

Dr Grzegorz Pastuszko

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Rzeszowski

Skutki reform dotyczących funkcji ustawodawczej Izby Lordów – meandry praktyki ustrojowej

The outcome of the reforms on legislative functions of the House Lords – meanderings of political practice

Abstract

There has been done much to change the legal nature of the second chamber of the UK parliament in the XX century. A big part of the new rules, which were established for reforming this House, were provided by two essential acts – Act on Parliament of 1991 and 1949, both referring to participation of the Lords in parliamentary law making process. As is well known, the abovementioned legislation removed the absolute right to veto financial and public bills by the Lords, replacing it only in the latter case with suspensory veto formula. The main consequence here was weakening the legal power and decreasing the position of the House within relationships with cabinet and ruling majority in the Commons. And this is exactly the case that the author of this paper tries to demonstrate to a reader. The general research aim is to present political evolution of the second chamber of the UK parliament after the reforms on the legislative process by means of examples from parliamentary practice. In this way it may be observed how strongly the nature of the Lord was being changed under the legislation of 1911 and 1949.

Key words: House of Lords, the UK parliament, reforms of 1911 and 1949

I.

W XX w. dokonano w Zjednoczonym Królestwie szeregu zmian w zakresie statusu prawnego drugiej izby parlamentu - Izby Lordów. Szczególnie istotne znaczenie miały tu reformy, skutkiem których było wyraźne ograniczenie kompetencji ustawodawczych tego ciała. Pierwsza z nich, uchwalona w 1911 r., spowodowała z jednej strony odrzucenie możliwości wetowania tzw. ustaw finansowych, z drugiej zaś osłabienie mocy sprawczej prawa weta kierowanego przeciw pozostałym ustawom (z wyjątkiem ustaw przedłużających

kadencji parlamentu, gdzie pozostawiono stare reguły); w tym przypadku przyjęto założenie, że objęte wetem ustawy mogą stać się prawem bez zgody Lordów, jeśli zostaną uchwalone przez Izbę Gmin na trzech kolejnych sesjach, a między drugim czytaniem na pierwszej sesji i trzecim na trzeciej sesji upłyną nie mniej niż dwa lata. Reforma kolejna, ustanowiona w 1949 r., wprowadziła już tylko elementy obostrzające wskazany tryb proceduralny. W jej świetle okres skutecznego sprzeciwu Lordów wobec ustaw o niefinansowym charakterze skrócono do dwóch sesji i odpowiednio upływu roku. Poza tymi rozwiązaniami nie zdecydowano się na głębsze zmiany¹.

Od początku wiadomo było, że sygnalizowana koncepcja reformy, mająca u swych podstaw obawy obozu liberałów o blokowanie ich inicjatyw przez zdominowaną przez czynniki konserwatywne Izbę Lordów, wpłynie z negatywnym skutkiem na miejsce tejże izby w systemie organizacji władzy państwowej, stawiając ją w gorszym położeniu na niwie stosunków tak z Izbą Gmin, jak i z gabinetem. Prognozy co do takiego kierunku rozwoju sytuacji przedstawiał jeszcze w 1910 r. brytyjski prawnik John Marriott, który poddając ocenie projektowane regulacje przekonywał, że jest to naturalna i oczywista konsekwencja planowanych działań reformatorskich². Później potwierdziła to w pełni praktyka ustrojowa, pokazująca dość jasno, że uniemożliwienie Izbie Lordów skutecznego wetowania zgłaszanych i forsowanych przez rząd ustaw pociągnęło za sobą jej ustrojową marginalizację. Marginalizację, która – warto zaznaczyć na uboczu tych uwag – wpisała się czytelnie w trwający już w Zjednoczonym Królestwie od XIX w. proces przekształcania modelu władzy państwowej w kierunku systemu rządów gabinetowych³. Jest wszak faktem, że słabsza Izba Lordów oznaczała jeszcze większą dominację rządu i jeszcze dalej idącą redukcję uprawnień parlamentu, skutkującą w istocie rzeczą ograniczeniem tego ostatniego do roli podmiotu odpowiedzialnego jedynie za legitymowanie działań podejmowanych przez rząd⁴.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie kierunku zmian, jakie dokonały się w ustrojowej charakterystyce izby wyższej brytyjskiego parlamentu pod wpływem obu wspomnianych wyżej reform. Realizacji tego zamysłu służy przedstawienie ważniejszych wydarzeń związanych z funkcjonowaniem tego organu w praktyce parlamentarnej, przy

¹ Szerzej na temat wskazanych reform zob. Ch. Ballinger, *The House of Lords 1911 – 2011. A Century of Non-Reform*, Oxford 2012, passim.; Zob. także K. Wronecki, *Udział Izby Lordów w funkcji ustawodawczej parlamentu brytyjskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, No 169, Prawo XXXVI, s. 206 i nast. oraz G. Pastuszko, *Reforma Izby Lordów z 1911 r.*, „Prawo i Polityka” 2018, t. 8, s. 7-36.

² J.A.R. Marriott, *Second Chambers: An Inductive Study in Political Science*, Oxford 1910, s. 59.

³ L.S. Amery, *Thoughts on The Constitution*, New York-Toronto 1964, s. 34-69; Wspomina o tym: H. Laski, *Reflections on The Constitution: The House of Commons, The Cabinet, The Civil Service*, Manchester 1951, s. 15.

⁴ A. Kelso, *Parliamentary Reform at Westminster*, Manchester 2009, s. 18.

jednoczesnym wyeksponowaniu ich znaczenia dla kierunku rozwoju systemu konstytucyjnego Zjednoczonego Królestwa. Zakres przeprowadzonej analizy obejmuje większą część XX i początek XXI wieku.

II.

