

Wybór spikera brytyjskiej Izby Gmin w świetle prawa, zwyczajów i praktyki parlamentarnej

1. Geneza instytucji spikera Izby Gmin sięga początków Parlamentu Angielskiego. Pierwsze wzmianki o tym urzędzie pochodzą z 1258 r., kiedy Peter de Montfort przewodniczył parlamentowi zwołanemu w Oksfordzie. Początkowo nie stosowano nazwy spiker w stosunku do przewodniczącego Izby Gmin, określano go mianem *parlour* lub *prolocutor*. Dopiero od 1376 r., zaczęto używać nazwy „speaker”. Formalnie pierwszym spikerem Izby Gmin był sir Thomas Hungerford¹. Status ustrojowy tego urzędu ewoluje nieprzerwanie od 1377 r.² Początkowo do podstawowych obowiązków spikera należało, obok przewodniczenia obradom, pośredniczenie w kontaktach parlamentu z monarchą³. Niejednokrotnie wykonywanie niewdzięcznej funkcji „posłańca złej wiadomości”, gdy spikerzy zobowiązani byli przekazywać monarsze niekorzystne dla niego decyzje Izby Gmin, kończyło się dla nich utratą życia. W późniejszym okresie (wiek XVI-XVII) spiker postrzegany był raczej jako rzecznik interesów Korony w parlamencie. Dopiero w poł. XVII wieku zaczyna krystalizować się zasada, że spiker jest przede wszystkim przewodniczącym Izby i jej interesy reprezentuje. Na przestrzeni trzech kolejnych wieków

¹ *Speakers of the House of Commons*, House of Commons Library Standard Note, SN/PC/04637, s. 2; J. S. Roskell, *Parliament and Politics in Late Medieval England*, Vol. II, London 1981, s. 15 i n.; J. S. Roskell, *The Medieval Speakers*, „Parliamentary Affairs” 1950, s. 451-460; A. Curry, *Speakers at War in the Late 14th and 15th Centuries*, [w:] P. Steward (red.), *Speakers and the Speakership: Presiding Officers and the Management of Business from the Middle Ages to the Twenty-first Century*, Parliamentary Yearbook Trust 2010, s. 8 i n.

² Szerzej na temat pozycji ustrojowej oraz ewolucji urzędu spikera zob.: I. Jennings, *Parliament*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 1957, s. 63 i n.; P. Laundy, *The Speaker of the House of Commons*, „Parliamentary Affairs” 1960, No 1; P. Laundy, *The Office of Speaker*, Cassel, London 1964; P. Laundy, *The Speaker and his Office in the Twentieth Century*, [w:] S. A. Walkland (red.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Clarendon Press, Oxford 1979; S. Lloyd, *Mr Speaker, Sir*, Jonathan Cape, London 1976; *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th ed., M. Jack (red.), London 2011, *passim*; R. Rogers, R. Walters, *How Parliament Works*, 6th ed., Pearson Education 2006, s. 44 i n.; R. Blackburn, A. Kennon, M. Wheeler-Booth, *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, London 2003, s. 204 i n.; *The Speaker*, Factsheet M2, House of Commons Information Office, House of Commons 2010; M. Laban, *More Westminster than Westminster? The Office of Speakers across the Commonwealth*, „Journal of Legislative Studies” 2014, No 2. W literaturze polskiej zob.: E. Gawin-Bator, *Speaker Izby Gmin a Speaker Izby Lordów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1; G. Pastuszko, *Pozycja prawna spikera Izby Gmin*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, nr 4; G. Pastuszko, *Modele kierownictwa wewnętrznego w izbach pierwszych parlamentów*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3, s. 47 i n.

³ A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 127.

urząd spikera uległ kolejnym przeobrażeniom, zyskując pozycję ustrojową, z jakiej znamy go dziś⁴.

Obecnie spiker Izby Gmin jest przewodniczącym Izby, reprezentuje zarówno samą Izbę, jak również stoi na straży jej uprawnień, procedur oraz powagi. Jego funkcje można podzielić na trzy główne kategorie. Po pierwsze, spiker jest rzecznikiem oraz przedstawicielem Izby w kontaktach z Koroną, Izbą Lordów oraz pozaparlamentarnymi organami władzy. Po drugie, przewodniczy on obradom Izby Gmin, w tym przede wszystkim prowadzi obrady oraz egzekwuje przestrzeganie zasad gwarantujących zachowanie w niej porządku. Po trzecie, odpowiada za szereg czynności administracyjnych związanych z funkcjonowaniem Izby Gmin⁵. Spiker na mocy ustaw wyposażony jest także w inne kompetencje, m.in. na mocy ustawy the Parliament Act z 1911/1949 r. certyfikuje ustawy finansowe, a na mocy ustawy the Recall of MPs Act z 2015 r. inicjuje procedurę odwołania posłów Izby Gmin.

Bardzo istotną cechą urzędu spikera jest zasada jego politycznej neutralności i bezstronności⁶. Buduje ona jego autorytet, prestiż i jest podstawą wysokiej pozycji ustrojowej⁷. Zasada ta uznawana jest za jeden z fundamentalnych konwenansów konstytucyjnych, kształtujących brytyjski system parlamentarny⁸. Zgodnie z nim osoba wybrana na urząd spikera jest zobowiązana wykonywać swoje obowiązki w sposób bezstronny, traktując wszystkich posłów w taki sam sposób, niezależnie od ich przynależności partyjnej. Bardzo ważnym elementem ustrojowym kształtującym niezależną pozycję spikera jest system jego wyboru, na który składają się zarówno normy regulaminowe, jak i wynikająca z konwensu konstytucyjnego praktyka oraz utarte zwyczaje.

