

KONSTYTUCJA BRYTYJSKA: MITY A RZECZYWISTOŚĆ

Rozprawy Społeczne Nr 2 (IV) 2010, 73-92

Izabela Dąbrowska

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Streszczenie: Niniejszy artykuł dotyczy najważniejszych zasad konstytucji brytyjskiej, czterech pryncypialnych wartości, tj. zwierzchnictwa parlamentu, reguły prawa, unitarności państwa i ustroju monarchii konstytucyjnej. Ponieważ kształtowały się one na przestrzeni wieków, ich zrozumienie przysparza trudności. Przedstawienie ich w kontekście historycznym pozwala wyjaśnić wiele narosłych mitów, które nieodłącznie towarzyszą jakkolwiek dyskusji o konstytucji brytyjskiej. Ponadto takie ujęcie problematyki konstytucyjnej odzwierciedla poglądy wielu teoretyków brytyjskiej państwowości, dla których konstytucja to produkt kumulujących się przeszłych doświadczeń, a nie celowego politycznego działania. Ponadto, artykuł stara się wyjaśnić te sporne sprawy, na których skupia się bieżąca debata polityczna po wprowadzonych w 1997r. przez rząd laburzystowski reformach. Prezentuje pierwsze namacalne skutki przeprowadzonych zmian oraz ich wpływ na tradycyjne rozumienie konstytucji brytyjskiej.

Słowa kluczowe: konstytucja brytyjska, zwierzchnictwo parlamentu, reguła prawa, zasada jednolitości państwa, monarchia konstytucyjna, konwenanse

Wstęp

Brak jednolitej skodyfikowanej konstytucji na wzór tej istniejącej w Stanach Zjednoczonych i wielu innych krajach prowadzi do przekonania, że konstytucja brytyjska nie istnieje. To z kolei skutkuje błędnym założeniem, iż Wielka Brytania potrzebuje fundamentalnych zasad funkcjonowania państwa. Istnienia konstytucji brytyjskiej nie wyklucza jednakże sam brak takowego dokumentu, opatrzonego konkretną datą sporządzenia, z mnogością stosownych zapisów i poprawek czy wyznaczonych instytucji nadzorujących jej przestrzeganie. Taki pogląd wyrażają wszyscy ci, którzy uznają, iż konstytucja niekoniecznie musi przybrać postać jednolitego dokumentu z wymyślną preambułą. Jeśli za takowy uzna się „akty parlamentarne i zdarzenia” (Clements i Kay 2001, s.5), „zestaw reguł rządzących systemem politycznym, sposób sprawowania władzy oraz relacje pomiędzy państwem a obywatelem” (Turkin i Tomkins 2007, s.3) czy też „system praw, zwyczajów i konwenansów, które definiują wzajemne układy organów władzy państwowej (...) oraz regulują relacje pomiędzy różnymi podmiotami władzy, także w stosunku do obywatela” (Norton 2007, s.358), wtedy mówienie o istnieniu konstytucji brytyjskiej jest zasadne.

Prawdą jest, jak twierdzi Bodganor i in. (2007, s.501), że brak jednego skodyfikowanego dokumentu utrudnia przedłożenie klarownej wykładni niektórych konstytucyjnych postanowień, szczególnie w okresie szybkich zmian politycznych królestwa czy trendów demokratyzacyjnych i globalistycznych. Jednakże, równie dobrze można by wskazać na wartość tejez niepisanej konstytucji, tj. jej łatwość przystosowania się do nowych warunków. To ta cecha służyła Brytyjczykom od wieków, oszczędzając czas i energię w prowadzeniu niepotrzebnych dysput czy modyfi-

kowaniu przestarzałych reguł. Bogdanor i in. (2007) powołują się tutaj na Benthama, który już w XIX wieku ostrzegwał, iż „skodyfikowana konstytucja stanowi jedynie odbicie przeszłości” (501). Brak wyodrębnionej ustawy zasadniczej o ugruntowanej pozycji prawnej, sprawił, iż zmiany w Wielkiej Brytanii stały się łatwiejszymi, a to pozwoliło uniknąć niepotrzebnych politycznych patów czy wprowadzania nadzwyczajnych procedur.

Swój przydomek „niepisanej”, konstytucja brytyjska zawdzięcza osiemnasto- i dziewiętnastowiecznym teoretykom państwowości brytyjskiej, wśród których najznamienitsi to Burke (1790), Bagehot (1867) czy Dicey (1885). To ich autorytet określił charakter debat nad tą jedną z ważniejszych kwestii społeczno-politycznych. Sam fakt, iż problem konstytucji brytyjskiej często poruszano w tak szerokim kontekście historycznym, pozwala wyjaśnić wiele spornych i zmytyzowanych przekonań na jej temat. Jak zauważa Johnson (1999, s.134-135), nawet w czasach obecnych nie ma formalnie uznanych kryteriów, które pozwalałyby odróżnić materię prawa konstytucyjnego od, na przykład, powszechnego. Nie istnieje Sąd Najwyższy, na podobieństwo tego w Stanach Zjednoczonych, który sprawowałby funkcję organu nadrzędnego, odwoławczego w kwestiach spornych. W rezultacie nie ma pełnej zgodności co do tego, co jest a co nie jest konstytucyjne. Ponadto, niektóre tzw. „praktyki konstytucyjne” są archaiczne zarówno w swojej formie jak i wymowie prawnej, a zatem wieloznaczne i trudne w interpretacji. Wynika to między innymi z faktu, iż wiele dawnych opracowań poświęconych konstytucji brytyjskiej to w istocie opisy funkcjonowania państwa, a nie prawna analiza jego funkcji i zadań (ibidem). Taki pogląd zgodny jest z opinią Kinga (2007) zawartą w jego najnowszej publikacji poświęconej konstytucji brytyjskiej. Uważa on bowiem, iż brytyj-

skie prawo konstytucyjne to w istocie zagadnienie interdyscyplinarne, obejmujące różnorodne dziedziny, w tym historię, socjologię, politologię, filozofię i prawo, a znaczna część zmian konstytucyjnych to „wtórna reakcja na działania podejmowane przez rządy centralne z zupełnie innych powodów” (s. 350).

Niniejszy artykuł stawia sobie zatem za zadanie przedstawienie najistotniejszych zasad konstytucji brytyjskiej, ukształtowanych podczas wielowiekowego procesu przemian politycznych. Cztery najważniejsze pryncypia, zdaniem Nortona (2007, s.360), to: nadrzędność władzy parlamentu, reguła prawa, jedność królestwa oraz istnienie rządu w systemie monarchii konstytucyjnej. Przedstawienie ich w zarysie historycznym pozwala wyjaśnić istnienie zmytizowanych przekonań, które zdominowały obecną dyskusję na temat konstytucji brytyjskiej. Podział tekstu na trzy główne części odzwierciedla poglądy głoszone przez wielu teoretyków brytyjskiej państwowości, którzy postrzegają konstytucję jako wytwór wielowiekowej, historycznie uwarunkowanej praktyki funkcjonowania elit politycznych. Ponadto, artykuł próbuje przybliżyć kilka najbardziej spornych kwestii problematyki konstytucyjnej, które nieodłącznie towarzyszą reformom wprowadzonym przez Partię Pracy po 1997 r.; reformom, które swoim zasięgiem przerosły działania wszystkich rządów ostatnich dekad.

Przeszłe doświadczenia konstytucyjne

Precyzyjny opis wyżej wymienionych zasad konstytucyjnych, tj. zwierzchnictwa parlamentu, reguły prawa, jedności królestwa czy ustroju monarchii konstytucyjnej, nastrocza trudności, a wynika to z odmiennego kształtowania się państwowości brytyjskiej niż tej popularyzowanej w dziełach Monteskiusza czy Locke’a. Postulowany przez nich podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską oraz oparcie ich na zasadzie równorzędności nigdy nie miały miejsca w Wielkiej Brytanii. W tym kontekście, istnienie jakiegokolwiek konstytucji, której zadaniem byłoby wyznaczenie zakresu władzy poszczególnych organów państwowych, staje się problematyczne. Parafrazując słowa Dicey’a, można przyjąć, iż „brytyjska ustawa zasadnicza to starodawny w swojej naturze twór, odzwierciedlenie procesu historycznego, a nie celowego działania” (cyt. za Bogdanor 2007, s.64). To sprawa, iż sama zasada nadrzędnej władzy parlamentu oraz sposób jego funkcjonowania w państwie brytyjskim stają się dyskusyjne. Także dokładny moment zaistnienia zwierzchnictwa parlamentu w świecie polityki można postrzegać jako sporny.

Zdaniem Harvey’a i Barthera (1982, s.9), Brytyjczycy powierzyli przywilej stanowienia prawa jednemu organowi – parlamentowi i uczynili to już w XVII wieku. Swoje opinie opierają na przemysłeniach Williama Blackstone’a, którego z kolei zainspi-

rował siedemnastowieczny prawnik, sir Edwarda Coke’a. Stwierdził on, że „to co czyni parlament, nie podlega żadnej innej władzy na ziemi”. Wiek później sir William przypomniał, iż „władza i jurysdykcja parlamentu nie podlegają ograniczeniom ze strony jakichkolwiek innych osób” (ibidem). Tak mocne maksymy nieraz kwestionowano i poddawano próbie czasu w praktyce konstytucyjnej królestwa.

Przyjmując pogląd Coke’a za właściwy, wielu znawców państwowości brytyjskiej wskazuje na wiek XVII i tzw. Chwalebą Rewolucję (1688-1689) jako ten moment, kiedy supremacja parlamentu nad innymi gałęziami władzy stała się faktem. To wtedy sądownictwo brytyjskie uznało zwierzchnictwo parlamentu, a to autonomicznie ustanowiło prymat statutu ustawy legislacyjnej nad prerogatywą królewską. Wprowadzone wówczas prawa określały przebieg sukcesji tronu i kładły podwaliny do ustanowienia reguł, którymi miał kierować się monarcha (Turpin i Tomkins, 2007, s.40). Wielu innych kwestionuje takie uproszczone postrzeganie rewolucji i jej skutków. Zdaniem Broughama (1861), dziewiętnastowiecznego lorda kanclerza, właściwe warunki do przyznania Parlamentowi nadrzędnej władzy wystąpiły dopiero po przeprowadzeniu pierwszej Reformy parlamentarnej w 1832 r. Dopiero wtedy trzy stany, tj. monarchiczny, arystokratyczny i demokratyczny potrafiły zabezpieczyć realną władzę parlamentu (s.14-15). Także jeden z dziewiętnastowiecznych premierów, lord Grey, zauważa, iż to właśnie w tym okresie tradycyjne rozumienie konstytucji, przypisujące Koronie władzę wykonawczą, zaś ustawodawczą wspólnie suwerenowi i obu izbom parlamentu, nie odpowiadało duchowi czasów (cyt. za Todd 1867, s.2). Zasada zwierzchności rządu parlamentarnego nabrała znaczenia, gdyż władza „prawnie” przynależna królowi znalazła się w rękach jego ministrów. To na ich barkach spoczął obowiązek stanowienia prawa w parlamencie. Wymogiem czasu stało się to, aby urzędnicy ci przynależeli do jednej z dwóch izb legislatury oraz zapewnili sobie poparcie polityczne szczególnie Izby Gmin (tamże).

Taka rozbieżność w poglądach zaledwie kilku konstytucjonalistów co do dokładnej daty zaistnienia doktryny zwierzchnictwa parlamentu wynika z odmiennego postrzegania tego co prawne, tj. tradycyjnie przeznaczone monarszej prerogatywie, a tego co konstytucyjne, tj. w istocie stosowane. Próbując uniknąć rozbieżności opisu konstytucyjnego, niektórzy teoretycy dążyli do pogodzenia przeciwstawnych opinii wskazując na wyjątkowy charakter brytyjskiej praktyki konstytucyjnej. Przykładem służył Bagehot (1886), dla którego konstytucja brytyjska, będąc wytworem wieków, dzieliła się w istocie na dwie części: organa wykonawcze, do których zaliczał gabinet i inne posiadające moc sprawowania władzy realnej, oraz organa dystyngowane jak, na przykład, monarchę z ograniczonymi funkcjami wykonawczymi. Taki podział nie dezawuował jednak organów dystyngowanych, które

pomagały kształtować w społeczeństwie poszanowanie dla autorytetu władzy. Tworzyły jego aurę, godząc tym samym rządzących z rządzonymi (s. 72-74). Tak rozumiana konstytucja sprzyjała budowaniu zaufania poddanych do instytucji monarchii, która, z kolei, swoim autorytetem wspomagała prace parlamentu i rządu. W takim przypadku istnienie skodyfikowanego dokumentu ustawy zasadniczej czy przypisywanie konkretnych praw parlamentowi staje się zbędne. Innymi słowy, „działanie konstytucji brytyjskiej można by określić kilkoma słowami: jest tym, co czyni monarcha w parlamencie, stanowiąc prawa” (Bogdanor i in., 2007, s. 501).

