

Grzegorz Pastuszko

Pozycja prawna spikera Izby Gmin

Polityka i Społeczeństwo nr 4 (14), 94-113

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Grzegorz Pastuszko*

POZYCJA PRAWNA SPIKERA IZBY GMIN

THE LEGAL POSITION OF THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS

Abstract

The subject matter of this article is the institution of the Speaker in the British parliamentary system. All the remarks, set out in the article, focus on four major themes: 1) genesis of the office, 2) mechanism for election and the duration of the term of office, 3) impartiality and, 4) scope of the powers produced by legislation or created in parliamentary practice. As can be seen then, the concept of the article enables the contemporary institution of the Speaker to be portrayed including the historical background. It also enables the author to prove his main thesis, indicating that all the changes concerning this institution, which have been made over last couple of years, resulted neither in enhancing nor in weakening the parliamentary role of the Speaker as a neutral arbitrator between political parties in the UK parliament.

Key words: speaker, House of Commons, legal status, impartiality

Geneza ustrojowa urzędu oraz historyczny rozwój urzędu spikera

Powstanie urzędu spikera, datowane na rok 1376 lub 1377 (Bhagwan, Bhushan 2010: 70), było jednym z kluczowych elementów procesu kształtowania się instytucji angielskiego parlamentu (Harris 1981: 38–39). Początkowo do głównych powinności spikera należało, obok przewodniczenia obradom izby, pośredniczenie w kontaktach parlamentu i monarchy. Miał więc spiker obowiązek komunikowania spraw dotyczących życia parlamentarnego monarsze, co – nawiasem mówiąc – bywało niekiedy zajęciem bardzo niebezpiecznym. Otóż znane są w historii przypadki spikerów, którzy doświadczając królewskiej dezaprobaty dla decyzji parlamentu, trafiali do więzienia, a nawet tracili życie

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski, ul. Grunwaldzka 13, 35-068 Rzeszów, e-mail: grzegorz.pastuszko@op.pl

(konkretnie w latach 1394–1535 życie straciło 7 spikerów) (<http://www.parliament.uk>). Zasadniczo jednak, z biegiem czasu, pozycja spikera uległa zmianie, stał się on bowiem rzecznikiem interesów korony w brytyjskim parlamencie. Jeszcze w XVII w. widoczna była wyraźna więź między nim a monarchą, objawiająca się silną lojalnością i politycznym podporządkowaniem. Do jej przecięcia doszło dopiero w 1642 r., na tle wzmagającego się konfliktu między królem Karolem I a londyńskim parlamentem. Bezpośrednim przyczynkiem było tu wtargnięcie wojsk królewskich na teren parlamentu i aresztowanie liderów opozycji. Ówczesny spiker, William Lenthall, sprzeciwiając się takiemu działaniu, ogłosił, że jego rolą jest służenie izbie, a nie monarsze (Loewenstein 1967: 216). Stało się to początkiem obowiązywania nowej reguły ustrojowej, która czyniła spikera podmiotem podporządkowanym, tak w płaszczyźnie formalnej, jak i politycznej, parlamentowi. Na przestrzeni kilku kolejnych wieków urząd spikera uległ licznym przeobrażeniom, zyskując formułę, z jakiej znamy go dziś. Szczególnie istotna była przemiana w zakresie pozycji politycznej spikera. Jeszcze w I połowie XVIII w. spiker działał jako polityczny gracz silnie uwikłany w partyjne rozgrywki. W owym czasie kolejni spikerzy swoją działalność w roli przewodniczącego izby traktowali jako „trampolinę” do wysokich stanowisk ministerialnych (tamże: 216), stąd też często podejmowali koniunkturalną współpracę już to z ugrupowaniem Wigów, już to z ugrupowaniem Torysów. Zdarzało się nawet, że status spikera łączyli ze statusem członka rządu równocześnie, czego dowodem jest chociażby przypadek Roberta Harleya, który będąc spikerem w latach 1704–1705, pełnił jednocześnie funkcję sekretarza stanu w gabinecie Jego Królewskiej Mości Wilhelma III Orańskiego. Ten stan rzeczy zaczął się zmieniać dopiero w połowie XVIII w. pod wpływem stylu pełnienia urzędu spikera przez Artura Onslowa, urzędującego w latach 1729–1761. W zaproponowanym przez tego polityka modelu zarządzania izbą zarysowało się wyraźne dążenie do bronięcia podejmowanych przez siebie decyzji przed wpływami i żądaniami tak rządu, jak i monarchy. Nie były to wprawdzie jeszcze działania zupełnie wolne od politycznej stronniczości, stworzyły one jednak punkt wyjścia dla dalszej ewolucji standardów związanych z wykonywaniem funkcji spikera i tym samym wykrystalizowania się nowej zasady ustroju brytyjskiego. Rozwój tej zasady nabrał pełnego rozpędu dopiero w połowie XIX w., a więc wtedy, kiedy brytyjski system parlamentarny, na skutek wprowadzonej w 1832 r. reformy prawa wyborczego, zaczął podążać wyraźnie w kierunku tworzenia demokratycznej reprezentacji w parlamencie (Evans 1994: 2) i systemu dominacji dwóch

parlamentarnych ugrupowań, tj. Partii Liberalnej oraz Partii Konserwatywnej. Przyczyniły się do tego czynniki instytucjonalne, jak choćby wypłacanie od 1832 r. wynagrodzenia dla spikera z Consolidated Fund, nie zaś z budżetu ustalanego corocznie przez parlament (Griffith, Ryle 1989: 142), ale też – a może przede wszystkim – czynniki behawioralne w postaci stylu sprawowania funkcji przez wielkich piastunów tego urzędu, którzy mimo swych politycznych powiązań zdołali zbudować względem siebie autorytet i zaufanie przedstawicieli wszystkich, bez wyjątku, ugrupowań parlamentarnych. Należy tu wskazać takie nazwiska, jak Charles Shaw-Lefevre, będący spikerem w latach 1839–1857, oraz John Denison, działający zaraz po nim w okresie 1857–1872 (www.parliament.uk).

Istotny wpływ na kształtowanie się pozycji ustrojowej spikera miały też wydarzenia z lat 80. XIX w., związane z pojawieniem się na forum izby silnego zjawiska obstrukcji parlamentarnej, za którą stali irlandzcy nacjonaliści pod przywództwem Charlesa Parella. Momentem przełomowym była debata z 1881 r., kiedy to przewodniczący obradom spiker Henry Brand, wobec wyraźnych prób sparaliżowania prac izby, zamknął arbitralnie ten etap postępowania parlamentarnego i skierował procedowany projekt ustawy do dalszych prac. Sytuacja ta stała się bezpośrednim impulsem dla sukcesywnego poszerzania dyskrecjonalnych kompetencji spikera w dziedzinie kierowania pracami parlamentarnymi, w szczególności w zakresie prac ustawodawczych. W efekcie trwający blisko 30 lat proces zmian doprowadził do ukształtowania wszystkich podstawowych mechanizmów działania urzędu spikera, z jakich znany jest on współcześnie (Redlich 1908: 133–163).

