

*Anna Jassem**

Wielka Brytania a Wspólnoty Europejskie: aspekty ustrojowo-polityczne

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie problemów politycznych i ustrojowych związanych z członkostwem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Zagadnienie to wydaje się interesujące zarówno ze względu na specyfikę ustroju politycznego Zjednoczonego Królestwa, jak i wyjątkowy sceptycyzm Brytyjczyków wobec procesu integracji europejskiej.

1. Brytyjski model ustrojowy a porządek prawny Wspólnoty

Wielka Brytania potrzebowała aż dwudziestu trzech lat, aby stać się członkiem Wspólnot Europejskich, jako zewnętrzny obserwator nie mogąc oczywiście współdecydować o charakterze tych organizacji. Jak się wkrótce okazało, opóźnione wejście oznaczało dla Brytyjczyków konieczność zaakceptowania rozwiązań obcych, nie zawsze zgodnych z własną tradycją polityczną. Jak twierdzi Vernon Bogdanor, model ustrojowy i porządek prawny Wspólnoty tak bardzo różni się od brytyjskiego, że można je wręcz przyrównać do „niekompatybilnych komputerów”.¹ Przyjrzyjmy się zatem uważniej owym różnicom.

1.1. Hierarchiczny *versus* niekonkurencyjny system źródeł prawa konstytucyjnego

Podstawową różnicę pomiędzy brytyjskim i wspólnotowym systemem prawnym stanowi odmienna pozycja norm konstytucyjnych. W tradycji kontynentalnej konstytucje to akty o najwyższej mocy w systemie prawnym

* Mgr **Anna Jassem** – doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ V. Bogdanor, *Politics and the British Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth, Aldershot 1996, s.140.

danego państwa, dlatego też często określane są mianem „ustawy zasadniczej”. Szczególna moc prawna konstytucji oznacza, że wszystkie akty normatywne niższej rangi muszą być z nią zgodne, co zapewnić ma sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Konstytucje kontynentalne cechuje ponadto „podwyższona trwałość” w stosunku do ustaw zwykłych, wyrażająca się w specjalnym (utrudnionym) trybie ich zmiany, który obejmuje np. wymóg uzyskania kwalifikowanej większości parlamentarnej lub poddanie decyzji pod powszechne głosowanie (referendum). Taki właśnie charakter mają normy wspólnotowego prawa pierwotnego, nie bez racji określane mianem swoistej „konstytucji Wspólnoty”.² Przepisy traktatowe, podobnie jak normy konstytucyjne w krajowych systemach prawa, mają najwyższą moc prawną w całym porządku prawnym Wspólnoty. Akty prawne niższego rzędu (akty prawa wtórnego, a także umowy zawarte przez WE z państwami trzecimi na podstawie art. 300 Traktatu WE) podlegają kontroli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości co do zgodności z normami prawa pierwotnego. Akt naruszający Traktat uznawany jest przez Trybunał za nieważny.³ Szczególna pozycja traktatów powoduje ponadto, że mogą one być modyfikowane tylko przy zastosowaniu specjalnej procedury, określonej w art. 48 (*ex N*) Traktatu UE.

Żadna z tych charakterystyk nie znajduje zastosowania do Zjednoczonego Królestwa. Brytyjczykom obce jest pojęcie konstytucji jako „ustawy zasadniczej”, obdarzonej jakąś szczególną mocą prawną.⁴ W konsekwencji, konstytucja może być tu modyfikowana w takim samym trybie jak ustawy (zwykłą większością głosów), a samo wyodrębnienie pewnych norm jako „konstytucyjnych” opiera się na kryterium materialnym (treść regulacji), a nie formalnym (moc prawna regulacji).⁵ Alexis de Tocqueville już w połowie XIX w. zauważył, że „w Anglii konstytucja może zmieniać się nieustannie, a więc właściwie nie istnieje”.⁶ W opinii współczesnych konstytucjonalistów brytyjskich ich „konstytucja stanowi

² System prawny Wspólnoty ma charakter hierarchiczny. System ten obejmuje normy prawa pierwotnego, stanowione bezpośrednio przez państwa członkowskie oraz normy prawa wtórnego, tworzone przez organy Wspólnoty.

³ Zgodnie z art. 230 TWE, Trybunał kontroluje legalność aktów „przyjętych wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, aktów Rady, Komisji oraz EBC, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego wywołujących skutki prawne w stosunku do stron trzecich”.

⁴ Por.: S.E.Finer, V.Bogdanor, B.Rudden, *Comparing Constitutions*, Clarendon Press, Oxford 1995, s.40-42.

⁵ Wspomnieć przy tym należy, że Wielka Brytania – obok Nowej Zelandii i Izraela – jest jedynym państwem demokratycznym na świecie, w którym konstytucja nie została skodyfikowana w postaci osobnego aktu prawa pisanego. Brytyjską „niepisaną” konstytucję tworzy całokształt norm różnego pochodzenia. Oprócz ustaw, do źródeł brytyjskiego prawa konstytucyjnego należą również normy prawa zwyczajowego, konwenanse konstytucyjne oraz orzecznictwo sądów.

⁶ A.de Tocqueville, *O Demokracji w Ameryce*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1996, t.I, s.101.

*bezludną mieszaninę ustaw, (...) konwenansów, (...) norm prawa zwyczajowego i precedensów sądowych. Jedyne, czego w tym bałaganie możemy być pewni, to prymat ustaw nad regulacjami pozaustawowymi, a w odniesieniu do samych ustaw – prymat aktów późniejszych nad wcześniejszymi”.*⁷

1.2. Supremacja prawa wspólnotowego a suwerenność parlamentu

Jądro porządku prawnego Wspólnoty Europejskiej stanowią zasady nadrzędności i skutku bezpośredniego. Prawo wspólnotowe – inaczej niż klasyczne umowy międzynarodowe – zajmuje miejsce nadrzędne nad prawem wewnętrznym państw członkowskich, a także może być bezpośrednio skuteczne wobec ich obywateli. Ten specyficzny status prawa wspólnotowego nie wynika *expressis verbis* z tekstu traktatów założycielskich. Jego wyjątkowa pozycja w porządkach prawnych państw członkowskich określona została dopiero w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.⁸ Formułując zasadę prymatu prawa wspólnotowego i jego bezpośredniej skuteczności, Trybunał zastosował teleologiczną wykładnię traktatów założycielskich, mającą na celu maksymalizację ich praktycznego oddziaływania (*effet utile*).⁹

Zasady nadrzędności i bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego stoją w jawnej sprzeczności z doktryną suwerenności parlamentu, stanowiącą istotę brytyjskiej niepisanej konstytucji. Początków tej doktryny szukać można już w drugiej połowie XVII w.¹⁰ Znaczenie przełomowe dla jej powstania miała tzw. Chwalebna Rewolucja (*Glorious Revolution*) z 1688-1689 roku, która zakończyła kilkudziesięcioletni okres walk pomiędzy parlamentem a monarchią, stanowiąc tym samym punkt wyjścia dla kształtowania się burżuazyjnej demokracji parlamentarnej. Już w 1689 r. hrabia Shaftsbury stwierdził, że „w Anglii to parlament jest tą nadrzędną i absolutną władzą, która (...) wprawia w ruch cały system rządów”.¹¹ Klasyczną definicję zasady suwerenności parlamentu sformułował pod koniec XIX wieku znakomity konstytucjonalista brytyjski A.V.Dicey. W jego słynnym dziele *The Law of the Constitution* – określanym jako „namiastka brytyjskiej pisanej konstytucji”¹² – czytamy: „Zasada suwerenności parlamentu oznacza, że parlament (...) ma – w myśl angielskiej konstytucji – władzę tworzenia i znoszenia wszelkiego prawa”

⁷ S.E.Finer, V.Bogdanor, B.Rudden, op.cit., s.42-43.

⁸ Kluczowe znaczenie miały tu orzeczenia w sprawach Van Gend en Loos z 1963 r. oraz Costa przeciwko E.N.E.L. z 1964 r.

⁹ I.Loveland, *Parliamentary Sovereignty*, „*Parliamentary Affairs*”, no. 4/1994, s.518-519.

¹⁰ *The Changing Constitution*, red. J.Jowell, D.Oliver, Oxford University Press, Oxford 2000, s.26-27; S.E.Finer, V.Bogdanor, B.Rudden, op.cit., s.44-45.

¹¹ Cyt. za: *The Changing Constitution...*, op.cit., s.27.

