

# IZBY DRUGIE PARLAMENTU

*pod redakcją Eugeniusza Zwierzchowskiego*



# IZBY DRUGIE PARLAMENTU

# IZBY DRUGIE PARLAMENTU

*Pod redakcją Eugeniusza Zwierzchowskiego*



**Temida2**

Białystok 1996

© Copyright by Temida 2  
Białystok 1996

Redaktor naukowy: **Eugeniusz Zwierzchowski**

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.

Wydanie tej pracy było możliwe dzięki grantowi Komitetu Badań Naukowych przyznanemu Redaktorowi opracowania oraz wsparciu finansowemu Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku.

ISBN 83-86137-24-X

Opracowanie typograficzne oraz projekt okładki  
Krzysztof Kruszewski, Jerzy Banasiuk

Redaktor techniczny  
Jerzy Banasiuk

Wydawca: **TEMIDA 2**

BIBLIOTEKA GŁÓWNA FILII UW  
w Białymstoku



FUW0025942

## Spis treści

|   |     |
|---|-----|
| Słowo wstępne .....   | 7   |
| <i>Eugeniusz Zwierzchowski</i>  |     |
| 1. Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb<br>w państwach europejskich (próba syntezy) ..... | 9   |
| <i>Stanisław Bożyk</i>  |     |
| 2. Senat Rzeczypospolitej Polskiej .....  | 33  |
| <i>Paweł Sarnecki</i>   |     |
| 3. Rada Federalna Republiki Austrii .....   | 69  |
| <i>Wiesław Skrzydło</i>   |     |
| 4. Senat Republiki Francuskiej .....  | 91  |
| <i>Jan Iwanek</i>   |     |
| 5. Senat Królestwa Hiszpanii .....  | 137 |
| <i>Eugeniusz Zwierzchowski</i>  |     |
| 6. Rada Federalna Republiki Federalnej Niemiec .....                                      | 177 |
| <i>Marian Grzybowski</i>  |     |
| 7. Dwuizbowość w parlamentarystyce państw nordyckich .....                                | 213 |
| <i>Zdzisław Czeszejko-Sochacki</i>  |     |
| 8. Rada Kantonów Konfederacji Szwajcarskiej .....   | 241 |
| <i>Zbigniew Witkowski</i>   |     |
| 9. Senat Republiki Włoskiej .....   | 267 |
| <i>Andrzej Pułło</i>  |     |
| 10. Izba Lordów Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii<br>i Irlandii Północnej .....   | 307 |



## Słowo wstępne

Powołanie w wyniku ustaleń Okrągłego Stołu instytucji Senatu zrodziło zainteresowanie dla prawno-porównawczych studiów nad problematyką organizacji i funkcjonowania drugich izb parlamentarnych we współczesnych zachodnio-europejskich demokracjach przedstawicielskich. Ten wzrost zainteresowania wiąże się również z pojawieniem się kontrowersji w kręgach polskich elit politycznych odnośnie do kwestii celowości istnienia Senatu lub jego konstytucyjnie zdeterminowanego kształtu i prawnoustrojowej pozycji. Wprawdzie nie można powiedzieć, jakoby sprawa drugiej izby wyzwała w Polsce poważniejsze namietności i była wyznacznikiem politycznych podziałów w społeczeństwie, ale każda z liczących się sił parlamentarnych mniej lub bardziej dokładnie określa swoje stanowisko wobec istnienia i przyszłego modelu tej izby.

Ważną przesłankę podjęcia badań nad tą instytucją stanowiły również prace kolejnych komisji parlamentarnych nad przyszłą, konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Tymczasem wiele wskazuje na to, że czasy świetności drugich izb parlamentarnych, zwanych pierwotnie izbami wyższymi, wiążą się z dominacją niedemokratycznych sposobów kształtowania składu organów przedstawicielstwa narodowego. Charakterystyczna dla współczesności demokratyczna legitymizacja izb niższych przyniosła wzrost ich politycznego i prawnoustrojowego znaczenia, co wszędzie doprowadziło do ograniczenia pozycji dotychczasowych izb wyższych nadal powoływanych na niedemokratycznych lub tylko mniej demokratycznych zasadach aniżeli izby niższe.

Wybór państw, których drugie izby parlamentarne objęto analizą jest wynikiem świadomego zamysłu. W doborze państw kierowano się przede wszystkim dążeniem do prezentacji różnorodności drugich izb funkcjonujących w tym samym obszarze kulturowym, ale także objęcie opracowaniem tych państw, które przodując gospodarczo i cywilizacyjnie oddziaływały i oddziałują na prawnoustrojowy kształt pozostałych państw tego regionu. A więc w sferze zainteresowań zespołu autorskiego znalazły się drugie izby funkcjonujące zarówno w państwach o strukturze federalnej, jak i unitarnej. Izby posiadające legitymizację demokratyczną i izby kształtowane w sposób pozawyborczy. Wreszcie izby o szerokich i ostatecznych uprawnieniach oraz izby, których rola w strukturze parlamentu i systemie organów konstytucyjnych jest ograniczona.

Przesadny byłby zarówno pogląd o nieograniczonej zdolności przystosowania się drugich izb do potrzeb społeczeństw postindustrialnych, jak również przeko-

nanie o nieuchronności ich zaniku w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej. Nie można apriorycznie wykluczyć ani potrzeby ich istnienia w demokratycznie sfragmentaryzowanych strukturach współczesnego społeczeństwa i państwa, ani też procesu ich powolnego uwiądnięcia w państwach o słabnącym zróżnicowaniu.

W przeciwieństwie do pierwszych izb, które charakteryzują się daleko idącą uniformizacją organizacyjną i funkcjonalną, a także zasadami kształtowania ich składu osobowego, drugie izby wyróżniają się znacznym zindywidualizowaniem wyrażającym się nie tylko w postaci wielu odrębności w ich statusie prawnym, ale także różnic wynikających z kontekstu prawnoustrojowego, w którym one funkcjonują. Zakres elementów wspólnych jest tu najczęściej ograniczony do elementów organizacyjnych i proceduralnych, przy czym podobieństwa mogą w wielu wypadkach kamuflować istotne różnice, wynikające z odrębności rozwiązań systemowych. Ten właśnie fakt zdeterminował przyjętą koncepcję opracowania w postaci zbioru studiów poświęconych drugim izbom wybranych państw europejskich.

Opracowanie powstało przy finansowym wsparciu ze strony Komitetu Badań Naukowych, który naukowemu redaktorowi tej pracy przyznał indywidualny grant na zakup literatury i skromne dofinansowanie publikacji.

Wyrażam wdzięczność autorom, którzy bez jakiegokolwiek zachęty finansowej podjęli ze mną współpracę.

W imieniu zespołu autorskiego dziękuję recenzentowi Prof. dr hab. Feliksowi Siemieńskiemu za jego wkład w ostateczny kształt opracowania.

Publikację niniejszej książki umożliwiła życzliwość Wydawnictwa Temida 2 i finansowe wsparcie ze strony prof. dr hab. Adama Jamroza - Dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku.

*Białystok, grudzień 1995*

*Eugeniusz Zwierzchowski*

*Eugeniusz Zwierzchowski*

## **PRAWNOUSTROJOWA EWOLUCJA DRUGICH IZB W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH**

(próba syntezy)

### **1. Wprowadzenie**

Z chronologicznego punktu widzenia formuła drugie izby jest myląca. Organ, który obecnie nazywamy drugimi izbami wykształcił się w większości państw z różnego rodzaju arystokratycznych rad, które najpierw sporadycznie, później w sposób stały, działają przy królu. Początkowo były jedynymi, a więc historycznie pierwszymi izbami. Jako drugie ukształtowały się izby będące reprezentacją niższych warstw społecznych. Z tego względu nazywano je drugimi izbami. Ten stan rzeczy, stosownie do upowszechniania się reprezentacji stanowej, dotyczył kolejnych państw europejskich.

Sytuacja ulega diametralnej zmianie, w miarę jak w poszczególnych państwach rodzi się i utrwała demokratyczna postać legitymizacji ciał przedstawicielskich. Demokratyzacja systemu politycznego, działa na korzyść izb rekrutowanych w oparciu o coraz powszechniejsze i demokratyczniejsze prawo wyborcze. Stanowiło to główną przyczynę wzrostu politycznego i prawnoustrojowego znaczenia izb niższych (drugich), co stanowiło najistotniejszą przesłankę terminologicznej zmiany. Dotychczasowe drugie izby stały się pierwszymi, zaś niegdyś pierwsze drugimi. Tak więc obecnie terminologia ta nie ma wyłącznie umownego znaczenia, lecz wyraża społeczno-polityczne i prawnoustrojowe pierwszeństwo danej izby.<sup>1</sup>

Realna, prawnoustrojowa treść formuły druga izba, jest tak - stosownie do miejsca i czasu - wysoce zindywidualizowana, iż wcale nie jest pewne istnienie jakiegoś zespołu istotnych, wspólnych cech, świadczących o uniwersalnej homogeniczności tych organów. Wręcz przeciwnie. Sugestie wynikające z badań porównawczych, dotyczące takich zagadnień jak: kształtowanie składu osobowego,

kompetencji i pozycji tych izb w strukturze parlamentu, a także statusu i warunków wykonywania mandatu wysuwają na pierwszy plan raczej rozbieżności, aniżeli punkty styczne.<sup>2</sup> W każdym bądź razie nie istnieją dostateczne przesłanki dla kreślenia bliższego modelu względnie modeli drugich izb. Mozaika stosowanych tu rozwiązań jest bogata. Punktów stycznych niezbyt wiele. Występują tu zarówno izby o odległym rodowodzie historycznym, jak brytyjska Izba Lordów i izby powołane kilka, czy kilkanaście lat temu. Istnieją izby, których podstawowym zadaniem jest ochrona konstytucyjnie zagwarantowanych praw i zapewnienie współdziałania podmiotów federacji z jej centralnymi władzami oraz izby, których celem jest reprezentacja wąskich interesów grupowych. Mamy izby, których pozycja w dziedzinie ustawodawstwa jest równa pozycji izby pierwszej i izby o znikomym wpływie na treść działalności prawodawczej. Funkcjonują izby, o szerokiej, demokratycznej legitymizacji i izby nadal kreowane w oparciu o zasady wywodzące z epoki feudalnej. Spotyka się również parlamenty jednoizbowe funkcjonujące faktycznie w postaci dwuizbowej, gdyż część składu dysponuje specjalnymi uprawnieniami pozwalającymi w oznaczonej sferze działać w charakterze drugiej izby.<sup>3</sup>

W tym kontekście rodzą się uzasadnione wątpliwości dotyczące sensu posługiwania się określeniem drugiej izby na oznaczenie tak dalece zróżnicowanych pod względem społeczno - politycznym i prawnoustrojowym instytucji. Należy ponadto uwzględnić fakt ich funkcjonowania w odrębnym - stosownie do miejsca i czasu - zmiennym, ustrojowym i społeczno - politycznym, kontekście.

Wyjątkowo szeroki zakres indywidualizacji stosowanych tu konstytucyjnych rozwiązań może stanowić podstawę do postawienia pytania o poznawczy sens poszukiwania pojęcia ogólnego, obejmującego zbiorczo tak różnorodnie pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym ukształtowaną instytucję ustroju państwowego. Mimo, iż ograniczony sens poznawczy pojęcia drugiej izby wydaje się nie budzić istotnych wątpliwości, nie rezygnujemy z próby syntetycznego, zbiorczego oznaczenia tej powtarzającej się w różnych kontekstach, politycznie najczęściej ważnej instytucji prawno-ustrojowej.

Stałym elementem, który współcześnie w sposób niewątpliwy łączy wszystkie drugie izby, jest konstytucyjnie lub zwyczajowo oznaczony związek z pierwszą izbą parlamentarną i proceduralnie określony tryb oraz zakres udziału w realizacji funkcji państwowych przypisanych izbie o szerszej, bardziej demokratycznej legitymizacji. Wprawdzie bardziej szczegółowa analiza organizacji i funkcjonowania drugich izb pozwoliłaby bez większego trudu odnaleźć sporo dalszych, mniej zasadniczych elementów wspólnych, ale najogólniej rzecz biorąc zasięg

uniwersalizacji organizacyjnych i funkcjonalnych zasad ustrojowych dotyczących drugich izb nie pozwala przekroczyć bariery niedookreśloności. Cóż bowiem nam powie o prawnoustrojowej roli drugich izb stwierdzenie, że mają one swoich przewodniczących i komisje ?

Wprawdzie niewiele nam mówi ogólne, niezindywidualizowane określenie druga izba, o ile jednocześnie nie pojawia się element konkretyzujący, w postaci wskazania na organ funkcjonujący w danym miejscu i czasie, ale przecież naogół nie mamy wątpliwości, że sprawa dotyczy organu konstytucyjnie lub zwyczajowo powiązanego z funkcjonującym w danym miejscu i czasie mechanizmem reprezentacji. Znaczy to, że termin druga izba spełnia potoczny cel porozumiewania się i w tym przede wszystkim sensie jest on używany w niniejszym opracowaniu.

W tym kontekście warto też zwrócić uwagę czytelnika, że prawnoustrojowa terminologia, w niektórych państwach posługuje się oznaczonymi określeniami zbiorowymi, obejmującymi zarówno pierwszą, jak i drugą izbę. Przykładowo można tu wskazać: Wielką Brytanię, w której określenie Parlament oznacza organ złożony tj. Izbę Gmin i Izbę Lordów; Stany Zjednoczone Ameryki, gdzie pojęcie Kongres zawiera w sobie Izbę Reprezentantów i Senat; Hiszpanię, w której nazwa Kortezy oznacza Kongres Deputowanych i Senat, Holandię, gdzie termin Stany Generalne obejmuje obie izby, wreszcie w Polsce przedrozbiorowej nazwa Sejm oznaczała Izbę Poselską i Senat. Podnosimy tę kwestię nieprzypadkowo, albowiem istnienie w danym państwie słowa obejmującego oba organy wyraża prawnie oznaczony zakres integralności tych dwóch organizacyjnie odrębnych, ale powiązanych ze sobą funkcjonalnie organów. Jest przy tym rzeczą charakterystyczną, że porewolucyjna Francja, początkowo odrzucająca dwuizbowość, nie wykształciła po dzień dzisiejszy odrębnej, zbiorczej nazwy obejmującej Zgromadzenie Narodowe i Senat. Podobnie Niemcy, Włochy i szereg innych państw europejskich.

Jak daleko idące skutki może rodzić między innymi brak nazwy zbiorowej może świadczyć kwestionowanie przez część nauki niemieckiej parlamentarnego charakteru Rady Federalnej.<sup>4</sup> Mimo możliwości wykorzystywania tego faktu jako jednego z argumentów przeciwko parlamentarnemu charakterowi drugiej izby nie należy przeceniać jego wagi, albowiem sam w sobie może conajwyżej świadczyć o późniejszym i ewentualnie kontrowersyjnym rodowodzie drugiej izby w danym państwie. W każdym bądź razie nie może to stanowić podstawy do jakiegokolwiek prognozowania przyszłych losów drugich izb w tych państwach, w których

brak jest w doktrynie wspomnianego wyżej pojęcia zbiorowego, podkreślającego ustrojowe powiązania obu organów.

Z drugiej strony brak tego elementu integracyjnego wydaje się być charakterystyczny dla państw, w których drugie izby, co jakiś czas muszą udowadniać swoją przydatność, a więc odpowiadać na pytanie o społeczno-polityczny i prawnoustrojowy sens swego istnienia. Przyczyna tkwi jednak o wiele głębiej. Stanowi ją konflikt związany z typem legitymizacji. Tam, gdzie przesłanki istnienia drugich izb nie znajdują uzasadnienia w typie struktury terytorialnej państwa, problem prawnoustrojowej legitymizacji drugiej izby w demokratycznym państwie współczesnym otwiera pole nieprzezwycięzalnych sporów politycznych. Pozostają one w bezpośrednim związku z monistyczną teorią reprezentacji ciała zbiorowego, której czołowym reprezentantem w okresie kształtowania rewolucyjnych założeń nowego ustroju państwowego republikańskiej Francji był Emanuel Sieyes. To właśnie jego zdaniem istnienie drugiej izby opartej na tym samym lub zbliżonym typie legitymizacji co izba pierwsza w pewnych warunkach jest całkowicie zbędne, zaś w innych nie tylko zbędne, ale i niebezpieczne. Stąd właśnie - z kłopotów związanych z legitymizacją drugich izb - wyrasta podstawowa słabość tych izb. Nadal, mimo wszystko, funkcjonujących w znacznej liczbie europejskich państw unitarnych.

W ten sposób zagadnienie społecznej i politycznej legitymizacji izb parlamentarnych, stanowiąc podstawową przesłankę zróżnicowania ich prawnoustrojowej roli w demokratycznych systemach politycznych, wysuwa się na pierwszy plan naszej merytorycznej refleksji teoretycznej.

## 2. Prawnoustrojowa legitymizacja drugich izb

Jeśli przedstawicielski i parlamentarny charakter pierwszych izb, bez względu na rodzaj terytorialnej struktury państwa, był ich niekwestionowanym atrybutem od momentu narodzin, to kwestia ta w odniesieniu do drugich izb, od czasu powstania legitymizacji typu demokratycznego, prezentuje się w sposób odmienny.

Jako przykłady pierwotnej, tradycyjnej legitymizacji drugiej izby podaje się: angielską Izbę Lordów opartą na legitymizacji typu arystokratyczno-monarchistycznego i Sejm Helwecki, którego sukcesorem stała się Rada Kantonów, wyrażająca suwerenność skonfederowanych kantonów (legitymizacja wspólnotowa). Wprawdzie Izba Lordów w znacznej mierze zdołała obronić pierwotną zasadę kreacji swego składu osobowego, ale odbyło się to kosztem jej pozycji w strukturze władzy państwowej. Inaczej szwajcarska Rada Kantonów, która stanowiąc

reprezentację podmiotów konfederacji, mogła z powodzeniem współistnieć z organem reprezentacji narodowej opartym na legitymizacji typu demokratycznego. Pierwotność konfederacyjnych rozwiązań szwajcarskich każe widzieć w nich model naśladowany przez konstytuanty kształtujące podstawy ustrojowe innych państw złożonych.

A więc w państwach o federalnej strukturze skład drugiej izby na szczeblu federalnym jest kształtowany w oparciu o zasadę reprezentacji części składowych czyli podmiotów federacji. W ten sposób istnienie drugiej izby wyraża charakterystyczny dla państwa złożonego dualizm reprezentacji na szczeblu federacji. Mamy więc jednolity system jednoizbowej reprezentacji suwerennej zbiorowości, a obok niego odrębny pod względem organizacyjnym, ale funkcjonalnie powiązany z tym pierwszym, organ reprezentujący części składowe federacji. Te dwa rodzaje reprezentacji nie są wobec siebie konkurencyjne. Wręcz przeciwnie one się wzajemnie uzupełniają do tego stopnia, że nie istnieją polityczne możliwości - bez zakwestionowania federalnej struktury państwa - przeciwstawiania ich sobie nawzajem. W konsekwencji pozycja drugiej izby w strukturze parlamentu federalnego wyraża prawnoustrojową równorzędność obu postaci przedstawicielstwa tj. reprezentacji części składowych i suwerennego ludu, w strukturze federacji. Stosownie do tego rolę drugich izb w państwach o strukturze federalnej określa najpełniej konstytucyjna zasada równorzędności obu izb parlamentarnych w dziedzinie ustawodawstwa i udział drugiej izby, ewentualnie także parlamentów części składowych w wykonywaniu władzy ustrojodawczej. Dzięki tej zasadzie reprezentacja części składowych zasiadająca w drugiej izbie posiada możliwość obrony i zapewnienia nienaruszalności konstytucyjnie chronionych interesów podmiotów federacji. Należy jednak podkreślić, że zasada ta nie ma ani uniwersalnego, ani też bezwzględnego charakteru i we wszystkich federacjach doznaje ona różnorodnych, odnośnie do postaci i zakresu, ograniczeń. W konsekwencji należałoby tu raczej mówić, że prawnoustrojowa pozycja drugiej izby jest zbliżona do pozycji pierwszej izby parlamentarnej, ale nigdzie nie są one identyczne. Dotyczy to w różnym zakresie także wszystkich objętych analizą państw europejskich. Pozycja izby drugiej w strukturze parlamentu federalnego jest zasadniczo niezależna zarówno od zasad regulujących reprezentację podmiotów federacji w drugiej izbie, jak i od sposobu powoływania jej składu osobowego. Tak więc przedstawione poniżej sposoby kreowania składu osobowego federalnych izb drugich mają jedynie cel informacyjny i nie mogą służyć jako podstawa do wnioskowania odnośnie do prawnoustrojowej lub politycznej roli izby względnie jej członków.

Wyróżniamy cztery podstawowe postacie kształtowania składu osobowego federalnych izb drugich:

- członkowie izby są powoływani w drodze wyborów powszechnych np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki na mocy XVII poprawki z 1913 r. i obecnie we wszystkich kantonach Szwajcarii. Ten system powoływania składu osobowego izby jest określany w literaturze jako zasada Senatu;

- członkowie izby są wybierani przez parlamenty części składowych federacji. Ten system stosowały Stany Zjednoczone Ameryki do 1913 r., obecnie stosuje go między innymi Austria;

- członkowie izby są wyznaczani przez organy wykonawcze części składowych. Od 1949 wyznaczają ich rządy ze swego składu. Ten system stosują z przerwą Niemcy, począwszy od 1871 r. W literaturze niemieckiej określa się go jako zasada rady (Ratsprinzip).

- członkowie izby są mianowani dożywotnio przez szefa rządu na wniosek społeczności lokalnych. Ten system trwale stosuje Kanada.<sup>5</sup>

Ponadto możliwe są różnego rodzaju rozwiązania mieszane np: obecna konstytucja Federacji Rosyjskiej przewiduje powoływanie członków Rady Federacji po jednym przez organ przedstawicielski i wykonawczy każdej części składowej Federacji.

Nie wchodząc w problematykę stosowanych w państwach federalnych szczegółowych rozwiązań konstytucyjnych dotyczących organizacji i funkcjonowania drugich izb parlamentarnych, należy stwierdzić iż w federalnych strukturach państwowych izby te stanowią na tyle istotny element ustroju politycznego, że zakwestionowanie sensu ich istnienia będzie się wiązało z zanegowaniem istniejącej struktury terytorialnej państwa, a to z reguły oznacza postulat przebudowy dotychczasowego ustroju w jego przeciwieństwo. Teoretycznie jest to zawsze możliwe, ale praktycznie mało realne. Dotychczasowe doświadczenia historyczne wskazują, że likwidacja federacji częściej następuje przez rozpad istniejącej struktury państwowej i ukształtowanie się samodzielnych państw, aniżeli na drodze przekształcenia się federacji w państwo unitarne. Fakt ten nie wyklucza jednak procesów prowadzących do osłabiania pozycji części składowych federacji w strukturze federalnej państwa, co może - chociaż nie musi - prowadzić do przeobrażenia roli drugiej izby. Trwałe pogłębianie się tego procesu niesie ze sobą degradację roli instytucji wyrażających federalną budowę struktury państwowej. Z oczywistych względów proces ten obejmie także charakter i pozycję drugiej

izby parlamentarnej. Jest to możliwe na skutek zmian zachodzących w prawnoustrojowej pozycji części składowych w federalnej strukturze państwa.

Inaczej w państwach unitarnych. Tu najogólniej rzecz biorąc, począwszy od drugiej połowy XIX w. tj. od gwałtownego wtargnięcia ludu na scenę polityczną i radykalnego wzrostu znaczenia opartej na demokratycznej legitymizacji pierwszej izby, drugie izby muszą ciągle udowadniać potrzebę swego istnienia.<sup>6</sup>

Co się więc dzieje, gdy te pierwotne, typu stanowego, postaci legitymizacji zostają skonfrontowane z legitymizacją typu demokratycznego ?

Przed wszystkim zakwestionowaniu ulega dotychczasowa wyłączność legitymizacji arystokratyczno - monarchicznej. Wiąże się to z pojawieniem nowej legitymizacji opartej na koncepcji przedstawicielstwa. Była ona wyrazem wzrostu znaczenia i aspiracji politycznych nowych grup społecznych. Wprawdzie w Anglii, która pierwsza wkroczyła na tę drogę nie doszło do proklamowania zasady suwerenności ludu, ale i ona przeżyła krótki okres brutalnej rewolucji Cromwella, która na okres lat 1649-1658 zniosła Izbę Lordów na rzecz jednoizbowego zgromadzenia ludowego. Trwałe ukształtowanie się przedstawicielstwa nowych grup społecznych w postaci Izby Gmin, stanowiącej jeden z elementów złożonego piastuna suwerenności, jakim jest król w parlamencie (The King in Parliament), stanowiło wyraz kompromisu feudalno - mieszczańskiego, wyrażającego istnienie w strukturze społeczeństwa dwóch klas politycznych, w których każda posiadała odrębną reprezentację w strukturze parlamentu. Izba Lordów nadal reprezentowała feudalną arystokrację, zaś interesy burżuazji miejskiej i drobnego rycerstwa wyrażała przede wszystkim Izba Gmin. Ten dualistyczny układ sił w ówczesnym społeczeństwie angielskim stanowił bazę, kompromisu politycznego i prawnoustrojowego, którego istotą była konieczność współdziałania Izby Gmin z Izbą Lordów zaś ich obu z Koroną. Współdziałanie przedstawicieli tych dwóch klas politycznych było stosunkowo trwałe. Załamało się dopiero pod koniec XIX wieku. Faktycznie otwierało drogę do powolnych, ewolucyjnych przekształceń społeczeństwa i państwa w kierunku dominacji tych sił społecznych, których dążenia ucieleśniała Izba Gmin.

Mimo, stosownie do miejsca i czasu, daleko idącego zindywidualizowania tych procesów nie popełnimy błędu, gdy stwierdzimy, że ten typ ewolucyjnych procesów transformacyjnych był w Europie charakterystyczny dla państw tzw. pruskiej drogi do kapitalizmu, a więc w sferze nas interesującej określał społeczny charakter i pozycję drugiej izby w strukturze systemu politycznego większości XIX wiecznych państw kontynentalnej Europy. Klarowność tego obrazu zacierała się jedynie, w niektórych państwach złożonych, a także w jednolitych



państwach wielonarodowych, gdzie często konflikty narodowościowe zaciemniały tę postać ówczesnych podziałów społecznych. Wszędzie jednak druga izba była instrumentem reprezentacji grup społecznych schodzących z dziejowej areny i narzędziem ich walki o ich społeczne trwanie i polityczną obecność. Była więc druga izba w tych państwach izbą przeciwwagi wobec pierwszej izby i czynnikiem hamowania jej poczynań.

Załamaniem tego układu wiąże się ze zmianami gospodarczymi i społecznymi, jakie ujawniły się w całej pełni z początkiem XX wieku, zaś społeczno-polityczny i prawnoustrojowy wyraz znalazły po pierwszej wojnie światowej. Najogólniej rzecz biorąc ich skutkiem był, w większości państw tego typu, upadek ekonomicznej i politycznej roli grup związanych z rolnictwem, a mówiąc brutalnie, politycznie wpływowych w państwach środkowej Europy grup obszarowych i magnackich. To one właśnie stanowiły ostoję starego arystokratyczno-monarchicznego legitymizmu i polityczną bazę sił konserwatywnych. Upadek ich znaczenia otwiera drogę do przebudowy pozycji drugiej izby w strukturze systemu politycznego.

Prawnoustrojowy kształt drugiej izby stosownie do miejsca i czasu był wyznaczany przez charakter konfliktu i stosownie do okoliczności jego zakończenia. Wszędzie jednak dochodzi do, zróżnicowanego odnośnie do zakresu, zwycięstwa zasady prawnoustrojowego prymatu pierwszej izby.

Nieco inaczej we Francji gdzie przemianom ustrojowym prowadzącym od feudalizmu do kapitalizmu towarzyszyły kolejne rewolucje i przewroty polityczne. Rewolucja zniósła nie tylko feudalne instytucje ustroju politycznego, ale także przywileje arystokracji świeckiej i duchownej, a przez konfiskatę majątków zniósła ekonomiczne podstawy społecznej i politycznej roli tej grupy w strukturze systemu politycznego. Rewolucjoności francuscy początkowo odrzucali dwuizbowość, dla której nie widzieli w państwie jednolitym żadnego, przede wszystkim społecznego, uzasadnienia. Stanowisko to było zgodne z dylematem sformułowanym przez Emanuela Sieyesa, który twierdził, że dodatkowa reprezentacja, dodana do reprezentacji ludu byłaby zbędna - gdyby się z reprezentacją ludu zgadzała, byłaby zaś niebezpieczna - gdyby się z nią różniła.<sup>7</sup> Tymczasem dyktatura Konwencji ujawniła niebezpieczeństwa tkwiące w rewolucyjnej zasadzie koncentracji władzy w jednoizbowym organie przedstawicielskim i w konsekwencji już konstytucja z 1795 dążąc do skojarzenia „roztropności z wyobraźnią” wprowadziła bikameralizm. Jednakże, likwidacja struktur społecznych, na których gdzie indziej opierano budowę drugiej izby i pamięć nadal świeżych wydarzeń, które temu towarzyszyły, nie pozwoliły na odbudowę dru-

giej izby w oparciu o model tradycyjny. Trzeba było poszukiwać nowej legitymizacji. Wprawdzie w okresie Restauracji początkowo podejmowano nawet częściowo skuteczne próby chociażby fragmentarycznej odbudowy starej przedrewolucyjnej struktury wzmacniane przez pojawienie się rozwarstwienia związanego z nowym systemem społeczno-gospodarczym, jednak dla nadal dających o sobie znać kolejnymi rewoltami zwolenników radykalnego nurtu francuskiej myśli prawnoustrojowej i politycznej, trwałym okazał się dylemat sformułowany przez E. Sieyesa. W efekcie, nieomal każde zawirowanie francuskiej historii - a było ich sporo - wiążące się z kształtowaniem nowych podstaw ustrojowych otwierało debatę na temat sensu utrzymania drugiej izby i naogół ostry spór o jej prawnoustrojowy kształt i rolę w systemie politycznym. Polityczna doniosłość tego problemu słabnie, począwszy od lat osiemdziesiątych XIX wieku, gdy dylemat jedno- czy wieloizbowość, przestaje towarzyszyć swego czasu politycznie nader ostrym podziałom społeczeństwa francuskiego na monarchistów i republikanów, gdy wreszcie stabilizuje się nowy, niearystokratyczny charakter Senatu francuskiego. Jednakże i dzisiaj przeciwnicy bikameralizmu są nadal obecni na politycznej scenie Francji.

Upowszechnienie w drugiej połowie XIX i z początkiem XX wieku prawa wyborczego opartego na demokratycznych zasadach i w ślad za tym postępujące procesy demokratyzacji mechanizmów funkcjonowania społeczeństwa i państwa przyniosły umocnienie pozycji parlamentu w strukturze naczelnych organów państwowych. Jednakże ten przyrost prawnoustrojowego i politycznego znaczenia dotyczył przede wszystkim pierwszej izby, zwanej wówczas izbą niższą, albowiem w okresie upowszechniania cztero- względnie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego tylko na jej rzecz działała demokratyczna legitymizacja, wyrażająca się w powoływaniu jej składu osobowego w wyborach powszechnych.

Dla drugich izb zrodziło to skutki dwojakiego rodzaju. Nieliczne spośród nich ulegają przejściowemu lub trwałemu zniesieniu,<sup>8</sup> natomiast ich większość została poddana procesowi transformacyjnemu, który najogólniej rzecz biorąc polegał albo na przekształceniu pierwotnej legitymizacji, czyli na zmianie zasad kształtowania ich składu osobowego i z reguły na mniej lub dalej idącym ograniczeniu ich roli w kształtowaniu decyzji ciał przedstawicielskich. Proces ten miał albo rewolucyjny, gwałtowny charakter, albo był rozciągnięty w czasie i stosownie do miejsca i czasu charakteryzował się wysoce zindywidualizowanym przebiegiem.

Współcześnie sposób powoływania drugich izb w państwach unitarnych jest zróżnicowany przy czym z zasady mamy do czynienia z różnymi postaciami rozwiązań mieszanych.

W oparciu o kryterium merytoryczno-chronologiczne możemy wyróżnić następujące sposoby powoływania drugich izb w państwach unitarnych:

#### A. Systemy pozawyborcze:

a) dziedziczenie, mianowanie na okres dożywotni (Wielka Brytania pełny skład Izby Lordów);

b), mianowanie na okres kadencji oznaczonej, niewielkiej liczby członków drugiej izby przez organy wykonawcze (Belgia, Irlandia, Włochy);

c) kooptacja przez izbę (Belgia 25 senatorów).

#### B. Różne postaci wyborów w jednostkach terytorialnych:

a) wybory powszechne i bezpośrednie większości senatorów Belgia 4/7 (106 senatorów), Hiszpania 4/5 (208 senatorów), Włochy 98 % (315 senatorów);

b) wybory przez lokalne reprezentacje autonomiczne lub samorządowe. Pełny skład drugiej izby: Francja, Holandia. Powoływanie części składu: Irlandia 7/10 (43 senatorów), Belgia 2/7 (50 senatorów), Hiszpania 1/5 (45 senatorów)

#### C. Reprezentacja zorganizowanych interesów: Irlandia 1/10 (6 senatorów);

#### D. Wybory powszechne w okręgach terytorialnych pełnego składu drugiej izby: Czechy, Polska.

Obraz ten można uprościć ograniczając się do podstawowych postaci legitymizacji. A więc typ legitymizacji arystokratycznej reprezentuje wyłącznie Izba Lordów, zaś drugi skrajny typ legitymizacji demokratycznej, niemal identycznej z legitymizacją pierwszej izby reprezentują Czechy i Polska. Między tymi dwoma skrajnymi rozwiązaniami mieszczą się drugie izby takich państw jak: Belgia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia i Włochy. Można tu wyróżnić: Francję i Holandię, które budują swoje drugie izby w oparciu o samorząd lokalny oraz pozostałe państwa tej grupy tj. Belgię, Hiszpanię, Irlandię i Włochy, stosujące w większym lub mniejszym zakresie mieszany system powoływania drugiej izby. W odniesieniu do Włoch i Hiszpanii można mówić o dominacji wyborów po-

wszechnych i bezpośrednich, zaś w stosunku do Belgii można mówić jedynie o równowadze senatorów wyłanianych w wyborach powszechnych i bezpośrednich, albowiem obie grupy stanowią po połowie skład Senatu.

Charakter relacji między sposobem kreowania składu osobowego drugiej izby a jej prawnoustrojową pozycją w strukturze naczelnych organów państwowych lub jedynie w strukturze parlamentu nie daje się sprowadzić do uniwersalnej formuły, która bez względu na miejsce i czas byłaby w sumie przypadków powtarzalna, a więc pozwalałaby racjonalnie rokować, odnośnie do wpływu określonego sposobu powoływania izby na zespół służących jej kompetencji. Takiej ogólnej, sprawdzalnej prawidłowości nie da się ustalić. A więc model kreowania składu osobowego drugiej izby nie może być traktowany jako czynnik na tyle homogeniczny, że może stanowić przesłankę jej modelowej kwalifikacji. Nie implikuje on siłą konieczności ani istnienia identycznych lub tylko zbliżonych kompetencji, ani też pozycji w strukturze aparatu państwowego.

Nie oznacza to jednak, jakoby przyjmując określone założenia dodatkowe, nie było możliwe poprawne rokowanie dotyczące skutków zastosowania skrajnie konfliktowych systemów legitymizacji izb. I tak opierając się na systemie demokratycznych zasad ustrojowych, można zakwestionować silną pozycję drugiej izby, której skład jest kształtowany w sposób sprzeczny z legitymizacją typu demokratycznego. Oznacza to, że w państwach demokratycznych druga izba kreowana w sposób pozawyborczy nie może mieć równej pozycji z pierwszą izbą, pochodzącą z wyborów powszechnych opartych na demokratycznych zasadach. Tu niestety zasadniczo kończą się poprawne rokowania oparte na sposobie kreowania składu osobowego drugiej izby. Przede wszystkim nie można wnioskować jakoby silna demokratyczna legitymizacja drugiej izby, identyczna lub zbliżona do legitymizacji pierwszej izby, prowadziła do zrównania konstytucyjnego statusu obu izb parlamentarnych. Nie są znane rozwiązania tego rodzaju. To prawdopodobnie między innymi skutek działania wspomnianego wyżej dylematu E. Sieyesa, ale w pierwszym rzędzie różnorodności i wielokształtności teoretycznie możliwych koncepcji i kompromisów towarzyszących kształtowaniu w danym miejscu i czasie konstytucyjnego modelu drugiej izby w strukturze systemu politycznego. Tak więc pozycja drugiej izby w łonie parlamentu jest warunkowana o wiele szerszym zespołem przesłanek ustrojowych i politycznych. Niestety charakter niniejszego opracowania nie pozwala na podjęcie chociażby ważniejszych wątków z tego zakresu.

### 3. Kategoryzacja postaw drugich izb w systemie politycznym

Wspominaliśmy już w innym kontekście, że drugie izby w państwach kompromisu feudalno-mieszczańskiego były postrzegane jako ważny czynnik zinstytucjonalizowanego kompromisu. Ich istnienie i efektywna racjonalność zależały więc od tego, czy społeczno polityczne konflikty, których źródłem była ewoluująca struktura społeczeństwa okresu przejściowego mógł być zażegnany w drodze kompromisu i porozumienia elit politycznych działających na forum dwuizbowego parlamentu. Najpierw osłabienie, następnie powolny zanik struktur społecznych charakterystycznych dla społeczeństwa feudalnego ograniczał i w miarę upływu czasu w coraz szerszym zakresie eliminował potrzebę kompromisu społeczno-politycznego, a co za tym idzie, także instytucjonalnego.

Mimo nieuchronności i podobieństw tego procesu w większości europejskich państw unitarnych stanowisko drugich izb stosownie do miejsca i czasu pozostało w dużym stopniu zindywidualizowane.

Najogólniej rzecz biorąc stanowisko to można sprowadzić do kilku odrębnych, ale zasadniczo dość umownych kategorii.

Na wstępie należy odróżnić drugie izby funkcjonujące w państwach złożonych i w państwach unitarnych. W tych pierwszych - jak już wiadomo - obok legitymizmu typu demokratycznego funkcjonuje legitymizacja subsydiarna w postaci reprezentacji podmiotów stanowiących części składowe federacji. Te dwie legitymizacje, mimo konkurencyjności zasady federalizmu i centralizmu, faktycznie są wobec siebie - mimo dominacji legitymizacji demokratycznej - w pewnym zakresie subsydiarne. Jest to możliwe głównie z tego względu, że izby przedstawicielstwa ludowego w ograniczonym zakresie uznały prawo drugich izb do faktycznego wyjścia poza sferę reprezentacji podmiotów federacji czyli do faktycznego współuczestnictwa tych izb w wyrażaniu woli całej suwerennej zbiorowości. Szczególnie wyraźnie można to dostrzec w tych państwach, w których członków drugiej izby wybiera się w wyborach powszechnych. Należy przypuszczać, że te właśnie względy, jak również strukturalne cechy federalnych systemów partyjnych, spowodowały, iż zwykle w postępowaniu ustawodawczym kontrowersje między izbami są traktowane jako naturalne i nie przekształcają się w walkę, rodzącą trwałe, nieprzezwyciężalne podziały.

Te właśnie atrakcyjne - w każdym bądź razie naogół niekwestionowane - doświadczenia państw federalnych w sferze budowy bikameralizmu opartego na dualistycznej legitymizacji, narazie nie bardzo wiadomo z jakich powodów, nie

dają równie zadawalających rezultatów po przeniesieniu na grunt państw jednolitych.<sup>9</sup>

Historycznie pierwszą reakcją drugich izb na radykalizm legitymizmu demokratycznego była opozycja bez jakichkolwiek koncesji wobec władzy opartej na nowej demokratycznej legitymizacji. To stanowisko możnaby określić jako w założeniu totalna, chociaż w praktyce stopniowalna, opozycja wobec wszelkich zmian. Tego rodzaju pozycję zajmowało cały szereg drugich izb w XIX wieku. Tak było we Francji w latach 1814-1848, podobnie w tym okresie w Holandii, nieco później w Danii, bardziej zróżnicowanie w Belgii i Wielkiej Brytanii. To właśnie taki stosunek do postępującej demokratyzacji systemu politycznego kształtował oceny europejskiego nurtu postępowej opinii publicznej i prawnoustrojowej o drugich izbach jako z istoty swej konserwatywnych i niedemokratycznych.

Współcześnie większość drugich izb działających w państwach jednolitych jest oparta na specyficznej legitymizacji. Jest ona często określana, jako pomocnicza w stosunku do podstawowego źródła legitymizacji typu demokratycznego. Było to najczęściej wynikiem rozciągniętej w czasie, wymuszonej rezygnacji z legitymizacji pierwotnej arystokratyczno-monarchicznej. Jej głównym celem było zapewnienie sobie dalszego istnienia. Inaczej mówiąc, nic tak nie wzmacnia jak przeprowadzona w stosownym czasie reforma.

Ta rekonwersja legitymizacji drugiej izby musi być, jeśli nie w pełni połączalna, to przynajmniej niesprzeczna z dominującym legitymizmem demokratycznym. I to właśnie determinuje jej z reguły pochodny, uzupełniający charakter. To otwierające sporo różnych wariantów rozwiązanie, jak wskazuje przykład Francji nie łatwo się utrwała jako wartość ustrojowa. Mimo, iż zasada reprezentacji ciała wyborczego za pośrednictwem wspólnot lokalnych zapewniała Senatowi republikańskiemu we Francji legitymizację mieszczącą się w ramach systemu demokratycznego, był on kilkakrotnie zmuszany do udowadniania prawnoustrojowego sensu swego istnienia.<sup>10</sup>

Trzecią grupę stanowią drugie izby oparte na legitymizmie demokratycznym w postaci identycznej lub nieomal identycznej z pierwszą izbą parlamentarną. Obie izby są powoływane w oparciu o te same lub nader zbliżone zasady wyborcze i reprezentują tę samą bazę społeczną. W tej sytuacji druga izba staje się swoistą reprodukcją modelu pierwszej izby. Prowadzi to do zatarcia odrębności politycznego, społecznego i intelektualnego oblicza izb parlamentarnych i stosownie do tego uchwytniej swoistości działania każdej z nich. W efekcie druga izba ma wprawdzie niepodważalny legitymizm, ale traci podstawowy sens swego

istnienia, jakim jest istotna odrębność reprezentowanych przez nią opinii. W konsekwencji ustrojowa racjonalizacja drugiej izby opiera się na przesłankach o wtórnym charakterze. A więc podkreśla się znaczenie: poszerzenia zakresu pluralizmu politycznego, szerszego udziału elit politycznych w artykulacji opinii społecznych i sprawowaniu władzy, wreszcie znaczenie czynności ponownego rozpatrzenia projektów ustaw uchwalonych przez jedną z izb.

Pozycja drugich izb w strukturze parlamentu w tym modelu może być zróżnicowana. Mamy tu zarówno postać dwuizbowości egalitarnej (Włochy od 1947 r., Belgia po reformach z 1921 r., Szwecja przed 1971 r., Rumunia), jak również bikameralizm nieegalitarny, charakteryzujący się ograniczonymi kompetencjami drugiej izby i możliwością zmiany jej decyzji przez izbę pierwszą (Polska, Czechy).

Ten model dwuizbowości jest naogół dość krytycznie oceniany za jego ustrojową i doktrynalną pozorność.<sup>11</sup>

#### **4. Kontrowersje wokół jedno- i dwuizbowości w państwie unitarnym**

W większości państw unitarnych po dzień dzisiejszy pojawiają się zazwyczaj spore emocje polityczne, gdy organ ustrojodawczy rozstrzyga dylemat jedno- czy dwuizbowości. Były one zrozumiałe tak długo, jak długo izby parlamentarne socjalnie i politycznie reprezentowały grupy społeczne konfliktowo usytuowane wobec siebie w strukturze społeczeństwa. Wprawdzie ten typ genezy politycznego konfliktu wygasł, ale pojawił się nowy, który w uproszczeniu można sprowadzić do politycznych i prawnoustrojowych kontrowersji między partiami prawicy i lewicy. Te pierwsze wyrażając interesy grup społecznych wyżej usytuowanych w strukturze społeczeństwa z reguły prezentują programy zachowawcze, obce rewolucyjnym zmianom i wartościom, a więc sprzyjające bikameralizmowi. Tymczasem drugie, nawiązując do rewolucyjnej tradycji i bazując na niżej usytuowanych w strukturze społeczeństwa grupach społecznych - głównie na pracownikach najemnych - wpisują do swoich programów ustrojowych dominację jednoizbowego parlamentu, w którym z reguły posiadają proporcjonalnie liczniejszą reprezentację, aniżeli w drugiej izbie. W ten sposób konflikt o charakterze ustrojowym przetrwał mimo, że w toku historycznych procesów zeszyły na dalszy plan jego pierwotne, uwarunkowane strukturą społeczeństwa w okresie schyłkowego feudalizmu, społeczne przesłanki.

Ze względu na wysoce zindywidualizowany stosownie do miejsca i czasu oraz ograniczony zakres uniwersalizacji charakteru argumentacji zwolenników bikameralizmu, niełatwo jest w sposób syntetyczny, a jednocześnie wyczerpujący pod względem naukowym, przedstawić ich racje społeczne, prawnoustrojowe i polityczne.

Na pierwszym miejscu należałoby wymienić argumentację o charakterze historycznym. Ten typ argumentacji w państwach o długim historycznym i monarchicznym rodowodzie odpowiada weberowskiej koncepcji legitymizmu tradycyjalistycznego.<sup>12</sup> W zasadzie argumentacja historyczna występuje we wszystkich krajach, które mają dłuższą tradycję bikameralizmu. Z punktu widzenia merytorycznego jest ona oparta na konserwatywnym i wysoce wątpliwym założeniu, że trwałość instytucji świadczy o ich społecznym pożytku. Stosownie do miejsca i czasu typ legitymizacji tradycyjalistycznej może być wykorzystywany w różnym zakresie. Zależy to w głównej mierze od roli jaką odegrała druga izba w historii danego państwa i od podatności społeczeństwa na argumentację typu historycznego. Mimo ograniczonego znaczenia politycznego historycznych przesłanek dwuizbowości ten typ legitymizacji wymieniamy na pierwszym miejscu ze względu na jego powszechność na gruncie europejskim.<sup>13</sup>

Drugi zespół przesłanek, który ma przemawiać za funkcjonalną legitymizacją drugich izb jest podmiotowe zróżnicowanie reprezentacji. Tak więc bikameralizm miałby rację bytu tylko wtedy, gdy skład drugiej izby jest kształtowany inaczej aniżeli izba pierwsza. Sprawa była prosta tak długo, jak długo druga izba stanowiła politycznie niekwestionowaną reprezentację uprzywilejowanych interesów arystokratyczno-ziemiańskich. Stanowiła wyraz zinstytucjonalizowanego kompromisu i istniała tak długo, jak długo społeczno-polityczna sytuacja wymagała tego rodzaju sposobu rozstrzygania konfliktów w podzielonym społeczeństwie. Dzisiaj wobec zaniku struktury tego rodzaju, zwolennicy bikameralizmu poszukują „produktu zastępczego”. Okazuje się, że na gruncie europejskim nie łatwo jest odpowiedzieć na pytanie: jakie ważne ze społecznego punktu widzenia grupy społeczne powinny stanowić bazę rekrutacji osobowego składu drugiej izby? Wydaje się, że tamtem - arystokratyczno-ziemiański - model izby drugiej należy do historii. Próby naśladowania tego modelu w postaci różnego rodzaju izb samorządowych, czy izb pracy stanowią nadal nietrwałe eksperymenty. Oznacza to, że dzisiaj ta formuła może być ograniczona przede wszystkim do odrębnych technik powoływania drugiej izby.

Jeśli więc z tego punktu widzenia spojrzymy na modele kształtowania składu osobowego drugich izb, to skrajne modele ich powoływania (dziedziczność, no-

minacja i bezpośrednio wybory powszechne) w ograniczony sposób poszerzają zakres reprezentacji, albowiem w pierwszym przypadku dotyczy to stosunkowo nielicznej grupy społecznej, zaś w drugim, zasadniczo to samo ciało wyborcze i w tym samym momencie czasowym powołuje skład osobowy dwóch organów współdziałających w wykonywaniu prawnie oznaczonego zakresu władzy państwowej. Gdyby chodziło w tym wypadku jedynie o poszerzenie reprezentacji wystarczyłoby odpowiednio zwiększyć liczbę członków pierwszej izby. Pozostają więc dość szeroko stosowane systemy mieszane i systemy wyborów pośrednich. Nie ulega wątpliwości, że zarówno pierwsze jak i drugie spełniają postulat podmiotowego zróżnicowania reprezentacji. Właśnie w państwach, w których stosuje się te mniej demokratyczne systemy powoływania drugich izb mówi się, że swoim brakiem demokratyzmu wzmacniają one system demokratyczny albowiem poszerzają system przedstawicielstwa.<sup>14</sup> Nie ulega wątpliwości, że zarówno wybory pośrednie, jak i system mieszany otwierają możliwość uzyskania reprezentacji w izbie drugiej przez tę część terytorialnych elit społecznych, które nie są powiązane z wpływowymi na danym terenie partiami politycznymi, a ponadto miejscowe elity polityczne uzyskują możliwość artykułowania na szerszym forum pomijanych przez lokalne ogniwa partii interesów społeczności terytorialnych. Ten typ dywersyfikacji mechanizmu powoływania składu osobowego drugiej izby może w określonych warunkach przynosić rezultaty komplementarne w stosunku do wyników wyborów do pierwszej izby. Ponadto nie można opierać się na fałszywym, ahistorycznym założeniu, jakoby pierwsza izba była zawsze demokratyczniejsza od izby drugiej. Historia dostarcza także, co prawda nielicznych, ale i odwrotnych przykładów. Mechanizm dwuizbowości nie musi siłą konieczności rodzić rozdziewięki między izbami opartymi na różnej legitymizacji, a ponadto nie każdy konflikt między izbami jest godny rozstrzygnięcia na korzyść pierwszej izby.

Trzeci kompleks różnych argumentów, które mają przemawiać za dwuizbowością można określić ogólnie jako zapewnienie równowagi i stabilizacji systemu demokratycznego. Kiedy jednak przychodzi sprecyzować te formuły okazuje się, że w istocie chodzi tu o zapewnienie równowagi nie systemu politycznego jako całości, co naogół powinno być celem politycznych działań i instytucjonalnych rozwiązań, lecz o równowagę między legislatywą i egzekutywą. Bez podejmowania polemiki warto jednak w tym kontekście przypomnieć, że o względnej, niestabilnej równowadze tych władz w nielicznych państwach europejskich możemy na serio mówić począwszy od zakończenia drugiej wojny światowej. Mówi się też w tym kontekście, że bikameralizm eliminuje względnie ogranicza gwałtowność konfliktów między parlamentem i rządem. Używa się tu również

takich określeń jak: czynnik hamowania, izba refleksji, swego czasu za J.S. Millem silnie akcentowano brak wykształcenia i wiedzy u przedstawicieli ludu, natomiast dojrzałość i fachowość gremium drugiej izby. Pojawiają się tu również argumenty wskazujące na z reguły bardziej umiarkowany, centrystyczny skład drugiej izby w porównaniu z pierwszą, co pozwala miarkować poczynania często przypadkowych większości powstałych w pierwszej izbie. Wreszcie wskazuje się na fakt, że opóźnienie prac legislacyjnych przez konieczność przekazania ustawy do drugiej izby tworzy zarówno możliwość wniesienia określonych poprawek, jak w szczególności otwarcia publicznej debaty nad ustawą, mobilizacji przeciwnych ustawie grup nacisku i to w stadium, które może doprowadzić do jej istotnych przekształceń, a nawet do jej wycofania lub odrzucenia na forum parlamentu. Trzeba przyznać, że fakty tego rodzaju obserwujemy na codzień w Polsce i innych państwach.

A jaką argumentacją posługują się przeciwnicy dwuizbowości ?

Koronnym argumentem przeciwników dwuizbowości jest naszym zdaniem trafna teza, że drugie izby reprezentując mniej demokratyczną legitymizację, aniżeli izby pierwsze mają bardziej zachowawczy, by nie rzec konserwatywny charakter społeczny i polityczny. Najbardziej lapidarnie i zgrabnie ujął to swego czasu Konstany Grzybowski „Senat albo antydemokratyczny albo niepotrzebny”.<sup>15</sup> Cytowany już Prof. J. Cadart, będąc zwolennikiem dwuizbowości bez ogródek potwierdza, ten pogląd pisząc: „druga izba jest niepotrzebna jeśli obie izby są wybierane w tym samym czasie, na ten sam okres i w ten sam sposób tzn. przez tych samych wyborców i w tym samym trybie. Jest ona wówczas kopią pierwszej i niczemu nie służy”.<sup>16</sup>

Tak więc druga izba siłą konieczności musi być powoływana na innych zasadach aniżeli pierwsza i muszą to być zasady mniej demokratyczne, albo mówiąc wprost niedemokratyczne w porównaniu z nawet - co się nader często zdarzało i nadal zdarza - niedemokratycznymi zasadami powoływania pierwszej izby.

Dla zwolenników jednoizbowości jest to dostateczny powód odrzucenia tej instytucji.

Gdyby kwestia przedstawicielstwa ograniczała się do zapewnienia reprezentacji wpływowych grup społecznych, które nie posiadają szerszego poparcia w strukturach politycznego zorganizowania i w opinii społecznej, wówczas tworzenie dla nich kosztownej, dodatkowej izby można bez poważniejszych wątpliwości uznać za co najmniej wątpliwe - jeśli nie wręcz szkodliwe. Sprawa jest jednak bardziej złożona. We współczesnej teorii reprezentacji upowszechnił się



pogląd - dzisiaj już dominujący - że przedmiotem reprezentacji są nie interesy, lecz opinie suwerena. Nie chodzi więc już o reprezentację interesów określonej grupy, lecz o odzwierciedlenie w składzie ciał przedstawicielskich funkcjonujących w społeczeństwie poglądów w odniesieniu do spraw publicznych. Powinny one znaleźć swoje odzwierciedlenie stosowne do stopnia ich upowszechnienia wśród elektoratu. Wiele tu zależy od procesu artykulacji. Im jest on bardziej otwarty dla wyrażania zróżnicowanych opinii tym większa ewentualna różnorodność, a nawet barwność reprezentacji narodowej. Któż miałby decydować - jeśli nie suweren - które nurty opinii publicznej powinny uzyskać reprezentację ?

W tym kontekście nieco inaczej nam się sytuuje przedstawicielski charakter drugiej izby. Tego aspektu racjonalizacji drugiej izby przeciwnicy dwuizbowości dotychczas nie podejmowali, a sprawa jest niewątpliwie godna teoretycznej refleksji.

Przeciwnicy bikameralizmu odwołują się ponadto, do dylematu E. Sieyesa i wskazują przy tym na nieuchronność konfliktu między izbami, których skład osobowy, oparty na różnej legitymizacji, wyraża odmienne interesy społeczne i polityczne. Przy czym nie chodzi w tym wypadku o poszerzenie zakresu branych pod uwagę interesów publicznych i indywidualnych, lecz najczęściej o wąskogrupowe, egoistyczne interesy i racje społecznej bazy drugiej izby. Tak najczęściej bywało lub bywa tam, gdzie druga izba jest ograniczona do reprezentacji wąskich elit społecznych.

Prowadzić to może do hamowania lub wręcz paraliżowania inicjatyw pierwszej izby, co osłabia pozycję parlamentu w strukturze aparatu państwowego i rodzi przeszkody w procesie funkcjonowania całego systemu politycznego. Nawet jeśli nie dochodzi do sytuacji drastycznych, które trzeba przyznać pojawiają się raczej sporadycznie, to nie ulega wątpliwości spowolnienie procesu ustawodawczego. Dotyczy to w pierwszym rzędzie tych państw, gdzie uprawnienia ustawodawcze izb są bliskie równości i gdzie dopuszczalne jest wielokrotne odsyłanie projektów w celu osiągnięcia jednomyślności (nawette), a więc tam, gdzie brak jest norm konstytucyjnych ograniczających czas przeznaczony na wniesienie poprawek przez drugą izbę i brak możliwości skorygowania decyzji tej izby przez pierwszą.

To jest kolejny z najpoważniejszych zarzutów kierowanych przeciwko drugiej izbie.

Można powiedzieć ogólnie, że młyny parlamentarne miały powoli, a dwuizbowe robią to szczególnie wolno. Nie znaczy to jednak, że zawsze starannie.

Bez większego wysiłku można byłoby zebrać wiele przykładów owej „obstrukcji” drugiej izb. Ale przecież i odwrotnie łatwo znaleźć przykłady tak pospiesznego procedowania drugiej izb, iż budzi wątpliwości owa przypisywana im „refleksja, rozważa i staranność” w działaniu. W tym kontekście warto też zadać dość zasadnicze pytanie: czy owo hamowanie postępowania ustawodawczego dotyczy wyłącznie drugiej izby ? Czy izby pierwsze nie mają w tej kwestii żadnych grzechów na sumieniu ?

## 5. Izby drugie a procesy transformacji ustrojowej

Charakter drugiej izby w strukturze politycznego systemu opartego na demokratycznych zasadach jest uwarunkowany przebiegiem konfliktu o społeczną treść nowego ustroju i okolicznościami towarzyszącymi jego zakończeniu.<sup>17</sup> Utworzenie drugiej izby znajduje swoje usprawiedliwienie w woli poszukiwania kompromisu między siłami, reprezentującymi przeciwstawną odrębność interesów i wartości ustrojowych, ale mającymi jednocześnie świadomość konieczności poszukiwania instytucjonalnej formy uzgadniania interesów. Interesujący nas tu ewolucyjny proces transformacji nie jest pozbawiony elementów konfrontacji między interesami grup dotychczas panujących i dążeniami warstw pośrednich walczących stosownie do miejsca i czasu o panowanie, lub udział w sprawowaniu władzy politycznej. Wynikiem konfliktu jest kompromis, który z punktu widzenia społecznego zachowuje sporo elementów dotychczasowej struktury społeczno-gospodarczej, zaś z punktu widzenia prawnoustrojowego i politycznego instytucjonalizuje mechanizm współdziałania sił opierających się na legitymizacji demokratycznej, z tą częścią sił ustępującej formacji, która za cenę ograniczenia zakresu zmian w systemie społeczno-politycznym, okazała się zdolna otwarcie niekwestionować demokratycznej legitymizacji nowych sił. Umożliwia to uznanie, a co najmniej nieoznaczoną w czasie ochronę, a także pewną parlamentarną nadreprezentację nie tylko grup związanych z odrzuconym systemem panowania politycznego, ale także ochronę innych interesów grupowych i mniejszościowych. W ten sposób nowy system polityczny otwiera drogę do zinstytucjonalizowanego współdziałania wcześniej zantagonizowanych elit politycznych.

Usytuowanie mechanizmu kształtowania kompromisu w łonie parlamentu w postaci jego dwuizbowej struktury wydaje się mieć dla obu partnerów same zalety. Przede wszystkim obie izby - każda w swoisty dla siebie i zmienny w cza-

sie - są przynajmniej w założeniu reprezentatywne wobec odpowiednich struktur społecznych. Najczęściej ich skład jest okresowo odnawialny, co zapewnia dynamikę artykulacji interesów i ujawnia podstawowe tendencje funkcjonujące w zmiennym układzie sił. Wśród elit politycznych wywodzących się z obu grup społecznych ma miejsce zarówno artykulacja interesów, jak również poszukiwanie rozwiązań kompromisowych. Ponadto z reguły konflikt i ewentualny kompromis dotyczą spraw społecznie i politycznie istotnych, albowiem przede wszystkim takimi zajmuje się parlament. Zaletą tego rozwiązania jest również fakt, że spory mają miejsce na forum publicznym i w drodze publicznej, otwartej dyskusji są artykułowane, debatowane i ewentualnie rozwiązywane. Dzięki temu każda politycznie aktywna orientacja ma szansę proporcjonalnego do swej siły oddziaływania na przebieg konfliktu i kształtowanie się ewentualnego kompromisu. Dodatkową wartością tego forum stanowi również to, że ewentualny konflikt sytuuje się dostatecznie wysoko, ale nieco poniżej najwyższego szczebla władzy, a więc przynajmniej teoretycznie umożliwia mediatyzujące oddziaływanie, szczególnie obu wykonawczych, organów konstytucyjnych. Poza tym te ostatnie - zarówno rząd, jak w szczególności głowa państwa - w mniejszym stopniu doświadczają bezpośrednich skutków konfliktu, co przy ograniczonej skali konfliktu pozwala ograniczać zasięg jego oddziaływania i utrzymać względną jedność działania agend wykonawczych. Takie przynajmniej są szanse. To nie oznacza, że każdy konflikt zostanie rozwiązany w ramach stworzonego w tym celu mechanizmu instytucjonalnego. Wtedy pojawiają się poza instytucjonalne formy artykulacji i rozwiązywania kontrowersji.

Zasadnicze znaczenie mają tutaj szerzej już omówione dwie kwestie. Po pierwsze typ legitymizacji drugiej izby i jej pozycja wobec izby pierwszej - egalitaryzm obu izb lub przewaga pierwszej izby - a ponadto zmienny stosunek do miejsca i czasu stosunek drugiej izby wobec nowego, demokratycznego systemu politycznego. Ogólnie rzecz biorąc europejska ewolucja legitymizacji drugich izb prowadzi do dominacji modelu legitymizacji demokratycznej. Może on być realizowany w formie reprezentacji jednostek autonomicznych i samorządowych lub tylko samorządowych oraz grup interesów o innym charakterze, a także - coraz częściej - w formie wyborów powszechnych i bezpośrednich. Zdarzają się też systemy mieszane (Belgia, Hiszpania, Włochy).

Instytucja okazała się na tyle plastyczna, że nawet odrzucenie tego, co wydawało się, że stanowi jej istotę czyli odrębności legitymizacji, nie przekreśliło w większości państw społeczno-politycznego sensu ich istnienia.

Nowy model drugich izb wiąże się naogół z procesem transformacji społecznych podstaw władzy politycznej. Stanowią one jeden ze sposobów rozwiązania problemu braku równowagi w systemie społecznym lub braku konsensusu w systemie politycznym względnie jednego i drugiego. Samo zjawisko jest stosownie do miejsca i czasu zindywidualizowane, w każdym bądź razie dalekie od uniformizacji, ale jego pewne elementy są powtarzalne w czasie i stosunkowo łatwo uchwytne. Szczególnie w XIX wieku, gdy pozostają w integralnym związku z ogólnoeuropejskimi etapami ujawniania się zmian w społeczno-ekonomicznej i politycznej strukturze społeczeństw europejskich. Jeśli z początkiem XIX wieku, w większości - poza przejściowo Francją - państw europejskich mamy nadal do czynienia z dominacją legitymizacji tradycjonalistycznej, to już w okresie Wiosny Ludów, czyli w połowie wieku następuje w skali masowej, radykalne w swoim społeczno-politycznym wyrazie zakwestionowanie dotychczasowej legitymizacji władzy zmierzające do zdemokratyzowania państwowych struktur panowania politycznego. Mimo to drugie izby nie ulegają likwidacji, lecz przystosowaniu do potrzeb zmodyfikowanego systemu politycznego, który uległ - z reguły dość ograniczonej - transformacji. Nawet w nowych warunkach są one konieczne w celu kreacji instytucjonalnej płaszczyzny dla osiągnięcia nowej równowagi w systemie politycznym. Po raz kolejny okazało się więc, że drugie izby stanowią instytucję na tyle elastyczną, że mogą być z powodzeniem zaadoptowane do warunków przejścia od systemu oligarchicznego do demokratycznego.

Drugi etap, bardzo ogólnie można określić jako początek integralnej adaptacji drugich izb do w pełni lub niemal w pełni demokratycznie zorientowanych struktur społecznych i państwowych. Jest on bardziej rozciągnięty w czasie i nie towarzyszą mu tak dramatyczne wydarzenia o ogólnoeuropejskim charakterze, jak te, które miały miejsce w połowie stulecia. Jego początek przypada na przełom XIX i XX wieku i trwa on po dzień dzisiejszy. W każdym bądź razie trudno byłoby wskazać na fakty, że zmiany, które obserwowaliśmy bezpośrednio po drugiej wojnie światowej i te, które dokonują się aż po obecne czasy wykazują jakościową odmienność. Wprawdzie przebieg tego procesu nie wszędzie ma liniowy charakter, prowadzący w prostej linii do umacniania instytucji opartych na bezpośrednich wyborach, ale przypadki regresu mają ograniczony zakres i zasięg. Istotną nowość stanowi jedynie początek procesu znoszenia drugich izb, w funkcjonujących na uboczu od europejskiego centrum, państwach nordyckich, jak również pojawienie się bikameralizmu, w niektórych państwach postkomunistycznych.

Drugie izby sprawdziły się w warunkach rozciągniętego w czasie procesu przebudowy struktur społeczno-ekonomicznych i politycznych. Okazały się więc instytucją przydatną w warunkach przejścia od społeczeństwa i państwa feudalnego do społeczeństwa i państwa kapitalistycznego. Należy jednak przestrzec przed mylnym mniemaniem jakoby udział drugich izb w tych procesach odgrywał rolę twórczą, inicjującą działania modernizacyjne. Nic bardziej fałszywego. Ich zasadniczym celem jest hamowanie i obstrukcja. Z rzadka nader pozytywne, najczęściej jednak zachowawcze, a zdarzało się - reakcyjne.

W nauce podnosi się wątpliwość, czy drugie izby mogą być równie użyteczne w warunkach utrwalającej się w państwach rozwiniętych homogeniczności społecznej.<sup>18</sup> ? Inaczej mówiąc, czy równie użyteczne - jak te zbudowane na zróżnicowaniu społecznym - będą drugie izby oparte wyłącznie na pluralizmie opinii publicznej ? Odpowiedzi na to pytanie udzieli autor przy innej okazji.

#### Przypisy

1. Starą, opartą na chronologii, terminologią posługuje się dzisiaj jedynie konstytucja i w ślad za tym prawnoustrojowa doktryna Holandii. Por. między innymi E. Zieliński: Stany Generalne Królestwa Holandii. Warszawa 1992, s. 6.

2. Nawet realistyczna metoda analizy systemowej nie prowadzi do uchwycenia i wyeksponowania uniwersalnych cech tego organu. Por. K. von Beyme: Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammer systemen im Ausland (w:) Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Praca zbiorowa pod red. D.H. Scheuning, Bad Honnef 1974, s. 367 i nast.

3. Takie rozwiązanie przyjęto w Norwegii. Por. M. Grzybowski: Systemy polityczne współczesnej Skandynawii. Warszawa 1989, s. 128

4. Por. H. Vonderbeck: Der Bundesrat - ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland? Zur Bedeutung der parlamentarischen Repräsentation. Meisenheim/Glan 1964, s. 110. Wątpliwości te podziela również Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN. Bliżej na ten temat w opracowaniu zawartym w niniejszej pracy.

5. Do 1982 roku senatorów na wniosek premiera mianował gubernator reprezentujący Koronę. Po zmianie konstytucji uprawnienie to przeszło na szefa rządu. Por. M. Mc Teer: Petite guide du systeme parlementaire canadien. Louiseville 1987, s. 73 i nast.

6. W tych państwach, w których nie czynią tego dość skutecznie dwuizbowość ulega przekształceniu w kierunku dominacji pierwszej izby, a w nielicznych narazie przypadkach ustępują na rzecz jednoizbowości. Proces ten przedstawia zamieszczone w niniejszej pracy opracowanie Mariana Grzybowskiego. Jest rzeczą charakterystyczną, iż w państwach jednolitych mimo ostrych sporów dotyczących legitymizacji i pozycji drugiej izby, doktryna prawa konstytucyjnego pozostała wobec tej problematyki w dużej mierze obojętna. W efekcie w literaturze poszczególnych państw niewiele jest doktrynalnie pogłębionych prac poświęconych ustrojowej i politycznej roli drugich izb. Brak jest w szczególności głębszej refleksji doktrynalnej racjonalizującej sens istnienia tych

izb po zwycięstwie legitymizmu demokratycznego. Por. H.A. Schwarz - Liebermann v. Wahlendorf: Struktur und Funktion der sogenannten zweiten Kammer. Tübingen 1958, s. 179. Praca ta zawiera ponadto 34 stronicowe zestawienie literatury. Por. też: J. Cadart: Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris 1990, T. I, s. 359 i nast.

7. Por. S.S. Schüttenmeyer und R. Sturm: Wozu zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität zweiter Kammer in westlichen Demokratien. Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 3/1992, s. 518.

8. Tak naogół czyniły, zwycięskie chociażby przejściowo, siły rewolucji. Jednak trwały nie rewolucyjny, lecz liniowy proces w kierunku jednoizbowości obserwujemy jedynie w państwach skandynawskich. Obecnie pewna liczba państw europejskich zadawala się parlamentami jednoizbowymi, ale największe i najbardziej liczące się wśród państw Europy kontynuują system przedstawicielstwa dwuizbowego. Por. Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale. Praca zbiorowa pod red. J. Mastias et J. Grangé. Paris 1987 passim; dalej cytowana jako: Les secondes chambres...

9. Na to wydają się wskazywać doświadczenia hiszpańskie, które ujawniają istnienie granic zastosowania legitymizacji subsydiarnej poza systemem federalnym. Por. P. Subra de Bieusses: Espagne - Le Senat (w:) Les secondes chambres... s. 192 i nast.

10. Przykładowo we Francji i w Holandii problem ten wraca przy okazji każdej szerszej reformy ustroju politycznego. Por. dla Francji: J. Mastias: Le Senat de la Ve Rpublique (w:) Les secondes chambres... s. 218-220; dla Holandii: J.C. Bécane: Pays - Bas - Le premiere chambre des Etats Généraux (w:) Les secondes chambres... s. 368. Dość wskazać, że w Holandii po 1815 roku interesującą nas izbę reformowano 14 razy, w tym od 1945-1983 r. łącznie 7 razy.

11. Por. J. Mastias et J. Grangé: Cinq thèmes de réflexion (w:) Les secondes chambres... s. 54; Autorzy nazywają tę postać dwuizbowością pozorną lub sofistyczną.

12. Por. M. Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1922, s. 135 i nast. W sposób zmodyfikowany pisze o tym K. Grzybowski: Nauka o państwie. Kraków 1949, s. 28 i nast.

13. Należy pamiętać, że państwa pozaeuropejskie tylko wyjątkowo mają żywą tradycję własnych instytucji państwowych. Dotyczy to w szczególności pokolonialnych państw afrykańskich. Jednakże nieomal powszechny monokameralizm na tym obszarze geograficznym ma bardziej złożone przyczyny, aniżeli brak tradycji własnej państwowości.

14. J. Cadart op. cit., s. 372.

15. K. Grzybowski: Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny. Bez miejsca wydania. Spółdzielnia Wydawnicza „Książka”, 1946.

16. H.A. Schwarz - Liebermann v. Wahlendorf op. cit., s. 162 i nast., a także: J. Cadart op. cit., 369.

17. Przebieg konfliktu może mieć różne fazy. Tu odwołuję się do porewolucyjnej fazy stabilizacji układu społeczno-politycznego i prawnoustrojowego. Abstrahujemy więc od faktów, które okazały się nietrwale.

18. J. Mastias, J. Grangé, Cinq thèmes de réflexions... op. cit., s.49 i nast.

## SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

### 1. Tradycje drugiej izby w Polsce

Druga izba parlamentu ma w Polsce wielowiekową tradycję. Jest ona historycznie starsza od Izby Poselskiej, wywodzi się bowiem z dawnej rady królewskiej (złożonej z najwyższych dostojników Korony), która ukonstytuowała się ostatecznie już w połowie XIV w.<sup>1</sup> Po wyodrębnieniu się w końcu XV w. Izby Poselskiej, rada królewska przeistacza się w Senat i tym samym dochodzi do ukształtowania się w Polsce parlamentu dwuizbowego.<sup>2</sup> Od tej pory Senat wraz z Izbą Poselską i Królem tworzy Sejm Walny, staje się jednym z trzech „stanów sejmujących”. W skład Senatu wchodził: arcybiskupi i biskupi rzymskokatolicki, wojewodowie, kasztelanowie oraz dostojnicy koronni i nadworni, którzy zasiadali wcześniej w radzie królewskiej (marszałek wielki i marszałek nadworny, kanclerz i podkanclerzy, podskarbi).<sup>3</sup> O obsadzie stanowisk uprawniających do zasiadania w Senacie decydował król, przy czym nominacje senatorskie były dożywotnie. Na przełomie XVI i XVII w. Senat liczył łącznie z Koroną i Litwą 140 senatorów. Senat zwoływany był na Sejm Walny równocześnie z Izbą Poselską, jednak w odróżnieniu od posłów znaczna część senatorów nie uczestniczyła z reguły w obradach. Mimo to odgrywał on istotną rolę, gdyż np. sprzeciw Senatu uniemożliwiał uchwalenie ustawy. Rola Senatu w tamtym okresie wynikała jednak w znacznym stopniu „nie tyle z jego ustawowych kompetencji, ile z powagi zasiadających w nim pierwszych dostojników Rzeczypospolitej”.<sup>4</sup>

Dwuizbowość parlamentu (Sejmu), składającego się z Izby Poselskiej i Senatu, utrzymana została w Konstytucji 3 Maja 1791 r. Pozycję trzeciego „stanu sejmującego” utracił natomiast król, który pozostał jedynie przewodniczącym Senatu. Liczba senatorów świeckich miała odpowiadać połowie ogólnej liczby

posłów, tak więc w Senacie zasiadało 102 wojewodów i kasztelanów. Poza tym w skład Senatu wchodziło 14 arcybiskupów i biskupów (w tym kijowski metropolita unicki) oraz 16 ministrów.<sup>5</sup>

Konstytucja znacznie ograniczała pozycję i zakres uprawnień Senatu. Drugiej izbie pozostawiono jedynie prawo weta zawieszającego w zakresie praw politycznych, karnych i cywilnych. Senat mógł bowiem albo zatwierdzić uchwałę Izby Poselskiej, albo zawiesić ją do czasu zwołania następnego Sejmu. Gdy została ona przyjęta przez Izbę Poselską po raz drugi wchodziła w życie już bez zgody Senatu. W przypadku podejmowania uchwał sejmowych w sprawach o mniejszym znaczeniu, głosy posłów i senatorów miały być obliczane łącznie, jakkolwiek obie izby debatowały oddzielnie. Tylko celem kontroli rządu obie izby zbierały się, obradowały i głosowały na wspólnym posiedzeniu. Także w tych sytuacjach, ze względu na mniejszą liczbę senatorów, druga izba miała ograniczony wpływ na podejmowane w parlamencie decyzje. Należałoby tu wreszcie podkreślić, że senatorom nie przyznano nawet prawa inicjatywy ustawodawczej (przysługiwało ono jedynie posłom oraz królowi, ale w Straży Praw).

Druga izba parlamentu pojawia się również w okresie porozbiorowym, zarówno w ustroju Księstwa Warszawskiego, jak też w utworzonym po Kongresie Wiedeńskim Królestwie Polskim. W skład Senatu w Księstwie Warszawskim wchodziło po 6 (od 1809 r. po 10) biskupów, wojewodów i kasztelanów. Byli oni mianowani dożywotnio przez króla, który przewodniczył także obradom Senatu. Do kompetencji Senatu, które były bardziej ograniczone niż uprawnienia izby wyższej w napoleońskiej Francji, należała głównie kontrola przestrzegania przez Izbę Poselską przepisów konstytucji oraz procedury ustawodawczej. Każdy uchwalony przez nią projekt ustawy był przekazywany do Senatu, który mógł ów projekt przyjąć lub (uznawszy, że jest on sprzeczny z konstytucją) odrzucić. Król miał jednak możliwość, mimo sprzeciwu Senatu, ogłoszenia projektu uchwalonego przez izbę niższą jako obowiązującej ustawy.<sup>6</sup>

Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. przyznawała Senatowi znacznie szersze uprawnienia niż w Księstwie Warszawskim, ale w praktyce stale je ograniczano. Senat pełnił rolę sądu sejmowego, mógł więc w trybie impeachment (po oskarżeniu przez Izbę Poselską) sądzić ministrów i innych urzędników państwowych. Orzekał on także w sprawach osób obwinionych o zbrodnie stanu, czyli najcięższe przestępstwa polityczne.<sup>7</sup> Senat miał jeszcze kilka innych kompetencji m.in. rozpatrywał projekty ustaw po ich uchwaleniu przez Izbę Poselską. Dopiero po przyjęciu projektu przez Senat ustawę przekazywano do sankcji monarszej, jej uchwalenie wymagało bowiem zgody obu izb. W Królestwie Pol-

skim Senat składał się z biskupów, wojewodów i kasztelanów. Liczył on łącznie 64 osoby, co stanowiło połowę liczby członków Izby Poselskiej. Senatorów mianował dożywotnio król spośród kandydatów zgłoszonych przez Senat oraz namiestnika, przy czym kandydaci na senatorów musieli mieć ukończonych 35 lat i być posiadaczami dóbr ziemskich.<sup>8</sup>

Problem struktury parlamentu był przedmiotem ożywionej dyskusji w Sejmie Ustawodawczym w okresie prac nad projektem konstytucji Polski Odrodzonej (1919-1921). Ugrupowania prawicowe opowiadały się za Senatem stanowiącym przeciwwagę dla demokratycznie wybranego Sejmu, złożonym z senatorów pochodzących z bardziej ograniczonych wyborów oraz z tzw. wirylistów, a więc osób nabywających mandat senatora z tytułu zajmowania określonych stanowisk państwowych. Partie centrowe optowały za Senatem ukształtowanym na takich zasadach, na jakich oparty był ustrój izby wyższej w ówczesnych państwach demokratycznych (zwłaszcza III Republiki we Francji). Lewica zaś, a głównie PPS i PSL „Wyzwolenie”, występowała przeciwko drugiej izbie, podkreślając, że będzie ona utrudniać działania Sejmu oraz - ze względu na swój zachowawczy skład - przeciwstawiać się przeobrażeniom ustroju społeczno-gospodarczego Polski.<sup>9</sup> Spór ten zakończył się ostatecznie kompromisem: większość członków Sejmu Ustawodawczego opowiedziała się za utworzeniem parlamentu dwuizbowego, którego izba wyższa (Senat) miała być kształtowana na zasadach tylko nieznacznie różniących się od zasad wyborów do izby niższej (Sejmu). Poza tym ustalono, że „drugi kolejny Sejm wybierany po uchwaleniu konstytucji będzie mógł dokonać zmiany konstytucji bez udziału Senatu, a więc poprzez tę zmianę zlikwidować także drugą izbę parlamentu”.<sup>10</sup>

Konstytucja z 17 marca 1921 r. zaliczyła Senat do organów władzy ustawodawczej. W rzeczywistości rola Senatu była w tym zakresie ograniczona i sprowadzała się jedynie do udziału w procesie ustawodawczym. Senat nie uzyskał prawa inicjatywy ustawodawczej, które przysługiwało wyłącznie rządowi i Sejmowi. Przyznano mu natomiast uprawnienie do wnoszenia poprawek do projektów ustaw uchwalonych przez Sejm. Po zwróceniu projektu do Sejmu przyjmował on poprawki Senatu zwykłą większością, ale mógł je także odrzucić kwalifikowaną większością 11/20 głosów. Poza udziałem w ustawodawstwie Senat posiadał też inne uprawnienia m.in. większością 3/5 ustawowej liczby senatorów mógł wyrazić zgodę prezydentowi na rozwiązanie Sejmu przed upływem jego kadencji (w tym wypadku rozwiązaniu podlegał także Senat), poprzez instytucję interpelacji uczestniczył w realizacji funkcji kontrolnej, miał również zagwarantowany udział w dokonywaniu zmian i rewizji konstytucji. Ponadto obie izby



połączone w Zgromadzenie Narodowe dokonywały wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zgodnie z art. 36 Konstytucji Marcowej senatorowie byli wybierani w poszczególnych województwach w wyborach powszechnych, tajnych, bezpośrednich, równych i stosunkowych (proporcjonalnych). W wyborach do Senatu wprowadzony został znacznie wyższy, w porównaniu z wyborami sejmowymi, cenzus wieku: czynne prawo wyborcze przysługiwało po ukończeniu 30 lat (do Sejmu - 21 lat), bierne prawo wyborcze - po ukończeniu 40 lat (do Sejmu - 25 lat).<sup>11</sup> Każde województwo stanowiło jeden okręg wyborczy, a liczba wybieranych w nim senatorów zależała od liczby mieszkańców danego województwa. Liczba mandatów w Senacie odpowiadała 1/4 ogólnej liczby mandatów w Sejmie, w izbie drugiej zasiadało więc 111 senatorów. Na zasadzie *incompatibilitas* z mandatem senatora nie można było łączyć płatnej służby państwowej, ale ograniczenie to nie dotyczyło ministrów, podsekretarzy stanu oraz profesorów wyższych uczelni.

Zasadnicze zmiany w sposobie powoływania Senatu wprowadziła konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. Senat składał się z 96 senatorów powoływanych w 1/3 przez Prezydenta RP, a w 2/3 wybieranych w głosowaniu pośrednim przez bardzo wąski krąg wyborców. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom powyżej 30 lat: a) z tytułu zasług (posiadający określone odznaczenia państwowe), b) z tytułu wykształcenia (posiadający wykształcenie wyższe, średnie zawodowe lub stopień oficerski), c) z tytułu zaufania (sprawujący funkcje z wyboru w samorządzie terytorialnym oraz w określonych organizacjach społecznych).<sup>12</sup> Ubiegać się o mandat senatorski można było po ukończeniu 40 lat, przy czym kandydatów na senatorów zgłaszały specjalne komisje działające pod przewodnictwem przedstawicieli rządu.

Konstytucja Kwietniowa ograniczyła rolę władzy ustawodawczej, albowiem obie izby parlamentu - zgodnie z art. 3 - znalazły się „pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej”. Jednocześnie zniwelowana została, widoczna wyraźnie w poprzedniej konstytucji, przewaga Sejmu nad Senatem, a tym samym pozycja drugiej izby uległa znacznemu wzmocnieniu. W przypadku niektórych spraw, gdzie dotychczas decyzje podejmowane były wyłącznie przez Sejm, Senat uzyskał na równi z nim prawo współdecydowania (np. uchwalanie wniosku o wotum nieufności dla rządu lub poszczególnych ministrów). Rola Senatu wzrasta także w dziedzinie ustawodawstwa, co znalazło wyraz m.in. w trybie głosowania nad jego poprawkami do uchwalonych przez Sejm projektów ustaw. Art. 53 konstytucji wprowadził w tym wypadku zasadę, że poprawki Senatu uważa

się za przyjęte, jeżeli Sejm nie odrzucił ich kwalifikowaną większością 3/5 głosów. W praktyce tamtego okresu prowadziło to najczęściej do milczącej akceptacji przez posłów uchwał drugiej izby wprowadzających poprawki do projektów aktów ustawodawczych.<sup>13</sup>

Problem drugiej izby parlamentu stał się po raz kolejny przedmiotem dyskusji w końcowym okresie II wojny światowej oraz po jej zakończeniu. Przejmujące władzę w powojennej Polsce partie lewicy (PPR i PPS) stały zdecydowanie na gruncie parlamentu jednoizbowego, co było konsekwencją głoszonej przez nie koncepcji jedności władzy państwowej. Dlatego też funkcjonująca w latach 1944-1946 „tymczasowa władza ustawodawcza” w postaci Krajowej Rady Narodowej była parlamentem jednoizbowym. Za jednoizbowym parlamentem opowiedziały się ostatecznie także 2 inne partie z tzw. bloku demokratycznego (Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne), które jednak w pierwszych miesiącach po zakończeniu wojny głosiły jeszcze potrzebę reaktywowania Senatu. Z ówczesnych partii opozycyjnych tylko Stronnictwo Pracy od początku opowiadało się konsekwentnie za dwuizbową strukturą parlamentu, PSL zajmuje takie stanowisko dopiero przed referendum z 30 czerwca 1946 r. Obie partie opozycyjne różniły się jednak w poglądach co do kształtu i charakteru drugiej izby.<sup>14</sup> W toczącej się wówczas dyskusji uczestniczyli także przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, którzy dowodzili często nieprzydatność drugiej izby w warunkach kształtującej się w Polsce tzw. demokracji ludowej<sup>15</sup>.

Problem drugiej izby miał być rozstrzygnięty w referendum z 1946 r., w którym głosujący odpowiadali m.in. na pytanie (nr 1): „Czy jesteś za zniesieniem Senatu?”. Do udzielenia odpowiedzi twierdzącej na to pytanie wzywają partie bloku demokratycznego, a zwłaszcza PPR i PPS (hasło „3 x tak”). PSL zaś, nie chcąc występować przeciwko reformie rolnej oraz negować zachodniej granicy Polski na Odrze i Nysie Łużyckiej, decyduje się wezwać do głosowania „nie” na pierwsze pytanie. Zajęcie takiego stanowiska przez PSL nie oznaczało jednak, że partia ta zerwała z tradycją ruchu ludowego w Polsce, który w okresie międzywojennym opowiadał się jednoznacznie za wprowadzeniem zasady jednoizbowości parlamentu. S. Mikołajczyk, wzywając do głosowania w referendum przeciwko zniesieniu Senatu, zamierzał bowiem jedynie przekonać się, jakie są rzeczywiste wpływy PSL w społeczeństwie.

Z ogłoszonych po referendum wyników wynikało, że „tak” na 1 pytanie odpowiedziało 68,2% głosujących. Już wówczas opozycja kwestionowała prawdziwość tych wyników, ale ustalenie rzeczywistych rezultatów głosowania nie było w tamtych warunkach możliwe. Najczęściej przyjmuje się, że na 1 pytanie gło-

sowało „tak” nie więcej niż 20-25% biorących udział w referendum,<sup>16</sup> tak więc prawie 3/4 głosujących sprzeciwiło się likwidacji drugiej izby parlamentu. Wtedy jednak rządząca w Polsce lewica (w tym głównie PPR) twierdziła, powołując się na oficjalne wyniki referendum, że jest związana wyrażoną w nim „wolą narodu”, który wypowiedział się przeciwko Senatowi, wobec czego przywrócenie zasady dwuizbowości parlamentu jest w tych warunkach absolutnie wykluczone. Dlatego też funkcjonujący w latach 1947-1952 Sejm Ustawodawczy, jak również powołany po uchwaleniu konstytucji z 22 lipca 1952 r. Sejm PRL były parlamentami jednoizbowymi.

## 2. Geneza Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Po ogłoszeniu wyników referendum z 1946 r. oraz utrwaleniu w praktyce ustrojowej jednoizbowego Sejmu wydawało się, że wszelkie spory na temat struktury polskiego parlamentu zostały definitywnie zakończone. Przekonanie to umacniała doktryna prawa konstytucyjnego, której przedstawiciele wykluczali możliwość istnienia w socjalistycznym państwie unitarnym dwuizbowego parlamentu. Tymczasem problem drugiej izby podnoszony był co pewien czas ponownie i to z reguły w latach kryzysów społeczno-politycznych, które pojawiały się w historii PRL kilkakrotnie. Przykładem mogą być propozycje zgłaszane w 1956 r. przez Oskara Langego oraz dyskusje prowadzone po podpisaniu Porozumień Sierpniowych z 1980 r. Problem, czy parlament w Polsce ma być jedno- czy dwuizbowy powracał także w wypowiedziach konstytucjonalistów, zwłaszcza w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych.<sup>17</sup>

Po Sierpniu 1980 r. propozycje utworzenia drugiej izby zgłaszane były głównie przez NSZZ „Solidarność”. Za najtrafniejsze uznawano rozwiązanie polegające na powołaniu w charakterze drugiej izby parlamentu Izby Samorządowej. Podkreślano, że Izba ta zapewniałaby nowemu ruchowi związkowemu społeczną kontrolę władzy, stanowiąc jednocześnie niezbędny element samorządowej reformy gospodarczej. Poza tym Izba Samorządowa byłaby płaszczyzną ścierania się sprzecznych interesów różnych grup społeczno-zawodowych i odmiennych koncepcji rozwoju gospodarczego.<sup>18</sup> Zamiast drugiej izby władze PRL decydują się w początkach lat osiemdziesiątych na utworzenie przy Sejmie organu o charakterze opiniodawczym i doradczym. W ten sposób dochodzi do powołania Rady Społeczno-Gospodarczej,<sup>19</sup> która funkcjonowała przy Sejmie PRL w latach 1982-1989. Działalność tej Rady oceniana była negatywnie, dlatego też przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego sprzeciwiali się z reguły przekształceniu

jej w drugą izbę parlamentu.<sup>20</sup> Niemniej jednak w końcu lat osiemdziesiątych coraz więcej zwolenników zdobywał pogląd, że nie ma przeszkód doktrynalnych uniemożliwiających funkcjonowanie dwuizbowego parlamentu w socjalistycznym państwie unitarnym, a utworzenie drugiej izby nie musi prowadzić do naruszenia zasady jedności władzy państwowej.

Nie ulega jednak wątpliwości, że reaktywowanie drugiej izby parlamentu w 1989 r. było dużym zaskoczeniem zarówno dla ogółu społeczeństwa, jak też dla znacznej części polityków.<sup>21</sup> Propozycja utworzenia Senatu zostaje zgłoszona przez ministra spraw wewnętrznych gen. Cz. Kiszczaka podczas spotkania przedstawicieli władz PRL i opozycji w Magdalence w dniu 2 marca 1989 r. Stwierdza on wówczas, że powołanie drugiej izby „stwarzałoby dodatkową szansę aktywności politycznej obywatelom o opozycyjnych i niezależnych poglądach, cieszących się powszechnym szacunkiem, ludziom kultury, nauki, przedstawicielom organizacji religijnych i stowarzyszeń. Mogłaby ona liczyć około 100 członków, a jej ukonstytuowanie odbyłoby się wkrótce po wyborach do Sejmu. Proponujemy, aby członków drugiej izby powoływał prezydent na wniosek sygnatariuszy PRON, Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa, Prymasowskiej Rady Społecznej, OPZZ i związku zawodowego „Solidarność”. Zakładamy, że izba ta nie posiadałaby kompetencji władczych i inicjatywy ustawodawczej, miałaby natomiast uprawnienia kontrolne i prawo opiniowania aktów prawnych oraz kandydatów na stanowiska państwowe, np. sędziów Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Prokuratora Generalnego”.<sup>22</sup> Przedstawiciele opozycji (m.in. B. Geremek) odnoszą się jednak do tej propozycji z dużą rezerwą, krytykując zwłaszcza proponowany, niedemokratyczny sposób powoływania drugiej izby parlamentu. Wobec tego A. Kwaśniewski (ówczesny przewodniczący Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów) zgłasza pomysł, aby druga izba była powoływana w drodze wolnych i demokratycznych wyborów powszechnych.<sup>23</sup>

Problem drugiej izby parlamentu stał się następnie przedmiotem ożywionej dyskusji podczas obrad „okrągłego stołu”. Propozycja utworzenia Senatu została wówczas zdecydowanie poparta przez stronę „solidarnościowo-opozycyjną”. Natomiast znaczna część uczestników obrad reprezentujących stronę „koalicyjno-rządową” odniosła się do tej propozycji z dużą niechęcią, broniąc dominującej pozycji Sejmu jako jednoizbowego parlamentu. Ostatecznie jednak także ta strona zaakceptowała w pełni ideę powołania Senatu. Nie było to jednak wynikiem zmiany poglądów przedstawicieli ówczesnej koalicji rządzącej (a zwłaszcza

członków PZPR); decydujący wpływ na zajęcie przez nią takiego właśnie stanowiska miały bowiem względy typowo pragmatyczne. Zadecydowała o tym przede wszystkim zgoda opozycji na przeprowadzenie „kontraktowych” wyborów do Sejmu, które gwarantowały rządzącej koalicji 65% mandatów w tej izbie parlamentu. W tej sytuacji pochodzący z wolnych wyborów Senat miał być dla ugrupowań opozycyjnych swego rodzaju rekompensatą, gdyż w Sejmie mogły one zdobyć najwyżej 35% mandatów poselskich. Nie mniejsze znaczenie miał też fakt, że strona „solidarnościowo-opozycyjna” zgodziła się na przywrócenie w Polsce instytucji prezydenta. Koalicja rządząca była w tym przypadku przekonana, że posiadając większość w składzie Zgromadzenia Narodowego (które miało dokonać wyboru prezydenta) urząd prezydenta będzie obsadzony przez jej przedstawiciela.

Przyjęte w trakcie obrad „okrągłego stołu” ustalenia w kwestii organizacji drugiej izby parlamentu znalazły potwierdzenie w porozumieniach końcowych (w części zawierającej stanowisko w sprawie reform politycznych), które zostały podpisane 5 kwietnia 1989 r.<sup>24</sup> Odnosnie wyborów do Senatu w dokumencie tym czytamy: „Swoboda wyborów do Senatu nie jest ograniczona żadnym uzgodnieniem dotyczącym podziału mandatów. Liczba miejsc w Senacie, jaką uzyskają poszczególne ugrupowania, zależeć będzie wyłącznie od decyzji wyborców w poszczególnych okręgach”. W porozumieniach podkreślono, że utworzenie Senatu doprowadzi do istotnego umocnienia władzy ustawodawczej. Stwierdzono, że „Senat będzie miał inicjatywę ustawodawczą oraz będzie rozpatrywał ustawy uchwalone przez Sejm i jeśli wyrazi sprzeciw wobec danej ustawy, jej ponowne uchwalenie przez Sejm będzie wymagało większości 2/3 głosów”. Porozumienia zagwarantowały przy tym udział Senatu w realizacji funkcji ustrojodawczej: „Senat będzie wraz z Sejmem uczestniczył w nowelizowaniu i uchwalaniu konstytucji”. W odniesieniu do kontrolnych uprawnień tej izby przyjęta została bardziej ogólna formuła: „Senat wybrany suwerenną wolą narodu będzie sprawował istotną kontrolę, w szczególności w zakresie praw człowieka i praworządności oraz życia społeczno-gospodarczego”. Poza tym porozumienia „okrągłego stołu” zapowiadały wyposażenie Senatu w prawo wyrażania zgody na powoływanie przez Sejm Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Porozumienia „okrągłego stołu” w kwestii Senatu znalazły potwierdzenie w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. oraz w uchwalonej w tym samym dniu ordynacji wyborczej do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.<sup>25</sup> W ten sposób, po wielu latach nieobecności, następuje powrót na polską scenę polityczną istotnej i mającej długie tradycje instytucji ustrojowej: drugiej izby parlamen-

tu. Jej pierwszy skład został wybrany w wolnych, demokratycznych wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 r.

### 3. Pozycja prawno-ustrojowa Senatu

Pozycja prawno-ustrojowa Senatu po jego utworzeniu nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 r. nie została jednoznacznie określona. Zabrakło wówczas „takiej wypowiedzi ustrojodawcy, która by w sposób ogólny określiła status Senatu, cel jego powołania, jego podstawowe zadania i jego miejsce w strukturze organów państwowych”.<sup>26</sup> Przepisy dotyczące tej izby zostały umieszczone w rozdziale 3 konstytucji, który tym samym otrzymał nowy tytuł: „Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej”. Sytuowały one Senat w wyraźnie słabszej w stosunku do Sejmu pozycji. Tylko Sejm - zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 konstytucji - pozostawał „najwyższym organem władzy państwowej” i tylko on „jako najwyższy wyraziciel woli Narodu” miał urzeczywistniać jego suwerenne prawa. Ponadto art. 20 ust. 3 jedynie Sejmowi przyznawał prawo uchwalania ustaw, podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa oraz sprawowania kontroli nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Niemniej jednak zwierzchnictwo Sejmu w systemie organów państwowych nie było już tak wyraźne jak do 1989 r., a wpłynęło na to m.in. powołanie drugiej izby parlamentu. Senat stał się bowiem drugim - obok Sejmu - organem przedstawicielskim na szczeblu centralnym, brał udział w realizowanej przez Sejm funkcji ustawodawczej, od jego zgody uzależnione było powoływanie przez Sejm Prezesa NIK oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Obecnie pozycję prawno-ustrojową Senatu określają przede wszystkim przepisy ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym,<sup>27</sup> zwanej potocznie Małą Konstytucją. Szczególne znaczenie ma w tym wypadku art. 1 Małej Konstytucji, który stanowi, że Sejm i Senat są „organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej”. Przepis ten umacnia istotnie ogólną pozycję Senatu jako drugiej izby parlamentarnej, albowiem charakter prawny obu izb (jako organów władzy ustawodawczej) potraktowany tu został identycznie.<sup>28</sup> Nie oznacza to oczywiście, że obie izby w takim samym stopniu uczestniczą w realizacji funkcji ustawodawczej. W tej dziedzinie zasadnicze decyzje są podejmowane przez Sejm, zaś rola Senatu ogranicza się jedynie do udziału w ustawodawstwie. Przesądza o tym głównie fakt, że podejmowane przez Senat uchwały o odrzuceniu ustawy uchwalonej przez Sejm lub o

wprowadzeniu do niej poprawek mogą być stosunkowo łatwo przez Sejm odrzucone. Jako organowi władzy ustawodawczej Senatowi przysługuje również prawo inicjowania ustaw, jednak bez prawa ich uchwalania, bo prawo to - zgodnie z art. 13 Małej Konstytucji - przysługuje Sejmowi. Udział Senatu w procedurze legislacyjnej wyraża się w tym, że rozpatruje on każdą ustawę uchwaloną przez Sejm i może wprowadzić do niej poprawki lub odrzucić ją w całości. Na podobnej zasadzie w procedurze uchwalania ustaw uczestniczy prezydent: podpisuje on każdą ustawę uchwaloną przez Sejm, może jednak odmówić podpisania ustawy (prawo weta) lub też przed jej podpisaniem wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi. Senat dzieli również z Sejmem wykonywanie funkcji ustrojodawczej, co sprowadza się do dokonywania zmian w obowiązujących ustawach konstytucyjnych oraz utrzymanych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r. Biorąc pod uwagę fakt, iż Senat ma ograniczony udział w realizacji wymienionych wyżej funkcji, wskazuje się niekiedy, że taki model Senatu odpowiada spotykanej w europejskiej doktrynie prawno-konstytucyjnej koncepcji drugiej izby parlamentu jako „izby refleksji”.<sup>29</sup>

Nie ulega wątpliwości, że pozycja ustrojowa każdego organu w państwie uzależniona jest od zakresu posiadanych przez niego kompetencji. W przypadku Senatu nie są one zbyt rozbudowane nawet wtedy, gdy uwzględnimy udział tej izby w realizacji funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej. Oznacza to, że Mała Konstytucja odrzuca taki model parlamentu, w którym obie izby mają taki sam lub bardzo do siebie zbliżony zakres uprawnień. Przyjmuje natomiast model dwuizbowości zróżnicowanej, cechą którego jest „występowanie obszaru kompetencji własnych każdej z izb oraz drugiego obszaru ich kompetencji wspólnych”.<sup>30</sup> Senat realizuje głównie kompetencje „wspólne”, gdyż jego kompetencje realizowane bez udziału Sejmu są wyjątkowo skromne (należy do nich np. udzielanie zgody prezydentowi na zarządzenie przez niego referendum w sprawach mających szczególne znaczenie dla państwa oraz powoływanie dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji). Senatowi nie przyznano natomiast żadnych uprawnień kreacyjnych i kontrolnych wobec organów władzy wykonawczej, nie uczestniczy on np. w procesie powoływania Rady Ministrów ani też przy uchwalaniu jej wotum nieufności. Mała Konstytucja zapewnia jednak Senatowi udział w powoływaniu przez Sejm dwóch organów centralnych - jedynie za zgodą Senatu Sejm może powoływać Rzecznika Praw Obywatelskich oraz powoływać i odwoływać Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Dla charakterystyki prawno-ustrojowej pozycji Senatu istotne znaczenie ma art. 2 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r. Stwierdza on, że „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu i Senatu”. Ze sformułowania tego wynika, że Senat jest obok Sejmu jedynym organem, któremu przysługuje prawo bezpośredniego reprezentowania podmiotu władzy najwyższej (suwerena). Należy przy tym podkreślić, że art. 2 ust. 2 konstytucji charakteryzuje Senat w sposób identyczny jak Sejm, a mianowicie jako organ, którego członkowie są przedstawicielami Narodu i za pośrednictwem których Naród „sprawuje władzę”.<sup>31</sup> Senat jest więc organem przedstawicielskim, senatorowie są bowiem wybierani bezpośrednio przez suwerena w drodze wyborów powszechnych. Mała Konstytucja stwierdza w tym wypadku (art. 3 ust. 2), że „Senat składa się ze 100 senatorów wybieranych w województwach na okres kadencji Sejmu w wyborach wolnych, powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym”. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że użyte tu określenie „na okres kadencji Sejmu” uzależnia byt Senatu od istnienia Sejmu. Ze sformułowań Małej Konstytucji (art. 4) wynika bowiem wyraźnie, że w sytuacji, gdy Sejm rozwiąże się mocą własnej uchwały lub zostanie rozwiązany przez prezydenta to wraz z zakończeniem kadencji Sejmu upływa także kadencja Senatu.

Charakteryzując prawno-ustrojową pozycję Senatu należy jeszcze podkreślić, że niektóre decyzje podejmuje on na wspólnych posiedzeniach z Sejmem jako Zgromadzenie Narodowe. Mała Konstytucja przewiduje zwoływanie Zgromadzenia Narodowego w celu: a) przyjęcia przysięgi od prezydenta wybranego w wyborach powszechnych (art. 30 ust. 1), b) uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 49 ust. 1), c) postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 50). Z kolei ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>32</sup> wyznacza Zgromadzeniu Narodowemu zadanie uchwalenia nowej ustawy zasadniczej.

#### 4. Kształtowanie składu osobowego Senatu

Pierwsze po przywróceniu instytucji Senatu wybory do tej izby odbyły się w dwóch turach w czerwcu 1989 r. Przeprowadzono je na podstawie ordynacji wyborczej do Senatu z 7 kwietnia 1989 r. Przy kolejnych wyborach do Senatu (w 1991 i 1993 r.) wykorzystywano już przepisy nowej ordynacji wyborczej do Senatu RP, która została uchwalona 10 maja 1991 r.<sup>33</sup> Różni się ona nieznacznie od swojej poprzedniczki, gdyż jedyną istotną zmianą było wprowadzenie innej

zasady ustalania wyników wyborów do Senatu. Zasada bezwzględnej większości głosów została zastąpiona zasadą zwykłej większości, co w konsekwencji pozwoliło wyeliminować drugą turę głosowania. Należy przy tym podkreślić, że ordynacja wyborcza do Senatu jest bardzo zwięzła. Wynika to stąd, że wybory do Senatu odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu, a ordynacja wyborcza do Senatu reguluje jedynie takie rozwiązania, które mają zastosowanie wyłącznie w wyborach do tej izby. Poza przepisami ordynacji, regulującymi szczegółowo procedury wyborcze, ogólne zasady przeprowadzania wyborów do Senatu określone zostały w Małej Konstytucji (art. 3-5) oraz w rozdziale 9 utrzymanych w mocy przepisów konstytucji z 1952 r.

Katalog podstawowych zasad prawa wyborczego do Senatu określony został w art. 3 ust. 2 Małej Konstytucji. Stanowi on, że Senat wybierany jest w wyborach „wolnych, powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym”. Jeśli porównamy te zasady z katalogiem zasad prawa wyborczego do Sejmu (art. 3 ust. 1 Małej Konstytucji) to łatwo dostrzeżemy ich różnicowanie. Wśród zasad odnoszących się do Sejmu nie wymienia się wolności wyborów, wylicza się natomiast zasadę równości, która z kolei nie ma zastosowania w wyborach do Senatu. Mała Konstytucja określa ponadto zasadę proporcjonalności wyborów do Sejmu, pomija zaś milczeniem zasadę podziału mandatów w wyborach do Senatu. Czyni to dopiero art. 2 ust. 1 ordynacji wyborczej do Senatu, który stwierdza, że senatorowie są wybierani w okręgach wyborczych „według zasady większości”.

Z wyliczonych w art. 3 ust. 2 Małej Konstytucji zasad prawa wyborczego do Senatu jako pierwsza umiejscowiona została zasada wolności. Zasada ta pojawia się po raz pierwszy w art. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.,<sup>34</sup> ale w aktualnie obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 maja 1993 r.<sup>35</sup> o zasadzie wolności wyborów do tej izby już się nie wspomina. W Małej Konstytucji zasada wolności zostaje wprowadzona do konstytucyjnego katalogu zasad prawa wyborczego, ale tylko w odniesieniu do wyborów senackich. Mała Konstytucja pomija ją w katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego do Sejmu (art. 3 ust. 1), na urząd prezydenta (art. 29 ust. 2) oraz do organów samorządu terytorialnego (art. 72 ust. 1). Wydaje się, że jest to tylko i wyłącznie przeoczenie ustawodawcy konstytucyjnego, bo zasada wyborów „wolnych” - jeżeli ją prawidłowo rozumieć - jest oczywista i ma w praktyce zastosowanie w wyborach do wszystkich organów, które są powoływane w drodze głosowania powszechnego. Tak więc dokonane w Małej Konstytucji rozróżnienie na wybory

wolne i wybory, którym odmawia się takiego charakteru nie ma żadnego uzasadnienia. W tym wypadku zasadę wolności wyborów należałoby chyba rozumieć jako „możliwość swobodnego wyboru określonej opcji i programu politycznego, jak też osób mających ten program realizować”.<sup>36</sup> Warunki ku temu mają stwarzać zarówno ogólne zasady konstytucyjne (np. zasada pluralizmu politycznego, wolność zgromadzeń), jak też rozwiązania przyjęte w prawie wyborczym (m.in. zagwarantowanie demokratycznej procedury zgłaszania kandydatów na senatorów).

Zasada powszechności prawa wyborczego określa krąg osób, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze. Czynne prawo wyborcze w wyborach do Senatu (a także w wyborach sejmowych, prezydenckich i samorządowych) art. 95 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych przyznaje każdemu obywatelowi polskiemu, który ukończył 18 lat, bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkiwania, pochodzenie społeczne, zawód, stan majątkowy.<sup>37</sup> Z kolei bierne prawo wyborcze do Senatu (oraz do Sejmu) przysługuje osobom, które posiadają obywatelstwo polskie, ukończyły 21 lat oraz co najmniej 5 lat zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 96 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych). Poza tym art. 14 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r., mającej zastosowanie także w wyborach do Senatu, dodaje jeszcze jeden warunek wybieralności: posiadanie czynnego prawa wyborczego.

Dwie kolejne zasady wyborów do Senatu, bezpośrednio i tajności głosowania, mieszczą się także w ramach tradycyjnego cztero- czy też pięcioprzymiotnikowego katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego. Zasada bezpośredniości oznacza, że wyborcy bezpośrednio, bez udziału pośredników (elektorów) dokonują ostatecznego wyboru swoich przedstawicieli. Przyjęcie tej zasady w wyborach do Senatu oznacza, że wyborca ma możliwość osobistego wyrażenia swoich preferencji co do personalnego składu tej izby. Zasadę bezpośredniości precyzuje art. 14 ordynacji wyborczej do Senatu: „Na karcie do głosowania na kandydatów na senatorów wyborca oddaje głos na określonych kandydatów, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwisk najwyżej tyłu kandydatów, ilu senatorów jest wybieranych w danym okręgu wyborczym”. Zasada tajności głosowania dotyczy tylko jednego stadium procesu wyborczego, a mianowicie głosowania w lokalu wyborczym. Istotą tajności głosowania jest zapewnienie głosującemu swobody podjęcia decyzji oraz uniemożliwienie ustalenia, jak głosowali poszczególni wyborcy.



W wyborach do Senatu nie ma zastosowania zasada równości prawa wyborczego. Jest to konsekwencja przyjęcia zasady, że okręgiem wyborczym w wyborach do Senatu jest obszar województwa (art. 2 ust. 2 ordynacji wyborczej do Senatu) oraz ustalenia dla poszczególnych województw stałej liczby senatorów. W 47 okręgach wyborczych wybiera się po 2 senatorów, a w okręgach obejmujących obszar województwa warszawskiego i województwa katowickiego wybiera się po 3 senatorów (art. 2 ust. 3 ordynacji). Przyjęcie takiej zasady kształtowania składu Senatu jest mało zrozumiałe, albowiem taka sama liczba senatorów wybierana jest w województwach, które różnią się znacznie między sobą zarówno pod względem liczby ludności, jak też potencjału ekonomicznego. W konsekwencji prowadzi to do wyraźnego naruszenia zasady równości wyborów w aspekcie materialnym (siły głosu każdego wyborcy), gdyż w poszczególnych okręgach wyborczych tę samą liczbę senatorów wybierają zróżnicowane liczebno-grupy ludności. Przykładem mogą być ostatnie wybory parlamentarne z 19 września 1993 r.: do wyboru 2 senatorów w woj. gdańskim uprawnionych było 1 030 779 osób, natomiast w woj. chełmskim tylko 178 009 wyborców.<sup>38</sup>

Szczególnie istotnym etapem procedury wyborczej jest tryb zgłaszania kandydatów na senatorów. Generalną zasadę w tej kwestii formułuje art. 100 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, stwierdzając, że „kandydatów na posłów, senatorów oraz na Prezydenta zgłaszają organizacje polityczne i społeczne oraz wyborcy”. Szczegółowa procedura zgłaszania kandydatów na senatorów została określona w art. 9-11 ordynacji wyborczej do Senatu. Prawo zgłaszania kandydatów na senatorów przyznane zostało wyborcom, partiom i organizacjom politycznym oraz organizacjom społecznym tworzącym w tym celu komitety wyborcze. Kandydatów na senatorów zgłasza się do właściwej okręgowej komisji wyborczej najpóźniej w 40 dniu przed terminem wyborów. Każdy komitet wyborczy może zgłosić tylko tylu kandydatów na senatorów, ilu wybiera się w danym okręgu wyborczym (w 47 województwach po dwóch, a w województwie warszawskim i katowickim po trzech). Zgłoszenia kandydata lub kandydatów na senatorów dokonuje na piśmie pełnomocnik komitetu wyborczego albo upoważniona przez niego osoba (pełnomocnik kandydata). Każda kandydatura na senatora musi być poparta podpisami co najmniej 3000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Należy tu jeszcze dodać, że na karcie do głosowania na kandydatów na senatorów wybieranych w danym okręgu wyborczym umieszcza się w kolejności alfabetycznej nazwiska i imiona kandydatów oraz nazwy lub skróty nazw komitetów wyborczych, które ich zgłosiły (art. 13 ordynacji wyborczej do Senatu).