Należy pamiętać, że ewolucja instytucji spikera wiązała się z wytworzeniem licznych, konstytucyjnych reguł zwyczajowych, a także wielu regulacji prawnych, które zadecydowały w sposób ostateczny o formule działania tego urzędu. Gdy idzie o konwenanse, najistotniejsze znaczenie miała niewątpliwie zasada bezstronności partyjnej spikera, będąca jedną z najbardziej oryginalnych cech westminsterskiego parlamentaryzmu. W przypadku regulacji prawnych natomiast trzeba by przede wszystkim wskazać na rozwiązania regulaminowe (*standing orders*), nie zapominając jednocześnie o przepisach zawartych w ustawach odnoszących się do statusu spikera. Tytułem przykładu można tu wymienić ustawy takie, jak: *The House of Commons (Speaker) Act 1832*, *The House of Commons Offices Act 1846*, *Parliament Act 1911*, *The Church of England Assembly (Powers) Act 1919*, *The Ministers of the Crown Act 1937*, *The Regency Act 1937*, *Mental Health Act 2013*, etc.

Zagadnienie wyboru oraz okresu trwania urzędu spikera

Od samego początku obsadzanie stanowiska spikera należało formalnie do izby, która jednak nie podejmowała tej decyzji w sposób suwerenny, gdyż ostatecznie wybór musiał zaakceptować król. W XVI w. zdarzyło się nawet, że spikera mianował on sam osobiście, bez udziału parlamentu (Meszorer 1962: 167). Sytuacja zmieniła się diametralnie dopiero w wieku następnym, niosącym emancypację parlamentu w stosunku do Korony. Mechanizm wyboru pozostał wprawdzie niezmieniony, przesunięciu uległy jednak akcenty. Odtąd bowiem faktyczną decyzję w tej kwestii podejmował parlament, monarcha zaś jedynie ją formalnie aprobował.

Nie od razu ukształtował się tryb działania służący wyłonieniu spikera. Tak jak w przypadku powstawania wielu innych instytucji ustrojowych w Wielkiej Brytanii, proces jego tworzenia miał długotrwały, ewolucyjny charakter. W ciągu kilku wieków zdążył on obrosnąć wieloma regulami zwyczajowymi, które – jeśli porównać je do rozwiązań obowiązujących w innych państwach o ustroju parlamentarnym (nie licząc państw *Commonwealthu*) – mają zdecydowanie unikatowy charakter.

Przystępując do rozważań na ten temat, zauważyć należy, że akt wyboru spikera jest kluczowym elementem procesu konstituowania się izby. Bez niego posłowie nie mogą przystąpić do złożenia przysięgi, co oznacza też, iż nie mają prawa do rozpoczęcia pełnienia swojej funkcji (Macdonagh 1914: 1). Jest więc koniecznością, by każdy nowo wybrany parlament, jeszcze w ramach pierwszego posiedzenia, podjął wysiłek zmierzający do wyłonienia swego przewodniczącego. To samo dotyczy parlamentu, którego kadencja jeszcze nie wygasła, ale który utracił spikera wskutek śmierci, rezygnacji, ewentualnie innej okoliczności. W tym przypadku także aktualizuje się wymóg związany z przeprowadzeniem nowej elekcji.

Według obowiązujących przepisów regulaminowych przyjętych w 1972 r. (First Report for the Select Committee on Procedure, H.C. 111 of 1971–1972, para. 26.), czynności związane z dokonaniem wyboru spikera przeprowadzane są pod przewodnictwem najstarszego stażem, a przy tym niepełniącego funkcji ministra w rządzie, członka izby (*the Father of the House*). Nieco inaczej rzecz przedstawia się w sytuacji, gdy wybór następuje jeszcze w trakcie kadencji parlamentu. Wówczas bowiem fotel przewodniczącego *ad interim* obejmuje dotychczasowy spiker, który złożył rezygnację. Na marginesie warto zauważyć, że wcześniej, w okresie poprzedzającym wprowadzenie obecnych rozwiązań, wskazana funkcja była udziałem głównego urzędnika izby (*the Clerk of the House*) (Griffith Ryle 1989: 143).

Uruchomienie procedury wyboru spikera wymaga formalnej zgody monarchy. Otóż w tym celu zarówno „ojciec izby”, jak i pozostali jej posłowie udają się do Izby Lordów, by tam w obecności parów, czterech wskazanych przez monarchę i działających w jego zastępstwie lordów komisarzy (*Lord commissioners*) oraz lorda kanclerza wysłuchać formułki zezwalającej na dalsze procedowanie. Dopiero wówczas posłowie wracają do swojej sali, gdzie następnie odbywają posiedzenie służące przeprowadzeniu elekcji. Należy podkreślić, że jeszcze do niedawna procedura wyboru przebiegała według starych, utrwalonych w życiu parlamentarnym i niezmiennych od wieków zasad. Rzecz przedstawiała się mianowicie w ten sposób, że ojciec izby (a jeszcze wcześniej jej główny urzędnik), który przewodniczył obradom, w pierwszej kolejności zwracał się z żądaniem skierowanym do posła seniora, niebędącego członkiem rządu (*senior back bench member*), ale należącego do obozu rządzącego, aby ten wskazał spikera spośród pozostałych parlamentarzystów poprzez wypowiedzenie formułki: *That – do take the Chair of this House as Speaker*. Czynił tak ze względu na obowiązujący w brytyjskim porządku ustrojowym zwyczaj przesądzający o prawie do zaproponowania osoby spikera przez stronę mającą w parlamencie większość. Nie mógł – zaznaczymy wyraźnie – wskazać spikera członek rządu. Reguła tej treści wprowadzona została przez John Hatsella, głównego urzędnika izby w latach 1768–1797, który przewodząc posiedzeniu związanemu z wyborem przewodniczącego w 1789 r., uznał, że narzucanie osoby spikera przez rząd byłoby niestosowne (Macdonagh 1914: 3).

Dalszym elementem opisywanej procedury było poparcie udzielane zgłoszonemu wnioskowi przez posła opozycji. Ten głos aprobaty miał podkreślać kompromis osiągnięty w sprawie kandydata na spikera. Otóż jest faktem, że niemal zawsze wybór spikera poprzedzany był międzypartyjnymi konsultacjami zmierzającymi do przyjęcia najlepszej opcji, godzącej interesy wszystkich stron. Wskazane działania miały w założeniu dawać członkom parlamentu poczucie, że dokonany wybór jest uzewnętrznieniem opinii całej izby (Adonis 1990: 58). Zdarzało się wszelako, że na tle wyboru dochodziło do politycznych niesnasek. W historii odnotowano kilka przypadków, gdy opozycja (najczęściej mniejsze partie opozycyjne, rzadziej natomiast główna partia opozycyjna), wyrażając dezaprobatę dla propozycji strony rządowej, zgłaszała własnego kandydata. W płaszczyźnie proceduralnej odbywało się to w ten sposób, że do wniosku głównego, o jakim mowa, indywidualni posłowie wnosili poprawki (*amendments*), które wskazywały kandydaturę innych osób. Poprawki takie podlegały następnie głosowaniu w kolejności zgłoszenia. Wygrywał kandydat mający poparcie większości izby.