Klasyczne znaczenie doktryny supremacji parlamentu nabrało dodatkowego znaczenia pod koniec XIX wieku, kiedy to Dicey (1895) przedstawił swoje autorytatywne poglądy na temat stanu brytyjskiej państwowości. Zyskały one status kanonu, który do tej pory pomaga określić wiele brytyjskich norm konstytucyjnych. Dicey wskazał na parlament, rozumiany jako ciało składające się z Izby Gmin, Izby Lordów i Monarchę, jako na nadrzędny organ stanowiący prawo. „To parlament wprowadzał prawo lub je unieważniał” (cyt. za Turpin i Tomkins 2007, s.40). W istocie, reguła ta odmawiała jakiegokolwiek osobie czy instytucji uprawnień do zmian czy lekceważenia jego postanowień i jako taka obowiązuje również w obowiązującej myśli politycznej. Z prawnego punktu widzenia, jednakże, zasada ta była i jest postrzegana jako dogodne uproszczenie. Zdaniem Turkina i Tomkinsa (2007, s.40), prawna supremacja ustawy parlamentarnej nie jest równoznaczna z nadrzędną władzą tej instytucji. Choć rolą parlamentu jest stanowienie prawa czy modyfikowanie istniejących konwenansów prawa powszechnego, to w istocie odpowiedzialność za jego wprowadzenie spada na sądownictwo. Dokładna wykładnia słynnej doktryny zwierzchnictwa parlamentu w państwie nie jest zatem w pełni jasna. Pomimo tych zastrzeżeń, doktryna ta, jak wiele innych historycznie ukształtowanych pojęć konstytucyjnych, jest kluczowym pojęciem używanym i akceptowanym w jakiegokolwiek dyskusji dotyczącej konstytucji brytyjskiej.

Konsekwencją przyjęcia doktryny supremacji parlamentu stało się automatyczne uznanie kolejnej pryncypialnej cechy konstytucji brytyjskiej, tj. reguły prawa za podrzędną (Norton 2007, s.360). Pierwsza klarowna wykładnia tego pojęcia pojawiła się dopiero w 1885 r., lecz wydaje się iż Brytyjczycy już wcześniej cieszyli się głęboko zakorzenionym zrozumieniem idei wolności i gwarancji nietykalności (Turpin i Tomkins 2007, s.76). Przyjęcie zasady reguły prawa, źródła politycznych i osobistych wolności, często postrzegane jest jako warunek funkcjonowania brytyjskiego systemu parlamentarnego w czasach ubiegłych. Nie wszyscy jednak zgodni są, że tak właśnie funkcjonowało państwo brytyjskie. Zwiększona dominacja parlamentu nad władzą monarszą pod koniec XVII wieku nie do końca wyeliminowała zapędy dworu do kontro-

lowania poddanych. To właśnie uzurpacja zbyt wielu praw przez królów siedemnastego wieku przyczyniła się do wybuchu Chwalebnej Rewolucji (Loveland 2003, s.25). Już w 1679 r. Ustawa *Habeas corpus*, oparta na jurysdykcji prawa powszechnego, dawała podejrzanemu gwarancję nietykalności przed niesłusznym aresztowaniem. Niezaprzeczalnym jest jednak, że istnienie reguły prawa umożliwiło wprowadzenie dalszych swobód obywatelskich w Wielkiej Brytanii (tamże, s. 254).

Ustawa *Bill of Rights* z 1688 r., przypisująca parlamentowi nadrzędność w stanowieniu prawa, nie do końca też rozwiązała problem zakresu prerogatyw królewskich. Zdaniem Lyon (2003, s.254), postanowienia z 1689 r., mające jakoby rewolucyjny na ówczesny czas wymiar, były nieściśle. W porównaniu z amerykańską *Declaration of Rights* z 1789 r., znaczna część dokumentu brytyjskiego nie spełniała pokładanych w nim oczekiwań. Niektóre z zapisów są zbyt ogólnikowe jak, na przykład te zakładające, iż parlament powinien się spotykać „często” czy te postulujące, aby kary nie były „ani nadmierne ani zbyt okrutne.” Inne ustalenia sprecyzowano dopiero przy uchwalaniu Aktu o następstwie tronu w 1701 r. Ponadto, jak zauważa Bentham, doktryna supremacji parlamentu automatycznie podważyła prawa jednostki w konfrontacji z tą instytucją. Wydarzenia roku 1817, gdy ustawowo ograniczono wiele powszechnie obowiązujących praw obywatela, m.in. swobody spotkań czy przywilejów *Habeas corpus* w odniesieniu do osób zajmujących się działalnością polityczną, mogłyby posłużyć za przykład, jak dyskusyjne były zapisy w ubiegłych wiekach regulujące działalność organów państwa odnośnie jednostki (Lyon 2003, s. 317).

Nie ulega wątpliwości, iż do spopularyzowania zasady reguły prawa przyczynił się sam Dicey, który pod koniec XIX wieku przedstawił szczegółową wykładnię jej głównych tez. Jego maksymy dotyczące prawnych reguł funkcjonowania rządu, zakazu uzurpowania jakichkolwiek praw, niebędących częścią prawa powszechnego czy statutowego; zakazu karnania, z wyjątkiem tych sytuacji, gdy naruszono prawo, czy równości wszystkich obywateli wobec obowiązującego prawodawstwa, z pewnością wniosły znaczący wkład w zrozumienie i poszanowanie samej doktryny (cyt. za Harvey i Bather 1987, s.11-12). Ponadto, jak podkreślają Turpin i Tomkins (2007, s.76), brytyjskie rozumienie reguły prawa wpłynęło także na europejską myśl konstytucyjną. Stało się tak, gdyż stanowiła ona w istocie wyidealizowany obraz dobrego prawa, które należałoby wprowadzać. Jej, wydawałoby się przejrzyście ukazywane pryncypia, niejednokrotnie jednakże kwestionowano. W wieku XVIII i XIX elity brytyjskie cieszyły się większą ilością swobód i przywilejów, w tym immunitetem. (Norton 1984, s.67). Także twierdzenie Judge'a (2005, s.226), o istnieniu od 1688 r. specjalnych praw gwarantujących nadrzędność sądów nad organami władzy wykonawczej, nie

wyduje się przekonywujące. Dopiero w drugiej połowie XIX wieku establishment brytyjski uznał za stosowne respektować niektóre z założeń tego, co obecnie określamy mianem odpowiedzialności ministerialnej. Respektowanie prawa nie wynikało jednakże z dobrej woli polityków, lecz z sukcesywnego rozwoju struktur organów wykonawczych, których zadaniem stało się „wypełnianie prerogatyw królewskich” i poszanowanie prawa nałożonego na nie przez parlament (cyt. za *ibid.*, s. 128).

Odpowiedzialność za przestrzeganie kolejnej zasady systemu konstytucyjnego Brytanii, tzw. zasady unitarności królestwa, zdaniem Nortona (2007, s.360), spada na organa centralne. Wyklucza on możliwość sprawowania władzy przez autonomiczne instytucje sfederalizowanych regionów czy stanów, jak ma to miejsce w systemach federacyjnych. Nie ulega wątpliwości, iż początków państwa brytyjskiego można dopatrywać się w roku 1707, kiedy to Akt Unii pomiędzy Anglią i Szkocją dał początek królestwu Wielkiej Brytanii, a dotychczas działające parlamenty zastąpiono wspólnym, tj. Wielkiej Brytanii (Turpin i Tomkins 2007, s.195). Jednakże, w roku 1801, kiedy kolejny Akt zjednoczeniowy Wielkiej Brytanii i Irlandii utworzył Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii, władza parlamentu irlandzkiego uległa zawieszeniu. Takie rozwiązania mocno różniły się od poprzednich. Akt z 1707 r. zagwarantował Szkotom istnienie najważniejszych instytucji: Kościoła prezbiteriańskiego, systemu sądownictwa i edukacji oraz szkockiego prawa własności (Lyon 2003, s.427-8). Akt z 1801 r. zjednoczył dwa kraje i ich kościoły bezwarunkowo (cyt. za Turpin i Tomkins 2007, s.228). Można zatem przyjąć, że odmienne zasady, według których nastąpiło połączenie odrębnych dotychczas członów królestwa, od samego początku podważyły zasadę równowagi koegzystencji we wspólnocie i centralnego zwierzchnictwa.

Co więcej, jak wskazuje Bogdanor i in., chociaż daty 1707 r. i 1891 r. stanowią ważne etapy kształtowania się państwowości Zjednoczonego Królestwa, w żadnym z tych momentów nie utworzono w istocie odrębnego państwa. Nie należy zatem przypisywać im takiego znaczenia, jak ma to miejsce w przypadku wydarzeń 1776 r., kiedy powstały Stany Zjednoczone (2007, s. 501). Każdy z narodów nowej Brytanii uzyskał odmienną władzę, ale też odmienną pozycję w relacjach do władz centralnych w Westminster. Nie pozostało to bez konsekwencji w kolejnych etapach ich rozwoju. Asymetryczna forma wzajemnych wewnętrznych relacji członków królestwa doprowadziła z czasem do powstania quasi-federacyjnej formy państwa brytyjskiego. Kolejne parlamenty poszerzonego państwa cedowały swoje uprawnienia na instytucje Westminsteru. W praktyce podporządkowały one się dotychczasowym zwyczajom i procedurom dawnego parlamentu angielskiego. Lata 1707 i 1801 można więc traktować jako ważne, lecz w istocie nie zmieniły one podstawowych cech Brytanii. Nie powinno zatem

dziwić, na co wskazują autorzy publikacji, iż „Anglicy nigdy nie wykazywali większej ochoty na to, aby ustanowić własną konstytucję” (*ibidem*).

Ostatnia zasada brytyjskiego porządku konstytucyjnego, tj. istnienie ustroju monarchii konstytucyjnej, którą to Bogdanor definiuje jako „państwo, gdzie monarcha panuje lecz nie rządzi” (2007, s.1), kwestionowano przez prawie cały okres XIX wieku. Nazwę tego typu ustroju wprowadził Macauley w 1855 r., gdy zauważył, że „konstytucyjna władza królewska w Brytanii nie przypominała tej, którą można było zaobserwować w innych krajach”. Zwierzchnictwo monarchy stało się mitem, gdyż suwerenowi nie przynależała władza realna (cyt. za 1997, s.1). W tym kontekście, można by przyjąć, iż początek ograniczenia prerogatyw królewskich i utworzenia monarchii parlamentarnej miał miejsce po przyjęciu Aktu o prawach z 1689 r. i Aktu o następstwie tronu z 1701 r. Oba statuty stworzyły fundamenty, na których z czasem zbudowano ustrój monarchii konstytucyjnej. Umocniły one pozycję parlamentu w relacjach z dworem królewskim, a to prawdopodobnie pomogło Wielkiej Brytanii uniknąć tak charakterystycznych dla innych krajów rewolucyjnych przełomów (Bogdanor 1997, s.5-8). W zaistniałych warunkach, trudniejszym stało się ignorowanie woli parlamentu, choć zarówno w wieku XVIII i początkowych dekadach XIX wieku nie można jeszcze mówić o ugruntowanej formie monarchii konstytucyjnej. Ustrój brytyjski bardziej przypominał system mieszany, w którym to monarcha wciąż z łatwością kontrolował ministrów i elektorat poprzez sprawowany patronat królewski. Przekupywanie elektoratu czy wręcz ignorowanie decyzji parlamentu nie nastroczało monarchom trudności (*ibid*, s.9).

W opinii Lyon (2003, s.254-255), powodem tak ograniczonego poskromienia przywilejów królewskich i niechęci do wprowadzania zbyt zdecydowanych posunięć zarówno w 1689 r. jak i 1701 r., które zagwarantowałyby parlamentowi pełnię praw, przypisywać należy zbyt zachowawczej postawie Izby Gmin. Ograniczała się ona głównie do zainteresowania kwestią obsady tronu. Tradycyjne prerogatywy królewskie, tj. prawo do wybierania własnych ministrów, sprawowania pieczy nad kierunkiem polityki, szczególnie zagranicznej, pozostały niezmienione. Liczył się jednakże wydzźwięk obu aktów w sferach politycznych. Stały się one fundamentem ówczesnej formy państwowości brytyjskiej, a dla kolejnych pokoleń punktem odniesienia, wyznaczającym dalszy rozwój ustrojowy. Z czasem, tym rzeczywistym zdarzeniom przypisano zmytyzowaną wymowę, niepopartą faktami.

