

Michał Krawczyk*

Brytyjska Izba Lordów. Optymalna reforma

British House of Lords. The Optimal Reform

The British House of Lords is an institution that has no equivalent in any other system of government. And although it is one of the oldest and most recognisable institutions in the United Kingdom, there is general agreement that it cannot continue to exist in its current form. The main criticism levelled at the House concerns the undemocratic method for electing its members. Indeed, none of its approximately eight hundred members has a direct mandate from the electorate. Due to the lack of consensus on the direction of the reform of the House, and in particular on the procedure for appointing its members, and above all due to the inevitable complications to the system of government that would result from giving the House a more democratic character, this article attempts to demonstrate that the optimal ‘reform’ of the House is to abolish it.

Keywords: United Kingdom, Parliament, House of Lords, House of Commons, reform

Brytyjska Izba Lordów nie ma odpowiednika w żadnym innym systemie ustrojowym. I choć jest jedną z najstarszych i najbardziej rozpoznawalnych instytucji Zjednoczonego Królestwa, to panuje powszechna zgoda co do tego, że nie może dalej istnieć w dotychczasowym kształcie. Główny zarzut wysuwany w jej kierunku dotyczy niedemokratycznego sposobu kompletowania jej składu. Żaden z ok. 800 jej członków nie posiada bowiem bezpośredniego mandatu od wyborców. Z uwagi na brak konsensusu co do kierunku reformy Izby Lordów, a w szczególności trybu powoływania jej członków, ale przede wszystkim ze względu na nieuniknione komplikacje ustrojowe, które byłyby skutkiem nadania jej bardziej demokratycznego charakteru, w niniejszym opracowaniu postarano się wykazać, że optymalną „reformą” Izby Lordów jest jej zniesienie.

Słowa kluczowe: Zjednoczone Królestwo, parlament, Izba Lordów, Izba Gmin, reforma

* **Dr Michał Krawczyk**

Uniwersytet w Siedlcach, Wydział Nauk Społecznych, Polska

University of Siedlce, Faculty of Social Sciences, Poland

michal.krawczyk@uws.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3923-3576>

I. Wprowadzenie

Na tle innych izb parlamentu występujących w skonsolidowanych demokracjach zachodnioeuropejskich Izba Lordów [dalej też: Izba] jawi się jako dość nietypowa, a pod wieloma względami wręcz mocno osobliwa¹. Zaliczana jest do tzw. izb tradycyjnych, a zatem tych, które posiadają reprezentację wynikającą ze stosowania technik pozaelekcyjnych, takich jak mianowanie, dziedziczenie itp.² Liczba członków Izby Lordów jest zmienna. Obecnie zasiada w niej 814 parów – 696 lordów dożywotnich mianowanych przez rząd, 92 lordów dziedzicznych oraz 26 lordów duchownych reprezentujących Kościół anglikański³. Od lat w Zjednoczonym Królestwie podnoszone są głosy nawołujące do reformy Izby⁴. Główny zarzut dotyczy niedemokratycznego sposobu wyłaniania jej składu. Żaden z członków nie dysponuje mandatem pochodzącym bezpośrednio od wyborców, a co za tym idzie – żaden nie ponosi politycznej odpowiedzialności przed społeczeństwem⁵. Podnosi się również, że skład Izby Lordów nie odzwierciedla społecznego i demograficznego zróżnicowania Wielkiej Brytanii – z niedostateczną reprezentacją mniejszości etnicznych i kobiet oraz nadreprezentacją osób z południowo-wschodniej Anglii⁶. Kolejnym problemem dotyczącym Izby Lordów jest nadmierna liczba jej członków. Pod tym względem izba wyższa brytyjskiego parlamentu pozostaje największą izbą parlamentu w Europie, a drugą pod względem wielkości na świecie, ustępując tylko jednoizbowemu parlamentowi chińskiemu. Wielka Brytania jest natomiast jedynym państwem na świecie o parlamencie dwuizbowym, w którym w drugiej izbie zasiada więcej osób niż w izbie pierwszej⁷. Wynika to z licznych powołań w skład Izby Lordów parów dożywotnich⁸.

W ciągu ostatnich 25 lat poddano zarówno parlamentarnej, jak i publicystycznej dyskusji cały wachlarz projektów reformy Izby. Każdy z nich ma swoich zagorzałych adherentów i oponentów. Różnice w poglądach uwidaczniają się nie tylko pomiędzy największymi brytyjskimi partiami, lecz także w ramach poszczególnych ugrupowań, czego egemplifikacją był bunt części torysów w 2012 r. w związku

¹ Ł. Danel, *Reforma brytyjskiej Izby Lordów w świetle raportu Komisji Lorda Spikera z 2017 r.*, „Teka of Political Science and International Relations” 2019, nr 14(1), s. 165.

² *Idem*, *Izba Lordów w parlamentaryzmie brytyjskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 190.

³ Lord Membership – by Peerage, <<https://members.parliament.uk/parties/lords/by-peerage>>, dostęp 30 VII 2024.

⁴ P. Norton, *Reform of the House of Lords*, Manchester University Press, Manchester 2017, s. 1–17.

⁵ S. Kippin, S. Campion, *How Undemocratic is the House of Lords?*, [w:] *The UK's Changing Democracy: The 2018 Democratic Audit*, red. P. Dunleavy, A. Park, R. Taylor, LSE Press, London 2018, s. 184–185; J. Denison, *A Proposal for Simultaneous Reform of the House of Commons and House of Lords*, „The Political Quarterly” 2020, vol. 91, nr 2, s. 443.

⁶ H. Bochel, A. Defty, „A More Representative Chamber”: *Representation and the House of Lords*, „The Journal of Legislative Studies” 2012, nr 189(1), s. 82–97.

⁷ Ł. Danel, *Reforma...*, s. 167.

⁸ Liczba parów w latach 2000–2024 wzrosła o blisko 150.

z planem reformy przedstawionym przez rząd Davida Camerona. W poszczególnych częściach artykułu przybliżono historię i pozycję ustrojową Izby Lordów. Przedstawiono także obecne koncepcje jej reformy⁹. Należy jednak zastrzec, że z uwagi na ogrom zgłoszonych propozycji (w debacie zarówno parlamentarnej, jak i publicystycznej) przytoczono tylko te, które zostały skonkretyzowane w postaci projektów ustaw lub zarysów projektów ustaw (tzw. białych ksiąg). Przedstawiają one najważniejsze i najpopularniejsze koncepcje reformy Izby Lordów. Na marginesie rozważań pozostawiono m.in. tak nierealne propozycje, jak powrót do stanu sprzed reformy z 1999 r.

Przy pisaniu artykułu posłużono się metodami analizy instytucjonalno-prawnej i analizy historycznej. Zapoznano się także z treścią dostępnych publikacji naukowych poświęconych przedmiotowej problematyce¹⁰. Przeprowadzone w tym zakresie badania pozwoliły autorowi na postawienie tezy, że optymalnym modelem reformy byłoby zrezygnowanie przez Zjednoczone Królestwo z formuły dwuizbowego parlamentu i zniesienie Izby Lordów¹¹. Teza ta wydaje się uprawniona ze względu na istniejącą zdaniem autora niemożność pogodzenia reformy składu Izby bez jednoczesnego zaburzenia utrwalonej od XVIII w. asymetrii brytyjskiego bikameralizmu i podważenia nadrzędnej pozycji Izby Gmin.

