Anna Michalak¹

Postępowanie ustawodawcze w zakresie projektów ustaw publicznych wnoszonych indywidualnie przez brytyjskich parlamentarzystów

Prawo stanowione w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dalej: Wielka Brytania, Zjednoczone Królestwo) obejmuje prawo pierwotne (*primary legislation*) uchwalane w formie *Acts of Parliament* (*statute law*) oraz ustawodawstwo wtórne/podporządkowane (*delegated legislation*) stanowione w formie różnych aktów prawnych (np. *Order in Council*, *orders*, *regulations*, *rules* zwanych łącznie *statutory instruments*). Formę ustawodawstwa podporządkowanego stanowią również akty wydawane przez monarchę na podstawie wynikających z *common law* prerogatyw królewskich, a także akty władz lokalnych (*byelaws*). Wszystkie formy ustawodawstwa podporządkowanego podlegają sądowej kontroli co do ich zgodności z *Acts of Parliament*.

Acts of Parliament (ustawy) to akty prawne parlamentu Zjednoczonego Królestwa podjęte w określonej procedurze wspólnie przez obie jego izby, przy udziale monarchy. Przyznanie najwyższej mocy prawnej tym źródłom prawa nastąpiło na mocy postanowień *Bill of Rights 1689*². W związku z faktem, iż w brytyjskim systemie prawa nie wykształciło się materialne pojęcie ustawy, każde rozstrzygnięcie, tj. *Act of Parliament* określa się tym mianem. W konsekwencji, ustawami nazywa się w parlamencie brytyjskim nie tylko akty prawa o charakterze generalnym i ogólnym, ale także decyzje indywidualne skierowane w jednostkowej sprawie do konkretnego adresata. Dlatego w doktrynie przyjęto, iż ustawą parlamentu brytyjskiego jest ustanowienie (stworzenie) w akcie parlamentu reguł postępowania o charakte-

¹ Autorka jest doktorantką na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

² C. Sustein, *Designing democracy: what constitutions do*, Oxford 2002, s. 20.

rze generalnym bądź indywidualnym dotyczących dowolnej materii, o dowolnym stopniu szczegółowości, dotyczących dowolnych osób (podmiotów), przyjętych w postępowaniu którego reguły ustala również sam parlament³. Wszystkie ustawy są aktami jednolitymi w swej randze prawnej⁴.

Westminsterska procedura ustawodawcza skonstruowana jest odmiennie dla trzech różnych rodzajów projektów ustaw: tj. projektów ustaw publicznych (*public bills*), projektów ustaw prywatnych (*private bills*)⁵ oraz tzw. ustaw mieszanych (*hybrid bills*)⁶. Jednocześnie procedura ustawodawcza dotycząca projektów ustaw publicznych (tj. aktów o charakterze ogólnym, generalnym) określona została odrębnie dla projektów rządowych, tj. wnoszonych z inicjatywy rządu za pośrednictwem deputowanych będących członkami rządu (*government bills*), a odrębnie dla projektów ustaw publicznych wnoszonych przez parlamentarzystów ze stronnictwa rządowego lub opozycyjnego (*private members' bills*, dalej: PMB)⁷.

Ogólne założenia westminsterskiego postępowania ustawodawczego przedstawia Tabela nr 1. Ze względu na odsetek zarówno wnoszonych jak

³ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 37–39.

⁴ J. Seaton, B. K. Winetrobe, *The Passage of Constitutional Bills in Parliament*, „The Journal of Legislative Studies”, Vol. 4, Nr 2, 1998, s. 33. Co do prób tworzenia klasyfikacji aktów normatywnych noszących wspólną nazwę ustawy zob. np. D. J. Gifford, J. Salter, *How to understand Act of Parliament*, Londyn 1996, s. 121–125.

⁵ Ustawodawstwo prywatne (*private bills*) charakteryzuje się tym, iż nie mając charakteru powszechnie obowiązującego, przynosi jakąś szczególną korzyść pojedynczym osobom, grupom osób lub organizacjom. Jego skutek jest raczej osobisty i szczególny, niż publiczny i ogólny. Typowe projekty ustaw prywatnych dotyczą zezwolenia na podjęcie prac przez przedsiębiorców gospodarki komunalnej, udzielenia władzom lokalnym zezwolenia na tworzenie przepisów, zezwolenia pojedynczym osobom na uzyskanie obywatelstwa brytyjskiego.

⁶ Ustawy mieszane (*hybrid bills*) to takie, które formalnie ukształtowane zostają jak ustawy publiczne, ale w istocie skierowane są do całkiem konkretnych i znanych adresatów.

⁷ Podnieść przy tym należy, iż procedura uchwalania pewnych kategorii ustaw została ukształtowana w sposób odmienny, np. poprzez wyznaczenie innego rodzaju komisji parlamentarnej analizującej projekt takiej ustawy (*consolidation bills*), wprowadzenie obowiązku wniesienia projektu ustawy do Izby Gmin jako pierwszej (*finance bills*), ograniczenia prawa wnoszenia pewnych rodzajów projektów ustaw przez posłów niebędących członkami rządu (*money bills*). Nie wpływa to jednak na zmianę postrzegania określonego rodzaju ustaw, jako mających wyższą moc prawną lub na zaostrzenie procedur zmiany lub uchylenia takiego aktu normatywnego (por. orzeczenie *Greene v Associated Newspapers Ltd.* (2005), cyt. za D. Greenberg, W. F. Craies, M. J. Goodman, *Craies on Legislation: A Practitioner's Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation*, suplement do VIII wydania, Londyn 2005, s. 2).

i ostatecznie uchwalanych przedłożeń, procedurę w zakresie uchwalania rządowych projektów ustaw można uznać za podstawową i o zasadniczym znaczeniu dla systemu brytyjskiego prawa (por. Tabela nr 2). Niemniej jednak to wniesienie PMB stanowi realizację prawa inicjatywy ustawodawczej, które przysługuje indywidualnie każdemu członkowi brytyjskiego parlamentu. Specyfika przyjętych w tym zakresie rozwiązań a także znaczenie tej procedury dla procesu tworzenia brytyjskiego prawa w ogóle, skłania do przedstawienia szczególnych rozwiązań charakterystycznych dla procedury uchwalania tego rodzaju projektów ustaw.

Zgodnie z postanowieniami regulaminowymi Izby Gmin czas prac ustawodawczych nad projektami ustaw wniesionymi indywidualnie przez parlamentarzystów ograniczony jest do 13 piątków w ramach każdej rocznej sesji parlamentu⁸. Istnieją cztery sposoby zainicjowania postępowania legislacyjnego przez parlamentarzystów. Przez ostatnie 20 lat ponad połowa uchwalonych PMB, inicjowana była za pomocą procedury losowania. Innymi sposobami jest tzw. reguła 10 minut, prezentacja oraz wniesienie do Izby Gmin projektu ustawy uchwalonego przez Izbę Lordów.

Po rozpoczęciu każdej sesji parlamentu losowane są nazwiska 20 posłów, których projekty ustaw mają zapewnione pierwszeństwo rozpatrywania (w wylosowanej kolejności) w trakcie 13 piątków przeznaczonych na prace nad PMB w Izbie Gmin⁹. Losowanie odbywa się w drugi czwartek po rozpoczęciu kolejnej sesji parlamentu (z wyjątkami, np. podczas sesji 2009–2010 był to trzeci czwartek). Ministrowie, rzecznicy dyscyplinarni partii rządzącej, liderzy partii, a także główni posłowie z przednich ław partii opozycyjnej, zgodnie z konwenansem nie biorą udziału w losowaniu. Pozostaje około 540 posłów z tylnych ław z wszystkich partii zasiadających w parlamencie¹⁰. W ramach dwudziestu wylosowanych nazwisk dokonuje się podziału na trzy grupy posłów. Pierwszych 7 posłów i projekty przez nich wniesione mają zapewniony priorytet podczas piątkowych posiedzeń. Kolejnych 7 posłów ma

⁸ House of Commons Information Office, *Private Members' Bills Procedure*, Factsheet L2, Legislation Series, czerwiec 2010, www.parliament.uk, s. 2, (10.03.2011).

⁹ Ibidem.

¹⁰ O tym jak nikle szanse na wylosowanie mają posłowie świadczyć może przykład jednego z posłów partii Liberalnych Demokratów, który został po raz pierwszy wylosowany w 2008 r., po 25 latach brania udziału w losowaniu (A. Brazier, S. Kalitkowski, G. Rosenblatt, M. Korris, *Law in the making. Influence and change in the legislative process*, Londyn 2008, s. 169).

zapewnione drugie miejsce w kolejności, a ostatnich sześciu – trzecie miejsce¹¹. Spośród projektów przedstawionych przez wylosowanych posłów, jak wskazuje praktyka, około sześciu do dziesięciu projektów wniesionych przez posłów zajmujących najwyższe pozycje na liście ma realne szanse na uzyskanie sankcji królewskiej.