Ustrój monarchii konstytucyjnej przybrał właściwe sobie cechy systemu politycznego dopiero w drugiej połowie XIX wieku, kiedy to władza rzeczywista znalazła się poza zasięgiem monarchy. Jemu samemu pozostało oddziaływanie na nią, a zakres tych wpływów, w rozumieniu Bogdanora (1997, s.32-35), zależał od chęci samego suwerena do zajmowania się

polityką rządu. Okres królowej Wiktorii jest zatem ostatnim, kiedy to monarcha ponosił specjalną odpowiedzialność za sprawy zagraniczne i kondycję armii. Przy stałym i dynamicznym rozwoju struktur administracji rządowej, umacnianiu się zasady odpowiedzialności ministerialnej oraz zwiększonej władzy organów wykonawczych, i te obszary szczególnej odpowiedzialności królewskiej stały się domeną ministrów.

Okres tradycyjnych rozwiązań konstytucyjnych

Dziewiętnastowieczne debaty i spory wokół funkcjonującego systemu trójwładzy, tj. Izby Gmin, Izby Lordów i dworu królewskiego, zaowocowały stabilizacją przyjętych rozwiązań konstytucyjnych w wieku dwudziestym; stąd jego miano tradycyjnego (Norton 2007, s. 360-1). W latach roku 1911 – 1972, wszystkie omawiane powyżej pryncypia, tj. zwierzchnictwa parlamentu, reguły prawa, jedności królestwa i istnienia rządu w systemie monarchii konstytucyjnej, nie uległy znaczącym zmianom. Pomimo nasilających się problemów, szczególnie kryzysu ekonomicznego lat trzydziestych, a także kolejnych trudności w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, państwo brytyjskie nie doświadczyło większych zakłóceń porządku konstytucyjnego. Historycznie ukształtowane zasady ustrojowe sprzyjały pokojowemu rozwiązywaniu sporów. Pozwalały modyfikować istniejący porządek prawny, bez konieczności uciekania się do radykalnych rozwiązań. W przeciwieństwie do niektórych krajów europejskich, takich jak Niemcy, Austria czy Włochy, które w okresie powojennym doświadczyły radykalnych transformacji systemów politycznych, wprowadziły ustawy zasadnicze i powołały nowe instytucje władzy, Wielka Brytania nie poczyniła żadnych radykalnych kroków (ibid, s.362).

W latach 1939-1945 parlament brytyjski potrafił nawet zwiększyć swą dominację na scenie politycznej. Wskazywałoby to na umiejętność wykonywania przypisywanej mu konstytucyjnej roli kierowania życiem publicznym. I tak w okresie wojny zawieszono Akt *Habeas corpus* i ograniczono wolność prasy, a tuż po wojnie Aktem parlamentarnym z 1949r. ograniczono władzę Izby Lordów. Tym samym, jak tłumaczą Harvey i Bather (1987, s.10), parlament umiejętnie wprowadzał rozwiązania „niekonstytucyjne”, a prerogatywy powierzone tej instytucji w przeszłości pozwalały na przyjmowanie specjalnych procedur. Powszechna akceptacja historycznie ugruntowanych politycznych dogmatów sprawiała, iż nie kwestionowano takich rozwiązań. Można by przyjąć, że zasada zwierzchnictwa parlamentu pozostała nienaruszona, zaś establishment brytyjski, zdobywając poparcie społeczne, przez wiele był w stanie zapewnić powoływanym rządów większość parlamentarną w Izbie Gmin. To z kolei przyczyniało się do wprowadzania

takich rozwiązań prawnych, które umacniały więzy pomiędzy tradycyjnie ukształtowanymi instytucjami państwowymi a narodem (Norton 2007, s. 362).

Także zasada unitarności królestwa pozostała nienaruszona aż do końca dwudziestego wieku. Próby utworzenia struktur władzy regionalnej w Szkocji, Irlandii Północnej i Walii w okresie powojennym okazały się nieskuteczne. Nie powołano w tych krajach żadnych instytucji, które cieszyłyby się autonomią działań w stosunku do rządu centralnego i które naruszyłyby zasadę jedności państwa brytyjskiego. Co więcej, debaty poświęcone istnieniu potencjalnych struktur regionalnych nie przypisywały „nowym instytucjom żadnych praw, poza tymi które delegowałyby rząd centralny” (Norton 1984, s. 227-228). W konsekwencji, wszystkie próby zmian funkcjonowania rządu w Westminster w ustroju monarchii konstytucyjnej skończyły się niepowodzeniem. Struktury władzy lokalnej Zjednoczonego Królestwa, z szeregiem wielozadaniowych jednostek w terenie reprezentowanymi przez urzędników szkockich, irlandzkich czy walijskich, zajmowały się lokalnymi sprawami funkcjonowania służby zdrowia czy wodociągów i podlegały władzom centralnym w Londynie (ibid, s. 237-238).

Nowe poważne wyzwania, które podważyły tradycyjnie ukształtowany ustrój, pojawiły się po 1970 r. Pierwsze wiązało się z przystąpieniem Wielkiej Brytanii do Wspólnoty Europejskiej, co stało się faktem w 1973 r., drugie zaś nastąpiło po dojściu laburzystów do władzy i wprowadzaniu przez nich reform konstytucyjnych. Oba naruszały istniejący układ konstytucyjny i akceptowany system wartości. Ponieważ reformy laburzystów dotyczące federalizacji władzy wykonawczej i ustawodawczej poprzez powołanie parlamentów w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, miały miejsce dopiero w ostatniej dekadzie XX wieku, wydaje się, iż większy wpływ na zmianę ustroju brytyjskiego miało podpisanie przez ten kraj traktatu akcesyjnego w 1972 r., w następstwie którego stała się ona państwem członkowskim Wspólnoty Europejskiej rok później.

Członkostwo we Wspólnocie nadało brytyjskim rozwiązaniom konstytucyjnym nowy wymiar. Przyjmowane przez kraje europejskie rozwiązania prawne stały się wiążące także dla Wielkiej Brytanii. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad rozwiązaniami krajowymi uczyniła ustawodawstwo brytyjskie podrzędnym, w przypadku zaś rozbieżności o wykładnię prawną zwracano się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Takie rozwiązanie oddziaływało na sądownictwo królestwa, dla którego rozwiązania przyjęte w Luksemburgu powinny być wiążące. Wszystko to z kolei naruszyłoby zasadę zwierzchnictwa parlamentu brytyjskiego. Można by ponadto założyć, iż podpisując traktat wspólnotowy, Wielka Brytania zyskała to, co charakteryzuje inne państwa europejskie, tj. pisane prawo konstytucyjne w postaci traktatów wspólnotowych (Norton 1984, s. 241). Z drugiej

strony, politycy brytyjscy wciąż utrzymywali, że doktryna supremacji brytyjskiego parlamentu pozostała nienaruszona. Wielka Brytania zapewniła sobie w traktacie akcesyjnym z 1972 r. możliwość odrzucenia aktów wspólnotowych a nawet wystąpienia z jej struktur. W tym kontekście, jak utrzymuje Norton, doktryna zwierzchnictwa brytyjskiego parlamentu pozostała niezmienna (2007, s. 363). Ponadto, parlament brytyjski nie został formalnie zobowiązany do przestrzegania rozporządzeń sądów europejskich. Mogą one wydawać oświadczenia o niezgodności prawa europejskiego i rodzimego, lecz ostateczna decyzja przyjęcia poprawek czy nowych przepisów prawnych przysługuje parlamentowi brytyjskiemu, a ten wciąż posiada uprawnienia do ich odrzucenia. W opinii niektórych brytyjskich konstytucjonalistów, takie rozumienie relacji prawodawstwa europejskiego w stosunku do krajowego, może ulec zmianie. Wydłużający się okres przynależności do Wspólnoty oraz liczba rozstrzyganych kwestii spornych przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości umniejszają tradycję dominacji brytyjskiego parlamentu. W dłuższym okresie sama zasada może zostać zakwestionowana (ibid., s.363).

Taki scenariusz wydarzeń wydaje się bardzo prawdopodobny także ze względu na wciąż postępującą integrację europejskich państw, które począwszy od 1973 r. rozszerzają zakres spraw powierzanych instytucjom europejskim, a pozostającym dotychczas w gestii rządów narodowych. Akt wspólnotowy z 1987r., Traktat z Maastrich z 1993 oraz Traktat amsterdamski z 1999 wzmocniły plenipotencje ministrów spraw zagranicznych i Parlamentu Europejskiego do podejmowania wspólnotowych decyzji. Poszerzyły one zakres problemów i obszarów, które podlegają współdecydowaniu parlamentów krajów członkowskich i Parlamentu Europejskiego. To skutkuje dalszym ograniczeniem nadrzędności legislacyjnej parlamentu brytyjskiego. Kolejne wydawane we wspólnocie akty prawne uzupełniają „niepisaną” konstytucję brytyjską o nowe rozporządzenia w postaci aktów prawnych i statutów (Norton 2007, s. 263).

Co więcej, wydaje się, iż nienaruszona doktryna supremacji brytyjskiego parlamentu jest także kwestionowana przez samych polityków, lecz z zupełnie innych powodów. Stała się ona iluzoryczna już pod koniec XIX wieku, gdy rozwój systemu partyjnego oraz pojawienie się rządów partyjnych przesądziło o jej mitycznym wydzwieku. Władze wykonawcze Wielkiej Brytanii praktycznie narzucają podległemu parlamentowi swą wolę. Samo używanie tradycyjnie przyjętych norm uosabia jedynie tradycję brytyjską i postrzeganie funkcjonowania systemu władzy (Judge 2005, s. 24). Zdaniem Johnsona (cyt. za Judge, s.268), takie przywiązanie do historycznie ukształtowanych wartości pozostaje bezzasadne, gdyż faktycznie parlament brytyjski już dawno powierzył znaczną część swoich prerogatyw decyzjom Wspólnoty Europejskiej. King

(2007, s.99) idzie dalej w swoich konstatacjach twierdząc, iż zasada supremacji brytyjskiego parlamentu, jak wiele innych doktryn brytyjskiej teorii konstytucyjnej, pozostaje „prawną fikcją”.

Zastanawiającym jest, iż to kwestia zwierzchnictwa parlamentu zdominowała ostatnie lata debaty na temat ustroju konstytucyjnego państwa brytyjskiego. Większym wyzwaniem dla tradycyjnie ukształtowanej relacji rządu centralnego i wielonarodowego systemu sprawowania władzy. Jak zauważa Gedds (cyt. za Judge, s.268), silne przywiązanie do tradycyjnie pojmowanych kwestii lokalizacji władzy, jej autorytetu oraz związanej z tym odpowiedzialności, skoncentrowało debatę publiczną wokół problemu instytucji parlamentu i jego supremacji. To sprawiło, iż inne ważne zagadnienia, na przykład zasady nowego modelu rządzenia, pozostały faktycznie niezauważone. A to właśnie kwestia federalizacji władzy oraz wynikające z tego faktu konsekwencje, stanowią większe wyzwanie dla tradycyjnych brytyjskich konstytucyjnych rozwiązań. Może ona znacznie naruszyć nie tylko zasadę dominacji parlamentu narodowego, ale i unitarności królestwa.

Czas nowych rozwiązań konstytucyjnych

Wprowadzanie nowych modeli zarządzania państwem stanowi dużo większe wyzwanie dla parlamentu brytyjskiego oraz jego prestiżu, niż sama zasada supremacji parlamentu. Jak wskazuje Bogdanor, reformy konstytucyjne administracji Tony Blaira są trwałe i bez wątplenia przetrwają obecne polityczne spory (cyt. za Goldsmith 2007, s.1158). Zalicza się do nich łącznie jedenaście statutów o znaczeniu konstytucyjnym, wśród których najbardziej znaczące to: Akt o prawach człowieka w 1998 r., statuty o delegacji władzy w Królestwie w 1999, Akt o reformie Izby Lordów z 1999 r., czy wolności słowa z 2000 r. Ponadto, w roku 2005 przyjęto Akt reform konstytucyjnych, który przyspieszył transformację historycznie ukształtowanych instytucji brytyjskich. Wprowadził on, na przykład, istotne zmiany w funkcjonowaniu urzędu lorda kanclerza, ustanowił Najwyższy Sąd Apelacyjny poza Izba Lordów, a także prawnie, choć nie w formie ustawy, zobowiązał wszystkich ministrów do przestrzegania kodeksu ministerialnego. Dokument ten zobligował elity brytyjskie do „przestrzegania reguły prawa, także tego międzynarodowego, a więc i zobowiązań traktatowych. Miało to służyć polepszeniu jakości życia publicznego i stanowienia sprawiedliwych rozwiązań prawnych” (The Ministerial Code).