W obecnym stanie prawnym opisany mechanizm uległ zmianie. Stało się tak pod wpływem negatywnych doświadczeń praktyki ustrojowej z 2000 r., kiedy to w trakcie procedowania sprawy wyłonienia nowego spikera pojawiło się aż 12 pretendentów do objęcia tego urzędu, wskutek czego debata nad zgłoszonymi kandydaturami trwała cały dzień. W obawie przed powtórką wskazanego scenariusza postanowiono wprowadzić nowe zasady. Dokonało się to 22 marca 2001 r. w ramach przyjętego przez izbę regulaminu: *Standing Order Nos. 1A and 1B*. Przystępując do analizy tych uregulowań, godzi się podkreślić, iż mają one zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do sytuacji, gdy dotychczasowy spiker umrze, zrezygnuje lub też nie otrzyma mandatu w wyborach parlamentarnych. Nie podlega ich reżimowi natomiast taki stan faktyczny, w którym spiker poprzedniej kadencji parlamentu, zyskawszy ponownie status parlamentarzysty, wyrazi wolę dalszego sprawowania urzędu. Wówczas bowiem izba, zgodnie z przyjętą regułą zwyczajową obowiązującą w brytyjskim systemie konstytucyjnym od 1841 r. (Griffith, Ryle 1989: 148), nie czyni mu w tym względzie przeszkód. Nowe rozwiązania idą wyraźnie w kierunku zaostrzenia wymogów dotyczących zgłaszania przez członków izby kandydatów na spikera. Kluczową rolę odgrywa tu wprowadzona przez izbę specjalna procedura nominacji kandydatów. Otóż, według jej założeń, każda kandydatura wymaga poparcia nie mniej niż 12 i nie więcej niż 15 posłów. Wniosek taki musi zawierać poparcie ze strony co najmniej 3 posłów przynależących do partii opozycyjnej bądź posłów niezrzeszonych. Jest zatem koniecznością udowodnienie, że dana osoba może liczyć nie tylko na zaufanie polityków pochodzących z jego rodzimej partii, ale musi także uzyskać aprobatę ze strony politycznej konkurencji. Poseł może się podpisać wyłącznie pod jednym wnioskiem. Złamanie tego wymogu powoduje nieważność podpisu w odniesieniu do wszystkich nominacji, jakie go zawierały. Wszystkie wnioski nominacyjne składane są między godz. 9.30 a 10.30 przed południem, w dzień głosowania nad obsadą stanowiska spikera. Podaje się je następnie do wiedzy pozostałych posłów, ale bez wskazywania nazwisk osób popierających. To ostatnie rozwiązanie zderza się z krytyką Komisji do spraw Procedur, która rekomenduje, by dane te były jawne. Jako argument Komisja sygnalizuje potrzebę ujawnienia zakresu poparcia określonego kandydata przez poszczególne ugrupowania (Reports from the Procedure Committee, Session 2009–10, First Report: Election of the Speaker and the Deputy Speakers, HC 341). Jeszcze przed przystąpieniem do głosowania każdy z kandydatów wygłasza na forum izby krótkie wystąpienie, w ramach którego przedstawia powody ubiegania się o urząd. Kolejność tych wystąpień ustala się w drodze losowania przeprowadzanego przez głównego urzędnika par-

lamentu. Po przemowach następuje głosowanie. W sytuacji, gdy zgłoszonych zostanie co najmniej 2 wnioski, uruchamia się procedurę głosowania tajnego z użyciem listy kandydatów (*secret ballot*). Oznacza to, że nie wiadomo, kto na kogo głosuje. Regulamin łączy wygraną określonej osoby z uzyskaniem większości bezwzględnej. Jeśli więc żaden z kandydatów nie osiągnie tego wymogu, wówczas izba przechodzi do kolejnej rundy głosowania, w której nie bierze udziału kandydat z najmniejszą liczbą głosów uzyskaną uprzednio. Eliminowani są także wszyscy kandydaci z poparciem nieprzekraczającym 5% oraz składający rezygnację z dalszego udziału w wyborach. Podjęcie decyzji w tej ostatniej sprawie jest możliwe – zaznaczmy – w ciągu 10 minut od ogłoszenia kolejnej tury głosowania.

Dla sfinalizowania procesu wyboru spikera konieczna jest jeszcze królewska aprobata (*Royal Assent*). Zasadniczo czynność ta ma czysto formalny charakter. W historii tylko jeden raz, konkretnie w 1678 r., zdarzyło się, iż król Karol II nie zaakceptował wyboru izby, odmawiając wyrażenia zgody dla objęcia funkcji przez Edwarda Seymoura. Celem spełnienia wymogów stawianych przez tradycję spiker wraz z pozostałymi członkami izby udaje się do Izby Lordów, gdzie, w imieniu izby, której jest reprezentantem, wypowiada słowa przysięgi zobowiązującej go do dochowywania wszystkich praw i zwyczajów. Przysięgę przyjmuje lord kanclerz, działający w zastępstwie monarchy. Od tej chwili spiker jest uznawany za wybranego skutecznie (Griffith, Ryle 1989: 144). Mając świadomość istnienia przedstawionych wyżej reguł prawnych, trzeba pamiętać równocześnie o tym, że zgodnie z respektowanym w brytyjskim prawie parlamentarnym zwyczajem zmiana na stanowisku spikera następuje tylko wówczas, gdy poprzedni spiker umarł, zrezygnował bądź też nie uzyskał mandatu parlamentarnego. Jeśli natomiast osoba będąca spikerem poprzedniej kadencji wyraża wolę dalszego sprawowania urzędu, to ciąży na izbie oczekiwanie, że taką osobę ona poprze. Co istotne, nie odgrywa tu żadnej roli kwestia politycznej proveniencji spikera, nie ma więc najmniejszych przeszkód, by tę funkcję objęła osoba, która w okresie partyjnej aktywności należała do partii znajdującej się w danej chwili w opozycji do rządu. W tym kontekście wart odnotowania jest jeszcze jeden zwyczaj, polegający na tym, że często, choć nie zawsze, konkurencja polityczna powstrzymuje się od wystawienia w okręgu, w którym startuje spiker, własnego kandydata. Wskazana praktyka stanowi niewątpliwie wyraz estymy okazywanej powadze urzędu spikera. Jej wadą jest jednak to, że elektorat okręgu spikera pozbawiony zostaje możliwości dokonania wyboru aktywnego polityka.

Jak dotąd nowa procedura wykorzystana została zaledwie jeden raz. Miało to miejsce 22 czerwca 2009 r. w związku z rezygnacją poprzedniego spikera Michaela Martina, który ustąpił pod groźbą usunięcia go

z funkcji przez izbę. Po uruchomieniu procedury w porządku posiedzenia znalazło się 10 wniosków nominacyjnych. Ostatecznie spikerem został, po 3 przeprowadzonych rundach, John Bercow.

W kontekście analizowanej problematyki należy jeszcze wspomnieć o tym, że brytyjskie prawo nie sprzeciwia się uruchomieniu mechanizmu odwołania spikera. Co do zasady zatem izba ma pełne prawo do podjęcia takiej decyzji, jeśli tylko na jej forum pojawi się skłonna to uczynić większość. Tryb postępowania w tym zakresie nie jest nazbyt skomplikowany, obejmuje on bowiem złożenie poselskiego wniosku, a następnie przeprowadzenie debaty i głosowania. Należy podkreślić, że w praktyce przypadki odwołania spikera zdarzały się i nadal zdarzają bardzo rzadko. W przeszłości miało to miejsce zaledwie trzykrotnie. Odwoływani byli kolejno: w 1695 r. – John Trevor, w 1780 – Fletcher Norton oraz w 1835 Charles Manners Sutton. Blisko realizacji scenariusza odwołania było w 2009 r., kiedy to w porządku dziennym izby znalazł się, sygnowany przez 22 posłów, wniosek o usunięcie z funkcji wspomnianego już spikera Michaela Martina. Ten ostatni jednak, działając pod presją parlamentu, rezygnację złożył sam. Formalnego głosowania nad wnioskiem nie przeprowadzono.

