oral Evidence Taken before the Political and Constitutional Reform Committee on Thursday 19 January 2012), Q15, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/120119.htm>

<sup>9</sup> Regulacja ta ustanawia zasadę wyłączności kompetencyjnej (*exclusive cognisance*) parlamentu, oznaczającą, że obie izby parlamentu mają prawo do uregulowania spraw wewnętrznych, w tym procedur związanych z egzekwowaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej własnych członków; szerzej na ten temat zob. Parliamentary Privilege, Presented to Parliament by the Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty, HM Government Cm 8318, London 2012, s. 8.

## Ustawowe przesłanki odwołania posła Izby Gmin

Cechą charakterystyczną pierwszej wymienionej przesłanki jest to, że ma ona charakter bezwarunkowy. Jeśli tylko poseł zostanie skazany na karę pozbawienia wolności, w zakresie, w jakim przewiduje to ustawa, wówczas wszczęcie postępowania *recall* następuje z urzędu. Zasadniczo tak pomyślane rozwiązanie nie budzi wątpliwości. W dotychczasowym stanie prawnym, w związku z obowiązywaniem ustawy o reprezentacji narodu z 1983 r., deputowany tracił mandat tylko wtedy, gdy sąd orzekł karę wyższą niż 12 miesięcy pozbawienia wolności. Niższy wyrok mógł pociągnąć za sobą jedynie sankcje dyscyplinarne, o ile izba wyraziła wolę ich zastosowania. Jest więc rzeczą zrozumiałą i zarazem zasługującą na aprobatę, że ustrojodawca zdecydował się na posunięcie wzmagające prawną represję. Jedyna wątpliwość, jaka tu powstaje, dotyczy tego, iż według przyjętych uregulowań nie ma żadnego znaczenia, czy poseł popełnia przestępstwo, kierując się motywacjami politycznymi, czy popełnia je też bez takowych motywacji. Na problem ten zwróciła uwagę w swoim raporcie parlamentarna Komisja ds. Reform Politycznych i Konstytucyjnych (*Political and Constitutional Reform Committee*), zdaniem której regulacja w tym kształcie jest niewłaściwa, gdyż pozwala poddać procedurze *recall* polityków nie powodowanych typowymi dla przestępców intencjami, często działających w ramach obywatelskiego nieposłuszeństwa. Jako przykład komisja podała wydarzenia z lat 80., kiedy to grupa posłów irlandzkich przynależących do Partii Unionistów (*UK Unionist Party*) została skazana na karę pozbawienia wolności za przestępstwo uchylania się od płacenia podatków, popełnione w akcie protestu przeciwko porozumieniu zawartemu między Irlandią Północną a Wielką Brytanią w 1985 r. Innym, wskazanym przez komisję przykładem, był przypadek Bernadety Devlin oraz Franciszka McManus, dwójki politycznych aktywistów zaangażowanych po stronie Irlandzkiej Armii Republikańskiej, wobec których w 1969 r. orzeczono karę więzienia za przestępstwo polegające na podżeganiu do zamieszek<sup>10</sup>. Szukając rozwiązania problemu, komisja zarekomendowała dodanie przepisu, który wyłączałby automatyzm przy wszczynaniu *recall* w stosunku do członków parlamentu będących sprawcami przestępstw, uzależniając dalsze działania w tej sprawie od uchwały Izby Gmin. Ta propozycja, jako rozwiązanie nadające brytyjskiej *recall* jeszcze bardziej restrykcyjny charakter, nie spotkała się jednak z aprobatą ani rządu, ani samej izby<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> House of Commons Political and Constitutional..., s. 9.  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/373.pdf>

<sup>11</sup> Ibidem, s. 10.