Wszystkie wprowadzane ustawy i rozporządzenia sprawiły, iż w samym okresie 1997- 2004 utworzono i zmodernizowano aż 54 instytucje brytyjskie. Wiele z nich podjęło zadania związane z wewnętrzną federalizacją królestwa (Judge 2005, s.263-265). Po-

nadto, analogiczne procesy delegacji władzy prawnie usankcjonowały większą niezależność regionów w strukturach Unii Europejskiej. Wiele instytucji regionalnych, czy to parlamentów autonomicznych krajów czy ich organizacji przedstawicielskich, w myśl doktryny subsydiarności propagowanej przez traktat z Maastricht z 1997 r., zyskały formalny status. Himswoth (cyt. za Turpin i Tompkins 2007, s.75) dostrzega też inne zagrożenia dla funkcjonowania zwierzchnictwa narodowych parlamentów, które wynikają z trendów globalizacyjnych, swobodnego przepływu kapitału korporacji ponadpaństwowych czy rozwoju nowych technologii i form komunikacji. Sprawiają one, iż uprawianie polityki na szczeblu krajowym, a tym samym działanie narodowej instytucji legislacyjnej – parlamentu, staje się ograniczone.

Zaprezentowane powyżej przemiany odcisnęły swoje piętno na kluczowych pryncypiach brytyjskiej konstytucji i to w większym stopniu niż miało miejsce wcześniej, tj. po wstąpieniu Wielkiej Brytanii do struktur unijnych. Wszechwładza brytyjskiego parlamentu uległa ograniczeniom przede wszystkim po przyjęciu przezeń w 1998 r. Aktu o prawach człowieka (HRA). Zobowiązał on ustawodawstwo brytyjskie do zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka z roku 1953 (EKPC) (Goldsmith 2007, s.1160). Wydawałoby się, że już w XVII wieku zaistniała możliwość poddania osądowi postanowienia angielskich instytucji, jeśli naruszyły one istniejące reguły prawa. Była to jednakże możliwość czysto hipotetyczna. W sytuacji, gdy system sędziowski królestwa uznał zasadę zwierzchnictwa parlamentu w 1688 r., jego pozycja w porządku konstytucyjnym na zawsze pozostała podrzędna w stosunku do Legislatury (Judge 2005, s.226). Dopiero wprowadzenie EKPC wzmocniło pozycję sądów brytyjskich a liczba wniosków o rewizję wyroku wzrosła prawie czterokrotnie w dekadach poprzedzających przyjęcie brytyjskiego Aktu o prawach człowieka. Szacuje się, iż do 2003 r. wpłynęło około 5.000 wniosków o rewizję sądową. Dla orędowników tradycyjnych rozwiązań konstytucyjnych to niewiele, zważywszy na liczbę rządowych rozporządzeń. Ponadto, argumentują oni, że aż 45% zgłaszanych przypadków dotyczyło spraw azylantów, a kolejne 20% administracji lokalnej. Wszystko to sprawia wrażenie, że rząd centralny w Westminster nadal pozostał poza zasięgiem krytyki. Wydaje się zatem, że wielowiekowa tradycja dominacji brytyjskich instytucji władzy i powściągliwe działania sądownictwa w stosunku do władz centralnych ograniczyły zakres konfliktu pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą w nowych warunkach konstytucyjnych (ibid, s.232).

W najbardziej spektakularnych przypadkach, jak przykład rozporządzenia wydanego przez Sąd odwoławczy Izby Lordów z 2004 r. w sprawie przetrzymywania obywateli innych krajów bez wyroku na mocy brytyjskiej Ustawy o bezpieczeństwie z 2001 r., która *nota bene* naruszyła Europejską Konwencję Praw

Człowieka, zarówno ministrowie jak i lordowie prawa pozostali przy stanowisku, iż parlament brytyjski ma prawo stanowić o ostatecznych rozwiązaniach prawnych. (Judge 2005, s.232). Z drugiej strony istnienie rozporządzeń EKPC doprowadziło do coraz ostrzejszych sporów pomiędzy sądownictwem brytyjskim i parlamentem. Częste prośby ze strony sądów o uzasadnienie nowych aktów prawnych wymusiły na posłach uważniejsze konstruowanie ustaw, co pozwalało uniknąć zarzutów o naruszenie ustawodawstwa konwencji europejskiej. Ówczesny lord Kanclerz, Lord Irvine zauważył, iż pierwsze lata funkcjonowania brytyjskiej Ustawy o prawach człowieka umożliwiły sądownictwu poczynić krok do przodu, lecz prawdziwy przełom dokonał się w funkcjonowaniu samej konstytucji (cyt. w *ibid.*, s.233). Jednakże ten sam minister, jak zauważa Norton (2007, s.371), przy innej okazji ponownie wygłosił, typowy dla Brytyjczyków stereotypowy pogląd dotyczący ustawodawstwa europejskiego, twierdząc, iż EKPC w żadnym stopniu nie podważyła ustawodawstwa parlamentu w Westminster. Także wielu innych brytyjskich polityków wciąż utrzymuje, iż parlament brytyjski ma prawo do wydawania takich ustaw, które niekoniecznie muszą być zgodne z normami europejskimi. Można jednakże przyjąć, iż sam Akt korzystnie wpłynął na jakość przygotowywanego rodzimego ustawodawstwa. Stanowił wyzwanie dla tradycyjnie pojmowanego zwierzchnictwa parlamentu, choć nie doprowadził do nowych rozwiązań konstytucyjnych (*ibidem*).

Nie ulega wątpliwości, że zwiększona rola sądownictwa brytyjskiego miała znaczny wpływ na działanie reguły prawa. Przyjęcie EKPC umocniło respektowanie praw człowieka, zwłaszcza przez decydentów. Brytyjska reguła prawa, propagująca równość i sprawiedliwość, zyskała sojusznika w postaci rozporządzeń EKPC. Zdaniem Nortona (2007, s.370-371) doprowadziło to do większej równowagi pomiędzy dotychczas nadrzędnymi doktrynami brytyjskiej konstytucji propagowanymi przez Dicey'a, tj. zwierzchnictwa parlamentu i reguły prawa. Z drugiej strony, można też założyć, iż była to tylko pozorna równowaga. Utworzenie najwyższego Sądu Apelacyjnego i usunięcie lordów prawa z Izby Lordów, nie zaowocowało przyznaniem tej instytucji szczególnych uprawnień. Nie zyskał on, na przykład, plenipotencji do uznawania uchwał parlamentu za niezgodne z prawem. Jak dawniej, pozostał jedynie najwyższą instytucją odwoławczą (Turkin i Tomkins 2007, s.125). Establishment brytyjski odrzucił model sądu najwyższego, który funkcjonuje, na przykład, w Stanach Zjednoczonych czy Republice Federalnej Niemiec, a który umożliwia zmianę konstytucji poprzez stosowanie praktyki precedensów. Prawnicy pracujący nad ustawą o powołaniu Sądu Najwyższego uzasadnili jego ograniczone prerogatywy jednoznacznie. Historycznie ukształtowana tradycja konstytucyjna państwa brytyjskiego dawała pierwszeństwo parlamentowi (cyt. za Judge

2005, s.238). Taka wykładnia nie wyklucza jednakże racji oponentów. Włączenie do ustawodawstwa brytyjskiego Aktu o prawach człowieka z 1998 r., wzmocniło pozycję władzy sądowniczej. Sprawilo, iż system konstytucji brytyjskiej poddał się zmianom, które w coraz szerszym zakresie oparte są na literze prawa (Turpin i Tomkins 2007, s.31).

Najbardziej znaczące zmiany konstytucyjne dotyczyły jednakże zasady unitarności państwa po utworzeniu parlamentów regionalnych w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Zdaniem Bogdanora (1999, s. 64-65), cały okres przemian dokonanych przez laburzystów po 1997r. należałoby zaliczyć do najbardziej radykalnych od czasów I-ej reformy parlamentarnej w 1832 r. Żadna inna reforma nie skutkowała tak daleko idącymi konsekwencjami, jak federalizacja Królestwa. Wynikało to z próby pogodzenia dwóch przeciwstawnych sobie trendów, tj. utrzymania nadrzędności parlamentu brytyjskiego oraz przyznania regionom pewnej autonomii w kwestiach ich dotyczących. W wyniku reformy każdy z krajów Zjednoczonego Królestwa zyskał jednak odrębną pozycję w stosunku do Westminster. Szkocja zdobyła znaczną autonomię ustawodawczą z możliwością nakładania podatków. Autonomia Walii miała charakter wykonawczy. Irlandii Północnej, podobnie jak Szkocji, przyzwolono na zwiększenie uprawnień ustawodawczych. Warunkiem ich przyznania był ich sprawiedliwy podział pomiędzy dwiema zwaśnionymi stronami: nacjonalistów i unionistów. Konsekwencją całego procesu decentralizacji władzy w Zjednoczonym Królestwie stało się utworzenie quasi-federacyjnego państwa z jednym nadrzędnym parlamentem w Westminster.

Już w XIX wieku, gdy Irlandia zabiegała o autonomię, Dicey przestrzegał przed konsekwencjami takiego posunięcia. Groziła ona bowiem niestabilnością relacji wszystkich podmiotów unitarnego państwa. Nie dziwi zatem zapis ustawy dotyczącej obecnej autonomii Szkocji, który podkreśla suwerenność ustawodawstwa brytyjskiego we wszystkich obszarach (cyt. za Bogdanor 1999, s.56). Zasada zwierzchnictwa Londynu została dodatkowo wzmocniona uprawnieniami powstałego w 2009 r. Najwyższego Sądu Apelacyjnego, który swoją jurysdykcją obejmuje sprawy regionalne oraz pełni funkcje uprzednio przypisane Komisji Sędziowskiej przy Królewskiej Tajnej Radzie (Turpin i Tomkins 2007, s.125). Akt o Szkocji zachował pełne zwierzchnictwo władzy dla Westminsteru, tym samym utrzymał jedność królestwa (Bogdanor 1999, s.61). Zdarza się jednakże słyszeć też głosy przeciwne tak pojmowanemu procesowi autonomii krajów Zjednoczonego Królestwa. Głoszą one, iż realna władza parlamentu brytyjskiego nad sprawami krajowymi Szkocji ogranicza się jedynie do nadzorowania innego ciała ustawodawczego (ibid, s.62). Zgoda brytyjskiego parlamentu na większe prerogatywy zdecentralizowanych instytucji w pewnym sensie uniemożliwia powrót do dawnych rozwiązań.

Można ją bowiem uważać za precedens, integralną cechą brytyjskiego systemu konstytucyjnego. Odrzucenie raz zaakceptowanych narodowych aspiracji do samostanowienia zaburzyłoby historycznie ukształtowaną zasadę powszechnie akceptowanej praktyki konstytucyjnej (Turpin i Tomkins 2007, s.75).

Na dzień dzisiejszy, jak utrzymuje minister partii laburzystowskiej zajmujący się reformami konstytucyjnymi, federalizacja królestwa nie podważyła zasady unitarności państwa. Jednakże, sam proces autonomizacji poszczególnych krajów nie wydaje się zakończony. Już zaowocował wieloma anomaliami w funkcjonowaniu państwa brytyjskiego. Utrzymano działanie formuły Barnetta, która pozwalał władzom centralnym kształtować budżety zdecentralizowanych instytucji. Wciąż otwartą pozostaje kwestia West Lothian, tj. nadreprezentacji szkockich i północno-irlandzkich parlamentarzystów w Westminsterze; czy częściowo rozwiązana już kwestia angielska, która przyzwala szkockim politykom na współtworzenie prawodawstwa dotyczącego angielskich okręgów wyborczych (Mitchell 2006, s.470-472). Ignorowanie problemów formuły Barnetta czy kwestii West Lothian może pewnego dnia zantagonizować stosunki pomiędzy Westminster, Edynburgiem i Cardiff. Jak zauważa King (2007), „pozorna harmonia zasady jedności państwa nie wyklucza sytuacji, gdy Edynburg podąży śladami Bratysławy” (s. 214).