¹² Ch.Townsend, *Making the Peace: Public Order and Public Scrutiny in Modern Britain*, Oxford University Press, Oxford 1993, s.47.

i w związku z tym nikt „nie może unieważnić jego ustawodawstwa. W sensie pozytywnym zasada ta zapewnia, że każdy akt parlamentu będzie respektowany przez sądy. W sensie negatywnym oznacza, iż żadna jednostka ani gremium nie ma prawa wydawać przepisów, które byłyby sprzeczne z aktami parlamentu”.¹³

W myśl interpretacji Diceyego, parlament, jako suwerenny twórca prawa, może w formie ustawy uregulować dowolną materię. Nic i nikt nie może ograniczyć ustawodawczej działalności parlamentu, nawet on sam. Stąd zasada, że żaden parlament nie jest związany ustawami wydanymi przez swych poprzedników, a sam nie może wiązać rąk swoim następcom. W przypadku sprzeczności pomiędzy dwiema ustawami, akt późniejszy uchyla akt wcześniejszy (zgodnie z regułą *lex posterior derogat legi priori*).¹⁴

Suwerenność parlamentu wyklucza natomiast jakiegokolwiek zewnętrzne mechanizmy rewidowania ustawodawstwa, w tym sądową kontrolę konstytucyjności ustaw. W krajach Europy kontynentalnej, a także we Wspólnotach Europejskich, istnieją specjalne trybunały konstytucyjne, które badają hierarchiczną zgodność aktów normatywnych niższego rzędu z aktami normatywnymi wyższego rzędu i eliminują te pierwsze w razie stwierdzenia braku tej zgodności. Tradycji brytyjskiej instytucja ta jest całkowicie obca. W 1872 roku sędziowie brytyjscy orzekli, że „żaden organ władzy sądowniczej w państwie nie jest upoważniony do zakwestionowania aktu wydanego przez parlament”.¹⁵

Jak widać, brytyjski model relacji pomiędzy władzą sądowniczą i ustawodawczą znacznie odbiega od rozwiązań kontynentalnych. Ponadto sądy brytyjskie od stuleci stosowały literalną (dosłowną) technikę wykładni prawa. Wykładnia funkcjonalna (celowościowa, teleologiczna), zakorzeniona w tradycji kontynentalnej i przejęta przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, wydawała się Brytyjczykom bezprawnym przekroczeniem kompetencji przysługujących władzy sądowniczej. Dobitnie świadczą o tym słowa lorda Simonsa: „Fałszywe jest twierdzenie, jakoby zadaniem sądu było ustalanie celów” przyświecających ustawodawcy przy tworzeniu prawa. „Obowiązkiem sądu jest interpretacja wyrazów i zwrotów użytych w danym akcie prawnym. Teleologiczna technika wykładni prawa to (...) uzurpacja władzy ustawodawczej dokonywana pod przykrywką interpretacji prawa”.¹⁶

¹³ A.V.Dicey, *Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution*, 1885, s.36; cyt. za: *The Nineteenth Century Constitution 1815-1914. Documents and Commentary*, ed. H.J.Hanham, Cambridge University Press, Cambridge 1969, s.21.

¹⁴ *The Changing Constitution...*, op.cit., s.27.

¹⁵ *Ex parte Selwyn* (1872) 36 JP 54; cyt. za: *The Changing Constitution...*, op.cit., s.31.

¹⁶ Cyt. za: I.Loveland, op.cit., s.521.

1.3. Koncentracja a rozproszenie władzy

Bardzo istotną różnicą pomiędzy brytyjskim i wspólnotowym systemem politycznym jest również sposób dystrybucji władzy. Podczas gdy demokracja brytyjska charakteryzuje się bardzo wysokim stopniem koncentracji władzy, konstrukcję polityczną Wspólnoty cechuje możliwie szerokie jej rozproszenie.¹⁷ Brytyjski model rządów odchodzi od klasycznej zasady separacji i równowagi władz zarówno w wymiarze „pionowym” (relacje centrum – jednostki lokalne), jak i „poziomym” (relacje parlament – rząd). Porządek wspólnotowy natomiast opiera się na ścisłym rozgraniczeniu kompetencji w obu tych wymiarach, zarówno między Wspólnotą i państwami członkowskimi, jak i między poszczególnymi organami Wspólnoty.

Oba systemy różnią się też pod względem stylu uprawiania polityki. O ile głównym wyznacznikiem brytyjskiej polityki jest element rywalizacji, o tyle Wspólnota nastawiona jest raczej na poszukiwanie kompromisu i negocjowanie decyzji. Posługując się typologią reżimów demokratycznych dokonaną przez Arenda Lijpharta, można stwierdzić, że Wspólnota stanowi przykład modelu konsensualnego, a Wielka Brytania – modelu większościowego (przez samego Lijpharta określanego też jako model westminsterski).¹⁸

1.3.1. Przestrzenny podział władzy

W modelu westminsterskim obowiązuje reguła unitarnej i scentralizowanej formy rządu. Formalnie całość uprawnień w zakresie administracji publicznej skupiona jest w rękach władzy centralnej. Samorząd terytorialny jest słaby, a przekazane mu uprawnienia pozbawione są gwarancji konstytucyjnej. Administracja centralna dysponuje pełną swobodą tworzenia i rozwiązywania organów samorządu terytorialnego.¹⁹ Pewnym krokiem w kierunku decentralizacji było powołanie przez rząd premiera Tony Blaira regionalnych parlamentów w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Odrębnej administracji nie otrzymała jednak czwarta część kraju – Anglia. Ponadto należy pamiętać, że „dewolucja” nie oznacza ostatecznego, zagwarantowanego konstytucyjnie podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi poziomami systemu politycznego (jak to się dzieje w państwach o strukturze federalnej). Z prawnego punktu widzenia nic nie stoi na przeszkodzie, aby parlament, zwykłą większością głosów, odebrał organom regionalnym ich uprawnienia i przekazał je z powrotem władzy centralnej.²⁰

¹⁷ V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 1999, s.1.

¹⁸ A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven 1984.

¹⁹ I. Budge, I. Crewe, D. McKay, K. Newton, *The New British Politics*, 2nd edition, Longman, London 2001, s.186; A. Lijphart, op.cit., s.8.

²⁰ I. Budge, I. Crewe, D. McKay, K. Newton, op.cit., s.186-187; V. Bogdanor, op.cit., s.3.

Zupełnie inaczej wygląda pionowy podział kompetencji pomiędzy Wspólnotą i państwami członkowskimi. Zakres kompetencji WE uregulowany jest zgodnie z zasadą enumeratywnego upoważnienia jednostkowego. Oznacza to, że Wspólnota ma tylko takie kompetencje, jakie zostały jej wyraźnie przyznane w aktualnej wersji traktatów założycielskich (art. 3b TWE). Państwa członkowskie natomiast jako jedyne są nadal odpowiedzialne za te dziedziny, co do których traktaty założycielskie nie dają Wspólnocie wyraźnej podstawy prawnej, pozwalającej na wydawanie obowiązujących norm.²¹

Sprawowanie kompetencji przez Wspólnotę podlega ponadto zasadzie subsydiarności (art. 5 TWE), która głosi: „*W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę*”.²²

1.3.2. Poziomy podział władzy

Zdaniem Waltera Bagehota, brytyjski system parlamentarno-gabinetowy opiera się na „*ściskłym związku, niemal całkowitej fuzji egzekutywy i legislatywy*”.²³ W systemie tym rząd wywodzi się z parlamentu, co zapewnia polityczną harmonię obu władz. Teoretycznie nadrzędna pozycja przypada legislatywie. Izba Gmin może wszak odmówić rządowi swego poparcia i w ten sposób spowodować jego upadek. Rząd sprawuje władzę tak długo, jak długo cieszy się zaufaniem większości parlamentarnej i składa dymisję, gdy zaufanie to straci. W praktyce jednak to egzekutywa dominuje nad legislatywą.²⁴ Na skutek rozwoju systemu dwupartyjnego, Izba Gmin stała się bowiem organem politycznie zdominowanym przez jedną z partii politycznych, a co za tym idzie, praktycznie podporządkowanym gabinetowi. Premier, będąc przywódcą partii, która wygrała wybory, jest zarazem formalnym liderem Izby Gmin²⁵ i to do niego należy

²¹ W wyjątkowych przypadkach Wspólnota może podjąć działania poza wyraźnie przyznanymi jej kompetencjami, pod warunkiem, że wszystkie państwa członkowskie wyrażą na to zgodę. Zgodnie z art. 308 TWE: „*Jeżeli w działaniu wspólnego rynku okaże się niezbędne do realizacji jednego z celów Wspólnoty podjęcie pewnej akcji przez Wspólnotę, a uprawnienia potrzebne dla jej podjęcia nie będą przewidziane w niniejszym Traktacie, Rada, działając jednomyślnie (...) podejmie odpowiednie środki*”.

²² P.Wawrzyk, *System prawny Unii Europejskiej* w: P.Wawrzyk, K.A.Wojtaszczyk, *Integracja europejska. Wybrane problemy prawne*, Wyższa Szkoła Menadżerów, Warszawa 1999, s.101.

²³ W.Bagehot, *The English Constitution*, World's Classics, London 1955, s.9.