Należy zaznaczyć, że uruchomienie procedury odwołania posła może mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy prawomocne orzeczenie skazujące zapadnie w okresie piastowania przez niego mandatu poselskiego (nie ma natomiast znaczenia to, kiedy zostało popełnione samo przestępstwo. Jak zauważa Grzegorz Clark, jest to słuszne rozwiązanie, pozwalające na napiętnowanie posła, o którego przestępstwie wyborcy wcześniej nie wiedzieli<sup>12</sup>). Cezurą czasową jest tu konkretnie moment uprawomocnienia się wyroku, następujący albo po wyczerpaniu toku instancyjnego, albo z upływem terminu przewidzianego dla wniesienia apelacji (art. 1 ust. 3 pkt b oraz art. 3 ust. 1 ustawy o ocp). Rozwiązanie w tym kształcie zasadniczo nie budzi wątpliwości i musi być uznane za prawidłowe. Przyjmując je, ustrojodawca wychodzi ze słusznego założenia, iż kwestia ewentualnego odwołania parlamentarzysty zasadna staje się dopiero wówczas, gdy nie ma żadnych niejasności co do dopuszczenia się przez owego parlamentarzystę czynu przestępczego. Pouczająca była tu, jak można sądzić, praktyka ustrojowa sprzed lat. Otóż w 1999 r. posłanka Fiona Jones została skazana nieprawomocnym wyrokiem sądu za działania korupcyjne w toku kampanii wyborczej, w wyniku czego, bazując na postanowieniach ustawy o przedstawicielstwie narodowym z 1983 r., pozbawiono ją piastowanego mandatu. Jednak wkrótce, w ramach drugiej instancji, skazanej udało się dowieść swojej niewinności, koniecznością więc stało się przywrócenie jej do sprawowanej funkcji<sup>13</sup>. Ogólna aprobata dla sygnalizowanego rozwiązania nie oznacza, że nie ma ono słabych stron. Otóż nie da się nie zauważyć, że w niektórych sytuacjach, mimo faktycznego zaistnienia przesłanki wydania orzeczenia skazującego, przeprowadzenie *recall* będzie niemożliwe ze względu na zbliżający się upływ kadencji parlamentu. Prawdopodobieństwo takiego scenariusza wzrasta zwłaszcza wtedy, gdy postępowanie karne wszczynane jest u kresu tejże kadencji. Średnio sprawa karna, przy wykorzystaniu wszystkich środków odwoławczych, trwa ok. 2 lat, oznacza to więc, iż prawomocny wyrok będzie musiał zapaść najpóźniej gdzieś w trzecim roku kadencji<sup>14</sup>. Poza tym należy zwrócić uwagę, że zasadniczo przyjęte przepisy nie sprzeciwiają się temu, by w obliczu wydania nieprawomocnego wyroku, do którego wniesiono apelację, o zastosowaniu *recall* zdecydowała wcześniej sama izba, podejmując uchwałę o zawieszeniu posła i w efekcie powodując realizację drugiej ze wskazanych przesłanek.

Gwoli uzupełnienia powyższego wywodu dodajmy jeszcze, że sięgnięcie po *recall* możliwe jest także wtedy, gdy karę orzeczono w zawieszeniu. Nie wchodzi

<sup>12</sup> HC Deb, 24 November 2014, column 676.

<sup>13</sup> Recall of MPs Draft Bill, HM Government, Cm 8241, London 2011, s. 19.

<sup>14</sup> A. Twomey – wypowiedź ekspercka zamieszczona w: House of Commons Political and Constitutional..., s. 25 (ustęp 73).

ono natomiast w grę w przypadku, pozbawienia wolności dokonano na żądanie posła, lub wiąże się ono wyłącznie ze stwierdzeniem u niego choroby psychicznej. *Recall* wykluczona jest również w sytuacji tymczasowego aresztowania (art. 2 ust. 3 ustawy o ocp). O wydaniu wyroku skazującego, a także o wpłynięciu apelacji właściwy sąd informuje spikera Izby Gmin, ten zaś czeka do momentu uprawomocnienia się wyroku z podjęciem dalszych, wymaganych przez ustawę, działań proceduralnych (art. 4 ustawy o ocp) ( o czym piszę w dalszej części artykułu).

Inny charakter ma przesłanka związana z zawieszeniem posła w prawie do uczestniczenia w pracach parlamentarnych. Specyfika tego rozwiązania wyraża się w tym, że procedura *recall* zostaje tutaj połączona z mechanizmami odpowiedzialności dyscyplinarnej posłów. Dla jej wszczęcia konieczne staje się zatem podjęcie przez izbę uchwały, która nakłada na posła określone, odpowiadające wymogom ustawowym, sankcje. Wcześniej – co oczywiste – izba musi przeprowadzić specjalne postępowanie dyscyplinarne.

Prawo brytyjskiego parlamentu do dyscyplinowania swoich członków ma długie, kształtowane na przestrzeni wieków, tradycje. Z założenia prawo to służy piętnowaniu wszelkich zachowań, które skutkują naruszeniem obowiązujących reguł. Jest rzeczą charakterystyczną, że władza, jaką izby dysponują w tym zakresie, pozostaje niezależna w stosunku do władzy sądów. Rozciąga się ona na różne postacie czynów prawnie zakazanych i niesie ze sobą możliwość stosowania różnych kar. Czyny takie mogą polegać na szeroko rozumianym naruszeniu (również ciężkim) porządku obrad, na naruszeniu przywilejów izby, ale też na popełnieniu przestępstw. Gdy zaś idzie o kary, współcześnie wyróżnia się: karę zawieszenia w prawie do uczestniczenia w pracach plenarnych (*suspension*), karę wydalenia z izby, oznaczającą utratę mandatu (*expulsion*), czy też karę finansową związaną z uszczupleniem wynagrodzenia posła. Waler historyczny ma natomiast kara skazywania posłów na więzienie<sup>15</sup>. Izba ma także prawo udzielenia posłowi upomnienia lub nagany.