Ostatnia podpora tradycyjnie ukształtowanego królestwa Wielkiej Brytanii, tj. ustrój monarchii konstytucyjnej, wydaje się być nienaruszona. Obecna monarchini, jako głowa państwa, pełni jedynie funkcje reprezentatywne. Z obserwacji Bogdanora (2007, s.65) wynika, iż dla Brytyjczyków ustrój monarchiczny to przede wszystkim ukształtowana historycznie tradycja sprawowania ograniczonej władzy królewskiej poprzez ministrów. W gestii suwerena nadal pozostają trzy ważne funkcje państwowe, tj. konstytucyjne, głównie o charakterze formalnym, do których zaliczyć można mianowanie premiera, czy rozwiązanie parlamentu; te reprezentacyjne i ceremonialne angażujące monarchę w życiu publicznym, czy te najważniejsze, czyniące monarchę symbolem jedności państwa i narodu (ibid, s.61-63). Ponadto, jak podkreśla Norton (2007), obecnej monarchini wciąż przysługują tradycyjne prerogatywy monarsze zdefiniowane przez Bagehota, tj. prawo o konsultacji, zachęcania i ostrzegania, a królowa Elżbieta II, choć okazjonalnie, potrafiła skorzystać z nich wszystkich, dając tym samym „wyrzowemu niezadowolonemu z prowadzonej polityki poszczególnych rządów” (s. 393-4). Tak ukonstytuowana rola suwerena okazuje się pomocna, gdyż skupia uwagę ministrów na lojalności w stosunku do państwa a nie partii. Ponadto, w gestii królowej wciąż pozostają nieliczne prerogatywy królewskie, zwane ‘rezerwowymi’, po które ma prawo sięgać w sytuacjach wyjątkowych (Turpin i Tomkins 2007, s.356). Co ważniejsze, nie będąc uwikłaną w spory polityczne, monar-

chini stoi na straży konwenansów konstytucyjnych, a zatem uniemożliwia nieuzasadnione działanie parlamentu czy ministrów (Norton 2007, s. 395-396).

Tak ukształtowany ustrój monarchiczny sprawia, iż sentymenty republikańskie zawsze pozostawały słabe w Wielkiej Brytanii. Wczesne debaty na temat zmian ustrojowych w pierwszych dekadach XX wieku nie przysporzyły zwolennikom obalenia monarchii poparcia. Argument o wsteczności instytucji monarchii czy jej negatywnym oddziaływaniu na rozwój kraju, nigdy nie zyskał poklasku (Haseler 1993, s.17-18). Bodganor (2007) przypisuje porażkę republikańców ich merytorycznemu nieprzygotowaniu. Wskazuje na Japonię, „kraj o dobrze zachowanym ustroju monarchicznym, który potrafił dokonać skoku modernizacji” (s. 300-301). Wprawdzie w ostatnich latach w społeczeństwie brytyjskim odżył pewien antymonarchiczny sentyment, który mógłby podważyć zasadność istnienia instytucji monarchii w przyszłości, to jednak, jak pokazują badania, Brytyjczycy nie widzą potrzeby przeprowadzenia zmian radykalnych. Opowiada się z monarchią bardziej otwartą i mniej kosztowną, lecz przyszłość samej instytucji nie wydaje się być zagrożona. Zatem można uznać ten element tradycyjnego porządku konstytucyjnego za najtrwalszy w obecnym układzie konstytucyjnym królestwa (Norton 2007, s.394-402).

Zakończenie

Wydaje się, że na kształt tradycyjnej niepisanej konstytucji brytyjskiej wpłynęły wydarzenia wielu wieków. Ewaluowała ona wraz z kształtującymi się strukturami państwa, sukcesywnie włączając nowe procedury i praktyki życia politycznego. Nabrała bardziej zdefiniowanej formy w wieku dziewiętnastym, kiedy to wiele reguł konstytucyjnych zostało skodyfikowanych. Stanowiły one podstawę tego, co obecnie określa się mianem konstytucji tradycyjnej z osławionymi zasadami zwierzchnictwa parlamentu czy reguły prawa. Wszechwładna legislatura sukcesywnie modyfikowała lub unieważniała niektóre przestarzałe procedury prawa zwyczajowego, zastępując je nowymi statutami i rozporządzeniami. Razem tworzyły zbiór tradycyjnie postrzeganych oraz poważanych norm i pryncypiów, które swoim wydźwiękiem przemawiały też do przyszłych pokoleń. W tym sensie zmiany i konflikty polityczne ubiegłych wieków regulowane były poprzez sam parlament. To przesądziło o politycznym charakterze konstytucji brytyjskiej. Inną konsekwencją tak ukształtowanej praktyki konstytucyjnej jest łatwość, z którą przystosowywała się do nowych warunków. Tak rozumiana konstytucja to wielka zaleta w oczach wielu tradycjonalistów.

Z drugiej strony, zwolennicy zmian argumentują, że wiele tradycyjnie ukształtowanych pojęć jest niejasnych i niełatwych do zinterpretowania. W tym sensie

zasada zwierzchnictwa parlamentu, reguły prawa czy unitarności państwa bardziej przypominają zmityzowane pojęcia niż prawdziwe wartości. Prawdą jest, że samo ich istnienie ułatwiło wprowadzenie kolejnych zasad funkcjonowania państwa, a dogodnie brzmiące formuły świadczyły o trwałości instytucjonalnych rozwiązań. Zakres reform wprowadzonych przez rząd Tony Blair'a w 1997r., a niemający dotąd precedensu, szczególnie przyjęcie przez rząd brytyjski szeregu praw,

w tym europejskiej konwencji praw człowieka, znacznie naruszył relacje pomiędzy głównymi instytucjami politycznymi w Zjednoczonym Królestwie. Zauważalny rozdział pomiędzy władzą wykonawczą, ustawodawczą i sędziowską daje podstawy, aby sądzić, iż ustrój Brytanii w coraz szerszym zakresie określa prawo stanowione. Także zmieniające się relacje pomiędzy ośrodkami władzy uczyniły zmiany konstytucyjne bardziej zauważalnymi i łatwiejszymi w rozumieniu. Zaakceptowanie ustawodawstwa europejskiego i przeprowadzenie reform konstytucyjnych w kraju sprawiło, iż dawne charakterystyczne wydarzenia, które w przeszłości postrzegano za przełomowe, ustąpiły konkretnym statutom o ściśle określonym znaczeniu prawnym.

Proces reform, który dotknął tradycyjnie zmienną i dogodną konstytucję brytyjską, nie pozostał bez wpływu na jakość retoryki debat konstytucyjnych. Pojawił się szereg nie zawsze spójnych sądów próbujących określić znaczenie nowych rozwiązań. Rozbieżność pomiędzy Nortonem, dla którego podstawowe pryncypia brytyjskiej konstytucji zostały zachowane, a Kingiem, który te same założenia postrzega za fikcję, odzwierciedlają w pewnym sensie atmosferę dawnych debat, kiedy ferowanie przeciwstawnych sądów było normą. Taka rozbieżność opinii ukazuje jednakże naturę samej konstytucji brytyjskiej, z jej nieprecyzyjnymi i idealistycznymi wartościami i normami, gdzie każda opinia może znaleźć swoje uzasadnienie. To czy obecne zmiany będą postrzegane jako rzeczywiste, czy tylko powierzchowne, jest mniej ważne. Faktem jest, że tradycyjnie pojmowana konstytucja brytyjska ulega przemianom, choć jej ostateczny kształt pozostaje zagadką.

Literatura:

1. Bagehot W. (1886), *The English Constitution*, London, Thomas Nelson.
2. Blake R. (1999), *Constitutional Monarchy: The Prerogative Powers*, in D. Butler i.in. (red.) *The Law, Politics and the Constitution*, Oxford, OUP, s. 19-32.
3. Bogdanor V. (1999), *Devolution and the British Constitution* W: D. Butler i in. (red.) *The Law, Politics and the Constitution*, Oxford, OUP, s. 54-78.

4. Bogdanor V. (2007), *Should Britain have a Written Constitution?* W: *The Political Quarterly*, Vol. 78:4, s. 499-517.
5. Bogdanor V. (1997), *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, OUP.
6. Brougham H. (1861), *The British Constitution: Its History, Structure and Working*, London, R. Griffin.
7. Burke E. (2006), *Reflections on the Revolution in France (1790)*, London, Pearson.
8. Clements R., Kay J. (2001), *Blackstone's Law Questions and Answers: Constitutional and Administrative Law*, London, Blackstone.
9. Haseler S. (1993), *The End of the House of Windsor. The Birth of a British Republic*, London, Tauris.
10. Harvey J. (1987), Bather, L. *The British Constitution and Politics*, Houndmills, Macmillan.
11. Johnson N. (1999), *Law, Convention and Precedent in the British Constitution*, W: D. Butler, et al. (eds.), *The Law, Politics and the Constitution*, Oxford, OUP, s.131-153.
12. Johnson N. (2004), *Reshaping the British Constitution: Essays in Political Interpretation*, London, Palgrave Macmillan.
13. Judge D. (2005), *Political Institutions in the United Kingdom*, Oxford, OUP.
14. King A. (2007), *The British Constitution*, Oxford, OUP.
15. Lyon A. (2003), *Constitutional History of the United Kingdom*, London, Cavendish Publishing.
16. Mitchell J. (2006), *Devolution's Unfinished Business in The Political Quarterly*, 77:4, s. 465-74.
17. Norton P. (1984), *The British Polity*, London, Longman.
18. Norton P. (2007), *The Changing Constitution* in B. Jones, et al. (eds.) *Politics UK*, London, Longman, s. 357-80.
19. Norton P. (2007), *The Crown* W: B. Jones, et al. (red.) *Politics UK*, London, Longman, s. 379-405.
20. Stanford, Lord 'Keynote Address' in *Stanford Law Review*; 2007, Vol. 59:5, s. 1155-1173.
21. *The Ministerial Code: A Code of Ethics and procedural Guidance for Ministers* (2005), http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ministerial_code.pdf
22. Todd, A. (1867), *On Parliamentary Government in England: Its Origin, Development and Practical Operation*, London, Longmans and Green,
23. Turpin C., Tomkins C. (2007), *British Government and the Constitution*, Cambridge, CUP.

THE BRITISH CONSTITUTION: MYTHS AND REALITY

Rozprawy Społeczne Nr 2 (IV) 2010, 73-92

Izabela Dąbrowska

Pope John Paul II State School of Higher Education in Biała Podlaska

Abstract: The present article presents the most essential principles of the British constitution, namely its four most renowned principles: parliamentary sovereignty, the rule of law, a unitary state and a parliamentary government under a constitutional monarchy. As they have arisen over a centuries-long political process, their meanings and significance have caused controversy. Presenting them from the historical perspective provides a context for clarifying some of the myths that appear to have pervaded any discussion on the British constitution. The historical context and the division of the text into three major parts results from a view advocated by many theoreticians of the British state, who see its constitution as a product of the past cumulative experience rather than any definite political action. The article also attempts to explore the most important and contentious issues that have become focal points for current political discussion in the post-1997 reforms time, a period when the Labour party has introduced its reform agenda. It presents the first tangible outcomes of the introduced measures and their impact on the understanding of the traditional British constitution.

Key words: British constitution, parliamentary sovereignty, rule of law, unitary state, constitutional monarchy, conventions

Introduction

The absence of a single formal constitutional document similar to that existing in the United States or other countries has led many to a conviction that the British Constitution is unwritten. This misleadingly can result in a mythical admission that Britain needs its fundamental set of rules. However, the lack of date of its formulation or precise provisions for amendments or bodies responsible for its interpretation do not indicate that the British constitution does not exist. Such a stance is expressed by all those who claim it can be found not in one codified version but somewhere else. If a "constitution" is understood not as a single document with a catchy preamble but "Acts of Parliament and cases" (Clements and Kay 2001, p.5), "a body of rules that govern the political system, the exercise of public authority, the relations between the citizen and the state" (Turkin and Tomkins 2007, p.3) or "the system of laws, customs, and conventions that define the composition and powers of organs of the state (...) and regulate the relations of the various state organs to the one another and of those state organs to the private citizen" (Norton 2007, p. 358) then Britain does have its constitution. It is true, as Bodganor et al. (2007, p.501) assert, that the lack of codification in a single authoritative document makes it difficult to identify clearly some constitutional provisions, especially at the present times of fast political changes, democratisation and globalisation. Yet, it can also be claimed that "the unwritten character" of the British constitution has led to a very distinctive feature, its flexibility. This feature has served Britain well for centuries, saving time, energy and deliberation in modifying the statements that would soon become redundant. Bodganor et al. (2007) quote Bentham who already in the nineteenth century warned that "a codi-

fied constitution merely reflected the dead hand of the past" (p. 501). No formal constitutional document, with its entrenched legal position, has made change in Britain more plausible saving the Kingdom from unnecessary political gridlocks or special parliamentary procedures.