Na osobną uwagę zasługuje także problem rezygnacji spikera z pełnionej funkcji. Decyzja ta jest brzemnienna w skutki. Dla samego spikera oznacza ona – o czym będzie jeszcze mowa dalej – przejście na polityczną emeryturę. Spiker traci mandat w Izbie Gmin i nie może ubiegać się o żadne inne godności państwowe. Zwyczajowo byli spikerzy powoływani są natomiast w skład Izby Lordów jako dożywotni parowie. Z kolei dla izby wskazana decyzja wiąże się z koniecznością przeprowadzenia nowych wyborów na stanowisko spikera. Praktyka parlamentarna pokazuje, że rezygnacja może zostać ogłoszona zarówno w trakcie trwania kadencji parlamentu, jak i po jej zakończeniu, podczas pierwszego posiedzenia. Znana jest także forma zrzeczenia się urzędu, polegająca na wycofaniu się spikera ze startowania w wyborach. Zwyczajowo rezygnacja dokonuje się w ten sposób, że najpierw spiker wygłasza mowę, w której anonsuje swój zamiar, następnie zaś izba podejmuje rezolucję z podziękowaniem dla jego starań w trakcie pełnienia funkcji (May 1979: 232). Na marginesie podkreślmy, że w brytyjskiej literaturze ustrojowej wskazuje się na zalety decyzji o złożeniu rezygnacji jeszcze w trakcie kadencji parlamentu. Taka sytuacja – jak podają autorzy sygnalizowanego poglądu – ułatwia prowadzenie konsultacji w sprawie wyboru nowego spikera ze względu na większą ilość czasu, a także powoduje, że posłowie ze stażem, bogatsi w doświadczenie, znają lepiej kandydatów na spikera, wiedzą więc, kto jest, a kto nie jest pozbawiony charakterologicznych predyspozycji do sprawowania tego urzędu (Griffith, Ryle 1989: 148).

Zasada politycznej bezstronności spikera w zakresie kierowania pracami izby

Zasada politycznej bezstronności spikera jest jedną z najbardziej wyrazistych cech parlamentaryzmu westminsterskiego. Wynika ona z utrwalonego w systemie ustrojowym konwensu konstytucyjnego (Wieciech 2011: 175–179), który nakazuje spikerowi realizowanie obowiązków w sposób pozbawiony stronniczości, uwzględniający interesy wszystkich stron. Jak podkreśla się w literaturze, mamy tu do czynienia z silną tradycją konstytucyjną, w sposób jednoznaczny determinującą ustrojową charakterystykę tego urzędu (Laundy 1978: 125).

Na wykrystalizowanie się zasady bezstronności partyjnej spikera złożyło się – nie licząc wpływu osób sprawujących tę funkcję – wiele czynników. Szczególnie istotne znaczenie ma w tym względzie specyfika brytyjskiego prawa parlamentarnego opartego w przeważającej mierze na niepisanych, a przez to często niezbyt jasnych i skomplikowanych regułach. W warunkach istnienia takiego systemu było naturalną potrzebą, by osoba dysponująca szerokim zakresem dyskrecjonalnej władzy, dającej prawo dalece elastycznego interpretowania norm obowiązującego prawa, umiała powstrzymać się od decyzji stronniczych, faworyzujących którąkolwiek ze stron parlamentarnej rywalizacji (Sands 1994: 43).

Istnieje kilka sposobów, które w założeniu mają gwarantować apartyjną postawę spikera i w efekcie umacniać jego autorytet. Na tym tle ukształtowało się kilka pomniejszych, skwapliwie przestrzeganych, reguł zwyczajowych. Dotyczą one: 1) obszaru działalności partyjnej, oraz 2) obszaru działalności parlamentarnej. W pierwszej kategorii mieści się zwyczaj zobowiązujący spikera do całkowitej rezygnacji z działalności w ramach swojej macierzystej partii politycznej. Oznacza on, że spiker nie tylko traci status członka partii, ale jest także objęty zakazem uczestniczenia w jakichkolwiek partyjnych spotkaniach szczebla centralnego czy lokalnego. Innym zwyczajem jest to, że w wyborach parlamentarnych spiker nie może startować jako osoba rekomendowana przez daną partię, ale jako spiker ubiegający się o reelekcję. Jak już wspomniano, szanując zasadę bezstronności, opozycja bardzo często powstrzymuje się od wystawienia w okręgu dotychczasowego spikera własnego kandydata. Objęcie omawianej funkcji wymaga jednocześnie zerwania wszelkich kontaktów koleżeńskich z członkami innych ugrupowań. W tym zakresie przyjęło się, że spiker winien unikać spotkań w restauracjach, w miejscach przeznaczonych dla palaczy, w kuluarach czy w czytelnii. W trakcie przemieszczania się po budynku parlamentu zawsze towarzyszy mu straż izby, która pilnu-

je, by nikt nie mógł rozmówić się ze spikerem na osobności. Jediną możliwą formą spotkań są oficjalnie składane wizyty w godzinach urzędowania. Gdy idzie natomiast o działalność w roli parlamentarzysty, tutaj restrykcje są mniej dolegliwe. Otóż warto zaznaczyć, że spiker nie musi wyzbywać się zainteresowania sprawami okręgu, z którego został wybrany. Przyjęte zwyczaje zakazują jedynie podnoszenia przezeń tych problemów w ramach debaty parlamentarnej (tamże 1994: 43; Blackburn, Kennon 2003: 211; Griffith, Ryle 1989: 144–145). Gwarancją bezstronności ma być także to, że spiker nie może zabierać głosu w debacie ani też brać udziału w głosowaniu. Wyjątkiem jest jedynie sytuacja, gdy liczba głosów ze strony obozu rządzącego i opozycji w danej sprawie będzie taka sama. W tym przypadku czyni się dla spikera wyjątek, nakładając na niego obowiązek wzięcia udziału w głosowaniu. Źródłem owej praktyki jest precedens z 1601 r., kiedy to izba dzięki swemu przewodniczącemu zdołała przeciwstawić się jedynym głosem projektowi ustawy przewidującemu obowiązek uczęszczania do kościoła (Laundy 1964: 87). Stanowisko, jakie spiker zajmuje w toku głosowania, z natury rzeczy ma rozstrzygające znaczenie (*casting vote*). Nie ma konieczności, by spiker podawał przyczyny oddania takiego a nie innego głosu – może on głosować w zgodzie z własnymi poglądami i z własnym sumieniem (tamże: 88). Na ogół jednak spikerzy, kierując się dobrym obyczajem parlamentarnym, na tyle, na ile to możliwe, głosują tak, by nie spowodować ostatecznego rozstrzygnięcia danej sprawy, zaś motywacje, jakie legły u podstaw podjętej decyzji, komunikują pozostałym członkom izby. Wyjaśnienie to trafia do diariusza (Meszorer 1962: 177). Szczególnie istotne znaczenie ma fakt, że spiker po zakończeniu sprawowania funkcji przestaje zasiadać w Izbie Gmin i nie może liczyć na żadne dalsze polityczne awanse. W założeniu gwarancja ta zmierza do zapobieżenia takim działaniom spikera, które byłyby obliczone na uzyskanie jakichś spodziewanych ze strony czynników rządzących korzyści w przyszłości. Złożywszy rezygnację, spiker otrzymuje natomiast – dzieje się tak przynajmniej w większości przypadków – dożywotnio status członka Izby Lordów (May 1978: 232).

W kontekście problematyki partyjnej bezstronności spikera warto jeszcze wspomnieć o zabezpieczeniach finansowych wzmacniających jego niezależność. Chodzi tu mianowicie o wynagrodzenie spikera, które – jak już była o tym mowa – wypłacane jest z *Consolidated Fund*, nie zaś z budżetu parlamentu, a także roczną rentę przysługującą byłemu spikerowi względnie, na wypadek jego śmierci, wdowie po nim (tamże: 232–233).