Ustawa przewiduje, że wykorzystanie *recall* może nastąpić wyłącznie, jeśli izba podejmie uchwałę powodującą zawieszenie swego członka, które trwa co najmniej przez 10 dni posiedzenia bądź przez 14 dni kalendarzowych. Uchwała taka, dla swej skuteczności, musi być oparta na raporcie przygotowanym przez specjalną stałą Komisję do spraw Standardów i Przywilejów. Nie ma natomiast w ustawie żadnych wytycznych dotyczących kategorii czynów, których popełnienie groziłoby użyciem *recall*. Uzasadniając jeszcze na etapie prac legislacyjnych

---

<sup>15</sup> J. A. G. Griffith, M. Ryle, M. A. J. Wheeler-Boot, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 1989, s. 90–91.



brak regulacji w tej kwestii, rząd zaznaczał, że jakakolwiek próba skatalogowania względnie zdefiniowania takowych czynów stwarzałaby podstawę do ingerowania w legalność procesu odwołania posła przez sądy. W takim wypadku inkryminowany poseł miałby prawo do zakwestionowania uchwały izby na drodze sądowej, co jeszcze bardziej wydłużałoby cały proces, grożąc w pewnych sytuacjach jego zupełnym sparaliżowaniem. Tylko powstrzymanie się od wskazanej regulacji pozwalało – jak podkreślano – zachować w mocy obowiązywanie art. 9 ustawy o prawach, gwarantującego, że żaden czynnik zewnętrzny nie ma możliwości dokonywania oceny przebiegu wewnętrznych procedur parlamentarnych, a więc – biorąc pod uwagę analizowany przypadek – oceny merytorycznej zasadności podjętej przez izbę uchwały<sup>16</sup>. Oczywiście, trudno nie zgodzić się z wyrażonym tu poglądem, jest wszak faktem, że tak sformułowane przepisy ustawowe rodziłyby właśnie taki skutek prawny, z drugiej strony warto jednak przypomnieć, iż w przeszłości, przy wprowadzeniu analogicznych rozwiązań, udało się prawodawcy wyłączyć sądową ingerencję. Chodzi tu konkretnie o postanowienia ustawy o parlamencie z 1911 r., która wprowadziła ustawową definicję ustaw finansowych, zastrzegając przy tym, iż definicja ta służy wyłącznie jako instrukcja dla spikera izby, mającego zdecydować, czy ustawa jest ustawą finansową, czy nie (art. 1 ust. 2 oraz art. 3 ustawy o parl.). *Expressis verbis* wyrażono tu klauzulę wykluczającą możliwość wypowiedzania się w tej kwestii przez sądy.

Brak regulacji wskazującej w sposób czytelny na to, jakie czyny mogą pociągać za sobą procedurę odwołania posła, rodzi niebezpieczeństwo, że w pewnych sytuacjach głosujący parlamentarzyści mogą kierować się nie tyle realną oceną zachowania posła, co interesem politycznym własnej formacji<sup>17</sup>. Dotyczy to w szczególności scenariusza, gdzie rząd posiada tylko niewielką przewagę w parlamencie i ewentualne usunięcie posła z jego obozu politycznego zwiększa ryzyko utraty politycznej kontroli nad izbą. Czy jednak sygnalizowana tu obawa jest obawą zasadną, pokaże praktyka ustrojowa. Na podstawie tak krótkich doświadczeń z *recall* trudno o jakiegokolwiek wnioski. Inne niebezpieczeń-

---

<sup>16</sup> House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Recall of MPs. First Report of Session 2012–13 (together with formal minutes, oral and written evidence), HC 373 [incorporating HC 1758-i-iv, Session 2010–12, London 2012, s. 13; zob. także R. Rogers – wypowiedź ekspercka: Political and Constitutional Reform Committee – Minutes of Evidence HC 373 (Oral Evidence Taken before the Political and Constitutional Reform Committee on Thursday 19 January 2012), Q90. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/120119.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/373.pdf>

<sup>17</sup> N. Cowen – wypowiedź ekspercka zamieszczona w: House of Commons Political and Constitutional..., s. 11 (ustęp 3).

stwo wiąże się z problemami interpretacyjnymi, jakie mogą powstawać zarówno w ramach Komisji ds. Standardów, jak i na *plenum* izby, przy decydowaniu o tym, czy określony czyn – ze względu na swój charakter – powinien być objęty recall, czy nie. W przygotowanej jeszcze w 2011 r. Białej Księdze, objaśniającej legislacyjne intencje autorów ustawy, rząd akcentował, że chodzi tu o wszystkie czyny poważnie naruszające obowiązujące reguły („*serious wrongdoing*”). Dyrektywa ta, mimo że ma pewną wartość praktyczną, z całą pewnością, ze względu na swą ogólnikowość, nie będzie mogła dawać jasnego punktu oparcia we wszystkich sytuacjach. W literaturze przedmiotu podawane są przykłady z przeszłości, które już teraz rodzą zasadne wątpliwości, na ile pewne zachowania posłów kwalifikowałyby się do *recall*. Chodzi np. o przypadek członka Izby Gmin, który wyjechał na kilka tygodni do Australii, by tam wziąć udział w telewizyjnym show, albo też przypadek, gdzie na jaw wyszły związki pewnego parlamentarzysty z partią nazistowską<sup>18</sup>.