²⁴ A.Lijphart, *op.cit.*, s.6-7.

²⁵ W praktyce, z uwagi na ciężące na nim obowiązki rządowe, nie wykonuje tej funkcji. Od 1942 r. obowiązki w zakresie kierowania tokiem prac parlamentarnych i większością rządową przejmują jeden z członków gabinetu – Lord Przewodniczący Tajnej Rady.

zasadnicza decyzja co do zachowania się frakcji parlamentarnej w głosowaniu na forum Izby.²⁶ Związanie posłów dyscypliną partyjną zapewnia aprobatę parlamentarną wszelkich poczynań rządu, co w lapidarny sposób wyraził Winston Churchill, oświadczając, iż „oczekuje od parlamentu, że zatwierdzi jego politykę po niezbędnej dyskusji”.²⁷ W istocie więc cała władza państwowa skupiona jest w ręku gabinetu i nie podlega żadnym ograniczeniom politycznym czy ustrojowym. Ową „samowolę” gabinetu, której kres położyć mogą jedynie kolejne wybory, określa się powszechnie mianem „obieralnej dyktatury” (*elective dictatorship*).²⁸

W odróżnieniu od brytyjskiego systemu parlamentarno-gabinetowego, struktura organizacyjna Wspólnoty Europejskiej opiera się na ścisłym rozgraniczeniu i równowadze kompetencyjnej poszczególnych jej organów. Równowaga ta odbiega jednak od tradycyjnego trójpodziału władzy.²⁹ Zakłada ona współpracę i wzajemne zależności instytucjonalne zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa. Rada Europejska programuje działalność Unii; zadaniem Komisji jest nadanie kształtu prawnego rozstrzygnięciom przyjmowanym później przez Radę Unii Europejskiej, zaś Parlament Europejski wspomaga proces decyzyjny w ramach dostępnych procedur: konsultacji, wyrażania zgody, współpracy i współdecydowania.³⁰

Od samego powstania Wspólnoty wysuwano zarzut tzw. deficytu demokratycznego, wyrażającego się w przewadze organów mianowanych (Rady oraz Komisji) nad Parlamentem Europejskim, który ma demokratyczną legitymizację. Od początku lat 70. Parlament Europejski uległ jednak znacznym przeobrażeniom, co przyczyniło się do istotnego zdemokratyzowania Wspólnoty. Przeobrażenia te dotyczyły zwłaszcza sposobu wyłaniania Parlamentu i zakresu jego kompetencji. O ile pierwotnie stanowił on reprezentację parlamentów krajów członkowskich, to od 1979 r. wyłaniany jest w demokratycznych, powszechnych i bezpośrednich wyborach. Oprócz początkowych funkcji doradczo-konsultacyjnych rozszerzone zostały stopniowo jego uprawnienia kontrolne oraz formy współdecydowania we wspólnotowym procesie legislacyjnym.³¹ Jak twierdzi Vernon Bogdanor, reformy te spowodowały, że Parlament Europejski ma obecnie znacznie silniejszą pozycję od swojego odpowiednika w Westminsterze: „Podczas gdy Parlament Westminsterki jest zdominowany przez egzekutywę, Parlament

²⁶ E.Gdulewicz, W.Kręcisz, op.cit., s.22, 31, 50.

²⁷ Ibidem, op.cit., s.31.

²⁸ I.Budge, I.Crewe, D.Mckay, K.Newton, op.cit., s. 190, 667-669.

²⁹ K.Lenaerts, P.Nuffel, op.cit., s.243-253.

³⁰ K.A.Wojtaszczyk, *Instytucje Unii Europejskiej* w: P.Wawrzyk, K.A.Wojtaszczyk, op.cit., s.31.

³¹ Ibidem, s.45-46.

Europejski jest w stanie prowadzić dialog z innymi organami Wspólnoty – Komisją i Radą Unii Europejskiej”.³²

1.3.3. Rywalizacja a kooperacja

Według Lijpharta model westminsterski opiera się na podstawowym założeniu, że słowo „lud” stanowiące element definicji demokracji znaczy tyle, co zwykła, choćby tylko minimalna większość.³³ Założenie to widoczne jest zwłaszcza w brytyjskim systemie wyborczym, łączącym zasadę większości względnej (*first-past-the-post system*) z instytucją jednomandatowego okręgu wyborczego (*single-member constituency*). Mandat przypada kandydatowi, który w danym okręgu wyborczym zyskał więcej głosów niż którykolwiek z jego rywali. Oznacza to, iż suma głosów oddanych na pokonanych kontrkandydatów często przewyższa liczbę głosów, jaką uzyskał kandydat zwycięski. Istotnym efektem takiej konstrukcji systemu wyborczego w skali kraju jest silna nadreprezentacja dużych partii i marginalizacja tzw. partii trzecich.

Sprzyja to tym samym funkcjonowaniu tradycyjnego systemu dwupartyjnego, w którym tylko dwie największe partie mają realne szanse sprawowania rządów. Gabinet jest tworzony przez członków partii zwycięskiej, czyli tej, która uzyskała najkorzystniejszy wynik w wyborach (warto przy tym pamiętać, że od 1945 r. żadna z rządzących partii nie uzyskała bezwzględnej większości głosów). Partia, która wybory przegrała (często zbliżona liczebnie do partii rządzącej) zostaje wykluczona ze sprawowania władzy i zepchnięta do roli opozycji. Koalicje rządowe, silnie zakorzenione na kontynencie, zdarzają się jedynie w czasie wojny (lata 1915-1916 i 1940-1945) lub kryzysu gospodarczego (1931 r.). Postrzegane są przy tym jako rozwiązanie awaryjne, wymuszające chwilowe zawieszenie normalnej „polityki przeciwności” (*adversary politics*).³⁴ Rywalizacja i konfrontacja stanowią jednak jeden z kluczowych elementów brytyjskiego życia politycznego.

Wspólnota Europejska ma charakter mniej „agresywny”. W tym sensie bliższa jest modelowi demokracji konsensualnej Lijpharta. O ile system większościowy jawnie faworyzuje „najsilniejszych”, o tyle w przypadku WE można raczej mówić o ochronie interesów słabszych członków. Widoczne jest to zwłaszcza w „nadreprezentacji” małych i średnich państw członkowskich na forum instytucji wspólnotowych. W Parlamencie Europejskim liczba mandatów przysługująca poszczególnym krajom zależy teoretycznie od rzeczywistej liczebności ich mieszkańców. W istocie jednak państwa o mniejszej liczbie ludności cieszą się pewnymi przywilejami. Tym samym, w przeliczeniu na

³² V.Bogdanor, *Politics and the British Constitution...*, op.cit., s.138.

³³ A.Lijphart, op.cit., s.4-5.

³⁴ V.Bogdanor, op.cit., s.139.

liczbę mieszkańców, głosy deputowanych z państw małych „ważą” średnio dwukrotnie więcej niż głosy ich kolegów reprezentujących państwa duże.³⁵ Także w Radzie Unii Europejskiej średnie i małe państwa członkowskie mają w stosunku do państw dużych nieproporcjonalnie większe możliwości wpływania na kształt podejmowanych decyzji. W przypadku, gdy Rada podejmuje swoje rozstrzygnięcia jednomyślnie lub zwykłą większością głosów, każde państwo członkowskie – niezależnie od liczby obywateli – posiada jeden głos. Również ważenie głosów przy głosowaniu kwalifikowaną większością faworyzuje państwa o mniejszej liczbie ludności.

W odróżnieniu od brytyjskiej „polityki przeciwieństw”, polityka wspólnotowa opiera się na poszukiwaniu możliwie szerokiego kompromisu. Decyzje wypracowywane są w toku skomplikowanych negocjacji, zmierzających do uzgodnienia rozbieżnych interesów. Najważniejsze ustalenia, przyjmowane na forum Rady Europejskiej, wymagają osiągnięcia konsensusu wszystkich państw członkowskich. Również Rada Unii Europejskiej, mimo formalnej możliwości głosowania kwalifikowaną większością głosów, rozstrzygnięcia o dużym ciężarze gatunkowym podejmuje najczęściej jednomyślnie.³⁶ Inaczej niż w Wielkiej Brytanii, „większość” nie ma więc nieograniczonej władzy narzucenia swojej woli „mniejszości”.

2. Ustrojowo-polityczne konsekwencje brytyjskiego członkostwa we Wspólnotach Europejskich

Zaledwie rok po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich lord Denning, oceniając ustrojowe konsekwencje tego kroku, stwierdził: „*Traktat (Rzymski) jest jak przypływ. Wpada do ujścia i wdziera się w głęb rzeki. Nic nie może go powstrzymać*”.³⁷ Metafora przypływu podkreślać miała zapewne gwałtowny i nieprzewidywalny charakter zachodzących zmian. Jak się okazuje, prognoza lorda Denninga całkowicie się sprawdziła. Trzydzieści lat członkostwa we Wspólnotach Europejskich zrewolucjonizowało tradycyjny brytyjski porządek konstytucyjny.³⁸

³⁵ Szczególnie wyraźnie ilustruje to przykład Niemiec i Luksemburga. Jeden deputowany Luksemburga reprezentuje 67 tys. Luksemburczyków, podczas gdy jeden parlamentarzysta niemiecki jest reprezentantem 814 tys. Niemców. Odpowiada to stosunkowi 1:12.