Pierwsze zderzenie z nowymi regulacjami było wymownym doświadczeniem, pokazującym, że lordowie nie zamierzają od razu zrezygnować z dalszej rywalizacji tak z Izłą Gmin, jak i z rządem. W ich postawie w sposób wyraźny manifestowała się niechęć dla przyjętej reformy. W latach 1912 – 1914, a więc w okresie poprzedzającym bezpośrednio wybuch Pierwszej Wojny Światowej, izba wyższa aż czterokrotnie używała weta, przeszkadzając tym samym w realizacji planów premiera Asquith'a. W trzech przypadkach zastosowano procedurę określoną w ustawie o parlamencie, w jednym zaś Izba Gmin porzuciła starania o uchwalenie ustawy po pierwszym wecie, sięganie po tę procedurę nie było więc konieczne. Pierwszą ustawą, jaka napotkała na opór lordów, była ustawa o nadaniu Irlandii autonomii. Pod obrady Izby Gmin została ona wniesiona w dniu 11 kwietnia 1912 r. Wyrażenie weta spowodowało, że dalsze postępowanie nad ustawą odbywało się na podstawie przepisów ustawy o parlamencie. Do 1914 r., w wyniku nieugiętej postawy izby niższej, ustawa otrzymała zgodę królewską, ale jej wejście w życie, wobec wybuchu wojny, zostało ostatecznie zawieszono. Dokonało się to z mocy odrębnej, wprowadzonej równocześnie, powstałej z inicjatywa rządu Asquith'a, ustawy o zawieszeniu (*Suspensory Act 1914*). Ten sam scenariusz objął inną, równie kontrowersyjną regulację, tj. ustawę o pozbawieniu Kościoła Walijskiego statusu instytucji państwowej (*Welsh Church Disestablishment Bill 1914*). Wprowadzona w 1912 r., ustawa ta przeszła wszystkie stadia określone w ustawie o parlamencie z 1911 r. Z powodu zawieszenia jej postanowień, obowiązującym prawem stała się jednak dopiero w 1920 r. Jedynie połowiczne zastosowanie znalazła procedura weta zawieszającego w przypadku ustawy o abstynencji (*Temperence (Scotland) Bill 1913*) (dającej prawo lokalnym społecznościom do decydowania o dopuszczalności sprzedaży na ich terenie alkoholu). Wynikało to stąd, iż Izba Lordów początkowo zajmowała nieprzychylnie stanowisko wobec proponowanej regulacji, później jednak zmiękła i przyjęła ją w brzmieniu uwzględniającym część własnych poprawek. Należy podkreślić, że użyte za pierwszym razem weto nie polegało na odrzuceniu ustawy w całości, ale wiązało się z przedłożeniem szeregu poprawek, które rząd uznał za niemożliwe do zaakceptowania. Ostatnią, czwartą z kolei, zawetowaną przez izbę wyższą ustawą, była

ustawa znosząca formułę głosowania pluralnego (a więc formułę, która dawała pewnym grupom społecznym prawo do oddania kilku głosów). W przeciwieństwie do opisanych wcześniej sytuacji, tym razem dezaprobatą Izby Lordów odniosła trwały skutek. Do odrzuconej w 1913 r. ustawy rząd nie powrócił ze względu na wybuch wojny. W ten sposób lordowie zamknęli rozwiązanie problemu głosowania pluralnego na okres 30 lat⁵.

Istotny wpływ na dalszy bieg spraw miała Pierwsza Wojna Światowa. W okresie jej trwania, ze względu na odmienne priorytety, nie pojawił się żaden projekt ustawy, który mógłby wywoływać polityczne kontrowersje generujące konflikt między rządem, Izłą Gmin oraz Izłą Lordów i w efekcie spowodować uruchomienie trybu ustawodawczego określonego w ustawie o parlamencie z 1911 r. Trend ten utrzymał się także w czasie powojennym, zadomawiając się na stałe aż do 1945 r. Z całą pewnością sprzyjał mu fakt, że - licząc od 1919 r. - większość z lat 20 i 30 tych rządów tworzyli konserwatyści (choć względem polityczną przynależność obozu władzy tracił wówczas znaczenie). Powstałe w międzyczasie dwa rządy labourzystowskie (na czele obu stał Ramsay MacDonald) były zbyt mało zdeterminowane, aby wysuwać rozwiązania niosące opór ze strony politycznych przeciwników. Rząd utworzony w 1924 r. nie zaproponował nic, co mogłoby doprowadzić do napięć. Spokój cechował także okres działania rządu z lat 1929-1931. Tylko jeden raz zdarzyło się, że lordowie odrzucili przygotowaną przez rząd ustawę wprost. Chodziło o ustawę podnoszącą wiek absolwentów szkół (*Education (School Attendance) Bill*). Można sądzić, że gdyby rząd utrzymał się przy władzy, wysiłki zmierzające do uchwalenia ustawy byłyby kontynuowane, w konsekwencji czego zastosowanie znalazłaby procedura zawarta w ustawie o parlamencie z 1911 r. Jego upadek spowodował jednak, iż postępowanie ustawodawcze w tym zakresie ostatecznie zakończono.

Brak wetowania ustaw nie oznaczał jednak braku aktywności Izby Lordów w ogóle. W tamtym okresie w jej postawie zaczęła się z wolna ujawniać skłonność do wypełniania roli instytucji odpowiedzialnej za rewidowanie i korygowanie procedowanych ustaw. Świadczyła o tym wzmagająca się praktyka zgłaszania przez parów do kolejnych rządowych ustaw poprawek (zgłaszanych – dodajmy – zarówno na etapie prac komisyjnych, jak i na etapie prac plenarnych), które w wielu przypadkach, mimo politycznych różnic, mogły liczyć na akceptację tak rządu, jak i obecnej w Izbie Gmin rządzącej większości. Akceptacja ta, będąca w swej istocie wyrazem ustępstw na rzecz konserwatywnych parów, miała u swego podłoża różne przyczyny. Czasem, jak choćby w przypadku ustawy o zasiłku dla bezrobotnych (*The*

⁵ P.A. Bromhead, *The House of Lords and Contemporary Politics 1911-1957*, London 1958, s. 138-139.; zob. też D. Shell, *The House of Lords*, 2nd edition, New York-London-Toronto-Sydney-Tokyo-Singapore 1992, s. 11.