2. Od samego początku istnienia urzędu spikera jego obsadzanie formalnie należało do Izby Gmin. Decyzja Izby wymagała jednak aprobaty monarchy, co powodowało, że wybór ten przez wieki nie miał charakteru suwerennego, a zdarzało się, że dochodziło także do precedensów, gdy monarcha mianował spikera osobiście z pominięciem parlamentu⁹. Umocnienie pozycji parlamentu wobec monarchy spowodowało, że wprawdzie mechanizm wyboru pozostał niezmieniony, przesunięciu uległy jednak akcenty. Odtąd bowiem faktyczną decyzję w kwestii wyboru podejmował parlament, monarcha zaś jedynie ją formalnie aprobował¹⁰.

Długotrwały był także okres kształtowania się procedury służącej wyłonieniu spikera. Przez wieki obrosła ona wieloma zwyczajami. Przyjmuje się, że na początku XVIII wieku podstawowe zasady wyboru zostały ustalone i obowiązywały niezmienione

⁴ G. Pastuszko, *Pozycja prawna...*, s. 95.

⁵ *Erskine May's ...*, s. 59.

⁶ A. A. Austen, *The Impartiality of the Speaker of the House of Commons*, „Journal of the Rutgers University Libraries” 1960, No 2, s. 48-52; I. Jennings, *op. cit.*, s. 70-71; R. Rogers, R. Walters, *op. cit.*, s. 45-46.

⁷ Spiker zajmuje pierwsze miejsce w hierarchii świeckich dostojników państwowych spoza rodziny królewskiej.

⁸ P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford-Portland 2007, s. 31; T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011, s. 175 i n.

⁹ A. Meszorer, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, Warszawa 1962, s. 167.

¹⁰ G. Pastuszko, *Pozycja prawna...*, s. 97.

do 1972 roku¹¹. W połowie XIX wieku zostały one zapisane i utrwalone w *Erskine May*¹². Uruchomienie procedury wyboru spikera wymagało formalnej zgody monarchy. W tym celu posłów Izby Gmin wzywano do Izby Lordów, gdzie w obecności Lorda Kanclerza i czterech wskazanych przez monarchę komisarzy (*Lords Commissioners*) zostawali zobowiązani w imieniu monarchy do dalszego procedowania i wyboru spikera oraz przedstawienia go następnego dnia w Izbie Lordów w celu uzyskania aprobaty dla wyboru. Po dopełnieniu tej formalności posłowie wracali do swojej Sali obrad i rozpoczynali posiedzenie służące przeprowadzeniu wyborów¹³.

Zgodnie z tradycyjnymi regułami Sekretarz Izby Gmin (*Clerk of the House of Commons*), w sytuacji opróżnienia urzędu, stawał przed Izbą i przeprowadzał wybór uzgodnionego kandydata na przewodniczącego Izby. Sekretarz, nie będąc członkiem Izby i w związku z tym faktem, nie mogąc zabierać w niej głosu, udzielał głosu posłowi większości parlamentarnej poprzez wskazanie go ręką, który to poseł następnie zgłaszał kandydaturę na spikera. Było to wyrazem zwyczaju konstytucyjnego, zgodnie z którym większość rządowa posiadała prawo zaproponowania kandydata na spikera. Dalszym elementem procedury było poparcie kandydatury przez innego posła (*Seconder*). Jeśli wybory poprzedzone były kompromisem międzypartyjnym co do osoby nowego spikera, osobą popierającą był poseł opozycji¹⁴. Jeżeli nie przedstawiono innego kandydata, zaproponowany poseł zostawał powołany na urząd Spikera bez dalszych dyskusji. Jeśli jednak zaproponowano także inną kandydaturę, wówczas dochodziło do debaty, w której Sekretarz Izby pełnił funkcję przewodniczącego. Na koniec debaty, zgodnie ze zwyczajem, Sekretarz poddawał w pierwszej kolejności pod głosowanie kandydaturę posła zaproponowanego przez niego jako pierwszego. Jeżeli kandydat nie uzyskał większości, otwierało to możliwość głosowania nad kolejną zgłoszoną kandydaturą. Wybrany na urząd poseł wygłaszał krótkie przemówienie, czym zamykano procedurę wyboru¹⁵. Końcowym, ceremonialnym elementem procedury wyboru było uzyskanie aprobaty monarchy dla dokonanego wyboru (*Royal Assent*)¹⁶. W tym celu, zgodnie ze zwyczajem, spiker elekt wraz z pozostałymi posłami Izby Gmin udaje się do Izby Lordów, gdzie w imieniu Izby, której ma przewodniczyć, składa przysięgę zobowiązującą do zachowania obowiązujących praw i zwyczajów. Od tego momentu uznawano, że spiker formalnie objął swój urząd¹⁷.

¹¹ F. Armitage, *From elite control to democratic competition: Procedural reform and cultural change in UK House of Commons Speakership elections*, „British Politics” 2012, No 2, s. 140.

¹² *Erskine May* jest skrótem tytułu przewodnika po procedurach i praktykach Izby Gmin (*A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*), po raz pierwszy opublikowanego w 1844 r. przez Sekretarza Izby (*Clerk of the House of Commons*) i od tego czasu aktualizowanego. Ostatnia edycja została opublikowana w 2011 r. Zob.: *Erskine May's Treatise...*

¹³ R. Blackburn, A. Kennon, M. Wheeler-Booth, *op. cit.*, s. 206.

¹⁴ *Second Report of the Select Committee on Procedure. Election of a Speaker*, House of Commons (dalej: HC) 40, 2000–2001, London: Her Majesty's Stationary Office (dalej: HMSO), par. 17.

¹⁵ F. Armitage, *From elite control...*, s. 140.

¹⁶ Jedynie raz w historii monarcha odmówił zaakceptowania wybranego w Izbie Gmin spikera. W 1678 r. król Karol II nie zaakceptował kandydatury Edwarda Seymoura.