Większość z posłów biorących udział w losowaniu w momencie jego przeprowadzania nie ma najczęściej pomysłu co do przedmiotu przeszłej inicjatywy legislacyjnej. Jeżeli w losowaniu zajmą wysokie pozycje, kontaktują się z nimi grupy lobbystów, inne organizacje czy też partyjni koledzy, którzy zasugerują temat czy choćby przedmiot projektu ustawy. Tytuły projektów ustaw wniesione przez posłów, którym poszczęściło się w losowaniu, prezentowane są izbie w piątą środę sesji. Natomiast opublikowanie treści projektów następuje później. Faktyczny porządek prac nad poszczególnymi projektami ustaw również nie jest ustalany w dniu przeprowadzenia losowania. Poseł, który został wylosowany jako pierwszy, ma prawo wybrania terminu drugiego czytania swego projektu ustawy w pierwszej kolejności. Ma na to trzy tygodnie. Czas ten przeznaczony jest na podjęcie decyzji co do przedmiotu i zakresu proponowanej regulacji.

Co ważne, 10 posłów, których nazwiska zostały wylosowane jako pierwsze, może **żądać zwrotu wydatków poniesionych na przygotowanie projektu ustawy do wysokości 200 funtów**. Wysokość ta została ustalona w 1971 r. i od tego czasu nie dokonywano jej weryfikacji¹².

Inna procedura zainicjowania postępowania legislacyjnego w odniesieniu do PMB to tzw. reguła 10 minut. Ze względu na nikłe szanse uchwalenia, inicjatywy wnoszone w tym trybie nie stanowią poważnych prób dokonania zmiany stanu prawnego. Omawiana procedura przewiduje wygłoszenie krótkiej, 10-minutowej mowy przez posła wnioskodawcę, a także posła, który protestuje przeciwko wniesieniu (rozpatrywaniu) tego projektu ustawy. Za zgodą izby odbywa się pierwsze czytanie tak wniesionego projektu ustawy. Natomiast jeśli izba nie wyraziła zgody – nie ma możliwości wniesienia projektu ustawy w tym trybie (alternatywnie poseł może później próbować zainicjować postępowanie ustawodawcze w innej procedurze).

¹¹ R. Blackburn, M. Ryle, J. Griffith, A. Kennon, M. A. J. Wheeler-Booth, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Londyn 2003, s. 540.

¹² House of Commons Information Office, op.cit., s. 2.

Reguła 10 minut znajduje zastosowanie podczas wtorkowych i środowych posiedzeń izby poczynając od piątej z kolei środy w ramach danej sesji parlamentu (z zastrzeżeniem posiedzeń, na których dyskutowany jest budżet). Dozwolone jest zgłoszenie jednego wniosku legislacyjnego podczas posiedzenia, pod warunkiem powiadomienia o takim zamiarze Biura Projektów Ustaw Publicznych z 15-dniowym wyprzedzeniem¹³. Jednocześnie każdy z posłów może skorzystać z omawianego uprawnienia raz w ciągu 15 dni posiedzeń. Ma to zapobiec możliwości zmonopolizowania tego trybu inicjowania postępowania legislacyjnego przez wyjątkowo aktywnych posłów¹⁴. W praktyce miejsca w porządku obrad, które mogą zostać przeznaczone na ten cel, są zwykle dzielone między partie zgodnie z ich reprezentacją w Izbie Gmin¹⁵. Nieformalne ustalenia międzypartyjne zapewniają odpowiednią dostępność tego instrumentu proceduralnego dla posłów z tylnych ław. Co ważne, wniesienie projektu w tym trybie może odbyć się dopiero wówczas, gdy wylosowani posłowie wnieśli już swoje projekty ustaw i zostały one przekazane do drugiego czytania.

Z uwagi na specyfikę procedowania, bardzo często parlamentarzyści tą drogą chcą zasygnalizować określony problem prawny lub zbadać opinię członków izby na dany temat, w celu rozpoczęcia procedury legislacyjnej w tym zakresie w późniejszym terminie (lub w innym trybie). W latach 1949–1999 uchwalono jedynie 66 projektów ustaw wniesionych tą drogą. W praktyce w ten sposób posłowie pragną podnieść konieczność dokonania zmian w obowiązującym prawie bądź też zwrócić uwagę izby na daną kwestię, a nie rzeczywiście doprowadzić do uchwalenia aktu normatywnego¹⁶. Niemniej jednak od czasu do czasu zdarza się, że projekty ustaw wnoszone w ten sposób uzyskują sankcję królewską, np. w sytuacji, gdy w izbie panuje ogólna zgoda co do przyjęcia proponowanej regulacji¹⁷.

¹³ W związku z koniecznością przedłożenia informacji o tytule i przedmiocie proponowanej regulacji z tak dużym wyprzedzeniem, w praktyce zdarzały się przypadki dokonywania częstych zmian w złożonych wcześniej wnioskach legislacyjnych. Dlatego też przyjęto, iż poseł, który nie ma jeszcze pewności, jakiej kwestii będzie dotyczył jego projekt, jako tytuł projektu podaje „*Statutory Instruments Act 1946 (Amendment) Bill*”. Właściwy i ostateczny tytuł projektu ustawy powinien podać do 5 dni przed planowanym posiedzeniem pierwszego czytania (P. Evans, *Handbook of House of Commons procedure*, Londyn 2009, s. 137).

¹⁴ R. Blackburn, M. Ryle, J. Griffith, A. Kennon, M. A. J. Wheeler-Booth, op.cit., s. 545.

¹⁵ House of Commons Information Office, op.cit., s. 3.

¹⁶ A. Carroll, *Constitutional and Administrative law*, Edynburg 2007, s. 144.

¹⁷ R. Blackburn, M. Ryle, J. Griffith, A. Kennon, M. A. J. Wheeler-Booth, op.cit., s. 545.

Poza skorzystaniem z losowania bądź reguły 10 minut, zgodnie z regulaminem każdy poseł może wnieść projekt ustawy za uprzednim powiadomieniem izby (prezentacja). Wniesienie projektu ustawy w tym trybie ma charakter formalny, co oznacza, iż poseł nie wygłasza przemówienia. Procedura ta nie pozwala także na przedstawienie założeń i celu projektowanej regulacji oraz przeprowadzenie debaty na tym etapie postępowania. W praktyce istnieje niewielka szansa na przedyskutowanie tak wniesionych PMB w izbie (w dalszym toku prac), a tym bardziej sfinalizowanie postępowania ustawodawczego zainicjowanego w omawianym trybie.

Należy podkreślić, że w ten sposób wnoszone są różne projekty ustaw. Zdarza się przy tym, iż te o niekontrowersyjnym charakterze są ostatecznie uchwalane (np. *the Protection of Birds (Amendment) Bill*, który przeszedł wszystkie etapy procedury ustawodawczej w Izbie Gmin w ciągu 67 sekund podczas piątkowego posiedzenia Izby Gmin w lipcu 1967 r.). Omawiana forma wnoszenia projektów ustaw służy także ponownemu wniesieniu projektów, które w poprzedniej sesji przeszły część drogi ustawodawczej, a w konsekwencji ich ponowne wniesienie pozwoli na szybkie sfinalizowanie ścieżki ustawodawczej. W praktyce projekty ustaw wnoszone w tym trybie budzą mniejsze zainteresowanie niż projekty wnoszone zgodnie z regułą 10 minut.

Zainicjowanie postępowania polega na przekazaniu kartki z długim tytułem projektu ustawy urzędnikowi, który umieszcza go w porządku obrad danego posiedzenia. Co istotne, w tym trybie nie jest konieczne wyrażenie przez izbę zgody na rozpoczęcie postępowania legislacyjnego. Wymagane jest tylko powiadomienie o zamiarze wniesienia projektu z jednodniowym wyprzedzeniem i przedstawienie projektu odpowiedniemu urzędnikowi, który podczas posiedzenia odczytuje tytuł projektu ustawy, co oznacza przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy. Wszelkie dalsze etapy procedury legislacyjnej mogą mieć miejsce (tak jak w przypadku PMB wniesionych zgodnie z regułą 10 minut), jeśli znajdzie się czas podczas jednego z piątków przeznaczonych na projekty ustaw zgłoszone przez indywidualnych parlamentarzystów lub jeżeli rząd udostępni czas podczas innego posiedzenia¹⁸.

Ścieżka legislacyjna PMB może zostać także zainicjowana w Izbie Lordów. Członkowie tej izby korzystają z nieograniczonego prawa wnoszenia projektów ustaw publicznych pod warunkiem, że stanie się to jak najwcześ-

¹⁸ A. Caroll, op.cit., s. 144.

śniej w trakcie sesji, zapewniając tym samym odpowiednią ilość czasu na przeprowadzenie postępowania legislacyjnego. Liczba projektów ustaw publicznych wnoszona przez lordów nigdy nie była duża i na przestrzeni lat 1991–2001 wahała się od 9 do 22 w ramach jednej sesji. Wiele spośród tych projektów ustaw, mimo przejścia wszystkich etapów postępowania w Izbie Lordów, ostatecznie nie zostaje uchwalona. Wynika to z braku chętnych posłów do przejścia projektu ustawy w Izbie Gmin, braku czasu i powodów politycznych. Ostatecznie ilość projektów, które uzyskały w tych latach sankcję królewską była znikoma i maksymalnie wyniosła 7 podczas sesji 1996–1997¹⁹.

W Izbie Lordów nie ma odrębnych procedur dla rządowych i indywidualnie wnoszonych projektów ustaw publicznych. Nie ma również podziału czasu posiedzeń na sprawy rządowe i inne. **W praktyce Izba Lordów przyznaje priorytet projektom rządowym, z wyjątkiem PMB, odnośnie których nie oczekuje się przeprowadzenia debaty**²⁰.