Unemployment Insurance Bill 1930), dyktowała ją obawa przed zbytnim przeciągnięciem w czasie procesu ustawodawczego (labourzystowski rząd chciał możliwie najszybciej uchwalić rzeszoną ustawę celem złagodzenia skutków szalejącego kryzysu gospodarczego – użycie przez Izbę Lordów weta w gruncie rzeczy niweczyło sens dalszego procedowania ustawy), czasem zaś decydowały o niej względy merytoryczne związane z dostrzeżeniem konieczności wprowadzenia stosownych zmian w ustawie. Bywało oczywiście i tak, że ani rząd, ani Izba Gmin nie godziły się na niektóre rozwiązania proponowane przez Izbę Lordów, co jednak – nawiasem wzmiankując - nigdy nie spowodowało tej ostatniej do bezpośredniej konfrontacji (tak było np. w przypadku ustawie o armii i siłach powietrznych <<*Army and Air Force Bill*>> 1930 czy <<*Coal Mines Bill 1930*>>). Jest rzeczą wartą odnotowania, że opisywane zjawisko nie dotyczyło wyłącznie ustaw o proveniencji labourzystowskiej. W równym stopniu dotyczyło ono także ustaw przygotowanych przez gabinety konserwatywne⁶. Jak zauważył P.A. Bromhead, przestawała wówczas działać prosta, znana jeszcze z początku XX wieku, logika podziału na „dobre” rządy prawicowe i „złe” rządy lewicowe⁷. Powoli jej miejsce zaczęła natomiast zajmować koncepcja Izby Lordów, która w konstytucyjnym ustroju państwa miała spełniać rolę ośrodka legislacyjnej refleksji. H. Laski twierdził wprawdzie, że w postawie lordów można było dostrzec jeszcze dużo mającej konserwatywne nachylenie stronniczości (autor powołuje się przykładowo na głosowanie noweli do ustawy o związkach zawodowych <<*Trade Union Law Amendment Act 1927*>> przygotowanej przez konserwatywny rząd Stanley’a Baldwin’a; ustawa ta nie była ujęta w programie wyborczym Partii Konserwatywnej, lecz to nie przeszkadzało działającej rzekomo w oparciu o doktrynę Salisbury’ego (doktrynę mandatu) Izbie Lordów przyjąć rzeszonej ustawę bez najmniejszego sprzeciwu⁸), ale zauważał równocześnie, że zapoczątkowany został w sposób wyraźny proces przeistaczania się Izby Lordów. Była to poważna zmiana jakościowa i - jak można sądzić - w istocie rzeczy nowa, mająca swe źródła w reformie z 1911 r. r, faza transformacji ustrojowej.

Dalsze przeobrażenia w sferze stosunków łączących Izbę Lordów, Izbę Gmin oraz rząd przyniosły lata powojenne. Kierunek rozwoju w tym zakresie wyznaczyła przyjęta przez obóz konserwatywny doktryna mandatu autorstwa lorda Salisbury. Trzymając się jej założeń, izba wyższa brytyjskiego parlamentu zastrzegła sobie prawo do odrzucania wyłącznie tych ustaw, które nie wynikały z zapowiedzi wyborczych partii rządzącej lub które miały status ustaw prywatnych. Taka formuła funkcjonowania tylko wzmocniła, silnie zaznaczającą się

⁶ Zob. *ibidem*, s. 147-156.

⁷ *Ibidem*, s. 147.

⁸ H. Laski, *Parliamentary Government in England*, New York 1938, s. 94.

już w międzywojniu, działalność Izby Lordów jako instytucji odpowiadającej za korygowanie i ulepszanie ustawowych rozwiązań. Statystyki mówią same za siebie. Otóż tylko w jednej sesji parlamentu z lat 1946-1947 lordowie przyjęli aż 1222 poprawek, z których zaledwie 57 zostało odrzuconych przez Izbę Gmin. Z kolei w sesji 1947-1948 tych poprawek było 915, z czego 296 ostatecznie wycofano⁹.

Co ciekawe jednak, nie wszystkie poprawki zgłaszane w toku obrad Izby Lordów pochodziły z inicjatywy parów. W praktyce olbrzymią ich część stanowiły poprawki wysuwane w fazie prac komisji przez rząd. Jak zauważył swego czasu W. Zakrzewski, większość poprawek wprowadzanych do projektów ustaw dokonywana była „raczej na terenie Izby Lordów, niż przez Izbę Lordów”¹⁰. Było to ciekawe zjawisko, nieznane dotąd w takiej skali praktyce parlamentarnej. Swoje poprawki rząd zgłaszał m. in. w sytuacji, 1) gdy ze względu na pośpieszne działanie Izby Gmin, uchwalone przepisy ustawowe zawierały merytoryczne lub redakcyjno – językowe niedociągnięcia; 2) gdy przedkładane poprawki miały uzupełnić tekst uchwalony przez Izbę Gmin, który nie obejmował spraw wywołujących kontrowersje, wymagających przeprowadzenia politycznych dyskusji¹¹, 3) gdy pewne propozycje zmian nie mogły być przeprowadzone na etapie prac w Izbie Gmin z uwagi na fakt, iż minister pilotujący projekt nie miał pozwolenia na ich przeforsowanie¹², czy wreszcie 4) celem pójścia na kompromis z opozycją izby¹³. Większość takich poprawek zgłaszali członkowie izby pełniący funkcje w rządzie (*frontbenchers*), choć zdarzały się poprawki wypływając z inicjatywy lordów z tylnych ław (*backbenchers*). W każdym przypadku rząd delegował swojego przedstawiciela, którego zadaniem było czuwanie nad przeprowadzeniem ustawy przez prace w izbie. Prawie nigdy roli tej nie pełnił polityk w randze ministra departamentu. Na ogół wyznaczało się tu, będącego członkiem Izby Lordów, ministra juniora (*junior minister*)¹⁴.

Poprawki zgłaszane przez parów należących do opozycji, jeśli nie miały na celu wywołania obstrukcji lub umyślnego zdeformowania postanowień projektu (o czym piszę dalej), to zmierzały przeważnie do usuwania, odnalezionych w tekście, mankamentów technicznych i językowych (a więc wad legislacyjnych). Niekiedy wnoszono także poprawki, których autorzy chcieli zmusić rząd do ponownej refleksji nad określonymi problemami

⁹ P. A. Bromhead, op. cit., s. 159.

¹⁰ W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, s. 42.

¹¹ P.A. Bromhead, op. cit. s. 158.

¹² S. Gebethner, *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967, s. 310.

¹³ J. Morgan, *The House of Lords and The Labour Government 1964-1970*, Oxford 1975, s. 57.

¹⁴ *Ibidem*, s. 57.