¹⁷ F. Armitage, *The Speaker, Parliamentary Ceremonies and Power*, „The Journal of Legislative Studies” 2010, No 3, s. 327; R. Blackburn, A. Kennon, M. Wheeler-Booth, *op. cit.*, s. 208.

Dodać jednak należy, że przedstawione formalne zasady wyboru przenikały się z nieformalnymi normami kreowania kandydatów. Jak już podniesiono, co do zasady przyjmowano, że rząd powinien mieć prawo nieformalnej inicjatywy, jeśli chodzi o wskazanie kandydata na spikera. Proces kreacji miał jednak charakter konsensualny. Od rządu oczekiwano, że przeprowadzi konsultacje dotyczące preferowanej kandydatury lub listy kandydatur zarówno z kluczowymi posłami większości parlamentarnej, jak i opozycji. W praktyce prowadziło to do sytuacji, że faktyczne decyzje dotyczące wyboru leżały w ręku liderów i kierownictw dwóch największych partii parlamentarnych¹⁸. W świetle przedstawionych zwyczajów i praktyki rola Sekretarza Izby sprowadzała się z reguły do czysto formalnego rytuału. Jedynie w sytuacji braku porozumienia, co stanowiło raczej wyjątek od reguły, dochodziło w Izbie do prawdziwej dyskusji i konkurencyjnych wyborów spikera¹⁹.

3. Wytworzony w drodze praktyki i oparty o zwyczaje parlamentarne system kreowania spikera posiadał rys bardzo elitarny. Jak już podniesiono, faktyczna decyzja co do osoby spikera leżała w rękach przywódców dwóch największych partii politycznych. Było to jednak zjawisko typowe dla brytyjskiego systemu ustrojowego i przejawiało się w wielu jego aspektach. W wyspiarskim świecie polityki tego czasu przeważała opinia, że w sprawach zasadniczych nie można zdawać się na głosowanie, ale polegać trzeba na mądrości konsensu, autorytecie i wazeniu opinii²⁰. Warto przypomnieć w tym miejscu, że do początku lat 60. XX wieku Partia Konserwatywna nie posiadała formalnej procedury wyboru swojego lidera, a o obsadzie tego stanowiska, co niejednokrotnie wiązało się z objęciem urzędu premiera, decydowała wąska elita partyjna w porozumieniu z monarchą²¹.

Ostentacyjne pomijanie szeregowych posłów i stawianie ich przed faktem dokonanym, co do tego, kto obejmie urząd spikera, wiele razy wywoływało niezadowolenie w ławach poselskich, po obu ich stronach. Najbardziej spektakularnym i pociągającym za sobą poważne konsekwencje ustrojowe wydarzeniem była próba buntu poselskiego podczas wyborów spikera w styczniu 1971 roku. Uzgodnionym między przywódcami partyjnymi i zgłoszonym w Izbie kandydatem na spikera był John Selwyn Lloyd z Partii Konserwatywnej²². Wtedy to trzech posłów reprezentujących trzy

¹⁸ R. Kelly, *The election of a Speaker in the legislatures of the United Kingdom*, Nine Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, 24-25 July 2010, Wroxtton 2010; F. Armitage, *From elite control...*, s. 139-141.

¹⁹ P. Laundy, *The Office of Speaker...*, s. 14; I. Jennings, *op. cit.*, s. 64-65; P. Seaward, P. Silk, *The House of Commons*, [w:] V. Bogdanor (red.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 147.

²⁰ Podobnie: A. Kelso, *Parliamentary Reform in Westminster*, Manchester University Press, Manchester 2009, s. 15.

²¹ Zob. szerzej: K. Urbaniak, *Formowanie rządu w Wielkiej Brytanii: wybrane problemy teorii i praktyki*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Parlament, prezydent, rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, Warszawa 2008, s. 175 i n.

²² Już na miesiąc przed wyborami rząd poinformował media, że J. Lloyd zostanie wybrany nowym spikerem Izby. Zob.: F. Armitage, *From elite control...*, s. 144. Zob. także: R. Kelly, *The election of a Speaker in the legislatures...*, s. 10; T. Benn, *Office Without Power: Diaries 1968-1972*, Hutchinson, London 1988, s. 319.

największe partie polityczne publicznie, na forum Izby Gmin, poddało krytyce obowiązujący system wyboru. Argumentowali oni, że jest on antydemokratyczny, a spikera *de facto* wybierają „pierwsze ławy”, bez konsultacji z szeregowymi posłami²³. W ramach protestu doszło wtedy nawet do zgłoszenia alternatywnego kandydata będącego posłem Partii Pracy. Była to sytuacja wyjątkowa, bowiem dotychczas w Izbie Gmin nie zgłoszono kontrkandydata dla kandydata uzgodnionego międzypartyjnie. Wprawdzie kandydat, którym był sir Geoffrey de Freitas wycofał swoją kandydaturę, a J. Lloyd został wybrany 152 spikerem Izby Gmin, to jednak precedens kwestionujący sposób selekcji nie pozostał bez echa i doprowadził po raz pierwszy do postawienia pytania o zasadność obowiązującego trybu wyboru. Po raz pierwszy doszło też do sytuacji, w której szeregowi posłowie wymusili głosowanie nad zgłoszonym przez Sekretarza Izby kandydatem, w sytuacji formalnego braku kontrkandydata²⁴. Wcześniej do takich sytuacji dochodziło jedynie wtedy, gdy przywódcy dwóch największych partii nie mogli dojść do porozumienia²⁵.