Zakres kompetencji spikera

Spiker Izby Gmin ma szczególne miejsce w systemie organizacji parlamentu brytyjskiego. Jego zasadniczą powinnością jest reprezentowanie parlamentu na zewnątrz, a także kierowanie jego pracami. Kompetencje, jakie powierzone zostały spikerowi, wynikają z różnych źródeł prawnych, których lwią część tworzą parlamentarne zwyczaje nagromadzone na przestrzeni wielowiekowej tradycji ustrojowej. W pewnym zakresie określają je także rozwiązania zawarte w regulaminach izby, podejmowanych ad hoc uchwałach oraz w odrębnych ustawach. Spora część, bo ok. 40 tych kompetencji, mieści się w granicach władzy dyskrecjonalnej spikera, pozwalającej na podejmowanie arbitralnych, zależnych wyłącznie od jego woli, rozstrzygnięć. Jedyne – nawiasem wspominając – sposobem na ich zakwestionowanie to wniosek główny (*substantive motions* – wniosek zawierający propozycję rozstrzygnięcia określonej kwestii przez izbę in pleno; zaprojektowany w sposób umożliwiający podjęcie decyzji przez izbę) (May 1978: 277), składany przez niezadowolonych z określonej decyzji posłów. W pozostałych przypadkach spiker jest zobligowany postępować według ukształtowanych zwyczajowo lub regulaminowo dyrektyw. Zdarza się jednak, że niekiedy spiker sam ustala regułę działania poprzez podjęcie decyzji o precedensowym charakterze. Dotyczy to przede wszystkim kwestii spornych, co do których nie wykształciła się żadna praktyka. Bywa jednak i tak, że spiker, ustanawiając precedens, zmienia praktykę dotychczasową. Dodajmy jeszcze, że spiker może w sposób efektywny wpływać na podniesienie lub obniżenie częstotliwości korzystania z określonych procedur. Często jest to przejaw prowadzonej przez niego świadomej polityki, obliczonej na uzyskanie określonego efektu.

Przechodząc do prezentacji sygnalizowanej problematyki, należy podkreślić, że ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na wyczerpujące wyliczenie wszystkich kompetencji, jakie wykonuje spiker. Niezwykle bogata liczba parlamentarnych procedur, w których odgrywa on mniej lub bardziej istotną rolę, zmusza nas do ograniczenia rozważań do najbardziej charakterystycznych, a jednocześnie najdonioślejszych z punktu widzenia życia parlamentarnego, kompetencji.

Kompetencje spikera można podzielić na te, które dotyczą sfery relacji z podmiotami zewnętrznymi, oraz takie, które dotyczą funkcjonowania izby. W pierwszej grupie mieszczą się wszelkie kompetencje, jakie spiker realizuje w stosunku do innych instytucji, w tym szczególnie w stosunku do monarchy oraz Izby Lordów, ale też do innych podmiotów. Druga grupa obejmuje natomiast kompetencje służące kierowaniu

pracami izby. Na nie w przeważającej mierze składają się: kompetencje związane z moderowaniem debaty parlamentarnej oraz kompetencje o charakterze administracyjnym.

Kompetencje w stosunku do monarchy nie są liczne. Zaliczamy do nich: 1) odczytanie mowy tronowej, inicjującej nową sesję parlamentu i przedstawiającej program działania rządu na najbliższy okres, 2) prowadzenie członków izby na wspólne posiedzenia z Izbą Lordów wobec obecności monarchy, 3) przedstawianie monarsze komunikatów ze strony Izby Gmin, 4) odczytanie izbie komunikatów monarchy, 5) zwracanie się do monarchy o wyrażenie zgody dla ustaw finansowych, czy wreszcie 6) ogłoszenie niezdolności monarchy do sprawowania władzy (ściśle biorąc, spiker jest jedną z osób, która może zostać do tego upoważniona na mocy *Regency Act 1937*). Mniej kompetencji ma spiker, gdy idzie o Izbę Lordów. Wiążą się one z uprzywilejowaną pozycją Izby Gmin w dziedzinie uchwalania ustawodawstwa finansowego. Otóż przede wszystkim trzeba tu wskazać prawo spikera do certyfikowania ustaw finansowych, wynikające z *Aktu o Parlamencie z 1911 r.* Decyzja spikera w tej kwestii przesądza o tym, czy Izba Lordów będzie mogła zawetować ustawę czy nie (ustawy finansowe wetu nie podlegają) (Dennis 1912: 210). Inna kompetencja polega na dokonywaniu oceny poprawek Izby Lordów do ustaw uchwalonych przez Izbę Gmin. Spiker bada w tym wypadku, czy zgłoszone poprawki nie dotyczą spraw finansowych i w ten sposób nie naruszają wyłącznego prawa Izby Gmin do wprowadzania rozwiązań tego rodzaju. Część kompetencji, w jakie wyposażony został spiker, dotyczy także innych podmiotów i instytucji. Zwykle wynikają one z obowiązujących ustaw (*statutory law*). Należy tutaj wskazać następujące kompetencje: 1) zasiadanie w zarządzie Muzeum Brytyjskiego (*British Museum Act 1753 oraz 1824*); 2) powoływanie 15 członków Komisji Kościelnej (*Ecclesiastical Committee*) (pozostałych 15 powołuje lord spiker), której powinnością jest zajmowanie się projektami ustaw dotyczącymi Kościoła anglikańskiego składanymi przez Komisję Legislacyjną Synodu Głównego tego Kościoła (*Church of England Assembly (Powers) Act 1919*); 3) zasiadanie przez spikera z urzędu w charakterze przewodniczącego 4 Komisji Rozgraniczających (*Boundary Commissions*) (*House of Commons (Redistribution of Seats) Act 1949*), zajmujących się dokonywaniem w miarę potrzeby weryfikacji granic okręgów wyborczych; 4) udział w procedurze (dzisiaj już zresztą niepraktykowanej) korygowania wadliwych sformułowań językowych pojawiających się w tekstach ustaw (*Consolidation of Enactments (Procedure) Act 1949*); 5) uczestniczenie w procesie zarządzania wyborów uzupełniających w przypadku wygaśnięcia mandatu któregoś z posłów. W tym zakresie obowiązują następujące reguły. Otóż, co do zasady za-

ządzenie, o jakim mowa, wydaje urzędnik królewski Wydziału Kanclerskiego, który działa na podstawie zaświadczenia wystawionego uprzednio przez spikera. Na ogół spiker podejmuje ten krok pod wpływem rezolucji uchwalonej przez izbę. Wniosek w tej sprawie może złożyć każdy poseł, choć najczęściej czyni to główny *whip* partii, która utraciła mandat. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się wówczas, gdy wakat pojawi się w czasie przerwy międzysesyjnej parlamentu. Wówczas bowiem do zarządzenia wyborów uzupełniających uprawniony jest sam spiker, ale tylko pod warunkiem, że do jego rąk wpłynie wniosek podpisany przez co najmniej 2 deputowanych. Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem (*Recess Elections Act 1975*), w takiej sytuacji spiker ma obowiązek umieścić informację o podjętej inicjatywie w „London Gazette”. Dopiero po 6 dniach od dokonania wskazanego zgłoszenia spiker wydaje stosowne zarządzenie; 6) komunikowanie treści rezolucji podmiotom, do których są one zaadresowane. Jako ciekawostkę można podać fakt, iż spiker na mocy wprowadzonych niedawno regulacji (*Mental Health (Discrimination) Act 2013*) utracił niegdyśjsze uprawnienie służące inicjowaniu procedury w zakresie stwierdzania niezdolności do piastowania mandatu przez posła z powodu choroby psychicznej.