Należy mieć świadomość, że w brytyjskim prawie parlamentarnym zawieszenie członka Izby Gmin może mieć miejsce w dwóch sytuacjach, tj. gdy poseł zostanie wskazany imiennie przez spikera na skutek zachowania uniemożliwiającego prowadzenie obrad, a także w sytuacji, gdy z taką rekomendacją zwróci się Komisja ds. Standardów względnie Komisja ds. Przywilejów<sup>19</sup>. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z zastosowaniem procedury uregulowanej w regulaminie izby nr 44 (*Standing Order No 44 for disorderly conduct in the Chamber*). Dotyczy ona sytuacji, gdy poseł swym zachowaniem godzi w autorytet spikera bądź też uniemożliwia prowadzenie obrad (np. poprzez używanie nieparlamentarnych sformułowań, kontynuowanie wypowiedzi po odebraniu głosu, kwestionowanie decyzji spikera w sprawie selekcji poprawek czy też zarzucanie mu politycznej stronniczości), a wezwania spikera przywołujące go do porządku nie przynoszą skutku. Spiker, wskazując posła imiennie, wygłasza wówczas krótką formułkę: „I name Mr...”, po czym któryś z członków izby (zwyczajowo lider izby bądź w jego imieniu któryś z ministrów) składa na jego ręce wniosek o zawieszenie posła „That Mr... be suspended from the service of the House” (art. 1 regulaminu nr 44). Do wniosku takiego nie można zgłaszać poprawek ani też nie można przeprowadzać nad nim debaty<sup>20</sup>. Izba czyni wniosek przedmiotem głosowania,

<sup>18</sup> T. Wright, *Recalling MPs: Accountable to Whom?*, “The Political Quarterly” 2015, Vol. 86, No. 2, s. 4.

<sup>19</sup> R. Kelly, I. White, *Recall of MPs Bill 2014–2015. Bill No 94 of 2014–15*, Research Paper 14/53, 9 October 2014, s. 11.; [www.parliament.uk/briefing-papers/RP14-53.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP14-53.pdf)

<sup>20</sup> J. A. G. Griffith, M. Ryle, M. A. J. Wheeler-Boot, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 1989, s. 214.

które zwykle kończy się zawieszeniem; uchwała negatywna byłaby przejawem, niespotykanego w gruncie rzeczy, zakwestionowania woli spikera. Maksymalny okres zarządzanej przez przewodniczącego obrad suspensji, jaki wchodzi w grę przy zastosowaniu sygnalizowanej procedury po raz pierwszy, wynosi 5 dni posiedzeń. Dopiero jeśli ten sam poseł zostanie nią objęty powtórnie w ramach tej samej sesji, to sankcję zawieszenia podnosi się do 20 dni posiedzeń (chyba że przy następnej okazji izba uchyli karę zawieszenia) (art. 2 regulaminu 44). Nieco inaczej jest jedynie w przypadku, gdy wskazany imieniem poseł nie opuści dobrowolnie sali obrad i zostanie z niej usunięty siłą przez straż izby, wówczas bowiem zawiesza się go aż do końca sesji (art. 4 regulaminu nr 44). Zasadą jest, że sygnalizowaną procedurę stosuje się indywidualnie w stosunku do jednego członka Izby Gmin, chyba że określonego czynu dopuszcza się dwóch lub więcej członków jednocześnie (art. 3 regulaminu nr 44). W sytuacjach skrajnych, objawiających się powstaniem tumultu na sali posiedzeń, spiker może nawet – w oparciu o obowiązującą regułę zwyczajową – odroczyć obrady<sup>21</sup>. Przypadek drugiej procedury wiąże się z koniecznością zaangażowania Komisji ds. Standardów, która jest wewnętrznym organem izby odpowiedzialnym za badanie wszelkiego typu spraw posłów naruszających reguły obowiązującego prawa<sup>22</sup>. W zakresie jej właściwości sytuuje się przede wszystkim badanie rejestru korzyści posłów oraz popełnionych przez nich czynów polegających na złamaniu postanowień uchwalonego przez izbę Kodeksu Odpowiedniego Zachowania (*Code of Conduct*) (przypadki tego rodzaju badają powoływani przez izbę komisarze ds. standardów, przedkładający wyniki swoich ustaleń komisji). Rolą komisji jest przygotowanie specjalnego raportu, w którym wyraża ona swoją opinię na temat zaistniałej sytuacji, a także – w razie stwierdzenia naruszeń – rekomenduje określone sankcje. W poważniejszych sprawach może to być wymuszenie na posła złożenia przeprosin przed izbą, ale też zawieszenie go w prawie udziału w pracach (poza udziałem w pracach komisji nad projektami ustaw prywatnych), połączone z zawieszeniem wypłacania wynagrodzenia. Jest rzeczą wartą podkreślenia, że *de facto* stanowisko komisji ma rozstrzygające znaczenie. W praktyce nie zdarza się, by izba ignorowała je w toku głosowania<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> E. May, *The Law, Treatise on Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19<sup>th</sup> Ed., London 1976, s. 440.

<sup>22</sup> Komisja ta funkcjonuje w brytyjskim parlamencie od 6 listopada 1995 r. Pierwotnie nosiła ona nazwę Stałej Komisji ds. Standardów i Przywilejów. Dopiero 7 stycznia 2013 r. powołano na jej bazie dwie odrębne Komisje, tj. Komisję ds. Standardów oraz Komisję ds. Przywilejów.

<sup>23</sup> House of Commons Information Office, *Disciplinary and Penal Powers of the House*, Factsheet G6 General Series, FS No.P11 Ed 3.4, London 2010, s. 3.