Tekst projektu ustawy należy uzgodnić z Biurem Projektów Ustaw Publicznych Izby Lordów. Nie jest konieczne wcześniejsze poinformowanie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, ale w praktyce przyjęto, że Biuro powinno być o tym poinformowane z co najmniej 24-godzinnym wyprzedzeniem²¹. Wniesienie i pierwsze czytanie projektu ustawy ma charakter formalny. Nie odbywa się debata.

Obowiązkiem lorda-projektodawcy jest następnie ustalenie daty drugiego czytania oraz dat przeprowadzenia pozostałych etapów postępowania legislacyjnego w Izbie Lordów. Odbywa się to poprzez kontakt z prywatnym sekretarzem przewodniczącego izby i rzecznikami dyscyplinarnymi rządu. Inaczej niż w Izbie Gmin, w Izbie Lordów nie ma określonego czasu w ramach sesji na zajmowanie się projektami ustaw wniesionymi indywidualnie przez lordów. Tempo prac legislacyjnych w tym zakresie zależy w dużej mierze od wagi i rodzaju innych spraw poddanych izbie pod rozagę. Zwłaszcza pod koniec sesji może być trudno znaleźć czas dla omówienia tego rodzaju projektów, szczególnie jeśli wielu członków izby chce zabrać głos w dyskusji lub w przypadku zgłoszenia dużej liczby poprawek. Projekty te podlegają tym

¹⁹ R. Blackburn, M. Ryle, J. Griffith, A. Kennon, M. A. J. Wheeler-Booth, op.cit., s. 727.

²⁰ House of Lords, *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, edycja 2007, www.parliament.uk, s. 98, (10.03.2011).

²¹ M. Robertson, T. Elias, *Handbook of House of Lords Procedure*, Londyn 2006, s. 79.

samym zasadom w zakresie minimalnych odstępów czasu pomiędzy etapami procedury legislacyjnej, jak rządowe projekty ustaw²².

PMB po uchwaleniu w Izbie Lordów przekazywane są do Izby Gmin celem dalszego procedowania, które nie nastąpi, zanim któryś z posłów nie podejmie się prowadzenia projektu ustawy w pierwszej izbie. Bez odpowiedniego zgłoszenia projekt taki nie zostanie nawet wydrukowany dla celów postępowania w Izbie Gmin, co automatycznie uniemożliwia prowadzenie dalszych prac legislacyjnych. Jednocześnie w przypadku przekazania Izbie Gmin projektu ustawy uchwalonego w Izbie Lordów w czasie, gdy trwa przerwa w obradach pierwszej izby, projekt ten drukowany jest automatycznie (bez konieczności zgłoszenia się posła-projektodawcy)²³. W przypadku wsparcia przez posła PMB zainicjowanego w Izbie Lordów celem dokończenia postępowania ustawodawczego, projekty takie traktowane są w Izbie Gmin tak samo jak projekty ustaw wniesione przez posłów (tzn. rozpatrywane są w ramach 13 piątków przeznaczonych dla PMB). Niemniej jednak w związku z faktem, iż z reguły przekazywane są do Izby Gmin pod koniec sesji, zwykle zajmują dalsze pozycje w kolejce PMB oczekujących na uchwalenie²⁴. W 2002 r. zdarzyło się, że projekt ustawy wniesiony indywidualnie przez lorda, po jego przekazaniu do Izby Gmin, został poparty (przejęty) przez rząd (*the Tobacco Advertising and Promotion Bill*)²⁵.

Jak wskazałam, zgodnie z postanowieniami regulaminowymi całe postępowanie legislacyjne w zakresie PMB (prace w Izbie Gmin, następnie w Izbie Lordów oraz ewentualnie tzw. ping-pong) musi odbyć się w ramach 13 piątkowych posiedzeń. Niezakończenie postępowania do końca sesji oznacza upadek projektu ze względu na obowiązywanie zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych. W celu przeprowadzenia pełniejszej debaty lub zakończenia postępowania ustawodawczego za zgodą rządu (i na jego wniosek), prace nad PMB w Izbie Gmin mogą toczyć się także w inne dni posiedzeń niż 13 regulaminowych piątków. Zgoda rządu wymagana jest ze względu na treść po-

²² House of Lords, *Promoting a Private Member's Bill in the House of Lords. A guide for members*, październik 2001, www.parliament.uk, s. 3, (10.03.2011).

²³ Odpowiednie postanowienie regulaminowe dotyczące takiej sytuacji obowiązuje również w Izbie Lordów.

²⁴ House of Commons Information Office, op.cit., s. 4.

²⁵ R. Blackburn, M. Ryle, J. Griffith, A. Kennon, M. A. J. Wheeler-Booth, op.cit., s. 547.

stanowienia regulaminowego, zgodnie z którym poza zastrzeżonymi piątkami sprawy rządowe mają pierwszeństwo podczas posiedzeń w Izbie Gmin²⁶.

Zgodnie z obowiązującym zwyczajem, pierwszych siedem spośród trzynastu przewidzianych regulaminem piątkowych posiedzeń przeznaczonych jest na drugie czytania PMB, a kolejne sześć na pozostałe etapy postępowania, w tym także rozpatrywanie poprawek Izby Lordów²⁷. Zgodnie z regulaminem, podczas posiedzeń Izby Gmin odbywających się od ósmego do trzynastego piątku spośród tych przeznaczonych na rozpatrywanie PMB, pierwszeństwo mają projekty, odnośnie których prace legislacyjne są najbardziej zaawansowane. W konsekwencji, jako pierwsze rozpatrywane są projekty ustaw, do których poprawki wniosła już Izba Lordów, następnie projekty oczekujące na trzecie czytanie itd.

Po tym, jak wylosowani posłowie podejmą decyzję co do przedmiotu projektów ustaw, które zamierzają wnieść pod obrady izby, podają do Biura Projektów Ustaw Publicznych informację zawierającą długi i krótki tytuł projektu ustawy (przedstawienie projektu w całości nie jest wymagane na tym etapie). Tytuły projektów ustaw są ogłaszane publicznie (odbywa się to zwykle w kolejności wylosowania w piątą środę sesji parlamentu). W tym momencie posłowie muszą podjąć decyzję o terminie drugiego czytania (na początku każdej sesji lista dostępnych terminów przygotowywana jest przez urzędników Izby Gmin). Pierwszych siedmiu posłów z listy zwykle wyznacza pierwszych siedem piątków (z trzynastu przeznaczonych na rozpatrywanie PMB w ramach danej sesji). Jest to szczególnie istotne dla projektów o charakterze kontrowersyjnym, co do których przewiduje się przeprowadzenie czasochłonnej debaty w izbie oraz w komisji. Pierwszy piątek przeznaczony na postępowanie w zakresie PMB zwykle przypada zaraz po świętach Bożego Narodzenia (przy założeniu, że sesja zaczęła się na jesieni). Ten stosunkowo odległy od losowania termin daje posłom czas na przygotowanie projektu.

²⁶ Należy podkreślić, iż rząd bardzo niechętnie wyraża zgodę na odstąpienie „swojego” czasu parlamentarnego w celu zakończenia postępowania legislacyjnego w odniesieniu do projektów indywidualnych parlamentarzystów W 2000 r. zdarzyło się to w odniesieniu do projektu wniesionego przez jednego z lordów (*the Census (Amendment) Bill*), ale najprawdopodobniej był to jeden z tzw. *handouts bills*. Podobna sytuacja nastąpiła w 2002 r., kiedy to rząd w Izbie Gmin przejął projekt ustawy uchwalony w Izbie Lordów z inicjatywy jednego z jej członków (*the Tobacco Advertising and Promotion Bill*).

²⁷ House of Commons Information Office, op.cit., s. 5.

Nie ma w tym zakresie przyjętej praktyki czy wymagań formalnych. Zdarza się też, że tego typu projekty są pisane odręcznie na kartce papieru. Przyjmuje się bowiem, że dopóki długi tytuł projektu ustawy oddaje cel uchwalenia proponowanej regulacji, tym samym jest wystarczający dla przeprowadzenia debaty parlamentarnej. Projekty ustaw wnoszone w omawianym trybie nie mogą zostać odrzucone z tego powodu, że nie zostały przygotowane w odpowiedni sposób (choć istnieją pewne wymogi, które taki projekt musi spełnić, np. zakaz proponowania regulacji skutkującej zwiększeniem wydatków rządu). Posłowie mogą korzystać z pomocy kolegów (np. parlamentarzystów posiadających wykształcenie prawnicze) czy urzędników z Biura Projektów Ustaw Publicznych, którzy choć nie zajmują się na co dzień sporządzaniem projektów ustaw, są w stanie przygotować tekst w jasnej, zrozumiałej i przystępnej formie, nadającej się dla celów debaty parlamentarnej. Projekty wnoszone przez posłów w odpowiedzi na propozycje zgłoszone przez organizacje pozarządowe, grupy społeczne etc., zwykle przygotowywane są przez te grupy nacisku. Posłowie mogą także korzystać z usług parlamentarnych agentów specjalizujących się w przygotowywaniu tekstów projektów ustaw prywatnych, a także innych ekspertów. Nie mogą się jednak zwrócić do organu specjalnie powołanego w celu przygotowywania projektów ustaw publicznych, tj. do Rady Parlamentarnej (*Parliamentary Counsel Office*), której czasem pracy dysponuje rząd.