W ramach kierowania pracami izby mieści się kompetencja spikera polegająca na dokonywaniu selekcji wniosków oraz poprawek do ustaw składanych przez posłów. Dysponuje on w tym względzie prawem oceny, czy dany wniosek ewentualnie dana poprawka jest właściwa, czy też należy ją odrzucić. Kryteria tejsze oceny są różne. Gdy idzie o wnioski, weryfikacja obejmuje w szczególności kwestię poprawności językowej oraz stronę merytoryczną (czy wniosek może być uczyniony przedmiotem debaty). Pod uwagę spiker bierze również to, czy wniosek nie ma zabarwienia ironicznego względnie nie jest przejawem kpiny, czy nie zawiera treści obscenicznych, czy wreszcie nie dotyczy spraw, które mają być rozstrzygnięte przez sąd brytyjski (*sub judice matters*) (Blackburn, Kennon 2003: 287). W przypadku poprawek z kolei spiker sugeruje się m.in. tym, by dana poprawka miała istotne znaczenie w stosunku do objętego nią wniosku, by nie powodowała braku klarowności lub wewnętrznej sprzeczności wniosku, by była zgodna z pozostałymi przegłosowanymi poprawkami, a także by w przypadku zanegowania wniosku zawierała stosowne wyjaśnienia (tamże: 288).

Najwięcej kompetencji spikera wiąże się z przewodnictwem obradom izby. Jego rola w tym zakresie jest znacząca (wiąże się ona z ochroną wolności i praw debatowania) (Morrison 1959: 204), choć miejscami silnie ograniczona przez postanowienia regulaminów parlamentu bądź rezolucje izby uchwalane ad hoc. Na uwagę zasługuje choćby fakt, że spiker co do zasady nie ma dyskrecjonalnego prawa służącego zwoływa-

niu, ustalaniu terminów oraz czasu trwania posiedzeń izby (z wyjątkiem zwoływania posiedzenia w trybie nagłym w okresie przerwy wakacyjnej na wniosek rządu), nie może w sposób swobodny kształtować porządku posiedzenia, jeśli nie liczyć uprawnień związanego z dokonywaniem selekcji wniosków i poprawek (porządek zależy od merytorycznej wagi spraw oraz obowiązujących zwyczajów), nie jest wreszcie władny przysądzać o długości debaty czy długości przemówień (Griffith, Ryle 1989: 146). Są jednak sprawy, w których władza spikera idzie bardzo daleko. Dotyczy to w szczególności przewodniczenia obradom izby i moderowania toczącej się na jej forum debaty. Należy podkreślić, że sam spiker nie ma prawa zabierać głosu na zasadach przewidzianych dla pozostałych członków izby. Obowiązujące reguły nie sprzeciwiają się natomiast jego przemówieniom w Komitecie Pełnej Izby, choć w praktyce od 1870 r. dochodzi do tego bardzo rzadko (Meszorer 1962: 178). Domeną spikera jest prawo udzielania głosu. Parlamentarzysta może wygłosić wystąpienie tylko wtedy, gdy spiker wyrazi na to zgodę. Wcześniej jednak musi on zasygnalizować swój zamiar przez powstanie z fotela na sali posiedzeń (zwyczaj zwany „łapaniem spojrzenia spikera” *catching the Speaker's eye*) lub też uprzednią notyfikacją złożoną na piśmie. O porządku przemawiania posłów decyduje kolejność dokonanych zgłoszeń, ale przy założeniu, że w toczącej się dyskusji głos zabierają naprzemiennie przedstawiciele obozu rządzącego i koalicji. Co do zasady każdy z posłów przemawia tylko jeden raz, chyba że chodzi o przemówienie posła, który złożył procedowany wniosek lub poprawkę. Ten ostatni może zabrać głos po raz drugi, co następuje zazwyczaj na koniec debaty (Blackburn, Kennon 2003: 295). Wyjątkowo zezwala się na wyjaśnienie przytoczonej wypowiedzi oraz replikę. W szczególnych sytuacjach dopuszczalne jest także ponowne wystąpienie posła, ale już tylko za zgodą całej izby. Spiker ma prawo nałożyć ośmio- lub więcej minutowy limit czasowy wystąpienia w odniesieniu do posłów „z tylnych ław”. Ograniczenie to nie dotyczy pozostałych mówców. Obowiązkiem spikera jest oddanie głosu ministrowi celem złożenia oświadczenia. Jeśli więc określony minister chce stanąć przed Izłą Gmin, spiker nie może go przed tym powstrzymać, co zresztą dotyczy także sytuacji, gdy ów minister zażąda udzielenia mu głosu celem wygłoszenia oświadczenia ponownie. Reguła ta – wskaźmy na marginesie – w literaturze brytyjskiej spotyka się z bardzo krytycznymi opiniami, uważa się bowiem, iż dla zapewnienia lepszej kontroli parlamentu nad rządem spiker winien zyskać w tym zakresie władzę dyskrecyjną. Przyczyną takiego zapatrywania na problem jest przede wszystkim obecna w życiu politycznym praktyka polegająca na tym, że pewne sprawy, objęte rządową agendą działań, wyciekają do

mediów zanim staną się przedmiotem prac izby. To, w przekonaniu krytyków, deprecjonuje znaczenie izby, zwłaszcza w kontekście jej ustrojowej roli związanej z kontrolowaniem rządu. Zyskując wspomniane uprawnienie, spiker mógłby – według podsuwanych sugestii – nie dopuszczać do wygłoszenia przez członka rządu oświadczenia w sprawie, która wcześniej stała się przedmiotem medialnego rozgłosu, ewentualnie mógłby zaprosić deputowanych opozycji parlamentarnej do zaprezentowania swoich opinii w tej sprawie (Bidwell 2012: 143).

Przewodniczenie obradom izby przez spikera łączy się także z wykorzystaniem w razie konieczności uprawnień z zakresu tzw. środków policji sesyjnej, umożliwiających dyscyplinowanie posłów, którzy naruszają zasady obowiązującego prawa w trakcie obrad. Według E. Maya wyróżniamy sześć grup zachowań poselskich uprawniających spikera do wykorzystania instrumentów dyscyplinujących. Są to mianowicie: 1) pojawiające się w wystąpieniu poselskim wątki niezwiązane z przedmiotem obrad lub też powtórzenia (*Irrelevance and tedious repetition*), 2) lekkie naruszenie porządku obrad (*Minor breaches of order*), 3) naruszanie porządku obrad przez używanie nieparlamentarnych sformułowań (*The use of disorderly or unparliamentary words*), 4) zachowania nieprzyzwoite i grubiańskie (*Grossly disorderly conduct*), 5) obstrukcja parlamentarna (*Obstruction of the business*), a także 6) działania wywołujące ciężkie naruszenie porządku obrad (*Grave disorder*) (May 1978: 439–440). W czterech pierwszych przypadkach spiker najpierw przywołuje posła do porządku, żądając – stosownie – mówienia na temat określony w danym punkcie porządku obrad względnie unikania powtórzeń, powstrzymania się od działań zakłócających obrady (krzyki, przeszkadzanie, etc.), wycofania niestosownych, obraźliwych słów, zaniechania grubiańskich zachowań; w razie braku skuteczności tych zabiegów uruchamia procedurę wykluczenia inkryminowanego posła z pozostałej części posiedzenia. Dodatkowo, jeśli idzie o zachowania nieprzyzwoite i grubiańskie, a także zjawisko obstrukcji parlamentarnej, dopuszcza się także zastosowanie procedury zawieszenia posła. Polega ona na tym, że na wniosek spikera izba zawiesza deputowanego „w służbie na rzecz izby” (*suspension from the service of the House*). Deputowany taki ma obowiązek usunąć się z izby sam, jeśli zaś tego nie uczyni, otrzymuje wezwanie spikera. W braku wykonania wezwania, spiker za uprzednim poinformowaniem izby, ma prawo zażądać usunięcia posła przez strażę. Za pierwszym razem zawieszenie trwa przez 5 dni posiedzeń, licząc dzień, w którym poseł popełnił naruszenie. Jeśli poseł ów dopuści się naruszenia ponownie, wówczas zawieszenie wydłuża się na okres 20 dni. Trzecie z kolei naruszenie skutkuje zawieszeniem pozostającym w mocy