Przepisy konstytucyjne pomijają milczeniem problem zasad ustalania wyników wyborów do drugiej izby parlamentu, czyni to dopiero ordynacja wyborcza do Senatu. Przyjmuje ona zasadę większości względnej, co oznacza, że mandaty senatorskie nabywają kandydaci, którzy w danym okręgu wyborczym otrzymali kolejno najwięcej ważnie oddanych głosów (dwóch w okręgu dwumandatowym, trzech w okręgu trymandatowym). Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów na senatorów otrzymało równą liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu i kandydatów tych jest więcej niż mandatów do uzyskania, o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów. Gdyby jednak liczba tych obwodów była równa, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej w obecności członków komisji oraz pełnomocników komitetów wyborczych.

Analizując proces kształtowania składu osobowego Senatu nie można pominąć problematyki przyczyn wygaśnięcia mandatu senatora oraz sposobu uzupełniania składu drugiej izby w czasie kadencji. Przyczyny wygaśnięcia mandatu senatora określa art. 19 ust. 1 ordynacji wyborczej do Senatu. Należą do nich: a) odmowa złożenia ślubowania senatorskiego, b) utrata prawa wybieralności, c) zrzeczenie się mandatu, d) śmierć senatora, e) powołanie senatora na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Trybunału Stanu, sędziego Sądu Najwyższego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora oraz wojewody.<sup>39</sup> W każdym przypadku wygaśnięcie mandatu senatora musi być stwierdzone na posiedzeniu Senatu. Dopiero po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu senatora Senat podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu wyborów uzupełniających,<sup>40</sup> ale datę tych wyborów wyznacza prezydent w drodze zarządzenia. Wybory uzupełniające przeprowadza się na zasadach określonych w ordynacji wyborczej do Senatu, z tym że głosowanie w tych wyborach odbywa się jedynie na terytorium kraju.

## 5. Charakter przedstawicielstwa w Senacie

W art. 2 ordynacji wyborczej do Senatu przyjęta została zasada, że okręgiem wyborczym w wyborach do drugiej izby parlamentu jest obszar województwa i że z każdego okręgu (województwa) wybiera się dwóch (trzech) senatorów. W związku z tym może rodzić się w pełni uzasadnione pytanie, czy aby zamiarem ustawodawcy nie było ukształtowanie przedstawicielstwa w tej izbie w charakterze reprezentacji terytorialnej, a więc różniącej się zasadniczo od reprezentacji w

Sejmie, która ma charakter przedstawicielstwa politycznego. Podobne wątpliwości pojawiają się także na tle przyjętego systemu ustalania wyników wyborów do Senatu. Wprowadzono w tym wypadku, jak już wcześniej podkreślałem, zasadę większościową, która akcentuje przede wszystkim personalny charakter wyboru, oddawanie głosów na konkretnych kandydatów a nie na określone opcje polityczne.<sup>41</sup> Jednak bliższa analiza praktyki wyborczej pozwala w miarę jednoznacznie odpowiedzieć na postawione wyżej pytanie. Nie ulega wątpliwości, że Senat już w chwili jego restytuowania i powołania w wyborach czerwcowych z 1989 r. był reprezentacją polityczną i taki charakter przedstawicielstwa w drugiej izbie polskiego parlamentu występuje również obecnie.

Wypracowana przy „okrągłym stole” koncepcja wyboru z każdego województwa po dwóch (trzech) senatorów podyktowana była od początku względami stricte politycznymi. Za takim rozwiązaniem opowiadała się zdecydowanie strona „koalicyjno-rządowa”, która dążyła tym samym do ukształtowania przedstawicielstwa w Senacie na zasadzie wyjątkowo nierównej reprezentacji (bez uwzględniania dysproporcji w zakresie liczby mieszkańców poszczególnych województw). Rządzące wówczas w Polsce siły polityczne spodziewały się, że taki model reprezentacji zapewni im w drugiej izbie parlamentu znacznie więcej mandatów niż w wypadku, gdyby liczba senatorów z każdego województwa była uzależniona od zamieszkałej w nim liczby ludności. Strona „solidarnościowo-opozycyjna” była początkowo przeciwna tej koncepcji, jednak za cenę zagwarantowania całkowicie wolnych wyborów do Senatu ostatecznie ją zaakceptowała.

Nadzieje władz PRL na sukces w wyborach do Senatu z czerwca 1989 r. były, jak się okazało w praktyce, całkowicie bezpodstawne. W pierwszej turze głosowania obsadzono 92 mandaty, które w całości zdobyli kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”. Z pozostałych do obsadzenia w drugiej turze 8 mandatów kolejne 7 zdobyli kandydaci „Solidarności”, a jedynie w województwie pilskim mandat senatorski wywalczył nie związany z tym ruchem prywatny przedsiębiorca Henryk Stokłosa.<sup>42</sup> W ten sposób ukształtował się w Senacie wyjątkowo jednorodny układ polityczny, który jednak bardzo szybko zaczął ulegać dekompozycji. Przyczyniło się do tego głównie pogłębianie się podziałów w Obywatelskim Klubie Parlamentarnym,<sup>43</sup> a tym samym ujawnianie się w jego szeregach różnych opcji programowo-politycznych.

Kolejne wybory do Senatu z 27 października 1991 r. różniły się od poprzednich przede wszystkim tym, że w walce o mandaty senatorskie uczestniczyła ogromna liczba partii i ugrupowań politycznych.<sup>44</sup> Specyfiką tych wyborów było też to, że duża część komitetów wyborczych reprezentowała organizacje i środo-

wiska, które nie miały charakteru politycznego. Poza tym tworzone były lokalne komitety wyborcze dla poparcia konkretnego indywidualnego kandydata (w 4 wypadkach przyniosło to efekt w postaci wyboru tych osób do składu Senatu). Ogółem do Senatu, podobnie jak do Sejmu, zdołało wprowadzić swoich kandydatów aż 29 komitetów wyborczych, co spowodowało ogromne rozdrobnienie polityczne tej izby. W trakcie krótkiej kadencji drugiej izby (Senat wraz z Sejmem został rozwiązany przez prezydenta 31 maja 1993 r.) jej skład polityczny ulegał ciągłym przobrażeniom, gdyż poszczególni senatorowie zmieniali swoją przynależność polityczną. Poniższe zestawienie obrazuje strukturę polityczną Senatu wyłonionego w wyborach z października 1991 r. (przy poszczególnych ugrupowaniach podana jest liczba mandatów na początku kadencji oraz w dniu jej zakończenia):<sup>45</sup>

|   |    |    |
|---|----|----|
| 1. Unia Demokratyczna (UD)                        | 21 | 23 |
| 2. Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN)    | 9  | 11 |
| 3. Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)               | 9  | 10 |
| 4. NSZZ „Solidarność”                             | 11 | 9  |
| 5. Porozumienie Ludowe (PL)                       | 9  | 9  |
| 6. Polski Program Liberalny (PPL/KL-D)            | 7  | 7  |
| 7. Konwencja Polska (KP)                          | -  | 7  |
| 8. Porozumienie Centrum (PC)                      | 9  | 6  |
| 9. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)             | 4  | 4  |
| 10. Partia Chrześcijańskich Demokratów (PChD)     | 3  | -  |
| 11. Ruch dla Rzeczypospolitej (RdR)               | -  | 4  |
| 12. Konfederacja Polski Niepodległej (KPN)        | 4  | -  |
| 13. Niezależni (Klub Senatorów Niezależnych, KSN) | -  | 7  |
| 14. Niezrzeszeni                                  | 14 | 3  |

Całkowite przetasowanie układu politycznego w Senacie nastąpiło po kolejnych wyborach parlamentarnych z 19 września 1993 r. Wybory do Senatu, po-

dobnie jak wybory sejmowe, zakończyły się generalnym sukcesem dwóch ugrupowań - Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego, które wywalczyły łącznie prawie 3/4 mandatów senatorskich. Taki wynik wyborów był następstwem wyraźnej zmiany nastrojów społecznych. Znaczna część elektoratu, rozczarowana efektami czteroletnich rządów ugrupowań o rodowodzie „solidarnościowym”, postanowiła tym razem oddać głosy na kandydatów tych ugrupowań, które z pozycji lewicowej lub centrolewicowej znajdowały się dotychczas w opozycji do rządów centroprawicowych.<sup>46</sup> Na uwagę zasługuje także fakt, że w wyborach do Senatu z 1993 r. znacząca była liczba kart do głosowania, na których wskazano tylko jednego kandydata na senatora (w niektórych województwach dochodziła ona do 30%).<sup>47</sup> SLD i PSL zdobyły w Senacie znaczącą nadreprezentację w stosunku do stopnia poparcia uzyskanego przez nie w wyborach.<sup>48</sup> Tego rodzaju „deformacja” jest jednak nieunikniona w przypadku wykorzystywania przy ustalaniu wyników wyborów zasady względnej większości, wynika to bowiem z istoty tego systemu wyborczego. Układ sił politycznych w Senacie, który ukształtował się po wyborach z 1993 r. obrazuje poniższe zestawienie:<sup>49</sup>

|  |    |
|--|----|
| 1. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)              | 37 |
| 2. Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)                | 36 |
| 3. NSZZ „Solidarność”                              | 9  |
| 4. Unia Demokratyczna (UD)                         | 4  |
| 5. Unia Pracy (UP)                                 | 2  |
| 6. Bezpartyjny Blok Wspierania Reform (BBWR)       | 2  |
| 7. PSL - Porozumienie Ludowe (PSL-PL)              | 1  |
| 8. Krajowy Komitet Wyborczy „Ojczyzna”             | 1  |
| 9. „Solidarność” Rolników Indywidualnych           | 1  |
| 10. Mniejszość Niemiecka                           | 1  |
| 11. Zjednoczenie Polskie-Porozumienie Centrum (PC) | 1  |
| 12. Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD)          | 1  |
| 13. Niezależni                                     | 4  |

Przedstawiona wyżej, chociaż bardzo zwięzła, analiza praktyki wyborów do Senatu potwierdza tezę, że druga izba polskiego parlamentu jest reprezentacją polityczną. Ponadto o politycznym charakterze przedstawicielstwa w Senacie świadczy fakt, że senatorowie grupują się w Izbie według przynależności politycznej, a nie na zasadzie więzi terytorialnych. Nie ma też w tym przypadku znaczenia to, czy senatorowie tworzą własne kluby w Izbie, czy też podejmują działalność wraz z posłami w ramach wspólnych klubów parlamentarnych.

Przeciwko „terytorialnemu” charakterowi przedstawicielstwa w Senacie przemawia także obecna konstrukcja mandatu senatorskiego. Warto tu przypomnieć, że przed nowelizacją konstytucji z 29 grudnia 1989 r. miał w Polsce zastosowanie związany mandat przedstawicielski (dawny art. 2 ust. 2 konstytucji), który zakładał, że przedstawiciele (a więc także senatorowie) są reprezentantami wyborców z okręgu wyborczego, przed którymi są odpowiedzialni i przez których mogą być odwoływani. Wprowadzając w 1989 r. formułę, że „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu i Senatu” (obecny art. 2 ust. 1 przepisów konstytucyjnych) ustawa zasadnicza przyjęła konstrukcję „mandatu wolnego”. Wynika z niej, że przedstawiciele zasiadający w Senacie, bez względu na to przez kogo zostali wybrani, są wyłącznie reprezentantami całego narodu i wobec tego nie mogą ponosić odpowiedzialności przed określoną grupą wyborców. Także obowiązujące akty ustawodawcze (ordynacja wyborcza do Senatu, ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów) nie przewidują dla senatorów żadnych odrębnych, specyficznych form więzi z tym województwem, w którym zostali oni wybrani.

## 6. Organizacja wewnętrzna i tryb funkcjonowania Senatu

Zgodnie z art. 5 regulaminu Senatu<sup>50</sup> organami tej Izby są: 1) Marszałek Senatu, 2) Prezydium Senatu, 3) Konwent Seniorów, 4) komisje Senatu. Do organów Senatu nie zaliczono więc wicemarszałków Senatu. Nie mają oni bowiem własnych kompetencji, a wszelkie działania podejmują w zakresie uprawnień Marszałka Senatu i w jego zastępstwie.

Marszałek Senatu jest kierowniczym organem Izby. Jego głównym zadaniem jest przewodniczenie obradom Senatu i czuwanie nad ich przebiegiem. Poza tym Marszałek Senatu m.in.: 1) stoi na straży praw i godności Senatu, 2) reprezentuje Senat na zewnątrz (wobec innych organów państwa a także w kontaktach z parlamentami innych państw), 3) przedstawia wnioski dotyczące porządku posiedzeń plenarnych Senatu, 4) sprawuje nadzór nad pracami komisji senackich, 5)

sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Senatu, 6) sprawuje nadzór nad prawidłowym stosowaniem regulaminu Senatu. Istotnym wzmocnieniem pozycji Marszałka Senatu jest prawo kierowania przez niego określonej ustawy do właściwej komisji senackiej. Wobec braku określenia przedmiotowego zakresu działania poszczególnych komisji, Marszałek Senatu decyduje, która komisja jest w danym wypadku komisją właściwą.

Marszałek Senatu oraz wicemarszałkowie są wybierani przez Senat spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 10 senatorów. Głosowanie jest tajne, a dla ważności uchwał o powołaniu wymagana jest bezwzględna większość głosów. Jeżeli w głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości głosów, są przeprowadzane kolejne tury głosowania. W kolejnych turach głosowania wyłącza się tego kandydata, na którego padło najmniej ważnych głosów. Marszałek lub wicemarszałek może być odwołany na wniosek co najmniej 34 senatorów, w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów.

Prezydium Senatu jest kolegialnym organem kierowniczym Izby, a w jego skład wchodzi: Marszałek i trzech wicemarszałkowie Senatu. Do podstawowych kompetencji Prezydium należy: 1) ustalanie planu pracy Senatu, 2) zwoływanie posiedzeń Senatu, 3) sprawowanie nadzoru nad terminowością prac Senatu i jego organów, 4) dokonywanie wykładni przepisów regulaminu Senatu, 5) zlecenie komisjom rozpatrywania określonych spraw, 6) prowadzenie spraw z zakresu stosunków z Sejmem. Prezydium Senatu pracuje na posiedzeniach, których terminy i porządek dzienny ustala Marszałek Senatu. Prezydium Senatu podejmuje uchwały i inne decyzje większością głosów, gdy zaś ma miejsce równa liczba głosów decyduje głos Marszałka Senatu.

Konwent Seniorów jest organem, którego skład odzwierciedla w dużym stopniu polityczny układ w Senacie. Obok członków Prezydium Senatu wchodzi do niego przedstawiciele klubów senatorskich, które skupiają co najmniej 7 senatorów.<sup>51</sup> Kluby skupiające mniejszą liczbę członków mogą delegować wspólnego przedstawiciela do składu Konwentu, jeżeli skupiają łącznie co najmniej 7 senatorów. Określając rolę Konwentu Seniorów regulamin Senatu stwierdza (art. 16 ust. 1), że jest on organem „zapewniającym współdziałanie klubów parlamentarnych w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Senatu”. Konwent Seniorów jest organem opiniodawczym, jego ustalenia nie są wiążące ani dla Izby, ani dla jej organów. Do jego zadań należy m.in.: 1) opiniowanie projektów porządku obrad Senatu, 2) wskazywanie potrzebnych inicjatyw ustawodawczych, 3) przedstawianie wniosków w sprawie sposobu prowadzenia dyskusji lub obrad

Senatu. Posiedzenia Konwentu Seniorów zwołuje Marszałek Senatu z inicjatywy własnej, Prezydium Senatu lub na wniosek jednego z klubów senatorskich.

Komisje senackie są wewnętrznymi, pomocniczymi organami Senatu, odgrywającymi jednak istotną rolę w jego działalności. Komisje są organami powołanymi do rozważania i opracowywania spraw z własnej inicjatywy oraz przekazanych im przez Senat, Marszałka Senatu lub Prezydium Senatu. Do najważniejszych zadań komisji należy m.in. rozpatrywanie i przedstawianie Senatowi stanowiska dotyczącego ustaw uchwalonych przez Sejm, jak też zajmowanie stanowiska co do prawidłowości wprowadzania w życie i sposobu wykonywania ustaw.

Wszystkie komisje senackie są powoływane i rozwiązywane przez Senat. Dzieli się one na dwie grupy: 1) komisje stałe - Senat powołuje je na okres swojej kadencji do rozpatrywania spraw określonego rodzaju wiążących się z zakresem kompetencji Senatu, 2) komisje nadzwyczajne - Senat powołuje je w przypadku potrzeby realizacji zadań o szczególnym charakterze. Obecnie w Senacie funkcjonuje 13 komisji stałych: 1) Gospodarki Narodowej, 2) Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, 3) Kultury, Środków Przekazu, Wychowania Fizycznego i Sportu, 4) Nauki i Edukacji Narodowej, 5) Obrony Narodowej, 6) Ochrony Środowiska, 7) Polityki Społecznej i Zdrowia, 8) Praw Człowieka i Praworządności, 9) Regulaminowa i Spraw Senatorskich, 10) Rolnictwa, 11) Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, 12) Spraw Emigracji i Polaków za Granicą, 13) Spraw Zagranicznych. Przewodniczący komisji i ich członkowie są wybierani na posiedzeniu plenarnym Senatu. Dodać wreszcie należy, że w regulaminie (art. 13 ust. 3 i 4) przewiduje się zwoływanie posiedzeń przewodniczących komisji Senatu. Posiedzenia te mają służyć głównie koordynacji współpracy między komisjami oraz wskazywaniu potrzebnych inicjatyw ustawodawczych.

Tryb funkcjonowania Senatu uregulowany został bardzo szczegółowo w jego regulaminie. Charakterystykę tej problematyki należałoby rozpocząć od omówienia organizacji pierwszego posiedzenia Senatu po wyborach. Posiedzenie takie obowiązany jest zwołać Prezydent w ciągu 30 dni od terminu przeprowadzenia wyborów. Prezydent również otwiera to posiedzenie, powołując na przewodniczącego najstarszego wiekiem senatora (zwanego Marszałkiem Seniorem). Do zadań Marszałka Seniora należy odebranie ślubowania od członków Izby oraz przeprowadzenie wyboru Marszałka Senatu. Z chwilą wyboru Marszałka Senatu przejmuje on przewodnictwo obrad a następnie przeprowadza wybór wicemarszałków Senatu.

Senat obraduje na posiedzeniach, które odbywają się w terminach ustalonych uchwałą Senatu lub przez Prezydium Senatu. O terminie posiedzenia Kancelaria Senatu zawiadamia Prezydenta, Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów, a gdy obrady mają dotyczyć ustawy budżetowej - także Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto w posiedzeniach Senatu mogą uczestniczyć: członkowie Prezydium Sejmu, członkowie Rady Ministrów, ministrowie stanu, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (będący jednocześnie Przewodniczącym Trybunału Stanu) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Projekt porządku obrad Senatu ustala Prezydium Senatu na wniosek Marszałka, przy czym do porządku obrad mogą być wprowadzone tylko te sprawy, które są znane senatorom z druków, rozdanych nie później niż na trzy dni przed posiedzeniem izby.

Posiedzenia Senatu są jawne. Do gwarancji jawności obrad należy m.in.: 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach, 2) umożliwienie dziennikarzom publikowania sprawozdań z posiedzeń, 3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Senatu. Niemniej jednak Senat, na wniosek Prezydium Senatu lub co najmniej 10 senatorów, może uchwalić tajność obrad, jeżeli wymaga tego dobro państwa. Z każdego posiedzenia Senatu musi być sporządzony protokół oraz sprawozdanie stenograficzne, które jest w tym wypadku jedynym urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad.

Obradami Senatu kieruje Marszałek albo zastępujący go wicemarszałek przy pomocy dwóch sekretarzy Senatu. Zadaniem Marszałka jest czuwanie nad przestrzeganiem w toku obrad regulaminu Senatu a także zapewnienie powagi i porządku na sali posiedzeń. W konsekwencji ma on wobec senatorów takie uprawnienia, jak: 1) przywołanie „do porządku”, 2) przywołanie „do porządku z zapisaniem do protokołu”, 3) wykluczenie z posiedzenia. Marszałek Senatu udziela głosu według kolejności zapisu na listę mówców, jednak pierwszym przemawiającym jest sprawozdawca, zaś ewentualnie drugim - sprawozdawca stanowiska mniejszości. Poza kolejnością mówców Marszałek udziela głosu m.in. Prezydentowi, Prezesowi Rady Ministrów, Prezesowi NIK i Marszałkowi Sejmu. Po wyczerpaniu listy mówców Marszałek zamyka dyskusję i zarządza przerwę, po której Senat przystępuje do głosowania.

Głosowanie w Senacie odbywa się z wykorzystaniem aparatury elektronicznej, która umożliwia rejestrowanie indywidualnych stanowisk głosujących senatorów. Może to być: 1) głosowanie jawne - jednoczesne naciśnięcie przycisku aparatury i podniesienie ręki, 2) głosowanie imienne - naciskanie przycisku aparatury w chwili wywołania nazwiska senatora w porządku alfabetycznym. Głosowanie

imienne może być przeprowadzone na wniosek Marszałka Senatu lub na wniosek co najmniej 20 senatorów. Poza tym obowiązuje zasada, że w sprawach personalnych głosowanie ma charakter tajny i odbywa się przy wykorzystaniu opieczętowanych kart do głosowania. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest głosowanie jawne w sprawie wyboru składu komisji senackich. Uchwały Senatu podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności przynajmniej połowy ogólnej liczby senatorów. Należałoby jeszcze dodać, że regulamin Senatu dopuszcza możliwość tzw. reasumpcji uchwały Senatu. Jest ona jednak dopuszczalna tylko podczas tego samego posiedzenia Senatu i wyłącznie w przypadku ujawnienia oczywistego błędu w uprzednio podjętej uchwale.

## 7. Udział Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej

Uprawnienia Senatu w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej uznać należy za najważniejsze spośród uprawnień drugiej izby polskiego parlamentu. Wynika to przede wszystkim stąd, że Senat określony został w Małej Konstytucji (art. 1) jako organ władzy ustawodawczej. Decydującym organem w dziedzinie ustawodawstwa jest co prawda Sejm, niemniej jednak udział drugiej izby w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu uznać należy za znaczący. Senat uczestniczy w dwóch stadiach procesu ustawodawczego: 1) posiada prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą, 2) rozpatruje każdą uchwaloną przez Sejm ustawę.

Prawo Senatu do występowania z inicjatywą ustawodawczą przewiduje art. 15 ust. 1 Małej Konstytucji, który stanowi, że: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów”. Szczegółowe postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu określone zostało w regulaminie tej izby. Zgodnie z art. 60 ust. 1 tego regulaminu Senat podejmuje postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej w trzech przypadkach: 1) w wyniku obrad, podczas których stwierdzono celowość podjęcia inicjatywy ustawodawczej, 2) w wyniku przyjęcia złożonej przez senatora w charakterze wolnego wniosku propozycji podjęcia inicjatywy ustawodawczej, 3) w wyniku złożenia do Prezydium Senatu przez komisję senacką lub 10 senatorów oficjalnego wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (a więc przedstawienia projektu ustawy wraz z uzasadnieniem). Podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej polega na tym, że propozycje w tym zakresie są kierowane przez Prezydium Senatu do Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz do problemowo właściwej komisji, które ustosunkowują się do wstępnego projektu a następnie przygotowują końcową wersję projektu wraz z uzasadnieniem.

Komisje senackie, które rozpatrywały projekt ustawy, przedstawiają następnie Prezydium Senatu swoje stanowisko w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej. W przypadku pozytywnego stanowiska komisji, Prezydium Senatu powinno wnieść projekt ustawy (w miarę możliwości) pod obrady najbliższego posiedzenia Izby. Już na tym etapie projekt ustawy może być traktowany jako projekt Senatu.<sup>52</sup>

Kolejnym etapem postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej Senatu jest debata nad projektem ustawy na plenarnym posiedzeniu drugiej izby. Otwiera ją przedstawienie projektu ustawy przez senatora reprezentującego wnioskodawców, następnie przedstawiane są sprawozdania Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz merytorycznie właściwej komisji. W celu umożliwienia komisjom ustosunkowania się do uwag i propozycji zgłoszonych w czasie dyskusji, głosowanie nad uchwałą w sprawie inicjatywy ustawodawczej odbywa się dopiero na kolejnym posiedzeniu Senatu. Uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu, informując jednocześnie o tym fakcie Prezesa Rady Ministrów.

W praktyce aktywność Senatu w zakresie inicjowania projektów ustaw była jak dotychczas największa w I kadencji Senatu (4 VIII 1989 r. - 24 X 1991 r.). W tym okresie Senat przygotował i uchwalił 27 projektów ustaw, z których 18 zostało rozpatrzonych przez Sejm (przyjął on 17 projektów, a 1 odrzucił). Z kolei podczas II kadencji Senatu (26 XI 1991 r. - 31 V 1993 r.) zgłasza on jedynie 9 projektów ustaw - 4 z nich zostało przez Sejm rozpatrzonych i przyjętych. Natomiast w ciągu pierwszego roku III kadencji Senatu (od 14 X 1993 r. do końca września 1994 r.) zgłasza on do Sejmu zaledwie 4 projekty ustaw.<sup>53</sup> Aktywność Senatu w tej dziedzinie wykazuje więc bardzo wyraźną tendencję malejącą i jest to zjawisko w pełni zrozumiałe. Zainteresowanie Senatu podejmowaniem inicjatyw ustawodawczych było wyjątkowo duże jedynie w okresie bardzo szybkich przemian polityczno-ustrojowych i gospodarczych w Polsce. Wszystko wskazuje jednak na to, że w miarę postępującej stabilizacji ustrojowej i politycznej inicjowanie projektów ustaw nie będzie tą funkcją, którą Senat byłby szczególnie zainteresowany. Słuszny jest w związku z tym pogląd, że przyznanie Senatowi inicjatywy ustawodawczej było bardziej wyrazem politycznego „dowartościowania” tej izby niż ukształtowaniem realnej i efektywnej instytucji ustrojowej,<sup>54</sup>

Drugą formą udziału Senatu w realizacji przez parlament funkcji ustawodawczej jest rozpatrywanie przez tę izbę ustaw uchwalonych przez Sejm. Ogólne zasady postępowania w Senacie w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm określa art. 17 ust. 1-3. Stanowi on, że: 1) ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sej-

mu przekazuje Senatowi, 2) Senat może w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić, 3) jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uważa się za przyjętą, 4) poprawki Senatu pociągające za sobą obciążenie budżetu Państwa wymagają wskazania źródeł pokrycia. Bardziej szczegółowo procedurę rozpatrywania w drugiej izbie ustaw sejmowych określa regulamin Senatu, ale i w tym wypadku dyrektywy dotyczące tej problematyki są zbyt ogólne.<sup>55</sup> Z art. 55 ust. 1 regulaminu wynika jedynie zasada proceduralna, w myśl której tekst ustawy uchwalonej przez Sejm musi być skierowany do właściwej komisji senackiej. Z kolei art. 55 ust. 2 przewiduje, że komisje po rozpatrzeniu ustawy przygotowują w terminie nie dłuższym niż 2 tygodnie projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, w którym proponują przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie do jej tekstu poprawek względnie odrzucenie ustawy. Przewodniczący komisji może jednak wystąpić do Prezydium Senatu z wnioskiem o przedłużenie dwutygodniowego terminu wyznaczonego na przygotowanie przez komisję projektu stanowiska Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 55 ust. 4 regulaminu).

Z regulaminu Senatu nie wynika konieczność udziału w procesie przygotowywania każdego projektu stanowiska Senatu wobec ustawy sejmowej Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. O tym, do której komisji senackiej ma być skierowana ustawa, decyduje w każdym przypadku Marszałek Senatu. Dlatego też może to być dowolna komisja senacka, której zakres działania zbliżony jest pod względem merytorycznym do problematyki rozpatrywanej ustawy. Skierowanie ustawy do komisji merytorycznie właściwej nie wyklucza jednak możliwości udziału innych komisji senackich w procedurze rozpatrywania projektu tej ustawy. Wybór zaś przez Marszałka Senatu jednej komisji ma w tym wypadku przede wszystkim takie znaczenie, że dana komisja zostaje zobowiązana do rozpatrzenia ustawy i przygotowania odpowiedniego projektu stanowiska Senatu.

Przygotowany przez merytorycznie właściwą komisję projekt stanowiska Senatu staje się przedmiotem debaty na posiedzeniu plenarnym Izby. Przebieg tej debaty nie został odrębnie uregulowany w przepisach regulaminu Senatu, wobec tego mają tu zastosowanie normy regulaminowe odnoszące się do każdego postępowania w Senacie. Do zasadniczych elementów debaty plenarnej w drugiej izbie nad ustawą uchwaloną przez Sejm należą: 1) wystąpienie sprawozdawcy komisji, 2) możliwość zgłaszania krótkich zapytań do sprawozdawcy i udzielanie odpowiedzi, 3) dyskusja, 4) zarządzenie przerwy po zamknięciu dyskusji celem umożliwienia właściwej komisji ustosunkowania się do zgłoszonych propozycji,

5) możliwość ponownego wystąpienia sprawozdawcy, 6) głosowanie. Ostateczną decyzję w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm Senat podejmuje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów. Zgodnie z art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji Senat może w tym zakresie: 1) ustawę przyjąć, 2) wprowadzić do tekstu ustawy poprawki, 3) odrzucić ustawę. Podjętą przez Senat uchwałę dotyczącą rozpatrywanej ustawy sejmowej Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu (art. 51 ust. 1 regulaminu Senatu).

Postępowanie w Senacie w sprawie uchwalonych przez Sejm ustaw zmieniających przepisy konstytucyjne przeprowadzane jest na takich samych zasadach, jakie obowiązują przy zajmowaniu stanowiska wobec ustaw zwykłych. Jedyną istotną różnicą dotyczy procedury głosowania. W odniesieniu do ustawy zmieniającej przepisy konstytucyjne Senat podejmuje uchwałę większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów (art. 3 ust. 1 regulaminu Senatu). Zasada ta nie znalazła jednak zastosowania przy rozpatrywaniu przez Senat ustawy konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tym wypadku Senat uznał, że ustawa ta nie prowadzi do zmiany konstytucji i tym samym nie przyjął progu 2/3 głosów przy uchwalaniu do niej poprawek, a następnie przy podejmowaniu uchwały określającej stosunek Senatu do całej ustawy konstytucyjnej. Sejm nie podzielił jednak stanowiska Senatu w tej kwestii i podjął uchwałę stwierdzającą, że Senat nie przedłożył w przewidzianym konstytucyjnie terminie formalnego stanowiska wobec uchwalonej przez Sejm ustawy konstytucyjnej (choć w rzeczywistości takie stanowisko z poprawkami Senatu wpłynęło do Sejmu). Dlatego też dalsze postępowanie ustawodawcze w Sejmie przebiegało tak, jakby Senat rzeczywiście nie przedstawił Sejmowi żadnego dokumentu.<sup>56</sup>

Po wejściu w życie Małej Konstytucji następuje zawężenie zakresu udziału Senatu w procedurze uchwalania ustawy budżetowej. Wcześniej, zgodnie z art. 27 ust. 2 konstytucji, projekty ustawy budżetowej oraz planów finansowych państwa były kierowane zarówno do Sejmu, jak też do Senatu. Swoje stanowisko co do projektu ustawy budżetowej Senat przekazywał do Sejmu. Było ono następnie kierowane przez Prezydium Sejmu do komisji sejmowych, które pracowały już nad projektem ustawy budżetowej. Po uchwaleniu zaś przez Sejm ustawy budżetowej była ona przekazywana Senatowi, który w ciągu 7 dni mógł zgłosić Sejmowi propozycje dokonania określonych zmian w tej ustawie. Obecnie Senat nie opiniuje już projektów ustaw budżetowych, gdyż są one kierowane przez Radę Ministrów wyłącznie do Sejmu. Dopiero po jej uchwaleniu przez Sejm jest ona

przekazywana Senatowi i jedynie na tym etapie Senat może wyrazić swoje stanowisko wobec przygotowywanej ustawy budżetowej.

Uprawnienia Senatu w stosunku do ustaw budżetowych są w aktualnym stanie prawnym niemal takie same, jak wobec wszystkich innych ustaw uchwalanych przez Sejm. W art. 21 ust. 2 Małej Konstytucji przewiduje się jednak krótszy termin (20 dni) na ustosunkowanie się przez Senat wobec ustawy budżetowej niż wobec pozostałych ustaw sejmowych.<sup>57</sup> Ten sam przepis nie przewiduje też możliwości odrzucenia przez Senat ustawy budżetowej, może on bowiem jedynie podjąć uchwałę „o przyjęciu lub wprowadzeniu poprawek do ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm”. Poza tym projekt stanowiska Senatu w sprawie ustawy budżetowej przygotowuje zawsze Komisja Gospodarki Narodowej, wykorzystując przy tym opinie innych komisji senackich. Projekt ten zawiera alternatywne propozycje: 1) przyjęcia ustawy budżetowej bez jakichkolwiek poprawek albo 2) wprowadzenia poprawek do tej ustawy (art. 57 ust. 2 regulaminu Senatu). Przyjęcie projektu Komisji Gospodarki Narodowej na posiedzeniu plenarnym Senatu oznacza zajęcie stanowiska przez tą izbę wobec uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej.

Uchwała Senatu odrzucająca ustawę lub wprowadzająca do jej treści określone poprawki nie jest ostatecznie rozstrzygająca, może być bowiem odrzucona przez Sejm. Do czasu wejścia w życie Małej Konstytucji propozycje Senatu do uchwalonych ustaw mogły być odrzucane większością 2/3 głosów, lecz w przypadku ich nieodrzućenia ustawa musiała być w pierwotnym brzmieniu przyjęta ponownie przez Sejm zwykłą większością głosów. Jeżeli jednak zabrakło kwalifikowanej większości dla odrzucenia propozycji Senatu, jak też zwykłej większości dla uchwalenia ustawy w wersji proponowanej przez Sejm (co zdarzało się jednak sporadycznie),<sup>58</sup> to postępowanie ulegało zamknięciu, a ustawa nie dochodziła do skutku. Taka sytuacja określana była w praktyce „patem legislacyjnym”.<sup>59</sup>

W Małej Konstytucji przyjęta jednak została zasada, która pozwala uniknąć „pata legislacyjnego”. Jej art. 17 ust. 4 stanowi, że: „Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów”. Jeśli jednak Sejm tego nie uczyni poprawki Senatu uważa się automatycznie za przyjęte. Przyjęcie w Małej Konstytucji takiego rozwiązania oznaczało w pewnej mierze osłabienie udziału Sejmu w postępowaniu ustawodawczym przy jednoczesnym wzmocnieniu w tym zakresie pozycji drugiej izby parlamentu.<sup>60</sup>



## 8. Pozostałe uprawnienia Senatu

Poza udziałem w realizacji przez parlament funkcji ustawodawczej uprawnienia Senatu nie są zbyt rozbudowane. Z innych uprawnień przysługujących Senatowi bez wątplenia w pierwszej kolejności należałoby wymienić, o czym już wcześniej wspominałem, jego uprawnienia związane z wykonywaniem przez parlament funkcji ustrojodawczej. Chodzi tu zwłaszcza o udział drugiej izby w pracach nad nową, pełną ustawą zasadniczą Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP już w art. 1 stwierdza, że konstytucja ta będzie uchwalona przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. W składzie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, która przygotowuje ostateczny projekt ustawy zasadniczej, znajduje się - obok 46 posłów - także 10 senatorów wybranych przez Senat, przy czym jeden z nich pełni funkcję zastępcy przewodniczącego tej Komisji. Ponadto wśród 7 projektów nowej konstytucji zgłoszonych oficjalnie Zgromadzeniu Narodowemu znalazł się także projekt przygotowany w czasie I kadencji Senatu przez funkcjonującą wówczas w tej izbie Komisję Konstytucyjną. Należy poza tym przypomnieć, że Senat uczestniczy także, na podobnych zasadach jak w procesie ustawodawczym, w procedurach zmierzających do wprowadzenia zmian w aktualnie obowiązujących przepisach konstytucyjnych.

Po nowelizacji konstytucji z 7 IV 1989 r. przyjęta została zasada, że Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe dokonują wyboru Prezydenta PRL (art. 32a ust. 1). Rozwiązanie to znalazło zastosowanie w praktyce jedynie raz<sup>61</sup> i stało się nieaktualne w następstwie nowelizacji konstytucji z dnia 27 IX 1990 r.,<sup>62</sup> która wprowadziła w Polsce powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie. Zgodnie jednak z art. 76 ustawy z 27 IX 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>63</sup> do kompetencji Zgromadzenia Narodowego należało orzekanie o ważności wyboru prezydenta (po nowelizacji tej ustawy w 1995 r. uprawnienie w tym zakresie przyznane zostało Sądowi Najwyższemu). Inne kompetencje Zgromadzenia Narodowego związane z funkcjonowaniem urzędu prezydenta, które przyznane zostały temu organowi w drodze kwietniowej nowelizacji konstytucji z 1989 r., pozostały bez zmian do dnia dzisiejszego. Tym samym więc Senat, poprzez udział w Zgromadzeniu Narodowym, posiada także pewne uprawnienia wobec Prezydenta RP. Do kompetencji Zgromadzenia Narodowego należy bowiem w tym zakresie: 1) odbieranie przysięgi od nowo wybranego prezydenta, 2) podejmowanie decyzji o opróżnieniu urzędu prezydenta przed upływem kadencji ze względu na stan zdrowia osoby piastującej ten urząd,

3) postawienie prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za naruszenie przepisów konstytucji lub ustaw oraz za popełnienie przestępstwa.<sup>64</sup>

Mała Konstytucja w art. 33 ust. 2 zapewnia Senatowi udział w ratyfikacji i wypowiedaniu umów międzynarodowych. Stanowi on, że zgoda na ratyfikację przez Prezydenta niektórych umów międzynarodowych (np. dotyczących granic Polski oraz sojuszków obronnych) jest udzielana przez parlament w formie ustawy, a więc także z udziałem Senatu. Oznacza to, że ustawy ratyfikacyjne, tak jak wszystkie inne ustawy, muszą być przekazywane do rozpatrzenia drugiej izbie parlamentu. Specyficzny charakter tych ustaw powoduje jednak „dopuszczalność tylko stanowiska aprobującego albo dezaprobującego Senatu w całości, bez możliwości wnoszenia poprawek”.<sup>65</sup> Poza tym art. 33 ust. 1 Małej Konstytucji nakłada na Prezydenta obowiązek zawiadamiania o fakcie dokonania ratyfikacji lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej zarówno Sejmowi, jak i Senatowi.

Mała Konstytucja w art. 19 ust. 2 pkt 2 przyznała Senatowi uprawnienie do wyrażania zgody na zarządzanie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Wydaje się, że wprowadzeniu tego rozwiązania przyswiecała idea umocnienia pozycji drugiej izby parlamentu. Świadczy o tym zwłaszcza fakt, że z partycypacji w tej czynności wyłączony został Sejm, który może jednak zarządzić referendum samodzielnie (art. 19 ust. 2 pkt 1 Małej Konstytucji). Celem wprowadzenia takiego rozwiązania było jednak przede wszystkim dążenie do zabezpieczenia się przed ewentualnością nieuzasadnionego wykorzystywania przez Prezydenta tej instytucji demokracji bezpośredniej.<sup>66</sup> Rolę organu kontrolującego decyzje Prezydenta w tym zakresie ma pełnić właśnie druga izba parlamentu.<sup>67</sup> Mała Konstytucja wprowadza przy tym zasadę, że zgoda na zarządzanie przez Prezydenta referendum może być wyrażona przez Senat jedynie bezwzględną większością głosów.

Analizując zakres kompetencji Senatu nie można pominąć przysługujących tej izbie uprawnień kreacyjnych. Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, że od zgody Senatu uzależnione są dwie ważne decyzje kreacyjne Sejmu: 1) powoływanie i odwoływanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 36 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych), 2) powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 36a ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych). Przed wyrażeniem zgody Senat może wezwać kandydata na stanowisko Prezesa NIK (Rzecznika Praw Obywatelskich) lub urzędującego Prezesa (Rzecznika) do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 66 ust. 2 i 67 ust. 2 regulaminu Senatu). Uchwały, w których Senat wyraża swoje stanowisko wobec powyższych decyzji personalnych Sejmu, Marszałek Senatu przekazuje

Marszałkowi Sejmu. W praktyce uchwały Senatu w tych sprawach są podejmowane już po głosowaniu nad obsadą tych funkcji przeprowadzonym w Sejmie.<sup>68</sup> Jednakże odmowa zgody ze strony Senatu na powołanie określonych osób powoduje rozpoczęcie procedury wyłaniania w Sejmie tych organów od początku.<sup>69</sup>

Senat posiada też uprawnienia kreacyjne, które realizuje w pełni samodzielnie: 1) wybiera dwóch senatorów do składu Krajowej Rady Sądownictwa,<sup>70</sup> 2) powołuje dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.<sup>71</sup> Dodać przy tym należy, że Senatowi przysługuje również uprawnienie (realizowane jednak wraz z Sejmem) do przyjmowania lub odrzucania corocznego sprawozdania z działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

W aktualnie obowiązujących przepisach konstytucyjnych nie przewiduje się udziału Senatu w realizacji funkcji kontroli parlamentarnej. Niezależnie od tego „Senat, od początków swej reaktywacji, nie chciał zrezygnować z zasygnalizowanych mu w *Porozumieniach Okrągłego Stołu* uprawnień kontrolnych wobec administracji rządowej i zaczął podejmować tu pewne kroki, milcząco aprobowane przez te organy”.<sup>72</sup> Senat wykorzystuje tu przede wszystkim fakt, że przy rozpatrywaniu ustaw uchwalonych przez Sejm na jego posiedzeniach plenarnych obecni są z reguły przedstawiciele zainteresowanych resortów, którzy odpowiadają na stawiane im pytania, udzielają wyczerpujących wyjaśnień oraz przyjmują określone uwagi ze strony senatorów. Taka sama praktyka ma zastosowanie również wcześniej, podczas rozpatrywania ustaw sejmowych na posiedzeniach komisji senackich. Przedstawiciele odpowiednich resortów są zawsze zapraszani na te posiedzenia przez Prezydium Senatu lub prezydium komisji senackich, gdyż taki obowiązek nakładają na te organy przepisy art. 29 ust. 2 i 30 ust. 2 regulaminu Senatu. Na tej samej zasadzie Senat wykorzystuje możliwość udziału w realizacji funkcji kontrolnej przy rozpatrywaniu na swoich posiedzeniach ustaw budżetowych. Ponadto Senat, wykorzystując istniejące w tym zakresie podstawy regulaminowe (art. 30 ust. 2), zwraca się niekiedy do członków Rady Ministrów o złożenie przez nich informacji na posiedzeniu Senatu, ale przypadki takie należą do rzadkości.<sup>73</sup> Nie ulega jednak wątpliwości, że są to bardzo pośrednie formy kontroli przez Senat działalności organów władzy wykonawczej i nie można ich porównywać z klasycznymi instytucjami kontroli parlamentarnej.

Po uchwaleniu Małej Konstytucji Senat utracił tylko jedno, przewidywane poprzednio dla tej izby, uprawnienie. Było to, określone w art. 32i ust. 2 ustawy zasadniczej, prawo do wyrażania zgody na przedłużanie przez Prezydenta stanu wyjątkowego.<sup>74</sup> Pozbawienie Senatu tego uprawnienia nie oznaczało jednak istotnego osłabienia jego pozycji prawnoustrojowej. Szczegółowa analiza przepisów

Małej Konstytucji prowadzić może nawet do przeciwnego wniosku, na co zwrócono już uwagę w doktrynie prawa konstytucyjnego. Wyrazem tego jest m.in. pogląd, że w Małej Konstytucji nastąpiło „wprawdzie nieznaczne, ale interesujące przesunięcie kompetencji na rzecz Senatu w obrębie władzy ustawodawczej”.<sup>75</sup> Nie ulega wątpliwości, że to - nawet nieznaczne umocnienie pozycji drugiej izby w strukturze polskiego parlamentu było nie tyle następstwem rozszerzenia zakresu jej uprawnień, ile raczej konsekwencją zerwania z zasadą zwierzchniej pozycji Sejmu w systemie organów państwowych.

## 9. Uwagi końcowe

W początkowym okresie po przywróceniu w 1989 r. instytucji Senatu problematyka drugiej izby parlamentu w Polsce nie cieszyła się większym zainteresowaniem. Dopiero w związku z intensyfikacją prac nad nową ustawą zasadniczą Rzeczypospolitej Polskiej zagadnienie struktury przyszłego parlamentu stało się przedmiotem ożywionej dyskusji. Zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak też w programach partii politycznych i licznych wypowiedziach polityków przedstawiane są różne argumenty: 1) uzasadniające potrzebę likwidacji Senatu, 2) przemawiające za utrzymaniem w Polsce drugiej izby parlamentu.<sup>76</sup>

Przeciwnicy drugiej izby przytaczają z reguły następujące argumenty podważające sens istnienia Senatu: 1) funkcjonowanie dwuizbowego parlamentu w państwie unitarnym (jakim jest Polska) nie ma uzasadnienia, gdyż skład obu izb wyłaniany jest na zbliżonych do siebie zasadach i tym samym powstaje w nich reprezentacja tych samych sił politycznych, 2) druga izba wydłuża w czasie i jednocześnie komplikuje procedurę uchwalania ustaw, 3) dwuizbowa struktura parlamentu prowadzi do osłabienia pozycji i roli władzy ustawodawczej, 4) utrzymywanie drugiej izby wraz z jej rozbudowanym aparatem administracyjnym stanowi zbędne obciążenie budżetu państwa, co ma niemałe znaczenie w obecnej sytuacji polskiej gospodarki, 5) działalność Senatu nie jest przedmiotem większego zainteresowania społeczeństwa, gdyż zajmuje się on najczęściej sprawami o niewielkim znaczeniu dla ogółu obywateli, 6) Senat utworzony został w określonych warunkach politycznych w następstwie ustalenia „okrągłego stołu”, a więc obecnie, w zasadniczo odmiennej sytuacji politycznej, jego dalsza egzystencja nie ma już racjonalnego uzasadnienia.

Zwolennicy utrzymania w Polsce drugiej izby parlamentu podkreślają najczęściej fakt, że działalność Senatu wywiera korzystny wpływ na jakość stanowionego przez parlament prawa. Stwierdzenie to odnosi się przede wszystkim do

poprawek Senatu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm, poprawki te są bowiem w większości przypadków przez Sejm uwzględniane. W ten sposób - dzięki poprawkom Senatu - już wielokrotnie udało się w praktyce uniknąć uchwalenia ustawy, której przepisy mogły budzić wątpliwości co do ich zgodności z przepisami konstytucyjnymi lub innymi ustawami. Senat spełnia więc z powodzeniem funkcję „stróża dobrego prawa”.<sup>77</sup> Zwolennicy bikameralizmu podkreślają też m.in., że: 1) tylko w wyborach do Senatu mają szansę zdobycia mandatów kandydaci niezależni, 2) stosowana przy ustalaniu wyników wyborów do Senatu zasada większościowa stwarza możliwość wprowadzenia do tej izby przedstawicieli tych ugrupowań, które nie są reprezentowane w Sejmie,<sup>78</sup> 3) udział drugiej izby w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu nie wydłuża procesu legislacyjnego, gdyż Senat nie przekracza w praktyce konstytucyjnych terminów rozpatrywania ustaw uchwalonych przez Sejm, 4) druga izba parlamentu ma w Polsce wyjątkowo długą, bo przeszło 500-letnią, tradycję, 5) dwuizbowość parlamentu jest najczęściej spotykanym rozwiązaniem w państwach demokratycznych, zaś przypadki przechodzenia do parlamentu jednoizbowego (jak np. w Szwecji) należą do rzadkości.

Problematyka struktury przyszłego parlamentu w Polsce stała się jednym z poważniejszych punktów spornych także w dyskusji nad kształtem nowej ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej.<sup>79</sup> Wśród zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 7 projektów konstytucji: 1) parlament jednoizbowy przewidują 2 projekty SLD i PSL-UP, 2) w pozostałych 5 projektach (prezydenckim, senackim, Unii Wolności, KPN, „Solidarności”) przewiduje się utrzymanie parlamentu dwuizbowego. W tych projektach, które przewidują istnienie drugiej izby, koncepcja tej izby nie różni się zasadniczo między sobą i w dużym stopniu nawiązuje do modelu Senatu ukształtowanego w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. oraz w przepisach Małej Konstytucji.<sup>80</sup> Zagadnienie drugiej izby stało się też przedmiotem ożywionej dyskusji podczas prezentacji projektów nowej konstytucji na pierwszym, zwołanym na podstawie art. 6 ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego w dniach 21-23 września 1994 r.<sup>81</sup> Spór o strukturę polskiego parlamentu nie został rozstrzygnięty także w późniejszych pracach konstytucyjnych,<sup>82</sup> chociaż wiele wskazuje na to, że instytucja drugiej izby parlamentu zostanie w Polsce utrzymana.

## Przypisy

1. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 104.
2. O kształtowaniu się w Polsce parlamentu dwuizbowego zob. m.in. J. Bardach, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej*, (w:) *Dzieje Sejmu polskiego*, Warszawa 1993, s. 23 i nast.
3. Po podpisaniu unii lubelskiej z 1569 r. w skład Senatu weszli analogiczni dostojnicy litewscy.
4. J. Bardach, *Sejm...*, s. 53.
5. Zob. *Konstytucje Polski*. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, t. 1, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 60.
6. Zob. m.in. *Konstytucje Polski...*, s. 136.
7. W tym charakterze Senat orzekał tylko jeden raz - w procesie działaczy Towarzystwa Patriotycznego w 1827 r. Nie uległ on naciskom ze strony cara Mikołaja I i nie uznał działalności zmierzającej do odbudowania wolnej Polski za zbrodnię stanu.
8. Zob. *Konstytucje Polski ...*, s. 206 i nast.
9. Spory polityczne o kształt ustroju Polski w nowej konstytucji omawia szczegółowo S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
10. A. Gwiżdż, *Sejm i Senat w latach 1918-1939*, (w:) *Dzieje Sejmu...*, s. 164.
11. W przekonaniu prawicy rozwiązanie to miało stanowić „wystarczającą gwarancję, iż Senat stanie się przedstawicielstwem bardziej konserwatywnie nastawionych wyborców”. (A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 242).
12. Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 505.
13. Zob. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 308.
14. PSL stało na stanowisku, że druga izba parlamentu powinna być reprezentacją o charakterze samorządowo-gospodarczym, Stronnictwo Pracy zaś skłaniało się raczej ku modelowi Senatu z Konstytucji Marcowej.
15. Zob. m.in. K. Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny albo niepotrzebny*, Łódź 1946.
16. Tak m.in. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943-1948*, Poznań 1990, s. 249.
17. Zob. m.in. J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 109.
18. Zob. m.in. R. Bugaj, *Samorząd nie wystarcza*, „Robotnik” nr 77 z 5 VII 1981 r.
19. Uchwała Sejmu PRL z 26 III 1982 w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL (M.P. nr 10, poz. 66).
20. Por. J. Mordwiłko, *Doświadczenia i perspektywy Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 7-8, s. 41.
21. Por. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (1989-1993)*, Warszawa 1995, s. 7.

22. Zob. K. Dubiński, Magdalena. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa, Warszawa 1990, s. 60.
23. Tamże, s. 76.
24. Zob. Porozumienia „okrągłego stołu”, Warszawa 1989. Cytowane poniżej fragmenty porozumień pochodzą z tego właśnie opracowania.
25. Dz.U nr 19, poz. 101 i 103.
26. A. Gwiżdż, Sejm i Senat 1989-1990, „Studia Konstytucyjne” 1980 t. VIII, s. 127.
27. Dz.U. nr 84, poz. 426.
28. Por. P. Sarnecki, Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu, „Przegląd Sejmowy” 1993, z. 2, s. 45.
29. Zob. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, Prawo konstytucyjne, Toruń 1994, s. 159.
30. Tamże, s. 158.
31. Por. P. Sarnecki, Czy w Polsce..., s. 45.
32. Dz.U. nr 67, poz. 336.
33. Tekst jednolity: Dz.U. z 1994 r., nr 54, poz. 224.
34. Dz.U. nr 59, poz. 252.
35. Dz.U. nr 45, poz. 205.
36. Z. Jarosz, Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r., „Państwo i Prawo” 1991, z. 10, s. 4. Autor pisze dalej, że chodzi tu np. o możliwość swobodnego zgłaszania kandydatów, swobodę prowadzenia kampanii wyborczej, brak przymusu uczestnictwa w wyborach itd.
37. Prawa wyborcze nie przysługują jednak osobom: a) ubezwłasnowolnionym prawomocnym orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej, b) pozbawionym praw publicznych, c) pozbawionym praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu.
38. M.P. z 1993 r., nr 50, poz. 471. Dodać tu należy, że również w tych okręgach, w których wybierano po 3 senatorów, liczba uprawnionych do głosowania była poważnie zróżnicowana: w woj. katowickim - 2875244, w woj. warszawskim 1898103.
39. Łatwo zauważyć, że wyliczone tu funkcje pokrywają się z określonym w art. 8 Małej Konstytucji wykazem stanowisk, które nie mogą być łączone z mandatem poselskim i senatorskim.
40. Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się tylko wtedy, gdy do upływu kadencji Senatu pozostało mniej niż 6 miesięcy.
41. Inaczej jest w przypadku systemu proporcjonalnego, który ma zastosowanie w wyborach do Sejmu. Zasada proporcjonalności niejako z założenia wskazuje na konieczność rywalizacji politycznej między różnymi organizacjami (orientacjami) politycznymi.
42. O wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r. zob. m.in. R. Chruściak, Wybory parlamentarne i prezydenckie, (w:) Przeobrażenia ustrojowe w Polsce, pod red. E. Zielińskiego, Warszawa 1993, s. 131 i nast. oraz A. Małkiewicz, Wybory czerwcowe 1989, Warszawa 1994.
43. Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP) zrzesał bezpośrednio po wyborach z 1989 r. 161 posłów i 99 senatorów, którzy kandydowali w ramach Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”.
44. Zob. S. Gebethner, Wybory do Senatu, (w:) Polska scena polityczna a wybory, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1993, s. 193 i nast.
45. Tamże, s. 199.
46. Szerzej o wyborach z 1993 r. zob. J. Wiatr, Wybory parlamentarne 19 września 1993: przyczyny i następstwa, Warszawa 1993.
47. Zob. S. Gebethner, System wyborczy: deformacja czy reprezentacja, (w:) Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1995, s. 35.
48. PSL zdobyło po 2 mandaty senatorskie w 8 województwach o największym udziale ludności wiejskiej (m.in. białkopodlaskie, siedleckie, zamojskie). Również w 8 województwach po 2 mandaty senatorskie zdobywa SLD (m.in. bydgoskie, szczecińskie, wrocławskie).
49. J. Wiatr, Wybory..., s. 115.
50. Uchwała Senatu RP z 23 XI 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. z 1993, nr 20, poz. 198).
51. Obecnie wymóg ten spełniają tylko 3 kluby: SLD, PSL i NSZZ „Solidarność”.
52. Por. M. Kudej, Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) Postępowanie ustawodawcze, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1993, s. 25.
53. Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-1994, Warszawa 1994.
54. Por. P. Sarnecki, Senat RP..., s. 39-40.
55. Por. M. Kudej, Proces ..., s. 53.
56. Zob. szerzej P. Sarnecki, Senat RP..., s. 51.
57. W przypadku innych ustaw termin ten wynosi 30 dni (art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji).
58. Do wejścia w życie Małej Konstytucji sytuacja taka miała miejsce 5 razy.
59. Zob. m.in. J. Jaskiernia, Regulacja prawna procedur parlamentarnych, „Państwo i Prawo” 1994, z. 12, s. 20.
60. Por. m.in. W. Sokolewicz, Rozdzielone lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku, „Przegląd Sejmowy” 1993, z. 1, s. 32 i nast. Zob. też Z. Witkowski, W sprawie pozycji Senatu RP na tle Małej Konstytucji z 1992 r., „Przegląd Sejmowy” 1994, z. 2, s. 153 i nast.
61. W dniu 19 VII 1989 r. w tym trybie Zgromadzenie Narodowe dokonało wyboru na urząd Prezydenta PRL gen. W. Jaruzelskiego.
62. Dz.U. nr 67, poz. 397.
63. Dz.U. nr 67, poz. 398.
64. Szerzej na temat zakresu uprawnień Zgromadzenia Narodowego zob. R. Mojak, J. Sobczak, Zgromadzenie Narodowe, „Przegląd Sejmowy” 1994, z. 2, s. 19 i nast. oraz K. Skotnicki, Zgromadzenie Narodowe, (w:) Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego, Gdańsk 1993, s. 95 i nast.
65. P. Sarnecki, Senat RP..., s. 48.

66. W literaturze podkreśla się, że wymóg zatwierdzenia przez Senat ma osłabiać antyparlamentarne ostrze referendum zarządzanego przez Prezydenta. Zob. W. Sokolewicz, *Rozdzielone...*, s. 32.
67. Por. P. Czarny, Zmiany pozycji ustrojowej Senatu w „małej konstytucji”, (w:) „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 104.
68. Praktykę w tym zakresie przedstawia P. Sarnecki, *Senat RP...*, s. 134 i nast.
69. Por. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo...*, s. 163.
70. Art. 4 i 6 ustawy z 20 XII 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U nr 37, poz. 435).
71. Art. 7 ust. 1 ustawy z 29 XII 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r., nr 7, poz. 34).
72. P. Sarnecki, *Senat RP...*, s. 124.
73. Np. na posiedzeniu Senatu w dniu 23 VII 1992 r. premier H. Suchocka przedstawiła podstawowe założenia polityki tworzonego przez nią rządu.
74. Obecnie uprawnienie to przysługuje wyłącznie Sejmowi (art. 37 ust. 1 Małej Konstytucji).
75. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo...*, s. 163.
76. Omówienie wysuwanych argumentów za i przeciw Senatowi zob. B. Banaszak, Czy Polsce potrzebna jest druga izba?, „Przegląd Sejmowy” 1994, z. 2, s. 39 i nast.
77. Tamże, s. 41.
78. W obecnym składzie Senatu posiada swoją reprezentację 6 ugrupowań, które nie zdołały (w wyniku wprowadzenia 5-procentowej klauzuli zaporowej) wywalczyć mandatów poselskich w Sejmie.
79. Zob. m.in. Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku, pod red. M. Kruk, Warszawa 1994.
80. Zob. m.in. Z. Jarosz, Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP, „Przegląd Sejmowy” 1995, z. 1, s. 10 i nast.
81. Zob. R. Chruściak, Podstawowe problemy przyszłej konstytucji w debacie Zgromadzenia Narodowego, „Państwo i Prawo” 1995, z. 1, s. 66 i nast.
82. W przygotowywanym przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego jednolitym projekcie nowej Konstytucji RP, który będzie przedmiotem drugiego czytania na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego, przewiduje się utrzymanie w Polsce parlamentu dwuizbowego.

## RADA FEDERALNA REPUBLIKI AUSTRII

### 1. Konstytucyjne stanowisko drugiej izby parlamentarnej

Druga izba parlamentu austriackiego (który nie posiada własnej odrębnej nazwy) jest chyba, spośród porównywalnych tego rodzaju organów państw federalnych, organem najmniej wpływowym, o najmniejszych konstytucyjnych kompetencjach. Federacyjna konstytucja Austrii, uchwalona 1 X 1920 roku była bowiem, co do samej zasady federalizmu, wyraźnym kompromisem między wieloma różnymi siłami politycznymi. Biorąc pod uwagę tylko najważniejsze z nich można wskazać, że partia socjaldemokratyczna była wówczas za ustrojem unitaryjnym, za to silnym samorządem terytorialnym i jednoizbowym parlamentem, partia chrześcijańsko-społeczna za państwem federalnym o parlamencie dwuizbowym, z silną pozycją także drugiej izby. Przebieg wypadków<sup>1</sup> skłonił wszystkie strony (a trzeba tu wymienić i rozmaite akcje samych krajów, późniejszych części federacji, z których niektóre wystąpiły z własnymi projektami konstytucyjnymi) do kompromisu. Rezultatem tego jest wspomniana Konstytucja, ustanawiająca co prawda formalnie federalną strukturę państwa (art. 2), składającego się z „samodzielnych” krajów (Ländern) - ale te określenia nie pociągnęły za sobą adekwatnych ustaleń kompetencyjnych. Również ogólny trend rozwojowy austriackiego prawa konstytucyjnego zarówno w czasie I Republiki jak i po wojnie, aż po lata 70-te, wykazywał jednoznacznie cechy „przemocnej” centralizacji.<sup>2</sup> Ten brak konsekwencji wobec konstytucyjnej deklaracji o federalnym charakterze państwa dotyczy także pozycji drugiej izby parlamentarnej, która w założeniu ma być wyrazem udziału części składowych federacji w wykonywaniu funkcji ogólnopaństwowych. Ten ostatni moment jest przy tym powszechnie w austriackiej literaturze naukowej uważany jako konieczny element państwa federalnego w ogóle.<sup>3</sup>

W świetle Konstytucji pozycja drugiej izby, Rady Federalnej (dalej w tekście: RF), rysuje się następująco:

1) Ogólny charakter Rady Federalnej a także jej zasadniczą funkcją konstytucyjną ujmują art. 24 Konstytucji Federalnej (dalej w tekście: KF), w myśl którego „Rada Narodowa (pierwsza izba parlamentu austriackiego, dalej w tekście: RN) wspólnie z Radą Federalną tworzy (übt...aus) ustawodawstwo Federacji”. Jest więc Rada Federalna organem ustawodawczym, przy czym w tekście pierwotnym znajduje się uzupełnienie, iż RF „wybierana jest przez sejmy krajowe”, podczas gdy RN „wybierana jest przez ogół ludności”.

2) Reprezentacje poszczególnych krajów, których jest 9 (do 1 I 1922 Wiedeń i Dolna Austria stanowiły jeden kraj federalny) w RF nie jest równa. To poważne odstępstwo od klasycznego rozwiązania w państwach federacyjnych, gdzie równość reprezentacji, niezależnie od liczby mieszkańców poszczególnych jednostek federalnych, jest chyba najbardziej widoczną manifestacją równości wszystkich tych organizmów semi-państwowych, tworzących federację. Konstytucja austriacka także w tym względzie jest wynikiem pewnego kompromisu. Według jej pierwotnego, ale po dzień dzisiejszy utrzymanego art. 34. ust. 3 kraje o największej liczbie mieszkańców miały wysyłać 12 „radców federalnych” a pozostałe - w odpowiednim do tego stosunku do liczby swych mieszkańców z tym, że każdemu z krajów przysługuje co najmniej trzyosobowa reprezentacja. Konkretnie liczby ustala Prezydent Federalny, po każdorazowym spisie ludności. W praktyce, chociaż reprezentacje poszczególnych krajów ulegają zmianom, ogólna liczba deputowanych utrzymuje się na poziomie 63 „radców federalnych”.

3) Deputowanych do RF wybierają sejmy krajowe. Inne propozycje ich wyboru, w okresie tworzenia konstytucji, nie były wysuwane. Dyskusyjna była kwestia biernych praw wyborczych: jedynie członkowie sejmów (tak przede wszystkim SPOe) - czy też wszyscy obywatele danego kraju. Ten drugi pogląd zdobył przewagę, z charakterystycznym uzupełnieniem: wybór przez sejmy następuje w myśl zasady proporcjonalności, ale druga co do wielkości frakcja sejmowa krajowego ma zagwarantowany przynajmniej 1 mandat do RF (art. 35 KF).

To rozwiązanie konstytucyjne wydaje się oddawać w nader odkryty sposób zasadnicze założenie co do charakteru RF: ma to być również, jak i RN, raczej polityczna reprezentacja całego społeczeństwa, której ton nadawać będą ukałady partyjne. Reprezentacja co prawda nie całkiem równa i proporcjonalna politycznie, ale za to o ograniczonych kompetencjach.

RF jest organem bezkadencyjnym. Reprezentacje poszczególnych krajów do RF wybierane są na okres, równy kadencji danego sejmiku krajowego (określony w konstytucjach krajowych) z tym, że deputowani dotychczasowi sprawują swe mandaty do wyboru nowych delegatów przez pochodzące z nowych wyborów

sejmy krajowe. W 8 krajach federalnych kadencja sejmów krajowych wynosi 5, w jednym kraju - 6 lat. Wybory odbywają się na ogół w różnych terminach kalendarzowych. W razie wystąpienia przeszkody w pełnieniu funkcji deputowanego, zastępują ich zastępcy, wybierani w identyczny sposób.

Postanowienia o składzie i trybie wybieralności RF są nieco bardziej „sztywne” niż inne postanowienia konstytucyjne. Dla swej zmiany potrzebują, po pierwsze: większości głosów członków RF (jak przy wszystkich jej uchwałach) i po drugie, większości co najmniej czterech reprezentacji krajowych.

Posiedzenia Rady Federalnej zwoływane są w razie potrzeby, przez przewodniczącego tej izby. Oprócz tego zwoływane są posiedzenia nadzwyczajne i to „niezwłocznie”, na żądanie 1/4 członków tej izby lub też na żądanie Rządu Federalnego.

## 2. Stanowisko deputowanych Rady Federalnej

Jak zaznaczono już wyżej, członkowie Rady Federalnej (ich oficjalny tytuł: „radcy federalni”), wybierani są przez sejmy krajowe (Landtagi), a więc inaczej niż w USA czy Szwajcarii, gdzie mamy do czynienia z wyborami bezpośrednimi - ale też inaczej niż w Niemczech, gdzie deputowanych powołują rządy krajowe. Zwraca tu uwagę, że sejmy krajowe w Austrii nie są organami, które „reprezentują” kraje. Ta funkcja przypada tzw. naczelnikom krajowym („Landeshauptmann”). Warto zresztą wskazać, że regulamin RF w jego aktualnym brzmieniu przyznaje tym naczelnikom prawo uczestniczenia w posiedzeniach RF oraz prawo zabierania głosu i to poza kolejnością, o ile dyskutowane zagadnienie posiada znaczenie dla krajów w ogólności, bądź dotyczy w szczególności tego kraju, którego ów naczelnik reprezentuje (§ 38 regulaminu RF).

Wybór nowych członków Rady Federalnej (oraz ich zastępców) jest zapewne jedną z pierwszych czynności każdego nowego sejmiku krajowego, choć ani Konstytucja Federalna ani też regulamin RF tego zagadnienia nie rozstrzygają. Używanie mandatu w RF następuje z momentem wyboru przez sejm krajowy (złożenie przysięgi na posiedzeniu RF ma tylko znaczenie ceremonialne). Dopki jednak nowy sejm krajowy nie wybierze nowych deputowanych, dotychczasowi członkowie RF pochodzący z danego kraju nadal wykonują swe funkcje. (§ 3 ust. 2 regulaminu RF).

Deputowanymi RF nie muszą być członkowie sejmów krajowych, ale też nie ma konstytucyjnego zakazu wybierania do RF posłów do tych sejmów. Takie

zakazy mogą być jednak wprowadzane przez konstytucje krajowe, co istotnie ma aktualnie miejsce w konstytucjach 2 spośród 9 krajów federalnych.

Deputowani do RF posiadają immunitet parlamentarny, ale niekoniecznie, konstytucyjnie rzecz biorąc, identyczny, jak immunitet deputowanych do RN. W myśl bowiem art. 58 KF przysługuje im taki tylko immunitet, jakim cieszą się posłowie odpowiedniego sejmiku krajowego. Takie rozwiązanie jest jednym z niewielu rozstrzygnięć konstytucyjnych, sugerujących przyjęcie pozycji deputowanych, jako przedstawicieli krajów federalnych w centralnych władzach federacji. Praktycznie jednak już konstytucje krajowe przyznają deputowanym do Landtagów immunitet parlamentarny o identycznym zakresie, jak przyznawany przez KF członkom RN<sup>4</sup> a po drugie - art. 96 KF zrównuje immunitet posłów do Landtagów z immunitetem posłów do RN. Praktycznie więc immunitety członków obu izb parlamentu federalnego są, chociaż osiągnięte jest to drogą pośrednią, identyczne. Treść tego immunitetu nie odbiega od treści, przyjmowanych powszechnie w demokratycznych państwach doby współczesnej i obejmuje jedynie immunitet procesowy.

Stanowisko deputowanych do RF jako reprezentantów krajów o tyle jest jednak już konstytucyjnie postawione pod znakiem zapytania, że także oni (podobnie jak posłowie do RN) sprawując swój mandat, nie podlegają żadnym instrukcjom (art. 56 KF). Wszelkiego rodzaju próby, podejmowane przez jakiegokolwiek czynniki (w szczególności przez władze krajowe - sejm krajowy, rząd krajowy, naczelnika kraju i in.) wpływania na postępowanie deputowanych, są pozbawione znaczenia prawnego. O ile jednak wobec deputowanych do RN takie rozwiązanie jest rozwiązaniem typowym, wiążącym się ściśle z zasadą reprezentacji - o tyle wobec deputowanych do RF, delegowanych przez kraje federalne, rozwiązanie to jest niekonsekwentne. Deputowani ci reprezentują bowiem kraje nie „w ogóle”, ale w parlamencie federalnym. Kilku czy kilkunastu członków RF z danego kraju nie stanowi oczywiście żadnego organu krajowego. Są oni członkami pewnego kolegialnego organu federalnego, jednej z dwu izb parlamentu. Logicznie rzecz biorąc są oni delegatami kraju, wysłanymi w celu wyrażenia na forum parlamentu federalnego interesów swych krajów i przejawiania troski o ich uwzględnienie, w ramach kompetencji przysługujących temu parlamentowi. KF stwierdza wyraźnie, że w RF prezentowane są „kraje” (art. 34) a nie „Naród” (co dla Rady Narodowej wynika z samej jej nazwy, a także z art. 26 KF). Dlatego też rzeczą całkowicie zrozumiałą byłoby wyposażenie np. parlamentów krajowych, a więc tego czynnika który wybiera „radców federalnych”, w prawo określania także ich linii postępowania, w sensie odpowiedniego rozu-

mienia interesów krajowych na forum RF. Dlatego też rozciągnięcie zasady wolnego mandatu również i na nich uznawane jest niekiedy w Austrii jako wątpliwe.<sup>5</sup>

W praktyce funkcjonowanie deputowanych do RF przebiega przede wszystkim w ramach frakcji parlamentarnych i zostało zdeterminowane układami międzypartyjnymi, co zaznacza się już w samym momencie wyboru, gdzie KF wyraźnie ogranicza ten wybór do kandydatów z partii politycznych (por. wyżej). Również rozwiązanie, polegające na każdorazowej zmianie ekipy „radców federalnych” z danego kraju po wyborach do sejmiku krajowego wskazuje na raczej partyjno-polityczny a nie rzeczowo-lokalny charakter tej ekipy. Bardzo znamieny dla charakteru tej reprezentacji jest również fakt, że deputowani w RF zajmują miejsca nie w myśl przynależności do ekip krajowych, a w myśl przynależności do frakcji partyjnych (§ 7 ust. 6 regulaminu RF). Przy czym, oprócz odrębnych frakcji partyjnych w każdej z izb, w parlamencie austriackim działają również wspólne kluby partyjne, grupujące deputowanych obu Rad, a należących do tej samej partii politycznej. Najbardziej zaś dobitnym potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest fakt oddawania głosów w myśl ustaleń frakcyjnych a nie według stanowisk, zajmowanych przez odpowiednie parlamenty czy rządy krajowe. Zdarzają się nawet przypadki głosowania przez pewnych członków RF wbrew stanowisk „swoich” parlamentów krajowych również wtedy, gdy ta sama partia (organizacja krajowa) posiada większość w danym sejmie (i rządzie) krajowym i od niej pochodzi większość ekipy „radców federalnych” z danego kraju. Dzieje się to wówczas, gdy w pewnych sytuacjach organizacja krajowa partii inaczej widzi preferencje polityczne niż centralne władze tej partii. Deputowani RF czują się wówczas bardziej związani ustaleniami, zapadającymi w obrębie frakcji i nie kierują się zdaniem parlamentów krajowych (których rozstrzygnięcia są zdeterminowane stanowiskiem partyjnych organizacji krajowych).

Taki stan rzeczy spowodował, że w toku rozwoju życia politycznego w Austrii kraje federalne wypracowały inne kanały oddziaływania na władze centralne i inne procedury, skłaniające te władze do uwzględniania w swej polityce interesów krajowych, niż druga izba parlamentarna. Należą tu zwłaszcza: regularne konferencje szefów rządów krajowych z udziałem kanclerza federalnego, konferencje krajowych ministrów resortowych z udziałem odpowiedniego ministra federalnego, powołanie wspólnego Biura Kontaktów Międzypartyjnych i inne. Zagadnienia te nie należą już naturalnie do tematu niniejszego opracowania, tym niemniej potwierdzają ostatecznie faktyczną utratę przez RF charakteru reprezen-



tanta interesów krajowych i podporządkowania jej rywalizacji międzypartyjnej, która w Austrii rozgrywa się między dwiema głównymi partiami: partią ludową (konserwatyści o zabarwieniu chrześcijańsko-demokratycznym) i partią socjal-demokratyczną. Określenie Rady Federalnej jako „izby krajów federalnych”, nawet na gruncie samych przepisów konstytucyjnych, podtrzymywane być może tylko z istotnymi zastrzeżeniami.

### 3. Struktura organizacyjna Rady Federalnej

Skład i charakter Rady Federalnej, jej różnice w tym względzie wobec typowej izby parlamentarnej jaką jest Rada Narodowa powodują również pewne odmienności wewnętrznej organizacji tej izby.

Przewodniczy posiedzeniom Rady Federalnej Prezydent RF (Präsident), którym jest deputowany kolejno z każdego kraju federalnego (w porządku alfabetycznym), zmieniający się co pół roku. Jest nim deputowany, umieszczony jako pierwszy „z ekipy”, wybranej przez sejm krajowy. Tytuł „prezydenta” RF, na wzór tytułu przewodniczącego w Radzie Narodowej, utworzony został dopiero nowelą konstytucyjną z 23 VI 1988; uprzednio używano tytułu „Vorsitzende” (por. odpowiednie brzmienia art. 26 KF). RF nie wybiera więc swego przewodniczącego, wybiera natomiast dwu jego zastępców, „wiceprezydentów” (tamże). W myśl regulaminu RF, do którego odsyła Konstytucja, wybory na te stanowiska przebiegają zgodnie z zasadą proporcjonalności, systemem d’Hondta, przy czym pierwszy wiceprezydent nie może należeć do tej samej frakcji partyjnej, co Prezydent (§ 6 regulaminu RF). Wiceprezydenci wybierani są na okres funkcjonowania prezydenta, a więc na okresy półroczne.

Prezydent RF (por. § 7) spełnia typowe funkcje przewodniczącego izby, a więc zwołuje posiedzenia, otwiera je i kieruje przebiegiem obrad, troszczy się o ich sprawny przebieg, odracza je i zamyka, reprezentuje RF na zewnątrz, a także strzeże godności i praw deputowanych oraz przyjmuje kierowane do Izby akty urzędowe innych organów tudzież kieruje do nich odpowiednie decyzje RF. Posiada też władzę porządkową w toku posiedzeń RF, wyraża zgodę na nagrywanie oraz filomowanie posiedzeń izby bądź jej komisji. W porozumieniu z wiceprezydentami może wydawać niezbędne w tym względzie przepisy porządkowe. Ustala miejsca na sali obrad, przysługujące poszczególnym frakcjom. Opracowuje preliminarz budżetu a także dysponuje w sprawach finansowych Rady, wynikającymi z odpowiednich ustaw. Posiada też ogólną kompetencję zapewnienia realizacji regulaminu i troski o jego przestrzeganie.

Prezydent RF ustala również porządek obrad posiedzeń i podaje go do wiadomości deputowanych, z reguły na końcu poprzedniego posiedzenia lub w terminie późniejszym. Ustalenia te są zwykle poprzedzone odpowiednimi decyzjami Konferencji Prezydyalnej. Zastrzeżenia deputowanych co do porządku obrad rozstrzygane są uchwałą Rady.

Wiceprezydenci RF (7., 8. regulaminu RF) zastępują Prezydenta w sytuacjach występowania przeszkód w sprawowaniu przez niego swoich obowiązków a także wówczas, gdy Prezydent zleci im wykonywanie w jego imieniu określonych kompetencji. Gdyby natomiast żadna z tych osób nie mogła spełniać funkcji przewodniczącego Rada Federalna, w szczególnym trybie, wybiera tymczasowego przewodniczącego (§ 9. jw.).

Organem doradczym Prezydenta RF jest „Konferencja Prezydyalna” (§ 10 jw.), do której wchodzi Prezydent, wiceprezydenci raz przewodniczący frakcji, a także inne osoby na odrębne zaproszenie Prezydenta. Organ ten służy pomocą w zakresie zapewnienia sprawnego toku obrad izby oraz jej komisji. Konferencja Prezydyalna zwoływana jest przez Prezydenta, ale również każdy z jej członków może zażądać jej zwołania.

Do organów RF należą również sekretarze (co najmniej dwu) i porządkowi (die Ordner), także w tej samej liczbie. Są oni wybierani analogicznie jak wiceprezydenci Rady i wykonują działania pomocnicze wobec Prezydenta RF, w trakcie posiedzeń.

Merytorycznymi organami RF są komisje stałe, których charakter regulamin RF określa jako organy, służące „przygotowaniu poszczególnych zagadnień, dyskutowanych w izbie”, posiadają więc charakter ściśle pomocniczy. RF określa odrębnie dla każdej komisji liczbę jej członków i zastępców. Szczególny sposób tworzenia samej RF sprawił, że również komisje powstają w sposób specyficzny. Co prawda regulamin stanowi, że RF ustanawia komisje „w drodze wyboru” (i do roku 1985 rzeczywiście następował tu „normalny” wybór), ale aktualnie polega on na tym, że izba określa ilu członków danej komisji przypada poszczególnym frakcjom, a te zawiadamiają Prezydenta o konkretnych deputowanych, desygnowanych przez siebie na członków komisji. Stąd też deputowani niezrzeszeni we frakcjach nie mogą być członkami komisji. Każdorazowa zmiana składu RF może więc powodować uruchomienie odpowiedniej procedury, dotyczącej określenia składów komisji choć w aktualnym regulaminie nie jest to już obligatoryjne jak poprzednio.

Ani Konstytucja, ani regulamin RF nie ustalają wykazu komisji tej izby i ich liczebności, oprócz Komisji dla spraw konstytucyjnych i federalizmu, funkcjonującej na szczególnej podstawie § 3 regulaminu, stanowiącym o „komisji, przygotowującej sprawy konstytucyjne”. Aktualnie funkcjonuje 10 komisji tej izby o charakterze resortowym, plus komisja regulaminowa. Powołane zostały uchwałą RF z 11 III 1987 przy czym ich zakres działania określony został w powyższej uchwale w sposób pochodny do zakresu działania odpowiednich komisji w RN. Oprócz tego funkcjonują jeszcze 2 komisje RF, powołane przez specjalne ustawy: o niepołączalności stanowisk państwowych oraz o ustroju finansów (komisja działająca na podstawie tej ostatniej ustawy jest komisją wspólną obu izb).

Dopuszczalne jest powoływanie również komisji specjalnych dla przygotowania pod obrady konkretnej, jednostkowej sprawy. Liczebność komisji wynosi, na podstawie ostatniej w tej materii uchwały RF z 11 V 1989 po 17 deputowanych, z czego wynika że wielu z nich zasiada w kilku komisjach.

Poszczególne sprawy zostają przydzielone komisjom przez Prezydenta, w praktyce z reguły po obradach Konferencji Prezydyjnej.<sup>6</sup> Natomiast sama izba może tę decyzję zmienić i przesłać daną sprawę do dalszego przygotowywania przez inną komisję (por. § 19. ust. 1 i 3 regulaminu RF). Przede wszystkim jednak regulamin RF zezwala tej izbie, w drodze uchwały podjętej większością 3/5 głosów, na rozpoczynanie obrad nad penymi sprawami z zakresu swoich kompetencji, z pominięciem w ogóle przygotowania ich przez komisje. Stosowaną decyzję izba musi jednak podjąć przed przystąpieniem do rozpatrywania porządku dziennego. Jest to możliwe np. przy rozpatrywaniu uchwał RN w sprawach ustaw, samodzielnych wniosków członków RF, przedłożeń wstępnych, sprawozdań delegacji parlamentarnych i in. (por. § 16 ust. 3).

Należy w końcu wspomnieć o organizacji służb parlamentarnych, skierowanych specjalnie na obsługę drugiej izby w Austrii. Zasadniczo funkcjonuje tu wspólna tzw. Dyrekcja parlamentarna, która podlega Prezydentowi RN (§ 15 ust. 1 regulaminu RF). Te jednak z jej komórek, które stanowią służbę pomocniczą także dla RF, organizowane są wspólnie przez prezydentów obu izb. Prezydentowi RF przysługuje też prawo merytorycznego kierowania działalnością komórek Dyrekcji Parlamentarnej, funkcjonujących w zakresie organizowania obsługi RF. Adresatem tych wytycznych jest zwłaszcza tzw. Dyrektor Kancelarii Rady Federalnej, a więc tej części Dyrekcji Parlamentarnej, której przypada w sposób szczególny obsługa drugiej izby (por. § 15 ust. 3 regulaminu RF).

## 4. Funkcje Rady Federalnej

Rada Federalna jest drugą izbą parlamentarną i, będąc konstytucyjnie zaliczoną do „ustawodawstwa federalnego” (vide tytuł drugiej części Konstytucji Federalnej), swe podstawowe działania rozwija w zakresie tej funkcji państwowej. Warto tu nadmienić, że mimo przyjęcia ustroju federalnego w Austrii i przyjęcia domniemania kompetencji kraju federalnego, poza sprawami „wyraźnie przekazanymi ustawodawstwu... Federacji” (art. 15 KF) - zakres ustawodawstwa krajowego jest bardzo niewielki. Stąd też zakres materialny ustawodawstwa federalnego, i w jego ramach wpływu RF, jest bardzo szeroki. Pomimo podtrzymywania też klasycznego dla teorii austriackiej pojęcia ustawy w wydaniu A. Merkla jako „uchwalania ogólnych nakazów postępowania”<sup>7</sup> to przecież nie protestuje się przeciwko uchwalaniu przez parlament także ustaw typu *Massnahmen-Gesetze*, ustaw planistycznych czy programowych.<sup>8</sup> Funkcja ustawodawcza parlamentu austriackiego uległa aktualnie rozszerzeniu i przekształceniu w sposób, typowy dla współczesnego parlamentaryzmu.

Oprócz ustawodawstwa Konstytucja Federalna Austrii dopuszcza również, w niewielkim zakresie, udział Rady Federalnej w innych funkcjach państwowych. Stosownie do tego podzielona zostanie również niniejsza część opracowania.

### 4.1. Funkcje w zakresie ustawodawstwa

**4.1.1.** Art. 41 KF przyznaje Radzie Federalnej uprawnienia do występowania, pod adresem Rady Narodowej, z projektami ustaw federalnych. To prawo realizowane być może w dwojakiej postaci:

- a) jako uchwała całej Rady Federalnej lub też
- b) wniosek 1/3 członków tej izby.

**4.1.1.1.** Kształt omawianego prawa RF uległ gruntownej zmianie w wyniku noweli konstytucyjnej z r. 1992, która była jedną z kolejnych reform federalizmu austriackiego. Pierwotny tekst art. 41 KF znał tylko jedną postać inicjatywy ustawodawczej RF, a mianowicie uchwałę całej tej izby a także, co mogłoby mieć istotne znaczenie w określonych warunkach, przepis ten przewidywał że projekty RF przedkładane są RN dopiero „za pośrednictwem Rządu Federalnego”, a nie samodzielnie. Po trzecie też, o ile posłowie do RN czy rząd występować mieli z „projektami ustaw”, o tyle RF występować miała z „wnioskami ustawodawczymi”, a więc z luźnymi raczej pomysłami. Aktualnie art. 41 traktuje wszystkie postacie inicjatywy jednolicie, jako „projekty ustaw” (*Gesetzesvorschlaege*),

przedstawiane w drodze „wniosków” członków RN, RF (jej całości lub 1/3 i kierowanych już bezpośrednio) albo „przedłożeń” rządu.

Konstytucja Federalna nie zna też żadnych ograniczeń materialnych dla inicjatywy ustawodawczej drugiej izby, z czego wynika dopuszczalność takiej inicjatywy w całym zakresie ustawodawstwa federalnego. W szczególności nie jest znany żaden wymóg powiązania tej inicjatywy z konstytucyjnym stanowiskiem krajów federalnych. Obejmuje ona również możliwość inicjowania aktów konstytucyjnych.

**4.1.1.2.** Możliwość rozpoczęcia postępowania w Radzie Federalnej, zmierzającego do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w formie uchwały całej izby, przysługuje każdemu z jej członków, po uzyskaniu poparcia co najmniej jeszcze dwu innych deputowanych tej izby. Odpowiedni wniosek składany jest na ręce Prezydenta RF. Nie musi to mieć miejsce, jak w RN, w czasie posiedzeń izby. Do wniosku dołączony być winien pełny tekst proponowanej uchwały RF, czyli projekt przyszłej ustawy. Wnioskodawca może również proponować tryb prac przygotowawczych nad swym wnioskiem w izbie, np. proponując określoną komisję, postulując powołanie komisji nadzwyczajnej, bądź też przejście najpierw do dyskusji plenarnej. Zazwyczaj też Prezydent RF stosuje tryb, zaproponowany przez wnioskodawcę. Wnioskodawca może również, aż do stadium głosowania w komisji lub do rozpoczęcia dyskusji w izbie, wycofać swój wniosek. Natomiast w wypadku przeciągającej się zwłoki w rozpatrywaniu wniosku, gdy komisja nie rozpoczęła prac nad wnioskiem deputowanego w ciągu 6 miesięcy od przekazania jej wniosku, deputowany może żądać przyspieszenia prac w ciągu następnych 6 miesięcy w drodze odpowiedniego wniosku, zgłoszonego Prezydentowi RF. Prezydent RF zobowiązuje wówczas przewodniczącego komisji do przedstawienia danej sprawy na posiedzeniu komisji w ciągu 10 tygodni (por. § 21 regulaminu RF).

Drugą możliwością doprowadzenia do uchwały RF o wystąpieniu z inicjatywą ustawodawczą jest wysunięcie odpowiedniego wniosku przez którąś z komisji izby, ale tylko w związku z jakąś sprawą rozpatrywaną przez komisję i gdy występuje „treściowe powiązanie” obu tych kwestii. W takiej sytuacji komisja winna wystąpić z odpowiednią uchwałą do Prezydenta RF, wraz z uzasadnieniem, oraz wybrać sprawozdawcę (§ 32 ust. 5 jw.). Postępowanie ustawodawcze jest wówczas skrócone, gdy uważa się, że taka inicjatywa ma już za sobą etap prac „komisyjnych”.

Następnym krokiem po złożeniu wniosku, jest przesłanie go przez Prezydenta RF do jednej z komisji, celem przeprowadzenia wstępnych badań (Vorpreuefung

- por. § 19 ust. 1). W praktyce to zarządzenie Prezydenta RF jest zwykle poprzedzone obradami Konferencji Prezydialnej. W normalnej sytuacji przekazanie wniosku następuje do jednej z komisji resortowych RF, dopuszczona jest jednak również możliwość powołania w tym celu komisji specjalnej. Regulamin RF przewiduje także, że uchwałą całej izby można przekazać sprawę inicjatywy ustawodawczej innej komisji, niż to pierwotnie zdecydował Prezydent.

Przewodniczący komisji wyznacza jednego z jej członków do zreferowania sprawy na posiedzeniu komisji. Debatę w komisji regulują, w sposób „odpowiedni” przepisy, dotyczące debaty plenarnej (§ 33 ust. 2). Rozpoczyna się ona od wprowadzenia przez referenta sprawy. Dyskusja jest kierowana przez przewodniczącego komisji i kończy się głosowaniem, a rozstrzygnięcia podejmowane są zwykłą większością głosów przy obecności ponad połowy składu komisji. Oprócz członków komisji w posiedzeniach mogą brać udział przedstawiciele Rządu Federalnego oraz inni członkowie RF.

Na zakończenie swych prac komisja uchwała sprawozdanie i wybiera sprawozdawcę. Do sprawozdania należy również załączyć stanowisko mniejszości (co najmniej 3 członków komisji), które jednak na posiedzeniu Rady nie jest już uzasadniane ustnie. Sprawozdanie przekazuje się Prezydentowi RF. Obrady izby w omawianej sprawie regulują przepisy ogólne; obrady składają się z wysłuchania sprawozdawcy komisji, dyskusji i głosowania (§ 44 ust. 1). Początek obrad przypaść może najwcześniej w 24 godziny po przesłaniu deputowanym sprawozdania komisji.

Oryginalnie rozwiązana jest sprawa porządku dyskusji. Już zapisując się do głosu przyszli dyskutanci winni deklарować się, czy będą prezentować stanowisko popierające (tu: inicjatywę ustawodawczą), czy też negujące. Zaś prowadzący obrady udziela na przemian głosu dyskutantom z obu grup, zaczynając od grupy przeciwników wniosku (§ 47 ust. 1 i 2). Zgłaszanie się do zabrania głosu przez posłów partyjnych następuje poprzez specjalnego deputowanego z każdej frakcji, a prowadzący obrady ma w czasie dyskusji zwracać uwagę na właściwą reprezentację wszystkich frakcji (tamże).

Do projektu inicjatywy ustawodawczej mogą być, w trakcie debaty RF, zgłaszane poprawki. Wymagane jest tu, jak i do wszelkich innych materialnych wniosków deputowanych, poparcie przez minimum 3 osoby, pisemna forma wniosku, własnoręczne podpisy, złożenie poprawek na ręce przewodniczącego obrad w trakcie debaty plenarnej. Prezydent czuwa także nad właściwym porządkiem ich głosowania. W razie sporu, o porządku głosowania rozstrzyga izba. Po szczególne wnioski przyjmowane są zwykłą większością głosów, przy minimal-

nej obecności 1/3 deputowanych. Przy równości głosów, wniosek uważa się za odrzucony (§ 58 ust. 1). Po przyjęciu inicjatywy ustawodawczej kierowana jest ona do Rady Narodowej, gdzie poddana jest normalnej procedurze, podobnie jak projekty innych podmiotów inicjatywy gospodarczej.

Inicjatywa ustawodawcza Rady Federalnej, w praktyce konstytucyjnej Austrii, istnieje w formie szczątkowej (por. niżej). Niewątpliwie zasadniczą tego przyczyną jest trwała na ogół koalicja rządowa dwu największych partii i silne podporządkowanie funkcjonowania parlamentarzystów wymogom dyscypliny partyjnej. W praktyce politycznej tego kraju nie widzi się miejsca dla innych kanałów inicjatywy ustawodawczej ze strony koalicji, poza inicjatywą ustawodawczą rządu.

**4.1.1.3.** Inicjatywa ustawodawcza należąca do 1/3 składu Rady Federalnej jest instytucją funkcjonującą dopiero od dwu lat. Pomyślana jest jako pewien element kwestii ogólniejszej, mianowicie próby powrotu tej izby do jej pierwotnego zamysłu jako reprezentantki interesów jednostek federalnych. Nastąpiło bowiem w ramach kolejnej reformy strukturalnej austriackiego federalizmu. Zebranie stosownego poparcia nie jest regulowane w przepisach prawa i pozostawione jest całkowicie aktywności deputowanych. Regulamin RN poddaje je ogólnemu porządkowi postępowania ustawodawczego.

**4.1.2.** Drugą zasadniczą kompetencją RF w zakresie ustawodawstwa jest rozpatrywanie przez nią „uchwał ustawodawczych” (Gesetzesbeschluss), podjętych już przez RN, czyli tekstów ustawodawczych, skonstruowanych już przez pierwszą izbę parlamentarną (art. 42 KF). Dotyczy to zarówno ustaw zwykłych jak i ustaw konstytucyjnych. Cytowany przepis wymaga przy tym „niezwłocznego” przekazania Radzie Federalnej każdej z takich uchwał, przez Prezydenta RN. Występujące w pierwotnym tekście Konstytucji zastrzeżenie, że „uchwały ustawodawcze” Prezydent RN przekazuje najpierw Kanclerzowi Federalnemu, który dopiero „powiadamia” (bekanntgeben) o tym drugą izbę, oczywiście przesyłając też uchwalony tekst - zostało wykreślone w toku nowelizacji Konstytucji 1 VII 1981 r.

W RF sprawa ta rozpatrywana jest wstępnie, w myśl ogólnych zasad postępowania (por. § 19 regulaminu RF), przez odpowiednią komisję i z odpowiednim sprawozdaniem trafia na posiedzenie plenarne.

W myśl Konstytucji uprawnienia RF polegają w takiej sytuacji na:

a) Pozostawienia sprawy bez biegu; w praktyce decyduje o tym Konferencja Prezydencka. W myśl art. 42 ust. 4 KF po upływie 8-mio tygodniowego terminu

ustawa jest wówczas promulgowana przez Prezydenta Federalnego i publikowana.

b) Podjęcie uchwały o nie wnoszeniu sprzeciwu (art. 42 ust. 4 KF), co otwiera możliwość promulgacji i publikacji ustawy, nawet przed upływem powyższego terminu, który jest ogólnym terminem konstytucyjnym dla dokonania promulgacji.

c) Uchwalenie sprzeciwu (Einspruch) wobec „uchwały ustawodawczej”, co powoduje jej zwrócenie Radzie Narodowej i tymczasowy brak możliwości promulgacji. Z wnioskiem o uchwalenie sprzeciwu wystąpić może każdy z członków RF (§ 43 ust. 1 regulaminu RF). Zgłasza się go na posiedzeniu w trakcie rozpatrywania sprawy stanowiska RF wobec uchwały ustawodawczej, ale przyjmowany jest do rozpatrzenia dopiero po uzyskaniu poparcia dalszych trzech członków RF, okazanego na wezwanie prowadzącego obrady. Wniosek ten nie wymaga żadnego uzasadnienia; w szczególności nie jest wymagane wskazywanie na naruszenie przez ustawę konstytucji, naruszenie przez nią interesów krajów federalnych czy tp. Podkreśla to również ogólnopolityczny charakter RF. Sprzeciw RF, tak wobec ustawy zwykłej jak i ustawy konstytucyjnej, uchwalany jest przy tym w ramach tych samych wymogów regulaminowych.

Dla ostatecznego powstania ustawy wymagane są wówczas powtórne obrady RN i „powtórzenie” (Wiederholung) przez nią swej „poprzedniej uchwały” (art. 42 ust. 4 KF). Sprawa ta rozpatrywana jest wówczas przez odpowiednią komisję RN (§ 77 regulaminu RN), która może zaproponować albo „powtórzenie pierwotnej uchwały” (zwanej w praktyce Beharrungsbeschluss - uchwała potwierdzająca), albo sformułowanie nowej ustawy. Uchwalenie „powtórzenia” następuje przy nieco podwyższonych wymogach formalnych, a mianowicie wyższej frekwencji, wynoszącej połowę deputowanych RN zamiast ogólnie wymaganej 1/3 (por. art. 82 ust. 1 oraz ust. 2 pkt. 3 regulaminu RN), ale nadal przy zwykłej większości głosów. O „powtórzeniu” ustawy RN zawiadamia drugą izbę. O ile wymogi te nie są spełnione, „powtórzenie” nie dochodzi do skutku, sprzeciw RF jest skuteczny i ustawa nie może być promulgowana.

„Nowa” ustawa może uwzględniać stanowisko RF, zawierając elementy nie występujące w tekście pierwotnym ale może być także rozszerzona o jeszcze inne zagadnienia. W takich sytuacjach, po obradach w komisji, Rada Narodowa przystępuje do etapu drugiego czytania swej zwykłej procedury ustawodawczej. Nowa ustawa, nawet jeśli tylko uwzględnia stanowisko RF staje się (po zakończeniu postępowania w RN), przedmiotem normalnej dyskusji w RF, z normalnymi uprawnieniami tej izby.

Ważnym wymogiem konstytucyjnym jest konieczność dołączenia do sprzeciwu uzasadnienia. Już deputowany, występujący z wnioskiem o uchwalenie sprzeciwu, zobowiązany jest dołączyć do swego wniosku uzasadnienie, które zapewne staje się osnową późniejszego, formalnego uzasadnienia do sprzeciwu. Jak zauważają Klecatsky-Morscher „sprzeciw spełnia te wymogi (sc. - uzasadnienia, P.S.) jeżeli jest jasne, z jakich powodów RF zajmuje stanowisko przeciwne uchwale ustawodawczej. Jeżeli wymóg ten nie jest spełniony, sprzeciw RF nie występuje, czyli ustawa może już być bez żadnych przeszkód promulgowana i publikowana, po upływie 8-mio tygodniowego terminu”.<sup>9</sup> Autorzy komentarza do Regulaminu RF dodają, że wobec tego wniosek deputowanego RF o uchwalenie sprzeciwu bez uzasadnienia, nie może być dyskutowany, czyli traktowany jest jako niebyły.

Natomiast RF nie może uchylać poprawek do uchwały ustawodawczej Rady Narodowej;<sup>10</sup> dopuszcza się jednak możliwość wyrażenia przez tę izbę, w ramach sprzeciwu, warunków, pod którymi gotowa jest ona wyrazić następnie swą zgodę.<sup>11</sup> Byłaby to więc pewna sugestia dla RN co do oczekiwanych przez drugą izbę kierunków zmian ustawy.

**4.1.3.** Art. 42 ust. 5 KF w sposób istotny ogranicza jednak dalej te, skromne jak widać, kompetencje RF - poprzez wyliczenie szeregu spraw, w których RF sprzeciwu wnosić w ogóle nie może. Ustawy uchwalone w tych materiałach są jedynie przesyłane RF do wiadomości, ale też od razu kierowane, przez Prezydenta RN, do promulgacji. Żaden mechanizm rozstrzygnięcia ewentualnych sporów między izbami w takiej sytuacji, nie jest konstytucyjnie przewidziany.

Wymienione przez powyższy przepis konstytucyjny zagadnienia dotyczą:

- 1) regulaminu Rady Narodowej,
- 2) (samo-) rozwiązania Rady Narodowej,
- 3) ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym,
- 4) rozporządzeń majątkiem federalnym,
- 5) przejęcia lub przekształcenia majątkowej odpowiedzialności Federacji,
- 6) zaciągnięcia lub przekształcenia długu federalnego, lub
- 7) zatwierdzenia zamknięcia rachunków federalnych.

Wskazany przepis konstytucyjny wyraźnie określa akty RN w powyższym zakresie także jako „uchwały ustawodawcze”. Zwraca tu zwłaszcza uwagę wymienienie ustaw budżetowych; druga izba austriackiego parlamentu jest więc całkowicie wykluczona od współstanowienia w sprawie preliminarzowa wpływów

i wydatków federalnych, choć niewątpliwie występować tu mogą liczne powiązania z budżetami krajów federalnych. Na uwagę zasługuje również fakt, że podczas nowelizacji KF przeprowadzonej 4 IV 1986 (z mocą od 1 I 1987 r.) z jednej strony ograniczono zakres tych wyłączeń (o sprawy regulacji zastępstwa Prezydenta Federalnego), ale z drugiej strony istotnie rozszerzono, poprzez zmianę pierwotnego określenia „pożyczki federacji” na „odpowiedzialność” i „długi” (Federacji).

**4.1.4.** Z drugiej jednak strony, wobec pewnych ustaw o randze konstytucyjnej Radzie Federalnej przysługują uprawnienia dalej idące niż prawo wyrażenia sprzeciwu, mianowicie wyrażanie „zgody” (Zustimmung), której brak nie może być przez RN sanowany np. przez „powtórzenie” swej wcześniejszej uchwały. W tym przypadku mamy do czynienia ze swoistym wetem absolutnym drugiej izby, nie poprzedzonym zresztą również żadnym postępowaniem mediacyjnym.

Konstytucja federalna przewiduje 4 tego rodzaju sytuacje:

a) Ustalenie w federalnej tzw. ustawie co do zasad (Grundsatzgesetz - por. art. 12 KF), krótszego niż 6 miesięcy terminu wydawania do takich ustaw, przez parlamenty krajowe, ustaw wykonawczych - art. 15 ust. 6 KF;

b) Zmiany konstytucyjne, dotyczące liczebności, składu i funkcji samej Rady Federalnej - art. 35 ust. 4 KF;

c) Ustawy konstytucyjne lub postanowienia o randze konstytucyjnej w ustawach federalnych, ograniczające kompetencje krajów federalnych w zakresie funkcji ustawodawczej lub wykonawczej, ustalone w Konstytucji Federalnej - art. 44 ust. 2 KF;

d) Wyrażanie przez Radę Narodową „przyzwolenia” (Genehmigung), na zawieranie pewnych kategorii umów międzynarodowych, mianowicie o ile umowy takie wkraczają w samodzielny zakres działania krajów federalnych - art. 50 ust. 1. Ta kompetencja RF istnieje dopiero od nowelizacji KF z 29 IX 1988, natomiast przy innych umowach międzynarodowych Radzie Federalnej przysługuje prawo sprzeciwu wobec odpowiednich uchwał ustawodawczych RN.

Konstytucja i regulamin RF wymagają również, przy 4 powyższych sytuacjach, zróżnicowanych warunków formalnych dla uchwał RF:

ad. a) - brak szczególnych przepisów, a więc wymagana jest obecność 1/3 i zwykła większość głosów (art. 37 ust. 1 KF),

ad. b) - zgoda (a według określeń konstytucyjnych „przyjęcie” - Annahme) następuje dopiero wówczas, o ile w wymaganej większości głosów - w tym wy-

padku zwykłej - znajdują się w większości deputowanych z conajmniej 4 krajów federalnych,

ad. c) - wymóg obecności 1/2 deputowanych i minimum 2/3 oddanych głosów,

ad. d) - wymogi formalne zależą od tego, czy umowa wkracza w ustawowo czy też konstytucyjnie określony zakres działania krajów, stosownie do tego w grę wchodzi albo art. 37 ust. 1, albo art. 44 ust. 2 KF.

We wszystkich powyższych przypadkach KF nie określa terminu wyrażania wspomnianej zgody. Dopóki to nie zastąpi, postępowanie ustawodawcze ulega zawieszeniu, a kończy się z momentem wyraźnej odmowy udzielenia.

**4.1.5.** Do kompetencji ustawodawczych Rady Federalnej można również zaliczyć prawo 1/3 jej deputowanych żądania przeprowadzenia referendum nad każdą, uchwaloną już przez parlament w którymś z powyższych trybów, zmianą konstytucyjną (art. 44 ust. 3 KF). Idzie tu przy tym o tzw. zmiany fragmentaryczne (Teilaenderungen); zmiany całościowe konstytucji (Gesamtaenderungen) podlegają bowiem referendum obligatoryjnemu. W myśl § 26 regulaminu RF stosowny wniosek składa się na ręce Prezydenta RF, który przekazuje go dla poczynienia dalszych kroków Kanclerzowi Federalnemu.

Natomiast prawo żądania referendum wobec ustawy zwykłych, przysługuje jedynie RN: poprzez odpowiednią uchwałę, podjętą przed promulgacją ustawy lub też na żądanie większości członków tej izby - a więc w drodze złożenia przez nich stosownego wniosku, poza obradami izby (art. 43 KF).

## 4.2. Funkcje kontrolne

Radzie Federalnej, aczkolwiek w stopniu nieporównanie niższym niż pierwszej izbie parlamentu, przysługują również pewne uprawnienia w zakresie kontroli parlamentarnej nad działalnością Egzekutywy. Formalistycznie skonstruowana konstytucja austriacka ujmuje je jako „współdziałanie Rady Narodowej i Rady Federalnej w funkcji wykonawczej Federacji” (art. 50 i nast.). Do tego zakresu zaliczone zresztą zostaje także uchwalanie budżetu, wyrażanie zgody na zawieranie umów międzynarodowych oraz sensu stricto uprawnienia sprawdzające działalność administracji.

Ogólne prawo Rady Federalnej do kontroli nad działalnością Rządu Federalnego wyrażone jest w art. 52 ust. 1 KF jako prawo kontroli „kierownictwa” (Geschaeftsfuehrung), sprawowanego przez ten rząd, prawo zapytań członków

Rządu co do wszystkich kwestii z zakresu funkcji wykonawczej (co urzędowy tytuł art. 52 ust. 1 KF nazywa „Interpellationsrecht”) i żądania informacji o wszystkich, wiążących się z tym sprawach („Fragerecht”), tudzież wyrażania swych życzeń co do realizacji funkcji wykonawczej poprzez swe rezolucje (Entschliessungen - „Resolutionsrecht”). Powtarzając pierwszą część powyższego przepisu konstytucyjnego, bez instytucji rezolucji, § 24 ust. 1 regulaminu RF także nazywa zbiorczo wymienioną kompetencję jako „prawo zapytywania” (Fragerecht) i wyjaśnia egzemplifikacyjnie jego zakres na „akty rządowe, czynności administracji urzędowej oraz czynności administracji federalnej jako podmiotu praw prywatnych”.

**4.2.1.** Konkretyzacja sposobu realizacji tych możliwości dokonana jest w regulaminie RF, który wprowadza w tym zakresie następujące instytucje:

a) Każdy z deputowanych RF może kierować pod adresem członków Rządu tzw. „małe zapytania” (§ 62 i 63), w zakresie wynikającym z § 24 ust. 1. Wnoszenie tego rodzaju zapytań następuje w trakcie tzw. „godziny pytań” (§ 42), która otwiera z reguły każde posiedzenie RF. Najpóźniej na 4 dni przed posiedzeniem, na którym deputowany chciałby wnieść swoje zapytanie, winien on je przedstawić Dyrekcji Parlamentarnej. Prezydent RF kieruje je bezzwłocznie do odpowiedniego ministra (§ 62 ust. 5).

Prezydent RF, w porozumieniu z Konferencją Prezydialną, ustala porządek stawiania zapytań podczas godziny pytań, uwzględniając przy tym czas ich wniesienia, rodzaj sprawy oraz odpowiedni do siły frakcji rozkład zapytań (§ 63 ust. 1). W czasie godziny zapytań, podczas której przewidziane jest postawienie zapytania, powielony tekst zapytania otrzymują wszyscy deputowani. Po wywołaniu zapytania nie jest ono powtarzane przez zapytującego deputowanego, natomiast głos zabiera zapytywany minister, który udziela odpowiedzi ustnej, „na tyle krótko i konkretnie, na ile pozwala na to postawione zapytanie” (§ 63 ust. 4). Deputowany może postawić dwa pytania dodatkowe, wiążące się z otrzymaną odpowiedzią.

Jeżeli udzielenie ustnej odpowiedzi przeciąga się ponad 4 tygodnie od momentu wniesienia, deputowany może zażądać w przeciągu dalszych 14 dni udzielenia mu odpowiedzi pisemnej. Prezydent RF zawiadamia o tym niezwłocznie ministra. Odpowiedź pisemna winna być udzielona w ciągu miesiąca od momentu zażądania. Przedstawia się ją w odpisie wszystkim członkom RF.

b) Zapytania pisemne, kierowane do Rządu Federalnego lub jego ministrów (§ 59 ust. 2). Składane są one na ręce Prezydenta RF, przy czym oprócz inicja-

tora zapytania pisemne muszą uzyskać poparcie co najmniej jeszcze dwu innych członków RF. Zakres zapytań pisemnych dotyczy również kręgu zagadnień, ujętych w art. 52 ust. 1 KF i § 24 ust. 1 regulaminu RF. Wnoszenie zapytań nie jest związane koniecznie z terminami posiedzeń izby. Odczytanie zapytań w izbie następuje jedynie na zarządzenie Prezydenta RF.

Odpowiedź na zapytanie udzielana jest w formie ustnej lub pisemnej (to ostatnie jest regułą) w terminie dwu miesięcy od dnia wniesienia. Odpowiedź ustna następuje w trakcie obrad i dochodzi do niej na propozycję ministra, adresata zapytania. Na pisemne żądanie co najmniej 5 deputowanych, nad treścią udzielonej w ten sposób odpowiedzi może zostać przeprowadzona dyskusja. Można również przeprowadzić dyskusję nad odpowiedzią, złożoną na piśmie (por. § 60). Następuje to na pisemny wniosek co najmniej 3 deputowanych, o ile wniosek ten zostanie zaakceptowany przez izbę. Jednak gdy z wnioskiem takim wystąpi pięciu deputowanych, dyskusja taka odbywa się już bez potrzeby uzyskiwania zgody izby. Rezultatem takiej dyskusji może być jedynie uchwała o przyjęciu bądź nieprzyjęciu odpowiedzi do wiadomości przez RF.

c) Zapytania pilne (§ 61). Jest to właściwie jedynie szczególny tryb traktowania pewnych zapytań pisemnych. Mianowicie trzech deputowanych może zażądać, w formie wniosku pisemnego, aby któreś z zapytań pisemnych wniesionych na poprzednim lub aktualnym posiedzeniu RF, zostało przez pytającego ustnie uzasadnione a następnie przedyskutowane. O losie tego wniosku rozstrzyga, bez przeprowadzenia dyskusji, RF w drodze uchwały. Jeśli jednak żądanie takie zostało zgłoszone przez pięciu deputowanych, debata nad zapytaniem odbywa się bez potrzeby uzyskania zgody izby. W obu sytuacjach adresat zapytania, po przedstawieniu przez pytającego uzasadnienia, jest zobowiązany albo do złożenia natychmiastowej, ustnej odpowiedzi lub wydania w tej sprawie swego oświadczenia (to ostatnie ma jednak miejsce w praktyce niezmiernie rzadko).

**4.2.2.** Art. 52 ust. 1 KF, oprócz wskazania na możliwość podejmowania przez RF typowych działań sprawdzających, stwarza dla niej jeszcze dodatkowo, jak już o tym wspomniano, prawo uchwalania rezolucji „dających wyraz życzeniom co do realizacji funkcji wykonawczej”. Prawo to powtórzone jest w § 24 ust. 2 regulaminu RF, a postępowanie w tym względzie reguluje § 43.