Bez względu na nastawienie rządu do proponowanych regulacji wniesionych do parlamentu w trybie indywidualnej inicjatywy parlamentarzystów, Rada Parlamentarna czuwa jednak nad kształtem projektu, pilnując, aby z uchwalonych przepisów prawnych nie wyniknęły niepożądane i niezamierzone konsekwencje prawne. W tym celu zdarza się, że Rada Parlamentarna (w ramach postępowania w Izbie Gmin) przygotowuje szereg poprawek do projektu ustawy, zgłaszanych następnie przez rząd, które nadają proponowanym przepisom prawnym pożądaną przez rząd kształt (np. w 1998 r. większość mających zasadnicze znaczenie przepisów projektu *the Wild Mammals (Hunting with Dogs) Bill* została zastąpiona w wyniku wniesienia poprawek rządowych, co w konsekwencji sprawiło, że projekt nie został uchwalony)²⁸.

Kolejna decyzja, jaką musi podjąć poseł zaraz po publicznej prezentacji tytułu projektu, a przed jego wydrukowaniem, dotyczy wskazania posłów popierających projekt (w maksymalnej liczbie 11). Ich nazwiska są druko-

²⁸ R. Blackburn, M. Ryle, J. Griffith, A. Kennon, M. A. J. Wheeler-Booth, op.cit., s. 542.

wane wraz z tekstem projektu ustawy. Stanowi to sposób poinformowania innych parlamentarzystów o politycznej proveniencji projektu ustawy i ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy jest on popierany przez posłów z więcej niż jednego ugrupowania politycznego. Drukowanie projektu ustawy następuje na podstawie odpowiedniego zarządzenia izby. Co do zasady PMB nie muszą być drukowane, niemniej jednak w przypadku projektów zgłaszanych przez wylosowanych posłów jest to przyjęta praktyka. Natomiast w przypadku pozostałych sposobów wnoszenia PMB, drukowanie projektów nie zdarza się często. Dla przykładu, podczas sesji 1997–1998 na 149 projektów ustaw nie wydrukowano 59 z nich, a podczas sesji 1998–1999 na 108 zgłoszonych nie wydrukowano 33. Jednak wydrukowanie projektu jest warunkiem koniecznym dalszego postępowania ustawodawczego.

Przebieg drugiego czytania w przypadku projektów ustaw indywidualnych parlamentarzystów przypomina w dużym stopniu ten etap postępowania w zakresie rządowych projektów ustaw, z tym wyjątkiem, że wniosek o przeprowadzenie drugiego czytania zgłasza poseł-projektodawca, a przedstawiciel rządu oraz przedstawiciel opozycji przedstawiają swoje stanowisko mniej więcej w połowie debaty. Po rozpoczęciu posiedzenia urzędnik wyczytuje krótkie tytuły wszystkich projektów ustaw wniesionych przez parlamentarzystów, których drugie czytanie ma się odbyć na tym posiedzeniu. Mimo wyczytania, ten etap postępowania może się nie odbyć, ze względu na nieobecność posła-projektodawcy (gdy nikt inny nie został upoważniony do działania w jego imieniu). W większości przypadków projektodawca słysząc tytuł swojego projektu ustawy krzyczy „teraz” i jeśli żaden z posłów nie wniesie sprzeciwu (krzycząc z miejsca „sprzeciw”) rozpoczyna się drugie czytanie. Natomiast zgłoszenie sprzeciwu powoduje przełożenie drugiego czytania danego projektu na kolejny termin, co w konsekwencji zmniejsza szanse na jego uchwalenie²⁹. Aprobujące stanowisko rządu i uzyskanie poparcia większości ma zasadnicze znaczenie dla dalszych losów projektu ustawy.

Drugie czytanie stanowi kluczowy etap postępowania w Izbie Gmin dla projektów ustaw wniesionych przez parlamentarzystów. Znaczenie ma w tym zakresie nie tylko procedura obowiązująca w Izbie Gmin, ale także taktyka posłów wykorzystywana szczególnie w przypadku, gdy na tym samym posiedzeniu ma odbyć się drugie czytanie więcej niż jednego projektu

²⁹ Ibidem, s. 545.

ustawy. W związku z ograniczonym czasem debaty, jeśli pierwszy w kolejności projekt ustawy ma kontrowersyjny charakter i wzbudza wiele emocji, istnieje niewielka szansa, że drugi z projektów zostanie omówiony na tym posiedzeniu. Dlatego też posłowie wyznaczając dla swojego projektu ustawy termin drugiego czytania, wiedząc, że już wcześniej data ta została zarezerwowana na inny projekt, starają się wyszukać projekty najmniej kontrowersyjne, licząc na krótką debatę, co umożliwi prace także nad drugim projektem w kolejności. Niemniej jednak zdarza się, że aby przeszkodzić w przeprowadzeniu drugiego czytania drugiego w kolejności projektu ustawy, debata nad pierwszym z przewidzianych na dane posiedzenie projektów, choć niekontrowersyjnym, jest przeciągana. Najkrótsza debata nad PMB miała miejsce w 1960 r. i trwała 42 minuty (*the Road Traffic (Driving of Motor Cycles and Mopeds) Bill 1960*). Należy jednak podkreślić, iż był to jednostkowy przypadek i zwykle zamknięcie dyskusji nad projektem możliwe jest (Spiker wyraża na to zgodę) po 4 godzinach debaty³⁰.

Istnieje jednak możliwość wyrażenia zgody przez izbę na zakończenie drugiego czytania takiego projektu ustawy bez przeprowadzania debaty (*on the nod*). W odniesieniu do projektów ustaw wniesionych zgodnie z regułą 10 minut oraz poprzez prezentację, a także tych uchwalonych w Izbie Lordów, ta ostatnia z wymienionych opcji jest w praktyce jedyną szansą na przeprowadzenie drugiego czytania. Na koniec posiedzenia urzędnik odczytuje w kolejności zgłoszenia tytuły projektów ustaw, których procedowanie zostało przewidziane na ten dzień, ale ze względu na brak czasu nie przeprowadzono debaty. Jeśli którykolwiek z posłów zgłosi swój sprzeciw w odniesieniu do danego projektu ustawy, projekt nie przechodzi do kolejnego etapu postępowania. Jeżeli jednak sprzeciw nie zostanie zgłoszony po wyczytaniu tytułu projektu przez urzędnika, skutkuje to przekazaniem projektu do dalszych prac w komisjach (etap drugiego czytania uważa się za przeprowadzony i zakończony). Dlatego też w tym trybie (*on the nod*) możliwe jest procedowanie w odniesieniu do niekontrowersyjnych inicjatyw ustawodawczych. Niemniej jednak, w przypadku zgłoszenia sprzeciwu poseł-projektodawca może przenieść go na kolejny piątek, aby w międzyczasie spróbować przekonać oponentów do swoich racji, co umożliwi dalsze rozpatrywanie projektu w późniejszym terminie. W praktyce sprzeciw najczęściej zgłaszany jest przez rządowego rzecznika dyscyplinarnego. W takim przypadku, jeśli po-

³⁰ Ibidem, s. 544.

seł-projektodawca nie porozumie się z rządem w sprawie projektowanej regulacji, szanse uchwalenia są znikome. Rząd może mieć wiele powodów, dla których nie chce wesprzeć inicjatywy ustawodawczej posła, np. nie zgadza się z założeniami projektu lub pragnie wnieść odpowiednią inicjatywę we własnym zakresie czy w innym kształcie. Jeżeli kolejny dzień prac nad projektem ustawy nie zostanie wyznaczony, oznacza to z reguły upadek projektu.

W przypadku projektów dyskutowanych na forum izby główną przeszkodą na drodze do zakończenia etapu drugiego czytania (a następnie do zakończenia etapu sprawozdania z prac komisji) jest konieczność zamknięcia debaty (*closure*). Jeśli przeciwnicy projektu ustawy nadal przemawiają tuż przed godz. 14:30, poseł-projektodawca (lub kolega partyjny) musi dążyć do tego, aby przerwać dyskusję i postawić wniosek o zakończenie drugiego czytania, gdyż inaczej debata będzie odroczona. Spiker nie zezwoli na zamknięcie debaty, jeśli uzna dotychczasową dyskusję nad projektem za niewystarczającą (chyba, że debata zajęła całe posiedzenie). Ponadto tego typu projekty ustaw nie mają szans powodzenia, gdy na sali obecnych jest mniej niż 100 posłów (a liczba taka jest wymagana do przegłosowania zamknięcia debaty). Aby mieć pewność co do zamknięcia tego etapu postępowania ustawodawczego, poseł-projektodawca musi wziąć pod uwagę także i te wymagania i zazwyczaj z dużym wyprzedzeniem podjąć nieoficjalne działania w celu zapewnienia odpowiedniej liczby posłów na sali obrad w czasie debaty³¹.

Po zakończeniu drugiego czytania PMB przekazywany jest do prac w komisji. Prace nad tymi projektami toczą się albo w komisji całej izby (jeśli został zgłoszony i przegłosowany odpowiedni wniosek)³² lub automatycznie przekazywane są komisji ds. projektów ustaw publicznych. Co ważne, tylko jedna tego typu komisja może obradować w danym momencie (drugą działającą jednocześnie można powołać za zgodą odpowiedniego ministra)³³. Wyboru członków komisji dokonuje *Committee of Selection*, ale to zadaniem posła-projektodawcy jest przedstawienie listy posłów wyrażających

³¹ House of Commons Information Office, op.cit., s. 6.