do końca sesji, chyba że izba uchyli je wcześniej (tamże: 442). Obok środków wyżej wskazanych można jeszcze wyróżnić środki takie, jak: odroczenie posiedzenia izby bez postawienia pytania w tej sprawie, a także zawieszenie posiedzenia do czasu przezeń wyznaczonego. Niewątpliwie są to najdalej idące instrumenty prawne, jakie znajdują się w rękach spikera dążącego do dyscyplinowania parlamentarzystów. Zgodnie z utrwaloną praktyką parlamentarną stosuje się je jedynie w przypadku ciężkiego naruszenia porządku obrad (tamże: 440).

Odrębną uwagę należy poświęcić uprawnieniom spikera, które wiążą się z procedurami służącymi kontrolowaniu lub skracaniu debaty parlamentarnej. Procedury te inicjują indywidualnie posłowie. Rolą spikera jest natomiast dokonanie oceny, na ile uruchomienie określonej procedury znajduje uzasadnienie w danej sytuacji. W pierwszej kolejności trzeba wspomnieć o procedurach związanych z odraczaniem debaty, występujących w brytyjskim systemie parlamentarnym w kilku formach i prowadzących *de facto*, w ramach swoistej fikcji proceduralnej (Gebethner 1967: 235), do uruchomienia odrębnej debaty. Szczególnie charakterystyczna jest ta z nich, która pozwala posłom z tylnych ław na wywołanie debaty parlamentarnej oraz uzyskiwanie odpowiedzi ze strony przedstawiciela rządu w sprawach dotyczących rodzimych okręgów wyborczych względnie innego, wybranego aspektu polityki prowadzonej przez rząd. Odbywa się ona na koniec dnia posiedzenia, z wniosku przedkładanego przez zainteresowanego posła. W praktyce wygląda to tak, że poseł ów wstaje i wypowiada słowa: *that the debate be now adjourned*. Rola spikera w tym zakresie polega na podjęciu decyzji o dopuszczeniu lub odmowie przyjęcia sygnalizowanego wniosku. Spiker, jeśli tylko uzna, iż wniosek stanowi nadużycie praw izby, w tym zwłaszcza jeśli uzna, że zgłoszony został w celu wywołania parlamentarnej obstrukcji, ma prawo wyrazić dezaprobatę dla nadania wnioskowi biegu (tamże: 309). W innym wypadku, tj. przy aprobacie przewodniczącego obrad, porządek posiedzenia w danym dniu ulega zamknięciu i głos zabiera poseł. Nieco inaczej rzecz przedstawia się, gdy idzie o debaty prowadzone w *Westminster Hall*. Odbywają się one regularnie we wtorki, środy oraz czwartki, przy czym dwie z nich trwają półtorej, trzy zaś – pół godziny. Kompetencją spikera jest przeprowadzanie głosowania wniosków zgłaszanych przez poszczególnych deputowanych, którzy chcą wygłosić wystąpienie. Poza tym z własnej inicjatywy ustala on temat czwartkowej debaty. Nie można w kontekście analizowanego zagadnienia zapomnieć także o udziale spikera w procedurze zamknięcia debaty. Procedura ta, jak już podnoszono wcześniej, wprowadzona została w 1881 r. w reakcji na obstrukcyjne praktyki posłów opozycji irlandz-

kich nacjonalistów. Jej źródłem stała się konkretnie precedensowa decyzja spikera A. Brada, który, dając odpór takim działaniom, zdecydował się przerwać trwającą 41 i pół godziny dyskusję. Było to odważne posunięcie, idące pod prąd tradycji brytyjskiego parlamentaryzmu, stojącego na gruncie zasady wolności i braku limitowania przemówień. Wytworzyło ono wzorzec, który w czasie późniejszym zyskał podstawy prawne w postaci kolejnych regulaminów izby. Od 1887 r. uruchamianie procedury zamknięcia debaty przestało być inicjatywą spikera, nabierając charakteru indywidualnego prawa poselskiego (Landy 1963: 73–74). W takiej też formie sygnalizowany mechanizm funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Jeśli zatem któryś z deputowanych uzna, iż debata z jakichś powodów nie powinna być kontynuowana, wówczas wstaje z miejsca i wypowiada formułkę: *That the question be now put* (tamże: 74). Tak złożony wniosek (*closure motion*) poddawany jest głosowaniu izby, chyba że spiker nie wyrazi na to zgody. Ma on w tym względzie dyskrecyjną władzę, która służy odrzucaniu wniosków naruszających zasady funkcjonowania parlamentu lub też łamiących prawa mniejszości parlamentarnej. Dla uchwalenia wniosku konieczne jest podjęcie uchwały większością przynajmniej 100 głosów.

W kręgu uprawnień spikera związanych z kontrolowaniem debaty parlamentarnej znajduje się także prawo uznaniowego rozstrzygnięcia o przeprowadzeniu debaty lub postawieniu pytania w trybie nagłym, umożliwiające wezwanie do ministra poza przyjętym porządkiem obrad. Po udzieleniu odpowiedzi spiker przekazuje sprawę do właściwej komisji resortowej, gdzie minister raz jeszcze składa stosowne wyjaśnienia. Na marginesie zauważmy, że na przestrzeni kilku ostatnich lat w praktyce parlamentarnej dało się zaobserwować zjawisko wzmoczonego korzystania ze wskazanej procedury przez posłów. Było to wyrazem świadomej polityki prowadzonej przez spikera J. Bercowa, zmierzającej do zintensyfikowania działań kontrolnych izby w stosunku do rządu (Bidwell 2012: 144).