Inicjatywę posiada każdy z członków RF i wykonywana jest ona w formie pisemnej, w drodze odpowiedniego pisma na ręce Prezydenta RF. Inicjatywa przyjmowana jest do porządku obrad, o ile zostanie poparta przez minimum dwu dalszych deputowanych, zmanifestowane przez podniesienie rąk na zapytanie prowadzącego obrady Prezydenta RF. Poprawki i uzupełnienia są niedopuszczal-

ne. Inicjatywy powyższe muszą jednak pozostawać w treściowym związku z debatowanymi właśnie przez izbę sprawami (§ 43 ust. 3). W razie wątpliwości, sprawa jest rozstrzygana przez Prezydenta RF. Rada Federalna nie może więc uchylać rezolucji nie związanych z diskutowanymi zagadnieniami. Omawiane w tym miejscu rezolucje traktowane są wyłącznie jako oświadczenia polityczne, nie posiadające żadnej mocy prawnie wiążącej.<sup>12</sup>

**4.2.3.** Rada Federalna, połączona z Radą Narodową w Zgromadzenie Federalne, może również uchwalić pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Federalnego (art. 68 KF), za „zawinione naruszenie prawa przez swoje czynności urzędowe” (art. 142 ust. 1 i ust. 2 lit. a KF). W sprawach takich rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny. Każdej z obu izb parlamentarnych przysługuje przy tym inicjatywa wystąpienia z wnioskiem do Kanclerza Federalnego o zwołanie izb połączonych. Żadna swoboda po stronie kanclerza w takiej sytuacji nie występuje. Dla ważności uchwały Zgromadzenia potrzebna jest obecność ponad połowy deputowanych tak jednej jak i drugiej izby, ale uchwała zapada większością 2/3 oddanych głosów.

**4.2.4.** Rada Federalna na podstawie art. 100 ust. 1 KF wyraża swą zgodę na wniosek, kierowany przez Rząd Federalny do Prezydenta Federalnego o rozwiązanie parlamentu krajowego, w określonej przez KF sytuacji. Jest to chyba jedyne uprawnienie RF, przy wykonywaniu którego jest ona monopolistą, gdyż udział tu Rady Narodowej nie jest przewidziany w najmniejszy stopniu.

### **4.3. Pozostałe kompetencje**

**4.3.1.** Warto jeszcze wskazać, że Rada Federalna posiada konstytucyjne uprawnienie powoływania części składu Trybunału Konstytucyjnego, proponując Prezydentowi Federalnemu kandydatów (po trzech na jedno miejsce) na trzy stanowiska sędziów i jednego zastępcy, na ogólną liczbę 14 członków i 6 zastępców austriackiego Trybunału Konstytucyjnego. Identyczne możliwości w tym względzie posiada Rada Narodowa. Pozostali członkowie Trybunału powoływani są na wniosek Rządu Federalnego.

**4.3.2.** Ponadto jedna trzecia członków RF może zaskarżać przed Trybunałem Konstytucyjnym ustawy federalne, pod zarzutem ich niekonstytucyjności (art. 140 ust. 1 KF, § 26 ust. 2 regulaminu RF). Identyczne prawo posiada jedna trzecia członków RN.

Powyższa grupa członków RF musi również w takiej sytuacji wybrać swego pełnomocnika



## 5. Kilka uwag o praktyce działania Rady Federalnej

Nader wątle konstytucyjne funkcje drugiej izby austriackiego parlamentu nie zachęcają tej izby do rozwijania bardziej aktywnej działalności. Dochodzi do tego specyfika austriackiego systemu partyjnego który, jak tu już wyżej wskazano, zasadniczo determinuje aktywność obu izb parlamentarnych tego kraju. Specyfika ta polega na względnie trwałych układach koalicyjnych dwu największych partii politycznych Austrii (socjaldemokratycznej i ludowej, tj. chrześcijańsko-demokratycznej - tzw. rządu wielkiej koalicji). Stąd też kryzysy gabinetowe zdarzają się tu niezmiernie rzadko a obie główne partie - dysponując łącznie co najmniej 80%-ami mandatów i w RN i w RF - zobowiązane są popierać i ułatwiać przejście projektom rządowym oraz nie rozwijać w większej skali swej własnej inicjatywy w zakresie ustawodawstwa.

Jedynie w okresach czy to jeszcze niestabilizowanego systemu partyjnego (okres powojenny) czy to w wyjątkowych wypadkach funkcjonowania rządu jednopartyjnego bądź rządów „małej koalicji” (socjaliści czy chadecy z liberałami) i gdy dodatkowo rządząca partia nie ma większości w Radzie Federalnej, a tak zwykle jest z partią socjalistyczną - obserwujemy większe wykorzystywanie kompetencji RF. Nader dawno też już zauważono, że RF nie podejmuje próby wykorzystywania swych kompetencji celem promowania interesów krajowych, a więc tych podmiotów z których wywodzą się jej deputowani.<sup>13</sup> W takiej sytuacji główną rolą drugiej izby, a zwłaszcza wyborów do sejmów krajowych, jest odgrywanie funkcji „sejsmografu politycznego”,<sup>14</sup> wskazywanie rządzącym o ile zmieniają się nastroje społeczne w głównych problemach politycznych. Bowiern gdy deputowani RF kierują się w swej działalności głównie ogólnopolitycznymi interesami, również i te wybory, z założenia lokalne, determinowane są podobnymi nastawieniami wyborców.

Wykorzystywanie kompetencji RF w praktyce ilustruje poniższa tabela.<sup>15</sup>

|   |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
|---|------------------------------|----|-----|-----|----|----|---|---|----|---|----|-----|----|----|
|   | XV - 5.6.1979 - 6.7.1982     | 41 | 326 | 155 | 4  | 3  | . | 1 | 36 | 4 | 8  | 78  | 11 | 15 |
|   | XIV - 4.11.1975 - 5.6.1979   | 40 | 370 | 140 | 14 | 14 | . | . | 37 | 6 | 12 | 40  | 2  | 10 |
|   | XIII - 4.11.1971 - 4.11.1975 | 42 | 530 | 181 | 4  | 4  | . | . | 46 | . | 27 | 40  | .  | 8  |
|   | XII - 31.3.1970 - 4.11.1971  | 16 | 171 | 47  | 3  | 3  | . | . | 24 | 3 | 12 | 16  | 1  | 31 |
|   | XI - 30.3.1966 - 31.3.1970   | 51 | 442 | 110 | 12 | 9  | . | 3 | 76 | . | 23 | 135 | 1  | 39 |
|   | X - 14.2.1962 - 30.3.1966    | 41 | 307 | 68  | .  | .  | . | . | 60 | 1 | 18 | 21  | .  | 28 |
|   | IX - 9.6.1959 - 14.12.1962   | 50 | 296 | 68  | .  | .  | . | . | 21 | . | 14 | 17  | .  | 31 |
|   | VIII - 8.6.1956 - 9.6.1959   | 31 | 269 | 45  | 4  | 1  | 3 | . | 17 | . | 4  | 23  | .  | 31 |
|   | VII - 18.3.1953 - 8.6.1956   | 34 | 296 | 48  | .  | .  | . | . | 17 | . | .  | 24  | .  | 30 |
|   | VI - 8.11.1949 - 18.3.1953   | 34 | 286 | 16  | 2  | .  | 1 | 1 | 14 | . | .  | 20  | .  | 26 |
|   | V - 19.12.1945 - 8.11.1944   | 46 | 471 | 8   | 10 | 4  | 5 | 1 | 15 | . | .  | 30  | .  | 41 |
| Kadencja RN   |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 1. Liczba posiedzeń Rady Federalnej                                 |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 2. Uchwały ustawodawcze RN, przesłane do RF                         |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 3. Uchwały RN dotyczące umów międzynarodowych                       |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 4. Sprzeciw RF wobec uchwał ustawodawczych RN                       |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 5. Uchwały potwierdzające RN  |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 6. Zmiany ustawy, dokonane przez RN na skutek sprzeciwu RF          |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 7. Brak reakcji RN na sprzeciw (upadek ustawy)                      |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 8. Uchwały ustawodawcze w zakresie art. 42 ust. 5 KF (budżet i in.) |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 9. Inicjatywy ustawodawcze RF                                       |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 10. Informacje rządu dla RF   |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 11. Zapytania pisemne członków RF                                   |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 12. W tym pilne   |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |
| 13. Realnie   |                              |    |     |     |    |    |   |   |    |   |    |     |    |    |

1. Por. bliżej autora: O historii i specyficznych cechach postawia federalizmu austriackiego - Zeszyty Naukowe UJ - Nauki Polityczne nr 28/1991.
2. Por. P. Pernthaler: Das Forderungsprogramm der oesterreichischen Bundeslaender Wien 1980 s. 16 („massive Zentralisierung”).
3. Por. np. R. Walter-H. Mayer: Grundriss des oesterreichischen Bundesverfassungsrechts Wien 1988, s. 65.
4. H. Schambeck: Das Bundesrat der Republik Oesterreich-Jahrbuch des oeffentlichen Rechts Band 26 (1977), s. 224.
5. F. Koja: Das freie Mandat des Abgeordneten Salzburg-Nuenchen 1971, str. 16.
6. K. Atzwanger - W. Zoegernitz: Bundesrat-Geschaeftsordnung mit Anmerkungen Wien 1988, s. 107.
7. Por. typowe stanowisko F. Ermacory: Oesterreichische Verfassungslehre, Wien 1970 str. 149
8. F. Koja: Allgemeine Staatslehre Wien 1993, s. 134 i nast.
9. H. Klecatsky - U. Morscher: oesterreichische Bundesverfassung Wien 1985, s. 337
10. Die oesterreichische Bundesverfassung. Mit Kommenter von K. Ringhofer Wien 1977 s. 143
11. K. Atzwenger... jw. s. 178
12. K. Atzwenger... jw. s. 122
13. Por. R. Walter: Der Bundesrat (w:) Foederalistische Ordnung - Bd. I: Bundesstaat auf der Waage passim
14. za; H. Schambeck: Entwicklung des oesterreichischen Parlamentarismus (w:) Demokratie in Anfechtung - Festschrift J. Boermann Berlin 1982, s. 644

## SENAT REPUBLIKI FRANCUSKIEJ

### 1. Geneza i rozwój dwuizbowości parlamentu w Republice Francuskiej

W tradycji dwuizbowości parlamentu w republikańskiej Francji szczególną rolę odegrał okres III Republiki, funkcjonującej w oparciu o konstytucję 1875 r. Nie tylko wykształcił się wówczas w całej pełni system dwuizbowy, ale pojawiły się także i charakterystyczne tendencje w zakresie roli ustrojowej obu izb parlamentu. Jeśli bowiem Senat III Republiki dorównywał w świetle konstytucji pod względem uprawnień Izbie Deputowanych, to gdy chodzi o faktyczną rolę, odgrywaną w praktyce ustrojowej, nie tylko nie stał niżej od Izby, ale wręcz ją przewyższał.<sup>1</sup> Było to widoczne tak w dziedzinie ustawodawstwa jak też w zakresie odpowiedzialności rządu przed Senatem, której konstytucja wyraźnie nie określała, a którą praktyka konstytucyjna rozbudowała doprowadzając do przypadków obalania rządu także przez Senat.

Konstytucja 1875 r. traktowała Senat jako jedną z dwu izb parlamentu, przyznając mu wpływ na politykę rządu: określając Senat jako Trybunału Stanu, jego wpływ na nominację premiera, ministrów i na obsadzanie urzędu Prezydenta, rozbudowane w praktyce prawo pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej. To wszystko, obok zagwarantowania mu udziału w procesie ustawodawstwa wyznaczało drugiej izbie znamiennej pozycję, stale ugruntowywaną.

Upadek III Republiki i odrzucenie w referendum z 1945 r. konstytucji 1875 r., opowiedzenie się społeczeństwa przeciwko powrotowi do przedwojennego ustroju i za uchwaleniem nowej konstytucji postawiły z całą ostrością problem drugiej izby w powojennej Francji. W centrum dyskusji znalazł się nie tylko problem miejsca, roli ustrojowej i zakresu kompetencji drugiej izby, ale w ogóle i jej byt. Konsekwentnymi zwolennikami jednoizbowości parlamentu byli komuniści, mniej zdecydowani socjaliści, stąd też pierwszy projekt konstytucji, odrzucony w referendum z 5 V 1946 r. przyjmował parlament jednoizbowy. Nowa

konstytuanta wybrana w czerwcu 1946 r. poszła na kompromis i przyjęła zasadę parlamentu dwuizbowego, różnicując znacznie rolę obydwu izb. Dominującą rolę wyznaczyła Zgromadzeniu Narodowemu, traktując Radę Republiki jako izbę refleksji.

Art. 6 konstytucji 1946 r. przewidywał Radę Republiki wybieraną w wyborach pośrednich przez gminy i departamenty, a więc w sposób odmienny niż Zgromadzenie Narodowe, które pochodziło z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Nadawało to drugiej izbie odmienny charakter i stanowiło pewne nawiązanie do instytucji Senatu z okresu III Republiki. Sposób wyboru Rady Republiki nie został określony w konstytucji, wobec istniejących spornych stanowisk zdekonstytucjonalizowano te postanowienia, pozostawiając te problemy do uregulowania w drodze ustaw zwykłych. O ile zatem Zgromadzenie Narodowe stanowiło przedstawicielstwo narodu, to Rada Republiki była reprezentacją jednostek terytorialnych, z tym, że jej skład był odnawiany w 1/3 co trzy lata, a więc system ten był zbliżony do stosowanego w przypadku Senatu III Republiki. Posiedzenia obu izb odbywały się w tym samym czasie.

W świetle art. 13 konstytucji 1946 r. prawo uchwalania ustaw należało do Zgromadzenia Narodowego, zaś Rada Republiki spełniała w tym zakresie wyłącznie rolę opiniodawczą (art. 20). Była ona przy tym zobowiązana do złożenia opinii w okresie dwu miesięcy, czyli nie mogła bezterminowo wstrzymywać tekstów uchwalonych przez Zgromadzenie. Pozytywna opinia Rady Republiki lub jej brak mimo upływu dwu miesięcy powodował, że ustawa była ogłaszana w brzmieniu przyjętym przez Zgromadzenie Narodowe. Wprowadzenie zaś przez Radę Republiki poprawek powoduje, że tekst powraca pod obrady Zgromadzenia, które stanowiło ostatecznie o brzmieniu ustawy (mogło te poprawki przyjąć, odrzucić w części lub w całości). Jeśli Rada Republiki przyjęła poprawki większością absolutną, taka też większość była niezbędna w Zgromadzeniu Narodowym do ich odrzucenia. Już tego rodzaju postanowienia przekraczały granice wyznaczające Radzie Republiki rolę izby refleksji, upodabniając ją w pewnym stopniu do izby oporu jaką był kiedyś Senat. Wszak wymóg większości absolutnej w rozdrobnionym Zgromadzeniu mógł uniemożliwić uchwalenie ustawy.<sup>2</sup>

Byt Rady Republiki był zagwarantowany w konstytucji, która zgodnie z postanowieniami art. 90 ust. 8 przewidywała, że zmiana ustawy zasadniczej w tym względzie wymaga zgody Rady Republiki. Byt innych instytucji ustrojowych nie miał takiego zabezpieczenia i Zgromadzenie Narodowe mogło samo decydować o ich losie.

W toku prac nad konstytucją zarysowały się różne stanowiska w kwestii kompetencji drugiej izby. Występowali bowiem zdecydowani zwolennicy pełnej dwuizbowości i zrównania praw obydwu izb (z jednym ograniczeniem, że druga izba nie może obalać rządu), komuniści byli za przyznaniem Radzie wyłącznie funkcji opiniodawczodoradczej zaś Ruch Republikańsko Ludowy (MRP) i socjaliści opowiadali się za przyznaniem jej roli politycznej np. udział w wyborze Prezydenta Republiki. To właśnie stanowisko zostało przyjęte i Rada nie posiadała prawa udziału w uchwalaniu inwestytury premierowi, nie zdobyła też prawa pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej, nie miała prawa oskarżania członków gabinetu przed Trybunałem Stanu, ani udziału w wyborze członków tegoż Trybunału. Nie przyznano jej też prawa interpelacji wobec rządu i jego członków, ale uzyskała prawo zapytań a także powoływania komisji śledczych w celu badania działalności gabinetu i jego członków. Warto podkreślić, że w wyniku ewolucji ustrojowej (m.in. w wyniku zmian regulaminu Rady Republiki) doprowadzono do upodobnienia instytucji zapytań z interpelacjami dopuszczono bowiem możliwość otwarcia dyskusji nad otrzymaną przez Radę odpowiedzią (art. 87 regulaminu). Dyskusja ta mogła prowadzić do podjęcia uchwały wyrażającej stanowisko Rady wobec rządu.

Konstytucja nie przewidywała w Radzie istnienia komisji śledczych, ani też nadawania ich uprawnień komisjom stałym, wprowadził je jednak regulamin Rady (art. 31). To też zbliżało Radę Republiki do pozycji Senatu w III Republice. Nie doprowadzono tylko do prawnych zmian w zakresie pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej, którą konstytucja zagwarantowała Zgromadzeniu Narodowemu, ale praktyka i w tej dziedzinie dokonała istotnej zmiany.

W toku prac nad konstytucją 1946 r. uwidoczniły się dwa stanowiska w sprawie miejsca i roli drugiej izby w ustroju politycznym państwa. Jedno, wyrażające poglądy prawicy a wypowiedziane przez E. Herriot'a (radykał) sprowadzało Radę Republiki do swego rodzaju akademii nauk moralnych i politycznych, albo do roli lekarza, który może choremu doradzać leczenie, ale nie ma prawa wystawić recepty. Drugie - prezentujące poglądy lewicy, sformułowane przez J. Duclos zakładało, że Rada po wyposażeniu jej w prawo inicjatywy ustawodawczej, w prawo zwoływania Komitetu Konstytucyjnego w celu kontroli działalności ustawodawczej Zgromadzenia, w prawo udziału w wyborze Prezydenta Republiki - może w istocie stać się nowym Senatem.<sup>3</sup> Praktyka wykazała, że spełniła się ta druga prognoza.

Już system wyborczy, zmodyfikowany w 1948 r., nawiązywał do ordynacji wyborczych do Senatu z końca XIX w. Wprowadzał on dwie zasady: a) tworzy

on reprezentację jednostek terytorialnych z jednoczesną rażącą dysproporcją gmin (dużych i małych) co uzasadniało określanie drugiej izby jako Wielkiej Rady małych gmin i reprezentantki interesów wsi francuskiej, b) przywrócenie wyborów większościowych z pewnymi wyjątkami na rzecz wyborów proporcjonalnych, c) powrót do zasady wyborów pośrednich, kilkustopniowych. Wyłoniona w 1948 r. w toku takich wyborów Rada Republiki miała bardziej prawicowy charakter niż Zgromadzenie Narodowe. Powodowało to, że bliższa mogła być współpraca rządu z Radą Republiki niż ze Zgromadzeniem Narodowym, co nie pozostawało bez wpływu na ewolucję ustrojową Francji i na stały wzrost roli i znaczenie drugiej izby. Widoczną oznaką tych tendencji było nadanie w grudniu 1948 r. radcom Republiki tytułu senatorów.

Początkowy okres ewolucji IV Republiki zrodził pogląd, że ujęty w konstytucji 1946 r. system polityczny nie opiera się na pełnej zasadzie dwuizbowości. Głoszono, iż jest to pozorny system dwuizbowy, określanej też jako jednoizbowość umiarkowana lub niekompletna.<sup>4</sup> Z czasem jednak, w świetle praktyki ustrojowej, pogląd ten ulega zmianie i coraz bardziej dostrzega się umacnianie zasady dwuizbowości związanej ze wzrostem roli i znaczenia drugiej izby. Wzrastało znaczenie Rady w zakresie ustawodawstwa, coraz więcej poprawek wносиła druga izba do ustaw i w coraz większym stopniu były one uwzględniane przez Zgromadzenie Narodowe.

Wydarzeniem wielkiej wagi w toku tej ewolucji było stanowisko rządu i Rady Republiki w 1948 r. Wbrew wyraźnemu stanowisku konstytucji premier A. Marie w toku obrad Rady Republiki 15 VIII 1948 r. nad zmienionym przez Zgromadzenie Narodowe projektem ustawy dotyczącej odbudowy gospodarczej i finansowej, niezadowolony ze zmian jakie Zgromadzenie wprowadziło oświadczył, że rząd ustąpi jeśli Rada Republiki nie przywróci art. 5 pierwotnego brzmienia. Było to pogwałcenie konstytucji, gdyż oznaczało, że rząd traktuje swą pozycję wobec Rady Republiki tak samo jak wobec Zgromadzenia Narodowego. Oświadczeniem tym premier postawił nieformalnie wniosek o udzielenie rządowi wotum zaufania. W tej sytuacji Rada wprowadziła do tekstu uchwalonego przez Zgromadzenie Narodowe pożądane przez rząd poprawki. Dnia 17 VIII 1948 r. premier Marie postawił kwestię zaufania także wobec Zgromadzenia i dzięki temu doprowadził do uchwalenia tekstu w brzmieniu oczekiwanym przez rząd. Praktyka ta, rozwijana w latach następnych, świadczy o tym, iż rząd napotykał na trudności w Zgromadzeniu wykorzystywał drugą izbę szukając w niej oparcia.

Pogwałcenie konstytucji widoczne jest nie tylko w postawieniu przez premiera kwestii zaufania dla rządu przed Radą Republiki, ale także, że uczynił to bez wymaganego w konstytucji uprzedniego upoważnienia go do tego przez gabinet.

Dokonaną 14 VI 1949 r. zmianą regulaminu Rady (art. 87 i n.) nadano zapytaniom Rady charakter interpelacji. Tendencje pozostające w sprzeczności z obowiązującą konstytucją wzbudzały zastrzeżenia i protesty, świadczy o tym list przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego E. Herriot'a do Prezydenta Republiki i odpowiedź V. Auriol'a.<sup>5</sup>

W wyniku tej praktyki zasada dwuizbowości została utrwalona, a rola izby drugiej uległa widocznemu wzmocnieniu, co odbyło się nie tylko *praeter legem*, ale *contra legem*, w tym przypadku wbrew postanowieniom konstytucji 1946 r. Rada Republiki coraz bardziej upodobniała się do Senatu z okresu III Republiki. Ważne znaczenie w tej ewolucji odegrała nowelizacja konstytucji przeprowadzona w 1954 r., która zrównała obydwie izby w zakresie inicjatywy ustawodawczej, a także wprowadziła wymóg zgody - a nie tylko opinii - Rady Republiki do uchwalenia ustawy. Sporny projekt ustawy miał kursować między izbami w celu uzgodnienia tekstu, nie dłużej jednak niż 100 dni od chwili przyjęcia projektu przez Zgromadzenie Narodowe. Po upływie tego okresu Zgromadzenie Narodowe decydowało ostatecznie i samodzielnie.<sup>6</sup>

## 2. Kształt dwuizbowości w V Republice

Konstytucja V Republiki w art. 24 ustanawia parlament dwuizbowy, na który składa się Zgromadzenie Narodowe, liczące 577 deputowanych pochodzących z wyborów powszechnych i bezpośrednich, reprezentujących naród, i Senat złożony z 322 senatorów wybranych w wyborach pośrednich przez szczególne ciała wyborcze (wielkich elektorów). Prawo wybierania senatorów posiada ok. 100 tys. wyborców w tym: wszyscy deputowani, 1844 radców regionalnych, ok. 3670 radców generalnych, członków i delegatów rad municypalnych.<sup>7</sup> Przywrócona zatem została w pełni zasada dwuizbowości, restytuowano drugą izbę, którą konstytucja 1946 r. znacznie ograniczała w kompetencjach, zmniejszając tym samym jej rolę ustrojową.

Tak pojmowaną rolę drugiej izby określał perspektywicznie gen. de Gaulle podkreślając w swym słynnym przemówieniu w Bayeux (16 VI 1946 r.), że do drugiej izby należy badanie publiczne tego co izba pierwsza dyskutowała, formułować poprawki, wysuwać własne projekty. Senat winien uzupełniać działania Zgromadzenia Narodowego, powodować ponowne rozpatrzenie spraw już dysku-

towanych, ulepszać projekty ustaw, wzbogacać je o wartości, których ciało czy- sto polityczne ma tendencje nie doceniać, czyli pasjom i emocjom izby pier- wszej przeciwstawił mądrość i rozagę izby drugiej. Poza tym - zdaniem generała - Senat winien reprezentować „życie lokalne”, które ma swoje prawa i winno być uwzględniane, jak i sprawy ogólne, państwowe brane pod uwagę przez izbę pierwszą.<sup>8</sup> Oprócz przedstawicieli gmin i departamentów widział de Guelle w Senacie miejsce dla uzewnętrzniania się interesów organizacji ekono- micznych, spraw rodziny itp. Tendencje te w r. 1958 znalazły w konstytucji tyl- ko częściowy wyraz, wróci do nich generał w swoim projekcie reformy Senatu poddanym referendum w kwietniu 1969 r.

Twórcy V Republiki mogli dokonać wyboru między różnymi formułami dwuizbowości. Respektując francuską tradycję dwuizbowości wprowadzili Senat jako reprezentanta społeczności lokalnych, jak też przedstawicielstwo Francuzów zamieszkałych poza granicami kraju. Będąc państwem unitarnym przyjęła Fran- cja koncepcję reprezentacji terytorialnej, najczęściej spotykaną w państwach fe- deralnych. Nawiązała w ten sposób do zasady obecnej i przestrzeganej w życiu politycznym kraju od 1875 r. Przyjęcie takiej koncepcji współgra z tendencją do decentralizacji życia społecznego i politycznego, widoczną szczególnie od 1982 r. kiedy to zwiększoną rolę społeczności lokalnych w dziedzinie ekonomicznej, społecznej, samorządowej itp.

Senat, w świetle założeń doktrynalnych, ale potwierdzonych także w praktyce ustrojowej, jest izbą refleksji, ale i izbą oporu wobec Zgromadzenia Narodowe- go, stanowi zarazem oparcie dla władzy wykonawczej. Dzięki zastosowaniu od- miennego systemu wyborczego jest także mniej wrażliwy na zmienność nastro- jów politycznych społeczeństwa i na falowanie opinii publicznej, jest tym sa- mym mniej podatny na wpływy i działania partii politycznych. Nie podlegając rozwiązaniu, która to groźba może być stosowana wobec Zgromadzenia Narodo- wego, jest bardziej niezależny i tym lepiej może wypełniać swoje zadania w dziedzinie ustawodawczej, ale także i kontrolnej.<sup>9</sup>

W literaturze francuskiej spotyka się rozróżnienie dwuizbowości „zrównowa- żonej” i nierównościowej, czy „niezrównoważonej”. Ten pierwszy rodzaj wystę- puje wówczas, gdy kompetencje obydwu izb są identyczne, gdy nie występuje dominacja jednej z izb wobec drugiej. Brak tych cech oznacza brak ich równo- ści, brak równowagi, a tym samym fasadowość tej zasady.<sup>10</sup>

W okresie III Republiki dwuizbowość we Francji była niezrównoważona, nie tylko w świetle prawa, bardziej jeszcze było to widoczne w praktyce, przy czym można mówić o uprzywilejowanej pozycji Senatu, o jego wyższości, pod pewny-

mi względami, wobec Izby Deputowanych. Również niezrównoważoną dwuizbo- wość wprowadziła IV Republika stawiając tym razem w dominującej pozycji Zgromadzenie Narodowe, ograniczając tym samym rolę i pozycję Rady Republi- ki.

Według jednych autorów konstytucja V Republiki wprowadziła równorzę- dność obydwu izb parlamentu, według drugich dwuizbowość mniej zróżnicowaną. Wprawdzie Senat odzyskał wiele kompetencji, które posiadała druga izba w III Republice (posiada kompetencje zbliżone do Zgromadzenia Narodowego, ma za- bezpieczony udział w zakresie zmiany konstytucji, w wykonywaniu działalności ustawodawczej, w uchwalaniu budżetu i ustaw finansowych, ale nie odzyskał wszystkich dawnych uprawnień w zakresie kontroli rządu). Przy czym stopień równorzędności Zgromadzenia Narodowego i Senatu zależy w bardzo istotnym stopniu od rządu, który na tę sytuację posiada wpływ decydujący (o czym bę- dzie mowa szczególnie przy analizie funkcji ustawodawczej).

Dla pełnego obrazu sytuacji prawnej i roli ustrojowej Senatu należy dodać, że dzięki przyjęciu określonych rozwiązań prawnych zyskał Senat pewne uprawnie- nia, które stawiają go w sytuacji uprzywilejowanej. Podkreślić zatem należy fakt, że Senat może wykonywać swe kompetencje w sposób wolny od nacisków wła- dzy wykonawczej, nie ciąży nad nim groźba rozwiązania. Zapewnia mu to swo- bodę krytyki poczynań władzy wykonawczej, swobodę głosowania. Wysokiej stabilizacji roli Senatu sprzyja także fakt, że mandat senatorski trwa aż 9 lat (jest to najdłuższy mandat spośród spotykanych w V Republice).

Tak wyraziście zarysowana pozycja Senatu i wyznaczona mu w ustawie za- sadniczej doniosła rola ustrojowa legła u podstaw tendencji widocznej w począt- kach V Republiki do określania konstytucji 1958 r. mianem „konstytucji senackiej”.<sup>11</sup> Nie wydaje się jednak aby ta ocena, wygłaszana nawet wówczas, miała mocne uzasadnienia. Tym bardziej jest wątpliwa teraz. Trafnie natomiast podkreślano, że Senat stanowi istotny element ustroju politycznego V Republiki.

Porównując jednak Zgromadzenie Narodowe i Senat, te dwie części składowe parlamentu francuskiego, należy zaznaczyć, że nie są one całkowicie równorzę- dne. Przyznaje się wręcz w literaturze, że Senat ustępuje miejsca i kolejności w zakresie roli ustrojowej. Przyznaje się jednoznacznie, że Senat jest drugi po Zgromadzeniu Narodowym, które posiada pozycję pierwszoplanową, chociaż nie znaczy to bynajmniej, że Senat spełnia rolę drugorzędną.<sup>12</sup> Należy brać pod uwagę fakt, że Zgromadzenie Narodowe pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, a tej cechy Senat nie posiada. Daje to Zgromadzeniu Narodowe- mu dodatkowe uzasadnienie wypełnienia tej pierwszoplanowej roli w zakresie

kształtowania i modyfikowania życia politycznego, instytucji ustrojowych państwa.

Pierwszoplanowa rola Zgromadzenia Narodowego widoczna jest w dziedzinie budżetowej, określa ją tryb uchwalania budżetu państwa. To Zgromadzenie Narodowe ma się wypowiedzieć najpierw w sprawie budżetu, a dopiero po nim Senat, któremu wyznaczono także znacznie krótszy czas na zajęcie stanowiska w tej sprawie, wreszcie to Zgromadzenie Narodowe, jeśli rząd tego chce, ma rzec ostatnie słowo i w przypadku różnicy zdań między izbą pierwszą a Senatem, podjąć ostateczną uchwałę decydującą o przyjęciu ustawy. Zatem to rząd może chronić prawa Senatu i zabezpieczać równość praw obu izb, bądź też równość tę podważać przechodząc do porządku nad stanowiskiem drugiej izby w toku prac ustawodawczych. Wreszcie podkreślić należy, że ograniczone są uprawnienia i środki oddziaływania Senatu na rząd. Nie może też występować z inicjatywą (którą posiada Zgromadzenie Narodowe) w sprawie zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu. Nie może ani wniosku tego rodzaju wysuwać, ani mu się sprzeciwiać.

Obie izby, czyli Zgromadzenie Narodowe i Senat, razem wzięte tworzą całość, stanowią parlament i chociaż rola ich jest różna, różnorodne też wykonują zadania, to tylko traktowane łącznie są ciałem ustawodawczym. Łączność ta i jedność jest bardziej widoczna w trakcie realizacji funkcji ustawodawczej niż kontrolnej.<sup>13</sup>

Tak pojmowana rola ustrojowa Senatu wymogła w konsekwencji przyjęcia określonych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, tak w zakresie systemu wybierania senatorów, jak też w dziedzinie organizacji wewnętrznej i trybu funkcjonowania izby drugiej.

### 3. System wyłaniania Senatu i jego oblicza społeczno-polityczne

Zasady tworzenia obydwu izb parlamentu są wyraźnie zróżnicowane. Senat różni się od Zgromadzenia Narodowego: a) sposobem wyboru, b) składem liczbowym, c) sposobem odnawiania składu izby. Wprawdzie obie izby są wybieralne, ale z wyborów bezpośrednich pochodzi tylko Zgromadzenie Narodowe, natomiast senatorowie wybierani są w wyborach pośrednich przez kolegium wyborcze oparte na szczególnych zasadach. Są to wybory dwu, a nawet trójstopniowe, gdyż wyborcami są osoby piastujące już mandat (deputowani, radcowie

regionalni - generalni, municypalni), lub delegaci rad municypalnych.<sup>14</sup> Senatorowie są zatem wybranymi z wybranych.

Takie zasady kształtowania kolegium wyborczego dają w nim przewagę głosów przedstawicielom gmin wiejskich<sup>15</sup> przy niedostatecznej reprezentacji ludności miejskiej.<sup>16</sup> Słuszny zatem jest wniosek, że Senat nie reprezentuje społeczeństwa francuskiego, lecz tylko wspólnoty terytorialne (art. 24 konstytucji) i Francuzów zamieszkałych poza granicami Francji. Nie jest to także reprezentacja oparta na zasadzie równości.

Co do sposobu wyboru senatorów należy stwierdzić, że odbywa się on albo w oparciu o zasadę większościową albo przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego. Zdecydowaną większość senatorów wybiera się przy zastosowaniu zasady większości w dwu turach głosowania, natomiast prawie 1/3 mandatów senatorskich jest obsadzana przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego. Ten pierwszy sposób ma zastosowanie w departamentach, w których wybiera się od 1 do 4 senatorów, ten drugi zaś gdy liczba mandatów wynosi 5 i więcej. Na 99 departamentów w metropolii aż w 85 stosowany jest system większościowy.

Niezależnie jednak od stosowanego sposobu wyborów głosowanie odbywa się w jednym dniu, w stolicy departamentu. Zasada głosowania w dwu turach ma zastosowanie w tych departamentach, w których obowiązują wybory większościowe i jest realizowana w ten sposób, że pierwsza tura odbywa się w godzinach przedpołudniowych. Jeżeli nie przyniesie ona rozstrzygnięcia przeprowadza się drugą turę głosowania w godzinach popołudniowych. Warunki posiadania praw wyborczych są w zasadzie identyczne jak w wyborach deputowanych, z tym, że od kandydata na senatora wymagany jest wyższy wiek (35 lat a nie 23).

Mandat senatorski wynosi 9 lat i jest to najdłuższy mandat polityczny jaki zna prawo francuskie. Z uwagi na fakt, że Senat nie podlega rozwiązaniu przez Prezydenta Republiki senatorowie wykorzystują go w całości.

Wybory senatorskie nie obejmują jednak jednocześnie całej izby, nie wybiera się wszystkich senatorów i nie obsadza wszystkich mandatów jednego dnia. Skład izby drugiej dzieli się na trzy części (grupy A, B, C) i co trzy lata odnawia się 1/3 składu Senatu. W ten sposób można utrzymać zasadę ciągłości prac drugiej izby, wymiana 1/3 senatorów pozwala na łagodne przejście i wprowadzenie nowych członków izby, którzy nabierają doświadczenia parlamentarnego pracując razem z doświadczonymi już senatorami. Dzięki temu nie ulega Senat gwałtownym zmianom nastrojów i orientacji politycznych jakim podlega społeczeństwo, te głębokie wahania opinii publicznej wywierają tylko częściowy

wpływ na skład i orientację polityczną Senatu. Zapewnia to drugiej izbie dużą stabilność. Wskutek tego Senat ma często zupełnie odmienny charakter polityczny niż Zgromadzenie Narodowe. Taki sposób wymiany senatorów zapewnia kontynuację prac drugiej izby, a jednocześnie pozwala uwzględniać ewolucję jaka dokonuje się w poglądach społeczeństwa i w postawie opinii publicznej. Stanowi to pewien mechanizm równowagi (nie ma błyskawicznych zmian postaw politycznych i działalności izby, gdyż nowe tendencje uwzględnia się stopniowo).

Liczba senatorów ulegała ewolucji, od 283 w początkach V Republiki do 322 w r. 1989. Wzrost ten traktowany jest niekiedy jako nadmierny. Zdaniem wielu autorów liczba senatorów nie powinna przekraczać 300.<sup>17</sup> Z tej liczby 322 mandatów 1 pozostaje nieobsadzony z uwagi na fakt, że terytorium z którego wybierany był ten senator uzyskało niepodległość. Faktycznie zatem Senat składa się z 321 senatorów. Z liczby tej 211 jest wybieranych w oparciu o system większościowy i 98 na podstawie wyborów proporcjonalnych, również 12 senatorów reprezentujących Francuzów zamieszkujących poza granicami kraju wybiera się na zasadzie proporcjonalności.

Nadmienić należy, że wybory senatorskie są ważne o ile wzięło w nich udział co najmniej 1/4 uprawnionych do głosowania, a także że głosowanie w tych wyborach jest obowiązkowe. Naruszenie tego obowiązku karane jest grzywną (art. L 318 kodeksu wyborczego).

Dwa sposoby przydziału mandatów przyjęte w zależności od wielkości departamentu mają dodatkowe konsekwencje wiążące się ze sposobem uzupełniania składu Senatu w przypadku wygaśnięcia mandatu. Tam gdzie stosowane są wybory większościowe każdy ubiegający się o mandat senatorski winien mieć swego zastępcę, a właściwie następcę, który obejmie mandat w przypadku zwolnienia go w trakcie kadencji. Natomiast w departamentach gdzie ma zastosowanie zasada proporcjonalności zwolniony mandat obejmuje następny kandydat z tej samej listy.

Zupełnie odrębny jest sposób wyboru reprezentantów Francuzów zamieszkających poza granicami kraju. Taką kategorię senatorów wprowadzono już w 1945 r., ale sposób ich wyboru uległ zmianie. Każdy z 12 senatorów tej grupy reprezentuje ogół Francuzów zamieszkających poza granicami. Kandydatury wysuwa Rada Najwyższa Francuzów z zagranicy (Conseil supérieur des Français à l'étranger) w liczbie równej mandatom przewidzianym do obsadzenia. Kandydatury te przedstawia się Senatowi do zaaprobowania (po 4 co 3 lata). Uprawnienia Senatu w tym zakresie są mocno ograniczone, może on bowiem kandydatury te za-

twierdzić lub odrzucić, nie może zaś dokonywać zmian. W przypadku podjęcia decyzji negatywnej Rada zobowiązana jest sporządzić nową listę i ponownie przedstawić ją do aprobaty. Tak więc decydującą rolę w wysuwaniu kandydatów tej grupy senatorów posiada wspomniana rada złożona ze 137 członków wybrana w wyborach powszechnych i bezpośrednich Francuzów zamieszkujących poza granicami kraju.

Charakter Senatu jako reprezentacji społeczności lokalnych nie odbiera tej izbie politycznego znaczenia i nie stanowi przeszkody w stosowaniu w zakresie organizacji wewnętrznej izby zasad właściwych parlamentowi, a opartych na przesłankach politycznych. Zatem partie polityczne biorą aktywny udział tak w kampanii wyborczej do Senatu, jak też mają swoją reprezentację polityczną na terenie drugiej izby w postaci klubów senatorskich. Według stanu na dzień 11 lutego 1994 r. istniało na terenie Senatu 6 klubów stanowiących reprezentację określonych sił politycznych, które nie zawsze są odpowiednikiem działającej partii politycznej, mogą to być bowiem grupy obejmujące pokrewne orientacje polityczne by zapewnić im większą skuteczność oddziaływania i uzyskania prawa udziału w organach Senatu. Regulamin wprowadza określenie minimum członków dla zorganizowania klubu - wynosi ono 15 senatorów. Przynależność do klubu to prawo senatora, albowiem regulamin Senatu w art. 5 stwierdza wyraźnie, że nie można go zmuszać do przynależenia do grupy czy klubu. Stopień związania senatora z klubem może być różny. Najsilniejszy związek obejmuje członkostwo oparte na wspólnocie wyznawanej ideologii bądź programu. Mniej ściśle związki powstają w przypadku członka stowarzyszonego (apparenté). Nie jest on związany dyscypliną głosowania, winien jednak szanować i przestrzegać ustalenia przyjęte przez klub. Najmniej zobowiązań rodzi status przyłączonego (rattaché), bowiem nie nakłada on żadnych obowiązków a służy ułatwianiu pracy senatora.

Najsilniejszą aktualnie grupę w Senacie stanowią neogualliści z RPR (Rassemblement pour la République) skupiający łącznie 91 senatorów (86 członków i 5 stowarzyszonych), na drugim miejscu znajdują się socjaliści, ich grupa liczy 69 członków (w tym 64 członków Partii Socjalistycznej, 1 stowarzyszony i 1 przyłączony), zaś na trzecim centryści (Groupe de l'Union Centriste) skupiający 65 członków (w tym 7 przyłączonych). Dość silną pozycję posiada jeszcze licząca 47 członków grupa republikanów i niezależnych (Union des Républicains et Indépendants (w tym 1 przyłączony). Pozostałe dwie grupy mają skromny stan posiadania, jedna to zgromadzenie demokratyczne i europejskie (Groupe du Rassemblement démocratique et européen) złożona z 24 osób (w tym 1 przyłączo-



ny) oraz komuniści dysponujący grupą 15-osobową (w tym 1 stowarzyszony). Łącznie zatem przynależność polityczną deklaruje 311 senatorów, pozostali nie należą do żadnego klubu, nie zostali wpisani na żadną listę, w pełni zachowują niezależną pozycję.<sup>18</sup>

Prawo określa sposób tworzenia grup (klubów) ustalając odpowiednie warunki. Należą do nich: a) określenie minimum liczebności, grupę może utworzyć minimum 15 senatorów, b) złożenie deklaracji do Prezydium Senatu obejmującej cele polityczne oraz listę członków, która podlega opublikowaniu w Journal Officiel. Ma ona być ponownie ogłaszana po każdym częściowym odnawianiu składu Senatu. Deklaracji takiej Prezydium Senatu może nie przyjąć tylko w przypadku utworzenia grupy dla realizacji partykularnych interesów lub zawodowych.<sup>19</sup>

Można zatem w świetle przytoczonych danych określić polityczny charakter Senatu jako izby o orientacji zdecydowanie centrowo-prawicowej. Taka orientacja zbliża ją do tej, którą obserwujemy obecnie w Zgromadzeniu Narodowym po wyborach z 1993 r. Mamy zatem do czynienia w aktualnych warunkach z sytuacją rzadko w V Republice spotykaną, a charakteryzującą się zbieżnością orientacji politycznej Zgromadzenia Narodowego, Senatu i rządu. Częściej spotykane były przypadki, gdy orientacje te cechowała zupełna odmienność, gdy izby parlamentu reprezentowały zupełnie różne opcje polityczne - tak było w okresie prezydentury de Gaulle'a, ale także i za czasów F. Mitterrand'a (z wyjątkiem lat 1986-88 i od r. 1993). Fakt ten posiada istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa, a przede wszystkim dla pozycji rządu, którego program polityczny odpowiada obecnie nie tylko większości Zgromadzenia Narodowego, ale także i Senatu.

#### 4. Wewnętrzna organizacja i tryb funkcjonowania Senatu

Postanowienia odnoszące się do wewnętrznej organizacji Senatu zawiera w pewnym zakresie konstytucja, a szczegółowe sprecyzowanie tych kwestii znajdujemy w regulaminie izby. Regulamin ten został przyjęty w formie uchwały, a nie ustawy, gdyż ta zakłada udział obydwu izb w jej dochodzeniu do skutku. Regulamin winien zaś być aktem wewnętrznym izby określającym jej organizację wewnętrzną i tryb funkcjonowania. Tę samodzielność zapewnia izbie forma uchwały, jednakże dodać należy, że ta samodzielność została w istotny sposób ograniczona, bowiem treść regulaminu zależy nie tylko od woli i decyzji Senatu. Zgodnie z konstytucją regulaminy izby, tak Zgromadzenia Narodowego jak i Se-

natu, podlegają z urzędu badaniu przez Radę Konstytucyjną z punktu widzenia ich zgodności z ustawą zasadniczą, jeszcze przed wejściem regulaminów w życie. Nadmienić trzeba, że w 1959 r. wzbudziły zastrzeżenia Rady Konstytucyjnej regulaminy obydwu izb i musiały być zmieniane w celu usunięcia z nich sprzecznych z konstytucją postanowień. Zastrzeżenia te dotyczyły 13 artykułów i dopiero po wprowadzeniu poprawek zyskały aprobatę Rady Konstytucyjnej. Tego rodzaju ograniczenia zapewniają nadrzędność konstytucji.

W V Republice autonomia parlamentu doznała ograniczenia w dziedzinie finansowej. Dotąd bowiem, zgodnie z wieloletnim zwyczajem budżet Senatu był określany jego uchwałą i włączany w skład budżetu państwa jako jego część składowa. Od 1958 r. przestaje on stanowić samodzielną część uchwalaną swobodnie przez Senat. Nie zależy on zatem od decyzji Senatu. Na podstawie ordonansu z 17 listopada 1958 r. każda izba corocznie sporządza swój budżet, z którego - po włączeniu budżetu Zgromadzenia Narodowego - powstaje budżet parlamentu. W tym celu powoływana jest komisja złożona z przedstawicieli obydwu izb pod przewodnictwem prezydenta izby w Najwyższej Izbie Obrachunkowej. Komisja ta ustala budżet każdej z izb, a także łączny budżet parlamentu i przedstawia go ministrowi do spraw budżetu, który wpisuje go do projektu ustawy budżetowej do rozdziału „Władze publiczne” bez podejmowania dyskusji. Wykonywanie tego budżetu podlega następnie kontroli specjalnej komisji powoływanej corocznie przez Senat. Należy zaznaczyć, że o ile w zakresie ustalania budżetu Senat stracił dotychczasową autonomię, to utrzymał ją w zakresie jego wykonywania.

#### 1) Organy wewnętrzne Senatu

Wśród organów Senatu, których istnienie warunkuje sprawność funkcjonowania izby i wykonywanie powierzonych jej zadań, na plan pierwszy wysuwa się Prezydent Senatu. Jest to osobistość polityczna wysokiej rangi, zajmująca trzecie miejsce w państwie po Prezydencie Republiki i premierze rządu. Jest to organ, któremu konstytucja powierza odpowiedzialne zadania, do niego należy zastępowanie Prezydenta Republiki w przypadku zwolnienia tego urzędu (wskutek śmierci lub zrzeczenia się), a także w przypadku zaistnienia przeszkód w jego wykonywaniu (np. choroba). Stąd też pierwszą czynnością, jaką Senat podejmuje co trzy lata, po odnowieniu w 1/3 jego składu, jest wybór przewodniczącego izby noszącego oficjalnie tytuł Prezydenta Senatu.

Jest on wybierany w głosowaniu tajnym, do ważności wyboru wymagana jest bezwzględna większość (w dwu pierwszych turach). Jeśli dwa pierwsze głosowa-

nia nie przynoszą rozstrzygnięcia, w trzecim wystarcza już większość względna. Kadencja Prezydenta Senatu wynosi 3 lata.

Kompetencje Prezydenta Senatu są bardzo liczne i istotne dla sprawnego funkcjonowania izby. Można je określić jako: a) zapewniające koordynację prac izby. W tym celu może zwoływać posiedzenia komisji dla wyboru ich prezydów, a posiedzenia komisji specjalnych dla wyłonienia sprawozdawców, zwołuje także komisje na wniosek rządu, ale gdy zaistnieje taka potrzeba w okresie międzysejnym. Zwołuje cotygodniowe posiedzenia konferencji przewodniczących i przewodniczy im. Pełni swego rodzaju arbitraż w sporach między klubami, wyznacza ich przewodniczącym okres czasu, w którym winni przedstawić propozycje kandydatów do objęcia stanowisk przewidzianych do obsadzenia, rozdziela czas przeznaczony na debatę między kluby proporcjonalnie do ich wielkości. b) wykonuje szereg czynności w celu zapewnienia porządku prac - z tego tytułu czuwa nad bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym izby, mianuje szefa straży porządkowej, dba o porządek podczas obrad, może je zawiesić w przypadku zakłócenia porządku, a nawet zamknąć obrady. c) ma uprawnienia dyscyplinarne - może przywoływać senatorów do porządku, może czasowo wykluczać ich z posiedzenia, d) czuwa nad przestrzeganiem procedury legislacyjnej: otwiera obrady, kieruje dyskusją, zapewnia przestrzeganie regulaminu, może zawiesić lub zamknąć obrady, udziela głosu osobom zapisanym do dyskusji, może głos odbierać, jak też zezwalać na przekroczenie limitu czasu przewidzianego dla mówcy, może wezwać dyskutanta do zakończenia przemówienia, może go przywołać do porządku a także odebrać mu głos, wykreślić określone sformułowania ze stenogramu posiedzenia, decyduje o zamknięciu debaty, zarządza głosowanie określając zarazem jego sposób, ogłasza wyniki, przekazuje tekst uchwały rządowi, zawiadamia rząd o uchwałach przestanych do Zgromadzenia Narodowego, zaś teksty ustaw definitywnie uchwalone przekazuje Prezydentowi Republiki w celu ich promulgacji, e) czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, f) reprezentuje Senat na zewnątrz.<sup>20</sup>

Ważną rolę wśród organów wewnętrznych drugiej izby spełnia Prezydium Senatu, w skład którego wchodzi: Prezydent Senatu, 4 jego zastępców, 3 kwestorów i 8 sekretarzy, czyli łącznie 16 osób. Wiceprezydentów i kwestorów wybiera Senat co 3 lata po obsadzeniu urzędu Prezydenta Senatu. Odbywa się to w głosowaniu tajnym, przy czym w dwu pierwszych turach wymagana jest bezwzględna większość głosów, w trzeciej wystarcza już większość względna. Natomiast sekretarze są mianowani na podstawie listy sporządzonej przez konferencję przewodniczących, po dokonaniu już wyboru wszystkich pozostałych członków

Prezydium Senatu. Sekretarze są wybierani w stosunku proporcjonalnym do liczności klubów partyjnych w Senacie. Listę tę Prezydent Senatu poleca wywiesić i można w stosunku do niej zgłosić zastrzeżenia. Może to uczynić grupa co najmniej 30 senatorów lub przewodniczący klubu, ale tylko w oparciu o zarzut, że przy ustalaniu listy naruszona została zasada proporcjonalności. Jeśli sprzeciwów nie ma Prezydent Senatu ogłasza nominacje, w przeciwnym przypadku decyzje podejmuje Senat.

Prezydium Senatu jest organem powołanym w celu przygotowania debaty, kierowania jej przebiegiem i wykonywania podjętych przez izbę decyzji i postanowień. Do jego zadań należy też kierowanie służbami, w tym celu ustala wewnętrzny regulamin (odrębny od regulaminu Senatu) określający organizację i funkcjonowanie tych służb, sposoby wykonywania zadań, interpretowania i wykonywania regulaminu izby. Sprawdza quorum i stwierdza prawomocność obrad, ocenia i orzeka o przyjęciu projektów ustaw zgłoszonych do Prezydium. Rozpatruje protesty i sprostowania do stenogramu obrad.

Do kwestorów należy zarząd majątkiem i finansami powierzonymi Senatowi, a także sprawy administracyjne, czuwają oni nad sprawnym funkcjonowaniem administracji izby. Ich działalność podlega kontroli Senatu, który w tym celu podczas każdej sesji powołuje komisję specjalną złożoną z 10 senatorów. Jej zadaniem jest badanie i kontrolowanie rachunków. Sekretarze, w liczbie dwu, asystują Prezydentowi Senatu, niosą pomoc w prowadzeniu obrad. Do nich należy ustalanie wyników głosowania, a także ciąży na nich odpowiedzialność za zredagowanie sprawozdania stenograficznego z obrad.

Kolejny organ wewnętrzny Senatu to konferencja przewodniczących. Istniała już ona w IV Republice, gdzie odgrywała znacznie większą rolę niż obecnie. Ona posiadała decydujący wpływ na ustalanie porządku obrad izby. Konstytucja V Republiki przyznała decydujący głos w tej sprawie rządowi. W skład tej konferencji wchodzi: Prezydent Senatu, jego 4 zastępcy, przewodniczący stałych komisji senackich i przewodniczący klubów politycznych działających w Senacie, a także przewodniczący komisji specjalnych. Zbiera się ona co tydzień w czasie trwania sesji aby zapoznać się z porządkiem obrad izby i podjąć ustalenia służące realizacji porządku obrad, chodzi przede wszystkim o ustalenia dotyczące przebiegu debaty senackiej, toku rozpatrywania zapytań ustnych z debatą.

Ważną rolę wśród wewnętrznych organów Senatu spełniają komisje, których jest kilka rodzajów. Do pierwszej grupy zaliczyć należy komisje stałe, powoływane w liczbie 6 w oparciu o zasadę proporcjonalnej reprezentacji klubów istniejących w Senacie. Są to następujące komisje: a) Spraw Kultury - 52 członków, b) Gospodarki i Planu - złożona z 78 członków, c) Spraw Zagranicznych, Obrony i Sił Zbrojnych - 52 członków, d) Spraw Socjalnych - 52, e) Finansów, Kontroli Budżetu i Obrachunków Ekonomicznych - 43, f) Ustawodawstwa Konstytucyjnego, Legislacji, Głosowania Powszechnego, Regulaminowa i Administracji Ogólnej - 44 członków. Składy komisji są obowiązkowo publikowane w *Journal Officiel*. Regulamin zezwala senatorom na przynależność do jednej tylko komisji, przy czym Prezydent Senatu, i kwestorzy nie mogą należeć do żadnej z nich.

Drugi rodzaj to komisje specjalne, które powołuje się wówczas gdy stałe komisje nie czują się kompetentne do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, lub w przypadku zaistnienia konfliktu kompetencyjnego między dwoma lub kilkoma komisjami stałymi (art. 6 regul. Senatu).

Trzeci rodzaj to komisje śledcze lub kontroli, powoływane w przypadku przyjęcia przez Senat określonej rezolucji. Projekt takiej rezolucji określa zarazem liczbę członków komisji nie może ona przy tym przekraczać 21 senatorów.

Wymienić wreszcie należy komisje mieszane, których skład jest oparty na zasadzie parytetu (po 7 deputowanych i senatorów), a ich zadaniem jest uzgadnianie tekstu ustawy wywołującego różnice zdań izb parlamentu.

## 2) Tryb funkcjonowania Senatu

Szczególny tryb odnawiania składu Senatu ma szereg konsekwencji niezwykle ważnych. Ponieważ kadencja Senatu nie wygasa jednocześnie możemy mówić, ściśle rzecz biorąc, nie o kadencji izby, lecz jej członków, senatorów. Wskutek tego nie występuje zjawisko dyskontynuacji prac, spotykane w Zgromadzeniu Narodowym powodujące, że nie zakończone prace ustawodawcze trzeba zacząć od początku. Z tego rodzaju zjawiskiem nie mamy do czynienia w przypadku Senatu i prace prowadzone są w sposób ciągły, bez zakłócenia.

W zakresie trybu prac parlamentu Konstytucja 1958 r. przyjęła system sesyjny, przewidziała bowiem dwie sesje zwyczajne w roku, wyznaczając przy tym datę ich rozpoczęcia i maksymalny okres trwania. Pierwsza sesja rozpoczyna się 2 października każdego roku i ma trwać 80 dni (do 20 grudnia), druga zaś 2 kwietnia i maksymalny jej czas określono na 90 dni (do 30 czerwca). Sesje zwyczajne parlamentu mogą zatem trwać łącznie w ciągu roku nie więcej niż

170 dni. Konstytucyjne wyznaczenie terminu rozpoczynania sesji oznacza, że izba zbiera się z mocy prawa i nie jest do tego potrzebny żaden akt ze strony władzy wykonawczej.

Senat obraduje w tym samym czasie co Zgromadzenie Narodowe, ale rozwiązanie Zgromadzenia przez Prezydenta Republiki nie powoduje dla Senatu żadnych konsekwencji, może on kontynuować swe prace aż do upływu terminu sesji. Czyli posiedzenia obydwu izb nie muszą odbywać się jednocześnie, w tych samych dniach.

Konstytucja zna także sesje nadzwyczajne parlamentu, są one zwoływane na wniosek premiera (tak dzieje się najczęściej) lub na żądanie większości członków Zgromadzenia Narodowego. Prawa takiego nie przyznano senatorom. Prawo zwoływania i zamykania sesji nadzwyczajnych przysługuje Prezydentowi Republiki.

O rozmiarze prac prowadzonych przez Senat świadczyć mogą następujące dane. W roku 1993 Senat odbył łącznie 214 posiedzeń, które trwały 700 godzin i 30 minut, czyli około 3,5 godziny jedno. Najwięcej posiedzeń odbywa się w ramach sesji jesiennej, co wiąże się z pracami nad budżetem. W 1993 r. w sesji tej odbyto 113 posiedzeń podczas gdy w sesji wiosennej tylko 70. Dodać do tego należy trzy sesje nadzwyczajne: w lipcu (24 posiedzenia), we wrześniu (2 posiedzenia) i w grudniu (15 posiedzeń). Najwięcej czasu zajęły dyskusje związane z pracami ustawodawczymi (436 godzin) i z uchwalaniem budżetu (ok. 198 godzin), a więc związane z realizacją funkcji ustawodawczej. W ramach sprawowanej funkcji kontrolnej 24 godziny przeznaczono na zapytania ustne z debatą lub bez i prawie 13 godzin na zapytania do rządu, resztę czasu zajęły sprawy o charakterze wewnętrznym i deklaracje.<sup>21</sup>

W zakresie prac Senatu obowiązuje zasada jawności, dotyczy ona posiedzeń plenarnych izby, a dokumentem obrazującym przebieg debat są publikowane w *Journal Officiel* sprawozdania stenograficzne.

Senat obraduje przy założeniu, że w obrębie izby obecna jest bezwzględna większość senatorów, a Prezydium Senatu może być wezwane do stwierdzenia quorum. Do ważności uchwał wymagana jest bezwzględna większość głosów, jednak przy obsadzie stanowisk (np. wybór członków Prezydium) wystarcza większość zwykła jeśli we wcześniej przeprowadzonych dwu turach głosowania nie udało się uzyskać większości bezwzględnej.

## 5. Udział Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej

Ograniczając rolę parlamentu twórcy V Republiki pozostawili mu jednak jego tradycyjne kompetencje, które w zasadzie można sprowadzić do: a) ustawodawstwa,<sup>22</sup> b) kontroli działalności rządu. Powierzenie tych funkcji parlamentowi oznacza, że określony udział w ich realizacji mają obie jego części składowe tj. Zgromadzenie Narodowe i Senat, problem natomiast dotyczy kwestii czy udział tych izb jest równy i mamy do czynienia z dwuizbowością równorzędną, czy też różny.

Ustrojodawca francuski miał w tym względzie do wyboru dwa rozwiązania. Jedno zakłada równy udział, a więc i równouprawnienie obydwu izb w tym zakresie, drugie zaś, zabezpieczając udział obu izb pozostawiało prawo do ostatecznej decyzji (w przypadku braku uzgodnienia stanowiska) pozostawia jednej z nich. Konstytucja 1958 r. przyjęła to drugie rozwiązanie, oznaczające w konsekwencji brak równorzędności izb, ale tylko w przypadku, gdy opowie się za nim rząd, do niego bowiem należy wybór i on przesądza o tym czy w procesie ustawodawstwa będzie akcentowana równorzędność izb, czy też ich nierówność.<sup>23</sup>

W świetle art. 45 konstytucji projekt ustawy winien być rozpatrywany kolejno przez obie izby w celu uzgodnienia i przyjęcia identycznego tekstu. Jeśli rząd pragnie by reguła ta była stosowana pozostaje mu zachować bierność. Wówczas izby pracują nad ustaleniem tekstu możliwego do przyjęcia przez każdą z nich. Postawa taka sprzyja realizacji dwuizbowości równorzędnej. Jeśli jednak rząd zechce interweniować, wkroczyć by przeciąć sprawę i przeciągające się debaty, może najpierw wystąpić o powołanie komisji mieszanej, opartej na parytecie przedstawicieli obydwu izb (po 7 deputowanych i senatorów), a gdy i jej działalność nie przyniesie pozytywnych rezultatów może wezwać Zgromadzenie Narodowe aby zajęło ostateczne stanowisko, wówczas decyzja końcowa należy do Zgromadzenia i mamy do czynienia z dwuizbowością nierównorzędną.

Wybór jednego z tych dwu możliwych rozwiązań znajduje swe konsekwencje w przyjęciu formuły promulgacyjnej. Ta, która podkreśla równorzędność izb brzmi: „Zgromadzenie Narodowe i Senat uchwały, Prezydent Republiki promulguje”, w przypadku zaś gdy rząd wezwie Zgromadzenie Narodowe do zajęcia ostatecznego stanowiska wobec zaistniałego sporu między izbami przyjmuje się formułę: „Zgromadzenie Narodowe i Senat rozpatrzyły, Zgromadzenie Narodowe uchwaliło, Prezydent Republiki promulguje”. Widać zatem jak wielką rolę w procesie ustawodawczym odgrywa rząd, jak olbrzymi posiada on wpływ na kształt i realizację zasady dwuizbowości parlamentu.

Wymieniając dwie funkcje parlamentu należy podkreślić, na co zwraca także uwagę literatura francuska, że stopień samodzielności ich wykonywania przez parlament jest różny. Więcej swobody i możliwości podejmowania własnych inicjatyw, oczywiście w granicach zakreślonych przez prawo, a przede wszystkim przez konstytucję, ma on w dziedzinie kontroli. Efekty działalności legislacyjnej są wynikiem aktywności różnych podmiotów skoro u początku drogi leży prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane członkom parlamentu (deputowanym i senatorom), ale i premierowi. Pewne ograniczenia istnieją zatem już na etapie wykonywania inicjatywy ustawodawczej, gdyż konstytucja zastrzega pewne kategorie spraw tylko dla premiera. Jeśli zatem parlament jest kompetentny by ustawy uchylać, to nie wszystkie z nich może proponować, podejmując inicjatywę ich wydania. Ograniczenia te dotyczą w szczególności spraw finansowych, a więc i budżetu, w których prawo inicjatywy ustawodawczej zastrzeżono wyłącznie dla premiera. Wyposażono go także w prawo wyrażania sprzeciwu wobec zamiaru wprowadzania różnych projektów ustaw pod obrady parlamentu.

Rząd ma także wpływ na organizowanie debaty nad projektami ustaw, może bowiem wybierać swobodnie do której z izb zgłosi projekt ustawy. Wybór taki przesądza, która z izb rozpocznie debatę nad wniesionym projektem. Rząd ma także decydujący wpływ na ustalanie priorytetowego porządku obrad izby. Obojętne prawo gwarantuje rządowi, że komisje nie mogą odrzucać jego projektów ustaw, mogą tylko przedkładać Senatowi swoje uwagi jako poprawki. Tym samym w pierwszym czytaniu znajduje się tekst, który przedstawił rząd, również bez zgody rządu nie mogą być zgłaszane poprawki do tekstu będącego wynikiem uzgodnień w komisji mieszanej.<sup>24</sup>

Prawo francuskie odróżnia projekty aktów prawnych pochodzące z inicjatywy egzekutywy, ściślej mówiąc premiera, bo to jemu konstytucja w art. 39 ust. 1 przyznała to uprawnienie, jednocześnie zaznaczyć należy, że projekty ustaw przed ich wniesieniem do parlamentu wymagają uprzedniego rozpatrzenia na posiedzeniu rządu. Są one określane mianem „projekty ustaw” w odróżnieniu od „propozycji ustaw” pochodzących od deputowanych i senatorów. Projekty ustaw mają znaczną liczebną przewagę w stosunku do propozycji. Senatorowie, podobnie jak deputowani, mogą wykonywać inicjatywę ustawodawczą grupowo lub pojedynczo. W latach 1959-1982 senatorowie zgłosili 1277 propozycji ustaw, podczas gdy deputowani 5663.<sup>25</sup>

Tak więc o liczbie i jakości uchwalanych ustaw decyduje nie tylko parlament, który je uchwała, ale także (i to w istotnym stopniu) wnioskodawcy, którzy

opracowują tekst wyjściowy i wykonują prawo inicjatywy ustawodawczej, jak również tryb postępowania w parlamencie z wniesionymi tekstami.

Działalność ustawodawcza we Francji jest zróżnicowana, bowiem wyróżnia się kilka rodzajów ustaw. Na podstawie konstytucji 1958 r. można mówić o trzech ich kategoriach. Są to: a) ustawy konstytucyjne (art. 89), b) ustawy organiczne (art. 46) i c) ustawy zwykłe (art. 45), wśród tych ostatnich szczególną rolę odgrywają ustawy finansowe, którym konstytucja poświęca odrębny przepis (art. 47).

Dodać należy, że dla analizy działalności ustawodawczej parlamentu, a przede wszystkim udziału w tych pracach Senatu, istotne jest podkreślenie, że konstytucja w art. 34 i 37 ustala domenę działalności ustawodawczej, precyzując szczegółowo co ma stanowić materie ustawowe pozostające w gestii parlamentu. Może on zresztą dobrowolnie i na ustawowo określony przeciąg czasu zrezygnować z niej upoważniając rząd do wydawania w ściśle sprecyzowanym zakresie i w wyraźnie oznaczonych granicach czasowych dekretów z mocą ustawy (ordonanse). Jest to zarazem wyznaczenie granicy prawodawczej działalności rządu, określanej w prawie i w literaturze jako działalność reglamentacyjna.<sup>26</sup>

#### A. Uchwalanie ustaw zwykłych

Proces legislacyjny rozpoczyna się z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej przez podmiot do tego upoważniony. Projekty i propozycje ustaw mogą być kierowane zarówno do Zgromadzenia Narodowego, jak i do Senatu. W praktyce ok. 25% projektów jest składanych w Senacie i tam też rozpoczyna się ich proces legislacyjny.<sup>27</sup>

Z prawem inicjatywy ustawodawczej koresponduje i pozostaje w ścisłym związku, jest też wyraźnie reglamentowane prawnie, prawo do składania poprawek do ustaw rozpatrywanych w parlamencie. Prawo to przysługuje rządowi (choć prawo inicjatywy ustawodawczej posiada premier)<sup>28</sup>. Zgłaszanie poprawek nie pozostaje bez wpływu na tok prac ustawodawczych, może wszak powodować określone komplikacje natury redakcyjnej itp. Dlatego też wymagana jest dla nich forma pisemna i podpis zgłaszającego, składa się je w Prezydium Senatu.

W świetle art. 44 konstytucji rząd dysponuje w tym zakresie szczególnym uprawnieniem. Może on mianowicie sprzeciwić się rozpatrzeniu poprawki po otwarciu debaty, jeśli poprawka ta nie była uprzednio przedmiotem analizy w komisji. Może także domagać się by Senat wypowiedział się w jednym głosowaniu co do całości lub części dyskutowanego tekstu, przy uwzględnieniu jedynie

poprawek od rządu pochodzących lub przez niego akceptowanych. Celem tego ograniczenia jest chęć uniknięcia poprawek zgłaszanych w ostatniej chwili a zatem i bez niezbędnego przemyślenia. W ten sposób prawo zabezpiecza by wszystkie projekty, propozycje i poprawki do ustaw były przeanalizowane przez jedną ze stałych komisji Senatu. Nie mogą być przyjęte i rozpatrywane propozycje ustaw, jak też poprawki do projektów i propozycji jeśli ich uchwalenie może spowodować zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków państwa. Z tych powodów w latach 1959-82 nie przyjęto 5 senatorskich propozycji ustaw i 1058 poprawek. Oceną tych propozycji ustaw i poprawek zajmuje się senacka komisja finansów.

Duża część prac legislacyjnych jest związana z aktywnością komisji stałych lub specjalnych, w których obowiązuje duża dyscyplina, zagwarantowana m.in. systemem kar pieniężnych sięgających połowy diet senatorskich. Każda komisja ma swoje prezydium obejmujące przewodniczącego, 4 jego zastępców i 4 sekretarzy wybieranych w głosowaniu tajnym. Odbywa ona 1 posiedzenie w tygodniu, zazwyczaj w środy, ale także może zbierać się częściej, w miarę potrzeb. Do ważności obrad i podejmowanych uchwał wymagane jest quorum wynoszące większość jej członków.

Projekty lub propozycje ustaw Prezydent Senatu kieruje do właściwych komisji, które z kolei wybierają sprawozdawcę. Komisja może być zobowiązana do merytorycznego rozpatrzenia projektu, albo tylko do wydania o nim opinii. W tym drugim przypadku chodzi o opinie na użytek bądź komisji merytorycznie właściwej, bądź też na potrzeby izby. Sprawozdawca zaś ma przedstawić na posiedzeniu Senatu stanowisko komisji łącznie z proponowanymi przez nią poprawkami. Sprawozdawca jest wybierany dla każdego projektu odrębnie, wyjątek pod tym względem stanowi Komisja Finansów, w której funkcjonuje stały sprawozdawca generalny wspierany w jego działaniu przez sprawozdawców specjalnych powoływanych dodatkowo.

Projekt ustawy, po rozpatrzeniu go przez komisję, staje się przedmiotem obrad Senatu jeśli zostanie wpisany do porządku dnia. Porządek ten jest ustalany z udziałem przedstawiciela rządu, który ma wpływ decydujący na tzw. priorytetowy porządek dnia i na ustalanie kolejności rozpatrywanych projektów ustaw zgłoszonych przez premiera, jak też propozycji ustaw przez rząd zaakceptowanych. W ten sposób rząd może stawiać przeszkody nie do pokonania przed propozycjami ustaw, których nie akceptuje. Nawet po przyjęciu porządku obrad rząd może wpływać na jego modyfikowanie zgłaszając stosowne wnioski.

Konferencja przewodniczących przyjmuje uzupełniający porządek obrad, obejmujący punkty dodatkowe, liczyć się jednak musi z obiektywnymi potrzebami, możliwościami czasowymi itd. Ten projekt porządku obrad przedstawiany jest izbie, która ostatecznie decyduje o jego przyjęciu. Porządek uzupełniający przyjęty przez jedną izbę parlamentu nie jest obowiązujący dla drugiej i nie musi być wpisany w jej porządek dzienny. Stąd też często inicjatywy ustawodawcze Senatu są pozostawiane przez Zgromadzenie Narodowe bez rozpatrzenia<sup>29</sup>.

Rządowy projekt ustawy może być wycofany w każdej chwili, w każdym stadium procesu ustawodawczego, aż do momentu jego uchwalenia. Natomiast propozycje ustaw może wycofać tylko w trakcie pierwszego czytania.

Dyskusja generalna rozpoczyna się po wystąpieniu sprawozdawcy komisji i dotyczy, w przypadku projektów ustaw, tekstu wniesionego przez premiera i poprawek komisji, zaś w przypadku propozycji ustaw - nie tekstu pierwotnego zgłoszonego przez senatora wykonującego inicjatywę ustawodawczą, lecz ukształtowanego w wyniku prac komisji. Jeśli zaś Senat rozpatruje tekst w drugiej kolejności, a więc po Zgromadzeniu Narodowym, wówczas przedmiotem debaty jest tekst przyjęty przez Zgromadzenie. Po pierwszym czytaniu senator nie może już wycofać swej propozycji ustawy, zakaz ten nie dotyczy natomiast rządu, który jeśli nie jest zadowolony z przebiegu debaty w Zgromadzeniu Narodowym, lub z wyniku przeprowadzonego tam głosowania, może swój projekt wycofać i wnieść go ponownie w Senacie - wracając tym samym do wersji oryginalnej. W najgorszym wypadku może go wycofać definitywnie, tym samym nie dopuścić do uchwalenia w niepożądanym wersji.

Po debacie ogólnej przechodzi Senat do dyskusji nad poszczególnymi artykułami. Rząd może (a także właściwa komisja senacka) zażądać przeprowadzenia ograniczonej dyskusji. Mogą w niej brać udział tylko przedstawiciele rządu, przewodniczący i sprawozdawca komisji, jak również autorzy poprawek. Po zamknięciu dyskusji odbywa się głosowanie, które jest osobiste. Prawo przewiduje także możliwość delegowania głosu, wówczas senator upoważniający drugiego do głosowania w jego imieniu składa stosowne oświadczenie na piśmie, wyjaśnia motywy, zaopatruje podpisem i powiadamia o tym Prezydenta Senatu. W nagłych przypadkach można upoważnienia udzielać telegraficznie z zachowaniem obowiązku niezwłocznego dopełnienia wymaganych formalności.

Do uchwalenia ustaw wymagane jest przyjęcie przez obie izby identycznego tekstu (art. 45 ust. 1). Zachowanie tego wymogu stanowi gwarancję równorzędności izb. W przypadku zaistnienia rozbieżności stanowisk izb stosowana jest procedura zwana „navette” polegająca na przesyłaniu projektu z jednej izby do

drugiej w celu uzgodnienia stanowiska. W toku tych działań izby są równorzędne, mogą nawzajem korygować swe stanowiska i dyskutowany tekst. Żadna z izb nie może w myśl tej procedury narzucać drugiej swego stanowiska, wobec tego negatywna uchwała jednej izby nie zamyka drogi do podjęcia kolejnego czytania i szukania uzgodnienia. W trybie „navette” uchwalanych jest ok. 85% ustaw, czyli zdecydowana większość tych aktów prawnych powstaje w drodze identycznej uchwały każdej z izb, co podkreśla ich równorzędną rolę w procesie ustawodawczym.<sup>30</sup> Świadczy to o szukaniu i znajdowaniu przez izby kompromisu. Jednak wskaźnik ok. 85% nie oddaje istoty rzeczy, nie wyjaśnia bowiem jakie ustawy uchwalane są w drodze kompromisu, a jakie poza tą procedurą.

W przypadku braku pożądanego efektu w trybie „navette” premier może spowodować powołanie komisji mieszanej, może to nastąpić w dwu przypadkach. Jeden to uznanie przez rząd nagłości projektu, może to nastąpić już po pierwszym czytaniu. Drugi, jeśli w toku dwu czytań projekt nie został uchwalony przez obie izby, lub został odrzucony. Jest to prawo premiera, na które parlament nie ma żadnego wpływu, nie może mu się ani przeciwstawić, ani też domagać powołania takiej komisji. W skład komisji wchodzi po 7 deputowanych i senatorów, a także po 7 ich zastępców wybieranych przez izby.

Komisja mieszana zajmuje się tylko fragmentami projektu, tymi które dotąd nie zostały uzgodnione. Przyjęcie tekstu uzgodnionego nie jest wiążące dla rządu, który może je przyjąć i skierować pod obrady parlamentu, bądź też powrócić do tekstu, który był uprzednio dyskutowany przez izbę. Tekst uzgodniony jest dyskutowany na forum Senatu i nie jest odsyłany do komisji, poprawki do niego może zgłaszać tylko rząd, dopuszczone mogą być też poprawki, ale tylko przez rząd zaaprobowane.

W znacznej większości przypadków komisja mieszana staje się jednak forum, na którym dochodzi do zawarcia kompromisu.<sup>31</sup> Niektórzy jednak obserwatorzy życia politycznego uważają, że odwoływanie się do instytucji komisji mieszanej stanowi początek procesu przekreślania zasady równorzędności izb,<sup>32</sup> gdyż działalność tych komisji można traktować jako etap i to niekiedy tylko formalny przed odwołaniem się przez rząd do instytucji ostatniego słowa Zgromadzenia Narodowego.<sup>33</sup>

Rząd może zrezygnować z przedkładania tekstu przygotowanego w komisji mieszanej pod obrady parlamentu, wówczas zostaje wznowiona procedura „navette”, która może trwać czas nieograniczony. Procedura ta poważnie wzmacnia pozycję Senatu, przywracając jednocześnie zasadę równorzędności izb.

Wezwanie przez rząd Zgromadzenia Narodowego do wypowiedzenia ostatniego słowa w sprawie uchwalenia dowodzi z jednej strony, że rząd w procesie ustawodawczym zachowuje znaczącą pozycję i odgrywa ważną rolę. Z drugiej strony, jego ingerencja w spór między izbami i wezwanie skierowane do Zgromadzenia Narodowego oznacza, że rząd nie chce być obserwatorem, że jego ingerencja pozbawia Senat udziału w definitywnym dochodzeniu ustawy do skutku. Tym samym rząd łamie opór Senatu tamujący drogę realizacji jego polityki. Tak zarysowana pozycja rządu uzasadnia pytanie czy procedura ostatniego słowa Zgromadzenia Narodowego nie jest w istocie wypowiedzeniem ostatniego słowa przez rząd.<sup>34</sup>

Problem równorzędności izb w procesie uchwalania ustaw jest w istocie zależny od układu sił między parlamentem a rządem z jednej strony, między Zgromadzeniem Narodowym a Senatem z drugiej, ale także między rządem a każdą z izb. Uchwalanie ustaw dochodzi do skutku w wyniku współdziałania 3 uczestników procesu legislacyjnego. Najbardziej istotny jest tu stosunek między izbami i rządem, lub rządem a Zgromadzeniem Narodowym, bo współpraca umożliwia uchwalanie ustaw, natomiast współpraca rządu i Senatu może służyć tylko blokowaniu inicjatyw ustawodawczych Zgromadzenia Narodowego.<sup>35</sup>

### **B. Tryb uchwalania ustaw organicznych**

Ustawy organiczne są uchwalane w identycznym trybie jak ustawy zwykłe, pewna odmienność uregulowań zawarta jest w art. 46. Dotyczy ona wprowadzenia wymogu przystąpienia do debaty nad projektem dopiero po upływie 15 dni od jego zgłoszenia w Prezydium Senatu. Jest to okres przeznaczony na polityczną refleksję, w czasie której możliwe są dyskusje w gronie parlamentarzystów, jak i w opinii publicznej. Po tym okresie stosuje się procedurę przewidzianą w art. 45 z pewnymi podyfikacjami.

Odmienności są następujące: 1) w braku zgody obydwu izb wobec projektu ustawy organicznej Zgromadzenie Narodowe może w ostatecznej decyzji przyjąć ustawę wbrew Senatowi, ale tylko bezwzględną większością głosów, 2) ustawy organiczne dotyczące Senatu muszą być przyjęte przez obie izby w identycznym brzmieniu, 3) ustawy organiczne podlegają obowiązkowemu badaniu przez Radę

Konstytucyjną z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją jeszcze przed promulgacją.

### **C. Tryb uchwalania ustaw finansowych**

Ustawy finansowe, spośród których najważniejsza to ustawa budżetowa, podlegają szczególnym regulacjom. Konstytucja limituje czas debat przeznaczony dla Zgromadzenia Narodowego do 40 dni (przy czym proces ustawodawczy musi obowiązkowo rozpoczynać się w tej właśnie izbie) - zaś Senatowi 20 dni. Jeśli Zgromadzenie Narodowe nie uchwali budżetu w terminie 40 dni rząd przekazuje tekst Senatowi. Jeśli i Senat nie wykona swego zadania w terminie 20 dni rząd ponownie przesyła projekt do Zgromadzenia Narodowego. Procedura „navette” może trwać tylko 10 dni. W sumie zatem maksymalny czas przewidziany na uchwalenie ustawy finansowej wynosi 70 dni. Jeśli w tym czasie ustawa nie została uchwalona rząd przerywa „navette” i może wprowadzić pożądaną tekst w formie ordonansu (dekretu z mocą ustawy). Z drogi tej rząd może skorzystać tylko wówczas, gdy izby nie zdołały uchwalić ustawy finansowej w określonych terminach, nie może zaś czynić użytku z tej procedury w przypadku odrzucenia przez nie projektu ustawy.

### **D. Zmiana konstytucji**

W zakresie zmiany konstytucji uprawnienia Senatu określa art. 89. Przewiduje on z jednej strony prawo senatorów do występowania z inicjatywą zmiany, z drugiej zaś konstytucja zabezpiecza obydwu izbom prawo udziału w dokonywaniu zmian, stwarzając wymóg uchwalania tekstu przez obydwie izby w identycznym brzmieniu. Tak przyjęty tekst wymaga poddania go referendum, które ostatecznie decyduje o rewizji ustawy zasadniczej.

Konstytucja przewiduje także, że do jej rewizji może dojść bez uciekania się do referendum. Jest to możliwe o ile Prezydent Republiki podda parlamentowi projekt rewizji konstytucji, obradującemu jako kongres (połączone izby). Do uchwalenia rewizji w tym trybie wymagana jest większość 3/5 głosujących członków Kongresu. Przepis ten zapewnia wprawdzie udział senatorom, chociaż można zakładać, że istnieje teoretyczna możliwość przeprowadzenia tej rewizji głosami samych deputowanych, którzy stanowią niemal 2/3 członków Kongresu (577 : 322). Jest to jednak możliwość czysto teoretyczna, trudno bowiem zakładać zupełną jednomyślność głosów z jednej strony deputowanych głosujących „za” (przy partyjnym rozbięciu Zgromadzenia) z jednej strony i senatorów - „przeciw”, z drugiej.



## 6. Udział Senatu w realizacji funkcji kontrolnej

Tradycyjnie parlament wykonuje funkcje kontroli wobec rządu i administracji państwowej. Konstytucja V Republiki funkcję tę powierza głównie Zgromadzeniu Narodowemu. W świetle art. 49 konstytucji rząd ponosi odpowiedzialność polityczną tylko wobec Zgromadzenia Narodowego, które może mu odmówić zaufania lub wyrazić votum nieufności. Ustąpienie rządu - zgodnie z art. 50 - jest zatem konsekwencją stanowiska Zgromadzenia Narodowego, Senat w tym zakresie nie posiada uprawnień. Niektórzy autorzy uznają, że funkcja kontrolna jest nie mniej istotna niż ustawodawcza, a nawet więcej, że techniczne i intelektualne ograniczenia parlamentu w dziedzinie ustawodawstwa są tak duże, że organ ten może przenieść główny akcent swej działalności na realizację funkcji kontrolnej.<sup>36</sup> Funkcja ta zakłada, że parlament ma prawo być informowany o działalności rządu, orientować jego aktywność, uprawniać go do podejmowania określonych czynności, a także decydować o jego losie - co stanowi maksymalny stopień i skutek tej kontroli.

Jeśli spojrzeć na istotę funkcji kontrolnej, to nie wydaje się być uzasadniony pogląd, że Senat tej funkcji nie spełnia, że nie bierze w niej udziału. Ograniczenia dotyczą bowiem tylko kwestii odpowiedzialności politycznej gabinetu, do której nie można sprowadzać istoty funkcji kontrolnej. Warto zatem przeanalizować wszelkie elementy wchodzące w skład omawianej funkcji i udział w nich Senatu.

### 1) Informowanie parlamentu przez rząd o działalności gabinetu i administracji rządowej

Do sprawnego funkcjonowania państwa konieczne jest by parlament znał realia życia politycznego i społeczno-gospodarczego, istotę i wagę podejmowanych decyzji wraz z motywami, które przesądzały o ich przyjęciu. Jest to tym bardziej niezbędne, że działalność rządu jest w istotnym stopniu mało publiczna, reprezentacja narodu winna znać treść tych decyzji, móc oceniać ich skuteczność i właściwy dobór. Stąd waga informacji, które mogą mieć podwójny charakter, mogą one być kierowane do poszczególnych członków parlamentu lub do całego parlamentu.

a) Najbardziej klasyczne formy informacji indywidualnej to odpowiedzi członków rządu na pytania deputowanych i senatorów. Konstytucja 1958 r. nie zna instytucji interpelacji, tradycyjnego środka kontroli, lecz przewiduje zapytania, które mogą być pisemne lub ustne. Zapytania pisemne są w Senacie spotykane bardzo często, w latach 1982-93 zgłoszono ich 63 805 uzyskując na nie 58

273 odpowiedzi. Rozbieżność w poszczególnych latach jest dość duża i wynosi od 3 769 zapytań w 1993 r. do 6 420 w 1984, zaś odpowiedzi sięgają od 2 791 (1988 r.) do 5 959 (w 1985 r.).<sup>37</sup>

Poniższa tabela przedstawia dane o zgłoszonych pytaniach ustnych i odpowiedziach

| Rok   | Zapytania | Odpowiedzi |
|-------|-----------|------------|
| 1982  | 6 011     | 5 945      |
| 1983  | 5 179     | 5 171      |
| 1984  | 6 420     | 5 423      |
| 1985  | 6 417     | 5 959      |
| 1986  | 5 111     | 3 927      |
| 1987  | 5 168     | 4 552      |
| 1988  | 4 415     | 2 791      |
| 1989  | 4 802     | 4 327      |
| 1990  | 5 414     | 4 684      |
| 1991  | 6 168     | 4 949      |
| 1992  | 4 931     | 5 114      |
| 1993  | 3 769     | 5 231      |
| Razem | 63 805    | 58 273     |

Tą drogą senatorowie domagają się wyjaśnień dotyczących określonych spraw, które ich interesują, w których są specjalistami, lub które dotyczą ich wyborców.<sup>38</sup>

Zapytania te są kierowane do ministrów lub do premiera gdy dotyczą polityki ogólnej rządu. Składa się je na piśmie Prezydentowi Senatu, który przekazuje je rządowi i są publikowane w Journal Officiel. Ministrowie są zobowiązani odpowiedzieć na nie w okresie miesiąca także pisemnie, a odpowiedź jest także publikowana w Journal Officiel, w ten sposób może docierać do szerokich kręgów

opinii publicznej. Zapytania, na które nie zostały udzielone odpowiedzi w przewidzianym terminie mogą być przekształcone, na wniosek zapytującego, w zapytania ustne. Jest to z pewnością oręż opozycji, ale i oręż izby, wynikający z prawa parlamentu do uzyskania informacji.

b) Zapytania ustne należą do najważniejszych, są one kierowane do ministrów lub premiera, publikowane w Journal Officiel. Jeden dzień w tygodniu jest przewidziany w porządku dnia Senatu (zazwyczaj piątek). Może to być zapytanie z debatą lub bez. W latach 1982-93 zgłoszono w Senacie 1 103 zapytania bez debaty, na które odpowiedź była udzielana na posiedzeniu Senatu (od 28 w r. 1988 do 122 w 1987) i 441 zapytań z debatą (od 11 w 1992 r. do 89 w 1984).

| Rok   | Zapytania bez debaty, na które odpowiedź była udzielona na posiedzeniu Senatu | Zapytania z debatą |
|-------|---|--------------------|
| 1982  | 107   | 39                 |
| 1983  | 91  | 47                 |
| 1984  | 92  | 89                 |
| 1985  | 105   | 76                 |
| 1986  | 96  | 30                 |
| 1987  | 122   | 46                 |
| 1988  | 28  | 10                 |
| 1989  | 93  | 34                 |
| 1990  | 81  | 16                 |
| 1991  | 95  | 22                 |
| 1992  | 111   | 11                 |
| 1993  | 82  | 21                 |
| Razem | 1 103   | 441 <sup>39</sup>  |

Zapytania bez debaty stawiane są w czasie przewidzianym (2 minuty) zainteresowanemu ministrowi, który zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi. Pytający może replikować i ma na to przewidzianych 5 minut. Ostatecznej odpowiedzi udziela minister i nikt poza tymi dwoma osobami nie może zabierać głosu.

Zapytania z debatą mają bardziej uroczysty charakter, na postawienie pytania przewiduje się 30 min. odpowiada minister, następnie zabierają głos senatorowie. Debata senacka prowadzi do oceny inicjatyw rządowych *a priori* lub *a posteriori*, może ją inicjować rząd lub senatorowie. Jeśli czyni to rząd, to tym samym poddaje on swe inicjatywy kontroli Senatu, gdy zaś senatorowie - to czynią to albo indywidualnie, albo na podstawie prac komisji.<sup>40</sup>

c) W 1982 r. wprowadzono w Senacie, za przykładem Zgromadzenia Narodowego, nowy rodzaj zapytań (*les questions au gouvernement*). Należy je składać w przeddzień posiedzenia aż do godz. 14<sup>00</sup> w dniu posiedzenia, które rozpoczyna się o 15<sup>00</sup>. Rząd ma więc niekiedy zaledwie godzinę na przygotowanie odpowiedzi. Czas posiedzenia przewidzianego na te zapytania dzieli się na dwie połowy, pierwsza jest przeznaczona na pytania członków większości parlamentarnej, zaś druga dla opozycji. Pytania te dotyczą z reguły spraw bardzo konkretnych, wymagają więc zaledwie krótkiej odpowiedzi. Posiedzeń tego rodzaju zorganizowano w 1993 r. 6, zajęły one łącznie 12 godzin i 50 min.<sup>41</sup> w czasie których rozpatrzono 134 zapytania do rządu, a posiedzenia te były transmitowane bezpośrednio w TV.

d) Szczególną rolę odgrywają komisje parlamentarne, a przede wszystkim ich sprawozdawcy. Mogą oni interweniować w toku każdej debaty. Tak jak komisje mają prawo przesłuchiwać różnych osób, brania udziału w debacie, domagania się opinii w sprawach ich interesujących. Komisje mogą powierzać swym członkom misje informacyjne, w celu zbadania sprawy i poinformowania komisji o uzyskanych wynikach. Przypomina to zadania wykonywane przez komisje śledcze. W ramach komisji można tworzyć grupy robocze o charakterze stałym lub czasowym.

e) Rząd może powierzać senatorom (podobnie jak deputowanym) misje czasowe, ich działalność nie może przekraczać 6 miesięcy. Mają one być wypełnione przy konkretnych ministrach i mieć charakter polityczny lub administracyjny. De Gaulle był im przeciwny i nie stosowano tej formy działalności do 1973 r., jego następcy korzystali już z niej. Od 1981 r. misja taka nabiera charakteru prawdziwej funkcji publicznej.<sup>42</sup> W 1993 r. premier powierzył misje tego rodzaju 3 senatorom. Dotyczyło to misji przy ministrze ochrony środowiska - złożył on na-

stępnie raport o ochronie środowiska wiejskiego, drugi i trzeci pełnili misję przy ministrze obrony w celu „zbadania” udziału Francji w operacjach obrony pokoju, a także w sprawie rezerw wojskowych.<sup>43</sup>

## 2) Informacje dla parlamentu

Ten rodzaj informacji na użytek Senatu osiąga się dwoma sposobami. Z jednej strony dostarczają je komisje parlamentarne, z drugiej zaś organy władzy wykonawczej w drodze komunikatów i orędzi.

Gdy chodzi o komisje - mogą to być informacje od komisji stałych, które zgodnie z art. 22 ust. 1 konstytucji prowadzą kontrolę polityki rządu. W wyniku swych działań opracowują raporty, przy czym godny podkreślenia jest fakt, że komisje te systematycznie śledzą stosowanie ustaw, przekazując odpowiednie informacje i oceny.<sup>44</sup>

Senat może także powoływać komisje śledcze w celu zbadania określonych spraw, sporządzenia odpowiednich wniosków i przedłożenia ich izbie. Komisji takich nie można tworzyć jeśli fakt który miałyby badać stanowił już przedmiot dochodzenia prokuratorskiego. Komisja taka liczy maksymalnie 21 członków, rola jej kończy się z chwilą zbadania powierzonej jej sprawy i sporządzenia raportu, który ogłasza się w Journal Officiel.

Komunikaty i orędzia są adresowane do Senatu bądź przez rząd, bądź przez Prezydenta Republiki. Rząd może informować Senat za pomocą dwu form: a) składając deklaracje, po których nie przewiduje się debaty i b) deklaracje dotyczące polityki generalnej przewidziane w art. 49 ust. 4 konstytucji. W pierwszym przypadku na deklarację odpowiada jeden tylko senator (art. 37 regul.). Deklarację drugiego rodzaju przedstawia w Senacie Minister Sprawiedliwości, obejmuje ona program lub ogólną politykę rządu, który może domagać się jej aprobaty.

Prezydent kieruje orędziami do obydwu izb, nad którymi jednak nie przeprowadza się żadnej dyskusji.

## 3) Ukierunkowanie działalności rządu

W dziedzinie tej można wymienić petycje, które nie są znane konstytucji, ale wymienia je ordonans z 17 XI 1958 r. jak też regulamin Senatu. Mogą je składać senatorowie w formie pisemnej.

Ważniejszą formę w tej dziedzinie stanowi dyskusja nad deklaracją rządu. Może ona być przeprowadzana w Senacie, a decyduje o tym konferencja prze-

wodniczących. Odbywa się ona zgodnie z procedurą normalnie stosowaną w Senacie dla debat. Na uwagi i zapytania zgłoszone w toku dyskusji rząd udziela wyjaśnień, a debatę zamyka się bez przeprowadzania głosowania.<sup>45</sup>

4) Najbardziej istotny wpływ na istnienie i działalność gabinetu wywiera parlament w toku rozpatrywania kwestii odpowiedzialności politycznej rządu. W tej dziedzinie prawa obydwu izb są wyraźnie zróżnicowane, zgodnie bowiem z konstytucją jedynie Zgromadzenie Narodowe może udzielić rządowi zaufania i wyrazić mu votum nieufności. Zgodnie zatem z tradycją systemu parlamentarnego, powstałą w Wielkiej Brytanii, ścisły i bezpośredni związek rządu istnieje z izbą przedstawicielską, pochodzącą z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Jednak byłby mylny wniosek, gdyby przyjmować, że konstytucja V Republiki nie zostawia w tym względzie Senatowi żadnych możliwości. Przewiduje ona w art. 49 ust. 4, że premier może zażądać od Senatu aprobaty dla jego polityki generalnej. Trzy wnioski tego rodzaju premierzy składali (J. Chirac 10 VI 1975, R. Barre 5 V 1977 oraz 11 V 1978 r.)<sup>46</sup> otrzymując każdorazowo aprobatę zdecydowaną większością głosów. Nadmienić należy, że premier nie ma obowiązku ubiegania się o aprobatę Senatu, konstytucja wprowadza taką możliwość a nie obowiązek. O tym czy z tej możliwości rząd skorzysta decyduje premier, podobnie jak w przypadku ubiegania się o aprobatę Zgromadzenia Narodowego.

Zabieg ten wobec Senatu jest mniej sformalizowany, konstytucja nie stawia wymogu by zamiar premiera ubiegania się o aprobatę dla deklaracji o polityce generalnej rządu był poprzedzony dyskusją na posiedzeniu gabinetu. Czyli w tym przypadku stanowisko premiera ma decydujące znaczenie - dlatego też trudno sobie wyobrazić sytuację tym się charakteryzującą, że premier stawia wniosek w momencie dla rządu niekorzystnym. Tym samym trudno zakładać niepomysłny dla gabinetu wynik głosowania w Senacie.

Przedstawione stanowisko ma oparcie w praktyce ustrojowej, jednakże istnieje prawny problem: jakie konsekwencje może mieć negatywny wynik głosowania w Senacie, czy rodzi on obowiązek ustąpienia rządu? Udzielając odpowiedzi pozytywnej przyjmujemy istnienie odpowiedzialności politycznej rządu przed Senatem, jak przed Zgromadzeniem Narodowym, czego konstytucja nie przewiduje. Jedyna różnica wówczas polegałaby na tym, że o ile odpowiedzialność polityczna wobec Zgromadzenia Narodowego może nastąpić bądź to w wyniku inicjatywy rządu, bądź deputowanych to w przypadku Senatu inicjatorami mogłyby być wyłącznie rząd, a właściwie premier.

Inni uważają, że stanowisko Senatu jest wyłącznie opiniodawcze, a do rządu należy wyciągnięcie wniosków i podjęcie decyzji, czy w wyniku niekorzystnego wyniku głosowania w Senacie poda się do dymisji czy pozostanie.<sup>47</sup> Prawnie zatem biorąc wynik negatywny nie rodzi skutków prawnych, jednak nie można pomijać skutków o charakterze politycznym. Wydaje się jednak, że w takiej sytuacji trudno byłoby rządowi utrzymać się.<sup>48</sup>

W świetle art. 20 konstytucji rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem, według procedury określonej w art. 49 i 50. Natomiast art. 24 w ust. 1 wskazuje, że parlament obejmuje Zgromadzenie Narodowe i Senat. Z postanowień zatem art. 20 i 24 można wysnuć następujące wnioski. Rząd odpowiada przed parlamentem, który składa się z dwu izb, a więc i Senatu. Jednakże odpowiedzialność tę precyzują artykuły 49 i 50, które wprowadzają istotne ograniczenia. Zobowiązują one rząd do ustąpienia jedynie w przypadku niepomyślnego dlań wyniku głosowania w Zgromadzeniu Narodowym, pomijając zupełnie Senat. Tym samym dezaprobatą Senatu dla polityki rządu nie pociąga za sobą żadnych negatywnych skutków prawnych.

Stąd też w literaturze francuskiej spotkać można dwa stanowiska. Jedno głosi, że skoro art. 50 nie wymienia Senatu oznacza to, że w art. 20 wyraz parlament oznacza wyłącznie Zgromadzenie Narodowe. Drugie zaś przyjmuje, że w oparciu o treść art. 20 dojść należy do wniosku, że art. 50 nie wyczerpuje wszystkich przypadków angażowania odpowiedzialności politycznej rządu. Dodatkowo nadmienić należy istotny fakt historyczny, mający znaczenie dla interpretacji konstytucji 1958 r. Otóż ustawa z 3 VI 1958 r. upoważniająca rząd do opracowania konstytucji precyzowała zasady, na jakich nowa ustawa zasadnicza ma być oparta. Pkt. 4 tych zasad obejmował odpowiedzialność rządu przed parlamentem, czyli taką postać jaką przyjął art. 20. Projekt rządowy przewidywał jednak w art. 20 nie parlament, lecz Zgromadzenie Narodowe i dopiero w wyniku stanowiska Conseil d'Etat domagającej się redakcji tego artykułu zgodnej z ustawą z 3 VI 58 art. 20 otrzymał aktualną formę. Niektórzy więc dochodzą do wniosku, że konstytucja przyjęła zasadę odpowiedzialności rządu przed Zgromadzeniem Narodowym i Senatem z tym, że wobec Zgromadzenia Narodowego odpowiedzialność ta ma charakter polityczny i brak aprobaty tej izby powoduje dymisję rządu, zaś odpowiedzialność przed Senatem nie ma charakteru politycznego i tym samym skutków takich nie wywołuje.<sup>49</sup>

Praktyka polityczna Francji nie zna przypadku negatywnej opinii Senatu wobec deklaracji rządu. Zresztą fakt składania tego rodzaju deklaracji przewidzianej w art. 49 konstytucji należy do niezwykle rzadkich, premier bowiem mając po-

parcie Zgromadzenia Narodowego nie szuka dla rządu oparcia w Senacie, taki zabieg może okazać się korzystny tylko gdyby większość Zgromadzenia Narodowego była szczupła i rząd chciał szukać dla siebie wsparcia w przychylnym mu politycznie Senacie. Wówczas premier mógłby wykorzystać różnice polityczne występujące w składzie i postawie obydwu izb dla wzmocnienia pozycji rządu.

## 7. Aktualna pozycja prawnoustrojowa drugiej izby

Ocena Senatu musi być dokonywana na tle koncepcji ustrojowych leżących u podstaw konstytucji 1958 r. ewolucji ustrojowej w latach 1958-94 i pojawiających się tendencji w tej ewolucji dostrzeganych.

Uwzględnić należy fakt, że w myśl koncepcji de Gaulle'a konstytucja 1958 r., przyjmując zasadę podziału władz, nie zakładała ich równorzędności. Zakładała ona dominację władzy wykonawczej, a w szczególności nadrzędną pozycję Prezydenta Republiki. Tendencja ta uległa wzmocnieniu w 1962 r. kiedy wprowadzone zostały powszechne i bezpośrednie wybory głowy państwa. W tej koncepcji Senat miał stanowić ważny dla Prezydenta czynnik wsparcia w obrębie władzy ustawodawczej, szczególnie wobec Zgromadzenia Narodowego, będącego w początkach V Republiki jedynym organem naczelnym państwa wybranym przez ogół wyborców. Zadaniem Senatu było: a) czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji (pierwsza decyzja, którą Rada Konstytucyjna przeciwstawiła ustawom naruszającym wolności obywatelskie została podjęta z inicjatywy przewodniczącego Senatu)<sup>50</sup>, b) ulepszanie działalności ustawodawczej, co potwierdziła praktyka, gdyż w opinii publicznej i według ocen fachowców wyższe oceny w tej dziedzinie zbiera Senat niż Zgromadzenie Narodowe, gdyż to właśnie druga izba przywiązuje szczególną wagę do prawnej wartości ustaw.<sup>51</sup> c) kontrolowanie służb publicznych od strony wydatków, a także skuteczności przestrzegania prawa i wolności obywatelskich, d) reprezentowanie zbiorowości lokalnych. Zgodnie z art. 3 konstytucji Senat uczestniczy w wykonywaniu suwerenności narodowej, ale w świetle art. 24 jest także reprezentantem społeczności lokalnych.

Tak pojmowana izba druga miała być elementem równowagi systemu politycznego i to głównie wobec Zgromadzenia Narodowego. Instytucje V Republiki oparte były w swych założeniach na schemacie sojuszu między rządem i Senatem przeciwko Zgromadzeniu Narodowemu. Konstytucja 1958 r. zakładała, że Senat może przeciwstawiać się Zgromadzeniu w celu wsparcia rządu (zob. art. 45 i 49 konstytucji).<sup>52</sup>

W założeniach twórców konstytucji Senat miał być izbą refleksji rozważań, ale także stanowić izbę oporu, której celem miało być wspomaganie rządu wobec Zgromadzenia Narodowego. Spełnienie tych oczekiwań zależało od kilku czynników, w tym od układu sił politycznych w obydwu izbach, a także od panujących tendencji w pojmowaniu istoty ustroju.

Praktyka dowodzi, że liczą się nie tylko intencje twórców prawa i nie tylko przyjęte w konstytucji regulacje, ale także realia polityczne, a te nie potwierdziły założeń konstytucyjnych. Wyznaczając liczącą się rolę Senatowi konstytucja 1958 r. uzależniła ją jednak od tego, czy wsparcie drugiej izby potrzebne jest rządowi czy nie, to on uruchamia bowiem przewidziane prawem instytucje (np. jego rola w ostatecznym głosowaniu nad projektem ustawy, czy sprawa występowania z deklaracją dotyczącą ogólnej polityki rządu przed Senatem). W dotychczasowej historii V Republiki Senat albo nie był potrzebny rządowi, gdyż ten dysponował w Zgromadzeniu Narodowym wyraźną większością, albo też Senat (jak np. za czasów de Gaulle'a i F. Mitterrand'a) był wobec rządu w wyraźnej opozycji. To też tłumaczy fakt narastania niechęci do instytucji Senatu ze strony pierwszego prezydenta V Republiki, a także jego dążenie do reformy drugiej izby w 1969 r. Przeprowadzenie tej reformy sprowadziłoby rolę Senatu do tej jaką w IV Republice spełniała Rada Republiki. Warto podkreślić, że w czasie prezydentury de Gaulle'a (szczególnie w latach 1962-69) istniał konflikt między Senatem a Prezydentem Republiki i popieranym przez niego rządem, zaś w latach 1981-86 istniało głębokie napięcie między izbami parlamentu.<sup>53</sup> Był to okres wyraźnego kontrolowania przez drugą izbę polityki prezydenckiej.<sup>54</sup> Tylko w okresie prezydentury G. Pompidou (1969-74) i Valerego Giscard d'Estaing'a Senat udzielał pełnego wsparcia głowie państwa i rządowi. Ogólnie jednak można stwierdzić, iż Senat w sprawach politycznych zajmował bardziej umiarkowaną pozycję, stąd niektórzy skłonni są oceniać, że wobec Zgromadzenia Narodowego zorientowanego na lewo Senat okazywał się prawicowy, zaś wobec Zgromadzenia prawicowego bardziej lewicowy czy raczej centrowy.<sup>55</sup>

## 8. Główne siły polityczne i opinia publiczna wobec drugiej izby

W powojennym okresie druga izba we Francji przeszła wyraźną ewolucję, o ile pierwszy projekt konstytucji z 1946 r. w ogóle jej nie przewidywał, drugi zaś ostatecznie uchwalony jako konstytucja IV Republiki przyjmował ją w ograniczonej postaci i ze zredukowaną rolą polityczno-ustrojową, to późniejsze lata przyniosą wzrost jej znaczenia. Uwidoczniło się to w toku przeprowadzanej w

1954 r. nowelizacji ustawy zasadniczej, a jeszcze bardziej w konstytucji 1958 r., która wprowadziła w pełni zasadę dwuizbowości.

Nie oznacza to, że mamy do czynienia z równoprawnymi izbami, występują jednak istotne różnice w sferze kompetencji Zgromadzenia Narodowego i Senatu, ale druga izba otrzymała w koncepcji ustrojowej V Republiki wyraźnie określoną rolę jako czynnika wzmacniającego pozycję Prezydenta, a także rządu w ewentualnym jego konflikcie ze Zgromadzeniem Narodowym. To właśnie Senat miał stanowić wsparcie dla Prezydenta Republiki, który w myśl pierwotnego tekstu był wybierany przez kolegium elektorskie niemal równoznaczne z tym, które wybiera senatorów.<sup>56</sup> Miała to być izba równowagi, według gen. de Gaulle'a jej zadaniem miało być podtrzymywanie egzekutywy, miał stanowić element równowagi wobec Zgromadzenia Narodowego.

Czy można zatem przyjmować, że zmiany te to zjawisko mało znaczące w życiu politycznym Francji, czy ich występowanie to wyraz działania czynników tylko drugorzędnych czy też wyraźnego poparcia określonych sił politycznych i opinii publicznej dla instytucji drugiej izby? Odpowiedź na to pytanie zbudować należy w oparciu o fakty, o sprawdzone postawy partii politycznych i opinii społecznej w kraju.

Po drugiej wojnie światowej, na fali postulowanych zmian ustrojowych formułowanych na tle analizy przyczyn upadku III Republiki i klęski Francji w 1940 r. wysuwane jest żądanie przebudowy ustroju politycznego. Zmiany te miały objąć także pozycję i rolę parlamentu. Żądanie jednak wprowadzenia parlamentu jednoizbowego, a więc zerwania z tradycją formułowała wyraźnie i konsekwentnie tylko Francuska Partia Komunistyczna. Inne ugrupowania jak socjaliści czy Ruch Republikańsko Ludowy postulując zmiany nie szły tak daleko by całkowicie eliminować drugą izbę, doprowadziło to w konsekwencji do kompromisowych rozwiązań.

Godna w tym zakresie podkreślenia jest postawa opinii publicznej, bo wszak to społeczeństwo, wyborcy, decydowali ostatecznie o kształcie rozwiązań konstytucyjnych. Warto więc odnotować trzy fakty. Pierwszy to wynik referendum z maja 1946 r., w toku którego społeczeństwo odrzuciło projekt konstytucji zakładający parlament jednoizbowy. I chociaż nie można twierdzić, że jedyną podstawą tej negatywnej oceny projektu ze strony głosujących był fakt, iż ustawa zasadnicza nie uwzględniała Senatu, że przyjmowała zasadę jednoizbowości, to jednak w świetle pewnego łańcucha wydarzeń i ocen ma swoje znaczenie.

Drugi fakt, to masowe poparcie wyborców dla projektu konstytucji V Republiki przyjętego w referendum z 28 IX 1958 r. zakładającego w pełni zasadę dwuizbowości. Największą jednak wymowę posiada fakt trzeci - wynik referendum z 27 IV 1969 r. Wynik ten oznaczał odrzucenie projektu zmiany konstytucji, wysuniętego przez de Gaulle'a, co spowodowało w konsekwencji dymisję generała. Projekt tych zmian odbierał Senatowi całkowicie jego polityczny charakter, sprowadzał drugą izbę wyłącznie do funkcji opiniodawczej. Przytoczone fakty podaje się na potwierdzenie tezy, że Francuzi są silnie przywiązani do zasady dwuizbowości parlamentu.<sup>57</sup>

Wieloletni Prezydent Senatu, dwukrotnie pełniący zastępczo funkcje Prezydenta Republiki, Alain Poher wyraził pogląd, że dwuizbowość parlamentu jest niezbędna do uniknięcia starcia się, zderzenia Zgromadzenia Narodowego z rządem, z reguły dążącym do uwolnienia się od stałej i uciążliwej dlań opieki i kontroli izby przedstawicielskiej. Druga izba okazuje się niezastąpionym elementem równowagi pozwalającym uniknąć starcia izby pierwszej z egzekutywą, gotową narzucać swą wolę Zgromadzeniu Narodowemu. Rolę tę może jednak Senat spełniać skutecznie tylko wówczas, gdy druga izba stanowi reprezentację odmienną niż Zgromadzenie Narodowe.<sup>58</sup> Dlatego sposób wyboru, odmienny niż wybór Zgromadzenia, wyraża rzeczywistość kraju, wprowadza do parlamentu reprezentatywne osobistości z gmin i departamentów.

Spółeczeństwo zatem nie tylko odniosło się z aprobatą do idei dwuizbowości, udzielając jej poparcia i przeciwstawiając się planom ograniczenia drugiej izby. W badaniach opinii publicznej uzyskiwano rezultaty podkreślające bardziej pozytywne oceny wyborców dla działalności Senatu niż Zgromadzenia Narodowego. Izba przedstawicielska ma zdecydowanie polityczne oblicze z wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Na jej działaniach, podejmowanych decyzjach ciąży w ogromnym stopniu polityczne zaangażowanie deputowanych. Skład tej izby wykazuje stan opinii publicznej w sposób bezpośredni, jest wyrazem preferencji politycznych wyborców w stosunku do partii i prezentowanych przez nie programów. Stąd tak głębokie wahnięcia opinii i odmienność rezultatów głosowania w kolejnych wyborach.

Odmienny sposób wyboru senatorów, częściowa wymiana składu drugiej izby pozwala jej na większy stopień niezależności od aktualnie panujących nastrojów politycznych społeczeństwa. W jej pracach czynnik polityczny nie występuje tak wyraźnie i w sposób dominujący jak w Zgromadzeniu Narodowym. Stąd i debaty senatorów i podejmowane decyzje zapadają w odmiennej niż w pierwszej izbie atmosferze. Fakt ten nie może nie wywrzeć wpływu na jakość prac drugiej

izby, która spełnia tym samym rolę izby refleksji, kompromisu, ale i oporu. Zjawiska te opinia publiczna dostrzega i docenia.