⁹ Instytucjonalna reforma Izby Lordów wpisuje się w szersze zagadnienie pozycji ustrojowej drugich izb parlamentu i związanego z tym problemu, który swego czasu trafnie spuentował Konstanty Grzybowski. Stwierdził on, że taka izba zawsze jest „albo niepotrzebna, albo niedemokratyczna”. *Vide* J. Szymanek, *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3(116).

¹⁰ Z opracowań anglojęzycznych nieprzywołanych bezpośrednio w przypisach wymienić należy przede wszystkim: D. Shell, *The House of Lords*, Manchester University Press, Manchester 2024; M. Russell, *House of Lords Reform: Are We Nearly There Yet?*, „The Political Quarterly” 2009, vol. 80, nr 1; *eadem*, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, „Political Studies” 2010, vol. 58, nr 5; *eadem*, *Attempts to Change the British House of Lords into a Second Chamber of the Nations and Regions: Explaining a History of Failed Reforms*, „Perspectives on Federalism” 2018, vol. 10, nr 2; *eadem*, M. Sciarra, *Why Does the Government get Defeated in the House of Lords?: The Lords, the Party System and British Politics*, „British Politics” 2007, vol. 2; P. Dorey, A. Kelso, *House of Lords Reform Since 1911. Must The Lords Go?*, Palgrave Macmillan, London 2011; P. Norton, *Reforming the House of Lords: A View From The Parapets*, „Representation. Journal of Representative Democracy” 2004, vol. 40, nr 3; A. Barnett, P. Carty, *The Athenian Option: Radical Reform for the House of Lords*, Andrews UK Limited, Luton 2017; P. Kangis, *Evolution of Political Manifestos with a Study of Proposals to Reform the House of Lords in the 20th Century*, Kingston University, London 2019; J.C. Johari, *Proposals For Reform Of The House Of Lords*, „The Indian Journal of Political Science” 1971, vol. 31, nr 2; P. Dorey, *1949, 1969, 1999: The Labour Party and The House Of Lords Reforms*, „Parliamentary Affairs” 2006, vol. 59, nr 4; P.A. Bromhead, *The House of Lords and Contemporary Politics: 1911–1957*, Routledge, London 2024; A. McManamon, *The House of Lords and the British Political Tradition*, University of Birmingham, Birmingham 2012.

¹¹ W programie wyborczym Partii Pracy do końca lat osiemdziesiątych XX w. znajdował się postulat zniesienia Izby Lordów. Także obecnie w brytyjskim dyskursie politycznym pojawiają się głosy nawołujące do likwidacji Izby. *Vide* M. Kettle, *Nick Clegg's House of Lords Reform is Folly. Abolition Would Be a Better Option*, „The Guardian”, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/jun/02/cleggs-lords-reform-abolition-better>>, dostęp 31 VII 2024.

II. Rys historyczny Izby Lordów i jej reformy do 1999 r.

Izba Lordów jest historycznie pierwszą izbą angielskiego parlamentu, czasowo znacznie poprzedzającą Izbę Gmin. Korzenie Izby Lordów sięgają czasów anglosaskich, kiedy monarcha zwoływał najpotężniejszych ludzi w kraju w celu zasięgnięcia ich opinii i uzyskania aprobaty dla swojej polityki. Struktura parlamentu dwuizbowego ukształtowała się dopiero w XIII w. Izbę Lordów tworzyli parowie królestwa – potężni właściciele ziemscy będący bezpośrednimi lennikami monarchy. Izba Gmin składała się z przedstawicieli rycerzy i mieszczan. Chociaż stosunkowo wcześniej wywalczyła ona prawo do uchwalania podatków, cel i innych opłat stanowiących dochód monarchy, to aż do XVIII w. Izba Lordów zachowała swoją dominującą pozycję ustrojową. Dopiero rewolucja przemysłowa, podczas której przemysł zastąpił ziemię jako główne źródło bogactwa, przyniosła prymat Izby Gmin. Rozwój nowoczesnego systemu partyjnego, pogłębiające się różnice pomiędzy partiami politycznymi i przyznanie praw wyborczych większej części społeczeństwa tylko umocniły dominację Izby Gmin¹². Kryzys związany z odrzuceniem przez Izbę Lordów ustawy budżetowej na rok 1909 doprowadził do uchwalenia w 1911 r. ustawy o parlamencie (The Parliament Act 1911)¹³, na mocy której budżet mógł otrzymać sankcję królewską bez zgody Izby Lordów, jeśli nie został przez nią uchwalony w ciągu jednego miesiąca. Uchwalenie każdej innej ustawy mogło zostać opóźnione przez Izbę Lordów jedynie przez trzy kolejne sesje, nie dłużej jednak niż dwa lata. Lordowie zostali zmuszeni do przyjęcia ww. ustawy pod groźbą powołania nowych, liberalnych lordów, którzy zapewniłiby rządowi większość w Izbie. Kolejna ustawa o parlamencie, uchwalona w 1949 r. (The Parliament Act 1949)¹⁴, ograniczyła uprawnienia Izby Lordów do blokowania ustawy uchwalonej przez Izbę Gmin do dwóch sesji parlamentu, nie dłużej niż rok¹⁵. Izba Lordów stała się ciałem odpowiadającym przede wszystkim za rewidowanie i korygowanie wprowadzanych pod obrady parlamentu ustaw, zyskując w ten sposób rolę izby refleksji¹⁶. Ustawa o parostwach dożywotnich z 1958 r. (The Life Peerages

¹² M. Russell, *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 13–21.

¹³ The Parliament Act 1911 [Ustawa z 1911 r. o parlamencie], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/contents>>, dostęp 29 VII 2024.

¹⁴ The Parliament Act 1949 [Ustawa z 1949 r. o parlamencie], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/103/contents>>, dostęp 29 VII 2024.

¹⁵ Confer W. Frame, *The House of Lords, 1911–49*, [w:] *A Short History of Parliament: England, Great Britain, United Kingdom, Scotland and Ireland*, red. C. Jones, Boydell Press, Woodbridge, Suffolk 2009, s. 211–224.

¹⁶ G. Pastuszko, *Recenzja monografii: Ł. Danel, Izba Lordów w parlamentarystyce brytyjskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5(130), s. 182. Należy odnotować, że ze względu na zasadę dyskontynuacji zakończenie sesji parlamentarnej powoduje przerwanie prac nad nieukończonymi projektami ustaw. Biorąc to pod uwagę, jak również praktykę przeprowadzania tuż przed zakończeniem sesji gorączkowych głosowań nad wieloma projektami, Izba Gmin, w obawie przed zablokowaniem projektu z powodu niedotrzymania terminu, akceptuje większość poprawek wnoszonych przez Izbę Lordów. Vide P. Biskup, *Skład, organizacja i funkcje Brytyjskiej Izby Lordów*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 2, s. 90.

Act 1958)¹⁷ uchyliła monopol lordów dziedzicznych na zasiadanie w Izbie. Umożliwiła bowiem powołanie lordów dożywotnich (z tytułem barona lub baronessy), którzy na równi z lordami dziedzicznymi mogli zasiadać i głosować w Izbie. Ustawa nie ograniczała liczby lordów dożywotnich, zezwoliła także na nadawanie dożywotnich lordostw kobietom. Uchwalona sześć lat później ustawa o parostwach (The Peerage Act 1963)¹⁸ dopuściła możliwość zrzeczenia się odziedziczonego lordostwa¹⁹. Zezwoliła także na to, by kobiety dziedziczące parostwo mogły zasiadać w Izbie Lordów²⁰. Przez kolejne 36 lat, pomimo podejmowanych prób, nie dokonano już żadnej reformy Izby Lordów, co w dużej mierze wynikało z przejścia w 1979 r. steru rządów przez niechętnych reformie konserwatystów²¹.