Z perspektywy czasu okazało się, że precedens wyborów spikera z 1971 r. oznaczał początek końca tradycyjnego, konsensualnego systemu opartego na uzgodnieniach przywódców partyjnych i uległości szeregowych parlamentarzystów. Nie mogąc przejść do porządku dziennego nad głosami niezadowolenia wśród posłów, powołano Komisję Proceduralną Izby Gmin, której zadaniem było dokonanie przeglądu systemu wyborów spikera. W toku jej prac podnoszono, że koniecznym z punktu widzenia ograniczenia wpływu partii na wybór, a przede wszystkim wykluczenia udziału w nim władzy wykonawczej, jest wprowadzenie głosowania tajnego w wyborach Spikera. Z kolei zwolennicy tradycyjnego systemu utrzymywali, że wprowadzenie tajnego głosowania negatywnie wpłynie na status spikera i pogłębi podziały w Izbie²⁶. W efekcie raport komisji, przy silnym zaangażowaniu kierownictw obu największych frakcji parlamentarnych, stanął w obronie obowiązującego systemu. Komisja zaleciła jedynie pewne zmiany proceduralne, które z pozoru nie miały dużego znaczenia. Zaproponowano, m.in. aby wybory spikera przeprowadzał poseł posiadający najdłuższy i nieprzerwany staż w Izbie Gmin (*Father of the House*)²⁷

²³ House of Commons Debate (dalej: HC Deb.) 12 January 1971, Vol. 809, cc 8-21.

²⁴ Za kandydaturą J. Lloyda głosowało imiennie 294 posłów, przeciw 55 posłów. HC Deb. 12 January 1971, Vol. 809, c 23.

²⁵ W XX w., przed wystąpieniem tego precedensu, do głosowania doszło jedynie w 1951 r., kiedy kierownictwo Partii Konserwatywnej na czele z premierem Winstonem Churchillem oraz kierownictwo Partii Pracy na czele liderem opozycji Clementem Attlee’em nie doszło do porozumienia w kwestii ustalenia kandydatury spikera. W wyniku głosowania wybrano wtedy spikerem Williama Morrisona z Partii Konserwatywnej (318 głosów za, 251 głosów przeciw). HC Deb. 31 October 1951, Vol. 493, cc 2-24. W XIX w. do głosowań dochodziło trzykrotnie, w latach 1835, 1839 oraz w 1895.

²⁶ HC Deb. 8 August 1972, Vol. 842, cc 1661-1685. Zob. także: F. Armitage, *From elite control...*, s. 145-146.

²⁷ Przepisy regulaminowe nie używają terminu „Father of the House”, a jedynie stanowią o pośle do Izby Gmin, który posiada najdłuższy nieprzerwany staż w Izbie i nie jest ministrem Korony („the chair shall be taken by that Member, present in the House and not being a Minister of the Crown, who has served for the longest period continuously as a Member of this House”) – zob.: Standing Orders Public Business 2017, HC 4, https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf. [dostęp

oraz aby przewodniczący posiadał swobodę w określaniu kolejności głosowanych kandydatur. Wskazywano także, że aby uniknąć wyborów bezpośrednio po wyborach parlamentarnych, urzędujący spiker może przedstawić monarsze intencję ustąpienia z urzędu i w ten sposób uruchomić procedurę wyboru swego następcy. Komisja zaleciła także, liderom partyjnym, aby udoskonalili system konsultacyjny wśród szeregowych posłów²⁸. Zalecenia te zostały następnie przyjęte przez Izbę Gmin²⁹.

Szczególnie drugie zalecenie Komisji, dotyczące zasady głosowania nad kandydatami wiązało się z poważnymi konsekwencjami i *de facto* było fundamentalną zmianą procedury. Zgodnie praktyką Izby *Father of the House*, jako przewodniczący, posiadał swobodę w zakresie udzielania głosu i tym samym decydował o kolejności zgłaszania kandydatów. Z kolei uchwała podjęta przez Izbę Gmin wprowadzała przepis proceduralny diametralnie zmieniający dotychczasową zwyczajową procedurę wyboru, w której w pierwszej kolejności głosowana była kandydatura zgłoszona jako pierwsza w dyskusji. Zgodnie z nowymi postanowieniami zgłoszenie kandydata przybierało formę projektu uchwały Izby o wyborze spikera, a ewentualne kolejne kandydatury miały być głosowane jako poprawki do projektu uchwały³⁰. W efekcie stworzono system, w którym, zgodnie ze zwyczajami i praktyką Izby, w pierwszej kolejności należało poddać pod głosowanie poprawkę (poprawki) do uchwały. Odwracało to diametralnie dotychczasową procedurę i oddawało w ręce przewodniczącego dużą władzę w zakresie ułożenia sekwencji głosowań, co mogło mieć wpływ na wynik wyborów.

4. Kolejne wybory spikera Izby przeprowadzane w latach 70. i 80. XX wieku nie nastroczały wielu kontrowersji i nie wystawiły na poważną próbę obowiązujących rozwiązań proceduralnych. Wynikało to, w dużej mierze, z pewnego rozładowania sytuacji zmianami regulaminowymi przeprowadzonymi w 1972 r., szerszym konsultowaniem proponowanych kandydatów wśród szeregowych posłów oraz zgłaszaniem niekontrowersyjnych kandydatur. Zarówno wybór George'a Thomasa w 1976 r.,³¹ jak i Bernarda Weatherill'a w 1983 r.³² odbyły się przez akklamację, bez jakiegokolwiek sprzeciwu posłów. Dodać jednak należy, że w przypadku wyborów z 1983 r. premier Margaret Thatcher forsowała innego kandydata – sir Humphreya Atkinsa, jednak wobec zauważonego oporu posłów Partii Konserwatywnej, przystała na wybór B. Weatherill'a³³. Precedens

12.02.2018]. Zob. szerzej: *The Father of the House*, Factsheet M 3 Members Series, House of Commons Information Office, House of Commons June 2010, <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m03.pdf> [dostęp 12.02.2018].

