

Piotr Mikuli*

ZASADA SUWERENNOŚCI PARLAMENTU W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE I JEJ WSPÓŁCZESNE OGRANICZENIA – ZARYS PROBLEMU

Dostojny Jubilat, zarówno w swojej twórczości naukowej, jak i działalności dydaktycznej, poruszał często problematykę konstytucyjnych zasad naczelnych we współczesnym państwie demokratycznym. Wśród rozważań Jacka Czajowskiego nie zabrakło również miejsca dla analizy zasady suwerenności narodu. Zasada suwerenności narodu jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych, w istocie zasadą determinującą zaliczanie danego systemu ustrojowego do organizmów demokratycznych. To naród, a więc zbiorowy podmiot suwerenności, sprawuje władzę również wtedy, gdy czyni to za pośrednictwem wykreowanych przez niego organów państwowych. Jak słusznie stwierdzają Mariusz Gulczyński i Jan Wawrzyniak, „określenie »władza zwierzchnia« definiuje, że naród jest uprawniony do panowania, bynajmniej nie do bezpośredniego rządzenia i zarządzania”¹. Zasada reprezentacji stała się więc podstawowym sposobem wykonania władzy narodu, choć nie wszystkie organy posiadające władztwo w praktyce legitymują się bezpośrednim mandatem powierzonym przez naród. W ujęciu teoretycznym nie stoi to na przeszkodzie w traktowaniu najważniejszych organów sprawujących najistotniejsze prawne funkcje działania państwa jako organów narodu. W ten sposób naród współtworzy państwo będące organizmem, który może być kwalifikowany jako dobro wszystkich obywateli. W tym kontekście, jak pisze Marek Piechowiak, „państwo jest dobrem wspólnym nie dlatego, że wszyscy mają wobec niego obowiązki, ale dlatego, że służy rozwojowi wszystkich członków wspólnoty politycznej”².

Współczesnym wyzwaniem dla zasady suwerenności narodu jest bez wątpienia funkcjonowanie supranarodowych organizmów politycznych oraz zjawisko globalizacji. W eseju *Zasada suwerenności narodu* Jacek Czajowski zastanawiał się m.in. nad stosunkiem suwerenności narodu do zjawiska przekazywania kompetencji organów

* Prof. nadzw. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna.

¹ M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, *Suwerenne prawa narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach* [w:] *Spór o suwerenność*, W. Wołpiuk (red.), Warszawa 2001, s. 190.

² M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 433.

państwowych podmiotom supranarodowym³. Proponował rozróżnienie pomiędzy suwerennością pierwotną a wtórną:

W takim rozumieniu pierwotnym piastunem suwerenności byłby naród. Wobec tego, że jego władza jest najwyższa i nieograniczona – właśnie jako suweren – byłby uprawniony (mieściłoby się to w ramach jego zwierzchnich uprawnień) do przekazania części suwerenności innym podmiotom. „Wtórny” piastunem suwerenności byłyby organy międzynarodowe, z woli narodu piastujące przekazaną im część suwerennych uprawnień⁴.

Z tej przyczyny krytycznie odniósł się do art. 90 Konstytucji RP, który mówi o przekazywaniu przez Rzeczpospolitą Polską (która jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a nie podmiotem władzy zwierzchniej) kompetencji organów władzy państwowej, nie zaś o przekazywaniu przez Naród części swojej suwerenności realizowanej przez organy tego Narodu.

Na tle ustroju Zjednoczonego Królestwa często rozważa się wzajemne relacje zasady suwerenności narodu oraz zasady suwerenności parlamentu⁵. Próbą pogodzenia obu koncepcji jest odwołanie się do starej, wymyślonej przez Alberta Diceya konstrukcji suwerenności prawnej i suwerenności politycznej. Podmiotem suwerennym w znaczeniu prawnym jest monarcha w parlamencie, zaś w znaczeniu politycznym, zbiorowy podmiot suwerenności, czyli naród–elektorat⁶.