³² Zwykle ma to miejsce w sytuacji, gdy pozostało bardzo mało czasu na prace legislacyjne (P. Evans, op.cit., s. 160).

³³ Zgodnie z postanowieniami regulaminowymi, istnieje także możliwość zawieszenia prac obradującej komisji (za zgodą posła-projektodawcy przekazanego jej projektu ustawy) w celu powołania w tym czasie drugiej komisji, aby przyspieszyć prace nad oczekującym w kolejności projektem ustawy.

zgodę na uczestniczenie w pracach nad projektem. Ponadto jest on także uprawniony do przedłożenia wniosku określającego tryb pracy komisji (dni posiedzeń i kolejność rozpatrywania poszczególnych postanowień projektu ustawy). Jednocześnie w przypadku uchwalenia poprawek wprowadzających do projektu ustawy nowe postanowienia, projektodawca wskazuje miejsce ich umieszczenia w projekcie³⁴.

Posłowie także na tym etapie mogą spowalniać tempo prac legislacyjnych, poprzez wydłużanie dyskusji nad kształtem proponowanej regulacji, np. w celu opóźnienia prac nad innymi oczekującymi projektami ustaw (w 1988 r. taktyka ta była stosowana w odniesieniu do następnego w kolejce *the Abortion (Amendment) Bill*)³⁵.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż postępowanie ustawodawcze w Izbie Gmin w odniesieniu do PMB, choć bardzo rzadko, przeprowadzane jest w całości podczas jednego posiedzenia. W takim przypadku procedura uchwalania projektu ustawy charakteryzuje się następującymi cechami. Po zakończeniu drugiego czytania, poseł popierający projekt ustawy wnosi o przekazanie go komisji całej izby. Spiker pyta wówczas, czy poseł wnioskuje o przeprowadzenie tego etapu postępowania w tym samym dniu. Jeśli poseł potwierdzi, wówczas izba przekształca się w komisję całej izby (pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony innego posła). W tym trybie procedowania mogą być zgłaszane poprawki (jak miało to miejsce w przypadku *the Consumer Arbitration Agreements Bill* w dniu 12 lutego 1988 r.), nie podlegają one jednak debacie. Etap sprawozdania z prac komisji i trzecie czytanie są przeprowadzane bezpośrednio po zakończeniu prac komisji (o ile żaden z posłów nie zgłosi sprzeciwu)³⁶.

Jedyną odrębnością kolejnego etapu postępowania ustawodawczego w Westminsterze w odniesieniu do uchwalania PMB jest zasada, iż w trakcie przedstawiania sprawozdania z prac komisji mogą być zgłaszane wyłącznie poprawki wybrane przez Spikera. Ograniczenie to ma zapobiec próbom mniejszości podejmowanym w celu przeszkodzenia w uchwaleniu projektu ustawy³⁷. Poprawki projektodawcy zgłaszane na tym etapie postępowania korzystają z tego samego przywileju co poprawki zgłoszone przez rząd do

³⁴ P. Evans, op.cit., s. 155–159.

³⁵ R. Blackburn, M. Ryle, J. Griffith, A. Kennon, M. A. J. Wheeler-Booth, op.cit., s. 550.

³⁶ House of Commons Information Office, *Private Members' ...*, op.cit., s. 6.

³⁷ R. Blackburn, M. Ryle, J. Griffith, A. Kennon, M. A. J. Wheeler-Booth, op.cit., s. 551.

rządowych projektów ustaw publicznych. Oznacza to, że Spiker musi poddać je pod głosowanie³⁸. Należy jednak pamiętać, że aby móc wiążąco przegłosować poprawkę do projektu ustawy oraz zakończyć ten etap procedowania, wymagana jest obecność na sali posiedzeń co najmniej 100 posłów. Ponadto, zgodnie z regulaminem, na tym etapie postępowania, w odniesieniu do posła-projektodawcy nie obowiązuje zakaz dwukrotnego zabierania głosu.

Trzecie czytanie w zakresie uchwalania PMB jest zwykle formalnością i ma szybki przebieg, chociaż przedłużanie tego etapu postępowania także może służyć opóźnianiu prac legislacyjnych nad kolejnymi projektami ustaw. W ostatnich latach żaden z projektów ustaw nie został jednak odrzucony na tym etapie, a liczba głosowań przez podział podczas trzeciego czytania również jest niewielka³⁹.

Uchwalone w Izbie Gmin projekty ustaw publicznych wniesione przez posłów po ich przekazaniu do Izby Lordów muszą zostać przejęte przez lordów (najczęściej z tylnych ław). Postępowanie legislacyjne w tym zakresie nie różni się od postępowania w odniesieniu do takich projektów zainicjowanych w Izbie Lordów, z tą różnicą, iż projekty ustaw przekazane z Izby Gmin automatycznie przechodzą etap pierwszego czytania i są natychmiast drukowane. Członek Izby, który uzgodnił z posłem, iż będzie lordem wspierającym jego projekt w czasie postępowania w Izbie Lordów, uzgadnia z rzecznikiem dyscyplinarnym rządu termin drugiego czytania. W praktyce takie projekty ustaw zwykle zyskują poparcie wszystkich partii i postępowanie w Izbie Lordów po drugim czytaniu ma charakter raczej tylko formalny, niemniej lord-projektodawca musi być przygotowany na wprowadzanie ewentualnych zmian do projektu.

Ostatni piątek, spośród trzynastu zarezerwowanych na uchwalanie PMB (zwykle wypada w lipcu) przeznaczany jest na rozpatrzenie poprawek Izby Lordów. Nie zajmuje to zwykle dużo czasu, gdyż poprawki przyjęte podczas postępowania w Izbie Lordów mają w większości przypadków techniczny charakter lub dotyczą kwestii o niewielkim znaczeniu politycznym. Niemniej jednak zdarzają się przypadki, kiedy nieuchwalenie projektu ustawy było wynikiem braku możliwości przyjęcia poprawek Izby Lordów, lub braku zgody Izby Lordów na poprawki Izby Gmin⁴⁰. Blokowanie tego typu pro-

³⁸ P. Evans, *op.cit.*, s. 163.

³⁹ R. Blackburn, M. Ryle, J. Griffith, A. Kennon, M. A. J. Wheeler-Booth, *op.cit.*, s. 552.

⁴⁰ Ibidem.

projektów w Izbie Lordów zdarza się rzadko, a do 2008 r. dotyczyło tylko dwóch projektów (*the Welfare of Pigs Bill* w 1998 r. oraz *the Patient Assisted Dying Bill* w 2003 r.)⁴¹.

Dla niewielkiej efektywności postępowania legislacyjnego w odniesieniu do PMB (ocenianej jako stosunek liczby projektów wniesionych do projektów uzyskujących sankcję królewską)⁴² największe znaczenia ma ograniczenie czasu procedowania w Izbie Gmin. Dodatkowo, projekty ustaw wnoszone przez indywidualnych parlamentarzystów co do zasady nie mogą powodować zwiększenia wydatków ponoszonych przez rząd. Wreszcie nie bez znaczenia jest fakt, iż projektodawca jest odpowiedzialny za jego opracowanie. Urzędnicy Rady Parlamentarnej zwykle nie zajmują się takimi projektami, chyba że zyskały one poparcie rządu (np. stanowią tzw. *handout bills*)⁴³. W konsekwencji członek izby może liczyć na wsparcie kolegów mających większe doświadczenie w zakresie tworzenia projektów aktów normatywnych, pomoc urzędników Biur Projektów Ustaw Publicznych obu izb lub grup zainteresowanych uchwaleniem określonej regulacji⁴⁴.

Podczas sesji 2009–2010 uchwalono 37 projektów ustaw publicznych, spośród których 28 zostało zainicjowanych przez rząd, a 9 stanowiło rezultat skorzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej przez indywidualnych parlamentarzystów. Jak podkreśla się w literaturze brytyjskiej, dokonując oceny efektywności ścieżki legislacyjnej w odniesieniu do PMB poprzez pryzmat stosunku projektów ostatecznie uchwalonych (9) do wniesionych (81), trudno uznać PMB za skuteczny, sprawny i wydajny instrument inicjowania działalności prawotwórczej⁴⁵. Niemniej jednak badacze podkreślają, że od-

⁴¹ A. Brazier, S. Kalitkowski, G. Rosenblatt, M. Korris, op.cit., s. 157.

⁴² Por. dane statystyczne przedstawiające prace ustawodawcze w zakresie PMB w latach 1997–2010 (Tabela nr 3).

⁴³ Niesporne, niewielkie projekty rządowe, dla których nie znalazło się miejsce w rządowym programie ustawodawczym, a które przekazywane są posłom lub lordom (z reguły z tylnych ław, w tym także z partii opozycyjnych) celem wniesienia pod obrady, jako własne projekty. Por. M. Robertson, T. Elias, op.cit., s. 79.

⁴⁴ A. Caroll, op.cit., s. 145.