²⁸ *First Report of the Select Committee on Procedure, Election of a Speaker*, HC 111, 1971-72, London: HMSO.

²⁹ Standing Order No. 1 (Election of the Speaker). HC Deb. 8 August 1972, Vol. 842, c 1684.

³⁰ Zob.: Standing Order No. 1 (4) „When a Motion has been made, in accordance with the provisions of this Order, That a certain Member do take the Chair of this House as Speaker, a question shall be proposed on that Motion and the question on any further such Motion shall be put as an amendment thereto”.

³¹ HC Deb. 3 February 1976, vol. 904, cc 1151-1170.

³² HC Deb. 15 June 1983, vol. 44, cc 2-18.

³³ *Second Report of the Select Committee on Procedure. Election of a Speaker*, HC 40, 2000-2001, London: HMSO, par. 29.

ten uznać należy za dowód na to, że w Izbie Gmin doszło do zmiany reguł kultury politycznej, polegającej na uznaniu większej podmiotowości szeregowych posłów. Posiadająca po wyborach parlamentarnych w 1983 r. silny mandat premier nie zdecydowała się na siłowe forsowanie preferowanej przez siebie kandydatury wbrew opinii części szeregowych posłów swojej frakcji³⁴.

Wybory spikera w 1992 r. nastąpiły bezpośrednio po wyborach parlamentarnych, w których dość niespodziewanie Partia Konserwatywna utrzymała się u władzy. W trakcie kampanii wyborczej badania opinii publicznej wskazywały bowiem na nieznaczące zwycięstwo opozycyjnej Partii Pracy³⁵. Piastujący urząd od 1983 r. spiker B. Weatherill postanowił przejść na emeryturę i nie stanął do wyborów do Izby Gmin. Z kolei przywództwo Partii Konserwatywnej było na tyle zaskoczone zwycięstwem wyborczym, że z odpowiednim wyprzedzeniem nie przygotowało kandydata na to stanowisko i nie poddało go procedurze uzgodnieniowej i konsultacyjnej³⁶. W efekcie intencję stanięcia do wyborów nieformalnie zgłaszało 5 kandydatów, w tym 4 z Partii Konserwatywnej³⁷. Zgodnie z obowiązującymi od 1972 r. procedurami wybory przeprowadzał *Father of the House* – były premier Edward Heath. W pierwszej kolejności dopuścił on do przedstawienia kandydatury posła Petera Brooke'a z posiadającej większość w Izbie Partii Konserwatywnej. Następnie przyjął kandydaturę poseł Betty Boothroyd z opozycyjnej Partii Pracy. W kolejnym kroku, korzystając z elastyczności procedury, przewodniczący nie dopuścił do zgłaszania kolejnych kandydatur, ale poddał pod głosowanie kandydaturę B. Boothroyd jako poprawkę do projektu uchwały o wyborze P. Brooke'a na spikera. W wyniku głosowania poprawka powołująca B. Boothroyd na spikera otrzymała 372 głosy (w tym 74 głosy posłów Partii Konserwatywnej), przeciw głosowało 238 posłów. Ponieważ Izba zaaprobowала kandydatkę, przedstawianie kolejnych kandydatów stało się bezcelowe. W ten sposób Izba Gmin wybrała po raz pierwszy kobietę na spikera Izby. Dodać należy, co chyba ważniejsze, że także pierwszy raz w czasach współczesnych spiker wywodziła się z partii opozycyjnej, a nie partii rządzącej³⁸. Przebieg wyborów i dość niespodziewany wybór spikera z partii opozycyjnej wzbudził wiele kontrowersji. Podnoszono, że w wyniku zastosowanej procedury nie dopuszczono do zgłoszenia innych kandydatów z Partii Konserwatywnej, którzy potencjalnie mogliby mieć większe szanse w wyborach niż P. Brooke, któremu zarzucano zbyt bliskie związki z egzekutywą (był członkiem gabinetów M. Thatcher oraz J. Majora)³⁹. Kontrowersje dotyczące procedury wyboru podnoszono także w pracach Komisji Proceduralnej Izby Gmin w latach 1995–1996. W toku jej prac

³⁴ F. Armitage, *From elite control...*, s. 146-147.

³⁵ D. Butler, D. Kavanagh, *The British General Election of 1992*, Macmillan, London 1992, s. 136 i n.; <http://ukpollingreport.co.uk/historical-polls/voting-intention-1987-1992> [dostęp 14.02.2018].

³⁶ F. Armitage, *From elite control...*, s. 147.

³⁷ R. Oakley, *Boothroyd beats Brooke with help of 74 Tories*, „The Times” z 28 kwietnia 1992 r.

³⁸ HC Deb. 27 April 1992, Vol. 207, cc 2-26.

³⁹ P. Brooke w latach 1989–1992 pełnił funkcję Sekretarza Stanu ds. Irlandii Północnej w gabinetach M. Thatcher i J. Majora. Zob. także: F. Armitage, *From elite control...*, s. 148.

powróciła propozycja wprowadzenia głosowania tajnego oraz modyfikacji procedury ograniczającej swobodę przewodniczącego w zakresie przedstawiania kandydatów, tak aby posłowie posiadali większą możliwość wyboru. Komisja stanęła jednak na stanowisku zachowania *status quo*. Opowiedziała się przeciwko wprowadzeniu tajnego głosowania, a w zakresie procedury przedstawiania kandydatów podtrzymała tradycyjne poglądy, zgodnie z którymi, zgodnie ze zwyczajami Izby, to po stronie partii politycznych leży ciężar nieformalnego wyłonienia kandydatów⁴⁰.