(dotyczyło to przede wszystkim etapu prac w komisjach). Służyły one uświadomieniu, jak dane rozwiązanie może działać w praktyce, a także jak mogą je interpretować sądy oraz inne instytucje władzy publicznej. Na ogół poprawki tego rodzaju, po wywołaniu dyskusji, były wycofywane¹⁵. Sporadycznie zdarzały się (i zdarzają nadal) sytuacje, kiedy Izba Lordów, dążąc do zmiany treści określonych regulacji i trafiając na opór Izby Gmin kilkakrotnie przedstawiała jej poprawki w tej samej sprawie. Taki tryb działania, ukształtowany w oparciu o reguły praktyki ustrojowej, nazywany jest „ping-pongiem” i w założeniu zmierza do ustalenia kompromisu między obiema izbami. Rzecz polega na tym, że i jedna i druga strona proponuje własne poprawki, które jednak – jak to ujął lord Carter, lider *whip*’ów Partii Pracy w Izbie Lordów - nie mogą być powtarzane, ale muszą proponować nowe rozwiązania (konieczna jest formuła poprawki „*in lieu*”)¹⁶. Rzadko zdarza się, by w wyniku uruchomienia wskazanej procedury, wobec nieprzejednania jednej i drugiej strony, ustawa, w związku z upływem terminu sesji, była odrzucana przez Izbę Lordów (taka sytuacja miała miejsce np. w przypadku wspomnianej wcześniej ustawy o wyborach europejskich z 1999 r.). Zazwyczaj już w ramach drugiej rundy poprawki Izby Lordów zostają zaakceptowane lub też przyjmuje się wersję kompromisową, godzącą rywalizujące izby¹⁷.

Nowy styl działania Izby Lordów cechowała daleko idąca ostrożność w stosunku do zgłoszonych przez rząd projektów ustaw. Powodowana doktryną lorda Salisbury, ale też obawą o wprowadzenie skierowanej przeciwko niej ustawy abolicyjnej, izba ta wyraźnie stroniła od wdawania się w jawny konflikt z obozem władzy. Znamienny jest w tym względzie fakt, iż w latach 40 tych uchwalono cały szereg kontrowersyjnych, rodzących niechęć większości parów, ustaw, bez sięgania do mechanizmu proceduralnego określonego w ustawie o parlamencie z 1911 r.¹⁸.

Brak skłonności do stawiania sprawy na ostrzu noża nie oznaczał całkowitej uległości lordów w stosunku do rządu i Izby Gmin. Jeśli przedmiotem prac izby był mocno kontrowersyjny projekt, wówczas zdarzało się, iż lordowie, działając w ramach protestu, podejmowali próby wywołania parlamentarnej obstrukcji¹⁹. Obstrukcja ta z jednej strony polegała na zgłaszaniu znacznej, paralizującej tak pracę komisji, jak i całej izby, liczby poprawek do danego projektu (co do których z góry było wiadomo, iż nie zyskają akceptacji rządu, a jedynie przeciągną w czasie toczące się postępowanie legislacyjne), z drugiej zaś na

¹⁵ Ibidem, s. 57.

¹⁶ G. Ganz, *European Parliamentary Election Act 1999: the Constitutional Issues*, “Amicus Curie” 1999, s. 5-6.

¹⁷ Zob. I. Richards, D. Welfare, *Unfinished Business. Reforming The House of Lords*, London 1999, s. 31-32.

¹⁸ I. Jennings, *Parliament*, 2nd ed., Cambridge 1957, s. 429.

¹⁹ Ibidem, s. 430.

doprowadzaniu do przeprowadzania odrębnego głosowania (w ramach *divisions*) nad każdą z nich²⁰. Były to – zaznaczymy na marginesie – jedyne znane w Izbie Lordów formy *filibustering'u*, którego stosowanie postrzegano co do zasady jako działanie niegodne²¹. Ich praktykowanie było możliwe tylko dlatego, że w przeciwieństwie do reguł obowiązujących w Izbie Gmin, w Izbie Lordów żaden podmiot nie dysponował upoważnieniem do dokonywania selekcji wniesionych poprawek na użytek debaty parlamentarnej²² (co *notabene* utrzymuje się do dzisiaj). Rozpatrzeniu podlegały zatem wszystkie, bez wyjątku, zgłoszone poprawki. Inna sprawa, że nigdy w ten sposób nie doprowadzono do skutecznego weta. Obstrukcja przez poprawki była co najwyżej formą politycznego protestu, nigdy zaś działaniem obliczonym na odrzucenie projektu ustawy. Pierwszą poważną próbą zastosowania praktyk obstrukcyjnych w stosunku do rządowych projektów stanowiły działania legislacyjne podjęte w latach 1950 – 1951 względem prawodawstwa przewidującego upaństwowienie przemysłu hutniczego²³. Ponownie taktyka ta dała znać o sobie w okresie późniejszym tj. w 1964 r., po tym jak lewicowy rząd Harold'a Wilson'a zapowiedział powtórna nacjonalizację tego sektora²⁴. Także w następnych latach stosowano ją wiele razy²⁵, przy czym - co warto podkreślić - z biegiem czasu stała się ona domeną lordów labourzystowskich. Do chwili Izba Lordów nie uwolniła się od tej praktyki, czego przykładem może być obstrukcyjne składanie poprawek do ustawy o systemie wyborczym w wyborach do parlamentu oraz o okręgach wyborczych (*Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*)²⁶.

Inną formą oprotestowywania rządowych projektów ustaw stanowiło zgłaszanie przez konserwatywnych parów tzw. „poprawek rujnujących” (*wrecking amendments*), mających na celu przekształcenie postanowień projektu w stopniu nieakceptowanym dla rządu i Izby Gmin. Wiele z tych poprawek Izba Gmin odrzucała, ale w kilku przypadkach – zwłaszcza w późniejszych dekadach – doprowadziły one do ostatecznego upadku ustawy. Taki los stał się udziałem ustaw: o rozdziale mandatów w Izbie Gmin z 1969 r. (*House of Commons (Redistribution of Seats Bill) (No. 2) Bill 1969*), o związkach zawodowych i stosunkach pracy z 1976 r. (*Trade Union and Labour Relations (Amendment) Act 1976*), a także o przemyśle

²⁰ B. Crick, *The Reform of Parliament*, London 1968, s. 115.

²¹ I. Richards, D. Welfare, *op. cit.*, s. 31.

²² J.A.G. Griffith, *Parliamentary Scrutiny of Government Bills*, London 1974, s. 212.

²³ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 310.

²⁴ W 1952 r. rząd utworzony przez konserwatystów dokonał reprivatyzacji tej branży przemysłu, zaraz po tym jak znacjonalizowali ją labourzyści; zob. *ibidem*, s. 309.

²⁵ J.A.G. Griffith, *Parliamentary...*, s. 212-213.