Jak już było wspomniane wcześniej, warunkiem *sine qua non* podjęcia przez izbę uchwały, która w swych skutkach pociąga za sobą *recall*, jest zapoznanie się z raportem Komisji ds. Standardów. Jeśli zatem zawieszenie następuje w trybie przepisów regulaminu nr 44, gdzie nie przewiduje się udziału tej komisji, to o oddaniu posła pod osąd wyborców nie może być mowy. Nie ma jednak przeszkód, by komisja zajęła się zachowaniem posła w ramach odrębnego postępowania dyscyplinarnego i w wypadku stwierdzenia faktycznych podstaw rekomendowała Izbie Gmin wyższą karę zawieszenia niż ta, która wynika z przedstawionych wyżej przepisów regulaminowych. Zgoda dla rekomendacji komisji wyrażona na *plenum* izby będzie skutkowałą wszczęciem *recall*.

Zastanawiającym jest, czy w związku z wprowadzeniem nowych uregulowań nie zaniknie utrzymująca się dotąd w porządku prawnym, mająca najsurowszy charakter spośród wszystkich kar dyscyplinarnych, kara wydalenia posła z izby (*expulsion*)<sup>24</sup>. Ta wywodząca się z okresu XVII-wiecznej Anglii<sup>25</sup> kara w praktyce ustrojowej stosowana bywa rzadko, czego najlepszym dowodem jest fakt, iż w XX w. sięgnięto do niej zaledwie trzy razy<sup>26</sup>. Przyczyny wydalenia bywają różne – na ogół w grę wchodzi przestępstwa posłów (oszustwo, krzywoprzysięstwo, wiarołomność, nielegalne użycie publicznych pieniędzy, nielegalne przeniesienie własności, korupcja), ich niegodziwe zachowania, takie jak lekceważący stosunek, łamanie praw izby czy jej zniesławienie, a także – by sięgnąć do cytatu z E. May’a – „wszelkie zachowania niegodne oficera i dżentelmena”<sup>27</sup>. Uchwały o wydaleniu nie da się zakwestionować na drodze sądowej. Zasadniczo uchwała taka nie może zakazywać powrotu wydalonej osoby do parlamentu w ramach reelekcji<sup>28</sup>.

Należy pamiętać, że w pewnym zakresie prawo do wydalenia posła ograniczyła przywoływana wcześniej ustawa o reprezentacji narodu z 1981 r. *De lege lata* nie można już bowiem skorzystać z tej procedury wobec posłów, którzy zostali skazani za przestępstwo na karę więzienia, oraz których skazano

<sup>24</sup> W literaturze podnosi się, że właściwie nie jest to kara, ale środek służący usuwaniu posłów, którzy nie powinni zasiadać w składzie izby; J.A.G. Griffith, M. Ryle, M. A. J. Wheeler-Boot, *Parliament...*, s. 92.

<sup>25</sup> Po raz pierwszy izba zastosowała ją w 1667 r. przeciw posłowi Janowi Ashburnham’owi.

<sup>26</sup> Dotyczyło to konkretnie: 1) posła Horacego Wilhelma Bottomley, skazanego w 1922 r. za oszustwo, 2) posła Gary’ego Alighana, uznanego w 1947 r. za winnego składania nieprawdziwych zeznań przed komisją parlamentarną i ogólnie za naganne zachowanie, nieliczące z powagą sprawowanej funkcji (pijaństwo), a także 3) posła Piotra Artura Baker’a, skazanego w 1954 r. za fałszowanie dokumentów.

<sup>27</sup> E. May, *op. cit.*, s. 132–133.

<sup>28</sup> Tamże, s. 134.

za wyłudzenie pieniędzy z kasy parlamentu. Nowa regulacja ustawowa zawęży pole działania izbie również w zakresie czynów nie będących przestępstwami. Na tym tle w praktyce, w określonych sytuacjach, może rodzić się dylemat zastosowania jednej czy drugiej procedury. W istocie izba będzie musiała rozstrzygać, co zasługuje na osąd wyborców, a co nie. Najbardziej prawdopodobne przy tym wydaje się to, że deputowani będą się starali przerzucić odpowiedzialność za decyzję o losie posła na rzecz wyborców. Istnieje więc ryzyko, że wydalenie jako jeden ze środków odpowiedzialności dyscyplinarnej zostanie ostatecznie usunięte z kręgu wykorzystywanych w praktyce reguł prawnych.

Trzecia z wymienionych przesłanek otwierających perspektywę przeprowadzenia *recall* wiąże się z wydaniem przez sąd wyroku za popełnienie czynu, wypełniającego znamiona przestępstwa określonego w art. 10 ust. 1 ustawy o standardach parlamentarnych z 2009 r. (wprowadzonej *notabene* w reakcji na aferę wydatkową). Sprawcą tego przestępstwa może być wyłącznie członek Izby Gmin składający wniosek o przyznanie środków finansowych, który zawiera fałszywe lub wprowadzające w błąd informacje. Rzeczą istotną jest, że nie ma w tym przypadku znaczenia, jaka kara zostanie orzeczona. W grę wchodzi nawet wymierzenie kary grzywny. Na marginesie warto odnotować, że sygnalizowana przesłanka nie była przewidziana w rządowej wersji projektu ustawy wniesionego pod obrady parlamentu. Pojawiła się ona dopiero w 2014 r. po przegłosowaniu zgłoszonej w Izbie Gmin poprawki.