Atrakcyjnym zabiegiem wyjaśniającym sens zasady suwerenności parlamentu jest stwierdzenie, że parlament, a dokładnie rzecz ujmując – jego trzy człony: monarcha, Izba Gmin oraz Izba Lordów, stanowią emanację narodu. Koncepcja ta pozwala w większym stopniu na łagodzenie dysonansu pomiędzy suwerennością narodu a suwerennością parlamentu, niż odwołanie się tylko do zasady reprezentacji. Oczywiście pojęcie narodu występuje tu w znaczeniu politycznym, a nie etnicznym, tym bardziej że w przypadku Zjednoczonego Królestwa z jednej strony identyfikujemy narody angielski, walijski, szkocki, irlandzki, z drugiej zaś – we współczesnym społeczeństwie brytyjskim występuje wiele mniejszości narodowych. Tradycyjnie podmiotem suwerenności był ogół narodu politycznego, którego immanentnym składnikiem był monarcha i wszystkie osoby piastujące godność para oraz gminy, których interesy ze względów pragmatycznych musiały być reprezentowane przez wybranych przedstawicieli. W tym kontekście słusznie zwraca uwagę Paweł Sarnecki, że

³ J. Czajowski, *Zasada suwerenności narodu* [w:] *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), Kraków 2002, s. 57 i n.

⁴ *Ibidem*, s. 60.

⁵ O zasadzie suwerenności parlamentu w polskiej literaturze pisze m.in. P. Biskup, *Prawno-polityczna ewolucja brytyjskiej doktryny suwerenności*, Warszawa 2007.

⁶ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, reprint wyd. 8, Indianapolis 1982, s. 27–28.

[...] nie mamy tu do czynienia z przekreśleniem przez zasadę supremacji parlamentu zasady suwerenności ludu (Narodu) i Wielka Brytania pozostaje oczywiście państwem demokratycznym, a nie oligarchicznym. Zwierzchnikiem jest parlament, ale parlament występujący jako ucieleśnienie (uosobienie) całego Narodu. Stąd też [...] nie można jego pozycji wobec społeczeństwa porównać do pozycji absolutnego władcy czy nawet do pozycji organu przedstawicielskiego, dysponującego władczymi kompetencjami wobec społeczeństwa⁷.

Zasada suwerenności parlamentu wiąże się przede wszystkim z nadrzędną rolą ustawy w brytyjskim systemie źródeł prawa, w tym sensie może być postrzegana jako swoista rekompensata braku konstytucji w znaczeniu formalnym. W ujęciu A.V. Diceya zasada suwerenności parlamentu oznacza

[...] ni mniej, ni więcej, że Parlament [...] pod rządami brytyjskiej konstytucji ma prawo ustanowić i uchylić każde prawo i, co więcej, żadna osoba nie jest rozpoznawana przez prawo jako kompetentna do podważania lub uchylania ustawodawstwa parlamentu⁸.

Pisał też o tym klasyczny badacz brytyjskiego parlamentaryzmu Thomas Erskin May: „[parlament] nie jest [...] ograniczony przez żadną umowę podstawową czy konstytucję; wyłącznie on sam posiada konstytucyjne prawo ustanawiania i zmieniania praw i rządu imperium”⁹.

Suwerenność parlamentu łączy się jednocześnie z jego supremacją, która oznacza, że organ ten przez swoje kompetencje ustawodawcze musi być traktowany jako najbardziej istotny w strukturze państwa. Obowiązywanie zasady suwerenności i supremacji parlamentu rodzi pytanie o relacje tej zasady z zasadą podziału władzy (władz). Ryszard M. Małajny, odnosząc się do tego problemu, trafnie zwrócił uwagę, że:

[...] w konstytucjonalizmie brytyjskim przyjęto założenie, że skoro naród składa się z trzech stanów społecznych – króla, lordów i gmin – to prawnym podmiotem suwerenności jest „Król w Parlamencie”, czyli monarcha, Izba Lordów i Izba Gmin. Autonomiczny i faktycznie równorzędny status tych organów [...] oraz konieczność *consensu* przy podejmowaniu najważniejszych decyzji państwowych pociągnął za sobą brak uzewnętrznienia ewentualnego konfliktu między zwierzchnictwem a rozdziałem władzy¹⁰.