²⁶ Wspomina o tym: P. Wintour, *Peer pressure as Labour threatens to derail alternative vote bill*, “The Guardian”, 14 January 2011, <http://www.theguardian.com/politics/2011/jan/14/alternative-vote-bill-labour-peers>, (data dostępu – 15.12.2018 r.).

lotniczym i stoczniowym z 1977 r. (*Aircraft and Shipbuilding Bill 1977*)²⁷. Od lat 80 tych praktyka zgłaszania poprawek tego rodzaju zaczęła zanikać. Od tego czasu – jak już była o tym mowa – uznaje się ją za sprzeczną z konwenansem Salisbury’ego.

Praktyka ustrojowa czasów powojennych (a konkretnie wysiłki rządu Clement’a Atlee zmierzające w kierunku nacjonalizacji przemysłu hutniczego) unaoczniała jeszcze jedną niezwykle istotną konsekwencję obowiązywania ustawy o parlamencie z 1911 r. Okazało się mianowicie, że dysponujący wetem zawieszającym parowie w pewnych sytuacjach mogą nie tylko, jakby wynikało to z litery ustawy, odwlekać decyzję o uchwaleniu ustawy, ale mogą także ją skutecznie zablokować. Działo się tak konkretnie w przypadku, gdy rząd inicjatywę ustawodawczą wykonał zbyt późno, tj. w okresie 2 ostatnich lat kadencji parlamentu (a po reformie z 1949 r. w okresie ostatniego roku). Wprawdzie nie istniały przeszkody prawne, by projekt zawetowany w ramach jednej „kadencji” wnieść pod obrady Izby Gmin ponownie, jednak gabinet zgłaszający ustawę nie mógł mieć pewności, czy po wyborach parlamentarnych jego obóz polityczny znowu przejmie władzę. Rozsądek, a także polityczna kalkulacja podpowiadały zatem, by z najśmielszymi i najbardziej kontrowersyjnymi projektami wychodzić w pierwszej fazie rządów.

Ciekawym przypadkiem praktyki parlamentarnej, wspomnianym już zresztą wcześniej, mówiącym sporo o pozycji ustrojowej rządu w kontekście relacji z obiema z izbami parlamentu, był przypadek prac legislacyjnych nad projektem ustawy o sądownictwie kryminalnym (*Criminal Justice Act 1948*). Otóż w trakcie tych prac okazało się, że rząd może posłużyć się Izbą Lordów do zablokowania projektu, który jest dla niego niewygodny, ale który popiera większość członków partii rządzącej. Dla zrozumienia problemu, spróbujmy przedstawić ten przypadek bliżej. Projekt rzezzonej ustawy wpłynął do Izby Gmin 31 listopada 1947 r. W pierwotnej wersji nie zawierał on żadnej wzmianki na temat zniesienia kary śmierci. Stosowną w tej materii klauzulę wprowadzono dopiero w trakcie dyskusji plenarnej, na etapie analizowania sprawozdania komisji (*report stage*). Klauzula ta przewidywała konkretnie zawieszenie orzekania i wykonywania kary śmierci na 5 lat i zastąpienie jej karą dożywotniego więzienia. Mimo braku jednoznacznego poparcia ze strony gabinetu, klauzula uzyskała ostatecznie większość w Izbie Gmin. Za głosowało 245, zaś przeciw 222 posłów. Reakcja izby wyższej była zdecydowana. Wśród parów dominowało przekonanie, że zniesienie kary śmierci jest błędem, z tego też powodu izba odrzuciła kontrowersyjną regulację stosunkiem głosów 181 do 28. W obliczu zaistniałej sytuacji rząd 9

²⁷ Te dwie ostatnie ustawy ostatecznie zostały uchwalone w następnej sesji. Zob. R. Blackburn, A. Kennon, M.A.J. Wheeler-Booth, J.A.G. Griffith, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 2003, s. 709.

czerwca 1948 r. postanowił wysunąć rozwiązanie kompromisowe i wniósł do Izby Gmin propozycję włączenia do tekstu ustawy nowej klauzuli. Zgodnie z sugerowaną regulacją nią, zakres orzekania kary śmierci miał być ograniczony wyłącznie do wybranych kategorii morderstw popełnionych z premedytacją. Koncepcja ta zyskała aprobatę Izby Gmin (307:209), lecz nie zdołała przełamać niechęci Izby Lordów, która odrzuciła ją zdecydowaną większością głosów (99:19). Był to decydujący cios zadany reformie. Ostatecznie rząd przedstawił stanowisko, w którym zaznaczył, że dalszy upór w sprawie zawieszenia kary śmierci zniweczy prace nad całą ustawą. Wobec braku widoków na skuteczne załatwienie tego problemu, sporną klauzulę więc porzucono. Zaznaczymy na marginesie, że przy zaistniałych okolicznościach nie było możliwości zastosowania procedury określonej w ustawie o parlamencie z takim skutkiem, by zdążyć przed końcem kadencji parlamentu. Wpłynął na to fakt, iż Izba Gmin uchwaliła dwie różne wersje klauzuli. Z formalnego punktu widzenia dwuletni okres weta zawieszającego swój bieg rozpoczynał z chwilą głosowania nad drugą, zasugerowaną przez rząd, wersją klauzuli²⁸.

Warto jeszcze wspomnieć o relacjach, jakie ukształtowały się między rządem i Izbą Lordów na kanwie kontrolowania aktów prawodawstwa delegowanego (*delegated* względnie *secondary legislation*), będącego przejawem prawotwórczej działalności rządu (instrumenty prawne, rozporządzenia, zarządzenia, akty prawa powielaczowego). Akty tego rodzaju – co trzeba wyraźnie zaznaczyć - nie zostały objęte zakresem regulacji ustaw z 1911 r. i 1949 r. Przyczyny takiego stanu rzeczy były aż nadto prozaiczne. Nie wynikało to z jakiejś głębszej, przemyślanej koncepcji ustrojowej, ale było efektem nikłego znaczenia tej warstwy przepisów prawnych na początku XX wieku. Otóż jest faktem, że prawodawstwo delegowane, wywodzące w owym czasie swe postawy normatywne z ustawy o publikowaniu praw z 1893 r. (*Rules Publication Act 1893*), aczkolwiek mające korzenie w czasach o wiele bardziej odległych²⁹, zaczęło się rozrastać dopiero z biegiem czasu, osiągając po kilkadziesiąt lat rozmiary (jak podaje P. Norton, przed 1970 r. do parlamentu wpływało kilkaset aktów prawodawstwa delegowanego, a po 1970 r. ponad tysiąc a nawet półtorej tysiąca³⁰), o których architekci reformy Izby Lordów sprzed 100 lat nie mogli nawet pomyśleć. Była to prawdziwa droga ekspansji, która szła w parze z wielką powściągliwością Izby Lordów okazywaną rządowi przy kontrolowaniu wydawanych przezeń aktów prawnych. Należy zauważyć, że w XX w. izba wyższa tylko jeden raz zdecydowała się na odrzucenie zarządzenia gabinetu w

²⁸ Zob. H. Morisson, *Government and Parliament. A Survey From The Inside*, 2nd ed., London 1959, s. 184-187.