III. Reformy z lat 1999, 2005, 2014, 2015

Dopiero po 18 latach udało się Partii Pracy, kierowanej przez Tony’ego Blaira, odnieść zwycięstwo w wyborach do Izby Gmin. Manifest Partii Pracy, ogłoszony przed wyborami w roku 1997 r., zapowiadał reformę Izby Lordów, „tak aby stała się ona bardziej demokratyczna i reprezentatywna”²². Uchwalona ponad dwa lata później ustawa o Izbie Lordów (The House of Lords Act 1999)²³ pozbawiła lordów dziedzicznych mandatu do zasiadania w Izbie. Wprowadziła jednak wyjątek dla reprezentanta monarchy w parlamencie – Lorda Wielkiego Szambelana – oraz sprawującego w Izbie funkcje ceremonialne Hrabiego Marszałka, a także 90 lordów wybranych przez dotychczasową Izbę Lordów²⁴. Warto odnotować, że chociaż w drodze kompromisu

¹⁷ The Life Peerages Act 1958 [Ustawa z 1958 r. o parostwach dożywotnich], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/6-7/21>>, dostęp 29 VII 2024.

¹⁸ The Peerage Act 1963 [Ustawa z 1963 r. o parostwach], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/48>>, dostęp 29 VII 2024.

¹⁹ Do tego czasu osoba, która odziedziczyła parostwo, a co za tym idzie – członkostwo w Izbie Lordów, nie mogła kandydować do Izby Gmin. W celu umożliwienia arystokratom rozpoczęcia kariery politycznej w Izbie Gmin dopuszczono ww. ustawą możliwość zrzeczenia się parostwa.

²⁰ W większości brytyjskie parostwa dziedziczone są w linii męskiej. Zdarzają się jednak takie, które mogą być dziedziczone również przez kobiety.

²¹ Ch. Ballinger, *The House of Lords 1911–2011: A Century of Non-Reform*, Hart Publishing Ltd., Oxford 2012, s. 127–158.

²² *New Labour: Because Britain Deserves Better*, <<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>>, s. 32–33, dostęp 2 IV 2025.

²³ The House of Lords Act 1999 [Ustawa z 1999 r. o Izbie Lordów], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34>>, dostęp 29 VII 2024.

²⁴ Wyboru dokonano w pięciu frakcjach lordów: konserwatystów, labourzystów, liberalnych demokratów, bezpartyjnych (*crossbenchers*) oraz całej Izby Lordów, w ramach których wybrano odpowiednio 42, 2, 3, 28, 15 lordów. Do listopada 2002 r. w przypadku wygaśnięcia mandatu (wywołanego śmiercią lub rezygnacją) miejsce zajmował następny najwyższej sklasyfikowany w danej frakcji kandydat. Od listopada 2002 r. w przypadku wakatu przeprowadza się wśród lordów wybory uzupełniające w ramach ww. frakcji parlamentarnych. Swego rodzaju wyjątek uczyniono dla parów dziedzicznych tzw. pierwszej kreacji (*peers of first creation*), tj. lordów, którzy dopiero jako pierwsi uzyskali dziedziczne parostwa. Rząd nadał lordom

zezwołono tym parom na zachowanie mandatu, to *de facto* mandat ten utracił cechy dziedziczności. Zasada dziedziczenia dotyczy obecnie wyłącznie tytułu arystokratycznego, który nadal przechodzi z pokolenia na pokolenie, ale sam mandat nie jest już dziedziczony²⁵. Wyjątek dotyczy wspomnianych Lorda Wielkiego Szambelana i Hrabiego Marszałka, którzy są członkami Izby *ex officio* – i w tych dwóch przypadkach faktycznie zarówno tytuł szlachecki, jak i miejsce w Izbie Lordów podlegają dziedziczeniu zgodnie z regułą primogenitury²⁶.

Kolejna reforma Izby Lordów, dokonana na mocy ustawy o reformie konstytucyjnej (The Constitutional Reform Act 2005)²⁷, objęła stosunkowo niewielką grupę lordów, określanych mianem lordów prawa (*law lords*). Ich obecność w Izbie była związana z historycznymi uprawnieniami Izby Lordów, która oprócz uprawnień ustawodawczych stanowiła także ostatnią instancję odwoławczą w procesach karnych i cywilnych w Zjednoczonym Królestwie (w Szkocji tylko w cywilnych). Ustawa powołała do życia Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa, który w 2009 r. przejął judykacyjne kompetencje Izby Lordów. Mandaty 12 lordów prawa zostały wygaszone, a oni sami zostali przeniesieni do Sądu Najwyższego²⁸. Drobne zmiany w składzie Izby Lordów przyniosły trzy ustawy uchwalone w latach 2014–2015: ustawa o reformie Izby Lordów (The House of Lords Reform Act 2014)²⁹, ustawa o lordach (The House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015)³⁰ oraz ustawa o lordach duchownych (The Spiritual (Women) Act 2015)³¹. Pierwsza z nich zezwoliła członkom Izby Lordów na przejście na emeryturę lub rezygnację. Do tej pory taka możliwość, zgodnie z The Peerage Act 1963, zarezerwowana była tylko dla lordów dziedzicznych. Ustawa dopuściła także możliwość wykluczenia z Izby para, który popełnił przestępstwo i został skazany na karę co najmniej jednego roku pozbawienia wolności lub nie brał udziału w posiedzeniach Izby przez całą sesję. The House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015 upoważnił Izbę Lordów do przyjęcia regulaminu pozwalającego Izbie na wydalenie lub zawieszenie jej członka także za drobniejsze uchyczenia. Uchwalenie trzeciej z wymienionych ustaw było następstwem dopuszczenia w 2014 r. przez Kościół anglikański kobiet do posługi biskupiej. Ustawa, w celu

pierwszej kreacji, a przy okazji także byłym przywódcą Izby Lordów (*leaders*), dożywotnie parostwa, umożliwiając im pozostanie w Izbie.

²⁵ T. Soroka, *Rola i pozycja ustrojowa izb wyższych we współczesnych demokracjach. Casus brytyjskiej Izby Lordów*, „Horyzonty Polityki” 2012, vol. 3, nr 5, s. 177.

²⁶ Confer Ł. Danel, *Izba Lordów...*, s. 185.

²⁷ The Constitutional Reform Act 2005 [Ustawa z 2005 r. o reformie konstytucyjnej], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>>, dostęp 29 VII 2024.

²⁸ T. Soroka, *op. cit.*, s. 175–176.

²⁹ The House of Lords Reform Act 2014 [Ustawa z 2014 r. o reformie Izby Lordów], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/24>>, dostęp 29 VII 2024.

³⁰ The House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015 [Ustawa z 2015 r. o lordach], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/14>>, dostęp 29 VII 2024.