Kontynuując wątek związku zasady podziału władzy z zasadą suwerenności parlamentu, trzeba zauważyć, że dostrzeganie symptomów organizacyjnego i funkcjonalnego rozdzielenia władz w Zjednoczonym Królestwie wiąże się przede wszystkim z uznaniem opisowego charakteru zasady podziału, tj. odwołuje się do istnienia określonych organów państwowych posiadających dane kompetencje oraz stosunków pomiędzy tymi organami. Należy pamiętać, że przyporządkowanie funkcji określonym organom miało często charakter następczy w stosunku do ich genezy¹¹. Parlament przejął władzę ustawodawczą i prawo uchwalania podatków wskutek ograniczania władzy monarszej. Usamodzielnianie gabinetu doprowadziło z kolei do wtórnego ograniczenia pozycji ustrojowej parlamentu. Dystans między legislatywą a egzekutywą ma ograniczone zna-

⁷ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 21.

⁸ A.V. Dicey, *op.cit.*, s. 4.

⁹ T.E. May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, cyt. za: P. Silk, Rh. Walters, *Jak działa Parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 47.

¹⁰ R.M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985 s. 75.

¹¹ Zob. P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006, s. 160.

czenie ze względu na konieczną polityczną jedność rządu i większości parlamentarnej. Nie trzeba także zapominać, że nie wszystkie doktryny podziału władzy zakładały równorzędną organów konstytuujących poszczególne władze¹². W tym kontekście warto wspomnieć choćby poglądy Johna Locke'a, który pisał o supremacji władzy ustawodawczej, choć i ona

[...] nie jest i nie może być absolutną, arbitralną władzą nad życiem i majątkiem ludu. Jest to przeciwieństwo tylko połączona władza wszystkich członków społeczeństwa, oddana tej osobie bądź zgromadzeniu, które jest prawodawcą¹³.

Niemniej można też dostrzec również normatywne znaczenie zasady podziału władz¹⁴. W tym kontekście zasada ta może być wykorzystana jako wyznacznik relacji różnych organów z parlamentem (np. w takim sensie, że sądy muszą zachować powściągliwość, gdy chodzi o kreatywny stosunek do stosowanej wykładni ustawodawstwa¹⁵) bądź też, co jest tezą dalej idącą, może stanowić ograniczenie działań samego parlamentu. To ostatnie spostrzeżenie zauważyć można np. w pracy Trevora R.S. Allana, który łączy zasadę podziału władz z zasadą rządów prawa (*rule of law*). W szczególności podkreśla on znaczenie niezależności sądownictwa. W jego przekonaniu funkcja sądowa jest niezależna zarówno od funkcji tworzenia prawa, jak i od kreowania polityki¹⁶. Trzeba także mieć świadomość wyraźnej dystynkcji między teorią a możliwością i też chęcią danego działania. Słusznie zatem Roger Masterman, nawiązując po trosze do samego Alberta V. Diceya oraz Ivora Jenningsa, pisze, że parlament musiałby się liczyć ze społecznymi i politycznymi konsekwencjami skorzystania z kompetencji do uchwalenia oburzających, niepopularnych czy drakońskich ustaw¹⁷. R. Masterman podkreśla zarazem, że to, co powstrzymuje legislaturę od działań burzących ustalony porządek konstytucyjny, to nie sama obawa o reakcję opinii publicznej, ale wymagania zasady rządów prawa i zasady podziału władz¹⁸. Rację ma zatem Hilaire Barnett, która twierdzi, że na współczesny ustrój brytyjski należy patrzeć jak na konglomerat trzech zasad: podziału władz, suwerenności parlamentu i „rządów prawa”¹⁹.