## Tryb postępowania służący odwołaniu posła

Procedura *recall* przyjęta w Wielkiej Brytanii składa się z trzech etapów, tj. z: 1) etapu związanego z podjęciem decyzji przez odpowiedni organ (sąd bądź parlament), 2) etapu zbierania podpisów pod petycją o odwołanie posła oraz 3) w wypadku skutecznego odwołania – etapu przeprowadzenia wyborów uzupełniających.

Jeśli tylko urzeczywistni się jedna z przesłanek pociągających za sobą *recall*, wówczas spiker Izby Gmin – a w jego zastępstwie przewodniczący komisji ds. podatkowych (*Chairman of Ways and Means*)<sup>29</sup> (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o ocp) - składa na ręce urzędnika zajmującego się tymi sprawami

---

<sup>29</sup> Warto zaznaczyć, że wskazana komisja została zniesiona w 1967 r. i obecnie jej obecne zadania wykonuje Kanclerz Skarbu (*Chancellor of the Exchequer*). Tym niemniej stanowisko przewodniczącego komisji nie zniknęło. W określonych sytuacjach, jak ta zasgnalizowana powyżej, pełni on funkcję zastępcy spikera.

w okręgu (*petition officer*) specjalną notyfikację, zawierającą oznaczenie daty jej wystawienia, wskazanie faktu zaistnienia jednej z ustawowych przesłanek, a w przypadku przesłanki skazania posła na karę maximum 1 roku pozbawienia wolności – określenie rodzaju przestępstwa, jakiego się dopuścił (art. 5 ust. 1 i 5 ustawy o ocp). W pewnych okolicznościach – zaznaczymy na marginesie – wystosowanie sygnalizowanej notyfikacji staje się bezprzedmiotowe. Dzieje się tak, jeśli do następnych wyborów pozostało co najwyżej 6 miesięcy (a zaznaczymy, że obecnie kadencja parlamentu ma sztywny charakter i wynosi 5 lat), jeśli deputowany został już objęty postępowaniem *recall* w innej sprawie, a także jeśli - na skutek śmierci, usunięcia go z grona posłów z mocy prawa bądź w drodze procedury wydalenia, rezygnacji, etc. – utracił swój mandat (art. 5 ust. 2 ustawy o ocp). Bezprzedmiotowe może stać się także kontynuowanie procedury *recall*, już po przekazaniu notyfikacji. Chodzi tu konkretnie o sytuację, kiedy w toku tej procedury dojdzie do wcześniejszego rozwiązania parlamentu (na gruncie przepisów o sztywnej kadencji parlamentów z 2011 r.), do pozbawienia posła mandatu, a także do uchylenia (np. w trybie nadzwyczajnym) wyroku, który był podstawą podjętych działań. W takim stanie rzeczy postępowanie *recall* musi być umorzone (art. 13 ustawy o ocp).

Rolą urzędnika, na ręce którego trafia notyfikacja, jest przygotowanie i wyłożenie do podpisu specjalnej petycji, która według postanowień ustawy służy jako prawny środek odwołania posła (w tym spikera, ministra, czy nawet samego premiera) w postępowaniu *recall*. W tym celu wskazany urzędnik wyznacza maksymalnie 10 różnych miejsc w obrębie granic okręgu (tam też wystawia się petycję), dbając o to, aby były one położone dogodnie dla wszystkich wyborców, a także o to, by były przygotowane pod względem infrastrukturalnym dla osób niepełnosprawnych (art. 7 ust. 1 a, 2, 3 ustawy o ocp). Warto podkreślić, że według pierwotnej wersji projektu rządowego sygnalizowane rozwiązanie zakładało istnienie wyłącznie jednego takiego miejsca, co spotkało się ze słuszną krytyką ekspertów, którzy wskazali, że tego rodzaju ograniczenie, zwłaszcza w rozległych terytorialnie okręgach, uniemożliwiłoby *de facto* wielu osobom dotarcie do wyznaczonego lokalu i wyrażenie poparcia dla petycji<sup>30</sup>. Nigdy natomiast nie rozważano w Wielkiej Brytanii znanej w niektórych systemach metody zbierania podpisów, polegającej na tym, że zaangażowani w *recall* aktywiści pozyskują podpisy sami a następnie zanoszą je do właściwego urzędu. Obok wskazanych czynności urzędnik musi też określić dzień, od którego biegnie

<sup>30</sup> J. Zimmerman, wypowiedź ekspercka w: House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Recall of MPs. First Report of Session 2012–13 (together with formal minutes, oral and written evidence), HC 373 [incorporating HC 1758-i-iv, Session 2010-12, London 2012, ustęp 41, s. 16.

8-tygodniowy termin przewidziany dla składania pod petycją podpisów. Co do zasady jest to – licząc od dnia przedłożenia przez spikera Izby Gmin notyfikacji – kolejny 10 dzień roboczy. Jeśli z przyczyn praktycznych dzień ten nie byłby dobrym wyborem, wówczas ustala się dzień następny (art. 7 ust. 1 pkt b oraz ust. 4 ustawy o ocp).