³⁶ K.A.Wojtaszczyk, *op.cit.*, s.34, 38.

³⁷ Cyt. za: F.Mount, *The British Constitution Now: Recovery or Decline?*, Mandarin, London 1993, s.219.

³⁸ A.King, *Does the United Kingdom Still Have a Constitution?*, Sweet & Maxwell, London 2001, s.54.

2.1. Upadek doktryny absolutnej suwerenności parlamentu

2.1.1. *European Communities Act 1972*

Jak wspomniano, zgodnie z brytyjską ortodoksją konstytucyjną, jedynie parlament powołany jest do stanowienia prawa. Nie może być w tej funkcji ograniczony żadnym traktatem, a ustawa jest przez sądy stosowana w każdym przypadku, nawet gdyby miało to naruszać zobowiązania traktatowe państwa. Dlatego też kiedy Wielka Brytania przystąpiła w 1972 r. do Wspólnot Europejskich, jedynym sposobem pogodzenia członkostwa w WE z zasadą suwerenności parlamentu było wprowadzenie prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego za pomocą ustawy parlamentarnej. Taką ustawę: *European Communities Act*, wydano, nadając skuteczność na terenie Wielkiej Brytanii zarówno aktualnym, jak i przyszłym przepisom prawa Wspólnot.³⁹

Choć zasada nadrzędności i bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego została sformułowana w sposób jasny i wyraźny, Brytyjczycy – jak wskazuje Ian Loveland – bardzo długo nie uświadamiali sobie jej pełnych konsekwencji.⁴⁰ Również brytyjskie sądy przez długi czas wahały się przed uznaniem *expressis verbis* pierwszeństwa prawa wspólnotowego w brytyjskim porządku prawnym. Początkowo (w orzeczeniach w sprawie Blackburn oraz Felixstowe Dock and Railway Co przeciwko British Transport Docks Board), wierne ortodoksyjnej doktrynie suwerenności parlamentu, deklarowały wręcz, że w przypadku ewentualnej kolizji prawa wspólnotowego i późniejszego aktu parlamentu, prymat przysługiwałby temu ostatniemu. Z czasem przyjęły bardziej ugodową strategię, wykształcając takie techniki interpretacji prawa krajowego, które pozwalały zapobiec jego niezgodności z normami prawa wspólnotowego.⁴¹

W orzeczeniu w sprawie McCarthys przeciwko Smith w 1979 r. lord Denning uznał, że brytyjskie sądy powinny zastąpić tradycyjną metodę dosłownej interpretacji prawa wykładnią teleologiczną, zmierzającą do ustalenia celów i intencji ustawodawcy. A ponieważ celem ustawodawcy, argumentował, nie mogłoby być naruszenie traktatowych zobowiązań Wielkiej Brytanii, wszelkie faktyczne rozbieżności aktów parlamentu z prawem wspólnotowym należy traktować jako rezultat nieświadomego przeoczenia lub nieścisłości językowych.⁴² Kwintesencję nowej strategii interpretacyjnej przedstawił lord Diplock w orzeczeniu w sprawie Garland przeciwko British Rail w 1983 r., stwierdzając, że sądy krajowe powinny interpretować przepisy prawa krajowego w taki

³⁹ K.Wójtowicz, *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich w: Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, red. J.Kolasa, cz. I, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994, s.20.

⁴⁰ I.Loveland, *Parliamentary Sovereignty*, „*Parliamentary Affairs*”, no. 4/1994, s.522-23.

⁴¹ *The Changing Constitution...*, op.cit., s.71-72.

⁴² I.Loveland, op.cit., s.526-27.

sposób, aby były one zgodne z prawem Wspólnot „niezależnie od tego, jak daleko trzeba by odejść od dosłownego brzmienia danego przepisu”.⁴³ Należy zauważyć, że teleologiczna technika wykładni prawa, choć całkowicie obca brytyjskiej tradycji prawnej i jeszcze czterdzieści lat wcześniej potępiona przez lorda Simonsa jako bezprawna „uzurpacja władzy ustawodawczej”, cały czas nie podważała jednak formalnie zasady suwerenności brytyjskiego parlamentu. Rewolucję w tej kwestii przyniosła dopiero sprawa R. przeciwko Secretary of State for Transport, *ex parte* Factortame Ltd.

2.1.2. Orzeczenie Izby Lordów w sprawie Factortame

W 1988 r. parlament Wielkiej Brytanii zmienił przepisy dotyczące rejestracji statków rybackich pływających pod banderą brytyjską, wprowadzając wymogi dotyczące obywatelstwa właściciela i kontroli nad statkiem. Zmiana ta miała na celu wyeliminowanie wykorzystywania bandery przez obywateli innych państw (przede wszystkim Hiszpanów), którzy w ten sposób dokonywali zwiększonych połowów na wodach brytyjskich. Właściciele statków, którym odmówiono rejestracji, zaskarżyli akt parlamentu jako sprzeczny z art. 52, 58 i 221 Traktatu EWG.⁴⁴ W czerwcu 1990 r. Izba Lordów przyznała rację powodom i uchyliła zaskarżony akt jako niezgodny z prawem wspólnotowym.

Rozstrzygnięcie to zostało gwałtownie potępione przez Margaret Thatcher jako „bezprecedensowy zamach (...) na suwerenność brytyjskiego parlamentu”.⁴⁵ Polemizując z panią premier lord Bridge wskazał, że w 1972 r., parlament brytyjski dobrowolnie przyjął zasadę prymatu prawa wspólnotowego, a tym samym zgodził się na ograniczenie swej suwerenności: „Nawet jeśli zasada prymatu prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym państw członkowskich nie zawsze była zawarta w Traktacie EWG, to sformułowana została w sposób nie budzący wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości na długo przed brytyjskim przystąpieniem do Wspólnot. (...) Przyjmując *European Communities Act* w 1972 r., [brytyjski] parlament dobrowolnie zgodził się na ograniczenie swej suwerenności”. Ustawa ta w sposób wyraźny zobowiązała brytyjskie sądy do stosowania prawa wspólnotowego poprzez „unieważnianie sprzecznych z nim postanowień prawa krajowego”.⁴⁶

Za jedną z głównych konsekwencji brytyjskiego członkostwa we Wspólnotach należy więc uznać upadek tradycyjnej doktryny suwerenności parlamentu. Oto bowiem ustawy parlamentu westminsterskiego zostały podporządkowane normom wspólnotowym, jako najwyższym regulacjom w wewnętrznym porządku prawnym.

⁴³ Cyt. za: I.Loveland, *op.cit.*, s.528.

⁴⁴ *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, red. W.Czapliński, R.Ostrihansky, P.Saganek, A.Wyrozumska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s.52.

⁴⁵ Cyt. za: I.Loveland, *op.cit.*, s.531.

⁴⁶ Cyt. za: *The Changing Constitution...*, *op.cit.*, s.74.

Co więcej, zupełnie nowego charakteru nabrały relacje między władzą ustawodawczą a sądowniczą. Brytyjskie sądy, tradycyjnie pozbawione jakichkolwiek możliwości rewidowania ustawodawstwa, uzyskały prawo do badania zgodności aktów parlamentu z prawem wspólnotowym i ich niestosowania w razie stwierdzenia braku tej zgodności.⁴⁷

2.2. Precedensy konstytucyjne

2.2.1. Referendum w 1975 r.

Demokracja brytyjska opiera się tradycyjnie na zasadzie przedstawicielskiej (pośredniej) formy rządów. Najważniejsze decyzje polityczne podejmowane są przez przedstawicieli, którzy poprzez akt wyboru zyskują legitymację do działania w imieniu i w interesie narodu. Brytyjskiej konstytucji obce są instytucje demokracji bezpośredniej (referendum, inicjatywa ludowa, weto ludowe) występujące w wielu krajach europejskich. Referendum, oznaczające modyfikację klasycznego parlamentarnego trybu decydowania i oddanie rozstrzygnięcia w ręce wyborców, postrzegane jest w doktrynie brytyjskiej jako zamach na suwerenność parlamentu i posiadany przezeń monopol władzy ustawodawczej.⁴⁸

Na początku ubiegłego stulecia lord Loreburn w następujący sposób argumentował przeciwko propozycji zorganizowania referendum w sprawie reformy Izby Lordów: „Referendum byłoby zgubne dla rządów przedstawicielskich. (...) Anglicy jako pierwsi odkryli i rozwinęli prawdziwą podstawę wolności i samorządności”, jaką jest przedstawicielski „system rządów, przyjęty następnie na całym świecie”. Z tego względu każde referendum to atak na ten system.⁴⁹ Pół wieku później z jeszcze większą rezerwą do demokracji bezpośredniej odniósł się premier Clement Attlee, stwierdzając: „Nie mógłbym się zgodzić na wprowadzenie do naszego życia politycznego instytucji tak obcej naszym tradycjom jak referendum, które było częstym instrumentem nazizmu i faszyzmu. Doświadczenia związane ze zwoływaniem referendum i plebiscytów przez Hitlera nie mogły przybliżyć tych praktyk sercom Brytyjczyków”.⁵⁰

A jednak w 1975 r. laburzystowski rząd Harolda Wilsona postanowił poddać kwestię pozostania we Wspólnotach Europejskich pierwszej w historii Wielkiej

⁴⁷ D.Chalmers, *The Positioning of EU Judicial Politics within the United Kingdom* w: K.H.Goetz, S.Hix, *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, s.173.