³¹ The Spiritual (Women) Act 2015 [Ustawa z 2015 r. o lordach duchownych], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/18>>, dostęp 29 VII 2024.

szybkiego wyrównania dysproporcji pomiędzy liczbą biskupów mężczyzn i biskupów kobiet zasiadających w Izbie Lordów, wprowadziła zasadę, że do 2025 r., ilekroć pojawi się wakat wśród lordów duchownych, stanowisko to będzie obsadzone przez kobietę, niezależnie od długości jej stażu na biskupim urzędzie. Do tej pory opróżnione miejsce obejmował biskup z najdłuższą praktyką³².

IV. Zniesienie Izby Lordów jako ustrojowa konieczność?

Reformy z lat 2014 i 2015 dokonały jedynie kosmetycznych zmian dotychczasowego *status quo*. Nawet reforma z 2005 r., wygaszająca mandaty lordów prawa i przenosząca kompetencje judykacyjne Izby do nowo utworzonego Sądu Najwyższego, miała stosunkowo niewielkie znaczenie. Dotyczyła bowiem jedynie 12 lordów i nie wkraczała w istotę uprawnień Izby, czyli kwestie ustawodawcze. Choć w ostatnim ćwierćwieczu nie przeprowadzono żadnej reformy Izby Lordów na skalę porównywalną z tą z 1999 r., to przygotowano i poddano pod dyskusję liczne propozycje dotyczące kompleksowej reformy Izby. Spośród najważniejszych przywołać można następujące dokumenty: A House for the Future 2000³³, The House of Lords, Completing the Reform 2001³⁴, House of Lords Reform: First Report 2002³⁵, The House of Lords: Reform 2007³⁶, An Elected Second Chamber: Further Reform of the House of Lords 2008³⁷, Draft House of Lords Reform Bill 2012³⁸ oraz pięć raportów Komisji Lorda Spikera z lat 2017–2023³⁹. Dokonując pewnego uogólnienia, można stwierdzić, że wszystkie propozycje zawarte w ww. dokumentach (z wyjątkiem propozycji zawartych w raportach Komisji Lorda Spikera mających jedynie charakter rozwiązań tymczasowych, a zmierzających do ograniczenia liczebności Izby Lordów) miały na celu nadanie Izbie Lordów bardziej demokratycznego

³² Ustawa wprowadziła wyjątek dla pięciu biskupstw: Canterbury, Yorku, Londynu, Durham i Winchesteru, które z urzędu reprezentowane są w Izbie Lordów. Mężczyzna powołany np. na urząd biskupa Londynu wchodzi z urzędu w skład Izby Lordów z pominięciem przepisów o pierwszeństwie kobiet.

³³ A House for the Future 2000, Royal Commission on Reform of the House of Lords, January 2000, Cm 4534, London, The Stationery Office 2000.

³⁴ The House of Lords, Completing the Reform 2001, A Government White Paper Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, November 2001.

³⁵ House of Lords Reform: First Report 2002, Joint Committee on House of Lords Reform, HL Paper 17, HC 171, London, The Stationery Office Limited 2003.

³⁶ The House of Lords: Reform 2007, Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty, February 2007, Cm 7027, London, The Stationery Office 2007.

³⁷ An Elected Second Chamber: Further Reform of the House of Lords 2008, Presented to Parliament by the Lord Chancellor and Secretary of State for Justice by command of Her Majesty, July 2008, Cm 7438, London, The Stationery Office 2008.

³⁸ Draft House of Lords Reform Bill 2012, London, The Stationery Office Limited 2011.

³⁹ *Vide* np. Report of the Lord Speaker's Committee on the Size of the House 2017, UK Parliament, Dandy Booksellers, London 2017 oraz Fifth Report of the Lord Speaker's Committee on the Size of the House, <<https://committees.parliament.uk/committee/369/lord-speakers-committee-on-the-size-of-the-house/news/196464/lord-speakers-committee-on-size-of-the-house-publish-fifth-report/>>, dostęp 29 VII 2024.

oraz reprezentatywnego charakteru i opierały się na dwóch podstawowych założeniach: 1) usunięciu z Izby Lordów pozostałych parów dziedzicznych; 2) kompletowaniu składu Izby w drodze wyborów lub mianowania albo w sposób hybrydowy.

Co do hybrydowego wyłaniania członków Izby Lordów – zaproponowano liczne wariacje proporcji pomiędzy liczbą wybieranych a mianowanych parlamentarzystów. Dla przykładu Komisja Wspólna ds. Reformy Izby Lordów w przedłożonym parlamentowi House of Lords Reform: First Report 2002 zaproponowała następujące sposoby kompletowania składu Izby: w całości mianowana, w całości wybierana oraz pięć opcji hybrydowych, w których proporcje lordów mianowanych do wybieranych są następujące: 80/20, 60/40, 50/50, 40/60 oraz 20/80. Izba Gmin w „sondażowym” głosowaniu z lutego 2003 r. ostatecznie nie opowiedziała się za żadną z propozycji, choć najbliższą przegłosowania była opcja hybrydowa 80/20. Co interesujące, koncepcja likwidacji Izby, nad którą głosowano niejako na marginesie głównych propozycji przedłożonych przez Komisję Wspólną, wprawdzie uzyskała najniższe poparcie, gdyż przeciwko takiemu rozwiązaniu zagłosowało 390 posłów, ale symptomatyczne jest to, że aż 172 posłów poparło tę opcję. Izba Lordów przegłosowała formułę wyłaniania swojego składu w całości w drodze mianowania⁴⁰. W „sondażowym” głosowaniu, które nastąpiło cztery lata później i dotyczyło propozycji zawartych w The House of Lords: Reform 2007, posłowie wotowali nad serią wniosków podobnych do tych z roku 2003. Nieoczekiwanie Izba Gmin wybrała formułę Izby Lordów pochodzącej w całości z wyborów. Posłowie przegłosowali też, ale już znacznie mniejszą liczbą głosów, rozwiązanie alternatywne, w którym stosunek wybieranych i mianowanych członków Izby Lordów wynosiłby 80/20⁴¹. Tydzień później Izba Lordów, podobnie jak w 2003 r., opowiedziała się za Izbą w pełni mianowaną. Po głosowaniach pojawiły się spekulacje, że niektórzy członkowie Izby Gmin, którzy głosowali za Izbą Lordów wybieraną w całości, zrobili tak, aby udaremnić jakiegokolwiek plany reformy, opowiadając się za opcją nie do przyjęcia ani dla rządu, ani dla Izby Lordów⁴².

Adherenci koncepcji izby wyższej w całości wybieranej uważają, że jest to najlepsza opcja z uwagi na jej najbardziej demokratyczny charakter. Podnosi się, że ograniczone, ale wciąż znaczące, uprawnienia Izby Lordów do kontrolowania, zmieniania, a w niektórych okolicznościach opóźniania ustawodawstwa powinny zostać uzasadnione przez mandat pochodzący od wyborców. Przypomnieć jednak należy, że reformy Izby Lordów z lat 1911 i 1949 odsunęły ją na plan dalszy i pozwoliły Izbie Gmin na przejście głównej odpowiedzialności za proces ustawodawczy. Usankcjonowały też zasadę wyłącznej odpowiedzialności egzekutywy przed izbą niższą, cedując w praktyce całość uprawnień do powoływania i odwoływania rządu na Izbę

⁴⁰ *Lords Reform Left in Disarray*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/2721979.stm>, dostęp 1 VIII 2024.