The characterisation of the British constitution as "unwritten" was given its classic expressions by the eighteenth and nineteenth theoreticians of the British state, among others by Burke (1790), Bagehot (1867) or Dicey (1885). Their authority seems to have resulted in the present day attitudes towards any debates on this most important political and social issue. Also the fact that the British constitution is often discussed in a wide historical context can best explain some contentious and mythic approaches to this political matter. As Johnson (1999, pp.134-135) notices, even these days there are no recognised formal criteria by which constitutional law could be distinguished from ordinary law. There is no Supreme Court, similar to the American one, that could act as the ultimate interpreter of the constitution. Accordingly, what counts as constitution is not wholly agreed upon. Besides, some of the items in "constitutional practice" are archaic in their form and content; thus ambiguous and hard to interpret. One of the many reasons for this may lie in the fact that much of what has been written on the British constitution in the past is essentially a political history and a description of how institutions worked rather than their strict legal analysis (ibidem). Such a view is in accordance with what King (2007) presents in his newest publication on the British constitution. He perceives the British constitutional law as a field encompassing interdisciplinary study, e.g.: history, sociology, politics, philosophy and law, and much of the constitutional change, or at least some of it, as

a "by-product of decisions taken by central governments for other reasons" (p. 350).

The present article sets itself the task of introducing the most essential principles of the British constitution which have arisen over centuries-long political process. These, according to Norton (2007, p.360), include the four principal features: parliamentary sovereignty, the rule of law, a unitary state and a parliamentary government under a constitutional monarchy. Presenting them from the historical perspective will in turn provide a context for clarifying some of the myths that appear to pervade any discussion on the British constitution. The historical context and the division of the text into three major parts results from a view advocated by many theoreticians of the British state who see its constitution as a product of the past experience or a cumulative practice. The article also aims to explore the most important and contentious issues that have become focal points for current political discussion in the post-1997 reforms time, a period when the Labour party has introduced its reform agenda, wider than that of any political party taking office recently.

The past constitutional experience

The problem with a proper description of the above presented principal constitutional entities, i.e. parliamentary sovereignty, the rule of law, a unitary state and a constitutional monarchy, is that in the past Britain did not really follow the immensely popular description of how the state should work propounded by Montesquieu or Locke. The division of powers into the legislative, executive and judicial branches, which they postulated, and their balanced union through a "checks and balances procedure", never really took place in Britain. In such a context, any constitution which is supposed to regulate the compositions and powers of the state organs has to become problematic. Paraphrasing Dicey's terms, the British supreme document is ancient in its nature: "a product not of deliberate design but of historical development" (qtd. in Bogdanor 2007, p.64). This makes the notions such as a the principle of parliamentary sovereignty and its operation in the British state tentative. Also the exact time of the parliament's dominance in the political world could be perceived as a contentious matter.

The British people, according to Harvey and Bather (1982, p.9), granted the supreme power to make laws to one body – Parliament already in the seventeenth century. The authors quote Sir William Blackstone, who epitomised the character of the new constitutional order described by a seventeenth-century constitutional lawyer, Sir Edward Coke, whose stance was that "what the parliament doth, no authority upon earth can undo". A century later Sir William

reminded that "the power and jurisdiction of parliament [was] so transcendent and absolute, that it [could] not be confined, either for causes or persons, within any bounds" (ibidem). However, such strong dicta have been questioned on numerous occasions in the course of the parliamentary practice and the British constitutional experience.

Following Coke, many political writers point to the seventeenth century and the so called "Glorious Revolution" of the 1688-9 as the time when the legislative supremacy of parliament increasingly asserted its dominance over the other branches of power. Since that time the British courts have been bound by the doctrine of parliamentary supremacy. It would indicate that the primacy of statute over the monarch's prerogative was established. The new laws determined the course of succession and laid down the rules according to which the sovereign was expected to act (Turpin and Tomkins 2007, p. 40). Many others question such a simplistic approach to the revolution and its outcomes. In Brougham's (1861) understanding, for example, Britain fulfilled the conditions of parliamentary sovereignty only after the passage of the Great reform Bill in 1832. Only then the monarchical, aristocratic and democratic elements could secure the real sovereignty of parliament (pp.14-15). Also one of the nineteenth-century's prime ministers, Lord Grey, notices it was at that time that the traditional description of the British constitution as one in which the executive power belonged exclusively to the crown, while the power of legislation was vested jointly in the sovereign and the two Houses of Parliament, ceased to be correct (qtd. in Todd 1867, p.2). The supremacy of the parliamentary government took on a new significance only when the powers "legally" belonging to the crown started to be exercised through ministers. They in turn were held responsible for the manner in which the law was passed in Parliament. Additionally, they were expected to be members of either of its two Houses, possess their confidence of Parliament and more especially of the House of Commons (ibidem).

Such a discrepancy in just some of the British constitutional theoreticians or statements' views over the exact dates of the operation of the doctrine of parliamentary sovereignty could be ascribed to a disagreement of what is legal, i.e. traditionally perceived within the royal prerogative, and what is constitutional, meaning practically enacted. Some tried to avoid the dilemma reconciling the opposing sides by pointing to the exceptional nature of the British constitutional practice. In Bagehot's (1886) view the British constitution, being "the growth of many centuries", was best understood if divided into two classes: "the efficient parts", such as a cabinet, with the powers to carry out policy, and "the dignified elements", like the monarchy with few effective functions. The power of the dignified parts was significant though. They helped

to preserve “the reverence of the population”, created an aura of authority and reconciled and the ruled and their rulers (pp. 72-74). The constitution thus was understood as first winning loyalty and confidence of the governed by the dignified part, the monarchy, and then employing that reverence in the work of Parliament and its government. Therefore, there was no point in having a written constitution limiting or prescribing the rights of Parliament if, in the vein of this approach, “the British constitution could have been summed up in just eight words – what the Queen in parliament enacts as law” (Bogdanor et al., 2007, p.501) The orthodox doctrine of parliamentary sovereignty took on its greater significance by the end of the nineteenth century, when Dicey (1895) formulated his strong and authoritative views on the British statehood. They later gained a canonical status, which helped to describe many constitutional concepts used until these days. Dicey pointed to Parliament, understood as a body comprising the House of Commons, the House of Lords and the Monarch, as a sovereign law-making body. “It [the Parliament could] make and unmake any law”. This further implied that “no person or body [was] recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament” (qtd. in Turpin and Tomkins 2007, p.40). It is this very practice that got widely accepted and incorporated into the conventional political thinking. However, from a legal perspective it was and still is perceived as a merely convenient but inaccurate shorthand. As Turkin and Tomkins (2007, p. 40) suggest, the legal supremacy of statute is not quite the same as the sovereignty of Parliament. Parliament might make or unmake any law, alter the existing common law but legally it was the courts that were obliged to enforce it. The precise understanding of the renowned doctrine of parliamentary sovereignty is thus far from being intelligible. Still, as many other historically grounded constitutional concepts, it became a key phrase incorporated and widely accepted in any discussions on the British constitution.

Another principal feature of the British constitution enumerated by Norton (2007, p.360), namely the rule of law, was logically subordinate to the first pillar – parliamentary sovereignty. The first clear definition of the idea was given by Dicey only in 1885 but it seems that the British had enjoyed a deeply rooted sense of liberty and personal safeguards much earlier (Turpin and Tomkins 2007, p.76). The principles of the rule of law, the basis of all political and personal freedom, are often claimed to have been the precondition of a unique British parliamentary experience. However, something opposite can also be claimed. Parliament’s increased dominance by the end of the seventeenth century, did not automatically erase the royal want to dominate its subordinates. The Glorious Revolution took place just because the pre-1688 monarchs used to be too powerful (Loveland 2003, p.25).

The 1679 Habeas Corpus Act, having its origin in early common law, secured a judicial inquiry into the legality of a person’s detention. Most importantly, it forecast future personal liberties in Britain (ibid., p.254). The 1688 Bill of Rights, under which Parliament became a supreme law-making body, did not resolve the problem of limiting royal prerogative powers fully. In Lyon’s (2003, p.254) opinion the revolutionary settlement of 1689 was incomplete. If compared to the 1789 American Declaration of Rights, some elements of the document were not given effect at all. Some provisions were vague statements requiring, for instance, the parliaments to be held “frequently” or prohibiting “excessive fines” or “cruel punishment.” Other clauses remained unspecified until the Act of Settlement was passed in 1701. Besides, as Bentham advocated, the doctrine of parliamentary sovereignty automatically undermined the individual’s rights against this institution (qtd. in Bodganor et al., 2007, p.501). The year 1817, when the government obtained legislation against many widely accepted freedoms in Britain, i.e. the right to hold meetings or Habeas Corpus provisions in respect to persons suspected of political involvement, could serve as just one of the many examples of how disputable were the limits of the state in regulating the affairs of its citizens’ rights in the former centuries (Lyon 2003, p.317).

Undoubtedly, the biggest contribution to the acceptance of the principle that everybody should abide by law was made by the end of the nineteenth century by Dicey himself, who explicitly tried to define the basic provisions of the rule of law. His dicta on the governments’ acting within their legal powers, the executive inability to assume powers which were not within the common or statutory laws, a lack of punishment except for specific breach of law and equality before the law for all citizens and officials might be claimed to have made a significant contribution to the understanding of the principle (qtd. in Harvey and Bather 1987, p.11-2). Accordingly, Turpin and Tomkins (2007, p.76) pertain to this very idea claiming that it had become an essential part not only of the British but also of European thinking and constitutionalism. It served a legal rule and political ideal comprising values which good law should develop, respect and enforce. Yet, such clearly stated principles could be confronted by numerous examples which would indicate otherwise. The British elites had always enjoyed far more freedoms and rights in the eighteenth and nineteenth centuries, enjoying special powers, immunities and rights (Norton 1984, p.67). Nor does the claim advanced by Judge (2005, p.226) about the existence of the special rights enjoyed by the British courts since 1688 over the executive bodies seem convincing. It was only in the second half of the nineteenth century that the British establishment started to respect some basic tenets of what was later codified as the ministerial responsibility conventions. It was

connected with the developments of governmental departments, which “adopted the prerogative of the Crown” and the powers conferred upon them by Parliament (qtd. in Judge 2005, p.128).

Another pillar of the present day constitutional order, the unitary state principle, as Norton (2007) defines it, is “the one in which formal power resides exclusively in the national authority, with no entrenched and autonomous powers being vested in any other body, be it regional or state governments in federal systems” (p.360). Undoubtedly, there is a sense in which Britain may be said to have begun in 1707, when the Acts of Union between England and Scotland created the new state of Great Britain, when the two former parliaments were suspended and superseded by a parliament of Great Britain (Turpin and Tomkins 2007, p.195). However, when in 1801, the Union with Ireland created the United Kingdom of Great Britain and Ireland, transferring the authority of the Irish parliament to London, the provision of the Union Act stood in stark contrast to the former one. The 1707 Act declared preservation of the most essential Scottish institutions: its Presbyterian church, judiciary system, educational system or Scottish private law (Lyon 2003, pp.427-428). The 1801 Act united the two countries and their churches “for ever after” (gtd. in Turpin and Tomkins 2007, p.228). Different provisions offered to the two component parts of the Kingdom from the very beginning of the co-existence undermined the principle of the unitary statehood and the “national authority.”

What is more, as Bodganor et al. (2007) note, though the dates of 1707 and 1801 were important, they did not create “a new state.” Thus, they cannot be claimed to possess the same significance as the year 1776 does in the history of the United States. Each nation of the “new” British state gained different powers and relationship to Westminster, which was not without consequence in the following decades. This asymmetric form of the Kingdom’s internal dependencies resulted in the present day quasi-federalism, not a unitary state. The new parliaments of the extended state were created but they were “located in Westminster, as the old ones had been. In practice they took on the characteristics of the old English parliament.” The dates thus could be described as “constitutional moments”, but in practice the fundamental characteristics of the state remained unchanged. No wonder, as the authors of the article underline, the English “felt little need for a codified constitution” (p. 501).