Prawo do podpisania petycji mają wszystkie osoby, które spełniają określone warunki, tj. 1) są ujęte w rejestrze wyborców prowadzonym w danym okręgu, 2) osiągną wiek 18 lat przed zakończeniem okresu składania podpisów pod petycją, a także 3) posiadają pełnię praw wyborczych w świetle ustawy o reprezentacji narodu z 1983 r. (art. 10 ust. 1 ustawy o ocp). Bez znaczenia jest natomiast fakt, czy składający podpis był uprawniony do głosowania w poprzednich wyborach i czy w ogóle brał w nich udział. Wszystkie te elementy pokazują, że prawo jednostki związane z odwołaniem posła stanowi kategorię pokrewną w stosunku do czynnego prawa wyborczego. Rysujące się tu podobieństwo nie oznacza wszelako braku różnic. Najbardziej wyrazista z nich dotyczy tego, że głosujący w wyborach parlamentarnych wyborca swój głos oddaje w sposób tajny, natomiast petycjonariusz przy wyrażaniu własnej woli musi podpisać się z imienia i nazwiska.

Obowiązująca ustawa dopuszcza trzy sposoby składania podpisu, tj. poprzez osobiste stawiennictwo w przeznaczonym do tego celu lokalu, poprzez pocztę, a także za pośrednictwem pełnomocnika (art. 11 ust. 1 ustawy o ocp). Zasadą jest, że można złożyć wyłącznie jeden podpis, bez prawa jego późniejszego cofnięcia (art. 11 ust. 2, 3 ustawy o ocp). Naruszenie tej zasady, polegające m.in. na świadomym podpisaniu petycji przez petycjonariusza i pełnomocnika, zostało poddane przez prawodawcę penalizacji. Przyjmuje się więc, że ten, kto dopuści się podobnego czynu, popełnia przestępstwo (art. 12 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ocp). Niewątpliwie u podłoża tego rodzaju przepisów leży dążenie do minimalizacji wszelkiego typu zjawisk związanych z fałszowaniem wyników przeprowadzonego postępowania petycyjnego.

Petycja skutkuje odwołaniem posła, jeśli podpisze się pod nią minimum 10% osób uprawnionych do głosowania w danym okręgu wyborczym (liczonych w ostatnim dniu okresu zbierania podpisów) (art. 14 ust. 3 ustawy o ocp). Wiadać wyraźnie, że ustrojodawca nie powiązał tego wymogu z progiem poparcia, jakie deputowany uzyskał w toku wyborów. Tak ukształtowane uregulowanie wydaje się być jednak racjonalne, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż podpisanie petycji ma charakter jawny. Ostateczny wynik ustala urzędnik do spraw petycji w danym okręgu, który następnie przekazuje stosowne zawiadomienie spikero- wi Izby Gmin (spiker przedkłada je izbie). Powinnością urzędnika jest także podanie wyniku do publicznej wiadomości (art. 14 ust. 2 ustawy o ocp). Z chwilą

doręczenia zawiadomienia mandat posła wygasa i rodzi się konieczność przeprowadzenia wyborów uzupełniających (art. 15 ust. 1 ustawy o ocp). W ten sposób katalog dotychczasowych przesłanek wygaśnięcia mandatu ulega poszerzeniu (do przesłanek tych należą: śmierć, dobrowolne przyjęcie płatnego urzędu Korony, nabycie statusu członka Izby Lordów, skazanie na karę pozbawienia wolności dłuższą niż 12 miesięcy, bankructwo, skazanie za przestępstwa wyborcze, wydalenie przez Izbę Gmin). Obowiązujące przepisy przewidują możliwość zaskarżenia wyniku postępowania petycyjnego przed właściwym sądem (art. 15 ust. 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt b ustawy o ocp). Nie ma żadnych przeszkód prawnych, by odwołany poseł stanął ponownie w szranki rywalizacji wyborczej, i to zarówno w ramach wyborów uzupełniających, jak i w ramach wyborów generalnych.

Nie można prowadzić postępowania *recall* dwa razy w tej samej sprawie. Przepisy ustawy nie regulują sygnalizowanego zakazu wprost, niemniej wynika to, jak sądzę, z logicznych implikacji wprowadzonych w tym zakresie procedur (np. niedopuszczalność kolejnej uchwały o zawieszeniu posła za czyn, za który zawieszono go już wcześniej). Odpada zatem uruchomienie *recall* także w sytuacji, gdy na tle sprawy, która stała się wcześniej powodem zawieszenia członka Izby Gmin, pojawiły się nowe okoliczności. Ustawa nie ogranicza natomiast liczby postępowań w różnych sprawach. Możliwe jest nawet, jak się wydaje, prowadzenie dwóch lub więcej takich postępowań równocześnie. Oczywiście odwołanie posła w ramach pierwszego w kolejności postępowania będzie powodowało umorzenie pozostałych.