W dyskursie prawniczym rozróżnia się przede wszystkim dwa ujęcia zasady suwerenności parlamentu: suwerenność ciągłą (*continuing sovereignty*)²⁰ oraz suwerenność

¹² O doktrynach podziału zakładających hierarchizację władz wspomina A. Sylwestrzak w eseju *Władza trzecia „neutralna” w państwie prawnym* [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcieskiemu*, R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), Warszawa 2012, s. 481–482.

¹³ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 258.

¹⁴ Zob. R. Masterman, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution. Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge 2011, s. 24 i n., oraz cytowana tam literatura.

¹⁵ Zob. np. wypowiedź Lorda Wilesa w sprawie *Lee v. Bude & Torrington Junction Railway Co.* (1871 6 CP 576) oraz Lorda Simona w sprawie *Pickin vs. British Railways Board* (1974 AC 765).

¹⁶ Zob. T.R.S. Allan, *Law, Liberty, and Justice. The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Oxford 1993, s. 58.

¹⁷ Zob. R. Masterman, *op.cit.*, s. 23.

¹⁸ *Ibidem*, s. 23–24.

¹⁹ Zob. H. Barnett, *Britain Unwrapped. Government and Constitution Explained*, London 2002, s. 32–42; *eadem*, *Constitutional and Administrative Law*, London–Sydney 2001, s. 123–157.

²⁰ H. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 204.

obejmującą samą siebie²¹ (*self-embracing sovereignty*). Suwerenność ciągła oznacza, że parlament nie jest związany żadnymi normami usytuowanymi wyżej od ustaw w hierarchii aktów prawnych. Zasada suwerenności parlamentu ma zatem przy takim założeniu charakter niezmienny, tj. nie może być zniesiona przez sam parlament, sam parlament nie może ustawą uchwaloną w danym momencie wpłynąć na treść przyszłych ustaw. Takie jest klasyczne, tradycyjne ujęcie zasady na gruncie doktryny brytyjskiej. Koncepcja suwerenności obejmującej samą siebie zakłada z kolei, że konkretny parlament może wiązać swoją wolą następne parlamenty, ograniczając tym samym własne kompetencje.

Z powyższym rozróżnieniem mają związek dywagacje na temat pochodzenia zasady suwerenności parlamentu. Często traktuje się ją jako zasadę zakotwiczoną w *common law*, ze wszelkimi tego konsekwencjami. Takie stanowisko przyjmuje m.in. Adam Tomkins, twierdząc:

Jak każda inna reguła, *common law* może być rozwijana, szczegółowo analizowana, reinterpretowana lub nawet zmieniana przez sądy. Przeto zasada supremacji ustawodawczej może być podstawowa w takim sensie, że stanowi podstawę dla ustroju, ale nie jest bardziej zabezpieczona i niezmienna niż inna zasada prawa angielskiego²².

Niemniej trzeba zauważyć, że z samej istoty zasada suwerenności parlamentu oznacza skrupowanie władzy sędziów. Konsekwencją uznania jej pochodzenia z *common law* byłoby przyjęcie tezy, że sam parlament mógłby znieść omawianą zasadę, opierając się na uznanej regule supremacji ustaw nad normami *common law*. Podobny wniosek nasuwałby się, gdyby uznać, że twórcą zasady jest sam parlament. Należałoby wówczas na pewno odrzucić koncepcję suwerenności ciągłej, a więc opowiedzieć się przeciwko zakazowi wpływania danego parlamentu na wolę parlamentu przyszłego. Za alternatywę Jeffrey Goldsworthy w nawiązaniu do koncepcji Herberta Harta proponuje przyjąć zasadę suwerenności parlamentu, jako konsens między najważniejszymi funkcjonariuszami ze wszystkich władz państwowych²³. Autor ten stoi na stanowisku, że zasada suwerenności parlamentu nie może być modyfikowana bez porozumienia się wszystkich zainteresowanych organów. W tym sensie jawiłaby się ona jako element politycznego konstytucjonalizmu, podobnie zresztą jak konwenanse konstytucyjne²⁴. Choć takie stanowisko jest dość atrakcyjne badawczo²⁵, Tina Oršolić w recenzji książki Goldsworthy'ego zwraca uwagę, że konsens co do zasady suwerenności parlamentu w rzeczywistości nie istnieje, co wynika również z analiz samego autora, gdy omawia

²¹ W tłumaczeniu J. Woleńskiego w polskiej edycji dzieła H. Harta.