⁴⁸ C.Pilkington, *Britain in the European Union today*, Manchester University Press, Manchester 2001, s.95.

⁴⁹ Cyt za: P.Goodhart, *Referendum*, Tom Stacey, London 1971, s.33.

⁵⁰ Cyt. za: V.Bogdanor, *Western Europe w: Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, eds. D.Butler, A.Ranney, AEI Press, Washington 1994, s.36.

Brytanii bezpośredniej konsultacji elektoratu. Odwołanie się do referendum było wyrazem niemożności rozwiązania „problemu europejskiego” wewnątrz samej Partii Pracy, silnie podzielonej w tej kwestii.⁵¹ Przerzucenie ciężaru decyzji na barki wyborców stanowiło swoistą „tratwę ratunkową”, pozwalającą przezwyciężyć rozłam w łonie partii.⁵² Przywódcy Partii Pracy podkreślali jednocześnie nadzwyczajny i jednorazowy charakter tego referendum. Jak stwierdził jeden z ministrów: „Kwestia (członkostwa w WE) ma charakter wyjątkowy. Żadna inna sprawa nie może się jej równać. Dlatego uważamy, że stanowić ona może jedyne odstępstwo od zasady demokracji przedstawicielskiej”.⁵³

Wbrew deklaracjom laburzystów, instytucja referendum szybko zakorzeniła się w brytyjskiej praktyce ustrojowej. Już w 1979 r. przeprowadzono referenda regionalne w sprawie pierwszego od kilku stuleci projektu zmiany statusu politycznego Walii i Szkocji. Ich wyniki nie miały jednak charakteru wiążącego z powodu zbyt niskiej frekwencji. Ostatecznie idea dewolucji obu krajów znalazła poparcie zdecydowanej większości Szkotów i Walijszyków w referendach z września 1997 r.⁵⁴ Rok później zorganizowano kolejne lokalne referenda w sprawie ustroju Londynu oraz porozumienia pokojowego w Irlandii Północnej. Konsultacji społecznej obiecano też poddać projekt reformy systemu wyborczego do Izby Gmin, a także ewentualne przystąpienie Wielkiej Brytanii do unii walutowej.⁵⁵

Wydaje się zatem, że instytucja referendum zyskuje w brytyjskiej praktyce ustrojowej coraz większe znaczenie. Jej charakter nie jest jednak jasno określony, gdyż ani tryb zarządzania referendum, ani jego przedmiot nie zostały uregulowane w żadnej ustawie.⁵⁶ Dotychczas pod powszechne głosowanie poddawano sprawy o szczególnym znaczeniu konstytucyjnym, a przy tym silnie polaryzujące opinię publiczną.⁵⁷ Do problemów tego typu należą zasadnicze reformy polityczne i kwestie związane z brytyjskim członkostwem w Unii Europejskiej.

⁵¹ A.King, op.cit., s.56.

⁵² „Life raft” to określenie, którego użył w odniesieniu do referendum z 1975 r. James Callaghan (por.: V.Bogdanor, *Politics and the British Constitution. Essays on British Government*, Dartmouth, Aldershot 1996, s.215).

⁵³ Ibidem, s.218.

⁵⁴ I.Budge, I.Crewe, D.Mckay, K.Newton, op.cit. s.179, 690.

⁵⁵ W 1993 r. John Smith obiecał, że po dojściu do władzy Partia Pracy zorganizuje ogólnokrajowe referendum w sprawie reformy systemu wyborczego. Zobowiązanie to cztery lata później powtórzył Tony Blair, jednak dotychczas niewiele udało się w tej kwestii zrobić. Zarówno laburzyści, jak i konserwatyści od czasu kampanii wyborczej w 1997 r. zapowiadają ponadto referendum w sprawie przystąpienia do strefy euro (szerzej patrz: A.King, op.cit., s.56).

⁵⁶ Ibidem, s.57.

⁵⁷ V.Bogdanor, op.cit., s.223.

2.2.2. Odejście od zasady solidarnej odpowiedzialności

Referendum z 1975 r., samo będące precedensem konstytucyjnym, pociągnęło za sobą dodatkowo naruszenie jednego z najstarszych konwenansów systemu parlamentarno-gabinetowego, jakim jest zasada kolegialnej odpowiedzialności ministrów przed Izbą Gmin. W myśl tej zasady, ministrowie – jako członkowie rządu – zobowiązani są realizować i popierać politykę ustaloną przez rząd, a w przypadku nielojalności zostają odwołani ze stanowiska.

W trakcie kampanii poprzedzającej pierwsze brytyjskie referendum w 1975 r., rząd Harolda Wilsona oficjalnie optował za pozostaniem Wielkiej Brytanii w WE. Wielu ministrów nie chciało jednak akceptować polityki ustalonej przez rząd i zgłosiło gotowość odejścia z gabinetu. W tej sytuacji premier Wilson ogłosił „tymczasowe zawieszenie” obowiązywania doktryny solidarnej odpowiedzialności, co pozwoliło poszczególnym ministrom głosić poglądy jawnie sprzeczne z oficjalnym stanowiskiem rządowym.⁵⁸

Niecałe trzy lata później zasada solidarnej odpowiedzialności została naruszona ponownie. W czerwcu 1977 r. rząd Partii Pracy złożył w Izbie Gmin projekt wprowadzenia powszechnych i bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Pod naciskiem liberałów premier Callaghan opowiedział się za proporcjonalnym sposobem wyboru 78 deputowanych brytyjskich. Jednakże na skutek ostrego sprzeciwu w szeregach własnej partii, zgodził się na zawieszenie dyscypliny partyjnej podczas głosowania w tej sprawie. W rezultacie niemal połowa laburzystów, w tym sześciu ministrów, głosowała przeciwko projektowi swojego rządu. Ostatecznie system proporcjonalny został odrzucony przez Izbę Gmin, co spowodowało konieczność przełożenia terminu pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, ustalonego przez Radę Europejską na 1978 r.⁵⁹

Po ustaniu „nadzwyczajnych okoliczności” w obu tych przypadkach zasada solidarnej odpowiedzialności została formalnie przywrócona. Trzeba jednak pamiętać, że konwenanse konstytucyjne kształtują się w drodze zwyczaju, a ich obowiązywanie opiera się na powszechnej akceptacji. Raz zignorowane, tracą swój bezwzględny charakter. Teoretycznie wszyscy członkowie rządu nadal związani są zasadą solidarnej odpowiedzialności, jednak w praktyce – zwłaszcza w przypadku kwestii tak kontrowersyjnych jak integracja europejska – nie wahają się występować przeciwko stanowisku wypracowanemu w ramach gabinetu.⁶⁰

⁵⁸ C.Pilkington, op.cit., s.97.

⁵⁹ Por.: S.George, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford University Press, Oxford 1998, s.119-121; J.W.Young, *Britain and European Unity, 1945-1999*, Macmillan Press Ltd, London, s.122-23.

⁶⁰ C.Pilkington, op.cit., s.97-98.

2.3. Integracja europejska a brytyjski system partyjny

Główną zasadą ustroju politycznego Wielkiej Brytanii jest dwupartyjny podział władzy.⁶¹ Relacje między partią rządzącą (dysponującą większością parlamentarną) a sterowaną przez „gabinet cieni” partią opozycyjną tworzą w warunkach brytyjskich mechanizm ustrojowy wypełniający podstawową funkcję systemu podziału władzy. System ten zakorzenił się w ustroju politycznym Wielkiej Brytanii do tego stopnia, że wielu przedstawicieli doktryny konstytucyjnej uznaje go za jeden z niepisanych konwenansów konstytucyjnych.⁶²

Jednakże od początku lat 70. system ten ulega stopniowej erozji. Głównym zagrożeniem dla jego funkcjonowania wydaje się brytyjskie członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Po raz kolejny zatem (podobnie jak w odniesieniu do suwerenności parlamentu, zbiorowej odpowiedzialności ministrów czy przedstawicielskiej formy rządów) to właśnie „kwestia europejska” okazuje się odpowiedzialna za ewolucję brytyjskiego ustroju. Dezintegracja systemu dwupartyjnego objawia się przede wszystkim spadkiem dyscypliny partyjnej oraz wzrostem głosów oddawanych w wyborach na „partie trzecie”. Przyjrzyjmy się bliżej obu tym tendencjom.