5. Koniec tradycyjnego systemu wyboru spikera związany jest z wyborami, które odbyły się w październiku 2000 r. Urzędująca spiker B. Boothroyd, nie czekając na zakończenie pełnomocnictw Izby Gmin, w lipcu 2000 r. oficjalnie ogłosiła intencję ustąpienia ze stanowiska⁴¹. Jej decyzja wpisywała się w wyrażane już w raporcie Komisji Proceduralnej w 1972 r. sugestie, by wyboru nowego spikera dokonywać w trakcie sesji parlamentu, a nie bezpośrednio po wyborach parlamentarnych. Uważała ona także, że przyspieszając wybory, doprowadzi do ich większej konkurencyjności⁴². Dodać do tego należy także i to, iż doprowadzając do wyborów przed końcem pełnomocnictw parlamentu, zwiększała szanse kandydata wywodzącego się z posiadającej większość Partii Pracy.

Termin wyborów spikera, w związku z końcem sesji i wakacjami, został wyznaczony na 14 tygodni po oficjalnym ogłoszeniu intencji rezygnacji, tj. na pierwszy dzień roboczy parlamentu nowej sesji. Dało to potencjalnym kandydatom i posłom ich popierającym bardzo dużo czasu na przeprowadzenie kampanii zabiegania o poparcie i ukazało, że nie ma już powrotu do zakulisowego mechanizmu uzgadniania i kreacji. W miarę zbliżania się do dnia wyborów stało się oczywiste, że dojdzie do konkurencyjnych wyborów, a liczba kandydatów będzie bezprecedensowa, jak na tradycje Izby Gmin⁴³. Obawy związane ze spodziewaną liczbą kandydatów spowodowały, że pojawiły się propozycje zmiany procedury wyborczej przed przeprowadzeniem wyborów. Osiemdziesięciu dziewięciu posłów podpisało wniosek *Early Day Motion*⁴⁴ o przeprowadzenie debaty nad zmianami regulaminowymi w celu zapewnienia demokratycznego i konkurencyjnego, opartego na równych szansach wszystkich kandydatów, charakteru wyborów⁴⁵. Z kolei Tony Benn, zasłużony poseł Partii Pracy, w trakcie posiedzenia zwołanego dla wyboru spikera, zaproponował wprowadzenie zmian w procedurze wyborczej i przyjęcie systemu

⁴⁰ *Proceedings at the Start of a Parliament: First, Second and Third Reports of the Select Committee on Procedure*. HC 386, 1995-1996, London: HMSO, p. viii-ix.

⁴¹ HC Deb. 12 July 2000, Vol. 353, c 869. Zob. także: *Erskine May's, op. cit.*, s. 224.

⁴² B. Boothroyd, *Betty Boothroyd: The Autobiography*, Century, London 2001, s. 305.

⁴³ F. Armitage, *From elite control...*, s. 148.

⁴⁴ W brytyjskiej procedurze parlamentarnej *Early Day Motion* to wniosek o przeprowadzenie debaty nad określoną sprawą. Wnioski te zwyczajowo nie są podpisywane przez członków rządu, rzeczników dyscypliny, prywatnych sekretarzy parlamentarnych i spikera oraz jego zastępców. W praktyce wnioski te rzadko są uwzględniane, służą raczej zwróceniu uwagi na określone sprawy publiczne. Zob.: *Early Day Motion*, Factsheet P3, Procedure Series, House of Commons Information Office, House of Commons 2010.

⁴⁵ EDM 1034 *Reform of the Procedure for the Election of a New Speaker*, <http://publicationsparliament.uk/pa/cm199900/cmweb/wb000801/edms.htm> [dostęp 14.02.2018].

większości bezwzględnej⁴⁶. Prowadzący obrady *Father of the House* E. Heath uznał jednak, że zgodnie z przepisami regulaminowymi, jako przewodniczący posiada pełnomocnictwa do jedynie przeprowadzenia wyboru nowego spikera. Podniósł także, że w jego opinii Izba jest już w trakcie procedury wyboru⁴⁷.

W wyborach zgłoszono 12 kandydatów. Przewodniczący obrad zgodnie ze zwyczajem posiadał swobodę w ustaleniu kolejności głosowanych kandydatur. Jako pierwszego zgłoszono najsilniejszego kandydata z Partii Pracy – Michaela Martina. Następnie po dyskusji Izba głosowała nad kolejnymi 11 kandydaturami jako poprawkami do uchwały o wyborze M. Martina. Decydującym głosowaniem był wybór między M. Martinem a sir George'em Youngiem (konserwatystą). Stosunkiem głosów 317 do 241 zwyciężył M. Martin i w konsekwencji został 156 spikerem Izby Gmin⁴⁸.

Sposób przeprowadzenia wyborów był bardzo krytykowany zarówno wśród posłów, jak i w mediach⁴⁹. Dotychczasowa procedura okazała się całkowicie nieprzystająca dla przeprowadzenia konkurencyjnych wyborów z dużą liczbą kandydatów. Praktyka ustrojowa wypływająca z wyborów w 2000 r. spowodowała silny nacisk na zmianę dotychczasowej procedury. Zagadnienie to stało się przedmiotem prac Komisji Proceduralnej. W lutym 2001 r. Komisja opublikowała raport, zalecając zastąpienie tradycyjnego systemu wyboru nowym systemem, opartym o tajne głosowanie eliminacyjne⁵⁰. Po debacie w marcu 2001 r. zalecenia komisji zostały przyjęte przez Izbę Gmin⁵¹ poprzez znówelizowanie obowiązujących przepisów regulaminowych⁵².