²² A. Tomkins, *Public Law*, Oxford 2003, s. 103–104.

²³ Zob. J. Goldsworthy, *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, Oxford 2001, s. 238; *idem*, *Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*, Cambridge 2010, s. 115.

²⁴ Z tym że konwenanse konstytucyjne w doktrynie brytyjskiej najczęściej nie są uznawane za normy prawne, Goldsworthy zaś, przedstawiając swoją koncepcję pochodzenia zasady suwerenności parlamentu, odwołuje się do Hartowskiej reguły uznania jako kryterium uznania czegoś za prawo. O nieadekwatności reguły uznania do konwenansów konstytucyjnych pisze w polskiej literaturze T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011, s. 36.

²⁵ Taki pogląd wyraziłem w: P. Mikuli, *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii*, Kraków 2010, s. 26.

różne stanowiska na temat omawianej zasady, m.in. w orzecznictwie sądowym²⁶. Niemniej odwołanie się do kompromisu dotyczy, jak się wydaje, identyfikowania samej zasady (pomimo istotnych różnic interpretacyjnych) i, do czego z kolei nawiązuje Alison Young, może mieć znaczenie przy ciągłym ujmowaniu suwerenności. A. Young stwierdza bowiem, że w koncepcji suwerenności ciągłej parlament jednostronnie nie mógłby związać swoją wolą następcy, ale rzecz by się miała zgoda inaczej, gdyby taki ruch był zaakceptowany przez inne władze, w szczególności przez sądownictwo²⁷. W tym kontekście warto też zwrócić uwagę, że J. Goldsworthy również uważa, że wprowadzenie wymogu dochowania specjalnego trybu uchwalenia ustawy o określonej treści (przez ustanowienie warunku uzyskania specjalnej większości głosów) nie stanowiłoby zaprzeczenia zasady suwerenności parlamentu pod warunkiem, że nie prowadziło do osłabienia „przedmiotowej i ciągłej władzy parlamentu”²⁸. Takie poglądy nie dają się raczej pogodzić z klasycznym ujęciem omawianej zasady (choć wspomniana tu A. Young dokonuje takiej próby). Trzeba jednak mieć też na względzie to, że samo wprowadzenie specjalnego trybu uchwalenia i zmiany określonych ustaw (czyli coś na kształt konstytucji w znaczeniu formalnym) nie musi jeszcze przesądzać o ich automatycznym uznaniu za mające szczególną moc prawną, tj. o ich nadrzędności w hierarchii źródeł prawa²⁹.

Pomimo licznych kontrowersji zasada suwerenności parlamentu w dalszym ciągu traktowana jest jako zasada określająca ramy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa. Nie da się jednak nie dostrzegać jej istotnych ograniczeń. Ograniczenia te co najmniej kazałyby zweryfikować tradycyjne Diceyowskie znaczenie suwerenności parlamentu. Stanowią one też często argument do wysuwania tezy o jej zniesieniu czy zaniku. Pomimo tego w orzecznictwie sądowym współcześnie nie brak nawiązań do klasycznego ujęcia zasady suwerenności parlamentu. Sędziowie coraz częściej zwracają jednak uwagę na potrzebę zmiany rozumienia i ujmowania zasady suwerenności parlamentu. Za ilustrację takiego ujęcia niech posłużą słowa Lorda Steyna wypowiedziane w sprawie *R. (Jackson) vs. Attorney General*³⁰:

Klasyczne rozumienie supremacji parlamentu zaprezentowane przez Diceya, czyste i absolutne, może być obecnie postrzegane jako przeżytek we współczesnym Zjednoczonym Królestwie. Niemniej supremacja parlamentu cały czas pozostaje główną zasadą naszej konstytucji³¹.