W aktualnych warunkach politycznych wszystkie partie akceptują dwuizbowość, nie wysuwają jednoznacznych postulatów likwidacji Senatu, biorą udział w wyborach drugiej izby, walczą o zdobycie większej liczby mandatów by zwiększyć swe wpływy w tej izbie. Wydaje się, że trzeźwa ocena Senatu, uwzględniająca i występujące braki, jest dla jego istnienia pozytywna tak ze strony zorganizowanych sił politycznych, jak i szerokiej opinii publicznej kraju, co nie przeszkadza, że wokół kształtu dwuizbowości i roli ustrojowej drugiej izby toczą się spory.

### Przypisy

1. Por. interesujące studium J. Stembrowicza: Izba Druga w systemie władzy powojennej Francji, PiP 1951, nr 8-9, s. 265. Zob. też J. Auby: Droit public, Paryż 1985, s. 78.
2. J. Stembrowicz, op. cit., s. 275.
3. Tamże, s. 283.
4. Zob. J. Lafferriere: Manuel de droit constitutionnel, Paryż 1947, s. 1019, a także M. Prelot: Precis de droit constitutionnel, Paryż 1949, s. 6. Zob. również: J. Stembrowicz: Parlament V Republiki Francuskiej, Warszawa 1963, s. 17.
5. Zob. Revue de droit public, 1950, nr. 1, s. 170-171.
6. Por. J. Stembrowicz: Parlament..., op. cit., s. 29-31.
7. Zob. J. Cadart: Institutions politiques et droit constitutionnel, t. II, Paryż 1990, s. 1013. Por. też Pour connaitre le Sénat, II wyd. Paryż 1982, s. 17.
8. Stanowisko takie prezentują: Ch. Debbasch, J. Bourdon, J.M. Pontre, J.C. Ricci: Droit constitutionnel et institutions politiques, Paryż 1983, s. 640-641.
9. Zob. J. Stembrowicz: Francja (w:) Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji, pod red. A. Burdy i M. Rybickiego. Warszawa 1971, s. 358.
10. Stanowisko takie prezentuje J. Auby, op. cit., s. 77.
11. M. Prelot: Pour comprendre la nouvelle constitution. Paryż 1959.
12. Ch. Debbasch i in., op. cit., s. 646.
13. Piszę o tym obszerniej w książce Ustrój polityczny Francji, Warszawa 1992, s. 191 i n.
14. Liczba tych jednostek jest zależna od potencjału demograficznego gminy. W gminach do 9 tys. mieszkańców wszyscy radni są delegatami, mają zatem prawo wybierania senatorów z mocy prawa, natomiast w gminach powyżej 30 tys. mieszkańców radni wybierają dodatkowo delegatów w stosunku 1 na 1000 mieszkańców ponad 30 tys.

15. Jak podaje J. Auby, op. cit., s. 39, gminy liczące do 1500 wyłaniają 41% delegatów, taki mają udział wśród elektorów chociaż zamieszkuje w nich tylko 23% ludności kraju. Zob. też Ch. Debbasch i inni, op. cit., s. 657.

16. W miastach powyżej 30 tys. mieszkańców żyje 35% ludności kraju, a reprezentuje ich tylko 17% delegatów.

17. J. Cadart, op. cit., s. 1017.

18. Le Sénat. Bulletin d'information rapides 1993, Nr 573, fevrier 1994, s. 95 i n.

19. Pour connaitre le Sénat, II wyd. Paryż 1983, s. 82.

20. Tamże, s. 73-78, zob. też Ch. Debbasch i in., op. cit., s. 671-673, a także P. Avril, J. Gicquel: Droit parlementaire, Paryż 1988, s. 54 i n.

21. Le Sénat. Bulletin, op. cit., s. 3.

22. Słusznie podkreślają te aspekty P. Avril J. Gicquel, op. cit., s. 122.

23. Zob. J. Cadart, op. cit., s. 1275 i n., zaś w polskiej literaturze E. Gdulewicz: Senat a uchwalanie ustaw w V Republice Francuskiej, PiP 1991, nr 7, s. 59.

24. Tak E. Gdulewicz, op. cit., s. 62.

25. Jak podają P. Avril J. Gicquel, op. cit. projekty ustaw w stosunku do ogólnej liczby aktów inicjatywy ustawodawczej stanowiły: 86,47% w kadencji 1973-78, 88,41% w latach 1978-81, aż 95,22% w kadencji 1981-86 i 81,3% w latach 1986-88. Tak więc najmniej propozycji ustaw wpłynęło w latach 1981-86 bo tylko 4,72%. Zob. s. 126. Tylko w roku 1993 parlament uchwalił 78 ustaw, z czego z inicjatywy rządu pochodziło 69, a 9 były to propozycje ustaw. Le Sénat Bulletin, op. cit., s. 3.

26. Nie rozwijam szerzej tej problematyki z uwagi na fakt, że poświęciła jej monografię E. Gdulewicz: Parlament a rząd w V Republice Francuskiej (sfera ustawodawstwa). Lublin 1991.

27. W latach 1959-1982 spośród 2311 projektów ustaw wnoszonych przez premiera w Senacie złożono 535, a w Zgromadzeniu Narodowym 1776. Zob. Ch. Debbasch i in. op. cit., s. 708.

28. W latach 1959-82 zgłosił łącznie 8 479 poprawek, z czego 3007 w Senacie i 5472 w Zgromadzeniu Narodowym. Zob. Ch. Debbasch i in. s. 709.

29. Tak E. Gdulewicz: Postępowanie ustawodawcze w V Republice Francuskiej (w:) Postępowanie ustawodawcze pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1993, s. 91.

30. Zob. J. Grange: L'efficacité normative du Sénat (w:) La constitution de la Cinquième République, Paryż 1985, s. 380.

31. Por. E. Gdulewicz: Senat a uchwalanie, op. cit., s. 64.

32. Tamże, s. 64-65.

33. Od powstania V Republiki do końca 1982 r. parlament uchwalił 2289 ustaw, z tego 1907 czyli 83% w identycznym brzmieniu jak Zgromadzenie Narodowe. Powołano w tym czasie 387 komisji mieszanych, które doprowadziły do uchwalenia 264 ustaw w identycznym brzmieniu obu izb, natomiast w 103 przypadkach Zgromadzenie Narodowe podejmowało ostateczną uchwałę, czyli w tych przypadkach Senat ustawy nie uchwalił. Zob. Pour connaitre le Sénat, op. cit., s. 191. W

r. 1993 powołano 21 komisji mieszanych, a ich działalność doprowadziła do uchwalenia przez obie izby identycznych tekstów. Le Sénat Bulletin, op. cit., s. 72. Nie było zatem w 1993 r. ani jednej ustawy uchwalonej bez udziału Senatu. Stanowiło to wynik zmian w składzie większości Zgromadzenia Narodowego w wyniku wyborów parlamentarnych 1993 r.

34. Tak E. Gdulewicz: Senat..., op. cit., s. 67.

35. Bardzo słusznie podkreśla to E. Gdulewicz, szczególnie interesująca jest analiza stosunków politycznych między izbami parlamentu a rządem zob. Senat a uchwalanie..., op. cit., s. 68-69.

36. Tak Ch. Debbasch i in., op. cit., s. 745.

37. Le Sénat Bulletin, op. cit., s. 15.

38. Por. J. Mastias: Le Sénat de la Ve République: réforme et renouveau. Paryż 1980, s. 37.

39. Le Senat Bulletin, op. cit., s. 15.

40. J. Mastias, op. cit., s. 39.

41. Le Sénat Bulletin, op. cit., s. 61.

42. Tak Ch. Debbasch i in. op. cit., s. 750.

43. Le Senat Bulletin, op. cit., s. 93.

44. Tak A. Jamróz: Przemiany ustrojowo-polityczne współczesnej Francji (1958-1988), Białystok 1991, s. 92.

45. Pour connaitre le Sénat, op. cit., s. 227.

46. Zob. J. Cadart, op. cit., s. 1350-51.

47. Por. Ch. Debbasch i in. op. cit., s. 764.

48. Takie też stanowisko przyjmuje J. Mastias, op. cit., s. 41.

49. Tak Ch. Debbasch i in. op. cit., s. 764-65, por też J. Stembrowicz: Parlament..., op. cit., s. 193.

50. Zob. przedmowa F. Luchaire, op. cit., s. VIII.

51. Tak A. Jamróz, op. cit., s. 88.

52. Por. J. Mastias, op. cit., s. 22-23.

53. Tak A. Jamróz, op. cit., s. 88.

54. Por. J. Auby, op. cit., s. 80.

55. Zob. J. Cadart, op. cit., s. 1027.

56. Podkreśla to wprost F. Luchaire w przedmowie do książki J. Mastias, op. cit., s. VIII.

57. Zob. A. Poher w przedmowie do książki Pour connaitre le Senat, op. cit., s. 8, a także J. Auby: Le droit public, op. cit., s. 80-81.

58. Tamże, s. 8.



## ANEKS

Bardzo pouczające, ukazujące zarazem obraz instytucji Senatu w świadomości Francuzów, a także ich stosunek do drugiej izby w V Republice, są wyniki badań opinii przeprowadzane w 1990 r. Badaniami objęto 1000 osobową grupę Francuzów dorosłych (21-26 czerwca 1990 r.), zaś w drugiej grupie 400 osobowej wyborców senatorskich (deputowani, radcy regionalni, generalni merowie, ich zastępcy, radcy municypalni).

### Z badań tych wynika, że funkcjonowanie Senatu oceniano jako

|                |                                |     |       |
|----------------|--------------------------------|-----|-------|
| b. dobre 17%   | } 86% wyborców<br>senatorskich | 6%  | } 59% |
| dość dobre 69% |                                | 53% |       |
| miernie 11%    | } 11% wyborców<br>senatorskich | 16% | } 20% |
| źle 0%         |                                | 4%  |       |
| bez opinii     | 3%                             | 21% |       |

### Większość ankietowanych dostrzega w Senacie:

|                            |              |               |
|----------------------------|--------------|---------------|
| obronę praw obywateli      | 19% wyborców | 26% Francuzów |
| interesów gmin             | 31%          | 15%           |
| organ kierownictwa państwa | 47%          | 46%           |
| bez opinii                 | 3%           | 13%           |

Istnienie drugiej izby znajduje w odpowiedziach pełne uzasadnienie takiej odpowiedzi udzieliło 58% badanych, brak uzasadnienia dostrzega tylko 18%, nie posiadało w tej sprawie zdania 24%

Senat odgrywa istotną rolę w takich dziedzinach jak:

**ustawodawstwo:**

|                |       |       |       |
|----------------|-------|-------|-------|
| b. ważną 38%   | } 87% | } 27% | } 65% |
| dość ważną 49% |       |       |       |
| mało ważną 10% | } 10% | } 14% | } 18% |
| nie ważną 0%   |       |       |       |
| bez odpowiedzi | 3%    | 17%   |       |

**w uchwalaniu budżetu:**

|                |       |       |       |
|----------------|-------|-------|-------|
| b. ważną 22%   | } 76% | } 15% | } 45% |
| dość ważną 54% |       |       |       |
| mało ważną 19% | } 20% | } 20% | } 27% |
| nie ważną 1%   |       |       |       |
| bez odpowiedzi | 4%    | 28%   |       |

Rola drugiej izby jest przez ankietowanych postrzegana jako:

**trybuna dla partii politycznych**

|                |       |       |       |
|----------------|-------|-------|-------|
| b. ważna 5%    | } 33% | } 7%  | } 32% |
| dość ważna 28% |       |       |       |
| mało ważna 43% | } 61% | } 22% | } 34% |
| nie ważna 18%  |       |       |       |
| bez odpowiedzi | 6%    | 34%   |       |

**ochrona wolności:**

|                |       |       |       |
|----------------|-------|-------|-------|
| b. ważna 39%   | } 84% | } 18% | } 54% |
| dość ważna 45% |       |       |       |
| mało ważna 13% | } 14% | } 16% | } 22% |
| nie ważna 1%   |       |       |       |
| bez odpowiedzi | 2%    | 24%   |       |

## obrońcy lokalnych zbiorowości

|                |       |     |       |
|----------------|-------|-----|-------|
| b. ważna 50%   | } 84% | 13% | } 38% |
| dość ważna 34% |       | 25% |       |
| mało ważna 14% | } 15% | 21% | } 30% |
| nie ważna 1%   |       | 9%  |       |
| bez odpowiedzi | 1%    | 32% |       |

Główne różnice między Senatem a Zgromadzeniem Narodowym, respondenci uznali, że w Senacie debaty są:

bardziej pogłębione 38%, mniej pogłębione 21%, bez różnicy 14%, bez odpowiedzi 27%, ale są zarazem bardziej swobodne 37%, mniej swobodne 17%, bez różnicy 18%, bez odpow. 28%, a także bardziej upolitycznione 19%, mniej upolitycznione 41%, bez różnicy 17%, bez odpowiedzi 23%

Fakt, że w przypadku różnicy zdań między Senatem a Zgromadzeniem Narodowym do Zgromadzenia należy ostatnie słowo uznało za:

normalny 65% wyborców senatorskich i 41% Francuzów, zaś że nie jest to normalne: 34% wyborców i 30% Francuzów, bez odpowiedzi pozostawił tę kwestię 1% wyborców i 29% Francuzów

Na pytanie jaką w przyszłości winien Senat odgrywać rolę:

jako ważniejszą wskazało 35% wyborców senat. i 26% Francuzów, mniej ważną niż obecnie: po 7% respondentów obydwu grup, zaś taką samą jak obecnie 55% i 49%. Bez odpowiedzi 3% i 18%.

Fakt, iż większość w Senacie jest innej orientacji politycznej niż większość w Zgromadzeniu Narodowym 62% badanych uznało jako zjawisko korzystne, gdyż stanowi ono przeciwwagę i zabezpiecza przed tym by obie izby nie znalazły się w rękach tego samego obozu politycznego, zaś 22% ocenia to zjawisko negatywnie, gdyż utrudnia ono funkcjonowanie tych instytucji. Bez odpowiedzi 16%

## Zniesienie Senatu będzie oznaczać dla demokracji:

stratę

|                  |                |              |       |
|------------------|----------------|--------------|-------|
| b. poważną 43%   | } 83% wyborców | 20%          | } 63% |
| dość pow. 40%    |                | senatorskich |       |
| niezbyt pow. 12% | } 15%          | 16%          | } 23% |
| żadną 3%         |                | wyborców     |       |
| bez odpowiedzi   | 2%             | 14%          |       |

Sondaże badające opinię Francuzów w czerwcu 1990 r. wykazują, że zniesienie Senatu za rzecz poważną uznają sympatycy: UDF w 82%, RPR w 71%, FN w 67%, Zielonych w 66%, socjalistów w 60% i komunistów w 63%.

Zob. L'image du Sénat auprès des Français. Extraits des sondages d'opinion réalisés par le SOFRES. Wydawnictwo Senatu, Paryż 1990.

## SENAT KRÓLESTWA HISZPANII

Dodać należałoby: w ustroju współczesnej Hiszpanii. Zawsze bowiem odpowiedź na pytanie o rolę izby drugiej w historii konstytucjonalizmu państw o dość krótkiej tradycji demokratycznej (czy wręcz jej braku) nie jest łatwa. Mniej może chodzi o pierwowzory instytucjonalne, ile o bardziej rzeczywistą pozycję tychże instytucji w systemie parlamentarnym. Jeśli zatem system parlamentarny nie występował przynajmniej w postaci szczątkowej, sam fakt istnienia pewnych instytucji w przeszłości nie dowodzi jeszcze ich przemożnego wpływu na przemiany i aktualny kształt systemu politycznego. A w naszym przypadku: na współczesny kształt demokratycznego ustroju tegoż państwa. Hiszpania, w przeciwieństwie do niektórych innych krajów europejskich (Wielkiej Brytanii czy Francji), nie posiada znaczącej tradycji demokracji parlamentarnej. Współczesna demokracja hiszpańska nie jest wynikiem ewolucji systemu parlamentarnego, ewolucji trwającej w innych przypadkach nieraz kilkaset czy kilkadziesiąt lat. Teza zatem o rodowodzie historycznym współczesnego Senatu hiszpańskiego, rodowodzie mającym swe korzenie w przeszłości tej odległej i tej bliższej, byłaby dość ryzykowna. I to niezależnie od faktu czy izby drugie występowały w Hiszpanii w przeszłości. Dla porządku jednak przedstawmy krótki rys historyczny senatów hiszpańskich.

### 1. Tradycja czy jej brak ?

Powołania izby wyższej nie przewidywała pierwsza w historii ustroju Hiszpanii konstytucja z 1812 roku. Okres wojen napoleońskich bez wątpienia sprzyjał popularyzacji ideałów liberalizmu. Rządząca od 1810 roku Rada Regencyjna zwołuje we wrześniu tego samego roku na wyspie Leon Kortezy Generalne. Proklamują one trzy istotne, całkowicie nowe, zasady ustrojowe: suwerenności narodu, trójpodziału władz oraz reprezentacji. Przystępują także do opracowania konstytucji, która następnie zostaje ogłoszona 19 marca 1812 roku. Kortezy na

podstawie art. 27 składają się z deputowanych reprezentujących naród. W dyskusji jaka towarzyszyła opracowaniu konstytucji pojawiła się oczywiście kwestia bikameralizmu. Zwolennicy izby drugiej przywoływali przykłady Zjednoczonego Królestwa oraz Stanów Zjednoczonych. Przeważała jednak obawa, że władza monarchy zostałaby wzmocniona dzięki istnieniu senatu. Była to oczywiście przyczyna faktyczna, choć argumentacji użyto zupełnie odmiennej. Powołano się na okoliczność, że podział parlamentu na dwie izby pogłębił by podział wewnętrzny narodu (sic!).

W praktyce konstytucja obowiązywała w ograniczonym zakresie. Główną przeszkodą były działania wojenne. Powrót na tron Ferdynanda VII przyczynił się do jej abolicji. Monarcha w dekreście z dnia 4 maja 1814 roku wydanym w Walencji, unieważnił legalność zwołania samych Kortezów jak i wszelkich wydanych przez nie aktów prawnych. Absolutyzm zapanował niepodzielnie do roku 1820, zaś liberałowie zmuszeni zostali do wyemigracji z kraju. Na krótko w latach 1820-1823, w wyniku niepokojów wewnętrznych, Ferdynand VII przywrócił konstytucję, miało to jednak bardziej znaczenie li tylko formalne. Przejmując ponownie pełnię władzy, monarcha natychmiast przywrócił absolutyzm, trwający do jego śmierci w 1833 roku.

Znaczenia konstytucji z 1812 roku nie można jednak nie docenić. Choć obowiązywała krótko i w ograniczonym zakresie, była pierwszą próbą implementacji myśli liberalnej w Hiszpanii i jak na owe czasy była bez wątpienia w tym kraju rozwiązaniem na wskroś nowoczesnym. Na podkreślenie zasługuje fakt, że choć opowiadała się na rzecz systemu monarchii konstytucyjnej, nie przewidywała powołania izby drugiej. Warunki społeczne w jakich została proklamowana i miała obowiązywać nie umożliwiały by ten akt prawny stał się podstawą ustroju państwa. Dowodziła jednak, że doktryna liberalna miała grono swych zwolenników i mimo przeszkód politycznych, przez całe ubiegłe stulecie można było obserwować w Hiszpanii dążenia do ustanowienia systemu parlamentarnego. Dążenia, które niejednokrotnie stawały się przyczyną licznych wojen domowych w tym kraju.

Konstytucja z 1834 roku, tzw. Statut Królewski, wzorowana na Karcie Ludwika XVIII z 1814 roku, była w istocie przejściową regulacją po śmierci Ferdynanda. Była aktem krótkim i dość niekompletnym (liczyła 50 artykułów w porównaniu z 384 artykułami konstytucji z 1812 roku). Zasługuje jednakże na uwagę, gdyż była pierwszym aktem konstytucyjnym w Hiszpanii przewidującym powołanie izby wyższej parlamentu. Kortezy zostały podzielone na dwie izby: stan przedstawicieli (procuradores) oraz stan dostojnych (próceres). Na podstawie

art. 3 izba wyższa składała się z czterech grup arystokracji: 1) duchowej, z arcybiskupami i biskupami; 2) szlachty reprezentowanej przez utytułowanych Kastylii; 3) wysokich i zasłużonych funkcjonariuszy administracji; oraz 4) arystokracji intelektualnej (zasłużonych dla nauki i kultury). Część senatorów zasiadała w izbie dożywotnio, z racji swych predyspozycji moralnych i ekonomicznych, pozostali zaś byli nominowani przez monarchę. Wszyscy musieli dysponować odpowiednio wysokimi dochodami. Nie była to zatem izba demokratyczna, co zresztą nie odbiegało od typowych rozwiązań w tamtych czasach w Europie.

Choć żywot Statutu Królewskiego był krótki (jedynie trzy lata), w istocie wyznaczał on koniec absolutyzmu w Hiszpanii. Dzięki tej konstytucji odbyły się też pierwsze wybory bezpośrednie do izby niższej w Hiszpanii (1836 r.). Od tej pory także wszystkie konstytucje ubiegłego stulecia opowiadały się także na rzecz bikameralizmu.

Konstytucja z 1837 roku opracowana pod wpływem konstytucji francuskiej z 1830 roku oraz konstytucji belgijskiej z 1831 roku, była w założeniu powrotem do założeń ustrojowych konstytucji z 1812 roku. Choć była paktem pomiędzy parlamentem a koroną, w istocie przywracała zasadę suwerenności narodu. Utrzymano w niej także parlament dwuizbowy (Senat i Kongres Deputowanych). Kompozycja Senatu została opracowana w sposób kompromisowy. Odrzucono ideę Senatu wybieralnego, ale też i Senatu z nominacji monarszej. Art. 15 stanowił, że senatorowie są powoływani przez króla z potrójnej listy proponowanej przez elektorów wybieralnych w każdej prowincji. Skład Senatu był odnawiany w jednej trzeciej przy każdorazowych wyborach do Kongresu. Rozwiązanie to w istocie nie satysfakcjonowało nikogo. Senatorowie nie byli uważani ani za reprezentantów narodu, ani też monarcha, nie mający pełnej swobody nominowania, nie traktował ich jako obrońców Korony. Toteż w kolejnej konstytucji z 1845 roku dokonano zmiany w sposobie powoływania składu osobowego izby drugiej.

Konstytucja z 1845 roku, czwarta w historii Hiszpanii, nie przyniosła zasadniczych zmian. Głównym powodem jej uchwalenia, już za panowania Izabeli II, były konkurencyjne zamierzenia sił politycznych dążących do konkretyzacji przepisów konstytucji z 1837 roku. Udało się to tylko częściowo. Liczbę artykułów zwiększono jedynie o trzy, a pewną grupę przepisów zmieniono. Między innymi kadencja Kongresu Deputowanych została przedłużona z trzech do pięciu lat. Wydaje się, że największe zmiany przeprowadzono w odniesieniu do Senatu. Na podstawie art. 14 monarcha co prawda mianował wszystkich senatorów (ich liczba była nieograniczona), ale mógł tego dokonać jedynie spośród wskazanych w konstytucji kategorii osób (dotychczasowych senatorów i deputowanych, mini-

strów Korony, biskupów, radców stanu, szlachty, oficerów armii, ambasadorów oraz innych wysokich funkcjonariuszy publicznych). Z drugiej jednak strony, mianowanie było dożywotnie, a pozycja Senatu niezależna od monarchy.

Scena polityczna Hiszpanii połowy ubiegłego stulecia była zdominowana przez dwie konkurujące ze sobą facje polityczne: tzw. moderatorów oraz postępowców. Konflikty pomiędzy nimi przybierały nieraz zbrojny charakter. Stąd też częste zmiany konstytucyjne uzależnione były od tego, która z nich była u władzy, albo były formą kompromisu pomiędzy nimi. Takie też były przyczyny opracowania nowej konstytucji w 1856 roku. Nie weszła wszak w życie, gdyż moderatorzy na krótko tracąc władzę, wkrótce odzyskali swą uprzednią pozycję w rządzie. Tym niemniej stanowiła rozwinięcie radykalnego liberalizmu hiszpańskiego, innymi słowy założeń ustrojowych konstytucji z 1812 roku oraz z 1837 roku. Przewidywano w niej, po raz pierwszy, wybieralność senatorów na takich samych zasadach jak deputowanych. Mniejsza jedynie miała być ich liczba (3/5 liczby deputowanych) oraz dłuższa kadencja senatora (przy okazji wyborów do Kongresu miano odnawiać jedną czwartą składu izby). Odsunięcie od władzy postępowców uniemożliwiło wejście w życie nowej konstytucji, a po kilka latach względnego spokoju, kraj został uwikłany w kolejne niepokoje. Dla utrzymania korony Izabela II zmuszona była oprzeć się na moderatorach, co jednakże w krótkim czasie doprowadziło do radykalizacji nastrojów społecznych (postępowcy wycofali się z legalnego życia politycznego w 1863 roku). W roku 1868 wybuchła rewolucja w Kadyksie, która niebawem rozprzestrzeniła się na cały kraj. W jej rezultacie władzę przejęła rada rewolucyjna w Madrycie, a monarchini zmuszona była opuścić stolicę. Nastąpił upadek dynastii. Władze rewolucyjne w Madrycie zarządziły niezwłocznie przeprowadzenie nowych wyborów. Nowo wyłonione Kortezy zebrały się po raz pierwszy w lutym 1869 roku. Szybko też przygotowano nową konstytucję, która została uchwalona już 1 czerwca tegoż roku.

Konstytucja przyniosła przełom w dziedzinie praw i wolności obywatelskich. Wzorowano się w tej materii na konstytucji USA. Podkreślając zasadę suwerenności narodu, całkowicie uniezależniła uchwalenie konstytucji od monarchy. Deklarowała wolność wyznania, zgromadzeń, stowarzyszeń oraz powszechności prawa wyborczego. Mimo swego radykalizmu, konstytucja utrzymała izbę wyższą parlamentu. Pochodziła z wyborów powszechnych i pośrednich. Czterej senatorowie z każdej prowincji byli wybierani w wyborach dwustopniowych. W stosunku do senatorów dość restrykcyjne było jednakże bierne prawo wyborcze. Lista potencjalnych kandydatów przypominała bowiem postanowienia konstytucji

z 1837 roku. Nowością jednakże było wprowadzenie zasady terytorialności składu Senatu.

Konflikty roku 68 nie wygasły jednakże wraz z uchwaleniem nowej konstytucji. W szczególności nieusatisfakcjonowane były ugrupowania republikańskie. Brak stabilności wynikał nadto z takich wydarzeń jak wojna wyzwolenicza na Kubie oraz konflikty dynastyczne.

W lutym 1873 roku władza wykonawcza pozostała w wyłącznej gestii rządu. Na wspólnym posiedzeniu Senat i Kongres Deputowanych proklamował przyjęcie do wiadomości abdykację monarchy. Czynności te miały jednak charakter pozakonstytucyjny. Przede wszystkim izby parlamentarne nie miały możliwości wspólnego posiedzenia i działania jako Zgromadzenie Narodowe. Po drugie, abdykacja powinna być poprzedzona ustawą upoważniającą monarchę do skorzystania z takiego prawa (art. 74 ust. 7 konstytucji z 1869 roku). Na tym samym posiedzeniu Zgromadzenie Narodowe uchwaliło proklamację o przejęciu pełni władzy w kraju i ustanowieniu republiki.

Proklamowanie I republiki hiszpańskiej siłą rzeczy wymagało uchwalenia nowej konstytucji. Republikanie byli zwolennikami federalnej formy państwa. Zwolane Kortezy jako konstytuanta zaakceptowały ideę takiego państwa z dwuizbową władzą ustawodawczą.<sup>1</sup>

O ile izba niższa miała być wybierana w wyborach bezpośrednich, o tyle jednak senatorów, w liczbie czterech z każdego stanu, miały wybierać legislatury stanowe.

Konstytucja nie weszła jednak w życie. Nie było warunków politycznych do osiągnięcia stabilizacji w kraju. W krótkim czasie zmieniło się czterech szefów rządów. Następowła dezintegracja terytorialna państwa (m.in. Galicja proklamowała niepodległość) Ostatecznie z początkiem 1874 roku generał Pavia dokonał zamachu stanu i przejął władzę w kraju oraz proklamował koniec republiki i powrót do konstytucji z 1869 roku. Z końcem tego roku inny z generałów Martínez Campos ogłosił przejęcie władzy przez Alfonsa XII z dynastii Burbonów.

Wydarzenia te spowodowały dość szybkie uchwalenie nowej konstytucji, ostatniej już w ubiegłym stuleciu. Nastąpił tu powrót do idei konstytucji jako paktu pomiędzy monarcha a parlamentem. Przywrócona monarchia dzięki armii, pozostała już monarchią od armii uzależnioną. Uchwalona w 1876 roku ustawa zasadnicza w wielu przepisach przypominała konstytucję z 1845 roku. Skład Senatu był powoływany w części przez monarchę, w części pochodził z wyborów

pośrednich (dokonywane poprzez tzw. korporacje państwa),<sup>2</sup> a pozostałą grupę tworzyli senatorowie z urzędu (przykładowo: część szlachty, zstępni monarchy, wyżsi oficerowie oraz arcybiskupi). Izba niższa choć o kadencji pięcioletniej, w praktyce nigdy w okresie obowiązywania tej konstytucji termin ten nie został dotrzymany. Konstytucja nie rozstrzygała nadto o sposobie wyboru deputowanych, odsyłając to do uregulowania ustawą zwykłą. W ustawie wyborczej z 1878 roku zastosowano na tyle wysoki cenzus majątkowy, że oznaczało to w praktyce ograniczenie liczby wyborców.

W założeniach autorów konstytucji 1876 roku, miała ona przyczynić się wreszcie do upragnionej stabilizacji politycznej w kraju. Idealem była demokracja brytyjska z systemem dwupartyjnym. I w istocie poczyniono przedsięwzięcia zmierzające do osiągnięcia tego celu. Ugrupowanie moderatorów przekształciło się w partię konserwatywną, która przemiennie - na mocy tzw. Paktu Pardo - miała sprawować władzę z liberałami. Rola monarchy miała w oczywisty sposób sprowadzać się do desygnowania premiera jednego z liderów tych ugrupowań. Mechanizmy formalnoprawne stworzone przez autorów konstytucji restauracji nie mogły same przez się gwarantować ani sprawnego funkcjonowania systemu parlamentarnego, ani tym bardziej jego rozwoju. Choć do końca stulecia stabilizacja polityczna była faktem, to jednakże nie można uznać tego jako pożądanego efektu konstytucji 1876 roku. Przeszkody dla jego ugruntowania leżały przede wszystkim po stronie samych partii politycznych. Brak było warunków społecznych do ukształtowania się silnych partii masowych. Pogłębiały się procesy dezintegracyjne kraju. Porządek konstytucyjny w dłuższej perspektywie musiał ulec załamaniu, jeśli ani nie hamował występujących na różnych płaszczyznach podziałów społecznych, a wręcz przeciwnie sprzyjał ich pogłębianiu się. Ostry kryzys wystąpił w roku 1917, który na pewien czas został rozwiązany przejęciem władzy dyktatorskiej przez generała Primo de Rivierę (1923 r.).

Po upadku dyktatury (styczeń 1930 roku) monarcha usiłował przywrócić porządek konstytucyjny - jak wiadomo bez rezultatu. Proklamowanie 14 kwietnia 1931 roku II republiki ostatecznie zakończyło obowiązywanie konstytucji epoki restauracji.

Konstytucja republikańska z 9 grudnia 1931 roku nie przewidywała parlamentu dwuizbowego. Mimo przyznania regionom prawa do uzyskania autonomii, nie sięgnięto po wzorce I republiki. Argumenty przeciwko powołaniu izby drugiej polegały przede wszystkim na wyrażaniu obaw, że będzie to izba hamująca inicjatywy ustawodawcze, ograniczająca izbę niższą oraz wspierająca pion władzy wykonawczej. Senat był bowiem postrzegany jako izba niedemokratyczna, elitar-

na i niepozostająca w zgodzie z ideami reprezentacji jako podstawy parlamentarizmu. Warto jednak wskazać na dość dziwaczne - w tym kontekście - brzmienie art. 51 konstytucji. Stanowił on: „Władza ustawodawcza należy do ludu, który wykonuje ją za pośrednictwem Korteżów lub Kongresu Deputowanych”. Czy było to mimo wszystko stworzenie możliwości powołania Senatu w przyszłości, bez jednoczesnej zasadniczej zmiany konstytucji, trudno już dzisiaj powiedzieć.

II republika upadła ostatecznie 28 marca 1939 roku. Okres dyktatury (1939-1976) był w istocie zaprzeczeniem systemu parlamentarnego i mimo istnienia Korteżów trudno byłoby uznać je za organ konstytucyjny spełniający funkcje parlamentu na zasadach znanych systemom demokratycznym. Ustawa o Korteżach z 17 lipca 1942 roku, nawet ze zmianami wprowadzonymi ustawą organiczną państwa z 10 stycznia 1967 roku, nie czyniła z nich organu przedstawicielskiego w pełni tego słowa znaczeniu. Zakaz pluralizmu politycznego, a tym samym swobody działania partii politycznych, oparcie struktury Korteżach o cztery typy reprezentacji (politycznej wywodzącej się z jedynej partii Ruchu Narodowego, związkowej, lokalnej oraz tzw. rodzinnej) w żadnym razie nie mogły czynić z Korteżów reprezentacji społeczeństwa wynikającej z zasady suwerenności narodu. Wszak ustawa organiczna z 1967 roku zamykała i kompletowała merytorycznie akty konstytucyjne dyktatury frankistowskiej, umożliwiła nadto Korteżom uchwalanie ustaw, czy wreszcie wprowadziła zakaz mandatu imperatywnego, okres ten nie może być brany pod uwagę przy określaniu wpływu tradycji parlamentarizmu hiszpańskiego na współczesny kształt naczelnych organów konstytucyjnych. A w interesującej nas materii w szczególności. Korteży epoki frankizmu były jednoizbowe.

## 2. U progu reform politycznych

Ustawa 1/1977 z 4 stycznia 1977 roku o reformie politycznej<sup>3</sup> (zaaprobowana w drodze referendum 15 grudnia 1976 roku) kończyła w istocie okres dyktatury, w tym tzw. kontrolowanego otwarcia (*apertura* w okresie rządów premiera Ariasa). Wraz z wcześniejszymi zmianami takimi jak abolicja silnie represyjnych przepisów prawa karnego, nowelizacja Karty Pracy, uchwalenie ustawy o stowarzyszeniach, ustawa o reformie politycznej stwarzała podwaliny nowego systemu opartego o zasady demokratyczne. Umożliwiła przede wszystkim wydanie nowego prawa wyborczego oraz przeprowadzenie wolnych wyborów parlamentarnych w czerwcu 1977 roku. Spośród ważnych uregulowań tej ustawy dla



przyszłego ustroju państwa, przede wszystkim należy wspomnieć o przekształceniu Korteżów w parlament dwuizbowy, z Kongresem Deputowanych oraz Senatem.

W ten sposób po wielu latach (praktycznie od 1923 roku) powrócono do idei parlamentu dwuizbowego. Czy stało się tak w wyniku przemożnego wpływu tradycji, czy też sugerowano się dominującą dwuizbowością parlamentów w innych krajach (choć nie należy zapominać, że niewiele lat wcześniej w Szwecji dokonano reformy na rzecz parlamentu jednoizbowego), czy wreszcie brano już wówczas pod uwagę ewentualną reformę podziału terytorialnego państwa, która by uzasadniała istnienie izby reprezentacji terytorialnej, trudno dociec i jednoznacznie na takie pytanie odpowiedzieć. Z formalnoprawnego punktu widzenia, izba druga jednak nie była czymś nowym na gruncie parlamentaryzmu hiszpańskiego. Do czasu uchwalenia ustawy o reformie politycznej, a później konstytucji z 27 grudnia 1978 roku, na dziewięć konstytucji Hiszpanii (licząc i konstytucję-projekt I republiki oraz konstytucję epoki frankizmu), jedynie w trzech przypadkach nie przewidywano Senatu. Istnienie izby drugiej w prawie konstytucyjnym Hiszpanii wyraźnie zatem przeważa. Z drugiej jednak strony biorąc pod uwagę kilkudziesięcioletni okres „bez Senatu”, a także słabość hiszpańskiego parlamentaryzmu ubiegłego stulecia, trudno by argumentować na rzecz dużego jej znaczenia w praktyce ustrojowej. Ricardo L. Chueca R. podsumowując historyczne przesłanki zaistnienia izby drugiej w konstytucjach zauważa: „Kiedy znajdujemy się w sytuacji wymagającej reformy będzie optowało się zawsze na rzecz bikameralizmu, kiedy natomiast będzie chodziło o doraźne zerwanie z systemem poprzednim, wówczas wspólną cechą takich sytuacji będzie wprowadzenie jednoizbowości”.<sup>4</sup>

Rola jaką izba ta spełniać miała w ubiegłym stuleciu jak i też i sposób jej powoływania nie odbiegały zasadniczo od akceptowanej ówczesnej doktryny i praktyki konstytucyjnej innych państw. Arystokratyczny charakter Senatu miał służyć przede wszystkim interesom elit gospodarczych i społecznych oraz hamować ewentualny radykalizm izby niższej. Nie można zatem chyba przypisać funkcji perfekcjonowania czy racjonalizowania procesu legislacyjnego jako głównej przyczyny powoływania Senatu w przeszłości. Nie ma też uzasadnienia w tradycji pozycja Senatu postrzegana jako rodzaj reprezentacji terytorialnej. Za wyjątkiem nieuchwalonej konstytucji I republiki oraz krótkiego czasu obowiązywania konstytucji z 1869 roku, izbie drugiej nie nadawano takiego znaczenia. Należy zgodzić się z Faustino Fernández-Mirandą kiedy zauważa, że druga połowa ubiegłego stulecia, to przede wszystkim walka pomiędzy ugrupowaniem karlistów a

liberałami o kształt terytorialny państwa. Porażka republiki federacyjnej w istocie oznaczała wzmocnienie tendencji centralistycznych i jej dominowanie przez cały okres restauracji.<sup>5</sup>

Reaktywowanie Senatu w 1977 roku nie było w tym sensie kontynuacją tradycji. Nie chodziło już bowiem o *powstrzymywanie* izby niższej. Podstawowe racje - co wynika z lektury wspomnianej ustawy - polegały na wykreowaniu izby reprezentacji terytorialnej oraz izby *drugiego czytania*.

Ustawa o reformie politycznej - w istocie krótka bo licząca jedynie pięć artykułów oraz przepisy przejściowe - wprowadzała Senat jako organ wybieralny w jednostkach terytorialnych na podstawie systemu większościowego. Przyznawała także monarsze prawo desygnowania 1/5 jej składu. Zasada ogólna polegała na nadaniu prawa każdej prowincji (z wyjątkami) wyboru czterech senatorów. W ten sposób skład Senatu określono na poziomie 207 senatorów wybieralnych oraz senatorów desygnowanych (po wyborach czerwcowych Juan Carlos mianował 41 senatorów). Monarcha mianował też przewodniczących izb. Senatowi nie przyznano prawa inicjowania reformy konstytucji i zdecydowanie mniejsza była jego pozycja w procesie legislacyjnym.

W dyskusji jaka toczyła się przy opracowywaniu ustawy w Korteżach (wówczas jeszcze frankistowskich) nie było wątpliwości co do tego, że izba druga nie powinna być izbą typowej reprezentacji politycznej. Motywowano potrzebę ustanowienia Senatu jako pewnego rodzaju reprezentacji specjalnej. Bądź to terytorialnej, bądź to interesów gospodarczych, społecznych, kulturalnych i zawodowych, innymi słowy grup zawodowych.<sup>6</sup> W żadnym wypadku nie argumentowano na rzecz Senatu jako instytucji racjonalizującej pracę parlamentu. Zwyciężyła koncepcja pierwsza i to ze skutkami poważnymi dla Konstytuanty. Opracowując bowiem nową konstytucję, miała już do czynienia z parlamentem dwuizbowym. Wycofanie się z takiego rozwiązania było zatem niemożliwe, tym bardziej, że ustawa o reformie politycznej została - jak pamiętamy - zatwierdzona w referendum narodowym.

### 3. Senat w systemie parlamentarnym

#### 3.1. Skład izby

Komisja konstytucyjna Kongresu Deputowanych, która wszczęła prace 1 sierpnia 1977 roku, w przedstawionym projekcie wstępnym opowiedziała się na rzecz Senatu jako izby reprezentacji terytorialnej i to w stopniu o wiele bardziej

kompletnym niż ustawa o reformie politycznej. Art. 60 tegoż projektu przewidywał bowiem Senat złożony z reprezentantów regionów autonomicznych, wybieranych przez zgromadzenia ustawodawcze tychże.<sup>7</sup> Nie ulega wątpliwości, że takie rozwiązanie w istocie wprowadzałoby w pełni zasadę terytorialności, choć dyskusyjny może wydawać się pośredni sposób wyboru senatorów. W kolejnych jednak wersjach oficjalnych (i w tej przyjętej przez Kongres, i w wersji Senatu oraz komisji wspólnej izb) widziano skład Senatu nieco inaczej - jako przede wszystkim reprezentację prowincji. Zasada terytorialności była też oczywiście akceptowana przez frakcje parlamentarne, choć z różnicami co do rodzaju jednostek terytorialnych, które senatorowie mieli reprezentować.<sup>8</sup>

Uchwalona 27 grudnia Konstytucja<sup>9</sup> (dalej CE) w art. 69 określa Senat jako izbę reprezentacji terytorialnej, o kadencji czteroletniej, złożonej z senatorów pochodzących z wyborów bezpośrednich w liczbie czterech z każdej prowincji (za wyjątkiem prowincji wyspiarskich oraz po dwóch z Ceuty i Melilli) W miejsce senatorów desygnowanych przez króla, o których stanowiła ustawa o reformie politycznej, uprawniono zgromadzenia ustawodawcze wspólnot autonomicznych do desygnowania co najmniej po jednym senatorze i następnego od każdego miliona mieszkańców. Brzmienie art. 69 jest najbliższe poprawkom wniesionym przez sam Senat w czasie procedury konstytucyjnej (por. art. 68 wersji senackiej).

Już art. 69 CE pozwala na dokonanie klasyfikacji Senatu hiszpańskiego do jednego z czterech podstawowych typów izb drugich. Nie zalicza się do grupy izb tradycyjnych, niepowoływanych w sposób demokratyczny (Wielka Brytania, Antigua, Bahama, Trinidad i Tobago, Fidżi, Jordania, Paragwaj, Tajlandia i inne); także nie do tej grupy, w których izby wyższe mają przede wszystkim racjonalizować pracę parlamentu (tzw. parlamentaryzm podwójny, korporacyjny i rozwinięty) istniejący w takich państwach jak: Norwegia, Islandia, Belgia, Włochy, Japonia, Santa Lucia; z oczywistej przyczyny nie zaliczymy go też do parlamentów federacyjnych. Ostatnią grupę tworzą izby powoływane w państwach unitarnych w oparciu o zasadę terytorialności, do której poza Hiszpanią zaliczyć trzeba izby drugie Francji V Republiki, Włoch, Japonii, Belgii na gruncie konstytucji z 1831 roku, Boliwii, Kolumbii, Peru i Dominikany.<sup>10</sup>

Z drugiej jednak strony dwójaki sposób powoływania składu izby rodzi szereg wątpliwości co do konsekwencji przepisów konstytucji, popartych i późniejszą praktyką konstytucyjną, w przedmiocie przestrzegania deklarowanej zasady terytorialności. Wybór senatorów w prowincjach oraz ich powoływanie przez parlamenty wspólnot autonomicznych inicjowało głosy krytyczne w litera-

turze, a z czasem i przyczyniło się wszczęcia debaty parlamentarnej w sprawie reformy Senatu. Wszak podstawowym warunkiem, od którego zależy faktyczne pełnienie przez izbę funkcji reprezentacji terytorialnej, jest pozycja w strukturze państwa samych jednostek terytorialnych, w których senatorowie są nie tylko wybierani, ale i których interesy powinni reprezentować. Zagadnieniem zatem podstawowym będzie przedstawienie zarysu prawa wyborczego oraz składów osobowych Senatu.

Hiszpania dokonując gruntownej zmiany systemu politycznego w oczywisty sposób oparła go o istotne dla reprezentacji parlamentarnej zasady pluralizmu, wolności poglądów, stowarzyszenia i zgromadzeń. Zauważalna jest tu dalece posunięta staranność przepisów konstytucji, co po latach autorytaryzmu jest w pełni uzasadnione. Wprowadzono rzecz jasna instytucję mandatu wolnego, zdefiniowanego negatywnie jako zakaz mandatu imperatywnego (art. 67.1 CE). Jeśli chodzi o normy konstytucyjne, to poza wspomnianym już art. 69 regulującym podstawowe zasady wyboru, dołączyć należy przepisy art. 70 CE. Reguluje on bowiem - choć niekompletnie - zasady incompatibilitas. Art. 70 nadaje również kompetencje sądom powszechnym przeprowadzenia kontroli w zakresie ważności wyboru.

Do czasu uchwalenia ustawy organicznej 5/1985 z 19 czerwca o ogólnym ustroju wyborów, znowelizowanej ustawą organiczną 1/1987 z 2 kwietnia<sup>11</sup> (dotyczy wyborów do Parlamentu Europejskiego), wybory senatorów w prowincjach odbywały się na podstawie dekretu z mocą ustawy 20/1977 z 18 marca o normach wyborczych.<sup>12</sup> Trzykrotnie wyłaniano senatorów na podstawie dekretu (1977, 1979, 1982) oraz także trzykrotnie - jak do tej pory - na podstawie wspomnianej ustawy (1986, 1989, 1993). Większych różnic pomiędzy aktami prawnymi zresztą nie ma. Tym niemniej ustawa organiczna jest przede wszystkim o wiele bardziej kompletna i bardziej precyzyjna. Reguluje bowiem wybory i parlamentarne i lokalne, co uprzednio było unormowane w dwóch oddzielnych aktach prawnych (wybory lokalne na podstawie ustawy 39/1978). Istotnym powodem jej uchwalenia była także potrzeba ujednoczenia przepisów prawa wyborczego stosownie do postanowień konstytucji.

Podstawowym okręgiem wyborczym jest prowincja, tak jak i dla wyboru deputowanych, oraz ściśle określona liczba senatorów wybieralnych bezpośrednio (208 od II Legislatury). Każda prowincja wyłania po czterech senatorów zwykłą większością głosów (jedna prowincja wyspiarska sześciu, a dwie pozostałe po pięciu), natomiast terytoria o statusie specjalnym wybierają po dwóch (Ceuta i Melilla). Jest to jednak system zmodyfikowany. Wyborca może oddać głosy na

trzech kandydatów, a mandaty otrzymują czterej, w kolejności według liczby uzyskanych głosów. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje jedynie stowarzyszeniom, federacjom, koalicjom oraz grupom wyborców.<sup>13</sup> Nie istnieje zatem możliwość zgłoszeń w imieniu własnym. Liczba kandydatur jest nieograniczona. Kandydatury powinny być zgłaszane indywidualnie, choć dla celów głosowania mogą figurować na liście.

Granice wieku czynnego i biernego prawa wyborczego są identyczne. Ustanowiono jednakże dość precyzyjne zasady ograniczające bierne prawo w związku z pełnieniem funkcji publicznych. Poza zakazem łączenia mandatu deputowanego z senatorskim, w art. 70 CE określono minimalny zakres wyłączeń, odsyłając do regulacji ustawowej zarówno i ewentualną konkretyzację pewnych kategorii osób, jak i rozszerzenie zakresu podmiotowego. W kilku jednak przypadkach konstytucja bądź to zawężyła, bądź to rozszerzyła zakres podmiotowy. W szczególności w przeciwieństwie do dekretu z 1977 roku, konstytucja nie wyłączała członków rządu (art. 70.1b CE w porównaniu z art. 4.1a dekretu). W zasadzie jednak zarówno przepisy dekretu jak i aktualnej ustawy organicznej 5/1985 wychodzą znacznie poza owe minimum konstytucyjne. Art. 70 CE ogranicza się jedynie do wymieniających następujących kategorii osób nie mogących kandydować w wyborach: 1) sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 2) wysokich funkcjonariuszy administracji państwowej, 3) ombudsmana, 4) czynnych sędziów i prokuratorów, 5) czynnych zawodowych wojskowych oraz członków sił bezpieczeństwa (w szczególności dotyczy to Guardia Civil), 6) członków komisji wyborczych.

Art. 6 oraz art. 155 ustawy organicznej konkretyzuje, których wysokich funkcjonariuszy administracji państwa wyłączenie dotyczy (m.in. podsekretarzy stanu, dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów ministerialnych, pracowników gabinetu szefa rządu i ministrów, gubernatorów), ale też i rozszerza podmiotowy zakres wyłączeń (m.in. o członków rodziny królewskiej, pomocników Obrońcy Ludu, szefów agencji państwowych i instytucji publicznych: jak dyrektorów RTVE, szefów jednostek krajowych Bezpieczeństwa Socjalnego, dyrektorów Banku Hiszpanii).<sup>14</sup> Tak szeroki zakres wyłączeń wyraźnie wskazany w ustawie, może być jeszcze zwiększony. Art. 157.2 ustawy stanowi, że mandat parlamentarny jest nie do pogodzenia „... z pełnieniem urzędu publicznego i ze sprawowaniem jakiegokolwiek stanowiska, które figuruje w budżecie organów konstytucyjnych, administracji publicznej, jej instytucji i jednostek publicznych, przedsiębiorstw z udziałem większościowym państwa, bezpośrednim lub pośrednim, a także z jakąkolwiek inną działalnością bezpośrednio lub pośrednio z nimi

związana.” (zakaz ten nie dotyczy profesorów uniwersyteckich w zakresie ich działalności dydaktycznej i naukowej). W zasadzie nie jest przeszkodą działalność prywatna, choć i tu spotykamy kilka wyjątków. Organy rejestrujące mogą zatem stosować wykładnię rozszerzającą przepisów incompatibilitas.

Zasady desygnowania senatorów przez parlamenty wspólnot autonomicznych są dość ogólnie określone w statutach wspólnot, w szczegółach natomiast w regulaminach tych izb lub ustawach lokalnych. Obowiązują tu dość podobne reguły. Senatorów wybiera się spośród składu parlamentu wspólnoty z zachowaniem proporcji odpowiednio do składu politycznego tej izby. W razie upływu kadencji parlamentu wspólnoty, upływa również kadencja senatora desygnowanego. Przykładowo, w Kraju Basków, gdzie akurat statut nie wprowadza wymogu by senator musiał być członkiem parlamentu, prawo zgłoszenia kandydatów przysługuje frakcjom parlamentarnym. Głosowanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym systemem większościowym, choć wymagane jest by kandydat uzyskał poparcie minimum 1/4 głosujących. W razie potrzeby głosowanie jest powtarzane już bez konieczności osiągnięcia wspomnianego progu. Kadencja senatora desygnowanego jest związana z kadencją parlamentu baskijskiego, nie zaś z kadencją Senatu.<sup>15</sup> W innych, przykładowo: Katalonii, Andaluzji, Kantabrii czy Wyspach Kanaryjskich bierne prawo przysługuje jedynie członkom legislatur autonomicznych. Statuty zapewniają też by desygnacja odzwierciedlała proporcjonalnie układ polityczny w parlamentach lokalnych. W żadnym wypadku nie jest możliwe by senatorzy reprezentowali tylko jedną frakcję parlamentarną. José Manuel Serrano Alberca uważa, że zakaz ten jest jednym z dowodów na to, że Senat nie jest izbą terytorialną.<sup>16</sup> Senatorów desygnowanych podobnie jak i wybieralnych bezpośrednio nie wiąże mandat imperatywny.<sup>17</sup>

Wspomniana procedura desygnacji senatorów nie jest jedyną formą możliwej reprezentacji wspólnot. Partie lokalne mają jednak możliwość wystawienia swoich kandydatów w wyborach powszechnych. W praktyce też pewna grupa senatorów zasiada w izbie na tej podstawie.

Przy porównywaniu składu osobowego Senatu poczynając od 1977 roku, konieczne są dwa podstawowe zastrzeżenia:

System partyjny w pierwszych latach był w fazie kształtowania się. Pewna grupa partii politycznych zanikła. Na poziomie krajowym znikła rządząca w latach 1977-1982 Unia Centrum Demokratycznego (Unión de Centro Democrático - UCD). Pewną kontynuacją tej partii było Centrum Demokratyczno-Społeczne (Centro Democrático-Social - CDS) kierowane przez byłego premiera Adolfo Suareza. Nigdy jednak partia ta nie osiągnęła pozycji swej poprzedniczki, a po

porażce wyborczej w 1993 roku, faktycznie nie istnieje na scenie politycznej. Zmiany nastąpiły po stronie prawicowego Sojuszu Ludowego (Alianza Popular - AP), która dopiero od 1982 roku jest liczącą się siłą w parlamencie. Ulegała przeobrażeniom programowym, w tym zmieniła nazwę na Partię Ludową (Partido Popular - PP). Od tego też roku system partyjny nabiera cech systemu dwupartyjnego, czy raczej dwubiegunowego z Partią Ludową z jednej strony i Hiszpańską Socjalistyczną Partią Robotniczą (Partido Socialista Obrero Español - PSOE) z drugiej.

Reprezentacja wspólnot autonomicznych by mogła się spełnić wymagała przede wszystkim ukształtowania się systemu regionów autonomicznych w skali całego kraju. Proces ten choć zapoczątkowany przed uchwaleniem konstytucji, zakończony został dopiero w 1983 roku. Stopniowo obserwować też można było zwiększający się udział senatorów desygnowanych.

Tabela 1  
Struktura polityczna Senatu  
wg liczby uzyskanych mandatów

|                   | 1977 | 1979 | 1982 | 1986 | 1989 | 1993 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| PSOE              | 47   | 69   | 134  | 124  | 108  | 96   |
| PP                | 2    | 3    | 54   | 63   | 77   | 93   |
| UCD/CDS           | 106  | 120  | 4    | 3    | 1    | -    |
| Partie Regionalne | 3    | 9    | 14   | 16   | 18   | 19   |
| Niezależni        | 13   | 5    | -    | 1    | 1    | -    |
| Inni              | 36   | 1    | 2    | 1    | 3    | -    |
| Desygnowani       | 41   | 8    | 45   | 46   | 47   | 48   |

Informacje o partiach regionalnych są wspólne by wskazać na stopniowy wzrost liczby uzyskiwanych przez nie mandatów, ale też by unaoznić dość znikomą ich pozycję w ogólnym składzie całej izby. Procentowy ich udział pośród senatorów wyłanianych w wyborach bezpośrednich, w poszczególnych latach był następujący: 1.4%, 4.3%, 6.7%, 7.6%, 8.6%, 9.1%. Elementem osłabiającym ewentualne wspólne działanie tych partii jest nadto ich zróżnicowanie ideologiczne. Do najważniejszych zaliczyć trzeba Baskijską Partię Nacjonalistyczną (Partido Nacionalista Vasco -PNV), Convergència i Unió (CiU), Herri Batasuna - HB,

Koalicja Kanaryjska (Coalición Canaria - CC), także i te, które są związane bezpośrednio z partiami ogólnokrajowymi jak Socjalistyczna Partia Andaluzji (Partido Socialista Andalúz-PSA). Lokalny system partyjny o ile nabiera coraz to znacniejszej roli w wyborach do parlamentów wspólnot autonomicznych, jest też wyraźnie komplementarny w wyborach do władz centralnych.

Z pewnością prawo wspólnot do desygnowania senatorów w istotny sposób zwiększa, choćby ilościowo, przedstawicielstwo regionalne. Skorzystanie z tego prawa w pełnym zakresie było w oczywisty sposób uzależnione od wykształcenia się w skali całego kraju systemu regionów autonomicznych, ostatnimi regionami autonomicznymi zostały Estremadura, Baleary, Madryt oraz Kastylija-Leon (25 II 1983 r.), kończąc w ten sposób podział kraju na 17 wspólnot autonomicznych. Pełna reprezentacja senatorów desygnowanych rozpoczyna się zatem od II Legislatury (1982-1986). Aktualnie (V Legislatura, 1993-) wspólnoty mają prawo desygnowania od 1 do 7 senatorów. Najliczniejszą grupę stanowią przedstawiciele parlamentu Andaluzji i Katalonii. A następnie: jeden desygnował pięciu, jeden czterech, trzy po trzech, sześć po dwóch oraz cztery po jednym.<sup>18</sup> Senatorowie ci wespół z wybieranymi z ramienia partii regionalnych stanowią już pokaźną grupę przedstawicielską. Procentowo ich udział w stosunku do pełnego składu kolejnych Senatów przedstawia się następująco: 1.2%, 7.9%, 23%, 24.4%, 25.4%, 25.9%. Dwóch pierwszych wskaźników nie należy brać pod uwagę (bądź to nie było prawa do desygnowania, bądź nie zachodziły obiektywne warunki do jego realizacji). Udział senatorów regionalnych kształtuje się zatem na poziomie 1/5 składu izby. Należy tę tendencję uznać za stałą. Wahania nie będą już znaczące. Zależą bowiem od wzrostu liczby mieszkańców.

Przy ocenie pozycji i faktycznego oddziaływania senatorów regionalnych na prace izby, powyższe przesłanki wyraźnie w ostatnim czasie przybierają na znaczeniu. Już w okresie I Legislatury ukształtowały się frakcje parlamentarne katalońska i baskijska. Aktualnie są trzy. Powstała bowiem frakcja Koalicji Kanaryjskiej. Pewna część tych senatorów wchodziła nadto do frakcji mieszanej. Tym niemniej obecnie (1995r.) na 48 senatorów desygnowanych, aż 39 wchodzi w skład frakcji socjalistycznej, ludowej bądź mieszanej. Świadczy to o przemożnym wpływie partii ogólnokrajowych na sam proces desygnowania, a w konsekwencji podporządkowania znacznej liczby osób z tej grupy przedstawicielskiej. W pewnym stopniu zjawisko to jest łagodzone poprzez powoływanie w ramach frakcji tzw. grup terytorialnych, odpowiednio do regionu autonomicznego, z którego senatorzy się wywodzą.

Skład Senatu należy zatem widzieć w wielu płaszczyznach. Krzyżują się w nim różne rodzaje przedstawicielstwa, a w każdym razie nie tylko o charakterze politycznym czy partyjnym. W porównaniu ze składem Kongresu Deputowanych, zachodzi podobieństwo dominacji tych samych sił politycznych (po każdorazowych wyborach partia dysponująca największą liczbą mandatów w Kongresie, przeważała także i w Senacie). Podobieństwo to jednak ma charakter ogólny. Różnicowanie się składu osobowego Senatu zda się pogłębiać. Nawet jeśli pominiemy fakt braku reprezentacji w Senacie tych partii, które posiadają ją w Kongresie Deputowanych (przykładowo: Zjednoczona Lewica, Euskadiko Esquerra), to trudno nie docenić potencjalnych możliwości senatorów regionalnych. Każdorazowe wybory do parlamentów lokalnych - a od nich przecież zależy los senatorów desygnowanych - coraz wyraźniej wskazują na wzrost znaczenia partii lokalnych.

### 3.2. Struktura wewnętrzna

Struktura Senatu nie odbiega zasadniczo od innych izb drugich. Z art. 72 CE wynika, że izby posiadają samodzielne prawo uchwalania własnych regulaminów (większością absolutną) oraz budżetów. Wymagane jest natomiast współdziałanie, poprzez spełnienie wymogu większości absolutnej każdej z izb, w przypadku uchwalania regulaminu Kortezów oraz statutu personelu parlamentu<sup>19</sup>. Statut całego parlamentu jest niezbędny przede wszystkim dla realizacji posiedzeń wspólnych izb (CE stanowi jedynie, że przewodniczy im przewodniczący Kongresu), ale nie tylko, gdyż konieczna jest regulacja powoływania i funkcjonowania komisji mieszanych.<sup>20</sup>

Do czasu uchwalenia regulaminów w 1982 roku<sup>21</sup> oraz w 1994 roku,<sup>22</sup> Senat działał na podstawie regulaminu tymczasowego z 18 października 1977 roku. Organizacja wewnętrzna izby nie odbiega zasadniczo od innych tego typu rozwiązań.

Po ukonstytuowaniu się, na swym pierwszym posiedzeniu, Senat wybiera prezydium izby (la Mesa). W jego skład wchodzi przewodniczący Senatu, dwóch wiceprzewodniczących oraz czterech sekretarzy. Do wyboru przewodniczącego potrzebna jest w pierwszym głosowaniu większość bezwzględna, gdy tymczasem wybór pozostałych członków prezydium następuje już tylko większością względną.<sup>23</sup> Wybór nowego prezydium jest możliwy także na wniosek frakcji parlamentarnej lub 25 senatorów, gdy w trakcie kadencji wzrośnie liczba senatorów o 15%.<sup>24</sup>

Przed obsadzeniem frakcji parlamentarnych, grup terytorialnych oraz komisji, następuje wyłonienie komisji do spraw niepołączalności stanowisk (Comisión de Incompatibilidades). Istnieje bowiem wymóg przygotowania przez tę komisję krótkiej oceny dotyczącej każdego z senatorów. Jeśli zachodzą okoliczności wyłączające utrzymanie mandatu, senator ma osiem dni na dokonanie wyboru pomiędzy mandatem a określonym stanowiskiem. Po upływie tego terminu, uważa się, że zrzekł się on mandatu senatorskiego.

Każdy z senatorów musi przynależeć do jednej z frakcji parlamentarnych. Regulamin stawia dość niski próg ilościowy założenia frakcji. Wystarcza bowiem dziesięć osób, a po jej założeniu dopuszcza się nawet możliwość zmniejszenia do sześciu osób. Senatorzy, którzy nie zadeklarowali swego uczestnictwa w żadnej frakcji, tworzą frakcję mieszaną (grupo mixto). Położenie prawne tejże jest identyczne jak wszystkich pozostałych.

Frakcje parlamentarne mogą podzielić się na tzw. grupy terytorialne. Do ich założenia wystarcza już trzech senatorów. Kryterium powoływania takich grup ma charakter regionalny. Zarówno senatorzy wybieralni jak i desygnowani w ramach danej wspólnoty autonomicznej mogą powoływać owe grupy. W okresie IV Legislatury było ich 14. Zgodnie z regulaminem powinny one wypowiadać się w pierwszej kolejności w sprawach mających związek z procesem autonomicznym. Grupy terytorialne należy postrzegać jako wewnętrzne struktury frakcji bez większej niezależności. Kryterium polityczne w oparciu o które tworzone są frakcje wyraźnie dominuje nad kryterium terytorialnym grup, których to członkowie należą do tej samej partii w ramach frakcji. Wiąże ich dyscyplina frakcji, nie zaś grupy. Ich tworzenie nie jest obowiązkiem, a jedynie zależy od woli członków frakcji. Uprawnienia grup są ograniczone: 1) ich przedstawiciele mogą uczestniczyć w posiedzeniach rady przewodniczących frakcji, w szczególności gdy dyskutowana jest sprawa dotycząca danego regionu; 2) ich przedstawiciele mogą przemawiać na posiedzeniu plenarnym. Trafnie zauważa Javier García Fernández, iż organa te mogą wykonywać tylko funkcje wyraźnie wskazane w regulaminie, w żadnym wypadku nie przysługują im uprawnienia frakcji.<sup>25</sup>

Przewodniczący frakcji tworzą tzw. radę przewodniczących (Junta de Portavoces), której pracami kieruje przewodniczący Senatu. Jest to organ o charakterze doradczym w takich sprawach jak: określenie dat zwoływania posiedzeń izby, porządek obrad, tryby rozpatrywania spraw oraz w zakresie przepisów dodatkowych i wykładni, które może wydać prezydium izby.

Izby Kortezów wyłaniają ze swego grona stałe deputacje. Konstytucja, poza obowiązkiem ich powołania, określiła minimalny próg - 21 osób. Senatowi nato-

miast przysługuje prawo każdorazowego określenia jej liczby oraz wyboru składu (w praktyce o kilku więcej (28 w V Legislaturze), wyłania się również zastępców). Do deputacji nie mogą należeć jedynie ci z senatorów, którzy wchodzi w skład rządu.

Regulamin dzieli komisje senackie na stałe ustawodawcze, stałe nieustawodawcze, śledcze i specjalne.<sup>26</sup> Liczbę członków komisji określa każdorazowo prezydium izby. Regulamin zapewnia jedynie uczestnictwo co najmniej jednego przedstawiciela każdej frakcji.<sup>27</sup> Do komisji ustawodawczych zaliczają się: 1) komisja ogólna wspólnot autonomicznych, 2) konstytucyjna, 3) spraw wewnętrznych 4) sprawiedliwości, 5) obrony, 6) spraw zagranicznych, 7) gospodarki i finansów, 8) budżetowa, 9) robót publicznych, środowiska naturalnego, transportu i komunikowania, 10) przemysłu, handlu i turystyki, 11) rolnictwa, hodowli i rybołówstwa, 12) oświaty i kultury, 13) pracy i ubezpieczeń społecznych, 14) zdrowia i spraw socjalnych. Do komisji nieustawodawczych zaliczono natomiast: 1) komisję regulaminową 2) niepołączalności stanowisk, 3) skarg (rozpatruje sprawy dotyczące immunitetu), 4) petycji oraz 5) komisję do spraw iberoamerykańskich.<sup>28</sup> Mogą być oczywiście tworzone komisje mieszane obu izb. W obecnej V kadencji działają komisje do spraw Obrońcy Ludu, do spraw Trybunału Obrachunkowego, do spraw badań naukowych i rozwoju technologicznego oraz komisja do spraw Unii Europejskiej.<sup>29</sup>

Na uwagę zasługuje komisja wspólnot autonomicznych. Owa *superkomisja*, której powołanie było głównym powodem reformy regulaminu w 1994 roku, liczy 62 senatorów, a jej prezydium jest kopia prezydium izby (przewodniczący, dwóch wiceprzewodniczących, czterech sekretarzy). W ramach komisji działa rada rzeczników frakcji parlamentarnych, kolejna postać przeniesiona i nie mająca nic wspólnego z radą przewodniczących Senatu. Rada ta ma wpływ na przyjmowanie porządku obrad komisji. Jest to jedyna komisja ustawodawcza, której kompetencje określono regulaminem. Do pozostałych ma zastosowanie art. 54, to znaczy, że o przydziale pracy komisji decyduje prezydium izby. Obszerny art. 56 RS nie pozostawia wątpliwości, że komisji tej nadano specjalną rangę. W porównaniu z regulaminem z 1982 roku, w którym nie określono zadań zbliżonej doń komisji do spraw autonomii, organizacji i administracji terytorialnej, samo już wymienienie jej na pierwszym miejscu wraz z określeniem jej zadań w 23 punktach art. 56, dowodzi nadania jej szczególnej roli. Świadczy i o tym jej skład. Na mocy art. 56 bis 1 w pracach mają prawo uczestniczyć senatorowie desygnowani przez wspólnoty autonomiczne. Ci bowiem z senatorów desygnowanych, którzy nie są członkami tej komisji... *zostaną powiadomieni z wyprze-*

*dzeniem o jej posiedzeniach, w których mogą uczestniczyć, jak również wpisać się na listę mówców....* Z przepisu tego nie wynika, że senatorowie desygnowani są wyłącznymi członkami i uczestnikami posiedzeń komisji. Nie można wykluczyć wszak zastosowania do jej składu przepisu art. 51.2, upoważniającego prezydium do określania ilości członków oraz składu osobowego wszystkich komisji izby. Tym niemniej, przepis art. 56 bis 1 jest bez wątpienia wiążącą prezydium wskazówką. W posiedzeniach pozostałych komisji prawo uczestnictwa mają jedynie ci z senatorów spoza ich grona, którzy zgłosili poprawki do dyskutowanego tekstu.

Jej kompetencje można podzielić do kilka grup: 1) ustawodawcze polegające na prawie inicjowania propozycji ustawodawczej Senatu; z formalno-proceduralnego punktu widzenia jest jedyną komisją senacką dysponującą takim prawem, na podstawie bowiem art. 108 RS przysługuje ono frakcjom parlamentarnym lub 25 senatorom; 2) informacyjno-sprawozdawcze (najszerzej wskazane, dotyczą w szczególności jakichkolwiek inicjatyw zgłoszonych w Senacie związanych z procesem autonomicznym, w tym z projektami lub propozycjami ustawodawczymi; umów zawartych między wspólnotami; porozumień między rządem a wspólnotami; postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie niekonstytucyjności ustaw autonomicznych czy konfliktów kompetencyjnych między państwem a wspólnotami; inicjatyw rządowych w sprawie delegowania uprawnień państwa na rzecz wspólnot; inicjatyw rządu zmierzających do wymuszenia na wspólnotach wykonywania przez nie obowiązków konstytucyjnych i ustawowych; a także w sprawie uchwalania budżetu państwa w części dotyczącej wspólnot autonomicznych; 3) opiniodawcze - poprzez przekazywanie przewodniczącemu izby sprawozdania w sprawie procesu autonomicznego; formułowanie pod adresem rządu opinii w sprawie udziału Hiszpanii w instytucjach międzynarodowych o ile ma to związek z przedstawicielstwem terytorialnym; inicjowanie współpracy pomiędzy organami administracji publicznej; wypowiedzianie się w sprawie zawierania umów o współpracy między wspólnotami; 4) występowania z wnioskami do Senatu w sprawie kompetencji własnych; 5) określone ogólnie uprawnienia o charakterze nieustawodawczym w sprawach związanych z systemem autonomicznym.

O szczególnej pozycji komisji wspólnot autonomicznych świadczy także zagwarantowanie rządowi prawa aktywnego uczestnictwa w jej posiedzeniach. Identyczne uprawnienia zagwarantowano także przedstawicielom rządów wspólnot (art. 56 bis 2). Z brzmienia przepisu tego artykułu wynika wyraźnie, że uczestnictwo przedstawicieli rządów nie jest uzależnione od zaproszenia czy też

zgody samej komisji. Ponadto rządy te posiadają identyczne uprawnienia jak przewodniczący komisji i Senatu w sprawie zwoływania jej posiedzeń.<sup>30</sup>

Pewne odmienności spotykamy także odnośnie organizacji prac komisji wspólnot autonomicznych. Jest ona zobowiązana przeprowadzić co najmniej jedno posiedzenie w roku w celu przeanalizowania stanu autonomii i ewentualnie opracować stosowne wnioski. W trakcie takiego posiedzenia mówcy mogą używać wszystkich języków hiszpańskich.<sup>31</sup> (Przewodniczący Senatu na posiedzeniu inauguracyjnym izby ma także prawo wystąpienia w każdym z języków oficjalnych). W przypadku zainicjowania przez nią procedury ustawodawczej, ma prawo na bieżąco zapoznawać się z losem projektu w pozostałych komisjach senackich. Zapewniono udział senatorów desygnowanych w pracach podkomisji, w każdym przypadku o ile rozpatrywana sprawa dotyczy jakiegokolwiek regionu autonomicznego.

O ile wspomniane przepisy szczególne nie stanowią inaczej, należy sądzić, że do komisji wspólnot autonomicznych mają zastosowanie przepisy wspólne dla pozostałych komisji ustawodawczych. Choć stosowny rozdział (tyt. III, rozdz. IV) regulaminu składa się z odrębnych sekcji (o przepisach ogólnych, o komisji ogólnej wspólnot autonomicznych, o komisjach mieszanych i wspólnych, o komisjach śledczych i specjalnych oraz o posiedzeniach i funkcjonowaniu komisji) nie wydaje się by do tej komisji odnosiły się jedynie przepisy tegoż rozdziału. Takie uregulowania jak prawo uczestnictwa biernego w posiedzeniach komisji, której senatorzy nie są członkami, wyznaczania zastępcy z tej samej frakcji parlamentarnej na posiedzenia komisji, powoływanie podkomisji, możliwość odbycia posiedzenia przy braku quorum (choć wtedy bez prawa podejmowania uchwał) oraz jawność posiedzeń najpewniej mają i zastosowanie do komisji wspólnot. Z drugiej jednak strony, nie wydaje się jednak by ograniczenie wynikające z art. 67 RS, a dotyczące zakazu przeprowadzenia przez komisje sondażi lub badań na temat, który już jest analizowany przez komisję śledczą lub specjalną, miał zastosowanie do komisji wspólnot.

Komisje śledcze lub specjalne mogą być tworzone na wniosek rządu lub 25 senatorów nie należących do tej samej frakcji parlamentarnej. Ich celem jest przeprowadzenie badań w jakiegokolwiek sprawie jeśli wymaga tego interes publiczny. Jeśli jednak wniosek powołania komisji dotyczy komisji mieszanej, wymaga on zatwierdzenia zarówno Kongresu jak i Senatu. Skład komisji jest tworzony na zasadach ogólnych, tzn. w oparciu o propozycje frakcji. Wnioski komisji mające charakter publiczny nie wiążą sądów ani też nie mogą mieć wpływu na orzeczenia sądowe, tym niemniej komisja jest zobowiązana przekazać je orga-

nom prokuratorskim. Sam zaś raport końcowy może być przedmiotem debaty plenarnej.

Pojawia się tu pewna wątpliwość związana z rolą przewodniczącego izby w określaniu porządku obrad komisji śledczych lub specjalnych. Otóż pośród przepisów tytułu V RS o posiedzeniach plenarnych i posiedzeniach komisji, przewodniczący Senatu może nie tylko zwołać posiedzenie komisji, ale także określić porządek obrad (co jest zwykłym uprawnieniem przewodniczącego komisji). Tymczasem art. 60.1 stanowi, że sama komisja opracowuje plan pracy i zakres działań składając prezydium izby okresowe sprawozdania. Wydaje się, że pytanie o zakres możliwej ingerencji przewodniczącego izby na prace komisji należy rozstrzygnąć na korzyść przewodniczącego. Świadczy o tym i odmienne słownictwo tych dwóch artykułów (plan pracy - porządek dnia) jak i uprawnienia przewodniczącego do wykładni regulaminu izby (art. 37.7 RS). Pozycja komisji śledczych i specjalnych nie jest w pełni autonomiczna. Jak i inne są organami wewnętrznymi Senatu i organa kierownicze izby mają wpływ na ich prace, tak jak i izba w całości decyduje jakie przedsięwziąć środki po przyjęciu raportu końcowego, czy też wręcz go odrzucić.

Przewodniczący izby może także przewodniczyć posiedzeniom, i to nie tylko komisjom śledczym, ale wszelkim komisjom senackim.

Uprawnienia przewodniczącego Senatu nie odbiegają zasadniczo od rozwiązań w innych parlamentach europejskich. Jako najwyższy reprezentant izby ma prawo zwoływania posiedzeń plenarnych, ogłaszać porządek dzienny, kierować dyskusją, dokonywać wykładni regulaminu, stosować środki dyscyplinarne oraz utrzymywać kontakty z rządem. Kieruje zarówno prezydium jak i radą przewodniczących frakcji parlamentarnych. Choć do zadań należy określanie dat rozpoczęcia i zakończenia sesji oraz kalendarium wszelkich prac plenarnych jak i komisyjnych (z wyjątkiem prac komisji śledczych i specjalnych), regulamin dość precyzyjnie określa okresy nie tylko sesji ale i posiedzeń izby. Dwie sesje zwyczajne trwają od lutego do czerwca oraz od września do grudnia. Sesje nadzwyczajne mogą być zwoływane na wniosek rządu, stałej deputacji lub większości absolutnej członków Senatu. Posiedzenia Senatu mogą być zwoływane jedynie od wtorku do czwartku, a czas trwania obrad dziennych nie może przekraczać pięciu godzin (na wniosek przewodniczącego, rady przewodniczących frakcji lub 50 senatorów mogą być zwołane w innych dniach tygodnia).

Uchwały - o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej - zapadają zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy członków Senatu. Gło-



sowanie może być imienne (tajne albo jawne) oraz zwykle poprzez powstanie z miejsc. Regulamin dopuszcza również głosowanie przez aklamację

#### 4. Funkcje kontrolne

W ustroju Hiszpanii nie spotykamy zasady równoważnej pozycji izb parlamentarnych. Rząd odpowiada politycznie tylko przed Kongresem Deputowanych (art. 108 CE). Senat nie uczestniczy w procesie powoływania i odwoływania rządu.<sup>32</sup> Spotykamy zatem rozwiązanie typowe dla systemu parlamentarno-gabinetowego. Stosunki pomiędzy rządem a Senatem nie mają zatem znaczącej rangi. Poza wymienionymi już zależnościami polegającymi na prawie rządu wnioskowania o zwołanie posiedzeń komisji oraz uczestniczenia w ich posiedzeniach, a także występowania z wnioskiem o zwołanie nadzwyczajnej sesji izby, rząd może kierować do Senatu komunikaty oraz raporty. Te ostatnie mogą być przedmiotem krótkiej debaty oraz zakończyć się przedstawieniem wniosków senackich. Trudno także nie doceniać roli komisji śledczych w kontroli rządu i jego funkcjonariuszy.

Konstytucja w art. 109 CE upoważnia obydwie izby oraz ich komisje do żądania informacji i pomocy ze strony rządu, ministerstw oraz jakichkolwiek władz państwa i wspólnot autonomicznych. Do indywidualnych natomiast uprawnień senatora należy prawo składania zapytań i interpelacji. Pytania mogą dotyczyć faktu, sytuacji albo informacji związanej z przedsięwzięciem rządu. Pytanie pisemne składane za pośrednictwem prezydium izby, winno także zawierać oczekiwany sposób odpowiedzi: ustny na posiedzeniu Senatu (dorozumiana jest odpowiedź ustna na posiedzeniu komisji) albo pisemny. W tym celu regulamin przewiduje gwarantowanie czasu na początku każdego posiedzenia, nie więcej jednak niż jedną godzinę. Odpowiedzi rządowe muszą być włączone do porządku obrad, jednakże nie wcześniej niż po upływie dwóch tygodni od zgłoszenia pytania. W przypadkach pilnych, za zgodą rządu, odpowiedź może nastąpić po upływie 24 godzin.

Składanie pytań ustnych nie wymaga tak sformalizowanej procedury, choć zarówno pytający jak i przedstawiciel rządu nie dysponują na posiedzeniu plenarnym czasem dłuższym niż 3 minuty.

Odpowiedź pisemna powinna nastąpić nie później niż w przeciągu 20 dni od złożenia pytania. Zarówno pytanie jak i odpowiedź są publikowane.

Interpelacja dotyczy polityki rządu w sprawach o interesie ogólnym. Może być złożona tylko pisemnie, a rząd dysponuje czasem nie mniejszym niż dwa tygodnie na udzielenie odpowiedzi. Debata nie jest obowiązkowa, zaś po wystą-

pieniach wnioskodawcy i członka rządu w ewentualnej dyskusji (ograniczonej czasowo) mogą uczestniczyć jedynie przewodniczący frakcji. Niezadowolony z odpowiedzi wnioskodawca może zapowiedzieć złożenie jednego z wniosków przewidzianych regulaminem.

W szczególności mogą mieć tu zastosowanie przepisy art. 174 pkt a) i d) RS o wnioskach w sprawie wezwania rządu do złożenia deklaracji czy też do złożenia projektu ustawodawczego, a nadto przepisy o wniosku w jakiegokolwiek sprawie nie mającej charakteru legislacyjnego. Następstwem wniosku może być uchwała izby nie wiążąca oczywiście rządu, wyrażająca raczej stanowisko Senatu w danej sprawie, ale w pewnych okolicznościach mogąca być dla rządu kłopotliwa. Należy zaznaczyć, że zgłoszenie wniosku po dyskusji w przedmiocie interpelacji, jest prawem jej autora, a zatem także i pojedynczego senatora. Jest to sytuacja wyjątkowa. Normalny bowiem tryb kierowania wniosków wymaga zgłoszenia ich przez komisję, frakcję parlamentarną lub co najmniej dziesięciu senatorów. Takie wyjątkowe uprawnienie senatora bez wątpienia wzmacnia rolę interpelacji i zaostrza jej potencjalne skutki.

W praktyce ustrojowej nie są rzadkie przypadki kierowania nie tylko pytań ale również interpelacji. Interpelacja nie została zablokowana jak we Francji i jest często stosowanym instrumentem kontroli nie tylko w Kongresie, ale także w Senacie. Jak wynika z danych tabeli 2 obserwujemy rosnące wykorzystywanie tych form kontroli. Nie są co prawda tak liczne jak w Kongresie, ale przecież - jak trafnie konstatuje María Rosa Ripolles Serrano - mamy do czynienia z kontrolą polityczną bez sankcji.<sup>33</sup>

Tabela 2  
Działania kontrolne

|                 | Konstytuanta<br>(1977-1979) | I<br>Legislatura<br>(1979-1982) | II<br>Legislatura<br>(1982-1986) | III<br>Legislatura<br>(1986-1989) | IV<br>Legislatura<br>(1989-1993) |
|-----------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| Interpelacje*   | 36                          | 131                             | 142                              | 255                               | 441                              |
| Pytania pisemne | 136                         | 1620                            | 5275                             | 5711                              | 11917                            |
| Pytania ustne   | 45                          | 235                             | 419                              | 707                               | 1130                             |

\*) Oznacza interpelacje zgłoszone. Liczba interpelacji dopuszczonych do dalszego biegu była niższa średnio o około 40%.

Interpelacje są wykorzystywane prawie wyłącznie przez opozycję. Przykładowo w okresie III Legislatury, żaden z senatorów należących do partii rządzącej nie wystąpił z interpelacją, gdy natomiast najczęściej (107) pochodziło z głównej partii opozycyjnej (PP).<sup>34</sup> Znaczenie tych instrumentów kontrolnych jest zatem identyczne jak w izbie niższej, co niestety pomniejsza samodzielną rolę Senatu jako izbę reprezentacji terytorialnej, a tym samym potwierdza oceny o przemożnym wpływie tych samych sił politycznych na funkcjonowanie Kongresu jak i Senatu. Podobnie jak i w przypadku interpelacji, przedstawianie wniosków także jest głównie wykorzystywane przez frakcje parlamentarne opozycji. W przytaczanym okresie na 104 wnioski tylko 4 zostały przedłożone przez partię socjalistyczną. Najwięcej, bo 47 przedstawiła frakcja ludowa. Jednakże analogicznych sądów nie możemy sformułować przy ocenie zapytań, co oznacza, że senatorzy wywodzący się z ugrupowania rządzącego wyraźnie unikają jedynie tych form kontroli, które mogą stać się niewygodnymi dla rządu.

W latach 1979-1993 w Senacie powołano 15 komisji śledczych, najczęściej (7) w okresie II Legislatury, czyli pierwszej kadencji rządów PSOE. Cytowana Rosa Ripolles uważa, że generalnie ta sfera aktywności Senatu polegająca na korzystaniu z mechanizmów kontrolnych jest wykonywaniem kompetencji izby jako reprezentacji powszechnej.<sup>35</sup> Mamy zatem do czynienia ze zjawiskami, które pozwalałyby widzieć Senat także jako izbę *parlamentaryzmu podwójnego*, a w tej sferze będącej dodatkową formą sprawowania kontroli przez opozycję. Gdyby jednakże taki osąd dotyczyłby pozostałych sfer aktywności Senatu, poddać należałoby w wątpliwość wykonywanie przez tę izbę celów wynikających z zasady reprezentacji terytorialnej, o której mowa w art. 69 CE.

## 5. Postępowanie legislacyjne

Inicjatywa ustawodawcza nie przysługuje deputowanym i senatorom, ale poszczególnym izbom. Jest prawem - między innymi - Kongresu i Senatu (art. 87.1 CE). Członkowie parlamentu korzystają z tego prawa za pośrednictwem propozycji ustawodawczej. Regulamin Senatu przyznaje prawo składania propozycji frakcji parlamentarnej oraz 25 senatorom (art. 108.1 RS), a także komisji ogólnej wspólnot (56 s). Każda propozycja podlega debacie oraz głosowaniu, które powinno zakończyć się uchwałą izby o ich przyjęciu (*toma en consideración*). Dopiero od tego momentu mamy do czynienia z inicjatywą ustawodawczą izby *sensu stricto*. Piedad García-Escudero komentując to pisze: „Frakcje i senatorzy mają obecnie dwie możliwości podjęcia inicjatywy, bezpośrednio przez

złożenie odpowiedniej propozycji ustawowej (art. 108), albo licząc, że ich wniosek zostanie przyjęty przez komisję ogólną i zostanie przedstawiony jako jej propozycja”.<sup>37</sup> Inicjatywa komisji w żadnym razie nie może zastąpić propozycji izby, gdyż tylko ta jest władna wszcząć procedurę ustawodawczą. Wymaga to zatem jak i w pozostałych wypadkach podjęcia uchwały izby o przyjęciu propozycji. Propozycja Senatu jest następnie przekazywana do rozpatrzenia przez Kongres Deputowanych. W Hiszpanii bowiem jak w wielu państwach demokratycznych obowiązuje zasada rozpatrywania projektów najpierw przez izbę niższą. Kongres jest związany propozycją Senatu. Choć w pierwszych latach po uchwaleniu konstytucji pojawiały się wątpliwości czy Kongres nie ma prawa akceptowania bądź odrzucania propozycji senackich. Ostatecznie jednak regulaminy izb z 1982 roku jednoznacznie tę kwestię rozstrzygnęły.

W dwóch jednak przypadkach Senat posiada prawo pierwszeństwa w rozpatrzeniu projektów ustaw. Projekty porozumień o współpracy między wspólnotami autonomicznymi oraz projekty ustaw o podziale Międzyterytorialnego Funduszu Kompensacyjnego (*Fondo de Compensación Interterritorial*) podlegają procedurze specjalnej i zanim trafią do Kongresu, muszą być przyjęte przez Senat. Spotykamy tu wzmocnienie pozycji Senatu jako reprezentacji terytorialnej. Art. 145.2 CE przewiduje możliwość zawiązywania pomiędzy wspólnotami umów o wzajemnym świadczeniu usług oraz zawierania porozumień o współpracy. W pierwszym przypadku zatwierdzenie przez Kortezy jest fakultatywne, a projektodawcy muszą jedynie powiadomić Kortezy, w drugim natomiast zatwierdzenie ma charakter obligatoryjny. Na tym tle dochodziło kilkakrotnie do różnicy stanowisk pomiędzy izbami. Według wykładni prezydium Senatu, izby powinny jednocześnie rozpatrzyć i podjąć decyzję czy porozumienie wymaga także zatwierdzenia (art. 137 RS), sama zaś procedura zatwierdzenia powinna być wszczęta w Senacie. Z tych też powodów Senat, a konkretnie komisja ogólna jest informowana o wszelkich porozumieniach i umowach podpisywanych między regionami.

Senat jako izba *drugiego czytania* dysponuje prawem aprobowania, wniesienia poprawek albo odrzucenia wersji ustawy przyjętej przez Kongres (art. 90 CE oraz 104 i 106 RS). Powinien to uczynić w ciągu dwóch miesięcy. W przeciągu 10 dni senatorowie oraz frakcje mogą wnieść propozycje poprawek albo weta. Gdyby jednak nie zostały wniesione, tekst ustawy zostaje bezpośrednio skierowany na posiedzenie plenarne, a zatem z pominięciem etapu prac w komisji. W przypadku procedury uproszczonej jednego czytania, dopuszczalne są jedynie wnioski w sprawie weta. Senat dysponuje tu zatem tylko możliwościami zaapro-

bowania ustawy albo jej odrzucenia w całości. Tryb uproszczony nie może być jednak Senatowi narzucony. Decyduje o tym prezydium izby.

Także i w tej dziedzinie wprowadzono odmienne od poprzednich regulacje. Komisja ogólna jest zobowiązana badać wszelkie propozycje, które mogą mieć związek z procesem autonomicznym. W praktyce komisja bada wszelkie propozycje, bowiem w przeciwnym razie to prezydium musiałoby dokonywać ich selekcji. Z taką interpretacją polemizuje Ignacio Sánchez Amor: „Nie należy mylić - pisze - »tekstów o treści autonomicznej« z »treścią autonomiczną tekstów« i z tego powodu ta funkcja powinna być rozumiana jako procedura badania aspektów autonomicznych wszystkich projektów i propozycji ustawowych, a nie jako uniwersalna zdolność badania całości jakiegokolwiek tekstu, który zawiera owe kwestie dotyczące wspólnot autonomicznych”.<sup>38</sup> Badanie to powinno mieć jedynie charakter fragmentaryczny. W związku z tym zagadnieniem pozostaje i kwestia kontroli wnoszonych poprawek. José F. Merino oraz Luis de la Peña słusznie dowodzili, że regulamin (z 1982 roku) milczał w przedmiocie kontroli wnoszonych poprawek przez komisje legislacyjne (z punktu widzenia widzenia ich merytorycznego związku z projektem).<sup>39</sup> Jeśli komisja ogólna posiada także i uprawnienia śledzenia losów projektów i propozycji, to oczywiste jest, że w zakresie materii autonomicznej, sprawuje kontrolę nad wszystkimi fazami procedury ustawodawczej w Senacie, w tym i w innych komisjach.

Do uchwalenia weta wymagana jest większość absolutna. Ma ono oczywiście charakter zawieszający. Odrzucenie weta przez Kongres jest możliwe większością absolutną przed upływem dwóch miesięcy, a po tym upływie tego terminu wymagana jest już tylko większość zwykła. W procedurze hiszpańskiej nieznana jest instytucja komisji mieszanych w sprawach legislacji. Wyjątkiem jest powoływanie komisji mieszanych w przypadku zatwierdzania porozumień i umów zawieranych pomiędzy wspólnotami oraz uchwalanie ustawy o podziale funduszu kompensacyjnego. Regulamin Senatu rozstrzyga o tym w rozdziale o szczególnych procedurach legislacyjnych, co ma uzasadnienie ze względu na charakter tych aktów, ale nie pozostaje w zgodzie z układem przepisów konstytucji oraz regulaminu Kongresu. Możliwość powoływania komisji mieszanych jest tu konieczna ze względu na logiczną niemożność skorzystania z prawa weta w stosunku do własnej uchwały. Dlatego też Kongres przystępuje niezwłocznie do rozpatrzenia stanowiska Senatu.

Przewaga Kongresu Deputowanych jest jeszcze bardziej widoczna w procedurze uchwalania ustaw organicznych. Organem uprawnionym do ostatecznego kwalifikowania projektów lub propozycji jako organiczne jest prezydium Kon-

gresu. Dotyczy to także propozycji senackich. Zmiana decyzji jest możliwa także w trakcie prac komisyjnych. Charakterystyczne, że regulamin Senatu milczy na ten temat. Wymóg większości bezwzględnej przy uchwalaniu ustaw organicznych w całej rozciągłości dotyczy tylko Senatu. Odrzucenie weta Senatu jest możliwe także w zwykły sposób, tzn. po upływie dwóch miesięcy większością zwykłą. Oznacza to nic innego jak możliwość przewyciężenia uchwały Senatu przyjętej większością bezwzględną uchwałą Kongresu podjętą większością względną.

Aktywność legislacyjna Senatu nie jest oszałamiająca. Jak wynika z tabeli 3, koncentruje się na zgłaszaniu poprawek. Dotyczyło to ponad 45% ustaw przekazanych Senatowi do rozpatrzenia. Skromnie przedstawia się korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej, a już zdziwienie budzi pasywność legislacyjna Senatu wobec ustroju autonomicznego. Tym bardziej, że od 1982 roku senatorzy mogą tworzyć grupy terytorialne w ramach frakcji parlamentarnych. Faktycznie jednak ich przedstawiciele nie uczestniczyli w posiedzeniach rady przewodniczących frakcji, ani też nie zabierali głosu na posiedzeniach plenarnych izby. Jeśli zatem sędzić po aktywności senatorów, to ta forma organizacji i integracji nie spełniła chyba oczekiwań regulaminowych. Tym bardziej, że począwszy od II kadencji, wspólnoty w pełni korzystały z prawa desygnowania senatorów. Jak już wskazywano stanowią oni 1/5 składu izby, a zatem na tyle istotną reprezentację by spodziewać się znacznie większego zaangażowania w sprawy autonomizacji. Pierwsze lata funkcjonowania tej postaci reprezentacji świadczą raczej o przewadze czynnika przynależności partyjnej, ogólnokrajowej, niż terytorialnego.

Tabela 3  
Aktywność legislacyjna

|                | Projekty i propozycje ustaw przekazane z Kongresu | Ilość projektów do których zgłoszono poprawki | Propozycje ustawodawcze Senatu | Propozycje Senatu związane z systemem autonomicznym | Ustawy uchwalone z inicjatywy Senatu |
|----------------|---|---|--------------------------------|---|--------------------------------------|
| I Legislatura  | 250   | 85  | 27                             | 5   | 6                                    |
| II Legislatura | 200   | 109   | 7                              | 1   | 1                                    |

cd. tabeli 3

|                    |     |     |    |    |   |
|--------------------|-----|-----|----|----|---|
| III<br>Legislatura | 120 | 60  | 22 | 3  | 1 |
| IV<br>Legislatura  | 148 | 70  | 15 | 6  | 0 |
| Razem:             | 718 | 324 | 71 | 15 | 8 |

## 6. Inne kompetencje

Pośród organów wewnętrznych izby we wszystkich sprawach dotyczących autonomii kompetencje posiada komisja ogólna wspólnot autonomicznych. Choć zalicza się do komisji legislacyjnych, to jej uprawnienia wykraczają poza zadania typowo ustawodawcze. Art. 189 RS uzależnia od zgody Senatu (większością absolutną) zastosowanie przez rząd środków zmierzających do wymuszenia na władzach wspólnoty wypełnianie zobowiązań nałożonych konstytucją i ustawami oraz powstrzymanie się od działań sprzecznych z interesem państwa (art. 155.1 CE). To uprawnienie Senatu, bez wątpienia ogromnej wagi, należy do kompetencji typowo terytorialnych. Jest zarazem gwarancją trwałości systemu wspólnotowego, ale i też unitaryzmu państwa. Zadanie komisji wspólnot złożonej między innymi z senatorów desygnowanych jest tu szczególne. W oparciu o przygotowany przez nią raport może toczyć się debata plenarna izby. Wszelkie zatem sankcje rządowe w poważnym stopniu zależą od opinii przedstawicieli regionów autonomicznych i są bez wątpienia spełnieniem jednej z zasad systemu autonomicznego jaką jest uzależnianie polityki autonomicznej od samych podmiotów autonomicznych.

Do tej grupy zalicza się także uczestniczenie w opracowywaniu projektów statutów autonomicznych. Na podstawie art. 146 CE oraz 151.2, choć dotyczy dwóch odmiennych procedur uchwalania statutów, projekty statutów mogą być opracowywane przez zgromadzenia, w skład których wchodzi także senatorowie z danego regionu. Uprawnienie to tylko pozornie jest nieaktualne. Powołanie wspólnot autonomicznych wraz z uchwaleniem ich statutów nie zamyka w żadnym razie możliwych zmian ich ustroju i zwiększenia kompetencji wspólnot. Na podstawie art. 148.2 kompetencje te mogą już po uchwaleniu statutu ulegać rozszerzeniu. A ponadto same statuty mogą być nowelizowane (art. 147.3 albo 152.2),<sup>40</sup> w każdym przypadku w drodze uchwalenia ustawy organicznej.<sup>41</sup> Są to aktualnie zagadnienia szczególnego znaczenia. komisja ogólna wspólnot autono-

micznych w krótkim czasie od jej powołania (2.02.1994 r.) dokonała oceny aż jedenastu projektów nowelizacji statutów.<sup>42</sup>

Z drugiej jednak strony nie należy przeceniać roli Senatu w tej dziedzinie. Deputowani na równi z senatorami uczestniczą w organach kolegialnych opracowujących projekt, a uchwalenie statutu bądź to w drodze ustawy organicznej bądź w drodze zatwierdzenia zależało w głównej mierze od Kongresu. Procedura nowelizacyjna natomiast nie przewiduje większych uprawnień dla Senatu jak te odnoszące się do uchwalania ustaw organicznych. Regulamin Senatu nie określa wprost, która z komisji jest uprawniona do rozpatrzenia projektu nowelizacji. Nie wynika to ani z art. 56, ani z art. 143. W praktyce jedenaście projektów tego typu analizowanych w 1994 roku było przedmiotem obrad komisji ogólnej. Taka ograniczona pozycja Senatu wielokrotnie była w literaturze krytykowana. Ramón Punset ocenia to jednoznacznie: „Pozycja konstytucyjna «izby reprezentacji terytorialnej» w opracowywaniu i modyfikowaniu statutów autonomicznych jest drugorzędna - czasami wręcz skandaliczna - w porównaniu z tą jaką zajmuje Kongres Deputowanych”.<sup>43</sup> Zaś Juan Carlos da Silva Ochoa pisze, że „W zadaniach tak ważnych z punktu widzenia izby reprezentacji lub integracji terytorialnej jakimi są określanie władzy wspólnot autonomicznych, Senat działa jako izba drugiego czytania podporządkowana decyzjom końcowym Kongresu”.<sup>44</sup>

Senat bierze udział w powoływaniu składu innych organów konstytucyjnych. Proponuje czterech sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz czterech członków Rady Głównej Władzy Sądownictwa. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje frakcjom oraz 10 senatorom. Do wyboru niezbędna jest większość kwalifikowana 3/5 głosów. Taka sama większość potrzebna jest do wyboru Obroncy Ludu oraz członków Trybunału Rozrachunkowego. Ponadto Senat bierze udział w powoływaniu członków Rady Administracyjnej Sieci Publicznej RTVE, Rady Uniwersytetów oraz Rady Konsultacyjnej Agencji Ochrony Danych.

Wspomnieć także należy o prawie złożenia wniosku w sprawie niekonstytucyjności (przysługuje 50 senatorom) oraz kontroli wstępnej traktatów międzynarodowych. Senat wspólnie z Kongresem przyjmuje sprawozdania Trybunału Rozrachunkowego oraz uczestniczy w procedurze ratyfikacyjnej traktaty międzynarodowe.<sup>45</sup> Posiada prawo inicjatywy reformy konstytucji i rzecz jasna bierze udział w jej uchwalaniu.<sup>46</sup>

## 7. Reforma Senatu

Reforma Senatu przeprowadzona 11 stycznia 1994 roku ma jedynie charakter cząstkowy. Ogranicza się bowiem do częściowej zmiany regulaminu, która to, w zamierzeniu, ma umożliwić bardziej skuteczne wykonywanie uprawnień izby jako reprezentacji terytorialnej. Pozycja Senatu była niejednokrotnie przedmiotem krytyki. Bikameralizm hiszpański zwany w doktrynie niedoskonałym jest w istocie pozbawiony konsekwencji. Już sama konstytucja umożliwiająca poprzez art. 143 oraz art. 144 przekształcenie państwa w *państwo regionalne* zasadzające się na wspólnotach autonomicznych, mimo deklaratywnego określenia Senatu w art. 69.1 jako izby reprezentacji terytorialnej, w przeważającym stopniu uczyniła z Senatu izbę *drugiego czytania*, podporządkowaną Kongresowi. Eliseo Aja kwestionuje nawet tę funkcję Senatu „...w rzeczywistości nasz Senat nawet nie spełnia tej roli *drugiego czytania* w znaczeniu tradycyjnego prawa parlamentarnego, gdyż wymagało by to większości politycznej innej w każdej z izb (model konserwatywny) i stosowania weta lub co najmniej opóźniania uchwalania ustaw”.<sup>47</sup> Po latach dość oczywista wydaje się nieprzystawalność kompetencji o charakterze terytorialnym tej izby do oryginalnej i najbardziej zdecentralizowanej struktury wewnętrznej wśród europejskich państw unitarnych.

W literaturze znajdujemy głosy usprawiedliwiające Konstytuante za takie ułożenie kompetencji Senatu. Eliseo Aja pisze: „W roku 1978 nikt nie wiedział dobrze jak rozwiną się wspólnoty autonomiczne...”.<sup>48</sup> Podobnie też wypowiada się Ignacio Sánchez Amor: „Nieużytecznym jest skarżenie się, że charakter terytorialności Senatu sprowadza się do zera, kiedy w momencie redagowania konstytucji nie było jasne, że całe terytorium państwa przekształci się we wspólnoty autonomiczne...”.<sup>49</sup> Trudno tak w zupełności podzielić te poglądy. Do końca roku 1978, roku uchwalenia konstytucji, większość regionów autonomicznych posiadała już statuty wstępne, preautonomiczne. Najpewniej i to było powodem, że przyjęty art. 144 CE otwierał możliwości pozostałym prowincjom, nawet jeśli nie spełniały podstawowych wymagań, przekształcenia się we wspólnoty autonomiczne. Dzisiejsza struktura wewnętrzna państwa była wówczas już tylko kwestią czasu. Sądzę, że powodów należy poszukiwać przede wszystkim w dość szybkim przygotowaniu i uchwaleniu konstytucji, bez głębszej refleksji o funkcjach Senatu w państwie regionalnym. Należy dodać, że i ówczesna doktryna nie dostarczała interesujących propozycji. Co i nie dziwi, gdyż model hiszpański noszący znamiona modelu pośredniego pomiędzy unitaryzmem a federalizmem, był w zasadzie nowością, jeśli nie liczyć kilkuletniego wówczas doświadczenia Włoch.

Krytyka ustroju Senatu i jego pozycji konstytucyjnej koncentruje się wokół skromnych uprawnień terytorialnych, na uboczu pozostawiając tę grupę kompetencji (czy ich braku), które nie są z tym bezpośrednio związane. „Senat - pisze Rosa Ripolles - w art. 69 konstytucji hiszpańskiej jest instytucją zamkniętą i jako taki nie towarzyszy procesowi autonomicznemu w jego ewolucji”.<sup>50</sup> W podobnym tonie wypowiada się Ramón Punset: „Senat hiszpański w efekcie nie jest prawdziwą izbą reprezentacji terytorialnej tak w zakresie organicznym jak i funkcjonalnym”.<sup>51</sup> Stanowisko tego typu jest powszechne w doktrynie hiszpańskiej. Wynika stąd oczywista konsekwencja: aktualnie krytyka i postulaty reformy Senatu koncentrują się na jego pozycji konstytucyjnej, w mniejszym zaś stopniu na wewnętrznych strukturach i procedurach określanych regulaminem. Nierzadko też podnosi się skromną aktywność parlametarną senatorów, w tym senatorów desygnowanych. Powszechne krytyczne spojrzenie na Senat nie implikuje wprost powszechnego przekonania doktryny o konieczności reformy samej konstytucji. Zdania na ten temat są podzielone, choć już w literaturze, która ukazuje się po reformie regulaminu z 11 stycznia 1994 roku, nowelizacja konstytucji zda się mieć więcej zwolenników.

Postulat doktryny zmierzający do wykreowania Senatu jako reprezentacji jest rozumiany jako synonim reprezentacji wspólnot autonomicznych. Cytowany Aja pisze: „...nikt nie mówi o reformie Senatu w sposób abstrakcyjny mając na uwadze tylko proste funkcjonowanie izby, ale myśląc o przekształceniu jej w reprezentację wspólnot autonomicznych”.<sup>52</sup> Cel ten może być osiągnięty w pełnym zakresie jedynie poprzez nowelizację konstytucji. Przekonanie o tym zda się aktualnie dominować, choć oczywiście w pierwszych latach po wejściu w życie konstytucji raczej koncentrowano się na postulatach poprawy efektywności pracy izby jak i uzależnieniu efektów od woli partii politycznych oraz wspólnot autonomicznych.<sup>53</sup> Dość odmienne poglądy formułuje Gonzalo Maestro Buelga. Uważa on, że problemem zasadniczym nie jest tyle reforma Senatu, która może doprowadzić do niebezpiecznej sektoryzacji parlamentu, ile rzeczywiste zagwarantowanie wspólnotom autonomicznym udziału w procesie decyzyjnym instytucji centralnych, w tym w procesie legislacyjnym. Maestro wypowiada się na rzecz parlamentu jednoizbowego twierdząc, że izby drugie nawet w państwach federalnych nie gwarantują należytej ochrony interesów jednostek terytorialnych.<sup>54</sup> Postulat reformy według Maestro polegać miałby na większym niż obecnie prawie inicjatywy ustawodawczej regionów w materii ich dotyczącej oraz udziale rad regionalnych w opiniowaniu pozostałych ustaw. Reprezentacja przedstawicieli regionów może być także obecna w parlamencie jednoizbowym, choć

za ważniejsze uważa przyznanie prawa tej grupie do zgłaszania poprawek w procesie legislacyjnym.<sup>55</sup>

Dla niektórych jednym z warunków przekształcenia Senatu w izbę regionów autonomicznych jest inny sposób wyboru senatorów. Zastąpienie aktualnie mieszanego na korzyść wyłącznie przedstawicieli wspólnot.<sup>56</sup> Już w 1985 roku ówczesny przewodniczący izby José Federico de Carvajal nakłaniał by wspólnoty desygnowały przede wszystkim członków rządów regionalnych.<sup>57</sup> Nie mogło to rzecz jasna w niczym zmienić obrazu Senatu. Ramón Punset proponuje by cały skład izby był desygnowany. Popiera Punset desygnację dokonywaną bądź przez rządy, bądź przez parlamenty lokalne, w żadnym razie nie w drodze wyborów powszechnych. Osłabia to co prawda demokratyczny sposób wyboru, ale i wzmacnia reprezentatywność terytorialną.<sup>58</sup> Także i Eliseo Aja postuluje zniesienie senatorów prowincjonalnych (wybieranych bezpośrednio). Nie są oni według niego przedstawicielami prowincji, a jedynie ogólnokrajowych partii politycznych. Nowy skład Senatu powinien być reprezentacją wspólnot, powoływany bądź to na sposób niemiecki, bądź austriacki (desygnują parlamenty).<sup>59</sup> Desygnacja poza jakościową zmianą reprezentacji miałaby nadto doprowadzić do powstania izby drugiej jako organu nierozwiązywalnego, stale pracującego.

Ważniejsza jednakże wydaje się reforma uprawnień Senatu, w szczególności w stosunku do regionów autonomicznych. Zdaniem Punseta, Senat miałby decydujący głos w uchwalaniu ustaw organicznych nowelizujących statuty, delegujących na rzecz wspólnot prawo rozstrzygnięcia o niektórych kompetencjach zastrzeżonych dla państwa oraz w sprawie finansowania regionów czy też ustaw tzw. harmonizacyjnych. W tym zakresie to na Kongres przechodziłoby prawo weta, choć skuteczne wniesienie poprawek albo odrzucenie ustawy wymagałoby większości 3/5.<sup>60</sup> Bez wątpienia są to poglądy radykalne. O ile bowiem racjonalna wydaje się propozycja wzmocnienia pozycji konstytucyjnej Senatu, w tym skuteczne przeciwstawianie się Kongresowi w sprawach dotyczących autonomii, o tyle odwrócenie ról wraz z zaostreniem warunków do zastosowania weta przez Kongres, może rodzić obawy o przyszłość integralności państwowej. Senat złożony z przedstawicieli regionów miałby *de facto* sam możliwość decydowania o uprawnieniach i finansach wspólnot. Łagodniej ujmuje to Aja postulując modyfikację art. 90 CE także w kierunku nadania Senatowi uprawnień rozstrzygających w sprawach dotyczących wspólnot, choć gdyby nie doszło do porozumienia pomiędzy izbami w postępowaniu ustawodawczym (z wymogiem większości absolutnej w każdej z nich) kończyłoby to postępowanie. Bez zmian proponuje pozostawić te procedury, które nie są związane z procesem autonomicznym.<sup>61</sup>

Istota tych propozycji polega jedynie na uniemożliwieniu Kongresowi narzucania swego stanowiska wbrew woli Senatu. Charakterystyczne, że Aja proponuje przyznanie Senatowi uprawnień nadzoru administracyjnego na wzór niemieckiego Bundesratu. Istota reformy miałaby zatem polegać na zintegrowaniu instytucji autonomicznych z centralnymi. W innym miejscu Aja podkreśla polemizując z obawami, iż nadmierny wzrost uprawnień przedstawicieli wspólnot w organach centralnych mógłby doprowadzić do dezintegracji struktur państwowych: ... „instytucje uczestnictwa wspólnot autonomicznych w państwie zasadzają się na idei, że obrona »interesu ogólnego« nie jest wyłącznością instancji centralnej, ale wspólnotą całego państwa, które obejmuje także i regiony autonomiczne. Pluralizm woli łączy wyrażanie interesu ogólnego i jest określany ostatecznie przez wspólną i potrzebną instancję centralną, dzięki której instytucje integracyjne są bardziej zdolne do wypełnienia swego celu”.<sup>62</sup> Taki osąd wydaje się ważny w doktrynie decentralizmu. Nowe spojrzenie na państwo - jeśli jego ustrój ma podlegać transformacji - wymaga właśnie odrzucenia przeciwstawiń organom państwowym organów samorządowych i autonomicznych.

Pytanie o cel reformy konstytucji jest bardziej pytaniem o pożądane i możliwe zmiany polityczne, w mniejszym stopniu o zmiany czysto techniczne. Trudno nie zauważyć, że postulaty reformy zbliżą system hiszpański do federalnego. Jak pisze Faustino Fernández-Miranda: „... jeśli izba druga, terytorialna jest obszarem uczestnictwa wspólnot autonomicznych w wyrażaniu woli państwowej, zbliżamy się w ten sposób do pewnego federalizmu...”.<sup>63</sup> Świadomość takiej ewolucji systemowej bez wątpienia dzieli i doktrynę i elity polityczne.