²⁹ I. Jennings, op. cit. s. 403.

³⁰ Zob. P. Norton, *Parliament in British Politics*, Basinstoke 2005, s. 91-92.

sprawie sankcji dla Południowej Rodezji w 1968 r. (*Southern Rhodesia (United Nations Sanctions) Order No. 2.*). Incydent ten nie miał jednak wpływu na dalszy bieg spraw. Izba nadal zachowała przekonanie, że nie jest jej rolą przeszkadzanie rządowi w tej sferze aktywności, co dało podstawy do wytworzenia konstytucyjnego konwenansu. Konwenansu, który – dodajmy – różnił się od swojego odpowiednika dotyczącego ustaw publicznych, bowiem u swoich podstaw nie miał międzypartyjnego porozumienia elit. Inna rzecz, że od 1999 r., a więc od momentu przeprowadzenia reformy składu Izby Lordów, siła tego konwenansu wyraźnie osłabła. Wiązało się z odnotowanymi przypadkami skutecznego zawetowania ministerialnych zarządzeń (*Greater London Authority <<Election Expenses>> Order 2000 oraz Greater London Authority Elections Rules 2000*). Czynnikiem sprawczym, jak nie trudno się domyślić, była reforma z 1999 r. związana z rekonstrukcją składu Izby Lordów. Jednak sam konwenans nie zanikł i zasadniczo nadal funkcjonuje w porządku konstytucyjnym. Jego istnienie potwierdza praktyka ustrojowa, ale też opinia sformułowana przez Połączoną Komisję do spraw Konwenansów, która w przygotowanym raporcie przyjęła założenie, że co do zasady Izba Lordów nie powinna odrzucać aktów prawodawstwa delegowanego regularnie, lecz tylko w szczególnych, uprawniających do tego, okolicznościach³¹.

Dla uzupełnienia podjętego wątku warto jeszcze dodać, że rzadkie przypadki głosowań uderzających w rząd, dotyczących prawodawstwa delegowanego, nie oznaczają zupełnego braku kontroli ze strony Izby Lordów w tej dziedzinie. Przeciwnie, kontrola ta istnieje i realizowana jest przez właściwe, powołane specjalnie w tym celu, komisje izby. Pierwsza z nich, Komisja do spraw Prawodawstwa Delegowanego i Reformy Regulacyjnej (*Select Committee on Delegated Powers and Deregulation*), do życia powołana została w 1992 r. Obszar jej kompetencji obejmuje z jednej strony badanie przepisów zawierających delegacje ustawowe pod kątem ich ewentualnych legislacyjnych mankamentów, z drugiej zaś weryfikowanie przedmiotu oraz zakresu materii delegowanych na rzecz rządu. Szczególnie istotne zadanie komisji polega na wyłapywaniu tzw. „klauzul Henryka VIII” (*Henry's VIII powers*), czyli klauzul przekazujących ministrom materie, które powinny być uregulowane w ramach ustawodawstwa pierwotnego (czyli w drodze ustawy uchwalanej przez parlament) (*primary legislation*)³². Raporty komisji trafiają na plenum izby jeszcze przed stadium prac w komisjach, co daje możliwość inspirowania izby do proponowania poprawek do

³¹ Conventions of the UK Parliament - Report of Session 2005–06, Vol. I, House of Lords, House of Commons Joint Committee on Conventions, London 3th November 2006, HL Paper 265-I, HC 1212-I, s. 62.

³² I. Richard, D. Welfare, *op. cit.*, s. 38.

procedowanego projektu. Następna ze wspomnianego duetu komisji to, powstała w 2003 r. Komisja Kontroli Prawodawstwa Wtórnego (*Secondary Legislation Scrutiny Committee* – tak nazwę komisja otrzymała na mocy *Public Bodies Act 2011*), która w założeniu traktowana jest jako uzupełnienie Komisji Obu Izb do spraw Instrumentów Prawnych (*Joint Committee on Statutory Instruments*). Rola tej komisji obejmuje wynajdywanie aktów prawodawstwa delegowanego będących przedmiotem postępowania parlamentarnego, które: 1) implikują dużą doniosłość polityczną lub prawną, 2) nie powinny być wydane ze względu na zmianę sytuacji, jaka miała miejsce w momencie uchwalenia ustawy zawierającej upoważnienie ustawowe (tzw. *parental act*), 3) mogą skutkować wadliwą implementacją prawa unijnego, 4) wydają się realizować zamierzony cel prawodawcy w sposób niewłaściwy³³. Komisja, rozpatrując zazwyczaj dany akt w ciągu 12-16 dni, przedkłada swój raport izbie. W literaturze brytyjskiej podkreśla się dużą skuteczność działania obu komisji, których propozycje uwzględniane są przez rząd w skali 80-85%. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż w przeważającej mierze propozycje owe mają techniczny, nie zaś polityczny charakter³⁴.

III.

Najbardziej charakterystyczną konsekwencją reform dotyczących funkcji ustawodawczej Izby Lordów, jakie wprowadzono w XX wieku, było to, że wykorzystywanie procedury weta opóźniającego stało się prawdziwą rzadkością. Łącznie w okresie powojennym i późniejszym odnotowano tylko pięć przypadków sięgnięcia do tych rozwiązań. Pierwszą, uchwaloną w ich trybie, ustawą była – omówiona wcześniej - ustawa o parlamencie z 1949 r. Wskutek jej odrzucenia przez większość członków Izby Lordów proces ustawodawczy, jak wiadomo, został zakończony z dwuletnim opóźnieniem. Co warte odnotowania, decyzja, jaką wówczas podjęli lordowie, nie stworzyła trwałego precedensu, ograniczającego stosowanie weta wyłącznie do ustaw zawierających prawnie doniosłe regulacje ustrojowe (tak jak zresztą nie stworzyły tego precedensu wcześniejsze przypadki weta, dotyczące ustaw o konstytucyjnym charakterze, takich jak ustawy o Kościele Walii z 1914 r. oraz ustawy o autonomii Irlandii z 1914 r.). Także w okresie późniejszym nigdy nie udało się zaszcześcić koncepcji ustrojowej opartej na podobnym założeniu (znany jest wyłącznie jeden przypadek weta w stosunku do ustawy konstytucyjnej, tj. ustawy o systemie wyborczym w wyborach do parlamentu europejskiego z 1999 r.), mimo że w dyskusji publicznej pojawiały się głosy wyrażające dla niej aprobatę. Tytułem przykładu można

³³ P. Norton, *Parliament...*, s. 92.