⁴¹ *MPs Back All-Elected Lords Plan*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6420965.stm>, dostęp 1 VIII 2024.

⁴² *Peers Reject Lords Reform Plans*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6446887.stm>, dostęp 1 VIII 2024.

Gmin⁴³. Choć warto nadmienić, że już od reformy prawa wyborczego, przeprowadzonej w 1832 r., wycofanie zaufania do gabinetu przez Izbę Lordów nie pociągało za sobą konieczności jego dymisji⁴⁴. Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że wybieranie Izby Lordów w wyborach powszechnych niesie za sobą obawę, iż uzyska ona legitymację, która zostanie wykorzystana do zakwestionowania prymatu Izby Gmin i nieuchronnie doprowadzi do konfliktu między izbami. Konfliktu, który będzie dla Zjednoczonego Królestwa wyjątkowo trudny do rozwiązania – z uwagi na brak tradycyjnej konstytucji i oparcie systemu ustrojowego w znacznej mierze na zwyczaju i praktyce. Takie też niepokoje legły u podstaw wspomnianego na wstępie buntu w 2012 r. części torysów przeciwko forsowanemu przez rząd Davida Camerona planowi reformy Izby Lordów. Część konserwatywnych posłów wyraziła obawy, że obsadzanie Izby w drodze wyborów powszechnych zakłóci obecny podział uprawnień między izbami. Przestrzegali oni, że wyposażenie lordów w mandat pochodzący bezpośrednio od wyborców wzmocni izbę wyższą na tyle, że zechce ona znacznie bardziej niż dotychczas ingerować w proces legislacyjny, co wywoła kompetencyjną rywalizację, a w skrajnym przypadku doprowadzi do paraliżu instytucji ustawodawczej⁴⁵.

Zasadnie podnosi się w doktrynie prawa konstytucyjnego, że sposób wyłaniania instytucji parlamentarnej powinien być spójny z rolą, jaką ma ona odgrywać w życiu politycznym i społecznym. Wydaje się, że brak tej korelacji jest podstawowym mankamentem koncepcji wyłaniania Izby Lordów w drodze wyborów⁴⁶. Co prawda w formułowanych propozycjach, jak np. w Draft House of Lords Reform Bill 2012, pojawiają się „przepisy bezpieczniki” mówiące o tym, że po reformie izby wyższej Izba Gmin nadal utrzyma nadrzędną pozycję w ramach brytyjskiego parlamentu, wyrażane są jednak obawy, iż regulacje te mogą być niewystarczające do osiągnięcia tego celu⁴⁷. Ponadto jest bardzo prawdopodobne, że wybierana Izba Lordów stanie się ciałem bardziej politycznym niż obecnie, co może mieć szkodliwy wpływ zarówno na jej skuteczność, jak i na szacunek, jakim się cieszy. Partie polityczne z dużym prawdopodobieństwem zmajoryzują każdy proces wyborczy, ograniczając wybór osób bezpartyjnych do absolutnego minimum. Bez względu na przyjęty system wyborczy istnieje duże prawdopodobieństwo, że jedna partia zdominuje Izbę i przekształci ją w ciało pieczętujące politykę rządu. Nie można nie zauważyć także, że formuła w pełni wybieranej izby wyższej stanowić będzie zagrożenie dla jej obecnej ciągłości. Oczywiście sposobem zapewnienia, że Izba Lordów rzeczywiście odzwierciedla poglądy polityczne społeczeństwa Wielkiej Brytanii, jest jednoczesny wybór całego jej składu. Grozi to z kolei narażeniem na dramatyczne zmiany w składzie tej Izby, jak w Izbie

⁴³ T. Soroka, *op. cit.*, s. 174.

⁴⁴ T. Wiecech, *Wotum nieufności w parlamentarzystwie westminsterskim*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6(101), s. 83.

⁴⁵ *Bagehot: House Repairs. Beneath High-Flown Talk of Lords Reform Lies a Grubby Power Struggle*, „The Economist”, <<https://www.economist.com/britain/2012/05/12/house-repairs>>, dostęp 31 VII 2024.

⁴⁶ Confer T. Soroka, *op. cit.*, s. 182–183.

⁴⁷ Confer Ł. Danel, *Izba Lordów...*, s. 174.

Gmin, i oznacza utratę cennego doświadczenia oraz wiedzy specjalistycznej wielu jej członków. Izba Lordów w naturalny sposób stanie się pod względem politycznego składu duplikatem Izby Gmin⁴⁸. Zasadnie podnosi się w doktrynie prawa konstytucyjnego, że gdy izba druga zmienia się w kalkę pierwszej, zakwestionowaniu ulega jej odrębność społeczna i polityczna. Choć zyskuje ona demokratyczną legitymację, traci jednocześnie zasadniczy sens swego istnienia i swą indywidualność⁴⁹.

W związku z powyższym wydawać by się mogło, że kompletowanie Izby Lordów w sposób hybrydowy będzie rozwiązaniem optymalnym. Niewątpliwie połączenie wyborów i mianowania pozwoli Izbie Lordów zachować i wykorzystać doświadczenie jej członków, a jednocześnie uczyni ją bardziej demokratyczną, nie doprowadzi przy tym do zakwestionowania prymatu Izby Gmin. Taka formuła wywołuje jednak obawy innego rodzaju i zasadne staje się pytanie, czy obie kategorie członków, tj. członkowie wybierani oraz mianowani, nie utworzą w ramach Izby dwóch wrogich i zwalczających się obozów. Nietrudno wyobrazić sobie rozgoryczenie wybranych członków Izby w sytuacji, gdy głosy mianowanych rozstrzygną kwestię sporną⁵⁰. Wątpić należy także, czy głosowanie na część Izby znajdzie poparcie wśród już i tak niechętnego częstym wyborom elektoratu. W konsekwencji okazać się może, że zamiast oczekiwanej synergii wynikającej z połączenia dwóch kategorii członków dojdzie do tego, że izba taka będzie mniej funkcjonalna niż izba w pełni wybierana lub mianowana.

W przypadku Izby Lordów pochodzącej z wyborów – czy to w całości, czy w części – pojawia się także problem natury „terenowej”. W dzisiejszym systemie ustrojowym mieszkańcy poszczególnych okręgów wyborczych reprezentowani są w parlamencie jedynie przez posłów zasiadających w Izbie Gmin. Posłowie sygnalizują obawy, że w przypadku nawet częściowego kompletowania Izby Lordów w wyborach powszechnych wybrani lordowie, powołując się na bezpośredni mandat od wyborców, będą ingerować w sprawy okręgowe. Komplikacje podobnej natury widoczne są już teraz w przypadku nakładania się w Szkocji okręgów wyborczych w wyborach do Izby Gmin oraz do Parlamentu Szkockiego⁵¹. Co więcej, w przypadku Izby Lordów wybieranej w całości lub częściowo istnieje realna obawa, że nie uda jej się utrzymać obecnej niezależności. Można sformułować pytanie, czy lordowie znajdą w sobie dość odwagi do zajmowania potencjalnie niepopularnego stanowiska bez konieczności zastanawiania się, czy ewentualne narażenie się macierzystej partii lub elektoratowi nie zmniejszy ich szans na powrót do Izby⁵².

⁴⁸ *Confer* The House of Lords: Reform 2007, Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty, February 2007, Cm 7027, London, The Stationery Office 2007, s. 30.