Ta ostatnia grupa poglądów nie jest jeszcze powszechnie podzielana. Ich realizacja wiąże się z koniecznością zmiany konstytucji. Rosa Ripolles podając argumenty za i przeciw, raczej jest skłonna widzieć sporo możliwości w ramach obecnych rozwiązań konstytucyjnych.<sup>64</sup> Podobnie zda się sądzić Arbos Xavier.<sup>65</sup> Także i Pérez Royo jest zdania, że reforma konstytucji ograniczająca się do modyfikacji art. 69 nie ma najmniejszego sensu. Zmiana położenia Senatu wymagałoby nowelizacji wielu przepisów w konstytucji. Ten cel - jego zdaniem - nie ma jednak uzasadnienia, gdyż w ostatnich latach system wspólnot funkcjonuje bardzo dobrze.<sup>66</sup>

Tym niemniej, argumenty na rzecz zmiany konstytucji zdają się być coraz bardziej przekonujące także i dla polityków. 28 września 1994 roku w Senacie przegłosowano wniosek o powołaniu podkomisji do przygotowania propozycji nowelizacji konstytucji, która by wzmocniła pozycję Senatu jako izby reprezentacji terytorialnej. Jak to określił przewodniczący Senatu Juan José La-

borda, w celu „...zintegrowania bardziej adekwatnie izby terytorialnej z rozwojem państwa autonomicznego”. W skład podkomisji powołano członków komisji konstytucyjnej oraz komisji ogólnej.<sup>67</sup>

Reforma regulaminu z 11 stycznia 1994 roku w istocie nie mogła zmienić pozycji i kompetencji Senatu. Głównym jej zamierzeniem było stworzenie lepszych warunków senatorom desygnowanym oraz zapewnienie bardziej efektywnego wyrażenia na tym forum interesów wspólnot. Pierwsze projekty pojawiły się w okresie III Legislatury, a konkretnie od zgłoszenia wniosku w tej sprawie przez Convergència i Unió w 1987 roku.<sup>68</sup> W trakcie kampanii wyborczej w 1989 wszystkie główne siły polityczne reformę Senatu umieściły w swych programach wyborczych. Z początkiem IV Legislatury powołano podkomisję w ramach komisji regulaminowej, która to już w kwietniu 1990 roku przyjęła kilka pierwszych uzgodnień. Jednak tempo prac wyraźnie osłabło. Zapowiedziane posiedzenie plenarne Senatu w 1993 roku w sprawie przyjęcia nowelizacji regulaminu nie doszło do skutku z powodu rozwiązania Kortezów 13 kwietnia tegoż roku. W tym czasie wyraźna była różnica poglądów pomiędzy klubami parlamentarnymi. Przyjęta przez cztery frakcje propozycja reformy została obłożona ponad 60 poprawkami.<sup>69</sup> Poza Partią Ludową, która nie przyjęła porozumienia, także i niektóre ugrupowania lokalne nie udzieliły jej poparcia. Jedynie Convergència i Unió była konsekwentnie jej zwolennikiem, gdy tymczasem Baskijska Partia Nacjonalistyczna wycofała się w końcowej fazie. Przeciwno były także mniejsze ugrupowania Katalonii (Unió Democràtica de Catalunya). Santiago Peréz García uważa, iż dwie przyczyny wydłużyły w czasie uchwalenie zmian: 1) opór niektórych partii nacjonalistycznych, zwolenników federalizacji państwa autonomicznego, 2) brak zaufania ze strony rządów lokalnych co do możliwości jakie niesie z sobą reforma.<sup>70</sup> Wraz z zainicjowaniem V Legislatury zgłoszono nowy wniosek, tym razem podpisany przez wszystkie frakcje, z wyjątkiem nacjonalistów baskijskich.<sup>71</sup> I tym razem zgłoszono aż 46 poprawek.<sup>72</sup> W głosowaniu na rzecz reformy wypowiedziały się ugrupowania socjalistów, frakcja ludowa, Koalicja Kanaryjska oraz Convergència Democràtica de Catalunya. Wycofali się natomiast w ostatniej chwili senatorzy Convergència i Unió.

Już w literaturze pojawiły się głosy krytyczne wobec reformy. Są one formułowane głównie przez zwolenników nowelizacji konstytucji. Juan Carlos da Silva Ochoa pisze: „Do czego służy zatem reforma? Paradoksalnie, nie dla rozwiązania »problemu« Senatu, a tylko dla obdarzenia wspólnot autonomicznych pewnym forum debaty, którego potrzebują gorąco w celu komunikowania się między sobą a także z państwem... Ale pasywna rola Senatu nie może być

akceptowana ani na dłuższą, ani na krótszą metę”.<sup>73</sup> Krytycznie wypowiada się także cytowany Ignacio Sánchez Amor. Niezależnie jednak od opinii czy ostatnia reforma jest przewycięzeniem słabości Senatu, po roku od jej wprowadzenia widoczne są o wiele bardziej aktywne przedsięwzięcia, w tym przy udziale senatorów desygnowanych. Stworzona dzięki reformie komisja ogólna wspólnot autonomicznych, odmienna od pozostałych pod względem swych kompetencji jak i składu, stwarza faktycznie nieporównywalnie lepsze możliwości wykonywania przez izbę swych funkcji reprezentacji terytorialnej. Należy także stwierdzić, że sama potrzeba reformy wykazała nieużyteczność grup terytorialnych. Wprowadzone regulaminem w 1982 roku w praktyce nie stały się platformą integrowania senatorów z poszczególnych regionów, ani też dzięki nim nie podejmowano żadnych inicjatyw odnoszących się do procesu autonomicznego.

Pierwsze miesiące funkcjonowania nowopowołanej komisji ogólnej wskazują, że przystąpiła ona intensywnie do pracy. Już w dniu swego ukonstytuowania się powołała podkomisję do rozpatrzenia propozycji ustawodawczych w sprawie reformy 11 statutów autonomicznych.<sup>74</sup> W miesiąc później przyjęła raporty w tych sprawach. We wrześniu 1994 roku przeprowadziła coroczną debatę na temat autonomii. Jak na razie nie potwierdzają się obawy, że nadmiernie liczebnie komisja o składzie prezydium będącym kopią prezydium izby, będzie z tego powodu mało operatywna. Z możliwości komisji zaczynają też korzystać rządy lokalne korzystając z prawa jej zwoływania. Niezależnie od tych pierwszych pozytywnych objawów, przyszłość Senatu Hiszpanii pozostaje sprawą otwartą.

## Przypisy

1. Warto przypomnieć o jakie regiony chodziło: Andaluzja Górna, Andaluzja Dolna, Kastylia Stara, Kastylia Nowa, Aragonia, Extremadura, Katalonia, Galicja, Murcia, Walencja, Baleary, W. Kanaryjskie, Navarra, prowincje Basków oraz Kuba i Puerto Rico. Wiele z nich pokrywa się z dzisiejszymi regionami autonomicznymi. Ciekawym jest również, że prowincje baskijskie odróżniają już wówczas od baskijskiej Navarry.

2. Przykładowo uniwersytety i akademie naukowe. Na ten temat ciekawe studium Baldomero Cores Trasmonte: La representación corporativa y el papel de la Universidad Compostelana en el Senado Español. „Revista de las Cortes Generales 23/1991”.

3. Ley 4 enero 1977, núm. 1/77 (Jefatura del Estado) para la reforma política. BOE núm. 4 de 5 de enero 1977.

4. Ricardo L. Chueca Rodríguez: Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución Española. „Revista Española de Derecho Constitucional” 10/1984, s. 65, przypis 6.



5. Por. Faustino Fernández-Miranda A.: Los problemas de la distribución territorial del poder en España. La reforma del Senado. „Revista de Derecho Político” 34/1991, s. 74-75.
6. Por. Ramón Punset: El Senado y las comunidades autonomas. Madrid 1987, s. 22.
7. Por. Tekst Anteproyecto de la Constitución. (w:) Luis Aguiar de Luque, Ricardo Blanco Canales: Constitución Española 1978-1988. Madrid 1988, vol. III, s. 44.
8. Por. Ramón Punset: El Senado..., tamże, ss. 44-49.
9. Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre.
10. Ciekawe rozważania na ten temat José Elizalde Pereza w komentarzu do art. 69 CE (w:) Comentarios a las leyes políticas. Madrid 1989, tom VI.
11. BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985 oraz BOE núm. 80, de 3 de abril de 1987. Druga ustawa dotyczy wyborów do Parlamentu Europejskiego.
12. BOE núm. 70, de 23 de marzo de 1977.
13. Dekret z 1977 roku określał próg minimalny na poziomie 0.1% uprawnionych do głosowania w prowincji, ale nie mniej niż 500 osób (art. 30.2,c). Gdy tymczasem ustawa organiczna zastrzyła go do 1% uprawnionych (art. 169.3).
14. Dekret z 1977 roku wyłączał również szefów central związkowych oraz niewybieralnych funkcjonariuszy tychże. Zanim jednak doszło do pierwszych wyborów, przepis ten został zniesiony.
15. Ley 4/1981, de 18 marzo de designación de Senadores representantes de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco núms.17 y 51 de 12 de mayo de 1981 y de 14 de marzo de 1986.
16. Por. José Manuel Serrano Alberca: El Senado en la Constitución Española. „Revista Parlamentaria de Habla Hispana” núm. 1/1985.
17. Por. studium na temat prawnych aspektów desygnacji Ramón Punset: Designación de senadores por las Comunidades Autónomas. „Revista Española de Derecho Constitucional” núm. 8/1983.
18. Por. Senado, Composición de la Cámara. V Legislatura. Publicaciones del Senado, 1993.
19. Statut personelu uznał autonomię administracyjną izb oraz stwierdził, że dwuizbowość nie narusza jedności personelu Korteżów. Por. Estatuto de Personal de las Cortes Generales. BOE núms. 154, 43 y 59, de 29 de junio de 1983, 19 de febrero de 1985 y de 10 de marzo de 1986.
20. Art. 74.1, 76.1, 74.2 i 167.1 CE.
21. Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982. Boletín Oficial de las Cortes, Senado, Serie III, núm. 13, de 4 de junio de 1982.
22. Reglamento del Senado. Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. Constitución Española, Reglamento del Senado. Publicaciones del Senado, 1994.
23. Art. 5, 7, 8 i 9. Przy czym przy wyborze przewodniczącego, każdy senator może wpisać tylko jedno nazwisko na karcie do głosowania.

24. Wniosek taki może być złożony nie później niż do 48 godzin od momentu rozpoczęcia pierwszego posiedzenia plenarnego zwołanego po osiągnięciu wspomnianego stanu liczbowego. Norma supletoria de la Presidencia del Senado de 15 de octubre de 1985.

25. Javier García Fernández: Los grupos territoriales del Senado. „Revista de Derecho Político” núm. 21/1984.

26. Regulamin z 1982 roku dzielił komisje na ogólne, ustawodawcze, stałe nieustawodawcze oraz śledcze lub specjalne.

27. Nastąpiła zmiana art. 51 RS. Porzedni regulamin określał minimalną liczbę członków komisji na 25 senatorów.

28. Nowy podział komisji bez wątpienia uprościł strukturę izby. Liczba komisji ustawodawczych pozostała identyczna (14), choć zmieniono nieco ich zakres kompetencyjny. W miejsce komisji autonomii, organizacji i administracji terytorialnej powołano komisję wspólnot autonomicznych. Pośród komisji ogólnych zniesiono całkowicie komisję władzy wewnętrznej, a pozostałe zaliczono do grupy komisji nieustawodawczych. Zlikwidowano także komisję nieustawodawczą do spraw międzyterytorialnego funduszu kompensacyjnego. Podzieliła los wcześniej rozwiązanej komisji do spraw Obrońcy Ludu (1992).

29. Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado, de 7 de febrero de 1994.

30. W przypadku pozostałych komisji, rząd może złożyć wniosek o zwołanie ich posiedzeń, wymaga to jednak akceptacji prezydium komisji.

31. Warto przypomnieć, że na podstawie art. 3 Konstytucji, kastylijski nie jest synonimem języka hiszpańskiego. Jest to oficjalny język państwa, gdy natomiast w poszczególnych wspólnotach językami oficjalnymi są *pozostałe języki hiszpańskie*.

32. Spotykamy w literaturze pogląd, iż chociaż Senat nie uczestniczy w formowaniu rządu, to jednak nie można wykluczyć jego pośredniej roli. Chodzi tu o etap konsultacji z grupami politycznymi mającymi reprezentację parlamentarną. W istocie terminologia art. 99.1 CE może wzbudzać wątpliwośći. Mowa w nim o konsultacji inicjowanej przez króla z przedstawicielami grup politycznych mających reprezentację parlamentarną. W praktyce - jak zaznacza M. Revenga Sánchez (La formación del Gobierno en la Constitución Española. Madrid 1988) - nie znajduje potwierdzenia interpretowana wola Konstytuanty o wzmocnieniu tym przepisem rangi frakcji parlamentarnych (grupos parlamentarios). Monarcha niejednokrotnie ograniczał się do konsultacji z liderami najważniejszych ugrupowań parlamentarnych, w tym niekoniernie musieli to być członkowie Korteżów. Doszukiwanie się tu jakiejś roli Senatowi byłoby przesadne. W doktrynie nie brak i głosów, że w art. 99 chodzi wyłącznie o grupy polityczne mające przedstawicielstwo w Kongresie. J.A. Santamaría Pastor w komentarzu do tegoż artykułu wręcz pisze: „Tym samym celem jest by owe konsultacje nie mogły odbyć się z kimkolwiek kogo poprosi monarcha, ale wyłącznie z przedstawicielami partii politycznych reprezentowanych w Kongresie” Comentarios a la Constitución. Red. Fernando Garrido Falla. Madrid 1985, s. 1395).

33. María Rosa Ripolles Serrano: La funcionalidad del Senado el el Estado de Autonomías. „Revista Española de Derecho Constitucional” núm. 37, 1993, s. 109.

34. Por. Memoria de la III Legislatura del Senado (1986-1989), s. 483.

35. Por. María Rosa Ripolles Serrano: La funcionalidad..., tamże, s. 112.
36. Szerzej J. Iwanek: Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii. (w:) Postępowanie ustawodawcze. Red. E. Zwierzchowski. Warszawa 1993 oraz T. Mołdawa: Procedura legislacyjna w Hiszpanii. Przegląd Sejmowy 4/1993.
37. Piedad García-Escudero Márquez: La Comisión General. de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de reforma del Senado. (w:) La reforma del Senado. Cuardenos y debates núm. 53. Madrid 1994, s. 51.
38. Ignacio Sánchez Amor: El Senado y las Comunidades y las Comunidades Autónomas. Crónica de desencuentro. (w:) La reforma del Senado, tamże, s. 116.
39. José Fernando Merino Merchán, Luis de la Peña Rodríguez: Las facultades de la calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras. „Revista de las Cortes Generales” núm.23/1991, s. 145.
40. Wszystkie statuty nadają Korteżom inicjatywę nowelizacji.
41. W przeciwieństwie do art. 147.3 art. 152.2 nie nadmienia wprost o zatwierdzeniu w drodze ustawy organicznej. Wykładnia jednak jest jednoznaczna. Tak też wynika z art. 145 regulaminu Kongresu.
42. Piedad García-Escudero Márquez: La Comisión General..., s. 44.
43. Ramón Punset: El Senado..., s. 167.
44. Juan Carlos da Silva Ochoa: El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 enero de 1994. (w:) La Reforma del Senado, tamże, s. 28.
45. Postępowanie wszczynane jest w Kongresie. W Senacie wniosek w sprawie nie wyrażenia zgody na ratyfikację wymaga takiej samej większości jak zastosowanie weta, natomiast dla wniosków o odroczenie i wprowadzenie zastrzeżeń przewidziana jest procedura dla poprawek w postępowaniu legislacyjnym. W przypadku odmiennego stanowiska izb powoływana jest komisja mieszana. Ostatecznie jednak decydujące jest stanowisko Kongresu wyrażone większością absolutną (art. 74.2 CE).
46. Prawo zgłoszenia projektu reformy przysługuje 50 senatorom nie należących do tej samej frakcji. Uchwała Senatu w tej sprawie zapada większością zwykłą. Dopiero uchwała końcowa po otrzymaniu wersji Kongresu wymaga większości kwalifikowanej 3/5. W przypadku różnic pomiędzy izbami powoływana jest komisja mieszana. Decyduje także stanowisko Kongresu, przy wymogu większości kwalifikowanej 3/5, choć tym razem konieczna jest uprzednia większość absolutna Senatu. Oznacza to, iż brak co najmniej takiej większości senackiej skutecznie blokuje uchwalenie zmiany konstytucji.
47. Eliseo Aja: Las Comunidades Autónomas y la reforma del reglamento del Senado. „Revista Vasca de Administración Pública” núm. 35/1993.
48. Eliseo Aja: Perspectivas de la reforma constitucional del Senado. (w:) La reforma del Senado, tamże, s. 211.
49. Ignacio Sánchez Amor: El Senado y las Comunidades ..., tamże, s. 49.
50. María Rosa Ripolles Serrano: La funcionalidad..., s. 93.
51. Ramón Punset: El Senado..., s. 91.
52. Eliseo Aja: Las Comunidades ..., s. 12.
53. Przykładowo Piedad García-Escudero Márquez, Benigno Pendás García: El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas. „Revista de las Cortes Generales” 1984 núm. 2, s. 111.
54. Trudno odmówić pewnych racji takim poglądom. Dla przykładu można przywołać ostatnie reformy ustrojowe w Belgii. Zmiany konstytucyjne z 5 maja 1993 roku, które umożliwią przekształcenie Belgii w państwo federalne od roku 1995 (wybory parlamentarne) wprowadzają odmienne położenie ustrojowe Senatu. Zmieniony zostanie skład Senatu. Spośród 71 senatorów (obecnie 184) 40 będzie wybieranych bezpośrednio, 21 będzie z desygnacji przez rady wspólnot a 10 dokooptowanych. Uprawnienia Senatu będą jednak dość wąskie, w tym i w zakresie postępowania legislacyjnego. Pewne materie ustawowe (obywatelstwa, prawa karnego, prawa cywilnego, obrony, budżet) będą **wyłączną** domeną Izby Reprezentantów. Wyłączność Senatu będzie dość wąska, w tym dotyczyć może jedynie rozwiązywania konfliktów interesów pomiędzy członkami federacji oraz pomiędzy nimi a organami federalnymi. Senat zatem nie będzie pełnił innej roli jak *izba refleksji*.
55. Por. Gonzalo Maestro Buelga: Senado y Comunidades Autónomas: algunas propuestas funcionales. „Revista de Estudios Políticos” núm. 65/1989, ss. 160-163.
56. Poglądy tego typu sformułowano już na początku lat osiemdziesiątych. Przykładowo: F. Fernández Segado: El bicameralismo y la naturaleza del Senado. „Revista Española de Derecho Constitucional” núm. 6/1982. Należały one wówczas do rzadkości, gdy tymczasem dzisiaj zdają się być coraz bardziej popularne.
57. José Federico Carvajal: El Senado y los parlamentos autónomos. (w:) Jornadas de Parlamentos Autónomos. Valencia 1986, s. 102.
58. Ramón Punset: La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución. „Revista Vasca de Administración Pública” núm. 35/1993, ss. 33-34.
59. Eliseo Aja: Perspectivas de la reforma ..., s. 220.
60. Ramón Punset: El Senado..., ss. 228-229.
61. Eliseo Aja: Perspectivas de la reforma..., ss. 216.
62. Informe sobre las Autonomía. Red. Eliseo Aja. Madrid 1989, s. 150. Faustino Fernández-Miranda: Los problemas de la distribución del poder en España. La reforma del Senado. „Revista de Derecho Político” núm. 34/1991.
63. Faustino Fernández-Miranda: Los problemas de la distribución del poder en España. La reforma el Senado. „Revista el Derecho Político” núm. 34/1991.
64. Por. María Rosa Ripolles Serrano: La funcionalidad..., s. 123-124.
65. Por. Arbos Xavier: El Senado marco constitucional y propuestas de reforma. „Revista de las Cortes Generales” núm. 24/1991, s. 27.
66. Por. Tema para debate: la reforma del Senado. „Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario” núm. 3/1991.
67. Diario de Sesiones del Senado, núm. 142, Año 1994.

68. Diario de Sesiones..., núms. 55 y 56 de 1987.
69. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, serie III A, núm. 17 de 10 febrero de 1993.
70. Santiago Pérez García: Dificultades y avances en la experiencia reformista. (w:) La reforma del Senado, tamże, s. 65.
71. Propuesta de reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a potenciación de su función territorial. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie III A, núm. 5 (a) de 22 de octubre de 1993.
72. Por. Boletín Oficial..., Serie III A, núm. 5(e) de 23 de noviembre de 1993.
73. Juan Carlos da Silva Ochoa: El Senado en la encrucijada ..., s. 37.
74. Następujących wspólnot: Walencji, La Rioja, Kantabrii, Murcii, Balearów, Kastylii i Leon, Kastylii-La Mancha, Estremadury, Murcii, Asturii, Aragonii. Diario de Secciones del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas. V Legislatura, Comisiones. Núm. 57, Año 1994.

## RADA FEDERALNA REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

Zagadnienie zakresu i charakteru udziału przedstawicielstwa krajów w kształtowaniu ogólnoniemieckiej woli państwowej jest integralnym elementem wielowiekowej walki o kształt państwowego zjednoczenia niemieckich, partykularnych państwowości. Dążenia odśrodkowe zawsze były na tyle silne, że realną perspektywę wyznaczała jedynie dostosowana do istniejących politycznych warunków określona postać państwa złożonego. W tej sytuacji kwestia charakteru i zakresu udziału reprezentacji poszczególnych państw w realizacji funkcji państwowych na szczeblu ogólnoniemieckim stała się głównym czynnikiem wyznaczającym prawnoustrojowy kształt zjednoczenia Niemiec, a więc jednym z najstarszych i najbardziej żywotnych problemów niemieckiego życia państwowego na przestrzeni dziejów.<sup>1</sup>

Pomijając historyczne zawiłości państwowego rozwoju Niemiec pragniemy zwrócić uwagę, że na gruncie niemieckim wykształciła się oryginalna, nie występująca w innych państwach instytucja rady (Ratsprinzip) jako przedstawicielstwa części składowych. Do jej pierwotnych, charakterystycznych cech zalicza się szerszy aniżeli w innych państwach złożonych zakres realnych kompetencji w dziedzinie władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz specyficzny charakter reprezentacji podmiotów federacji oparty na stosownej do liczby ludności ilości pełnomocników rządów (wcześniej władców) krajowych. Ten właśnie sposób ukształtowania kwestii reprezentacji części składowych jest zaliczany do sfery oryginalnych niemieckich wartości ustrojowych (Verfassungserbgut). Pierwotna istota tego przedstawicielstwa polegająca na tym, że podporządkowanych instrukcjom ze strony mocodawców członków tego ciała swobodnie powołują i odwołują, w liczbie konstytucyjnie oznaczonej, władze wykonawcze poszczególnych części składowych, zasadniczo nie uległa zmianie. Natomiast zmienna w czasie była pozycja tego organu w strukturze aparatu federacji, a także jego rola w realizacji konstytucyjnie i doktrynalnie wyodrębnianych funkcji państwowych.

Historycznie możemy wyodrębnić dwie postacie pozycji Rady Rzeszy (Reichsrat).

Postać pierwszą ukształtowała konstytucja Rzeszy z 1871 r., która nadawała Radzie uprawnienia we wszystkich wyodrębnionych sferach władztwa państwowego, a więc w dziedzinie ustawodawstwa, władzy wykonawczej i ograniczone uprawnienia w sferze władzy sądowniczej. Najpoważniejsze znaczenie miało zrównanie obu izb w dziedzinie ustawodawstwa i szeroki udział Rady w zakresie administracji. Tę postać Rady określa się jako silną i ona właśnie w toku prac bońskiej konstytuandy wyznaczała postulaty ruchu chrześcijańsko - demokratycznego i krajów południowych. Drugą postać ukształtowała konstytucja Weimarska z 1919 r. Na mocy tej konstytucji Rada Rzeszy wydatnie straciła na znaczeniu. W dziedzinie ustawodawstwa Rada straciła prawo inicjatywy ustawodawczej, zyskała natomiast prawo opiniowania projektów rządowych i prawo sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez Sejm Rzeszy (Reichstag). Sprzeciw ten mógł być odrzucony uchwałą Sejmu Rzeszy podjętą większością 2/3 ustawowej liczby posłów. Brak takiej większości uprawniał prezydenta do ogłoszenia ustawy lub zarządzenia w tej sprawie referendum. Rada Rzeszy zachowała jedynie nader ograniczone uprawnienia w dziedzinie administracji. Do tego modelu pozycji Rady Federalnej (dalej RF) w strukturze konstytucyjnych organów federacji odwoływała się niemiecka socjaldemokracja.<sup>2</sup>

Kiedy pod koniec lat czterdziestych z woli mocarstw okupacyjnych przystąpiono do kształtowania podstaw nowej, demokratycznej, niemieckiej państwowości dla sił, które determinowały ten proces, a więc: zachodnich mocarstw okupacyjnych, działających w zachodnich strefach okupacyjnych głównych niemieckich formacji politycznych, ukształtowanych wcześniej władz krajowych, a także politycznie aktywnej większości społeczeństwa, sprawa federalnej struktury przyszedłemu niemieckiemu państwu była przesądzona.<sup>3</sup>

Nieomal powszechna akceptacja zasady federalnej struktury państwa nie oznaczała jednak zgodności stanowisk w odniesieniu do problemu sfery decentralizacji władzy państwowej i charakteru oraz zakresu współdziałania krajów w kształtowaniu ustawodawczych i wykonawczych aktów federacji. Przedmiotem najpoważniejszych kontrowersji były dwa zagadnienia: podział zadań państwowych między związki i kraje oraz sposób kształtowania składu i prawnoustrojowa pozycja reprezentacji krajów w strukturze organów federacji. W odniesieniu do obu kwestii spór toczył się między orientacjami eksponującymi pozycję krajów lub federacji.<sup>4</sup> Do pierwszych należy zaliczyć obie partie chrześcijańsko - demokratyczne (CDU/CSU) i przedstawicieli drobniejszych partii działających w krajach południowych, zaś ogólnie reprezentantów krajów południowych bez

względu na ich przynależność partyjną. Byli oni wspierani przez gubernatorów wojskowych amerykańskiej i francuskiej strefy okupacyjnej, którzy ten typ rozwiązań konstytucyjnych wyraźnie preferowali. Stanowisko eksponujące pozycję organów federacji, a więc w federacyjnym sensie centralistyczne reprezentowali przede wszystkim przedstawiciele socjaldemokracji (SPD), a także ci spośród reprezentantów liberałów (FDP), którzy wywodzili się z krajów północnych. Ogólnie rzecz biorąc w odniesieniu do tej kwestii podział na centralistyczną Północ i federalistyczne Południe był bardzo wyraźny i odgrywał istotną rolę.

Interesujący nas w niniejszym opracowaniu problem charakteru i pozycji drugiej izby w strukturze konstytucyjnych organów federacji był przedmiotem ostrego i długotrwałego sporu między zwolennikami opcji federalistycznej i centralistami. I tu podobnie, jak w odniesieniu do struktury państwa istniała zgodność odnośnie do konieczności istnienia jakiejś postaci drugiej izby, albowiem konstytutywnym elementem federalnej struktury państwa jest współdziałanie części składowych w procesie kształtowania decyzji na szczeblu federalnym. W efekcie spór nie dotyczył kwestii istnienia drugiej izby, lecz jej charakteru i pozycji w strukturze organów związkowych. W odniesieniu do tej kwestii zarysowały się różne stanowiska. Pojawiły się one już podczas obrad konwentu konstytucyjnego w Herrenchiemsee. Konwent rozpatrywał trzy różne koncepcje drugiej izby, ale nie był w stanie przyjąć żadnej formuły ostatecznej. Spór podobnie, jak w sprawie pozycji krajów w strukturze federalnej toczył się między federalistami i centralistami. Ci pierwsi opowiadali się za organem, którego skład i pozycja w systemie organów federacji odpowiadałyby tradycji niemieckiej i stanowiły jakąś postać jej kontynuacji. Tymczasem centraliści walczyli o senat oparty na wzorze amerykańskim. Nieprzezwyčajalność sporu między zwolennikami tych orientacji powodowała koncentrowanie uwagi na poszukiwaniu formuły mieszanej.<sup>5</sup>

Argumentacja przeciwników RF miała przede wszystkim polityczny charakter. Twierdzono więc, że izba złożona z przedstawicieli rządów krajowych będzie zapewniała wpływ ciał biurokratycznych na kształtowane w politycznym procesie decyzje Parlamentu Federalnego (Bundestagu), natomiast senat powoływany w wyborach bezpośrednich lub przez parlamenty krajowe (Landtagi) stanowiłby demokratyczny sposób wyrażenia terytorialnie zróżnicowanych grup zorganizowanych interesów społecznych. Koncepcji RF zarzucano również przełamanie zasady trójpodziału władz, albowiem członkowie rządów krajowych zasiadający w tym organie mieliby uczestniczyć w kształtowaniu treści decyzji ustawodawczych federacji. Podnoszono też potrzebę ukształtowania grupy polityków nowego typu, którzy będą w stanie przełamać tradycję biurokratycznego traktowania

spraw państwowych i szereg innych argumentów. Z kolei przeciwnicy senatu kwestionowali potrzebę istnienia podwójnej reprezentacji partyjno-politycznej, albowiem ich zdaniem mechanizm powoływania senatorów doprowadzi do ukształtowania organu o podobnym lub nawet identycznym, jak pierwsza izba, składzie politycznym. Senatorowie zamiast reprezentować kraje staną się przedstawicielami poszczególnych partii politycznych. Tak więc jedynie oparta na zasadzie przedstawicielstwa rządów krajowych RF jest w stanie zapewnić krajom realny wpływ na ustawodawczą i wykonawczą działalność organów federalnych. Tylko ten model drugiej izby wysuwa na pierwszy plan interesy krajów. Tak więc ogólnie rzecz biorąc ugrupowania chrześcijańsko-demokratyczne i kraje południowe postulowały ukształtowanie drugiej izby w oparciu o zmodyfikowany model Rady Rzeszy z konstytucji 1871 r., zaś dla socjaldemokratów granice kompromisu stanowił początkowo model ukształtowany przez konstytucję weimarską, ze składem osobowym opartym na bazie demokratycznej legitymizacji na wzór Senatu USA.

Debata na forum Rady Parlamentarnej i jej komisji doprowadziła do tak daleko idącego usztywnienia stanowisk obu zarysowanych orientacji, że w celu osiągnięcia kompromisu między głównymi formacjami bońskiej konstytuandy konieczne okazało się poszerzenie formuły debaty o problem pozycji drugiej izby w strukturze konstytucyjnych organów federacji. Powiązanie tych dwóch zagadnień umożliwiło przywódcy SPD K. Schumacherowi złożenie oświadczenia, że socjaldemokratom nie tyle chodzi o sposób kształtowania składu drugiej izby, ile o jej funkcje i pozycję wobec Parlamentu Federalnego (dalej PF). Formułę kompromisową, przyjętą później przez obie frakcje uzgodniono w czasie spotkania ówczesnego socjaldemokratycznego Ministra Spraw Wewnętrznych Północnej Nadrenii-Westfalii, W. Menzla z chadeckim premierem rządu Bawarii, H. Ehardem. Istota kompromisu polegała na rezygnacji socjaldemokratów z koncepcji senatu na rzecz tradycyjnego dla Niemiec składu drugiej izby, za cenę osłabienia pozycji RF w strukturze naczelnych organów federacji. Oznaczało to rezygnację ugrupowań chrześcijańsko - demokratycznych z postulatu równouprawnienia obu izb. W ten sposób inicjatywa, która wyszła ze strony przedstawicieli krajów pozwoliła rozwiązać jeden z najtrudniejszych sporów w Radzie Parlamentarnej.

## 1. Skład, tryb pracy i organizacja rady federalnej

### A. Skład i tryb pracy

Rozstrzygnięcie konstytuandy bońskiej na rzecz zasady rady (Ratsprinzip) oznaczało w odniesieniu do zasad kształtowania składu osobowego RF nader silne

nawiązanie do niemieckiej tradycji ustrojowej i to nie tyle do rozwiązań i praktyki okresu Republiki Weimarskiej ile do doświadczeń wyrosłych na gruncie konstytucji Rzeszy z 1871 r. W ten sposób przesądzono dwie kwestie, a mianowicie: zasadę stosownej do liczby mieszkańców liczebności składu delegacji poszczególnych krajów w RF i zasadę budowy składu osobowego RF z członków rządów krajowych.

Każdy kraj posiada co najmniej trzy głosy, zaś kraje, których liczba ludności przekracza 2 miliony mają cztery głosy. Ponadto kraje, których liczba ludności przekracza 6 milionów korzystają z pięciu głosów. Po zjednoczeniu Niemiec, gdy w skład Republiki Federalnej Niemiec (dalej RFN) weszło dodatkowo pięć stosunkowo niewielkich krajów utworzonych na terytorium b. NRD, powstał problem zachowania ukształtowanej wcześniej równowagi między krajami małymi, średnimi i dużymi. Z tego względu na mocy Układu Zjednoczeniowego (Einigungsvertrag) z 31 sierpnia 1990 r. dokonano zmiany art. 51 ust. 2 Ustawy zasadniczej przez dodanie fragmentu, który krajom o liczbie ludności przekraczającej 7 milionów przyznał sześć głosów. Poszczególne kraje dysponują obecnie następującą ilością głosów:<sup>6</sup>

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Badenia - Wirtembergia        | 6 |
| Bawaria                       | 6 |
| Dolna Saksonia                | 6 |
| Północna Nadrenia - Westfalia | 6 |
| Berlin                        | 4 |
| Brandenburgia                 | 4 |
| Hesja                         | 4 |
| Nadrenia - Palatynat          | 4 |
| Saksonia                      | 4 |
| Saksonia - Anhalt             | 4 |
| Szlezwik - Holsztyn           | 4 |

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Turyngia                    | 4 |
| Brema                       | 3 |
| Hamburg                     | 3 |
| Meklemburgia - Przedpomorze | 3 |
| Saara                       | 3 |

Jak się okazuje obecnie żaden z krajów nie mieści się w przedziale między 5 - 6 milionów.

Wszystkie kraje federacji dysponują obecnie w RF łącznie 68 głosami, a więc większość ustawowej liczby głosów (większość absolutna) wynosi 35 głosów, zaś większość 2/3 stanowi 46 głosów.

Na mocy art. 51 ust. 3 UZ każdy kraj może delegować do RF tylu członków, ile posiada głosów

Ponadto na mocy tegoż artykułu RF składa się z członków rządów krajowych, które ich mianują i odwołują. O tym kto jest członkiem rządu rozstrzyga prawo krajowe. Z art. 28 ust. 1 UZ wynika, że rząd jest wyłaniany przez większość parlamentarna i jest odpowiedzialny przed parlamentem krajowym (Landtagiem). W większości krajów rząd składa się z premiera i ministrów.<sup>7</sup> W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że tworzenie rządu odbywa się zgodnie z regułami rządów parlamentarnych, a więc w wypadku, gdy większość w parlamencie posiada jedna partia, wówczas możliwy - chociaż nie konieczny - jest rząd jednopartyjny i w konsekwencji reprezentacja danego kraju w RF będzie wywodziła się z jednej partii politycznej. W wypadku rządu koalicyjnego trudno sobie wyobrazić, aby reprezentanci danego kraju w RF wywodzili się wyłącznie z jednej partii. W takim wypadku skład polityczny członków RF będzie mniej więcej odzwierciedlał układ polityczny w rządzie. Mimo zasady wyrażonej w art. 51 ust. 3 UZ, że głosy danego kraju muszą być oddawane jednolicie polityczny skład reprezentacji kraju nie jest bez znaczenia dla kształtowania się decyzji w łonie RF.

Członkiem RF jest tylko ten z członków rządu, który uchwałą rządu, mającą charakter aktu konstytucyjnego (Bestellungsakt) został powołany do pełnienia tej funkcji. Rządy krajowe przekazują Przewodniczącemu RF nazwiska członków

Rady, datę ich powołania do jej składu i datę powołania na stanowisko w rządzie krajowym, a także czas wygaśnięcia ich członkostwa. Nie jest kwestionowany pogląd, że utrata stanowiska w rządzie krajowym powoduje wygaśnięcie funkcji w RF. To samo dotyczy ustanowionych przez rząd krajowy zastępców członków.<sup>8</sup>

Kraje w celu reprezentowania i ochrony własnych interesów utrzymują w stolicy federacji swoje przedstawicielstwo. Na jego czele stoi pełnomocnik (Bevollmächtigte des Landes beim Bund). Jest on czymś w rodzaju ambasadora kraju. Jego zadaniem jest bowiem utrzymywanie ścisłych kontaktów z konstytucyjnymi organami federacji i ich wyodrębnionymi częściami, a nawet z akredytowanymi przedstawicielami państw obcych. Z oczywistych względów w szczególnych stosunkach pozostaje z RF i zasiadającą w niej delegacją krajową. Jest on najczęściej członkiem rządu krajowego i członkiem RF. Jednym z zadań przedstawicielstwa jest udzielanie wszechstronnej pomocy członkom zasiadającym z ramienia danego kraju w RF.

Z art. 66 UZ wynika niepołączalność pełnienia funkcji członka rządu federalnego z członkostwem w RF, zaś począwszy od 1966 r. na mocy regulaminu RF członkostwo RF jest niepołączalne z piastowaniem mandatu poselskiego w PF.<sup>9</sup> Wybrany ma obowiązek w określonym terminie złożyć oświadczenie przewodniczącemu RF, z którego z posiadanych mandatów rezygnuje. Inne ograniczenia mogą wynikać z przepisów prawa krajowego.

W świetle art. 52 ust. 4 UZ w skład komisji RF mogą wchodzić inni członkowie lub pełnomocnicy rządów. Kwestię tę bliżej reguluje § 11 ust. 2 i 3 reg. RF. Stosownie do tego kraje są w każdej komisji reprezentowane przez jednego członka RF, jednego członka nie będącego członkiem RF lub pełnomocnika rządu krajowego. Rządy krajowe mają obowiązek poinformować Przewodniczącego RF o czasie ustanowienia i odwołania członków komisji.

Ogólnie rzecz biorąc mandat członka RF jest bardzo słabo spersonalizowany. Dopuszcza bowiem do odgrywania tej samej formalnej roli różne osoby. A więc mamy członków, których należałoby określić mianem zwyczajnych czy tytularnych, mających te same prawa zastępców członków, wreszcie członków komisji, którzy nie są ani członkami zwyczajnymi, ani też zastępcami członków RF. To nader swobodne traktowanie członkostwa RF pozostaje w bezpośrednim związku z podmiotowością krajów.

Stosownie do art. 51 ust. 3 UZ głosy danego kraju muszą być oddawane jednolicie (einheitlich). Jest to konsekwencja zasady, że podmiotami reprezentacji w

RF są kraje, a więc jak swego czasu, odnośnie do Rady Rzeszy według konstytucji z 1871 r., pisał P. Laband „byłoby niezgodne z rozsądkiem, gdyby kraj jako państwo miał jednocześnie dwie lub więcej zróżnicowane wole”.<sup>10</sup> Tak więc wszystkie głosy danego kraju, bez względu na charakter występującego w nim układu politycznego w parlamencie krajowym i rządzie muszą zawierać jednakową treść. Jakikolwiek podział głosów jest niedopuszczalny, a więc członkowie RF nie mogą w prawnie skuteczny sposób prezentować swoich indywidualnych przekonań. Zasada jednolitego oddawania głosów przez poszczególne kraje w kontekście art. 51 ust. 3 UZ, który przyznaje prawo głosowania jedynie obecnym na posiedzeniu członkom RF lub ich zastępcom powoduje, że kraj ma tyle głosów ilu z konstytucyjnie oznaczonej liczby członków RF danego kraju jest obecnych na posiedzeniu. W praktyce wszystkie głosy danego kraju oddaje najczęściej - o ile jest obecny na posiedzeniu - upoważniony członek RF (Stimmführer). Jest nim zazwyczaj szef rządu krajowego lub jego zastępca. Dopuszcza się przy tym praktykę oddawania głosów za nieobecnych na posiedzeniu członków RF. Większość autorów zalicza tę praktykę do prawa zwyczajowego.<sup>11</sup>

Ustawa Zasadnicza nie określa, w jaki sposób należy zapewnić jednolitość głosów danego kraju. Nie oznacza też skutków niejednolitego oddania głosów. Dominuje pogląd, że ustanowienie zasady jednolitego oddawania głosów danego kraju powoduje nieważność głosów oddanych niejednolicie. Ponadto zasada ta nadaje rządowi krajowemu prawo określania treści głosowania (za, przeciw, wstrzymanie się). Podkreśla się jednak, że tego rodzaju wytyczne rządu mają charakter wiążący jedynie w stosunkach między rządem i członkiem RF. Głosowanie niezgodne z wytycznymi nie może wywierać skutków wobec treści uchwały RF.<sup>12</sup> W praktyce treść głosowania danego kraju ustala się najczęściej stosownie do wyniku konsultacji przeprowadzonej wśród członków „delegacji” krajowej. Gdy pojawiają się sprawy wymagające konsultacji z rządami krajowymi RF na wniosek krajów może odroczyć głosowanie dotyczące danej sprawy.

Wprawdzie łatwo wyobrazić sobie różnego rodzaju komplikacje, jakie mogą się rodzić na tle stosowania zasady jednolitości oddawania głosów poszczególnych krajów, ale w niemieckiej literaturze nie spotyka się głosów silnie eksponujących dysfunkcjonalność tego rozwiązania. Wynika to, jak sądzę, zarówno z ograniczonego składu liczebnego RF, jak również z zasady jawności głosowania<sup>13</sup> i podejmowania uchwał conajmniej absolutną większością głosów. Normalnie głosuje się przez podniesienie ręki, zaś z powodu dużej liczby głosowań przypadających na jedno posiedzenie izby Przewodniczący RF pyta jedynie kto jest za wnioskiem. Na tej podstawie ustala się, czy wniosek uzyskał wymaganą

większość głosów. Głosy przeciwnie i głosy wstrzymujące się nie są wogóle liczone. W tej sytuacji głosy wstrzymujące się liczą się faktycznie tak samo jak głosy przeciw wnioskowi. Na mocy 29 reg. RF na żądanie kraju głosowanie przeprowadza się przez wywoływanie krajów w porządku alfabetycznym. Jest to coś w rodzaju głosowania imiennego stosowanego w pierwszej izbie parlamentu.

Skład osobowy RF odnawia się jedynie częściowo, stosownie do autonomicznych decyzji rządów krajowych. Izba nie ma żadnych instytucjonalnych środków oddziaływania na kształtowanie się decyzji rządów krajowych w tej sprawie. Natomiast rządy krajowe podejmując decyzję w przedmiocie składu osobowego reprezentacji danego kraju w RF kierują się w pierwszym rzędzie uwarunkowaniami sytuacji krajowej, ale mogą również uwzględniać różnego rodzaju racje ponadkrajowe w tym także związane z RF.

Posiedzenia odbywają się najczęściej co trzy tygodnie, ale ich liczba, liczona według kadencji PF jest wydatnie zróżnicowana. np. w latach 1949-1953 odbyło się łącznie 116 posiedzeń, natomiast w latach 1980-1983 jedynie 28 posiedzeń. Średnia za okres 12 kadencji (okres 1949 - 9 VII 93 r.) wynosi 55 posiedzeń na kadencję.

Porządek dzienny posiedzeń jest z reguły bardzo bogaty i najczęściej obejmuje kilkadziesiąt spraw. Z upływem czasu ukształtowała się praktyka obejmująca kolejność rozpatrywania spraw oznaczonego rodzaju. Na początku porządku dziennego umieszcza się sprawy dotyczące ustaleń Komisji Mediacyjnej i uchwały ustawodawcze PF. Drugie miejsce zajmują projekty ustawodawcze zgłaszane przez kraje i stanowisko RF wobec projektów ustaw zgłaszanych przez rząd federalny. Na trzecim miejscu są projekty rozporządzeń i przepisów administracyjnych rządu federalnego. Wreszcie, inne wnioski i przedłożenia. Rozpartrywanie ważniejszych punktów porządku dziennego otwiera sprawozdanie właściwej komisji. W debacie oprócz członków RF mogą brać udział członkowie rządu federalnego, parlamentarni sekretarze stanu i związkowi sekretarze stanu, a także posłowie PF, o ile są sprawodawcami Komisji Mediacyjnej. Tylko nieliczne ze spraw umieszczonych na porządku dziennym posiedzeniach są przedmiotem szerszej rzeczowej debaty plenarnej. Nader rzadko dochodzi do debaty politycznej, charakterystycznej dla prac pierwszej izby. Większość spraw jest na tyle uzgodniona w odpowiednich gremiach RF, że posiedzenia plenarne ograniczają się do przedstawienia uzasadnienia, stanowiska rządów krajowych i głosowania. Na każdym posiedzeniu pewna liczba spraw jest decydowana bez dyskusji.

Kompetencje RF są realizowane w drodze uchwał RF. Od tej zasady istnieje wyjątek, a mianowicie w związku z pracami nad ustawą ratyfikacyjną z 19 XII



1986 r. dotyczącą Jednolitego Aktu Europejskiego, powstała kwestia powołania w RF specjalnej komisji ds. projektów Wspólnot Europejskich. Idea ta została zrealizowana w 1988 r. poprzez zmianę regulaminu RF i powołanie do życia Izby ds. projektów Wspólnot Europejskich (EG - Kammer) Dzisiaj należałoby ją nazywać Izbą Unii Europejskiej.<sup>14</sup> Kluczowy dla tego organu, wyjątkowo obszerny 45 b - k reg. RF stwierdza między innymi, iż w celu debat i podejmowania uchwał w sprawach projektów pilnych i poufnych tworzy się Izbę ds. Wspólnot Europejskich. Jej uchwały działają tak jak uchwały RF. Każdy kraj deleguje do Izby Wspólnot Europejskich jednego członka lub zastępcę członka RF, zaś kolejnego członka lub zastępcę członka RF na zastępcę członka Izby. W praktyce do składu tego organu są najczęściej powoływani pełnomocnicy rządów krajowych przy federacji. Każdy kraj dysponuje w Izbie Wspólnot Europejskich taką liczbą głosów, jaką posiada w RF. Głosy kraju są oddawane jednolicie i tylko przez obecnych (45 h reg. RF). Ważność obrad wymaga obecności członków lub ich zastępców reprezentujących co najmniej połowę ogólnej liczby głosów. Przewodniczącego i jego trzech zastępców wybiera na okres roku RF spośród członków interesującej nas izby.

Istnienie i funkcjonowanie tej ograniczonej pod względem kompetencyjnym miniatury RF jest przedmiotem doktrynalnych kontrowersji,<sup>15</sup> albowiem przełamuje wywodzącą się jeszcze z czasów rzymskich zasadę: delegatio potestas non potest subdelegari. Warto jednak zwrócić uwagę czytelnika na fakt, że przy tworzeniu tego organu starano się zachować prawa krajów. Jest to więc swoista struktura, posiadająca zarówno cechy wewnętrznego organu RF, jak i pewne cechy samodzielnego organu konstytucyjnego o ograniczonych uprawnieniach materialnych i proceduralnych,

## **B. Wewnętrzna organizacja**

Wewnętrzna struktura RF jest najogólniej rzecz biorąc zbliżona do organizacji pierwszej izby. Mamy więc takie organy jak: przewodniczący i jego zastępcy, prezydium, sekretarze, Stała Rada Doradcza (Ständiger Beirat) i komisje. To co istotnie odróżnia RF od pierwszej izby i izb drugich opartych na innych zasadach formowania ich składu osobowego, dotyczy w pierwszym rzędzie reguł kształtowania decyzji personalnych. Ich cechą charakterystyczną jest dążenie do przestrzegania demokratycznej zasady równości krajów, ograniczenie znaczenia podziałów partyjno-politycznych i zapewnienie na tej drodze pierwszeństwa reprezentacji interesów części składowych federacji.

W okresie Cesarstwa Radzie Rzeszy przewodniczył kanclerz Rzeszy, zaś w okresie Republiki Weimarskiej jeden z ministrów rządu Rzeszy. W ten sposób reprezentacja krajów została zasadniczo wyłączona ze struktury parlamentu i powiązana nie tylko charakterem znacznej części konstytucyjnych kompetencji, ale także formalnie z władzą wykonawczą.

Ustawa Zasadnicza, stwierdzając w art. 52 ust. 1, że RF wybiera swego przewodniczącego na jeden rok, zerwała z tą tradycją. W oczywisty sposób oznacza to ograniczenie powiązań między RF i federalnymi władzami wykonawczymi i umacnia podobieństwo z organami przedstawicielstwa narodowego.

W dniu 7 września 1949 r. pierwszym przewodniczącym RF został K. Arnold - szef rządu, największego pod względem liczby ludności kraju tj. Północnej Nadrenii-Westfalii. Następne wybory poprzedziła konferencja premierów rządów krajowych, która mimo konstytucyjnej dopuszczalności reelekcji, przyjęła w dniu 30 VIII 1950 r. zasadę jednej kadencji. Stosownie do przyjętych wówczas, i ściśle przestrzeganych do dzisiaj, ustaleń stanowisko przewodniczącego RF piastują szefowie rządów krajowych stosownie do kolejno zstępującej liczby mieszkańców danego kraju. Konferencja przyjęła również reguły powoływania zastępców przewodniczącego. Pierwszym zastępcą zostaje b. przewodniczący. Drugim i trzecim zastępcą są wybierani kolejno szefowie rządów krajowych licząc wstępująco od krajów o najmniejszej liczbie mieszkańców.

Przewodniczącemu RF służą tradycyjne uprawnienia takie jak: czuwanie nad biegiem prac w izbie, przygotowywanie projektów porządku dziennego, zwoływanie posiedzeń i przewodniczenie obradom izby oraz szereg innych. Ponadto reprezentuje RF wobec innych organów konstytucyjnych, a także w stosunkach zagranicznych. Wreszcie na mocy art. 57 UZ w razie zaistnienia przeszkody w pełnieniu obowiązków względnie w wypadku przedwczesnego złożenia urzędu zastępuje on, nie zaś przewodniczący pierwszej izby, Prezydenta Federalnego. Nie jest to wyłącznie formuła ograniczająca się do podniesienia prestiżu przewodniczącego RF, albowiem kategoria „przeszkody w pełnieniu obowiązków” obejmuje również, przypadki przejściowej niedyspozycji, podróże zagraniczne, urlopy, itp.

Przewodniczący wraz z trzema zastępcami tworzą Prezydium RF. Zadania tego organu określa w sposób bardzo ogólny 8 reg. RF. Stosownie do formuły zawartej w tym przepisie Prezydium RF decyduje o sprawach wewnętrznych o ile nie zostały one zastrzeżone do decyzji RF lub jej przewodniczącego.<sup>16</sup> Ponadto po wysłuchaniu opinii Stałej Rady Doradczej przedstawia projekt budżetu. Mimo przytoczonej wyżej enigmatycznej formuły kompetencyjnej, regulamin nakłada

obowiązek sporządzania protokołu z posiedzeń prezydium, a także określa kwestie wymagające odnotowania w protokole.

Stała Rada Doradcza działa przy prezydium RF (9 reg. wewn.). Tworzą ją pełnomocnicy rządów krajowych i prezydium RF. W posiedzeniach rady doradczej, które odbywają się w każdą środę bierze udział minister federalny odpowiedzialny za sprawy współpracy w RF i krajami, a także dyrektor sekretariatu RF. Rada nie posiada stałego przewodniczącego. Wprawdzie regulamin określa kolejność prawa do przewodniczenia na posiedzeniach, wymieniając na pierwszym miejscu członków prezydium RF, ale ci najczęściej nie biorą w nich udziału, więc w praktyce przewodniczy najdłużej pełniący funkcję pełnomocnik - minister rządu krajowego. Komplikuje to sprawy związane z tokiem prac i przygotowaniem posiedzeń.

Wśród wymienionych w regulaminie zadań tego organu można wyróżnić dwa podstawowe kierunki działania. Jeden stanowi kompleks spraw związanych z organizacją pracy i funkcjonowaniem RF i jej organów. Drugi, pozostając w dość luźnym związku z właściwymi pracami RF, obejmuje kwestie dotyczące stałego, wielokierunkowego przepływu informacji między rządem federalnym i rządami krajowymi oraz RF. Umożliwia to niezbędny dla współpracy i prawidłowego biegu spraw zakres koordynacji działań wyszczególnionych podmiotów.

Organ ten jest w literaturze porównywany z konwentem seniorów działającym w pierwszej izbie parlamentarnej. Jest to w dużej mierze uzasadnione w odniesieniu do spraw związanych z procesem funkcjonowania RF. Inaczej przedstawia się kwestia w odniesieniu do spraw zaliczonych do drugiej grupy. Tu rola Stałej Rady Doradczej ma zupełnie inny, wysoce zindywidualizowany charakter.

Z punktu widzenia realizacji wewnątrz państwowych zadań merytorycznych do najważniejszych organów wewnętrznych RF należy zaliczyć komisje stałe i szczególne.

Konstytucja Rzeszy z 1871 r. w art. 8 wymieniała 7 „trwałych komisji”, a także określała szereg kwestii dotyczących ich organizacji i funkcjonowania.<sup>17</sup> Dopiero konstytucja weimarska uznała, że kwestia powoływania komisji i ich zakresu działania należy do autonomicznych praw drugiej izby. Potwierdziła to Ustawa Zasadnicza. Regulamin RF reguluje organizację (§§ 11-12) i postępowanie w komisjach (§§ 36-45). Komisje powołuje i znosi RF odrębną uchwałą. Głównym czynnikiem orientacyjnym jest w tym wypadku przyjęta w rządzie federalnym struktura resortowa. Związek ten w odniesieniu do znacznej liczby mi-

nisterstw jest naogół ścisły. Nie mniej występują ministerstwa federalne, którym w RF nie odpowiada żadna komisja np. sprawiedliwości, badań i technologii, kształcenia i nauki, czy współpracy gospodarczej z zagranicą. Istnieją także komisje mimo nie istnienia w rządzie federalnym odpowiedniego resortu np. kultury, komisja jedności niemieckiej, czy komisja ds. Unii Europejskiej. Z reguły rzeczowy zakres działania poszczególnych komisji, posiadających swoje resortowe odpowiedniki pokrywa się z zakresem właściwości danego ministerstwa.<sup>18</sup>

Obecnie istnieją w RF następujące stałe komisje resortowe:

- Komisja rolnictwa (Agrarausschuss),
- Komisja pracy i polityki społecznej (Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik),
- Komisja spraw zagranicznych (Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten),
- Komisja jedności niemieckiej (Ausschuss Deutsche Einheit),
- Komisja ds. Unii Europejskiej (Ausschuss für Fragen der Europäischen Angelegenheiten),
- Komisja ds. rodziny i osób starszych (Ausschuss für Familie und Senioren),
- Komisja finansowa (Finanzausschuss),
- Komisja ds. kobiet i młodzieży (Ausschuss für Frauen und Jugend),
- Komisja zdrowia (Gesundheitsausschuss),
- Komisja spraw wewnętrznych (Ausschuss für Innere Angelegenheiten),
- Komisja ds. problemów kultury (Ausschuss für Kulturfragen),
- Komisja gospodarki przestrzennej, budownictwa i rozbudowy miast (Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau),
- Komisja prawna (Rechtsausschuss),
- Komisja ds. ochrony środowiska naturalnego i bezpieczeństwa reaktorów (Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit),
- Komisja ds. komunikacji i poczty (Ausschuss für Verkehr und Post),
- Komisja obrony (Ausschuss für Verteidigung),
- Komisja gospodarski (Wirtschaftsausschuss).

Komisje dla spraw szczególnych są powoływane przez izbę w miarę pojawiających się potrzeb, szczególnie gdy pojawiają sprawy, które nie dają się przyporządkować komisjom stałym. Między 12 IX 1949 r. a 1990 r. powołano komisji tego rodzaju 15 przy czym ostatnią w dniu 9 XII 1968 r. Oznacza to, że po roku 1968 przez 22 lata nie powoływano komisji do spraw szczególnych.

Trzeci i czwarty rodzaj komisji stanowią komisje powoływane na mocy art. 77 ust. 2 i art. 53 a UZ. W tym miejscu ograniczamy się do stwierdzenia, że nie są to wewnętrzne organy RF, ale ze względu na ich integralny związek z procesem funkcjonowania RF jest konieczne ich omówienie w ramach problematyki organizacji RF.

Skład komisji określa § 11 reg. RF. Kraje są reprezentowane w komisji przez jednego członka RF, przy czym każdy kraj ma w komisji tylko jeden głos. W tzw. komisjach politycznych, do których zalicza się: komisję spraw zagranicznych, komisję spraw wewnętrznych i komisję obrony, uczestniczą z reguły szefowie rządów krajowych. W pozostałych komisjach zasiadają rzeczowo właściwi ministrowie. Członkowie komisji fachowych mogą być zastępowani przez pełnomocników, wywodzących się z kręgów zawodowych funkcjonariuszy ministerialnych. Mogą się oni zmieniać podczas posiedzenia komisji, w miarę jak zmiana ulega przedmiot prac. Dzięki temu dyskusja jest rzeczowa, szczegółowa i pod względem fachowym stoi na bardzo wysokim poziomie. Jest to o tyle istotne, że jak już wspominaliśmy na plenarnych posiedzeniach RF uzgodnienia komisyjne przyjmuje się bez merytorycznej debaty, względnie - jeśli już do niej dochodzi - ma ona charakter bardziej ogólny.

Przewodniczących spośród członków komisji wybiera RF po wysłuchaniu opinii komisji. Ich zastępców powołuje komisja.

Regulamin RF bardzo szczegółowo reguluje postępowanie w komisjach (§§ 36-45).

Sprawy do rozpatrzenia w komisjach są przekazywane według właściwości przez przewodniczącego lub z jego upoważnienia przez dyrektora RF. Jeśli sprawa jest kierowana do dwóch lub więcej komisji on określa komisję prowadzącą. Zwyczajowo nie są przekazywane do komisji następujące sprawy: przedłożenia związane z wynikami prac Komisji Mediacyjnej, wnioski w sprawie wyboru sędziów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, informacje rządu stanowiące odpowiedź na rezolucje RF, rezolucje Parlamentu Europejskiego i sprawy związane z zasadą dyskontynuacji prac PF. Ponadto przedłożenia krajów na ich wyraźne żądanie mogą być umieszczone w porządku dziennym RF z pominięciem uprzedniego rozpatrzenia przez komisję. Obrady komisji nie mają charakteru publicznego, a treść debaty jest poufna.

Posiedzenia przygotowuje i wyznacza przewodniczący komisji z uwzględnieniem faktu, że prace komisji powinny być zakończone na 8 dni przed najbliższym posiedzeniem RF, a także powinny tworzyć rządowi krajowym i członkom

komisji warunki zajęcia stanowiska wobec treści przedłożenia. Wobec znacznej liczby napływających spraw i ich pilności komisje powołują podkomisje, które zajmują się przygotowaniem propozycji stanowiska komisji. To wydatnie przyspiesza tok prac i ogranicza zakres zaangażowania pozostałych członków komisji.

W obradach komisji i podkomisji z prawem wysłuchania, ale bez prawa głosowania mogą brać udział inni członkowie RF, pełnomocnicy rządów krajowych i przedstawiciele rządu federalnego. Komisje mogą korzystać z opinii rzeczoznawców i innych osób. Przewodniczący może zaproponować przyjęcie stanowiska komisji w drodze obiegujowej (per curendam), ale w takim wypadku każdy kraj może żądać zwołania posiedzenia komisji w danej sprawie. Ponadto sekretarz prowadzącej komisji sporządza zestawienie postulatów komisji wobec przedłożenia i przekazuje je przedstawicielstwom poszczególnych krajów.

Regulamin nie reguluje odrębnie trybu prac komisji szczególnych z czego należy wnosić, że przedstawione wyżej regulacje odnoszą się również do nich.

## 2. Organy współdziałania obu izb

W ramach tego fragmentu opracowania występują dwa rodzaje komisji. Komisje te funkcjonują w związku z realizowanym przez obie izby procesem ustawodawczym. Jedną i tę omawiamy jako pierwszą działającą w warunkach normalnych, natomiast druga jest przewidziana na czas stanu obrony, na wypadek gdyby izby nie mogły funkcjonować w pełnym składzie.

### A. Komisja Mediacyjna

Komisja Mediacyjna nie jest organem RF, lecz wspólnym stałym elementem instytucjonalnym obu izb ustawodawczych. Jej jedynym zadaniem jest poszukiwanie rozwiązań pozwalających osiągnąć porozumienie odnośnie do treści ustawy będącej przedmiotem postępowania mediacyjnego.

Komisja składa się obecnie z 32 członków powoływanych w połowie przez oba ciała ustawodawcze to jest PF i RF.

Członków i zastępców członków Komisji powołują rządy krajowe spośród członków rządów krajowych wyznaczonych do składu RF. Mimo to na mocy art. 77 ust. 3 UZ jako członkowie Komisji Mediacyjnej nie podlegają oni instrukcjom swoich rządów.

Komisji przewodniczą wybierani na pierwszym posiedzeniu nowej kadencji dwaj przewodniczący, wybierani ze składu reprezentacji każdej z izb. Przewodniczącym z ramienia PF zostaje członek najsilniejszej frakcji parlamentarnej, zaś przewodniczącym z ramienia RF członek drugiej pod względem liczebności frakcji parlamentarnej PF. W kierownictwie pracami Komisji zmieniają się oni co trzy miesiące przy czym dotychczasowy przewodniczący obejmuje funkcję zastępcy i odwrotnie.

W obradach Komisji mogą brać udział członkowie rządu federalnego.<sup>19</sup>

### B. Komisja Wspólna

Komisja Wspólna jest drugim organem współdziałania obu izb w ustawodawstwie. Jest ona również organem złożonym z członków obu izb, ale zbudowanym na innej zasadzie. Nie występuje tu zasada parytetu. Komisja Wspólna jest powoływana wraz z zebraniem się PF po wyborach, ale jej zadaniem jest działanie w związku ze stanem obrony, gdy na skutek wojny lub bezpośredniego zagrożenia izby parlamentarne nie mogą być zwołane na czas względnie nie byłyby zdolne do podjęcia uchwał.

Organizację i funkcjonowanie Komisji Wspólnej oprócz szeregu przepisów rangi konstytucyjnej, wprowadzonych obszerną nowelą do Ustawy Zasadniczej z dnia 24 VI 1968 r. regulują dwa regulaminy ustanowione przez PF za zgodą RF.<sup>20</sup>

Na mocy art. 53 a UZ Komisja Wspólna składa się w 2/3 z członków PF i w 1/3 z członków RF. Wśród członków RF każdy kraj musi być reprezentowany w Komisji. Zasada ta wyznacza więc liczebność składu tego organu. Wobec liczby 16 krajów Komisja liczy łącznie 48 członków (16 + 32). Ponadto każdy z podmiotów stosownie do liczebności swej reprezentacji powołuje zastępców członków. Mają oni prawa członków jedynie wtedy, gdy zastępują członka Komisji Wspólnej. Członków i ich zastępców z ramienia RF wyznaczają spośród członków i ich zastępców w RF rządy krajowe. W posiedzeniach Komisji Wspólnej mogą uczestniczyć Prezydent Federacji i członkowie rządu federalnego.

Komisji przewodniczy przewodniczący PF, który w jej skład wchodzi z urzędu. Pierwszym zastępcą przewodniczącego jest wybrany przez Komisję przedstawiciel RF.

Decyzje Komisji zapadają zwykłą większością głosów o ile Ustawa Zasadnicza nie stanowi inaczej. Wyjątek stanowi między innymi wybór nowego kancler-

rza, co wymaga większości absolutnej i wyrażenie kanclerzowi konstruktywnego wotum nieufności, które wymaga większości 2/3 (art. 115 h ust. 2 UZ).

Pozycja krajów w stanie obrony i funkcjonowania Komisji Wspólnej jest o wiele słabsza aniżeli normalnie. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że Komisja Wspólna może działać jedynie w warunkach szczególnych, które wymagają prawnie oznaczonego podporządkowania interesów partykularnych celom ogólnonarodowym.

### 3. Udział Rady Federalnej w realizacji funkcji państwowych

Podstawowy dla ogólnego określenia kompetencji i pozycji RF art. 50 UZ ogranicza się do nader lapidarnego stwierdzenia; „Za pośrednictwem Rady Federalnej kraje współdziałają w ustawodawstwie i administracji federacji”.

RF należy do grupy pięciu najwyższych organów konstytucyjnych, do których należy wykonywanie najwyższej władzy publicznej w Niemczech. Jako organ konstytucyjny RF posiada taki sam zakres samodzielności, jaki służy pozostałym najwyższym organom konstytucyjnym. Zwracamy uwagę na te kwestie w kontekście art. 50 UZ, albowiem znaczna część, szczególnie starszej, niemieckiej doktryny podkreśla, że RF funkcjonuje w systemie państwowym w podwójnej roli. Realizuje ona konstytucyjnie oznaczone państwowe zadania federacji i w tym sensie jest organem federacji. Ponadto, jako organ kreowany pod względem personalnym przez rządy krajowe i ściśle z nimi powiązany charakterem mandatu, może być traktowany w kategoriach organu krajów.<sup>21</sup>

W niniejszym opracowaniu interesuje nas wynikająca z art. 50 UZ inna dwiistość, a mianowicie współdziałanie RF nie tylko w procesie stanowienia aktów ustawodawczych, ale także administracji federacji. Jest to więc jedyny w najwyższych organach konstytucyjnych, który jak żaden inny łączy w zakresie swego działania zarówno elementy funkcji ustawodawczej, jak i wykonawczej. To co w kategoriach zasady trójpodziału władz może wydawać się wątpliwe, z punktu widzenia federalnej struktury państwa i efektywnego wpływu części składowych na kształtowanie się decyzji organów federacji wydaje się w pełni uzasadnione.

Przechodząc do problematyki zakresu zadań realizowanych przez RF należy wyjaśnić charakter konstytucyjnej formuły: „współdziałają w ustawodawstwie i administracji federacji”. Chodzi w tym wypadku o odpowiedź na pytanie, czy ma ona wyczerpujący, czy też otwarty charakter. Inaczej mówiąc, czy w ramach tej

formuły zamykają się kompetencje RF, czy też izba ta posiada określony zakres innych kompetencji konstytucyjnie oznaczonych, które nie mieszczą się w ramach tej formuły. Otóż w literaturze przyjmuje się powszechnie, że art. 50 UZ zawiera jedynie przybliżone wyliczenie zakresu spraw objętych współdziałaniem federacji i krajów realizowanym za pośrednictwem RF.

Z punktu widzenia funkcjonalnego wymienia się tu współdziałanie RF w następujących dziedzinach:

- stanowienia prawa w tym udział w zmianie konstytucji,
- wykonywania władzy i administracji,
- sądownictwa,
- stanów wyjątkowych.

Ze względu na polityczne znaczenie, a także zakres obciążeń, które towarzyszą współdziałaniu RF w kształtowaniu treści prawa, ta funkcja RF należy do pierwszoplanowych. Pozostałe, nawet w przybliżeniu nie mogą być traktowane jako równorzędne

#### **A. Rola Rady Federalnej w procesie kształtowania treści prawa**

Uprawnienia RF w dziedzinie formułowania treści prawa mają nader zróżnicowany charakter i funkcjonują na wszystkich poziomach systemu źródeł prawa. Ze względu na występujące tu podmiotowe i przedmiotowe różnice zachodzi konieczność wyodrębnienia problematyki udziału RF w procesie kształtowania aktów ustawodawczych i jej uczestnictwa w kreowaniu aktów wykonawczych.

##### **a) Udział Rady Federalnej w ustawodawstwie**

W dziedzinie kształtowania treści aktów ustawodawczych RF posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, a także uczestniczy w stanowieniu aktów ustawodawczych federacji.

Z punktu widzenia trwałości konstytucyjnej pozycji krajów i ich reprezentacji, w postaci RF, najpoważniejsze znaczenie posiada przewidziany w art. 79 ust. 3 zakaz takiej zmiany konstytucji, który narusza „zasadnicze współdziałanie krajów w ustawodawstwie”. Zasada ta należy do relatywnie niezmiennych norm UZ.<sup>22</sup> Oznacza to, że wniosek o zmianę tego przepisu jako konstytucyjnie niedopuszczalny nie może być wpisany na porządek dzienny żadnej z izb. Niezależnie od tego na mocy art. 79 ust. 2 RF uczestniczy w procedurze zmiany UZ przez rozpatrywanie projektu uchwalonego przez PF i wyrażanie, nań zgody większością

2/3 konstytucyjnie oznaczonej liczby członków. Zgoda RF należy do wymogów bezwzględnych. Jej brak uniemożliwia dokonanie zmiany.

Prawo inicjatywy ustawodawczej w przeciwieństwie do PF, gdzie służy ono grupie posłów, należy do RF jako konstytucyjnego organu federacji. Wynika to wyraźnie z art. 76 ust. 1 UZ. Postępowanie w tej sprawie jest dość skomplikowane. Z inicjatywą może wystąpić jedynie kraj lub grupa krajów. Nie mogą inicjować projektów, ani określona liczba członków RF, ani komisje. Ten praproyekt jest drukowany i umieszczany na porządku dziennym posiedzenia RF, gdzie po uzasadnieniu jego celowości i dyskusji jest przekazywany do rzeczowo właściwej komisji. Wyniki prac komisji są przedstawiane na kolejnym posiedzeniu RF, która decyduje o przyjęciu lub odrzuceniu propozycji komisji. Nie istnieją - poza zakresem wyłącznej inicjatywy rządu - żadne inne, przedmiotowe ograniczenia prawa inicjatywy ustawodawczej RF.

W praktyce inicjatywy RF ograniczają się do spraw związanych z jej charakterem reprezentacji rządów krajowych. Jedynie w wypadku zróżnicowania politycznego układu w obu izbach opozycja może starać się wykorzystać RF do zgłaszania projektów o szerszym charakterze i ujawniających opozycyjne stanowisko wobec aktualnej polityki rządu i ugrupowań reprezentujących większość parlamentarną.<sup>23</sup>

Projekty uchwalone przez RF są przesyłane kanclerzowi, który kieruje je do odpowiednich ministrów. Mają oni obowiązek, samodzielnie lub we współpracy z innymi ministrami, przygotować projekt stanowiska gabinetu wobec przedłożenia RF. Po jego uchwaleniu przez gabinet projekt wraz ze stanowiskiem rządu federalnego jest przesyłany do PF. Stanowisko gabinetu w tym stadium postępowania, nie ma wpływu na dalszy bieg projektu. Oznacza to, że nawet negatywne stanowisko rządu wobec projektu nie może stanowić podstawy wstrzymania jego dalszego biegu.

Ustawa Zasadnicza ustala w tym wypadku termin trzymiesięczny. Jest to więc maksymalny czas przetrzymania projektu przez rząd. W praktyce zdarzają się wypadki, że rząd niezwłocznie przesyła projekt RF do PF, a następnie dosyła swoje stanowisko wobec tego przedłożenia.

Konstytucyjnie określona procedura przedinicjatywnego postępowania z projektami ustaw pochodzącymi od RF zrodziła w nauce niemieckiej spór o charakter prawa inicjatywy ustawodawczej służącej RF. Chodzi w tym wypadku o odpowiedź na pytanie, czy ta inicjatywa ma charakter bezpośredni, czy też pośredni?<sup>24</sup> Jednakże na tle obowiązującego stanu prawnego spór ten nie posiada

zasadniczego znaczenia, co stanowi podstawową przesłankę rezygnacji z bliższej analizy tej kwestii.

Z prawa inicjatywy ustawodawczej RF korzysta w sposób umiarkowany. Jej projekty są kilkakrotnie mniej liczne, aniżeli projekty zgłaszane przez rząd lub pochodzące z łona PF (aus der Mitte des Bundestages).

W okresie od 7 IX 1949 r. do 9 VII 1993 r. zgłoszono łącznie 759 wniosków o skorzystanie przez RF z prawa inicjatywy ustawodawczej. Z tego uchwalono i przekazano rządowi 440 projektów ustawodawczych. Tak więc proces selekcji propozycji był daleko idący. Ostatecznie uchwalono i opublikowano łącznie 151 ustaw, będących wynikiem inicjatywy RF. Stanowi to 34,3 % jej formalnych inicjatyw. W porównaniu z projektami pochodzącymi z łona PF odsetek projektów uchwalonych i opublikowanych z inicjatywy RF jest około 1 % wyższy.

W tym stadium postępowania ustawodawczego RF uczestniczy ponadto w opiniowaniu projektów rządowych. Mianowicie na mocy art. 76 UZ wszystkie projekty ustaw rządu muszą być przed ich przekazaniem do PF skierowane do RF, która jest zobowiązana do ustosunkowania się do nich w ciągu sześciu tygodni. Dopiero po nadejściu opinii rząd kieruje dany projekt do PF wraz z opinią RF. Jedynie projekty, uznane przez rząd jako szczególnie pilne mogą być kierowane do PF po upływie trzech tygodni od przekazania ich do RF. Opinia RF dotycząca tych projektów o ile nie wpłynie przed upływem trzech tygodni, jest za pośrednictwem rządu przesyłana później do PF i dołączana do danego projektu.

Na mocy art. 78 UZ ustawa uchwalona przez PF dochodzi do skutku o ile RF wyrazi na nią zgodę, nie zgłosi wniosku o powołanie Komisji Mediacyjnej, nie wniesie sprzeciwu lub go wycofa, albo jeśli sprzeciw zostanie przełamany stosowną uchwałą PF.

Zasadnicze znaczenie ma tu podział materii ustawodawczych na wymagające bezwzględnej zgody RF i inne wobec, których służy jej jedynie prawo sprzeciwu.

W oparciu o tekst UZ doktryna niemiecka sporządziła obszerny katalog ustaw wymagających zgody RF. Najogólniej rzecz biorąc zgody takiej wymagają, oprócz zmiany UZ, wszystkie ustawy, które dotyczą relacji federacja - kraje, spraw finansowych krajów i gmin, szeroko rozumianej organizacji administracji i wymiaru sprawiedliwości krajów oraz wykonywania ustaw federalnych przez administracje krajową.<sup>25</sup> Skalę problemu najlepiej obrazują liczby. Na ogólną liczbę opublikowanych ustaw, wynoszącą do dnia 9 VII 1993 r. 4561, łącznie 2367

czyli 51,9 % wymagało zgody RF. Ponadto obserwuje się procentowy wzrost liczby ustaw wymagających zgody. Od 41,8 % w pierwszej kadencji (1949-1953) do 60 % w kadencji dziesiątej (1983-1987). Jedynie pozostałe ustawy kwalifikują się do grupy objętej prawem sprzeciwu.

Postępowanie w RF wobec wszystkich ustaw jest zasadniczo jednakowe. Oznacza to, że charakter służących jej uprawnień nie ma wpływu na tryb postępowania.

Po otrzymaniu ustawy przewodniczący RF lub z jego upoważnienia dyrektor biura przesyła ją według właściwości rzeczowej do jednej lub kilku komisji. Tryb prac w komisji jest podobny do prac parlamentarnych, ale główny akcent spoczywa na ocenie całości ustawy i jej skutków dla dziedzin stanowiących przedmiot szczególnego zainteresowania krajów. Ze względu na krótki, trzytygodniowy termin prace te przebiegają w warunkach znacznego pośpiechu. Uchwała w sprawie projektu stanowiska RF zapada większością głosów, co oznacza konieczność opowiedzenia się większości krajów (każdy kraj ma w komisji jeden głos). Jednakże większość komisyjna nie przesądza większości w RF, gdzie kraje dysponują różną liczbą głosów. Zdarza się więc dość często, że większość krajów w komisji nie oznacza większości głosów na posiedzeniu RF.

Ostateczne wnioski komisji i decyzje RF wykazują różnicownie w zależności od charakteru uprawnień służących RF wobec danej ustawy.

W stosunku do ustaw wymagających zgody RF może: wyrazić zgodę, żądać zwołania Komisji Mediacyjnej i w zależności od wyników postępowania mediacyjnego wyrazić zgodę lub jej odmówić, względnie wstrzymać się z zajęciem stanowiska. W przypadku pierwszym ustawa dochodzi do skutku. W przypadku drugim, gdy RF po postępowaniu mediacyjnym podjętym z jej inicjatywy odmawia zgody, postępowanie mediacyjne może być podjęte z inicjatywy rządu lub PF. Podobnie w trzecim przypadku.

Ustawa wymagająca zgody RF nie może dojść do skutku bez wyrażonej przez nią uchwałą wyraźnej zgody. Milczenie RF oznacza brak zgody i powoduje upadek ustawy. Jest to więc weto absolutne.

Zgoda jest wyrażana zwykłą większością głosów, ale ustawy zmieniające UZ wymagają większości kwalifikowanej 2/3 członków RF.

Nieco inne możliwości służą RF wobec ustaw objętych prawem sprzeciwu. Tu możliwa jest bowiem milcząca akceptacja ustawy, czyli brak sprzeciwu lub wniosku o powołanie Komisji Mediacyjnej w ciągu konstytucyjnie określonego

trzytygodniowego terminu oznacza przyjęcie ustawy. Jeśli jednak RF chce wnieść sprzeciw, musi uprzednio żądać zwołania Komisji Mediacyjnej. Dopiero w wyniku postępowania mediacyjnego może ona zgłosić swój sprzeciw lub wyraźnie albo w sposób dorozumiany wyrazić brak sprzeciwu. W wypadku, gdy sprzeciw uchwalono zwykłą większością głosów, jego przełamanie przez PF wymaga uchwały podjętej zwykłą większością. Jeśli natomiast uchwalono go większością kwalifikowaną, jego oddalenie wymaga uchwały podjętej większością kwalifikowaną, ale nie mniej niż połowy ustawowej liczby posłów PF. Sprzeciw jest więc postacią weta zawieszającego.

Postępowanie mediacyjne ma na celu nie tyle udoskonalenie ustawy, ile poszukiwanie kompromisu między interesami federacji wyrażonymi w ustawie uchwalonej przez PF, a interesami krajów, które wyraża RF. Jest ono też wyrazem woli współdziałania tych organów w procesie kojarzenia nie zawsze i nie w pełni zbieżnych dążeń podmiotów federalnej struktury państwa. W konsekwencji w postępowaniu tym silniej eksponuje się te elementy treści ustawy, które są w interesie obu podmiotów, aniżeli te spośród nich, wobec których ujawniły się rozbieżności.

Jak już zaznaczono postępowanie mediacyjne jest obowiązkowe, gdy RF chce zgłosić sprzeciw. W tym wypadku brak postępowania mediacyjnego powoduje prawną bezskuteczność sprzeciwu.

Wobec ustaw wymagających zgody RF postępowanie mediacyjne znajduje zastosowanie tylko wtedy, gdy RF lub PF albo rząd federalny zgłoszą wniosek o zwołanie Komisji Mediacyjnej. W literaturze podkreśla się, że UZ dopuszcza nawet trzy kolejne postępowania mediacyjne, o ile każdy z organów uprawnionych skorzysta z prawa wniosku o zwołanie Komisji Mediacyjnej.<sup>26</sup>

Zasadniczym celem Komisji Mediacyjnej jest opracowanie wspólnego wniosku, który stwarzałby szanse uzgodnienia stanowisk zainteresowanych organów. A więc propozycje ograniczają się do spraw spornych i nie mogą wykraczać poza zakres zawarty we wniosku. W praktyce zasada ta nie zawsze jest przestrzegana. Prace komisji trwają krótko. Jeśli w ciągu drugiego posiedzenia nie dochodzi do uzgodnienia stanowiska, każdy z członków komisji może zaproponować zakończenie postępowania mediacyjnego. Jego zakończenie musi nastąpić, gdy na następnym (trzecim) posiedzeniu nie zostanie uzgodnione stanowisko komisji. Przewodniczący komisji niezwłocznie zawiadamia przewodniczących obu organów o wyniku postępowania w komisji.

Komisja Mediacyjna może alternatywnie zaproponować: przyjęcie ustawy bez zmian lub jej odrzucenie albo dokonanie w niej zmian proponowanych przez komisję. Nie może jednak proponować uzupełnienia ustawy o nowe przepisy. W wypadku wniosku o przyjęcie ustawy, prace nad wnioskiem podejmuje wyłącznie RF, która może go przyjąć lub odrzucić, a więc wyrazić zgodę lub jej odmówić względnie zrezygnować ze sprzeciwu lub uchwalić sprzeciw.

Jeśli komisja proponuje uchylenie ustawy i PF przychylił się do tego wniosku, ustawa upada. Natomiast w wypadku odrzucenia wniosku komisji, dalszy los ustawy zależy od stanowiska RF. Odmowa zgody powoduje upadek ustawy, z kolei wyrażenie zgody oznacza przyjęcie ustawy przez oba ciała ustawodawcze i przejście do następnych stadiów procesu ustawodawczego. Nieco bardziej skomplikowany przebieg ma postępowanie w wypadku propozycji zmian w ustawie. Sprawę rozpatruje PF, który po wystąpieniu sprawozdawcy z ramienia Komisji Mediacyjnej i oświadczeniach przedstawicieli frakcji parlamentarnych, głosuje proponowane poprawki łącznie lub pojedynczo i łącznie. W zależności od wyniku głosowania ustawa otrzymuje nowe brzmienie lub zostaje podtrzymana w brzmieniu dotychczasowym. Z kolei RF zajmuje stanowisko wobec wyniku prac PF. W obu wypadkach może wyrazić zgodę lub jej odmówić.

W odniesieniu do ustaw, wobec których RF służy prawo sprzeciwu, przebieg postępowania mediacyjnego jest podobny, ale jego negatywne skutki są łagodniejsze. W wyniku postępowania mediacyjnego RF może ustawę przyjąć względnie zastosować wobec niej sprzeciw.

Dane statystyczne wskazują, że Komisja Mediacyjna pracuje względnie intensywnie. W okresie od 1949 r. do 9 VII 1993 r. była zwoływana łącznie 550 razy. Z tego na wniosek PF 10 razy, na wniosek rządu 38 razy i na wniosek RF 502 razy. Wszystkie uprawnione podmioty korzystały z inicjatywy jej zwołania w 4, zaś dwa podmioty żądały jej zwołania w 19 przypadkach.<sup>27</sup>

Ponadto udział RF w ustawodawstwie może wystąpić w okolicznościach szczególnych przewidzianych w art. 81 i 119 UZ.

W świetle art. 81 UZ jeśli wniosek kanclerza przewidziany w art. 68 UZ o wyrażeniu mu wotum zaufania parlamentarnego nie uzyska głosów ustawowej większości i PF nie zostanie rozwiązany, wówczas prezydent federalny na wniosek rządu i za zgodą RF może ogłosić stan wyższej konieczności ustawodawczej dla każdego pilnego projektu ustawy odrzuconego przez PF. To samo dotyczy projektu ustawy, który został odrzucony mimo, że kanclerz połączył z nim wniosek o wotum zaufania przewidziany w art. 68 UZ. W takiej sytuacji jeśli PF po-



nownie odrzuci projekt rządu, albo uchwali go w brzmieniu, na które rząd nie wyraża zgody, ustawę uważa się za uchwaloną jeśli uzyska ona zgodę RF. W okresie sześciu miesięcy po proklamowaniu stanu wyższej konieczności ustawodawczej według tej procedury może być przekształcony w ustawę każdy inny projekt ustawy odrzucony przez PF.

Ta antyparlamentarna koncepcja doktrynalna, na której oparto rozwiązanie art. 81 nie znalazła dotychczas zastosowania w praktyce. W jej świetle RF spełnia rolę swoistej rezerwy legalności.

Wreszcie na mocy art. 119 UZ w sprawach uchodźców i wypędzonych do czasu uregulowania tych spraw przez ustawodawstwo federalne rząd uzyskał prawo za zgodą RF wydawać rozporządzenia z mocą ustawy.<sup>28</sup>

#### b) Udział Rady Federalnej w stanowieniu aktów wykonawczych

Problem współdziałania RF w stanowieniu aktów wykonawczych (podstawowych) jako wywołujący mniejszy rezonans polityczny jest bardzo rzadko przedmiotem publicznie ujawnianych kontrowersji. Nie oznacza to jednak jakoby kwestie regulowane na niższych poziomach systemu źródeł prawa nie miały istotnego znaczenia dla procesu funkcjonowania aparatu państwowego i obywateli. Udział RF w stanowieniu aktów wykonawczych pozostaje w ścisłym związku z reprezentacją krajów, które ze względu na ich szeroki udział w wykonywaniu ustawodawstwa federalnego są zainteresowane w ochronie ich interesów. Wpływ krajów na kształtowanie treści aktów wykonawczych władz federalnych stanowi specyfikę niemieckich rozwiązań konstytucyjnych, albowiem w większości państw federalnych części składowe nie mają możliwości wywierania bezpośredniego wpływu w tej sferze.

Na pierwszym miejscu należy tu wymienić rozporządzenia wykonawcze stanowione na mocy upoważnienia ustawy przez rząd federalny, ministrów federalnych i rządy krajowe. Akty te zawierają normy ogólnie obowiązujące.

Na mocy art. 80 ust. 2 UZ rozporządzenia rządu federalnego lub ministrów federalnych dotyczące: „zasad korzystania i opłat za korzystanie z urządzeń kolei federalnych, poczty i telekomunikacji oraz dotyczące budowy i eksploatacji kolei, jak również rozporządzenia wydane na podstawie ustaw federalnych, które wymagają zgody Rady Federalnej, albo które są wykonywane przez kraje na zlecenie federacji bądź we własnym zakresie” wymagają zgody RF.

O skali problemu świadczy najlepiej ilość rozporządzeń rozpatrywanych przez RF. Wynosi ona od 426 w latach 1949 - 1953 do 680 w latach 1972 - 1976. Łą-

cznie do 9 VII 1993 r. rozpatrzono 5979 rozporządzeń, co stanowi nieco ponad 500 na kadencję PF. Z tego odrzucono jedynie 44. Ta niewielka liczba odrzuconych rozporządzeń wynika z trzech przesłanek. Po pierwsze, rozporządzenia są przyjmowane z poprawkami, których przyjęcie jest warunkiem zgody RF na wydanie danego rozporządzenia. Tylko więc brak zgody na poprawki RF skutkuje upadek wniosku. Po drugie, dobrze działa biurokratyczny mechanizm uzgodnień, funkcjonujący w stadium przedinicjatywnym. Poza tym ilość rozporządzeń jest tak duża, że w komisjach rozporządzenia o mniejszym znaczeniu są traktowane całościowo, a więc analizowane dość pobieżnie.

Formalnie rzecz biorąc RF ma tu pełną swobodę. Może rozporządzenie odrzucić lub wyrazić zgodę na jego ustanowienie. może - i tak jest z reguły - wyrazić zgodę warunkowo. W takim wypadku organ upoważniony do wydania rozporządzenia musi dostosować jego treść do życzenia RF, albo zrezygnować z wydania rozporządzenia, względnie wystąpić z projektem nowego. Nie jest tu przewidziane żadne postępowanie mediacyjne. W tym wypadku organ uprawniony do wydania rozporządzenia jest zmuszony dostosować się do życzeń RF lub na politycznej drodze zabiegać o ewentualne uzyskanie jej zgody.

Drugą grupę aktów wymagających zgody RF stanowią ogólne przepisy administracyjne. Nie wiążą one bezpośrednio obywateli, ale mają duże znaczenie dla funkcjonowania aparatu w procesie wykonywania ustaw.

Dotyczy to zarówno ustaw federalnych, które kraje będą wykonywały we własnym zakresie (art. 84 UZ), jak i ustaw wykonywanych na zlecenie federacji (art. 85 UZ). Ponadto sfery administracji finansowej, o ile administracja ta podlega krajowym władzom skarbowym (art. 108 ust. 7 UZ).

Obowiązuje tu generalna zasada, że rząd federalny może stanowić dla krajów wiążące wytyczne jedynie za zgodą RF.

Ilość stanowionych aktów zawierających ogólne przepisy administracyjne jest mniejsza, aniżeli rozporządzeń. Do 9 VII 1993 r. ustanowiono ich łącznie 796, co stanowi nieco powyżej 60 na kadencję. Jedynie sporadycznie RF odmawia swej zgody (4 wypadki). Reguły są tu takie same jak przy rozporządzeniach, a więc najczęściej zgoda pod warunkiem dokonania określonych zmian.

Mimo niższej rangi w strukturze źródeł prawa ogólne przepisy administracyjne posiadają spore znaczenie, albowiem wiążą aparat w procesie wykonywania ustaw. Zawierają one wytyczne ich stosowania np. w sferze podatkowej kwestia zakresu stosowania przewidzianych w ustawie ulg, w dziedzinie ochrony środowiska problem warunków tolerowania przekroczeń norm zanieczyszczeń itp.

Trzecią grupę przepisów stanowią projekty różnego rodzaju aktów Unii Europejskiej w szczególności projekty rozporządzeń Rady Ministrów Unii. Projekty te są przesyłane do rządów krajów członkowskich w celu zasięgnięcia opinii i ewentualnego zgłoszenia poprawek. Rządy przesyłają je izbom z prośbą o zajęcie stanowiska, albowiem akty te po ich uchwaleniu przez Radę Ministrów Unii będą bezpośrednio obowiązywały na terytoriach krajów członkowskich. W interesującym nas kontekście chodzi o stanowisko RF wobec tych projektów. Ich cechą charakterystyczną jest szczególna pilność i obfitość. Między innymi z tego względu utworzono w ramach RF, specjalną Izbę Europejską, która została upoważniona do działania w imieniu RF. Ilość spraw tego rodzaju obrazują następujące liczby: łącznie począwszy od 1957 r. do 9 VII 1993 r. wpłynęło 6089 projektów, co oznacza nieco ponad 600 przedłożeń na kadencję.<sup>29</sup>

### **B. Współdziałanie Rady Federalnej w innych sprawach z zakresu władzy wykonawczej**

Organ reprezentacji krajów oprócz udziału w kształtowaniu treści prawa spełnia także inne nader różnorodne i ważne zadania w sferze władzy wykonawczej. Z tej właśnie przyczyny trudno je bliżej zdefiniować w postaci ogólnej formuły obejmującej w przybliżeniu całość kompetencji z tego zakresu. Mówi się tu najczęściej o udziale w sprawowaniu rządów (Regierung).<sup>30</sup> Jednakże ta ogólna formuła niewiele nam mówi o treści kompetencji RF realizowanych w jej ramach. Są one na tyle odrębne, że muszą być - chociażby pobieżnie - potraktowane w sposób zindywidualizowany.

Na pierwszy plan należy wysunąć kompetencje przewidziane na wypadek koniecznej ingerencji władz federacji wobec krajów. Stanowiąc reprezentację rządów krajowych RF jest uprawniona kontrolować ewentualne zastosowanie konstytucyjnie przewidzianych środków dyscyplinujących wobec krajów. Znajduje tu zastosowanie wspomniana już ogólna zasada, że bez przyzwolenia RF władze federalne nie mogą ingerować w działalność władz krajowych.

Ustawa Zasadnicza przewiduje tu trzy rodzaje środków prawnych : przymus federalny, podjęcie środków dla odwrócenia niebezpieczeństwa i nadzór federalny.

Ten pierwszy może znaleźć zastosowanie, gdy kraj nie wypełnia ciężących na nim obowiązków (art. 37). W takim wypadku rząd federalny za zgodą RF może zastosować przymus federalny zmierzający do wymuszenia wypełnienia przez dany kraj jego obowiązków. Dotychczas nie zdarzył się przypadek zastosowania przymusu federalnego.

Drugi środek ma zasadniczo zbliżony, chociaż bardziej polityczny, charakter. Tu także pozycja RF jest słabsza. Mianowicie rząd federalny celem odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa dla egzystencji lub demokratyczno-wolnościowego porządku federacji lub kraju, może podporządkować swoim wytycznym policję krajową i siły policyjne innych krajów, a także wprowadzić jednostki Federalnej Straży Granicznej. Zarządzenia te nie wymagają zgody RF, ale na jej żądanie muszą być uchylone w każdej chwili (art. 91 ust. 2 UZ). I te przepisy nie znalazły dotychczas zastosowania.

Nadzór jest najłagodniejszą formą ingerencji rządu federalnego wobec władz krajowych. Normalne formy wykonywania tego nadzoru stanowią codzienność administracyjną. Jedynie zastosowanie form obostrzonych przewidzianych dodatkowo w art. 84 i 85 UZ wymagają zgody RF.

Z Ustawy Zasadniczej lub ustaw wynika wymóg zgody lub inna forma współdziałania RF z innymi organami konstytucyjnymi w sprawach związanych z realizacją władzy wykonawczej.

Tu z reguły na pierwszym miejscu wymienia się ciężący na rządzie federalnym obowiązek informowania RF o biegu spraw państwowych. W tym wypadku RF służy także prawo żądania takich informacji. Oprócz tego ogólnego obowiązku z przepisów rangi konstytucyjnej wynika także obowiązek informowania RF o realizacji zadań wspólnych federacji i krajów (art. 91 UZ), a także przyjmowanie sprawozdań Ministra Finansów (art. 114 UZ).

Rada Federalna może także wnieść oskarżenie przeciwko Prezydentowi Federalnemu (art. 61 UZ).

Zgody RF wymaga ustanowienie organów administracji federalnej (art. 87 ust. 3), zbycie federalnych nieruchomości, wnioski o mianowanie przewodniczącego Federalnego Urzędu Wyrównawczego. Ponadto RF uczestniczy w obsadzie kierowniczych stanowisk szeregu państwowych lub poddanych wpływowi państwa instytucji np. Rada Adm. Poczty, Kolei itp.

### **C. Nominacyjne uprawnienia Rady Federalnej w sferze władzy sądowniczej**

Uprawnienia RF w dziedzinie władzy sądowniczej ze względu na zasadę trójpodziału władzy są nader ograniczone. Tymbardziej, że problematyka z tego zakresu tylko w ograniczonym zakresie może być traktowana w kategoriach nie objętych ustawodawstwem interesów krajowych.

Na mocy art. 94 ust. 1 UZ RF większością 2/3 wybiera połowę składu osobowego każdego z dwóch senatów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Uprawnienie to uzasadnia się tym, że Trybunał powinien być w równej mierze strażnikiem konstytucyjnie chronionych interesów federacji i krajów. W konsekwencji zarówno reprezentacja interesów federacji, jak i krajów powinna uczestniczyć w kreowaniu personalnego składu tego organu. Ponadto przyznanie tego uprawnienia RF powoduje większe rozproszenie środowisk, z których wywodzą się sędziowie sądu konstytucyjnego.

Oprócz tego RF uczestniczy też w wyborze przewodniczącego Trybunału i jego zastępcy. Pierwszego przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego wybierał PF, natomiast jego zastępcę RF. W następnej kadencji - odwrotnie.

Z ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym wynika, że w wypadku sporów między organami federacji lub sporów między federacją i krajami, a także skarg kwestionujących konstytucyjność ustaw, RF jest o nich zawiadamiana i może do nich przystąpić.

Wreszcie na mocy 149 ustawy o ustroju sądów (Gerichtsverfassungsgesetz) wniosek Federalnego Ministra Sprawiedliwości o mianowanie Prokuratora Federacji i prokuratorów federalnych wymaga zgody RF.

#### **D. Rola Rady Federalnej w stanie obrony**

Problematyka ta pojawia się wraz z 17 poprawką do Ustawy Zasadniczej z 24 VI 1968 r. Wprowadzono wówczas rozdział X a noszący tytuł: stan obrony (Verteidigungsfall). Jest on generalnie rzecz biorąc poświęcony pozycji organów konstytucyjnych w związku z proklamowaniem stanu obrony. Z punktu widzenia interesującego nas w niniejszym opracowaniu możemy wyróżnić tu dwie sytuacje.

Jeśli istnieją warunki funkcjonowania izb w pełnym składzie to działają one na zasadach szczególnych określonych w art. 115 a - 1. Oznacza to między innymi, że w zakresie ustawodawstwa projekty uznane jako pilne byłyby rozpatrywane na wspólnym posiedzeniu obu izb. Tylko głosowanie ostateczne odbywa się izbami przy czym PF głosuje jako pierwszy. Głosy członków obu izb zliczane są odrębnie. Jeśli dla ustawy wymagana jest zgoda RF to dla jej dojścia do skutku wymagana jest większość głosów RF. Jeśli RF odrzuca ustawę nie wymagającą jej zgody, wówczas otwiera się ponownie debatę i PF może ją uchwalić ustawową większością swoich członków. Znika w ten sposób Komisja Mediacyjna zbudowana na zasadzie parytetu.

Z kolei, jeśli nieprzezwyciężalne przeszkody uniemożliwiają zebranie się izb w pełnym składzie lub są one niezdolne do podejmowania uchwał (art. 115 e UZ) miejsce obu izb zajmuje Komisja Wspólna.

Ustawa Komisji Wspólnej nie może zmienić Ustawy Zasadniczej, ani jej w całości lub części uchylić lub zawiesić jej stosowania. Ponadto Komisja Wspólna nie jest uprawniona do wydawania ustaw na mocy art. 24 ust. 1 i 29 UZ.

#### **4. Rada federalna jako druga izba**

Zagadnienie to, sygnalizowane już w przypisie do tytułu niniejszego opracowania, może czytelnikowi wydać się pytaniem przekornym, którego celem jest rozważenie jedynie pozornej kwestii. Sam autor w toku studiów nad problematyką opracowania miał również wątpliwości tego rodzaju aż do momentu dokładniejszego poznania niemieckiego piśmiennictwa naukowego dotyczącego tej kwestii, w szczególności zaś uzasadnienia orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (BVerf. GE 37,363) z dnia 25 VI 1974 r.

Wprawdzie studia te nie rozwiązały wątpliwości, ale pozwoliły autorowi niniejszego nabrać przekonania, że problem ten jest w nauce niemieckiej traktowany z całą powagą, co może skłaniać autora, nie tyle do określenia się, ile ze względu na charakter opracowania, skrótowego naświetlenia poglądów prezentowanych w nauce naszego zachodniego sąsiada.

Aż po lata siedemdziesiąte RF pozostawała poza głównym nurtem konfliktów politycznych. Wiązało się to zarówno z trwałym, długoletnim koalicyjnym współdziałaniem partii integrujących się wokół CDU/CSU, jak w szczególności posiadaniem przez ten układ większości w obu izbach. Dopiero dezintegracja tego układu, wiążąca się z powstaniem na forum PF koalicji socjaldemokratyczno - liberalnej przy zachowaniu w RF większości chrześcijańsko - demokratycznej zaowocowało próbami blokady mechanizmu stanowienia prawa przy pomocy RF. Partie chadeckie postanowiły do tego celu wykorzystać wysoce kontrowersyjną kwestię ratyfikacji tzw. układów wschodnich, dotyczących między innymi sprawy granic niemieckich. To właśnie zaowocowało przeniesieniem forum politycznej walki z PF do RF i zogniskowaniem się zainteresowania środków masowej komunikacji na tym organie i funkcjonującym w nim układzie sił. W ślad za tym poszła nauka i to nie tylko niemiecka, która podjęła problematykę pozycji RF w strukturze naczelných organów konstytucyjnych federacji.<sup>31</sup>

Pod koniec tej przede wszystkim politycznie uwarunkowanej fali zainteresowania RF pojawiło się wspomiane wyżej, szeroko później cytowane i dość kontrowersyjne uzasadnienie jednego z orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w którym znalazło się stwierdzenie, że RF nie jest drugą izbą homogenicznego organu legislacyjnego, która w procesie legislacyjnym uczestniczy na zasadzie równości z pierwszą izbą.<sup>32</sup> Charakterystyczne jest tu uzasadnienie, które na pierwszy plan wysuwa formułę promulgacyjną. Formuła ta dla ustaw wymagających zgody RF nie brzmi: PF i RF uchwały, czy przyjęły niniejszą ustawę, lecz PF za zgodą RF uchwalili następującą ustawę (Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen.). Ponadto w świetle art. 77 ust. 1 UZ ustawy federalne uchwała PF. Natomiast cytowany wyżej art. 50 UZ stwierdza jedynie, że kraje za pośrednictwem RF uczestniczą w ustawodawstwie i administracji federacji. Ten udział konkretyzuje się poprzez uprawnienia przyznane RF w Ustawie Zasadniczej i innych ustawach. Jednocześnie Trybunał dodaje: według Ustawy Zasadniczej wymóg zgody RF jest wyjątkiem. Zgoda jest wymagana jedynie w wypadkach oznaczonych, wyraźnie wyliczonych w konstytucji. To są właśnie przypadki, w których interesy krajów mogłyby być zagrożone w sposób szczególnie istotny.

Część niemieckiej doktryny przyjęła to uzasadnienie nader krytycznie.<sup>33</sup> Argumenty, które przytoczył Trybunał w uzasadnieniu do orzeczenia z 25 VI 1975 r. wyraźnie nawiązują do poglądów i argumentacji E. Friesenhahna.<sup>34</sup> Jeśli uwzględnimy fakt, że autor przedstawił swoje poglądy na tę kwestię niecały rok wcześniej częściowa zbieżność argumentacji nie wydaje się być przypadkowa. Przypatrzmy się więc bliżej rozumowaniu najkonsekwentniejszego przedstawiciela poglądu kwestionującego możliwość traktowania RF jako drugiej izby. Upraszczając analizę E. Friesenhahna możemy sprowadzić jego racje do następujących czterech tez:

- Członkowie RF nie są reprezentantami suwerennej zbiorowości, realizującymi wolny mandat przedstawicielski, lecz delegatami egzekutywy piastującymi mandat imperatywny;
- RF nie uczestniczy w pełnym zakresie w kształtowaniu treści ustawy, co ogranicza charakter jej wpływu na merytoryczną treść reglamentacji;
- Tę konstytucyjnie ukształtowaną nierówność obu izb w sferze ustawodawstwa podkreśla wspomiana wyżej formuła promulgacyjna;
- RF posiada szereg uprawnień wykraczających poza sferę władzy ustawodawczej, chodzi tu w szczególności o szeroki zakres uprawnień w dziedzinie administracji.

Dla stanowiska przeciwnego opartego na przesłankach natury nie tyle dogmatycznej, ile prawnoporównawczej miarodajne mogą być poglądy K. von Beyme.<sup>35</sup> Autor w oparciu o kryteria systemowej analizy rozszerza tradycyjny katalog funkcji parlamentarnych do ośmiu i w ich świetle na tle porównawczym analizuje zakres ich realizacji przez RF. Są to funkcje następujące: reprezentacji i artykulacji, komunikowania się, kontrolna, współdziałania przy powoływaniu i odwoływaniu egzekutywy, ustawodawcza, mediacyjna wobec pierwszej izby, administracyjna i jurysdykcyjna, rekrutacyjna. W odniesieniu do trzech pierwszych stwierdza ich niedorozwój, zaś funkcja czwarta wogóle nie występuje. Funkcje administracyjna i jurysdykcyjna w porównaniu z innymi izbami mają wyjątkowo szeroki zakres. To samo, mimo półparlamentarnego charakteru, w zasadzie dotyczy również funkcji ustawodawczej i mediacyjnej.<sup>36</sup> To prowadzi autora do konkluzji, że z punktu widzenia prawnoporównawczego jeśli uwzględnimy oczywisty stopień zindywidualizowania rozwiązań ustrojowych i faktyczne funkcje spełniane przez drugie izby w innych państwach, RF musi być kwalifikowana jako jedna z postaci drugich izb.

Niemcy nigdy nie znali ogólnej formuły: Parlament, Kongres, Stany Generalne, Kortezy, dawna nazwa Sejm itp., która stanowi zbiorczą nazwę obu izb parlamentarnych i tym samym podkreśla jedność procesu formowania decyzji ciał przedstawicielskich. Jest to wynikiem okoliczności towarzyszących procesowi jednoczenia ziem niemieckich. Wówczas odrzucono koncepcję Senatu, która lepiej odpowiadała demokratycznemu federalizmowi, ale była nie do zaakceptowania przez panujących i nie odpowiadała hegemonialnym dążeniom Prus. W konsekwencji pojawił się model oparty na zasadzie rady (Ratsprinzip), który w zróżnicowanej postaci funkcjonuje po dzień dzisiejszy. Stanowi to podstawową przesłankę współczesnego zróżnicowania poglądów w nauce niemieckiej i pewną ostrożność zwolenników poglądu o RF jako drugiej izbie parlamentarnej.<sup>37</sup>

Autor niniejszego opracowania nie poczuwa się do obowiązku zajęcia stanowiska wobec przedstawionego w sposób wysoce uproszczonego sporu występującego w nauce niemieckiej. Nie ma to, jak sądzę, większego znaczenia praktycznego dla prawnoustrojowej strony funkcjonowania niemieckiego systemu politycznego.

Wydaje się, że bez względu na to jak zostanie w niemieckiej nauce rozstrzygnięty spór o miejsce RF w strukturze naczelných organów konstytucyjnych organ ten już dzisiaj może być uznany, jako jedna ze sprawdzonych w praktyce postaci reprezentacji interesów części składowych państwa federalnego. W tej

sferze może nawet być uznany za oryginalny niemiecki wkład do światowego dorobku myśli prawno-ustrojowej.

## Przypisy

1. Już w drugiej połowie IX wieku powstało Cesarstwo Niemieckie, które istniało nieomal 900 lat (962-1806). Jego cechą była słabość władzy, albowiem na szczeblu centralnym poza cesarzem nie było organów zapewniających więzi ogólnopaństwowe. Jest paradoksem, że dopiero upadek cesarstwa zapoczątkował nowe procesy krystalizacyjne, których uwieńczeniem było powstanie w 1871 r. II Rzeszy Niemieckiej. Jej hegemonem było Królestwo Pruskie. Król Prus był Cesarzem Rzeszy, a premier rządu pruskiego był kanclerzem Rzeszy.

2. CH. M. Lambrecht, Die Funktion des Föderalismus im Verfassungs- und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Berlin 1975, s. 26 i 32-38 zwraca uwagę na szersze, także zagraniczne uwarunkowania prawnoustrojowego stanowiska SPD.

3. R. Morsey, Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat (w:) Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Praca zbiorowa pod red. D.H. Scheuing. Bad Honef 1974 s. 66 i 67. Dalej jako: Der Bundesrat als... Autor, powołując się na H. Mangoldta, który zasiadał w Radzie Parlamentarnej, twierdzi, że kształt rozdziału IV (art. 50-53) poświęconego Radzie Federalnej należał do najbardziej spornych części Ustawy Zasadniczej. Por. też H. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz. Berlin 1953 s. 262.

4. Por. E. Dauerlein, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. Bonn 1972, s. 251 i nast.

5. Z inicjatywą taką wystąpiła grupa przedstawicieli CDU i FDP ze strefy brytyjskiej. Według nich druga izba miała się składać z dwóch kurii. Jednej złożonej z przedstawicieli rządów. Drugiej powoływanej przez parlamenty krajowe, ale na wniosek rządów krajowych. Koncepcja ta uzupełniona w czasie debat nie zadowoliła żadnego ze skrajnych obozów. Por. K.B. Doemming, R.W. Füsslein, W. Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel der Grundgesetzes. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge Bd 1/1951 s. 376 i nast.

6. Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 1993/1994. München 1993. s. 17. Stand 29 XI 1993. Dalej jako: Handbuch...

7. Wyjątek stanowią konstytucje: Badenii-Wirtembergii, która w art. 45 ust. 2, jako członków rządu przewiduje sekretarzy stanu i radców stanu; konstytucja Bawarii przewidująca jako członków rządu sekretarzy stanu (art. 43 ust. 2 i 50 ust. 2); oraz konstytucje krajów miast: Berlina, Bremy, Hamburga, w których organ wykonawczy nosi nazwę senatu. Por. Alle deutschen Verfassungen. Teil B. München 1985.

8. Th. Maunz, Die Rechtsstellung der Mandatsträger im Bundesrat (w:) Der Bundesrat als...op. cit., s. 200 twierdzi, że zastępcy członków Rady Federalnej nie muszą być ustanawiani decyzją rządu. Oni stają się nimi z tytułu członkostwa w rządzie krajowym. Poglądu tego nie potwierdza praktyka, zaś w nauce jest on kwestionowany. Por. K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd II. München 1980, s. 135. Dalej jako: Das Staatsrecht...

9. Do 1966 r. nie istniał formalny zakaz jednoczesnej przynależności do obu izb. Przyjmowano, że wynika on z ducha Ustawy Zasadniczej. Na tej podstawie wprowadzono § 2 reg. RF, ustanawiający zakaz jednoczesnej przynależności do obu izb.

10. P. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. V Auflage Tübingen 1911, s. 243

11. Por. K. Stern, Das Staatsrecht...op. cit. przypis 133 na s. 137

12. Por. G. Ziller, Der Bundesrat. VII Auflage, Düsseldorf 1984 s. 49. Dalej jako: Der Bundesrat...

13. Regulamin Rady Parlamentarnej nie przewiduje w żadnej sprawie wymogu tajnego głosowania.

14. Izba ta została powołana na mocy uchwały z 10 VI 1988 r. o zmianie regulaminu RF. Było jednak kwestią wątpliwą, czy RF może przez siebie powołany organ upoważnić do podejmowania uchwał w jej imieniu, a więc w zakresie uprawnień plenum RF (Plenarvorbehalt). Sprawę „wyprostowano” dopiero ustawą o zmianie Ustawy Zasadniczej z 2 XII 1992 r., która wprowadziła do art. 52 UZ ustęp 3 „a” zezwalający RF na powołanie Izby Europejskiej (Europakammer), „której uchwały mają moc prawną uchwał Rady Federalnej”. Sprawy te reguluje ponadto ustawa z 19 III 1993 r. o współpracy między Federacją i krajami w sprawach Unii Europejskiej. Por. A. Haniel, Die Organisation des Bundesrats. Berlin 1991, s. 222 i nast. oraz Handbuch op. cit., s. 119 i nast.

15. Por. K. Reuter, Praxishandbuch Bundesrat. Heidelberg 1991, s. 646 i nast.

16. Nawet nader obszerny, liczący ponad 700 stron komentarz K. Reutera, op. cit., s. 358 ogranicza się w tym miejscu do stwierdzenia, że wewnętrznymi sprawami Rady Federalnej „są” w końcu wszystkie sprawy odnoszące się do funkcjonowania Rady Federalnej”.

17. Por. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16 April 1871, (w:) Alle deutschen Verfassungen op. cit., s. 71-98, s. 75

18. Liczba stałych komisji wykazuje pewną tendencję wzrostową. W latach siedemdziesiątych wynosiła 12. W następnej dekadzie wzrosła do 14, zaś obecnie liczy 17 komisji. Por. odpowiednio: H. Lehner, K. Hülshoff, Parlament und Regierung. München 1971 s. 277-8; K. Reuter op. cit., s. 363-364

19. Tryb postępowania w komisji omawiany poniżej w kontekście trybu ustawodawczego.

20. Regulamin Komisji Wspólnej z 23 VII 1969 r. został zmieniony uchwałą z 20 VII 1993 r. (BGBl I S. 1500) i regulamin Komisji Wspólnej o postępowaniu w trybie art. 115 d Ustawy Zasadniczej z 23 VII 1969 r. (BGBl I S. 1100).

21. Koncepcja dwoistego charakteru (Doppelnatur) Rady Federalnej pojawiła się jeszcze pod rządami konstytucji Rzeszy z 1871 r. Znalazła kontynuatorów w okresie Republiki Weimarskiej i dzisiaj nadal ich znajduje. Współczesna doktryna odwołuje się do koncepcji przedstawicielstwa zawartej w art. 50 UZ. Por. K. Reuter op. cit., s. 99-100 i literatura tam cytowana.