## Finansowanie kampanii dotyczącej odwołania posła

Odrębny rozdział omawiana ustawa poświęca kwestiom związanym z finansowaniem procedury *recall*. Wprowadzone w tej materii regulacje w sposób wyraźny za cel stawiają sobie ustalenie dopuszczalnego zakresu finansowania kampanii prowadzonej na rzecz lub przeciwko odwołaniu posła. Są one niewątpliwie efektem pouczających doświadczeń, jakie w sferze stosowania *recall* mają, stroniące do dnia dzisiejszego od ustawowej reglamentacji w tych kwestiach, Stany Zjednoczone<sup>31</sup>. Zgodnie z ustawą rzeczoną kampanię mogą finansować wyłącznie biorący w niej udział aktywiści (*campaigners*). Dzieli się ich na dwie kategorie, tj. na aktywistów akredytowanych oraz aktywistów nieakredytowa-

<sup>31</sup> P. Miles, *Unlock Democracy. Real Recall: A blueprint for recall in the UK*, London 2014, s. 21; <http://static1.squarespace.com/static/5525bbf5e4b026f75314c09b/t/559d3eede4b0e849e26a35bd/1436368621070/242408349-Real-Recall-a-blueprint-for-recall-in-the-UK.pdf>



nych. Przyznany status decyduje o maksymalnej puli środków, jaką określony aktywista może zaangażować. Uzyskanie statusu aktywisty akredytowanego wymaga dokonania stosownego zgłoszenia na ręce urzędnika do spraw petycji, a także powołania osoby odpowiedzialnej za monitorowanie procesu wydawania środków. Status ten jest o tyle korzystniejszy, że daje możliwość przeznaczenia na kampanię aż 1000 funtów szterlingów (załącz. do ustawy tabela nr 3: regulacja wydatków – art. 3 ust. 1 i 2). Aktywista nieakredytowany nie musi się rejestrować, ale nie może wydać więcej niż 500 funtów szterlingów (tab. 3, art. 2 ust. 1 i 2). Warto podkreślić, że przekroczenie wskazanych limitów traktowane jest jako przestępstwo (konkretnie przestępstwo korupcyjne), jeśli osoba fizyczna, a w przypadku podmiotów niebędących osobami fizycznymi – osoba podpisująca dokumentację w zakresie wydatków, wiedziała, bądź też powinna była wiedzieć, że przeznaczone środki będą większe aniżeli limity określone w obowiązujących przepisach (tab. 3, art. 2 ust. 3 i 4 oraz art. 3 ust. 3 i 4).

\*\*\*

Wprowadzenie do porządku ustrojowego nowej ustawy o odwoływaniu członków parlamentu wpisuje się w przeprowadzony w ostatnich latach, szeroko zakrojony pakiet reform ustrojowych, mających na celu zmianę charakteru brytyjskiego systemu parlamentarnego. W odróżnieniu od innych zmian celem tej ustawy nie jest jednak modyfikacja mechanizmu działania władzy państwowej, lecz jedynie zagwarantowanie przestrzegania pewnych elementarnych standardów etyki w życiu politycznym. Świadczy o tym wyraźnie konstrukcja *recall*, której zakres wykorzystania ograniczony został wyłącznie do sytuacji, gdzie poseł dopuszcza się naruszenia obowiązującego prawa. Na dzień dzisiejszy trudno przesądzać, jak ta nowa, przełamująca utarte w Westminsterze schematy, instytucja będzie funkcjonowała w praktyce ustrojowej. Istnieją podstawy by sądzić, że sięganie do niej będzie miało jedynie charakter incydentalny, i że sama *recall* stanie się czymś w rodzaju prawnego „straszaka” na posłów. Czy jednak rzeczywiście tak będzie, trudno decydować już teraz. Dla rzeczowej oceny potrzebna jest z całą pewnością perspektywa co najmniej kilkuletniej praktyki ustrojowej.

---

*RECALL MECHANISM FOR A MEMBER OF THE HOUSE  
OF COMMONS IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM  
OF THE UNITED KINGDOM*

The article deals with a new legal institution recall of member of parliament that was established in 2015 in the UK. The aim of this institution is to give voters of a constituency a right to force a by-election, if they are unhappy with their MP. They can use it, however, only if certain conditions are fulfilled. According to the bill it becomes possible to initiate the recall procedure when a member of parliament: 1) is convicted by a UK court of an offence and receives a custodial sentence not more than 12 months, 2) is suspended by the House of Commons for more than 10 sitting days or more than 14 calendar days, 3) is convicted of an offence described in Parliamentary Standards Act 2009. These three restrictive provisions indicate that the recall procedure was not drafted as a mechanism of political accountability of deputies. The real intention of lawmaker was, as may be assumed, protection of ethical standards in the parliamentary life of the UK. As a matter of fact, with recall procedure voters can get rid of a member of parliament who broke some ethic elementary rules while holding his/her mandate. Analyzing the content of the new regulations and their ratio legis, the author tries to answer a question what role the new institution can play in functioning the constitutional system of the UK and following in its political life as well. His general conclusion is that even though we consider the new rules as a kind of revolutionary move in legal dimension (like for example the adjustment of the parliamentary mandate characteristics), we cannot expect any revolution in practice.