Stosunki brytyjsko-europejskie to problem, który – jak żaden inny – przekracza podziały partyjne, powodując spory i osłabiając dyscyplinę wewnątrz obu dominujących partii. Warto przy tym zauważyć, że początkowo obie wiodące partie polityczne miały inne niż dzisiaj stanowisko w tej kwestii. W latach 70. „kwestia europejska” najsilniej dzieliła Partię Pracy. Laburzyści oficjalnie sprzeciwiali się przystąpieniu Zjednoczonego Królestwa do WE na zasadach wynegocjowanych przez konserwatystów. A jednak w październiku 1971 r., podczas decydującego głosowania w Izbie Gmin, aż 69 deputowanych laburzystowskich poparło stanowisko konserwatywnego gabinetu Edwarda Heatha, a dalszych 20 wstrzymało się od głosu.⁶³

W 1974 r., po dojściu Partii Pracy do władzy, jej kierownictwo zrezygnowało z postulatu wycofania Wielkiej Brytanii ze Wspólnot. Celem uniknięcia rozłamu wewnątrz partii, kwestię tę postanowiono jednak poddać bezpośredniej konsultacji społecznej. W trakcie kampanii poprzedzającej referendum, a także podczas debaty parlamentarnej nad wprowadzeniem bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, konflikt w łonie partii ujawnił się z niezwykłą

⁶¹ Brytyjski system partyjny jest systemem dwupartyjnym w tym znaczeniu, że walka o władzę praktycznie ogranicza się do dwóch głównych partii (Partia Konserwatywna i Partia Pracy). Inne partie (tzw. partie trzecie) startują w wyborach, ale nie mają realnych szans na zwycięstwo i uczestnictwo w rządzie.

⁶² A.Zięba, *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym w: „Państwo i Prawo”*, nr 9/1995, s.70.

⁶³ D.Baker, D.Seawright, *A „Rosy” Map of Europe? Labour Parliamentarians and European Integration w: D.Baker, D.Seawright, Britain for and against Europe: British politics and the question of European integration*, Clarendon Press, Oxford 1998, s.57.

ostrością (zarówno między lewicą i prawicą partyjną, jak i między frakcją parlamentarną i masową organizacją członkowską). Konflikt ten był jedną z głównych przyczyn ostatecznego podziału w Partii Pracy. W 1981 r. znaczna część prawicowych działaczy partii (w tym czołowi politycy laburzystowscy, m.in. Roy Jenkins, David Owen i Shirley William) założyła Partię Socjaldemokratyczną, która niebawem utworzyła wspólny blok wyborczy z liberałami.⁶⁴ Z biegiem czasu Partia Pracy zajęła stanowisko nieco bardziej sprzyjające integracji europejskiej, głównie za sprawą przyjętej w 1989 r. Karty Socjalnej. Społeczne regulacje europejskie stwarzały nadzieję na obejście radykalnych reform wprowadzonych przez konserwatystów za premierostwa Margaret Thatcher.⁶⁵ Tę proeuropejską orientację, zapoczątkowaną w końcowym okresie przywództwa Neila Kinnocka, kontynuowali jego następcy: John Smith a w jeszcze większym stopniu Tony Blair. Obecnie Partia Pracy jest w zasadzie wolna od konfliktów związanych z określeniem stosunku do Unii Europejskiej. Nie oznacza to oczywiście całkowitej jedności. Wśród laburzystów cały czas zdarzają się politycy niechętni integracji europejskiej, tacy jak Tony Benn czy Dennis Skinner, ich znaczenie jest jednak marginalne. Jedną z działaczek Partii Pracy przyrównała ich wręcz do „wygasłych wulkanów”.⁶⁶

Od połowy lat 80. „kwestia europejska” dzieli natomiast Partię Konserwatywną. Co ciekawe, to właśnie konserwatyści uchodzili początkowo za najbardziej proeuropejskich. Konserwatysta Edward Heath negocjował warunki pierwszego, nieudanego podejścia do Wspólnot Europejskich w latach 60., a także patronował jako premier negocjacjom, które w roku 1972 ostatecznie doprowadziły do brytyjskiego członkostwa w WE.⁶⁷ Entuzjazm wobec integracji europejskiej nie trwał jednak długo. Z biegiem czasu na scenie brytyjskiej nastąpiło swoiste odwrócenie ról. Podczas gdy Partia Pracy zajęła bardziej proeuropejskie stanowisko, rządzący konserwatyści zaczęli mieć istotne problemy z wewnętrzną opozycją wobec zjednoczonej Europy.⁶⁸ W istocie główne kryzysy wewnątrz Partii Konserwatywnej na przełomie lat 80. i 90. (dymisja Nigela Lawsona w 1989 r. i Geoffreya Howe’a w 1990 r., a także wymuszone odejście Margaret Thatcher w listopadzie 1990 r.) spowodowane były właśnie sporami na tle brytyjskiej polityki wobec Unii Europejskiej.⁶⁹

Fala eurosceptycyzmu zaczęła narastać w związku z debatą ratyfikacyjną Traktatu z Maastricht, kiedy to następcą „Żelaznej Damy”, John Major, stanął

⁶⁴ V. Bogdanor, op.cit., s.158.

⁶⁵ L. Jesień, *Eurosceptyczna Brytania w: Drogi do Europy*, red. J.Kranz, J.Reiter, Warszawa 1998, s.184.

⁶⁶ Patrz: D.Baker, D.Seawright, op.cit., s.59.

⁶⁷ L. Jesień, op.cit., s.178.

⁶⁸ Ibidem, s.184.

⁶⁹ S.Ludlam, *The Cauldron: Conservative Parliamentarians and European Integration* w: D.Baker, D.Seawright, op.cit., s.31; V.Bogdanor, op.cit., s.158.

w obliczu otwartej rebelii ze strony szeregowych parlamentarzystów własnej partii (*backbench rebellion*).⁷⁰ Podczas decydującego głosowania w Izbie Gmin aż 25 „rebeliantów” wypowiedziało się przeciw swemu rządowi, przyczyniając się tym samym do odrzucenia Traktatu. W tej sytuacji John Major zwrócił się do Izby Gmin o wyrażenie wotum zaufania dla całej polityki zagranicznej rządu. Deputowani tym razem udzielili poparcia premierowi i dzięki temu Traktat z Maastricht został ratyfikowany.⁷¹ Nie oznaczało to jednak końca konfliktów w Partii Konserwatywnej. Wkrótce do grona „rebeliantów” zaczęli przyłączać się posłowie z ław „frontowych”, a nawet członkowie gabinetu. Niektórzy ministrowie w rządzie Majora, zwłaszcza Michael Portillo i Norman Lamont, otwarcie krytykowali europejską politykę swego szefa. W 1995 premier Major wezwał swych przeciwników, by „stawili mu czoła bądź ucichli” („put up or shut up”) i złożył rezygnację ze stanowiska przewodniczącego partii.⁷² Jednak mimo reelekcji, nie zdołał zlikwidować wewnętrzpartyjnych podziałów na tle stosunku do Europy, które ostatecznie doprowadziły do porażki wyborczej konserwatystów w 1997 r.⁷³

Oslabieniu spójności wewnętrzpartyjnej od początku lat 70. towarzyszy spadek zaufania do obu wielkich partii. Ogółem suma głosów oddawanych na Partię Konserwatywną i Partię Pracy spadła średnio z ponad 90% w latach 1945-1970 do niecałych 75% w latach 1974-2001.⁷⁴ Znaczny wzrost głosów odnotowały natomiast „partie trzecie”: nacjonałiści szkoccy i walijscy, a zwłaszcza liberałowie. (Tendencję tę ilustruje wykres 1.)

Od połowy lat 70. pojawiają się spekulacje na temat możliwości ewoluowania brytyjskiego systemu partyjnego w kierunku wielopartyjności.⁷⁵ Idea partii centrowej zmaterializowała się w pewnym stopniu w formie Partii Liberalnych Demokratów.⁷⁶ Zasada większości względnej i jednomandatowe okręgi wyborcze sprawiają jednak, że stosunkowo silne poparcie, jakim liberałowie cieszą się wśród wyborców brytyjskich, nie znajduje odzwierciedlenia w składzie Izby Gmin. Dobitnie świadczą o tym wyniki wyborów powszechnych z 1983 r.,

⁷⁰ Ustrojowopolityczny status parlamentarzystów w obydwu izbach stał się podstawą podziału na parlamentarzystów szeregowych zajmujących tylne ławy (*backbenchers*) i zasiadających w ławach frontowych (*frontbenchers*). Frontowe ławy zajmują odpowiednio członkowie rządu bądź „gabinetu cieni” (A.Zięba, op.cit., s.72).