⁴⁹ Ł. Danel, *Parlamenty dwuizbowe. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 81. *Vide* E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Temida 2, Białystok 1996, s. 21–22.

⁵⁰ *Confer* D. Steel, *Don't Destroy the Lords*, „The Guardian”, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/feb/05/comment.lords>>, dostęp 5 VIII 2024.

⁵¹ *Confer ibidem*.

⁵² *Confer* The House of Lords: Reform 2007, Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty, February 2007, Cm 7027, London, The Stationery Office 2007, s. 29.

Czy remedium na wyżej wymienione komplikacje ustrojowe może być Izba w całości mianowana? Niewątpliwie mianowanie członków uchroni ją od bycia jedynie mniej lub bardziej udaną repliką Izby Gmin. Takie rozwiązanie pozwoli też obsadzić Izbę Lordów osobami o różnorodnych doświadczeniach i kompetencjach. Formuła Izby Lordów pochodzącej w całości z mianowania nie zagrozi utrwalonemu prymatowi Izby Gmin oraz wykluczy możliwość konstytucyjnego starcia między jej mianowanymi i wybranymi członkami. Z pewnością taka izba generuje stosunkowo niskie koszty związane ze swoim funkcjonowaniem⁵³. Niemniej jednak aktualny pozostaje główny zarzut wysuwany przeciwko dotychczasowej Izbie Lordów, dotyczący niedemokratycznego sposobu wyłaniania jej składu i braku legitymacji wyborców, a co za tym idzie – braku politycznej czy wyborczej odpowiedzialności jej członków. Obecnie powoływanie parów dożywotnich znajduje się w gestii premiera i choć swoisty system politycznego patronatu jest jednym z wyznaczników jego silnej władzy, to istnieją także pewne prawne i zwyczajowe ograniczenia tego przywileju. Od 2002 r. działa Komisja ds. Nominacji (The House of Lords Appointments Commission), która przejęła od szefa gabinetu część uprawnień w tym zakresie⁵⁴. Niemniej mianuje jedynie niezależnych członków Izby Lordów (*crossbenchers*), co oznacza, że większość parów wciąż zasiada w izbie wyższej na podstawie partyjnej rekomendacji. Żadna z diskutowanych propozycji dotyczących kompletowania Izby w drodze mianowania nie zakłada wprowadzenia w tym zakresie zdecydowanych zmian. Nadanie Izbie Lordów charakteru niezależnego od partyjnych wpływów forum narodowej debaty, a także miejsca merytorycznej, niezależnej kontroli poselskich projektów prawnych nie będzie możliwe dopóty, dopóki szefowie brytyjskiego rządu nie zdecydują się zrezygnować ze swoich nominacyjnych uprawnień⁵⁵. Niewątpliwie jedną z mocniejszych stron obecnej Izby Lordów jest ciągłość członkostwa. Członkowie Izby sprawują swoją funkcję przez długi czas, co pozwala im spojrzeć na stojące przed nimi kwestie w sposób wykraczający poza stosunkowo krótkie cykle wyborcze. Mogą też przekazywać swoje doświadczenie nowym członkom Izby⁵⁶. Dzisiejsza Izba Lordów jest w dużej mierze ciałem eksperckim, co niewątpliwie pozytywnie wpływa na jakość stanowionego w niej prawa⁵⁷. Parostwa dożywotnie często są wręczane wybitnym przedstawicielom sił zbrojnych, służby cywilnej, dyplomacji, świata akademickiego, nauki, medycyny, ale także sektora prywatnego, finansjery, przemysłu czy nawet związków zawodowych, świata kultury oraz mediów. Jak zauważył Łukasz Danel, to

⁵³ *Confer* The House of Lords: Reform 2007, Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty, February 2007, Cm 7027, London, The Stationery Office 2007, s. 30.

⁵⁴ Komisja składa się z ośmiu członków, w tym przewodniczącego. Trzech członków reprezentuje główne partie polityczne. Pozostali czterej członkowie i przewodniczący są apolityczni i niezależni od rządu.

⁵⁵ G. Pondel, *Z problematyki reformy parlamentu Zjednoczonego Królestwa*, „Państwo i Społeczeństwo” 2006, nr 4, s. 149.

⁵⁶ *Confer* The House of Lords: Reform 2007, Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty, February 2007, Cm 7027, London, The Stationery Office 2007, s. 28–29.

⁵⁷ Ł. Danel, *Reforma...*, s. 166.

właśnie te rozległe kwalifikacje członków Izby Lordów stanowią o jej sile. W każdej debacie uczestniczy przynajmniej jeden członek, który jest powszechnie uznany za eksperta lub ma znaczącą praktyczną wiedzę⁵⁸. Trzeba jednak zauważyć, że likwidacja Izby niekoniecznie musi się wiązać z rezygnacją z korzystania z wiedzy i doświadczenia jej członków. Najbardziej kompetentni z nich mogą kontynuować swoją pracę ekspercką, np. w ramach licznych komisji i zespołów działających w Izbie Gmin.

V. Podsumowanie

Brytyjska Izba Lordów jest instytucją niespotykaną w żadnym innym systemie ustrojowym. Co wielu szokuje, w państwie o najstarszej tradycji parlamentarnej w drugiej izbie parlamentu nadal zasiadają lordowie dziedziczni – członkowie rodzin, które niekiedy kilka wieków temu nabyły parostwo, a także duchowni Kościoła anglikańskiego, który zrzesza jedynie część wielowyznaniowego, a w dużej mierze bezwyznaniowego, brytyjskiego społeczeństwa. Zgłaszane od prawie ćwierćwiecza postulaty kontynuowania reformy zapoczątkowanej w 1999 r. nie doczekały się realizacji. Kosmetyczne reformy z lat 2005, 2014–2015 nie miały większego wpływu na kształt i pozycję ustrojową izby wyższej brytyjskiego parlamentu. O ile prawie wszyscy zgadzają się, że Izba Lordów w obecnym kształcie nie może dalej istnieć, o tyle nie ma już zgody co do kierunku, w którym powinna zmierzać jej reforma (z wyjątkiem powszechnie akceptowanej potrzeby usunięcia z Izby pozostałych w niej jeszcze parów dziedzicznych). Rządy ani laburzystów, ani liberałów, ani konserwatystów nie zdołały wypracować porozumienia, które znalazłoby ponadpartyjne poparcie. Z całego wachlarza zgłoszonych propozycji największe szanse miała – i jak się wydaje, nadal ma – tzw. opcja hybrydowa, postulująca kompletowanie Izby Lordów częściowo w drodze wyborów, a częściowo w drodze nominacji. Wydaje się jednak, że bez względu na ewentualne proporcje pomiędzy liczbą wybieranych i mianowanych lordów nie jest to rozwiązanie optymalne. Naturalną konsekwencją takiego modelu będzie powstanie w ramach Izby dwóch wrogich sobie i zapewne niechętnych do współpracy grup lordów. Z kolei najbardziej demokratyczna formuła wyłaniania składu izby wyższej, tj. w drodze wyborów powszechnych, jest paradoksalnie najbardziej niebezpieczna. Pomijając już upolitycznienie Izby Lordów, przyznanie lordom bezpośredniego mandatu od wyborców może doprowadzić do zakwestionowania utrwalonej od dawna supremacji Izby Gmin i skutkować chaosem niemającym precedensu w historii westminsterskiego parlamentaryzmu. Z obawą należy także patrzeć na potencjalnie nakładającą się aktywność lordów i posłów oraz ich konkurencję w ramach „terenowych” okręgów wyborczych. Z kolei koncepcja wyłaniania całego składu Izby Lordów w drodze mianowania, przy wszystkich jej