³⁴ M. Russel, *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford 2013, s. 219-220.

choćby przywołać pogląd konserwatywnego lidera w Izbie Lordów, lorda Carrington, wygłoszony w latach 60 tych w toku jednej z debat parlamentarnych, który uznał wprost, iż weto winno służyć z założenia odrzucaniu ustaw konstytucyjnych³⁵.

W ciągu kolejnych blisko 30 lat procedura weta poszła w zapomnienie. Użyto jej dopiero w latach 70 tych, w trakcie prac nad ustawą o związkach zawodowych i stosunkach pracy z 1976 r. (*Trade Union and Labour Relations (Amendment) Act 1976*), a także ustawą o przemyśle lotniczym i stoczniowym z 1977 r. (*Aircraft and Shipbuilding Bill 1977*), choć nie doprowadzono do końca. Początkowy opór Izby Lordów, widoczny i w jednym i w drugim przypadku, został przełamany jeszcze trakcie trwania procesu legislacyjnego w drodze zawartych kompromisów, w efekcie czego sporną ustawę uchwalono bez konieczności forsowania jej projektu przez wszystkie stadia wskazanej procedury.

Na sytuację, kiedy Izba Lordów po raz pierwszy skutecznie zawetowała rządową ustawę, trzeba było poczekać aż do początku lat 90 tych. Była to konkretnie ustawa o zbrodniach wojennych (*War Crimes Bill 1991*), która - zaznaczmy od razu - nie wynikała z wyborczego manifestu rządzących wówczas konserwatystów John'a Major'a. W przekonaniu większości członków Izby Lordów ustawa zawierała retroaktywne klauzule, niedopuszczalne z punktu widzenia zasad porządku prawnego. Ustawa do Izby Gmin wniesiona została w dniu 8 marca 1990 r. Po przejściu wszystkich wymaganych etapów, już 26 kwietnia przekazaną ją do Izby Lordów, gdzie, jak można było przypuszczać, spotkała się z ostrym sprzeciwem większości parów. Dnia 4 odbyło się drugie czytanie ustawy zakończone uchwałą wyrażającą dezaprobatę. Ustawę ponownie wniesiono pod obrady parlamentu w ramach kolejnej sesji, w dniu 7 marca 1991 r. Do drugiego czytania przystąpiono kilka dni później, tj. w dniu 30 kwietnia. Wówczas w trakcie prowadzonej debaty jeden z członków izby przedłożył poprawkę o przeprowadzenie drugiego czytania za 6 miesięcy. Izba poprawkę przyjęła, co według utrwalonych zwyczajów było traktowane na równi z odrzuceniem ustawy. Ostatecznie ustawa, powróciwszy do Izby niższej, królewską sankcją otrzymała 9 maja 1991 r.³⁶

Podobny los podzieliła także, wspomniana już w kontekście doktryny Salisbury'ego, ustawa o wyborach europejskich (*European Parliamentary Election Bill 1999*). Projekt ustawy wpłynął do Izby Gmin 29 października 1997 r. W ten sposób rząd wykonał zobowiązanie zaciągnięte w ramach manifestu wyborczego, w którym deklarował wolę uregulowania tej materii. Uchwaliwszy ustawę, Izba Gmin przekazała ją następnie Izbie

³⁵ House of Lords Debates, 16 February 1967, column 419-424; cyt. za D. Shell, *The House of Lords*, New York-London-Toronto-Sydney-Tokyo-Singapore 1992, s. 248.

³⁶ I. Richard, D. Welfare, *op. cit.*, s. 90 – 93.

Lordów. Tym razem jednak lordowie nie zawetowali ustawy w całości, ale z uporem naciskali na poprawki, które nie zostały zaakceptowane przez Izbę Gmin. Większość z nich stała na stanowisku, że nie do przyjęcia jest koncepcja list zamkniętych, ale podnoszone argumenty nie przekonały Izby Gmin. Końcem października i na przestrzeni listopada 1998 r. miał miejsce, znany już z przeszłości, ping-pong między izbami. W jego ramach ustawa aż czterokrotnie wędrowała z jednej do drugiej izby, co było wydarzeniem bez precedensu. Dotąd bowiem wymiana poprawek nie przekraczała dwóch rund³⁷. Wobec braku porozumienia ustawa została uznana za odrzuconą wraz z końcem sesji. Wniesiono ją ponownie w kolejnej sesji (w trybie przepisów ustawy z 1911 i 1949 r.), ale to nie spowodowało zmiany stanowiska większości członków Izby Lordów. Po zastosowaniu przez nich weta w dniu 15 grudnia 1998 r., ustawa wróciła do Izby Gmin, a następnie w dniu 14 stycznia 1999 r. uzyskała zgodę monarchy.

Procedurę weta opóźniającego wszczęto także w przypadku ustawy nowelizującej ustawę o przestępstwach seksualnych (*Sexual Offences (Amendment) Act 2000*). Ustawa ta była inspirowana orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1996 r., w którym skład orzekający uznał, iż w brytyjskim systemie prawnym istnieją nierówności dotyczące penalizowania czynności seksualnych wobec osób nieletnich (inny wiek przewidywano dla hetero -, a inny dla homoseksualistów). Z tego powodu zapowiedź wprowadzenia stosownych regulacji rząd Tony'ego Blaira sformułował jeszcze w manifeście wyborczym, aczkolwiek nie było w nim konkretnie mowy o ujednoczeniu wieku warunkującego prawem dopuszczalne współżycie. Stało się to zasadniczym powodem, dla którego Izba Lordów, otrzymawszy po raz pierwszy ustawę w dniu 19 kwietnia 1999 r., zdecydowała się na jej odrzucenie poprzez przegłosowanie poprawki opóźniającej drugie czytanie o 6 miesięcy. Poprawkę tą zgłosiła Baroness`a Barbara Young, dowodząca, że od konwenansu Salisbury'ego zwalnia izbę w tym przypadku fakt nieumieszczenia spornej kwestii w manifeście. Rząd jednak nie zamierzał zrezygnować ze swoich planów i w nowej sesji złożył projekt ponownie. Tym razem blokada projektu nastąpiła na poziomie prac komisji, w ramach których członkowie izby zgłosili szereg idących pod włos planom rządu poprawek, powodując tym samym uruchomienie procedury ping-ponga. Żadna ze stron się nie cofnęła. Ostatecznie 30 listopada królowa podpisała ustawę, działając na podstawie ustawy z 1911 r. oraz 1949 r.