Trzeba by jeszcze dodać kilka uwag na temat udziału spikera w stadium głosowania izby. W praktyce ustrojowej ukształtował się w tym zakresie charakterystyczny, trąący nieco myszką (i – jak zauważył W. Konopczyński – przypominający głosowanie w rzymskim Senacie – Konopczyński 1923: 16) tryb działania, w ramach którego spiker odgrywa kluczową rolę. Przystępując do głosowania, w pierwszej kolejności informuje on obecnych na sali o tym, czego głosowanie dotyczy. Następnie, dążąc do rozstrzygnięcia głosowanej kwestii, wzywa posłów do opowiedzenia się za opcją „tak” lub „nie”. Czyni to w bardzo specyficzny sposób, polegający na nasłuchiwananiu głośności okrzyków zwolenników

i przeciwników. Na takiej podstawie podejmuje decyzję wyniku głosowania, wypowiadając słowa *I think the Ayes (względnie 'the Noes') have got it*. Decyzja ta, anonsowana izbie, nie ma charakteru niepodważalnego. Otóż jeśli na sali pojawiają się krzyki protestu, wyrażające sprzeciw dla stanowiska spikera, wówczas przechodzi on do procedury liczenia głosów (*divisions*). Pada z jego ust polecenie: *clear the lobbies*, w budynku parlamentu rozlega się dźwięk dzwonka, a następnie zamykane są automatycznie drzwi wejściowe do łóż (ulożonych z jednej i drugiej strony sali posiedzeń), gdzie mają udać się głosujący posłowie. W ciągu łącznie 8 minut muszą oni znaleźć się w odpowiedniej łozy. Tam są liczeni przez skrutatorów, wybranych uprzednio przez spikera, reprezentujących zwolenników i przeciwników danego rozwiązania. Po upływie wskazanego czasu zamyka się drzwi wejściowe tych pomieszczeń, tak by nie mógł już wejść nikt inny. Posłowie zostają w nich do czasu ogłoszenia przez spikera wyniku liczenia (por. Laundry 1964: 6970).

Odrębną grupę kompetencji spikera stanowią kompetencje związane z administrowaniem izbą. Wynikają one częściowo z utrwalonej tradycji parlamentarnej, a częściowo z przepisów obowiązującego prawa (*House of Commons (Administration) Act 1978*) (Blackburn, Kennon 2003: 214). Spiker administruje wszystkimi organizacyjno-technicznymi sprawami Izby Gmin. Pomaga mu w tym, powoływana regularnie na czas trwania kadencji parlamentu, specjalna komisja (*Finance and Services Committee*), strażnik izby – *Serjant-at-Arms* oraz, powoływani przez niego, dyrektorzy poszczególnych departamentów (tamże: 214). Między innymi do jego kompetencji należy zajmowanie się wydatkami izby, zakwaterowaniem i wyżywieniem posłów, dbanie – za pośrednictwem głównego urzędnika – o terminowość prac izby, a także – za pośrednictwem wydawcy – o wydawanie oficjalnych raportów z posiedzeń izby (May 1978: 232), etc. Rzeczą wartą podkreślenia jest to, że w świetle wspomnianego *Aktu* z 1978 r. spiker zachowuje określone obowiązki administracyjne także po rozwiązaniu parlamentu, do momentu powołania następcy.

Institucja spikera jest niewątpliwie jedną z najbardziej fascynujących instytucji systemu konstytucyjnego Wielkiej Brytanii. Jeśli spojrzeć na historię, w sposób szczególnie ujmuje jej niezwykła, uwarunkowana specyfiką brytyjskiej kultury politycznej, zdolność adaptowania się do ulegających zmianie warunków ustrojowych. Spiker jako stronnik króla, spiker jako podmiot parlamentu, czy wreszcie spiker jako neutralny rozjemca między dwoma dominującymi partiami politycznymi – wszystkie te etapy ustrojowej metamorfozy były wyraźnie zestrojone z kolejnymi zmianami charakterystyki systemu władzy państwowej funkcjonującej na wyspach, i wszystkie też wywarły silny wpływ na obecne oblicze

tego urzędu. Współcześnie chyba najbardziej imponującą cechą wskazanego instytucji jest rozbudowana do nieznanym innym ustrojom rozmiarów zasada politycznej bezstronności. Nie ulega wątpliwości, że jest to rozwiązanie, które w sposób jednoznaczny determinuje ustrojową rolę spikera. Wszystkie uprawnienia, w jakie wyposażyli spikera praktyka ustrojowa oraz przepisy obowiązującego prawa, muszą pozostawać z nim w zgodzie i nie ma od tego żadnych wyjątków. Mało tego, rozwiązaniu temu podporządkowane muszą być także zachowania spikera w życiu codziennym, co nieraz wymaga wręcz nieludzkich wyrzeczeń. Warto pamiętać, że zaakceptowanie przez brytyjskie elity w XIX w. zasady neutralności spikera było odpowiedzią na coraz bardziej wyraźny wpływ partii politycznych na mechanizm działania władzy państwowej. Chodziło konkretnie o to, by nie dopuścić do dominacji jednej (rządzącej) partii na forum parlamentu, który w owym czasie dzięki reformie prawa wyborczego z 1832 r. zyskał silną demokratyczną legitymację. Mając na uwadze wskazaną genezę, nie może dziwić to, że cecha politycznej neutralności spikera z takim pietyzmem traktowana jest także i dzisiaj, kiedy życie państwowe pozostaje nadal pod przemożnym wpływem czynników partyjnych. Jest to z całą pewnością element, bez którego trudno sobie wyobrazić brytyjski parlament.

Bibliografia

- Adonis A. 1990, *Parliament Today*, Manchester University Press Oxford, Manchester.
- Bhagwan V., Bhushan V. 2010, *World Constitution – A Comparative Study: Political Science*, Sterling Publishers, Delhi.
- Bidwell A.S. 2012, *Reformowanie procedur Izby Gmin parlamentu brytyjskiego w XXI w.*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(109).
- Blackburn R., Kennon A., Wheeler-Booth M. 2003, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, London.
- Dennis A. 1912, *The Parliament Act of 1911 (part 1.)*, “American Political Science Review” Vol. VI/1912 DOI: 10.2307/1946020.
- Evans E. 1994, *The Great Reform Act of 1832*, Routledge, London.
- First Report for the Select Committee on Procedure, H.C. 111 of 1971 – 72, para. 26.
- Gebethner S. 1967, *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Griffith J.A.G., Ryle M., Wheeler-Booth M., 1989, *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, London.
- Harris G.L. 1981. *The Formation of Parliament, 1272–1377* in R.G. Davies, J.H. Denton (red.), *The English Parliament in the Middle Ages*. Manchester: Manchester University Press
- <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/offices-and-ceremonies/overview/the-speaker/>

- <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/offices-and-ceremonies/overview/the-speaker/procedures-and-impartiality/>
- Jennings I. 1957, *Parliament. Second Edition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Konopczyński W. 1923, *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego*, S-ki Akc. Polska Składnica Pomocy Szkolnych, Warszawa.
- Laundy P. 1964, *The Office of Speaker*, Cassel, London.
- Laundy P. 1979, *The Speaker and his Office in the Twentieth Century* [in:] *The House of Commons in the Twentieth Century*, ed. S.A. Walkland, Clarendon Press, Oxford.
- Loewenstein K. 1967, *Staatsrecht und Staatspraxis von Grossbritannien. Parlament-Regierung-Parteien*, t. 1, Springer, Berlin – Heidelberg – New York.
- Macdonagh M. 1914, *The Speaker of The House*, Meuthen & CO. LTD, London.
- May E. 1979, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, London.
- Meszorer A. 1962, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, PWN, Warszawa.
- Morrison H. 1959, *Government and Parliament, A Survey from the Inside*, Oxford University Press, London.
- Pollard A.F. 1920, *The Evolution of Parliament*, Longmans and Co, London.
- Redlich J. 1908, *The procedure of the House of Commons. A study of its history and present form*, t. 1, Hardcover, London.
- Reports from the Procedure Committee, Session 2009-10, First Report: Election of the Speaker and the Deputy Speakers, HC 341; dane zaczerpnięte z oficjalnej strony brytyjskiego parlamentu: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmproced/341/34105.htm#a3>
- Sands R. 1994, *Zasady i tryb postępowania w brytyjskiej tradycji parlamentarnej*, „Przeгляд Sejmowy” nr 4(8).
- Wiciech T. 2011, *Konwenanse konstytucyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.