The final pillar of the British constitutional order, e.g. its constitutional monarchy, defined by Bodganor (2007, p.1) as “a state which is headed by a sovereign who reigns but not rule”, was questionable over much of the nineteenth century. The term was coined for the first time by Macauley only in 1855, when he noticed that “constitutional royalty as it now exist[ed] in England, [came] nearer than in any other country to the

pure idea” that the sovereign reigned but did not rule (qtd. in Bodganor 1997, p.1). In this context, both the passage of the Bill of Rights of 1689 and the Act of Settlement of 1701 could be seen as merely limiting the monarch’s powers, as attempts to establish a parliamentary monarchy and guarantees against the abuses of kingly powers. Both acts reinforced the constitutional fundaments on which the fully developed constitutional monarchy was to rest. They strengthened the position of Parliament in relation court, thus preventing a likely revolution in the nineteenth century; an experience of so many other countries (Bogdanor 1997, pp.5-8). Sovereigns could no longer ignore Parliament but both the eighteenth and the first decades of the nineteenth centuries could be described as a period of “a mixed constitution”, in which monarchs still retained huge powers, exercised influence through their ministers, bribed some electorate through borough-mongering, royal patronage or ignored the decisions taken in Parliament (ibid: 9).

As Lyon (2003, pp.254-255) sees it, the reason for a limited curbing of the sovereign’s privileges and the timidity in passing a more decisive law both in 1689 and 1701, which would fully guarantee Parliament’s rights, lay in the conservative character of the Commons and their greater interest in the desire to choose the right monarch. The traditional royal powers, e.g., the right to choose his own ministers and make policy, particular the foreign one, remained untouched. Still the importance of both acts lay in the resonance which they carried in their political spheres. They became the landmarks, the fundamental characteristics of the British state and its subsequent constitutional development, with time gaining mythical significance based on their factual appearance.

Only in the second half of the nineteenth century can the constitutional monarchy be claimed to have taken the right shape. The new role of the sovereign depended upon his or her influence rather than real power. Bodganor (1997, pp.32-35) attributes the extent of this influence to the monarch’s commitment to studying and understanding the government’s policy. The reign of queen Victoria was also the last one when the sovereign exercised a special responsibility for foreign affairs and the army. Under the intensive development of governmental departments, the general rules of ministerial responsibility taking shape and the increased role of the executive these powers fell under the supervision of their ministers.

The era of traditional constitution

The nineteenth-century debates and struggles between the tripartite centre of power in the British polity: the House of Commons, the House of Lords and the Court, led to a period which is described as the time of “the traditional constitution” (Norton 2007,

pp.360-361). For most of the twentieth century, i.e. from 1911 to 1972, the four principal features presented above: parliamentary sovereignty, the rule of law, a unitary state and a parliamentary government under a constitutional monarchy, appear to have remained in place. Despite periodic economic problems of the 1930s and later on of the 1960s and 70s, the British state enjoyed a relatively uniform and secure condition as far as its constitutional order was concerned. The historically grounded principles contributed to accepting peaceful solutions, which would modify the state arrangements rather than overturn them. In contrast to some foreign countries like Germany, Austria or Italy, which would, especially in the post-1945 times change their political systems, introduce constitutions or establish new political bodies, Britain did not demand any revolutionary steps (ibid: 362).

On the contrary, the British parliament's dominance between 1939 and 1945, indicated that the institution was even capable of enhancing its constitutional position. During the war-time the Habeas Corpus Act was suspended and the freedom of the Press limited, and later on in 1949 the Parliament Act was amended. Harvey and Bather (1987, p.10) elucidate that Parliament could "legalise illegality" and that the powers vested in this institution enabled it to conduct special procedures if needed. The general acceptance of the historically established political tenets meant that there existed little reason to question the nation's constitutional arrangements. The sovereignty of parliament principle remained largely unchanged. The British establishment produced governments secure in their majorities in the House of Commons throughout much of the twentieth century. They in turn were able to enact measures binding for traditional state institutions and the public (Norton, 2007, p.362).

Also, the principle of the unity of the United Kingdom seemed intact throughout much of the twentieth century. There had been some attempts made to create some intermediate level of government in the form of national assemblies in Scotland, Northern Ireland and Wales but their results were unsatisfactory. There did not appear any regional bodies below the national level which would enjoy the autonomous powers and which would consequently threaten the principle of the unitary state. Besides, the prospective regional "governments" debated on in several proposals were to exercise only those powers which were to be delegated to them by Westminster (Norton 1984, pp.227-228). However, due to serious parliamentary opposition, any attempts to modify or undermine the decisions of the parliamentary government under the constitutional monarchy failed. Local governments of the component parts of the United Kingdom, with their multi-functional regional units represented by the Scottish, Irish or Welsh officials in such bodies as the regional health or water authorities remained subor-

dinate to the central authorities in London (ibid: 236-238).

Since 1970, the traditional constitution of the Kingdom's political spheres faced two major challenges. The first one concerned the British membership in the European Community, effective from 1973 while the other appeared in 1997 with the Labour party's eagerness to reform the state. Both seem to have had an effect of upsetting traditionally accepted constitutional system with its intrinsically woven values and beliefs. Because Labour reforms, especially the ones concerning the devolution of the executive and legislative powers to national assemblies in Scotland, Wales and Northern Ireland, have affected the British polity only recently, it appears that the most significant constitutional consequences in the last decades of the twentieth century were brought about by Britain's signing the 1972 Treaty of Accession and becoming a member state of the European Community the following year.

Membership in the European Community added a new dimension to the British Constitution. The provisions made by the EC became binding in the United Kingdom, which gave EC law precedence over the domestic one and. Additionally, in case of any disputes, the same provisions empowered the judicial branch, in this case the European Court of Justice, to formulate the final decision. This resulted in a principle that required all courts in the Kingdom to take judicial notice of the judgements of their European counterpart. Such developments must have affected the doctrine of parliamentary sovereignty. In this case, it can also be argued that Britain gained something that characterises other states, i.e. its written constitution in the form of the treaties of the European Community, at the beginning just forty two volumes of legislation, further supplemented in the years to follow (Norton 1984, p.241). On the other hand, some would argue that the doctrine remained intact since the British parliament gained the power to repeal the European Act on the basis of the 1972 Parliamentary Act and take Britain out of the European Union. In this respect, as Norton (2007, p.363) indicates, the doctrine of parliamentary sovereignty has remained unchanged. Moreover, the British parliament is not formally bound by the rulings of European courts. The courts may issue declarations of incomparability, but it is then up to Parliament to act upon them. And it still retains the formal power not to take any action. Some British lawyers point out though that the longer the act remains in force, the more disputes are held by the European Court of Justice, the less significant the doctrine of parliamentary sovereignty might become. In the long run, the doctrine's principles might be significantly challenged.

Such a scenario appears especially likely due to the fact that since 1973 the European states have undergone some further shifts in power submitting more

and more decisions from national governments to the European institutions. The 1987 Single European Act, the 1993 Maastricht Treaty and the 1999 Amsterdam Treaty strengthened European ministers and its parliament's law-making decisions. They extended the range of issues and sectors falling under the competence of European legislation. This has resulted in more decisive co-decision procedures between national parliaments and the European one, which restrained the British sovereignty further. Furthermore, the increasing European legislation kept on supplementing the existing traditional British constitution with its more acts and statutes (Norton 2007, p.263).

Moreover, the seemingly intact doctrine of parliamentary sovereignty seems questioned by British politicians themselves but for some other reasons. The very concept of dominant Parliament had already become elusive by the end of the nineteenth century. With the development of the party system and subsequently party government it became more mythical than real at the turn of the nineteenth and twentieth centuries (Norton 2007, p.362). The insistence of the usage of the traditionally accepted concept of parliamentary sovereignty, when in fact it is the British executive that practically imposes its will on the subordinate Parliament, "embodies the British political tradition" and "reflects how the officials and politicians themselves perceive the system of governance" (Judge 2005, p.24). In Johnson's (2004) opinion, whether one perceives Parliament as supreme in its power making or not, there is little doubt that "in any normal interpretation of the matter, the British parliament has surrendered both its legal and political sovereignty to a substantial degree" (p. 265). King (2007, p.99) goes much further pointing out that not only this principle but many other doctrines of the British constitutional theory remain "a legal fiction."

What is ironic about the latest constitutional debates on the British statehood is not the issue of the national parliament and its dominance. A more sustained challenge to the very model of the traditional constitution in the British context came in the institutional reconfiguration of the national government into a multi-national governance. As Gedds (qtd. in Judge 268) notes, because of a strong focus on the traditionally understood notions denoting locations of power, authority and accountability, Parliament and the notion of parliamentary sovereignty have been the dominant focal points of reference and political rhetoric. This has led some other constitutional issues, i.e. the trend towards a new pattern of governance, remain unnoticed. Yet, it is the devolution of power with all its consequences that has become a bigger challenge to the British constitution; a challenge that might undermine both the doctrine of parliamentary sovereignty and the one of the unitary state.

The end of traditional constitution?

The trend towards new patterns of governance has become a more profound challenge to the British parliament and its constitutional position. As Bogdanor (qtd. in Goldsmith 2007) indicates "the constitutional reforms of the Blair government are far-reaching in their implications and almost certainly permanent. They will be remembered long after most current political squabbles are forgotten" (p.1158). These include some eleven statutes of constitutional significance. Amongst these, the most notable are the incorporation of the 1998 Human Rights Act, the 1999 statutes providing for devolution to Scotland and Wales and Northern Ireland, the 2000 Freedom of Information Act and the introduction of the 1999 House of Lords Act. What is more, in 2005 Parliament passed the Constitutional Reform Act, which further reformed some traditional British institutions. It introduced major changes to the role of Lord Chancellor, established the Supreme Court of Appeal outside the House of Lords as well as bound all ministers in the UK by a non-statutory Ministerial Code. The document provided that the rule of law be respected by referring to "the overarching duty on Minister to comply with the law, including international law and treaty obligations, to uphold the administration of justice and to protect the integrity of public life" (The Ministerial Code).

Altogether the incorporation of the new bills and statutes caused that some 54 institutions were created or thoroughly restructured in the 1997-2004 period alone. Many of them dealt with the internal devolution within the United Kingdom (Judge 2005, pp.263-265). Moreover, parallel external processes legitimised the role of regions within the frame of the European Union. Many sub-national institutions, be it the devolved countries' assemblies or regional organisations, found "formal acknowledgement" in the doctrine of subsidiarity propagated by the 1997 Maastricht Treaty. Himsworth (qtd. in Turpin and Tomkins 2007, p.75) sees some other restraints upon the exercise of "national" parliamentary sovereignty in the phenomenon of globalisation, the growth of a global economy dominated by transnational corporations free movement of capital, technology and communication. All these developments place limits on national policy-making and to some extent reduce the scope for the effective exercise of the national legislative body.

Predictably, the above presented measures have affected the key principles of the British Constitution to a far greater extent than ever before. Parliamentary sovereignty was likewise undermined by the obligations of the 1998 Human Rights Act (HRA), which required a compatibility with the European Convention of Human Rights (ECHR) (Goldsmith 2007, p.1160). Traditionally, any action of the British public bodies has had the right to be challenged in courts

since the seventeenth century if they have extended or abused their legal powers. However, since the judiciary system in the Kingdom subscribed to the doctrine of parliamentary sovereignty since 1688, its position in the constitutional order has always been "subordinate to that of the legislature" (Judge 2005, p.226). Due to the incorporation of ECHR, the political role of the courts has grown and the number of applications for judicial review nearly quadrupled within the space of two decades in 2000 alone. It was estimated that by 2003 some 5.000 applications had been made. Still, for the defendants of the traditionally functioning system of governance, the total number of applications remained tiny when compared with the total decisions taken by the British public bodies. Besides, it was noted that a majority of cases (45%) concerned asylum seekers and about 20% the local government, leaving the central government outside the major target of such complaints. It seems then that a centuries-long practice in the functioning of the British institutions and the self-limiting institutional norms of the judiciary ultimately minimised the extent of conflict between courts and legislature (ibid: 232).

Accordingly, in the most spectacular cases, namely those concerning the ruling of the Law Lords in 2004, which showed that the detention of foreign nationals without trial under the provisions of the 2001 Anti-terrorism, Crime and Security Act was incompatible with the ECHR, both ministers and the Law Lords claimed that Parliament remained sovereign and it was ultimately for Parliament to decide whether and what changes should be made to the law (Judge 2005: 232). On the other hand, the existence of the ECHR provisions caused that British courts have entered into a closer dialogue with the executive. Acting through the legislature and requiring justification for some legislation, the judiciary made Parliament more cautious with accepting laws that would infringe the Convention rights. As the then Lord Chancellor, Lord Irvine, concluded in his speech commemorating the first two years of the operation of the HRA "the Act represent[ed] one small manageable step for our Courts, but a major leap for our constitution and our culture" (qtd. in ibid: 233). However, as Norton notices, the same official would on a different occasion claim that the same Act "decree[d] that the validity of any measure passed by Parliament [was] unaffected by the incompatibility with the ECHR" (qtd. in Norton 2007, p.371). Many British officials still tend to insist that Parliament may pass legislation that is in conflict with the European one. Yet, the very act has definitely had a beneficial impact on the preparation of draft legislation within the British government. It has brought the notion of parliamentary sovereignty under challenge, although failing so far to impose anything else than what the traditional constitution advocates (ibidem).