Sędzia zauważył, że w sytuacji np. podjęcia próby zniesienia prawa do sądu czy podstawowej roli sądów Sąd Najwyższy może będzie musiał rozważyć, czy zasady te nie stanowią fundamentu konstytucyjnego, którego nawet suwerenny parlament nie może znieść. Taka argumentacja stanowi *novum*, ponieważ w orzecznictwie dominowało przekonanie o niemożności kwestionowania zarówno treści ustaw, jak i prawidłowości

²⁶ Zob. T. Orłolić, *Review of J. Goldsworthy' Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*, „European Constitutional Law Review” 2001, t. 7, nr 2, s. 342.

²⁷ A. Young, *Parliamentary Sovereignty and Human Rights Act*, Oxford–Portland, Oregon 2009, s. 28.

²⁸ Zob. J. Goldsworthy, *Parliamentary Sovereignty...*, s. 174.

²⁹ Zob. moje uwagi co do statusu nowozelandzkiej ustawy wyborczej z 1993 r. w: P. Mikuli, *Sądy a parlament...*, s. 67–68.

³⁰ [2006] AC 262.

³¹ *Ibidem*, n.b. 102.

zastosowanej procedury w procesie legislacyjnym³². Ciekawą wypowiedzią sędziowską w kontekście jest stanowisko Lorda Lawsa w sprawie *Thoburn vs. Sunderland City Council*³³. Opowiedział się on bowiem za wyodrębnieniem specjalnej kategorii ustaw konstytucyjnych z jednoczesnym poszanowaniem podstaw suwerenności parlamentu. Do ustaw mających także szczególne znaczenie zaliczył te, w których zawarte są przepisy regulujące stosunki prawne pomiędzy obywatelami a państwem, rozszerzające lub ograniczające fundamentalne wolności. Specjalny status tych ustaw polega na tym, że nie można do nich stosować zasady domniemanej derogacji, według której każda nowa ustawa winna być interpretowana w ten sposób, że prowadzi do zmiany ustawy uchwalonej wcześniej (co jest konsekwencją tezy, że parlament nie może wiązać swoich następców). W przypadku ustaw konstytucyjnych należy, zdaniem Lawsa, przyjąć, że gdyby ustawodawca dążył do ich zmiany, uczyniłby to w sposób wyraźny, niebudzący wątpliwości.

Dalsze ograniczenia zasady suwerenności parlamentu mają związek z kilkoma czynnikami³⁴. Najpoważniejszym wyzwaniem dla tej zasady jest obowiązywanie prawa europejskiego. W sprawie *R. vs Secretary of State for Transport; ex parte Factortame (No 2)*³⁵ przyjęto, że na gruncie ustawy o Wspólnotach Europejskich (*European Communities Act*) z 1972 roku Zjednoczone Królestwo ma obowiązek odmówić zastosowania prawa narodowego, gdy stoi ono w sprzeczności z prawem wspólnotowym. Ograniczeniem suwerenności parlamentu jest również stosowanie ustawy o prawach człowieka (*Human Rights Act*) z 1998 roku, która inkorporowała do brytyjskiego prawodawstwa Europejską Konwencję Praw Człowieka. Przewiduje ona, że ustawodawstwo, jeśli to tylko możliwe, winno być interpretowane i wykonywane w zgodności z prawami wynikającymi z konwencji. W przypadku natomiast stwierdzenia przez sąd wyższy³⁶ niezgodności przepisu zawartego w ustawie z uprawnieniem wynikającym z konwencji, jeśli nie można w drodze wykładni usunąć tej niezgodności, może on wydać tzw. deklarację niezgodności. Deklaracja taka otwiera drogę do przygotowania i wprowadzenia w życie stosownej nowelizacji dotychczas obowiązującego ustawodawstwa.