⁴⁵ W wszystkich publikacjach poświęconych PMB, ich autorzy podkreślają zbyt niską (na tle skuteczności uchwalania rządowych projektów ustaw publicznych) efektywność procedury wnoszenia i uchwalania projektów inicjowanych przez parlamentarzystów indywidualnych (zob. w szczególności A. Brazier, *Private Members' Bills: Limited Freedom*, [w:] *Parliament, Politics and Law Making. Issues and Developments in the Legislative Procedure*, pod red. A. Brazier, London 2004, s. 46–53; A. Brazier, S. Kalitkowski, G. Rosenblatt, M. Korris, op.cit., s. 153 – 173).

niesienie skutku w postaci uchwalenia aktu normatywnego nie zawsze jest celem, jaki przyświeca parlamentarzystom korzystającym z prawa inicjatywy ustawodawczej. W związku z powyższym, procent uchwalonych PMB nie oddaje znaczenia tego trybu postępowania legislacyjnego w procesie tworzenia (zmiany) prawa w Wielkiej Brytanii, jako całości.

Inicjatywa ustawodawcza poszczególnych parlamentarzystów wykonywana indywidualnie, bez wsparcia rządu, stanowi jeden z nielicznych instrumentów pozwalających członkom obu izb parlamentu na udział w sprawowaniu funkcji legislacyjnej w sposób twórczy i niezależny⁴⁶. Lata 60. XX w. określane są złotymi latami PMB. W tym okresie w ramach sesji parlamentarnych od 1960/61 do 1969/1970 zostało uchwalonych łącznie 172 PMB. Ten rodzaj ustawodawstwa był wówczas preferowaną formą pilotowania społecznie kontrowersyjnych projektów ustaw, które przy cichym poparciu rządu umożliwiły przeprowadzenie nowelizacji uregulowań prawnych w tak spornych dziedzinach jak karalność aborcji czy stosunków homoseksualnych, zniesienie kary śmierci. Wzmacnianiu pozycji i wzrostowi odsetka uchwalanych PMB sprzyjało na przestrzeni lat nieobejmowanie głosowań nad tego rodzaju projektami ustaw dyscypliną partyjną⁴⁷. Dla uzmysłowienia sobie, jak różnej wagi sprawy bywają przedmiotem inicjatyw ustawodawczych wnoszonych do parlamentu w tym trybie, warto przytoczyć takie przykłady zainicjowanych w ten sposób ustaw, jak ustawa legalizująca homoseksualizm (*the Sexual Offences Act 1957*), ustawa o przerywaniu ciąży (*the Termination of Pregnancy Act 1968*), ustawa o energii odnawialnej (*Green Energy (Definition and Promotion) Act 2009*), a także projekt uchwalenia skodyfikowanej konstytucji (*Commonwealth of Britain Bill 1991*).

Niemniej jednak w ostatnich dekadach liczba uchwalanych PMB spada. W latach od sesji 1997/1998 do sesji 2007/2008 do parlamentu zostało wniesionych w sumie 1096 PMB, ale tylko 60 z nich zostało uchwalonych. Poza ograniczeniami wynikającymi z kształtu procedury legislacyjnej w zakresie PMB (o czym była mowa wyżej), wiąże się to z coraz większą kontrolą rządu nad tym postępowaniem legislacyjnym. Sprzyja temu stale wzrastająca liczba wnoszonych tzw. *handout bills*, które przekazywane są posłom lub lordom (z reguły z tylnych ław, w tym także z partii opozycyjnych) celem

⁴⁶ A. Caroll, op.cit., s. 142.

⁴⁷ A. Brazier, R. Fox, *Enhancing the Backbench MP's Role As a Legislator: The Case for Urgent Reform of Private Members Bill*, "Parliamentary Affairs" Vol. 63, Nr 1, 2010, s. 204.

wniesienia pod obrady, jako własne projekty⁴⁸. Biorąc pod uwagę poparcie rządu (praktycznie zapewniające uchwalenie projektu ustawy) oraz wsparcie jego służb legislacyjnych w procesie przygotowywania projektu, a następnie w toku prac parlamentarnych, trudno się dziwić zainteresowaniu parlamentarzystów tą formą współpracy z rządem. Jednocześnie rząd wykorzystuje swoją dominującą pozycję, w szczególności w Izbie Gmin, ściśle kontrolując postępy w pracach nad wniesionymi PMB, odmawiając dodatkowego czasu parlamentarnego na dokończenie postępowania lub organizując opozycję wobec projektów ustaw, które nie są zgodne z jego polityką (np. poprzez wprowadzenie dyscypliny partyjnej i działania rzeczników dyscyplinarnych w ramach *usual channels*). W związku z powyższym, w ostatnich latach można zaobserwować tendencję do korzystania z tego trybu inicjowania postępowania ustawodawczego w parlamencie głównie w odniesieniu do takich kwestii jak tworzenie/zmiana prawa w dziedzinach, które są ogólnie niesporne (np. ochrona środowiska, dobro zwierząt, ochrona i rozwój kultury)⁴⁹. Jednocześnie ta forma korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej zaczęła być wykorzystywana w celu uchwalania ustaw niekontrowersyjnych albo mających znaczenie dla określonych grup społecznych, w tym także projektów ustaw sygnowanych przez Komisję Prawną⁵⁰. Duży wpływ na inicjowanie postępowania w zakresie uchwalania tego rodzaju projektów mają także podmioty spoza parlamentu, tj. organizacje pozarządowe, grupy społeczne, grupy nacisku, lobbysci. Podmioty te nie tylko mogą zainspirować posła do podjęcia inicjatywy (czy wręcz odpowiedzieć temat posłowi, któremu poszczęściło się w losowaniu, a ma kłopot z przygotowaniem projektu ustawy), ale także przygotować sam projekt ustawy i argumenty uzasadniające konieczność jego uchwalenia. Oczywiście grupy te mogą także lobbować przeciwko uchwalaniu takich projektów.

Należy również podkreślić, iż skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej poprzez wniesienie projektu ustawy przez indywidualnego parla-

⁴⁸ M. Robertson, T. Elias, op.cit., s. 79.

⁴⁹ A. Brazier, R. Fox, op.cit., s. 204.

⁵⁰ Jak podaje M. Zander w latach 1970–1985 na 140 wniesionych do parlamentu PMB, 25% stanowiło tzw. *handout bills* przygotowane przez Radę Parlamentarną, 38% stanowiło rezultat rekomendacji przedstawionych przez Komisję Prawną, 11% było wynikiem działań różnych grup nacisku, natomiast w odniesieniu do 33 projektów (23%) nie udało się ustalić przyczyn wniesienia projektu w danym zakresie (zob. M. Zander, *The Law-Making Process*, Cambridge 2004, s. 63).

mentarzystę nie zawsze ma doprowadzić do uchwalenia/zmiany prawa. Brak efektywności tego trybu postępowania legislacyjnego przełożył się w praktyce na wykorzystywanie tej formy aktywności parlamentarnej do innych celów. Stanowi ona dla członków obu izb brytyjskiego parlamentu okazję wypowiedzenia się w sprawach budzących niepokój czy też zainteresowanie opinii publicznej. Czasem zainicjowanie postępowania ustawodawczego w określonej kwestii, której uregulowaniem do tej pory z braku czasu lub politycznego zainteresowania nie zajął się rząd, ma na celu wywarcie nacisku na partię rządzącą, aby podjęła odpowiednie działania⁵¹. Wynika to z faktu, iż PMB często są wycofywane w toku procedowania ze względu na obietnice rządu umieszczenia odpowiednich uregulowań w innych sygnowanych przez rząd projektach, czy też w związku z wniesieniem poprawki do innego projektu ustawy, której istota jest tożsama z projektem indywidualnym. W niektórych przypadkach samo nagłośnienie problemu poprzez wywołanie dyskusji parlamentarnej uznawane jest za sukces służący w przyszłości uchwaleniu odpowiedniej regulacji⁵².

Jak wskazałam, uchwalenie wnoszonego projektu nie zawsze jest celem, jaki przyświeca parlamentarzystom korzystającym z prawa inicjatywy ustawodawczej. Przede wszystkim jest to także forma zainteresowania opinii publicznej (parlamentarzystów) daną kwestią, określonym projektem zmiany obowiązującego prawa, wywołania parlamentarnej debaty (np. projekt ustawy przewidujący umożliwienie przeprowadzania eutanazji <*the Patient Assisted Dying Bill*> wniesiony w Izbie Lordów w 2003 r.). Tą drogą próbuje się także zainspirować rząd do podjęcia określonych działań ustawodawczych, które ze względu na silną pozycję większości rządowej w parlamencie mają większe szanse sfinalizowania, zasygnalizować istnienie luki w systemie prawa, wymagającej podjęcia natychmiastowych działań prawodawczych⁵³. Wreszcie jest to sposób uchwalania projektów ustaw rządowych,

⁵¹ A. Brazier, S. Kalitkowski, G. Rosenblatt, M. Korris, op.cit., s. 153.

⁵² House of Commons Information Office, op.cit., s. 7.

⁵³ Projektami ustaw wniesionymi w celu uzupełnienia istniejącej luki w systemie prawa był np. *The Forced Marriage (Civil Protection) Bill* wniesiony w Izbie Lordów w 2006 r., czy też zainicjowany zgodnie z regułą 10 minut w 1998 r. *the Door Supervisors Bill*. Z kolei *the Wild Mammals (Hunting with Dogs) Bill* wniesiony przez posła w 1997 r. stanowi przykład wywarcia wpływu na rząd i zmuszenia go do podjęcia działań prawodawczych w tym zakresie.

dla których nie znalazło się miejsce w rządowym programie legislacyjnym (np. *Trade Marks [Offences and Enforcement] Bill* z 2001 r.)⁵⁴.