22. Bliżej na ten temat E. Zwierzchowski, Relatywnie niezmiennalne zasady Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (w:) Rozważania o państwie i prawie. Księga Jubileuszowa Prof. J. Nowackiego. Katowice 1993, s. 210 i nast.

23. B. Bryde, Stationem, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren (w:) Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Praca zbiorowa pod red. H. Schneider und W. Zeh. Berlin 1989, s. 871

24. Zapoczątkował go F. Schäfer (Der Bundesrat 1955), pisząc o pośredniej lub niebezpośredniej inicjatywie ustawodawczej Rady Federalnej. Pogląd ten w latach późniejszych został zakwestionowany i odrzucony przez większość przedstawicieli niemieckiej doktryny ustrojowej. Podkreśla się, że za tym stanowiskiem przemawia zarówno obowiązek rządu przestania projektu do Parlamentu Federalnego, jak również zakaz dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Por. K. Reuter, op. cit., s. 147 i nast.

25. Ogólne zestawienie materii prawodawczych wymagających bezwzględnej zgody RF zawiera praca E. Friesenhahna: Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungbedrftigkeit von Gesetzen und Verordnungen des Bundes (w:) Der Bundesrat als... op. cit., s. 262-264. Zestawienie to nie uwzględnia różnego rodzaju innych aktów normatywnych wymagających w kilku wypadkach również bezwzględnej zgody RF np. niektóre regulaminy i ogólne przepisy administracyjne.

26. W latach 1949 - 1993 takie przypadki miały miejsce łącznie 4 razy, natomiast 19 razy zwoływano Komisję Mediacyjną z inicjatywy dwóch podmiotów. Por. B. Bryde op. cit., s. 866.

27. Handbuch..., op. cit. s. 299.

28. Por. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Wyd. 3 Neuwied - Berlin 1975, s. 965-966. Autorzy ograniczają się do stwierdzenia, że przepis ten od ustawy z 15 VII 1968 r., która uregulowała problematykę przesiedleńców pozostał martwą literą.

29. W związku z ratyfikacją traktatu z Maastricht o powołaniu Unii Europejskiej stan prawny zarówno rangi konstytucyjnej, jak i ustawodawczej oraz regulaminowej został dostosowany do nowych potrzeb. Działalność RF i Izby Europejskiej uzyskały nie budzące wątpliwości podstawy prawne nowelą do Ustawy Zasadniczej z dnia 2 XII 1993 r. (BGBl I S. 2086). Kwestie te wcześniej podjęła ustawa z 12 III 1993 r. o współpracy Federacji i krajów w sprawach Unii Europejskiej (BGBl I. S. 313).

30. K. Stern op. cit., s. 149.

31. Problem ten był podejmowany zarówno w kontekście blokowania prac prawodawczych przez posiadającą większość w RF opozycję chrześcijańsko-demokratyczną, jak również w związku z postępowaniem ratyfikacyjnym w sprawie tzw. wschodnich układów, w szczególności układów Polska - RFN i ZSRR - RFN, co wiązało się z kwestią akceptacji przez RFN zmian terytorialnych. W dyskusji operowano bardzo szerokim rozumieniem uprawnień RF w dziedzinie polityki zagranicznej. Szeroko na ten temat pisze: H. Klein, Der Bundesrat der Bundesrepublik Deut-

schland - die „zweite“ Kammer. Archiv des öffentlichen Rechts. Bd 108/1983, Heft 3, s. 329-370 s. 356 i nast.

32. Pretekstem do podjęcia tego zagadnienia była skarga dwóch krajów, które zakwestionowały konstytucyjność ustawy o ubezpieczeniach na starość jako wymagającej zgody RF. Trybunał skargę odrzucił i przy okazji w uzasadnieniu podjął problem charakteru RF. BVerfGE 37, 363 (w:) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd 1-83. Studien Auswahl. 5 Auflage. Hamburg 1991 s. 487 i nast.

33. K. Reuter, op. cit., s. 109 i nast.

34. E. Friesenhahn, op. cit. s. 252-276 passim.

35. K. von Beyme, Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammernsystemen im Ausland (w:) Der Bundesrat als.. op. cit., s. 366-393.

36. Idem s. 386

37. H.J. Vonderbeck, Der Bundesrat - ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland? Zur Bedeutung der parlamentarischen Representation. Meisenheim 1964, s. 110. Autor pisze o izbie drugiej szczególnego rodzaju.

## DWUIZBOWOŚĆ W PARLAMENTARYZMIE PAŃSTW NORDYCKICH

### 1. Wprowadzenie

Współczesne parlamenty państw nordyckich: Danii, Szwecji, Norwegii, Finlandii oraz Islandii, dadzą się podzielić - ze względu na swą organizację wewnętrzną - na dwie zasadnicze grupy.

Pierwszą grupę tworzą parlamenty jednoizbowe występujące w klasycznej, „czystej” postaci. Należą do niej: fińska Eduskunta (od 1906 r.), duński Folketing (od 1953 r.) oraz szwedzki Riksdag (od 1971 r.). Grupę drugą stanowią parlamenty, które nie będąc zgromadzeniami dwuizbowymi, zakładają wewnętrzny podział swego składu - wybieranego na identycznych zasadach - na dwie części o różnej liczebności i o zróżnicowanym udziale w pracach parlamentarnych oraz w podejmowaniu niektórych decyzji.

W parlamentach drugiej grupy: norweskim Stortingu, podzielonym na dwie części (avdelinger): Lagting (1/4 deputowanych) i Odelsting (3/4 deputowanych) oraz w islandzkim Althingu, podzielonym na Efri Deild (1/3 składu) i Nedri Deild (2/3 składu), o ich podziale wewnętrznym nie decydowały względy na złożoną terytorialnie bądź narodowościowo strukturę (czynnik federalizmu nie pojawił się w żadnym z wymienionych tu państw).<sup>1</sup> Nie oddziaływała też na złożoną strukturę parlamentu dążność do odzwierciedlenia w poszczególnych segmentach jego składu zróżnicowania stanowego, klasowego czy też społeczno-zawodowego reprezentowanych społeczności narodowych. Wręcz przeciwnie, w przypadku norweskiego Stortingu twórcy konstytucji Królestwa Norwegii z 1814 r., pragnęli potraktować parlament jako jednolitą reprezentację narodu norweskiego, wyrażającą jego niepodzielną wolę - w pewnej opozycji do zgromadzenia o strukturze stanowej czy też do zgromadzenia mieszczącego przedstawicieli poszczególnych prowincji.<sup>2</sup> Modyfikacji uległ zatem pierwotny projekt uregulowania konstytucyjnego, autorstwa J.G. Adlera i Ch.M. Falsena, przewidujący wyodrębnienie w ob-



rebie zgromadzenia (Norges Riksforsamling) 19-osobowej „izby pierwszej” (Lagmannstinget) o sześciolietniej kadencji, reprezentującej arystokrację i korzystającą z uprzywilejowań w obrębie kompetencji ustawodawczych, obok „izby drugiej” - Odelstingu.<sup>3</sup> Ostatecznie Storting uzyskał strukturę w zasadzie jednoizbową, aczkolwiek z założonym obowiązkowym, wewnętrznym podziałem na Lagting (1/4 składu) i Odelsting (3/4 składu), dokonywanym na pierwszym po wyborach posiedzeniu parlamentu, wedle jego własnego uznania.<sup>4</sup>

Również w islandzkim Althingu podział na dwie części: Efri Deild (1/3 deputowanych) i Nedri Deild (2/3 deputowanych) dokonywany jest - zgodnie z konstytucją - poprzez wybór Efri Deild (pełniące niektóre funkcje „izby wyższej”) uchwałą podejmowaną przez pełny skład Althingu bezpośrednio po wyborach. Pozostałe po wyborze Efri Deild 2/3 deputowanych tworzy skład Nedri Deild, spełniając - w pewnym zakresie - funkcje izby niższej. Podział ten nie ma wszakże charakteru zasadniczego. Efri Deild i Nedri Deild funkcjonują w znacznym zakresie wspólnie, tworząc faktycznie zunifikowany parlament oraz podejmując decyzje na plenarnym posiedzeniu pełnego składu Althingu.<sup>5</sup> Analogia do struktury i zasad funkcjonowania norweskiego Stortingu nasuwa się przeto sama przez się.

Wyraźna przewaga elementów jednoizbowych w parlamentarystyce współczesnych państw nordyckich nie jest stanem występującym od zarania instytucji parlamentarnych, funkcjonujących w Europie Północnej. Postrzegana być musi raczej jako efekt długotrwałej, wręcz wielowiekowej ewolucji. Właściwością zachodzących zmian strukturalnych i kompetencyjnych, które doprowadziły do obecnie występującej jednoizbowości parlamentu (w Danii, Szwecji oraz - od zarania niepodległości tego państwa - w Finlandii),<sup>6</sup> bądź też do wspomnianej jednoizbowości złożonej (w przypadku Stortingu w Norwegii oraz Althingu w Islandii) było zróżnicowanie tempa oraz kierunków ewolucji ustrojowej oraz znaczenie się specyfiki zmian ustroju parlamentu w każdym z państw nordyckich. Zjawisko to wydaje się być godne podkreślenia zwłaszcza w sytuacji, gdy aktualna unifikacja struktury parlamentu w obrębie każdej z wyróżnionych kategorii - tj. jednoizbowości „czystej” (w przypadku Finlandii, Danii i Szwecji) oraz jednoizbowości „złożonej”, dwusegmentowej (w przypadku parlamentów Norwegii i Islandii) - mogłaby sugerować występowanie zbieżności również w odniesieniu do ewolucji struktury ciał parlamentarnych.<sup>7</sup>

Specyfika rozwojowa uzasadnia najprzód krótkie przedstawienie zmian struktury parlamentu w tych państwach regionu nordyckiego, które odeszły od dwuizbowości parlamentu, następnie zaś charakterystykę ewolucji w kierunku

jednoizbowości. Dalsza część rozważań dotyczy tych elementów funkcjonowania norweskiego Stortingu i islandzkiego Althingu - jako parlamentów o strukturze wewnętrznie złożonej - które zbliżają je, częściowo, do modeli parlamentu dwuizbowego.

## **2. Struktura parlamentu Szwecji: od parlamentu stanowego poprzez dwuizbowość ku jednoizbowości**

**2.1.** Szwedzkie tradycje parlamentarne sięgają XV-ego stulecia. Zwyczajowo za pierwowzór parlamentu stanowego w Szwecji uznaje się ogólnokrajowe zgromadzenie stanowe, zwołane 13 I 1435 r. w Årboga. Do 1635 r. zgromadzenie tego typu funkcjonowało na zasadzie niepisanej tradycji ustrojowej. Zostało ono usankcjonowane w 1635 r. w Akcie o Formie Rządu.<sup>8</sup>

Akt ten uległ zastąpieniu przez nową regulację ustrojową, ustanowioną przez zgromadzenie ustawodawcze w maju 1720 r. Przez ponad pół stulecia, do zamachu stanu dokonanego przez króla Gustawa III w 1772 r., trwała w Szwecji „era wolności”, charakteryzująca się ograniczeniem absolutyzmu monarszego, wzrostem politycznej samodzielności parlamentu oraz zagwarantowaniem poszczególnym stanom: duchowieństwu, szlachcie, mieszczaństwu oraz chłopom prawa do posiadania politycznej reprezentacji parlamentarnej.<sup>9</sup>

W 1766 r. zasady Królestwa Szwecji zostały po raz pierwszy uregulowane w nowym Akcie o Formie Rządu. W nowej czterostanowej strukturze Riksdag uzyskał większą samodzielność w zakresie prowadzenia swych prac (przy zawężeniu uprawnień króla do ingerowania obrad). Przyjęto też zasadę, iż do kompetencji parlamentu należy dokonywanie zmian w ustawach zasadniczych (grundlagarna) Królestwa Szwecji. Do wprowadzania zmian wymagano wszakże jednomyślnej uchwały w dwóch następujących po sobie kadencjach Riksdagu.<sup>10</sup> Zamach stanu Gustawa III spowodował ograniczenie wpływów czterostanowego Riksdagu z okresu „ery wolności” i zahamowanie rozwoju instytucji parlamentarnych na korzyść oświeconego absolutyzmu monarszego.

Przeobrażenia okresu napoleońskiego przyniosły z sobą nową dynastię (zapoczątkowaną przez francuskiego marszałka, Jeana Baptiste Bernadotte'a) oraz nową regulację ustrojowo-konstytucyjną. Nowy Akt o Formie Rządu (Regjeringformen), oparty na memoriale Hansa Jarty, usankcjonował czterocłonową strukturę parlamentu.<sup>11</sup> Obejmował on reprezentację czterech „stanów Królestwa”: szlachty, duchowieństwa, mieszczan oraz chłopów - właścicieli gospodarstw. Nie mieli swej reprezentacji robotnicy najemni, chłopci nie posiadający gruntów oraz

niektóre kategorie właścicieli mniejszych zakładów przemysłowych (zwłaszcza tych, które powstały po ukształtowaniu się reprezentacji stanów).

Riksdag miał zbierać się od tej pory co najmniej raz na pięć lat. Uchwały podejmowane były przez poszczególne stany obradujące osobno. Do ważności aktów Riksdagu wystarczyło uchwalenie projektu przez trzy reprezentacje stanowe. Jedynie zmiana ustaw zasadniczych wymagała akceptacji przez wszystkie cztery stany.<sup>12</sup> Rozbieżność interesów stanowych, zróżnicowanie liczebności i znaczenia poszczególnych stanów, pośrednie uzależnienie części szlachty i duchownych od biurokracji królewskiej (w związku z pełnieniem funkcji urzędniczych, pochodzących z nominacji królewskiej), wzrost znaczenia grup ludności nie posiadających reprezentacji w Riksdagu, wreszcie - ograniczona funkcjonalność czterostanowego parlamentu z punktu widzenia rosnących zadań prawodawczych i kontrolnych - to zasadnicze przesłanki narastającego krytycyzmu.

Liberalizująca opozycja wysunęła (głównie na łamach periodyków: „Anmarcken”, „Argus” i „Aftonbladet”) postulat odejścia od stanowej struktury Riksdagu. Pojawiła się nawet - w nawiązaniu do wzorca norweskiego Stortingu - propozycja nadania mu postaci zgromadzenia jednoizbowego, z dwoma równorzędnymi oddziałami tworzonymi po wyborach, przy jednoczesnym obniżeniu cenzusu majątkowego.<sup>13</sup> W połowie lat 1850 - po uzyskaniu przewagi przez zwolenników orientacji liberalnej - żądania poniechania czterostanowej struktury parlamentu pojawiły się z nowym natężeniem.<sup>14</sup>

Kolejne reformy systemu wyborczego z lat: 1823, 1828, 1830, 1834 oraz 1862, przyczyniły się do erozji kryterium przynależności stanowej przy formowaniu izb Riksdagu. Nie usunęły one jednak niespójności interesów poszczególnych „stanów sejmujących” ani też nie zniwelowały animozji pomiędzy nimi. Animozje te nakładały się na rozbieżności stricte polityczne między ugrupowaniami parlamentarnymi: konserwatystami (o przewadze środowisk arystokratyczno-urzędniczych), liberałami (zdominowanymi przez burżuazję miejską i wolne zawody) oraz Partię Agrariuszy, Lantmannapartict (reprezentującą interesy właścicieli ziemskich).

Niehomogeniczny społecznie i niespójny politycznie Riksdag nie mógł aspirować do podporządkowania sobie egzekutywy, zaś królowie i ich rządy wykorzystywali rozbieżności w parlamencie dla utrzymania szerokiego pola manewru w kierowaniu bieżącymi sprawami państwa i przy forsowaniu w rozbitym politycznie Riksdagu swych propozycji ustawodawczych oraz budżetowych.<sup>15</sup>

Pogłębiający się dysonans pomiędzy strukturą reprezentacji stanowej a rzeczywistym układem grup społecznych nasilił się w początkach lat 1860-tych. Utworzony w 1863 r. komitet reform parlamentu podjął kampanię propagandową na rzecz wprowadzenia dwuizbowości Riksdagu.<sup>16</sup>

Przeciwko reformie opowiadała się wciąż większość szlachty (obawiającej się o utratę wyłączności reprezentowania interesów swego stanu przez posłów szlacheckich). Ambiwaletną postawę zajmowało duchowieństwo. Za reformą optowała natomiast burżuazja miejska (licząca na poszerzenie swych wpływów) oraz posłowie chłopski, a także pracownicy najemni. Król osobiście reform nie popierał, aczkolwiek zdawał sobie sprawę z konieczności uwzględnienia oddolnego nacisku na jej przeprowadzenie.

O przyjęciu reformy zdecydowały przede wszystkim względy wewnętrzne. Ubocznie zaznaczył się również wpływ analogicznych przekształceń parlamentu duńskiego, jak też belgijskiego (od 1831 r.) oraz pruskiego (od 1850 r.) modelu dwuizbowego. Zgoda na zastąpienie reprezentacji stanowej przez parlament dwuizbowy wynikała z dążeń do zachowania pokoju społecznego oraz do wyjścia naprzeciw zapotrzebowaniu na funkcjonalne ciało przedstawicielskie, oparte w rekrutacji swego składu o kryteria terytorialne (reprezentacji poszczególnych jednostek podziału terytorialnego), a tym samym - reprezentacji wspólnot lokalnych ich mieszkańców.

Reforma, w wyniku której miejsce reprezentacji czterech stanów zajął dwuizbowy Riksdag, wprowadzona została w 1866 r. z inicjatywy rządu L. De Geera, po blisko czteroletnich pracach przygotowawczych. Nadała ona Riksdagowi cechy nowoczesnej, zgodnej z ideologią liberalno-burżuazyjną reprezentacji narodowej. Podstawy nowego uformowania parlamentu, a zwłaszcza jego drugiej izby, określiła ustawa o ustroju samorządu terytorialnego, uchwalona w 1862 r. Ukształtowany przez ustawę z 1862 r. podział terytorialny miał postać dwustopniową. Obejmował jednostki stopnia podstawowego: gminy (kommuner) miejskie i wiejskie oraz jednostki drugiego (ponadpodstawowego) szczebla - okręgi (län).<sup>17</sup>

Ustawa uregulowała strukturę przedstawicielskich gremiów samorządowych w gminach oraz w okręgach. W gminach organami tymi były rady (zgromadzenia) gminne. W okręgach organami o funkcjach przedstawicielskich pozostawały zgromadzenia okręgowe - landstingi. Ich przewodniczących mianował wprawdzie król (co ograniczało element przedstawicielstwa ludności), natomiast pozostali członkowie pochodzili z wyborów, ograniczonych (co do grona tak wybierających jak i wybieranych) szeregiem cenzusów. Nowością była rezygnacja ze sto-

sowania kryteriów przynależności stanowej;<sup>18</sup> zastępowały je natomiast - zgodnie z postępującym rozwojem systemu kapitalistycznego - kryteria majątkowe.

Wymogi posiadania nieruchomości bądź osiągania relatywnie wysokiego, rocznego opodatkowanego dochodu sprawiały, iż tylko nieco ponad 6 tys. obywateli Szwecji (płci męskiej) spełniało pod koniec lat 1860-tych wymogi wybieralności do izby pierwszej Riksdagu. W gronie tych osób najliczniej reprezentowaną grupą społeczną byli właściciele majątków ziemskich. Kolejne grupy tworzyli przedsiębiorcy oraz wyżsi urzędnicy, zatrudnieni i zamieszkałi przeważnie w Sztokholmie bądź w stolicach okręgów (prowincji).<sup>19</sup>

Akt o Riksdagu z 1866 r. powiązał kreowanie izby pierwszej (wyższej) parlamentu szwedzkiego ze strukturą organów samorządowych. Przekazał prawo wyboru członków tej izby w gestię zgromadzeń okręgowych (landstingów) oraz zrównanych z nimi rad miejskich Sztokholmu i Göteborga, wyłaniających specjalne kolegia elektorów. Powiązanie to rzutowało pośrednio na strukturę zaplecza socjalnego izby pierwszej. W swym przekroju socjalnym izba pierwsza Riksdagu była - dzięki ograniczeniom cenzusowym oraz z racji składu socjalnego ciał wybierających (landstingów oraz rad Sztokholmu i Göteborga) - ciałem raczej elitarnym. W jej pierwszym po reformie z 1866 r. składzie, obejmującym 125 członków, zasiadały 42 osoby z tytułem księcia lub barona, 36 dalszych deputowanych pochodzenia szlacheckiego, 37 członków o pochodzeniu nieszlacheckim (w tym 6-ciu mieszczan i 4-ech duchownych protestanckich). Ponad 1/3 składu stanowili wielcy właściciele ziemscy, 2/5 zaś urzędnicy i funkcjonariusze aparatu państwowego.<sup>20</sup>

Reformy systemu wyborczego (w tym zwłaszcza jego zmiana przeprowadzona w 1909 r.) spowodowały modyfikację składu socjalnego izby pierwszej. Zwiększeniu uległa liczba deputowanych będących prawnikami, dziennikarzami, drobnymi przedsiębiorcami oraz właścicielami farm rodzinnych. Nadal wszakże większość członków „izby pierwszej” (förstakamneren) rekrutowała się ze środowisk ziemiańskich, z bogatej i średniej burżuazji oraz z wolnych zawodów inteligentnych.

W 1894 r. liczba deputowanych izby pierwszej (forstakamneren) wzrosła do 150. Wybór deputowanych tej izby dokonywany był pośrednio, tj. przez kolegia elektorskie, formowane przez zgromadzenia okręgowe (landstingi) oraz rady miast Sztokholmu i Göteborga<sup>21</sup> na długi, sięgający 9-ciu lat okres. Wyboru dokonywano w czasie różnym dla poszczególnych członków. Od rzadkości należał jednoczesny wybór dwu lub trzech deputowanych.

Okoliczność ta, sprzyjająca ciągłości personalnej, utrudniła zarazem dokonywanie przez wyborców całościowej oceny funkcjonowania „izby pierwszej”. Nie sprzyjało to egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej izby wobec wyborców czy też wobec wybierających jej skład gremiów samorządu terytorialnego. Długi okres kadencji poszczególnych deputowanych immunizował ich na oddziaływanie bieżących presji politycznych. Brak powinności zamieszkiwania w okręgach, skąd kandydowali do „izby pierwszej”, sprzyjał nadreprezentacji mieszkańców stołecznego Sztokholmu przy utrzymywaniu luźnych kontaktów z reprezentowanym okręgiem. Z czasem kryterium powiązania z okręgiem kandydowania stało się czynnikiem zwiększającym szanse wyborcze ubiegających się o mandat deputowanych.

Izba druga (andra kammaren), w odróżnieniu od pierwszej, pochodziła z wyborów dokonywanych początkowo wedle zasady większościowej w jednomandatowych okręgach wyborczych.<sup>22</sup> Stosowane w XIX w. cenzusy majątkowe były, w odniesieniu do wyboru „izby drugiej”, niższe w porównaniu z „izbą pierwszą”: cenzus wartości posiadanej nieruchomości - kilkadziesiąt razy, cenzus uzyskiwania opodatkowanego dochodu - pięciokrotnie.

Liczba deputowanych do „izby drugiej” (niższej) ulegała zmianie. Bezpośrednio po reformie 1866 r. sięgała ona 190-ciu, z czego 55 mandatów przypadało w udziale okręgom miejskim, zaś aż 135 (blisko 2/3) - okręgom wiejskim. Z biegiem czasu liczebność izby drugiej wzrastała, np. w 1894 r. sięgała ona 230 deputowanych (z tego 150 wybieranych w okręgach wiejskich). W okręgach miejskich wybory miały w zasadzie charakter bezpośredni. W okręgach wiejskich przyjęto zrazu zasadę wyboru pośredniego (poprzez elektorów), którą zastępowano stopniowo wyborami bezpośrednimi. Prawa wyborcze przysługiwały mężczyznom spełniającym wymogi cenzusów majątkowych, zamieszkałym w okręgu wyborczym.<sup>23</sup> Deputowanych do izby niższej wybierano w różnych terminach, indywidualnie, w poszczególnych okręgach (jedynie w dużych miastach występowały przypadki jednoczesnego obsadzania kilku mandatów).<sup>24</sup> Frekwencja wyborcza nie należała do imponujących; do 1887 r. uczestnictwo w głosowaniu wahało się w granicach 19-25% ogółu uprawnionych.<sup>25</sup>

Wybory większościowe „izby drugiej” ustąpiły miejsca w latach 1909-1919 zasadzie proporcjonalności. Stanowiła ona założenie reformy wyborczej z 1919 roku. Zasada ta bardziej odpowiadała potrzebom w warunkach politycznego zróżnicowania elektoratu, w związku z okrzepnięciem nowych partii politycznych, w tym: partii socjaldemokratycznej. Sugestie ustanowienia systemu zbliżonego do brytyjskiego wzorca jednomandatowych okręgów wyborczych, przy

zastosowaniu bezpośrednich wyborów większościowych, zostały odrzucone pod naciskiem partii socjaldemokratycznej i pomniejszych ugrupowań. Obniżenie cenzusów w wyborach komunalnych stworzyło nowym partiom szanse zdobycia wpływów w pośrednio wybieranej „izbie pierwszej”. Stopniowym przekształcaniom ulegał skład socjalny parlamentu, głównie „izby drugiej”. Wzrosła liczba farmerów, przedstawicieli przemysłu, handlu, wolnych zawodów. Po 1900 r. pojawili się pierwsi robotnicy i działacze związkowi.

Zachowując pośredni wybór „izby pierwszej” reforma z 1919 r. przyniosła z sobą oparcie formowania „izby drugiej” na zasadzie wyboru powszechnego (dla mężczyzn od 21-go roku życia) i bezpośredniego. W toku reform z lat 1921-1922 prawo wybierania uzyskały także kobiety.<sup>26</sup> Jednocześnie z przyznaniem prawa wyborczego kobietom podniesiona została - do 27 lat - granica wieku dla członków kolegiów elektorskich (stadsfullmaktiger), dokonujących wyboru „izby pierwszej”;<sup>27</sup> jego ponowne obniżenie do 23 lat nastąpiło dopiero w 1937 r. Do 1933 utrzymywany został cenzus majątkowy dotyczący kandydujących w skład izby wyższej,<sup>28</sup> do 1953 r. natomiast - wysoka granica wiekowa: 35 lat dla ubiegających się o uzyskanie w niej mandatu.<sup>29</sup> Ogólna granica wieku wyborczego (przy prawie wybierania) pozostała relatywnie wysoka - na poziomie najpierw 25, a następnie 23 lat; po reformie z 1945 roku obniżono ją do 21. W 1969 r. granica ta obniżona została po raz kolejny do lat 20, zaś w 1974 r. - już po zastąpieniu dwuizbowego Riksdagu strukturą jednoizbową - do lat 18.<sup>30</sup> Kadencja „izby drugiej”, początkowo zakreślona na okres 4 lat, a następnie ograniczona do lat trzech (co zwiększało częstotliwość kontroli wyborców w stosunku do reprezentowania ich interesów przez deputowanych tejże izby), była znacznie krótsza od czasokresu pełnomocnictw „izby pierwszej”, nawet po jego skróceniu z 9 do 8 lat.

Ustabilizowanie, od 1917 r., zasady politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem zbiegło się w czasie z reformą parlamentarną 1919 r., demokratyzującą dostęp do Riksdagu, zwłaszcza do jego „izby drugiej”, a nadto sprzyjającą zmianie składu „izby pierwszej” na mniej elitarny.

Zasadnicze cechy funkcjonowania szwedzkiego systemu dwuizbowego, ukształtowane w następstwie reform z 1866 r., zachowały swą aktualność aż do połowy XX w. Do trwałych założeń systemu aspirowały zwłaszcza trzy podstawowe reguły ustrojowe:

- wybieralność (jakkolwiek odmiennie realizowana) członków obu izb,

- zróżnicowanie genezy i charakteru pełnomocnictw członków każdej z dwóch izb parlamentu,

- zasada równego wpływu „pierwszej” i „drugiej” izby na treść aktów (decyzji) podejmowanych przez parlament.

Rola „izby pierwszej” pojmowana była w kategoriach „izby refleksji” zabezpieczającej przed podejmowaniem uchwał zdominowanych przez doraźnie pojmowany interes, nadto w kategoriach „izby powstrzymywania i oporu”, w związku ze składem socjalnym, wynikającym z oddziaływania cenzusów majątkowych, wysokiej granicy wieku wyborczego oraz pośredniości wyboru. Funkcjonowanie tej izby sprzyjać miało ochronie status quo służąc, wedle L. De Geera, „zabezpieczeniu głosu wiedzy i zamożności”.<sup>31</sup> Ciągłości reprezentacji parlamentarnej odpowiadać miał też system „kroczącej w czasie” obsady składu izby pierwszej. Co rok miały wygasać mandaty 1/8 składu tej izby; tej samej liczby dotyczyły rokrocznie wybory uzupełniające.

Równorzędność uprawnień prawodawczych obu izb oraz „powstrzymująca” rola izby pierwszej stanowiły - od początków XX stulecia - obiekt krytycznych opinii o strukturze Riksdagu i o zasadach jego działania. Pojawiły się propozycje zredukowania kompetencji izby pierwszej do zakresu porównywalnego z posiadanym przez brytyjską Izbę Lordów (po reformie parlamentarnej z 1911 r.).<sup>32</sup> W następstwie zmiany systemu (systemskifte) w kierunku formuły rządów parlamentarnych (od 1917 r.)<sup>33</sup> polityczny skład izby „pierwszej” przestał odgrywać rolę czynnika decydującego o profilu, odpowiedzialności politycznej i trwałości rządu. Monopol w tym względzie przejęła „izba druga”. Mniej powszechne były natomiast postulaty ograniczenia kompetencji budżetowych „izby pierwszej” (jej „władzy finansowej”, finansmakten).<sup>34</sup>

Modyfikacje uregulowań konstytucyjnych i wyborczych, dokonane zwłaszcza w okresie przesilenia politycznego lat 1917-1919, doprowadziły do pomniejszenia dystansu społecznego, dzielącego „izbę pierwszą”, nazywaną niekiedy z przekąsem „izbą dżentelmenów”, od drugiej izby Riksdagu, zdominowanej przez niższe warstwy społeczne. Uściśnieniu uległy więzy łączące deputowanych izby pierwszej z ich okręgami wyborczymi. W efekcie krytyka dwuizbowego Riksdagu, dotychczas intensywna w środowiskach liberalnych, uległa wyciszeniu. Rolę głównych adwersarzy jej utrzymania przejęli socjaldemokraci.<sup>35</sup> Z chwilą jednak, gdy system wyborów uzupełniających do izby pierwszej, obejmujących corocznie 1/8 deputowanych, począł sprzyjać socjaldemokratom, również i oni złagodzili zastrzeżenia dotyczące dwuizbowości parlamentu.

2.2. Procedura podejmowania decyzji (ustaw i uchwał) przez izby Riksdagu zasadzała się na równorzędnym wpływie każdej z izb.<sup>36</sup> W praktyce, wobec mniejszej liczebności izby pierwszej oraz słabszego uzależnienia od wyborców, debaty w izbie pierwszej charakteryzowały się bardziej pragmatycznym podejściem, słabszym oddziaływaniem dyscypliny partyjnej i kryteriów par excellence politycznych, nadto zaś - złagodzeniem tonu polemiki i wolniejszym tempem prac (mimo mniejszej częstotliwości posiedzeń).<sup>37</sup> Faktyczny wpływ izby pierwszej sprowadzał się przeważnie do poszukiwania swoistego *equilibrium* w odniesieniu do propozycji ustawodawczych wzbudzających kontrowersje społeczne czy też środowiskowe. W przypadku sprzeczności stanowisk izb podczas rozpatrywania konkretnych przedłożeń praktyka szwedzka ukształtowała dwie odmiany modus procedendi.<sup>38</sup> Pierwszą było powoływanie komisji wspólnych obu izb, na zasadzie parytetu. Przewaga liczebna izby drugiej nad pierwszą sprawiała wszakże, iż członkowie izby pierwszej rzadziej (w sensie statystycznym) uczestniczyli w pracach komisji wspólnych. Drugim zabiegiem proceduralnym było odwoływanie się do głosowania łącznego. W głosowaniu takim liczebniejsza izba druga korzystać mogła de facto ze swej przewagi.<sup>39</sup>

Funkcjonowanie izby pierwszej wprowadzało do Riksdagu element kontynuacji w sensie politycznym oraz personalnym. Dziewięć - a potem siedmioletnia kadencja deputowanych, uzależnienie ich wyboru od składu rad okręgowych (landstingów) oraz rad miejskich, odnawiających swoje składy co cztery lata sprawiała, że całościowo przetasowanie polityczne w organach samorządowych „odkładały się” na strukturze Riksdagu w okresach dwunastoletnich. Ich uzewnętrznienie było rozłożone na cały ten okres. W rezultacie dwuizbowość postrzegana była jako czynnik stabilizujący działania legislatury w systemie ustrojowym.

Za okres sprawnego funkcjonowania dwuizbowego Riksdagu uznawane są: dekada lat 1920. oraz lata „narodowej koalicji” pięciu partii szwedzkich w okresie II wojny światowej (1939-1945). W pierwszym z wyróżnionych okresów spośród członków izby pierwszej rekrutowali się częstokroć czołowi politycy Królestwa Szwecji, w tym premierzy (Carl G. Ekman, Ernst Trygger czy Rikard Sandler). W okresie późniejszym znaczenie izby pierwszej poczęło maleć, w wyniku czego nastąpiło przeniesienie uwagi polityków na drugą izbę.<sup>40</sup>

Wprowadzenie wyborów proporcjonalnych i - w przypadku izby drugiej - bezpośrednich, skutkowało unifikacją proporcji wpływu partyjnych ugrupowań parlamentarnych (uprzednio wykazujących różnice w każdej z izb). Wspólne kluby parlamentarne pojawiły się później; jako ostatni decyzję o połączeniu - w jedną - frakcji parlamentarnych w obu izbach w 1935 r. podjęli konserwatyści.

Unifikacja reprezentacji poszczególnych stronnictw w obu izbach Riksdagu oraz zanik różnicowań społecznych dzielących izby, nie przekreśliły zamysłu kolejnej reorganizacji parlamentu. Po przeprowadzeniu zmian w systemie wyborczym (polegających na zastąpieniu metody d'Hondta zmodyfikowaną wersją metody Sainte-Lague, z liczbą 1,4 jako pierwszym dzielnikiem)<sup>41</sup> rząd postanowił - w 1954 r. - powołać specjalną komisję konstytucyjną celem rozważenia zmian w ustawie zasadniczej.

Wśród zagadnień wzbudzających kontrowersje tak w składzie tejże komisji jak i poza jej ramami, znalazła się kwestia zachowania dwuizbowej struktury Riksdagu oraz - przy ewentualnym jej pozostawieniu - kwestia utrzymania pośredniego i sukcesywnego wyboru członków izby pierwszej. Paradoksem stał się fakt, iż partia socjaldemokratyczna - uprzednio krytyczna wobec izby pierwszej (i dwuizbowości w ogóle) - wykazała zainteresowanie jej zachowaniem.<sup>42</sup> Zmiana socjalnego zaplecza izby pierwszej (odejście od kręgów arystokratyczno-ziemiańskich i urzędniczej elity politycznej w kierunku liberalnej burżuazji miejskiej, a następnie środowisk pracy, reprezentowanych głównie przez parlamentarzystów o proweniencji socjaldemokratycznej) spowodowała pomniejszenie roli izby jako gwaranta społecznego *status quo*. Powołanie przez partie polityczne wspólnych władz reprezentacji parlamentarnej w obu izbach jak też poszerzenie wpływu komisji wspólnych obu izb na kształtowanie - zgodnie ze stosowaną procedurą - kompromisowych wersji aktów i decyzji parlamentu przyczyniło się do zmniejszenia dystansu pomiędzy izbami. Niwelacji uległy różnice kwalifikacji parlamentarnych i doświadczenia w działalności publicznej między deputowanymi izby pierwszej i drugiej. Zanikła przewaga charakteryzująca członków izby pierwszej. Utrzymane zostało natomiast zróżnicowanie czasu trwania pełnomocnictw deputowanych izby pierwszej (wybieranych na okres 8 lat) i kadencji izby drugiej (po reformie z 1866 r. tylko dwuletniej, następnie zaś wydłużonej do lat trzech). Izba pierwsza pozostawała nadal nośnikiem ciągłości polityczno-ustrojowej. Była też, z racji pośredniości wyborów, bardziej odporna na zmiany nastrojów politycznych elektoratu.

2.3. Debata nad potrzebą przeprowadzenia kompleksowej reformy konstytucyjnej rozpoczęta w latach 1952-1954 i kontynuowana na forum komisji konstytucyjnej działającej od 1954 r. pod przewodnictwem R. Sandlera,<sup>43</sup> przyjęła - jako założenie - usankcjonowanie zasady rządów parlamentarnych. W 1958 r. komisja ta proklamowała zamiar opracowania nowego Aktu o Formie Rządu oraz - w formie odrębnej ustawy - nowego Aktu o Parlamencie.

W debacie konstytucyjnej główną oponentką dwuizbowości Riksdagu okazała się Partia Liberalna (Folkpartiet), z Bertilem Ohlinem, znanym ekonomistą, na czele. Partia ta postawiła sobie - jako cel - likwidację izby pierwszej. Wsparcie dla kampanii liberałów stanowiły m.in. argumenty wysunięte przez przeciwników dwuizbowości w duńskiej debacie konstytucyjnej, poprzedzającej ustanowienie nowej konstytucji Danii z 5 czerwca 1953 r. (w wyniku której dwuizbowy dotychczas parlament duński uzyskał strukturę jednoizbową).<sup>44</sup>

W toku prac nad końcowym raportem komisji konstytucyjnej opinie jej członków dotyczące struktury parlamentu pozostały zróżnicowane. Po ogłoszeniu raportu dwa czołowe (obok Partii Liberalnej) ugrupowania niesocjalistyczne: Umiarkowana Partia Koalicyjna (konserwatyści) oraz Partia Centrum (dawny Związek Chłopski) ustosunkowały się do dwuizbowości Riksdagu w sposób pozytywny. Ich argumentacja, niejednolita zresztą, okazała się wszakże mało skuteczna.

W dyskusji przeważyły ostatecznie racje podnoszone przez liberałów i ich przywódcę, Bertila Ohlina. Koronnym argumentem stała się teza o potrzebie gwarantowania obywatelom Szwecji możliwości bezpośredniego wyboru reprezentantów oraz - w warunkach systemu parlamentarnego - ukształtowania w jednym głosowaniu większości parlamentarnej, profilu politycznego rządu oraz polityki państwa preferowanej przez większość elektoratu.

W toku debaty konstytucyjnej pojawiły się również argumenty zmierzające w przeciwnym kierunku. Na forum komisji ds. aktów konstytucyjnych, powołanej przez socjaldemokratyczny rząd T. Erlandera (a kierowanej przez Valtera Amana) sformułowany został pogląd, iż pośredni wybór członków izby pierwszej - przy jej zachowaniu - mógłby służyć umacnianiu więzi między społecznościami lokalnymi i ich organami samorządowymi (radami okręgów) a Riksdagiem jako organem ogólnopaństwowym. W tym kontekście rozważany był np. postulat ujednolicenia kadencji parlamentu (jego ewentualnych dwóch izb) oraz przedstawicielskich organów samorządowych. W charakterze rozwiązania alternatywnego pojawił się też pomysł sukcesywnego odnawiania części składu izby pierwszej przy okazji wyborów do przedstawicielstw samorządowych stopnia okręgowego.<sup>45</sup>

Ostateczna propozycja komisji ds. aktów konstytucyjnych była wszak niekorzystna dla dwuizbowości Riksdagu. Propozycje zakładające zastąpienie dwóch izb: pierwszej i drugiej, złożonych odpowiednio z 151 i 231 deputowanych, przez jednolite, 350-osobowe gremium przedstawicieli pochodzących z bezpośrednich wyborów proporcjonalnych (przy zastosowaniu zmodyfikowanej wersji

metody Sainte-Lague), zostały ogłoszone w 1967 r. Były one następnie zaaprobowane przez socjaldemokratyczny rząd T. Erlandera, a - w 1968 r. - przez parlament. W tym też czasie stały się elementem obowiązującego systemu ustrojowego.<sup>46</sup> Kolejne wybory parlamentarne w 1968 i w 1970 r. odbyły się zatem już z uwzględnieniem nowej, jednoizbowej postaci parlamentu.<sup>47</sup>

W toku prac nad ostateczną wersją reformy konstytucyjnej, skupionej na ukształtowaniu struktury parlamentu, odrzucone też zostały (na przełomie 1968 i 1969 r.) sugestie dotyczące powyborczego podziału Riksdagu na dwie części składowe, w nawiązaniu do wzorca norweskiego (z podziałem Stortingu na Lagting oraz Odelsting) czy też islandzkiego (polegającego na wyodrębnieniu w obrębie Althingu dwu wewnętrznych gremiów: Efri Deild oraz Nedri Deild).<sup>48</sup>

**2.4.** W efekcie reformy z 1969 r. dwuizbowość szwedzkiego Riksdagu przeszła więc do historii. Miejsce 382-osobowego, podzielonego na dwie izby zgromadzenia, zajęła 350-osobowa<sup>49</sup> legislatura kreowana w wyborach bezpośrednich i proporcjonalnych (310 deputowanych wybierać zamierzano w 28 wielomandatowych okręgach wyborczych, 40 zaś - w drodze obsady 40 mandatów wyrównawczych, dzielonych w skali państwa pomiędzy listy partyjne według zasady największych reszt głosów niewykorzystanych przy podziale mandatów dokonywanym na poziomie okręgów). W podziale mandatów uczestniczyły listy, które zdołały uzyskać minimum 4% głosów ważnych w skali państwa bądź co najmniej 12% głosów w danym okręgu wyborczym. Zachowana została - w odniesieniu do repartycji mandatów - metoda Sainte-Lague z liczbą 1,4 jako pierwszym dzielnikiem wyborczym.<sup>50</sup>

Późniejsza, całościowa reforma konstytucyjna, przeprowadzona ostatecznie w 1974 r. (z mocą obowiązywania od 1 I 1975 r.) utrzymała jednoizbowość Riksdagu oraz oparcie wyboru deputowanych na założeniach bezpośredniości wyboru i proporcjonalności. Uzupełnieniem zasad wprowadzonych w 1969 r. było natomiast konstytucyjne zobowiązanie parlamentu do rozpoczynania prac w ciągu 15 dni od dnia wyborów, a także - pomniejszenie ilości deputowanych z 350 do nieparzystej liczby 349 dla uniknięcia prawdopodobieństwa równego rozłożenia głosów „za” oraz „przeciw” (redukcji do 39 uległa zatem liczba mandatów „wyrównawczych”).

Nowa struktura Riksdagu, utrwalona w Akcie o Formie Rządu z 1974 r. oraz w uchwalonym w formie ustawy Akcie o Riksdagu (Riksdagsordningen) z 1974 r. (zmodyfikowanym ustawą z dnia 21 grudnia 1988 r. i późniejszymi nowelizacjami cząstkowymi)<sup>51</sup> nie zadowolili w pełni szwedzkich partii politycznych. Zastrzeżenia ze strony partii dotyczą zwłaszcza braku łącznika pomiędzy lokalnymi



przedstawicielstwami samorządowymi a Riksdagiem oraz zbiegania się w czasie kampanii wyborczych do parlamentu i do rad lokalnych. Równowaga wpływów partii lewicowych i niesocjalistycznych utrudnia też - w kategoriach politycznych - uzyskiwanie stabilnej większości. Zwiększa tym samym prawdopodobieństwo rozwiązania Riksdagu i wyborów przedterminowych. Rodzi to swoistą tęsknotę za instrumentami ciągłości parlamentarnej, co bywa interpretowane jako *sui generis* nostalgia wobec tradycji izby pierwszej.

Tym niemniej, nawrót do parlamentu dwuizbowego nie wydaje się być prawdopodobny. Postulat tej treści nie zgłasza żadna licząca się w Szwecji siła polityczna. Jak zauważa T. Bjerkèn: „jakkolwiek... likwidacja izby wyższej w 1969 r. mogła być interpretowana jako odpowiadająca układowi sił i reguł gry politycznej w okresie dokonywania reformy, to instytucja tej izby uchodzić może za tę, która na trwałe utraciła w Szwecji swoją rację bytu”.<sup>52</sup>

### 3. Dwuizbowość parlamentu w Danii

**3.1. Ewolucja duńskiego parlamentu - w zakresie kształtowania się jego struktury - wykazuje liczne analogie z rozwojem szwedzkiego Riksdagu. Okoliczność ta uzasadnia skupienie uwagi tylko na tych aspektach kształtowania się struktury legislatur duńskiej, które są charakterystyczne dla tego państwa bądź też istotnie odbiegają od modelu szwedzkiego.**

Tradycje duńskiego parlamentaryzmu nawiązują do rycerskich *tingów* w okresie wczesnego średniowiecza, kiedy zgromadzenia te decydowały o wojnie i pokoju oraz obierały wodzów na czas wojny. Z czasem wykształciły się tingi trzech obszarów terytorialnych: Skanii (Skåne), Zelandii oraz Jutlandii, zwane landstingami. Z chwilą konsolidacji władzy królewskiej oraz zjednoczenia landów (w czasach Waldemara Zwycięzcy, 1202-1241) znaczenie landstingów, zwłaszcza przy wyborze króla, uległo ograniczeniu.<sup>53</sup> Ustanowiona w 1282 r. „Wielka Karta” (*handfoesting*) przewidywała odbywanie corocznych zgromadzeń ogólnokrajowych, zwanych *Danehof*. Wkrótce zastąpiły one instytucję landstingów. Pod koniec XIV stulecia ranga *Danehofu* zmalała na korzyść węższego gremium - Rady Królestwa, złożonej z przedstawicieli arystokracji, bogatego rycerstwa oraz kleru. Od 1320 r. obowiązywała zasada, iż po koronacji królowie składali przyrzeczenie, że przy podejmowaniu ważnych decyzji państwowych będą zasięgali opinii Rady Królestwa.

W 1536 r. król Christian III, poszukując oparcia dla polityki przeciwstawiającej się interesom arystokracji rodowej, zwołał do Kopenhagi ogólnonarodowe

zgromadzenie blisko 1200 przedstawicieli rycerstwa, mieszczan, duchowieństwa oraz chłopów. Zgromadzenie to, zwane Riksdagiem, opowiedziało się przeciw dominacji duchowieństwa katolickiego, za przyjęciem luteranizmu oraz za objęciem przez króla zwierzchnictwa nad duńskim (państwowym) Kościołem luteraniskim. Przedstawiciele duchowieństwa katolickiego pozostawieni zostali poza składem Riksdagu. Akt królewski (*Kongeloven*) z 1665 r., wydany przez Fryderyka III w odpowiedzi na sprzeciw Riksdagu wobec żądań podatkowych króla, istotnie ograniczył wpływ Riksdagu. Zakładał przy tym koncentrację w ręku króla władzy nad państwem i kościołem. Dania weszła w okres absolutyzmu.

Początki ograniczenia władzy monarszej przypadają na lata trzydzieste XIX w.; wówczas opinia publiczna wymusiła na Fryderyku VI powołanie doradczych zgromadzeń okręgowych (*staenderforsamlinger*). Powołane zostały cztery tego typu zgromadzenia okręgowe (prowincjonalne) - dla obszaru Wysp Duńskich, Szlezwiku oraz Holsztyna.<sup>54</sup> W 1838 r. zgromadzenia okręgowe wystąpiły do króla o połączenie ich w zgromadzenie ogólnokrajowe. Żądanie to spotkało się jednak z odmową.

Nowoczesny parlament pojawił się w systemie ustrojowym Danii wraz z ustawą wyborczą z 1848 r. W parlamencie tym król mianował 1/4 jego członków, 3/4 natomiast pochodziło z wyboru dokonywanego przez obywateli płci męskiej powyżej 30 lat (z wyjątkiem służących). Nastąpiło przy tym zbliżenie posiadaczy ziemskich, bogatej burżuazji i wyższych warstw urzędniczych, czemu towarzyszył wzrost poczucia odrębności interesów chłopskich.

Postulowana przez środowiska liberalne oraz farmerskie duńska konstytucja pisana z dnia 5 czerwca 1849 r. dokonała trójpodziału funkcji władczych. Władza ustawodawcza spoczęła w gestii króla oraz Riksdagu.

Parlament (*Rigsdag*) uzyskał w konstytucji z dnia 5 czerwca 1849 r. strukturę dwuizbową.<sup>55</sup> Obejmował izbę pierwszą (wyższą), określaną jako *Landsting* (Izba Okręgów) oraz izbę drugą (niższą), określoną jako *Folketing* (Izba Ludowa). Prawo wyborcze przy pierwszych wyborach zachowali obywatele (niezależni majątkowo) od lat 30-tu.

Uprawnienia obu izb zostały zrównane względem siebie. *Landsting* i *Folketing* różniły się natomiast swoim składem i sposobami jego kreowania. Członkowie *Folketingu* wybierani byli bezpośrednio na kadencję 3-letnią (prawo wybieralności przysługiwało mężczyznom, którzy ukończyli 25 lat). *Landsting* pochodził z wyborów pośrednich dokonywanych poprzez okręgowe gremia



przedstawicielskie. Kadencja członków Landstingu trwała 8 lat; co 4 lata następowala sukcesywna odnowa pełnomocnictw 1/2 składu Landstingu. W wyniku późniejszej reformy konstytucyjnej z lipca 1866 r. zasady powoływania Landstingu uległy uwstecznieniu. Król otrzymał bowiem prawo mianowania 12 spośród 66 jego członków; podniesiony też został cenzus majątkowy dla większości wybierających. Zasady wyboru Folketingu pozostały natomiast niezmienione.<sup>56</sup>

Zróznicowaniu wskutek odmiennego systemu wyborów, uległ skład polityczny izb duńskiego Rigsdagu. W Landstingu dominowali (od 1872 r.) konserwatyści, w Folketingu przeważali liberałowie i zwolennicy reform, a w XX stuleciu - także socjaldemokraci. Pojawiły się postulaty nadania Folketingowi jako izbie bardziej reprezentatywnej (bo pochodzącej z wyborów bezpośrednich), charakteru pierwszoplanowej izby Rigsdagu a także - uzależnienia składu rządu - zgodnie z formułą systemu parlamentarnego - od układu sił politycznych i większości w Folketingu. Podczas gdy konserwatyści (Højre, Partia Prawicy) optowali za swobodą króla w mianowaniu ministrów, liberałowie utrzymywali, iż swoboda taka ogranicza się li tylko do wyselekcjonowania ich z grona polityków koalicji dysponującej większością w izbie drugiej (Folketingu). Politycy konserwatywni sprzeciwiali się nadto umocnieniu pozycji Folketingu kosztem izby wyższej. Król Chistian IX opowiedział się za stanowiskiem konserwatystów powołując swych ministrów ze składu partii dysponującej większością w izbie wyższej. Zasada ta utrzymywała się aż do końca XIX stulecia.

**3.2.** Konstytucja z 1849 r. (z modyfikacjami z 1866 r.) nie określiła procedury rozstrzygnięcia rozbieżności między stanowiskami izb Rigsdagu. W razie konieczności uciekano się przeto do wydawania przez monarchę uregulowań tymczasowych, nie wymagających aprobaty (podzielonego politycznie) Rigsdagu.<sup>57</sup> Dopiero po porażce konserwatystów w wyborach do Folketingu w 1901 r. przyjęto zasadę uzależnienia politycznego profilu rządu od większości w składzie Folketingu.<sup>58</sup> Zdarzenie to, noszące w duńskich opracowaniach ustrojowych nazwę „zmiany systemowej” (systemskifte) lub „wielkiego przełomu”, stanowiło zapowiedź kolejnych przeobrażeń, dotyczących Landstingu.

W dalszym bowiem ciągu nierozwiązana była kwestia różnic stanowisk pomiędzy Landstingiem a Folketingiem przy uchwalaniu ustaw oraz budżetu państwa.<sup>59</sup> Coraz bardziej popularne ugrupowania socjalistów domagało się wręcz, już od kongresu w 1876 r., zmiany struktury Rigsdagu na jednoizbową.<sup>60</sup> W 1915 r. nowelizacji uległa konstytucja Królestwa (w swej postaci w 1866 r.) Zniesione zostały przywileje dla lepiej usytuowanych majątkowo w wyborach do Landstingu. Wszyscy obywatele, również kobiety (i służba) uzyskiwali, po ukoń-

czeniu 35 lat, prawo wybierania elektorów dokonujących pośredniego wyboru Landstingu. Likwidacji uległy uprawnienia króla do mianowania części członków Landstingu (uprawnienia te przejęli na pewien czas wybieralni członkowie Landstingu). Okres kadencji członków Landstingu został ustalony na 8 lat.

Wybór Folketingu oparto o zasadę wyborów powszechnych, również dla kobiet. Granicą wieku wyborczego stało się ukończenie 25 lat. Zasada wyborów większościowych w obu izbach zastąpiona została wyborem proporcjonalnym. Landsting pozostał, mimo to, izbą o obliczu relatywnie konserwatywnym wobec pośredniości wyboru, dłuższego okresu pełnomocnictw (kadencji członków) oraz wyższego (35 lat) wieku wyborczego. Przez szereg dekad utrzymywały się też politycznie odrębne większości w każdej z izb duńskiego Rigsdagu. Ze względu na toczącą się I wojnę światową nowe reguły kształtowania składu izb weszły w życie dopiero od 1918 r.<sup>61</sup>

Utrzymywanie Landstingu jako izby wyższej spotkało się z krytyczną oceną duńskich socjaldemokratów, ugrupowania o rosnącej popularności wyborczej. Z kolei liberałowie (Venstre), uprzednio kwestionujący potrzebę utrzymania izby pierwszej, stali się - w większości - jej adherentami.

**3.3.** Spór o utrzymanie Landstingu odżył z nową energią na przełomie lat 1920 i 1930. Po uzyskaniu przez socjaldemokratów, wspólnie z radykałami (Det radikale Venstre), większości w Landstingu w 1936 r., przeciwnicy dwuizbowości przejęli kontrolę w obu izbach. Umożliwiło to odejście od dwuizbowości. W 1937 r. została powołana komisja konstytucyjna. Partie rządzącej koalicji socjaldemokratyczno-radykalnej wysunęły sugestię stworzenia parlamentu jednoizbowego, pochodzącego z wyborów powszechnych, bezpośrednich i proporcjonalnych. Miejsce Landstingu miała zająć, powoływana przez jednoizbowy Rigsdag, Rada Prawa (Lovraad), czuwająca nad właściwościami jurydyczno-technicznymi aktów uchwalanych przez parlament.<sup>62</sup> Propozycja ta spotkała się z krytyczną oceną konserwatystów i części liberałów, opowiadających się nadal za parlamentem dwuizbowym. Dopuszczano natomiast po stronie opozycji reformę uprawnień Landstingu oraz obniżenie wieku wyborczego (jakkolwiek zastrzeżenia wywołała propozycja ustalenia go na poziomie 21 lat). Pojawił się też postulat uregulowania procedury rozstrzygnięcia różnic stanowisk pomiędzy izbami.

Wprowadzenie poprawek konstytucyjnych wymagało wszakże kwalifikowanej większości w dwu kolejnych kadencjach izb Rigsdagu. Socjaldemokraci oraz radykałowie nie dysponowali wystarczającym odsetkiem poparcia wyborczego. Z

tego powodu reforma konstytucyjna wymagała uzgodnień z jedną, co najmniej, z partii opozycyjnych.<sup>63</sup>

W obronie Landstingu wystąpiły ugrupowania prawicy duńskiej. W tej sytuacji socjaldemokratyczno-radykalny rząd T. Stauninga zaproponował kompromisową wersję parlamentu dwuizbowego z Landstingiem, pochodzącym podobnie jak Folketing, z wyborów powszechnych (przy utrzymaniu wieku wyborczego dla izby drugiej na poziomie 23 lat).

Kompromisowy projekt miał być przedstawiony do uchwalenia przez nowy Rigsdag, a następnie - poddany ogólnonarodowemu referendum. Wybrany w 1939 r. parlament aprobował rządowe propozycje; w referendum wszakże do wymaganej kwalifikowanej większości zabrakło 11 762 głosów.<sup>64</sup> Późniejsza napaść III Rzeszy na Danię (9 IV 1940) oraz poddanie jej zależności od hitlerowskich Niemiec zahamowały procesy przeobrażania struktury parlamentu.<sup>65</sup> W sierpniu 1943 r. uległy też zawieszeniu - decyzją władz okupacyjnych - zasady funkcjonowania parlamentu duńskiego w formach przewidzianych przez konstytucję i uregulowania regulaminowe.

Kapitulacja III Rzeszy Niemieckiej otworzyła możliwość przywrócenia w Danii konstytucyjnych reguł systemu parlamentarnego. Podjęte też zostały, zintensyfikowane po 1950 r., prace nad zmianami w ustawie zasadniczej. Zgodnie z wymaganiami proceduralnymi, zmiany konstytucyjne, przyjęte zostały w marcu 1953 r. przez Rigsdag; następnie zaś - po przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych (21 IV 1953) - ponownie uchwalone jako nowa ustawa zasadnicza z 5 VI 1953 r.<sup>66</sup>

**3.4.** Zgodnie z nową regulacją konstytucyjną uległa likwidacji izba druga parlamentu tj. Landsting. Konstytucja czerwcowa z 1953 r. nadała przeto parlamentowi Danii postać jednoizbową. Folketing ma od tej pory składać się z (maksymalnie) 179 deputowanych (§ 28 ustawy zasadniczej), z czego 2 stanowią reprezentanci Wysp Owczych, 2 - reprezentanci Grenlandii. Kadencja parlamentu określona została na lat 4; zgodnie z § 32 pkt 2 król „może w każdym czasie zarządzić nowe wybory”, premier zaś - wedle § 32, pkt 3 - „może spowodować przeprowadzenie wyborów powszechnych przed upływem okresu, na który Folketing został wybrany”.<sup>67</sup> W praktyce dotyczy to sytuacji, gdy nastąpiła utrata przez rząd zaufania parlamentu (jego większości) lub gdy powstały nie dające się w inny sposób usunąć rozbieżności pomiędzy parlamentem a rządem.

Przedterminowe rozwiązanie Folketingu stosowane jest nader często (żaden ze składów parlamentu, wybranych po 1953 r. nie przetrwał pełnej, czteroletniej ka-

dencji).<sup>68</sup> Nie prowadzi ono jednak do destabilizacji systemu ustrojowego. Członkowie Folketingu rozwiązanego przed upływem kadencji zachowują swe mandaty do dnia wyboru nowego składu Folketingu (co sprawia, iż Dania zachowuje organ ustawodawczy będący w stanie kontynuować prace parlamentarne); na swych stanowiskach - do powołania nowego gabinetu - pozostają dotychczasowi ministrowie, administracja natomiast działa na zasadzie permanencji.

Deputowani jednoizbowego Folketingu wybierani są w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim na lat cztery. Ordynacja wyborcza z 10 VIII 1970 r.<sup>69</sup> przewiduje wybór - obok deputowanych - ich zastępców, którzy podejmują funkcje poselskie w razie każdorazowej niemożności ich pełnienia przez deputowanych.

Konstytucja z 5 VI 1953 r. pozostawiła - jako otwartą - kwestię stosowania systemu proporcjonalnego lub większościowego. Ordynacja wyborcza z 1970 r. podąża za skandynawskimi wzorcami systemu proporcjonalnego.<sup>70</sup> Członkowie Folketingu wybierani są, w większości, w okręgach wielomandatowych. Po wyodrębnieniu 4 mandatów z Wysp Owczych i Grenlandii, pozostałe 175 mandatów ulega podziałowi na dwie nierówne części: 135 mandatów dzielonych pomiędzy okręgi wyborcze (na podstawie kombinacji trzech kryteriów: liczby mieszkańców, liczby wyborców i gęstości zaludnienia w okręgu) i 40 mandatów stanowiących tzw. listę państwową.<sup>71</sup>

Kandydaci na deputowanych (i zastępców deputowanych) mogą być zgłaszani przez zarejestrowane ugrupowania wyborcze oraz indywidualnie przez grupy obywateli liczące w granicach 25-50 wyborców. W podziale mandatów z listy państwowej uczestniczą listy, które otrzymały co najmniej 1 mandat w okręgu bądź 2% ogółu głosów ważnych w skali państwa.

Granica wieku wyborczego ulegała systematycznemu obniżaniu: w 1953 r. - do 23 lat, w 1961 - do 21 lat, w 1970 - do 20 (przy prawie biernym) i 18 lat. Obecnie sięga ona 18 lat.

Dopełnienie władzy jednoizbowego Folketingu stanowi instytucja referendum; w sytuacji zmierzającej do przekazania uprawnień organów Królestwa Danii na rzecz organów organizacji międzynarodowych (zrzeszeń państw) konstytucja przewiduje wymóg przeprowadzenia referendum.<sup>72</sup>

#### 4. Parlamenti jednoizbowe o strukturze złożonej: Norweski Storting i Islandzki Alting

Specyficzną postać parlamentu jednoizbowego ukształtowały regulacje prawne i praktyka ustrojowa dwóch państw regionu nordyckiego: Norwegii oraz Islandii.

4.1. W trakcie prac nad konstytucją Norwegii ustanowioną w 1814 r. J.G. Adler i Ch.M. Falsen zaproponowali zrazu (w nawiązaniu do wzorca konstytucyjnego Republiki Batawskiej z 1798 r. i, w pewnym zakresie, do praktyki Kongresu USA), by parlament norweski - Norges Riksforsamling, składał się z dwu izb (to kammer): „izby pierwszej” (lagmannstinget) z 19 członkami oraz „izby drugiej” (odelstinget). Do „izby pierwszej” miały być przy tym wybierane osoby o wyróżniającym się pochodzeniu bądź pozycji majątkowej. Wybór członków lagmannstingu następować miał na sześć lat, przy czym co dwa lata przewidziane było odnawianie mandatów 1/3 składu tej izby.<sup>73</sup>

Obie izby - wedle propozycji Adlera i Falsena - wyposażone były w analogiczne kompetencje. Jedynie przy uchwalaniu aktów prawnych określanych jako dekrety rola lagmannstinget traktowana była pierwszoplanowo.<sup>74</sup>

Ostatecznie jednak zgromadzenie konstytucyjne rozstrzygnęło, iż norweski Storting przyjmie postać parlamentu jednoizbowego o strukturze złożonej. W miejsce wyjściowej propozycji podzielenia go na dwie izby (o zróżnicowanym „rodowodzie” i zbliżonych, nieomal tożsamyh kompetencjach) zaakceptowano projekt wyodrębnienia w składzie Stortingu dwóch części (to avdelinger): Lagtingu i Odelstingu.<sup>75</sup>

4.2. Cechę specyficzną norweskiego modelu stanowi jednolite ujęcie wyboru całego składu Stortingu, bez względu na późniejszy jego podział wewnętrzny. Zarówno w przeszłości (m.in. na gruncie ustawy z 17 XII 1920 r. o wyborach do Stortingu)<sup>76</sup> jak i obecnie, w ujęciu konstytucji z 1814 r. po nowelizacjach i ustawy z 1 III (1985 r. „o wyborach do Stortingu, zgromadzeń prowincji i zarządów gmin” (z późniejszymi uzupełnieniami)<sup>77</sup> wybory całego składu deputowanych odbywają się wedle tych samych zasad.

Dopiero na pierwszym posiedzeniu po wyborach (w pełnym składzie Stortingu) następuje ukonstituowanie się obu części: Lagtingu, stanowiącego 1/4 składu wybranych deputowanych, oraz Odelstingu, stanowiącego pozostałe 3/4. O podziale na części decydują sami deputowani przy udziale komisji wyborczej Stortingu, w praktyce w myśl dyrektyw reprezentowanych przez siebie ugrupowań partyjnych (koalicyjnych).

Kryteria (polityczne i formalne) wyboru w skład jednej z dwóch części pozostają identyczne. Ta sama jest też kadencja deputowanych działających w składzie Lagtingu oraz Odelstingu. Obie „części” Stortingu tworzą wspólne komisje będące - formalnie - komisjami całego Stortingu, od 1973 r. nie są powoływane komisje osobne dla Lagtingu czy Odelstingu. Całością prac Stortingu, jego komisji i - pośrednio - obu „części” parlamentu steruje Prezydium Stortingu, jakkolwiek Lagting i Odelsting tworzą nadto swoje gremia kierownicze (obejmujące prezydenta i sekretarza). Ważniejsze decyzje parlamentu: nowelizacja konstytucji, przystąpienie Norwegii do organizacji międzypaństwowych, nakładanie podatków, opłat, ceł i należności publicznych, stanowienie o budżecie Królestwa muszą być rozpatrzone i podjęte na plenarnym posiedzeniu Stortingu (Stortingets plenarvedtak).

Podział na Lagting (obecnie w składzie 43 deputowanych) i Odelsting (obecnie: 123 deputowanych) zachowuje znaczenie przy uchwalaniu ustaw oraz przy wyborze członków Trybunału Królestwa.

Projekty ustaw: rządowe oraz poselskie (wraz z ekspertyzami i specjalistycznymi raportami) kierowane są najpierw do Odelstingu, który po pierwszym czytaniu kieruje je do jednej lub kilku komisji stałych Stortingu. Komisje te przygotowują następnie rekomendacje i propozycje dla Odelstingu. Na tej podstawie przeprowadzana jest debata w Odelstingu, a następnie - głosowanie nad projektem. Projekt przyjęty przez Odelsting przekazywany jest Lagtingowi.

Działania Lagtingu przypominają funkcjonowanie „izby wyższej” („drugiej”) w parlamentach dwuizbowych. Zgodnie z art. 76 konstytucji Królestwa Norwegii Lagting może bowiem: a) zatwierdzić projekt, b) zaproponować poprawki o wraz z nimi odesłać projekt do Odelstingu.

Odelsting z kolei może wybrać jedną z trzech zasadniczych formuł działania: a) zaaprobować poprawki Lagtingu dokonując w projekcie ustawy stosownych zmian, b) uchwalić odroczenie (odłożenie w czasie) prac nad projektem, c) odrzucić poprawki Lagtingu i skierować doń ponownie projekt w postaci pierwotnej.

W przypadku zaaprobowania przez Lagting, przy ponownym rozpatrzeniu, projektu ze zmianami lub też bez ich uwzględnienia, projekt kierowany jest do króla dla nadania ustawie sankcji i jej podpisania.

Odrzucenie przez Lagting projektu przy ponownym rozpatrzeniu skutkuje skierowaniem projektu na obrady plenarne, gdzie większością kwalifikowaną 2/3 głosów (przy obowiązującym kiedy indziej wymogu większości zwykłej) Storting

in pleno (a więc bez zróżnicowania na „części”) decyduje ostatecznie o losach rozpatrywanego projektu. Pomiędzy debatami w obu „tingach” oraz debatą w „tingach” oraz w Stortingu in pleno musi upłynąć - zgodnie z § 76 in fine konstytucji - minimum 3 dni.

Znaczenie podziału na Lagting i Odelsting ujawnia się ponadto przy rozpatrywaniu oskarżeń przeciwko członkom Rady Państwowej (tj. rządu), Sądu Najwyższego oraz deputowanym do Stortingu przez Trybunał Królestwa (Riksretten). Oskarżenia te, zgodnie z § 86 konstytucji wnosi Odelsting. Stali zaś członkowie (deputowani) Lagtingu oraz mianowani na stałe członkowie Sądu Najwyższego Norwegii stanowią skład Trybunału Królestwa. Trybunałowi temu przewodniczy ex officio Prezydent (przewodniczący) Lagtingu. Upływ kadencji członka Trybunału będącego deputowanym do Lagtingu, w trakcie rozpatrywania sprawy przez Trybunał, nie powoduje wygaśnięcia funkcji w Trybunale przed zakończeniem rozpatrywania sprawy.

W przypadku funkcjonowania w składzie Trybunału Królestwa - organu służącego ocenie odpowiedzialności prawnej członków naczelných organów Królestwa Norwegii Lagting działa przeto na zasadzie analogii do izby wyższej w systemie brytyjskim czy też amerykańskim. Funkcjonuje jako zasadnicza część organu rozstrzygającego, podczas gdy Odelsting działa jako gremium wnoszące oskarżenie (analogicznie jak brytyjska Izba Gmin czy Izba Reprezentantów w USA w postępowaniu inicjowanym przez impeachment). Zainteresowani oskarżeniem członkowie Lagtingu są wyłączani z rozpatrywania sprawy (w składzie orzekającym, zgodnie z § 87 konstytucji, musi wszak pozostać minimum 10 członków Lagtingu oraz 5 sędziów Sądu Najwyższego).

**4.3.** Podział islandzkiego Altingu na Efri Deild oraz Nedri Deild wykazuje sporo analogii z modelem norweskim jednoizbowego parlamentu o strukturze złożonej. Również w Islandii wybór deputowanych do Altingu następuje wedle jednolitych zasad, zaś podział jego składu dokonuje się ex post, po wyborach.

W odróżnieniu do modelu norweskiego - obok ważnych merytorycznie i politycznie komisji wspólnych dla obu „części” w dziedzinach finansów, polityki zagranicznej oraz komisji ogólnej (ustalającej tryb postępowania parlamentu i jego „części” w konkretnych sprawach) zarówno Eldri Deild (działająca jako „część wyższa”) jak i Nedri Deild (działająca w analogii do „izby niższej”) mogą tworzyć (i w praktyce tworzą) komisje odrębne. Praktyka zna też przypadki tworzenia komisji nadzwyczajnych całego Altingu.<sup>79</sup>

Podział na Edri Deild i Nedri Deild ma znaczenie głównie przy rozpatrywaniu projektów ustaw. Postępowanie w tym zakresie przypomina - co do zasady - odpowiednio działania norweskiego Lagtingu (w przypadku Eldri Deild) i Odelstingu (w odniesieniu do Nedri Deild). Różnice stanowisk obu „części” Althingu mają znaczenie głównie merytoryczne, wobec tych samych proporcji składu partyjnego w Eldri i Nedri Deild<sup>79</sup>. „Dwupiętrowy” tryb rozpatrywania wniosków ustawodawczych pomyślany jest przeto jako element ich przedmiotowego doskonalenia, bieżącej „filtracji” i eliminacji błędów legislacyjnych.

## 5. Uwagi końcowe

Przedstawiony rozwój struktury wewnętrznej parlamentów państw nordyckich cechuje odchodzenie w regionie skandynawskim - najpierw - od elementów odzwierciedlenia w konstrukcji parlamentu stanowej, niejednolitej struktury społecznej, ewolucja w kierunku dwuizbowości, następnie zaś, - już w XX w. - pod wpływem idei liberalnych i socjaldemokratycznych - dalsza ewolucja w kierunku jednoizbowości.

Tam, gdzie parlamenty od zarania niepodległego bytu państwowego uzyskiwały postać jednoizbową, pojawiła się - w Norwegii (od 1814 r.) i w Islandii (po uzyskaniu niepodległości w 1944 r.) - tendencja do wewnętrznego różnicowania (dzielenia) jednolicie wybieranego składu parlamentu na różne liczbowo gremia wewnętrzne („części”), głównie dla stopniowania działań legislacyjnych i kształtowania wewnątrzparlamentarnego mechanizmu eliminacji niedoskonałości projektów ustaw. Uregulowanie norweskie wskazuje nadto na przydatność tego typu rozwiązań dla procedury służącej egzekwowaniu odpowiedzialności prawnej członków naczelných kolegialnych organów państwa.

## Przypisy

1. J. Nousiainen, *Finlands politiska system*, Stockholm 1966, s. 198.
2. Za zgromadzeniem stanowym, obejmującym przedstawicieli duchowieństwa, mieszczaństwa oraz chłopów opowiedział się w trakcie prac nad norweską konstytucją z 1814 r. biskup Peter O. Bugge. Por. wydawnictwo jubileuszowe: *Det norske Storting gjennon 150 ar*, Bd. 1, Oslo 1964, s. 7.
3. *Det norske Storting gjennon 150 ar*, Bd. 1, s. 24 (w:) w literaturze polskiej: J. Osieński, *Parlament i rząd w Królestwie Norwegii*, Warszawa 1994, s. 31.

4. J. A. Storing, *Norwegian Democracy*, Oslo 1964, s. 73; M. A. Mogunowa, *Skandynawskie gosudarstwa: cintralnye organy vlasti*, Moskwa 1975, s. 67-68; J. Andenaes, *Statsforfatningen i Norge*, Oslo 1984, s. 142.

5. H. Paloheimo, *Government in Democratic Capitalist States, 1950-1983*, No 8, s. 92.

6. Czteroizbowy parlament stanowy istniał w wielkim Księstwie Finlandii do 1906 r., kiedy w następstwie manifestu październikowego cara Rosji Mikołaja II został on zastąpiony przez 200-osobową legislaturę, wybieraną w wyborach powszechnych (z uwzględnieniem unikalnych wówczas w Europie praw wyborczych kobiet). Wprowadzenie jednoizbowości, wbrew opinii komisji ds. reformy parlamentu, było wynikiem ustępstw wobec lewicy, w warunkach strajku generalnego w 1905 r. i sytuacji rewolucyjnej w imperium cesarskim w latach 1905-1906. Pierwsze wybory do jednoizbowego parlamentu odbyły się dnia 15-16 marca 1907 r. Por. L. A. Puntilla, *Finlands politiska historia, 1809-1966*, Helsingfors 1972, s. 81-82, 84; J. Nousiainen, *The Finnish Political System*, Cambridge, Mass. 1971, s. 160; D. Arter, *Politics and Making - Policy in Finland*, New York 1987, s. 45.

7. Na podobieństwa (ale zarazem na różnice) w ewolucji instytucji parlamentarnych państw zwraca uwagę O. Petersson, *Folkstyrelse och statsmakt i Norden*, Uppsala 1984, s. 9, 11-19, 69-73. Por. też E. Damgaard (ed.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Scandinavian University Press, Oslo 1992, s. 15-16.

8. Por. A. Kersten, *Historia Szwecji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, s. 110-111.

9. S. Sagan, *Zarys ustroju politycznego Szwecji*, Katowice 1992, s. 7.

10. S. Sagan, *Riksdag - parlament Królestwa Szwecji*, Warszawa 1992, s. 6.

11. Por. J. Andersson, *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967, s. 244-245.

12. G. Heckscher, *The Swedish Constitution 1809-1957*, Stockholm 1961, s. 14.

13. Propozycja ta została zgłoszona w memoriale J. G. Richerta i C. H. Ankarsvarda „Propozycje reprezentacji narodowej”, opublikowanym w 1830 r. Por. M. Grzybowski, *Prawnoustrojowe przesłanki formowania rządów w Szwecji i Norwegii*, Kraków 1981, s. 19.

14. D.V. Verney, *Parliamentary Reform in Sweden, 1866-1921*, Oxford 1977, s. 11 i w.

15. Verney, op. cit., s. 112 i w.

16. Por. Kongl. Maj: ts nadiga proposition no. 61/jan. 5, 1863, (w:) *Bihang till samtliga riksständens protokoll vid lagtima riksdagen i Stockholm åren 1862 och 1863*, ser. 1, p. 1, vol. 2, s. 43.

17. *The Riksdag: A History of the Swedish Parliament*, ed. by M. F. Metcalf, New York 1987, s. 192-193.

18. Zwracał na to uwagę T. Cieślak, *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978, s. 119.

19. A. Brusewitz, *Vårt forstakammar problem*, Uppsala 1928, s. 5.

20. Por. M. Grzybowski, *Przejście od bikameralizmu ku jednoizbowości parlamentu w Szwecji*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, OT - 95, Warszawa 1994, s. 2.

21. Zawarta w pracy S. Sagana: *Zarys ustroju politycznego Szwecji* (Katowice 1992, s. 10), w ślad za S. Hadeniusem (*Swedish Politics During the 20'th Century*, Båras 1985, s. 12), informacja o wyborze „izby pierwszej” Riksdagu przez zgromadzenia lokalne oraz rady miast (w stosunku 1:30 000 mieszkańców) stanowi odzwierciedlenie stanu prawnego po reformie wyborczej z 1909 r. i powinna być odniesiona do okresu wcześniejszego. W okresie tym na równi z landstingami w wyborze „izby pierwszej” uczestniczyły rady dwóch największych miast: stołecznego Sztokholmu i Göteborga.

22. Por. S. Hadenius, B. Molin, H. Wieslander, *Sverige after 1900. En modern politisk historia*, Bonniers, Stockholm 1988, s. 13.

23. Tamże, s. 13; por. też D. V. Verney, op. cit., s. 83-92.

24. Por. M. Grzybowski, *Przejście od bikameralizmu...*, jw., s. 3.

25. Por. Verney, jw., s. 213-215.

26. J. Board, *The Government and Politics of Sweden*, Boston 1970, s. 79.

27. Wynosił on najpierw 80 tys., potem 50 tys. oraz w przypadku posiadania nieruchomości lub - alternatywnie - sięgając dochodu opodatkowanego netto w wysokości 4 000 koron rocznie. Por. Hadenius, Molin, Wieslander, op. cit., s. 89.

28. Por. M.A. Mogunowa: *Skandynawskie gosudarstwa...*, jw., s. 34-35; M. Grzybowski, *Ewolucja systemów wyborczych Szwecji i Norwegii*, (w:) „Państwo i Prawo” 1981, z. 2, s. 98.

29. Por. Grzybowski, *Ewolucja...*, jw., s. 99.

30. Por. L. De Geer, *Minnen (Wspomnienia)*, t. II, Stockholm 1892, s. 107; Por. też R. E. Tincin, *Ministären Lindman och representationsreformen 1907*, Karlskrona 1928, s. 77.

31. W.J. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge 1966, s. 98-88, 104-106.

32. Hadenius, Molin, Wieslander, *Sverige after 1900*, jw., s. 67-68.

33. E. Holmberg, W. Stjernquist, *Vår fortattning*, 7 uppl., Stockholm 1988, s. 162.

34. Hadenius, Molin, Wieslander, *Sverige after 1900*, jw., s. 87-90; E. Lindström, *The Swedish Parliamentary System*, Stockholm 1988, s. 11 i w.

35. Por. E. Lindström, op. cit., s. 14 in; T. Bjerkèn, *Szwedzki parlament jednoizbowy*, (w:) „Państwo i Prawo” 1992, z. 4, s. 28.

36. Por. *The Riksdag: A History of the Swedish Parliament* (ed. by M. F. Metcalf), s. 235.

37. W kwestii kategorii aktów stanowiących przez Riksdag por. N. Stjernquist, *From Bicameralism to Unicameralism: The Democratic Riksdag 1921-1986*, w: M.F. Metcalf (ed.), *The Riksdag: A History of the Swedish Parliament*, Stockholm 1987, s. 299 i (w:) W. Sokolewicz, *Źródła prawa w Szwecji (regulacja konstytucyjna)*, (w:) „Prawo na Zachodzie. Studia źródeł prawa w systemie demokratycznym” (pod red. W.J. Wolpiuka), Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 186-187.

38. Por. *The Riksdag: A History...*, jw., s. 235; S. Stronholm (ed.), *An Introduction to Swedish Law*, Stockholm 1988, s. 47 i.; Bjerkèn, *Szwedzki parlament...*, jw., s. 28.

39. Symptomatyczne było przeniesienie starań o uzyskanie mandatu na izbę drugą przez takich polityków jak C.G. Ekman (w 1929 r.), Gosta Bagge (w 1937 r.), Bertil Ohlin (w 1945 r.) czy Tage Erlander (w 1949 r.). W podobnym kierunku orientowali swe wysiłki czołowi ministrowie i przywódcy partyjni (zwłaszcza ze względu na dominujący wpływ składu izby drugiej na polityczno-partyjny profil formowanego rządu). Por. M. Grzybowski, *Prawnoustrojowe przesłanki...*, jw., s. 23-26, 32-33; tenże: *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 115. Por. też D. A. Rustow, *The Politics of Compromise. Study of Parties and Cabinet Governments in Sweden*, Princeton-New York 1958, s. 201-202.

40. Nastąpiło to w 1952 r., po objęciu władzy przez koalicję, przy istotnym udziale profesora statystyki Stena Wahlunda. Nowy system w wyższym stopniu niż metoda d'Hondta faworyzował przy rozdziale mandatów duże, silne wyborczo partie. Podobną zmianę wprowadziła, niemal równocześnie w 1953 r. Norwegia. Por. M. Grzybowski, *Ewolucja...*, jw., s. 99-100; Osiński, op. cit., s. 143, 149.

41. *The Rigsdag: A History...*, s. 311 in.

42. Por. F. Sterzel, *Constitutional Reform in Sweden*, w: „*Interparliamentary Biulletin*” 1969, nr 46, s. 70 in.; B. Orrmende, *The Reform of the Swedish Constitution*, (w:) „*Journal of the Constitutional and Parliamentary Studies*” 1973, nr 4, s. 60-68; G. Hahn, *Die neue Schwedische Verfassung*, (w:) „*Archiv des Öffentlichen Rechts*” 1975, H. 4, s. 353 in.

43. Na ich temat szerzej: K.E. Miller, *The Danish Electoral System*, w: „*Parliamentary Affairs*”, XVII, 1964-65, s. 71-73; M. Grzybowski, *Folketing-Parlament Królestwa Danii*, Warszawa 1993, s. 7-8.

44. Por. Wydawnictwo liberalnej Folkpartiet: *Liberal ideologi och politik*, Stockholm 1984. Na temat przebiegu debaty konstytucyjnej - por. O. Nyman, *Tvåkammarssystemets omvandling*, Uppsala 1966, s. 13 in.; S. Svenson, *Enkammarriksdag*, Stockholm 1970, s. 78-80; M. Isberg, *The First Decade of the Unicameral Riksdag. The Role of the Swedish Parliament in the 1970's*, Stockholm 1982, s. 98 in. oraz, w szczególności, B. von Sydow, *Vagen till enkammarriksdagen. Demokratisk forfatningspolitik i Sverige, 1944-1968*, Stockholm 1989.

45. Por. *The Riksdag: A History of Swedish Parliament*, jw., s. 240.

46. O. Nyman, *Ny forfattning. Frageställningar i reformdiskussionen*, Stockholm 1969, s. 7 in.; Por. też J. Grajewska, *Zmiany w szwedzkim prawie konstytucyjnym*, (w:) „*Państwo i Prawo*” 1976, z. 11, s. 93.

47. Por. „*Allmanna valen 1968*”, vol. 1, *Sveriges officiella statistik*, Statistiska centralbyran, Stockholm 1969; G. Gustafsson, *Valen till Riksdag, landsting och primarkommunar den 20 sept 1970*, (w:) „*Statsvetenskapliga tidskrift*” 1970, nr 4, s. 345-347.

48. Por. B von Sydow, op. cit., s. 11 in.; M. Grzybowski, *Współczesny parlamentaryzm...*, s. 94.

49. Por. H. Stromberg, *Sveriges forfattning*, Lund 1986, s. 24-26.

50. Tekst Aktu o Formie Rządu (Regeringsformen) z 1974 r. (w:) *Kungjord genon KK 1974*: 152, SFS 1988: 1444. Tekst Aktu o Riksdagu (Riksdagsordningen) z 1974 r. z późniejszymi zmianami (w:) *Kungjord genon KK 1974*: 153, SFS 1988: 1446; (w:) *Sveriges grundlager 1989*, Stockholm 1989, s. 5-30, 31-94. Por. też raporty studyjne: *SOU 1972*: 15, *SOU 1972*: 16.

51. Bjerken, op. cit., s. 38.

52. K.E. Miller, *Government and Politics in Denmark*, Boston 1968, s. 22-23.

53. Prawo wybierania zagwarantowano posiadaczom dóbr ziemskich, nieruchomości miejskich oraz farm (o powierzchni od 7 akrów wżwyz).

54. Por. J. Himmelstrup, J. Moller, *Danske forfatningslove 1665-1953*, København 1958, s. 61-72.

55. P. Engelstoft, *Under grundloven of 1866*, w: K. Fabricius (ed.), *Der danske Rigsdag, 1849-1949*, København 1953, II, s. 709-722 in.

56. W. Czapliński, *Dzieje Danii nowożytnej, 1500-1975*, Warszawa 1982, s. 218.

57. Miller, op. cit., s. 35-36.

58. Czapliński, op. cit., s. 220.

59. Por. „*Politikens Danmarks historie*” (ed. J. Danstrup, H. Koch), *Politikens Forlag*, t. XXII, s. 117.

60. Por. Himmelstrup, Moller, op. cit., s. 134 i in.

61. *Betaenkning afgivet of Forfatningskommissionen of 1937*, København 1938.

62. Miller, op. cit., s. 39.

63. Por. W. Czapliński, *Dzieje...*, s. 283.

64. *Politikens Danmarks historie*, t. XIV; A. Ross, *Dansk statsforfatningsret*, København 1959, I, s. 293 i n.

65. S. Thossen (oprac. i wstęp), *Den tredje grundlov. Et politisk forlob og dets resultat*, København b.d., s. 78-96.

66. Por. *Konstytucja Danii (wstęp i oprac. M. Grzybowski)*, Wrocław 1992, ss. 39, 57.

67. Por. M. Grzybowski, *Folketing - parlament Królestwa Danii*, s. 9.

68. *Valglov fra 10 august 1970 (Dek. nr 366/1970) z późniejszymi zmianami*.

69. Por. B. Särilvik, *Social Bases of the Parties in a Developmental Perspective*, (w:) R. Rose (ed.), *Electoral Behaviour. A Comparative Handbok*, New York 1974, s. 399 i n.

70. O. Boore, H.J. Nielsen, S. Sanberg, T. Worre, *Vaelgese i 70'erne*, København 1976, s. 10 i n.

71. Tego typu referenda przeprowadzono w 1972 r. w sprawie przystąpienia Danii do EWG oraz w 1972 r. - w sprawie Układu z Maastricht.

72. Por. *Det norske Storting gjennom 150 ar*, Bd 1, Oslo 1964, s. 24 i n.

73. Por. J. Osiński, *Parlament i rząd...*, s. 31.

74. Tamże, s. 31. J. Osiński trafnie akcentuje odrębność norweskiego terminu „*avdelning*” (część, dział) w stosunku do określenia „izba” (kammer).

75. Por. M. Grzybowski, *Ewolucja systemów wyborczych Szwecji i Norwegii*, j.w. 1981, z. 2.
76. Lov av 1 mars 1985, nr 3 (med andringen, sist ved lov av 5 juni 1987, nr 25). Por. też E. Tofte, *Valgordningen ved stortingsvalg*, Oslo 1981, s. 33; J. Osiński, *Norweski system wyborczy na tle wyborów do Stortingu z 19 września 1993 roku*, w: „*Studia Polityczne*” nr 3/1993, s. 29-30.
77. J. Osiński, *Storting - parlament Królestwa Norwegii*, Warszawa 1993, s. 9.
78. O. Petersson, *Folkestyrelse och statsmakt i Norden*, Uppsala 1980, s. 78.
79. S. Kristjansson, *The Electoral Bases of the Islandic Independence Party 1929-1944*, SPS, vol. 2, 1979, No 1, s. 45 i n.

## RADA KANTONÓW KONFEDERACJI SZWAJCARSKIEJ

### 1. Wprowadzenie

Konstytucja Szwajcarskiej Konfederacji z 29 maja 1874 r.,<sup>1</sup> obowiązująca zresztą (z pewnymi zmianami) do dziś, zamknęła pewien etap formowania się państwa o strukturze federalnej. Droga rozwojowa szwajcarskiej państwowości była długa i wysoce oryginalna, poczynając od wieczystego związku trzech kantonów: Schwyz, Uri i Unterwalden (1 sierpnia 1291 r.), poprzez przystępowanie dalszych kantonów. Proces formowania się państwa odbywał się w warunkach wojen zewnętrznych, ale także i wewnętrznych (bratobójcze wojny religijne). Kształtowanie się państwowości pozostawało pod wpływem dwu przeciwstawnych tendencji: centralistycznej i rzeczników autonomii kantonów. Odsunięte od władzy warstwy niższe, a zwłaszcza mieszczaństwo, w zwiększeniu uprawnień Federacji widziały środek przeciwdziałania wszechwładzy arystokratycznych rodów rządzących w większości kantonów.

Te wszystkie problemy rozwojowe szwajcarskiej państwowości musiały wywrzeć piętno i na Konstytucji z 1874 r., która niejako wieńczyła ten rozwój. Genezę tej Konstytucji najlepiej wyraża konstatacja M. Rybickiego: „Będąc rezultatem doraźnego kompromisu między zwolennikami centralizacji a obrońcami autonomii kantonów (jeżeli chodzi o podział kompetencji między Związkiem a kantonami) konstytucja 1874 r. ogniskuje w sobie jednocześnie i odzwierciedla bardzo różnorodne, nawarstwiające się kolejno na przestrzeni wieków idee i koncepcje ustrojowo-polityczne”.<sup>2</sup>

Prace autorów projektu omawianej konstytucji pozostawały pod widocznym wpływem XVIII-wiecznych koncepcji ustrojowych, w szczególności Monteskiusza i Rousseau. Wzorcem, zwłaszcza dla federalnej struktury państwa, była amerykańska konstytucja z 1787 r.



Wskazanie na te historyczno-polityczne determinanty wydaje się być konieczne dla lepszego zrozumienia pozycji ustrojowej i charakteru szwajcarskiego parlamentu a w tym Rady Kantonów.

W art. 71 Konstytucja Konfederacji, z zastrzeżeniem praw przysługujących narodowi i kantonom, uznała Zgromadzenie Federalne za „najwyższą władzę Federacji” („oberste Gewalt des Bundes”). Błędny byłoby jednak wyciąganie z tego sformułowania zbyt daleko idącego wniosku co do pozycji ustrojowej parlamentu i systemu władzy. W szwajcarskiej doktrynie przyjmuje się bowiem zgodnie, że system organów państwowych został oparty na zasadzie podziału władz. Dwuizbowość parlamentu<sup>3</sup> w postaci Rady Narodowej (Nationalrat) i Rady Kantonów (Standerat),<sup>4</sup> ma swoje uzasadnienie w federalnej strukturze państwa,<sup>5</sup> w podwójnej reprezentacji: narodu i kantonów. Określenie „kanton” pochodzi z języka francuskiego, gdzie - najogólniej biorąc - oznaczało ograniczoną część kraju. W starej terminologii posługiwano się nazwą: „Ort” (miejsowość), potem „Stand” (stan). Określeniem „kanton” zastąpiono inne nazewnictwo w Helwetyckiej Konstytucji z 1798 r. W szwajcarskim systemie politycznym określenie to utrwaliło się jako wyraz suwerenności, wchodzących w skład Konfederacji, kantonów. Niektóre konstytucje kantonalne określają się „Republiką i Kantonem” (tak np. Konstytucja najmłodszego Kantonu Jura). Dlatego też w niektórych ustawach federalnych mówi się o „zagranicznych” państwach („auswärtige” Staaten).<sup>6</sup>

Rodowodu Rady Kantonów<sup>7</sup> doszukiwać się należy w średniowiecznym Tagsatzung - Zgromadzeniu. Historycznie biorąc Tagsatzung stanowiło radę konfederalnych posłów. Początkowo czas i miejsce spotkań nie miały sformalizowanego charakteru. Stopniowo jednak ukształtował się zwyczaj spotykania się w lipcu w Baden (Argowia), w miejscowości znanej z leczniczych wód, poniekąd neutralnej, gdzie, jak to złośliwie zauważa P. Durrenmatt, było dobre zaopatrzenie i szanse na przyjemne spędzenie czasu.<sup>8</sup> Uczestnikami tego zgromadzenia byli przedstawiciele danych miejscowości, którzy głosowali zgodnie z instrukcjami swych władz. Uprawnionymi do głosowania byli posłowie 13 starych miejscowości, także Zugewandte (przedstawiciele miejscowości pozostających w luźnym związku). Obrady były tajne. Początkowo ich przedmiotem były sprawy zarządzania wspólnymi dobrami. Tak ograniczony przedmiot obrad pozwalał na jednogłośnie podejmowanie uchwał. W innych sprawach jak np. polityki zagranicznej, dyskusje miały charakter niewiążącej wymiany poglądów i wyrażały się jedynie w zaleceniach. Zgromadzenie stanowiło także dogodną płaszczyznę kontaktów osobistych i wyjaśniania wątpliwości, najczęściej dotyczących proble-

mów prawnych, zarówno w stosunkach pomiędzy poszczególnymi miejscowościami, jak i do nich przynależnymi. Odegrało to szczególnie ważną rolę w czasie 30-letniej wojny (1618-48).<sup>9</sup>

Zgromadzenie (Tagsatzung) jako instytucja ustrojowa pojawiło się w Pakcie z 1815 r., tworzącym ze Szwajcarii federację suwerennych niepodległych (wówczas dwudziestu dwu) kantonów. W Tagsatzung każdy kanton dysponował jednym głosem i był reprezentowany przez jednego deputowanego. Zgromadzenie wyposażone zostało w kompetencje wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju, zawierania sojuszków i traktatów handlowych, mianowania zagranicznych przedstawicieli Federacji, powoływania pod broń określonych kontyngentów wojsk kantonalnych oraz mianowania generała, szefa sztabu i dowódców wojskowych. Sprawy wewnętrzne należały do wyłącznej kompetencji kantonów.<sup>10</sup> W doktrynie szwajcarskiej nie traktuje się wspomnianego Tagsatzung (zgromadzenia) jako parlamentu w prawdziwym tego słowa znaczeniu. Niezależnie od braku innych cech, charakteryzujących nowoczesny parlament, Zgromadzenie nie powstało w wyniku wyborów, jego członkowie byli bowiem mianowani i skierowani przez władze kantonalne. Jego skład nie odzwierciedlał należycie ludności danego kantonu. Dlatego tym bardziej podkreśla się fakt, że członkowie Tagsatzung, biorąc za wzór amerykański senat (choć bez kompetencji rządzących), wprowadzili w 1848 r. Radę Kantonów z równą liczbą reprezentantów (po dwóch) z każdego kantonu. To rozwiązanie równej reprezentacji kantonów, a nie niemiecki model Bundesratu, ze zróżnicowanym liczbowo przedstawicielstwem landów (krajów), przejęła Konstytucja z 1874 r.<sup>11</sup>

Koncepcja suwerennych i równoprawnych kantonów znalazła swój wyraz w ustanowionej w Konstytucji z 1874 r. Radzie Kantonów. W doktrynie szwajcarskiej podkreśla się, że Rada Kantonów jest federalnym elementem w szwajcarskim dwuizbowym systemie, umożliwiającym kantonom uczestniczenie w kształtowaniu woli Federacji. W tym ujęciu stanowi istotny składnik federalnego systemu Szwajcarii.<sup>12</sup> Charakterystyczną obserwacją dostarcza porównanie systemu organów federalnych z systemem organów kantonalnych. Ogólnie można stwierdzić, że każdy kanton ma prawo do samodzielnego określania własnej struktury i organizacji, pod warunkiem, by mieściła się ona w ramach federalnego prawa i odpowiadała demokratycznym zasadom. Zasada trójpodziału władz jest w kantonach powszechna, jednakże parlamenty kantonalne są jednoizbowe. Dwuizbowość występuje więc jedynie na szczeblu federalnym, spełniając - nieuniknione w przypadku państwa federalnego, jego zdecentralizowanej struktury - funkcje uzgadniające i harmonizujące.

## 2. Zasady wyboru i pozycja prawna członków Rady Kantonów

1. Dla określenia ustrojowej pozycji deputowanych do Rady Kantonów (potocznie nazywanej także „małą izbą”), koniecznym jest wyjaśnienie dwu kwestii, jakie pojawiają się na gruncie konstytucyjnych sformułowań. Pierwsza, to czy można przypisać znaczenie prawne różnym zwrotom co do kreacji składu obu izb. Jak to bowiem stwierdza art. 72 ust. 1 Konstytucji, Radę Narodową „tworzy” 200 deputowanych szwajcarskiego narodu („des schweizerischen Volkes”), natomiast Rada Kantonów (Ständerat) „składa się”<sup>13</sup> z 46 deputowanych kantonów („Abgeordneten den Kantone”). Dostrzegając normatywną słabość tych sformułowań, doktryna szwajcarska ich prawny walor widzi, z jednej strony we wskazaniu, że członkowie Rady Narodowej są wybierani w drodze powszechnych wyborów (przez „szwajcarski naród”) a członkowie Rady Kantonów zgodnie z prawem danego kantonu, z drugiej zaś jako pewien klucz do federalnego charakteru dwuizbowości: jedna z rad jest wybierana proporcjonalnie, druga tworzona przez stałą liczbę przedstawicieli, niezależnie od liczby mieszkańców.<sup>14</sup>

Dla relacji pomiędzy kantonem a wybranymi w nim członkami Rady Kantonów, koniecznym jest także wyjaśnienie określenia, jakim posługuje się art. 80 Konstytucji: „Abgeordnete der Kantone” (deputowani kantonów). W potocznym pojęciu można by bowiem to określenie rozumieć jak swoiste potraktowanie reprezentacji kantonów w dawnym (Tagsatzung) ujęciu. W doktrynie szwajcarskiej nie ma jednak wątpliwości, że stosunek przedstawicielstwa w obydwu izbach nie różni się charakterem. Obydwie izby są federalnymi organami i mimo różnego sposobu ich wyłaniania, reprezentują ogólne interesy całego kraju.<sup>15</sup>

2. O ile Konstytucja w art. 72-75 określa zasady prawa wyborczego do Rady Narodowej (wybory powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne; każdy kanton wzgl. półkanton stanowi okręg wyborczy; czynne i bierne prawo wyborcze), o tyle co do Rady Kantonów jest bardziej wstrzemięźliwa. W art. 80 określa jedynie stałą liczbę (46 deputowanych) członków Rady Kantonów oraz podział mandatów, po dwóch z każdego kantonu; obecnie istnieją wprawdzie 23 kantony, jednakże trzy z nich dzielą się na półkantony,<sup>16</sup> którym konstytucja zapewnia po jednym deputowanym (art. 80). W tych warunkach przyjęć należy, że w zakresie nieuregulowanym w Konstytucji Konfederacji ma zastosowanie ogólna zasada suwerenności kantonów (art. 3 Konstytucji). Kantony są więc suwerenne, o ile ich suwerenność nie jest ograniczona przez Konstytucję Federalną i wykonują wszystkie prawa, które nie zostały przekazane władzom federalnym. Inaczej mówiąc, wybór (a nie powołanie lub nominacja) deputowanych do Rady

Kantonów jest sprawą kantonalnego ustawodawstwa i dlatego sprawę wyboru członków Rady Kantonu regulują konstytucje kantonalne.<sup>17</sup>

Od 1977 r.<sup>18</sup> członkowie Rady Kantonów wybierani są we wszystkich kantonach w powszechnych wyborach. W trzech półkantonach (Obwalden, Nidwalden i Appenzell-Innerhoden) wyboru dokonuje się na zgromadzeniu gminnym, natomiast we wszystkich innych kantonach (i półkantonach) w drodze tajnych wyborów, jakie prawo federalne przewiduje dla wyboru członków Rady Narodowej. Okręgiem wyborczym jest kanton (półkanton). Dopuszczalny jest także, stosowany w wyborach do Rady Narodowej, tzw. panachage.<sup>19</sup> W Kantonie Jura stosowany jest system proporcjonalny;<sup>20</sup> druga lista otrzymuje drugi mandat wtedy, gdy uzyska więcej niż połowę głosów najsilniejszej listy. We wszystkich innych kantonach wybory odbywają się systemem większościowym, bezwzględny. W pierwszej turze wybór może być dokonany tylko absolutną większością głosów. W drugiej turze wystarczy większość względna. Większość, obliczana na podstawie ważnie oddanych kart do głosowania bądź głosów; określana jest w niektórych kantonach na ponad 1/4 głosów, z tym, że karta do głosowania może zawierać dwa głosy (Zürich, Bern, Glarus, Schaffhausen); w Kantonie Graubünden ponad 1/3 głosów. W Genewie wystarczy względna większość w pierwszej turze, pod warunkiem, że wynosi ona ponad 1/3 ważnych kart do głosowania. W przeciwnym razie musi się odbyć druga tura głosowania, jednakże już bez warunku owej 1/3 ważnych kart do głosowania.

Na tle przedstawionych uwag o sposobie wybierania Rady Kantonów, wspomnieć należy o krytyce, z jaką spotyka się dotychczasowe rozwiązanie (ale nie zasada, tj. istnienie na szczeblu federalnym drugiej izby) . Z jednej strony krytykowana jest samodzielna pozycja półkantony, z drugiej, i to o wiele silniej, zasada równości reprezentacji kantonów.

Wyjść trzeba przede wszystkim od stwierdzenia, że u podstaw Szwajcarskiej Konfederacji leżą dwie zasady równości: prawnej równości obywateli i prawnej równości kantonów. Ta druga zasada traktowana jest przede wszystkim jako zasada organizacyjna. Ze względu na organizacyjną pozycję kantonów (pozycję w strukturze państwa) nie ma żadnych podstaw do różnego traktowania kantonów. Mają więc one równe kompetencje i wynikającą z nich swobodę kształtowania stosunków. Wszystkie kantony mają te same prawa współdziałania w kształtowaniu woli federalnego państwa. Ta teoretycznie jednoznaczna równość kantonów, w praktyce ulega jednak pewnemu zachwianiu. Nierówna zdolność kantonów do świadczeń spowodowała (coraz silniej występująca) konieczność finansowego wyrównania na korzyść słabszych kantonów; z kooperatywnego federalizmu bar-

dziej korzystają słabsze kantony. Stąd też równość kantonów określana jest jako względna (relative Gleichheit).<sup>21</sup> Postulaty przekształcenia półkantonów w kantony odwołują się do rachunkowej słuszności. Czy powinien Kanton Jura, ze swymi 70 tys. mieszkańców posiadać dwu deputowanych, gdy tymczasem półkanton: Basel-Stadt i Basel-Land, liczące po ponad 200 tys. mieszkańców po jednym.

Te problemy pojawiły się również w latach 1967-1985, w toku prac nad nową konstytucją.

W dniu 16 maja 1967 r. podjęła prace grupa robocza, od nazwiska kierującego nią radcy federalnego (ministra) Fritza Traugotta Wahlena, zwana grupą Wahlena. Grupa ta opublikowała w dniu 6 listopada 1973 r. raport końcowy, w którym przedstawiła założenia nowej konstytucji i jej elementy strukturalne. W odniesieniu do Rady Kantonów Grupa proponowała istotne zmiany strukturalne; podwyższenie liczby członków tego organu do 60-ciu, przy rozdzieleniu dodatkowych 16 mandatów (wtedy Rada Kantonów liczyła 44 członków; Kanton Jura powstał później) na kantony o większej liczbie mieszkańców; żaden kanton nie mógłby jednak mieć więcej niż trzech deputowanych.<sup>22</sup> W oparciu o zalecenia Grupy Roboczej Wahlena, Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Policji powołało w dniu 8 maja 1974 r., pod przewodnictwem radcy federalnego (ministra) Kurta Furglera komisję ekspertów, zlecając jej opracowanie projektu nowej konstytucji. Komisja zakończyła prace w 1977 r., przedstawiając sprawozdanie ze swych prac wraz z projektem nowej konstytucji. W tym sprawozdaniu komisja poświęciła wiele uwagi pozycji ustrojowej i kształtowi Rady Kantonów, dochodząc do wniosku o celowości zrezygnowania z głęboko sięgających zmian w tym organie. Rada Kantonów powinna pozostać nadal izbą równorzędną, w skład której wchodziłoby po dwu deputowanych z każdego kantonu, z tym jednak uzupełnieniem, że kantony Basel-Stad i Basel-Landschaft powinny mieć po dwu deputowanych. W toku dyskusji nie była kwestionowana sama instytucja Rady Kantonów z zwłaszcza poglądem, że nie można jej uważać za czyste przedstawicielstwo kantonów. Poruszono jednak, co nie spotkało się z aprobatą większości, że dotychczasowe podwójne przedstawicielstwo (Rada Narodowa i Rada Kantonów) nie odzwierciedlają ani stosunków politycznych, ani liczby mieszkańców w kantonach. Kantony o stosunkowo małej liczbie mieszkańców są w stosunku do kantonów o dużej liczbie mieszkańców „nadreprezentowane”, co w konsekwencji powoduje naruszenie zasady równowagi. Komisja w zdecydowanej większości stanęła na stanowisku, że w instytucji Rady Kantonów należy i w przyszłości upatrywać autorytatywnej gwarancji dla państwowości szwajcarskiej konfederacji.

W rezultacie Komisja w przedstawionym projekcie konstytucji zaproponowała potraktowanie dotychczasowych półkantonów jako kantonów, utrzymanie zasady dwóch mandatów z każdego kantonu, z tym, że kantony: Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Ausserrhoden i Appenzell-Innerrhoden miałyby po jednym deputowanym. Równocześnie przedstawiła jednak wariantowe rozwiązanie: każdy kanton po dwóch deputowanych, po jednym cztery kantony wymienione wyżej i 16 kantonów obejmujących dużą liczbę mieszkańców po 3 deputowanych.<sup>23</sup> W toku postępowania konsultacyjnego (Vernehmlassungsverfahren) nie spotkały się z aprobatą propozycje zmiany dotychczasowego stanu rzeczy a zwłaszcza przyznania Basel-Stadt i Basel-Landschaft po 2 mandaty a tym bardziej zwiększenia liczby członków Rady Kantonów.<sup>24</sup>

W świetle przytoczonych okoliczności, można dojść do wniosku, że gdyby nawet doszło do przyjęcia nowej konstytucji, co w Szwajcarii jest raczej zdarzeniem niepewnym, a w każdym razie odległym, to i tak nie należałoby oczekiwać istotnych zmian w pozycji ustrojowej i strukturze dwuizbowego parlamentu a w szczególności Rady Kantonów.

3. Również czas kadencji członków Rady Kantonów określają samodzielnie konstytucje kantonalne. Obecnie wynosi ona we wszystkich kantonach cztery lata, niejednolita jest natomiast data wyborów. Siedemnaście kantonów i półkantonów organizuje wybory do Rady Kantonów wspólnie z wyborami do Rady Narodowej (przedostatnia niedziela w październiku przed rokiem przestępnym). W Appenzell-Innerrhoden na zgromadzeniu gminnym w kwietniu ww. roku. Również w kwietniu, jednak rok wcześniej, wybierani są na zgromadzeniu gminnym deputowani z półkantonów: Obwalden i Nidwalden. W tym samym roku, w marcu, odbywają się wybory w Glarus i Graubunden, natomiast w październiku w Zug. Zestawienie dat wyborów wskazuje na to, że Rada Kantonów nie może mieć sztywnej kadencji.

W razie opróżnienia mandatu w czasie kadencji, jego obsadzenie następuje w drodze wyborów uzupełniających, z wyjątkiem Kantonu Jura, gdzie system proporcjonalny pozwala na obsadzenie z urzędu zwolnionego mandatu.

4. Jak to już wyżej zaznaczyliśmy, wybory członków Rady Kantonów są sprawą kantonów, ich ustawodawstwa i określonych przez nie organów. Dlatego też zgodnie z art. 1 regulaminu Rady Kantonów,<sup>25</sup> Rada Kantonów jedynie przyjmuje do wiadomości zawiadomienia (komunikaty) kantonów o wyborach do Rady Kantonów. Nie posiada więc w tym względzie żadnych uprawnień kontrolnych. Natomiast po wyborze członkowie Rady Kantonów mają następujące obowiązki:

1) złożenia przysięgi lub ślubowania (regulamin przewiduje alternatywnie obie te formy) według roty ustalonej w regulaminie. Odmowa złożenia przysięgi (ślubowania) nie powoduje utraty mandatu a jedynie niedopuszczalność brania udziału w posiedzeniach izby i jej organów (art. 4 ust. 2 reg. Rady Kantonów);

2) przedstawienia informacji o działalności zawodowej i sprawach, które są połączone z mandatem. W przepisach dotyczących ujawniania tego rodzaju powiązań, art. 3bis ustawy o stosunkach między izbami nakłada na deputowanych obowiązek pisemnego przedstawienia, przy przystąpieniu do działalności parlamentarnej, informacji o:

a) swoich czynnościach zawodowych,

b) działalności w zarządzających i nadzorczych gremiach znaczących szwajcarskich i zagranicznych korporacji, zakładach i fundacjach prawa prywatnego i publicznego,

c) trwałym sprawowaniu funkcji kierowniczych lub doradczych dla ważnych szwajcarskich lub zagranicznych grup interesów,

d) współdziałaniu z komisjami i innymi organami Federacji.

Deputowani mają obowiązek na początku każdego roku kalendarzowego aktualizowania tych informacji. Informacje deputowanych podlegają wpisowi do rejestru, który - z zastrzeżeniem tajemnicy zawodowej - jest jawny;

3) udziału w posiedzeniach izby i informowania prezydenta izby w razie przeszkód (art. 39 reg. Rady Kantonów). Do niepisanych zasad należy obowiązek udziału w posiedzeniach komisji. Szwajcarski parlament ma wprawdzie charakter parlamentu „społecznego” (Milizparlament),<sup>26</sup> jednakże członkowie Rady Kantonów otrzymują z kasy kantonów określone „odszkodowanie” (Entschädigung, rozumiane jako pokrycie kosztów, diet itp. - art. 83 Konstytucji Konfederacji). W praktyce ukształtował się zwyczaj ustalania przez kantony świadczeń dla członków Rady Kantonów w sposób zbliżony z świadczeniami, określonymi ustawowo dla członków Rady Narodowej.

5. Członkowie Rady Kantonów, podobnie jak Rady Narodowej, korzystają z wolnego mandatu i nie są wiązani żadnymi instrukcjami (art. 91 Konstytucji). W doktrynie szwajcarskiej przeważa pogląd, że bez naruszenia zasady wolnego mandatu (art. 91 Konstytucji Federalnej), nie mogłyby konstytucje kantonalne dopuścić możliwości odwołania członka Rady Kantonów.<sup>27</sup> W razie podjęcia próby wprowadzenia takiego przepisu do konstytucji kantonowej, sprawa zgod-

ności z Konstytucją Konfederacji podlegałyby sprawdzeniu przez Zgromadzenie Federalne (art. 85 pkt. 7 i 8).

6. Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu członka Rady Kantonów przewiduje Konstytucja Federalna w trzech wypadkach: członkostwa Rady Narodowej i Rady Federalnej (rządu - art. 81) oraz zajmowania stanowiska sędziego federalnego (art. 108 ust. 2). Ograniczenie to jest węższe, aniżeli w odniesieniu do członków Rady Narodowej, gdzie ponadto niedopuszczalnym jest łączenie mandatu ze stanowiskiem urzędnika (funkcjonariusza) federalnego (art. 77) i duchownego (art. 75). Kantonalne prawo może wprowadzić dalsze przypadki niepołączalności. Dodatkowo wspomnieć należy o - dotyczącym także członków Rady Kantonów - konstytucyjnym zakazie przyjmowania od obcych rządów jakichkolwiek rent, wynagrodzeń, tytułów, prezentów oraz orderów. Zachowanie sprzeczne z tym zakazem pociąga za sobą pozbawienie zajmowanych stanowisk (art. 12 ust. 1). Objęcie mandatu przez osoby, które otrzymują wymienione świadczenia lub posiadają wymienione tytuły lub odznaczenia, jest możliwe tylko pod warunkiem wyraźnego zrezygnowania z tych świadczeń lub tytułu i zwrócenia posiadanego odznaczenia (art. 12 ust. 2).

7. W sposób specyficzny uregulowana jest w szwajcarskim systemie prawnym sprawa immunitetu. Instytucję tę wprowadza się z przepisu art. 117 Konstytucji, stanowiącego, że urzędnicy Konfederacji są odpowiedzialni za prowadzenie spraw Konfederacji. Ustawa federalna określi bliżej tę odpowiedzialność. Aktualnie kwestię tę reguluje ustawa federalna o odpowiedzialności Federacji, członków jej władz i urzędników.<sup>28</sup> Ustawa ta określa szeroko swój podmiotowy zasięg, obejmując swym zakresem również członków Rady Narodowej i Rady Kantonów. Immunitetem materialnym objęte są, zarówno w zakresie cywilnej, jak i karnej odpowiedzialności, wypowiedzi (ustawa posługuje się wprawdzie określeniem: Voten: głosy, jednak pojęcie to należy rozumieć szerzej, jako wypowiedzi) deputowanych obu izb zarówno na Zgromadzeniu Federalnym, jak i w komisjach (art. 2 ust. 2 cyt. ustawy). Immunitetem formalnym objęte są te karalne czyny deputowanych, które odnoszą się do urzędowych czynności bądź stanowiska; pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, zgodnie z art. 14 ust. 1 cyt. ustawy, wymaga zezwolenia obu federalnych izb. Przepis określa zarazem tryb postępowania parlamentarnego o udzielenie zezwolenia, dopuszczając możliwość tymczasowego zawieszenia w czynnościach, a w razie przekazania sprawy Federalnemu Sądowi, nakazuje wyznaczenie nadzwyczajnego prokuratora.

Wspomniane zezwolenie jest konieczne w szczególności wtedy, gdy dla ścigania lub zahamowania czynu przestępnego, ma zostać zawieszona tajemnica po-

czkowa. Zezwolenie takie jest zawsze niezbędne gdy wchodzi w grę nadzorowanie osób trzecich. W takich wypadkach o udzieleniu lub odmowie udzielenia rozstrzyga komisja, która składa się z prezydentów i wiceprezydentów obu izb. Jeżeli przynajmniej trzech członków komisji nie opowie się za udzieleniem zezwolenia, zezwolenia takiego należy odmówić. Zarówno postępowania, jak i decyzja komisji, są niejawnie. Tryb ten ma zastosowanie również w razie konieczności wstępnego wyjaśnienia stanu faktycznego albo zabezpieczenia dowodów dla dochodzenia lub śledztwa. Jeżeli dozwolone przez komisję środki zostały zastosowane, należy wyjednać zezwolenie na ściganie, chyba że postępowanie zostało umorzone. Niedopuszczalnym jest aresztowanie bez zgody federalnych rad (art. 14 cyt. ustawy). Ograniczoną ochronę przed policyjnym lub sądowym ściganie zawiera ustawa o politycznych i policyjnych gwarancjach na rzecz Konfederacji.<sup>29</sup> W czasie sesji izb lub Zgromadzenia Federalnego dopuszcza ona możliwość policyjnego lub sądowego ścigania za przestępstwa lub występki, które nie odnoszą się do urzędowych czynności, tylko za pisemną zgodą zainteresowanych lub izby, do której należą (art. 1 ust. 1). W razie aresztowania ze względu na obawę ucieczki lub schwywania na gorącym uczynku, organ zarządzający ten środek musi wyjednać zgodę we właściwej izbie, w ciągu 24 godzin, chyba że zgodę taką wyraził pisemnie sam zainteresowany (art. 1 ust. 2). Jeżeli w chwili rozpoczęcia sesji zostało już wszczęte postępowanie policyjne lub sądowe, deputowany może, sprzeciwiając się kontynuowaniu aresztu bądź wezwaniu na rozprawę, wystąpić - za pośrednictwem rządu - do swojej izby, o podjęcie decyzji w tej sprawie. złożenie podania nie ma wstrzymującego skutku (art. 2 ust. 1). Wynikające z immunitetu prawo nie przysługuje w stosunku do wykonania kary pozbawienia wolności, orzeczonej prawomocnym wyrokiem, której początek przypadał przed rozpoczęciem sesji Zgromadzenia Federalnego (art. 3).

Jak z przedstawionych uwag wynika, immunitet w prawie szwajcarskim jest ustawową, a nie konstytucyjną instytucją. Ma stosunkowo wąski zakres w odniesieniu do immunitetu materialnego, jest także ograniczony w stosunku do immunitetu formalnego.

### 3. Organizacja wewnętrzna Rady Kantonów

Struktura i organizacja pracy obu izb nie różni się w istotny sposób. Określają je przepisy rangi konstytucyjnej, ustawowej i regulaminowej. Regulaminy izb, odmiennie niż w polskim prawie, nie mają wyraźnego, bezpośredniego oparcia w Konstytucji, lecz w cyt. wyż. ustawie o stosunkach między federalnymi izbami

(GVG). Zgodnie z art. 8 tej ustawy, każda izba stanowi swój regulamin i zatwierdza regulaminy swoich komisji.

Konstytucyjnymi organami są jedynie przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady Kantonów. Art. 82 przepis stanowi:

1) Rada Kantonów wybiera ze swego grona na każdej zwyczajnej lub nadzwyczajnej sesji, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady. Pojęcie sesji wyjaśnia art. 1 cyt. ustawy o stosunkach między izbami. Obydwie izby zbierają się więc na zwyczajnej sesji w ostatni poniedziałek listopada, w pierwszy poniedziałek marca i czerwca, jak również po tzw. Bettag (protestanckie święto pokuty, w drugiej połowie września). Izby mogą ustalić na początku sesji odbycie sesji w drodze wyjątku w innym dniu; każda izba może postanowić o zwołaniu sesji nadzwyczajnej (choć z art. 86 Konstytucji wyprowadza się wniosek o konieczności równoczesnego odbywania sesji przez obie izby); w takim wypadku, zgodnie z art. 1 ust. 2bis o stosunkach między izbami, informuje o tym odpowiednio wcześniej drugą izbę, aby umożliwić jej równoczesne odbycie własnej sesji nadzwyczajnej;<sup>30</sup>

2) wybór (na zwyczajnej sesji) przewodniczącego spośród deputowanych danego kantonu, wyłącza możliwość wyboru na najbliższej sesji zwyczajnej spośród nich na stanowisko przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego Rady;

3) deputowani z tego samego kantonu nie mogą być zastępcami przewodniczącego Rady Kantonów w ciągu dwóch, kolejno po sobie następujących sesji zwyczajnych;

4) w razie równego podziału głosów rozstrzyga głos przewodniczącego, który jednak w czasie wyborów korzysta z prawa głosu jak każdy deputowany.

Ograniczenia wynikające z reprezentacji kantonu odnoszą się do półkantonów. Do obowiązków przewodniczącego Rady należy: kierowanie obradami Rady, a zwłaszcza pilnowanie przestrzegania regulaminu i porządku posiedzenia, reprezentowanie Rady - we współdziałaniu z innymi członkami biura - na zewnątrz oraz utrzymywanie kontaktu z Radą Narodową i rządem, troszczenie się o załatwianie spraw między sesjami, nadzór nad sekretariatem Rady Kantonów oraz - wspólnie z prezydentem Rady Narodowej - sprawowanie nadzoru nad służbami parlamentarnymi.

Przepisami niższego rzędu (ustawowymi i regulaminowymi) ustanowione zostały następujące organy Rady Kantonów:

a) biuro (art. 5 reg. Rady Kantonów). Rada Kantonów na początku każdej sesji zimowej wybiera ze swego grona: przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, dwóch sekretarzy i jednego zastępcę; wszyscy oni tworzą biuro. Gdyby stanowisko przewodniczącego zostało zwolnione przed rozpoczęciem sesji letniej, odbywa się wybór nowego przewodniczącego. Przewodniczący Rady uczestniczy w głosowaniu i wyborach w biurze; w razie równości głosów, przeważa jego głos. W razie opróżnienia miejsc przez innych członków biura, następuje uzupełnienie składu. Gdyby któryś z członków biura nie mógł przez dłuższy czas brać udziału w posiedzeniach tego organu, Rada wybiera jego zastępcę.

Do zadań biura należy (art. 6 cyt. reg. Rady Kantonów):

- 1) planowanie porządku sesji,
- 2) opiniowanie i przedstawianie wniosków w sprawach organizacji i postępowania Rady, jak i w odniesieniu do inicjatyw parlamentarnych,
- 3) angażowanie sekretarza i dalszych pracowników sekretariatu Rady,
- 4) reprezentowanie spraw Rady wobec komisji koordynacyjnej i na zewnątrz,
- 5) wybór przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i członków komisji oraz delegacji, jak i spośród deputowanych Rady Kantonu członków wspólnych komisji obu izb (komisja ulaskawień, komisja redakcyjna) i do stałych przedstawicielstw międzynarodowych organizacji. Każdy członek Rady może w ciągu trzech dni zakwestionować wybór; w takim wypadku rozstrzyga Rada,
- 6) ustalanie zakresu działania poszczególnych komisji stałych, po uprzednim wysłuchaniu ich przewodniczących,
- 7) po wysłuchaniu przewodniczących komisji, przydzielanie komisjom spraw do rozpatrzenia i określenie terminu ich załatwienia. W wypadku gdy przedmiot obrad przekracza kompetencje poszczególnych komisji, biuro może zaprosić do przygotowania wspólnego sprawozdania inne stałe komisje. Może także, po wysłuchaniu przewodniczących zainteresowanych komisji, rozszerzyć na inne komisje zlecenie do rozpatrzenia sprawy.

b) komisje. W Radzie Kantonów działa zgodnie z art. 10 regulaminu tego organu, dwanaście stałych komisji a mianowicie: 1) finansowa, 2) nadzoru (Geschäftsprüfungskommission), 3) spraw zagranicznych, 4) nauki, kształcenia i kultury, 5) społecznego zabezpieczenia i zdrowia, 6) ochrony środowiska, planowania przestrzennego i energetyki, 7) bezpieczeństwa, 8) komunikacji i łączno-

ści, 9) gospodarki i podatków, 10) prawno-państwowa, 11) spraw prawnych, 12) publicznego budownictwa.

Komisje są organami parlamentu i nie posiadają samodzielnych kompetencji do podejmowania wiążących decyzji. Komisje opracowują, skierowane do nich przez biuro, sprawy należące do zakresu ich działania, systematycznie śledzą rozwój społeczny i polityczny w obszarze ich właściwości, przygotowują propozycje i wnioski dla rozwiązania określonych spraw. Komisje obydwu izb koordynują prace w zakresie tych samych lub podobnych spraw.

Przepisy cyt. wyż. ustawy o stosunkach między izbami określa kilka obszarów, na których - ze względu na przedmiot - istnieje koordynacja działalności legislacyjnej i egzekutywnej.

W zakresie stosunków międzynarodowych, przepis art. 47bis a, wychodząc ze stwierdzenia, iż obydwie izby śledzą rozwój międzynarodowych stosunków i towarzyszą międzynarodowym kontaktom Szwajcarii, nakłada na rząd obowiązek systematycznego informowania zarówno deputowanych, jak i komisji zagranicznych o sytuacji międzynarodowej oraz zamiarach współdziałania w ramach międzynarodowych organizacji i z „zagranicznymi”. Rząd ma obowiązek uprzedniego konsultowania z zagranicznymi komisjami wytycznych dla rokowań i negocjacji. Z kolei komisje zagraniczne mają obowiązek informować pozostałe stałe komisje o problemach, które mogą je dotyczyć. W takim wypadku komisje te zostaną wciągnięte do konsultacji.

Drugim obszarem ustawowej koordynacji jest nadzór sprawowany przez parlamentarne komisje kontroli nad działalnością administracji i organów wymiaru sprawiedliwości (art. 47ter). Każda z izb ma obowiązek utworzenia stałej komisji kontroli. Komisje dzielą się na sekcje, które w odniesieniu do kontrolowanych organów i urzędów, posiadają uprawnienia przysługujące całej komisji. O dostrzeżonych w kontroli brakach i uchybieniach budżetowych, komisja kontroli informuje komisję finansową. Zadaniem komisji kontroli jest systematyczne badanie działalności w zakresie ochrony państwa i służb specjalnych. Powołany przepis określa także uprawnienia w zakresie postępowania dowodowego, w tym objętego tajemnicą służbową lub wojskową.

Trzecią dziedziną uregulowaną w cyt. ustawie w sposób szczególny, są prawa i obowiązki komisji finansowych (art. 48-50). W tym zakresie ustawa wprowadza - jako wspólną dla obydwu izb - instytucję Finanzdelegation (przedstawicielstwa ds. finansów). Ową Finanzdelegation tworzą deputowani (po trzech) wybrani ze swego grona przez komisje finansowe obu izb, na okres kadencji.



Przedstawicielstwo to konstituuje się samodzielnie, dysponuje sekretariatem i podlega służbowemu nadzorowi sekretarzy obu komisji. Zadania i organizację kontroli finansowej określa federalna ustawa z 28 czerwca 1967 r.<sup>31</sup> Również ta komisja działa w sekcjach. Ma ona szerokie kompetencje w zakresie badania budżetu i finansów. Ma obowiązek zawiadomić komisję kontroli o stwierdzonych niedociągnięciach.

I wreszcie w tych sprawach dotyczących administracji federalnej, które ze względu na wielką doniosłość wymagają szczególnego wyjaśnienia przez Zgromadzenie Federalne, mogą izby powołać komisje śledcze dla zbadania sprawy i dostarczenia w ten sposób pełniejszej podstawy do oceny przez Zgromadzenie. Powołanie takich komisji następuje na podstawie uchwały Zgromadzenia, po wysłuchaniu stanowiska rządu. Jeżeli większość każdej z tych komisji opowie się za tym, komisje śledcze obu izb mogą się połączyć z celu prowadzenia wspólnych dochodzeń i przedstawienia wspólnego sprawozdania. Przepisy cyt. ustawy określają szczegółowo zasady i tryb postępowania (art. 54-65). Za złożenie fałszywych zeznań przed komisją śledczą grozi odpowiedzialność karna na ogólnych zasadach.

Członkostwo w stałej komisji jest zasadniczo (w wyjątkowych wypadkach biuro może przedłużyć ten okres) ograniczone do sześciu lat. Ponowny wybór dopuszczalny jest dopiero po dwóch latach od chwili ustania członkostwa w komisji. Kadencja przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji wynosi dwa lata, z zakazem reelekcji. Skład komisji i ich prezydów, ustalany jest z uwzględnieniem wielkości frakcji parlamentarnych i języka urzędowego danego okręgu.

Komisje mogą powoływać podkomisje i biegłych, zapraszać na swe posiedzenia ministrów oraz żądać przedstawienia przez rząd uzupełniających materiałów i sprawozdań.

Zaznaczyć przy tym należy, że sprawami legislacji zajmują się komisje ad hoc (art. 8 *quinquies* cyt. wyż. ustawy o stosunkach między izbami).

Obu izbom, ich organom oraz deputowanym, zapewniają należyta obsługę kancelaryjną służby parlamentarnej (art. 8 *novies* ustawy o stosunkach między izbami). Są one pewną nowością, gdy się weźmie pod uwagę, że praktycznie do 1967 r. obsługę taką sprawował sekretariat Rady Federalnej (rządu). Służbami parlamentarnymi kieruje sekretarz generalny, który jest równocześnie przewodniczącym zarządu, obejmującego ponadto dwóch zastępców sekretarza generalnego. Mimo powoływania zarówno sekretarza generalnego, jak i jego zastępców

przez rząd, za zgodą odpowiednich organów obydwu izb, nie ulega wątpliwości, że są to wydzielone służby parlamentarne. Organizację i zasady ich działania określa uchwała federalna z 7 X 1988 r.<sup>32</sup>

Wspomnieć jeszcze należy o strukturach politycznej aktywności deputowanych. Podstawową formą są frakcje, obejmujące członków tej samej partii z obu izb. Frakcję taką mogą tworzyć również deputowani kilku partii, w każdym jednak wypadku minimalną jest liczba pięciu członków frakcji. Frakcja zawiadamia sekretarza generalnego o powstaniu frakcji, jej składzie i zarządzie, a zwłaszcza o sekretarzu odpowiedzialnym za kontakty. Frakcje zajmują się sprawami zawiśłymi w parlamencie, przygotowują wybory i przyczyniają się do racjonalnego załatwiania spraw (art. 8 *septies* ustawy o stosunkach między izbami).<sup>33</sup> Mniejsze frakcje o podobnej orientacji politycznej mogą łączyć się w celu obsadzenia komisji. Frakcje mogą prowadzić własny sekretariat, otrzymując materiały i pomoc techniczno-biurową służb parlamentarnych.

Deputowani mogą łączyć się w określone grupy interesów lub problemowe. W takim wypadku powinny one uzyskać, w miarę możliwości, pomoc lokalową i udogodnienia administracyjne, pod warunkiem, że członkostwo w tych grupach jest otwarte dla wszystkich deputowanych. Lista członków jest jawna (art. 8 *octies*).

Na szczególną uwagę zasługuje międzyizbowy organ: Konferencja Koordynacyjna. Do zadań Konferencji należy w szczególności: ustalenie kolejności spraw podlegających rozpatrzeniu przez Zgromadzenie Federalne według ich pilności a także opracowanie planu legislacyjnego i kalendarza czynności Zgromadzenia Federalnego. Konferencja uzgadnia także plany sesji obydwu izb. Zajmuje się kwestiami wzajemnych stosunków między izbami oraz między izbami i rządem. Wybiera ona ze swego grona na okres kadencji po trzech członków z każdej izby do zarządu (*Verwaltungsdelegation* - zarządzającej delegacji). Zarząd ów konstituuje się sam a jego zadaniem jest kierowanie służbami parlamentarnymi oraz nadzór nad ich działalnością i gospodarką. Konferencja może nałożyć na poszczególnych jej członków określone zadania. Postanowienia konferencji wymagają akceptacji biur obu izb. W posiedzeniach konferencji mogą brać udział z głosem doradczym, jednakże z prawem do stawiania wniosków, Prezydent Konferencji i Kanclerz Federalny;<sup>34</sup> ten ostatni uczestniczy także w posiedzeniach zarządzającej delegatury.



#### 4. Kompetencje Rady Kantonów

1. Na wstępie przypomnieć należy, że Rada Kantonów nie jest reprezentacją kantonów w prawniczym tego słowa znaczeniu. Co najwyżej przyznaje się jej w doktrynie pewne cechy politycznej reprezentacji kantonów z tego względu, że wszystkie kantony reprezentowane są w tym organie przez taką samą liczbę deputowanych, jak również z tego powodu, że ustrojodawca sprawę wyboru i wynagrodzenia deputowanych przekazał do gestii kantonów.<sup>35</sup>

Po drugie trzeba zwrócić uwagę, że Konstytucja, traktując izby jako części składowe Zgromadzenia Federalnego,<sup>36</sup> nie przypisuje im samodzielnych, odrębnych kompetencji, choć równocześnie przyjmuje zasadę odrębnego obradowania przez każdą z izb (art. 92). Przepis art. 84 Konstytucji, głoszący: Rada Narodowa i Rada Kantonów rozpatrują wszystkie sprawy, które na podstawie konstytucji należą do kompetencji Konfederacji i nie są przekazane innym władzom Federacji, ma charakter definicji negatywnej.<sup>37</sup> W konstytucji tego przepisu dostrzegalny jest wprawdzie wertykalny (pionowy) podział kompetencji (kompetencje kantonów - art. 3 Konstytucji), jednakże normatywną wartość cyt. art. 84 przypisuje się horyzontalnemu podziałowi kompetencji pomiędzy poszczególne organy władzy. Szwajcarska doktryna nie przypisuje wprawdzie temu przepisowi nadmiernego znaczenia, jednakże nie uznaje go za bezużyteczny. Przyjmuje w szczególności, że te kompetencje, które nie zostały przypisane legislatywie w szerokim tego słowa znaczeniu, egzekutywie, bądź sądownictwu, należą do właściwości Zgromadzenia Federalnego; przykładem nadzwyczajne kompetencje i pełnomocnictwa w stanach wyjątkowych.<sup>38</sup>

2. Kompetencje szwajcarskiego parlamentu mogą być (i są) różnie klasyfikowane. Wychodząc z treści art. 85 Konstytucji można przysługujące obu izbom funkcje ująć następująco:

1) funkcje ustawodawcze; funkcje ustawodawcze zaliczane są w szwajcarskiej doktrynie do podstawowych funkcji parlamentu, stanowią rdzeń wszelkich kompetencji przypisanych Federalnemu Zgromadzeniu na podstawie cyt. art. 85<sup>39</sup> W świetle tego przepisu do kompetencji prawodawczej obu izb Zgromadzenia Federalnego należą:

- a) ustawy dotyczące organizacji i wyboru władz związkowych (pkt. 1 art. 85),
- b) ustawy i postanowienia w zakresie tych spraw, do których normowania jest Federacja uprawniona stosownie do Konstytucji (pkt. 2 art. 85).

Kompetencje łączna obu izb wynika z art. 89 ust. 1 Konstytucji; ustawy i postanowienia federalne mogą być wydane tylko za zgodą obydwu izb. Obu izbom przysługuje inicjatywa ustawodawcza;<sup>40</sup>

2) funkcje kreacyjne - tworzenie nowych urzędów i wybór określonych organów (Rady Federalnej,<sup>41</sup> Federalnego Sądu, kanclerza, generała dowodzącego armią federalną; również ustalanie uposażenia i odszkodowania dla członków władz federalnych i Kancelarii Federalnej;

3) funkcje w zakresie polityki zagranicznej (sojusze, umowy);

4) funkcje ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego (wypowiadanie wojny, zawieranie pokoju);

5) funkcje ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (gwarancje konstytucji i terytorium kantonów, środki zapewniające bezpieczeństwo wewnętrzne itp.);

6) funkcje ustrojowo-gwarancyjne (zagwarantowanie konstytucji kantonów);

7) funkcje militarne - rozporządzanie armią federalną;

8) finansowo-budżetowe (przygotowanie rocznego preliminarza i zatwierdzanie budżetu państwowego, decyzje o zaciągnięciu pożyczek);

9) nadzorcze - zwierzchni nadzór nad administracją federalną i wymiarem sprawiedliwości;

10) administracyjno-skargowe - rozpatrywanie skarg na decyzje rządu w sprawach sporów administracyjnych;

11) sporno-kompetencyjne - w sporach pomiędzy władzami federalnymi;

12) ustrojowe - zmiana konstytucji federalnej.

Katalog ten uzupełnić należy o funkcje kontrolne, wyrażające się w szczególności w instytucjach: interpelacji i zapytań oraz możliwości powoływania komisji śledczych.

Interesujący sposób klasyfikacji funkcji Zgromadzenia Federalnego przedstawia Hangartner, biorąc za podstawę następujące kryteria:

a) rzeczowe - ustrojodawca uznaje pewne, ważne życiowo obszary, za naturalne dziedziny działania państwa np. żegluga, polowanie i myślistwo;

b) porządku - kompetencje zostają wyprowadzone ze struktury prawa (np. prawo cywilne, prawo karne);

c) funkcji państwowych (z klasycznym podziałem władz i kompetencji: ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska), z których wynikają wielorakie kompetencje a w szczególności: ustawodawcze, administracyjne oraz sędziowskie;

d) krzyżujących się problemów - dotyczą one wszystkich dziedzin życia jak np. ochrony środowiska, bądź zagranicznych stosunków;

e) celów państwa jak np. planowania przestrzennego, państwowych dróg.<sup>42</sup>

## 5. Zasady obradowania i podejmowania decyzji w Radzie Kantonów

1. Ze względu na podkreśloną już wyżej równorzędność obu izb, kolejność rozpatrywania przez nie spraw została ustawowo uregulowana. Zgodnie z art. 9 ustawy o stosunkach między izbami, przewodniczący izb, z zastrzeżeniem zgody komisji koordynacyjnej, uzgadniają przydział spraw do poszczególnych izb. W braku uzgodnienia decyduje losowanie. Izba, która jako pierwsza przystąpi do rozpatrzenia sprawy nazywana jest Erstrat wzgl. Prioritätsrat. Jeżeli rząd, jeszcze przed spotkaniem obu izb, określi sprawę jako szczególnie pilną, o kolejności rozpatrywania rozstrzygają ostatecznie prezydenci izb. W takim wypadku biuro wyznacza komisje jeszcze przed rozpoczęciem sesji.

2. Jako warunek ważności obrad konstytucja przyjmuje „obecność bezwzględnej większości członków właściwej Rady” (art. 87). Również uchwały w poszczególnych Radach „zapadają bezwzględną większością głosów” (art. 88).

Tryb pracy Rady Kantonów i jej komisji, określa bliżej regulamin tego organu. Zasadą jest, że Rada Kantonów rozpatruje poszczególne sprawy, z wyjątkiem wystąpień deputowanych (wniosków co do rezolucji, zaleceń, postulatów oraz interpelacji i zapytań), dopiero po przedstawieniu przez komisję sprawozdania. Jak to już wcześniej zaznaczyliśmy, sprawy trafiają do komisji na skutek skierowania przez biuro. Biuro - po wysłuchaniu przewodniczących stałych komisji - sporządza roczny plan, rezerwując określone terminy na posiedzenia komisji. Poza tym komisje mają swobodę w kwestii odbycia posiedzenia (miejsca, czasu, sposobu). Komisje składają izbie, pisemnie lub ustnie, sprawozdania o przebiegu posiedzeń wraz z uzasadnieniem przedstawionych wniosków. Wyznaczają sprawozdawcę lub sprawozdawców i komunikują sekretariatowi izby, że są gotowe do przedstawienia sprawozdania. Ustne sprawozdania komisje mogą uzupełnić na piśmie, o ile ich wniosek odbiega od propozycji rządu do postanowień Rady Narodowej. W sprawach niespornych lub prostych sprawozdanie może być przedstawione

tylko na piśmie. Forma pisemna jest konieczna w sprawach, w których deputowani nie otrzymali żadnych innych urzędowych materiałów (np. przy inicjatywie kantonów). Głosowanie odbywa się na zasadach zwykłej większości głosów; w razie równowagi przeważa głos przewodniczącego. Posiedzenia komisji są poufne; przebieg obrad i stanowiska zajmowane przez uczestników objęte są tajemnicą urzędową. Przewodniczący komisji lub deputowani upoważnieni przez komisję informują środki masowego przekazu, w zależności od znaczenia sprawy - pisemnie lub ustnie, o wyniku obrad komisji. Zasadniczo ujawnieniu podlegają uchwały komisji, z podaniem stosunku głosów (jednakże bez imiennego wskazania głosujących) oraz istotne wnioski i poglądy prezentowane na posiedzeniu.

3. Porządek obrad i początek posiedzenia pierwszej sesji Rady Kantonów porządkowany jest deputowanym do wiadomości w zawiadomieniu o posiedzeniu. Na zakończenie każdego posiedzenia, izba - na wniosek przewodniczącego - ustala porządek dzienny następnego posiedzenia. Rada Kantonów może w drodze wyjątku uzupełnić porządek obrad a w szczególności w zakresie dotyczącym usunięcia rozbieżności, o czym będzie mowa dalej. Obecność deputowanych na posiedzeniu izby jest obowiązkowa, w razie przeszkód należy powiadomić o tym prezydenta izby. Po otwarciu posiedzenia przez przewodniczącego izby, w celu ustalenia czy izba jest zdolna do prowadzenia obrad, odbywa się sprawdzanie obecności. W Radzie Kantonów sprawdzenie odbywa się przez imienne wywołanie. Prezydent izby informuje deputowanych o tych pisemnych wystąpieniach, które mają znaczenie dla członków izby i które nie zostały skierowane do komisji w celu zbadania i złożenia sprawozdania. Konstytucyjną zasadą jest jawność obrad (art. 94). Izba może jednak na wniosek pięciu deputowanych lub rządu, postanowić o wyłączeniu jawności (art. 47 reg. Rady Kantonów). Przepisy regulaminu Rady Kantonów co do przebiegu dyskusji (zgłaszania się do dyskusji, kolejności udzielania głosu, rzeczowości, zamknięcia dyskusji po wyczerpaniu listy mówców) nie odbiegają od powszechnie stosowanych zasad i dlatego nie wymagają omówienia. Wspomnieć jedynie należy o tym, że sprawozdania komisji przedstawiane są w pierwszej kolejności. Każdy deputowany ma prawo do zgłaszania wniosków w zawisłych sprawach. Jeżeli wniosek dotyczy zmiany treści przedłożenia, musi być przedstawiony pisemnie, w trzech urzędowych językach (niemieckim, francuskim i włoskim).

Z wyjątkiem spraw, których rozpatrzenie ma charakter obligatoryjny, Izba rozstrzyga przede wszystkim kwestię czy przedłożenie<sup>43</sup> ma być rozpatrywane. W wypadku podjęcia decyzji o rozpatrzeniu sprawy, obrady toczą się w stosunku do poszczególnych przepisów, jednakże izba może postanowić rozpatrzenie

przedłożenia częściowo lub w całości. Izba może całe przedłożenie lub poszczególne jego przepisy zwrócić komisji lub rządowi do ponownego zbadania. Przed głosowaniem przewodniczący izby dokonuje krótkiego przeglądu wniosków i przedstawia izbie swoje propozycje co do stawiania pytań i kolejności głosowania. Wszelkie zastrzeżenia przeciwko tym propozycjom są rozstrzygane bezzwłocznie (art. 63 reg. Rady Kantonów). Głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki. Wnioski bezspornie nie są poddawane pod głosowanie. Przy widocznych wynikach głosowania można odstąpić od przeliczania głosów, jednakże przy głosowaniu nad całością lub głosowaniu końcowym, a także w sprawach tzw. klauzuli pilności, w każdym wypadku liczba głosów musi być ustalona i zaznaczona w protokole. Na żądanie dziesięciu deputowanych odbywa się imienne głosowanie. W takim wypadku przewodniczący izby przedstawia treść wniosku podlegającego głosowaniu, deputowani odpowiadają ze swoich miejsc. Oddanie głosu lub wstrzymanie się zostaje odnotowane w protokole. Za głosujących uznaje się tylko tych, którzy bezpośrednio po wywołaniu ich nazwiska oddali głos. W razie równości głosów przeważa głos prezydenta izby, który może uzasadnić swój głos. Wybory w izbie odbywają się pisemnie, tajnie i według zasady bezwzględnej większości.

4. Jakkolwiek i w innych systemach prawnych znane są różne instytucje i mechanizmy uzgadniania stanowisk dwu izb parlamentu, to jednak w szwajcarskim systemie politycznym, wiernym zasadom Konkordanzdemokratie (demokracji uzgodnieniowej), tego rodzaju mechanizmy są szczególnie widoczne. Instytucją o takim właśnie charakterze jest procedura usuwania rozbieżności w postępowaniu legislacyjnym (Differenzbereinigung - art. 16-20 ustawy o stosunkach między izbami). Często zdarza się bowiem, że uchwalone przez izby teksty ustaw różnią się między sobą. W takim wypadku przedłożenie powraca do tej izby, która jako pierwsza wszczęła postępowanie legislacyjne w celu ustosunkowania się przez nią, a zwłaszcza zajęcia stanowiska co do tego czy podtrzymuje swoją wersję, czy przyjmie wersję drugiej izby względnie chce przedstawić nową wersję. W gruncie rzeczy ta próba uzgodnienia trwa tak długo aż zostanie osiągnięty kompromis. Komisje obydwu izb koordynują omawianie różnic, zajmują wszakże stanowisko odrębnie. Dla przygotowania uchwały mogą one odbywać wspólne posiedzenia bądź powoływać zespoły robocze. Po pierwszym posiedzeniu w każdej izbie, następne posiedzenia muszą się ograniczyć do tych spraw, w których nie osiągnięto jednomyślności. Do innych spraw można powrócić tylko wtedy, gdy będzie to konieczne dla podjęcia nowych uchwał albo gdy komisje obu izb postawią zgodny wniosek. Jeżeli po trzech posiedzeniach w każdej z izb nadal istnieją różnice, komisje obu izb delegują po 13 deputowanych do konfe-

rencji porozumiewawczej, aby poszukiwać kompromisowego rozwiązania. Konferencja jest zdolna do podejmowania uchwał, jeżeli uczestniczy w niej większość członków delegującej komisji. Podjęta zwykłą większością uchwała konferencji stanowi jej propozycję kompromisowego rozwiązania. Jeżeli nie dojdzie do porozumienia, każda z komisji przedstawia swojej izbie sprawozdanie o tym. W takim wypadku sprawa ta nie staje się przedmiotem żadnego głosowania, przyjmuje się, że inicjatywa nie doszła do skutku i sprawa ulega skreśleniu z listy spraw. Jeśli natomiast dojdzie do porozumienia, zaproponowane przez komisję stanowisko zostaje poddane głosowaniu najpierw w izbie, która wszczęła postępowanie a potem w drugiej izbie. Sprawozdanie komisji i dyskusja obejmują wyłącznie wniosek kompromisowy. Każda z izb może tylko jeden raz podjąć uchwałę. Gdyby wniosek kompromisowy został odrzucony przez jedną lub obie izby, oznacza to, że inicjatywa nie doszła do skutku i sprawa podlega skreśleniu. Procedura ta odnosi się jedynie do różnic w ujęciach (tekstów) rozpatrywanych projektów ustaw, nie wchodzi natomiast w grę wtedy, gdy różnice dotyczą samej zasady: podjęcia lub nie inicjatywy względnie gdy przedłożenie zostało w głosowaniu całkowicie odrzucone. Jeżeli izba, która zajęła negatywne stanowisko podtrzyma je, inicjatywa ostatecznie upada i podlega skreśleniu z listy spraw.

## 6. Wspólne obrady obu izb

Przedstawione wyżej uwagi dotyczyły Rady Kantonów, działającej odrębnie. Odrębność działania obu izb stanowi konstytucyjną zasadę szwajcarskiego systemu. Istnieją jednak przewidziane w Konstytucji wyjątki od tej zasady. Konstytucja przewiduje jednak wspólne obrady obu izb i głosowanie systemem bezwzględnej większości członków obu izb (art. 92). W doktrynie dowodzi się, że w tej postaci Zgromadzenie Federalne jest w istocie szczególnym organem federalnym, drugim parlamentem.<sup>44</sup> Wymienione w cyt. wyż. art. 92 kompetencje Zgromadzenia Federalnego obejmują następujące sprawy:

- 1) wybór: Rady Federalnej (rządu), Federalnego Sądu, Kanclerza i generała federalnej armii (art. 85 pkt. 4 Konstytucji),
- 2) wykonywaniu prawa łaski (art. 85 pkt. 7),
- 3) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych (art. 85 pkt. 13).

Tę listę uzupełnia cytowana już wcześniej federalna ustawa z 26 III 1934 r. (z późn. zm.) o politycznych i policyjnych gwarancjach na rzecz Konfederacji.

Ustawa ta przewiduje właściwość Zgromadzenia Federalnego w dwóch wypadkach:

1) w razie odmowy wyrażenia zgody na ściganie karne przez rząd lub Sąd Federalny, właściwy organ śledczy może w ciągu 10 dni od daty podania decyzji do wiadomości złożyć skargę do Zgromadzenia Federalnego (art. 5 cyt. ustawy),

2) sporu co do stosowania tej ustawy, z tym jednak, że spory wymienione w art. 10 (zwolnienie od podatków kantonalnych i gminnych Konfederacji, jej zakładów, przedsiębiorstw i niesamodzielnych fundacji) ustawa przekazuje do właściwości Federalnego Sądu.

To ustawowe uzupełnienie jest w doktrynie kwestionowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.<sup>45</sup>

W konkluzji przedstawionej charakterystyki przyjąć należy, że Rada Kantonów, mimo krytyki jej składu i zarzutów nienależytej reprezentatywności, jest trwałym elementem dwuizbowego parlamentu szwajcarskiego. Jej pozycja wynika nie tylko z obawy przed naruszeniem stabilności federalnego państwa, jego zasadniczo sprawdzonej decentralizacji, ale przede wszystkim ze względu na konieczność zapewnienia podwójnej równości: obywateli i kantonów. Ta struktura parlamentu zdaje się w pełni odpowiadać powyższemu założeniu. Szwajcarzy zaś nie są skłonni lekkomyślnie narażać stosunkowo stabilny układ ustroju państwa.

## Przypisy

1. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Stand 1. Juli 1992, herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei.

2. Konstytucja Związkowa Konfederacji Szwajcarskiej, przełożył i wstępem poprzedził M. Rybicki, nadbitka z pracy zbiorowej: Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii, 1970 Ossolineum, s. 200.

2a. Jak piszą U. Häfelin i W. Haller, zasada organizacyjnego podziału władz nie jest wprowadzie w konstytucji wyraźnie zawarta, stanowi jednak milcząco akceptowane założenie systemu konstytucji i leży u podstaw konkretnego kształtowania organizacji Konfederacji. Zasada ta obowiązuje jako niepisana zasada konstytucyjna, mająca ogromne znaczenie dla wykładni norm o kompetencjach organów federalnych. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Wyd. II. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1988, teza 611

3. W Konstytucji zresztą niejednolicie określanymi: „Abteilungen” - izbami (art. 71), „Räte” - radami (art. 85), bądź „eidgenössische Räte” - konfederacyjnymi radami (art. 121 ust. 5).

4. Posługuję się określeniem przyjętym w polskiej literaturze naukowej: Rada Kantonów, jakkolwiek dosłowne tłumaczenie: Ständerat, uzasadniałoby nazwę: Rada Stanów.

5. Y. Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, t. 1, Schulthess Polygraphischer Verlag Zürich 1980, s. 110.

6. Tak np. art. 47<sup>bis</sup> a Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) z 23 marca 1962 r., z późn. zm., Handbuch der schweizerischen Bundesversammlung, Bern, stan prawny na dzień 1 stycznia 1993 r., zwana dalej ustawą o stosunkach między izbami.

7. 1798 r.

8. Schweizer Geschichte, t. 1, SV International Schweizer Verlagshaus Zürich 1976, s. 358.

9. P. Dürrenmatt, Schweizer Geschichte, op. cit., s. 358.

10. Cyt. wg. M. Rybickiego, op. cit., s. 198.

11. J.-F. Aubert t. 6 do art. 80 (w:) Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, wyd. J.-F. Aubert, K. Eichenberger, J.-P. Müller, R. A. Rhinow, D. Schindler, Nakł. Helbing & Lichtenhahn Verlag AG Basel, wg. stanu na kwiecień 1986.

12. U. Häfelin, W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, ...op. cit., teza 691.

13. Zdaniem J.-F. Auberta, dwa różne, asymetryczne sformułowania: Radę Narodową „tworzą”, zaś Rada Kantonów „składa się”, oznaczają, z jednej strony, że deputowani do Rady Narodowej powinni być wybierani w wyborach powszechnych, do Rady Kantonów zgodnie z prawem danego kantonu, z drugiej zaś jako klucz do federalnej dwuizbowości, w której jedna izba wybierana jest w wyborach proporcjonalnych, druga natomiast w stałej liczbie, bez względu na liczbę mieszkańców, t. 3 do art. 72 (w:) Kommentar, op. cit.

14. J.-F. Aubert, t. 3 do art. 72, Kommentar, op. cit.

15. J.-F. Aubert, t. 2 do art. 72, op. cit.

16. Trzy kantony są podzielone na półkantony: Unterwalden (Obwalden i Nidwalden), Basel (Basel-Stadt i Basel-Landschaft) oraz Appenzell (Ausserrhoden i Innerrhoden).

17. Co do zasad wyborczych w kantonach, oparłem się w szczególności na uwagach J.-Auberta do art. 80, Kommentar zur Bundesverfassung, op. cit.

18. Kanton Bern jako ostatni, zmieniając w dniu 4 XII 1977 r. swoją konstytucję, wprowadził wybór członków Rady Kantonów w drodze wyborów powszechnych.

19. Wyborca, nie krępowany listami wyborczymi, może przez przenoszenie kandydatów z innych list, tworzyć własną listę.

20. Art. 74 ust. 5 Konstytucji Kantonu Jura z 1977 r., z późn. zm.

21. Y. Hangartner, Grundzüge..., op. cit., s. 58-59.

22. Cyt. wg. Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Olbrecht und Dürrenmatt) vom 6. November 1985, wyd. Bundeskanzlei, s. 57.

23. Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung Bericht, Bern 1977, s. 153-155; tamże: Verfassungsentwurf.

24. Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung z 1985 r., op. cit., s. 77.

25. Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986, SR (Systematische Rechtsammlung) 171.11.

26. Biorąc pod uwagę znaczny czas pracy deputowanych i otrzymywany za to pewien ekwiwalent, R. Matej nazywa parlament szwajcarski „półzawodowym” (Rada Narodowa i Rada Kantonów w Szwajcarii (w:) Parlament w demokracjach zachodnich, pod red. Z. Kiełmińskiego i T. Mołdawy, Warszawa 1992, s. 147).

27. Takie stanowisko zajmuje J.-F. Aubert, t. 32 do art. 80, Komentarz, op. cit.; odmienny pogląd wyraża Burckhardt, Komentarz, s. 658.

28. Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 14. März 1958 (BBI 1956 I 139).

29. Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934 (BBI 1933 II 497).

30. Ustawa federalna z 4 X 1991 r. uchyliła art. 3 ustawy o stosunkach między izbami, zawierający zakaz rozpoczynania, przerywania lub odraczania sesji wyłącznie przez jedną z izb.

31. Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle BBI 1966 II 708.

32. Handbuch der schweizerischen Bundesversammlung, op. cit., s. 427 i nast.

33. „Sie fördern die rationelle Geschäftserledigung” (ust. 4 cyt. art. 8<sup>septies</sup>).

34. Dla uniknięcia nieporozumień trzeba zauważyć, że Bundeskanzler (Kancelarz Federalny), wybierany przez Zgromadzenie Federalne równocześnie z Radą Federalną (rządem), na 4-letnią kadencję, kieruje biurem Zgromadzenia Federalnego, pozostając pod szczególnym nadzorem (unter der besonderen Aufsicht) Rady Federalnej (art. 105 Konstytucji Konfederacji).

35. U. Häfelin, W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, op. cit., t. 692.

36. Art. 71 mówi o Zgromadzeniu Federalnym, które składa się z dwóch izb: Rady Narodowej i Rady Kantonów (Bundesversammlung (...), welche aus zwei Abteilungen besteht).

37. Y. Hangartner mówi o kompetencjach milcząco przyjętych (stillschweigende) (Grundzüge..., op. cit., s. 69).

38. J.-A. Aubert, t. 3 do art. 84, Komentarz, op. cit.

39. Y. Hangartner, Grundzüge, op. cit., s. 167; J.-F. Aubert, t. 13 do art. 85, Komentarz, op. cit.

40. Szerzej na ten temat: Z. Czeszejko-Sochacki, Procedura legislacyjna w Konfederacji Szwajcarskiej, Przegląd Sejmowy Kwartalnik 4(8)94.

41. Formalnie „wyboru” rządu (Rady Federalnej) dokonuje Federalne Zgromadzenie, jednakże w Szwajcarii funkcjonuje, choć niepisana, to silnie przestrzegana, zasada „magicznej formuły” (Zauberformel); kształtowania 7-osobowego rządu spośród czterech największych partii politycznych, wg klucza - po dwa miejsca: FDP (Partia Radykalno-Demokratyczna), CVP (Chrześcijańsko-

Demokratyczna Partia Ludowa), SPS (Socjaldemokratyczna Partia Szwajcarii) i jedno miejsce: SVP (Szwajcarska Partia Ludowa).

42. Grundzüge..., op. cit., s. 70-72.

43. Przepisy ustawy o stosunkach między izbami, w tytule podrozdz. 1 rozdz. VI posługują się pojęciem: „przedłożenia” przez rząd orędzi i sprawozdań; przepisy tego podrozdziału (art. 43) precyzują warunki jakim powinny odpowiadać tego rodzaju dokumenty; przyjąć należy, że tym samym warunkom powinno odpowiadać sprawozdanie komisji w formie „przedłożenia” (art. 21<sup>quater</sup> cyt. ustawy).

44. Y. Hangartner, ibidem.

45. Y. Hangartner, Grundzüge..., op. cit., s. 120; także J.-F. Aubert, t. 8 do art. 92, op. cit.

## SENAT REPUBLIKI WŁOSKIEJ

### 1. System wyborczy do Senatu Włoskiego

Procedury wyborcze do Senatu Republiki Włoskiej zostały ustalone w 1948 r. wraz z uchwaleniem ustawy z 6 lutego 1948 r., nr 29 i nie były zmieniane aż do początku lat 90-tych. Okres ten stanowi datę przełomową we współczesnej historii politycznej Italii. Państwo Włoskie, a zwłaszcza jego system partyjny przeżywa kryzys. Przerosty władzy biurokracji partyjnych, afery związane z nielegalnym finansowaniem czołowych partii włoskiej sceny politycznej, jednym słowem skrajna monopolizacja życia politycznego przez struktury partyjne, a także rywalizacja o palmę przywództwa politycznego w różnych partiach (zwłaszcza w dawnej chadecji), rodzą ruch protestu w samych strukturach partyjnych oraz wśród zwykłych obywateli. Największa krytyka społeczna dotyczyła reguł obowiązującego systemu wyborczego, który w skrajnie nieuprawniony sposób faworyzował partie, był uznawany za nieprzejrzysty i niezrozumiały dla wyborcy i stwarzający warunki dla utrzymywania monopolu sekretariatów partyjnych w kreowaniu organów przedstawicielskich. Nic przeto dziwnego, że w pierwszym odruchu zmasowany atak sił postępowych przyniósł postulaty reformy prawa wyborczego do obu izb parlamentu. Związany przez prof. Mario Segniego, syna b. Prezydenta Republiki, Komitet na rzecz reform prawa wyborczego<sup>1</sup> w krótkim czasie doprowadził do dwóch referendum, w których naród włoski opowiedział się za reformą prawa wyborczego do Izby Deputowanych (czerwiec 1991 r.) i do Senatu (18 kwiecień 1993 r.). Szczególne znaczenie dla dalszego rozwoju sytuacji w Italii miało drugie referendum, w którym przeciwko utrzymaniu dotychczasowego prawa wyborczego do Senatu sprzyjającego oddalaniu się reprezentantów narodu od woli tegoż narodu i alienowaniu się „lobbies” partyjnych od społeczeństwa opowiedziało się aż 82,2% wyborców. Wyniki tego referendum były prawdziwym politycznym „trzęsieniem ziemi” we Włoszech. W następstwie tych referendum w dniu 4 sierpnia 1993 r. uchwalono dwie ustawy modyfikujące istotnie prawo wyborcze do obu izb parlamentarnych. Ordynacja wyborcza do

senatu nosi przy tym nr 276 zaś do Izby Deputowanych 277.<sup>2</sup> Ich uzupełnieniem stała się ustawa z 10 grudnia 1993 r. nr 515 regulująca w nowy sposób reżim prawny kampanii wyborczych.

Nowa ordynacja wyborcza do senatu obaliła przede wszystkim dotychczasowy mieszany system wyborczy na rzecz systemu większościowego nawet jeśli przyjętego w zakresie ograniczonym.

Senat Republiki jest wybierany jak dotąd na podstawie regionalnej. Mandaty są rozdzielone pomiędzy regiony proporcjonalnie do liczby ludności danego regionu z tym, że żaden region nie może npdst. art. 57 Konstytucji Włoch posiadać mniej niż siedmiu senatorów z wyjątkiem Valle D'Aosty (region o statucie specjalnym), który posiada jednego senatora oraz regionu Molise, który ma ich dwóch. W praktyce w ostatnich wyborach do XII Legislatury z 1994 r. podział mandatów pomiędzy poszczególne regiony był następujący:

Tabela nr 1

| Region:              | Łącznie: | Mandaty rozdzielane w systemie:                    |                 |
|----------------------|----------|--|-----------------|
|                      |          | większościowym;<br>w kolegiach<br>jednomandatowych | proporcjonalnym |
| 1. Piemont           | 28       | 17   | 6               |
| 2. Valle d'Aosta     | 1        | 1  | 0               |
| 3. Lombardia         | 47       | 35   | 12              |
| 4. Trydent-G.Adyga   | 7        | 6  | 1               |
| 5. Veneto            | 23       | 17   | 6               |
| 6. Friuli-Venezia G. | 7        | 5  | 2               |
| 7. Liguria           | 9        | 6  | 3               |
| 8. Emilia-Romania    | 21       | 15   | 6               |
| 9. Toskania          | 19       | 14   | 5               |

cd. tabeli nr 1

|                |     |     |    |
|----------------|-----|-----|----|
| 10. Umbria     | 7   | 5   | 2  |
| 11. Marche     | 8   | 6   | 2  |
| 12. Lacjum     | 28  | 21  | 7  |
| 13. Abruzzi    | 7   | 5   | 2  |
| 14. Molise     | 2   | 2   | 0  |
| 15. Kampania   | 30  | 22  | 8  |
| 16. Puglia     | 22  | 16  | 6  |
| 17. Basilicata | 7   | 5   | 2  |
| 18. Kalabria   | 11  | 8   | 3  |
| 19. Sycylia    | 27  | 20  | 7  |
| 20. Sardynia   | 9   | 6   | 3  |
| Łącznie:       | 315 | 232 | 83 |

Terytorium każdego regionu podzielone jest więc na okręgi jednomandatowe równe 3/4 mandatów przydzielonych regionowi, z zaokrągleniem w razie potrzeby. Dla otrzymania dodatkowych mandatów obliczanych przy zastosowaniu formuły proporcjonalności każdy region tworzy jednolity okręg regionalny. Wyjątkiem jest wspomniany region Valle D'Aosta, który tworzy jedynie kolegium jednomandatowe i region Molise, którego terytorium podzielone jest na dwa kolegia jednomandatowe. Ponadto niezmienione pozostały kolegia jednomandatowe regionu Trydentu-Górnej Adygi, utworzone npdst. ustawy nr 422 z 30 grudnia 1991 r.

Nowa ordynacja senacka wprowadziła także kilka innowacji dotyczących sposobu zgłaszania kandydatów. Przede wszystkim wprowadziła ogólny wymóg zebrania podpisów pod zgłoszeniem kandydata, których nie może być mniej niż 500 i więcej niż 1000, spośród wyborców zamieszkujących dany okręg wyborczy. Do tej pory taki wymóg nie dotyczył partii i grup politycznych mających swoich przedstawicieli w starej legislaturze. Nowa ordynacja senacka przewiduje



też (w odróżnieniu od Izby Deputowanych) możliwość zgłaszania oprócz kandydatów partii i grup politycznych, także kandydatów niezależnych, którzy nie uczestniczą jednak w podziale mandatów przy wykorzystaniu formuły proporcjonalnej. Nie można wystawiać tej samej kandydatury w większej ilości okręgów jednomandatowych oraz, w przeciwieństwie do dotychczasowych rozwiązań, wprowadzono zakaz jednoczesnego kandydowania do Senatu i do Izby Deputowanych.

Każdy wyborca dysponuje obecnie jednym głosem, który może oddać na rzecz jednego z kandydatów zgłoszonych w okręgu jednomandatowym w którym wyborca głosuje.

Z 315 senatorów 75% tj. 232 jest wybieranych przy zastosowaniu systemu większościowego. Wybrany więc zostaje w każdym okręgu jednomandatowym ten kandydat, który otrzymał największą liczbę ważnych głosów. W przypadku równej ilości głosów wybranym zostaje kandydat starszy wiekiem.

Reszta foteli (mandatów) senatorskich, czyli pozostałe 83 (25%) obsadzana jest przy zastosowaniu formuły proporcjonalnej i dokonuje się tego na poziomie regionalnym, a nie krajowym. Przy tym jeden głos jest tu oddawany na kandydata w okręgu jednomandatowym i jednocześnie na ugrupowanie z którego kandydat kandyduje. Obliczenie dokonywane jest przy zastosowaniu metody d'Hondta w ramach poszczególnych regionów bez uwzględniania ewentualnych reszt. Podzielenie jest całkowite w tym znaczeniu, że od całej ilości głosów różnych ugrupowań odejmuje się wszystkie głosy, przy pomocy których, w okręgach jednomandatowych, zostali ewentualnie wybrani kandydaci należący do danego ugrupowania. Lista kandydatów każdego ugrupowania wybranych przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego jest sporządzana npdst. ilości głosów otrzymanych przez każdego z nich w poszczególnych okręgach w porównaniu do ogólnej ilości ważnych głosów oddanych w danym okręgu wyborczym. Przypomnijmy także na koniec tych uwag nt. istotnych modyfikacji prawa wyborczego do Senatu Włoch, że czynne prawo wyborcze posiada się przy wyborach senackich wraz z ukończeniem 25 lat, a bierne, po ukończeniu lat 40-stu. Przy zastosowaniu tych zmienionych reguł prawa wyborczego po ostatnich wyborach z 1994 r. w Senacie zasiada: 64 naukowców, 56 prawników w tym 47 adwokatów, 7 sędziów i 1 prokurator, 28 pracowników administracji publicznej centralnej i lokalnej, 27 przedstawicieli oświaty, 27 lekarzy, 25 prywatnych przedsiębiorców, 20 emerytów, 14 dziennikarzy, 13 handlowców, 10 kierowników przemysłu, 9 (!) działaczy partyjnych, 9 dyrektorów banków i bankowców, po 6 związkowców, przedsiębiorców rolnych i inżynierów, 4 architektów, po 3 reżyserów i agentów

ubezpieczeniowych, 2 pielęgniarki, i po 2 policjantów i plastyków, po 1 żołnierzu zawodowym, ambasadorze, projektancie instrumentów muzycznych, geodecie i geometrze.

## 2. Ogólna charakterystyka Senatu

Wspominaliśmy już, że dwuizbowość włoska nazywana jest dwuizbowością doskonałą albo równą (*biacmeralismo perfetto o eguale*), co sprawia, że jeśli mówimy zbiorczo o parlamencie to co do zasady uwagi nasze w identycznym stopniu odnoszą się do obu jego izb, a więc tak do Izby Deputowanych, jak i do Senatu. Czyniąc to zastrzeżenie w tym miejscu możemy tak oto scharakteryzować Senat włoski poprzez pryzmat całego parlamentu.

Parlament we włoskim systemie ustrojowym (a tym samym Senat) jest organem konstytucyjnym bowiem wyprowadza swój byt z ustawy zasadniczej Włoch, a ponadto uczestniczy w wykonywaniu suwerenności dysponując funkcją ustawodawczą; jest organem koniecznym, niezmiennym i niezależnym, zajmując pozycję równą innym organom konstytucyjnym. Ponadto parlament jest organem złożonym bowiem w skład jego wchodzi dwie izby w pełni zrównane ze sobą gdy chodzi o ich pozycję prawną, w szczególności przy wykonywaniu funkcji ustawodawczej; ich rozstrzygnięcia są następstwem połączenia się woli obu izb uzewnętrznionej w następstwie istniejących procedur parlamentarnych. Wreszcie parlament jest organem kolegialnym, tak w całości, jak i w odniesieniu do licznych jego organów wewnętrznych w skład których wchodzi wielu parlamentarzystów, którzy na dodatek działają kolegialnie nie zaś samodzielnie, podejmując zasadnicze decyzje państwowe. Jest to także organ reprezentacyjny stanowiący odbicie woli narodu, pojmowanego jako elektorat czyli korpus wyborczy chociaż, jak mówi konstytucja w art. 57 jest wybierany na podstawie regionalnej. W końcu, jest to organ dysponujący specyficznymi funkcjami w tym wspomnianą funkcją ustawodawczą, a także funkcją kontroli politycznej wykonywaną głównie w stosunku do władzy wykonawczej (rządu), która by móc działać musi cieszyć się zaufaniem obu izb. Ponadto parlament w przypadku popełnienia zbrodni stanu lub naruszenia konstytucji przez prezydenta może postawić go w stan oskarżenia. Na marginesie przypomnijmy tu, że w następstwie przyjęcia ustawy konstytucji z 16 stycznia 1989 r. nr 1 zmieniającej art. 96, 134 i 135 Konstytucji Włoch parlament nie może postawić już ministrów w stan oskarżenia z powodu popełnienia przez nich tzw. deliktów (przestępstw) ministerialnych (tzw. *reati ministeriali*). Nie sposób też nie stwierdzić tutaj i tego, że za pośrednictwem

uprawnień przyznanych parlamentowi możliwe staje się nie tylko scharakteryzowanie formy rządów istniejących w Italii (stawiających właśnie parlament w centrum systemu) ale też formy państwa. Umożliwia ona określenie relacji występujących między rządem i obywatelami, między władzą publiczną i lokalną władzą samorządową.

Źródłami prawa parlamentarnego odnoszonymi się do senatu jako części składowej parlamentu włoskiego określającymi organizację, budowę i sposób działania izby są: Konstytucja, ustawy zwykłe a zwłaszcza nowa ordynacja wyborcza do Senatu z 4 sierpnia 1993, nr 276, dekret ustawodawczy rządu z 20 grudnia 1993 r., nr 535 ustanawiający nowe okręgi wyborcze przy wyborach senackich ustawa nr 422 z 1991 r. wyznaczająca okręgi jednomandatowe w Trydencie-Górnej Adydze jako regionie o statucie specjalnym, ustawa z 10 grudnia 1993 r., nr 515 regulująca sposób prowadzenia kampanii wyborczej m.in. do Senatu itd. Nadto źródłami prawa parlamentarnego w aspekcie Senatu jest jego regulamin wydany w następstwie wyraźnie określonej przez konstytucję autonomii izby, regulujący szczegółowo organizację i sposób postępowania w izbie z 17 lutego 1971 r. z późn. zmianami z lat 1977, 1978, 1979, 1982, 1983, 1985, 1987, 1988, 1989, 1992 i z roku 1993. Źródłami takimi w świetle doktryny włoskiej są też niewątpliwie zwyczaje parlamentarne, a także tzw. normy poprawności konstytucyjnej, wypływające z powodów celowości aprobowane po to, by izby ustawodawcze działały lepiej; normy takie znajdują swoje skonkretyzowanie w tzw. „galateo parlamentare”<sup>3</sup> tj. w swoistym *savoir vivre* parlamentarnym, który zakazuje np. dyskusji o personalnym charakterze w czasie debat parlamentarnych, za dopuszczenie się których mogą być wymierzane kary. Normy tego rodzaju nie występują w innych sektorach życia publicznego, mają ograniczoną skuteczność i stopniowo są wypierane przez regulaminy parlamentarne.

Co się tyczy struktury parlamentu włoskiego trzeba od razu przypomnieć że konstytucja Republiki z 1947 r. przyjęła w odniesieniu doń model tzw. bikameralizmu doskonałego (il bicameralismo perfetto) zwanego też pełnym (art. 55 konst.). Jak powiedziano parlament jest w rzeczywistości złożony z dwóch izb: z Senatu i z Izby Deputowanych. Obydwie te izby pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich, obdarzone są ponadto identycznymi kompetencjami i tym samym na gruncie prawnym są całkowicie ze sobą zrównane. W szczególny sposób uzewnętrzniają ową równość izb artykuły 70 i 94 konstytucji z których pierwszy jednoznacznie stwierdza, że obie izby wspólnie, w identycznym zakresie wykonują funkcję ustawodawczą, zaś drugi przesądza iż rząd musi się cieszyć zaufaniem ich obu (co świadczy o równym wykonywaniu także funkcji

politycznej przez obie izby). Oczywiście takie ukształtowanie pozycji i funkcji izb sprawia, że w ich działaniu występują też napięcia, trudności czy inne niedogodności. Nic dziwnego, że od wielu lat zgłaszane są w Italii postulaty mające na celu zreformowanie parlamentu w celu uczynienia go skuteczniejszym w działaniu. Przy tym jednak zwykle propozycje takich reform zakładając utrzymanie dwuizbowości, zawierają najczęściej postulat powierzenia Senatowi w przeważającym stopniu funkcji kontrolnych w stosunku do rządu, administracji publicznej oraz samorządów lokalnych. Izba Deputowanych miałaby natomiast zajmować się programowaniem polityki państwa i tzw. wyższą legislacją. W doktrynie włoskiej pojawił się już dawno poza tym postulat by z Senatu uczynić Izbę Regionów<sup>4</sup> w celu zagwarantowania istnienia tzw. formacji społecznych w procedurze ustawodawczej. Izba taka miałaby być wybierana nie przez naród a przez tzw. radców regionalnych w sposób zapewniający istnienie organicznej więzi pomiędzy państwem i regionami, absolutnie niezbędnej dla uzupełnienia wizji regionalnej wytyczonej przez postanowienia konstytucji Republiki, o czym będzie jeszcze mowa.

Warto tu dodać, że dla wyeliminowania możliwych w warunkach bikameralizmu przeciwieństw czy sprzeczności nawet między izbami od dawna są tworzone w parlamencie włoskim tzw. komisje dwuizbowe (commissioni bicamerali) i komitety parlamentarne (comitati parlamentari) składające się z senatorów i z deputowanych w celu przewycięzania, jak się mówi, sztywnego dualizmu między izbami we wszystkich sprawach, a w szczególności w odniesieniu do: zagadnień regionalnych, postępowań mających na celu wytoczenie oskarżenia, czuwania nad radiem i telewizją i ich ogólnego ukierunkowania programowego (Rai-tv), w sprawach śledztw przeciwko mafii i innym podobnym stowarzyszeniom kryminalnym, w sprawach śledztw w przypadkach akcji terrorystycznych podejmowanych na terytorium Włoch i w sytuacjach niewykrycia ich sprawców, czuwania nad działalnością wywiadu i kontrwywiadu oraz tajemnicą państwową, kontroli nad działalnością kierujących obowiązkowymi formami opieki społecznej, czuwania nad działalnością Instytutu emitującego pieniądze, czuwania nad działalnością tzw. kasy oszczędnościowo-pożyczkowej, czuwania nad zarządzaniem długiem publicznym, dostępu do dokumentów administracyjnych. Jak widać są to wszystko zagadnienia o szczególnej wadze w życiu państwa, w odniesieniu do których z punktu widzenia politycznego potrzebne jest jednolite i jednoznaczne wykonywanie władzy ze strony parlamentu. Ponadto w warunkach bikameralizmu włoskiego nie do uniknięcia są także wyraźne konflikty pomiędzy izbami. Konstytucja Republiki nie zawiera jakiegokolwiek normy, nie mówiąc o procedurze, umożliwiającej zażegnanie kryzysu w stosunkach między izbami. Dlatego

jeśli pojawiały się w przeszłości napięcia albo istotne różnice zdań między izbami były one zawsze rozwiązywane albo w drodze mediacji Prezydenta Republiki poprzez jego konsultacje z przedstawicielami klubów politycznych tworzących większość parlamentarną, albo wprost poprzez odwołanie się do konsultacji prowadzonych na szczepku przewodniczących obu izb. W razie braku porozumienia co do sposobu przezwyciężenia kryzysu w stosunkach między izbami głos ostateczny należał zawsze do Prezydenta Republiki, który w ostateczności mógł przecież przedwcześnie rozwiązać izby odwołując się wręcz do arbitrażu wyborców.

W ramach służących Senatowi uprawnień (i Izbie Deputowanych też) w wykonywaniu przezeń jego funkcji należy wymienić kilka istotnych jego swoistych prerogatyw. Po pierwsze jest to tzw. autonomia regulaminowa. Wspomnieliśmy już o niej. Wynika ona z art. 64 ust. 1 konst., który stanowi, że każda Izba przyjmuje większością bezwzględną głosów swoich członków, własny regulamin. Akt ten reguluje organizację wewnętrzną oraz ustanawia reguły umożliwiające działanie Senatowi. Jednocześnie owa autonomia regulaminowa oznacza, że żadna z izb nie może przesądzać w swoim regulaminie o sposobie działania drugiej izby. Regulaminy bywają też nazywane „interna corporis acta” dla uwydatnienia skuteczności ich norm wewnątrz izb parlamentarnych. Warto też tu dodać, że szanując autonomię regulaminową Senatu i Izby deputowanych także włoski Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu nr 154 z 1985 r. uznał, że nie podlegają one jego kontroli oraz potwierdził dopuszczalność istnienia jedynie tzw. *giurisdizione domestica* (jurysdykcji „domowej” - wewnętrznej) wobec wszystkich podległych urzędników parlamentarnych, którzy tym samym nie mogą szukać ochrony prawnej w sądach powszechnych. Po drugie istotną prerogatywą Senatu jest jego autonomia finansowa. Oznacza to, że Senat (Izba Dep. także) rozpatruje swój budżet i bilans wydatków. Środki finansowe Senatu złożone zostają na specjalnym funduszu określonym przez ministra skarbu i są zarządzane bezpośrednio przez izbę. Projekty obydwu dokumentów przedkładają tzw. kwestorzy, którzy kierują je do Prezydium Senatu, a to po ich wstępnym rozpatrzeniu przedkłada je pod dyskusję i głosowanie całej izbie (art. 165 Reg. Senatu). Z całym naciskiem należy podkreślić, że tak pojmowana w warunkach włoskich autonomia finansowa Senatu wyklucza jakąkolwiek formę jego kontroli zewnętrznej, co niewątpliwie tworzy niezwykle ważną i silną gwarancję niezależności izby. Dodajmy także, iż stosunkowo niedawno włoski Trybunał Konstytucyjny potwierdził dodatkowo ową autonomię uznając w swoim orzeczeniu nr 12 z 1981 r., że nawet Trybunał Obrachunkowy nie ma prawa kontrolować działalno-

ści finansowej obu izb. Po trzecie poważną prerogatywą Senatu jest jego autonomia administracyjna. W jej ramach Senat określa organizację swoich urzędów wewnętrznych, przesądza zasady przyjmowania urzędników i innych jego funkcjonariuszy, określa warunki podpisywania z nimi umów o pracę itd. Warto podkreślić, że Senat jest obdarzony osobowością prawną w zakresie prawa prywatnego i może być stroną w postępowaniu sądowym bez konieczności udziału ze strony *Avvocatura dello Stato* ale z pośrednictwem wybranego obrońcy wykonującego zawód adwokata prywatnie.<sup>5</sup> Warto też tu dodać od razu, że dla zapewnienia niezależności Senatu i jego autonomii organizacyjnej przeciwko jego aktom administracyjnym nie jest dopuszczalne odwołanie się ani do sądowych organów administracyjnych - tzw. regionalnych trybunałów administracyjnych ani do Rady Stanu. Odwołanie takie jest możliwe jedynie do Prezydium Senatu, przy czym od decyzji Prezydium nie służą już żadne inne środki odwoławcze. Dodajmy także tutaj od razu, że na podstawie normy zwyczajowej, nie znajdującej sankcji w ustawie zasadniczej, istnieje zakaz wstępu do biur i innych pomieszczeń Senatu dotyczący funkcjonariuszy i uzbrojonych policjantów w celu realizacji zadań ich urzędów. Funkcje policji wewnątrz biur i pomieszczeń senackich są wykonywane przez kwestorów, niższych urzędników i straż senacką, podległych w tym zakresie wyłącznie poleceniom Prezydenta Senatu. Ponadto warto zauważyć także, iż włoskie prawo karne przewiduje ochronę izb parlamentarnych co w przypadku Senatu oznacza karanie przestępstw polegających na próbie przeszkodzenia jemu w wykonywaniu jego funkcji (art. 289 kk.) oraz na jego obrazie (art. 290 kk.).

Istnienie modelu bikameralizmu doskonałego w warunkach włoskich nie oznacza jednak, że obie izby parlamentu nie różnią się od siebie. Czynniki różnicującymi Senat jest m.in. inny elektorat w zakresie prawa czynnego. O ile do Izby Deputowanych wybierać można po ukończeniu 18 lat, o tyle do Senatu tą granicą jest ukończenie 25 lat. Takim czynnikiem różnicującym jest też elektorat w zakresie biernego prawa wyborczego: do Izby Deputowanych można być wybranym po ukończeniu 25 lat zaś do Senatu aż 40. Wreszcie czynnikiem różnicującym jest też ilość reprezentantów - w Izbie Deputowanych - 630 a w Senacie 315 oraz kilkunastu senatorów nie pochodzących z wyborów (i senatori non eletti),<sup>6</sup> co ilustruje załączona na końcu niniejszego opracowania tabela nr 2. W Senacie włoskim istnieje mianowicie niewielka liczebnie grupa tzw. senatorów dożywotnich (i senatori a vita) z tym, że nie więcej niż pięciu pochodzi z tzw. nominacji Prezydenta Republiki oraz senatorów dożywotnich z mocy prawa (a vita di diritto), które to stanowiska zastrzeżone są dla każdego byłego Prezydenta Republiki, który staje się z mocy prawa senatorem po upływie mandatu

prezydenckiego bez jakiegokolwiek dodatkowej nominacji, co ilustruje z kolei tabela nr 3. Tymczasem pierwsza grupa senatorów z nominacji prezydenckiej jest wybierana z grona obywateli, którzy zasłużyli się Ojczyźnie w szczególny sposób na polu społecznym, naukowym, artystycznym i literackim (art. 59 ust. 2 konst.).

### 3. Organizacja wewnętrzna Senatu

Senat utworzony jest z różnego rodzaju organów, które doktryna określa mianem: kierowniczych, pomocniczych i reprezentacyjnych chociaż w odniesieniu do organów wewnętrznych izby spotykane są też inne kwalifikacje znaczeniowe. Wyróżnia się przeto organy: zwyczajne, nadzwyczajne, jednoosobowe, kolegiálne, jednoizbowe i dwuizbowe.

Do organów kierowniczych zalicza się takie organy Senatu, które zapewniają prawidłową organizację i funkcjonowanie izby. Są to: Prezydium tymczasowe Senatu (l'Ufficio provvisorio di presidenza), działające w trakcie pierwszego posiedzenia Senatu w nowej kadencji do chwili wybrania stałego Prezydium Senatu na okres całej kadencji, Prezydium Senatu - wybrane na okres kadencji i składające się z Prezydenta Senatu, wiceprezydentów Senatu, sekretarzy, kwestorów i Rady Prezydialnej Senatu, tzw. Giunta (jest to szczególny rodzaj komisji realizującej funkcje prawniczo-techniczne nie zaś działającej jak zwykła komisja wykonująca funkcje kontrolne czy ustawodawcze) ds. regulaminu, Giunta ds. wyborów oraz immunitetów parlamentarnych oraz Konferencja przewodniczących grup parlamentarnych.

Prezydent Senatu jest przewodniczącym izby wybieranym przez nią w głosowaniu tajnym większością absolutną głosów wszystkich członków izby (w pierwszej i w drugiej turze). W braku wyboru w kolejnym dniu przeprowadza się trzecie głosowanie, w którym wystarczy dla wyboru osiągnąć większość absolutną głosów senatorów obecnych, wliczając w to wstrzymujących się od głosowania. Brak rezultatu w trzecim głosowaniu upoważnia do przeprowadzenia balotażu pomiędzy dwoma kandydatami, którzy w ostatnim głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów, przy czym zwycięża ten z nich, który otrzyma większość głosów (nawet względną). W razie równości głosów uważa się za wybranego albo zakwalifikowanego do balotażu senatora starszego wiekiem. Prezydent Senatu jest organem izby, którego głównym zadaniem jest zapewnienie niezależności Senatowi w stosunkach z innymi organami państwa. Nadto Prezydent Senatu może z własnej inicjatywy zwołać Senat w trybie nadzwyczajnym (art. 62

konst.), musi być konsultowany przez Prezydenta Republiki w sytuacji gdy ten zechce przedterminowo rozwiązać obie izby albo jedną z nich (art. 88 konst.). Prezydent Senatu przewodniczy posiedzeniom izby, ustala kalendarz jej prac, powołuje członków giunt ds. regulaminu i ds. wyborów, a także posiada kompetencje dyscyplinujące prace izby oraz środki z zakresu tzw. policji posiedzeń. Prezydent Senatu reprezentuje ponadto izbę na zewnątrz, kieruje debatami oraz odpowiada za właściwe, globalne jej funkcjonowanie. Winien w wykonywaniu swoich funkcji starać się być czynnikiem bezstronnym, ponadpartyjnym. Jest to tym ważniejsze, że to właśnie jemu konstytucja powierza funkcje zastępcy Prezydenta Republiki, gdy ten nie mógłby sprawować zadań swego urzędu. Krótko mówiąc jest to stanowisko bardzo prestiżowe w państwie włoskim.<sup>7</sup> Nieprzypadkowo prezydentami Senatu w dotychczasowych dwunastu kadencjach były najwybitniejsze indywidualności włoskiej sceny politycznej tacy jak: I. Bonomi, E. De Nicola (późniejszy Prezydent Republiki), M. Ruini, C. Merzagora, A. Fanfani, V. Colombo, F. Cossiga (późniejszy Prezydent Republiki) czy G. Spadolini. Wiceprezydenci Senatu (czterech) nie posiadają własnych kompetencji i działają w zasadzie jako pomocnicy przewodniczącego w zakresie jego uprawnień. Sekretarze Senatu (ośmiu) nadzorują sporządzanie stenogramów z posiedzeń izby, dokonują obliczeń głosów w trakcie głosowań, kontrolują *quorum* dla zapewnienia prawomocności posiedzeń i głosowań. Kwestorzy Senatu (trzej) kolegialnie nadzorują z kolei jego administrację, służby wewnętrzne i zapewniają porządek w obrębie gmachów i biur senackich. Odpowiadają poza tym za przestrzeganie protokołu (ceremoniału) i porządku obrad w izbie oraz nadzorują wydatki w ramach uchwalonego przez izbę jej budżetu. Kwestorzy przygotowują ponadto projekt budżetu Senatu i sprawozdanie z jego wykonania.

Rada Prezydialna (Consiglio di presidenza) jest to z kolei organ istniejący wyłącznie w Senacie npdst. art. 7 jego regulaminu. W jej skład wchodzi Prezydent Senatu, wszyscy wiceprezydenci, kwestorzy i sekretarze izby. Radzie przysługują najdalej idące stanowcze uprawnienia w zakresie administracji sprawami Senatu oraz szerokie uprawnienia dyscyplinarne. Nic dziwnego, że rozpatruje ona projekt budżetu izby oraz sankcje nakładane na senatorów łamiących regulamin, a nadto zatwierdza i zapewnia wykonanie zarządzeń dotyczących wszystkich urzędników Senatu. Rada Prezydialna Senatu powołuje też m.in. Sekretarza Generalnego Senatu (odpowiednik polskiego Szefa Kancelarii Senatu), któremu bezpośrednio podlegają wszyscy urzędnicy całej izby. Zatwierdza także regulamin biblioteki Senatu liczącej ponad 800 tys. woluminów. Pełnomocnictwa Rady Prezydialnej trwają aż do chwili zebrania się nowego Senatu na pierwszym jego posiedzeniu w nowej kadencji. Istnieje regulaminowe *incompatibilitas*

członkostwa w Radzie Prezydialnej oraz w rządzie. Senator wybrany w skład egzekutywy składa swoje funkcje w Radzie.

Z kolei należy wymienić Giuntę ds. regulaminu (*Giunta permanente per il regolamento*). Jest to dziesięcioosobowy organ kolegialny pracujący pod przewodnictwem Prezydenta Senatu, którego skład także w drodze osobistego uprawnienia określa on sam. Zadaniem giunty tej jest występowanie z inicjatywą nowelizacji regulaminu Senatu, przygotowywanie projektów takich nowelizacji oraz udział w interpretacji postanowień regulaminu na życzenie przewodniczącego izby.

Giunta ds. wyborów i immunitetów parlamentarnych (*Giunta per le elezioni e delle immunità parlamentari*) składa się z dwudziestu jeden senatorów powoływanych również na mocy dyskrejonalnego uprawnienia Prezydenta Senatu. Jej skład stanowi wprawdzie odzwierciedlenie składu klubów parlamentarnych istniejących w Senacie jednak wymaga się od niej działania na zasadzie bezstronności. Giunta sama wybiera ze swego składu przewodniczącego. Rozpatruje ona sprawy sporne w zakresie problemów wiążących się z procedurą wyborczą podając swoje stanowisko zwykle rozstrzygnięciom plenum senatu. Nadto giunta ta rozpatruje wstępnie wnioski o uchylenie immunitetu parlamentarnego gdy żąda tego właściwa władza sądowa.

Natomiast Konferencja szefów klubów parlamentarnych (*Conferenza dei capi-gruppo*) to organ kolegialny w Senacie, któremu przewodniczy Prezydent Senatu. W jego skład wchodzi wszyscy przewodniczący senackich grup (klubów) parlamentarnych. Zadaniem Konferencji jest rozstrzygnięcie programu prac Senatu z zasady w cyklu nie dłuższym niż dwa miesiące, ustalanie kalendarza prac parlamentarnych oraz organizowanie dyskusji plenarnych. Dla ważności ustaleń Konferencji potrzebna jest jednomyślność jej członków; w razie braku jednomyślności decyduje przewodniczący izby.

Ponadto w tej grupie organów umiejscawia się w Senacie jego Komisję ds. Biblioteki, składającą się z trzech senatorów. Jej zadaniem jest czuwanie nad zasobem biblioteki senackiej oraz przygotowywanie projektu regulaminu tejże biblioteki i jego nowelizacji dla Rady Prezydialnej.

Organami pomocniczymi Senatu są z kolei organy powoływane przez samą izbę, przez niektóre komisje i giunty oraz grupy parlamentarne. Wśród nich przede wszystkim należy wymienić komisje senackie tworzone w Senacie zawsze na okres kadencji, w proporcji do siły grup politycznych reprezentowanych w Senacie. Komisje takie tworzą tym samym tzw. małe zgromadzenia odzwier-

cielające w pomniejszonej skali skład całej izby. Komisje takie mogą mieć charakter komisji specjalnych czy tzw. nadzwyczajnych, jeśli są tworzone okazjonalnie przez Senat dla rozwiązania jakiegoś ważnego zagadnienia w sprawach stanowiących interes publiczny. Przykładem mogą tu być komisje dochodzeniowe przewidziane w art. 82 konst., np. Komisja dochodzeniowa w sprawie sposobu wykorzystania środków finansowych udzielonych Irakowi przez filię Banca Nazionale del Lavoro z Atlanty (1992 r.). Mogą to być jednakże też komisje stałe Senatu przewidziane przez konstytucję (art. 72) oraz przez regulamin izby. Obecnie w Senacie istnieje 13 takich komisji. Zakres ich merytorycznych zainteresowań w zasadzie pokrywa się z podziałem resortowym w strukturze rządu i przedstawia się następująco: 1. sprawy konstytucyjne, Prezydium Rady, sprawy wewnętrzne i administracja publiczna, 2. wymiar sprawiedliwości, 3. sprawy zagraniczne i emigracyjne, 4. obrona narodowa, 5. budżet i planowanie gospodarcze, 6. finanse i skarb, 7. oświata publiczna, dobra kulturalne, badania naukowe, instytucje kulturalne i sport, 8. roboty publiczne i komunikacja, 9. rolnictwo i produkcja rolnospożywcza, 10. przemysł, handel i turystyka, 11. praca i opieka społeczna, 12. inspekcja sanitarna i ochrona zdrowia, 13. terytorium państwa i ochrona środowiska.<sup>8</sup> Z wyjątkiem sytuacji specjalnych, żaden senator nie może uczestniczyć w pracach więcej niż jednej komisji jednocześnie.

Wreszcie należy dodać, że istnieją w parlamencie włoskim tzw. komisje dwuizbowe zwane też mieszanymi (*le Commissioni bicamerali miste*). W ich skład wchodzi senatorowie i deputowani. Mogą one mieć charakter komisji stałych i nadzwyczajnych. W literaturze zwraca się ostatnio uwagę na ilościowy rozrost tych komisji i zauważa się przy okazji, że jest to konsekwencja konieczności zracjonalizowania sztywnego i od pewnego czasu niebezpiecznego dualizmu włoskiego parlamentu, a nadto konieczności zapewnienia jednoznacznego i jednomyślnego działania przez władzę ustawodawczą w najważniejszych i najbardziej delikatnych dla państwa materiach. Do takich materii zalicza się m.in. zagadnienie regionalizmu, kontrolę radia i telewizji, nadzór nad służbami wywiadu i bezpieczeństwa itd. Jeśli przewodniczącym takiej komisji jest senator do jej prac stosuje się regulamin Senatu, jeśli deputowany to regulamin Izby Deputowanych. Z wyżej wymienionych komisji tylko jedna wyprowadza swój byt bezpośrednio z konstytucji. Jest to Komisja dla spraw regionalnych przewidziana w art. 126 ust. 4 konst. Pozostałe komisje istnieją w oparciu o ustawy zwykłe (co jest zresztą podstawą od dawna wysuwanego przez prof. D. Nocilla i E. Modica zarzutu ich niekonstytucyjności) czego przykładem jest wspomniany Komitet Parlamentarny ds. służb wywiadowczych, bezpieczeństwa i tajemnicy państwowej działający np. art. 11 ustawy nr 801 z 24 października 1977 r. Poza tym

należy wymienić tutaj także słynną komisję antymafijną (art. 25 decreto-legge z 8 czerwca 1992 r., nr 306 ze zm. w ustawie z 7 sierpnia 1992 r., nr 356), a nadto inne komisje - ds. udziałów państwowych, ds. problemów Południa czy ds. zwalczania terroryzmu. Szczególne znaczenie ma jednak w tej grupie istniejąca wspólna Komisja parlamentarna dla spraw reform instytucjonalnych licząca 59 deputowanych i senatorów, utworzona npdst. rezolucji 6-0001 Izby Deputowanych i uchwały Senatu z 23 lipca 1992 r.

W grupie organów pomocniczych wymieniliśmy też tzw. giunty parlamentarne. Także one tworzone są według proporcji sił ugrupowań politycznych reprezentowanych w Senacie. Pełnią one funkcje konsultacyjne i tzw. pozalegislacyjne. Obecnie w Senacie funkcjonują dwie takie giunty. Przede wszystkim jest to dwudziestoduosobowa Giunta dla spraw Wspólnot Europejskich (La Giunta per gli affari delle Comunità europee), której zadaniem podstawowym jest opiniowanie projektów ustaw wynikających z udziału Włoch we Wspólnotach oraz rozpatrywanie spraw dotyczących owej przynależności. Drugą taką giunta jest Giunta dla spraw Południa i wysp (la Giunta per il mezzogiorno e le isole). Istnieje ona tylko w Senacie, a jej zadaniem jest rozpatrywanie projektów ustaw stymulujących rozwój zacofanego gospodarczo Południa Włoch i wysp. Ponadto w grupie komisji opiniodawczych istnieją też trzy komisje mieszane. Pierwsza z nich zajmuje się opiniowaniem dla rządu projektów dotyczących reformy podatkowej, druga opiniuje rządowi projekty przeznaczenia środków pieniężnych na odbudowę Belice, trzecia natomiast opiniuje rządowe projekty waloryzacji emerytur. Podstawą istnienia ich wszystkich są ustawy zwykle odpowiednio z: 1971 i 1980 r., z 1976 r. oraz z roku 1958.

Wreszcie wśród organów pomocniczych Senatu nie sposób nie wspomnieć o tzw. grupach parlamentarnych (i gruppi parlamentari), w Polsce zwanych klubami, których instytucjonalizacja w parlamencie włoskim sięga roku 1919. Co więcej warto zauważyć, że w nauce włoskiego prawa konstytucyjnego i parlamentarnego kluby takie traktowane są jako organy izb. Nic dziwnego, że regulaminy tych izb poświęcają klubom (grupom) dużo miejsca i dosyć szczegółowo regulują sprawy związane z ich tworzeniem i funkcjonowaniem. Grupy te są to formy stowarzyszenia senatorów npdst. ich przynależności politycznej w Senacie i odgrywają one niesłychanie ważną rolę w całej działalności parlamentarnej. Składy polityczne klubów parlamentarnych w dotychczasowej historii Senatu włoskiego ilustrują załączone na końcu niniejszego opracowania tabele oznaczone nr 4. Nie można nie dodać tutaj, że kluby parlamentarne wyprowadzają swój byt wprost z postanowień konstytucji, która wspomina o nich *expressis verbis* w

artykule 72 oraz 82. Konstytucja bowiem przewiduje tworzenie komisji rozpatrujących projekty ustaw na posiedzeniu ustawodawczym w oparciu o zasadę proporcjonalności reprezentacji grup parlamentarnych (art. 72 ust. 3). Również komisje dochodzeniowe powoływane przez izby muszą być tworzone w sposób odzwierciedlający proporcje różnych grup parlamentarnych (art. 82 ust. 2). Konieczność obecności grup w organizacji parlamentarnej w ten sposób wynika z samej konstytucji. O potrzebie ich istnienia przesądzają nie tylko względy reprezentatywności politycznej w ogóle, ale też względy tzw. „ekonomiczności politycznej” prac parlamentarnych. Poszczególne kluby dysponują swoimi wewnętrznymi regulaminami, czy statutami, które mogą nakładać na swoich członków różne obowiązki i dawać różne prawa wewnątrz klubu, które jednak nie powinny podważać konstytucyjnego statusu parlamentarzysty jako reprezentanta narodu (art. 67 konst.).

Wszyscy senatorowie winni w ciągu dwóch dni od pierwszego posiedzenia następującego po ich wyborze do izby zadeklarować do jakiego klubu zamierzają należeć w czasie trwania ich mandatu, o ile wybór z określonej listy partyjnej nie pociąga za sobą automatycznego wpisania parlamentarzysty do danego klubu partyjnego. Każdy klub winien liczyć co najmniej dziesięciu senatorów. Brak wskazania przynależności przez senatora powoduje wpisanie go z urzędu jako tzw. senatora niezależnego do grupy mieszanej (il gruppo misto) też co najmniej dziesięcioosobowej. Wpisuje się tu także tych senatorów, którzy reprezentując partie mniejsze nie stanowią wystarczająco licznej grupy dla utworzenia odrębnego, własnego klubu. Warto przy okazji tutaj dodać, że na mocy upoważnienia Rady Prezydialnej Senatu mogą być utworzone kluby senatorskie liczące mniej niż dziesięciu parlamentarzystów pod warunkiem, że znajdzie się w nich przynajmniej pięciu senatorów, jeśli reprezentują oni partie polityczne istniejące w Państwie, które przedstawiły własnych kandydatów w kampanii wyborczej z tym samym znakiem wyborczym, w przynajmniej 15 regionach kraju i zostali wybrani w co najmniej 3 takich regionach. Każdy klub parlamentarny wybiera swojego przewodniczącego i swoje prezydium, w skład którego wchodzi jeden lub więcej wiceprzewodniczących oraz jeden albo więcej sekretarzy. Przewodniczący klubów parlamentarnych wchodzi *ex officio* w skład tzw. konferencji szefów klubów, o której była już mowa. Regulamin senacki dopuszcza możliwość rozwiązania klubu jeśli ilość jego członków spadnie poniżej 10 senatorów oraz powołania nowych klubów w zależności od okoliczności i spełnienia warunków przewidzianych przez regulamin. W obrębie klubu parlamentarnego obowiązuje, będąca następstwem wewnętrznych ustaleń, dyscyplina klubowa. Polega ona na



tym, że w działaniach parlamentarnych, a w tym przede wszystkim w głosowaniach, członkowie grup kierują się ustaleniami przyjętymi przez klub. Do czasu istnienia powszechnej reguły głosowania tajnego był to często jedynie nakaz moralny, w praktyce zwykle wypierany przez zjawisko tzw. „franchi tiratori”, czyli „wolnych strzelców”, głosujących nagminnie wbrew zaleceniom klubu. Dziś w warunkach głosowań jawnych jako zasady, niebezpieczeństwo to zostało zminimalizowane. Nadto każdy senator może w sytuacjach szczególnego konfliktu moralnego zwrócić się do kierownictwa swego klubu z wnioskiem o zwolnienie go z obowiązku zachowania dyscypliny klubowej (tzw. „dissociazione” - art. 109 ust. 2 reg. Senatu). Otwiera to takiemu parlamentarzysty drogę do występowania z własnymi poglądami odmiennymi od poglądów większości klubu a tym samym we własnym imieniu i na własny rachunek. Zauważmy przy okazji, że jest to godny uwagi oficjalny, regulaminowy mechanizm ochrony praw mniejszości.

Na koszt Senatu winny być senackim klubom parlamentarnym zabezpieczone ich lokale wraz z wyposażeniem zapewniającym im spełnianie przez nie ich funkcji. Środki przyznane klubom winny być różnicowane w zależności od ilościowego ich składu (art. 16 reg. Senatu). Dodajmy, że szczegółowe postanowienia dotyczące klubów senackich zostały wpisane do regulaminu Senatu formalnie dopiero w 1988 r.

Trzeba tu dodać także, iż w oparciu o desygnacje dokonywane przez kluby parlamentarne tworzone są w Senacie omówione wyżej stałe komisje. Tak więc widać stąd, że kluby parlamentarne w znacznie większym stopniu niż jakikolwiek inny organ parlamentarny stanowią reprezentację partii politycznych w Senacie i są jednocześnie tymi formami, które przenoszą na poziom Senatu własne preferencje w zakresie polityki. Tworzą tym samym swoisty węzeł pomiędzy systemem parlamentarnym i politycznym państwa.

Organami reprezentacyjnymi Senatu są z kolei te jego organy, które powołane są do jego wyłącznego reprezentowania, do reprezentowania parlamentu jako całości we wszelkiego rodzaju przedsięwzięciach i uroczystościach oficjalnych wewnątrz lub na zewnątrz państwa. Rzecz jasna organem takim jest zwykle Prezydent Senatu, który pełni te zadania sam, osobiście ale może to czynić także przewodniczący kolegialnej delegacji lub innej reprezentacji parlamentarnej.

Trzeba tu także zauważyć, że Senat włoski w ściśle określonych przez konstytucję przypadkach stanowi człon izb parlamentarnych zebranych na wspólnym posiedzeniu (le Camere riunite in seduta comune). Po pierwsze ma to miejsce przy wyborze Prezydenta Republiki (art. 83), a nadto dla przyjęcia przysięgi te-

goż prezydenta (art. 91), dla postawienia prezydenta w stan oskarżenia z powodu zdrady stanu lub pogwałcenia konstytucji (art. 90), dla wyboru 1/3 składu Najwyższej Rady Sądownictwa (art. 104), dla wyboru 1/3 składu Trybunału Konstytucyjnego (art. 135), a wreszcie dla ułożenia spisu obywateli z grona których byliby wybrani obok sędziów Trybunału Konstytucyjnego sędziowie do składu sądującego Prezydenta Republiki (art. 135). Z uwagi na to, że Prezydent Senatu jest konstytucyjnym zastępcą Prezydenta Republiki, gdy ten nie może czasowo wykonywać funkcji swego urzędu (również w razie zawieszenia prezydenta w urzędowaniu), przewodnictwo izbom połączonym na wspólnym posiedzeniu konstytucja złożyła w ręce przewodniczącego Izby Deputowanych<sup>9</sup>. Na marginesie warto zauważyć może, iż w nauce włoskiego prawa konstytucyjnego od dawna trwa spór o to czy izby działające na wspólnym posiedzeniu tworzą odrębny, autonomiczny organ państwa w stosunku do odrębnych organów jakimi są poszczególne izby. Przeciwno takiej tezie opowiadają się tak wybitni konstytucjoniści jak: G. Balladore-Pallieri, L. Paladini i S. Galeotti. Na rzecz tej tezy z kolei: C. Mortati, G. Cuomo czy R. Virga, który jednak podkreśla, że to wcale nie znaczy, że tym samym bikameralizm włoski ulega jakiemś przekształceniu w trójkameralizm, ponieważ zasadnicza funkcja parlamentu (ustawodawcza) wykonywana jest jedynie przez dwie izby czyli Izbę Deputowanych i Senat.

#### 4. Zasady działania Senatu Republiki

W pierwotnym tekście konstytucji z 1947 r. kadencja Senatu była dłuższa o rok od Izby Deputowanych i wynosiła 6 lat. Zmiana ustawy zasadniczej w tym zakresie nastąpiła w 1963 r. Zrównano wówczas kadencję obu izb do 5 lat i w praktyce odtąd są one wybierane w tym samym czasie. Wyjątkami od powyższej zasady są dwie sytuacje przewidziane przez konstytucję. Pierwszą z nich jest oczywiście wcześniejsze rozwiązanie izb przez głowę państwa (art. 88 konst.) oraz przedłużenie ich pełnomocnictw na mocy specjalnie uchwalonej ustawy i tylko w wypadku wojny (art. 60 konstyt.). Senat Republiki może być rozwiązany osobno lub łącznie z Izbą Deputowanych (art. 88 konstyt.). Przy tym rozwiązanie to może nastąpić dopiero po wysłuchaniu przewodniczących obu izb. Rozwiązanie takie nie może nastąpić jednakże w ciągu ostatnich sześciu miesięcy przed upływem mandatu prezydenckiego (tzw. biały semestr - art. 88 ust. 2 konstyt.) z wyjątkiem sytuacji, gdy tych sześć miesięcy w całości albo w części pokrywa się z ostatnimi sześcioma miesiącami kadencji izb. Zmiana ta została wprowadzona art. 1 noweli konstytucyjnej z 4 listopada 1991 r. nr 1 i była podyktowana ówczesnymi potrzebami państwa.



Wybory nowego Senatu winny się odbyć w ciągu 70 dni od upływu kadencji poprzedniego Senatu, przy czym pierwsze posiedzenie nowego Senatu odbywa się nie później niż dwudziestego dnia po wyborach. Termin w ramach tej reguły określa Prezydent Republiki. Regułą jest także, że do czasu zebrania się nowego Senatu trwają pełnomocnictwa Senatu poprzedniego. To przedłużenie bytu Senatu (dotyczy to zresztą też Izby Deputowanych) następuje *ipso iure*, nie może przekroczyć 90 dni i ma na celu zabezpieczenie ciągłości funkcjonowania naczelnego organu państwa dopóki nie zostanie skompletowany w drodze wyborów jego następca. Czym innym jest tzw. prolongata (la proroga) kadencji Senatu. Jest to bowiem prolongata samoistna, decydowana przez sam parlament (Senat i Izbę Deputowanych) poprzez uchwalenie ustawy odraczającej wybory i przedłużającej własne uprawnienia. Taka prolongata dopuszczalna jest jednak tylko w jednym, konstytucyjnie przewidzianym wypadku, tj. w przypadku trwania wojny, o czym wspominaliśmy (art. 60).

Nawet w przypadku dokonania rozwiązania izb, mogą one (w tym oczywiście Senat) być zwołane. Tą sytuacją jest wydanie przez rząd tzw. rozporządzenia tymczasowego z mocą ustawy w razie „nagłej konieczności” (art. 77 konstyt.). Senat wówczas zbiera się wraz z Izbą Deputowanych w ciągu 5 dni z zadaniem przekształcenia rozporządzenia w ustawę czyli tzw. konwersji (la conversione).

Poza tym przypadkiem zwołania Senatu oraz tzw. zwołaniem początkowym (na pierwsze posiedzenie w nowej kadencji) istnieją także inne przypadki zwołania izby. Mianowicie jest to zwołanie z mocy prawa, co oznacza, że Senat zbiera się zgodnie z konstytucją w pierwszy nieświęteczny dzień lutego i października (Izba Dep. też) oraz zwołanie nadzwyczajne. W tym drugim trybie Senat zbiera się z inicjatywy jego przewodniczącego, Prezydenta Republiki albo 1/3 senatorów. Warto dodać tutaj, że zebranie się w drodze nadzwyczajnej Senatu powoduje zwołanie z mocy prawa Izby Dep. i odwrotnie (art. 62 ust. 3 konstyt.). Zwykle jednak, nadzwyczajne zwołanie izb odbywa się na wniosek rządu, za formalnym pośrednictwem Prezydenta Republiki, bowiem rząd uznawany jest za głównego koordynatora prac parlamentu.

Mówiąc o funkcjonowaniu Senatu nie sposób nie odnieść się do trybu jego prac. Wprawdzie w konstytucji występuje pojęcie sesji, to jednak praktyka parlamentarna Italii nie zna pojęcia sesji i wiążących się z tym następstw prawnych. Niewątpliwie pojęcie „zwołanie izby” na obrady albo odroczenie obrad lepiej oddaje włoską rzeczywistość parlamentarną polegającą raczej na pracy w permanentnej.<sup>10</sup> Konstytucyjne pojęcie sesji bliższe jest więc naszemu pojęciu posiedze-

nia. Natomiast używa się we Włoszech pojęcia „sesji budżetowej” dla wskazania okresu najczęściej pomiędzy 1 października a 31 grudnia, w trakcie którego Senat i Izba Dep. zbierają się przeważnie dla zatwierdzenia ustawy budżetowej oraz innych aktów finansowych państwa.

Posiedzenia Senatu i jego komisji są co do zasady jawne. Gdy wymaga tego jednak ważny interes może być uchwalona tajność ich obrad, tak jak może być uchwalona tajność obrad Senatu i Izby Dep. obradujących wspólnie. W Senacie wniosek o tajność jego obrad może zgłosić rząd albo 1/10 część senatorów (art. 57 reg. Senatu).

Prace Senatu organizowane są przy pomocy formułowanych w nim programów i kalendarzy prac albo tzw. ich schematów. Dla ich sformułowania Prezydent Senatu przygotowuje projekt uwzględniający wnioski grup parlamentarnych (w ramach tzw. Konferencji Przewodniczących Grup) albo nawet propozycje pojedynczych senatorów, zasięgając ponadto stosownych opinii Przewodniczącego Izby Deputowanych, przewodniczących stałych komisji senackich oraz rządu. Rząd przy tym nie może oczywiście wpływać w stopniu decydującym na ustalenia w tym zakresie w samym Senacie. Winien jednak być powiadomiony o pracach nad tymi dokumentami, co więcej może nawet być reprezentowany przez swojego przedstawiciela w trakcie tych prac. Od czasu rządu G. Spadoliniego tj. od czerwca 1981 r. przyjęto praktykę w myśl której rząd mógł na tym etapie formułowania programu prac parlamentarnych przedstawiać swoje propozycje priorytetów tych prac m.in. przez wnioskowanie przyjęcia tzw. „corsie preferenziali” (czyli szybkich ścieżek) dla wniosków szczególnie pilnych i pożądanых przez rząd.

Programy prac Senatu formułowane są z reguły w dwumiesięcznym horyzoncie czasowym. Zawierają one tematy, którymi zechce zająć się Senat oraz ewentualne wskazanie tzw. wewnętrznych priorytetów. Kalendarze z kolei są formułowane w oparciu o programy, określając sposoby wykonania celów programowych i budowane są na okres nie przekraczający dwóch tygodni. Zawierają wskazanie liczby i dat poszczególnych posiedzeń Senatu, ich porządek, wskazanie tematów posiedzeń z określeniem daty początkowej i końcowej poszczególnych dyskusji nad danym zagadnieniem. Określają one ponadto m.in. maksymalną liczbę wystąpień w debatach, a także ilość czasu przydzielanego poszczególnym klubom w trakcie ich trwania (art. 55 ust. 5 reg. Senatu). Kalendarze prac poza tym, jeśli były przyjmowane jednomyślnie, mają charakter ostateczny i winny być jedynie zakomunikowane Senatowi oraz przewodniczącym komisji senackich. W przeciwnym wypadku o przyjęciu ewentualnych wniosków

modyfikujących rozstrzyga Senat w głosowaniu przez podniesienie ręki, po wysłuchaniu nie więcej niż jednego mówcy z danego klubu parlamentarnego, któremu przyznaje się nie więcej niż 10 minut na przedstawienie argumentacji. Każdy kolejny kalendarz prac winien być przyjęty nie później niż na 3 dni przed upływem ważności kalendarza wcześniejszego. Schematy prac z kolei dotyczą tematów poddawanych pod rozagę Senatowi w tygodniowym horyzoncie czasowym. Pozostaje wreszcie sprawa tzw. porządku dziennego obrad Senatu. Z regulaminu Senatu wynika, że Prezydent Senatu otwierając i zamykając posiedzenie Izby ogłasza datę, godzinę i porządek dzienny następnego posiedzenia. Zagadnienia nie ujęte w porządku dziennym nie mogą być dyskutowane, chyba że opowie się za tym 3/4 senatorów.

Wszystko to oznacza, że w zasadzie w Senacie nie można poddać pod obrady i decyzje zagadnień, które wstępnie nie byłyby przyjęte do któregoś z wymienionych dokumentów programujących jego prace. Wyjątki od tej zasady ściśle określa sam regulamin Senatu w art. 55 ust. 3-5.

Członkowie rządu uczestniczą w posiedzeniach Senatu i jego komisji. W salach posiedzeń Izby i komisji winny być dla nich zarezerwowane miejsca. Uczestniczenie członków rządu (ministrów) w posiedzeniach plenarnych Senatu i jego komisji jest ich prawem i obowiązkiem zarazem. Mają oni prawo do zabierania głosu w trakcie takich posiedzeń zawsze o ile tego sobie zażyczą (art. 64 reg. Senatu). Ministrowie mogą być zastąpieni w posiedzeniach Senatu przez podsekretarzy z ich ministerstw, przez innych wyższych funkcjonariuszy ministerialnych albo przez ministrów bez teki.

Dla ważności rozstrzygnięć Senatu jest konieczne żeby były one podejmowane większością głosów obecnych senatorów przy *quorum* wynoszącym większość członków Izby, chyba że konstytucja wymaga większości kwalifikowanej (art. 64 konstyt.). Taka jest naturalnie reguła przyjęta dla przeciwdziałania sytuacji w której małe grupki parlamentarne korzystając z czasowej nieobecności większości senatorów mogłyby narzucać Izbie własną wolę. Żeby uniknąć sytuacji nieważności ewentualnych głosowań regulamin Senatu przewiduje istnienie domniemania *quorum* w Izbie (la presunzione del numero legale). Przyjmuje się mianowicie, że w sali posiedzeń Senatu jest obecna zawsze minimalna liczba senatorów (a więc 50% + 1 senatorów tworzących izbę) nawet jeśli w jakiegokolwiek chwili posiedzenia obecni na nim parlamentarzyści (co najmniej ośmiu - art. 107 ust. 2 reg. Senatu) mogą żądać weryfikacji *quorum* przez Prezydenta Izby i ten winien zawsze do wniosku takiego się przychylić. Stwierdzenie braku *quorum* powoduje natychmiastowe przerwanie i zawieszenie posiedzenia.

W komisjach senackich *quorum* potrzebne dla głosowania i ważności decyzji stanowi zwykła większość ich członków, jednakże dla prawomocności ich obrad wymagana jest obecność 1/3 składu komisji Senackiej (przy 1/4 w Izbie Dep.).

W odniesieniu do warunków głosowania nad ustawami 24 listopada 1988 r. Senat przyjął modyfikację swego regulaminu podobnie jak wcześniej (13 października 1988 r.) uczyniła to Izba Deputowanych. Przyjęto mianowicie, że głosowania takie w Senacie z reguły mają charakter głosowań jawnych, z wyjątkiem sytuacji dla których wyraźnie przewidziano głosowanie tajne. Obalono w ten sposób wszechwładne dotychczas głosowanie tajne i powszechne zjawisko tzw. „wolnych strzelców” (*franchi tiratori*) tj. senatorów pochodzących z klubów podtrzymujących formalnie rząd a faktycznie w głosowaniach tajnych głosujących przeciwko władzy wykonawczej.<sup>11</sup> Tym samym obalenie reguły głosowania tajnego zaczęło sprzyjać przejrzystości stosunków zachodzących pomiędzy rządem pozostającym u władzy, większością go podtrzymującą oraz pomiędzy parlamentarzystami a partiami politycznymi. W Senacie ostatecznie głosowanie tajne jest dopuszczalne w następujących sprawach: co do zasad odnoszących się do wolności obywatelskich przewidzianych w art. 6, 13-22, 24-27 konstytucji, co do praw rodziny z art. 29, 30 i 31 konstytucji, co do praw człowieka w tym do prawa z art. 32 konstytucji (ochrona zdrowia) oraz co do modyfikacji regulaminu Senatu.<sup>12</sup>

Przy okazji powiedzmy też, że w komisjach senackich głosowanie tajne jest dopuszczalne tylko w sprawach personalnych. Natomiast zawsze jest ono zakazane gdy przedmiotem rozstrzygnięcia jest ustawa finansowa, budżetowa i wszelkie rozstrzygnięcia mające następstwa finansowe.

Głosowanie tajne odbywa się w Senacie przez złożenie do urny białej albo czarnej kulki (gałki). Głosowanie jawne może natomiast odbywać się przez głosowanie imienne, podniesienie ręki albo przez podział obecnych w sali posiedzeń senatorów na głosujących „za” lub „przeciw”. Zarówno jawne, jak i tajne głosowanie może być także przeprowadzone przy użyciu aparatury elektronicznej (art. 113-117 reg. Senatu).

Zadanie utrzymania porządku podczas obrad plenarnych Senatu należy do Prezydenta Izby współpracującego ze wspomnianymi już w niniejszym opracowaniu kwestorami. Do zakresu uprawnień Prezydenta Senatu należy dyscyplinowanie obrad i uczestniczących w nich senatorów. W ramach tej władzy przewodniczący Izby może skorzystać wobec uczestników obrad wykraczających poza ich regulamin z następujących sankcji: 1. może przywołać senatora przemawiającego słowami niestosownymi lub zakłócającego wolność posiedzenia do po-

rzędu, 2. nie stosującego się do takiej sankcji senatora przewodniczący może wydaląc z sali posiedzeń na pozostały czas obrad, 3. może udzielić upomnienia z zakazem udziału w pracach od 2 do 15 dni senatorom, którzy dopuszczają się naruszeń regulaminu, wprowadzając chaos w sali posiedzeń. W razie wybuchu wrzawy albo tumultu w czasie obrad prezydentowi służy prawo zawieszenia dyskusji, a w razie niemożności opanowania sytuacji zawieszenia całego posiedzenia.

Nie sposób pominąć tak istotnej sprawy jaką jest sposób prowadzenia dyskusji w Senacie. Reguluje to zagadnienie rozdział XII reg. Senatu. Senatorowie chcący uczestniczyć w dyskusji winni na dzień przed posiedzeniem zapisać się do głosu krzystając z pośrednictwa właściwych klubów parlamentarnych. Jeśli nie stosuje się tej procedury (z art. 55 reg.) to zadanie harmonizowania czasu wystąpień w debacie należy do Prezydenta Senatu. Winien wówczas czynić to mając na uwadze uzgodnienia poczynione w ramach ustalonego kalendarza debaty i przestrzegając czasu przyznanego poszczególnym klubom parlamentarnym. Senatorowie nie aprobujący stanowiska swojego klubu parlamentarnego w odniesieniu do tematu debaty posiadają uprawnienie zapisywania się do głosu bez pośrednictwa klubu i czas ich wystąpień nie jest wliczany do czasu na wystąpienia przyznanego klubowi. W razie braku kalendarza prac wnioski o udzielenie głosu w dyskusji senatorowie składają nie później niż w ciągu 24 godzin od rozpoczęcia dyskusji na dany temat. Senator zapisany do głosu nieobecny w chwili wywołania go do wystąpienia traci prawo przemawiania, ponieważ domniemywa się, iż zrezygnował on z wystąpienia. Członek izby może zabierać w danej kwestii głos tylko jeden raz, mówiąc ze swego miejsca, stojąc. Senatorowie zapisani do głosu mogą zamieniać się miejscami na liście mówców, jednakże pod warunkiem poinformowania o takim uzgodnieniu prowadzącego obrady przewodniczącego izby. Wszystkie te zabiegi w tym także ograniczenie czasu wystąpień w toku procesu ustawodawczego (do 45 minut w sprawie założeń ogólnych projektów ustaw i do 20 minut - w dyskusji nad artykułami i poprawkami do tychże ustaw) mające na celu zapobieganie filibusteringowi czyli obstrukcji parlamentarnej, chętnie stosowanej w przeszłości zwłaszcza przez mniejszościowe grupy parlamentarzystów, którzy chcieli przeszkodzić w uchwaleniu jakiegoś wniosku lub nawet uniemożliwić uczynienie tego. Powszechnie przytaczanym przykładem zastosowania filibusteringu w parlamencie włoskim jest casus z przełomu 1952 i 1953 r., kiedy to mniejszość parlamentarzystów odwołała się do filibusterki próbując przeciwdziałać uchwaleniu większościowej ordynacji wyborczej.

## 5. Status senatora

Momentem uzyskania uprawnień koniecznych do wykonywania mandatu senatorskiego w Italii jest oświadczenie o przyjęciu mandatu. W odniesieniu do członków Senatu pochodzących z mianowania Prezydenta Republiki momentem tym jest chwila zakomunikowania tego faktu. Warunkami nabycia mandatu jest ponadto stwierdzenie przez sam Senat prawidłowości realizacji procedury wyborczej a nadto brak przesłanek niewybieralności, niezdolności prawnej oraz stwierdzenie, że nie istnieją w odniesieniu do wybranego przesłanki niepołączalności jego mandatu z innym urzędem lub stanowiskiem w państwie. O przesłankach niezdolności była już mowa, gdy mówiliśmy o czynnym prawie wyborczym do Senatu. Przesłankami niewybieralności absolutnej będącej elementem składowym tzw. przeszkód prawnych w wyborach senackich są m.in.: 1. nieukończenie 40 roku życia przy prawie biernym i 25 roku przy prawie czynnym, 2. przynależność do dawnego Domu Panującego w Italii tj. do Domu Sabaudzkiego (XIII dyspozycja przejściowa i końcowa konstyt.), 3. pełnienie urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 7, ustawy z 11 marca 1953 r., nr 87), 4. pełnienie urzędu lub stanowiska publicznego albo administracyjnego takiego jak - prezydent giunty prowincjonalnej, syndyk komuny (gminy) w której zamieszkuje ponad 20 tys. mieszkańców, szef i wiceszef policji, inspektor generalny sił bezpieczeństwa, szef gabinetu ministra, komisarz rządu w regionie, prefekt i wiceprefekt oraz funkcjonariusz sił bezpieczeństwa; 4. pełnienie urzędu w służbie dyplomatycznej albo konsularnej a także pozostawanie na służbie państwa obcego - dla posiadania prawa biernego potrzebne jest tu upoważnienie potwierdzone przez rząd włoski itd. Obok niewybieralności absolutnej występuje też w Italii tzw. niewybieralność względna odnosząca się np. do wyższych oficerów i generałów sił zbrojnych, którzy nie mogą być wybrani w okręgach wyborczych w których znajdują się ich komendatury terenowe oraz do urzędników, którzy nie mogą kandydować w okręgach wyborczych, w których wykonują swoje funkcje. Następnym zaistnienia jakiegokolwiek przesłanki niewybieralności jest niedopuszczalność wyboru jeśli przesłanka ujawniła się przed wyborami oraz utrata mandatu parlamentarnego jeśli przesłanka ujawniła się po wyborze.