⁵⁸ Ł. Danel, *Izba Lordów...*, s. 187.

zaletach, nie spełnia podstawowego postulatu reformy – demokratyzacji Izby. Podsumowując powyższe, można stwierdzić, że plusy jednego modelu są jednocześnie minusami drugiego. Wydaje się, że koniecznością ustrojową, prędzej czy później, może stać się decyzja o zniesieniu Izby Lordów. Jest to rozwiązanie, które od lat cieszy się stabilnym poparciem ok. 20–25% obywateli Zjednoczonego Królestwa. W badaniu opinii publicznej ze stycznia 2020 r. 22% ankietowanych opowiedziało się za takim rozstrzygnięciem⁵⁹. W sondażach przeprowadzonych w 2017 i 2018 r. odsetek ten był podobny i wynosił odpowiednio 27% i 21%⁶⁰. Likwidacja brytyjskiej izby wyższej, na zasadzie brzytwy Ockhama, czyni bezprzedmiotowymi negatywne ustrojowo konsekwencje związane z rozważanymi powyżej innymi sposobami reformy Izby. Znosi instytucję, która przy wszystkich przeprowadzonych reformach swoją istotą zakorzeniona jest nadal w średniowiecznym feudalizmie. Jednak nie odgrywa ona dzisiaj już takiej roli, by jej likwidacja wywołała większe perturbacje w funkcjonowaniu brytyjskiego parlamentaryzmu. Doświadczenie i wiedza najbardziej kompetentnych członków obecnej Izby Lordów mogą zostać wykorzystane w ramach innych instytucji, np. wspomnianych komisji eksperckich działających przy Izbie Gmin i w jej ramach. W końcu przypomnieć należy, że wiele legislatur, takich jak parlamenty Norwegii, Szwecji, Portugalii, Danii, Izraela i Nowej Zelandii (a w Wielkiej Brytanii Parlament Szkocki, Parlament Walijski – Senedd i Zgromadzenie Irlandii Północnej), ma charakter jednoizbowy i z powodzeniem realizuje funkcję prawodawczą.

Na zakończenie odnotować należy, że w trakcie procesu recenzowania niniejszego opracowania do Izby Gmin złożono projekt ustawy House of Lords (Hereditary Peers) Bill 2024–25⁶¹. Ustawa została już uchwalona przez izbę niższą brytyjskiego parlamentu i obecnie jest procedowana w izbie wyższej. Przewiduje usunięcie z Izby Lordów pozostałych w niej jeszcze parów dziedzicznych. Mają oni przestać być członkami Izby już z końcem kadencji obecnego parlamentu. Wydaje się więc, że brytyjski ustawodawca zdecydował się na kolejny krok w reformowaniu izby wyższej – krok jednak przewidywany i niezaskakujący, bo od dawna zgodnie postulowany przez wszystkie liczące się partie brytyjskiej sceny politycznej. Zasygnalizowana reforma nie rozwiązuje jednak głównych dylematów dotyczących Izby – sposobu jej kompletowania i uprawnień oraz pozycji względem Izby Gmin. Z całą pewnością można uznać, że proces transformowania Izby Lordów nie został zakończony, co najwyżej odłożony w czasie, a problem reformy izby wyższej brytyjskiego

⁵⁹ *Thinking About the Future of the House of Lords, Which of the Following Would You Most Like to See?*, <<https://yougov.co.uk/topics/politics/survey-results/daily/2020/01/13/55037/2>>, dostęp 2 VIII 2024.

⁶⁰ A. Wells, *The Public Aren't Furious about the Lords – They're Apathetic*, <<https://yougov.co.uk/politics/articles/20853-no-public-are-not-furious-house-lords>>, dostęp 2 VIII 2024; M. Turner, *Almost Two Thirds of the Public Now Back an Elected House of Lords*, <<https://www.linkedin.com/pulse/almost-two-thirds-public-now-back-elected-house-lords-michael-turner>>, dostęp 2 VIII 2024.

⁶¹ The House of Lords (Hereditary Peers) Bill 2024–25, <<https://bills.parliament.uk/bills/3755>>, dostęp 9 I 2025.

parlamentu nadal będzie zaprzętał głowy politykom i konstytucjonalistom Zjednoczonego Królestwa⁶².

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że dyskusja na temat reformy brytyjskiej Izby Lordów wpisuje się w szerszą problematykę istnienia i pozycji ustrojowej drugich izb parlamentu. Jak trafnie zauważył Jarosław Szymanek, przed drugą izbą zawsze stoi „nieznośna alternatywa” – może ona odgrywać rolę ustrojowej atrapy, jeśli będzie jedynie dublować układ sił politycznych w izbie niższej, lub być izbą niedemokratyczną bądź częściowo niedemokratyczną. Jeżeli funkcje izby drugiej miałyby być jedynie kopią, mniej lub bardziej udaną, funkcji izby pierwszej, wówczas równie dobrze można by uznać, że izba pierwsza jest całkowicie wystarczająca jako gremium przedstawicielskie⁶³. Zupełnie na marginesie warto dodać, że Brytyjczycy każdą zmianę ustrojową, w tym reformy Izby Lordów, poprzedzają głębokim namysłem, wieloletnią dyskusją i poszukiwaniem ponadpartyjnego konsensusu. Od wieków zmiany te mają charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Tezę tę potwierdza fakt, że nawet przywołane w artykule projekty reformy Izby Lordów zakładają stopniowe, nawet 10-letnie, dochodzenie do jej pożądanego kształtu. Niewątpliwie świadczy to o dużej dojrzałości brytyjskiej klasy politycznej i umacnia reputację Zjednoczonego Królestwa nie tylko jako najstarszej demokracji, lecz także jako państwa będącego wzorem do naśladowania w zakresie funkcjonowania ustroju.

Bibliografia

Źródła

- The Constitutional Reform Act 2005 [Ustawa z 2005 r. o reformie konstytucyjnej], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>>.
- Draft House of Lords Reform Bill 2012, London, The Stationery Office Limited 2011.
- An Elected Second Chamber: Further Reform of the House of Lords 2008, Presented to Parliament by the Lord Chancellor and Secretary of State for Justice by Command of Her Majesty, July 2008. Cm 7438. London, The Stationery Office 2008.
- Fifth Report of the Lord Speaker's Committee on the Size of the House, <<https://committees.parliament.uk/committee/369/lord-speakers-committee-on-the-size-of-the-house/news/196464/lord-speakers-committee-on-size-of-the-house-publish-fifth-report/>>.
- A House for the Future 2000, Royal Commission on Reform of the House of Lords, January 2000, Cm 4534. London, The Stationery Office 2000.
- The House of Lords Act 1999 [Ustawa z 1999 r. o Izbie Lordów], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34>>.

⁶² Bezpośrednio po złożeniu projektu ustawy pojawiły się głosy, że priorytetem powinny być inne elementy reformy Izby Lordów, takie jak zniesienie automatycznego prawa biskupów anglikańskich do zasiadania w Izbie Lordów jako lordów duchownych; *vide Calls to Remove Bishops from House Lords as MPs Support Upper Chamber Reforms*, <<https://www.expressandstar.com/news/uk-news/2024/10/15/calls-to-remove-bishops-from-house-of-lords-as-mps-support-upper-chamber-reforms/>>, dostęp 9 I 2025.

⁶³ J. Szymanek, *op. cit.*, s. 23.

- The House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015 [Ustawa z 2015 r. o lordach], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/14>>.
- The House of Lords (Hereditary Peers) Bill 2024–25, <<https://bills.parliament.uk/bills/3755>>.
- The House of Lords, Completing the Reform 2001, A Government White Paper Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, November 2001.
- The House of Lords: Reform 2007, Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty, February 2007. Cm 7027. London, The Stationery Office 2007.
- The House of Lords Reform Act 2014 [Ustawa z 2014 r. o reformie Izby Lordów], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/24>>.
- House of Lords Reform: First Report 2002, Joint Committee on House of Lords Reform, HL Paper 17, HC 171, London, The Stationery Office Limited 2003.
- The Life Peerages Act 1958 [Ustawa z 1958 r. o parostwach dożywotnich], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/6-7/21>>.
- Lord Membership – by Peerage, <<https://members.parliament.uk/parties/lords/by-peerage>>.
- The Parliament Act 1911 [Ustawa z 1911 r. o parlamencie], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/contents>>.
- The Parliament Act 1949 [Ustawa z 1949 r. o parlamencie], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/103/contents>>.
- The Peerage Act 1963 [Ustawa z 1963 r. o parostwach], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/48>>.
- Report of the Lord Speaker's Committee on the Size of the House 2017, UK Parliament, Dandy Booksellers, London 2017.
- The Spiritual (Women) Act 2015 [Ustawa z 2015 r. o lordach duchownych], <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/18>>.

Piśmiennictwo

- Bagehot: *House Repairs. Beneath High-Fown Talk of Lords Reform Lies a Grubby Power Struggle*, „The Economist”, <<https://www.economist.com/britain/2012/05/12/house-repairs>>.
- Ballinger Ch., *The House of Lords 1911–2011: A Century of Non-Reform*, Hart Publishing Ltd., Oxford 2012.
- Barnett A., Carty P., *The Athenian Option: Radical Reform for the House of Lords*, Andrews UK Limited, Luton 2017.
- Biskup P., *Skład, organizacja i funkcje Brytyjskiej Izby Lordów*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 2.
- Bochel H., Defty A., *A More Representative Chamber: Representation and the House of Lords*, „The Journal of Legislative Studies” 2012, nr 189(1).
- Bromhead P.A., *The House of Lords and Contemporary Politics: 1911–1957*, Routledge, London 2024, <<https://doi.org/10.4324/9781003545279>>.
- Calls to Remove Bishops from House Lords as MPs Support Upper Chamber Reforms*, <<https://www.expressandstar.com/news/uk-news/2024/10/15/calls-to-remove-bishops-from-house-of-lords-as-mps-support-upper-chamber-reforms/>>.
- Danel Ł., *Izba Lordów w parlamentaryzmie brytyjskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Danel Ł., *Parlamenty dwuizbowe. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Danel Ł., *Reforma brytyjskiej Izby Lordów w świetle raportu Komisji Lorda Spikera z 2017 r.*, „Teka of Political Science and International Relations” 2019, nr 14(1).

- Denison J., *A Proposal for Simultaneous Reform of the House of Commons and House of Lords*, „The Political Quarterly” 2020, vol. 91, nr 2.
- Dorey P., 1949, 1969, 1999: *The Labour Party and The House Of Lords Reforms*, „Parliamentary Affairs” 2006, vol. 59, nr 4.
- Dorey P., Kelso A., *House of Lords Reform Since 1911. Must The Lords Go?*, Palgrave Macmillan, London 2011.
- Frame W., *The House of Lords, 1911–49*, [w:] *A Short History of Parliament: England, Great Britain, United Kingdom, Scotland and Ireland*, red. C. Jones, The Boydell Press, Woodbridge, Suffolk 2009.
- Johari J.C., *Proposals For Reform Of The House Of Lords*, „The Indian Journal of Political Science” 1971, vol. 31, nr 2.
- Kangis P., *Evolution of Political Manifestos with a Study of Proposals to Reform the House of Lords in the 20th Century*, Kingston University, London 2019.
- Kettle M., *Nick Clegg’s House of Lords Reform is Folly. Abolition Would Be a Better Option*, „The Guardian”, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/jun/02/cleggs-lords-reform-abolition-better>>.
- Kippin S., Campion S., *How Undemocratic is the House of Lords?*, [w:] *The UK’s Changing Democracy: The 2018 Democratic Audit*, red. P. Dunleavy, A. Park, R. Taylor, LSE Press, London 2018.
- Lords Reform Left in Disarray*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/2721979.stm>.
- McManamon A., *The House of Lords and the British Political Tradition*, University of Birmingham, Birmingham 2012.
- MPs Back All-Elected Lords Plan*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6420965.stm>.
- New Labour: Because Britain Deserves Better*, <<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>>.
- Norton P., *Reforming the House of Lords: A View From The Parapets*, „Representation. Journal of Representative Democracy” 2004, vol. 40, nr 3.
- Norton P., *Reform of the House of Lords*, Manchester University Press, Manchester 2017.
- Pastuszko G., *Recenzja monografii: Ł. Danel, Izba Lordów w parlamentarystyce brytyjskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5(<http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6446887.stm>).
- Peers Reject Lords Reform Plans*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6446887.stm>.
- Pondel G., *Z problematyki reformy parlamentu Zjednoczonego Królestwa*, „Państwo i Społeczeństwo” 2006, nr 4.
- Russell M., *Attempts to Change the British House of Lords into a Second Chamber of the Nations and Regions: Explaining a History of Failed Reforms*, „Perspectives on Federalism” 2018, vol. 10, nr 2.
- Russell M., *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Russell M., *House of Lords Reform: Are We Nearly There Yet?*, „The Political Quarterly” 2009, vol. 80, nr 1.
- Russell M., *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, „Political Studies” 2010, vol. 58, nr 5.
- Russell M., Sciarra M., *Why Does the Government get Defeated in the House of Lords?: The Lords, the Party System and British Politics*, „British Politics” 2007, vol. 2.
- Shell D., *The House of Lords*, Manchester University Press, Manchester 2024.
- Soroka T., *Rola i pozycja ustrojowa izb wyższych we współczesnych demokracjach. Casus brytyjskiej Izby Lordów*, „Horyzonty Polityki” 2012, vol. 3, nr 5.
- Steel D., *Don’t Destroy the Lords*, „The Guardian”, <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/feb/05/comment.lords>>.

- Szymanek J., *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3(116).
- Thinking About the Future of the House of Lords, Which of the Following Would You Most Like to See?*, <<https://yougov.co.uk/topics/politics/survey-results/daily/2020/01/13/55037/2>>.
- Turner M., *Almost Two Thirds of the Public Now Back an Elected House of Lords*, <<https://www.linkedin.com/pulse/almost-two-thirds-public-now-back-elected-house-lords-michael-turner>>.
- Wells A., *The Public Aren't Furious about the Lords – They're Apathetic*, <<https://yougov.co.uk/politics/articles/20853-no-public-are-not-furious-house-lords>>.
- Wiecech T., *Wotum nieufności w parlamentarystyce westminsterskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6(101).
- Zwierzchowski E., *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Temida 2, Białystok 1996.