Niemniej jednak należy wskazać na następujące przeszkody stojące na drodze do bardziej efektywnego wykorzystywania PMB jako instrumentu tworzenia prawa Wielkiej Brytanii. Po pierwsze, nawet sprzeciw jednego posła jest wystarczający dla zablokowania prac legislacyjnych nad projektem. Po drugie, bardzo ograniczony czas przeznaczony na prace parlamentarne nad tymi projektami ustaw w ramach sesji powoduje, iż tylko niewielka część z wniesionych projektów ma realne szanse na zakończenie procesu w parlamencie. Po trzecie, praktyczne znaczenie ma nastawienie większości rządzącej, która sprzyjając uchwaleniu projektu ustawy może udostępnić „dodatkowy” czas na prace parlamentarne (i odpowiednio odmówić projektom niepopieranym przez rząd). Ponadto, w większości przypadków jeśli rząd ma plany legislacyjne w odniesieniu do danej kwestii, blokuje uchwalanie PMB w tym przedmiocie. Jednocześnie projekty kontrowersyjne, regulujące kwestie dzielące społeczeństwo, mogą spotkać się ze sprzeciwem i negatywną oceną także wśród kolegów partyjnych projektodawcy⁵⁵.

Zdarzają się również przypadki blokowania każdego projektu ustawy wnoszonego w tym trybie bez względu na jego treść i zakres. W latach 1997–2001 dwóch posłów partii konserwatywnej z zasady sprzeciwiało się uchwaleniu każdego PMB, twierdząc, iż są źle przygotowane i niepotrzebnie zwiększają liczbę uchwalanych aktów normatywnych⁵⁶.

Cele przyświecające projektodawcom, a także rezultaty związane z pracami parlamentarnymi nad PMB, pozwalają na wysoką ocenę wartości tego rodzaju projektów w szerokim kontekście tworzenia prawa w Westminsterze. Procedura ta umożliwia poszczególnym parlamentarzystom rozwijać się w roli inicjatorów polityki, kampanii, jak i legislatorów, oferuje parlamentowi (jako instytucji) możliwość zajęcia się pojawiającymi się aktualnie problemami natury społecznej, ekonomicznej czy prawnej, pokazać zdolność do szybkiego reagowania na pojawiające się obawy społeczne. Niemniej jednak biorąc pod uwagę niski wskaźnik uchwalania PMB, powyższe przykłady re-

⁵⁴ A. Brazier, S. Kalitkowski, G. Rosenblatt, M. Korris, op.cit., s. 154–156.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Szerzej na ten temat zob. H. Marsh, D. Marsh, *Tories in the Killing Fields? The Fate of Private Members' Bills In the 1997 Parliament*, „Journal of Legislative Studies” No. 8(1), 2002, s. 91–112.

zultatów wynikających z działań parlamentarzystów są raczej wyjątkiem niż regułą, co wzmacnia argumentację na rzecz potrzebnych reform procedury parlamentarnej w tym zakresie.

Mimo wielu reform przeprowadzonych ostatnio w odniesieniu do regulacji dotyczących procesu legislacyjnego i postępowania parlamentarnego w tym zakresie⁵⁷, głosy wzywające do modyfikacji omawianej tu procedury, nie zostały zauważone. W chwili obecnej po raz pierwszy od wielu lat istnieje szansa na przeprowadzenie poważnej reformy i dyskusji publicznej o roli parlamentarzysty jako legislatora, m. in. ze względu na obawy opinii publicznej, jakie pojawiły się w związku ze skandalem finansowym w 2009 r.⁵⁸

W doktrynie podkreśla się, że procedura uchwalania PMB powinna być prostsza, mniej złożona i bardziej przejrzysta. Jednocześnie, jeśli rząd lub inna frakcja parlamentarna, czy nawet pojedynczy poseł chce przeciwstawić się uchwaleniu projektu ustawy, przyczyna tego stanowiska powinna być podana do wiadomości publicznej wraz z jej racjonalnym uzasadnieniem. Jak wskazują D. Marsh i M. Read, nieefektywność uchwalania tych PMB, którym podczas drugiego czytania sprzyjała zdecydowana większość członków Izby Gmin, prowadzi nie tylko do wzrostu niezadowolenia i zniechęcenia do korzystania z tej procedury przez parlamentarzystów, lecz także wśród opinii publicznej oraz prowadzi do szerszego, bardziej ogólnego rozczarowania zarówno parlamentem, jak i procesem tworzenia prawa w ogóle⁵⁹. W literaturze podkreśla się, że niektóre elementy ostatnich reform ustawodawczych mogłyby być również wykorzystane w celu poprawy procesu uchwalania PMB. Na przykład, przeniesienie na następną sesję mogłoby być wykorzystywane w odniesieniu do dobrze przygotowanych legislacyjnie projektów ustaw, aby zapobiec ich przepadnięciu wraz z końcem sesji. Podobnie zastosowanie mogłoby znaleźć regulacje dotyczące wstępnej kontro-

⁵⁷ Piszę o tym szerzej w artykule: A. Michalak, *Zmiany procedury legislacyjnej w Izbie Gmin w latach 1997–2005*, „Acta Universitatis Lodziensis: Folia Iuridica” nr 70, Łódź 2009, s. 41–63.

⁵⁸ Mam na uwadze ujawnione w maju 2009 r. przypadki wyludzenia przez parlamentarzystów poważnych sum z tytułu zwrotu wydatków należnych im m.in. w związku z koniecznością wynajęcia mieszkania w Londynie, czy zawyżania poniesionych wydatków. Skandal pociągnął za sobą szereg rezygnacji ze stanowisk rządowych, jak i zrzeczenie się mandatów parlamentarnych (w tym ustąpienie Spikera Izby Gmin). Szerzej na ten temat zob. A. Michalak, *Projekty reformy sposobu głosowania w wyborach do Izby Gmin i kadencji parlamentu w Wielkiej Brytanii*, „Studia Wyborcze”, t. 10, 2010, przypis nr 9 i wskazana tam literatura.

⁵⁹ D. Marsh, M. Read, *Private Members' Bills*, Cambridge 1988, s. 113–120.

li przedinicjatywnej. Proponuje się także ustanowienie wyodrębnionej stałej komisji specjalnej w celu rozpatrywania projektów ustaw publicznych wnoszonych przez parlamentarzystów indywidualnie. Podnosi się również fakt nieefektywności procedur tzw. reguły 10 minut i inicjowania postępowania legislacyjnego przez prezentację. Zdaniem niektórych badaczy te dwa tryby powinny być zastąpione prawem każdego posła do opublikowania w ciągu każdej sesji jednego wstępnego projektu ustawy (na koszt państwa), który następnie byłby rozpatrywany przez wskazaną wyżej komisję specjalną⁶⁰.

Podsumowując głosy w dyskusji nad kształtem reformy postępowania ustawodawczego w zakresie PMB, należy skonstatować, iż co do zasady proponuje się wprowadzić takie zmiany proceduralne, które zwiększą realne szanse uchwalania dobrze przygotowanych i szeroko popieranych projektów, mimo braku aktywnego poparcia ze strony rządu. Wydaje się jednak, iż samo poparcie rządu nie jest wystarczającym czynnikiem gwarantującym uchwalenie projektu ustawy w tym trybie, o czym świadczy m. in. fakt, iż nie wszystkie tzw. *handout bills* są uchwalane (np. *the Fur Firming Bill* w sesji 1998–1999). Największe zastrzeżenia powinna zatem budzić możliwość zablokowania dalszych prac legislacyjnych przez sprzeciw tylko jednego posła. Zdaniem przedstawicieli doktryny powinno się zreformować procedurę w tym zakresie w ten sposób, aby poseł projektodawca mógł wykazać szerokie np. parlamentarne poparcie dla swojej inicjatywy (np. poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania określonej większości dla projektu podczas głosowania w izbie). Co ciekawe, w opracowaniach na ten temat nie pojawia się rekomendacja umożliwienia inicjowania postępowania legislacyjnego przez grupy parlamentarzystów, jak ma to miejsce np. w Polsce (15 posłów) lub Niemczech (31 posłów) czy też w Austrii (5 posłów)⁶¹. Być może uważa się tego typu ograniczenia za mogące prowadzić do obniżenia znaczenia parlamentu (a wyborcy mogą tę zmianę uznać za pomniejszenie realnego wpływu ich przedstawiciela w parlamencie na bieg spraw państwowych). Nad wprowadzeniem określonej większości potrzebnej dla zablokowania dalszych prac ustawodawczych nad PMB zastanawiała się także Komisja Proceduralna Izby Gmin, która w raporcie poświęconym tego typu projektom wskazała, iż należy uczynić przedmiotem dyskusji kwestię, czy w parlamen-

⁶⁰ A. Brazier, S. Kalitkowski, G. Rosenblatt, M. Korris, op.cit., s. 169.

⁶¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004, s. 487.

cie brytyjskim większość niewyłoniona w drodze wyborów powszechnych (czyli taka powstająca podczas aktu głosowania nad danym projektem ustawy) może uniemożliwić mniejszości zajęcie wiążącego stanowiska w danej sprawie⁶².