Trudne do pogodzenia z zasadą zwierzchności parlamentu są też rozbudowane kompetencje prawotwórcze rządu. W szczególności chodzi tu o możliwość wydawania aktów normatywnych z tzw. klauzulą Henryka VIII, która umożliwia zmiany obowiązujących ustaw. Za spójnością ustawodawstwa delegowanego z opisywaną zasadą przemawia twierdzenie, że parlament, jako organ niezwiązany żadnym prawem wyższym, nie jest ograniczony w tym, komu i jakie kompetencje przekazuje³⁷. Innym argumentem jest funkcjonowanie kontroli parlamentarnej nad ustawodawstwem delegowanym,

³² Zob. *Edinburgh & Dalkeith Railway Co. v. Wauchope* (1842 8 Cl. & Fin. 710).

³³ [2002] 3 WLR 247.

³⁴ Piszę o tym szczegółowo w: P. Mikuli, *Sądy a parlament...*, s. 37–51.

³⁵ [1991] 1 AC 603.

³⁶ Należy przez to rozumieć następujące sądy: Sąd Najwyższy, Komitet Sądowy Tajnej Rady, Wysokie Trybunały i Sądy Apelacyjne (dla w Anglii i Walii oraz dla Irlandii Północnej), Wysoki Sąd oraz Sąd Naczelny w Szkocji, a także Apelacyjny Sąd Wojskowy (zob. art. 4 ust. 5 ustawy).

³⁷ W polskiej literaturze zwraca na to uwagę R. Balicki [w:] *idem, Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 46.

choć trzeba mieć na uwadze, że w sytuacji dominacji partii rządzącej jej rola jest ograniczona. Sposoby wykonywania takiej kontroli wynikają z ustaw.

Z formalnego punktu widzenia nie do pogodzenia z zasadą suwerenności parlamentu jest też organizowanie referendum ogólnokrajowych, które w praktyce ustrojowej pojawiły w latach siedemdziesiątych XX wieku. Referendum, jako instytucja demokracji bezpośredniej, jest przecież realizacją zasady suwerenności narodu.

W zwierzchność parlamentu uderza też proces tzw. dewolucji kompetencji. Chodzi tu przede wszystkim o przekazywanie organom utworzonym w krajach Zjednoczonego Królestwa uprawnień ustawodawczych należących do Parlamentu Westminsterskiego. Tym, co formalnie pozwala na pogodzenie tego zjawiska z zasadą suwerenności parlamentu, jest fakt, że władza zostaje powierzona, a nie przekazana, gdyż parlament Zjednoczonego Królestwa tej władzy się nie wyrzeka. Teoretycznie rzecz ujmując, parlament może swoje dawne kompetencje uzyskać na nowo, niemniej w praktyce byłoby to już jednak niemożliwe.

Nagromadzenie różnych czynników ograniczających zasadę suwerenności parlamentu doprowadziło w ostatnich latach do bardzo ciekawego zjawiska polegającego na ustanawianiu specjalnych klauzul ustawowych potwierdzających obowiązywanie zasady suwerenności parlamentu. Klauzule takie można znaleźć zarówno w ustawie o prawach człowieka z 1998 roku, jak i w ustawie o Unii Europejskiej z 2011 roku. W ustawie o prawach człowieka art. 4 ust. 6 wyraźnie stanowi, że wspomniana wyżej sądowa deklaracja niezgodności przepisu ustawy z prawami konwencyjnymi nie wpływa na ważność, dalsze obowiązywanie czy stosowanie takiego przepisu oraz nie wiąże stron postępowania, w ramach którego została wydana. W drugiej z wymienionych ustaw stwierdzono z kolei, że prawo UE obowiązuje na terenie Zjednoczonego Królestwa wyłącznie dlatego, że wynika to z ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 roku lub z innych ustaw uchwalonych przez Parlament Westminsterski (zob. art. 18).

Konkludując, należy stwierdzić, że choć zasada suwerenności parlamentu doznaje obecnie wyraźnej erozji, przywiązanie do niej jest, jak widać, na tyle duże, że może być wciąż przez wielu określana jako opoka brytyjskiej konstytucji³⁸.

³⁸ Termin ten (*bedrock*) został użyty przez Lorda Bingham'a w sprawie *Jackson vs. Her Majesty's Attorney-General* (2005 UKHL 56). Do tej wypowiedzi nawiązuje R. Masterman, *op.cit.*, s. 25.