Co się tyczy niepołączalności mandatu senatorskiego to polega ona na zakazie kumulowania stanowiska wybieralnego z innymi stanowiskami w państwie w celu zagwarantowania niezależności parlamentarzysty. I tak nie można łączyć mandatu senatora ze stanowiskiem Prezydenta Republiki, deputowanego, członka Najwyższej Rady Sądownictwa, sędziego Trybunału Konstytucyjnego, radcy regionalnego oraz członka CNEL (Narodowej Rady Gospodarki i Pracy), ze stano-

wiskami z nominacji rządu w przedsiębiorstwach publicznych i prywatnych, ze stanowiskami w organach zależnych albo dotowanych przez państwo, z określonymi stanowiskami w instytucjach bankowych i towarzystwach finansowych, z patronatami zawodowymi albo stanowiskiem konsultanta w przedsięwzięciach gospodarczych lub finansowych znajdujących się w sporach albo w interesach z państwem. Reguła incompatibilità nie dotyczy jedynie urzędników publicznych, z tym jednak, że w czasie trwania mandatu nie mogą oni awansować z innych powodów aniżeli starszeństwa wieku. O istnieniu przesłanek incompatibilità senatorów przesądza senacka Giunta ds. wyborów.

Z art. 67 konstyt. włoskiej jednoznacznie wynika, że każdy członek Parlamentu, a więc i Senator, reprezentuje naród i wypełnia swoje funkcje nie będąc związany mandatem. Tym samym zapis ten formułuje w istocie dwie zasady: reprezentacji narodowej oraz zakaz mandatu imperatywnego. Zasada reprezentacji narodowej uwalnia w istocie senatora (deputowanego też) od więzów wynikających z faktu, że jest on wybierany w lokalnym okręgu wyborczym. Oznacza to, że senator nie reprezentuje danego okręgu w którym został wybrany, a cały naród. Oczywiście taka reprezentacja, nie umożliwia senatorowi odgrywania roli rzecznika potrzeb, czy aspiracji o lokalnym charakterze, jednak nie pozostawia wątpliwości równocześnie co do tego, że reprezentując takie interesy senator musi mieć na uwadze przede wszystkim interes kraju jako całości. Z kolei zakaz mandatu imperatywnego oznacza, że senator nie może piastować stanowisk oraz przyjmować instrukcji w związku z wykonywanym mandatem, które osłabiałby jego niezależność wobec jakichś szczególnych grup interesów politycznych, ekonomicznych i społecznych. Oznacza to także zakaz pobierania jakichkolwiek wynagrodzeń albo rekompensat w pieniądzu albo w naturze w zamian za działania, które umożliwia mandat parlamentarny. Złamanie tych zakazów oznacza możliwość uznania senatora winnym korpucji. Warto przy tym zaznaczyć, że nie uważa się za naruszenie zasady zakazu mandatu imperatywnego istnienia swoistego węzła pomiędzy senatorem a tzw. grupą parlamentarną u podstawy istnienia której leży przynależność partyjna. Natomiast zauważa się równie jednoznacznie, że naruszeniem wspomnianego zakazu byłoby żądanie przez partie reprezentowane w Senacie (w ogóle w Parlamencie) od senatora tzw. dymisji *in blanco* skierowanej do prezydium izby. Naruszeniem takim byłoby też sformułowanie nie nazwanej umowy o przedterminowe złożenie mandatu (np. Partia Radykałna Włoch w oparciu o taką umowę ze swoimi parlamentarzystami chciała móc dokonać ich rotacji w połowie trwania mandatu) oraz żądanie złożenia mandatu przez senatora, który opuścił szeregi partii, której dotąd był członkiem (co również próbowano, na szczęście bezkutecznie zweryfikować w parlamencie

włoskim - tzw. secesja w grupie „Manifesto” oraz casus monarchistów wybranych z list MSI, którzy pozostali w parlamencie po opuszczeniu szeregów tej partii).<sup>13</sup>

Tak sformułowany mandat wymaga jego ochrony prawnej. Z konstytucji i ustawodawstwa włoskiego wynikają liczne uprawnienia, którymi na czas trwania mandatu obdarzony zostaje senator. Nie są to przy tym żadne specjalne jego przywileje osobiste, a jedynie gwarancje prawne mające na celu zapewnienie prawidłowości i niezależności wykonywania mandatu senatorskiego.

Przed wszystkim wymienić tu należy immunitet parlamentarny. Jest on przewidziany w art. 268 ust. 2 konstyt. i ma tam podwójny charakter - materialny i formalny. Senator tym samym nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za wyrażane opinie i głosowanie związane z wykonywaniem swych funkcji. Ponadto przeciwko senatorowi nie może być wszczęte postępowanie karne bez zgody izby. Istnieje też zakaz aresztowania senatorów albo pozbawiania ich wolności w każdy inny sposób, a także zakaz poddawania ich rewizji osobistej lub przeszukania ich domu. Zakaz ten może być uchylony tylko jeśli senator zostałby złapany na gorącym uczynku przestępstwa, przy popełnieniu którego nakaz albo polecenie aresztowania są obowiązkowe.

Po wtóre zalicza się do takich gwarancji także upoważnienie do działania (do podejmowania czynności w związku z toczącym się postępowaniem - l'autorizzazione a procedere), które w formie wniosku na plenum Senatu i jego decyzji wydaje giunta Senacka ds. wyborów i immunitetów. Upoważnienie takie tworzy przesłankę procesową od której zależy kontynuacja postępowania karnego. Wynika ono z art. 68 ust. 3 konstyt., który mówi wprost, że „zgody izby (w tym wypadku Senatu) wymaga także aresztowanie bądź zatrzymanie w więzieniu członka parlamentu w wykonaniu nawet prawomocnego wyroku”. W następstwie istnienia tego postanowienia osoba, która w chwili wyboru do Senatu znajduje się pod nadzorem albo nawet w więzieniu musi być niezwłocznie uwolniona. Jest to rozwiązanie kontrowersyjne, które w trakcie prac nad reformą ustawy dotyczącej immunitetu parlamentarnego w marcu-kwietniu 1993 r. zostało poddane krytyce i które proponowano wykreślić z obowiązującej konstytucji, tymczasem jednak jeszcze istnieje.

Po trzecie taką gwarancją jest niekontrolowalność senatorów wynikająca z art. 68 ust. 1 konstyt. Senatorowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za wyrażane opinie i głosowanie związane z wykonywaniem jego funkcji. Konstytucja chroni tu wprost pełną wolność wypowiedzi senatora z całą pewnością na forum izby, a według niektórych konstytucjonalistów (np. P. Barile) także poza izbą.

Po czwarte taką gwarancją jest dieta senatorska, czyli wynagrodzenie, które na mocy art. 69 konstytucji otrzymują senatorowie. Wysokość tego wynagrodzenia określa ustawa. Wynagrodzenie takie służy także zapewnieniu godności i niezależności senatora. Obecnie wysokość rocznego wynagrodzenia senatora jest równa rocznemu wynagrodzeniu brutto przewodniczących wydziałów w Trybunale Kasacyjnym (ustawa z 31 października 1965 r., nr 1261). Obecnie jest to kwota w wys. 192 mln. lirów czyli ok. 125 dol. bez licznych dodatków na podróże służbowe, na biuro w Rzymie, na zatrudnienie asystenta itd. Senatorowie spoza Rzymu otrzymują ponadto tzw. dietę dzienną tytułem zwrotu wydatków oraz wszyscy parlamentarzyści zwolnienie od opłat za przejazdy koleją.

Po piątą gwarancją taką jest prawo udziału w dyskusji. Zostało ono zresztą zmodyfikowane w regulaminie Senatu z 1981 r. Chodziło wówczas o ograniczenie możliwości stosowania przez mniejszościowe grupy senatorów filibusteringu. Wystąpienia „rzeki” trwające nawet ponad 24 godziny miały na celu poprzez proponowanie tysięcy szczegółowych poprawek do ustaw albo dekretów z mocą ustawy opóźnić ich uchwalenie albo konwersję. Dziś czas wystąpienia czytanego nie może w zasadzie przekroczyć 30 minut, a nadto przyjmuje się co do zasady założenie, iż w debatach przemawia jeden sprawozdawca z grupy parlamentarnej. O wyjątku od tej zasady była już mowa wyżej. Ograniczenie czasu nie istnieje tylko w jednym wypadku, mianowicie w sytuacji dyskusowania wniosku o wotum zaufania lub nieufności dla rządu. W sprawach formalnych i proceduralnych istnieją ograniczenia wystąpień senatorskich do 10 minut.

Po szóstą gwarancją taką jest zasada kontradyktoryjności w postępowaniu z rządem (il principio del contraddittorio con il Governo). Otóż art. 64 ust. 4 konstytucji włoskiej przewiduje, że członkowie rządu, nawet jeśli nie są członkami izb (w tym wypadku Senatu), mają prawo, a gdy kierowane są do nich zapytania - obowiązek, uczestniczenia w posiedzeniach. Muszą być wysłuchani, ilekroć tego zażądają. Zasada ta jest naturalną konsekwencją stosunku zaufania jaki w warunkach włoskich zachodzi pomiędzy obydwojema izbami z osobna i rządem oraz tworzy właściwą przesłankę dla wykonywania także przez Senat Republiki parlamentarnej funkcji kontrolnej całej aktywności egzekutywy.

Poza omówionymi wyżej gwarancjami senatorów można wskazać także inne uprawnienia służące im na mocy regulaminu senackiego. Są to wprowadzić uprawnienia raczej skromne w porównaniu do uprawnień komisji i giunt senackich, tym niemniej istnieją one. I tak senatorowie mogą w trybie indywidualnym wносить projekty ustaw, uzupełnień i poprawek do takich projektów. Powiedzmy od razu, że są to uprawnienia raczej teoretyczne. Mogą one być w zasadzie obli-

czone na „zaistnienie” senatora w oczach wyborców. W praktyce takie wystąpienia indywidualne, jeśli nie stoi za nimi poparcie macierzystych grup senackich, nie mają szans powodzenia. Często natomiast takie indywidualne akcje senatorów wykorzystywane są w strategii walki o określone rozwiązania w toku procesu ustawodawczego przez kluby parlamentarne. Powszechnie w literaturze włoskiej zauważa się natomiast, że szanse osiągnięcia indywidualnego sukcesu, liczącego się także w oczach wyborców, mają senatorowie sięgając po środki indywidualnej kontroli parlamentarnej jakimi są np. interpelacje i zapytania oraz rezolucje.

Ponadto senatorowie mogą uczestniczyć, jednakże bez prawa udziału w głosowaniu, w posiedzeniach innych niż ich macierzyste komisje.

Wśród rozwiązań dotyczących statusu senatora nie może zabraknąć wzmianki na temat uprawnień zabezpieczających jego godność jako członka izby. W szczególności znaczenie ma tutaj rozwiązanie dopuszczające wystąpienie w sprawie osobistej (fatto personale - art. 87 reg. Senatu). Senator może mianowicie wystąpić w takiej sprawie, gdy zakwestionowano jego postępowanie albo jeśli przypisano jemu opinię inną od rzeczywiście sformułowanej przezeń. Żądając zresztą głosu w sprawie osobistej senator musi głos ten otrzymać. Nadto jeśli w dyskusji senator zostałby oskarżony o czyny, które naruszają jego godność, może on skutecznie żądać od prezydenta izby powołania komisji dochodzeniowej, która winna rozstrzygnąć zasadność oskarżenia. Prezydent Senatu może wskazać komisji takiej termin zakończenia prac. Sprawozdanie komisji winno być komunikne przewodniczącemu izby i nie może być przedmiotem bezpośredniej dyskusji w izbie ani innych wniosków czy rezolucji. Tutaj też należy pominąć wspomnianą już zasadę, w myśl której głosowania w sprawach personalnych odbywają się w trybie tajnym.

Naturalnie regulamin Senatu określa też zakres obowiązków senatora. Jak w każdym parlamencie, tak i w Senacie włoskim podstawowym obowiązkiem jest udział w posiedzeniach izby i jej organów. Artykuł 62 regulaminu mówi wprost, że żaden senator nie może być nieobecny na posiedzeniu bez wcześniejszego złożenia na ręce Prezydenta Senatu wniosku o urlop. Obowiązkiem Prezydenta z kolei jest przedstawienie sprawozdania w tej sprawie na początku każdego posiedzenia plenarnego izby. Poza tym w auli posiedzeń izby senackiej winna wisieć informacja o udzielonych urlopiach senatorskich.

Senatorowie muszą ponadto odpowiednio zachowywać się na sali obrad. Obowiązki w tym zakresie obwarowane są licznymi sankcjami, o których była już wcześniej mowa.

## 6. Zakres udziału Senatu włoskiego w realizacji funkcji parlamentu

Doktryna włoskiego prawa konstytucyjnego dla określenia zakresu dopuszczalnej roli parlamentu w życiu społeczno-politycznym Italii operuje pięcioma funkcjami: 1. funkcją ukierunkowywania polityki rządu (fuzione di indirizzo politico), 2. funkcją ustawodawczą (funzione legislativa), 3. funkcją gwarantowania konstytucji (funzione di garanzia costituzionale), 4. funkcją kontrolną (fuzione di controllo) oraz 5. funkcją koordynacji (funzione di coordinamento). Przy tym mieści wszystkie te funkcje w szerszym ich podziale na: 1. funkcję ustawodawczą i 2. funkcje nie mające charakteru ustawodawczego.<sup>14</sup>

Zacznijmy nasze uwagi od funkcji ustawodawczej, rozumianej jako funkcja doskonalenia prawa pozytywnego poprzez jego modyfikowanie, będącej najbardziej typową funkcją parlamentu, obok której stoją pozostałe jego funkcje.<sup>15</sup>

Funkcja ustawodawcza, jak stwierdza to sama konstytucja, wykonywana jest wspólnie, czy jak chce wiernie ustawa zasadnicza, kolektywnie przez obie izby parlamentu, a więc przez Senat i Izbę Deputowanych (art. 70). Ażebym ustawa mogła być promulgowana przez głowę państwa i głoszona w Gazzetta Ufficiale della Repubblica, czyli w oficjalnym, urzędowym dzienniku publikacyjnym państwa, musi być ona zatwierdzona w identycznym brzmieniu przez obie izby parlamentarne. Jest przy tym obojętne której z izb najpierw zostanie przedstawiony projekt ustawy, czyli do której z nich zgłoszona zostanie inicjatywa ustawodawcza. Jeśli projekt ustawy został przedstawiony jednocześnie obu izbom, ich prezydium informują się o tym, dla ustalenia która z izb zawiesi rozpatrywanie jego, w zależności od tego której izbie faktycznie projekt został przedstawiony jako późniejszy; to samo ma miejsce w sytuacji, gdy zostają przedłożone obu izbom projekty ustaw nie identyczne ale dotyczące tej samej materii. Warto od razu powiedzieć, że prawo inicjatywy ustawodawczej we Włoszech służy każdemu parlamentarysty, a więc senatorowi i deputowanemu z osobna albo też wspólnie grupie senatorów (deputowanych) czy nawet grupie parlamentarnej. Jednakże inicjatywa pochodząca z Senatu może być przedstawiona tylko Senatowi, tak jak deputowani mogą ją przedstawiać na początku tylko w swojej izbie. Występuje drobna różnica w nazwie projektu ustawy w obu izbach. O ile projekt deputowanych nazywa się „una proposta di legge”, o tyle projekt senatorski nosi nazwę „un disegno di legge”. Każdy projekt musi być zredagowany w artykule i posiadać uzasadnienie zawierające charakterystykę jego rozwiązań oraz określenie celu dla którego został zgłoszony. Inicjatywa ustawodawcza służy też rządowi, co najmniej 500-tysiącom obywateli, radom regionów, w ograniczonym

zakresie radom gmin (art. 133 konstyt.) oraz Narodowej Radzie Gospodarki Pracy (CNEL). Projekt winien być przedłożony poprzez jego złożenie Prezydium Senatu albo Izby Deputowanych (dalej ID). Prezydium izby informuje o tym wszystkich członków izby, dbając o to by projekt został na czas wydrukowany i doręczony parlamentarzystom. Każdy podmiot wnoszący inicjatywę ustawodawczą może wycofać swój projekt ustawy do czasu (przed) jego zatwierdzenia przez przynajmniej jedną z izb. Projekt wycofany może być uznany przez każdego parlamentarzystę za własny i może być zgłoszony ponownie z tym, że w takiej sytuacji procedura ustawodawcza rozpoczyna się od początku. Wraz z końcem każdej kadencji wszystkie projekty ustaw jeszcze nie rozpatrywane przez izby, bez względu na etap prac nad nimi w izbach, upadają automatycznie (zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych). Chociaż jeżeli projekt został zatwierdzony przez Senat w minionej kadencji i zostanie ponownie wniesiony w ciągu pierwszych sześciu miesięcy w nowej kadencji Senatu i ten nowy projekt stanowi tekst identyczny do tekstu uchwalonego w minionej kadencji to rząd albo dwudziestu senatorów może w ciągu miesiąca od jego ponownej prezentacji prosić o zdeklarowanie pilności takiego projektu i wówczas może on skorzystać z tzw. procedury przyspieszonej (un iter accelerato - art. 81 reg. Senatu i 107 reg. ID). jest to tzw. „repechage” czyli „reparaż legislacyjny”.<sup>16</sup>

Po wypłynięciu projektów ustaw do Senatu jego Prezydent informuje senatorów w trakcie plenarnego posiedzenia o ich treści, po czym rozdziela je pomiędzy komisje senackie w zależności od treści, których one dotyczą. Komisje szczegółowo rozpatrują projekty zwracając uwagę szczególną na propozycje modyfikacji, które mają być przedłożone izbie. Na koniec tych prac jeden z senatorów zostaje wybrany sprawozdawcą projektu i zdaniem jego będzie przygotowanie pisemnego sprawozdania, albo wyjątkowo ustnego, w celu przedstawienia stanowiska komisji w trakcie posiedzenia plenarnego Senatu. Ponieważ stosunkowo rzadko w komisjach dochodzi do osiągnięcia jednomyślności stanowiska wobec projektu, często zachodzi potrzeba powołania także sprawozdawcy wniosków mniejszości (jednego albo kilku nawet). Zabezpiecza się w ten sposób nie tylko prawa mniejszości ale też dzięki temu Senat otrzymuje lepiej i pełniej udokumentowane stanowisko całości merytorycznie właściwej komisji.

Komisje senackie mogą działać na tzw. posiedzeniach sprawozdawczych (in sede referente), gdy zbierają się w celu rozpatrzenia jakichś problemów, które następnie zostaną zaprezentowane (zreferowane) plenum izby. Przygotowanie sprawozdania z takiego posiedzenia jest obowiązkiem komisji jednak sprawozdanie w żadnym stopniu nie wiąże izby zebranej następnie na posiedzeniu dla jego



rozpatrzenia. Sprawozdanie uchwalane jest większością głosów członków komisji. Dla potrzeb dyskusji merytorycznej na forum Senatu komisja senacka powołuje oprócz tzw. senatora - sprawozdawcy tzw. podkomisję (*sottocommissione*) w skład której może wejść nie więcej niż siedmiu senatorów (w ID jest to tzw. komitet dziewięciu). Skład podkomisji winien uwzględniać przedstawicieli stanowiska prezentowanego przez mniejszość w komisji. Sprawozdanie takie winno być przedstawione Senatorowi nie później niż dwa miesiące od chwili skierowania projektu do komisji przez przewodniczącego izby (art. 44 ust. 1 reg. Senatu). Termin taki dotyczy także sprawozdań komisji działającej na posiedzeniu redakcyjnym (*in sede redigente*) o czym będzie mowa niżej. Komisje senackie mogą także zbierać się na tzw. posiedzeniach doradczych (*in sede consultiva*), gdy zbierają się w celu ustalenia opinii na temat projektów ustaw przyznanych innym komisjom w celu ich rozpatrzenia. Oprócz tego wreszcie, jak o tym już wyżej wspomniano, komisje mogą zbierać się także na tzw. posiedzeniu redakcyjnym (*in sede redigente*). Jest to posiedzenie w trakcie którego komisja rozpatruje projekt ustawy w całości, analizując jego poszczególne zapisy tekstu, chociaż zredagowanie ostateczne tekstu ustawy poprzez jego przegłosowanie zastrzeżone zostaje zawsze dla plenarnego posiedzenia Senatu.

Wreszcie komisja senacka może się zebrać także na posiedzeniu ustawodawczym (*in sede deliberante*). Polega to na tym, że komisja taka zatwierdza nie tylko poszczególne zapisy projektu ustawy ale także projekt w całości (*nel suo complesso*), co oznacza, że komisja rozpatruje ustawę praktycznie bez udziału plenum izby.<sup>17</sup>

Przyznanie komisji parlamentarnej (senackiej) tak dużych uprawnień w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej stanowi *signum specificis*, osobliwość parlamentu włoskiego, będąc godną uwagi próbą poszukiwań rozwiązań umożliwiających znaczące przyspieszenie i tym samym usprawnienie prac legislacyjnych w samym parlamencie, bez jakichkolwiek ceśni w zakresie władzy ustawodawczej tegoż na rzecz egzekutywy. Należy do Prezydenta Senatu podejmowanie decyzji, czy projekt ustawy ma być jedynie rozpatrywany, czy także głosowany na posiedzeniu właściwej komisji senackiej. Wyjątkiem są tu oczywiście ustawy, które na mocy konstytucji mogą być poddawane pod dyskusję i głosowanie wyłącznie na plenarnym posiedzeniu Senatu. Do ustaw takich zalicza się: ustawy konstytucyjne, ordynacje wyborcze, ustawy upoważniające do wydawania aktów o mocy ustawy, ustawy upoważniające do ratyfikowania umów międzynarodowych oraz ustawy budżetowe oraz dotyczące bilansu finansów państwa. Jeżeli w tej samej komisji rozpatrywanych jest więcej projektów dotyczących tych samych zagad-

nień, komisja taka może połączyć prace nad nimi wszystkimi razem, co oznacza, że projekty takie rozpatrywane są łącznie, a komisja może z nich stworzyć jeden zunifikowany tekst projektu (art. 57 reg. Senatu). Jednocześnie każdy projekt ustawy musi być poddany rozpatrzeniu Senatu *in pleno* jeśli zażąda tego dziesiąta część senatorów albo 1/5 senatorów wchodzących w skład komisji senackiej.

W trakcie posiedzenia plenarnego w Senacie projekt ustawy jest przedstawiany w wersji ustalonej przez większość właściwej komisji. Tekst projektu uzgodniony w komisji jest drukowany, by w porównaniu z pierwotnym tekstem wnioskodawcy dać wyobrażenie Senatowi o zakresie dokonanych w nim przez komisję modyfikacji. Obowiązkowo dołącza się do tego tekstu sprawozdania większości i ewentualnie mniejszości członków komisji. Pierwszy etap prac w Senacie działającym na posiedzeniu plenarnym stanowi dyskusja ogólna nad projektem ustawy, w której mogą uczestniczyć wszyscy senatorowie. W tej fazie debaty plenarnej jako ostatni występują zwykle senator-sprawozdawca oraz przedstawiciel rządu. W kolejności przechodzi się do rozpatrywania poszczególnych artykułów projektu oraz do głosowania ich po kolei dopóty, dopóki albo zostaną zaaprobowane, albo odrzucone, ewentualnie przedstawione poprawki. Następnie projekt dopiero może być głosowany w całości.

Nie sposób nie dodać tutaj, że poza zwykłą procedurą ustawodawczą możliwe jest przyjęcie ustawy w tzw. postępowaniu skróconym (*procedimento abbreviato*). Ma ono zastosowanie w myśl art. 72 ust. konstyt. projekt ustawy zostanie uznany za pilny (*urgente*). Decyzję o pilności ustawy podejmuje Senat w głosowaniu przez podniesienie ręki, po wysłuchaniu po jednym przedstawicielu każdej z grup parlamentarnych (w ID po wysłuchaniu jednego deputowanego „za” wnioskiem i jednego „przeciwko” niemu, w przypadku zaaprobowania trybu pilnego wszystkie terminy przewidziane dla postępowania w regulaminie Senatu ulegają skróceniu o połowę (art. 77 reg. Senatu).

Zatwierdzenie projektu ustawy przez Senat powoduje konieczność jego natychmiastowego przekazania do Izby Deputowanych. Dopiero jeśli i ta izba w identycznym brzmieniu zatwierdzi projekt, staje się ona ustawą i kończy swoją drogę ustawodawczą (tzw. *iter legislativo*) w parlamencie mogąc być przekazaną Prezydentowi Republiki w celu jej promulgacji w *Gazzetta Ufficiale*.

Jeżeli jednak ostateczny tekst senacki projektu zostałby zmieniony w Izbie Deputowanych, po jego rozpatrzeniu przez tę izbę musi on powrócić znów do Senatu. Izba ta otwiera ponowną debatę nad takim projektem, jednakże tylko w zakresie wyznaczonym modyfikacjami przyjętymi w Izbie Deputowanych w stosunku do pierwotnej wersji projektu uchwalonego w Senacie. Postępowanie takie



trwa tak długo aż obie izby nie ustalą jednobrzmiącego tekstu ustawy i bywa określane mianem „navetty” (la navetta). System „navetty” jako pozbawiony jakiegokolwiek możliwości obowiązkowego koordynowania prac legislacyjnych w parlamencie włoskim spotyka się od dawna z zasłużenie ostrą krytyką włoskiej doktryny prawa konstytucyjnego.<sup>18</sup> System ten prowadzi m.in. do tego, że jeśli jedna z izb odrzuci definitywnie projekt ustawy oznacza to zamknięcie dla niej dalszej drogi ustawodawczej i „śmierć” takiej ustawy.<sup>19</sup> Iter ustawodawczy ulega również przerwaniu w sytuacji, gdy projekt ustawy w jednej izbie zostanie odrzucony a w drugiej zaaprobowany. Przy tym warto zauważyć, że projekt nowej ustawy zawierającej identyczne rozwiązania jak te, które znalazły się w ustawie odrzuconej przez którąkolwiek z izb, może być zgłoszony jednakże dopiero po upływie sześciu miesięcy od chwili odrzucenia pierwotnego projektu (art. 67. reg. Senatu). Warto może w tym miejscu dodać, że kompetencji włoskiego Trybunału Konstytucyjnego podlega nie tylko materialna zgodność ustaw parlamentarnych z konstytucją, ale, że trybunał posiada prawo kontroli z punktu widzenia konstytucyjności także całego procesu tworzenia ustawy. Trybunał potwierdzał to swoje prawo wielokrotnie m.in. w orzeczeniach nr 134 z 1969, nr 152 z 1982 i nr 292 z 1989 r.

Nieco inaczej wygląda *iter legislativo* ustawy budżetowej oraz programowanie działalności publicznej. W myśl art. 81 konstytucji Senat wspólnie z Izbą Deputowanych zatwierdza corocznie budżet państwa oraz sprawozdanie finansowe przedkładane przez rząd. Projekty budżetu i ustawy finansowej, określającej politykę ekonomiczną winny być przedstawione izbom na pierwszym ich październikowym posiedzeniu. Projekty te wnoszone są naprzemian: w jednym roku w pierwszej kolejności pod obrady Senatu, w drugim - pod obrady Izby Deputowanych i są uzgadniane przez obie izby w trybie identycznym do trybu uzgadniania treści innych ustaw zwykłych w postępowaniu toczonym w zwykłym trybie ustawodawczym. Procedura wstępna posiada jednak pewne odrębności. Projekty takich ustaw po przedstawieniu Senatowi obligatoryjnie odsyłane są do tzw. senackich komisji filtrujących (le commissioni filtro) inaczej nazywanych też komisjami-kluczami (le commissioni-chiave).<sup>20</sup> Jedną z nich jest komisja programowania gospodarczego i budżetu. Komisja ta, a także inne zainteresowane komisje, konsultują projekt oraz przygotowują w rezultacie debatę na plenum izby. W pracach komisji mają obowiązek uczestniczyć ministrowie. Gdy projekt trafi już pod obrady plenarne Senatu, senatorowie nie mogą już proponować nowych wydatków z budżetu, ani też nowych podatków jako jego ewentualnych przychodów, mają natomiast prawo zgłaszać poprawki do ustawy finansowej. Jeżeli budżet państwa nie zostałby uchwalony w konstytucyjnie przewidzianym ter-

minie, przyjmuje się tzw. prowizorium budżetowe, które ma postać ustawy. Obowiązuje ono przez okres czterech miesięcy, tj. do 30 kwietnia nowego roku budżetowego.

Obowiązkiem ministra skarbu oraz budżetu jest przedłożenie izbom sprawozdania z wykonania budżetu. Senat podobnie jak Izba Deputowanych kontrolę taką wykonuje raz w roku, a ponadto w czerwcu dokonuje tego także La Corte dei Conti, czyli Trybunał Obrachunkowy.

Na marginesie dodajmy tutaj, że w Senacie włoskim oprócz wyżej wspomnianej tzw. komisji filtrującej są jeszcze dwie takie komisje, tj. Komisja dla spraw konstytucyjnych oraz Komisja dla spraw Wspólnot Europejskich.

Co się tyczy drugiego rodzaju funkcji parlamentu włoskiego, tj. tzw. funkcji nie mających charakteru ustawodawczego (funzioni non legislative), to trzeba tu od razu powiedzieć, że od funkcji ustawodawczej odróżnia je przede wszystkim to, że zwykle są wykonywane przez izby osobno, czy pojedynczo przez każdą z nich jeśli są zastrzeżone dla nich z osobna. Wśród nich dają się wyodrębnić: 1. funkcje polityczne, 2. funkcje wyborcze sensu largo, 3. funkcje sądowe albo oskarżycielskie oraz 4. funkcja wewnątrzorganizacyjna.<sup>21</sup>

Funkcje polityczne odnoszą się do działalności oraz do aktów, których istotą jest ukierunkowywanie polityki państwa w ogóle, a rządu w szczególności. Do przejawów realizacji tej funkcji zalicza się w doktrynie włoskiej uchwalanie tzw. ustaw zatwierdzających (leggi di approvazione), w których uznaje się skuteczność aktów dokonanych przez właściwe organy np. ustawa zatwierdzająca budżet państwa oraz ustawy zatwierdzające *budgeti* plan gospodarczy (la legge di approvazione del bilancio dello Stato - art. 81 ust. 1 i 3 konstyt. oraz le leggi di approvazione del piano economico - art. 41 ust. 2 konstyt.). Przejawem realizacji tej funkcji jest także partycypowanie przez Senat w uchwalaniu tzw. ustaw upoważniających (le leggi di autorizzazione) dzięki którym przyjmuje się założenie skuteczności i ważności aktów nie dokonanych jeszcze, których byt jednak zależy od upoważnienia udzielonego przez izby. Np. ustawy upoważniającej do ratyfikowania niektórych umów międzynarodowych (np. umowy międzynarodowe o charakterze politycznym, umowy przewidujące arbitraż albo postępowanie sądowe lub pociągające za sobą zmiany terytorium, obciążenia finansowe albo zmianę ustawodawstwa - art. 80. konstyt.).

Niewątpliwymi przejawami realizacji wspomnianej wyżej funkcji są także akty albo działalność o charakterze kontrolnym (gli atti ispettivi), czyli takie których istotą jest poznanie i ocena działalności rządu oraz innych instytucji i orga-

nów państwa. Regulamin Senatu włoskiego w rozdziałach XIX i XX przewiduje kilkanaście różnych środków mogących mieć zastosowanie tylko w tej izbie parlamentu. Są wśród nich przeważnie środki o charakterze prewencyjnym jak chociażby zapytania w komisjach senackich oraz na plenum izby (w art. 145 reg. Senatu), a także zapytania w trybie pilnym, interpelacje (art. 154 reg. Senatu). Są też wnioski o przeprowadzenie dyskusji i głosowanie na dany temat, gdy odpowiedzi na interpelacje nie satysfakcjonują interpelujących, które może przedłożyć co najmniej 8 senatorów. Ponadto jest to też zaproszenie do zreferowania zagadnienia, rozpatrywanie sprawozdań przedkładanych przez inne organy poddane kontroli Senatu, senackie komisje śledcze mogące prowadzić dochodzenie w sprawach stanowiących interes publiczny (art. 82 konstyt.), rozpatrywanie petycji z którymi m.in. do Senatu mogą zwracać się obywatele na mocy art. 50 konstyt. o podjęcie kroków ustawodawczych itd.

Jednak najważniejszym przejawem działalności kontrolnej parlamentu w ogóle, ale wykonywanej też osobno przez Senat Republiki, są akty tzw. kontroli politycznej (*ispezione politica*). Należą do nich wotum zaufania i nieufności dla rządu. Wypada tu powiedzieć, że parlament formalnie rzecz biorąc nie partycypuje w kreowaniu rządu. To prezydent mianuje premiera i - na jego wniosek - ministrów. W rzeczywistości moment tworzenia nowego rządu to chwila niezwykle ożywionych konsultacji, w których uczestniczą grupy parlamentarne w obu izbach parlamentu i od ich zdolności porozumiewania się w sprawie utworzenia koalicji w praktyce zależy prawie zawsze oblicze polityczne i skład personalny gabinetu. Udział izb w tym procesie jest o tyle poważniejszy, że z lektury art. 94 konstyt. W Italii jednoznacznie wynika, iż rząd winien mieć zaufanie obu izb, a więc w równym stopniu Senatu i Izby Deputowanych. Zaufanie dla rządu może być wydzielone z inicjatywy samego rządu, ale też z inicjatywy każdej z izb. Rząd dla uzyskania takiego zaufania przedstawia się izbom w ciągu dziesięciu dni od jego utworzenia. Podstawą wniosku o zaufanie jest deklaracja rządowa (*expose premiera*) w której szef gabinetu prezentuje jego program oraz zasadnicze linie polityki wewnętrznej i zagranicznej, którą zamierza realizować. Deklaracja taka staje się niezwłocznie przedmiotem dyskusji kolejno w Izbie Deputowanych i w Senacie, po czym w każdej z izb z osobna następuje głosowanie w kwestii zaufania dla rządu. Jeśli głosowania takie w obu izbach wypadną pomyślnie, gabinet otrzymuje definitywną legitymację do działania. Jeśli izby odmawiają zaufania albo czyni to jedna z nich, to nawet przy zaufaniu drugiej z nich rząd musi poddać się do dymisji.<sup>22</sup> Dając wotum zaufania rządowi Senat (ID też) aprobuje tym samym kierunki polityki zaproponowane przez rząd, ale powinien też dać wyraz temu swojemu zaufaniu na forum prac legislacyjnych zwłaszcza

cza w stosunku do rządowych przedłożeń ustawodawczych. Wsparcie takie winno znajdować swój wyraz poprzez przyjmowanie i uchwalanie ustaw wysuwanych z inicjatywy rządu (jest ich zresztą zawsze zdecydowana większość.<sup>23</sup> W miarę rzeczywistej potrzeby wsparcie takie winno znajdować też swój wyraz poprzez delegowanie rządu uprawnień ustawodawczych w zakresie ściśle określonych materii, na czas dokładnie określony ze wskazaniem zasad i kierunkowych wytycznych (art. 76. konstyt.) oraz możliwością tzw. konwersji w ustawę rozporządzeń pilnych z mocą ustawy zwanych *decreti-legge*, przyjmowanych przez rząd (art. 77 konstyt.). Nie trzeba dodawać, że delegacja taka może być cofnięta, a delegat przed delegującym ponosi stałą odpowiedzialność. W skrajnym wypadku poza cofnięciem upoważnienia ustawodawczego delegat może nawet uzyskać od każdej z izb wotum nieufności, co powoduje konieczność ustąpienia rządu. Naturalnie konstytucja przewiduje pewne obwarowania utrudniające (ale nie uniemożliwiające) realizację wotum nieufności, których istnienie jednak uzasadnione jest wolą ustrojodawcy aby nieufność była efektem dojrzałego namysłu i decyzji politycznej, nie zaś by była instrumentem używanym pochopnie, czy pod wpływem chwilowego impulsu. Stąd wniosek o nieufność wobec rządu musi być podpisany przez 1/10 składu izby, w której się pojawia i nie może być dyskutowany przed upływem trzech dni od jego złożenia (art. 94. ust. 4 konstyt.).

Wreszcie są wśród politycznych funkcji nie mających charakteru funkcji ustawodawczych także klasyczne niemal akty ukierunkowywania polityki innych organów państwa ze strony parlamentu, w tym i Senatu z osobna. Wśród nich wymienia się w literaturze włoskiej zwykle prawo do formułowania dyrektyw politycznych pod postaciami zwykłych wniosków (tzw. *mozioni semplici* - art. 158-160 reg. Senatu), rezolucji i rekomendacji oraz sprawozdań komisji senackich na posiedzeniach sprawozdawczych czyli *in sede referente*.

Należą tu też działania o charakterze doradztwa politycznego jak np. wyrażanie opinii przez komisje senackie w tym nt. aktów rządu (art. 139-bis reg. Senatu), o czym była już mowa w uwagach nt. komisji opiniodawczych (*le commissioni consultive*). Wreszcie do tej grupy zalicza się również tzw. akty polityczne dwuizbowe, w których obowiązkowo uczestniczy Senat obok Izby Deputowanych jak np. decydowanie o stanie wojny (art. 78 konstyt. oraz rozwiązywanie kwestii niezgodności interesów między Państwem i regionami (art. 127 konstyt.).

Wśród funkcji nie mających charakteru ustawodawczego w realizacji których partycypuje Senat wraz z izbą Deputowanych, znajdują się też funkcje wyborcze (kreacyjne) *sensu largo*. Oto okazuje się, że Senat uczestniczy w wyborze: Prezydenta Republiki (art. 83 konstyt.), pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego

(art. 135 konstyt.), dziesięciu członków Najwyższej Rady Sądownictwa oraz dwóch członków Rady Sądownictwa Wojskowego (npdst. ustawy nr 5621 z 30 grudnia 1988 r.), a także obywateli, spośród których w razie potrzeby osądzenia Prezydenta Republiki losuje się 16 sędziów wspomagających Trybunał Konstytucyjny (art. 135 konstyt.). W tym ostatnim wypadku (a jest to sytuacja, w której funkcje parlamentu i Senatu w szczególności) określa się mianem funkcji materialnie jurysdykcyjnych (funzioni meterilamente giurisdizionali) warto wskazać, że obie izby parlamentu włoskiego zarówno w odniesieniu do Prezydenta Republiki, jak i premiera oraz co do zasady ministrów, stawiają ich w stan oskarżenia po uprzednim wysłuchaniu sprawozdania. Przedstawia je (od czasu ustawy konstytucyjnej z 16 stycznia 1989 r., nr 1) specjalny Komitet Senacki, w który przekształca się senacka Giunta ds. wyborów i immunitetów, połączony z Giunta ID ds. upoważnień do prowadzenia postępowań. W przypadku popełnienia przez ministrów tzw. przestępstw ministerialnych (reati ministeriali) z art. 96. konstyt. (tj. przestępstw popełnionych przy wykonywaniu swoich czynności) od 1987 roku właściwą władzą do ich osądzenia jest sąd powszechny, a organem uprawnionym do wydania zgody na prowadzenie postępowania wobec ministra, nawet jeśli nie pełni on mandatu parlamentarnego, jest właśnie Senat Republiki (art. 5 ustawy konstyt. nr 1 z 1989 r.).<sup>24</sup>

Wreszcie wśród funkcji Senatu należy wymienić funkcję wewnątrzorganizacyjną, o której mówiliśmy już sporo przy omawianiu zagadnienia autonomii organizacyjnej tej izby, podczas jej ogólnej charakterystyki. Tutaj powiedzmy tylko raz jeszcze, że w zakresie tej funkcji znajduje się działalność wewnątrzorganizacyjna izby, działalność związana z określeniem pozycji prawnej senatorów oraz aktywność polegająca na formułowaniu norm wewnętrznych, tak o charakterze materialnym; jak i proceduralnym.

Tabela nr 2

| Senatorowie dożywotni (a vita) z nominacji Prezydenta Republiki w XII kadencji Senatu Republiki (art. 59 ust. 2 Konstytucji) |            |
|--|------------|
| 1. Fanfani Amintore  | od 1972 r. |
| 2. Valiani Leo   | od 1980 r. |
| 3. Bo Carlo  | od 1984 r. |

cd. tabeli nr 2

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 4. Bobbio Norberto      | od 1984 r. |
| 5. Agnelli Giovanni     | od 1991 r. |
| 6. Andreotti Giulio     | od 1991 r. |
| 7. De Martino Francesco | od 1991 r. |
| 8. Taviani Emilio Paolo | od 1991 r. |

Tabela 3

| Senatorowie z mocy prawa (di diritto) - byli prezydenci Republiki (w XII kadencji senatu) (art. 59 ust. 1 konstytucji) |                       |
|--|-----------------------|
| 1. Leone Giovanni  | od 15 czerwca 1978 r. |
| 2. Cossiga Francesco   | 28 kwietnia 1992 r.   |

Tabela nr 4

a) lata 1948-1987

| Skład podstawowych klubów parlamentarnych Senatu Włoch w jedenastu kadencjach (1948-1992) <sup>1</sup> |                       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Klub parlamentarny   | Rok wyborów do Senatu |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|  | 1948                  | 1953 | 1958 | 1963 | 1968 | 1972 | 1976 | 1979 | 1983 | 1987 |
| Chadecja (DC)  | 148                   | 111  | 122  | 132  | 137  | 137  | 136  | 139  | 121  | 127  |
| Socjaliści (PSI)   | 41                    | 28   | 36   | 44   | 38   | 34   | 31   | 33   | 38   | 45   |
| Socjaldemokraci (PSDI)   | -                     | -    | -    | -    | -    | 12   | -    | 10   | 9    | 7    |
| Republikanie (PRI)   | 11                    | 10*  | -    | -    | -    | -    | -    | 7    | 12   | 9    |

cd. tabeli nr 4a

|                   |    |     |   |    |    |    |      |    |    |    |
|-------------------|----|-----|---|----|----|----|------|----|----|----|
| Liberałowie (PLI) | 10 | 10* | - | 19 | 16 | 10 | 10** | -  | 6  | -  |
| Komuniści (PCI)   | 67 | 49  |   | 57 | 83 | 77 | 74   | 99 | 94 | 90 |
| MSI (od 1972)     | -  | 9   |   | 10 | 15 | 13 |      |    |    |    |
| MSI-DN            |    |     |   |    |    |    | 26   | 15 | 13 | 18 |
| Gr. Mieszana      | 33 | 11  |   | 28 | 14 | 8  | 8    | 13 | 10 | 9  |

Oprac. npdst. II/Senato della Republica, Roma 1988 oraz „Le Autonomie” - Supplemento nr 1, 4.04.1992, Speciale elezioni - Politiche '92.

1. Dane dotyczą jedynie początku każdej kadencji.

\* Była to koalicja liberalno-republikańsko-społeczna

\*\* Była to koalicja socjaldemokratyczno-liberalna

b) rok 1992

| Skład klubów parlamentarnych Senatu XI kadencji (1992 r.) |                  |
|---|------------------|
| Nazwa klubu   | Liczba senatorów |
| Chadecja  | 112              |
| Liga Północna   | 25               |
| Liberałowie   | 5                |
| MSI-DN  | 16               |
| Lewica Demokratyczna                                      | 66               |
| Socjaliści  | 51               |
| Republikanie  | 12               |
| Odrodzeni Komuniści                                       | 20               |
| Zieloni-La Rete   | 7                |

cd. tabeli nr 4b

|              |     |
|--------------|-----|
| Gr. Mieszana | 12  |
| Razem:       | 326 |

Źródło: Elenco dei senatori della XI Legislatura, nr 5, Roma 1993, s. 201.

### Przypisy

1. Por. D. Protti, Non siamo tutti così popolari, „Europeo”, nr 43, 23.10.1992 r., s. 22.
2. Zob. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nr 183 z 6.08. 1993 r.
3. Por. Diritto costituzionale, IX ed., Roma 1993, s. 120 oraz zob. Szeroko nt. źródeł włoskiego prawa parlamentarnego A. Manzella. Il Parlamento, Bologna 1991, s. 22-36.
4. Zob. Estratto dal Resoconto stenografico della seduta di giovedì 5 novembre 1992 della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, referente sen. Gianfranco Miglio - 29 ottobre 1992, s. 221 i n.
5. Por. Diritto costituzionale..., s. 125.
6. Szeroko na temat senatorów dożywotnich zob. Z. Witkowski, Godność senatora dożywotniego w Republice Włoskiej (w związku z kontrowersjami wokół interpretacji art. 59 Konstytucji Italii), (w:) Studia Prawnicze, z. 1, Warszawa 1990, ss. 203-227.
7. Por. J. Zakrzewska, Ustrój polityczny Republiki Włoskiej, Warszawa 1986, s. 91.
8. Zob. Il Senato..., s. 12.
9. Szeroko na temat zastępstwa Prezydenta Rep. w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Senatu pisze Z. Witkowski, Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch, Toruń 1991, s. 77-84.
10. Por. J. Zakrzewska, op. cit., s. 89.
11. Por. szerzej na ten temat - Z. Witkowski, Założenia reformy Parlamentu włoskiego w świetle prac legislacyjnych lat osiemdziesiątych, (w:) Acta Universitatis Nicolai Copernici, Prawo XXXII, z. 256, Toruń 1992, s. 118.
12. Zob. Diritto costituzionale..., s. 135 oraz na ten temat G. Ulicka, Izba Deputowanych i Senat Republiki Włoskiej (w:) Parlament w demokracjach zachodnich pod red. Z. Kiełmińskiego i T. Mołdawy, Warszawa 1992, s. 164 i n.
14. Por. Diritto costituzionale..., s. 142 i n.
15. Ibidem, s. 147 i n.
16. Szczegółowo nt. realizacji funkcji ustawodawczej w Parlamencie Włoch zob. Z. Witkowski, Postępowanie ustawodawcze w Włoszech (w:) Postępowanie ustawodawcze. Praca zbiorowa pod red. E. Zwierzchowskiego. Warszawa 1993, ss. 239-269.

17. Por. Diritto costituzionale..., s. 156.
18. Piszę o tym bardzo szczegółowo w pracy Postępowanie ustawodawcze..., ss. 249-257.
19. Zob. A. Manzella., Il Parlamento..., s. 91 oraz P. Barile, Istituzioni di diritto pubblico, ed. V, Padova 1987, s. 159.
20. Por. Il Senato della repubblica..., s. 9.
21. Zob. P. Barile, Istituzioni di diritto pubblico, V ed., Padova 1987, s. 173.
22. Por. Diritto costituzionale..., s. 148 i n.
23. Zob. Il Senato della Repubblica..., s. 13.
24. Por. Z. Witkowski, Postępowanie ustawodawcze..., s. 244.
25. Zob. Diritto costituzionale..., s. 178.
26. Por. A. Manzella, Il Parlamento..., s. 91.

## IZBA LORDÓW ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA WIELKIEJ BRYTANII I IRLANDII PÓŁNOCNEJ

### 1. Wprowadzenie

1. Proste stwierdzenie o dwuizbowej naturze parlamentu angielskiego (brytyjskiego) wymaga pewnego terminologicznego uściślenia, ponieważ samo słowo „parlament” w opisie ustroju Zjednoczonego Królestwa może wystąpić w kilku znaczeniach. W potocznym języku angielskim oznacza zazwyczaj tylko Izbę Gmin,<sup>1</sup> co jest zapewne refleksem zjawiska zdecydowanie dominującej pozycji tej Izby w procesie ustawodawczym i roli jaką odgrywa ona w stosunkach z rządem. Jednakże w języku doktryny i prawa konstytucyjnego na pojęcie parlamentu składają się trzy podmioty: monarcha, Izba Lordów i Izba Gmin. Tak rozumiany parlament jest suwerenem w państwie, co jest treścią najbardziej oryginalnej, a zarazem fundamentalnej zasady brytyjskiego systemu rządów,<sup>2</sup> podstawowej dla zrozumienia różnic między nim a pozostałymi ustrojami parlamentarno-gabinetowymi znanymi w świecie.

Oczywiście spotykane też jest odnoszenie nazwy „parlament” tylko do dwóch jego izb, co najbardziej odpowiada naszym wyobrażeniom o treści tego słowa. Jednakże na Wyspach Brytyjskich słowo „parlament” może znaczyć jeszcze dwie rzeczy: budynek parlamentu - pałac Westminsterski lub tylko samą kadencję parlamentu,<sup>3</sup> która nigdy nie jest określona z góry, poza tym, że nie może trwać dłużej niż pięć lat.

Samo słowo „parlament” pojawiło się na dworze angielskim już w I połowie XIII wieku,<sup>4</sup> kiedy to do składu Wielkiej Rady zaczęto zapraszać przedstawicieli rycerstwa. Rada nie oznaczała jeszcze ciała, które można byłoby z pełnym przekonaniem tak właśnie nazwać, ponieważ w żadnej swej części nie pochodziła z wyborów i nie dysponowała kompetencjami, które znaczyłyby coś więcej niż

deliberowanie lub udzielanie rad. Zmiany następowały jednak bardzo szybko i już od 1264 roku przedstawiciele rycerstwa zaczęto wybierać w hrabstwach, a od roku następnego członkami parlamentu stali się też przedstawiciele miast. I wreszcie w 1297 roku król zobowiązał się do nienakładania nowych podatków bez zgody tego ciała.

2. Uformowanie się dwuizbowej struktury parlamentu angielskiego także nie nastąpiło od razu. Początkowo przez kilkadziesiąt lat baronowie, przedstawiciele rycerzy, miast, wyższego i niższego duchowieństwa obradowali osobno, później wspólnie. Zrezygnowanie niższego kleru z wysyłania reprezentacji do parlamentu przyspieszyło proces tworzenia ciała, które później zostało nazwane Izba Gmin. Wspólnota interesów łączyła też baronów, biskupów i opatów, prowadząc do ukształtowania się drugiej izby. I tak w połowie XIV wieku m.in. za sprawą rozróżnienia między tymi, którzy posiadali przywilej uczestnictwa w parlamentach, a tymi, którzy trafiali tam z wyborów, doszło do wykształcenia się jego dwuczłonowej struktury. Nazwa „Izba Lordów” pojawiła się dopiero na początku XVI wieku. Wcześniej używano określenia Izba Wyższa. Także i dzisiaj tak nazywa się niekiedy Izbę Lordów, chociaż zapewne częściej mówi się o niej jako o „drugiej izbie”. Oba określenia wydają się właściwie charakteryzować jej pochodzenie i pozycję.

Ukształtowanie się angielskiej dwuizbowości dokonało się nie tylko w oparciu o bardzo widoczne różnice składu i sposobu powoływania członków obu izb. Pewną rolę odegrały też różnice kompetencyjne, które zarysowały się zwłaszcza po 1407 roku, kiedy to Henryk IV zgodził się na to, aby wszystkie decyzje budżetowe, używając języka współczesnego, były najpierw dyskutowane i decydowane w Gminach. Pomimo rozpoczętego w ten sposób i tak wcześniej procesu ewolucji prowadzącego w jednym kierunku - pomniejszania znaczenia Lordów, Izba ta w Średniowieczu dominowała nad Gminami. Działo się tak dlatego, że z jednej strony, spośród lordów wybierani byli doradcy królewscy, a z drugiej strony, członkowie Izby Wyższej skutecznie wykorzystywali swoją pozycję społeczną i wpływy dla kontroli wyborów do Izby Gmin.

Te zjawiska charakteryzowały pozycję ustrojową Izby Lordów przez długie stulecia, aż po lata wykształcenia się klarownych zasad rządów parlamentarno-gabinetowych i po narodziny nowożytnych partii politycznych. Nie oznacza to, że dzieje tej izby były monotonne, a ewolucja jej politycznego i ustrojowego znaczenia jednostajna i jednokierunkowa. Inną rolę pełniła Izba Lordów w czasach Tudorów, inną w latach panowania Stuartów, kiedy doszło do odrodzenia się harmonii między monarchą a Izba Wyższą, oczywiście głównie za sprawą

rozwijającego się konfliktu między królem a Gminami. Inną była jednak pozycja i znaczenie Izby Lordów wtedy, gdy jej skład oparty był na jasnych regułach dziedziczenia parostwa, inna gdy masowo przybywali doń przedstawiciele nowych rodów arystokratycznych, kupujących te przywileje, czy przedstawiciele duchowieństwa, w dziejach Anglii wyjątkowo silnie podporządkowanego i uległego monarchii.

3. Stosunkowo niewielki wpływ na losy Izby Lordów wywarły dramatyczne wydarzenia Rewolucji Angielskiej, w czasie której ścięto króla i rozwiązano Izbę Wyższą, uznając ją za „bezużyteczną i niebezpieczną”. To wydarzenie, tak nietypowe dla historii Anglii, było raczej epizodem w ogólnie pokojowej ewolucji konstytucjonalizmu i parlamentaryzmu brytyjskiego. Przywrócona na powrót Izba Lordów w 1660 roku została zwołana tak jakby nic wielkiego nie zaszło, tzn. bez specjalnej uchwały czy ustawy parlamentu dokonującego dzieła restauracji monarchii. W sferze teorii konstytucyjnej powrócono do idei rządów mieszanych, która dostarczała najlepszego uzasadnienia dla systemu rządów rozwijającego się w Anglii.<sup>5</sup> W przeciwieństwie do rewolucyjnej doktryny podziału władzy znajdowała ona jednakowo ważne miejsce w ustroju państwa i dla monarchy, i dla Izby Gmin, i dla Izby lordów. Odpryskiem wielkiej na przyszłość doktryny podziału władzy była próba identyfikowania tych trzech ciał z trzema różnymi funkcjami, mimo że w sferze stanowienia prawa pozycja ich była równorzędna. Izbę Lordów skojarzono z władzą sądenia, co miało swoje pełne praktyczne usprawiedliwienie. Do dzisiaj Izba Lordów pozostaje najwyższą instancją sądowniczą dla zdecydowanej większości spraw i sporów występujących w granicach Zjednoczonego Królestwa.

Porewolucyjna historia Izby Lordów przypomina nieco wcześniejszą ewolucję parlamentu angielskiego. Gminy w bardzo ostrej rezolucji potwierdziły w 1678 roku swoje wyłączne prawo przyznawania funduszy na określone cele, podejmując już kilka lat wcześniej uchwałę odmawiającą Lordom prawa dokonywania zmian w wysokości podatków uchwalonych przez Gminy, co jednak jeszcze nie oznaczało niemożliwości odrzucenia w ogóle ustawy przyjętej w izbie niższej. Aż do początków XX wieku parlament nie miał możliwości stanowienia prawa wbrew stanowisku Izby Lordów. Swoje historyczne antecedence miał też spór o egzekwowanie politycznej odpowiedzialności ministrów, który choć był najważniejszym rysem rozwoju parlamentaryzmu brytyjskiego w XVIII wieku, to jednak nie zachwiał względnej równorzędności izb i w miarę harmonijnej ich współpracy. Działo się tak między innymi dlatego, że wielu czołowych polityków zasiadało jeszcze w ławach Izby Lordów, a system tzw. patronażu jednako-

wo łagodził nastroje w obu izbach. Istotne znaczenie odgrywało dobrze znane od dawna zjawisko kierowania wyborami posłów do Izby Gmin przez zasiadających w Izbie Lordów właścicieli ziemskich.

Mimo, że ustrój Zjednoczonego Królestwa mógł być i był w istocie swoistym wzorcem państwa nowoczesnego i demokratycznego, to jednak w XIX wieku nie przystawało do niego zupełnie brytyjskie prawo wyborcze wraz z archaiczną strukturą okręgów wyborczych z legendarnymi „zgniłymi miasteczkami” na czele.<sup>6</sup> W stuleciu pełnym haseł rewolucyjnych na kontynencie, wielkich przemian gospodarczych i społecznych w samej Wielkiej Brytanii musiał rozpocząć się proces zmiany anachronicznego prawa wyborczego. Był on największym od czasów Cromwella zagrożeniem dla Izby Lordów. Już pierwsza reforma z 1832 roku, dająca prawa wyborcze zaledwie pięciu procentom ludności kraju, ale czyniąca pewien porządek w prawie wysyłania posłów około stu miast i miasteczek, spowodowała w latach następnych zasadnicze przesunięcie rzeczywistego centrum politycznego do Izby Gmin. Kolejne reformy, od drugiej w 1867 roku do piątej w 1885 roku ugruntowały dominującą pozycję Gmin w parlamencie, co nie było chyba takie trudne w sytuacji, gdy pozostałym podmiotom brakowało jakiegokolwiek demokratycznej legitymacji.

4. Jeszcze w 1836 roku James Mill żądał dla Izby Lordów tylko prawa weta zawieszającego, co miało ziścić się dopiero na początku następnego stulecia. Wielki i dzisiaj autorytet nauki prawa konstytucyjnego Walter Bagehot już w 1867 roku traktował Izbę Lordów „bardziej jako szacowany niż efektywny” element ustroju państwa.<sup>7</sup> Rozwój partii politycznych, związane ze zjawiskiem stale rosnącego elektoratu, coraz bardziej oddalał Lordów od szeroko oczekiwanych reform politycznych i społecznych. Zmiany w składzie Izby Gmin po wyborach 1906 roku, kiedy to liberałowie zdobyli czterysta mandatów doprowadziły w 1911 roku do pierwszej reformy Izby Lordów, której kompetencje nie były nigdy wcześniej kreślone literą prawa stanowionego. Uchwalono, iż projekty ustaw mające charakter finansowy, o czym decydowała opinia Spikera Gmin stawały się prawem już po jednym miesiącu od przesłania ich do Izby Lordów, niezależnie od tego jakie ona zajmowała stanowisko w sprawie. Wszystkie inne ustawy, z wyjątkiem tych przedłużających kadencję parlamentu, mogły także stać się obowiązującym prawem bez zgody Izby Lordów, ale potrzebny był na to znaczny upływ czasu, a mówiąc nieco dokładniej, Izba Gmin musiała przyjąć projekt ustawy na trzech kolejnych swoich sesjach, co oznaczało okres nie mniejszy niż dwa lata i nie większy niż trzy lata.

Ustawa nie zapobiegła jednak dalszym i ostrzejszym konfliktom pomiędzy izbami. Okazało się, iż okres kilku lat potrzebny na uchwalenie ustawy wbrew stanowisku Izby Lordów był zbyt długi w burzliwych i wiele oczekujących od ustawodawcy czasach. Bardzo szybko uznano, że rozwiązanie z 1911 roku nie jest wystarczające. Jednakże obie wojny światowe, zmiany w systemie partyjnym i zbyt krótkie i słabe rządy labourzystów nie sprzyjały dokończeniu reformy. Doszło do tego dopiero w 1949 roku, kiedy to okres skutecznego sprzeciwu Lordów skrócono z trzech do dwóch kolejnych sesji Izby Gmin. Taki jest i dzisiaj kształt prawny ustawodawczych możliwości działania Izby Lordów.

## 2. Skład Izby Lordów

1. Bardzo okrojone kompetencje ustawodawcze Izby Lordów, sprowadzone do prawa weta zawieszającego i to z wyłączeniem ustaw o charakterze finansowym, nie mogą dziwić, jeśli uwzględnimy historię rozwoju parlamentaryzmu angielskiego, specyfikę systemu common law i brytyjskiego prawa konstytucyjnego. Najbardziej jednak tłumaczy tę sytuację absolutnie niedemokratyczny skład tej Izby. W pewnym sensie, jak pisze autor tłumaczonej na język polski znanej pracy o brytyjskim parlamencie, Lordowie nie reprezentują nikogo oprócz samych siebie.<sup>8</sup> Skład tej izby jest unikalny w świecie, żeby nie powiedzieć archaiczny i to w stopniu odpowiadającym mniej więcej długowieczności tego ciała, które z całą pewnością może rościć sobie prawo do tytułu najstarszej izby świata.

Od początku istnienia Izby Lordów część jej członków stanowiły osoby duchowne, część świeckie. Prawo zasiadania w Radzie, potem w Izbie, zależało wyłącznie od panującego, aczkolwiek względnie wcześniej doszło do jego sformalizowania. Gdzieś w XV wieku można już było mówić o parostwach dziedzicznych, które jeszcze na ogół nie dorównywały liczbą duchownym członkom Izby. W okresie Reformacji to zjawisko wyraźnie odwróciło się, ale aż do końca XVIII wieku Izba Lordów nie liczyła nigdy więcej niż dwieście osób. W czasach bardziej nam współczesnych, kiedy topniały kompetencje monarchy, a rosło znaczenie premiera i partyjnych gabinetów, przybywa nowych parostw, tworzonych dla przełamywania sprzeciwu Izby Lordów wobec różnych projektów ustawodawczych rodzących się gdzie indziej. Na przykład, w 1925 roku prawo zasiadania w Izbie miało już ponad 700 osób, a dzisiaj dysponuje nim nawet około 1200 osób.



Lordów duchownych jest tylko dwudziestu sześciu i wszyscy reprezentują Kościół anglikański. Są jedynymi członkami Izby, którzy nie rezydują w niej aż do śmierci. Tracą parostwo po przejściu na emeryturę, chyba że otrzymają inny tytuł uprawniający do zasiadania w niej. Część miejsc w Izbie Lordów zastrzeżona jest dla określonych stanowisk kościelnych (arcybiskupi Canterbury i Yorku, biskupi Londynu, Durhamu i Winchester), część dla pozostałych biskupów powoływanych wedle reguły starszeństwa.

2. Wśród lordów świeckich największą grupę stanowią parowie dziedziczeni (w 1988 roku było ich ośmiuset). Można wśród nich wyróżnić niewielką grupkę parów „pierwszego mianowania” (dwudziestu trzech). Chociaż najstarsze parostwo (baron de Ros) pochodzi z 1264 roku to jednak ogromna większość tytułów została stworzona w ciągu ostatnich stu pięćdziesięciu lat, kiedy obdarowywano nimi wybitnych polityków, wielkich właścicieli ziemskich, bogatych biznesmenów i przemysłowców. Tylko nieliczne tytuły szlacheckie pozwalają dziedziczyć parostwo kobietom. Dla zajęcia miejsca w ławach Izby Lordów trzeba jednak skończyć dwadzieści jeden lat, chociaż tytuł można otrzymać wcześniej. Zasady dziedziczenia są dosyć skomplikowane i najogólniej mówiąc najczęściej oparte są na prawie dziedziczenia przywileju przez najstarszego męskiego spadkobiercę. Od 1963 roku można zrzec się tytułu, który jednak przywrócony zostaje następcy. Odnotowano kilkanaście przypadków takiego zachowania, wiążących się na ogół z obranym charakterem kariery politycznej, nie będącej do pogodzenia z członkostwem Izby Wyższej parlamentu brytyjskiego.

Królowa nie jest oczywiście członkiem Izby Lordów: jest równorzędnym jej podmiotem, jednym z trzech członów parlamentu. Jednakże prawo zasiadania w tej Izbie mają niektórzy członkowie rodziny królewskiej i ma ono charakter dziedziczny. Chodzi o pięć tytułów książęcych: książąt Walii, Edynburga, Yorku, Gloucester i Kentu. Osoby posiadające te tytuły nie zrezygnowały z prawa brania udziału w pracach Izby, aczkolwiek rzadko tam przebywają, nigdy nie głosując i bardzo rzadko przemawiając.

3. Najnowszą i najbardziej znaczącą grupę lordów stanowią parowie dożywotni, którzy pojawili się w parlamencie angielskim dopiero po uchwaleniu stosownej ustawy w 1958 roku. Według danych, które cytujemy w opracowaniu, było ich w 1988 roku trzystu pięćdziesięciu czterech. Widać z tego jak intensywna była nominacyjna aktywność kilku brytyjskich rządów. Oczywiście celem reformy, dla dobra zresztą samej Izby Lordów, było złagodzenie złych skutków anachronicznego i mimo wszystko nie zachęcającego do poważnego traktowania składu tej części parlamentu. Z pewnością mianowani dożywotnio pa-

rowie wnoszą najwięcej wigoru, ambicji i fachowości do prac parlamentarnych. Niejednokrotnie przy okazji nowych nominacji, a stara się nie czynić tego bez szczególnie uroczystych czy ważnych okazji, ujawnianymi intencjami jest dążenie do wzmocnienia aktywności Izby. Te, jak i wszystkie pozostałe parostwa, nadawane są przez Królową działającą „za radą” premiera.

Parowie, o których mowa, w znacznej części rekrutują się spośród byłych posłów do Izby Gmin, niezupełnie tęskniących za pełną emeryturą lub przegrywających wybory powszechne bez większych szans na taki sukces także w dalszej przyszłości. Stosunkowo znaczną grupę wśród dożywotnio mianowanych lordów stanowią przedstawiciele biznesu, środowisk uniwersyteckich, władz samorządowych. W przeciwieństwie do parów dziedzicznych afiliacje polityczne tej grupy członków Izby Lordów są wyraźniejsze i silniejsze. W okresie trzydziestu lat od wejścia w życie ustawy z 1958 roku na 553 nominacji tylko 146 parów uważało się za konserwatystów, ale za to 232 za labourzystów.<sup>9</sup>

Odrębną grupę członków tej Izby parlamentu angielskiego stanowią lordowie prawa, powoływani od 1876 roku, najpierw w liczbie kilku, a później kilkunastu, spośród doświadczonych prawników dla realizacji funkcji sądowych Izby Lordów. Razem z Lordem Kanclerzem, jego poprzednikami na urzędzie i kilkoma innymi parami pełniącymi, także w przeszłości, obowiązki sędziowskie w wyższych instancjach brytyjskiego sądownictwa, tworzą skład Komisji Apelacyjnej Izby, która w rzeczywistości jest najwyższym sądem dla Wielkiej Brytanii. Jej wyroki zatwierdzane są przez całą Izbę. Lordowie prawa po przejściu na emeryturę pozostają dożywotnio członkami Izby. W 1989 roku wszystkich lordów prawa, razem z emerytami, było dwudziestu dwóch. Lordowie prawa z reguły nie biorą aktywnego udziału w innych zajęciach, starając się zwłaszcza nie wypowiadać w sprawach politycznie kontrowersyjnych.

### 3. Funkcje Izby Lordów

1. Żadna z instytucji ustrojowych Wielkiej Brytanii nie może się równać z Izbą Lordów, jeśli chodzi o łączenie długowieczności ze zdolnością utrzymania konstytucyjnego i nawet politycznego znaczenia w systemie rządów. Oczywiście sytuacja współczesna Izby Lordów nie jest równa tej sprzed dwustu czy nawet tylko stu laty, ale wypada zauważyć, że zajmuje ona pomimo okrojenia jej ustawodawczych kompetencji i tak niedemokratycznego składu, bardzo ważne miejsce w strukturze organów władzy. W jednej z angielskich książek napisano

nawet, że „jest paradoksem to, że konstytucyjne kompetencje Lordów stale maleją od 1911 roku, ale jej funkcje wydają się rosnać”.<sup>10</sup>

2. Za najprostszą i najbardziej przejrzystą klasyfikację funkcji Izby Lordów można uznać tę, która wyróżnia funkcje: ustawodawczą, deliberacyjną, kontrolną i sądową. Charakteryzując tę pierwszą zwraca się uwagę przede wszystkim na trzy jej aspekty czy rodzaje: związane z inicjowaniem ustaw, ich poprawianiem i wreszcie ich odrzucaniem. Jeśli chodzi o inicjatywę ustawodawczą, to za bardzo korzystne uważa się wnoszenie do tej Izby bardzo wielu niekontrowersyjnych politycznie projektów ustaw. Ocenia się, że blisko jedna czwarta wszystkich projektów rządowych po II wojnie światowej wniesiona została właśnie do Izby Lordów, co znakomicie odciążyło przytłoczoną pracami ustawodawczymi Izbę Gmin.

Za bardzo pożyteczną uważa się też funkcję doskonalenia projektów przyjętych już w Izbie Gmin, które nazbyt często w związku z zasadą dyskontynuacji prac legislacyjnych w następnej sesji i towarzyszącemu temu pośpiechowi nie są dokonane, czemu dodatkowo sprzyjają różne regulaminowe możliwości skracania dyskusji i faworyzowanie inicjatyw i interesów gabinetu, jednorodnego politycznie i dysponującego zdecydowanym poparciem większości w Izbie Gmin. Izba Lordów uważana jest za właściwe miejsce do korygowania różnych błędów ustawodawstwa. Dzieje się tak niekiedy i z inicjatywy samych członków rządu. Sądzi się, że gdyby nie ta pożyteczna rola Izby Lordów, to Izba Gmin bez zasadniczych reform ustrojowych nie byłaby w stanie podolać swoim najważniejszym obowiązkom.

Trzecim fragmentem funkcji ustawodawczej są te działania Izby Lordów, które opóźniają wejście w życie ustawy, powodując, że Izba Gmin musi jeszcze raz i od nowa procedować z projektem tej samej ustawy podczas następnej sesji. Krótko mówiąc, chodzi o możliwości odraczania projektów przyjętych w izbie niższej. Z tych kompetencji Lordowie korzystają jednak rzadko, nie chcąc prowokować dyskusji o reformie swojej izby czy potrzebie jej zlikwidowania. Nie znaczy to, że rząd w projektowaniu ustawodawstwa może kompletnie lekceważyć poglądy, stanowisko czy nawet tylko sympatie Izby Lordów.

3. Za bardzo ważną uważa się też nieco inną niż ustawodawcza funkcję Izby Lordów. Nazywa się dosłownie deliberacyjną, akcentując intelektualne i proceduralne możliwości uczynienia z każdej ważnej sprawy ciekawej i przykuwającej uwagę dyskusji. W Izbie Lordów łatwiej o czas dla takiej dyskusji, staranną, niepośpieszną i uwolnioną od partyjnych i wyborczych interesów jej treść.

Wśród aktywnych członków Izby Lordów nietrudno o osoby o wysokich kwalifikacjach politycznych i zawodowych, co czyni z niej debatę wydarzenie o dużym znaczeniu publicznym, niezależnie od tego czy temat dyskusji wiąże się ściśle z kompetencjami Izby Lordów czy też nie.

4. Mają swoje znaczenie również kompetencje kontrolne Izby Lordów, pomimo tego, że nie ma ona prawa egzekwowania politycznej odpowiedzialności gabinetu. Niekiedy są one uważane, być może że z tego właśnie powodu, za mieszczące się w pojęciu funkcji ustawodawczej i deliberacyjnej. Zazwyczaj jednak te kompetencje odróżnia się od innych i kojarzy się z dwoma formami aktywności lordów: indywidualnej pod postacią zapytań i grupowej za pośrednictwem komisji specjalnych. Zapytań składa się w Izbie Lordów dużo mniej niż w Izbie Gmin. Zamiast „godziny pytań” na początku każdego posiedzenia przedstawia się nie więcej niż cztery zapytania ustne. Znane są też dwa inne rodzaje tych zapytań, przedstawiane w innym czasie i związane z wcześniejszą debatą. Znane są też zapytania o odpowiedź pisemną, których składa się w ostatnich latach najwięcej.

Mniejsze jest też znaczenie prac komisyjnych w Izbie Lordów, rzadko wykorzystywanych dla potrzeb ustawodawczych. Dobrze znana jest natomiast działalność komisji specjalnych, wśród których wyróżniają się dwie duże stałe komisje powołane w latach siedemdziesiątych: jedna do spraw Wspólnot Europejskich i druga do spraw Nauki i Technologii. Zwłaszcza aktywność tej pierwszej, z uwagi na przedmiot jej zainteresowania, ma względnie duże znaczenie. Ogólnie mówiąc, wpływ komisji specjalnych na działalność rządu jest niewielki, częściej mówi się o jego znaczeniu długoterminowym niż bezpośrednim. Oczywiście, znane są w Izbie Lordów także komisje specjalne powoływane ad hoc. Bez względu na wywierany wpływ na politykę rządu, wszystkie komisje specjalne swoimi sprawozdaniami przedstawianymi całej Izbie są w stanie zwrócić uwagę opinii publicznej na sprawy będące przedmiotem ich szczególnego zainteresowania.

5. Czwarta z głównych funkcji Izby Lordów prawdopodobnie powinna być uważana za najważniejszą, chociaż prawdą jest, że poświęca się jej najmniej uwagi w piśmiennictwie konstytucyjnym. Dzieje się tak dlatego, że dotyczy ona działalności raczej nietypowej dla współczesnych parlamentów. Inaczej było w przeszłości, kiedy to pierwsze zgromadzenia o charakterze parlamentarnym nazywane były nawet trybunałami. Wielka Rada Królestwa, jeszcze zanim stała się parlamentem, była już sądem, i to zarówno pierwszej i zarazem ostatniej instancji, jak i najwyższej instancji odwoławczej. Te kompetencje należały do Izby

Wyższej parlamentu angielskiego przez wszystkie stulecia, chociaż zmieniały się tak pod względem sposobu załatwiania spraw, jak i ich rodzaju. Nigdy jednak Izba Lordów nie dzieliła swoich sądowych uprawnień z Gminami.

Aż do połowy XIX wieku nie było żadnych restrykcji w udziale wszystkich lordów w postępowaniu sądowym Izby, czego jednak złe konsekwencje ujawniono szczególnie ostro w 1844 roku, doprowadziły do wykształcenia się konwensu decydowania w sprawach sądowych tylko przez lordów prawa. Wobec braku parów z najważniejszymi sędziowskimi kwalifikacjami, ustawa o sądownictwie apelacyjnym z 1876 roku pozwoliła na ich specjalne powoływanie do składu Izby. Sformułowano też wówczas zasadę, iż Izba nie może orzekać w jakimkolwiek składzie, jeśli nie zasiada w nim przynajmniej trzech lordów prawa. Dopiero od 1948 roku rzeczywiste postępowanie sądowe prowadzi się przed Komisją Apelacyjną Izby, której skład powołuje się wyłącznie spośród lordów prawa, i tych specjalnie powołanych, i tych zasiadających w Izbie z innego tytułu. W zależności od ilości spraw orzeka jedna lub dwie komisje apelacyjne, zazwyczaj w składach pięciosobowych. Ich apelacyjnej jurysdykcji podlegają wszystkie sprawy, z wyjątkiem szkockich spraw karnych.

Kompetencje Izby Lordów jako sądu pierwszej i zarazem ostatniej instancji są dzisiaj niewielkie i raczej mało znaczące. Prawo sądenia walsi królewskich tylko przez osoby im równe gwarantowała jeszcze Wielka Karta Wolności, co oznaczało przez wieki, aż do połowy obecnego stulecia, iż członkowie Izby Lordów mogli być sądzeni w sprawach karnych wyłącznie przez Izbę. Po raz ostatni taki proces miał miejsce w 1935 roku. Kilkudziesięciu baronów, kilkunastu wicehrabiów i hrabiów, trzech markizów i trzech diuków miało orzec o winie lorda, któremu zarzucono nieumyślne zabójstwo na skutek nieostrożnego prowadzenia samochodu. Po bardzo barwnym ceremoniale Lord Kanclerz ogłosił wyrok uniewinniający. Koszty tego procesu i niespójność formy do treści spowodowały oficjalne zniesienie tego przywileju lordów w 1948 roku.

Drugim rodzajem spraw, które sądzone były wyłącznie przez Izbę Lordów było orzekanie w trybie impeachmentu. Spełniło ono swoją historyczną i ustrojową rolę już w XVII wieku. Dla celów politycznych Izba Gmin po raz ostatni wytoczyła proces w tym trybie w 1713 roku, chociaż później probowano do tego doprowadzić jeszcze kilkakrotnie. Ostatni przypadek zastosowania procedury w ogóle miał miejsce w 1806 roku i był związany ze „zwyczajnym” zarzutem finansowych malwersacji.

Trzecim rodzajem pierwszoinstancyjnej i wyłącznej jurysdykcji Izby Lordów jest rozpatrywanie skarg lordów przeciwko osobom dopuszczającym się pogwał-

cenia godności osobistej i autorytetu lordów. Orzeka cała Izba, mogąc skazać obwinionego nawet na karę więzienia. Te kompetencje Izby, istotne i dzisiaj, już nie tyle wiążą się z sądowymi, co z parlamentarnymi kompetencjami Izby Lordów.

Najważniejsze, jak to wynika z uwag dotychczasowych, są apelacyjne obowiązki Izby Lordów i mimo, że wykonywane są faktycznie przez bardzo niewielką grupę lordów prawa, to jednak mają ogromne znaczenie nie tylko dla wykonywania wymiaru sprawiedliwości, ale także dla kształtowania treści prawa. Nie możemy zapomnieć, że znajdujemy się w państwie systemu „Common law”, gdzie prawotwórcza rola sądów jest oczywista i bardzo znacząca. To sądy są twórcą tej obszernej części prawa powszechnego (common law), która nazywa się prawem precedensowym (case law). O nowe precedensy jest łatwiej w Izbie Lordów, gdzie doktryna związania sądu wcześniejszymi rozstrzygnięciami, przynajmniej od 1966 roku traktowana jest bardziej elastycznie.

6. Wśród funkcji Izby Lordów wymienia się niekiedy, nie wskazywaną przez nas dotąd funkcję konstytucyjną.<sup>11</sup> Rozumie się w bardzo różny sposób. Oczywiście każdy organ konstytucyjny pełni taką właśnie rolę z samej racji istnienia, stosownie do realizowanych kompetencji. Za mające najważniejsze znaczenie konstytucyjne uważa się prawo weta absolutnego Lordów w stosunku do ustaw przyjętych w Izbie Gmin a przedłużających kadencję parlamentu. W tych jedynie sprawach o charakterze ustawodawczym uprawnienia Izby Lordów mają charakter współstanowiący na równych prawach z Gminami. Podnosi się też czasami konstytucyjne (ustrojowe) znaczenie Izby Lordów w sytuacji niestabilnej czy nieznacznej większości rządzącej w Izbie Gmin.<sup>12</sup> Kiedy indziej pamięta się o pełnionej szczególnej roli konstytucyjnej w odniesieniu do organizacji i funkcjonowania brytyjskiego wymiaru sprawiedliwości, gdzie zgoda Izby Lordów potrzebna jest m.in. dla usunięcia sędziego ze stanowiska. Wreszcie uważa się też Izbę Lordów za szczególnie predystynowanego strażnika wszystkich najważniejszych zasad konstytucyjnych. Dzieje się tak zapewne za sprawą okoliczności, które pozwoliły Izbie Lordów przetrwać długie stulecia ze stosunkowo najmniejszym uszczerbkiem swoich kompetencji i pozycji ustrojowej w porównaniu z dwoma innymi symbolami ustroju monarchistycznego, samym monarchą i Tajną Radą, będącą niegdyś groźną konkurentką Izby Lordów w walce o wpływy na dworze.<sup>13</sup>

#### 4. Struktura organizacyjna pracy Izby Lordów

1. Przewodniczącym Izby Lordów jest z urzędu Lord Kanclerz, którego zakres obowiązków w strukturze władzy wykonawczej i sądowej jest daleko większy i bardziej odpowiedzialny niż we władzy ustawodawczej. Jest bowiem Lord Kanclerz jednym z ważniejszych członków gabinetu, sprawując obowiązki ministra sprawiedliwości. Z tego między innymi powodu nie oczekuje się od niego politycznej bezstronności, czego następstwem są niewielkie kompetencje na forum Izby, bez porównania mniejsze niż Spikera Izby Gmin. Lord Kanclerz bierze często udział w debacie, przemawiając i głosując jako członek swojej partii. Wszystko to czyni z Lorda Kanclerza osobę bardzo polityczną i oczywiście, inaczej niż Spiker, traci on swoje stanowisko w Izbie Lordów wraz z upadkiem rządu.

Jest też Lord Kanclerz nie tylko ministrem sprawiedliwości, ale też głową władzy sądowej, przewodnicząc Izbie występującej w roli sądu najwyższego Zjednoczonego Królestwa i Trybunałowi Tajnej Rady, który jest sądem apelacyjnym dla Wysp Normandzkich, Wyspy Man i niektórych państw członkowskich Brytyjskiej Wspólnoty Narodów. Zasiada jeszcze Lord Kanclerz w kilku innych sądach apelacyjnych i sprawuje pieczę nad sądami niższych instancji. Można powiedzieć, że w stanowisku i kompetencjach Lorda Kanclerza kumulują się wszystkie trzy rodzaje władzy, jakimi to przywykliśmy charakteryzować funkcjonowanie współczesnego państwa.

Lord Kanclerz przewodniczy Izbie Lordów z racji zajmowanego stanowiska w gabinecie, a zatem jego nominacja jest rzeczą premiera, a nie członków Izby, co jest oczywistym ewenementem współczesnego parlamentaryzmu, tym bardziej zaskakującym, że przy tej nominacji nie jest najważniejszy nawet staż zasiadania w Izbie. Spośród czterestu ostatnich Lordów - Kanclerzy aż dziewięciu otrzymało parostwo razem z kanclerską nominacją.<sup>14</sup> Jeśli jakiegokolwiek środowisko ma wpływ na to powołanie, to najwyżej środowisko prawnicze, którego oczekiwania co do wysokiej pozycji zawodowej Lorda Kanclerza są w pełni usprawiedliwione. Spośród czterestu ostatnich przewodniczących Izby aż ośmiu było funkcjonariuszami wymiaru sprawiedliwości zasiadającymi do czasu nominacji w Izbie Gmin.

Z nietypowej pozycji ustrojowej Lorda Kanclerza wynikają nieznaczne jego uprawnienia w przewodnictwie pracami Izby. W zasadzie sprowadzają się one do czynności ceremonialno-protokularnych,<sup>15</sup> nie obejmując nawet prawa decydowania o kolejności mówców. W sytuacjach rzeczywistych problemów proce-

duralnych zwyczajowo kierowniczą rolę w Izbie sprawuje Lider Izby Lordów, który podobnie jak Lider Izby Gmin, jest członkiem gabinetu i politykiem powołanym do pełnienia tej funkcji przez premiera. Jest głównym jego doradcą we wszystkich sprawach obejmujących osoby parów, włącznie z ich ministerialnymi nominacjami. Jest też przywódcą wszystkich lordów popierających rząd, ich rzecznikiem w stosunkach z gabinetem.

Lider Izby Lordów powoływany jest zwykle spośród parów doświadczonych zasiadaniem w niej, aczkolwiek zdarzyło się ostatnio aż dwukrotnie, że premier powołał do tych funkcji wpływowych polityków z Izby Gmin, obdarowując ich oczywiście parostwem. Miało to swoje znaczenie dla ułożenia poprawnych czy przyjaznych stosunków między izbami. Powoływany przez premiera jest też zastępca Lidera Izby Lordów, który przejmuje rolę kierowniczą w sprawach proceduralnych Izby pod nieobecność głównego Lidera.

Trzecim w hierarchii Izby Lordów jest Lord Przewodniczący Komisji, powoływany przez samą Izbę. Z urzędu jest przewodniczącym wszystkich komisji powoływanych w Izbie, chyba że ona sama stanowi inaczej. Najważniejsze jest przewodniczenie Komisji Całej izby. Od dwudziestu lat istnieje też funkcja Głównego Zastępcy Lorda Przewodniczącego, najważniejszego spośród wszystkich zastępców, związana zwłaszcza z kierownictwem pracami Komisji do spraw Wspólnot Europejskich. Lordowie pełniący te funkcje powoływani są formalnie na okres jednej sesji, faktycznie na czas znacznie dłuższy, ze średnią od 1800 roku rzeczywistą kadencją Lorda Przewodniczącego aż szesnastu lat.

Z ważniejszych stanowisk w Izbie Lordów trzeba jeszcze wymienić Lidera Opozycji, wybieranego przez parów tej partii, która w Izbie Gmin jest w opozycji, niezależnie od tego, że w Izbie Wyższej może być frakcją zdecydowanie najsilniejszą. Bieżące kierownictwo pracami Izby wiąże się z działalnością dwóch whipów, rządowego i opozycyjnego. Whipowie, których trudno jest nazwać polskim słowem, odpowiadają za przygotowanie i przebieg dyskusji parlamentarnych, informowanie lordów-członków danej partii o wszystkich ważnych sprawach i zamiarach związanych z porządkiem obrad najbliższych dni. Pomagają im zastępcy, z których tylko ci reprezentujący partię rządową, otrzymują specjalne wynagrodzenie.

2. Dla systemu pracy każdej izby parlamentarnej ważna jest nie tylko struktura najważniejszych stanowisk w izbie, ale także organizacja pracy poza zgromadzeniami plenarnymi i wpływ jaki na całą działalność izby wywierają partie polityczne. Jedno i drugie w Izbie Lordów różni się w zasadniczy sposób nie tylko od doświadczeń innych państw, ale także od rozwiązań i prawidłowości

panujących w drugiej izbie parlamentu brytyjskiego: tak znaczenie systemu komisji, jak i wpływ partii politycznych jest tutaj stosunkowo niewielki.

To pierwsze zjawisko charakteryzuje się przede wszystkim brakiem tego rodzaju komisji, które my moglibyśmy nazwać komisjami stałymi. Ich rolę pełni jedna komisja nazywana Komisją Całej Izby, różniąca się od samej Izby osobą przewodniczącą i pewnymi regułami postępowania. Istnieją jednak w Izbie Lordów komisje specjalne, ze wspomnianymi i najważniejszymi dwoma komisjami: do spraw Wspólnot Europejskich i do spraw Nauki i Technologii. Powoływane są też m.in. komisje specjalne do spraw ustawodawstwa prywatnego.<sup>16</sup> Wspomnieć też trzeba o komisjach wspólnych obu izb, powoływanych niekiedy dla wypracowania porozumienia w spornych sprawach ustawodawczych.

Drugie zjawisko - mniejszego znaczenia partii politycznych w Izbie, jest oczywistą konsekwencją tego, że jej członkowie nie otrzymują swoich mandatów w wyborach powszechnych. Nawet jeśli zawdzięczają swoje parostwo wcześniejszej aktywności politycznej, to jednak partie czy rząd nie mogą pozbawić ich tytułu uprawniającego do zasiadania w Izbie. Ogromnie ważne jest także to, że Izba Lordów nie uczestniczy w powoływaniu gabinetu i egzekwowaniu jego politycznej odpowiedzialności. Nie znaczy to, że przynależność partyjna lordów nie wywiera żadnego wpływu na prace Izby. Uwzględniana jest już w podziale miejsc na sali obrad, w której ławy „rządowe” znajdują się po „duchownej” stronie sali, tak nazwanej od miejsc biskupich, a ławy opozycji po stronie przeciwległej, nazywanej „świecką”. Pomiędzy nimi, na wprost tronu królewskiego i sławnego „wora wełny” Lorda-Kanclerza, znajdują się ławy lordów bezpartyjnych, co oznacza, że po stronie opozycyjnej jest miejsce nie tylko dla jednej partii. Dzisiaj obok labourzystów zasiadają tam lordowie uważający się za liberałów i socjaldemokratów.

Sprawa przynależności partyjnej, z wyjątkiem parów pełniących, aktualnie lub w przeszłości, partyjne funkcje w Izbie, jest kwestią raczej tylko dobrowolnej deklaracji pozostającej w mniejszym lub większym związku z osobistymi przekonaniem politycznymi lordów. Według danych z końca 1988 roku, wśród 855 lordów uczestniczących formalnie w pracach Izby 50% stanowili konserwatyści, 13% - labourzyści, 20% - liberałowie i socjaldemokraci, 28% - bezpartyjni.<sup>17</sup>

Wszyscy członkowie Izby, włącznie z bezpartyjnymi, są w jakiś sposób zorganizowani. Na przykład konserwatyści tworzą Stowarzyszenie Konserwatywnych Parów, które wybiera przewodniczącego i kilkunastoosobowy komitet. Jeśli partia jest u władzy, przewodniczącego mianuje premier i jest on nazywany Liderem Izby Lordów; jeśli jest w opozycji, przewodniczącego wybierają sami pa-

rowie. Nawet lordowie bezpartyjni są zorganizowani w ten sposób, że odbywają wspólne zebrania i otrzymują zawiadomienia o posiedzeniach od osoby pełniącej w pewnym sensie funkcję whipa, a nazywanej „convenorem”.

Oczywiście linia podziałów partyjnych w Izbie Lordów nie ma takiego wyraźnego znaczenia jak gdzie indziej. Trudno jest nawet mówić o złamaniu dyscypliny partyjnej. Whipowie mogą tłumaczyć, zachęcać, perswadować, ale nigdy żądać, grozić czy nakazywać, włączając w to oczywiście sposób głosowania. Jeśli nawet ktoś opuszcza partię lub jest z niej wydalany, to polega to przede wszystkim na zmianie ław na sali obrad. Ten nietypowy obraz życia partyjnego w Izbie Lordów jest następstwem oczywiście sposobu wyłaniania składu Izby i zakresu jej kompetencji, ale nie tylko. Można, na przykład, widzieć też w nim wpływ tak nietypowej, żeby nie powiedzieć wiecznej dominacji jednej partii, co oczywiście w określony sposób kształtuje pojęcie opozycji, kiedy znajdują się w niej konserwatyści. Można zatem uważać, że nie mamy tutaj do czynienia z tak wyraźną jak gdzie indziej rywalizacją partii politycznych, jej liderów czy programów. Ma na to dodatkowy i zapewne najważniejszy wpływ ta okoliczność, że nie trzeba tutaj pamiętać o wyborach, kampanii wyborczej czy swoim elektoracie. Inna jest jak gdyby treść życia parlamentarnego i jej wartości, stanowiące często ważny argument w obronie Izby Lordów przed próbami jej zniesienia czy tylko zreformowania.

3. Zanim jednak skoncentrujemy uwagę na tych właśnie ocennych kwestiach i projektach reformy tej Izby, warto może wspomnieć o pewnych cechach regulaminowych i proceduralnych, związanych przede wszystkim z postępowaniem przed całą Izba. Przemawiający nie adresują tutaj swoich słów tylko do przewodniczącego, jak w Izbie Gmin, a ich udział w debacie nie jest zależny od swobodnego jego wyboru. Tutaj zapisuje się do dyskusji, a listy mówców są nawet publikowane przed rozpoczęciem obrad. Zasady głosowania są już nieco bardziej podobne do tych obowiązujących w sąsiedniej izbie, mimo że nie ma tutaj zjawiska „łączenia w pary”, niepotrzebnego aż tak bardzo dla zachowania parytetów partyjnych. Mniejsze też jest kworum i wynosi w zasadzie tylko trzy osoby, chociaż podczas głosowania spraw ustawodawczych podnoszone jest do trzydziestu osób.

Izba Lordów pracuje tym samym trybem sesyjnym co Izba Gmin i wspólne są dla nich granice corocznej sesji, trwającej niemal dwanaście miesięcy. Pewne różnice zachodzą natomiast w czasokresie ferii świątecznych i wakacyjnej oraz w tygodniowej organizacji pracy. Na przykład Izba Lordów nie obraduje w piątki, z wyjątkiem końcowego okresu sesji. Posiedzenia rozpoczynają się o 14<sup>30</sup> z

wyjątkiem czwartków i ewentualnych piątków. Obrady otwiera modlitwa i ich najważniejszymi częściami jest krótki czas odpowiedzi na cztery zapytania, informacje porządkowe, oświadczenia ministrów i najważniejsze - sprawy ustawodawcze, po których na koniec następuje czas na odpowiedzi na inny rodzaj zapytań niż na te z początku dnia.<sup>18</sup>

Reguły odnoszące się do porządku dnia i sposobu obradowania Lordów nie są tak rygorystyczne i zarazem skomplikowane jak w Izbie Gmin. Na przykład, nie istnieje procedura zwana „gilotyną”, polegająca na ustalaniu „z góry” czasu na każdy etap postępowania ustawodawczego; nie ma przeszkód formalnych dla inicjonowania debaty na każdy temat, każdego dnia i przez każdego z lordów, co nie oznacza chaosu czy dowolności, czemu nie sprzyjają pewne tradycyjne zachowania lordów i ich samodyscyplina. Oznacza jednak to, że większa jest aktywność lordów bezpartyjnych i „z tylnych ław”, którzy wedle pewnych obliczeń i szacunków zajmują swoimi wnioskami, zapytaniami i inicjatywami ustawodawczymi blisko trzecią część ogólnego czasu obrad.<sup>19</sup>

Mimo szerokiej możliwości dyskusji w Izbie Lordów bardzo różnych kwestii większość czasu pochłaniają sprawy ustawodawcze: projekty ustaw publicznych zajmowały w jednej z sesji prawie 58% czasu, projekty ustaw prywatnych i sprawy ustawodawstwa delegowanego - 4,5%.<sup>20</sup> Ogromną większość czasu poświęcanego na ustawodawstwo publiczne zajmują tzw. rządowe projekty ustaw, w większości rodzące się w Izbie Gmin z inicjatywy posłów - członków rządu. Sam gabinet nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej i wszystkie projekty wnoszone są wyłącznie przez członków obu izb. Z wyjątkiem pewnych kategorii ustaw ich projekty zaczynają swoją drogę parlamentarną od którejkolwiek z izb. Te wyjątki stanowią w pierwszym rzędzie ustawy o charakterze finansowym, zwłaszcza te które dotyczą podatków i wydatków z funduszy publicznych. Dla nich potrzebna jest nawet specjalna debata w Izbie Gmin przed formalnym złożeniem tam projektu takiej ustawy, który może być zgłoszony wyłącznie przez posła - ministra, jeśli wiąże się z obciążeniami finansowymi skarbu państwa. Uważa się także, że w Izbie Gmin powinny być najpierw składane projekty mogące wywołać istotne kontrowersje polityczne. Towarzyszy temu często przekonanie, iż z kolei w Izbie Lordów powinny być inicjowane projekty ustaw bardzo skomplikowane technicznie, ale nie politycznie.<sup>21</sup>

Sam procesy stanowienia ustaw w swych zasadniczych kształtach wygląda podobnie w obu izbach.<sup>22</sup> Pierwsze czytanie ma charakter bardzo formalny i jest w zasadzie tożsamy z oficjalnym złożeniem projektu. Jedynie w stosunku do projektów ustaw prywatnych może się zdarzyć, że towarzyszyć temu będzie nie-

wielka debata, której celem jest odrzucenie projektu przez np. zirytowanych uporem wnioskodawcy członków Izby. Przyjęty w pierwszym czytaniu projekt jest drukowany, a jego uzasadnienie pisemne łatwo dostępne. Drugie czytanie jest plenarną dyskusją nad założeniami projektu ustaw, tym różniącą się od tej fazy w Izbie Gmin, że nie jest ona tutaj zdominowana przez rzeczników Rządu i opozycji. Inaczej mówiąc, może być ona bogatsza i ciekawsza. Największym problemem drugiego czytania jest to, jak w tej Izbie wyrazić dezaprobatę dla projektu, zarazem nie odrzucając go całkowicie, co ma ogromne znaczenie w odniesieniu do projektów rządowych, zwłaszcza tych już przyjętych przez Izbę Gmin. Zazwyczaj stosuje się jedną z dwóch procedur: albo uchwała się specjalną poprawkę do projektu zawierającą wszystkie zastrzeżenia i głosuje się ją przed uchwałą zamykającą drugie czytanie i oczywiście nie zostaje ona przegłosowana, albo przygotowuje się specjalną rezolucję, którą uchwała się już po zamknięciu drugiego czytania.

Po drugim czytaniu następuje faza prac komisyjnych, w której powinny toczyć się szczegółowe dyskusje i powinny być zgłaszane poprawki. W praktyce nie dochodzi do prac komisyjnych wobec ustaw finansowych, a jeśli nawet tak, to mają one bardzo formalny charakter. Może też zabraknąć tego etapu drogi ustawodawczej i wobec innych ustaw, jeśli takie będzie życzenie wszystkich lordów. Inaczej niż w Izbie Gmin, projekty ustaw nie trafiają do komisji stałych czy podstawowych, które to słowo lepiej oddaje ich oryginalny charakter czy skład, ale do tej samej Izby Lordów, tyle że obradującej jako Komisja Całej Izby. Odmienne niż w Izbie Gmin, przewodniczący obrad nie ma prawa selekcionowania poprawek, a w debacie mogą brać udział wszyscy lordowie. Inaczej niż w Izbie Gmin, gdzie zmienny skład komisji podstawowych pozwala eliminować z nich posłów niemile widzianych tam przez partyjnych whipów, debata w Komisji Izby Lordów ma otwarty charakter.

Następny etap, którym jest rozpatrywanie sprawozdania komisji, tym przede wszystkim różni się od odpowiednich prac Izby Gmin, że tutaj także można proponować wprowadzenie poprawek do ustawy, chociaż pewne reguły postępowania nakazują niezgłaszanie poprawek już wcześniej głosowanych. W ostatnim etapie, zwanym trzecim czytaniem, zwykle ma miejsce krótkie podsumowanie wszystkich proponowanych zmian, często związane ze wzajemnym komentowaniem uczestników dyskusji, a rzadko z dalszymi krytycznymi wnioskami. W sytuacji wyraźnej niechęci do projektu „rządowego” może dojść zamiast do jego odrzucenia, do wyrażenia żalu z powodu przyjęcia ustawy w specjalnej uchwale później głosowanej.



Ustawa przyjęta w Izbie Lordów trafia do Izby Gmin, zarówno wtedy, kiedy jest ona dla określonego projektu drugą izbą, jak i pierwszą, jeśli tylko Lordowie wnieśli poprawki do projektu uchwalonego wcześniej w Izbie Gmin. Jeśli te poprawki zostaną odrzucone, to cały projekt wraca z powrotem do Izby Lordów z bardzo krótkim uzasadnieniem. Pełne motywy działania Izby Gmin można oczywiście poznać z urzędowego protokołu obrad, zwanego Hansardem, a zawierającego dosłowny zapis wszystkich wypowiedzi. Izba Lordów ma teraz trzy wyjścia: albo pogodzić się ze stanowiskiem Izby Gmin, wyrażając tylko niekiedy żal czy ubolewanie z powodu lekkomyślnego odrzucenia jej poprawek; albo nie zgodzić się z tym, czemu może towarzyszyć, ale nie musi, inicjatywa powołania komisji wspólnej dla rozpatrzenia rozbieżności. Jeśli do końca sesji nie narodzi się uzgodniona wersja ustawy, to projekt upada i w przyszłości dla jego przyjęcia potrzebne będzie powtórzenie postępowania od nowa.

## 5. Ogólna ocena i sprawa reformy Izby Lordów

Izba Lordów jest absolutnie wyjątkową instytucją współczesnego parlamentaryzmu. W zasadzie, głównie za sprawą anachronicznych zasad powoływania jej składu, nie mieści się zupełnie w standardach demokratycznego państwa. Pomimo tego, gdzieś od dwudziestu lat, podkreśla się coraz częściej i mocniej jej rosnące znaczenie w procesie ustawodawczym i poważną rolę pełnioną w ustroju państwa. Rozważania przychylne Izbie Lordów wydają się być przekonywujące, tym bardziej, że oparte są często na wielu danych statystycznych. Oczywiście niektóre opinie są z pewnością przesadzone, jak chociażby ta, że Izba Lordów jest dzisiaj jednym z najbardziej aktywnych zgromadzeń ustawodawczych na świecie.<sup>23</sup> Prawdopodobnie tylko apologety tej Izby mogą też twierdzić, że jest ona efektywniejsza w swych pracach niż Gminy. Pozytywne oceny działalności Izby Lordów brzmią dzisiaj tak enuzjastycznie, ponieważ przez długie lata Izba była obiektem surowej i zasłużonej krytyki, gdzie nawet plany jej zlikwidowania wydawały się być usprawiedliwione i realne, tym bardziej, że przez kilka lat były częścią programu wyborczego labourzystów.

To wszystko o czym z taką życzliwością mówi się dzisiaj o Izbie Lordów, musi być jednak widziane na tle jej rzeczywistych uprawnień. Pewne zalety Izby są oczywistą konsekwencją jeszcze poważniejszych jej ułomności, jej przywrócone walory są pochodną jej słabości. Aby nie być gołosłownym możemy wypowiedzieć sąd, iż na przykład tak często chwalony charakter i poziom debaty parlamentarnej jest skutkiem zachowania procedur, których z pewnością nie by-

łoby, gdyby ta izba była w równym stopniu polityczna co Gminy. Z pewnością stałoby się tak, gdyby była demokratycznie powoływana, a że tak nie jest, a na dodatek jej uprawnienia po reformach 1911 i 1949 roku są niewielkie, to jej członkowie mogą cieszyć się dzisiaj swobodami parlamentarnymi z połowy ubiegłego wieku.

Zalety tamtej sytuacji są ogromne, ale też są nie do pogodzenia ze współczesną „partyjnością” parlamentów, która szczególnie ostro właśnie w Wielkiej Brytanii, w systemie zamkniętych sesji parlamentarnych (dyskontynuacji prac ustawodawczych w nowej sesji) powoduje, że wszystko jest podporządkowane programowi rządowemu, realizowanemu w sposób bardzo zdyscyplinowany przez silną większość parlamentarną. W tej sytuacji i za sprawą przychylnych procedur, ustawy przyjmowane w Izbie Gmin bywają stosunkowo często niedopracowane i w ten sposób otwiera się pole do wykazania przydatności Izby Lordów. Te szanse uchwycone zostały przez lordów, zwłaszcza tych, którzy pojawili się w Izbie po 1958 roku wraz z instytucją dożywotniego parostwa.<sup>24</sup> Coraz to większej liczbie mianowanych teraz lordów towarzyszyła rosnąca frekwencja na posiedzeniach, aktywność i profesjonalizm. Po trzydziestu latach korzystania z dobrodziejstw tej ustawy, zwłaszcza przez urzędujących premierów, liczba parów dożywotnich bliska jest połowie liczby parów dziedzicznych i zbliża się do czterystu, nie licząc tytułów, które zdążyły wygasnąć wraz ze śmiercią ich posiadaczy.

Wydaje się, że na na życzliwe opinie o Izbie Lordów wpływ ma też to, że sama Izba podjęła pewne próby reform proceduralnych. Wszystkie ważniejsze łączyły się w zasadzie z projektami zmian systemu prac komisyjnych. Na przykład, w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych podejmowano kilkakrotnie próby wprowadzenia komisji stałych (podstawowych) w miejsce zajmowane przez Komisję Całej Izby. Największe kłopoty były z ustaleniem zasad składu tych komisji. Przyjęto rozwiązanie które m.in. pozwalało na branie udziału w ich pracach także nie-członków, z prawem zabierania głosu i zgłaszania poprawek, ale bez możliwości głosowania. Zebrane doświadczenia, które nie były sukcesem, skierowały uwagę ku rozwiązaniom dalej idącym. W 1976 roku narodził się pomysł powoływania specjalnych komisji ustawodawczych, zanim jeszcze projekt trafił do Izby Lordów z Izby Gmin; dwa lata później dyskutowano o możliwości wykorzystania dla prac ustawodawczych „zwykłych” komisji specjalnych; w latach osiemdziesiątych projektowano przebudowę całego systemu komisji.<sup>25</sup> Żaden z tych i późniejszych projektów zmian nie został przyjęty w praktyce.



Jeszcze mniejsze szanse realizacji miały propozycje dalej idące i dotyczące całej Izby, jak te próbujące ograniczyć czas skutecznego weta zawieszającego tylko do pół roku czy dzielenia parów na posiadających prawo głosowania i nie posiadających, nie mówiąc już o próbie stopniowego eliminowania ze składu Izby parów dziedzicznych. Tutaj zgłaszanych wariantów było stosunkowo dużo i można znaleźć na ten temat pewne wiadomości nawet w literaturze w języku polskim.<sup>26</sup>

Stosunek do Izby Lordów określany jest oczywiście przynależnością partyjną, czy choćby tylko partyjnymi sympatiami. Ogólnie mówiąc, konserwatyści zainteresowani byli wzmocnieniem Izby Lordów jako przeciwwagi Izby Gmin, m.in. nawet drogą wprowadzenia wyborów proporcjonalnych w dużych okręgach, w innym czasie i na inną kadencję (propozycje lorda Carringtona z 1977 roku) lub za pomocą częściowej proporcjonalności (projekt komisji lorda Home'a z 1978 roku). Projekty wykorzystujące zasadę proporcjonalności nie miały jednak nigdy najmniejszej szansy akceptacji w Izbie Gmin, nawet przez deputowanych konserwatywnych.<sup>27</sup> Z kolei labourzyści, głoszący przez kilka dziesiątków lat poglądy kwestionujące sens istnienia Izby Lordów wydają się być zainteresowanymi ostatnio jej transformacją jej w jakąś reprezentację regionów Zjednoczonego Królestwa, podobnie zresztą jak liberalni demokraci. Mniejsze ugrupowania traktują sprawę drugiej izby tylko jako element daleko szerszych propozycji zmian ustrojowych dla Wielkiej Brytanii.

Z trzech możliwych na przyszłość sytuacji, zreformowania i umocnienia Izby Lordów, jej likwidacji oraz pozostawienia stanu istniejącego, ta ostatnia wydaje się najbardziej prawdopodobna, zwłaszcza jeśli propozycje gruntowych reform rzuci się na tło całej wielowiekowej ewolucji urządzeń ustrojowych Zjednoczonego Królestwa. Warto pamiętać, że w dziejach Anglii Izba Lordów była jedynym ciałem, którego ograniczenia dokonywały się przede wszystkim drogą zmian ustawodawczych. Kompetencje Izby Lordów zmieniły ustawy z 1911 i 1949 roku, a jej skład określały i modelowały ustawy z 1958 i 1963 roku. Można być przekonanym, że jakiegokolwiek poważne zmiany będą musiały mieć formę ustawy, a tym konstytucja brytyjska była zawsze bardzo niechętna. Poważna zmiana pozycji ustrojowej Izby Lordów musiałaby w swej ustawodawczej treści być największą reformą ustrojową w całych dziejach Wielkiej Brytanii, nie licząc tylko okresu rewolucji. Jeżeli zabrakło poparcia społecznego dla utworzenia w bardzo sprzyjających okolicznościach zgromadzeń parlamentarnych dla Walii i Szkocji w końcu lat siedemdziesiątych obecnego stulecia, to tym bardziej można wątpić w poważne szanse zmiany trzonu ustrojowego państwa. Jest bowiem

oczywiste, że zasadnicze zmiany w Izbie Lordów, niezależnie od ich rodzaju, wstrząsnęłyby Izba Gmin, zmieniając rodzaj zależności nie tylko między izbami, ale również między parlamentem a rządem, a to nie wydaje się być możliwe nawet w bardzo długiej perspektywie czasowej.

### Przypisy

1. G.C. Moodie: *The Government of Great Britain*, Methuen Co. 1966, s. 106.
2. Zob. A. Pułło: *Współczesne ustroje państwowe - Wielka Brytania*, UG 1983, s. 60-62.
3. P. Silk: *Jak działa parlament brytyjski*, Wydawnictwo Sejmowe 1991, s. 18.
4. Po raz pierwszy użyto go już w 1236 roku - *Parliament*, HMSO 1991, s. 135.
5. Zob. A. Pułło: *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, PiP 6/1983, s. 32n.
6. Świetnych ilustracji dostarcza kilkanaście stron „Klubu Pickwicka” Karola Dickensa.
7. D. Shell: *The House of Lords*, Philip Allan 1988, s. 8.
8. P. Silk, *iw.*, s. 25.
9. A. Aldonis: *Parliament Today*, Manchester U.P., 1990, s. 131.
10. F.N. Forman: *Mastering British Politics*, 2nd ed., Macmillan 1991, s. 139.
11. Zob. np. J. Harvey, L. Bather: *The British Constitution*, 2nd ed., Macmillan 1968, s. 39-40; D. Shell, *iw.*, s. 203 n.
12. B. Jones, D. Kavanagh: *British Politics Today*, 4th ed., Manchester U.P. 1991, s. 116.
13. Tajna Rada nadal pozostaje jednym z naczelnych organów państwa, tyle tylko, że jej rola sprowadzona została do działań ceremonialnych, aklamacyjnych i sądowych w odniesieniu do niektórych terytoriów leżących poza granicami Zjednoczonego Królestwa.
14. D. Shell, *iw.*, s. 94.
15. Tak je trafnie charakteryzuje A. Zięba: *Parlament Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Sejmowe 1994, s. 22.
16. Ustawami prywatnymi nazywa się te akty normatywne, które nie mają mocy prawnej powszechnie obowiązującej. Do nich zalicza się, na przykład ustawy, uchwalane dla potrzeb określonych władz lokalnych, pocztowych i innych, z mocą obowiązującą tylko w granicach administracyjnych ich jurysdykcji.
17. Za: A. Aldonis, *iw.*, s. 138.
18. Szczegółowo o procedurze parlamentarnej w Izbie Lordów w tłumaczonej na język polski i już cytowanej powyżej książce P. Silka.
19. D. Shell, *iw.*, s. 101.

20. Tamże.
21. Parliament, jw., s. 57.
22. Obok odpowiednich fragmentów pracy P. Silka zob. też artykuł K. Wroneckiego: Udział Izby Lordów w funkcji ustawodawczej parlamentu brytyjskiego, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XXXVI, Wrocław 1972, s. 203 n.
23. A. Aldonis, jw., s. 156. W pewnym miejscu autor pisze o „nowej ortodoksji” Izby Lordów.
24. Te zmiany podkreślane są nawet w najbardziej ogólnych opracowaniach o ustroju Wielkiej Brytanii. Zob. np. F. Lyall: The British Constitution: A Sketch, ZN UG, Prawo 13, Gdańsk 1985, s. 12.
25. D. Shell, jw., s. 117-118.
26. P. Silk, jw., s. 255 n., oraz P. Wronecki: Reformy i plany reformy Izby Lordów w XX wieku, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa Administracji VI, Wrocław 1975, s. 87 n.
27. F.N. Forman, jw., s. 145.

232585