Konkludując powyższe, należy uznać debatę nad kształtem zreformowanej procedury uchwalania PMB za niezamkniętą. Wielka Brytania, przygotowując się do wprowadzenia zmian proceduralnych, chętnie czerpie przykład z regulacji obowiązujących w innych państwach (także o dość egzotycznym rodowodzie demokratycznym)⁶³. Jednak w przypadku PMB odwoływanie się przedstawicieli doktryny do doświadczeń innych państw w tym zakresie jest bardzo skąpe. Tymczasem w odniesieniu do PMB, które z założenia mają być projektami ustaw dotyczącymi spraw, dla regulacji których poglądy polityczne nie są najważniejsze, być może procedura umożliwiająca tworzenie ponadpartyjnych koalicji złożonych z kilku parlamentarzystów w celu zainicjowania postępowania legislacyjnego (przy jednoczesnym wprowadzeniu wymogu uzyskania większości podczas głosowań i zniesieniu możliwości zablokowania postępowania przez sprzeciw jednego tylko posła) byłaby najbardziej racjonalna. Niemniej jednak byłoby to uregulowanie zrywające z charakterem i dotychczasową praktyką stosowania wewnątrzparlamentarnych procedur westminsterskich.

Summary

Law-making process of British Private Members' Bills

The article deals with the law making process of Private Members' Bills, which are Public Bills introduced by MPs and Lords who aren't government ministers. A minority of Private Members' Bills become law but, by creating publicity around an issue, they may affect legislation indirectly. Private Members' Bills can be introduced in either House and must go through the same set of stages. There are three ways of introducing Private Members' Bills in the House of

⁶² The House of Commons Procedure Committee, *Private Members' Bills*, sesja 1994–1995, HC 38, www.parliament.uk, paragraf 16, (10.03.2011).

⁶³ Dla przykładu można wskazać, iż przygotowując zmianę procedury wyboru Spike'a Izby Gmin wzorowano się m.in. na regulacjach obowiązujących w tym zakresie w Kenii (R. Kelly, *The election of a Speaker*, Parliament and Constitution Centre, Standard Note SN/PC/05074, 29 maja 2009, www.parliament.uk, s. 25, [10.03.2011]).

Commons: the Ballot, the Ten Minute Rule and the Presentation. Ballot Bills have the best chance of becoming law, as they get priority for the limited amount of debating time available. The names of Members applying for a Bill are drawn in a ballot held at the beginning of the parliamentary year. Ten Minute Rule Bills are often an opportunity for Members to voice an opinion on a subject or aspect of existing legislation, rather than a serious attempt to get a Bill passed. Members make speeches of no more than ten minutes outlining their position, which another Member may oppose in a similar short statement. It is a good opportunity to raise the profile of an issue and to see whether it has support among other Members. Additionally any Member may introduce a Bill by presentation. Private Members' Bills introduced in the Lords go through the same stages as any other Public Bill. Once completed, and if an MP supports the Bill, it continues in the Commons. The discussed procedure in its current form does not ensure the effectiveness of this way of making law. Nevertheless it provides an excellent opportunity for backbenchers to gain experience and present issues that attract public attention in the forum of Parliament.

Tabela 1. Tryb ustawodawczy – schemat rozpatrywania projektów ustaw publicznych

Rozpatrywanie projektu ustawy przez każdą z izb Westminsteru obejmuje:

1) Pierwsze czytanie

Formalna prezentacja projektu ustawy (odczytanie tytułu) – realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej, które przysługuje wszystkim parlamentarzystom (projekty rządowe wnoszone są przez parlamentarzystów będących jednocześnie członkami rządu w randze ministra);

Brak debaty – następuje drukowanie projektu i przekazanie do drugiego czytania (brak możliwości dokonywania zmian w projekcie na tym etapie);

Projekty ustaw publicznych mogą być przedstawiane zarówno w Izbie Gmin jak i w Izbie Lordów (za wyjątkiem projektów ustaw o charakterze finansowym, tj. nakładających podatki lub dotyczących dysponowania publicznymi finansami, które muszą być zawsze przedstawione w Izbie Gmin jako pierwszej). W praktyce projekty wzbudzające kontrowersje polityczne czy szerszą debatę przedstawiane są najpierw w Izbie Gmin, podczas gdy akty prawne o charakterze technicznym, a nie politycznym przedstawiane są najpierw w Izbie Lordów.

Udzielenie sankcji królewskiej stanowi formalność. Ogłoszenie podpisania projektu ustawy przez monarchę w drugiej izbie parlamentu oznacza zakończenie postępowania ustawodawczego.

Tabela nr 2. Prace legislacyjne w obu izbach Westminsteru w latach 1997–2010

		1997–1998		1998–1999		1999–2000		2000–2001		2001–2002	
		PW	PU	PW	PU	PW	PU	PW	PU	PW	PU
PROJEKTY USTAW WNIESIONE DO IZBY GMIN	RZĄDOWE PROJEKTY USTAW	53	52	31	27	40	39	26	21	39	39
	PROJEKTY USTAW WNOSZONE PRZEZ PARLAMENTARZYSTÓW	156	10	104	8	104	6	63	0	114	8
PROJEKTY USTAW WNIESIONE DO IZBY LORDÓW	RZĄDOWE PROJEKTY USTAW	15	15	9	9	14	12	9	7	12	12
	PROJEKTY USTAW WNOSZONE PRZEZ PARLAMENTARZYSTÓW	22	2	20	1	20	1	9	0	17	2
PROJEKTY USTAW PUBLICZNYCH OGÓŁEM		246	79	164	45	178	58	107	28	182	61
PROJEKTY USTAW WNIE- SIONE DO IZBY GMIN	PROJEKTY USTAW PRYWAT- NYCH	5	4	10	3	9	2	5	3	5	3
PROJEKTY USTAW WNIE- SIONE DO IZBY LORDÓW	PROJEKTY USTAW PRYWAT- NYCH	8	3	3	1	4	2	4	2	6	4
PROJEKTY USTAW PRYWATNYCH OGÓŁEM		13	7	13	4	13	4	9	5	11	7

PW - liczba projektów ustaw wniesionych do parlamentu

PU - liczba projektów ustaw, które uzyskały sankcję królewską

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych opublikowanych na stronach internetowych Izby Gmin (*Sessional Information Digest*) oraz Izby Lordów (*Sessional Statistics, Public Bill Sessional Statistics*) za lata 1997–2010, www.parliament.uk, (10.03.2011).

2002–2003		2003–2004		2004–2005		2005–2006		2006–2007		2007–2008		2008–2009		2009–2010	
PW	PU	PW	PU	PW	PU	PW	PU	PW	PU	PW	PU	PW	PU	PW	PU
36	33	35	33	34	20	58	54	33	29	32	30	26	22	23	23
97	13	96	5	54	0	116	3	96	4	100	3	112	5	67	7
10	10	12	11	9	7	18	18	9	9	8	8	8	6	5	5
16	0	12	0	7	0	18	0	22	1	15	0	17	1	14	2
159	56	155	49	104	27	210	75	160	43	155	41	163	34	109	37
4	3	3	3	4	0	8	4	3	1	8	1	5	1	4	0
3	2	3	3	2	0	4	0	6	2	6	1	7	0	9	3
7	5	6	6	6	0	12	4	9	3	14	2	12	1	13	3

Tabela nr 3. Prace legislacyjne w zakresie PMB w latach 1997–2010

SESJA	LICZBA WNIESIONYCH PROJEKTÓW USTAW				
	IŁOŚĆ DNI POSIEDZEŃ POŚWIĘCONYCH NA ROZPATRYWANIE PMB	LOSOWANIE	PREZENTACJA	REGUŁA 10 MINUT	LICZBA WNIOSEK O WNIE- SIENIE PROJEKTU USTAWY, NA KTÓRYCH ROZPATRZENIE IŁZBA GMIN NIE WYRAZIŁA ZGODY
1997–1998 (a)	12	20	27	88	2
1998–1999	9	20	18	55	0
1999–2000	12	20	20	57	5
2000–2001 (b)	3	20	17	24	0
2001–2002 (a)	11	20	24	65	1
2002–2003	12	20	18	55	1
2003–2004	16	20	13	56	1
2004–2005 (b)	7	20	16	18	1
2005–2006	13	20	17	75	4
2006–2007	13	20	19	48	2
2007–2008	14	20	20	58	1
2008–2009	13	20	40	46	1
2009–2010 (b)	5	18	23	22	0
Ogółem		258	272	667	19

(a) długa sesja (po wyborach powszechnych)

(b) krótka sesja (przed wyborami powszechnymi)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: House of Commons Information Office, *The Success of Private Members' Bills*, Factsheet L3, Legislative Series, czerwiec 2010, www.parliament.uk, s. 2–27, (10.03.2011).

		LICZBA UCHWALONYCH PROJEKTÓW USTAW				
INICJATYWY Z IZBY LORDÓW	OGÓŁEM	LOSOWANIE	PREZENTACJA	REGULA 10 MINUT	INICJATYWY Z IZBY LORDÓW	OGÓŁEM
12	147	5	2	1	2	10
11	104	7	0	0	1	8
7	104	5	0	0	1	6
2	63	0	0	0	0	0
5	114	5	0	2	1	8
4	97	13	0	0	0	13
13	102	5	0	0	0	5
1	55	0	0	0	0	0
18	130	3	0	0	0	3
9	96	3	0	0	1	4
2	100	2	0	0	0	2
4	110	2	2	0	1	5
4	67	5	0	0	2	7
92	1289	55	4	3	9	71