Zgodnie z nowymi regułami wnioski z propozycjami kandydatur muszą być złożone między godz. 9.30 a 10.30 przed południem, w dzień głosowania nad obsadą urzędu spikera. Każda złożona kandydatura musi być poparta pisemnie przez nie mniej niż 12 i nie więcej niż 15 posłów. Wniosek musi zawierać poparcie co najmniej 3 posłów należących do innej partii politycznej niż kandydat lub posłów niezrzeszonych⁵³. Zasada ta ma wskazywać na to, że kandydat może liczyć także na poparcie posłów reprezentujących konkurencyjne partie polityczne i tym samym posiadać przymioty konieczne dla piastowania urzędu spikera. Jeden poseł może podpisać wyłącznie jeden wniosek

⁴⁶ Zob. B. K. Winetrobe, *Election of a Commons Speaker*, Research Paper 00/90, House of Commons Library, House of Commons 29 November 2000, s. 14-15.

⁴⁷ HC Deb. 23 October 2000, Vol. 355, cc 3-4.

⁴⁸ HC Deb. 23 October 2000, Vol. 355, cc 9-106.

⁴⁹ F. Armitage, *From elite control...*, s. 149; R. Rogers, R. Walters, *op. cit.*, s. 47.

⁵⁰ *Second Report of the Select Committee on Procedure. Election of a Speaker*, HC 40, 2000–2001, London: HMSO.

⁵¹ Najwięcej kontrowersji podczas debaty wzbudziła kwestia zastosowania w wyborach proponowanej przez Komisję zasady tajności. Poprawka znosząca tajność została odrzucona większością jedynie 2 głosów (84 głosów za odrzuceniem poprawki, 82 za przyjęciem) – HC Deb. 22 March 2001, Vol. 365, c 538. Całość raportu oraz poprawki regulaminowe zostały przyjęte przez aklamację – HC Deb. 22 March 2001, Vol. 365, cc 539-551. Zob. także: R. Kelly, *The Election of a Speaker*, Briefing Paper No. 05074, House of Commons Library, House of Commons 14 May 2015, s. 4-5.

⁵² Do przepisów regulaminowych wprowadzono nowy pkt 1 A (Standing Order 1 A) dotyczący reelekcji spikera oraz pkt 1 B (Standing Order 1 B) dotyczący wyboru nowego spikera. Zob.: Standing Orders Public Business 2017, HC 4, https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf [dostęp 12.02.2018].

⁵³ Wprowadzenie tej zasady w praktyce ogranicza także ilość zgłaszanych kandydatów.

nominacyjny. Zgłoszone zgodnie z procedurą kandydatury podawane są do wiadomości członkom Izby.

W przypadku zgłoszenia jedynie jednego kandydata *Father of the House* na forum Izby proponuje mu objęcie urzędu spikera. W sytuacji zgłoszenia dwóch lub więcej kandydatów Izba Gmin przystępuje do przeprowadzenia procedury wyborczej. W drodze losowania ustala się kolejność wystąpień kandydatów. Zgodnie z ustaloną w ten sposób kolejnością prowadzący obrady zaprasza poszczególnych kandydatów do zaprezentowania się przed Izbą. Po udzieleniu głosu wszystkim kandydatom Izba przystępuje do głosowania. Głosowanie odbywa się z zachowaniem zasady tajności (*secret ballot*). Posłowie otrzymują karty do głosowania, na których znajdują się kandydaci umieszczeni tam w porządku alfabetycznym. Poseł może zagłosować tylko na jednego kandydata umieszczonego na karcie do głosowania. Głosowanie zamyka się po upływie 30 minut od jego rozpoczęcia. Odpowiedzialny za liczenie głosów jest Sekretarz Izby. Po ustaleniu wyników głosowania Przewodniczący niezwłocznie je ogłasza. Jeżeli któryś z kandydatów otrzymał ponad połowę oddanych głosów⁵⁴ (*more than half the votes cast in a ballot*), przewodniczący oficjalnie pyta go, czy przyjmuje wybór. Jeżeli jednak żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów, wówczas Izba przechodzi do kolejnej tury głosowania, w której nie bierze udziału kandydat, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Eliminowani są także ci spośród kandydatów, którzy nie przekroczyli progu 5% głosów. W ciągu 10 minut od ogłoszenia kolejnej tury głosowania każdy z kandydatów może zgłosić także swoją rezygnację. Przedstawioną procedurę stosuje się analogicznie w kolejnych turach głosowania, aż do momentu, w którym któryś z kandydatów otrzyma bezwzględną liczbę głosów. W sytuacji dokonania skutecznego wyboru przewodniczący zwraca się do wybranego kandydata z pytaniem o przyjęcie wyboru. Akceptacja wyboru kończy procedurę wyboru⁵⁵. Wprowadzone nowe reguły zaprowadziły zasadę równości kandydatów w procesie elekcji. Z kolei zasada tajności spowodowała całkowite zerwanie z możliwością wpływu rządu oraz kierownictw partii politycznych na wybór spikera.

W przepisach regulaminowych skodyfikowano także zasady dotyczące reelekcji spikera po wyborach parlamentarnych. Wcześniej problematyka ta była regulowana zwyczajem i praktyką parlamentarną. Zgodnie ze zwyczajem, jeśli osoba będąca spikerką w czasie poprzednich pełnomocnictw Izby wyrażała wolę dalszego sprawowania urzędu, to normalną praktyką Izby było nieprzeciwstawianie się reelekcji. Zwyczaj ten wynikał z ustalonych i honorowych tradycji Izby Gmin i był związany z ochroną niezależności i apolityczności spikera⁵⁶. Oczekiwanie określonego zachowania od Izby

⁵⁴ Regulamin wskazuje, że dla wyboru konieczne jest uzyskanie ponad połowy głosów oddanych (*more than half the votes cast in a ballot*). Tak więc przy ustalaniu większości należy brać pod uwagę także głosy nieważne.

⁵⁵ Standing Order 1 B (*Election of Speaker by secret ballot*). Standing Orders Public Business 2017, HC 4, https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf [dostęp 12.02.2018].