Ostatni przypadek zastosowania weta ustawodawczego przez Izbę Lordów dotyczył ustawy o polowaniu (*Hunting Bill 2005*), której zasadniczym celem było ustanowienie zakazu

³⁷ Wspomina o tym: G. Ganz, *op. cit.*, s. 5.

polowania z użyciem psów. Rozwiązania idące w tym kierunku rządząca Partia Pracy zapowiedziała w swoim manifestie wyborczym z 1997 r. Projekt ustawy został wniesiony do Izby Gmin w dniu 3 grudnia 2002 r., jednak ze względu na dodanie w międzyczasie nowych istotnych postanowień, na forum Izby Lordów trafił dopiero w dniu 10 lipca 2003 r. Nie zyskał on tam przychylnego stosunku mniejszości. W trakcie drugiego czytania, na poziomie prac komisji, zgłoszono doń szereg poprawek, których liczba nie pozwoliła na pełne rozpatrzenie projektu w ramach trwającej wówczas sesji. W efekcie ustawa została przedłożona w Izbie Gmin w następnej sesji 9 września, choć – co warte podkreślenia – zawierała ona dodatkową regulację, mówiącą o opóźnieniu wejścia w życie ustawy o 2 lata. Nie potraktowano tego jako przeszkody dla prowadzenia postępowania w trybie przepisów ustawy z 1911 r. i 1949 r., zmiana ta bowiem została uznana za „poprawkę konieczną ze względu na upływ czasu (art. 2 ust. 4 ustawy o parl.)”. Kilka dni później, tj. w dniu 16 września, zyskawszy aprobatę większości członków izby niższej, przekazano ją do Izby Lordów. Tu nadal nie było zgody na ustawę w zaproponowanych kształcie. Zarówno w toku prac komisyjnych, jak i w toku dyskusji plenarnej członkowie izby zgłosili wiele poprawek, które jednak, poddane procedurze „ping-ponga”, nie przyniosły żadnego skutku. Strony nie były zdolne do pójścia na kompromis. Z tego też powodu w dniu 18 grudnia 2004 r., z dniem zakończenia sesji, ustawa została podpisana przez monarchę, 3 miesiące później zaś weszła w życie.

IV.

Z powyższych rozważań wyraźnie wynika, że reformy, jakie przeprowadzono w 1911 oraz 1949 r., w sposób trwały zmieniły charakter prawny Izby Lordów. Śmiało można rzec, że w następstwie wprowadzonych ograniczeń w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej instytucja ta straciła swą dawną pozycję i stała się podmiotem dysponującym o wiele skromniejszymi możliwościami oddziaływania na parlamentarny proces tworzenia ustaw. Nie oznaczało to jednak całkowitego pozbawienia ją wpływu na kształtowanie decyzji ustawodawczych, ale ustawiło jedynie w odmiennej roli ustrojowej. W warunkach dokonanych zmian Izba Lordów przestała być mianowicie ośrodkiem zdolnym do unicestwiania rządowych inicjatyw, stała się natomiast czynnikiem odpowiedzialnym za poddawanie refleksji i ewentualnie korygowanie złożonych projektów. Odebrano jej w ten sposób uprawnienia pozwalające na bezpardonowe atakowanie polityki gabinetu i rządzącej większości i przekształcono w instytucję merytorycznego i politycznego wsparcia w procesie

ustawodawczym. Ilustrują to dobrze przytoczone w niniejszej analizie przypadki prac nad określonymi ustawami w praktyce ustrojowej XX i XXI w.

Bibliografia

- Amery L.S., *Thoughts on The Constitution*, New York-Toronto 1964.
- Ballinger Ch., *The House of Lords 1911 – 2011. A Century of Non-Reform*, Oxford 2012.
- Blackburn R, Kennon A, Wheeler-Booth MAJ, Griffith JAG, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 2003.
- Bromhead P.A., *The House of Lords and Contemporary Politics 1911-1957*, London 1958.
- Conventions of the UK Parliament - Report of Session 2005–06, Vol. I, House of Lords, House of Commons Joint Committee on Conventions, London 3th November 2006, HL Paper 265-I, HC 1212-I.
- Crick B., *The Reform of Parliament*, London 1968.
- Ganz G., *European Parliamentary Election Act 1999: the Constitutional Issues*, “Amicus Curie” 1999.
- Gebethner S., *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967.
- Griffith J.A.G., *Parliamentary Scrutiny of Government Bills*, London 1974.
- House of Lords Debates, 16 February 1967, column 419-424.
- Jennings I., *Parliament*, 2nd ed., Cambridge 1957.
- Kelso A., *Parliamentary Reform at Westminster*, Manchester 2009.
- Laski H., *Parliamentary Government in England*, New York 1938.
- Laski H., *Reflections on The Constitution: The House of Commons, The Cabinet, The Civil Service*, Manchester 1951.
- Marriott J.A.R., *Second Chambers: An Inductive Study in Political Science*, Oxford 1910.
- Morgan J., *The House of Lords and The Labour Government 1964-1970*, Oxford 1975.
- Morisson H., *Government and Parliament. A Survey From The Inside*, 2nd ed., London 1959.
- Norton P., *Parliament in British Politics*, Basinstoke 2005.
- Pastuszko G., *Reforma Izby Lordów z 1911 r.*, “Prawo i polityka” 2018, nr 4.

Richards I., Welfare D., *Unfinished Business. Reforming The House of Lords*, London 1999.

Russel M., *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford 2013.

Shell D., *The House of Lords*, 2nd Edition, New York-London-Toronto-Sydney-Tokyo-Singapore 1992.

Wintour P., *Peer pressure as Labour threatens to derail alternative vote bill*, “The Guardian”, 14 January 2011, <http://www.theguardian.com/politics/2011/jan/14/alternative-vote-bill-labour-peers>.

K. Wronecki, *Udział Izby Lordów w funkcji ustawodawczej parlamentu brytyjskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, No 169, Prawo XXXVI.

Zakrzewski W., *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960.