⁷¹ C.Pilkington, op.cit., s.187; F.Gołembski, *Polityka zagraniczna Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2001, s.83.

⁷² S.Ludlam, op.cit., s.31.

⁷³ Ibidem, s.37.

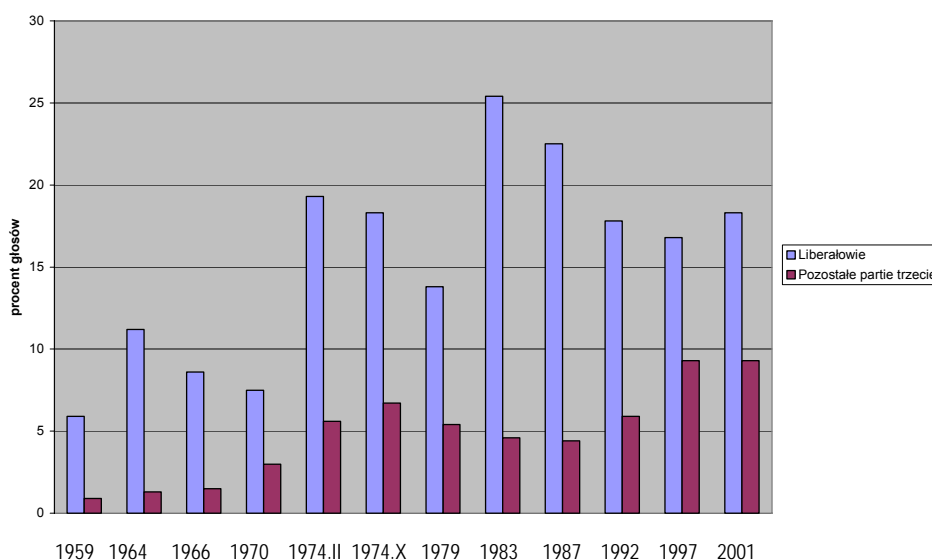
⁷⁴ A.King, *Whatever is happening to the British Party System*, „Parliamentary Affairs”, no. 3/1982, s.61.

⁷⁵ H.M.Drucker, *Two-party politics in United Kingdom*, „Parliamentary Affairs”, no. 1/1979, vol. XXXII, s.30; A.King, op.cit., s.241; S.Gebethner, *Czy zmierzch dwupartyjności?*, „Kultura”, 06.05.1979, s.2.

⁷⁶ A.Zięba, op.cit., s.167.

kiedy liberalowie uzyskali ponad 25% głosów, ale tylko 23 z 650 mandatów.⁷⁷ Dlatego też liberalni demokraci są zdeklarowanymi rzecznikami reformy brytyjskiego prawa wyborczego. Ten kierunek ewolucji prowadziłyby do rządów koalicyjnych. Ukształtowaniu systemu wielopartyjnego sprzyja również narastanie konfliktów w ramach społeczeństwa brytyjskiego. Separatyzmy w Szkocji, Walii i Ulsterze, konflikty rasowe i etniczne, a zwłaszcza spory związane z określeniem stosunku Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej – wszystko to zagraża tradycyjnie dwubiegowemu modelowi partyjnemu.

Wykres 1. Procent głosów uzyskanych przez liberalów i pozostałe „partie trzecie” w latach 1959-2001



Źródło: A.King, *Whatever is happening to the British Party System*, „Parliamentary Affairs”, no. 3/1982.

2.4. Integracja europejska a ustrój terytorialno-administracyjny Wielkiej Brytanii

Rozwój Unii Europejskiej zbiegł się w czasie z trendem ku regionalizacji, rozumianym jako przekazywanie znaczących uprawnień jednostkom administracyjnym usytuowanym bezpośrednio poniżej władz centralnych.⁷⁸ Często

⁷⁷ P.Schnapper, *La Grande-Bretagne et l'Europe. Le grand malentendu*, Presses de Sciences Po, Paris 2000, s.159.

⁷⁸ Takie rozumienie terminu „regionalizacja” proponuje I.Pietrzyk w: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s.213-215.

twierdzi się, że paradoksalnie to właśnie integracja europejska sprzyja tendencjom decentralizacyjnym w państwach członkowskich Unii:⁷⁹ „*Integracja europejska i regionalizacja stwarzają bliźniacze wyzwanie dla państwa narodowego w Europie Zachodniej. (...) Na pierwszy rzut oka pomiędzy tymi dwoma trendami występuje sprzeczność; podczas gdy europejska integracja polega na przenoszeniu kompetencji na poziom ponadnarodowy, regionalizacja dąży do umocnienia <podnarodowego> poziomu rządów. Jednakże tendencje te mają również pewne elementy wspólne i wzajemnie się umacniają*”⁸⁰

Czy stwierdzenie to jest prawdziwe w odniesieniu do Wielkiej Brytanii? Kraj ten do niedawna był jednym z najsilniej scentralizowanych państw członkowskich Unii Europejskiej. Dopiero przeprowadzona przez laburzystów decentralizacja (określana w Wielkiej Brytanii jako *devolution*) zmieniła ten stan rzeczy. W jej wyniku doszło do poszerzenia autonomii Szkocji i – w bardziej ograniczonym zakresie – Walii oraz Irlandii Północnej. Trzeba jednak zauważyć, że dewolucja została zrealizowana z przyczyn niezależnych od integracji europejskiej. Jej celem było rozwiązanie wewnętrznych problemów Zjednoczonego Królestwa: złagodzenie nastrojów o charakterze niepodległościowym i separatystycznym w Walii i Szkocji oraz zakończenie wojny domowej w będącej sztucznym tworem Irlandii Północnej.⁸¹

Dewolucja postrzegana jest przez brytyjskich konstytucjonalistów jako najważniejsza reforma ostatniego stulecia, o znaczeniu porównywalnym z demokratyzacją prawa wyborczego na przełomie XIX i XX wieku.⁸² Formalnie rzecz biorąc, dewolucja nie narusza unitarnego charakteru państwa ani zasady suwerenności parlamentu, jednak jej faktyczne konsekwencje mogą okazać się rewolucyjne: „*W sensie konstytucyjnym, dewolucja polega jedynie na przekazaniu władzy z poziomu wyższego na niższy. W sensie politycznym jednak (...) daje Szkotom i Walijczykom potężną broń. I tak jak nie można być pewnym, że broń będzie użyta zawsze w tym celu, do którego została przeznaczona, tak też nie można przewidzieć, jaki użytek Szkoci i Walijczycy zrobią z dewolucji. [Zgromadzenia regionalne] będą reprezentować regiony Zjednoczonego Królestwa o długiej tradycji narodowej tożsamości i dumy. To właśnie (...) te postawy będą miały wpływ na rozwój nowych instytucji. Konsekwencje dewolucji*

⁷⁹ Por.: I.Budge, I.Crewe, D.McKay, K.Newton, op.cit., s.130; V.Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 1999, s.276; M.Topczewska, *Separatyzmy narodowe w Europie Zachodniej*, „*Studia Europejskie*”, nr 1/2001, s.115-116.

⁸⁰ M.Keating, *Europeanism and Regionalism w: The European Union and the Regions*, eds. B.Jones, M.Keating, Clarendon Press, Oxford 1995, s.1.

⁸¹ I.Pietrzyk, op.cit., s.253.

⁸² A.King, *Does the United Kingdom Still Have a Constitution?*, Sweet & Maxwell, London 2001, s.62; V.Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford 1999, s.1.

będą więc w dużo większym stopniu zależały od czynników politycznych, a nawet psychologicznych niż konstytucyjnych".⁸³

Walijski deputowany Donald Anderson stwierdził, że dewolucja jest początkiem „tajemniczej podróży” (*mystery tour*), której ostateczny cel nie jest przesądzony.⁸⁴ Czy – jak chce rząd – spowoduje ona, że ruchy regionalne skupią się raczej na wewnętrznej walce o władzę niż na dążeniach separatystycznych? Czy też, przeciwnie, wzmocni tylko tendencje odśrodkowe, prowadząc w efekcie do federalizacji czy nawet ostatecznego rozpadu Zjednoczonego Królestwa? Wydaje się, że dla odpowiedzi na te pytania kluczowe znaczenie mieć będzie kontekst europejski.