⁵⁶ I. Jennings, *op. cit.*, s. 67.

abstrahowało od politycznej proveniencji spikera także w sytuacji, gdy partia, do której wcześniej należał, przechodziła do opozycji.

Zgodnie z postanowieniami regulaminowymi, jeśli osoba, która pełniła urząd spikera w momencie rozwiązania parlamentu ponownie uzyskała mandat poselski i wyraża wolę dalszego sprawowania urzędu, *Father of the House* proponuje Izbie podjęcie uchwały o ponownym objęciu przez niego urzędu spikera. Jeśli projekt uchwały zostanie zaakceptowany, obejmuje on urząd. Jeśli natomiast projekt uchwały spotka się ze sprzeciwem Izby, przewodniczący zarządza wybory spikera zgodnie z ogólną procedurą zawartą w postanowieniach regulaminowych⁵⁷. Nadmienić jednak trzeba, że kodyfikacja przepisów dotyczących reelekcji spikera w niczym nie dotknęła zwyczaju chroniącego niezależność spikera, zgodnie z którym, co do zasady, Izba akceptuje byłego spikera bez sprzeciwu⁵⁸. Jedynie wystąpienie okoliczności ekstraordynaryjnych może spowodować, że Izba odstąpi od swego uświęconego zwyczaju. Aby nie dopuścić do takiej sytuacji, od Spikera oczekuje się, że świadomy braku poparcia, powinien wycofać się ze startu w wyborach parlamentarnych⁵⁹.

6. Dotychczas jedynie raz zastosowano w praktyce nowe zasady wyboru spikera Izby. Odbyło się to w czerwcu 2009 r. i było związane z rezygnacją poprzedniego spikera M. Martina, który ustąpił pod groźbą usunięcia go z urzędu, co było pokłosiem afery związanej z rozliczeniem kosztów i wydatków parlamentarzystów⁶⁰. W wyborach swoje kandydatury zgłosiło 10 kandydatów. W wyniku przeprowadzenia trzech tur głosowania spikerem został wybrany John Bercow, który w decydującym starciu pokonał innego kandydata wywodzącego się z Partii Konserwatywnej – sir George’a Younga⁶¹.

Tabela nr 1. Wybory Spikera w 2009 r.

Kandydat	Partia polityczna	I tura	II tura	III tura
Margaret Beckett	Partia Pracy	74	70 ***	
Sir George Young	Partia Konserwatywna	112	174	271
Ann Widdecombe	Partia Konserwatywna	44	30 *	
Sir Alan Beith	Liberalni Demokraci	55	46 ***	
John Bercow	Partia Konserwatywna	179	221	322
Richard Shepherd	Partia Konserwatywna	15 **		
Sir Michael Lord	Partia Pracy	9 *		

⁵⁷ Standing Order 1 A (*Election of Speaker by secret ballot*). Standing Orders Public Business 2017, HC 4, https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf [dostęp 2.02.2018].

⁵⁸ S. Gebethner, J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Wielka Brytania i Francja*, Warszawa 1971, s. 105.

⁵⁹ R. Blackburn, A. Kennon, M. Wheeler-Booth, *op. cit.*, s. 206.

⁶⁰ A. Kelso, *Parliament on its knees: MPs' expenses and the crisis of transparency at Westminster*, „The Political Quarterly” 2009, No 2, s. 329–338.

⁶¹ HC Deb. 22 June 2009, Vol. 494, cc 633-635.

Kandydat	Partia polityczna	I tura	II tura	III tura
Sir Patrick Cormack	Partia Konserwatywna	13 **		
Sir Alan Haselhurst	Partia Konserwatywna	66	57	
Parmjit Dhanda	Partia Pracy	26 **		
Suma głosów		594	599	593

* wyeliminowany – najmniejsza liczba głosów

** wyeliminowany – mniej niż 5% głosów

*** wycofanie kandydatury

Źródło: House of Commons Debate (HC Deb.) 22 June 2009, Vol. 494, cc 633-635.

7. Podsumowując powyższe rozważania, trzeba z całą mocą stwierdzić, że sposób w jaki Izba Gmin wybiera swojego spikera fundamentalnie zmienił się w ostatnich dziesięcioleciach. Kontrola nad wyborem przeszła spod kontroli przywódców partii politycznych do sytuacji upodmiotowienia posłów i wyborów w tajnym głosowaniu, opartym na zasadzie równości i swobodzie zgłaszania kandydatów.

Wybory spikera przez wieki łączyły formalne procedury i ceremoniały z nieformalnym systemem kreacji, w którym z reguły przywódcy największych partii politycznych uzgadniali kandydata, wywodzącego się spośród posłów większości parlamentarnej. Wprowadzona w 2001 r. reforma zasad wyborczych spowodowała, że przywódcy partyni stracili możliwość bezpośredniego wpływu na wybór. Co ciekawe, z punktu widzenia tradycji i reguł wewnętrznych Izby Gmin, tj. zachowania zasady niezależności i bezstronności spikera (a więc rzeczy zasadniczej), to wprowadzone reguły nie osłabiają jej, ale wzmacniają. Spiker wybierany jest w głosowaniu tajnym i posiada realny silny mandat Izby.

Trudno z tak krótkiej perspektywy ocenić, jakie skutki natury ogólniejszej przyniesie analizowana reforma. Z całą pewnością nowy system jest elementem demokratyzacji wewnętrznych reguł Izby Gmin i częściowym odejściem od demokracji uzgodnieniowej w kierunku demokracji opartej o podmiotowość posłów. Należy także zwrócić uwagę, że wprowadzenie głosowania tajnego może powodować, że głosowania mogą przebiegać w poprzek podziałów politycznych, a czynnikiem decydującym o wyborze będzie nie przynależność partyjna kandydata, ale jego osobowość i popularność wśród posłów.