Undoubtedly, the increased role of the judiciary has had a huge impact on the operation of the rule of law doctrine. The incorporation of the ECHR has been highly successful in securing respect for all kinds of human rights on the part of the decision-makers. The rule of law, demanding equality and justice, was strengthened by the provisions of the ECHR. Norton (2007, pp.370-371) asserts that the changes have provided a little more balance between the two "twin pillars of the constitution" once identified by Dicey, i.e. parliamentary sovereignty and the rule of law. On the other hand, he also argues that the "balance" was more apparent than real. The creation of a Supreme Court, which entailed moving Law Lords out of the House of Lords, did not confer any significant new powers on the institution, e.g. to strike down Acts of Parliament. The New Court's function is that of a Final Court of Appeal (Turpin and Tomkins 2007, p.125). The British establishment rejected the model of the Supreme Court of the United States or that of the German Federal Constitutional Court, where through a case procedure the constitution may be significantly influenced. The reason stated in the Consultation Paper prepared by lawyers for the government seemed simple. In the British historically grounded constitutional tradition "Parliament [was] supreme" (qtd. in Judge, 2005, p.238). The opposite claim might also be made. With an enhanced position of the judiciary entrusted to the courts by the incorporation of the 1998 HRA, it might be that Britain's political constitution is being changed into a law-based one (Turpin and Tomkins 2007, p.31).

However, the most significant and thorough overhaul concerned the constitutional principle of the unitary state after the creation of elected assemblies in Scotland, Wales and Northern Ireland. In Gogdanor's (1999, pp.64-65) opinion, the whole post-1997 period has been the most radical in reforms of the United Kingdom since the Great Reform Act of 1832. No other measure though has had such serious constitutional consequences as devolution. It is because it seeks to reconcile two seemingly conflicting principles: the sovereignty of Parliament and the autonomy in domestic affairs granted to its constituent countries. After devolution, each component part of the United Kingdom gained a different relationship to Westminster. Scotland's devolution had a legislative character. Its parliament got empowered to vary income taxes by up to 3p in the pound. Wales's devolution was executive without any tax-raising powers. Northern Ireland, like Scotland, had legislative devolution but based on the principle of power sharing between nationalists and unionists in this divided society (ibidem). What the devolution process established in practice was a quasi-federal state with one supreme and omnipotent parliament in Westminster.

Already in the nineteenth century, when Ireland fought for its home rule, Dicey warned about the consequences of such a move on the grounds of it being asymmetrical as applied to just one part of the kingdom. The otherwise unitary state could be seen as unstable. No wonder the White Paper on Scottish devolution proclaimed that “the United Kingdom parliament [was] and still [would] remain sovereign in all matters” (qtd. in Bogdanor 1999, p.56). The centrality of power got further reinforced by the provision that the Highest Court of Appeal for the devolved nations was the Judicial Committee of the Privy Council. The establishment of the Supreme Court of the United Kingdom in 2009 meant that this role was taken on by the new institution (Turpin and Tomkins, 2007, p.125). The Scotland Act, for instance, provided for the retention of full sovereignty with Westminster and thus the preservation of a unitary state (Bogdanor 1999, p.61). The opposing argument is that Westminster’s authority over Scotland, which until devolution was a real power to make laws affecting Scotland’s domestic affairs, has become merely a power to supervise another legislative body (ibid: 62). Moreover, Parliament’s respect and acceptance for the autonomy of the elected devolved institutions has acted as a constraint on any oppressive legislation against its constituent members. The recognition of the nations’ rights has become a convention, consequently an integral feature of the British Constitution, where violating established practices can be compared to acting against the established constitutional order (Turpin and Tomkins 2007, p.75).

At present, devolution cannot be deemed to have broken the rules of the constitution and traditionally understood unitary state, especially from the perspective of New Labour’s constitutional affairs minister. However, it remains “an unfinished business.” It has resulted in a number of anomalies, an operation of the Barnett formula, which allows English domestic policy indirectly affect the budgets of the devolved institutions; the West Lothian Question, i.e. the overrepresentation of the Welsh and Scottish MPs in Westminster; or a partly resolved English question, concerned with Scottish MPs being able to oversee public policy that does not directly affect their constituencies (Mitchell, 2006, pp.470-472). Ignoring the deep problems of the Barnett Formula or West Lothian Question might antagonise Westminster with Edinburgh or Cardiff. As King (2007) notices, the relative harmony of “the unitary state” does not exclude a situation when “Edinburgh [might] one day become the Bratislava of the north” (p. 214).

The last pillar of the traditional constitution, the constitutional monarchy, seems to have remained intact. The present Queen, the head of state, symbolically represents its governments. As Bogdanor (2007) has observed, the British still find in the constitutional monarchy “a set of conventions which limit the discre-

tion of the sovereign so that his or her public acts are in reality those of ministers” (p. 65). As for the state functions of the monarch, he points to the three main kinds: constitutional, primarily formal and residual, such as appointing a prime minister and dissolving the legislature; ceremonial, consisting of public engagements, and the most important ones, i.e. symbolic, involving representation both of the state and the nation (ibid: 61-3). What is more, the present queen, as Norton (2007) asserts, still has traditional powers ascribed to her by Bagehot; that is the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn. Elizabeth II occasionally has exercised all these rights to “make her displeasure known” (pp. 393-4). In this respect, she could be perceived as a help, reminding the ministers of their responsibilities to the state rather than a political party. Furthermore, in some exceptional circumstances she can still exercise a few remaining prerogatives, so called “reserve powers” in her own right (Turpin and Tomkins 2007, p.356). Thus, the monarch, staying above the political fray, can be said to function as “a constitutional safeguard, the ultimate deterrent against any illegitimate action on the part of parliament of ministers” (Norton 2007, pp.395-396).

Unsurprisingly, the republican sentiment in Britain has always been weak. Since it was debated in the early years of the twentieth century, the argument that the institution inhibits the development of the country impeding the constitutional and social reforms by strengthening the hierarchical structure of the society has never attracted many adherents (Haseler 1993, pp.17-18). Bogdanor (2007) imputes the main source of the movement’s failure to the fact that their arguments are too vague. He names Japan as an example of a highly traditional monarchical state which has proved to be “perfectly compatible with the development of an advanced and extraordinary successful industrial society” (pp. 300-301). In recent years though, there has been some sentiment expressed by the public that could undermine the monarchy’s position in future. When questioned, the British want to see some change in the way the institution functions, favouring a more open and less expensive royal family. However, nothing indicates that they might be likely to abolish the institution in the nearest decades. Consequently, this element of the traditional constitutional order appears to be the most secure in the present constitutional arrangement (Norton 2007, pp.398-402).

Conclusions

It seems reasonable to argue that the British unwritten constitution took hundreds of years to take its shape. It evolved together with the state structures involving the procedures and practices which have

arisen over a long political history. It took its more definite shape in the nineteenth century when several constitutional rules were debated and developed. This resulted in the formulation of some guideline principles which were to become the core of the so called traditional constitution with its celebrated features of parliamentary sovereignty or the rule of law. The dominant Legislature successively modified or made obliterate the former common law practices by adopting new bills and statutes. They, together with emerging customs and conventions, produced a set of traditionally understood and valued norms and principles which appealed to the political establishment for years to come. As any change or conflict was mainly resolved in Parliament, the British constitution remained largely political. This in turn made it extremely flexible and amenable, an advantage in the eyes of the many traditionalists.

On the other hand, the proponents of change would argue that many of the traditionally established constitutional concepts seemed vague and inadequate. In their understanding the accepted doctrines of parliamentary sovereignty, the rule of law or the unitary state have always been more conventional than real. Their mythical appeal helped to establish the principal provisions which functioned as a framework within which Britain was governed. They provided some useful norms and meanings which best captured the institutional continuities of the British system. Sticking to them remained just a matter of convenience. The unprecedented pace of constitutional reforms introduced by the Blair Governments in 1997 and especially a body of some fundamental laws adopted by the British government, i.e. the incorporation of the ECHR, have affected power relations between the main political bodies in the kingdom. A visible separation between the executive, the legislature and judiciary has taken place and Britain might be claimed to have started becoming a real constitutional state. Also, the shifting of the existing power relationships made constitutional changes more discernible and easier to grasp. With the newly adopted European legislation and constitutional reforms carried out at home, some characteristic dates and historical events, which in the past served as the points of constitutional reference, have given way to tangible dates and statutes of decisive constitutional meaning.

The process of reforms affecting the ever-changing, flexible and traditional British constitution has not remained without an influence on the quality of rhetoric of the present constitutional debates. It has introduced a variety of voices propounded by state theoreticians and politicians about the extent and significance of the new measures. The discrepancy between, say, Norton's claims, for whom the basic provisions of the British constitution remain formally in place, or King's views, for whom the constitutional principles have always been a fiction, does in fact re-

flect the historical debates, where very often conflicting and contradictory voices have been heard. Such a discrepancy mirrors the nature of the constitution itself, with its imprecise and idealistic concepts and norms, where any stance propounded by its interpreters seems logical. However, whether the present day changes are perceived as real or just superficial, the point is that the traditional British constitution does undergo significant modifications. The only unquestioned thing is that the future shape of the "new" constitution remains unclear.

References:

1. Bagehot W. (1886), *The English Constitution*, London, Thomas Nelson.
2. Blake R. (1999), *Constitutional Monarchy: The Prerogative Powers*, in: D. Butler, et al. (eds.) *The Law, Politics and the Constitution*, Oxford, OUP, pp. 19-32.
3. Bogdanor V. (1999), *Devolution and the British Constitution* in D. Butler, et al. (eds.) *The Law, Politics and the Constitution*, Oxford, OUP, pp. 54-78.
4. Bogdanor V. (2007), et al., *Should Britain have a Written Constitution?* in *The Political Quarterly*, Vol. 78:4, pp. 499-517.
5. Bogdanor V. (1997), *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, OUP,
6. Brougham, H. (1861), *The British Constitution: Its History, Structure and Working*, London, R. Griffin.
7. Burke E. (2006), *Reflections on the Revolution in France (1790)*, London, Pearson.
8. Clements R and J. Kay, (2001), *Blackstone's Law Questions and Answers: Constitutional and Administrative Law*, London, Blackstone.
9. Haseler S. (1993), *The End of the House of Windsor. The Birth of a British Republic*, London, Tauris
10. Harvey J. (1987), Bather, L. *The British Constitution and Politics*, Houndmills, Macmillan.
11. Johnson N. (1999), *Law, Convention and Precedent in the British Constitution*, in D. Butler, et al. (eds.) *The Law, Politics and the Constitution*, Oxford, OUP, pp.131-153.
12. Johnson N. (2004), *Reshaping the British Constitution: Essays in Political Interpretation*, London, Palgrave Macmillan.
13. Judge D. (2005), *Political Institutions in the United Kingdom*, Oxford, OUP.
14. King A. (2007), *The British Constitution*, Oxford, OUP.
15. Lyon A. (2003), *Constitutional History of the United Kingdom*, London, Cavendish Publishing.
16. Mitchell J. (2006), *Devolution's Unfinished Business* in *The Political Quarterly*, 77:4, pp. 465-74.
17. Norton P. (1984), *The British Polity*, London, Longman.

18. Norton P. (2007) *The Changing Constitution* in B. Jones, et al. (eds.) *Politics UK*, London, Longman, pp. 357-80.
19. Norton P. (2007), *The Crown* in B. Jones, et al. (eds.) *Politics UK*, London, Longman, pp. 379-405.
20. Stanford Lord 'Keynote Address' in *Stanford Law Review*; 2007, Vol. 59:5, pp. 1155-1173.
21. *The Ministerial Code: A Code of Ethics and procedural Guidance for Ministers* (2005), http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics-/assets/ministerial_code.pdf
22. Todd, A. (1867), *On Parliamentary Government in England: Its Origin, Development and Practical Operation*, London, Longmans and Green,
23. Turpin C., Tomkins C. (2007), *British Government and the Constitution*, Cambridge, CUP.