W swojej najnowszej książce poświęconej historii Wysp Brytyjskich, Norman Davies przewiduje dalsze rozluźnianie unii Szkocji, Walii i Irlandii Północnej z Anglią na rzecz zacieśniania kontaktów z Unią Europejską: „Już teraz powstają - całkiem wbrew intencjom Blaira - idealne warunki do rozpadu Zjednoczonego Królestwa. (...) Sądzę, że to właśnie Europa będzie katalizatorem jego nieuchronnego rozpadu. Kiedy państwa UE na kontynencie okrzepną politycznie i gospodarczo, same – m.in. poprzez fundusze regionalne i inne sygnały – zaczną popierać Szkocję i Walię, by oderwały się od Londynu”.⁸⁵

Istotnie wszystko wskazuje na to, że z czasem nastąpi dalsze zbliżenie Walijszczyków i Szkotów z Unią Europejską. Narody te – podobnie jak Katalończycy, Baskowie czy Bretończycy – tradycyjnie sprzyjają postępom integracji europejskiej, widząc w niej szansę na niezależnienie się od swoich rządów centralnych.⁸⁶

Dotyczy to zwłaszcza Szkocji, która od stuleci szukała w Europie, zwłaszcza we Francji, oparcia i pomocy przeciw Anglii. Było tak już wówczas, gdy kilkuletnia Maria Stuart znalazła schronienie na dworze w Paryżu, a później poślubiła Franciszka II. Generał Charles de Gaulle zwykł wychwalać „sojusz francusko-szkocki, najstarszy sojusz w Europie”.⁸⁷ Również instytucje wspólnotowe podkreślają odrębność historii Szkocji pod względem stosunków z Europą. Znamiennym tego przykładem są broszury wydawane przez Komisję Europejską dla każdego regionu europejskiego. We wstępie do szkockiej wersji położono nacisk na „gospodarcze, kulturalne, prawne, oświatowe i wyznaniowe

⁸³ V.Bogdanor, *Devolution in the United...*, op.cit., s.287.

⁸⁴ J.Morrison, *Reforming Britain: New Labour, new constitution?*, Pearson Education, London 2001, s.57.

⁸⁵ Cyt. za: E.Turska, *Królestwo mniej zjednoczone*, „Rzeczpospolita”, 27-28.11.1999.

⁸⁶ M.Keating, op.cit., s.7.

⁸⁷ Niektórzy twierdzą, że de Gaulle celowo podsycił szkocki nacjonalizm na przekór nie lubianym Anglikom (T.Stylińska, *Szkocja dla Szkotów*, „Rzeczpospolita”, 26.04.1999).

więzi Szkocji z Europą kontynentalną”. Stwierdzono również, że przyszłość Szkocji związana jest z Unią Europejską.⁸⁸

Hasło „Niepodległość Szkocji w Europie” („*Scotland's independence in Europe*”) pojawiło się już w latach 80. i od razu znalazło żywy oddźwięk.⁸⁹ W ostatnim manifestie wyborczym Szkockiej Partii Narodowej czytamy: „*Niepodległość w Europie oznacza zaakceptowanie (...) obowiązków [wynikających] z członkostwa w Unii Europejskiej, w której niezależne państwa zespoliły niektóre ze swych suwerennych uprawnień dla wspólnego pożytku. (...) Niepodległość w Europie jest dla Szkocji następnym logicznym krokiem na drodze do stania się normalnym, demokratycznym państwem europejskim, jak Dania, Irlandia czy Luksemburg*”.⁹⁰

Według badań opinii publicznej przeprowadzanych w Szkocji w latach 1998-2002, około połowy ogólnej liczby ludności, w tym ponad 60% młodzieży, opowiada się za utworzeniem niezależnej Republiki Szkockiej. Niemal dwie trzecie Szkotów sądzi, że secesja od korony brytyjskiej nastąpi przed rokiem 2010.⁹¹ Co ciekawe, ideę niepodległości Szkocji popiera również niemal połowa (46%) mieszkańców Anglii.⁹²

Nastroje separatystyczne są znacznie słabsze w Walii, która „*zaczyna się dopiero budzić do własnej suwerenności i bliższych kontaktów z kontynentem*”.⁹³ Walijska Partia Narodowa (*Plaid Cymru*) – inaczej niż nacjonałiści szkoccy – nie dążyła nigdy do pełnej niezależności od Zjednoczonego Królestwa, pragnąc jedynie zwiększenia walijskiej autonomii w ramach istniejącego państwa. Co więcej, przez długi czas jej działania nie cieszyły się społecznym poparciem. W pierwszym walijskim referendum z 1979 zdecydowana większość Walijszyków odrzuciła ideę dewolucji. Zaś we wrześniu 1997 propozycja utworzenia odrębnego zgromadzenia parlamentarnego w Cardiff została przyjęta większością zaledwie 0,6% głosów, przy 50% frekwencji. Jednakże, w ciągu ostatnich kilku lat – m.in. dzięki pomocy Unii Europejskiej w rozwoju infrastruktury Walii i kultywowaniu języka walijskiego – poparcie dla autonomii umocniło się. W badaniach przeprowadzonych w czerwcu 2001 r. 61% Walijszyków poparło utworzenie walijskiego zgromadzenia parlamentarnego, a 49% opowiedziało się za zwiększeniem jego kompetencji. Nie można więc wykluczyć, że pewnego dnia również Walijszczyki zażądadą własnego państwa.

⁸⁸ C.Ross, *Władze lokalne a lobbying w Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2000, s.29.

⁸⁹ M.Keating, B.Jones, *Nations, regions and Europe: the UK experience w: The European Union and the Regions*, red. B.Jones, M.Keating, Clarendon Press, Oxford 1995, s.96-97.

⁹⁰ Źródło: <http://www.snp.org>

⁹¹ (<http://www.centreforcitizenship.org/island.html>), I.Pietrzyk, op.cit., s.253.

⁹² D.McCrone, *Scottish Opinion Polls: May 1999 - June 2000*, „*Scottish Affairs*”, no. 32/2000, s.88.

⁹³ Cyt. za: E.Turska, *Królestwo mniej zjednoczone*, „*Rzeczpospolita*”, 27-28.11.1999.

3. Uwagi końcowe

Reasumując wskazać przede wszystkim należy na odmienną pozycję norm konstytucyjnych w systemach prawnych Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej. Podczas gdy prawo pierwotne – stanowiące swoistą „konstytucję” Wspólnot – ma charakter nadrzędny wobec wszystkich innych aktów prawnych tworzonych przez organy Wspólnoty, Brytyjczykom obce jest pojęcie konstytucji jako „ustawy zasadniczej”, obdarzonej jakąś wyjątkową mocą prawną, uchwalanej i zmienianej w trybie szczególnej procedury. Co więcej, doktryna suwerenności parlamentu, stanowiąca istotę brytyjskiej „niepisanej” konstytucji, pozostaje w jawnej sprzeczności z zasadami skutku bezpośredniego i nadrzędności prawa wspólnotowego. Za istotną różnicę pomiędzy brytyjskim i wspólnotowym systemem rządów należy uznać odmienny w obu tych systemach sposób dystrybucji władzy. Podczas gdy demokracja brytyjska charakteryzuje się bardzo wysokim stopniem koncentracji władzy, konstrukcję polityczną Wspólnot cechuje możliwie szerokie jej rozproszenie. Oba systemy różnią się również pod względem stylu uprawiania polityki. O ile głównym wyznacznikiem brytyjskiej polityki jest element rywalizacji, o tyle Wspólnota nastawiona jest raczej na poszukiwanie kompromisu i negocjowanie decyzji.

Jeśli chodzi o ustrojowe konsekwencje przystąpienia Zjednoczonego Królestwa do Wspólnot Europejskich, stwierdzić trzeba, że trzydzieści lat członkostwa zrewolucjonizowało tradycyjny brytyjski porządek konstytucyjny. Za najważniejszą zmianę uznać należy upadek doktryny suwerenności parlamentu. Oto bowiem ustawy parlamentu westminsterskiego zostały podporządkowane normom wspólnotowym, jako najwyższym regulacjom w wewnętrznym porządku prawnym.

Co więcej, zupełnie nowego charakteru nabrały relacje pomiędzy władzą ustawodawczą a sądowniczą. Brytyjskie sądy, tradycyjnie pozbawione jakichkolwiek możliwości rewidowania ustawodawstwa, uzyskały prawo do badania zgodności aktów parlamentu z prawem Wspólnot i ich niestosowania w razie stwierdzenia braku tej zgodności.

Brytyjskie członkostwo we Wspólnocie Europejskiej doprowadziło ponadto do naruszenia głównych konwenansów systemu parlamentarno-gabinetowego, jakimi są zasada solidarnej odpowiedzialności ministrów przed Izbą Gmin oraz reguła przedstawicielskiej formy rządów. „Kwestia europejska” jest również częściowo odpowiedzialna za erozję brytyjskiego systemu dwupartyjnego oraz nasilenie tendencji separatystycznych w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej.