

UNIwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

Białostockie Studia
Prawnicze

Białystok Legal Studies

BIAŁOSTOCKIE STUDIA
PRAWNICZE
BIAŁYSTOK LEGAL STUDIES



VOLUME 24 nr 4

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Eugeniusz Ruśkowski

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Rafał Dowgier

Rada Naukowa:

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Dariusz Kijowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Eugeniusz Ruśkowski, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Mieczysława Zdanowicz.

Członkowie z Polski: Marek Bojarski (Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu), Dorota Malec (Uniwersytet Jagielloński), Tomasz Nieborak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Maciej Szpunar (Uniwersytet Śląski, Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości UE), Stanisław Waltoś (Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie), Zbigniew Witkowski (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu).

Członkowie zagraniczni: Lilia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA) Jose Luis Iriarte Angél (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Aleksiej S. Kartsov (Federalny Trybunał Konstytucyjny w Sankt Petersburgu, Rosja), Jolanta Kren Kostkiewicz (Uniwersytet w Bernie, Szwajcaria), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Anthony Minnaar (Uniwersytet Południowej Afryki, Republika Południowej Afryki), Antonello Miranda (Uniwersytet w Palermo, Włochy), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Jerzy Sarnecki (Uniwersytet w Sztokholmie, Szwecja), Rick Sarre (Uniwersytet w Południowej Australii, Australia), Kevin Saunders (Uniwersytet Stanowy w Michigan, USA), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Elena Chernikova (Rosyjska Akademia Gospodarki Narodowej i Administracji Publicznej, Rosja), Bogusia Puchalska (Uniwersytet Central Lancashire w Preston, Wielka Brytania).

Redakcja Białostockich Studiów Prawniczych:

Redaktor naczelny: Elżbieta Kuzelewska

Sekretarze naukow: Ewa Lotko, Paweł Czaplicki

Członkowie: Christopher Kulander, Tanel Kerikmäe, Andrzej Sakowicz, Urszula K. Zawadzka-Pąk

© Copyright by Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2, Białystok 2019

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.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną Białostockich Studiów Prawniczych.

ISSN 1689-7404

Redaktorzy językowi: Urszula Andrejewicz (język polski), Richard Tykocki-Crow (język angielski)

Redaktor statystyczny: Ewa Glińska

Redaktorzy tematyczni tomu: Stanisław Bożyk, Andrzej Jackiewicz

Opracowanie graficzne i typograficzne: Joanna Ziarko

Projekt okładki: Bogusława Guenther

Wydawca: Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2

Każdy zeszyt można nabyć w Wydawnictwie Temida 2, adres: ul. A. Mickiewicza 1, 15-213 Białystok, e-mail: temida2@uwb.edu.pl, tel. 85 745 71 68

Spis treści

Wprowadzenie	13
--------------------	----

ARTYKUŁY

Marian Grzybowski <i>Kanclerz Sprawiedliwości w konstytucjonalizmie szwedzkim, finlandzkim i estońskim – wschodnio-baltycka osobliwość czy oferta do rozważenia?</i>	17
Anna Michalak <i>Konsekwencje uchwalenia the Fixed-term Parliaments Act 2011 dla brytyjskiej konstytucyjnej praktyki parlamentarnej</i>	39
Łukasz Jakubiak <i>Francuski system rządów z perspektywy sześćdziesięciu lat stosowania Konstytucji V Republiki</i>	53
Kamila Bezubik <i>Bundestag a parlamenty krajowe</i>	79
Krzysztof Prokop <i>Rząd Federalny w Belgii (aspekty ustrojowe i administracyjne)</i>	89
Monika Giżyńska <i>Instytucja Prezydenta Republiki Litewskiej</i>	105
Katarzyna Szwed <i>Konstrukcja instytucji referendum ogólnokrajowego w estońskim systemie ustrojowym</i>	119
Artur Olechno <i>Źródła demokratycznych zasad konstytucji Ukrainy</i>	133

Aksana Chmyha <i>The Legal Grounds of Emergence and Termination of Mandates of Members of Parliaments of Belarus and Poland: Comparative Analysis</i>	143
Stanisław Bożyk <i>Pozycja ustrojowa Knesetu w systemie konstytucyjnym współczesnego Izraela</i>	153
Joanna Kowalewska <i>Konstytucyjne podstawy struktury władz federalnych w Zjednoczonych Emiratach Arabskich</i>	173
Igor Szpotakowski <i>Konstytucyjne ramy systemu rządów w Chińskiej Republice Ludowej</i>	189
Andrzej Poglódek <i>Legislacyjna, egzekutywna i sędziowska w konstytucji Górskiego Karabachu z 20 lutego 2017 roku</i>	207
Jerzy Szukalski <i>Ewolucja pozycji ustrojowej parlamentu Tadżykistanu w świetle reform konstytucyjnych w latach 1990-2016</i>	229
Justyna Eska-Mikołajewska <i>Konsekwencje ustrojowe reform systemu wyborczego Fidżi jako państwa funkcjonującego w warunkach społeczeństwa etnicznie podzielonego</i>	249
Piotr Czczot <i>Druga poprawka do Konstytucji USA. Próba wykładni</i>	267
Piotr Uziębło <i>Zasada przedstawicielstwa we Wschodniej Republice Urugwaju</i>	281

GŁOSA

Andrzej Jackiewicz <i>Glosa do wyroku hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017 r. w sprawie STC 114/2017, dotyczącej ustawy Parlamentu Katalonii o referendum o samostanowieniu</i>	299
---	-----

RECENZJA

Stanisław Bożyk <i>Gregorio Badeni, Tratado de derecho constitucional, T. 1-3, Editorial La Ley, Buenos Aires 2010, ss. 3152.</i>	315
Noty o autorach	319
Lista recenzentów artykułów nadesłanych do „Białostockich Studiów Prawniczych” w 2019 r.	323

Contents

Introduction.....	13
-------------------	----

ARTICLES

Marian Grzybowski <i>Chancellor of Justice in Swedish, Finnish and Estonian Constitutionality – Eastern Baltic Singularity or an Offer to Consider?</i>	17
--	----

Anna Michalak <i>Consequences of Enacting the Fixed-term Parliaments Act 2011 for British Constitutional Parliamentary Practice</i>	39
--	----

Lukasz Jakubiak <i>The French System of Government from the Perspective of Sixty Years of Application of the Constitution of the Fifth Republic</i>	53
--	----

Kamila Bezubik <i>Bundestag and National Parliaments</i>	79
---	----

Krzysztof Prokop <i>The Federal Government in Belgium (Constitutional and Administrative Aspects)</i>	89
--	----

Monika Giżyńska <i>The Institution of the President in the Republic of Lithuania</i>	105
---	-----

Katarzyna Szwed <i>The Construction of the Institution of a Nationwide Referendum in the Estonian Constitutional System</i>	119
--	-----

Contents

Artur Olechno <i>Sources of the Democratic Principles of the Constitution of Ukraine</i>	133
Aksana Chmyha <i>The Legal Grounds of Emergence and Termination of Mandates of Members of Parliaments in Belarus and Poland: a Comparative Analysis</i>	143
Stanisław Bożyk <i>The Political Position of the Knesset in the Constitutional System of Modern Israel</i>	153
Joanna Kowalewska <i>The Constitutional Foundations of the Structure of the Supreme Federal Authorities in the United Arab Emirates</i>	173
Igor Szpotakowski <i>The Constitutional Framework of the Political System in the People's Republic of China</i>	189
Andrzej Poglódek <i>Legislative, Executive and Judicial Branch in the Nagorno-Karabakh Constitution of 20 February 2017</i>	207
Jerzy Szukalski <i>Evolution of the Constitutional Position of the Parliament of Tajikistan in the Light of Constitutional Reforms in the Years 1990-2016</i>	229
Justyna Eska-Mikołajewska <i>Constitutional Consequences of Reforms on the Fijian Electoral System as a State Functioning in the Conditions of an Ethnically Divided Society</i>	249
Piotr Czczot <i>Eighteenth-Century Constitution Today – on the Difficulties in Interpretation of the Second Amendment to the American Constitution. Legal Provision Analysis</i>	267
Piotr Uziębło <i>The Principle of Representation in the Oriental Republic of Uruguay</i>	281

COMMENTARY

Andrzej Jackiewicz
Commentary to the Judgment of the Spanish Constitutional Court of 17 October 2017 in the Case of STC 114/2017 Regarding the Law of the Catalan Parliament on the Referendum on Self-Determination.....299

REVIEW

Stanisław Bożyk
Gregorio Badeni, Tratado de derecho constitucional, vol. 1-3, Editorial La Ley, Buenos Aires 2010, pp. 3152.315

Contributors319

List of the Reviewers in 2019323

Wprowadzenie

Problematyka „Białostockich Studiów Prawniczych” vol. 24 nr 4 poświęcona jest konstytucyjnym ramom współczesnych systemów rządów. Zakreślone w ten sposób szerokie pole badawcze umożliwiło tym samym przegląd aktualnych rozwiązań w sferze prawa konstytucyjnego państw współczesnych w perspektywie globalnej.

Zakres tematyczny poszczególnych publikacji jest odzwierciedleniem prowadzonych badań oraz zainteresowań naukowych poszczególnych autorów. Artykuły do bieżącego numeru „Białostockich Studiów Prawniczych” nadesłali zarówno zaawansowani w swoich badaniach uczeni z wielu ośrodków naukowych, jak też doktoranci stojący na progu swoich karier naukowych. W nadesłanych tekstach autorzy odnosili się zarówno generalnie do systemów rządów (Francja, Górski Karabach, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Chińska Republika Ludowa), do zasad konstytucyjnych (źródła ukraińskich zasad demokratycznych, zasada przedstawicielstwa we Wschodniej Republice Urugwaju), do poszczególnych instytucji ustrojowych (kanclerz sprawiedliwości, litewska głowa państwa, Kneset, belgijski Rząd Federalny, parlament Zjednoczonego Królestwa, gruzińskie sądy i organy ochrony prawnej, Bundestag), jak też i do mechanizmów i procedur konstytucyjnych (mandat parlamentarny w Polsce i na Białorusi, estońskie referendum ogólnokrajowe, druga poprawka do Konstytucji USA, reformy systemu wyborczego Fidzi). Tom uzupełnia głosa do wyroku hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy Parlamentu Katalonii o referendum o samostanowieniu oraz recenzja argentyńskiego dzieła *Tratado de derecho constitucional* (G. Badeni, Buenos Aires 2010).

Redaktorzy składają podziękowania autorom za wkład w powstanie tomu, wierząc, że ich wypowiedzi staną się istotnym głosem w debacie nad aktualnymi problemami ustrojowymi państw współczesnych, a także okażą się na tyle inspirujące, by stać się materiałem dalszej dyskusji oraz badań naukowych.

Stanisław Bożyk
Andrzej Jackiewicz
Redaktorzy tematyczni

ARTYKUŁY

Marian Grzybowski

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Długosza w Częstochowie

marian.grzybowski@interia.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7915-2653>

Kanclerz sprawiedliwości w konstytucjonalizmie szwedzkim, finlandzkim i estońskim – wschodnio-bałtycka osobliwość czy oferta do rozważenia?

Chancellor of Justice in Swedish, Finnish and Estonian Constitutionality –
Eastern Baltic Singularity or an Offer to Consider?

Abstract: The article is devoted to the institution of Chancellor of Justice in Sweden, Finland and Estonia. The first part focuses on the genesis of this institution in the three countries. In the second part, the author presents the political position, functions and competences of the Chancellor of Justice. Part three deals with the role of this institution in protecting the rule of law. This work is of a legal comparative nature and includes analysis of the original political system. The fundamental asset of the institution of Chancellor of Justice remains its substantive (meritocratic) character: the requirement of high legal qualifications, objectivity, stability (lack of connection with the political rotation of government teams), and the circle of rights and rules of functioning verified by experience. The effects are also encouraging: stability of legal regulations and their systemic coherence, trust in the legitimacy of the actions of public authorities, and a degree of trust in state officials. These advantages, prompting the institution to “take over” by other political systems and its adaptation on the basis of their political systems, are hampered by poor knowledge of the institution itself, its status and powers.

Keywords: The Chancellor of Justice, Sweden, Finland, Estonia

Słowa kluczowe: Kanclerz Sprawiedliwości, Szwecja, Finlandia, Estonia

1. Wprowadzenie

Instytucja kanclerza sprawiedliwości występuje w trzech państwach położonych we wschodniej części zlewiska Morza Bałtyckiego, powiązanych ponadto więzami wymiany handlowej oraz w przypadku Szwecji i Finlandii (do 1809 r.) – wspólnej państwowości. Warto prześledzić oddziaływanie wzorcowej instytucji szwedzkiej na ukształtowanie wspomnianej instytucji w Finlandii, a następnie – w Estonii oraz

podobieństwa i różnice w jej ustrojowym usytuowaniu, kompetencjach i w praktyce działania.

Praca ta ma charakter prawno-porównawczy oraz obejmuje analizę oryginalnej instytucji ustrojowej. Podstawowym walorem instytucji Kanclerza Sprawiedliwości pozostaje jej merytoryczny (merytokratyczny) charakter: wymóg wysokich kwalifikacji prawniczych, apartyjność, stabilność (brak powiązania z polityczną rotacją ekip rządowych), zweryfikowany doświadczeniem krąg uprawnień i reguł funkcjonowania. Zachęcające są także efekty: stabilność regulacji prawnych i ich systemowa koherencja, zaufanie do legalizmu działań organów władzy publicznej, stopień zaufania do funkcjonariuszy państwa. Tym zaletom, skłaniającym ku „przejęciu” instytucji przez inne systemy ustrojowe i jej adaptacji na gruncie ich systemów ustrojowych stoi na przeszkodzie słaba znajomość samej instytucji, jej statusu i uprawnień.

2. Geneza instytucji

2.1. Królestwo Szwecji

Instytucja kanclerza sprawiedliwości (*justitiekanslern*) pojawiła się w Szwecji w początkach XVIII stulecia w czasach panowania Karola XII. Na czas nieobecności w państwie – podczas licznych toczonych przez ówczesną Szwecję wojen – ustanowił on specjalny organ, którego funkcją było czuwanie nad przestrzeganiem prawa oraz realizacją powinności przez podległych panującemu urzędników. Instytucja kanclerza sprawiedliwości została po raz pierwszy utworzona w 1714 r.,¹ przy czym wspomnianą nazwę otrzymała w 1719 r., a więc trzysta lat temu. Do 1766 r. kanclerza sprawiedliwości określano w mowie potocznej jako „prawnika królewskiego” (*kronjurist*), zaś w latach 1766-1772 jako ombudsmána stanu (*ståndernas ombudsman*). W latach 1772-1975 (tj. do zakończenia reformy konstytucyjnej lat 1959-1974) szwedzki kanclerz sprawiedliwości określany był jako „ombudsman królewski” (lub bardziej oficjalnie: jako „ombudsman Jego/Jej Królewskiej Mości; *Kung-Maj:st ombudsman*). W latach 1787-1809 kanclerz sprawiedliwości wykonywał powinności dające się porównać z funkcjami ministra sprawiedliwości².

Od wejścia w życie Aktu o formie rządu z 1809 r. ustabilizowała się w Szwecji instytucjonalna dwutorowość działania organów kontroli i ochrony przestrzegania prawa w postaci równolegle działających: kanclerza sprawiedliwości (powiązanego z organami władzy wykonawczej) oraz ombudsmána parlamentu (powiązanego z Riksdagiem). Pośrednim następstwem tak skonstruowanego systemu było ulokowanie organów czuwających nad przestrzeganiem prawa w dwóch głównych gałęziach władzy (*branches of government*): władzy wykonawczej i władzy stanowienia prawa.

1 S. Rudholm, Justitiekanslerämbetet 250 år, „Svensk Juristidning” 1964, nr 5.

2 Realnie praktyka ta trwała w Szwecji do 1840 r.

Czasową sekwencję funkcjonowania instytucji kontroli przestrzegania prawa w Szwecji obrazuje zamieszczony tu diagram:

Schemat 1. Funkcje w zakresie czuwania nad przestrzeganiem porządku prawnego w Szwecji (w praktyce prawnoustrojowej)

prawnik Korony	prawnik Korony (<i>kronjurist</i>)	Kanclerz sprawiedliwości (<i>Justitiekanslern</i>)			
kurator porządku prawnego		Kanclerz Sprawiedliwości (<i>Justitiekanslern</i>)		Ombudsman Parlamentarny + Kanclerz Sprawiedliwości (<i>Justitieombudsman</i>) + (<i>Justitiekanslern</i>)	
Prokurator Generalny	Kanclerz Sprawiedliwości (JK)	Kanclerz Sprawiedliwości		Kanclerz Sprawiedliwości JK	Prokurator Generalny
Minister Sprawiedliwości		Kanclerz Sprawiedliwości	Minister Sprawiedliwości	Minister Sprawiedliwości	
	1714, 1734, 1754, 1774	1794, 1814	1834, 1854, 1874	1894, 1914, 1934, 1954, 1974, 1994, 2014	

Źródło danych: Opracowanie własne (na podstawie: S. Rudholm, Justitiekanslersämbetet 250 år, „Svensk Juristidning” 1964, nr 5; H. Strömberg, Sveriges författning, Lund 1986, s. 119-120; Lag 1975:1339 om Justitiekanslerns tillsyn; Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Już trzysta lat temu, aktem z 29 maja 1719 r., urząd królewskiego prawnika odpowiadającego za kontrolę zgodności z prawem działania podporządkowanego królowi aparatu administracyjnego (urzędniczego) uzyskał odpowiednie upoważnienia i obecną nazwę. Wkrótce też uzyskał status członka rady, która wspomagała monarchę w procesie wdrażania prawa i przestrzegania ustanowionego porządku prawnego.

Inspiracją dla urzędu kanclerza sprawiedliwości była turecka instytucja „generalnego inspektora” (*Muhtasib*) w Imperium Osmańskim, której rola oraz kompetencje zostały odwzorowane w trakcie kształtowania nowego szwedzkiego urzędu. Kanclerzowi sprawiedliwości został podporządkowany „niższy urząd rewizji” (*Nedre justitierevisionen*), mający go wspomagać przy realizacji powierzonych zadań. Z czasem urząd kanclerza sprawiedliwości – w połowie XVIII stulecia – stał się instytucją, do której kierowano petycje będące przejawem niezadowolenia poszczególnych grup czy środowisk lokalnych, wynikającego z nadużywania uprawnień bądź z nieprzestrzegania zasad prawa przez aparat biurokratyczny i poszczególnych funkcjonariuszy państwowych. W okresie lat 1809-1840 kanclerz sprawiedliwości zasiadał w składzie Rady Państwa (prototypie szwedzkiego rządu) jako „radca” odpowiedzialny za sprawy prawne i kierował urzędem o nazwie *Nedre justitierevisionen*. Po roku 1840 kanclerz sprawiedliwości przestał być uważany za jednego z „radców państwa” (członków Rady Państwa), zaś fundusze na jego funkcjonowanie zostały wydzielone z budżetu Rady Państwa³. Nadal jednak kierował on urzędem kontroli

3 Zmiana ta stanowiła element szerszej reformy dotyczącej Rady Państwa oraz poszczególnych jej „departementów”, tj. szwedzkich odpowiedników resortów rządowych (ministerstw).

(rewizji) prawnej i uczestniczył w posiedzeniach Rady Państwa, gdy ta rozpatrywała kwestie o charakterze prawnym. Całkowitą niezależność finansową i odrębny od rządowego budżet urzędu kanclerza sprawiedliwości zostały ustanowione w nowej instrukcji dla kanclerza sprawiedliwości, wydanej 29 listopada 1878 r. Jednocześnie kanclerz przestał być traktowany jako stały uczestnik posiedzeń rządu.

Od 1772 r., po okresie powiązań pomiędzy kanclerzem sprawiedliwości a parlamentem (przy okresowym osłabieniu władzy królewskiej na korzyść parlamentu), kanclerz sprawiedliwości pozostaje trwale organem związanym z instytucjami władzy wykonawczej. Usytuowanie to utrwalił Akt o formie rządu z 1809 r., od wejścia w życie którego konsolidacji uległa – wspomniana już – zasada dualizmu organów odpowiadających za kontrolę stanu przestrzegania prawa: ombudsmana parlamentarnego, powiązanego z Riksdagiem, i kanclerza sprawiedliwości – po stronie organów egzekutywy. Akcesoryjnie, szwedzki kanclerz sprawiedliwości uzyskał status najwyższego urzędnika królewskiego w sferze problematyki prawnej oraz przedstawiciela władzy królewskiej w sprawach dotyczących interesów Korony⁴. Zasadniczą funkcją urzędu kanclerza pozostała – sprawowana w imieniu króla – kontrola zgodności z prawem działań administracji oraz – w pewnym zakresie – także wymiaru sprawiedliwości.

Ustanowienie w 1974 r. i wdrożenie (od 1 stycznia 1975 r.) nowego Aktu o formie rządu zmieniło – w pewnym zakresie – dotychczasowe konstytucyjne uwarunkowania funkcjonowania szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości. Ograniczenie roli monarchy do zadań reprezentacyjno-ceremonialnych postawiło znak zapytania nad traktowaniem kanclerza sprawiedliwości jako najwyższego urzędnika królewskiego w sferze prawa i troski o jego przestrzeganie w państwie. Newralgiczna pozycja rządu (działającego pod kontrolą jednoizbowego Riksdagu) sprawiła, że to rząd stał się zasadniczym organem władzy wykonawczej, w relacji do którego orientowana jest rola ustrojowa oraz kompetencje szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości. Potwierdzenie tej zależności wynika zarówno z lapidarnych unormowań Aktu o formie rządu z 1974 r., które odnoszą się do tej instytucji⁵, jak i z postanowień ustawy nr 1339 z 1975 r. o kanclerzu sprawiedliwości (z jej późniejszymi nowelizacjami).

Zgodnie z § 6 rozdz. 11 Aktu o formie rządu z 1974 r. urząd kanclerza sprawiedliwości (*Justitiekanslern*) podlega rządowi Królestwa Szwecji (na równi z prokuratorem generalnym, centralnymi urzędami administracji oraz urzędami administracji w 21 okręgach, na jakie podzielone zostało Królestwo Szwecji).

Natomiast zgodnie z § 8 rozdz. 12 (którego unormowanie ma – z punktu widzenia kompleksowego ujęcia zadań szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości – charakter

4 A. Grigorjeva, *Instytucja Kanclerza Sprawiedliwości w Republice Estońskiej* (maszynopis rozprawy doktorskiej), Łódź 2007, s. 17 i n.

5 Kanclerza sprawiedliwości dotyczą dwa unormowania Aktu o Formie Rządu z 1974 r.: § 6 rozdz. 11 oraz § 8 rozdz. 12.

regulacji odcinkowej) upoważnia kanclerza sprawiedliwości – na równi z ombudsmanem parlamentarnym – do inicjowania postępowań wobec sędziów szwedzkiego sądu najwyższego lub sądu administracyjnego, w następstwie których mogliby oni zostać usunięci z tychże sądów, zawieszani w wykonywaniu funkcji urzędowych (orzeczniczych) bądź też poddani obowiązkowemu badaniu lekarskiemu.

2.2. Republika Finlandii

Do 1809 r. Finlandia pozostawała księstwem stanowiącym część Królestwa Szwecji. Właściwość terytorialna szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości, będącego instytucją centralną (o zasięgu ogólnopaństwowym), obejmowała również terytorium Finlandii, zaś przeobrażenia instytucji znajdowały swe odniesienie i wywoływały skutki wobec instytucji i osób związanych z terytorium fińskim⁶.

Od 1809 r. Finlandia – w nawiązaniu do układu pomiędzy Rosją Aleksandra I a Napoleonem Bonaparte, który zmuszona została akceptować Szwecję – stała się częścią Imperium Rosyjskiego. Na posiedzeniu stanów fińskich w Borgå (Porvoo) car Aleksander I potwierdził autonomię Finlandii; jej zasady zostały ustalone w aktach władz szwedzkich z 1772 i 1789 r. Akty te, po niewielkich adaptacjach do nowych warunków, obowiązywały w Finlandii do wejścia w życie Aktu o formie rządu z 1919 r., a zatem przez dwa lata od proklamowania niepodległości Finlandii⁷. Wśród instytucji, które mogły funkcjonować w oparciu o dotychczasowe regulacje, były zarówno organy administracji, jak i organy sądowe. Została zachowana, z ograniczeniem do terytorium Finlandii oraz z modyfikacjami wprowadzonym na podstawie Aktu zjednoczenia i bezpieczeństwa, instytucja kanclerza sprawiedliwości.

Po uzyskaniu niepodległości i ustanowieniu 17 lipca 1919 r. nowej konstytucji Republiki Finlandii (Aktu o formie rządu⁸) wśród dotychczasowych instytucji ustrojowych „przejętych” przez nową regulację konstytucyjną znalazł się również kanclerz sprawiedliwości. Zgodnie z ustanowioną w 1919 r. pierwszą konstytucją niepodległej Finlandii fiński kanclerz sprawiedliwości był powoływany przez Prezydenta Republiki na czas nieokreślony spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą⁹.

Zgodnie z § 46 Aktu z 1919 r.¹⁰ kanclerz sprawiedliwości czuwał, by urzędy publiczne i zatrudnieni w nich urzędnicy, jak również osoby zatrudnione w sektorze publicznym i inne osoby pełniące funkcje publiczne postępowały w swych działa-

6 J. Nousiainen, *The Finnish Political System*, Cambridge, Mass 1971, s. 145-146; M.A. Mogunowa, *Gosudarstwiennoje prawo Finlandii*, Moskwa 2005, s. 7-9.

7 B. Szordykowska, *Historia Finlandii*, Warszawa 2011, s. 98.

8 J. Osiński, *Wstęp*, (w:) *Konstytucja Finlandii*, Warszawa 1997, s. 24.

9 J. Osiński, *Wstęp*, *op. cit.*, s. 34, 47. Zgodnie z § 87 Aktu o Formie Rządu z 1919 r. Prezydent Republiki mianował zarówno kanclerza sprawiedliwości jak i jego zastępcę.

10 W brzmieniu ustalonym ustawami z 21 grudnia 1990 r. i 17 lipca 1995 r.; por. *Konstytucja Finlandii*. *Wstęp i tłumaczenie* J. Osiński, Warszawa 1997, s. 90.

niach zgodnie z obowiązującym prawem i wypełniały swoje obowiązki, nie naruszając ustawowych praw obywateli.

Kanclerz sprawiedliwości – wedle Aktu z 1919 r. – miał ponadto nadzorować przestrzeganie podstawowych wolności i praw obywatelskich oraz praw człowieka.

Do obowiązków kanclerza sprawiedliwości należało występowanie w roli oskarżyciela publicznego przed sądem najwyższym i najwyższym sądem administracyjnym. Mógł występować, w szczególności, w roli obrońcy interesów państwa.

Ponadto, już fakultatywnie, kanclerz sprawiedliwości mógł wносить osobiście lub przez swego zastępcę oskarżenia do sądów zwykłych, o ile uznał to za niezbędne.

W odróżnieniu od szwedzkiego wzorca kanclerzowi sprawiedliwości Akt z 1919 r. przypisał również rolę i uprawnienia najwyższego prokuratora Republiki Finlandii. W tym charakterze sprawował nadzór nad innymi (niższej rangi) prokuratorami. Prokuratorzy ci winni byli stosować się do jego decyzji.

Kanclerz sprawiedliwości uzyskał konstytucyjne (a więc: trwałe) uprawnienie do uczestnictwa w posiedzeniach Rady Państwa (tj. rządu Finlandii), wszystkich sądów oraz agend rządowych. Miał również prawo wglądu w akta i protokoły sporządzane w Radzie Państwa oraz w ministerstwach, sądach i innych władzach publicznych.

Ponadto kanclerz sprawiedliwości w Finlandii dysponował istotnymi uprawnieniami służącymi do powstrzymywania rządu (Rady Państwa) oraz członków rządu przed dokonywaniem naruszeń prawa. Zgodnie z § 47 Aktu o formie rządu z 1919 r.¹¹, jeśli organy te podczas pełnienia swych funkcji dopuściły się – w ocenie kanclerza sprawiedliwości – naruszenia prawa, Kanclerz Sprawiedliwości winien wnieść formalny protest (wskazując jednocześnie, na czym polega zarzucane naruszenie prawa). Jeśli tego rodzaju protest nie był uwzględniony (a naruszenie prawa usunięte), kanclerz sprawiedliwości wnosił odpowiedniej treści opinię do protokołu posiedzeń Rady Państwa (rządu). Jednocześnie mógł skorzystać z uprawnienia do przedłożenia w tej sprawie raportu Prezydentowi Republiki.

W przypadkach, gdy naruszenie prawa wyczerpywało przesłanki prowadzące do oskarżenia członka (członków) rządu przed Trybunałem Stanu, zaś Prezydent nakazał wniesienie takiego oskarżenia, oskarżenie to wnosił (i popierał przed Trybunałem) kanclerz sprawiedliwości.

W przypadkach, gdy Prezydent uznał, że nie ma podstaw do wniesienia oskarżenia, kanclerz sprawiedliwości mógł o sprawie powiadomić parlament.

Jednocześnie Akt z 1919 r. dopuszczał objęcie odpowiedzialnością przed Trybunałem Stanu kanclerza sprawiedliwości. O postawieniu w stan oskarżenia kanclerza decydował Prezydent Republiki. W nowelizacji z 1995 r. (a zatem w okresie rozpoczęcia przygotowań do uchwalenia nowej konstytucji¹²) został doprecyzowany tryb

11 W brzmieniu i wedle numeracji nadanej ustawą z 21 kwietnia 1995 r.

12 S. Sagan, V. Serzhanova, Wstęp, w: Konstytucja Finlandii, Rzeszów 2003, s. 41-43.

postępowania prowadzącego do postawienia przez kanclerza sprawiedliwości w stan oskarżenia Prezydenta Republiki.

W szczególności Rada Państwa lub sam kanclerz sprawiedliwości mógł sformułować wobec Prezydenta zarzut popełnienia „zbrodni zdrady ojczyzny lub zdrady zwykłej”. Zarzut taki kierowany był następnie do parlamentu. Parlament większością co najmniej $\frac{3}{4}$ oddanych głosów mógł podjąć uchwałę zobowiązującą do wniesienia oskarżenia. Samo oskarżenie wносił kanclerz sprawiedliwości. Było ono przedkładane sądowi Najwyższemu; Prezydent nie mógł być poddany oskarżeniu za sam sposób wykonywania przewidzianych przez prawo czynności urzędowych. Na czas trwania postępowania przed Sądem Najwyższym Prezydent był *ex lege* zawieszany w wykonywaniu czynności urzędowych¹³.

2.3. Republika Estonii

Instytucja kanclerza sprawiedliwości została ukształtowana po raz pierwszy w konstytucji Estonii z 1937 r.¹⁴ Sama instytucja oraz potrzeba jej wprowadzenia do estońskiego systemu ustrojowego była przedmiotem sporu. W efekcie ostateczną postaci instytucji ombudsmana stanowiła w Estonii efekt kompromisu ustrojowego. Kanclerz sprawiedliwości został ulokowany przy Prezydencie Republiki Estonii jako *sui generis* doradca prawny Prezydenta, a zarazem osoba wspomagająca Prezydenta w kontroli legalności działania organów państwa oraz instytucji publiczno-prawnych.

Okres pomiędzy ustanowieniem i obsadą urzędu kanclerza sprawiedliwości w Estonii a zajęciem terytorium Estonii przez ZSRR i przekształceniem jej w republikę radziecką (w której istnienia tej instytucji nie dopuszczono) był zbyt krótki (1938-1940), by mogła uformować się znacząca praktyka funkcjonowania tej instytucji w okresie międzywojennym. W lipcu 1940 r. instytucja kanclerza znikła z pejzażu ustrojowego Estonii. Tym niemniej stanowiła ona punkt odniesienia po odzyskaniu przez Estonię odrębności państwowej i niezależności w 1990 r.

W pracach nad ustanowieniem konstytucji niepodległej Estonii spośród pięciu projektów konstytucji przedłożonych Konstytuancie aż cztery projekty przewidywały utworzenie instytucji kanclerza sprawiedliwości jako istotnego ogniwa systemu organów państwowych. Projekty różniły się natomiast co do samej koncepcji roli kanclerza jak i rozwiązań szczegółowych. Zasadnicza kontrowersja sprowadzała się do dylematu: czy skoncentrować uwagę kanclerza sprawiedliwości na kontroli konstytucyjności i legalności stanowionych aktów normatywnych, czy też powiązać z tym

13 Por. ust. 2 §47 Aktu o formie rządu z 1919 r. (w brzmieniu nadanym ustawą konstytucyjną z 21 kwietnia 1995 r.).

14 J. Lewandowski, Historia Estonii, Wrocław-Warszawa 2002, s. 270; S. Sagan, Geneza narodu, uwarunkowania geograficzne i państwowość estońska, w: S. Sagan (red.), Ustrój państwowy Republiki Estońskiej, Rzeszów 2018, s. 32-33.

organem funkcję ombudsmąską, tj. kontrolę zgodności z prawem aktów i praktyk stosowania prawa.

W pierwotnym tekście uchwalonej przez Zgromadzenie Konstytucyjne estońskiej ustawy zasadniczej z 14 lutego 1992 r.¹⁵ przeważała pierwsza opcja. Pod wpływem doświadczeń praktyki w 1999 r. doszło do zmiany unormowań konstytucyjnych oraz ustawowych. Estoński kanclerz sprawiedliwości uzyskał szereg funkcji zbliżonych do ombudsmąskich, a dotyczących badania legalności praktyk stosowania prawa¹⁶.

3. Pozycja ustrojowa, funkcje i kompetencje kanclerza sprawiedliwości w Szwecji, Finlandii oraz Estonii – próba spojrzenia porównawczego

Zgodnie z aktualnie (w 2019 r.) obowiązującymi regulacjami prawnymi – rangi konstytucyjnej oraz ustawowej – szwedzki kanclerz sprawiedliwości jest funkcjonariuszem państwowym mianowanym przez rząd na czas nieokreślony¹⁷ i podległym rządowi.

Podstawową dziedziną działania szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości, przy obsadzie tego urzędu poza systemem uzależnienia od aktualnego składu parlamentu (Riksdagu), profilu większości parlamentarnej i partyjnej kompozycji rządu, jest wspomaganie rządu opiniami i diagnozami w kwestiach wykładni i stosowania prawa, a nadto monitorowanie przestrzegania prawa przez organy prawo stosujące: organy administracji rządowej, instytucje publiczne, oraz – w granicach limitowanych ochroną niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹⁸ – także przez sądy. O ile w pierwszym zakresie można działania kanclerza ująć jako rolę „doradcy i pomocnika” rządu w sferze prawa, o tyle drugi przedział można ujmować, w terminologii anglojęzycznej, jako „*watchdog function*” w odniesieniu do legalności działań w sferze stosowania (wdrażania) regulacji prawnych.

Prawo, a za regulacjami prawnymi – także szwedzka praktyka ustrojowa, obejmuje zasięgiem działania kanclerza sprawiedliwości także dodatkowe zespoły sytuacji. Już sam Akt o formie rządu z 1974 r. w § 9 rozdz. 12 czyni kanclerza sprawiedliwości organem państwa odpowiadającym za wnoszenie oskarżeń o złamanie prawa – paralelnie z tożsamymi uprawnieniami ombudsmana parlamentarnego –

15 S. Sagan, *Ewolucja konstytucji estońskich*, (w:) *Ustrój państwowy Republiki Estonii...*, s. 33-34.

16 A. Grigorjeva, *Instytucja Kanclerza Sprawiedliwości...*, rozdz. I (*passim*).

17 Najdłuższy okres pełnienia funkcji kanclerza sprawiedliwości przez tę samą osobę sięgał 24 lat (w okresie obowiązywania Aktu o formie rządu z 1809 r.). Dotyczył Olofa Alsená, który objął tę funkcję w 1937 r., zaś zakończył urzędowanie w 1961 r.

18 Ochrona ta nie pozwala Kanclerzowi Sprawiedliwości na wywieranie presji na wydawanie orzeczeń sądowych i ich treść bądź na inne oddziaływania (merytoryczne bądź proceduralne) na czynności sądów (i sędziów) podczas rozstrzygania konkretnych spraw sądowych; por. J. Nergelius, *Constitutional Law in Sweden*, Alphen aan den Rijn 2001, s. 86.

przez sędziów szwedzkiego Sądu Najwyższego oraz Najwyższego Sądu Administracyjnego. Funkcje oskarżycielskie kanclerza sprawiedliwości wykraczają poza obręb organów władzy wykonawczej, odnoszą się bowiem do sędziów najwyższej instancji tak w „pionie” sądownictwa powszechnego, jak i – administracyjnego. Ponadto względem członków tej samej zbiorowości sędziów Kanclerz sprawiedliwości może (również na równi z oombudsmanem parlamentarnym) inicjować postępowanie, w którym sędziowie ci zobligowani zostaną do poddania się badaniom lekarskim.

Szczegółowe ujęcie tych kompetencji szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości nacechowane jest pewną specyfiką. Polega ona, z jednej strony, na powiązaniu instytucji kanclerza sprawiedliwości ze strukturami władzy wykonawczej i wręcz podporządkowaniu go rządowi (przy przestrzeganej apolityczności i apartyjności, także w zakresie czasokresu pełnienia funkcji), z drugiej zaś – wyjściem uprawnień kontrolnych, a nadto – oskarżycielskich poza ramy władzy wykonawczej i administracji publicznej (zwłaszcza: państwowej) i pozyskaniem wskazanych uprawnień kontrolnych i oskarżycielskich w stosunku do sądów oraz – sędziów (i to najwyższych instancji) w „pionach” sądownictwa powszechnego i administracyjnego.

Specyfiką szwedzkich unormowań konstytucyjnych jest ich złożony, wielosegmentowy charakter, a w szczególności obowiązywanie – obok Aktu o formie rządu (z 1974 r.) i Aktu o sukcesji tronu (z 1819 r., ze zmianami) dwóch regulacji konstytucyjnych o charakterze odcinkowym: Aktu o wolności Druku (z 1949 r.¹⁹) oraz Aktu o wolności wypowiedzi (z 1991 r.).

Oba te Akty „wyposażyły” szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości w ważne (choć specyficzne) zadania związane z nadzorem nad wdrażaniem istotnych unormowań wskazanych tu aktów konstytucyjnych, regulujących zagadnienia wyrażania i publikowania przekonań i opinii.

Zgodnie z § 1 rozdz. 9 Aktu o wolności druku kanclerz sprawiedliwości czuwa, „by granice wolności druku określone” w Akcie „nie zostały przekroczone”.

Obok tego – dość szeroko i zarazem dość ogólnie określonego zadania – Akt o wolności druku precyzuje niektóre instrumentalne (z punktu widzenia wskazanego zadania) funkcje i uprawnienia. W szczególności § 2 rozdz. 9 Aktu czyni kanclerza sprawiedliwości „jedynym oskarżycielem w zakresie przestępstw przeciw wolności druku”.

Zgodnie z § 2 rozdz. 9 Aktu z 1949 r. (w brzmieniu z 1976 r.²⁰) tylko kanclerz sprawiedliwości ma prawo stosować wobec podejrzanych (o przestępstwo przeciw wolności druku) przewidziane prawem środki przymusu.

19 Akt o wolności druku (*Tryckfrihsförordningen*) został ustanowiony 5 kwietnia 1949 r. Po nowelizacji ustawą nr 1701 z 26 listopada 1998 r. został ogłoszony jednolity tekst *Tryckfrihsförordningen* (ustawą nr 1438 z 1998 r.), która jest punktem odniesienia w analizie unormowań tego Aktu.

20 Brzmienie to zostało nadane § 2 ustawy o zmianie Aktu o Wolności Druku (ustawa nr 955 z 1976 r.).

Wnioski o wniesienie oskarżenia w sprawie o przestępstwo wobec wolności druku może kierować do kanclerza sprawiedliwości rząd Królestwa Szwecji. Pośrednio z unormowania § 2 zd. 4 rozdz. 9 Aktu wynika, iż inicjatywa oskarżenia może wyjść nadto od samego kanclerza sprawiedliwości, tym niemniej przepisy szczególne mogą wprowadzić wymóg, że kanclerz sprawiedliwości będzie mógł wystąpić z oskarżeniem tylko za zgodą rządu.

Ponadto z dalszych segmentów § 2 rozdz. 9 Aktu o wolności druku wynika wyraźna intencja szwedzkiego ustrojodawcy, by traktować kanclerza sprawiedliwości jako swoistego gwaranta przestrzegania postanowień tegoż Aktu. Dowodzi tego unormowanie (zawarte w § 2 zd. 5), iż kanclerz sprawiedliwości pozostaje „jedynym oskarżycielem w sprawach dotyczących wolności druku innych niż przestępstwa przeciw wolności druku bądź w sprawach, które w inny sposób naruszają postanowienia... Aktu”²¹.

W ramach uprawnień instrumentalnych, służących ochronie gwarantowanej konstytucyjnie wolności druku, kanclerz sprawiedliwości miał zagwarantowane prawo do zajęcia materiału drukowanego. Mógł też zadecydować w sprawie wniosku o konfiskatę tego typu materiałów²².

Jeśli zajęcie materiału drukowanego nastąpiło decyzją innego organu państwowego, o zajęciu tym należy – i to „bez zbędnej zwłoki” – zawiadomić kanclerza sprawiedliwości. Kanclerz rozstrzyga w tego typu sytuacjach, czy dany materiał winien nadal pozostawać w zajęciu. Kanclerz Sprawiedliwości został też upoważniony do występowania do sądu z wnioskiem o przedłużenie terminu zajęcia materiału dla celów dowodowych w toczącym się postępowaniu sądowym²³.

Również Akt (konstytucyjny) o wolności wypowiedzi z 1991 r.²⁴ sytuuje szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości w roli organu nadzorującego wdrażanie oraz przestrzeganie unormowań tegoż Aktu.

Zgodnie z § 1 rozdz. 7 Aktu o wolności wypowiedzi szwedzki kanclerz sprawiedliwości ma konstytucyjny obowiązek składania wniosków – w charakterze oskarżyciela publicznego – w przedmiocie naruszenia wolności wypowiedzi, odpowiedzialności za takie naruszenie lub konfiskaty nośników przekazu, o ile zawierają one akty prze-

21 W sprawach tych – w oparciu o inne merytorycznie adekwatne przepisy – mógł działać także szwedzki ombudsman parlamentarny. Dotyczyło to w szczególności spraw, w obrębie których naruszane były wolności lub prawa konkretnych osób bądź ich zbiorowości.

22 Uprawnienia te wynikają z unormowania § 4 rozdz. 10 Aktu o Wolności Druku (w brzmieniu nadanym ustawą nr 955 z 1976 r.).

23 § 12 rozdz. 10 w zw. z § 14 rozdz. 10 Aktu o wolności druku (w brzmieniu nadanym ustawami nowelizującymi Akt: nr 955 z 1976 r. i nr 1475 z 1994 r.); por. też G. Persson, *Exklusivetsfråga: om förhållandet mellan tryckfrihet, yttrande frihet och annan rätt*, Stockholm 2002, s. 19 i n.

24 Akt zasadniczy o wolności wypowiedzi (*Yttrandefrihetsgrundlagen*) został ustanowiony 14 listopada 1991 r. Został znolizowany w 1998 r. i ogłoszony w „Svensk Författningssamling” jako ustawa nr 1439 z 1998 r. (tekst jednolity).

mocy lub podżegania skierowane przeciw grupie narodowościowej. Analogicznie jak w wypadku materiałów drukowanych Kanclerz sprawiedliwości uzyskał prawo decyzji w przedmiocie zajęcia nośników przekazu wypowiedzi (filmów, wideogramów, obrazów ruchomych skierowanych do rozpowszechniania). Na wniosek kanclerza sprawiedliwości o terminie zajęcia nośników przekazu decydują sądy; Kanclerz może też wystąpić o przedłużenie terminu zajęcia nośników (na okres niezbędny, nie dłuższy niż dwa tygodnie). Uprawnienia kanclerza sprawiedliwości, dotyczące ochrony wolności wypowiedzi, pozostają w analogii do uprawnień przysługujących mu w oparciu o Akt o wolności druku²⁵. Również nowa konstytucja Finlandii, ustanowiona 11 czerwca 1999 r. i wdrażana do praktyki ustrojowej od 1 marca 2000 r.²⁶, wyznacza pozycję ustrojową kanclerza sprawiedliwości w Republice Finlandii. Czyni to w rozdz. 10 konstytucji, zatytułowanym: „Nadzór nad praworządnością”. Kanclerzowi Sprawiedliwości ustrojodawca finlandzki poświęcił §§ 108, 110-113, 115 i 117 finlandzkiej ustawy fundamentalnej.

Zgodnie z § 108 konstytucji Finlandii z 1999 r. kanclerz sprawiedliwości czuwa nad zgodnością z prawem czynności urzędowych rządu i Prezydenta Republiki. Kompetencja ta daje kanclerzowi wgląd w działania najwyższych organów władzy wykonawczej; w pewnym stopniu „pozycjonuje” ona wysoki status tego organu w systemie instytucjonalnym Finlandii.

Ponadto – na podstawie § 108 zd. 2 konstytucji kanclerz sprawiedliwości zapewnia zgodne z prawem działanie sądów, innych organów władzy, funkcjonariuszy (urzędników) administracji państwowej, pracowników służby publicznej oraz innych osób wykonujących funkcje publiczne. Zadania kanclerza sprawiedliwości nie ograniczają się zatem do monitorowania działań centralnych (ogólnopaństwowych) organów władzy wykonawczej, ale rozciągają się niemal na cały aparat państwowy, jego funkcjonariuszy oraz inne osoby pełniące funkcje publiczne.

Przepis § 108 wskazuje nadto newralgiczne punkty odniesienia sprawowanej przez kanclerza sprawiedliwości kontroli legalności działania organów i funkcjonariuszy państwowych (osób sprawujących funkcje publiczne). W centrum uwagi Kanclerza winny pozostawać podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela.

Analiza poszczególnych segmentów unormowania § 108 konstytucji Finlandii z 1999 r. prowadzi do wniosku, iż kanclerzowi sprawiedliwości ustrojodawca finlandzki przypisał istotną rolę w zakresie monitorowania przestrzegania prawa i wolności oraz praw jednostki przez organy władzy publicznej i osoby wykonujące funkcje publiczne. Ustrojodawca ten przyjął przy tym dwu-ośrodkową perspektywę realizacji wspomnianego tu monitoringu – ze strony instytucji (aparatu) państwa re-

25 Por. § 3 rozdz. 7 Aktu (zasadniczego) o wolności druku z 1991 r. (w brzmieniu ustalonym ustawą nr 1439 z 1998 r.)

26 Por. J. Husa, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford and Portland, Oregon 2011, s. 35-38.

alizowanego przez kanclerza sprawiedliwości, ze strony zaś obywateli (mieszkańców) państwa – przez Ombudsmana (powiązanego z parlamentem Finlandii – Eduskuntą).

Nowa konstytucja Finlandii wyposażyla kanclerza sprawiedliwości (równolegle z ombudsmanem) w uprawnienia instrumentalne, służące efektywności sprawowanej kontroli nad przestrzeganiem prawa przez podmioty publiczne. Realizacji kontroli służy przede wszystkim prawo do otrzymania informacji niezbędnych do nadzoru nad praworządnością (unormowane w § 111 konstytucji) oraz prawo do wnoszenia oskarżeń o popełnienie czynu bezprawnego w czasie wykonywania czynności urzędowych (§ 110).

Zgodnie z § 111 kanclerz sprawiedliwości (oraz Ombudsman) został wyposażony w prawo do otrzymywania od organów władzy publicznej i innych osób wykonujących obowiązki publiczne informacji niezbędnych do nadzoru nad praworządnością. Temu samemu celowi podporządkowane jest prawo kanclerza sprawiedliwości do obecności na posiedzeniach rządu oraz podczas przedstawiania spraw Prezydentowi na posiedzeniu rządu. To ostatnie uprawnienie łączy się z zagwarantowanym w § 112 konstytucji Finlandii uprawnieniem kanclerza sprawiedliwości do ustosunkowywania się do decyzji oraz działań podejmowanych przez rząd, ministra lub Prezydenta Republiki. Kanclerz sprawiedliwości może zgłaszać uwagi w sprawie wspomnianych tu decyzji oraz działań. Uwagi nieuwzględnione Kanclerz może zgłaszać do protokołu rządu²⁷. W przypadku, gdy uwaga o niezgodności z prawem dotyczy decyzji Prezydenta, Kanclerz winien poinformować Prezydenta, że nie powinna być wykonana (jednocześnie kanclerz proponuje Prezydentowi Republiki wycofanie lub zmianę decyzji²⁸).

Najdalej idącym uprawnieniem kanclerza sprawiedliwości w Finlandii jest możliwość wystąpienia do parlamentu (Eduskunty) z wnioskiem o rozważenie pociągnięcia do odpowiedzialności karnej Prezydenta Republiki. W myśl § 113 konstytucji, „jeżeli kanclerz sprawiedliwości, ombudsman lub rząd²⁹ sądzą, że Prezydent Republiki jest winien popełnienia zdrady ojczyzny lub zdrady stanu bądź też zbrodni

27 Niezależnie od tego Kanclerz Sprawiedliwości może podjąć „inne działania”, których natury, ale również formy fiński ustrojodawca nie zdeterminował.

28 §112 ust. 2 *in fine* konstytucji z 1999 r. kanclerz sprawiedliwości (*Valtioneuvoston oikeuskansleri*) spełnia w tym zakresie dwie równoległe funkcje: monitorowania zgodności z prawem działań rządu (jego członków) oraz Prezydenta, oraz służenia im fachową radą prawną; por. J. Husa, *The Constitution of Finland...*, s. 153.

29 O ile oskarżenie Prezydenta o zdradę ojczyzny, zdradę stanu czy przestępstwo przeciw ludzkości przez kanclerza sprawiedliwości, a zatem osobę pełniącą funkcję monitorowania praworządności i posiadającą znaczny autorytet prawniczy (a przy tym – apolityczną), wydaje się rozwiązaniem, za którym stoi logika systemu ustrojowego, to rozwiązanie atypowe – i trudno wytłumaczalne – stanowi przyznanie tego prawa ombudsmanowi (tj. urzędowi nakierowanemu na ochronę wolności i praw jednostek). Jeszcze większym zaskoczeniem jest wyposażenie w prawo podniesienia zarzutu rządu – organu *stricte* politycznego (nie zaś: prawniczego) i z tego też powodu odległego od neutralności politycznej.

przeciwko ludzkości, muszą poinformować o tym Parlament”. Parlament musi wówczas rozważyć tego typu informację. Może, większością $\frac{3}{4}$ oddanych głosów, podjąć uchwałę o pociągnięciu Prezydenta do odpowiedzialności.

Samo wniesienie oskarżenia do Trybunału Stanu nie należy jednak do kompetencji kanclerza sprawiedliwości (ani też – ombudsmana). Zgodnie z § 113 zd. 3 konstytucji organem wnoszącym oskarżenie jest prokurator generalny. Odpowiedzialność karna Prezydenta ograniczona została do posądzenia go o zdradę ojczyzny, zdradę stanu³⁰ oraz przestępstwo przeciw ludzkości. Nie może być natomiast przesłanką oskarżenia zarzut niewykonania czy też niewłaściwego wykonania przez Prezydenta jego czynności urzędowych.

Kanclerz sprawiedliwości w Finlandii może zainicjować śledztwo³¹ prowadzone przez komisję konstytucyjną parlamentu (Eduskunty) w sprawie zgodności z prawem czynności urzędowych ministra (członka Rządu). Wyrazem związania kanclerza sprawiedliwości z rządem jest poddanie go odpowiedzialności prawnej w oparciu o zasady stosowane do ministrów (członków rządu)³².

W Estonii konstytucja z 1992 r., zaaprobowana w referendum ogólnonarodowym (28 czerwca 1992 r.³³), uregulowała instytucję kanclerza sprawiedliwości w rozdz. 12.

W nawiązaniu do konstytucji z 1938 r. ustrojodawca estoński połączył szwedzko-fińskie inspiracje modelu tego organu (jako działającego przy władzy wykonawczej organu monitorującego przestrzeganie prawa) z elementami (również inspirowanymi przez doświadczenia szwedzko-fińskie) instytucji „ombudsmańskiej”.

W ujęciu § 139 konstytucji Estonii z 1992 r. „Kanclerz sprawiedliwości jest niezawisłą osobą urzędową, która sprawuje nadzór nad zgodnością ustawodawczych i wykonawczych aktów władzy państwowej i samorządów lokalnych z Konstytucją i ustawami”. Z przytoczonego unormowania wynika, że wiodącą funkcją estońskiego kanclerza sprawiedliwości jest czuwanie nad przestrzeganiem praworządności (legalizmu) w działaniach organów władzy ustawodawczej oraz wykonawczej; nie znalazły się natomiast w zasięgu oddziaływania nadzorczego kanclerza (w warunkach obowiązywania zasady niezależności sądów) organy władzy sądowniczej. Znamienne jest natomiast równorzędne potraktowanie organów władzy państwowej oraz orga-

30 Za zdradę ojczyzny uważane jest przejście na stronę wroga Finlandii. Zdradą stanu jest udzielenie priorytetu interesom innym niż interes państwa.

31 Analogicznym uprawnieniem dysponuje ombudsman, a także – każda z komisji parlamentarnych (w tym sama komisja konstytucyjna).

32 Zgodnie z § 117 konstytucji Finlandii z 1999 r. do badania zgodności z prawem czynności urzędowych kanclerza sprawiedliwości stosuje się przepisy dotyczące członka Rządu.

33 Za projektem przedstawionym publicznie głosowało 91% uczestników referendum; por. R. Nar-tis, *The Republic of Estonia Constitution on the Concept and Value of Law*, „Juridica International” 2002, nr VII, s. 13-15.

nów samorządu lokalnego jako tych, które obejmuje nadzór kanclerza sprawiedliwości.

Podstawowym narzędziem nakierowanym na usunięcie z systemu prawnego aktów władzy ustawodawczej (tj. aktów normatywnych), władzy wykonawczej oraz samorządu lokalnego, sprzecznych z Konstytucją lub z ustawą, jest przypisane kanclerzowi sprawiedliwości w § 142 konstytucyjne prawo zwrócenia się do organu, który wydał tenże akt, o uzgodnienie go w ciągu dwudziestu dni z Konstytucją lub ustawą. Jeśli odpowiedni organ w terminie tu wskazanym nie dokonał konwalidacji aktu, kanclerz sprawiedliwości obowiązany był przedłożyć Sądowi Państwa³⁴ wniosek o orzeczenie nieważności kwestionowanego aktu.

Kwestie statusu prawnego estońskiego kanclerza sprawiedliwości reguluje – dopełniając unormowania konstytucyjne – ustawa z 20 lutego 1999 r. o kanclerzu sprawiedliwości³⁵.

Zgodnie z § 139 ust. 3 konstytucji estońskiej Kanclerz Sprawiedliwości pełni – w zakresie konstytucyjnie określonym – także funkcje oskarżycielskie w odniesieniu do wskazanej grupy funkcjonariuszy (członków) władz państwowych.

W szczególności przedkłada on parlamentowi (Riigikogu) wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej członków Riigikogu (tj. deputowanych), Prezydenta Republiki, członków Rządu Republiki, Kontrolera Państwowego oraz przewodniczącego i sędziów Sądu Państwa (sądu najwyższego Estonii).

Zgodnie z § 140 kanclerza sprawiedliwości powołuje parlament (Riigikogu) na wniosek Prezydenta Republiki na siedem lat. Konstytucja gwarantuje osobie powołanej stabilność i niezależność osobową; kanclerz sprawiedliwości może zostać usunięty ze stanowiska tylko na podstawie orzeczenia sądu.

Zgodnie z estońską ustawą z 1999 r. kandydat na stanowisko kanclerza sprawiedliwości winien być obywatelem Estonii, mieć wykształcenie prawnicze i biegle władać językiem estońskim³⁶. Ponadto ustawa wymaga, by wyróżniał się on wiedzą prawniczą oraz wysokimi kwalifikacjami moralnymi.

Ustawa ustanawia wymóg apartyjności oraz zakaz przynależności kanclerza do związków zawodowych. Ponadto obowiązuje zasada incompatibilitas: zakaz pełnie-

34 Sąd Państwa w Republice Estonii zgodnie z § 149 zd. 3 Konstytucji jest najwyższym sądem w państwie i rozpatruje orzeczenia sądów w trybie kasacji. Ponadto Sąd Państwa jest również sądem konstytucyjnym.

35 Tekst w języku angielskim: Chancellor of Justice Act of 25th February 1999 (RT I 1999:29:406); por. też J. Ciechanowska, Kanclerz Sprawiedliwości, (w:) S. Sagan (red.), Ustrój państwowy Republiki Estonii, Rzeszów 2018, s. 82-85.

36 Ten wymóg związany jest ze specyfiką demograficzną ludności Estonii, a w szczególności z obecnością wśród jej mieszkańców, w tym – także posiadających obywatelstwo estońskie – znacznej populacji posługującej się na co dzień językiem rosyjskim (co jest następstwem relatywnie długiej przynależności Republiki Estońskiej do ZSRR w ciągu półwiecza 1940-1990).

nia innej funkcji publicznej oraz członkostwa zarządu, rady lub organu nadzorczego korporacji (spółki) o charakterze komercyjnym³⁷.

Ustawa o kanclerzu sprawiedliwości z 1999 r. doprecyzowała elementy statusu prawnego kanclerza sprawiedliwości oraz niektóre jego uprawnienia, zwłaszcza w aspekcie funkcjonalnym, w szczególności obok regulacji konstytucyjnej, zawartej w § 145 estońskiej ustawy zasadniczej, zgodnie z którą kanclerz sprawiedliwości może zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej „tylko na wniosek Prezydenta Republiki i za zgodą większości członków Riigikogu” (parlamentu Estonii). W ustawie – wydanej w oparciu o upoważnienia konstytucyjne (§ 144) określone zostały inne sytuacje opróżnienia urzędu kanclerza sprawiedliwości. Ustawa przewiduje zatem, że urząd kanclerza może być opróżniony wskutek: a) orzeczenia sądu, b) rezygnacji³⁸, c) śmierci, d) trwałej niezdolności do pracy przez okres co najmniej 6 miesięcy.

Kanclerz przedkłada coroczne sprawozdania dotyczące sprawowanej kontroli zgodności z konstytucją i ustawami aktów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz organów samorządu lokalnego. Sprawozdania te kierowane są pod adresem parlamentu, z jednoczesnym poinformowaniem o ich treści Prezydenta Republiki oraz rządu. W przypadkach stwierdzenia niezgodności z konstytucją lub ustawami aktów organów państwa lub samorządu kanclerz sprawiedliwości występuje do odpowiednich organów o zmianę zakwestionowanych aktów.

Z funkcjami kontroli (monitorowania) zgodności z prawem aktów (działań) organów władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz organów samorządu estoński kanclerz sprawiedliwości łączy funkcje ombudsmanskie. Polegają one, w pierwszym rzędzie, na rozpatrywaniu wniosków o zbadanie naruszeń przez organy państwowe oraz samorządowe wolności bądź praw obywateli oraz zasad dobrej administracji. Od początków 2004 r. kanclerz sprawiedliwości bada zachowanie przez organy państwowe i samorządowe zasady równości i równego traktowania, z unikaniem praktyk dyskryminacyjnych. Może w tym zakresie prowadzić działania kontrolne lub podejmować postępowania pojednawcze, poprzedzane procedurą wyjaśniającą. Służą mu w tym celu uprawnienia instrumentalne: prawo wglądu do dokumentacji, prowadzenia kontroli na miejscu oraz żądania wyjaśnień od organów i osób zainteresowanych³⁹. Postępowanie przed kanclerzem sprawiedliwości jest wolne od opłat; cechuje

37 J. Ciechanowska, *Kanclerz...*, *op. cit.*, s. 83.

38 O rezygnacji z urzędu Kanclerz winien powiadomić Prezydenta co najmniej na 4 miesiące przed opróżnieniem urzędu; por. J. Ciechanowska, *Kanclerz...*, *op. cit.*, s. 83.

39 W przypadku skargi na działania o charakterze dyskryminacyjnym obowiązuje termin instrukcyjny: cztery miesiące od powzięcia przekonania o dyskryminacji. Jak podkreśla J. Ciechanowska (J. Ciechanowska, *Kanclerz...*, *op. cit.*, s. 85) ustanowienie tego terminu ma mobilizować osoby (podmioty) dotknięte praktykami dyskryminacyjnymi do sygnalizowania tych praktyk kanclerzowi sprawiedliwości (co może korzystnie wpłynąć na sytuację, ponieważ skrócony zostanie czas ich stosowania).

je nadto daleko idące odformalizowanie (np. w postaci posługiwania się narzędziami komunikacji elektronicznej).

4. Blaski i cienie instytucji kanclerza sprawiedliwości a kwestia jej przydatności dla praktyki ochrony praworządności – ocena i uwagi końcowe

Kanclerz sprawiedliwości jako centralny organ państwa, stojący na straży koherencji (zgodności norm) w systemie prawa oraz praworządności (legalizmu) w jego stosowaniu, pozostaje – póki co – instytucją dość unikalną, ograniczoną do zaledwie trzech państw wschodniego wybrzeża Morza Bałtyckiego. Ocena użyteczności oraz funkcjonalności tego organu – także w kategoriach *good governance* – wymaga analizy praktyki jego działania w warunkach ustrojowych Szwecji, Finlandii i Estonii, dokonanej – przy istniejących różnicowaniach – w ujęciu porównawczym. Pamiętać przy tym należy o różnicach czasowego horyzontu oglądu. W odniesieniu do Szwecji oglądem objąć trzeba ponad trzysta lat praktyki funkcjonowania instytucji *justitiekanslern*. W przypadku Finlandii przedmiotem analizy pozostaje tradycja sięgająca stu lat. Estonia, biorąc pod uwagę okres obowiązywania konstytucji międzywojennej (1938-1940) oraz aktualnie obowiązującej, a ustanowionej w 1992 r. (przy uchwaleniu ustawy o kanclerzu sprawiedliwości w 1999 r.), to zaledwie 27 lat obecności rozwiązań normatywnych i tylko dwie dekady ustawowo regulowanej (ustabilizowanej) praktyki. Czynniki czasowe różnicuje przeto – w stopniu znacznym – rozmiary doświadczeń trzech istotnych tu państw i ich zewnętrzne, zbiektywizowane uwarunkowania.

Pierwszą kwestią ustrojową, jaka nasuwa się w trakcie porównawczej analizy unormowań i praktyki działania kanclerza sprawiedliwości w trzech państwach wschodniego wybrzeża Bałtyku, jest sprawa możliwego wyboru pomiędzy szwedzko-finlandzkim modelem dualizmu organów kontroli (monitorowania) przestrzegania prawa (w układzie: kanclerz sprawiedliwości i – działający paralelnie – urząd ombudsmans parlamentarnego) a estońską formułą zespolenia obu tych instytucji. Istotna jest przy tym okoliczność, że dualny model szwedzko-finlandzki był praktykowany w Szwecji przez trzy stulecia, zaś w Finlandii – przez dziesiątki lat (niezależnie od odcinkowych zmian dotyczących poszczególnych zadań oraz kompetencji kanclerza sprawiedliwości). W tych uwarunkowaniach doświadczenia szwedzkie, ale także – finlandzkie przeważają zakresowo przed trwającą dwie dekady praktyką estońską. Można je uznać za bardziej ugruntowane i zweryfikowane co do ich funkcjonalności.

Podstawowy dylemat sprowadza się do problemu operatywności każdego z porównywanych modeli instytucjonalnych. Istotne jest to, czy ten sam urząd (wypożyczony w skromny personel: w Szwecji liczący około trzydziestu osób, w Finlandii i w Estonii – znacznie mniej liczebny) jest w stanie pogodzić monitorowanie zgodno-

ści z Konstytucją i ustawami (a od wejścia w skład UE – także z aktami pierwotnego i priorytetowo stosowanymi aktami prawa wtórnego UE) z kontrolą praworządnego działania organów władzy publicznej i ich funkcjonariuszy w konkretnych, indywidualnych przypadkach stosowania prawa.

W pierwszej sytuacji ma bowiem miejsce abstrakcyjna kontrola zgodności przepisów (norm) prawa z przepisami (normami) o hierarchicznie wyższej (nadrzędnej) mocy prawnej. W drugiej sferze działań idzie raczej o kontrolę poprawności zastosowania prawa do konkretnych spraw, przede wszystkim – w postępowaniach przed organami (instytucjami) szeroko rozumianej administracji publicznej. Oba działy zadań różni zatem optyka postrzegania oraz sposób rozwiązywania problemów prawnych. Dla kontroli zgodności przepisów (norm) z aktami normatywnymi wyższej mocy prawnej zasadniczym jest zestawienie abstrakcyjnie interpretowanych norm (bez względu na faktyczny kontekst ich późniejszego stosowania). Dla typowych natomiast „czynności ombudsmanskich”, tj. kontroli, czy przy konkretnym stanie faktycznym (zestawie realnych uwarunkowań indywidualnego przypadku) nastąpiło zastosowanie właściwych przepisów (norm), z respektem dla wolności i praw konkretnych osób (podmiotów prawnych) oraz z zachowaniem przepisów proceduralnych i wymogów sprawnego i bezstronnego działania organu (wymogów „dobrej administracji”), wymaga innego zakresu analizy. Polega na wzięciu pod uwagę jednostkowych uwarunkowań faktycznych, często – także motywacji działania osób zainteresowanych i zaangażowanych w sprawie funkcjonariuszy publicznych, stanu świadomości oraz elementów formy (procedury), terminowości i obiektywizmu działania. Są to punkty odniesienia różne od tych, które determinują badanie abstrakcyjnej zgodności przepisów (norm) różnej mocy w ramach tego samego (często: multcentrycznego) systemu prawa.

Stwierdzenie wskazanej tu odmienności azymutów kontroli prowadzi do postawienia znaku zapytania nad racjonalnością oraz wydolnością rozwiązań kojarzących w gestii tego samego organu obu wymienionych obszarów kontroli (monitorowania) stanu przestrzegania prawa. Znaki zapytania trzeba odnieść do rozwiązań estońskich (zwłaszcza od 1992 r.), kojarzących oba przedziały zadań w gestii jednego organu, łączącego „genetyczne” zadania kanclerza sprawiedliwości

z powinnościami typu „ombudsmanskiego”. Organu, dodać należy, o skromnej w Estonii tradycji (o zatem: doświadczeniu funkcjonowania), obciążonego szeregiem dalszych powinności (np. w sferze równego traktowania i zapobiegania praktykom dyskryminacyjnym) – przy skromnym, kilkunastoosobowym personelu pomocniczym.

Kolejnym dylematem, który towarzyszy rozważaniom nad instytucją kanclerza sprawiedliwości, zwłaszcza pod kątem możliwości adaptacji tej instytucji w innych demokratycznych systemach ustrojowych, jest kwestia celowości wyposażenia kanclerza w uprawnienia do badania bądź inicjowania kontroli konstytucyjności prawa.

Elementem wskazanego dylematu jest, w pierwszym rzędzie to, czy rolę Kanclerza ograniczyć do samego inicjowania postępowania o zbadanie konstytucyjności przez inne organy (Sąd Najwyższy w Szwecji i Finlandii, Sąd Państwa w Estonii), czy też przydać Kanclerzowi możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności w konkretnych przypadkach, zwłaszcza w odniesieniu do aktów stosowania prawa, z możliwością wzruszenia mocy obowiązywania i skutkowania tychże aktów (np. indywidualnych, konkretnych aktów czy decyzji administracyjnych)⁴⁰. Druga ze wskazanych opcji niewątpliwie „ukonkretnia” znaczenie działań Kanclerza Sprawiedliwości (zwłaszcza w perspektywie oglądu obywateli/podmiotów prawa). Jednocześnie wykracza poza standard „czynności ombudsmanskich”, tj. powodujących jedynie wszczęcie postępowań weryfikacyjnych, nastawionych na „pozainstancyjną” kontrolę legalizmu konkretnych aktów stosowania prawa (rozstrzygnięć i decyzji *in concreto*).

Wspólna dla porównywanych trzech instytucji kanclerza sprawiedliwości jest funkcja badania (monitorowania) zgodności prawa z konstytucją i z ustawami. Bardziej uzasadnione wydaje się określanie tej funkcji kanclerza sprawiedliwości jako „kontroli” niż nadzoru, albowiem drugie z pojęć zakłada ingerencję organu nadzorującego w działalność organu (podmiotu) objętego nadzorem (a tego typu uprawnienia kanclerzowi nie przysługują). Kanclerza sprawiedliwości nie podejmuje też rozstrzygających (i ostatecznych) decyzji w przedmiocie konstytucyjności bądź legalności aktów prawotwórczych (normatywnych); nie posiada też władczych uprawnień w przedmiocie likwidacji (uchylenia) aktów dotkniętych niezgodnością z aktami wyższej mocy prawnej.

Istotną pozostaje też okoliczność, czy kontrola zgodności z Konstytucją i ustawami dotyczy zarówno aktów generalnych (normatywnych), jak i aktów indywidualnych (aktów stosowania prawa). O ile pierwsza funkcja stanowi – zgodnie z tradycją szwedzko-finlandzką – domenę kanclerza sprawiedliwości, to w zakresie drugiej występuje zbieżność (a nawet: pokrywanie się) z funkcją inaczej usytuowanego ustrojowo Ombudsmána (Ombudsmána Parlamentarnego). Rodzi się wątpliwość dotycząca możliwości harmonijnego łączenia zadań organu związanego z władzą wykonawczą (kanclerz sprawiedliwości) oraz z władzą ustawodawczą (ombudsman). Z tego punktu widzenia rozwiązanie estońskie zasługuje na specjalną uwagę.

Szwedzki oraz – w zasadzie – finlandzki model funkcji kanclerza sprawiedliwości mieści się w ramach pierwszego z rozwiązań (optującego za kontrolą – abstrakcyjnie ujętą – aktów normatywnych). Wykładnia estońskich regulacji konstytucyjnych oraz ustawowych, przy pewnej ich ogólności (posłużeniu się pojęciem „aktów praw-

40 Por. E. Holmberg, N. Stjernquist, *Vår författning*, 7-de uppl., Stockholm 1988, s. 193, 218-219. Kwestia ta była przedmiotem kontrowersji podczas prac nad projektem konstytucji estońskiej, przyjętej ostatecznie (w referendum) 28 czerwca 1992 r. Pisała o tym estońska autorka Agnia Grigorjeva w nieopublikowanej pracy doktorskiej: Instytucja Kanclerza Sprawiedliwości w Republice Estońskiej (rozd. I *in fine*).

nych”⁴¹), umożliwia interpretacje dwojakiej natury. W praktyce estońskiej przeważają poglądy priorytetowo ujmujące kontrolę abstrakcyjną aktów normatywnych (prawotwórczych). Estoński kanclerz sprawiedliwości (*Oiguskantsler*) pozostaje zatem, przede, strażnikiem ogólnego porządku prawnego.

Kolejną kwestią jest powierzenie kanclerzowi sprawiedliwości funkcji quasi-oskarżycielskiej: inicjowania procedury prowadzącej do ewentualnego oskarżenia wskazanych wysokich funkcjonariuszy publicznych (państwowych) o kwalifikowane złamanie Konstytucji bądź ustaw. Funkcja ta ma długą (choć podlegającą modyfikacjom) tradycję w szwedzkiej oraz finlandzkiej praktyce ustrojowej; została także „przeszczepiona” na grunt estoński.

Współczesne regulacje szwedzkie (przy zmiennych w czasie antecedencjach) legitymują szwedzkiego Kanclerza Sprawiedliwości do wnoszenia oskarżeń dotyczących członków rządu, ale także – sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego w przypadkach złamania przez nich Konstytucji lub ustaw wyczerpującego znamiona zbrodni w rozumieniu prawa karnego.

Rozwiązania przyjęte w Finlandii (w obowiązującej od 2000 r. konstytucji z 11 czerwca 1999 r.) upoważniają kanclerza sprawiedliwości (ale także ombudsmana oraz – co nietypowe – rząd) do przedłożenia parlamentowi (Eduskuncie) wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej Prezydenta Republiki. Zakres merytoryczny zarzutów został jednak ograniczony do zarzutu popełnienia zdrady ojczyzny, zdrady stanu lub zbrodni przeciwko ludzkości (a więc zbrodni szczególnego kalibru). Przedmiotem zarzutu nie może być natomiast niewłaściwe wykonywanie przez Prezydenta Republiki jego czynności urzędowych. Ponadto kanclerz sprawiedliwości w Finlandii może zainicjować przeprowadzenie przez komisję konstytucyjną Eduskunty (parlamentu Finlandii) śledztwa w sprawie możliwości naruszenia konstytucji lub ustawy przez ministra-członka Rządu⁴².

Również estoński kanclerz sprawiedliwości uczestniczy w procedurach pociągania do odpowiedzialności karnej najwyższych funkcjonariuszy państwowych. W Estonii prawo inicjowania stosownego postępowania przez złożenie wniosku w parlamencie służy kanclerzowi w odniesieniu do członków parlamentu (co jest niemożliwe w Szwecji oraz Finlandii), Prezydenta, członka rządu, onrolera aństwowego, a także – przewodniczącego i sędziów Sądu Państwa (estońskiego sądu najwyższego⁴³).

41 Ani Konstytucja Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r. ani estońska ustawa o kanclerzu sprawiedliwości z 1999 r. nie zawierają definicji legalnej „aktu prawnego”.

42 Warto podkreślić, że tego typu śledztwem komisja konstytucyjna Eduskunty może objąć także działania Kanclerza Sprawiedliwości.

43 Występuje tu pewna analogia do prototypowanych dla Estonii rozwiązań finlandzkich, dotyczących – w Finlandii – sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego.

Jak trafnie podkreślała A. Grigorjeva⁴⁴, Kanclerz występuje tu w roli koniecznego „ogniwa” w procedurze formułowania zarzutów. Ostateczna decyzja w przedmiocie oskarżenia należy do parlamentu (Riigikogu). Kanclerz gwarantuje natomiast – jako doświadczony prawnik – przestrzeganie procedury karnej w toku postępowania przygotowawczego. Tym niemniej – inaczej niż w Finlandii – nie przejmuje w postępowaniu funkcji prokuratora generalnego.

W pierwotnym wzorcu instytucji kanclerza sprawiedliwości, jaki ukształtowały akty normatywne (konstytucyjne i niższej rangi prawnej) w Szwecji, niewralgiczną funkcją kanclerza było służenie władzy wykonawczej, tj. najpierw monarsze, a następnie – wyemancypowanemu spod kurateli monarchy „parlamentarnemu” rządowi radą⁴⁵, pomocą i ostrzeżeniem przy kształtowaniu aktów prawodawstwa rządowego, podejmowaniu indywidualnych (konkretnych) aktów i decyzji oraz innych przedsięwzięć rządowych i ministerialnych. Funkcja ta jest nadal podtrzymywana (czemu służy dostęp kanclerza sprawiedliwości do dokumentacji prac rządowych oraz prawo wstępu i zabierania głosu na posiedzeniach rządu). Prawo to służy zarówno kanclerzowi szwedzkiemu (aczkolwiek pochodzi on z nominacji rządu i podlega rządowi, co rzutuje na skalę jego niezależności) jak i jego odpowiednikowi w Finlandii (gdzie kanclerz sprawiedliwości – powoływany przez Prezydenta⁴⁶ – ustosunkowuje się do prawnych aspektów aktów, decyzji oraz inicjatyw Prezydenta Republiki, rządu oraz członków rządu – ministrów). O niewykonaniu zastrzeżeń wobec aktów Rządu lub członków Rządu finlandzki Kanclerz Sprawiedliwości informuje Prezydenta Finlandii. Natomiast sygnalizując Prezydentowi niezgodność z prawem jego aktów lub decyzji, kanclerz jednocześnie występuje z niewiążącą adresata sugestią wycofania się lub zmiany aktu (czynności) Prezydenta.

Analogiczne uprawnienia przypisano estońskiemu kanclerzowi sprawiedliwości, powoływanemu przez parlament na wniosek Prezydenta Republiki. Co więcej, zobowiązano organ, którego akt został zakwestionowany przez kanclerza (z punktu widzenia zgodności z Konstytucją lub ustawą), do dostosowania kwestionowanego aktu do unormowań rangi konstytucyjnej bądź – odpowiednio – ustawowych. Praktyka podążyła w kierunku złagodzenia rygoryzmu czasowego. Przyjęto, że w ciągu 20 dni adresat zastrzeżeń kanclerza winien zainicjować działania w kierunku dostosowania zakwestionowanego aktu do unormowań konstytucyjnych bądź ustawowych⁴⁷.

44 A. Grigorjeva, *Instytucja...*, *op. cit.*, rozdz. IV.

45 N. Herlitz, *Sweden: A Modern Democracy on Ancient Foundations*, Minneapolis 1939, s. 47-50; G. Gerdner, *Det svenska regeringsproblemet, 1917-1920*, Uppsala 1946, s. 219-222; M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 106-118.

46 Por. M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 128.

47 Takie ukształtowanie praktyki dowodzi, być może, nadmiernego rygoryzmu czasowego ustrojodawcy. W kategoriach prawnych budzi jednakowoż wątpliwość co do zgodności tego typu praktyki z literą unormowania konstytucyjnego.

Specyfiką rozwiązań szwedzkich jest konstytucyjne unormowanie wolności druku i wolności wypowiedzi w dwóch odrębnych, „odcinkowych” aktach konstytucyjnych (odpowiednio z 1949 i 1991 r.). Do pewnego stopnia następstwem tej specyfiki jest wyposażenie kanclerza sprawiedliwości w funkcję organu monitorującego przestrzeganie obu tych wolności konstytucyjnych i występującego (i to na zasadzie monopolu właściwości) z oskarżeniami w sprawach o ich naruszenie (przysługuje mu z tego tytułu szereg uprawnień instrumentalnych). Brak analogicznych regulacji konstytucyjnych w Finlandii i w Estonii potwierdza szwedzką oryginalność unormowań oraz unikalny wymiar stosownych uprawnień (i zadań) kanclerza sprawiedliwości w Królestwie Szwecji.

Rozwiązania finlandzkie z kolei wyróżnia objęcie kontrolą zgodności z konstytucją oraz z ustawami aktów i czynności Prezydenta Republiki, jakkolwiek służące „restrykcji” zgodności z prawem środki stosowane przez Kanclerza wobec Prezydenta poddano złagodzeniu. Mają one postać niewiążącej, choć uargumentowanej, sugestii dokonania korekty dostosowawczej bądź też wycofania aktu.

Z kolei atypową cechą rozwiązań estońskich jest zespolenie w gestii kanclerza typowych funkcji „modelowych” dla szwedzko-finlandzkiego prototypu z funkcjami ombudsmana (przy braku tego organu – jako odrębnego – w systemie ustrojowym Estonii) oraz organu monitorującego respektowanie zakazu dyskryminacji.

Tryb powstania, ograniczone możliwości (sądowe w Szwecji i Estonii, decyzją parlamentu – w Finlandii) przedterminowego zakończenia pełnomocnictw piastuna urzędu kanclerza, określona (konstytucyjnie lub ustawowo) kadencja, brak podległości funkcjonalnej gwarantują urzędowi kanclerza i osobom ten urząd sprawującym znaczny zakres niezależności. Obowiązek składania sprawozdań (z reguły: corocznych) ma wymiar zasadniczo informacyjny; nie ewokuje oceny po stronie adresata (adresatów): parlamentu, prezydenta, rządu ani też konieczności prolongowania zaufania. Organizacyjne wydzielenie (także: budżetowe) oraz autonomia w reglamentowaniu funkcjonowania podległego urzędu (kancelarii) praktycznie sprzyja niezależności funkcjonalnej.

Podstawowym walorem instytucji kanclerza sprawiedliwości (zaliczanym do jej „blasków”) zdaje się pozostawać jej merytoryczny (merytokratyczny) charakter: wymóg wysokich kwalifikacji prawniczych, apartyjność (*expressis verbis* wyrażona w konstytucji estońskiej; w Szwecji i Finlandii – „uświęcona” przez tradycję), stabilność (brak powiązania z polityczną rotacją ekip rządowych), zweryfikowany doświadczeniem krąg uprawnień i reguł funkcjonowania. Zachęcające są także efekty: stabilność regulacji prawnych i ich systemowa koherencja, zaufanie do legalizmu działań organów władzy publicznej, stopień zaufania do funkcjonariuszy państwa. Tym zaletom, skłaniającym ku „przejęciu” instytucji przez inne systemy ustrojowe i jej adaptacji na gruncie ich systemów ustrojowych, stoi na przeszkodzie słaba znajomość samej instytucji, jej statusu i uprawnień (także w zestawieniu z instytucją o zbliżonym rodowodzie: urzędem ombudsmana). Pojawiają się też nowe dylematy.

Niejednoznaczna pozostaje rola i stosunek działań kanclerzy do aktów prawa międzynarodowego (i zgodności z nimi aktów objętych kontrolą kanclerzy), w państwach członkowskich UE ponadto: kwestia traktowania aktów prawa wtórnego UE jako punktu odniesienia dla kontroli, inicjatyw i zarzutów ze strony kanclerza sprawiedliwości.

BIBLIOGRAFIA

- Grigorjeva A., Instytucja Kanclerza Sprawiedliwości w Republice Estońskiej (maszynopis rozprawy doktorskiej), Łódź 2007.
- Grzybowski M., Finlandia. Zarys systemu ustrojowego, Kraków 2007.
- Grzybowski M., Systemy polityczne współczesnej Skandynawii, Warszawa 1989.
- Herlitz N., Sweden: A Modern Democracy on Ancient Foundations, Minneapolis 1939.
- Holmberg E., Stjernquist N., Vår författning, 7-de upal., Stockholm 1988.
- Husa J., The Constitution of Finland. A Contextual Analysis, Oxford 2011.
- Konstytucja Finlandii, wstęp J. Osiński, Warszawa 1997.
- Konstytucja Finlandii, wstęp S. Sagan, V. Serzhanova, Rzeszów 2003.
- Lewandowski J., Historia Estonii, Wrocław 2002.
- Mogunowa M. A., Gosudarstwennoje prawo Finlandii, Moskwa 2005.
- Nartis R., The Republic of Estonia Constitution on the Concept and Value of Law, „Juridica International” 2002, nr VII.
- Nergelius J., Constitutional Law in Sweden, Alphen aan den Rijn 2001.
- Nousiainen J., The Finnish Political System, Cambridge, Mass 1971.
- Persson G., Exklusivetsfråga: om förhållandet mellan tryckfrihet, yttrande frihet och annan rätt, Stockholm 2002.
- Rudholm S., Justitiekanslerämbetet 250 år, „Svensk Juristidning” 1964, nr 5.
- Sagan S. (red.), Ustrój państwowy Republiki Estonii, Rzeszów 2017.
- Szordykowska B., Historia Finlandii, Warszawa 1997.

Anna Michalak

Uniwersytet Łódzki

amichalak@wpia.uni.lodz.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7430-5817>

Konsekwencje uchwalenia *the Fixed-term Parliaments Act 2011* dla brytyjskiej konstytucyjnej praktyki parlamentarnej

Consequences of Enacting the Fixed-Term Parliaments Act 2011 for British Constitutional Parliamentary Practice

Abstract: The Fixed-term Parliaments Act 2011 received royal assent on September 15, 2011 and entered into force on that day. The assumption of the project promoters, was that passing this act would result in the repeal of the prerogative of the monarch who, on the prime minister's advice, could at any time dissolve parliament and initiate parliamentary elections before expiry of the term for which electoral powers were granted to its members.

However, on April 18, 2017, the then prime minister announced that she planned to call a snap election on June 8, 2017. The order for the general election announcement on June 8, 2017 was issued on April 25, 2017. As a result, parliament was dissolved on May 3, 2017.

Considering the above, one can't but agree with the thesis that the adoption of this law is an example of unnecessary and defective legislation, and that it is also an ineffective act insofar that while the legislative goal was to reduce the frequency of general elections and limit the instrumental influence of the prime minister on the date of dissolution of the parliament, this has not been achieved. This conclusion, along with recently observed systemic reforms and changes in the constitutional practice of the United Kingdom, also allows to say that progressing jurisdiction of the system does not always lead to the achievement of the assumed goals and changes in constitutional practice.

Keywords: Westminster, parliamentary term, no-confidence vote, British parliamentary system

Słowa kluczowe: Westminster, kadencja parlamentu, wotum nieufności, brytyjski system parlamentarny

1. Wprowadzenie

Ustawa o stałej kadencji parlamentu (*the Fixed-term Parliaments Act 2011*) uzyskała sankcję królewską 15 września 2011 r. i w tym dniu weszła w życie. W założeniu projektodawców uchwalenie tej ustawy miało skutkować uchyleniem prerogatywy monarchy, który za radą premiera w każdym czasie mógł rozwiązać parlament i do-

prowadzić do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych przed upływem czasu, na jaki wyborcy udzielili posłom swych pełnomocnictw.

Uchylając prerogatywę rozwiązania parlamentu, omawiana ustawa przyznała takie uprawnienie Izbie Gmin. Zgodnie z ustawą istnieją dwa „czynniki wyzwalające”, dzięki którym Izba Gmin może doprowadzić do przedterminowych wyborów: po pierwsze, gdy taki wniosek poprze 2/3 członków izby, a po drugie – gdy izba przegłosuje wotum nieufności do rządu (*That this House has no confidence in Her Majesty's Government*)¹. W takim przypadku rozpoczyna bieg termin 14 dni na przyjęcie kolejnej uchwały Izby, tj. wotum zaufania dla rządu (*That this House has confidence in Her Majesty's Government*). Jeśli jednak nie uda się przyjąć takiej uchwały, odbywają się wybory powszechne.

Należy jednak podkreślić, że omawiana ustawa nie odnosi się do tradycyjnych sposobów wyrażania zaufania do rządu. W swym sprawozdaniu Komisja Administracji Publicznej i Spraw Konstytucyjnych Izby Gmin pt. „Rola parlamentu w konstytucji Wielkiej Brytanii – sprawozdanie okresowe o statusie i skutkach wotum zaufania oraz ustawy o stałej kadencji parlamentu z 2011 r.” wyraziła stanowczy pogląd, że ustawa „w żaden sposób nie wpłynęła na zdolność Izby do wyrażania zaufania dla rządu za pomocą innych środków”. Jednakże, jak to zostało podkreślone w sprawozdaniu, tylko wniosek w sprawie wotum nieufności, o którym mowa w ustawie, może doprowadzić do przyspieszenia terminu przeprowadzenia wyborów powszechnych².

Omawiana ustawa ustaliła przy tym datę wyborów powszechnych na dzień 7 maja 2015 r. oraz wprowadziła warunek, że kolejne wybory parlamentarne będą się odbywały w pierwszy czwartek maja co pięć kolejnych lat. Następne wybory zaplanowano zatem na dzień 7 maja 2020 r.

Jednak 18 kwietnia 2017 r. premier Theresa May ogłosiła, że planuje zwołać przedterminowe wybory w dniu 8 czerwca 2017 r., a 19 kwietnia 2017 r., zgodnie z postanowieniami *the Fixed-term Parliaments Act 2011*, w Izbie Gmin przegłosowano wniosek: *Aby doszło do przedterminowych wyborów parlamentarnych*. Zarządzenie o ogłoszeniu wyborów powszechnych w dniu 8 czerwca 2017 r. zostało wydane 25 kwietnia 2017 r. W konsekwencji parlament rozwiązano 3 maja 2017 r.

1 Jednocześnie 15 stycznia 2019 r. Jeremy Corbyn złożył wniosek o wotum nieufności dla rządu Jej Królewskiej Mości. Był to pierwszy taki wniosek złożony na podstawie przepisów ustawy stałej kadencji parlamentu z 2011 r. Już 16 stycznia Izba Gmin wskazała, że ma zaufanie do rządu Jej Królewskiej Mości, głosując przeciwko wnioskowi o brak zaufania, 325 do 306 (<https://www.parliament.uk/business/news/2019/parliamentary-news-2019/commons-debate-motion-of-no-confidence-in-hm-government> (31.01.2019)).

2 Zob. Public Administration and Constitutional Affairs Committee report, *The Role of Parliament in the UK Constitution, Interim Report the Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011*, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/1813.pdf>; s. 24 (31.01.2019).

Cele omawianej ustawy, tj. zapewnienie stabilności rządów, zniechęcenie do krótkoterminowości w pracach Gabinetu i zapobieganie manipulowaniu datami wyborów dla korzyści politycznej, podważyła zatem łatwość, z jaką Theresa May była w stanie zarządzić wcześniejsze wybory w 2017 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, zgodzić należy się z tezą, że uchwalenie omawianej ustawy to przykład legislacji niepotrzebnej i wadliwej³ oraz wskazać, że jest to także ustawa nieskuteczna, gdyż cel ustawodawczy, jakim było zmniejszenie częstotliwości przeprowadzania wyborów powszechnych oraz ograniczenie instrumentalnego wpływu premiera na termin rozwiązania parlamentu, nie został osiągnięty. Konkluzja ta, jak i obserwowane w ostatnim czasie reformy ustrojowe, a także zmiany praktyki konstytucyjnej Wielkiej Brytanii pozwalają również na postawienie tezy, że postępująca jurydyzacja ustroju nie zawsze prowadzi do osiągnięcia zakładanych celów oraz zmian praktyki konstytucyjnej.

Celem artykułu jest zweryfikowanie, jak zakładane cele wprowadzenia stałej kadencji Westminsteru zmieniły funkcjonowanie parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na przestrzeni zaledwie ośmiu lat.

2. Kadencja parlamentu w porządku konstytucyjnym Wielkiej Brytanii przed i po uchwaleniu the Fixed-term Parliaments Act 2011

Przed uchwaleniem *the Fixed-term Parliaments Act 2011* brytyjskie prawo parlamentarne nie знаło pojęcia „kadencja” w jego kontynentalnym znaczeniu, przez które rozumie się z góry określony, sztywny czas trwania pełnomocnictw ciała ustawodawczego. Używając określenia „kadencja”, Brytyjczycy mieli na myśli maksymalny czas pełnomocnictw udzielonych posłom przez wyborców w czasie wyborów parlamentarnych, określony przez ustawę *Septennial Act* z 1715 r., w brzmieniu nadanym ustawą *Parliament Act* z 1911 r.⁴ Tak rozumiana określona maksymalnie

3 T. Wiecech, Wpływ ustawy o kadencji parlamentu (*Fixed-term Parliaments Act 2011*) na brytyjski system rządów (w:) A. Zięba (red), *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, Kraków 2013, s. 266.

4 Zgodnie z tą ustawą w przypadku, gdy parlament nie zostanie rozwiązany po upływie 5 lat od dnia, w którym został wezwany na pierwsze posiedzenie, automatycznie ulega rozwiązaniu. Wcześniejszego rozwiązania parlamentu na mocy posiadanych prerogatyw może dokonać monarcha na wniosek premiera. Ogłaszając datę przeprowadzenia wyborów do parlamentu, monarcha wskazuje także datę i miejsce zebrania się nowego parlamentu; zob. pkt 7-9 rządowych objaśnień do projektu ustawy, *The Fixed-term Parliaments Bill, Explanatory Notes*, www.parliament.uk (31.01.2019). Szerzej na ten temat zob. Professor Robert Hazell, *The Constitution Unit, University College London, Fixed Term Parliaments*, August 2010, <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/150.pdf> (25.01.2019).

na 5 lat⁵ kadencja brytyjskiego parlamentu mogła w nadzwyczajnych sytuacjach zostać przedłużona na mocy ustawy. Jednak w praktyce kadencja rzadko trwała 5 lat, parlament mógł bowiem być rozwiązany w każdym czasie przed upływem tego terminu⁶.

Rozwiązanie parlamentu i zarządzenie wyborów parlamentarnych należało do prerogatyw monarchy. Współcześnie rola monarchy miała jednak charakter formalny, a faktyczna decyzja w tym zakresie należała do premiera. Rozwiązanie parlamentu (*Dissolution of Parliament*) było zwykle decyzją o charakterze politycznym i następowało w momencie dającym największe szanse na zwycięstwo partii rządzącej w kolejnych wyborach⁷. Wybory następowały 17 dni po rozwiązaniu parlamentu (wyłączając święta, weekendy i dni żałoby narodowej)⁸. Dniem wyborów był zwykle czwartek, choć przed 2011 r. nie istniały przepisy prawa, które jednoznacznie by o tym przesądzały.

Kiedy premier ogłaszał datę wyborów, musiał także zdecydować, kiedy rozwiązać parlament. Rozwiązanie mogło nastąpić zaraz po ogłoszeniu wyborów, niemniej jednak ze względu na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych premier w takim przypadku mógł skorzystać z instytucji prorogacji⁹. W konsekwencji zwykle upływał jakiś czas pomiędzy ogłoszeniem wyborów a rozwiązaniem parlamentu¹⁰, co pozwa-

5 Okres pięcioletni biegł od dnia pierwszego posiedzenia parlamentu po przeprowadzonych wyborach powszechnych, por. M. Hook, O. Gay, *Dissolution of Parliament, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/05085, s. 2, www.parliament.uk (25.01.2019).

6 Pozycję parlamentu wśród innych instytucji ustroju państwowego Wielkiej Brytanii określa zasada suwerenności parlamentu. Treść zasady suwerenności oznaczającej, że kompetencje parlamentu mają charakter pierwotny i najwyższy, oraz uznanie parlamentu za źródło legitymowania całego porządku prawnego w państwie prowadzi do wniosku, iż po pierwsze - nie ma takiego prawa, którego parlament nie mógłby uchwalić lub zmienić, po drugie - parlament nie jest ograniczony ustawami wcześniej uchwalonymi ani też jego ustawy nie wiążą parlamentów kolejnych kadencji, a po trzecie - nikt, nie wyłączając sądów, nie może ogłaszać ustawy parlamentu za nieważną (szerzej piszę o tym w: A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013, s. 20).

7 Argumenty świadczące o tym, że jest to przekonanie w niewielkim stopniu odpowiadające rzeczywistości przedstawia T. Wiecech w publikacji *Wpływ ustawy o kadencji parlamentu (Fixed-term Parliaments Act 2011) na brytyjski system rządów*, (w:) A. Zięba (red.) *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, Kraków 2013, s. 252.

8 I. White, R. Kelly, Ch. Coleman, *General election timetable, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/4454, 17 marca 2010, s. 2, www.parliament.uk (25.01.2019).

9 Prorogation of Parliament (odroczenie obrad). W chwili rozwiązania parlament nie musi odbywać posiedzenia (rozwiązanie nie musi nastąpić w czasie trwania sesji). W 1992 r., 1997 r., 2005 r. oraz w 2010 r. rozwiązanie parlamentu zostało poprzedzone instytucją prorogacji, por. M. Hook, O. Gay, *Dissolution of Parliament, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/05085, 8 kwietnia 2010 r., www.parliament.uk (25.01.2019).

10 Tzw. „wash-up” period, por. R. Kelly, *Wash-up, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/05398, 11 marca 2010, www.parliament.uk (31.01.2019).

łało m.in. na dokończenie postępowania legislacyjnego¹¹ czy debatę pożegnalną¹². Zwykle było to kilka dni, ale okres ten może trwać też dłużej. W tym czasie rząd szukał porozumienia z opozycją w celu zakończenia postępowania legislacyjnego w odniesieniu do najważniejszych (najpilniejszych) projektów ustaw (np. poprzez takie zmodyfikowanie projektu ustawy, aby uchwalić go w brzmieniu możliwym do zaakceptowania przez opozycję).

Powyższe rozwiązania związane są z tym, że okres funkcjonowania Westminsteru w konkretnym składzie dzieli się na coroczne sesje, rozpoczynające się jesienią (a po uchwaleniu ustawy o stałej kadencji parlamentu – wiosną). Otwarcie sesji rozpoczyna wygłoszenie mowy tronowej przez monarchę, zawierającej merytoryczny program sesji, a kończy instytucja prorogacji (odroczenie obrad). W czasie pomiędzy zakończeniem jednej a otwarciem następnej sesji zarówno izby, jak i ich komisje nie odbywają posiedzeń. Zamknięcie sesji stanowi również oficjalną prerogatywę monarchy, która jednak nie była wykonywana przez niego osobiście od 1854 r. Przerwanie obrad ma znaczenie dla wszystkich toczących się w izbach prac. W przypadku, gdy nie zostaną zakończone, zgodnie z zasadą dyskontynuacji, aby je przeprowadzić w następnej sesji, muszą zostać podjęte na nowo. Termin odroczenia sesji ma więc znaczenie dla projektów ustaw, pytań parlamentarnych etc. i oznacza dla nich koniec procedowania (z wyjątkiem projektów rządowych, w odniesieniu do których przyjęto wnioski o przeniesienie na następną sesję). Niektóre z dokumentów mogą być przedkładane parlamentowi w czasie odroczenia (np. ustawodawstwo delegowane celem zatwierdzenia), ale nie w czasie rozwiązania parlamentu. Termin zakończenia sesji ustalany jest przez Lidera Izby Gmin oraz Głównego Whipa rządu, co pozwala na pewną elastyczność w odniesieniu do procesu ustawodawczego¹³.

Obecnie parlament zostaje rozwiązany na początku 25. dnia roboczego przed dniem wyborów, określonym w omawianej ustawie. Jak pokazuje praktyka, instytucja prorogacji, po uchwaleniu ustawy o stałej kadencji parlamentu, nadal jest wykorzystywana, choć data wyborów (a więc i data rozwiązania parlamentu) jest znana z wyprzedzeniem. W 2015 r. parlament został bowiem prorogowany 26 marca 2015 r., a rozwiązany (zgodnie z ustawą) 30 marca 2015 r.

11 Kiedy ogłoszone zostają wybory, w ministerstwach rozpoczynają się prace mające na celu przyspieszenie zakończenia prac w toku (w tym także zdecydowania, które z nich powinny zostać zakończone przed rozwiązaniem parlamentu). Rząd potrzebuje wsparcia opozycji, aby zakończyć prace nad projektami ustaw w tak okrojonym czasie – zwykle polega to na uzgodnieniach odnośnie do rezygnacji rządu z najbardziej kontrowersyjnych regulacji.

12 Valedictory Debate.

13 Szerzej na ten temat zob. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013, s. 39 i n.

Z góry znana data rozwiązania parlamentu i przeprowadzenia wyborów doprowadziła – zdaniem brytyjskich komentatorów życia politycznego¹⁴ – do wykształcenia nowego zjawiska określanego jako *zombie Parliament*, tj. parlamentu pozbawionego impulsu legislacyjnego i świeżych pomysłów prawnych. Podnosi się bowiem, że ostatnia sesja w Westminsterze w ramach danej kadencji oznacza, po pierwsze, znaczące zmniejszenie ilości propozycji legislacyjnych zapowiedzianych w mowie tronowej, a po drugie – długie wakacje dla parlamentarzystów, którzy ze względu na mniej obowiązków związanych z uczestnictwem w postępowaniu legislacyjnym wyjeżdżają do swoich okręgów wyborczych. W sesji 2014-2015 Izba Gmin obradowała przez 142 dni, natomiast pozostałe – 223 dni deputowani spędzili poza Westminsterem.

Należy wskazać, że nie jest to praktyka odbiegająca od tej obserwowanej w poprzednich sesjach w Westminsterze, tj. przed uchwaleniem ustawy o stałej kadencji parlamentu, ani też diametralnie różna od trybu pracy innych parlamentów.

Liczba ustaw uchwalanych podczas ostatnich sesji w ramach danej kadencji parlamentu od sesji 2009-2010 oscyluje wokół 30¹⁵. W literaturze wskazuje się, że statystycznie parlamenty demokracji zachodnich obradują rocznie przez ok. 100 dni, podczas gdy parlament brytyjski – średnio 150 dni w roku¹⁶. Należy przy tym zwrócić uwagę na znaczenie przygotowań do opuszczenia Unii Europejskiej na brytyjskie postępowanie ustawodawcze, kontekst, który do tej pory nie został opisany w literaturze przedmiotu.

3. Wotum zaufania i nieufności w porządku konstytucyjnym Wielkiej Brytanii przed i po uchwaleniu the Fixed-term Parliaments Act 2011

Należy także wskazać, że jednym z brytyjskich konwenansów konstytucyjnych (*constitutional convention*) jest zasada, iż rząd, który utracił poparcie większości parlamentarnej, podaje się do dymisji¹⁷. Może to nastąpić w konsekwencji głosowania nad wotum nieufności, jak i w corocznym głosowaniu nad mową tronową lub w innym głosowaniu, które premier łączy z kwestią zaufania parlamentu do rządu. Zgodnie z konwenansem w takim przypadku premier składa dymisję lub zwraca się do

14 Zamiast wielu zobacz: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/101-uses-zombie-parliament> (31.01.2019).

15 Por. tabela nr 4. Prace legislacyjne w obu izbach parlamentu w latach 1997-2010 (w:) A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze...*, *op.cit.*, s. 190 oraz dane statystyczne zamieszczone na <https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/records-of-activities-and-membership/public-bills-statistics> (31.01.2019).

16 Zob. R. Rogers, R. Walters, R. H. Walters, *How Parliament works*, Edynburg 2006, s. 160.

17 Zob. P. Norton, *The Fixed Term Parliament Act and Votes of Confidence*, "Parliamentary Affairs" 2016, vol. 69, s. 3.

monarchy z prośbą o rozwiązanie parlamentu (co w ostatnich dwóch stuleciach zdarzało się częściej)¹⁸.

Wskazana w tytule opracowania ustawa, poza określeniem stałej 5-letniej kadencji parlamentu, a w konsekwencji daty przeprowadzenia wyborów powszechnych, wprowadziła także pewne zmiany w zakresie możliwości wcześniejszego rozwiązania parlamentu, w tym także odnośnie do uprawnień monarchy we wskazanym wyżej zakresie.

Po pierwsze, w omawianej ustawie wskazano datę następnych wyborów parlamentarnych, tj. dzień 7 maja 2015 r. Dni przeprowadzenia wyborów do parlamentów następnych kadencji mają przypadać co pięć lat w każdy pierwszy czwartek maja. W przypadku wcześniejszego rozwiązania parlamentu (zgodnie z postanowieniami ustawy), w związku z którym wybory zostałyby przeprowadzone wcześniej niż w pierwszy czwartek maja, następne wybory mają zostać przeprowadzone po upływie 4 a nie 5 (jak w zwykłym trybie) lat kalendarzowych (także w pierwszy czwartek maja)¹⁹. Premier dysponuje prawem wydania rozporządzenia (*statutory instrument*) zmieniającego na wcześniejszą lub późniejszą datę wyborów ustaloną zgodnie ze wskazanymi wyżej zasadami, niemniej jednak nie więcej niż o dwa miesiące. Rozporządzenie premiera wydane w tym przedmiocie podlegać będzie zatwierdzeniu przez parlament (przez obie izby w drodze odrębnych uchwał).

Po drugie, rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji, a w konsekwencji przeprowadzenie wcześniejszych wyborów, zgodnie z postanowieniami omawianej ustawy może nastąpić w dwóch przypadkach, tj. w przypadku przegłosowania przez Izbę Gmin odpowiedniego wniosku lub w przypadku przegłosowania wotum nieufności dla rządu.

W pierwszym przypadku odpowiedni wniosek musiałby zostać poddany głosowaniu w zwykłym trybie lub w głosowaniu przez podział (*division*)²⁰, a w tym przy-

18 K. Urbaniak, Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, (w:) S. Grabowska, K. Składowski (red.), Prawo wyborcze do Parlamentu w wybranych państwach europejskich, Zakamycze 2006, s. 45.

19 R. Kelly, Fixed-term Parliaments Act 2011, Commons Library Briefing Paper Number 06111, 27 April 2017, www.parliament.uk (31.01.2019).

20 Parlament westminsterski charakteryzuje również specyficzny tryb podejmowania decyzji w drodze głosowania. Głosowanie co do zasady polega na tym, iż po zadaniu odpowiedniego pytania przez Spikera (np. czy projekt ustawy powinien zostać skierowany do II czytania? Kto z Państwa jest za?, następnie pada pytanie: Kto z państwa jest przeciwny?) posłowie głośno wyrażają swoją opinię w sprawie i w zależności od tego, czyje „okrzyki” przeważają (zwolenników czy przeciwników wniosku), Spiker ogłasza rozstrzygnięcie: „Myślę, że przeważały głosy zwolenników” („I think the Ayes / Noes have it...”) oraz “I think the Contents / Non-contents have it” w Izbie Lordów). Niemniej jednak w niektórych przypadkach deputowani wnoszą o przeprowadzenie głosowania przez podział (zaoponowali po ogłoszeniu rozstrzygnięcia głosowania przez Spikera) lub też Spiker nie może jednoznacznie określić, których głosów na sali było więcej (przeciwnych czy aprobujących). Wprowadzona w 1906 r. formuła głosowania przez podział (*divisions*) jest co do

padku za przyjęciem wniosku musiałoby opowiedzieć się co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów (z uwzględnieniem mandatów wakujących, tj. 433 głosy za w przypadku Izby Gmin liczącej 650 członków)²¹.

Drugim przypadkiem wcześniejszego rozwiązania parlamentu jest przegłosowanie w Izbie Gmin wotum nieufności dla rządu. W takim przypadku, wybory muszą zostać przeprowadzone, chyba że w ciągu następnych 14 dni Izba Gmin przegłosowała wotum zaufania dla alternatywnego rządu.

Co istotne omawiana ustawa nie przewiduje możliwości przedłużenia terminu 14 dni, o którym mowa wyżej. Rozwiązanie parlamentu nie musi przy tym nastąpić natychmiast po spełnieniu przesłanki pozwalającej na przeprowadzenie wcześniejszych wyborów. Ustawa przewiduje bowiem uprawnienie premiera do rekomendowania monarsze określonego dnia na przeprowadzenie wyborów²².

Przyjmuje się jednak, że ustawa z 2011 r. nie odnosi się do tradycyjnych sposobów wyrażania zaufania do rządu. Jak już wskazałam, niedawne sprawozdanie Komisji Administracji Publicznej i Spraw Konstytucyjnych Izby Gmin zatytułowane *Rola Parlamentu w Konstytucji Wielkiej Brytanii – sprawozdanie okresowe o statusie i skutkach wniosków o wotum zaufania oraz ustawy o stałej kadencji parlamentu z 2011 r.* przedstawia i uzasadnia stanowczy pogląd, że ww. ustawa w żaden sposób nie wpłynęła na zdolność Izby do wyrażenia zaufania do rządu za pomocą innych środków. Jednakże, jak to zostało powiedziane w sprawozdaniu, obecnie tylko wniosek w spra-

zasady zastrzeżona dla kontrowersyjnych lub istotnych spraw, w odniesieniu do których należy dokładnie określić ilość posłów głosujących za i przeciw (por. H. Barnett, *Constitutional and administrative law*, Londyn 2009, s. 353).

W takich sytuacjach Spiker nakazuje oczyścić pomieszczenia wykorzystywane w celu głosowania („Clear the Lobbies” oraz „Clear the Bar” w Izbie Lordów) a dzwon wzywa parlamentarzystów spoza sali na głosowanie. Po dwóch minutach od postawienia pytania po raz pierwszy (w czasie których strony przeciwne wyznaczają protokolantów (*tellers*) Spiker zadaje pytanie ponownie (jeśli znowu są rozbieżne głosy – oznacza to konieczność przeprowadzenia głosowania przez podział). Polega ono na tym, iż Spiker wskazuje protokolantów wybranych przez frakcje oraz kieruje przeciwników i zwolenników postawionego pytania do odpowiednich pomieszczeń (np. przeciwnicy na prawo, zwolennicy na lewo). Nazwiska posłów są zapisywane i ilość głosów jest liczona zarówno przez sekretarzy Izby, jak też przez frakcyjnych protokolantów. Warto bowiem zauważyć, że w parlamencie westminsterskim do tej pory nie zainstalowano żadnego (mechanicznego czy elektronicznego) systemu liczącego głosy. Wyniki głosowania ogłasza Spiker. W przypadku, gdy w wyniku głosowania okaże się, że głosy podzieliły się po równo – to on ma decydujący głos; szerzej na ten temat zob. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze...*, *op. cit.*, s. 72 i n.

21 Początkowo proponowano większość 55%, ale uwzględniono w tym zakresie komentarze opozycji i mediów, którzy wskazywali, iż jest to propozycja utrzymująca przewagę egzekutywy nad parlamentem (por. O. Gay, I. White, *Fixed-term Parliaments*, SN/PC/831, 28 lipca 2010 r., www.parliament.uk (31. 01.2019).

22 House of Commons Library Briefing, *Confidence motions*, 16 stycznia 2019 r., s. 6; <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02873> (31.01.2019).

wie wotum nieufności, o którym mowa w ww. ustawie, może doprowadzić do wcześniejszych wyborów powszechnych²³.

Przed ustawą z 2011 r. brak zaufania parlamentu dla rządu mógł doprowadzić do rozwiązania parlamentu jako alternatywy dla rezygnacji rządu. Omawiana ustawa usunęła prerogatywę monarchy pozwalającą rozwiązać w takim przypadku parlament, w związku z czym nie można już składać wniosków o rozwiązanie. Praktyka jednak polegała na tym, że rząd jest tylko zobowiązany do rezygnacji (a przed uchwaleniem ustawy z 2011 r. – dążył do rozwiązania) po tym, jak został pokonany w głosowaniu wotum zaufania, chociaż znacząca porażka w jakimkolwiek innym głosowaniu mogła także doprowadzić do postawienia wniosku o wotum zaufania.

Ogólnie rzecz ujmując, istnieją trzy główne rodzaje wniosków, które są testem zaufania Izby Gmin do rządu: wotum zaufania zainicjowane przez rząd²⁴; wniosek o wotum nieufności²⁵ zainicjowane przez opozycję; oraz inne wnioski, które ze względu na szczególne okoliczności można uznać za wnioski o wotum nieufności lub zaufania²⁶.

Od 1895 r. rządy czterokrotnie ponosiły klęskę w głosowaniu wniosków o wotum zaufania. W 1895 r. i w styczniu 1924 r. doprowadziły do rezygnacji rządu, a w październiku 1924 r. i 1979 r. poprzedzały wnioski o rozwiązanie parlamentu.

4. Wpływ the Fixed-term Parliaments Act 2011 na brytyjski system konstytucyjny

Określenie sztywnej kadencji parlamentu od dawna było przedmiotem dyskusji przedstawicieli polityki, doktryny prawa konstytucyjnego oraz mediów. Należy jednocześnie podkreślić, iż propozycja koalicyjnego rządu w zakresie wprowadzenia kadencyjności Izby Gmin, w jej kontynentalnym znaczeniu, była pierwszą mającą realny kształt i faktycznie wniesioną do parlamentu. Zarówno ta propozycja rządu jak i projekt ustawy o parlamentarnej ordynacji wyborczej i okręgach wyborczych (*The Parliamentary Voting System and Constituencies Bill*²⁷), opublikowane po wyborach w maju 2010 r., wzbudziły powszechne zainteresowanie i dyskusję. Co ciekawe, o ile zmiany w zakresie reformy prawa wyborczego (zmiana sposobu przeliczania głosów na mandaty, jak i zredukowanie liczebności Izby Gmin) nie wzbudziły publicz-

23 Public Administration and Constitutional Affairs Committee report, The Role of Parliament in the UK Constitution, Interim Report the Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cm-pubadm/1813/1813.pdf> (31.01.2019).

24 Confidence motions.

25 No confidence motions.

26 House of Commons Library Briefing, Confidence motions, 16 stycznia 2019 r., s. 3; <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02873> (31.01.2019).

27 Projekt ustawy nr 63 w sesji 2010-2011, www.parliament.uk (31.01.2019).

nej dyskusji, tak propozycja wprowadzenia pięcioletniej kadencji odbiła się szerokim echem. Ponadto poza wskazaną wyżej krytyką pierwotnie zaproponowanej 55% większości dla rozwiązania parlamentu podnoszono także inne wątpliwości, w tym także natury konstytucyjnej.

Po pierwsze, zastanawiano się, czy z punktu widzenia zasady suwerenności parlamentu²⁸ możliwe jest wprowadzenie regulacji wiążącej dla kolejnych parlamentów. W związku z faktem, iż brytyjska konstytucja ma charakter nieskodyfikowany, a ustawy uchwalane przez parlament mają tę samą moc prawną²⁹, nie ma żadnych przeszkód, aby kolejny parlament zmienił przyjęte w tym zakresie regulacje. Jednocześnie wyrażany był niepokój o wzajemne relacje między proponowanymi regulacjami a postanowieniami *Parliaments Acts*, które przewidują możliwość wydłużenia pełnomocnictw udzielonych posłom w wypadku wojny lub innych sytuacji nadzwyczajnych. Postanowienia te były wykorzystywane w celu wydłużenia kadencji parlamentu zarówno w czasie I jak i II wojny światowej. Ponadto powstała obawa, że proponowane regulacje utrudnią stosowanie konwenansu konstytucyjnego w zakresie rozwiązania parlamentu po przegłosowaniu wotum nieufności dla rządu³⁰. O ile

28 Treść zasady suwerenności oznaczającej, że kompetencje Parlamentu mają charakter pierwotny i najwyższy, oraz uznanie Parlamentu za źródło legitymowania całego porządku prawnego w państwie prowadzi do wniosku, iż po pierwsze – nie ma takiego prawa, którego Parlament nie mógłby uchwalić lub zmienić, po drugie – Parlament nie jest ograniczony ustawami wcześniej uchwalonymi, ani też jego ustawy nie wiążą Parlamentów kolejnych kadencji, a po trzecie – nikt, nie wyłączając sądów, nie może ogłaszać ustawy Parlamentu za nieważną (por. A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 60).

29 Warto jednak wskazać, iż od około 2003 r. (orzeczenie *Thoburn v. Sunderland City Council* [2003] Q.B. 151) zarówno w doktrynie, jak też w orzecznictwie zaczęto wyróżniać kategorię tzw. ustaw konstytucyjnych (*constitutional statutes*), które od „zwykłych ustaw” ma odróżniać nie tylko specyficzna materia regulacji (relacje między obywatelami a państwem, fundamentalne prawa konstytucyjne), ale także moc prawna tych aktów polegająca na utrudnionym trybie zmiany ich postanowień (szerzej na temat wątpliwości związanych z takim rozróżnieniem zob.: *Constitutional statutes*, „*Statute Law Review*” 2007, nr 28(2), <http://slr.oxfordjournals.org>, s. iii–v (31.01.2019)).

30 Przed uchwaleniem ustawy z 2011 r. w Wielkiej Brytanii obowiązywał konwenans, zgodnie z którym dla uchwalenia wotum nieufności dla rządu potrzeba zwykłej większości. Doprowadziło to w dniu 28 marca 1979 r. do upadku rządu Partii Pracy z powodu nieobecności jednego z posłów partii rządzącej i zwycięstwa w następnych wyborach partii konserwatystów. Ponadto nie ma jednoznacznego stanowiska co do konsekwencji uchwalenia wotum nieufności, tj. czy skutkiem jest podanie się rządu do dymisji, czy też prośba premiera skierowana do monarchy o wcześniejsze rozwiązanie parlamentu. Praktyka konstytucyjna w tym zakresie (cztery przypadki od 1895 r.) wskazuje, że w rezultacie następuje wcześniejsze rozwiązanie parlamentu. Niemniej jednak w związku z faktem, iż tryb uchwalania wotum nieufności dla rządu nie jest uregulowany w formie ustawy ani też postanowień regulaminowych Izby Gmin, w praktyce jego stosowanie nastrocza wiele trudności (forma i zasady procedowania odpowiedniego wniosku, rodzaje wotum nieufności). Więcej na ten temat zob. R. Kelly, T. Powell, *Confidence motions*, SN/PC/2873, 9 lipca 2010 r., www.parliament.uk (31.01.2019).

bowiem premier David Cameron przedstawiał reformę w tym zakresie jako osłabienie pozycji egzekutywy względem parlamentu (po raz pierwszy w historii Wielkiej Brytanii, premier decyduje się zrezygnować z przysługującego mu uprawnienia poproszenia monarchy o wcześniejsze rozwiązanie parlamentu), o tyle przedstawiciele opozycji uznali to za działania mające na celu destabilizowanie rządu (umożliwia ono bowiem wycofanie się z koalicji i głosowanie za wotum nieufności dla rządu bez jednoczesnego przeprowadzenia wyborów powszechnych)³¹. Jednocześnie uwagę opinii publicznej przyciągała decyzja o wprowadzeniu 5-letniej kadencji (nie 3-letniej czy 4-letniej) oraz fakt, że datę kolejnych wyborów wyznaczono na ten sam dzień, w którym mają się odbyć wybory do Parlamentu Szkockiego i Walijskiego Zgromadzenia Narodowego³².

Jako zalety wprowadzenia sztywnej 5-letniej kadencji parlamentu najczęściej wskazuje się: wyeliminowanie uprzywilejowania partii rządzącej w zakresie możliwości przeprowadzenia wyborów w najbardziej dogodnym dla niej terminie, zlikwidowanie niepewności co do terminu przeprowadzenia wyborów, mającej negatywny wpływ nie tylko na politykę rządu i działanie innych partii politycznych, ale także na gospodarkę państwa. Jednocześnie zwolennicy tego rozwiązania wskazują, iż obecnie rola monarchy w procesie ustalania terminu wyborów jest dość kontrowersyjna. Chociaż formalnie monarcha może odmówić wcześniejszego rozwiązania parlamentu, m. in. w sytuacji przeprowadzenia wyborów parę miesięcy wcześniej, w wyniku których powstał mniejszościowy rząd, w praktyce konstytucjoniści mają wątpliwości co do możliwości odmowy w takiej sytuacji³³.

Natomiast argumenty przeciwników wprowadzenia kadencyjności brytyjskiego parlamentu wskazywały na wynikającą z proponowanej regulacji zachętę do formowania rządów koalicyjnych. Ich zdaniem partia rządząca, tracąca poparcie parlamentu, będzie wolała znaleźć partnera (tj. stworzyć rząd koalicyjny) niż zdecydować się na przeprowadzenie wcześniejszych wyborów. Jak wskazałam, brytyjska praktyka konstytucyjna stanowi, że trwanie rządu uzależnione jest od poparcia parlamentu. Utrata przez rząd poparcia parlamentu daje elektoratowi prawo do wskazania w wyborach partii, której chce powierzyć misję formowania nowego rządu³⁴.

Pierwsze głosy przemawiające za uchyleniem omawianej ustawy pojawiły się w Westminsterze już w 2014 r., kiedy to dwóch deputowanych Izby Gmin (Richard Drax i sir Edward Leigh) wnioskowało o przeprowadzenie stosownej debaty. Oponenti tego poglądu podnosili, że „nie byłoby demokratycznym odebranie władzy

31 Zob. A. Michalak, Projekty reformy sposobu głosowania w wyborach do Izby Gmin i kadencji parlamentu, „Studia Wyborcze”, t. 10, 2010, s. 93 i n.

32 *Ibidem*.

33 V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford 1997, s. 160 i n.

34 O. Gay, I. White, *Fixed-term Parliament, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/831, 6 listopada 2007, www.parliament.uk (31.01.2019).

parlamentowi i przywrócenie kompetencji, która pozwala premierowi indywidualnie decydować o dacie wyborów powszechnych” (Graham Allen). Stwierdził także, że sztywna kadencja parlamentu zapewnia „jasność” i praktyczne korzyści. Deputowani, rząd i wybrane komisje mogą „zaplanować nasz program legislacyjny, ponieważ wiemy, kiedy początek, środek i koniec”³⁵. Inny członek Izby Gmin – Austin Mitchell – opowiedział się za krótszą, 3-letnią kadencją. Deputowani wnosili również projekty ustaw mające na celu uchycenie omawianej ustawy, np. projekt wniesiony 12 czerwca 2014 r. przez lorda Grocotta czy projekty wniesione w 2015 r. przez lorda Desai i sir Alana Ducana (który jako jedyny dotarł do drugiego czytania)³⁶.

5. Wnioski końcowe

Powyższa analiza pozwoliła zauważyć, że reforma kadencji Westminsteru stanowiła kolejny etap zmian w zakresie brytyjskiego prawa konstytucyjnego, które były konsekwentnie wdrażane od 1997 r. Jednocześnie na zainteresowanie zasługuje sposób przygotowywania znaczących reform instytucjonalnych w Wielkiej Brytanii. O ile w nauce polskiego prawa konstytucyjnego zwykliśmy odwoływać się do praktyki konstytucyjnej określonych państw, tj. Francji czy Niemiec, o tyle Brytyjczycy nie mają żadnych zahamowań przed wprowadzaniem konstrukcji o dość egzotycznym rodowodzie, niezbyt długiej tradycji czy też wzorowanych na regulacjach przyjętych w byłych koloniach brytyjskich albo państwach Brytyjskiej Wspólnoty Narodów³⁷. Jednocześnie analizując projekt ustawy o kadencji parlamentu w kontekście prawno-porównawczym, komisja specjalna Izby Lordów ds. konstytucji, poza doświadczeniami takich państw jak Kanada, Australia i Nowa Zelandia, wyraziła zainteresowanie regulacjami obowiązującymi w powyższym zakresie w Szwecji i Norwegii oraz Niemczech³⁸.

Ponadto, praktyka konstytucyjna pokazała, że wprowadzenie stałej kadencji nie wyklucza możliwości przeprowadzenia wcześniejszych wyborów pod warunkiem, że rząd posiada wystarczające poparcie parlamentu. Ustawa ta nie zmieniła (uchyliła) też innych procedur umożliwiających odwołanie rządu, choć nie prowadzących do przedterminowych wyborów. Negatywne opinie dotyczące wpływu tej ustawy na mniejszą efektywność parlamentu, zwłaszcza w ostatniej sesji, nie znajdują potwierdzenia w statystykach, jeśli weźmie się pod uwagę praktykę Westminster-

35 Cyt. za R. Kelly, Fixed-term Parliaments Act 2011, House of Commons Briefing Paper, no. 06111, 27 kwietnia 2017, www.parliament.uk (31.01.2019).

36 *Ibidem*, s. 14 i n.

37 Dla przykładu można wskazać, iż przygotowując zmiany w zakresie wyboru Spikera Izby Gmin, wzorowano się na regulacjach przyjętych w tym zakresie w Kenii (por. R. Kelly, The election of a Speaker, SN/PC/05074, 11 marca 2010 r., www.parliament.uk (31.01.2019)).

38 House of Lords Select Committee on the Constitution, Call for Evidence: Fixed-term Parliaments, 15 lipca 2010 r., www.parliament.uk (31.01.2019).

steru sprzed 2011 r. Wreszcie, konsekwencje podjęcia przez Brytyjczyków decyzji o wyjściu z Unii Europejskiej mają – w moim przekonaniu – znaczenie dla wszystkich płaszczyzn funkcjonowania parlamentu brytyjskiego po 2016 r., a zatem także dla oceny stosowania ustawy o stałej kadencji parlamentu.

BIBLIOGRAFIA

- Barnett H., *Constitutional and administrative law*, Londyn 2009.
- Bogdanor V., *The Monarchy and the Constitution*, Oxford 1997.
- Constitutional statutes, „Statute Law Review” 2007, nr 28(2), <http://slr.oxfordjournals.org>.
- Gay O., White I., *Fixed-term Parliaments*, SN/PC/831, www.parliament.uk.
- Hazell R., *The Constitution Unit, University College London, Fixed Term Parliaments*, August 2010, <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/150.pdf>.
- Hook M., Gay O., *Dissolution of Parliament, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/05085, www.parliament.uk.
- House of Commons Library Briefing, *Confidence motions*, 16 stycznia 2019 r., <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02873>.
- House of Lords Select Committee on the Constitution, *Call for Evidence: Fixed-Term Parliaments*, 15 lipca 2010 r., www.parliament.uk.
- <https://www.parliament.uk/business/news/2019/parliamentary-news-2019/commons-debate-motion-of-no-confidence-in-hm-government>.
- <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/101-uses-zombie-parliament>.
- <https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/records-of-activities-and-membership/public-bills-statistics>.
- Projekt ustawy nr 63 w sesji 2010-2011, www.parliament.uk.
- Rządowe objaśnienia do projektu ustawy, *The Fixed-term Parliaments Bill, Explanatory Notes*, www.parliament.uk.
- Kelly R., Powell T., *Confidence motions*, SN/PC/2873, 9 lipca 2010 r., www.parliament.uk.
- Kelly R., *Fixed-term Parliaments Act 2011, Commons Library Briefing Paper Number 06111*, 27 April 2017, www.parliament.uk.
- Kelly R., *The election of a Speaker*, SN/PC/05074, 11 marca 2010 r., www.parliament.uk.
- Kelly R., *Wash-up, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/05398, 11 marca 2010, www.parliament.uk.
- Michalak A., *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013.
- Michalak A., *Projekty reformy sposobu głosowania w wyborach do Izby Gmin i kadencji parlamentu*, „Studia Wyborcze”, t. 10, 2010.
- Norton P., *The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence*, „Parliamentary Affairs” 2016, vol. 69.

- Public Administration and Constitutional Affairs Committee report, The Role of Parliament in the UK Constitution, Interim Report the Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cm-pubadm/1813/1813.pdf>.
- Public Administration and Constitutional Affairs Committee report, The Role of Parliament in the UK Constitution, Interim Report the Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cm-pubadm/1813/1813.pdf>.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- Rogers R., Walters R., Walters R. H., *How Parliament works*, Edynburg 2006.
- Urbaniak K., *Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, (w:) S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do Parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Zakamycze 2006.
- White I., Kelly R., Coleman Ch., *General election timetable, Notes on Parliament and Constitution*, SN/PC/4454, 17 marca 2010, www.parliament.uk.
- Wiecech T., *Wpływ ustawy o kadencji parlamentu (Fixed-term Parliaments Act, 2011) na brytyjski system rządów*, (w:) A. Zięba (red.), *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, Kraków 2013.

Łukasz Jakubiak

Uniwersytet Jagielloński

lukasz.jakubiak@uj.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6219-8161>

Francuski system rządów z perspektywy sześćdziesięciu lat stosowania Konstytucji V Republiki

The French System of Government from the Perspective of Sixty Years of Application of the
Constitution of the Fifth Republic

Abstract: The paper concerns the system of government adopted in the French constitution of 1958 and its evolution in subsequent years. Some attention is given to the origins of the Fifth Republic, which was perceived by the most important creators of the aforementioned constitution as a renewed parliamentary regime. The evolution of this system took place in two ways. First of all, its shape has been set by some constitutional amendments (e.g. the introduction of the general presidential election as well as the shortening of the presidential term to five years). Secondly, these changes have been complemented by the practice of exercising power (e.g. the emergence of informal political responsibility of the government to the head of state). The unwritten rules of political life have consequently become an equally important component of the system of government. This, in turn, contributes to some differences as to how the system of government applied under the Fifth Republic should be defined. At the constitutional level the regime still seems to be quite close to the parliamentary model, but in political practice it gains the characteristics of semi-presidentialism based, inter alia, on double political responsibility of the cabinet.

Keywords: the Fifth French Republic, system of government, parliamentarianism, semi-presidentialism, political responsibility, head of state, government, parliament

Słowa kluczowe: V Republika Francuska, system rządów, parlamentaryzm, semiprezydencjalizm, odpowiedzialność polityczna, głowa państwa, rząd, parlament

1. Wprowadzenie

W 2018 roku minęło sześćdziesiąt lat od uchwalenia konstytucji V Republiki. W porównaniu z poprzednimi aktami konstytucyjnymi Francji obowiązująca ustawa zasadnicza wykazuje się wysoką trwałością (jak dotąd dłużej obowiązywały tylko ustawy konstytucyjne regulujące ustrój III Republiki), co samo w sobie może skła-

niać do wniosku o powodzeniu przygotowanego u schyłku lat 50. ubiegłego wieku gaullistowskiego projektu ustrojowego. Sześć dekad, które upłynęły od jego realizacji, spowodowało jednak, że pierwotna konstrukcja konstytucyjna uległa w wielu punktach istotnym przekształceniom. Nie były one w każdym przypadku wynikiem zmian wprowadzanych do konstytucji w oparciu o przyjęte procedury rewizyjne. Na taką ewolucję oddziaływały m.in. orzecznictwo (czego dowodzi najlepiej wypracowanie przez Radę Konstytucyjną koncepcji bloku konstytucyjnego), głoszone przez najważniejszych przywódców politycznych idee ustrojowe czy też partyjne konfiguracje większościowe na poziomie parlamentarnym, które – jeśli odbiegały od profilu politycznego prezydentury – mogły generować daleko idące, choć wciąż pozwalające na powrót do *status quo ante*, procesy akomodacyjne. Te ostatnie wydają się szczególnie istotne, bowiem miarą trwałości określonego, odzwierciedlonego w konkretnym akcie konstytucyjnym porządku ustrojowego jest zdolność adaptowania się do zmieniających się okoliczności politycznych, wpływających na całość systemu politycznego danego państwa¹.

W warunkach ustroju zainaugurowanego w 1958 roku wśród istotnych, choć niekoniecznie równie ważnych, „momentów ustrojowych” można wymienić m.in. „nowe narodziny” V Republiki w związku z wprowadzeniem powszechnych wyborów prezydenckich i zapoczątkowanej wieloletniej konfiguracji proprezydencko oddziałującego „efektu większościowego” (*fait majoritaire*), czyli układu zapewniającego całej dualistycznej egzekutywie trwałe i przewidywalne wsparcie większości parlamentarnej² (1962); utratę władzy przez obóz centroprawicy, w którym stałym, choć niekoniecznie dominującym, komponentem pozostawali gaulliści i objęcie władzy przez krytyczną wobec V Republiki lewicę (1981); wystąpienie pierwszego okresu koabitacji, której jedną z konstytucyjnych cech stanowiło polityczne rozbitcie władzy wykonawczej (1986); podjęcie działań zmierzających do petryfikacji układu politycznie jednolitej egzekutywy poprzez skrócenie kadencji prezydenta do pięciu lat oraz inne powiązane z tym zmiany normatywne (2000-2001); wreszcie dokonanie najszerzej zakrojonej nowelizacji konstytucji V Republiki pod hasłem modernizacji funkcjonujących dotąd instytucji i rozwiązań ustrojowych (2008). Wspólnym mianownikiem sygnalizowanych wyżej modyfikacji, przekształceń, adaptacji albo momentów sprawdzenia jakości ustanowionych instytucji pozostaje ich bliższy lub

-
- 1 Na temat akomodacyjnych właściwości systemów rządów zob. szerzej: J. Szymanek, Modernizacja i akomodacja konstytucyjnych systemów rządów we współczesnych systemach politycznych, „Politeja” 2007, nr 7, s. 147-182.
 - 2 W takim ujęciu „efekt większościowy” jest traktowany *sensu largo*, czyli jako synonim tzw. prezydenccjalizmu większościowego (*présidentialisme majoritaire*) – układu zakładającego, że nie tylko rząd, ale także prezydent ma oparcie w ugrupowaniu lub koalicji dysponujących bezwzględną większością mandatów w izbie zdolnej do pociągnięcia rządu do odpowiedzialności politycznej. „Efekt większościowy” w tym znaczeniu jest przeciwieństwem koabitacji; zob. O. Gohin, *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 604-608.

dalszy, ale zawsze dostrzegalny związek z funkcjonowaniem systemu rządów (traktowanego jako układ organów władzy wykonawczej oraz ustawodawczej ze szczególnym uwzględnieniem struktury łączących je powiązań), jakkolwiek trzeba mieć na względzie, że niektóre z wymienionych uwarunkowań wiązały się ze zmianami konstytucyjnymi lub ustawowymi, a inne można postrzegać jako uwarunkowania *stricte* polityczne lub jedynie jako formę weryfikacji zastosowanych rozwiązań normatywnych w praktyce sprawowania władzy. *Notabene* to właśnie synteza „twardych” czynników instytucjonalnych oraz „miękkich” zjawisk politycznych zadecydowała o specyfice systemu rządów V Republiki, a w szczególności wpłynęła na kierunki jego trwającej już sześć dekad ewolucji.

Zasadniczym celem artykułu jest zatem dokonanie syntetycznego przeglądu konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych komponentów francuskiego systemu rządów, dzięki czemu możliwe będzie ustalenie, w jakim stopniu na jego obecną formułę złożyły się uwarunkowania pozaprawne, które niekiedy były następstwem zmian normatywnych, a niekiedy leżały u ich podłoża, a w jakim aktualna pozostaje literalnie odczytywana ustawa zasadnicza. Można postawić tezę, że następstwem kilkudziesięcioletniej ewolucji stało się ewidentne odejście od pierwotnej, wyrażonej w samym tekście z 1958 r., koncepcji ustrojowej, przy czym należy w tym widzieć raczej efekt długotrwałego i wielowarstwowego procesu, a nie wyłącznie jeden, z góry zaprojektowany i punktowo zrealizowany zabieg z zakresu „inżynierii konstytucyjnej”, prowadzący do nagłej redefinicji przyjętych założeń. Powstaje jednocześnie pytanie o trwałość schematu funkcjonowania instytucji ustrojowych umiejscowionych w obrębie systemu rządów, dla którego sama litera konstytucji nie tworzy jedyne punktu odniesienia. Interpretacja prezydencka, która obowiązuje nieprzerwanie od zakończenia w 2002 r. trzeciego okresu koabitacji, wydaje się utwierdzać w przekonaniu, że zachodzące modyfikacje przyniosły już utrwalone rezultaty. Nie pozostaje to zresztą bez wpływu na występujące w literaturze przedmiotu różnice zdań co do sposobu definiowania aktualnego systemu rządów V Republiki, który w szczególności w opinii autorów francuskich wykazuje nadal dostrzegalne związki z ustrojem parlamentarnym, a zdaniem innych – tu dominują autorzy anglosascy – zrywa z parlamentaryzmem, stając się wręcz podręcznikową postacią modelu semiprezydenckiego. Kwestia stosowanego nazewnictwa również nie powinna więc zostać pominięta, a przyjmowane w tym zakresie propozycje warto potraktować jako narzędzie przydatne do opisu samej ewolucji V Republiki. Rozstrzygnięcie sygnalizowanych wyżej zagadnień wymaga przyjęcia określonej perspektywy metodologicznej, u podstaw której leży założenie, że systemu rządów nie powinno się sprowadzać do wymiaru czysto konstytucyjnego, lecz należy go identyfikować w oparciu o różnorodne czynniki pozaprawne, które mogą niekiedy znacząco „zdeformować” jego czysto konstytucyjną strukturę. Wskazane podejście badawcze wydaje się szczególnie uzasadnione w przypadku V Republiki Francuskiej, której realnie funkcjonujący system rządów zyskiwał na przestrzeni minionych sześciu dekad zróżnicowaną

charakterystykę. Przyjęta perspektywa badawcza nawiązuje w pewnej mierze do zaproponowanej przez Marie-Anne Cohendet koncepcji „systemu zróżnicowanych uwarunkowań” (*système de variables déterminantes*), zwracającej uwagę na istnienie różnego rodzaju czynników zewnętrznych w stosunku do tekstu konstytucji (np. orzecznictwo konstytucyjne, ale także struktura systemu partyjnego czy też wpływ samych aktorów politycznych, np. prezydentów, premierów etc.). Tworzą one otoczenie ujętych w konstytucji mechanizmów i rozwiązań instytucjonalnych, rzutując tym samym na finalny kształt całego systemu politycznego³.

2. Pierwotna formuła systemu rządów w konstytucji z 4 października 1958 roku

Mając na względzie konstytucyjną płaszczyznę systemu rządów, można wyrazić pogląd, że ustawa zasadnicza V Republiki została zbudowana na dwóch filarach. Były nimi dalece zracjonalizowana wersja systemu parlamentarnego, przewidująca wyraźnie wzmocniony (w stosunku do rozwiązań znanych z okresu III i IV Republiki) status ustrojowy rządu wobec parlamentu, połączony z wyraźnym wyeksponowaniem pozycji prezydenta, który zaczął być postrzegany jako zwornik instytucji państwa wyposażony w narzędzia mocnego, instytucjonalnego arbitrażu politycznego. Oba kierunki zmian zostały mocno wyeksponowane przez Michela Debré, jednego z czołowych twórców ustroju V Republiki, w wystąpieniu przed Radą Stanu z 27 sierpnia 1958 r., w którym zostały syntetycznie zestawione rezultaty prac konstytucyjnych. Ówczesny minister sprawiedliwości mocno uwypuklał konieczność odnowienia ustroju parlamentarnego, a nawet wskazał na potrzebę jego faktycznego stworzenia, gdyż – jak mówił – „z wielu powodów Republice nigdy się to nie udało”⁴. Choć nowa konstytucja nie była dziełem jednego autora, to sam Debré stał za koncepcją racjonalizacji parlamentarizmu w obrębie relacji między rządem a parlamentem, co miało nastąpić m.in. poprzez limitację zakresu materii ustawowych czy też zreorganizowanie procedury legislacyjnej⁵. Idące za tym wzmocnienie egzekutywy kosztem legislatury służyłoby podstawowemu celowi zabiegów racjonalizacyjnych, czyli stabilizacji rządu poprzez zapewnienie równowagi pomiędzy władzami – równowagi, która w warunkach niestabilnego systemu niezracjonalizowanego (przede wszystkim w okresie III Republiki, a częściowo także tej powołanej w 1946 r.) pozostawała ewidentnie zaburzona. W obrębie zrewidowanego modelu parlamentarnego mieściły się także koncepcje prezentowane przez innych projektodawców konstytu-

3 M.-A. Cohendet, *Le système de variables déterminantes*, (w:) *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien 2008, s. 119-134.

4 Przemówienie przed Radą Stanu 27 sierpnia 1958 roku, (w:) *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010, s. 229.

5 *Ibidem*, s. 231-232.

cji, w tym samego Charles'a de Gaulle'a, który z kolei skupiał się głównie na drugim, „prezydenckim” filarze nowego ustroju. Choć w jego ujęciu pozycja głowy państwa miała ulec zdecydowanemu wzmocnieniu, to jednak taka rewolucyjna z pewnością nie szła na tyle daleko, by wiązać się z zupełnym porzuceniem rygorów systemu parlamentarnego⁶. Na długo przed przystąpieniem do reformy ustrojowej z 1958 r. de Gaulle mocno akcentował potrzebę wzmocnienia prezydentury w dwóch aspektach – dzięki odbudowaniu prawa do rozwiązania parlamentu oraz wprowadzeniu możliwości odwołania się do suwerena w drodze referendum⁷. Oba te obszary aktywności można postrzegać właśnie przez pryzmat roli głowy państwa jako politycznego arbitra, który interweniuje w sytuacjach szczególnych, a nie lidera władzy wykonawczej, permanentnie i aktywnie uczestniczącego w procesie rządzenia. Na przywiązanie de Gaulle'a do reguł systemu parlamentarnego z wyraźnie zaznaczoną pozycją głowy państwa wskazywało również prezentowane przez niego podejście do newralgicznej z punktu widzenia struktury systemu rządów kwestii politycznej odpowiedzialności gabinetu. W trakcie prac nad konstytucją V Republiki ówczesny premier jednoznacznie zakwestionował możliwość odgrywania przez prezydenta roli inicjatora zmian personalnych w obrębie rządowego członu egzekutywy, wyrażając pogląd, że jedyną formą odpowiedzialności politycznej gabinetu jest ta egzekwowana przez legislaturę⁸. Takie ujęcie korespondowało *notabene* z wymogami dotyczącymi nowej konstytucji, określonymi na początku czerwca 1958 r. przez parlament IV Republiki. W kwestii struktury systemu rządów fundamentem było właśnie utrzymanie zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed legislaturą, co równało się odrzuceniu modelu prezydenckiego⁹.

6 W słynnym przemówieniu z Bayeux wygłoszonym 16 czerwca 1946 r. de Gaulle mówił, że do prezydenta miało należeć pełnienie funkcji arbitra ulokowanego „ponad podziałami politycznymi (*au-dessus des contingences politiques*)”, a miał ją realizować „czy to poprzez głos doradczy czy, w momentach poważniejszego kryzysu, poproszenie narodu o podjęcie decyzji w drodze wyborów”; zob. Wystąpienie w Bayeux, 16 czerwca 1946 r., (w:) V Republika Francuska. Idee..., s. 86. Naszkicowany wówczas obraz władzy prezydenckiej był podtrzymywany w kolejnych latach poprzedzających powołanie ostatniego rządu IV Republiki, na którego czele stanął właśnie de Gaulle, oraz rozpoczęcie prac nad konstytucją z 1958 r.

7 Szerzej na ten temat zob. Ł. Jakubiak, Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe, Kraków 2012, s. 70-78.

8 Podczas posiedzenia Konstytucyjnego Komitetu Konsultacyjnego z 8 sierpnia 1958 r. de Gaulle stwierdził: „Premier jest odpowiedzialny przed parlamentem, a nie przed szefem państwa w odniesieniu do tego, co dotyczy sytuacji politycznej (*conjoncture politique*). Zasadniczą rolą szefa państwa jest zapewnienie właściwego funkcjonowania władz publicznych. (...) Jeśli premier wystąpi z wnioskiem o odwołanie jednego ze swoich ministrów, prezydent Republiki podpisuje dekret, ale inicjatywa w przedmiocie tej decyzji nie jest podejmowana przez niego samego (*n'est pas prise de son propre chef*)”; zob. Travaux préparatoires de la Constitution du 4 Octobre 1958. Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel, Paris 1960, s. 118.

9 O. Gohin, Droit..., s. 573-578.

Idea odnowy systemu parlamentarnego w dwóch zasadniczych obszarach, czyli relacji pomiędzy rządem a parlamentem oraz zakresu władzy prezydenckiej, stanowiła zatem syntezę koncepcji ustrojowych głoszonych z jednej strony przez Debré, a z drugiej – przez samego de Gaulle’a, czyli dwóch najważniejszych, choć nie jedy-nych, architektów nowej konstrukcji konstytucyjnej. Oba uzupełniające się, bo dotyczące różnych aspektów systemu rządów, kierunki myślenia znalazły odbicie w tekście konstytucji uchwalonym we wrześniu 1958 r. Sfery aktywności prezydenta i rządu zostały w nim jasno rozdzielone. Pierwszemu powierzona została rola arbitra oraz gwaranta właściwego działania władz publicznych (art. 5), natomiast drugiemu – zadanie określania i prowadzenia polityki (art. 20). Co szczególnie istotne z punktu widzenia późniejszej praktyki ustrojowej, w konstytucji w żaden sposób nie uregulowano odpowiedzialności rządu przed prezydentem, utrzymując – choć w wersji mocno zracjonalizowanej – występującą także dwóch poprzednich republikach odpowiedzialność parlamentarną. Dymisja gabinetu mogła zatem nastąpić wskutek uchwalenia wotum nieufności, nieudzielenia wotum zaufania (art. 50 w związku z art. 49 ust. 1 i 2) albo złożenia rezygnacji przez samego premiera (art. 8 ust. 1). Głowa państwa nie była wybierana w głosowaniu powszechnym, a przez kolegium elektorskie. Wybory powszechne były wówczas postrzegane jako niezbyt przystające do systemu parlamentarnego, w którym przyjmuje się przecież model prezydentury arbitrażowej, nawet jeśli miał to być arbitraż zakładający duży stopień aktywizmu głowy państwa¹⁰ (o nieprzyjęciu zasady powszechności zadecydowały jednak także czynniki sytuacyjne, związane z istnieniem Unii, a następnie Wspólnoty Francuskiej i ewentualną koniecznością przeprowadzania takich wyborów na całym jej obszarze¹¹). Niektóre kompetencje prezydenckie zostały zwolnione z wymogu kontrasygnaty, przy czym same w sobie nie dawały one możliwości bieżącego kierowania sprawami państwa, a raczej możliwość interwencji w szczególnych okolicznościach (np. rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, korzystanie z nadzwyczajnych uprawnień w razie zagrożenia państwa, występowanie z orędziami do izb parlamentu). Wskazane wyżej elementy konstrukcyjne nie pozostawiały wątpliwości, że głoszona przez twórców konstytucji idea podtrzymania ustroju parlamentarnego doczekała się realizacji, przy czym równocześnie dokonano zrewidowania dotychczasowego proparlamentarnego paradygmatu ustrojowego. Wykreowany system rządów nawiązywał wskutek tego do pierwotnej odmiany parlamentaryzmu, tj. parlamentaryzmu dualistycznego, w ra-

10 F. Decaumont, *L'élection du Président de la République*, (w:) *L'écriture de la Constitution de 1958. Actes du colloque du XXXe anniversaire*, Aix-en-Provence, 8, 9, 10 septembre 1988, red. D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi, Paris 1992, s. 148-149.

11 Z drugiej wszakże strony, nawet wybór dokonywany przez kolegium elektorskie można uznać – mimo odrzucenia powszechności – za krok w stronę wzmocnienia prezydentury, skoro sygnalizowało to – jak pisze J. Szymanek – „odejście od wyborów zamkniętych w parlamencie”; zob. J. Szymanek, *Myśl polityczna „ojców” konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3, s. 89.

mach którego pozycja głowy państwa pozostawała wciąż mocno zaznaczona, z czym wiąże się fakt, że ministrowie byli podwójnie odpowiedzialni politycznie (jeszcze przed głową państwa, a już przed parlamentem). Pod rządami konstytucji V Republiki skutkowało to odwróceniem wcześniejszej tendencji, czyli znanego z okresu III i IV Republiki zjawiska zaawansowanej politycznej neutralizacji prezydentury, stanowiącego jedno ze znamion alternatywnej, a obecnie często uważanej za wyjściową czy wręcz za modelową, formuły ustroju parlamentarnego, tzn. parlamentaryzmu monistycznego¹².

3. Zmiany normatywne i ich wpływ na konstrukcję systemu rządów po 1958 roku

W ciągu przeszło sześćdziesięciu lat obowiązywania konstytucja V Republiki była nowelizowana dwadzieścia cztery razy, najczęściej z zastosowaniem właściwego trybu rewizyjnego przewidzianego w jej art. 89. Do wyjątków należało wykorzystywanie innych rozwiązań proceduralnych. Poważne kontrowersje – zarówno wśród uczestników życia politycznego, jak i przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego – budziło stosowanie w tym celu referendum ustawodawczego regulowanego w art. 11. Właśnie w tym trybie została zrealizowana jedna z najbardziej znaczących nowelizacji konstytucji z 1958 r., a mianowicie dokonane w 1962 r. wprowadzenie zasady powszechności w odniesieniu do personalnej obsady urzędu prezydenckiego¹³. Wycofanie się z dotychczasowych mechanizmów elekcyjnych sygnalizowało, mimo że nie towarzyszyły temu żadne zmiany dotyczące zakresu uprawnień głowy państwa, istotną zmianę w odniesieniu do realizowanego modelu władzy prezydenckiej. Na dalszy plan miała tym samym zejść wizja prezydentury zarysowana przez de Gaulle'a w okresie prac nad konstytucją z 1946 r., a następnie podtrzymywana w okresie utworzonej nią IV Republiki, gdy obóz gaullistowski pozostawał poza głównym nurtem życia politycznego¹⁴. Na aktualności traciła bowiem oparta na art.

12 Szerzej na ten temat zob. Ph. Lauvaux, A. Le Divillec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris 2015, s. 196-204.

13 Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, „Journal Officiel de la République Française”, 7 X 1962, <https://www.legifrance.gouv.fr/30.01.2019>. Zmiana była podyktowana przekonaniem de Gaulle'a, że dotychczasowy sposób wyboru głowy państwa, ze względu na udział kolegium elektorskiego nie dający odpowiednio silnej legitymacji społecznej piastunowi tego stanowiska, nie będzie właściwy w odniesieniu do jego następców. Ci bowiem, inaczej niż sam de Gaulle, nie dysponowaliby silną legitymacją wpływającą z działalności politycznej poprzedzającej ustanowienie nowych instytucji ustrojowych, w szczególności w okresie II wojny światowej; zob. J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *Histoire de la Ve République 1958-2007*, Paris 2007, s. 84-85.

14 Bernard Chantebout mówi w tym kontekście o zjawisku „ponownego pisania” (re-écriture) konstytucji V Republiki, przez które rozumie m.in. odejście od podstawowych reguł semantycznych

5 konstytucji idea głowy państwa jako ponadpartyjnego arbitra zdystansowanego od procesu rządzenia państwem w jego bieżącym wymiarze, a wskutek tego mającego odgrywać – jak mówił Debré we wspomnianym przemówieniu przed Radą Stanu – rolę zwornika instytucji ustrojowych¹⁵. Zmianę optyki w tym względzie unaoczniała wizja prezydentury przedstawiona przez de Gaulle'a podczas konferencji prasowej z 31 stycznia 1964 r.¹⁶, a zatem kilkanaście miesięcy po wprowadzeniu powszechnej elekcji prezydenckiej (jakkolwiek pierwsze takie wybory odbyły się dopiero po zakończeniu siedmioletniej kadencji de Gaulle'a, w 1965 r.). Ówczesny prezydent, choć dostrzegał odrębny status premiera w obrębie władzy wykonawczej, a tym samym także różnice dzielące system francuski od amerykańskiego modelu prezydenckiego, dawał do zrozumienia, że liderem egzekutywy ma być głowa państwa, a rząd winien koncentrować się przede wszystkim na wykonywaniu polityki prezydenckiej. Stanowiło to jasny sygnał wskazujący na odwołanie się do koncepcji hierarchicznie skonstruowanej władzy wykonawczej, w której premier nie stoi na czele uniezależnionej od prezydenta struktury rządowej, lecz pozostaje mu podporządkowany z tej racji, że ten ostatni jest także zwierzchnikiem egzekutywy. Niebagatelną rolę odgrywał w tym względzie właśnie tryb wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym. Jak bowiem stwierdził de Gaulle, „niepodzielna władza państwowa (*autorité indivisible de l'État*) jest w całości powierzona prezydentowi przez lud, który go wybrał”, a źródłem kompetencji realizowanych przez rząd jest delegacja prezydencka. Co więcej, do prezydenta miało należeć prawo zmiany rządu¹⁷, a przecież tekst konstytucji nie pozostawiał i nadal nie pozostawia wątpliwości, że jest do tego potrzebne wcześniejsze złożenie wniosku przez samego premiera. Trudno więc nie zgodzić się z opinią, że w takim ujęciu dwuwładza w obrębie egzekutywy nie była dopuszczalna¹⁸. W takich warunkach rząd nie mógł bowiem występować jako konkurencyjny względem głowy państwa ośrodek polityczny¹⁹.

stosowanych w prawoznawstwie; zob. B. Chantebout, *La Constitution française*. Propos pur un débat, Paris 1992, s. 41-42.

15 Warto odnotować opinię, którą w doktrynie francuskiej formułują Gérard Conac oraz Jacques Le Gall. Ich zdaniem nowa gaullistowska interpretacja roli prezydenta „wykracza znacznie poza artykuł 5, nawet w jego najbardziej ekstensywnej wykładni (*déborde de beaucoup l'article 5, même dans son interprétation la plus extensive*)”; zob. G. Conac, J. Le Gall, *Article 5*, (w:) F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (red.), *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, Paris 2009, s. 260.

16 *Conférence de presse tenue au Palais de l'Élysée, 31 janvier 1964*, (w:) Charles de Gaulle. *Discours et messages*, t. 4: *Pour l'effort 1962-1965*, Paris 1970, s. 167-188.

17 *Ibidem*, s. 172.

18 E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 138.

19 Zdaniem Jeana-Louisa Debré poglądy przedstawione podczas konferencji prasowej z 31 stycznia 1964 r. sygnalizowały rozpoczęcie „pryncypatu” (*principat*) odznaczającego się silnym jednoosobowym przywództwem politycznym, które nie mogło mieć konkurencji w obrębie władzy wyko-

Nowelizacje konstytucji, które następowały w kolejnych dekadach, nie powodowały zasadniczych przewartościowań w układzie stosunków między legislatywą a egzekutywą oraz w obrębie samej władzy wykonawczej. Jak się okazało, zmian tego typu nie generowały przekształcenia zachodzące na arenie rywalizacji politycznej, w tym dojście do władzy krytycznych wobec rządów centroprawicy oraz samej konstytucji V Republiki partii lewicowych, a także doświadczenie pierwszej koabitacji. Wprawdzie w ostatnich latach drugiej kadencji prezydenckiej François Mitterrand podjął próbę wieloaspektowej reformy ustrojowej (przygotowanej przez tzw. komitet Vedella)²⁰, jednak ostatecznie zgłoszone propozycje nie zostały, w zdecydowanej większości, wprowadzone w życie. Praktyka funkcjonowania politycznie podzielonej władzy wykonawczej przyczyniła się jednak do niezwykle istotnej z punktu widzenia mechanizmów działania instytucji V Republiki nowelizacji z 2000 r., której efektem było skrócenie długości mandatu prezydenckiego z siedmiu do pięciu lat²¹. Podobnie jak wprowadzeniu powszechnych wyborów prezydenckich, zmianie tej nie towarzyszyły inne modyfikacje konstytucyjnej pozycji głowy państwa. Po prawie dwudziestu latach od sygnalizowanej nowelizacji można jednak stwierdzić, że jej wpływ na funkcjonowanie francuskich urzędów ustrojowych pozostaje niebagatelny. Politycznym kontekstem jej przeprowadzania było trwające wówczas zjawisko koabitacji (rozpoczętej w 1997 r., a zakończonej po upływie pełnej pięcioletniej kadencji Zgromadzenia Narodowego). Celem było takie profilowanie układów politycznych będących wynikiem elekcji prezydenckich i parlamentarnych, by utrwalić konfigurację przeciwną, czyli polityczną jednorodność prezydenta, rządu oraz większości parlamen-

nawczej. Wymieniony autor wskazuje jednocześnie na ewidentną zmianę stanowiska w kwestii architektury systemu rządów w porównaniu z tymi, które de Gaulle wyrażał jeszcze w okresie prac nad konstytucją V Republiki; zob. szerzej: J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Issy-les-Moulineaux 2015 (reprint wydania z 1974 r.), s. 274 -277.

- 20 Jak zauważa Katarzyna Kubuj, prezydent Mitterrand zainicjował praktykę powoływania specjalnych zespołów eksperckich, mających na celu wypracowanie zmian konstytucyjnych. Były one ustanawiane także przez jego następców na tym stanowisku; zob. K. Kubuj, *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej*. Przedmiot, tryb, kontrola, Warszawa 2018, s. 169.
- 21 *Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000, relative à la durée du mandat du Président de la République*, „Journal Officiel de la République Française”, 3 X 2000, www.legifrance.gouv.fr (30.01.2019). Nastąpiła w ten sposób rezygnacja z kadencji siedmioletniej, która występowała także w okresie III i IV Republiki (wprowadzono ją w 1873 r.). Pomimo zmian ustrojowych zachodzących w związku z utworzeniem IV, a następnie V Republiki, rozwiązanie wprowadzone kilka lat po upadku II Cesarstwa wykazało się zatem dużą trwałością. W pierwszej połowie lat 70. ubiegłego wieku ówczesny prezydent Georges Pompidou podjął wprawdzie ideę skrócenia mandatu prezydenckiego do pięciu lat (wtedy jeszcze praktyka koabitacji nie była znana), ale ze względu na układ sił politycznych reforma nie została zrealizowana. Na temat siedmioletniej kadencji prezydenckiej w ustroju francuskim zob. szerzej: J.-P. Camby, 1873-1973: cent ans de septennat, „Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger” 2000, nr 4, s. 945-951.

tarnej. Co więcej, towarzyszyła temu istotna zmiana na poziomie ustawowym²², która polegała na odwróceniu kolejności wyborów prezydenckich i parlamentarnych, tak aby te pierwsze odbywały się krótko przed drugimi (w 2002 r. najpierw miało dojść do elekcji parlamentarnej, a w krótkim czasie do prezydenckiej, co – nie licząc specyficznych wyborów z 1958 r. – wcześniej nie wystąpiło). Obie modyfikacje miały w połączeniu powodować, by taka sekwencja odtwarzała się automatycznie w odstępach pięcioletnich, co w poprzednich dekadach skutecznie uniemożliwiała siedmioletnia kadencja prezydencka. Wprawdzie wskazany automatyzm mogłyby zaburzyć przyspieszone wybory prezydenckie lub rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, ale począwszy od 2002 r., gdy po raz pierwszy zaczęły oddziaływać efekty wskazanych zmian normatywnych, sytuacja tego rodzaju nie miała miejsca. W rezygnacji ze stosowania art. 12 konstytucji, który reguluje instytucję rozwiązania Zgromadzenia Narodowego (po raz ostatni nastąpiło to w 1997 r.), można *notabene* widzieć pośredni wpływ omawianych zmian na funkcjonowanie systemu rządów. W związku ze zrównaniem kadencji prezydenckiej i parlamentarnej oraz ich równoległym trwaniem praktyczne znaczenie tego instrumentu uległo zminimalizowaniu²³.

Oceny z punktu widzenia oddziaływania na relacje w trójkącie prezydent – rząd – parlament wymaga także najobszerniejsza jak do tej pory nowelizacja konstytucji V Republiki, czyli zmiany wprowadzone ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 r. o modernizacji instytucji V Republiki²⁴. Ich podstawą były propozycje przedstawione w raporcie tzw. komitetu Balladura²⁵, który powstał z inicjatywy ówczesnego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego. Część zmian bazowała na zgłoszonym kilkanaście lat wcześniej projekcie wspomnianego komitetu Vedela. Nowelizacja z 2008 r. nie doprowadziła do redefinicji podstawowej struktury systemu rządów, wyznaczonej mechanizmami egzekwowania odpowiedzialności politycznej gabinetu. Nie takie też były cele reformy.

22 Loi organique no 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, „Journal Officiel de la République Française”, 16.05.2001, www.legifrance.gouv.fr (05.02.2019).

23 Należy zaznaczyć, że począwszy od rozpoczęcia okresu *alternance*, a więc gdy urząd prezydencki objął Mitterrand, wskazana regulacja zaczęła być stosowana w celu uzyskania lub przywrócenia politycznej tożsamości całej dualistycznej egzekutywy wspartej większością w Zgromadzeniu Narodowym. Potwierdziła to praktyka rozwiązywania izby pierwszej z lat 1981, 1988 oraz 1997; zob. szerzej: Ł. Jakubiak, Przesłanki rozwiązania parlamentu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2, s. 57-70.

24 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, „Journal Officiel de la République Française”, 24.07.2008, www.legifrance.gouv.fr (27.01.2019).

25 Une Ve République plus démocratique, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, www.ladocumentationfrancaise.fr (29.01.2019). Szerzej na temat efektów prac komitetu Balladura zob. M. Olszewski, Komitet Refleksji i Propozycji dotyczących Zmian i Zrównoważenia Instytucji V Republiki, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 279-294.

Dokonane zmiany, widziane z tej perspektywy, nie oznaczały zatem przełomu, jakkolwiek dotyczyły one także relacji pomiędzy egzekutywą a legislatywą. Ważnym elementem reformy było osłabienie mechanizmów parlamentaryzmu zrjonalizowanego, które miało służyć wzmocnieniu pozycji ustrojowej parlamentu, a jednocześnie limitacji statusu rządu jako beneficjenta rozwiązań racjonalizacyjnych. Miano dzięki temu osiągnąć zapowiadany przez projektodawców efekt w postaci „równoważenia instytucji” (*rééquilibrage des institutions*)²⁶. Modyfikacje nie ominęły również głowy państwa, jakkolwiek i w tym przypadku nie zachwiały one podstawami systemu rządów. Za tego rodzaju zmiany trudno bowiem uznać na przykład ustanowienie kontroli Rady Konstytucyjnej nad stosowaniem nadzwyczajnych uprawnień prezydenckich z art. 16 konstytucji czy też przyznanie głowie państwa prawa osobistego występowania przed parlamentem zebrany w formie kongresu (art. 18 ust. 2)²⁷. Wymaga jednak podkreślenia, że w odniesieniu do prezydenta propozycje zgłoszone w poprzedzającym prace parlamentarne raporcie komitetu Balladura szły nieco dalej. Projektowano bowiem przyznanie mu zadania „określania polityki narodu” przy pozostawieniu rządowi jedynie wąsko pojętej funkcji wykonawczej w tym zakresie (postulowana zmiana art. 5 i art. 20 konstytucji), co miało w założeniu odzwierciedlać tendencje ujawnione w praktyce rządzenia. Odmienne od dotychczasowego rozłożenie akcentów w obrębie egzekutywy nie zostało jednak podtrzymane na dalszych etapach reformy²⁸.

- 26 Za przykład zmian idących w tym kierunku może posłużyć ograniczenie możliwości przyjmowania ustaw bez głosowania w Zgromadzeniu Narodowym, zachodzącej, gdy premier wiąże – na podstawie art. 49 ust. 3 konstytucji – kwestię zaufania do rządu z przyjęciem określonego tekstu. Wskazany mechanizm, tak głęboko ingerujący w proces ustawodawczy, jest uważany za jeden z najbardziej znamienitych instrumentów z zakresu parlamentaryzmu zrjonalizowanego; zob. szerzej: J. Gicquel, *Sauvegarder l'article 49, alinéa 3!*, (w:) J.P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (red.), *La révision de 2008. Une nouvelle Constitution?*, Paris 2011, s. 287-292. Innym z aspektów reformy było na przykład ograniczenie monopolu premiera w zakresie decydowania o zwołaniu mieszanej komisji parytetowej celem uzgodnienia przez obie izby jednolitego brzmienia procedowanego tekstu ustawy (art. 45 ust. 2). Na temat wpływu reformy z 2008 r. na pozycję szefa rządu zob. szerzej: A. Vidal-Naquet, *La revalorisation du Parlement et l'équilibre au sein de l'exécutif. Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif?*, (w:) J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau (red.), *Un parlement renforcé? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris 2012, s. 141-156.
- 27 Szerzej na temat zmian odnoszących się do urzędu prezydenckiego, a przeprowadzonych w 2008 r. zob. Ł. Jakubiak, *Zmiany w pozycji ustrojowej prezydenta Francji po przyjęciu ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 roku o modernizacji instytucji V Republiki*, „Politeja” 2012, nr 21, s. 355-364.
- 28 W liście skierowanym do byłego premiera Édouarda Balladura Sarkozy sygnalizował potrzebę „uwzględnienia ewolucji, w wyniku której prezydent Republiki stał się *de facto* szefem władzy wykonawczej”, jakkolwiek proponowane zmiany w obrębie art. 5 i 20 nie zyskały uznania ówczesnej głowy państwa; zob. List do Édouarda Balladura, (w:) V Republika Francuska. *Idee...*, s. 376. Warto też nadmienić, że choć w raporcie komitetu Balladura zmierzano do sygnalizowanego osłabienia konstytucyjnej pozycji rządu względem prezydenta, to nie zaproponowano modyfikacji przepisów odnoszących się do kwestii politycznej odpowiedzialności gabinetu. Wydaje się

4. Konstytucyjny systemu rządów a praktyka ustrojowa

Do specyficznych cech systemu rządów V Republiki należy zaliczyć właściwe mu zdolności adaptacyjne, przez co konstrukcja czysto konstytucyjna uległa w ciągu kilku dekad obowiązywania aktualnej ustawy zasadniczej znaczącym, choć nieformalnym, przekształceniom. Oddziaływanie czynników pozaprawnych stworzyło *de facto* drugi, po regulacjach normatywnych, filar realnie funkcjonującego systemu rządów. Wystąpienie tego rodzaju uwarunkowań mogło jednak także pozostawać – i niekiedy pozostawało – bardzo mocno sprzężone z wymiarem konstytucyjnym, o czym świadczy najlepiej wprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich, które przyczyniły się z kolei do następującego w kolejnych dekadach procesu polaryzacji przestrzeni rywalizacji partyjnej (*bipolarisation*)²⁹. Tworzone dzięki temu stabilne większości parlamentarne leżały u podstaw trwającego nieprzerwanie do 1986 r. „efektu większościowego” działającego na rzecz obu ośrodków władzy wykonawczej³⁰. W ciągu dwudziestu czterech lat konsekwentnego utrzymywania się takiej formuły ustrojowej nastąpiło utrwalenie lub wykreowanie powiązań instytucjonalnych, które nie miały bezpośrednich podstaw w tekście konstytucji. Chodzi tu zasadniczo o pozakonstytucyjną odpowiedzialność polityczną rządu przed prezydentem. Jak pokazała praktyka zapoczątkowana w okresie prezydentury de Gaulle’a, rządy ustępowały nie tyle z inicjatywy samego premiera, co zgodnie z oczekiwaniami głowy państwa, dla której zmiana gabinetu stanowiła część realizowanej strategii politycznej. Praktykę taką można było zaobserwować już w początkowych latach V Republiki. Inicjatywa prezydencka tłumaczyła dymisję pierwszego premiera V Republiki – Michela Debré, a następne lata potwierdziły jedynie, że podległość rządu prezydentowi stała się akceptowanym przez polityków należących do gaullistowskiego obozu rządzącego paradygmatem ustrojowym. Obowiązywał on nawet wtedy, gdy pomie-

jednak, że skoro głowa państwa miała określać politykę, a rząd jedynie ją wdrażać, to logicznym rozwiązaniem byłoby uzupełnienie konstytucyjnie regulowanej odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem o analogiczną odpowiedzialność przed prezydentem (konstytucjonalizacja odpowiedzialności podwójnej). Wskutek tego głowa państwa mogłaby rozliczać rząd, który nie wykonuje swoich konstytucyjnych obowiązków w zakresie realizacji prezydenckiego programu politycznego.

29 B. Chantebout, *La Constitution...*, *op. cit.*, s. 54.

30 Z procesem przekształceń przestrzeni rywalizacji politycznej na skutek stosowania powszechnych wyborów głowy państwa, które do tej rywalizacji wprowadzały komponent prezydencki jako istotny punkt odniesienia dla konkurujących ze sobą ugrupowań, należy wiązać zjawisko prezydencjalizacji francuskich partii politycznych. Te ostatnie zaczęły być bowiem postrzegane przede wszystkim jako zaplecze dla polityków ubiegających się o prezydenturę. Można w tym widzieć godny uwagi aspekt oddziaływania konstytucyjnego systemu rządów V Republiki, ale też jeden z elementów kształtujących jego finalną, całościową (a więc również pozakonstytucyjną) postać; szerzej na ten temat zob. Ł. Jakubiak, *Zjawisko prezydencjalizacji partii politycznych we francuskim systemie partyjnym*, (w:) M. Winclawska (red.), *Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania*, Toruń 2013, s. 449-469.

dzy prezydentem a premierem rysowały się wyraźne różnice zdań co do projektowanej linii politycznej, a szef rządu dążył do wzmocnienia swojej pozycji względem głowy państwa (o czym świadczy dymisja powołanego przez Georges'a Pompidou rządu Jacques'a Chabana-Delmas w 1972 r.)³¹. Praktyczne potwierdzenie znalazła zatem koncepcja wyrażona przez de Gaulle'a podczas wspomnianej konferencji prasowej z 31 stycznia 1964 r., zgodnie z którą do głowy państwa miało należeć prawo zmiany rządu, którego ówczesny prezydent nie opatrywał żadnymi warunkami (a przede wszystkim pomijał wymóg uprzedniej dymisji składanej przez samego premiera na podstawie art. 8 ust. 1 konstytucji).

Innym wartym uwagi, a powiązanim z wyżej omówionym zjawiskiem ustrojowym było oparcie relacji pomiędzy rządem a parlamentem na filozofii tzw. parlamentaryzmu negatywnego. Przyswieca mu założenie, że gabinet cieszy się dorozumianym poparciem większości parlamentarnej, które można zakwestionować dopiero w drodze skutecznie uchwalonego wotum nieufności. To z kolei oznacza, że – inaczej niż w tzw. parlamentaryzmie pozytywnym – premier nie musi ubiegać się o poparcie parlamentu traktowane jako niezbędny warunek umożliwiający działanie rządu. Parlamentaryzm negatywny powoduje w efekcie, że instytucja wotum zaufania staje się co najwyżej uzupełniającym elementem konstrukcyjnym w relacjach łączących gabinet z parlamentem. Wskazana koncepcja modelowa, gdy zostaje wpisana w logikę działania instytucji V Republiki, zyskuje jednak dodatkowy wymiar wynikający z silnej pozycji konstytucyjnej, a jeszcze silniejszej pozycji faktycznej prezydenta. Praktyka rozpoczęta w połowie lat 60. pokazała bowiem, że rząd jest w konsekwencji postrzegany jako rząd prezydencki, który nie jest zobowiązany do tego, by uzyskać wprost wyrażone zaufanie większości członków izby pierwszej. Na taką interpretację nie pozostaje bez wpływu również sama litera konstytucji. Jej art. 49 ust. 1, choć zakłada ubieganie się przez premiera o zaufanie parlamentu w związku programem lub deklaracją o polityce ogólnej rządu, to jednak nie określa terminu, w którym miałyby to nastąpić. Taka regulacja sprzyjała odstąpieniu od początkowo konsekwentnie stosowanej zasady uzyskiwania poparcia większości parlamentarnej (czynili tak zarówno Michel Debré, jak i – dwukrotnie – Georges Pompidou, który zerwał z taką praktyką dopiero po powołaniu trzeciego rządu, na czele którego stanął w styczniu 1966 r.). Późniejsi premierzy różnie podchodzili do wskazanego przepisu konstytucyjnego, choć trzeba podkreślić, że w większości przypadków w stosunkowo krótkim czasie występowali o zaufanie parlamentu (jednak powołany w 1969 r. na stanowisko premiera Jacques Chaban-Delmas dopiero po prawie trzech miesiącach)³². Z takiej praktyki rezygnowali najczęściej ci premierzy, którzy stawali na czele działających jedynie kilka tygodni rządów, które powoływano bezpośrednio po wyborach prezydenckich

31 G. Thevenon, *La Ciquième République. Vie politique française*, Lyon 2016, s. 75-77.

32 J.-C. Colliard, Article 49, Article 50, Article 51, (w:) *La Constitution de la République ...*, *op. cit.*, s. 1249-1250.

a przed wyborami parlamentarnymi wynikającymi czy to z rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, czy to z kalendarza wyborczego (np. Pierre Mauroy w 1981 r., Michel Rocard w 1988 r. czy też François Fillon w 2007 r.)³³. Pozostając na stanowisku premiera i tworząc po wyborach parlamentarnych kolejne gabinety (mające działać w dłuższej perspektywie czasowej), z reguły decydowali się w krótkim czasie wystąpić o zaufanie izby pierwszej na podstawie art. 49 ust. 1³⁴. Tak czy inaczej, powołanie rządu nie było interpretowane jako działanie integralnie związane z instytucją wotum zaufania, a gabinety zaczęły być uznawane za wystarczająco legitymizowane przez samego prezydenta³⁵. Taką perspektywę podtrzymywała także praktyka dymisji rządów, które były składane zarówno po wyborach parlamentarnych, jak i prezydenckich, chociaż w obu przypadkach nie było i nie ma takiego konstytucyjnego wymogu³⁶. Dodatkowo uwydatniało to realizowane w praktyce założenie, zgodnie z którym głowa państwa powinna dysponować pełną swobodą w zakresie kreowania układów rządowych (chyba że dochodziło do koabitacji).

Analizowane wyżej mechanizmy działania systemu rządów zostały wykreowane w warunkach politycznej jednorodności egzekutywy o centroprawicowej orientacji politycznej, która utrzymywała się w latach 60. i 70. W kolejnej dekadzie system rządów funkcjonujący na tych zasadach przechodził dwa testy. Pierwszy był wynikiem zmiany opcji rządzącej, która nastąpiła w efekcie podwójnego zwycięstwa lewicy w 1981 r. – François’a Mitterranda w wyborach prezydenckich, a Partii Socjalistycznej – w parlamentarnych. Do władzy doszły wówczas formacje krytyczne wobec tak samej konstytucji z 1958 r., jak i – tym bardziej – proprezydenckich mechanizmów faktycznego działania systemu rządów. Na porządku dziennym stała więc kwestia ewentualnej korekty dotychczas stosowanych reguł funkcjonowania całej konstrukcji ustrojowej. Pierwsze pięcioletnie rządy lewicy pokazały jednak, że zasadniczo francuska lewica dostosowała się do ukształtowanego pod rządami gaullistów paradygmatu prezydenjalistycznego. Rządy pozostały więc *de facto* gabinetami prezydenckimi, które miały realizować politykę zgodną z oczekiwaniami głowy państwa. Zapowiedź podtrzymania takich założeń padła już w orędziu Mitterranda z 8 lipca

33 Można w tym widzieć dodatkowy argument za tezą, że w V Republice przyjęła się koncepcja gabinetów prezydenckich, ponieważ wskazane rządy „międzyelekcyjne” reprezentowały, o ile dochodziło do alternacji władzy w obrębie prezydentury, opcję polityczną nowo wybranej głowy państwa, a nie dotychczasowej, i wciąż istniejącej większości parlamentarnej. W takich warunkach uzyskanie zaufania parlamentu mogło być co najmniej problematyczne.

34 J.-C. Colliard, Article 49, Article 50, Article 51, (w:) *La Constitution de la République...*, *op. cit.*, s. 1249-1250.

35 Podkreślenia wymaga zatem, że niektórzy premierzy o zaufanie parlamentu nie ubiegali się nawet wtedy, gdy ich gabinety działały w dłuższej perspektywie czasowej (np. Pierre Messmer w 1972 r. i Édith Cresson w 1991 r.); zob. *ibidem*, s. 1249.

36 W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 175. Trzeba jednak zaznaczyć, że dymisja rządu po wyborach parlamentarnych, nawet jeśli nie jest regulowana konstytucyjnie, wynika z samej logiki parlamentarnego systemu rządów.

1981 r., w którym nowo wybrany prezydent wskazywał, że jego zobowiązania wyborcze stanowią „kartę działalności rządowej”. Co więcej, powołując się na wynik wyborów parlamentarnych, uznał zarazem, że zobowiązania te stały się także „kartą działalności legislacyjnej”³⁷, co jasno wskazywało, że rząd i parlament były postrzegane jako organy mające realizować prezydencką linię polityczną. Politycy lewicowego obozu rządzącego podtrzymywali także gaullistowskie założenie o podwójnej odpowiedzialności politycznej rządu. Przekonanie o jej obowiązywaniu wyraził wprost Pierre Mauroy, premier z lat 1981-1984. Także jego socjalistyczni następcy na tym stanowisku potwierdzili aktualność tego paradygmatu, składając dymisje na życzenie głowy państwa³⁸. Taka optyka nie różniła się od tej, która była przyjmowana w okresie rządowania trzech poprzednich prezydentów szeroko pojętej centroprawicy (gaulliści, prawica liberalna) – Charles’a de Gaulle’a, Georges’a Pompidou oraz Valéry’ego Giscarda d’Estaing.

Realną zmianę polityczną, przynajmniej jeśli chodzi o urzeczywistniany w praktyce system rządów, miało za sobą pociągnąć dopiero zjawisko koabitacji, będące wynikiem częściowej (a nie – jak w 1981 r. – całkowitej) alternacji władzy, która objęła jedynie segment parlamentarno-rządowy, z wyłączeniem prezydenckiego. Wyborom parlamentarnym z 1986 r., które przyniosły zwycięstwo centroprawicy, nie towarzyszyła już bowiem elekcja prezydencka. Działał tu efekt o dwa lata dłuższej kadencji głowy państwa. Zasadniczym następstwem koabitacji stało się ujawnienie w praktyce zupełnie nowego wariantu funkcjonowania instytucji V Republiki. Deklarując przywiązanie do litery konstytucji, prezydent Mitterrand powołał rząd wywodzący się z opozycyjnej względem niego formacji politycznej (premierem został Jacques Chirac). To z kolei wiązało się z ponownym odczytaniem tekstu ustawy zasadniczej. Co istotne, miała to być interpretacja, która do tej pory nie znajdowała w zasadzie żadnego odzwierciedlenia w praktyce działania systemu rządów. „Powrót do litery konstytucji” nie mógł więc w zasadzie oznaczać powrotu do początkowej, a zarzuconej dopiero z czasem praktyki ustrojowej (jakkolwiek pierwsze lata V Republiki i tak były bardziej „parlamentarne” niż późniejsze). Tak czy inaczej, koabitacja łączyła się ze zjawiskiem parlamentaryzacji systemu rządów, widocznej m.in. przez pryzmat politycznej odpowiedzialności rządu. Nie mogła to już być odpowiedzialność podwójna, ponieważ w zakresie, w jakim wynikała ona jedynie z dotychczasowej praktyki (faktyczna odpowiedzialność przez prezydentem), w warunkach koabitacji traciła znaczenie. Redukcja odpowiedzialności gabinetu do ujętego w konstytucji wymiaru

37 Message de M. François Mitterrand du 8 juillet 1981, (w:) *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, oprac. D. Maus, Paris 1998, s. 129.

38 D. Chagnollaud, J.-L. Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris 1996, s. 334-335. Jak pisze Adam Jamróz, choć w tym okresie autonomia rządu i premiera była nieco większa, „funkcjonował model jednolitej egzekutywy z prezydentem na czele”; zob. A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka refleksji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 29.

parlamentarnego dobrze ilustrowała oddziaływanie konfiguracji politycznie podzielonej władzy wykonawczej na strukturę systemu rządów. To samo dotyczyło zresztą także innych jego aspektów. Wśród nich na uwagę zasługuje przede wszystkim rewaloryzowanie rządu, który zyskał wreszcie możliwość określania polityki państwa zgodnie z art. 20 konstytucji (jakkolwiek prezydent wciąż silnie oddziaływał na politykę zagraniczną i obronność). Trzeba jednak wyraźnie zastrzec, że koabitacja nie pozostawiła – mimo że powtórzyła się jeszcze dwukrotnie – trwałych efektów ustrojowych (nie licząc, rzecz jasna, zmian normatywnych, dla których stała się punktem odniesienia). Ograniczoną rezonansowość praktyki funkcjonowania politycznie podzielonej władzy wykonawczej można dostrzec, mając na względzie okres po 2002 r., w którym doszło do utrwalenia paradygmatu prezydenjalistycznego. W szczególności petryfikacji takiej konfiguracji dowiodły efekty wyborów prezydenckich i parlamentarnych z 2017 r. Wygrana Emmanuela Macrona – kandydata spoza dwóch do tej pory dominujących obozów politycznych – została bowiem potwierdzona wyborem wspierającej go większości (złożonej z deputowanych prezydenckiej formacji o nazwie Republika Naprzód! – *La République En Marche!*, utworzonej, początkowo jako ruch społeczny, zaledwie rok przed elekcją prezydencką)³⁹. Przeprowadzone w latach 2000-2001 proprezydenckie przeprofilowanie mechanizmów wyborczych, które miało na celu uniknięcie kolejnej koabitacji, okazało się na tyle silne, że w 2017 r. było nawet w stanie doprowadzić do zasadniczej modyfikacji struktury systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym (marginalizacja formacji socjalistycznej oraz neogaullistowskiej). Można zatem dojść do wniosku, że właściwa koabitacji parlamentarnej okazała się jedynie zjawiskiem tymczasowym, trwającym do momentu, w którym przywracano proprezydencko oddziałujący „efekt większościowy”. Choć ostatnie takie przywrócenie z 2002 r. wykazało swoją trwałość, co potwierdziły trzy kolejne sekwencyjnie odbywane elekcje prezydenckie i parlamentarne z lat 2007, 2012 i 2017, ujawnionej wówczas elastyczności systemu rządów⁴⁰, który wykazał swą zdolność do działania w różnych konfiguracji politycznych, trudno jednak nie dostrzegać.

39 J. Evans, G. Ivaldi, *The 2017 French Presidential Elections. A Political Reformation?*, Cham 2017, s. 80-81.

40 Szerzej na temat różnych aspektów „otwartości” konstytucji V Republiki, w tym także zjawiska koabitacji, która „odwróciła relacje w trójkącie rząd – parlament – głowa państwa” zob. J. Szymańnek, *Souple ou ouverte? Rzecz o konstytucji V Republiki*, (w:) M. Granat, K. Wojtyczek (red.), *50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego*, Warszawa 2011, s. 9-22.

5. Problem klasyfikacji systemu rządów V Republiki

W zależności od przyjmowanych założeń wyjściowych w odniesieniu do systemu rządów V Republiki stosuje się różne określenia. Odmienne podejścia do tej kwestii wykraczają jednak niekiedy poza same preferencje co do nazewnictwa i mają głębsze podłoże, którego wyznacznikiem jest m.in. ewolucja ustroju zainaugurowanego w 1958 r. Na jego różnicowane odczytanie rzutowało przede wszystkim wprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich. Maurice Duverger, analizujący właściwości modelu semiprezydenckiego jako nowej formuły ustrojowej, właśnie rok 1962 traktuje jako cezurę wyznaczającą początek takiego systemu pod rządami konstytucji V Republiki. Za niezbędny warunek jego recepcji uznaje się bowiem – bez względu na istniejące w tym zakresie różnice definicyjne odnoszące się do samego pojęcia „semiprezydenccjalizm” – dokonywanie elekcji głowy państwa z zastosowaniem zasady powszechności. To z kolei oznaczało, że przed wskazaną zmianą konstytucyjną V Republika spełniała kryteria ustroju parlamentarnego, jakkolwiek występującego w wariacie z wyraźnie zarysowaną pozycją głowy państwa. W opinii Duvergera w początkowym okresie był to „klasyczny ustrój parlamentarny, który jednak dawał szefowi państwa prerogatywy istotniejsze niż zazwyczaj”⁴¹. Patrząc z tego punktu widzenia, wskazana reforma stała się czynnikiem dopełniającym semiprezydencką konstrukcję ustrojową zapoczątkowaną, choć jeszcze nie w pełni zrealizowaną, w 1958 r. Jej elementami konstytutywnymi miały być również „znaczące kompetencje” prezydenckie oraz dualizm egzekutywy połączony z parlamentarną odpowiedzialnością rządu⁴². Należy zaznaczyć, że ujęcie Duvergera stanowiło wyjściową propozycję zdefiniowania systemu semiprezydenckiego, która w późniejszych latach była zastępowana propozycjami formułowanymi przez innych badaczy. Istotnym problemem stało się określenie zakresu kompetencji prezydenckich wymaganych, by uznać, że dany system rządów jest semiprezydencki. Z tej racji Robert Elgie, autor innej definicji, całkowicie zrezygnował z traktowania uprawnień głowy państwa, czy też w ogóle mierzonej na tej podstawie siły prezydentury, jako wyznacznika tego modelu. Pozostawił on jako kryteria definicyjne wyłącznie dualizm egzekutywy wraz z odpowiedzialnością rządu przed legislatywą oraz właśnie powszechne wybory prezydenckie⁴³. W porównaniu z koncepcją Duvergera zachodzi tu jednak istotna zbieżność polegająca na tym, że również w świetle tego ujęcia ustrój Francji nie był

41 M. Duverger, *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris 1974, s. 137.

42 Na temat definicji semiprezydenccjalizmu autorstwa Duvergera wraz z charakterystyką państw przyjmujących – zdaniem tego autora – ten model ustrojowy zob. M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, t. 8, nr 2, s. 165-187.

43 R. Elgie, *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford-New York 2011, s. 22-23.

semiprezydencki od samego początku, a stał się taki dopiero po reformie wprowadzającej powszechne wybory głowy państwa.

Z drugiej strony, należy mieć na uwadze, że semiprezycjonalizm traktowany jako zupełnie odrębna, niepowiązana bezpośrednio z parlamentaryzmem lub prezydencjalizmem, formuła ustrojowa nie jest koncepcją przyjmowaną bezdyskusyjnie. Z racji regulowanej konstytucyjnie odpowiedzialności rządu przed parlamentem (choć w wersji mocno zrjonalizowanej) ustrój francuski można nadal zaliczać do kategorii najszerzej definiowanych systemów parlamentarnych, czyli takich, dla których wspólnym mianownikiem pozostaje – niejako w opozycji do prezydencjalizmu – parlamentarna odpowiedzialność rządu. Wymieniona zasada wyraża się w możliwości uchwalenia wotum nieufności, a więc wymaga powoływania gabinetów wywodzących się z większości parlamentarnych, albo przynajmniej przez nie tolerowanych. W przypadku Francji pogląd o istnieniu tak rozumianego ustroju parlamentarnego byłby o tyle uzasadniony, że choć powstanie V Republiki stanowiło – w szczególności na tle dwóch poprzednich republik parlamentarnych – zmianę wręcz paradygmatyczną, to jednak sam system utworzony w 1958 r. był przecież przez jego twórców postrzegany jako odnowiony parlamentaryzm. Co jeszcze istotniejsze, łącznikiem pomiędzy typowym ustrojem parlamentarnym a modelem semiprezydenckim pozostaje traktowany jako przejściowy okres 1958-1962, gdy system rządów nie spełniał wszystkich definicyjnych kryteriów semiprezycjonalizmu, a praktyka ustrojowa (szczególnie w okresie sprawowania urzędu premiera przez Michela Debré) pozostawała, mimo wszystko, najbliższa tej cechującej ustroje parlamentarne, w których głowa państwa pozostaje przynajmniej w jakiejś mierze „wycofana”, tzn. nie uczestniczy na bieżąco w procesie rządzenia.

Trzeba też nadmienić, że – jeśli przyjąć wyrażany w literaturze pogląd Matthew S. Shugarta i Johna M. Careya o dwóch zasadniczych formułach semiprezydenccjalizmu, tj. prezydencko-parlamentarnej (*president-parliamentary*) oraz premierowsko-prezydenckiej (*premier-presidential*), to do systemu rządów V Republiki można, z pewnymi zastrzeżeniami i z uwzględnieniem kontekstu politycznego, stosować oba te określenia. Pierwszy z wyróżnionych modeli zakłada, że rząd jest kolektywnie odpowiedzialny zarówno przed parlamentem, jak i przed prezydentem, natomiast drugi opiera się wyłącznie na odpowiedzialności przed legislaturą⁴⁴. Premierowsko-prezydencka, czyli słabsza wersja semiprezycjonalizmu posiada podstawowe cechy strukturalne systemu parlamentarnego, podczas gdy prezydencko-parlamentarna, mocniejsza, uzupełnia je o kluczowy komponent modelu prezydenckiego – odpowiedzialność polityczną ministrów egzekwowaną przez głowę państwa – generując efekt odpowiedzialności podwójnej. Odnosząc te dwie formuły do ustroju V Republiki, można zauważyć, że w wymiarze czysto konstytucyjnym występuje wariant z odpowiedzialnością pojedynczą, natomiast praktyka ustrojowa, wsparta politycz-

44 *Ibidem*, s. 28.

nymi interpretacjami ustawy zasadniczej przekształciła ją w wersję mocniejszą, z zasadniczą rolą prezydenta zdolnego do wymiany rządu z własnej inicjatywy. Tak czy inaczej, brak formalizacji odpowiedzialności rządu przed głową państwa wydaje się najpoważniejszym argumentem za tym, że współczesny francuski system rządów, choć przeszedł znamienne ewolucję, wykształcając i utrwalając mechanizmy nieobecne w płaszczyźnie konstytucyjnej, pozostaje zakorzeniony w konstrukcji zracjonalizowanego systemu parlamentarnego.

Pogląd o utrzymaniu V Republiki w rygorach parlamentaryzmu można spotkać w szczególności we francuskiej literaturze przedmiotu, gdzie ustrój współczesnej Francji postrzega się nie tylko przez pryzmat wyabstrahowanych i uogólnionych definicji systemów rządów, ale też, co zrozumiałe, z uwzględnieniem doświadczeń własnych, tzn. specyfiki samej konstytucji z 1958 r. oraz dalszych przekształceń zachodzących w praktyce ustrojowej. Warto zatem odnotować ujęcie prezentowane w literaturze przez Marie-Anne Cohendet, która ustrój V Republiki zalicza właśnie do kategorii systemów parlamentarnych, przy czym te ostatnie dzieli na dwa podtypy w postaci systemów monoreprezentatywnych (*régimes parlementaires mono-représentatifs*) oraz bireprezentatywnych (*régimes parlementaires bireprésentatifs*). W tych pierwszych głowa państwa (monarchiczna albo republikańska) nie pochodzi z wyborów powszechnych, natomiast w tych drugich jest wybierana – podobnie jak parlament – przez wszystkich uprawnionych obywateli. Nietrudno dostrzec, że w połączeniu z akcentowaną przez Cohendet zasadą odpowiedzialności rządu przed legislatywą system parlamentarny bireprezentatywny pozostaje zbieżny z zaproponowaną przez Elgie liberalną definicją semiprezydencjalizmu, która – jak sygnalizowano wyżej – zupełnie abstrahuje od zakresu kompetencji głowy państwa, a jako warunek wyjściowy traktuje parlamentarną odpowiedzialność rządu (nie musi to więc być odpowiedzialność podwójna). Do stosowania samego terminu „semiprezydencjalizm” cytowana autorka odnosi się zresztą krytycznie, podnosząc, że nie można utrzymywać, że ustroje parlamentarne są definiowane z uwzględnieniem zasady parlamentarnej odpowiedzialności politycznej rządu, a jednocześnie twierdzić, że systemy kwalifikowane jako semiprezydenckie, mimo że posiadają wskazaną cechę, nie mogą być zaliczane do kategorii ustrojów parlamentarnych. Jej zdaniem termin „semiprezydencjalizm” nie zasługuje na aprobatę z tej racji, że sugeruje, iż tego rodzaju systemy nie są częścią znacznie szerszej kategorii pojęciowej, jaką pozostaje model parlamentarny. Stąd też Cohendet utrzymuje, że systemy semiprezydenckie należy ujmować jako podtyp systemów parlamentarnych, a nie rozwiązanie pośrednie pomiędzy parlamentaryzmem a prezydencjalizmem, choć jednocześnie dostrzega, że bireprezentatywny ustrój parlamentarny V Republiki może w zależności od sytuacji politycznej funkcjonować w dwóch odmiennych wariantach – parla-

mentarystycznym (*parlementariste*) albo prezydenjalistycznym (*présidentialiste*)⁴⁵. Wskazane terminy są jednak odnoszone nie do formalnej struktury konstytucyjnej, a do mechanizmów politycznych występujących w praktyce sprawowania władzy⁴⁶.

6. Wnioski końcowe

Z perspektywy sześćdziesięciu lat istnienia V Republiki można wyrazić pogląd, że ewolucja systemu rządów zarysowanego w konstytucji z 1958 r. szła dwutorowo. Po pierwsze, decydowały o niej przyjmowane nowelizacje ustawy zasadniczej, przy czym kluczowe znaczenie miała recepcja powszechnych wyborów prezydenckich, które należy uznać za jeden z podstawowych komponentów semiprezydenjalizmu. W konsekwencji, w opinii badaczy proponujących własne definicje tego modelu ustrojowego, ustrój francuski został przesunięty z kategorii systemów parlamentarnych do kategorii systemów semiprezydenckich dopiero po zrealizowaniu wskazanej reformy ustrojowej. Znaczenie nowelizacji z 1962 r. nie ogranicza się jednak wyłącznie do zmiany nazewnictwa, które zresztą – jak sygnalizowano wyżej – wcale nie musi być powszechnie akceptowane. Można ją bowiem traktować jako początek redefinicji modelu prezydentury, która w praktyce miała być wbudowana w schemat hierarchicznego ułożenia stosunków w ramach władzy wykonawczej. Koncepcja głowy państwa jako zwornika instytucji działającego ponad poszczególnymi władzami a zarazem opartej na koncepcji arbitrażu w wersji mocnej, która jednak wciąż zakłada określone zdystansowanie się od bieżącej gry politycznej, w znacznej mierze traciła więc na aktualności (przynajmniej poza okresami koabitacji). Stąd też przeprowadzone prawie czterdzieści lat później skrócenie długości mandatu prezydenckiego i jego dostosowanie do kadencji izby pierwszej można traktować jako dopełnienie nowelizacji z początku lat 60. Pogląd taki wydaje się o tyle uzasadniony, że także ta zmiana oddalała francuską głowę państwa od idei prezydentury *stricte* arbitrażowej. Skrócenie kadencji połączone ze zmianą kalendarza wyborczego oraz

45 M.-A. Cohendet, *Le Président de la République*, Paris 2002, s. 3-6. Wydaje się jednak, że ewidentne związki z systemem parlamentarnym wykazuje przede wszystkim ta wersja semiprezydenjalizmu, która zakłada – tak jak w V Republice – konstytucjonalizację jedynie odpowiedzialności gabinetu przed parlamentem. Połączenie jej z odpowiedzialnością przed głową państwa oznacza już – jak wskazuje Rafał Głajcar – włączenie do konstytucyjnej struktury systemu rządów podstawowego komponentu modelu prezydenckiego. Warto jednak dodać, że autor ten nie uważa, by „sama zasada odpowiedzialności dzielonej (na głowę państwa i parlament) naruszała pryncypia reżimu parlamentarnego”; zob. R. Głajcar, *Reżim parlamentarny – próba charakterystyki*, (w:) J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014, s. 123-124.

46 W polskiej literaturze przedmiotu zasadność posługiwania się terminem „semiprezydenjalizm” analizuje Jarosław Szymanek, wskazując zresztą na osadzenie tego modelu ustrojowego na podstawach stworzonych przez ustrój parlamentarny; zob. szerzej: J. Szymanek, *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*, (w:) *Systemy rządów...*, *op. cit.*, s. 279-323.

zbieżnością w czasie obu rodzajów elekcji miało bowiem iść w odwrotnym kierunku. Chodziło o to, by francuska prezydentura została integralnie powiązana z budowanymi wokół niej parlamentarnymi konfiguracjami partyjnymi, a w konsekwencji, by stanowiła czynnik, który niejako automatycznie, a więc bez konieczności stosowania korekty dokonywanej poprzez rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, porządkuje francuską scenę polityczną⁴⁷. Pozostałym zmianom konstytucyjnym trudno przyznać, przynajmniej jeśli chodzi o mechanizmy działania systemu rządów, równie istotne znaczenie. Dotyczy to także obszernej reformy z 2008 r. Będąca jej efektem redukcja mechanizmów parlamentaryzmu zracjonalizowanego miała wyraźnie widoczne granice, co pozwoliło utrzymać typowe tendencje w tym względzie (silna pozycja egzekutywy wobec legislatywy). Sama nowelizacja nie doprowadziła również do przebudowy relacji w obrębie władzy wykonawczej poprzez dostosowanie litery konstytucji do praktyki urzeczywistnianej poza fazami dwuwładzy znamionującej koabitację⁴⁸.

Po drugie, o specyfice ustroju współczesnej Francji w niebagatelnej, jeśli nie w decydującej, mierze decydowała praktyka rządzenia, która – szczególnie poza okresami koabitacji – świadczyła o dość znaczącym odejściu od litery konstytucji (prezydent, a nie rząd określał politykę państwa, a ponadto był zdolny do wymuszenia dymisji gabinetu wbrew stanowisku samego premiera, który nie występował w tym zakresie jako inspirator powołania nowego rządu). Dynamika dokonujących się w tej sferze przekształceń wskazywała nawet, że temu czynnikowi należałoby przypisać dużo większe znaczenie niż dość stabilnej, mimo opisanych wyżej zmian, warstwie konstytucyjnej. Z tego punktu widzenia zupełnie podstawową rolę odegrało wykreowanie nie mającej bezpośredniego umocowania konstytucyjnego odpowiedzialności politycznej rządu przed głową państwa. W efekcie konstrukcja odpowiedzialności politycznej gabinetu zyskała charakter podwójny, niejako syntetyzując sformalizowaną odpowiedzialność przed parlamentem oraz niesformalizowaną odpowiedzialność przed prezydentem. Jeśli schemat odpowiedzialności podwójnej traktować jako jedną z cech w pełni ukształtowanego systemu semiprezydenckiego, to właśnie sygnalizowane wykreowanie odpowiedzialności przed głową państwa oznaczało

47 Na ten temat relacji pomiędzy wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi w okresie sześciu dekad V Republiki zob. Ł. Jakubiak, *The convergence of presidential and parliamentary elections in France: analysis of systemic tendencies from the perspective of sixty years of the Fifth Republic*, "Polish Political Science Review" 2019, vol. 48 nr 1, s. 135-154.

48 Warto w związku z tym nadmienić, że również z projektu reformy konstytucyjnej przygotowanego pod auspicjami prezydenta Emmanuela Macrona, a przedstawionego rok po objęciu przez niego urzędu głowy państwa, nie wynika, by jej celem miały być zmiany odnoszące się do podstawowych wyznaczników systemu rządów; zob. *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace présenté au nom de M. Emmanuel Macron, Président de la République, par M. Édouard Philippe, Premier ministre, et par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018*, www.assemblee-nationale.fr (31.01.2019).

semiprezydencjalizację systemu rządów V Republiki, który na gruncie czysto konstytucyjnym wykazywał przeciwieństwo cechy wprowadzenia proprezydencjonalnego, ale jednak nadal systemu parlamentarnego. Oddziaływanie praktyki ustrojowej prowadziło się więc do tego, że widoczne związki z parlamentaryzmem uległy ewidentnemu zatarciu, a hierarchiczny układ stosunków w łonie władzy wykonawczej został ugruntowany⁴⁹. To z kolei prowadziło – choć *tylko de facto*, a nie *de iure* – do mocniejszej odmiany semiprezydencjalizmu (wariant prezydencko-parlamentarny), w ramach którego gabinet pozostaje podwójnie odpowiedzialny.

„Efekt większościowy”, który zapewniał głowie państwa oraz politycznie powiązanemu z nią rządowi stabilną większość parlamentarną, stał się jednocześnie kontekstem głębokich przewartościowań, które wynikały z koabitacji, czyli fenomenu postrzeganego nie tylko jako zaistnienie politycznie podzielonej egzekutywy, ale także bardziej całościowo, tzn. jako źródło parlamentaryzacji ustroju V Republiki. Ta ostatnia oznaczała realizację w praktyce tkwiących u jej podstaw reguł konstytucyjnych opartych na mechanizmach systemu parlamentarnego (arbitrażowa rola głowy państwa; rząd, a nie prezydent, określający i realizujący politykę państwa), a więc przynajmniej częściowe, i wyłącznie czasowe, zneutralizowanie efektów politycznych, jakie przyniosło istnienie politycznie jednorodnej, a hierarchicznie zorganizowanej władzy wykonawczej. Jak się wydaje, bez praktyki sprzed 1986 r. zwrot ustrojowy dokonany wskutek koabitacji nie byłby aż tak widoczny. Z drugiej strony ujawniony w ten sposób kolejny z przejawów elastyczności ustawy zasadniczej nie ma już obecnie większego znaczenia. Zmiany normatywne z lat 2000-2001 miały bowiem na celu utrwalenie prezydenclistycznej konfiguracji systemu rządów, a praktyka ostatnich kilkunastu lat dowiodła, że tego rodzaju zabieg przyniósł oczekiwane rezultaty (jakkolwiek obszerna reforma z 2008 r. nie została wykorzystana do ugruntowania proprezydencjonalnego profilowania systemu rządów w innych niż dotyczące samej elekcji przepisach konstytucyjnych). Dowodzi tego najlepiej utrzymanie konfiguracji politycznej zgodności prezydenta, rządu i większości parlamentarnej po „podwójnych” wyborach z 2017 r., gdy beneficjentem takiego układu stał się prezydent spoza dwóch głównych obozów politycznych. Siła wyborów prezydenckich jako

49 Taką tendencję dobrze oddaje realizowana w praktyce interpretacja art. 8 ust. 1 (odwoływanie rządu przez prezydenta na podstawie dymisji premiera) oraz art. 49 ust. 1 konstytucji (angażowanie przez premiera odpowiedzialności politycznej rządu w związku z procedurą wotum zaufania parlamentu). Jak wskazuje Pierre Avril, w przypadku pierwszego z wymienionych artykułów termin „odwołuje” (*met fin*) jest odczytywany aktywnie (*est lu énergiquement*), a składanie dymisji jest traktowane jako obowiązek, natomiast w przypadku drugiego, w którym występuje termin „angażuje” (*engage*), stosuje się podejście pasywne (*est lu faiblement*), co oznacza, że premier nie jest zobligowany do ubiegania się o poparcie izby pierwszej. Wymaga podkreślenia, że w obu przepisach używa się trybu orzekającego czasu teraźniejszego, jednak ich odczytanie jest zasadniczo różne; zob. P. Avril, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris 1997, s. 84.

czynnika porządkującego przestrzeń parlamentarnej rywalizacji międzypartyjnej zgodnie z oczekiwaniami nowo wybranej głowy państwa okazała się wówczas szczególnie wysoka. Wszystko to może prowadzić do wniosku o trwałej stabilizacji francuskiego systemu rządów, który wydaje się obecnie mocno osadzony w paradygmacie prezydenjalizmu większościowego, traktowanego jako przeciwieństwo koabitacji, choć oczywiście utrzymywanie się takiego efektu w kolejnych latach nie może być traktowane jako przesądzone. Tak czy inaczej, nawet na podstawie dotychczasowej praktyki można stwierdzić, że po okresie stabilizacji układu politycznie jednorodnej egzekutywy (od początków V Republiki do pierwszej koabitacji z 1986 r.) oraz periodycznego następowania po sobie obu układów politycznych (1986-2002) nastąpił okres ponownego ugruntowania proprezydenckiego „efektu większościowego” (od 2002 r.), przy czym – inaczej niż przed 1986 r. – efekt taki został osiągnięty nie tyle ze względu na określony profil sceny politycznej, ile wskutek odpowiednio ukierunkowanych zmian normatywnych.

BIBLIOGRAFIA

- Avril P., *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris 1997.
- Camby J.-P., 1873-1973: cent ans de septennat, „Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Étranger” 2000, nr 4.
- Chagnollaud D., Quermonne J.-L., *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris 1996.
- Chantebout B., *La Constitution française. Propos pur un débat*, Paris 1992.
- Chevallier J.-J., Carcassonne G., Duhamel O., *Histoire de la Ve République 1958-2007*, Paris 2007.
- Cohendet M.-A., *Le Président de la République*, Paris 2002.
- Cohendet M.-A., *Le système de variables déterminantes, (w:) Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien 2008.
- Colliard J.-C., Article 49, Article 50, Article 51, (w:) F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (red.), *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, Paris 2009.
- Conac G., Le Gall J., Article 5, (w:) F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot (red.), *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, Paris 2009.
- Conférence de presse tenue au Palais de l'Élysée, 31 janvier 1964, (w:) Charles de Gaulle. *Discours et messages*, t. 4: Pour l'effort 1962-1965, Paris 1970.
- Debré J.-L., *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Issy-les-Moulineaux 2015 (reprint wydania z 1974 r.).
- Decaumont F., *L'élection du Président de la République*, (w:) D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi (red.), *L'écriture de la Constitution de 1958. Actes du colloque du XXXe anniversaire*, Aix-en-Provence, 8, 9, 10 septembre 1988, Paris 1992.
- Duverger M., *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, t. 8, nr 2.
- Duverger M., *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris 1974.

- Elgie R., *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford-New York 2011.
- Evans J., Ivaldi G., *The 2017 French Presidential Elections. A Political Reformation?*, Cham 2017.
- Gicquel J., *Sauvegarder l'article 49, alinéa 3!*, (w:) J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (red.) *La révision de 2008. Une nouvelle Constitution?*, Paris 2011.
- Głajcar R., *Reżim parlamentarny – próba charakterystyki*, (w:) J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014.
- Gohin O., *Droit constitutionnel*, Paris 2013.
- Jakubiak Ł., *Przesłanki rozwiązania parlamentu w praktyce ustrojowej V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 2.
- Jakubiak Ł., *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012.
- Jakubiak Ł., *The convergence of presidential and parliamentary elections in France : analysis of systemic tendencies from the perspective of sixty years of the Fifth Republic*, “Polish Political Science Review” 2019, vol. 48, nro. 1.
- Jakubiak Ł., *Zjawisko prezydenjalizacji partii politycznych we francuskim systemie partyjnym*, (w:) M. Winclawska (red.), *Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania*, Toruń 2013.
- Jakubiak Ł., *Zmiany w pozycji ustrojowej prezydenta Francji po przyjęciu ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 roku o modernizacji instytucji V Republiki*, „Politeja” 2012, nr 21.
- Jamróz A., *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka refleksji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Kubuj K., *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018.
- Lauvaux Ph., Le Divillec A., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris 2015.
- List do Édouarda Balladura, (w:) *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Message de M. François Mitterrand du 8 juillet 1981, (w:) *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, oprac. D. Maus, Paris 1998.
- Olszewski M., *Komitet Refleksji i Propozycji dotyczących Zmian i Zrównoważenia Instytucji V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.
- Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace présenté au nom de M. Emmanuel Macron, Président de la République, par M. Édouard Philippe, Premier ministre, et par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018, www.assemblee-nationale.fr.
- Przemówienie przed Radą Stanu 27 sierpnia 1958 roku, (w:) *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Szymanek J., *Modernizacja i akomodacja konstytucyjnych systemów rządów we współczesnych systemach politycznych*, „Politeja” 2007, nr 7.

- Szymanek J., Myśl polityczna „ojców” konstytucji V Republiki Francuskiej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3.
- Szymanek J., Souple ou ouverte? Rzecz o konstytucji V Republiki, (w:) M. Granat, K. Wojtyczek (red.), 50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego, red. M. Granat, K. Wojtyczek, Warszawa 2011.
- Szymanek J., System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność, (w:) J. Szymanek (red.), Systemy rządów w perspektywie porównawczej, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Thevenon G., La Ciquième République. Vie politique française, Lyon 2016.
- Travaux préparatoires de la Constitution du 4 Octobre 1958. Avis et débats du Comité Consultatif Constitutionnel, Paris 1960.
- Une Ve République plus démocratique, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, www.ladocumentationfrancaise.fr.
- Vidal-Naquet A., La revalorisation du Parlement et l'équilibre au sein de l'exécutif. Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif?, (w:) J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau (red.), Un parlement renforcé? Bilan et perspectives de la réforme de 2008, red. J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau, Paris 2012.
- Wystąpienie w Bayeux, 16 czerwca 1946 r., (w:) V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje, oprac. K.M. Ujazdowski, Kraków 2010.

Kamila M. Bezubik

Uniwersytet w Białymstoku

k.bezubik@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2572-334X>

Bundestag a parlamenty krajowe

Bundestag and National Parliaments

Abstract: The Federal Republic of Germany is a federal state. The general division of competences between the Federation and the Länder, by establishing a presumption of competence in favour of the Länder, shall be enshrined in a Basic Law. The system of division of powers emphasizes the need for the Federation and the Länder to work together in individual matters. Hence, the model of federalism adopted in the Basic Law is referred to as cooperative federalism. The main focus here is on cooperation between the federal government and the federal states. Cooperation between the Federation and the Länder may take different forms. Some of them are defined in the Basic Law. Through the Bundesrat, the Länder shall act in the legislation and administration of the Federation as well as in the affairs of the European Union. They shall participate in the election of federal organs: the Federal President shall be elected by the Federal Assembly. Interaction at parliamentary level is different: Bundestag and national parliaments. Despite the lack of constitutional regulations, informal cooperation mechanisms have been developed at the level of contacts between the Bundestag and the Landtags. The Länder are ready to cooperate, but there is also a willingness to maintain their independence.

Keywords: German federalism, cooperation, constitution

Słowa kluczowe: niemiecki federalizm, współdziałanie, ustawa zasadnicza

1. Wprowadzenie

Republika Federalna Niemiec, na mocy swojej Ustawy zasadniczej (dalej UZ)¹, jest państwem federalnym, składającym się z 16 suwerennych państw – krajów federalnych (landów). Ustawa zasadnicza przeznaczona do wzajemnym stosunkom Federacji

1 Ustawa zasadnicza (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949, s. 1 (dalej UZ) w swojej preambule, jak również w art. 20, 23, 30, 70, 83, w przepisach o Bundesradzie i jego funkcjach i wreszcie w art. 79 ust. 3 określa Niemcy jako państwo federalne. Obszarem obowiązywania UZ, zgodnie z brzmieniem jej art. 2, jest obszar landów.

i jej części składowych szereg regulacji. Odnoszą się one do zasad ustrojowych landów, rozdziału kompetencji między Federacją a landy, wreszcie ustalenia gwarancji respektowania praw, zarówno krajów przez Federację, jak i praw Federacji przez jej członków.

Zgodnie z UZ władza federalna podzielona została w płaszczyźnie horyzontalnej, w oparciu o klasyczny model trójpodziału – na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Natomiast w wymiarze wertykalnym konstytucja Niemiec uwzględnia strukturę państwa, wprowadzając podział władzy politycznej pomiędzy Federację a kraje². Mamy zatem do czynienia z klasyfikacją funkcjonalną kompetencji, która wskazując w pierwszej kolejności funkcje państwa, rozdziela następnie, w obrębie każdej z nich, zadania między Federacją a landy. Innymi słowy, istotne jest nie tyle przedmiotowe rozgraniczenie zainteresowań Federacji i krajów, co raczej konieczność ich współdziałania w poszczególnych dziedzinach. Stąd powstały w praktyce związki między Federacją a krajami określane jako federalizm kooperatywny³. Zarówno Bundestag, jak i parlamenty krajowe stanowią jego istotny element.

Celem niniejszego opracowania jest pokazanie, wypracowanych na przestrzeni lat, międzyparlamentarnych form współpracy.

2. Podział kompetencji między Federacją a kraje związkowe

Konstytucyjna zasada federalizmu nie ma jednolitego charakteru. Jest ona jednocześnie podstawową regułą decydującą o strukturze terytorialnej państwa i gwarantem wolności jednostki⁴. Na jej kształt ma wpływ wiele innych regulacji konstytucyjnych, jak chociażby klauzula homogeniczności⁵. Owa reguła zakłada, że forma i struktura landów powinna wykazywać w określonych punktach minimum zgodności z ustrojem federalnym – musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego⁶. Ponadto UZ w art. 30 stwierdza, że to właśnie landy wykonują kompetencje i wypełniają zadania państwowe, o ile sama konstytucja nie zawiera lub nie dopuszcza innego uregulowania.

Podział kompetencji między Federacją a landy bazuje na domniemaniu własności krajów, a organy federalne mogą działać tylko tam, gdzie zezwala na to

2 R. Balicki, K. Piech, *Zasady podziału władzy w Niemczech*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Rzeszów 2016, s. 176.

3 D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949-1989)*, Toruń 2009, s. 176.

4 M. Brożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 28.

5 Art. 28 UZ.

6 Art. 28 ust.1 zd.1 UZ.

UZ. Zarówno Federacja, jak i landy powinny przy wykonywaniu swoich zadań mieć na względzie interes wspólny Federacji, a także dobro wspólne jej mieszkańców.

Do wspomnianej reguły domniemania właściwości krajów ustrojodawca nawiązuje w dalszych przepisach UZ, przyznając w art. 70 generalną właściwość ustawodawczą landom, o ile nie została ona zastrzeżona do wyłącznej kompetencji władz federalnych. Należy zauważyć, że normy konstytucyjne wprowadzają dwie kategorie ustawodawstwa: zastrzeżone do wyłącznej kompetencji organów Federacji oraz konkurencyjnego. W ramach wymienionych w art. 73 UZ materii należących do wyłącznej kompetencji ustawodawczej Federacji⁷ kraje posiadają prawo do wydawania ustaw tylko wtedy (i o ile), kiedy zostały do tego wyraźnie upoważnione w ustawie federalnej⁸. Natomiast istota ustawodawstwa konkurencyjnego sprowadza się do umożliwienia landom stanowienia prawa, dopóki Federacja nie skorzysta ze swoich uprawnień ustawodawczych⁹.

Należy również zaznaczyć, że o ile UZ nie stanowi inaczej, do realizacji ustaw federalnych, jako spraw własnych, zobowiązana jest administracja krajowa¹⁰. Nadzór nad zgodnym z obowiązującym prawem wykonywaniem ustaw federalnych przez kraje sprawuje Rząd Federalny. Szczególne uregulowania konstytucyjne dotyczą natomiast podziału kompetencji w sprawach finansów publicznych i podziału wpływów z podatków pomiędzy Federację a kraje związkowe. Niewątpliwie silniejszą pozycję ma na tej płaszczyźnie administracja federalna. To dla niej w całości zarezerwowana jest sfera podatków. Kraje mają prawo do ustawodawstwa w zakresie podatków od konsumpcji i od luksusu, ale i tak tylko wtedy, gdy nie są one identyczne z podatkami regulowanymi przez ustawy federalne¹¹.

Przywołane powyżej regulacje konstytucyjne mogą skłaniać do wniosku, że przyjęty w UZ model federalizmu opiera się jedynie na przeciwstawieniu kompetencji władz federalnych i krajowych, koncentrując się przede wszystkim na rozdziale zadań, a nie na ustalaniu form współdziałania. Niemiecki federalizm sprowadza się jednak nie tylko do podziału zadań między Federację a jej części składowe. Ustawa zasadnicza określa również zasady współpracy i wzajemnej lojalności pomiędzy nimi¹².

7 Są to m.in.: sprawy zagraniczne i obronne, swoboda przemieszczania się oraz sprawy paszportowe, meldunkowe i dotyczące dowodów tożsamości, poczta, telekomunikacja, ochrona przed zagrożeniem terrorystycznym przez Federalny Urząd Policji Kryminalnej i szeregu innych dziedzin.

8 Art. 71 UZ.

9 Art. 72 ust.1 UZ.

10 Art. 83 UZ.

11 Art. 105 ust. 2a UZ.

12 Zgodnie z orzecnictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego istnieje konstytucyjna zasada obligująca kraje do wierności Federacji (*Bundestreue*). Sprowadza się ona do wzajemnego zobowiązania Federacji i jej części składowych do współpracy w oparciu o zaufanie, a także przestrzeganie konstytucyjnego podziału kompetencji. BVerfGE 1, 299.

3. Obszary współpracy

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że za pośrednictwem Bundesratu kraje współdziałają w ustawodawstwie i administracji Federacji oraz w sprawach Unii Europejskiej¹³. Ustrojodawca nadał jednocześnie te same zasady współdziałania rangę podstawowej, absolutnie sztywnej zasady ustrojowej, wskazując w art. 79 ust. 3 UZ, że „zmiana Ustawy zasadniczej, która narusza podział Federacji na kraje, zasadnicze współdziałanie krajów w zakresie ustawodawstwa albo zasady zawarte w artykułach 1 i 20, jest niedopuszczalna”. Bundesrat, uczestnicząc w procesie legislacyjnym, poprzez zajmowanie stanowiska w sprawie przedkładanych przez Bundestag projektów ustaw, zgłaszanie sprzeciwu wobec ustaw zwykłych, a także przysługującą mu inicjatywę ustawodawczą¹⁴ może wpływać na ustawodawstwo federalne. Wreszcie, to Przewodniczącemu Bundesratu, zgodnie z art. 57 UZ, ustrojodawca powierzył realizację konstytucyjnych zadań Prezydenta Federalnego w przypadku przedterminowego opróżnienia urzędu prezydenta¹⁵. Konieczność taka pojawia się także wówczas, gdy po stronie jego piastuna pojawi się przeszkoda, uniemożliwiająca mu wykonywanie jego obowiązków. Ustawa zasadnicza określa też inne obszary kooperacji, wskazując chociażby w art. 91a zadania wspólne, które w istocie są zadaniami krajów, jednak na Federacji ciąży obowiązek współdziałania w ich realizacji, jeśli te zadania są znaczące dla ogółu, a współdziałanie Federacji jest konieczne dla polepszenia warunków bytowych¹⁶. Federacja i kraje mogą także współdziałać na podstawie porozumień, które są zawierane w przypadkach o znaczeniu ponadregionalnym. Przedmiotem takich uzgodnień mogą być instytucje oraz przedsięwzięcia dotyczące badań naukowych oraz systemu oświaty¹⁷. Władze federalne i kraje związkowe mogą współdziałać przy planowaniu, tworzeniu i korzystaniu z technicznych systemów informatycznych, niezbędnych dla wykonywania ich zadań¹⁸. W celu określenia i wspierania efektywności pracy swoich administracji mogą prowadzić potrzebne badania i studia o charakterze porównawczym oraz publikować ich wyniki¹⁹. Ustawa zasadnicza pozwala także, aby w ramach wykonywania ustaw federalnych, w zakresie podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy,

13 Art. 50 UZ.

14 Art. 76-78 UZ.

15 Jak dotąd nie odnotowano w praktyce konstytucyjnej ani jednego przypadku przedterminowego opróżnienia urzędu prezydenta, skutkującego koniecznością przejścia jego obowiązków przez Prezydenta Bundesratu.

16 Art. 91a ust. 1 pkt 1 i 2 UZ do zadań wspólnych zalicza polepszenie regionalnej struktury gospodarczej, agrarnej i ochronę wybrzeża. W ustępie 2 wskazuje natomiast, że pozostałe zadania wspólne oraz szczegóły ich realizacji określi ustawa federalna, której uchwalenie wymaga zgody Bundesratu.

17 Art. 91b UZ.

18 Art. 91c UZ.

19 Art. 91d UZ.

władze federalne i władze krajów związkowych mogły angażować gminy i ich związki oraz tworzyć do tego celu właściwe instytucje²⁰.

Dotychczasowa analiza pokazuje istnienie wielu formalnych mechanizmów, powiązań i form współpracy pomiędzy Federacją a krajami związkowymi. Pomimo że UZ nie przewiduje formalnej współpracy między Bundestagiem a parlamentami krajowymi, także w odniesieniu do nich pojawiają się wzajemne relacje, które wpływają na kształtowanie systemu federalnego i wspólnej realizacji powierzonych zadań.

3.1. Oddzielenie płaszczyzn parlamentarnych

Bundestag i szesnaście landtagów²¹ stanowią organy przedstawicielskie na dwóch federalnych poziomach RFN. Ich struktura i funkcje wynikają z przepisów konstytucyjnych danego kraju związkowego. Organizację, skład personalny i mechanizm podejmowania decyzji przez parlament określają bliżej przepisy ordynacji wyborczych lub ustaw dotyczących wykonywania mandatu posła do parlamentu krajowego czy wreszcie regulaminy parlamentarne. Naturalnie porządek konstytucyjny landów musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu UZ²². Pod względem instytucjonalnym organy przedstawicielskie Federacji i krajów związkowych istnieją obok siebie bez powiązania. Ich struktura jest organizacyjnie bardzo podobna do konstrukcji Bundestagu²³, można jednak znaleźć pomiędzy poszczególnymi landami także interesujące różnice. Do cech wspólnych zalicza się, bez wyjątku, jednoizbową organizację parlamentów krajowych²⁴. Natomiast procedury wyborcze do parlamentów krajowych są niezmiernie różnorodne, wszystkie należą jednakże do systemów wyborów proporcjonalnych²⁵.

20 Art. 91e UZ.

21 Parlamenty krajowe w większości landów noszą nazwę „Landtag”. W Hamburgu i Bremie parlament nosi nazwę „Bürgerschaft”, a w Berlinie „Abgeordnetenhaus”; zob. B. Banaszak, Systemy administracyjne niemieckich krajów federalnych (landów) i polskich województw oraz ich znaczenie dla współpracy międzynarodowej, s. 6, www.lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/prof%20%20Banaszak.pdf (29.07.2019).

22 Por. przypis 6.

23 S. Mielke, W. Reutter, Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen, Wiesbaden 2012, s. 45.

24 Jedyna druga izba, bawarski Senat, został zniesiony w 1998 r. w drodze referendum z dniem 1 stycznia 2000 r. na podstawie ustawy reformującej konstytucję (Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung (GVBl vom 20. Februar 1998, S. 39); 9. Gesetz zur Abschaffung des Senats (GVBl vom 20. Februar 1998, S. 42).

25 Większość systemów wyborczych do Landtagów odpowiada systemowi wyborczemu do Bundestagu – są to spersonalizowane wybory proporcjonalne. Wyjątek stanowią regulacje w Bremie, Hamburgu i Saarze. Wyborcy w Saarze mają tylko jeden głos, natomiast w Bremie od 2011 roku pięć, w Hamburgu dziesięć głosów. W innych landach, z wyjątkiem Badenii-Wirtembergii, wyborcy mają dwa głosy. Badenia-Wirtembergia jest jedynym krajem związkowym, w którym nie ma list krajowych. Wyborca, oddając swój głos, decyduje zarówno o kandydacie na dany okręg wyborczy, jak i o proporcjonalnym podziale mandatów, które mają zostać przyznane, www.wahlrecht.de (29.07.2019).

Także organizacja wewnętrzna parlamentów krajowych odpowiada zasadniczo modelowi, jaki ma Bundestag²⁶.

Do tradycji niemieckiego federalizmu należy powiązanie ustawodawstwa federalnego z ich wykonywaniem przez państwa związkowe. Podczas gdy Federacja jest odpowiedzialna za większość kompetencji ustawodawczych, władza wykonawcza landów wdraża ustawy federalne²⁷. Kontrola parlamentarna wykonania ustaw federalnych przysługuje Landtagom²⁸. Połączenie różnych funkcji w ramach porządku federalnego UZ oznacza, że funkcja ustawodawcza Bundestagu i funkcja kontrolna parlamentów krajowych sprawowane są w powiązaniu ze sobą²⁹.

Ustawa zasadnicza czyni wyjątek od zasady rozdziału struktur organów parlamentarnych. Ma to miejsce przy wyborze Prezydenta Federalnego. Zgodnie z art. 54 ust. 1 UZ Prezydent Federalny jest wybierany przez Zgromadzenie Federalne (*Bundesversammlung*), które składa się z deputowanych do Bundestagu i w tej samej liczbie z członków wybranych przez parlamenty krajów związkowych zgodnie z zasadą proporcjonalności³⁰. Z reguły do Zgromadzenia Federalnego parlamenty landów delegują członków swoich Landtagów³¹.

3.2. Formy kooperacji

Płaszczyzny parlamentarne Federacji i landów są między sobą powiązane przez podwójne mandaty posłów do Bundestagu i do parlamentów krajowych. Podwójne mandaty wynikają z faktu, że posłowie parlamentów krajowych często wykorzystują swój mandat jako „trampolinę do kariery“ i „pozwalają się wybrać“ do Bundestagu. Powrót z Bundestagu do parlamentu krajowego jest w przeciwieństwie do tego raczej rzadki. UZ nie zawiera *explicite* przepisów określających, czy poseł może jednocześnie sprawować mandat deputowanego do Bundestagu, jak i do Landtagu. Podwójny

26 Kierownictwo prac Landtagu sprawuje przewodniczący wraz z kolegialnym prezydium; obok sesji plenarnej praca parlamentarzystów odbywa się przede wszystkim w komisjach.

27 Art. 83 UZ, na podstawie którego kraje związkowe wykonują ustawy federalne jako zadanie własne landów, o ile Ustawa zasadnicza nie stanowi lub nie dopuszcza inaczej; ponadto ustrojodawca wskazał, że wykonywanie ustaw federalnych następuje w jednym z dwóch trybów – przez kraje, które regulują wówczas organizację władz oraz postępowanie administracyjne (art. 84 UZ) bądź na zlecenie Federacji (art. 85 UZ).

28 S. Mielke, W. Reutter, *Landesparlamentarismus...*, *op. cit.*, s. 52.

29 H. Klatt, *Bundestag und Landesparlamente*, (w:) H.-P. Schneider, W. Zeh (red.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989, s. 1782.

30 Art. 54 ust. 3 UZ.

31 Ostatnie wybory Prezydenta Federalnego przez 16. Zgromadzenie Federalne odbyły się 12 lutego 2017 r. Zgromadzenie Federalne liczyło 1260 członków. Nie zawsze reprezentację Landtagu stanowią tylko i wyłącznie posłowie Landtagów. Bywa, że też osoby publiczne zasilają grono Zgromadzenia Federalnego. W 2017 r. m.in. znalazł się w nim trener drużyny narodowej w piłce nożnej – Joachim Löw (z ramienia DIE GRÜNEN, Badenia Wirtembergia) i piosenkarz rockowy Peter Maffay (reprezentujący SPD, Saara); *Mitgliederverzeichnis*, www.bundestag.de/blob/490834/6e-758de1434424fdede3d1ab5fcf0e42/mitglieder_bv-data.pdf (29.07.2019).

mandat jest zasadniczo uznawany jako zgodny z obowiązującym prawem³². W praktyce podwójne mandaty są problematyczne z powodu dość dużego obciążenia czasowego, związanego z wykonywaniem mandatu deputowanego. Ogólnie grupa dysponentów podwójnego mandatu w Bundestagu jest z tego powodu wyjątkiem. Większość posiadaczy obydwu mandatów w ciągu dwóch miesięcy po wyborze do drugiego parlamentu decyduje się na wykonywanie tylko jednego z nich. Podwójne mandaty sprawowane dłużej są bardzo rzadkie: pomiędzy rokiem 1990 i 2017 liczba ich posiadaczy wahała się od zera do trzech posłów; przy czym czas trwania podwójnego mandatu przeważnie wynosił mniej niż rok³³. Te odstępy czasowe nie wystarczają jednak, by uznać podwójny mandat za instrument kooperacji pomiędzy Bundestagiem a Landtagami³⁴.

Przez dziesięciolecia Federacja i landy współpracowały coraz ściślej na rzecz niemieckiego federalizmu. Wynikało to ze wzrostu liczby zadań państwowych i rozbudowywanego krok po kroku państwa socjalnego. Dochodziły do tego nowe obszary polityki, w których Federacja przeważnie przejmowała przywództwo polityczne³⁵. W ramach całkowicie odrębnych konstytucyjnych porządków Federacji i krajów związkowych, a także systemu federalnego, ustalonego w UZ, Bundestag i Landtagi nawiązały kontakty, zbudowały relacje i stworzyły mechanizmy współpracy zarówno na poziomie wertykalnym, jak i horyzontalnym. Dzięki tym stosunkom międzyparlamentarnym wiążą się ze sobą płaszczyzny parlamentarne Federacji i krajów związkowych, jak również te pomiędzy landami. Wypracowane przez parlamenty formy współpracy nie są przewidziane ani przez UZ, ani przez konstytucje krajów związkowych.

Jedną z form kooperacji jest konferencja prezydentów Landtagów, która odbywa się regularnie od 1947 roku³⁶. Konferencja służyła pierwotnie wymianie zdań i do-

32 Równoczesne wykonywanie mandatu posła do Bundestagu i do Landtagu mieści się w ramach określonych przez konstytucję. Do decyzji danego posła należy, czy będzie wykonywał podwójny mandat, o ile partia wyrazi na to zgodę; R. Wagner, *Die Zulässigkeit des parlamentarischen Doppelmandats*, (w:) *Beiträge zum Parlamentsrecht*, Bd. 9, Berlin 1986, s. 86 i n.

33 Liczba podwójnych mandatów w Bundestagu w ostatnich latach stale spada. Oskar Lafontaine (DIE LINKE) przez trzy miesiące w 17 kadencji i Andreas Mrosek (AfD) przez sześć miesięcy w 19 kadencji oprócz mandatów parlamentarnych posiadali odpowiednio mandat Landtagu Saary i Landtagu Saksonii-Anhalt. W 18 kadencji żaden z posłów Bundestagu nie posiadał mandatu Landtagu dłużej niż przez trzy miesiące. Natomiast w trwającej 19 kadencji niezrzeszona posłanka Frauke Petry od 24.10.2017 r. sprawuje oba mandaty, www.bundestag.de/blob/272938/395b-df77c6c59e515119cd737e5a38d4/kapitel_02_10_doppelmitgliedschaft_bundestag_landtag-pdf-data.pdf (29.07.2019).

34 R. Wagner, *Die Zulässigkeit...*, *op. cit.*, s. 63 i n.

35 Na przykład ochrona środowiska i ochrona przyrody były początkowo zadaniem realizowanym przez landy. Dopiero dzięki wzrostowi znaczenia polityki ochrony środowiska w Niemczech i w Unii Europejskiej Federacja podjęła rolę przywódczą we współpracy z landami.

36 *Datenhandbuch des Bundestages*, Kapitel 12.3, s. 1-8, www.bundestag.de/blob/272504/53e-7f461acdbe9a38f8d6b67961f139c/kapitel_12_03_konferenz_der_pr__sidenten_der_deutschen_

świadczeń. Sukcesywnie stawała się ona miejscem formułowania wspólnego stanowiska landów w dyskutowanym obszarze, w formie decyzji i zaleceń. Konferencja prezydentów Landtagów nie jest wymieniona w UZ, stąd nie może ona podejmować wiążących uchwał³⁷. W konferencjach tych, oprócz prezydenta Bundestratu, udział bierze także prezydent Bundestagu³⁸. Konferencje odbywają się regularnie dwa razy do roku. Spektrum omawianych tematów jest różnorodne. Rozważane są zagadnienia praktyczno-organizacyjne, takie jak zastosowanie elektronicznego systemu przebiegu procesów i systemu informacyjnego Landtagów, tematy reform parlamentarnych, nowe opracowania ustaw o wykonywaniu mandatu posła lub zaangażowanie się parlamentów niemieckich w sprawę jednoczącej się Europy³⁹.

Współpraca ma również miejsce w obrębie korespondujących ze sobą komisji fachowych, na płaszczyźnie krajowej lub pomiędzy Federacją i landami. Komisja petycyjna Bundestagu przejęła w tym zakresie wiodącą funkcję. Z reguły co dwa lata przewodniczący i wiceprzewodniczący komisji petycyjnej Federacji i landów spotykają się w celu wymiany poglądów na temat prawa składania petycji i pytań wynikających z praktyki⁴⁰.

Specjalnym instrumentem współpracy międzyparlamentarnej stały się komisje ds. analiz Bundestagu (*Enquete-Kommissionen des Bundestages*). Ich zadaniem jest wypracowanie wspólnego stanowiska i przygotowanie decyzji parlamentarnych dotyczących obszernych, znaczących kompleksów tematycznych, w których należy rozważyć różne aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne i etyczne⁴¹.

Należący do jednej partii członkowie Bundestagu i parlamentów krajowych w razie potrzeby pracują razem. Nie jest to jednak w praktyce forma szczególnie rozpowszechniona. Posłowie Bundestagu i parlamentów krajów związkowych są również zorganizowani w prywatnych stowarzyszeniach⁴².

landesparlamente-pdf-data.pdf (29.07.2019).

37 H. Klatt, Bundestag..., *op. cit.*, § 67, rn. 66.

38 Lub inni przedstawiciele Bundestagu, Datenhandbuch des Bundestages, Kapitel 12.3, s. 1-8, www.bundestag.de/blob/272504/53e7f461acdbe9a38f8d6b67961f139c/kapitel_12_03_konferenz_der_pr_sidenten_der_deutschen_landesparlamente-pdf-data.pdf (29.07.2019).

39 *Ibidem*, s. 1-8.

40 Por. także raport komisji petycyjnej – Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2006, BT-Drs. 16/6270 vom 6. August 2007, s. 9, www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606270.pdf (29.07.2019); więcej przykładów spotkań z poszczególnymi komisjami Landtagów: Bericht des Petitionsausschusses – Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2007, BT-Drs. 16/9500 vom 17. Juni 2008, S. 9, www.dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/095/1609500.pdf (29.07.2019).

41 § 56 Regulaminu Bundestagu, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I s. 1237), die zuletzt durch Beschluss d. Bundestages vom 1. Juni 2017 geändert worden ist.

42 Na szczególną uwagę zasługują dwa następujące: – Deutsche Parlamentarische Gesellschaft e.V. Celem stowarzyszenia jest m.in. „pielęgnowanie politycznych relacji między członkami

W odniesieniu do stosunków międzyparlamentarnych należy stwierdzić, że instrumenty współpracy parlamentarnej napotykają na trudności natury formalnej i materialnej. Przewodniczący, a także poszczególni parlamentarzyści nie mogą wypowiedać się w imieniu całego parlamentu, który jest przecież organem kolegiальnym, w którym proces decyzyjny kończy się uchwałą podjętą większością głosów. Jedyne uchwały parlamentu mogą zostać uznane za wiążące wyrażenie woli. Dochodzi do tego fakt, że zinstytucjonalizowana współpraca pomiędzy Bundestagiem i Landtagiem odnosi się przede wszystkim do tematów wewnątrzparlamentarnych, takich jak stanowiska i kompetencje parlamentów, status posłów, porządek obrad, prawo procesowe i styl polityczny. Służy ona wymianie opinii i doświadczeń, formułowaniu wspólnych stanowisk oraz uzgadnianiu różnych regulacji. Pod względem zakresu i znaczenia należy określić te stosunki międzyparlamentarne raczej jako drugorzędne.

4. Wnioski końcowe

Federacja i landy to odrębne jednostki, posiadające własne rządy i parlamenty, które z kolei działają niezależnie, każdy w swoim obszarze kompetencyjnym. Podając analizie nieformalne metody współdziałania Bundestagu i parlamentów krajowych, należy stwierdzić, że są to sprawdzone narzędzia i – co więcej – nie powodują dalszej erozji suwerenności krajów związkowych i samodzielności parlamentów krajowych. Z drugiej strony nie poprawią, i tak dość mocno osłabionej w ostatnim okresie, pozycji Landtagów⁴³. Do jej wzmocnienia wydaje się konieczne bardziej efektywne egzekwowanie zasady subsydiarności czy ograniczenie tzw. federalizmu wykonawczego (*Exekutivföderalismus*).

Istnieje szereg możliwości – w bezpośrednim obszarze działań parlamentów krajowych, ale także Bundestagu – które nie zostały w wystarczającym stopniu wykorzystane do poprawy ich własnej pozycji. Po pierwsze, należałoby w bardziej intensywnym stopniu korzystać z istniejących uprawnień, chociażby w dziedzinie prawodawstwa czy planowania politycznego, po drugie, w celu wzmocnienia funk-

parlamentów Federacji i landów oraz instytucji europejskich“ (§ 1 statutu); Parlamentarische Vereinigungen, s. 1, www.bundestag.de/blob/276494/c4df512aad7ad197e35d95cd56d6de78/kapitel_22_parlamentarische_vereinigungen-data.pdf (29.07.2019). – Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V., którego zadaniem jest przede wszystkim propagowanie parlamentarnych systemów rządowych i przyczynianie się do ich dalszego rozwoju (§ 2 statutu). Członkostwo jest również otwarte dla osób niebędących posłami; Parlamentarische Vereinigungen, s. 4, www.bundestag.de/blob/276494/c4df512aad7ad197e35d95cd56d6de78/kapitel_22_parlamentarische_vereinigungen-data.pdf (29.07.2019).

43 S. Mielke, W. Reutter, Landesparlamentarismus..., *op. cit.*, s. 19; H. Laufer, U. Münch, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 2010, s. 275.

cjonowania poszczególnych parlamentów – rozbudować stosunki między Bundestagiem a parlamentami krajowymi.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki R., Piech K., *Zasady podziału władzy w Niemczech*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Rzeszów 2016.
- Banaszak B., *Systemy administracyjne niemieckich krajów federalnych (landów) i polskich województw oraz ich znaczenie dla współpracy międzynarodowej*, www.lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/prof%20%20Banaszak.pdf.
- Bericht des Petitionsausschusses – Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2007, BT-Drs. 16/9500 vom 17. Juni 2008, www.dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/095/1609500.pdf.
- Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag – Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages 2006, BT-Drs. 16/6270 vom 6. August 2007, www.dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606270.pdf.
- Brożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.
- Datenhandbuch des Bundestages, www.bundestag.de/blob/272504/53e7f461acdbe9a38f8d6b67961f139c/kapitel_12_03_konferenz_der_pr__sidenten_der_deutschen_landesparlamente-pdf-data.pdf.
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980, BGBl. I s. 1237.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949, s. 1.
- Hartmut K., *Bundestag und Landesparlamente*, (w:) H.P. Schneider, W. Zeh (red.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989.
- Janicka D., *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949-1989)*, Toruń 2009.
- Klatt H., *Bundestag und Landesparlamente*, (w:) H.-P. Schneider, W. Zeh (red.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989.
- Laufer H., Münch U., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 2010.
- Mielke S., Reutter W. (red.), *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*, Wiesbaden 2012.
- Parlamentarische Vereinigungen, www.bundestag.de/blob/276494/c4df512aad7ad197e35d95cd56d6de78/kapitel_22_parlamentarische_vereinigungen-data.pdf.
- Wagner R., *Die Zulässigkeit des parlamentarischen Doppelmandats*, (w:) *Beiträge zum Parlamentsrecht*, Bd. 9, Berlin 1986.

Krzysztof Prokop

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

krzysztof.prokop@uph.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3447-4592>

Rząd Federalny w Belgii (aspekty ustrojowe i administracyjne)

The Federal Government in Belgium (Constitutional and Administrative Aspects)

Abstract: This article is devoted to the constitutional position of the Federal Government in Belgium. In the parliamentary system of government the cabinet is a body of executive power. However, according to the original version of the Belgian Constitution of 1831, there was no collegial body of the executive power. To this day the constitution still states that executive power belongs to the King. In practice the Cabinet exercises competences reserved for the King – ministers countersign all royal acts. For this reason, the whole of the executive branch is exercised by the Federal Government. The article discusses the most important aspects of the constitutional position of the Federal Government as a body of executive power: the organization and composition of the Federal Government, the tasks and powers of the Federal Government, and the political responsibility of the Federal Government and its members. According to the author it is determined by two basic factors: evolution of the parliamentary system of government and the federal structure of the state, which is associated with linguistic and ethnic divisions.

Keywords: Belgium, government, prime minister, minister, king, parliament

Słowa kluczowe: Belgia, rząd, Prezes Rady Ministrów, minister, król, parlament

1. Wprowadzenie

Kierunek ewolucji parlamentarnego systemu rządów wskazujący na realizację przez gabinet uprawnień z obszaru władzy wykonawczej realizowanych niegdyś przez monarchę i po dzień dzisiejszy mu nominalnie przypisanych, jak również wpływ federalizacji na instytucjonalne i pozainstytucjonalne aspekty funkcjonowania egzekutywy sprawiają, że rozważania na temat pozycji ustrojowej Rządu Federalnego Belgii są nacechowane szczególną specyfiką. Rzecz bowiem dotyczy szczególnie interesują-

cych i oryginalnych problemów ustrojowych, stosunkowo rzadko podejmowanych w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego¹.

Tymczasem ciężar problemów ustrojowych związanych z funkcjonowaniem belgijskiej egzekutywy jest niebagatelny. Wiąże się przede wszystkim ze specyficznym kształtem terytorialnym tego państwa, wynikającym z gwałtownego narastania ostrego konfliktu między Walonami i Flamandami, konfliktu, który znalazł odbicie w podziałach politycznych, kulturowych i językowych, jak również leżał u podstaw przekształcenia Belgii z państwa jednolitego w złożone². Występujące antagonizmy determinują kształt systemu partyjnego³ i wpływają na funkcjonowanie konstytucyjnych organów państwowych, w tym Rządu Federalnego.

Złożony charakter państwa, asymetryczność belgijskiej federacji oraz złożoność źródeł prawa stanowią czynniki stwarzające dodatkowe trudności w precyzyjnym określeniu pozycji ustrojowej Rządu Federalnego. W podmiotach federacji działają parlamenty wspólnotowe (regionalne), które władne są uchylać akty o mocy prawnej równej ustawie federalnej. Istnieją ponadto rządy będące organami władzy wykonawczej. We Flandrii istnieje jeden parlament i jeden rząd dla wspólnoty i regionu. Natomiast w Walonii działa parlament i rząd wspólnoty oraz (oddzielnie) parlament i rząd regionu. Z kolei na obszarze niemieckojęzycznym funkcjonuje jedynie wspólnota (z parlamentem i rządem), nie występują zaś struktury regionu⁴.

- 1 W dorobku polskiej nauki monograficzne opracowania konstytucyjnych aspektów ustroju Belgii należą do rzadkości; zob. zwłaszcza: K. Biskupski, *Ustrój polityczny Belgii. Studium o różnicach między ustrojem konstytucyjnym a rzeczywistością*, Toruń 1964; A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997; A. Głowacki, *Belgia (od państwa unitarnego ku federacji)*, Szczecin 1987; A. Głowacki, *System polityczny Belgii*, Szczecin 1995; R. Klepka, *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii. Analiza porównawcza*, Warszawa 2013.
- 2 Zob. E. Kuźlewska, *Language Border and Linguistic Legislation in Belgium*, „Michigan State International Law Review Forum Conveniens” 2015, t. 3, s. 1 i n.; R. Klepka, *Flamandowie i Walonowie – dwa narody w jednym państwie: polityczne i kulturowe dylematy Belgów*, „Politeja” 2014, nr 5, s. 459 i n.
- 3 Zob. Ł. Jakubiak, *System partyjny Belgii*, (w:) B. Kosowska-Gąstoł (red.), *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, Kraków 2010, s. 27 i n.; E. Dydak, A. Saczuk, *Królestwo Belgii*, (w:) K.A. Wojtaszczyk, M. Poboży (red.), *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, t. 1, Warszawa 2013, s. 141-147.
- 4 Zob. więcej: V. Philips, P. Vermeersch, *Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego*, „Studia Europejskie” 1998, nr 1, s. 67 i n.; W. Skrzydło, *Kształt belgijskiej federacji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995, Sectio G, vol. XLII, s. 61 i n.; I. Wrońska, *Federalizm belgijski: mechanizm porozumienia czy dezintegracji*, (w:) I. Wrońska (red.), *Oblicza federalizmu i regionalizmu w Ameryce Północnej, Europie i Polsce*, Kielce 2016, s. 81 i n.; R. Klepka, *Od państwa unitarnego do federacji – uwagi nad ustrojem terytorialnym Belgii*, (w:) J. Iwanek, R. Radek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, t. II: *W europejskiej praktyce ustrojowej*, Toruń 2014, s. 118-123; A. Pyrzyńska, „W jedności siła?” – o wpływie konfliktu flamandzko-walońskiego na rozwiązania ustrojowe współczesnego Królestwa Belgii, (w:) M. Rączkiewicz

System rządów Królestwa Belgii mieści się w granicach formuły parlamentarno-gabinetowej. Znane są zatem, podobnie jak w innych państwach europejskich, takie mechanizmy, jak polityczna odpowiedzialność gabinetu (i jego członków) przed parlamentem (izbą pierwszą), rozwiązanie parlamentu, dwuczłonowość egzekutywy czy polityczna neutralizacja głowy państwa. Z punktu widzenia analizy konstytucyjno-prawnej istotne znaczenie ma fakt, iż ustawa zasadnicza Belgii z 1831 r. należy do najstarszych konstytucji europejskich. Szereg instytucji konstytucyjnych nie znajduje bezpośrednio normatywnego wyrażenia w konstytucji. Jeżeli do tego dodać, iż – jak wspomniano wyżej – konflikty narodowościowo-językowe rzutują na podziały polityczne (i w rezultacie system partyjny), nie może dziwić, iż problemy systemu politycznego Belgii są szczególnie wdzięcznym polem badań politologicznych.

Aktualna pozycja ustrojowa belgijskiego Rządu Federalnego została określona na mocy rewizji konstytucji z 1993 r., sankcjonującej złożoną (federalną) strukturę państwa. Wskazać należy, iż dopiero na mocy wspomnianej zmiany kolegialny organ egzekutywy został określony mianem „Rządu Federalnego”. Przepisy konstytucyjne poświęcone gabinetowi są dość lakoniczne, a ich wykładnia wiąże się z koniecznością uwzględnienia kontekstu historycznego. Nierzadko bowiem sposób rozumienia przepisu konstytucyjnego jest zupełnie inny niż pierwotnie. Uwaga ta ma szczególne znaczenie przy rozważaniach na temat belgijskiego gabinetu, który był instytucją nieznaną w pierwotnej wersji konstytucji z 1831 r. – wspominała ona tylko o ministrach powoływanych i odwoływanych przez króla. Mogli oni co prawda obradować kolegialnie jako Rada Ministrów, ale jedynie w razie śmierci króla lub ustanowienia regencji. Aż do wybuchu I wojny światowej przypadki zbierania się gabinetu były stosunkowo rzadkie⁵.

Na określenie gabinetu belgijskiego używa się zróżnicowanej terminologii. Oficjalną nazwą jest „Rząd Federalny”. Jest to też pojęcie najszersze, gdyż obejmuje – oprócz premiera i ministrów – również federalnych sekretarzy stanu. Konstytucyjne określenie „Rząd Federalny” odpowiada zatem wykształconej w drodze ponad półtorawiekowej ewolucji instytucji Rady Gabinetowej⁶. Jeżeli rząd zbiera się w takim kształcie pod przewodnictwem monarchy, występuje jako Rada Korony⁷. Innego rodzaju gremium stanowi natomiast Rada Ministrów. Belgijski ustrojodawca używa tej nazwy na określenie posiedzeń ministrów (bez sekretarzy stanu) pod przewod-

(red.), Państwo w państwie. Terytoria autonomiczne, państwa nieuznawane oraz ruchy separatystyczne w przestrzeni międzynarodowej, Łódź 2015, s. 155 i n.

5 Zob. E. Zieliński, Rząd Królestwa Belgii, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, Rządy w państwach Europy, t. 1, Warszawa 2003, s. 16-17.

6 Por. A. Głowacki, System konstytucyjny..., *op. cit.*, s. 34; P. Peeters, A. Alen, The Executive, (w:) A. Alen (red.), Treatise on Belgian Constitutional Law, Deventer-Boston 1992, s. 85; E. Zieliński, Rząd..., *op. cit.*, s. 18.

7 M. Uyttendaele, Les institutions de la Belgique, Bruxelles 2014, s. 148. Przypadki zbierania się tego ciała były bardzo rzadkie; zob. E. Zieliński, Rząd..., *op. cit.*, s. 18.

nictwem króla. O Radzie Ministrów w takim kształcie traktują przepisy konstytucji, określające skład rządu (art. 99 i 104)⁸.

W niniejszym opracowaniu zostanie przeprowadzona analiza podstawowych czynników określających pozycję ustrojową belgijskiego Rządu Federalnego. Przede wszystkim autor ukazuje istotę Rządu Federalnego jako organu władzy wykonawczej. W dalszej kolejności przedmiotem rozważań są problemy związane z trybem powołania gabinetu, jego składu i organizacji oraz określeniem zadań i kompetencji. W końcowej części zostanie natomiast podjęta kwestia odpowiedzialności politycznej Rządu Federalnego i jego członków.

2. Rząd Federalny jako organ władzy wykonawczej

Organizacja władz państwowych w świetle konstytucji z 1831 r. opiera się na monteskiuszowskim modelu trójpodziału władz⁹. Władza ustawodawcza należy do monarchy oraz bikameralnego parlamentu. Izbę pierwszą parlamentu stanowi Izba Reprezentantów, zaś izbę drugą – Senat¹⁰. Władzę wykonawczą sprawuje król i rząd, natomiast władzę sądowniczą – sądy i trybunały. Uregulowana jest również w belgijskiej konstytucji pozycja ustrojowa organów kontroli państwowej i ochrony prawa, do których należy Sąd Konstytucyjny, Rada Stanu oraz Trybunał Obrachunkowy¹¹.

Naszkicowana zasada podziału władz wskazuje na szczególną rolę monarchy¹². Zgodnie z literą konstytucji został on uznany zarówno za organ władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej¹³. Kompetencji monarchy nie można domniemywać. Zgodnie z art. 105 konstytucji król posiada tylko te kompetencje, które wyraźnie przyznaje mu konstytucja i ustawy szczególne wydane na jej podstawie. W szczególności zaś monarcha zwołuje i zamyka sesje izb parlamentarnych (art. 44)¹⁴, odracza posiedzenie izb (art. 45), rozwiązuje Izbę Reprezentantów na zasadach określonych

8 Zob. niżej, pkt 3 niniejszego opracowania.

9 Zob. K. Prokop, *Zasady podziału władzy w Belgii*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. I, Rzeszów 2016, s. 57 i n.

10 Art. 36 konstytucji; K. Wójtowicz, *Ustawa i tryb jej uchwalania w belgijskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 55.

11 Zob. K. Prokop, *Specyfika konstytucyjnej regulacji organów kontroli państwowej i ochrony prawa w Belgii*, (w:) M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Załućkiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej, Rzeszów 2017, s. 394 i n.

12 Na temat pozycji ustrojowej belgijskiego króla zob. A. Budzanowska, *Monarcha w systemie konstytucyjnym Belgii*, (w:) M. Grzybowski (red.), *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, Kraków 2003, s. 157 i n.

13 A. Głowacki, *System konstytucyjny...*, *op. cit.*, s. 11.

14 Zob. R. Klepka, *Parlament...*, *op. cit.*, s. 240.

w art. 46 konstytucji¹⁵, wykonuje prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 75), zatwierdza, podpisuje i ogłasza ustawy (art. 109)¹⁶, wydaje rozporządzenia i postanowienia niezbędne do ich wykonania (art. 108) oraz powołuje i odwołuje ministrów (art. 90).

Zakres kompetencji króla został określony przez belgijskiego ustrojodawcę dość szeroko. Dodać należy, iż niezależnie od kształtu rozwiązań konstytucyjnych monarcha odgrywa ważną rolę jako symbol jedności narodowej. Jej wykonywanie nacechowane jest szczególną specyfiką w warunkach rozbitcia sceny politycznej na frakcje zróżnicowane pod względem etniczno-językowym i funkcjonowania rządów koalicyjnych¹⁷. Oprócz tego aspektu rola króla sprowadza się do tradycyjnej, reprezentacyjnej funkcji głowy państwa.

Rząd belgijski, podobnie jak ma to miejsce w niemal wszystkich pozostałych państwach europejskich, stanowi organ władzy wykonawczej. Konstatacji tej nie należy jednak przyjmować bezrefleksyjnie. Formalnie rzecz biorąc, wykonywanie federalnej władzy wykonawczej jest bowiem zastrzeżone na rzecz króla (art. 37 konstytucji). Rząd nie został wprost zaliczony do organów egzekutywy ani we wskazanym, ani w żadnym innym przepisie belgijskiej ustawy zasadniczej. Nie sprawuje zatem władzy wykonawczej *de iure*, a jedynie *de facto*¹⁸.

Niemniej w praktyce do Rządu Federalnego należy całość władzy wykonawczej¹⁹, albowiem dzięki instytucji kontrasygnaty dysponuje on zakresem uprawnień przynależnym nominalnie królowi²⁰. Katalog aktów monarchy objętych kontrasygnatą nie znajduje żadnych wyjątków. Chodzi o wszystkie czynności monarchy, realizowane nie tylko w postaci pisemnej. Kontrasygnatą objęty jest nawet akt zawarcia małżeństwa przez króla²¹. Skutkiem udzielenia kontrasygnaty jest przejęcie przez ministra odpowiedzialności za kontrasygnowany akt (art. 106 konstytucji). Konsekwencją kontrasygnaty aktów królewskich jest zasada nieodpowiedzialności monar-

15 Zob. niżej, pkt 5 niniejszego opracowania.

16 Ustawy ogłaszane są w dzienniku urzędowym „Moniteurbelge”. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, wchodzi w życie dziesięć dni po ogłoszeniu; zob. R. Klepka, *Parlament...*, *op. cit.*, s. 214.

17 K. Prokop, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 86.

18 Por. E. Kuźelewska, Status ustrojowy władzy wykonawczej w Belgii, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 1, s. 25; A. Budzanowska, *Parlament Federalny Belgii*, (w:) J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), *Parlamente państw europejskich*, Kraków 2005, s. 210; A. Pyrzyńska, „Król mówi – król słucha – król mediuje” – o sposobie kreacji rządu w krajach Beneluksu, (w:) A. Łabno (red.), *Polski model władzy wykonawczej na tle porównawczym*, Katowice 2015, s. 46.

19 Uwaga ta dotyczy – rzecz jasna – zakresu władzy państwowej sprawowanej przez federację. Jak wskazano wyżej, proces federalizacji państwa przyniósł w konsekwencji powierzenie szerokiego katalogu uprawnień podmiotom federacji.

20 M. Krzemiński, *Królestwo Belgii*, (w:) P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 44.

21 E. Zieliński, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 43-44.

chy. Jak stanowi art. 88 konstytucji, osoba króla jest nietykalna, zaś za podejmowane przez niego działania odpowiedzialni są ministrowie²².

3. Organizacja i skład Rządu Federalnego

W ciągu niemal dziewiętnastu dekad obowiązywania konstytucji Królestwa Belgii zmieniały się przepisy określające organizację i skład rządu. Jak wskazano wyżej, pierwotnej wersji konstytucji niemal całkowicie obca była instytucja gabinetu. Zaczął on się zbierać regularnie dopiero od końca I wojny światowej. Kluczowe znaczenie dla wykształcenia gabinetu, jak i instytucji premiera miała zmiana systemu wyborczego do Izby Reprezentantów (z większościowego na proporcjonalny²³). Formuła wyborów proporcjonalnych skutkowałą koniecznością zawierania koalicji rządowych.

Urząd premiera wywodzi się wprost z instytucji formatora, tj. osoby odpowiedzialnej za utworzenie większości parlamentarnej, gotowej objąć ster rządów. Po utworzeniu gabinetu osoba powołana do wypełnienia tej misji wchodziła następnie w skład gabinetu jako „pierwszy minister” (*primus inter pares*). Aktualnie premier odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu gabinetu. Jest faktycznym szefem egzekutywy, przywódcą większości parlamentarnej bądź też liderem największej frakcji parlamentarnej wchodzącej w skład koalicji rządowej²⁴. Po raz pierwszy monarcha powołał członka rządu w randze premiera w 1918 r. Przez następne półwiecze instytucja szefa rządu opierała się regulacjom konstytucyjnym. Dopiero w 1970 r. doszło do jej konstytucjonalizacji²⁵. Nie określono jednak precyzyjnie trybu wyboru premiera. W praktyce Izba Reprezentantów przedstawiała propozycję personalną, natomiast oficjalnego aktu nominacji dokonywał monarcha. Ten model wyłaniania szefa rządu usankcjonowała rewizja konstytucji z 1993 r. (art. 96 ust. 2).

Pierwotnie monarcha dysponował dużym zakresem swobody w wyborze osoby, której powierzał tekę premiera, zwłaszcza w obliczu konieczności stworzenia koalicji parlamentarnej gotowej do poparcia gabinetu²⁶. Zmiana tego stanu rzeczy dokonywała się stopniowo. Monarcha – przy niezminionej literze konstytucji – został skrępowany w powierzaniu teki szefa rządu przez decyzje będące rezultatem ustaleń podjętych przez frakcje parlamentarne. Przełomowe znaczenie odegrały doświadcze-

22 Zob. Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles 2014, s. 635; M. Uyttendaele, *Les institutions...*, *op. cit.*, s. 133 i n.

23 Zmiany tej dokonano pod koniec 1899 r. Natomiast konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności wyborów do Izby Reprezentantów nastąpiła w 1920 r.; zob. W. Skrzydło, *Wstęp. (w:) Konstytucja Belgii*, Warszawa 2010, s. 11.

24 E. Zieliński, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 19; E. Zieliński, *Parlament Belgii*, Warszawa 1992, s. 27-28; Y. Lejeune, *Droit...*, *op. cit.*, s. 696; M. Uyttendaele, *Les institutions...*, *op. cit.*, s. 146.

25 E. Kuźlewska, *Status...*, *op. cit.*, s. 27.

26 J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 116.

nia ustrojowe związane z długoletnim panowaniem króla Baudouina I (1951-1993), ostatecznie sankcjonujące, po długich wahaniach, model politycznie zneutralizowanej głowy państwa²⁷.

Potencjalną rolę króla w procesie nominacji premiera ograniczyła też rewizja konstytucji z 1993 r. przez wprowadzenie instytucji konstruktywnego wotum nieufności²⁸. W razie uchwalenia przez Izbę Reprezentantów wotum nieufności Rząd Federalny obowiązany jest do złożenia dymisji na ręce króla²⁹. Równocześnie Izba Reprezentantów może zaproponować monarsze kandydata na stanowisko premiera. Podobną propozycję Izba Reprezentantów władna jest przedstawić w razie odmowy udzielenia rządowi wotum zaufania – najdalej w ciągu trzech dni od dnia głosowania³⁰. W obu przypadkach obowiązkiem króla jest powołanie tak zaproponowanego premiera. Współudział monarchy w kreacji nowego gabinetu został tym samym wykluczony; proces ten pozostaje w wyłącznej dyspozycji izby pierwszej parlamentu. Nowo powołany premier kompletuje skład swojego gabinetu i obejmuje stanowisko szefa rządu w momencie złożenia przysięgi wraz z innymi członkami Rządu Federalnego.

Utworzenie nowego gabinetu jest w Belgii procesem niezwykle skomplikowanym³¹. Konieczne jest bowiem osiągnięcie kompromisu i zbudowanie gabinetu o zrównoważonych wpływach nie tylko politycznych, ale i narodowościowych. W efekcie cechą belgijskiego systemu politycznego są częste i długotrwałe kryzysy gabinetowe. Najdłuższy z nich miał miejsce po wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 2010 r. – proces tworzenia gabinetu zajął wówczas 541 dni (osiemnaście miesięcy)³².

Konstytucja nie przewiduje *expressis verbis* konieczności uzyskania wotum zaufania przez nowo powołany gabinet. Zgodnie z klasycznymi regułami parlamentarno-gabinetowego systemu rządów ustrojodawca milcząco zakłada, iż gabinet powołany przez monarchę cieszy się zaufaniem większości parlamentarnej. Kluczowe znaczenie ma zatem w tym przypadku kierunek wykładni art. 96 ust. 1 konstytucji („Król powołuje i odwołuje swoich ministrów”). Zgodnie ze współczesną interpretacją tego przepisu akt powołania i odwołania członków gabinetu uzależniony jest odpowied-

27 Por. E. Kuźelewska, *Status...*, *op. cit.*, s. 27.

28 Art. 96 ust. 2 konstytucji.

29 Dymisja całego rządu następuje również w razie złożenia rezygnacji przez premiera.

30 Wnioski w sprawie udzielenia wotum nieufności i wotum zaufania mogą być głosowane dopiero po upływie 48 godzin od chwili ich zgłoszenia.

31 Zob. R. Klepka, *Rządy mniejszościowe w Belgii: trudności istnienia stabilnego rządu w państwie Flamandów i Walonów*, (w:) R. Radek (red.), *Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata. Studium prawnopolityczne*, Katowice 2014, s. 124.

32 Zob. R. Klepka, *Kryzys polityczny lat 2010-2011 w Królestwie Belgii – geneza i możliwe następstwa*, (w:) M. Cetwiński, A. Czajkowska (red.), *Na tropach twórczości i czasów minionych. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Damianowi Tomczykowi*, Częstochowa 2012, s. 453 i n.

nio od posiadania lub utraty zaufania większości deputowanych w 150-osobowej Izbie Reprezentantów. Przepis ten znajduje zastosowanie zarówno do procedury powołania całego gabinetu, jak i jego poszczególnych członków³³. Dlatego też w praktyce – mimo braku wymogu konstytucyjnego – premier po utworzeniu swojego gabinetu wygłasza na posiedzeniu Izby Reprezentantów *exposé* i występuje o udzielenie wotum zaufania³⁴. Konsekwencją nieudzielenia wotum zaufania – zgodnie z art. 46 konstytucji – może być rozwiązanie Izby Reprezentantów³⁵.

Oprócz instytucji premiera praktyce ustrojowej Belgii znana jest również (od połowy XX wieku) instytucja wicepremiera. Może on przewodniczyć posiedzeniom gabinetu w razie niedyspozycyjności szefa rządu. Wicepremier pełni również funkcję kierownika określonego resortu³⁶. Premier wraz z wicepremierami tworzy tzw. gabinet wewnętrzny. Na spotkaniach tego gremium podejmowane są najistotniejsze decyzje polityczne. W rządzie Charles'a Michela, który w grudniu 2018 r. po rozłamie w koalicji rządowej stał się gabinetem mniejszościowym³⁷, znajduje się aktualnie trzech wicepremierów.

W świetle art. 99 konstytucji Rada Ministrów składa się najwyżej z piętnastu członków³⁸, przy czym, z ewentualnym wyjątkiem premiera, w skład Rady Ministrów wchodzi równa liczba ministrów francusko- i niderlandzkojęzycznych³⁹. Zasada ta musi być bezwzględnie przestrzegana, nie tylko na etapie procedury utworzenia gabinetu, ale również w razie ewentualnych zmian dokonywanych w jego składzie, niezależnie od ich przyczyny.

Ministrowie stoją na czele określonych resortów. Niektórzy z nich, jak wspomniano wyżej, mogą występować w randze wicepremiera. Z konstytucji wynika, iż ministrami mogą być tylko Belgowie (art. 97). Ustrojodawca zastrzega również, że funkcji tej nie może piastować żaden członek rodziny królewskiej (art. 98). Jak podkreśla Eugeniusz Zieliński, przepis ten zapobiega powiązaniu stosunków rodzinnych

33 E. Zieliński, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej w Belgii*, (w:) J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 185.

34 R. Klepka, *Rządy...*, *op. cit.*, s. 127; R. Klepka, *Parlament...*, *op. cit.*, s. 226-227.

35 Rozwiązanie Izby Reprezentantów pociąga za sobą również rozwiązanie Senatu.

36 E. Zieliński, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 29.

37 Precyzyjnie należy wskazać, iż obecnie występuje w Belgii przypadek tzw. rządu przejściowego, ponieważ premier Ch. Michel złożył dymisję, zaś król Filip I powierzył mu dalsze sprawowanie funkcji do najbliższych wyborów parlamentarnych.

38 Wynika zatem ze wskazanego przepisu, iż możliwe jest ustalenie mniejszej liczby ministrów niż piętnastu. Taki stan rzeczy ma miejsce obecnie. W skład gabinetu Charles'a Michela wchodzi dwunastu ministrów, z czego trzech – jak wspomniano wyżej – piastuje również stanowisko wicepremiera. Dodać należy, iż wskazana w art. 99 konstytucji liczba ministrów nie obejmuje federalnych sekretarzy stanu, gdyż – jak wskazano wyżej – nie wchodzi ona w skład Rady Ministrów.

39 Do 1995 r. o liczbie ministrów decydował wynik rozmów koalicyjnych; zob. E. Kuzelewska, *Status...*, *op. cit.*, s. 27.

z zależnością publiczną z racji na kontrasygnowanie przez ministrów aktów monarchy⁴⁰. Równie istotny jest fakt ponoszenia przez ministrów odpowiedzialności przed Izbą Reprezentantów, której towarzyszy, o czym była mowa wyżej, wyrażona *expressis verbis* formuła nieodpowiedzialności monarchy (art. 88)⁴¹. Od ministrów wymaga się posiadania pełni praw cywilnych i politycznych. Ich ewentualna utrata powoduje konieczność złożenia przez ministra dymisji lub odwołania go ze stanowiska przez króla na wniosek premiera⁴². Od ministra wymaga się również biegłego władania językiem francuskim i niderlandzkim⁴³.

Osobliwością belgijskich rozwiązań ustrojowych jest niepołączalność mandatu deputowanego i ministra Rządu Federalnego. Zasadę *incompatibilitas* wprowadzono na mocy rewizji konstytucji z 1993 r. w celu uporządkowania pełnienia funkcji publicznych przez członków legislatury i egzekutywy⁴⁴. Zabieg ten spełnił pokładane w niej nadzieje, trudno jednak nie zauważyć, iż w konsekwencji grozi separacją rządu i ciała przedstawicielskiego wbrew jednej z najbardziej podstawowych reguł systemu rządów parlamentarnych⁴⁵. Jeżeli deputowany zostaje powołany na stanowisko ministra, dochodzi do zawieszenia przez niego wykonywania obowiązków parlamentarzysty. W tym czasie mandat sprawowany jest przez zastępcę. W razie odwołania ze stanowiska były minister może powrócić do wykonywania mandatu deputowanego⁴⁶.

Jak wspomniano wyżej, w skład Rządu Federalnego wchodzi również federalni sekretarze stanu. Pełnią oni funkcję zastępców ministrów⁴⁷. Nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów. Nie obejmuje ich zatem unormowanie art. 99 konstytucji, określające maksymalną liczbę członków tego ciała. Federalni sekretarze stanu są powoływani i odwoływani przez monarchę. Przydziela się im poszczególnym ministrom. Zakres właściwości federalnego sekretarza stanu ustalany jest w akcie nominacyjnym na wniosek odpowiedniego ministra⁴⁸.

Członkowie Rządu Federalnego (w tym federalni sekretarze stanu) objęci są gwarancjami wynikającymi z immunitetu materialnego. Zgodnie z art. 101 ust. 2 konstytucji żaden minister nie może być ścigany lub poddawany dochodzeniu z powodu opinii wyrażanych w trakcie sprawowania swej funkcji. Podobna gwarancja odnosi się do członków rządów wspólnot i regionów, w tym regionalnych sekretarzy stanu⁴⁹.

40 E. Zieliński, Rząd..., *op. cit.*, s. 32.

41 A. Pyrzyńska, „Król mówi...”, *op. cit.*, s. 48.

42 E. Zieliński, Organizacja..., *op. cit.*, s. 186.

43 A. Pyrzyńska, „Król mówi...”, *op. cit.*, s. 48.

44 E. Zieliński, Rząd..., *op. cit.*, s. 34.

45 Por. R. Klepka, Parlament..., *op. cit.*, s. 247.

46 E. Zieliński, Organizacja..., *op. cit.*, s. 186.

47 Federalni sekretarze stanu są również określane jako „młodszy” ministrowie.

48 E. Zieliński, Rząd..., *op. cit.*, s. 29.

49 Art. 104 ust. 3, art. 124 i art. 126 konstytucji; por. K. Prokop, Immunitet parlamentarny w Belgii, (w:) S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 2017, s. 40 i n.

Parytet językowy nie musi być natomiast przestrzegany w odniesieniu do federalnych sekretarzy stanu. Artykuł 104 ust. 3 konstytucji stanowi, iż postanowienia konstytucyjne dotyczące ministrów mają odpowiednie zastosowanie do federalnych sekretarzy stanu z wyjątkiem m.in. art. 99, który to przepis – jak wskazano wyżej – określa zasadę parytetu językowego w odniesieniu do ministrów.

4. Zadania i kompetencje Rządu Federalnego

Za najistotniejsze zadanie Rządu Federalnego należy uznać kierowanie polityką zewnętrzną i wewnętrzną państwa. Wniosek taki wypływa z jednej strony z faktu niedysponowania przez monarchę realnymi kompetencjami i przeniesienia ciężaru ich wykonywania na barki Rządu Federalnego, z drugiej zaś – z politycznych związków gabinetu z parlamentem, czy też mówiąc ściślej – Izbą Reprezentantów, od której zależą losy gabinetu i ministrów. Z pełnienia funkcji kierowniczej wynika wypracowywanie przez Rząd Federalny koncepcji programowych, rozwiązywanie spraw publicznych, przygotowywanie projektów aktów prawnych oraz zapewnienie realizacji zadań przez centralne organy władzy państwowej⁵⁰.

Na szczególony zakres zadań i kompetencji Rządu Federalnego mają wpływ przede wszystkim przepisy konstytucji, przyznające szeroki zakres uprawnień na rzecz wspólnot i regionów. Rząd Federalny zachowuje monopol m.in. w zakresie obrony narodowej, spraw zagranicznych oraz spraw wewnętrznych. Niezależnie od litery konstytucji ustrojodawca daje możliwość przydzielenia wspólnotom i regionom kompetencji w innych dziedzinach. W tym celu parlament uchwała większością 2/3 głosów ustawę nadzwyczajną⁵¹. Zakres uprawnień Rządu Federalnego może być zatem ograniczony dodatkowo na mocy decyzji ustawodawcy.

Jako organ egzekutywy Rząd Federalny wykonuje zadania w obszarze stanowienia aktów wykonawczych do ustaw. Występują dwa zasadnicze rodzaje takich aktów: rozporządzenia królewskie i rozporządzenia ministerialne⁵². Pierwsze z nich wymagają – rzecz jasna – udzielenia kontrasygnaty przez odpowiedniego członka rządu. W wyjątkowych przypadkach praktyka ustrojowa Belgii dopuszcza stanowienie przez rząd dekretów z mocą ustawy. Sytuacja taka miała miejsce w czasie obu wojen światowych⁵³. Niezależnie od tego parlament może udzielić rządowi delegację do wydawania dekretów z mocą ustawy⁵⁴.

50 E. Zieliński, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 27.

51 Dodatkowo konstytucja postanawia, iż uchwalenie ustawy nadzwyczajnej możliwe jest pod warunkiem osiągnięcia większości głosów w każdej z grup językowych obydwu izb. Liczba głosów pozytywnych w obu grupach językowych musi stanowić łącznie 2/3 oddanych głosów.

52 E. Zieliński, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 39.

53 Zob. J. Clement, A. Alen, *Emergency Laws*, (w:) A. Alen (red.), *Treatise...*, *op. cit.*, s. 263.

54 E. Zieliński, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 40.

5. Odpowiedzialność polityczna Rządu Federalnego i jego członków

W pierwotnej wersji konstytucji z 1831 r. ministrowie ponosili odpowiedzialność wyłącznie przed monarchą⁵⁵. Po dzień dzisiejszy widnieje w belgijskiej konstytucji przepis upoważniający króla do powoływania i odwoływania „swoich” ministrów (art. 96 ust. 1) oraz sekretarzy stanu (art. 104 ust. 1). Jak jednak wskazano wyżej, do odległej przeszłości należą czasy, kiedy głowa państwa zachowywała swobodę w ustalaniu składu osobowego gabinetu. Współcześnie interpretuje się odpowiedzialność członków rządu przed monarchą w taki sposób, że może dojść do ich odwołania w razie utraty zaufania w Izbie Reprezentantów albo przez premiera, zgodnie z zasadą wskazującą, iż ten, kto ma zaufanie parlamentu, cieszy się również zaufaniem monarchy⁵⁶.

Aktualnie występuje w Belgii postać odpowiedzialności politycznej członków Rządu Federalnego zarówno o charakterze solidarnym, jak i indywidualnym⁵⁷. Z punktu widzenia historycznej ewolucji mechanizmów parlamentarno-gabinetowego systemu rządów wykształciła się odpowiedzialność indywidualna ministrów przed zgromadzeniem przedstawicielskim. Niezwykle charakterystyczną rzeczą jest pozakonstytucyjne unormowanie procedury pociągnięcia członków Rządu Federalnego do odpowiedzialności politycznej. Jedyną podstawę stanowi bowiem – poza normami prawa zwyczajowego – art. 138 regulaminu Izby Reprezentantów⁵⁸. Zgodnie z jego unormowaniami wnioski w sprawie udzielenia ministrowi wotum nieufności przyjmowany jest absolutną większością członków Izby Reprezentantów. W razie podjęcia stosownej uchwały premier występuje do monarchy z wnioskiem o dokonanie zmiany w składzie jego gabinetu.

Wykształcenie się solidarnej odpowiedzialności ministrów przed Izłą Reprezentantów następowało równoległe do procesu kształtowania instytucji gabinetu i premiera. Konieczność tworzenia koalicji rządowych zrodziła zapotrzebowanie na narzędzie służące wyegzekwowaniu odpowiedzialności za niespełnione zapowiedzi programowe. Rolę taką zaczęła spełniać solidarna odpowiedzialność ministrów, przy czym zmianom gabinetów nie towarzyszyła formalna procedura uchwalenia wotum nieufności. Następowaly one wskutek wewnętrznego rozbitcia i braku możliwości osiągnięcia porozumienia w ekipie rządowej⁵⁹. O deformalizacji procesu

55 J. Stembrowicz, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 106.

56 W. Skrzydło, *Wstęp...*, *op. cit.*, s. 8; por. Y. Lejeune, *Droit...*, *op. cit.*, s. 688.

57 Zob. K. Prokop, *Odpowiedzialność członków Rządu Federalnego w Belgii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2, s. 39 i n.

58 W niniejszym opracowaniu wykorzystano francuskojęzyczną wersję tekstu, dostępną na stronie internetowej Izby Reprezentantów: www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/publications/reglement&language=fr&story=reglement.xml&lang=fr (30.01.2019 r.).

59 J. Stembrowicz, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 114; por. R. Klepka, *Parlament...*, *op. cit.*, s. 252; L. De Winter, A. Timmermans, P. Dumont, *Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics*, (w:) W.C. Müller, K. Strøm (red.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford

odmowy zaufania przez większość parlamentarną najlepiej świadczy fakt, że odnotowano przypadki ustąpienia gabinetów niedługo po uzyskaniu oficjalnej inwestytury ze strony parlamentu⁶⁰.

Na mocy reformy konstytucyjnej z 1993 r., która ustanowiła – obok zwykłego (klasycznego) wotum nieufności – instytucję konstruktywnego wotum nieufności (art. 96 ust. 2), ukrócono praktykę nadużywania mechanizmów solidarnej odpowiedzialności ministrów. Wyrażenie rządowi wotum nieufności może nastąpić w razie udzielenia niezadawalającej odpowiedzi na interpelację, w rezultacie przeprowadzenia przez Izbę Reprezentantów debaty nad rządowym *exposé*, modyfikacją programu gabinetu lub zmianą w jego składzie. Szczególnie istotnym przypadkiem jest debata nad oświadczeniem rządu, z którym wiąże on kwestię zaufania. Z wnioskiem o udzielenie rządowi konstruktywnego wotum nieufności może wystąpić jedna trzecia deputowanych do Izby Reprezentantów. Wniosek poddaje się pod głosowanie po upływie czterdziestu ośmiu godzin od chwili jego zgłoszenia (art. 52 ust. 2). Przyjmowany jest absolutną większością członków Izby (art. 96 ust. 2 konstytucji). Regulamin Izby Reprezentantów dopuszcza również uchwalenie wotum nieufności większością głosów deputowanych biorących udział w głosowaniu. W takiej sytuacji jednak na Rządzie Federalnym nie ciąży obowiązek złożenia dymisji⁶¹.

Jeżeli Izba Reprezentantów wraz z przyjęciem wniosku o wotum nieufności nie zaproponuje (najdalej w ciągu trzech dni) kandydata na premiera, król (czyli faktycznie rząd) może zdecydować o jej rozwiązaniu. Natomiast w przypadku dymisji Rządu Federalnego król może rozwiązać Izbę Reprezentantów za jej zgodą, podjętą absolutną większością głosów swoich członków⁶².

Niezależnie od instytucji wotum zaufania i wotum nieufności belgijskiemu prawu konstytucyjnemu znane są inne instytucje politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem. Należy do nich prawo składania interpelacji przez deputowanych wobec członków gabinetu w sprawach polityki ogólnej lub w sprawach szczegółowych. Uprawnienia te nie wynikają wprost z litery konstytucji, lecz są konsekwencją zasady odpowiedzialności politycznej ministrów przed Izbą Reprezentantów⁶³. Deputowani mogą również kierować pytania wobec ministrów. W przeciwieństwie jednak do interpelacji niezadawalająca odpowiedź na pytanie nie może być podstawą złożenia wniosku o wotum nieufności wobec rządu.

2003, s. 342; J. Craeybeckx, *From the Great War to Great Depression*, (w:) E. Witte, J. Craeybeckx, A. Meynen, *Political History of Belgium. From 1830 Onwards*, Brussels 2009, s. 150.

60 J. Stembrowicz, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 114 i przypis 18 na tejże stronie.

61 M. Pach, *Recepcja konstruktywnego wotum nieufności*. Artykuł 67 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec w konfrontacji z rozwiązaniami ustrojowymi Hiszpanii, Belgii, Słowenii, Węgier i Polski, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2014, t. XIV, s. 281.

62 Zob. R. Klepka, *Parlament...*, *op. cit.*, s. 132.

63 A. Budzanowska, *Parlament...*, *op. cit.*, s. 219; por. J. Stembrowicz, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 109.

Wskazać ponadto należy, iż Izba Reprezentantów może żądać obecności ministrów. Prawo żądania obecności przysługuje również Senatowi, ale tylko w trakcie rozpatrywania przez izbę projektu ustawy wymienionej w art. 77 lub 78 konstytucji⁶⁴. W innych sprawach może on zwracać się o obecność⁶⁵. Izba Reprezentantów dysponuje ponadto prawem żądania wysłuchania. Może skierować do ministra otrzymane petycje, zaś ministrowie zobowiązani są do udzielenia odpowiedzi na jej żądanie izby. Formą kontroli egzekutywy jest też udział Izby Reprezentantów w pociągnięciu ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej⁶⁶.

6. Wnioski końcowe

Pozycja ustrojowa Rządu Federalnego w Belgii wykazuje szereg osobliwości. Mimo iż w praktyce dzierży on całość władzy wykonawczej (nominalnie zarezerwowanej na rzecz monarchy), konstytucja nie uznaje go *expressis verbis* za organ egzekutywy. Duże znaczenie w procesie funkcjonowania rządu mają konwenanse konstytucyjne. Określają one m.in. w sposób szczegółowy tryb powołania Rady Ministrów oraz regulują zasady odpowiedzialności politycznej ministrów.

Specyfika pozycji ustrojowej Rządu Federalnego w Belgii jest wypadkową dwóch procesów: federalizacji państwa (mającej również znaczenie dla kształtu systemu partyjnego) oraz ukształtowania się parlamentarnego systemu rządów. W rezultacie mamy do czynienia z atypową sytuacją ustrojową organu egzekutywy, która tylko częściowo znajduje podstawę w literze konstytucji. Dlatego też realne znaczenie roli kolegialnego organu egzekutywy w dużej mierze zależy od praktyki ustrojowej. Pod tym względem doświadczenia belgijskie są zróżnicowane. Z jednej strony w nieodległej przeszłości Belgia stała się miejscem kuriozalnie długiego kryzysu rządowego, z drugiej zaś dostrzec należy podjęty w ostatnich latach przez polityków belgijskich wysiłek ustabilizowania sytuacji politycznej, czego wyrazem było kilkuletnie funkcjonowanie rządu większościowego. Czas pokaże, czy owo budujące doświadczenie znajdzie pozytywne odzwierciedlenie w procedurze powołania kolejnego gabinetu po wyborach parlamentarnych, które będą miały miejsce w maju 2019 r.

64 Przepisy te określają zakres uprawnień Senatu w postępowaniu ustawodawczym.

65 Z drugiej zaś strony ministrowie mają prawo swobodnego wstępu do każdej z Izb i prawo zabierania głosu, ilekroć tego zażądają (art. 100 ust. 1).

66 Zob. J. Juchniewicz, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Królestwie Belgii*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 390 i n.

BIBLIOGRAFIA

- Biskupski K., Ustrój polityczny Belgii. Studium o różnicach między ustrojem konstytucyjnym a rzeczywistością, Toruń 1964.
- Budzanowska A., Monarcha w systemie konstytucyjnym Belgii, (w:) M. Grzybowski (red.), Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa, Kraków 2003.
- Budzanowska A., Parlament Federalny Belgii, (w:) J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), Parlamenty państw europejskich, Kraków 2005, s. 210.
- Clement J., Alen A., Emergency Laws, (w:) A. Alen (red.), Treatise on Belgian Constitutional Law, Deventer-Boston 1992.
- Craeybeckx J., From the Great War to Great Depression, (w:) E. Witte, J. Craeybeckx, A. Meynen, Political History of Belgium. From 1830 Onwards, Brussels 2009.
- De Winter L., Timmermans A., Dumont P., Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics, (w:) W.C. Müller, K. Strøm (red.), Coalition Governments in Western Europe, Oxford 2003.
- Dydak E., Sączuk A., Królestwo Belgii, (w:) K.A. Wojtaszczyk, M. Poboży (red.), Systemy polityczne państw Unii Europejskiej, t. 1, Warszawa 2013.
- Głowacki A., Belgia (od państwa unitarnego ku federacji), Szczecin 1987.
- Głowacki A., System konstytucyjny Belgii, Warszawa 1997.
- Głowacki A., System polityczny Belgii, Szczecin 1995.
- Jakubiak Ł., System partyjny Belgii, (w:) B. Kosowska-Gąstoł (red.), Systemy partyjne państw Unii Europejskiej, Kraków 2010.
- Juchniewicz J., Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Królestwie Belgii, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich, Toruń 2010.
- Klepka R., Flamandowie i Walonowie – dwa narody w jednym państwie: polityczne i kulturowe dylematy Belgów, „Politeja” 2014, nr 5.
- Klepka R., Kryzys polityczny lat 2010-2011 w Królestwie Belgii – geneza i możliwe następstwa, (w:) M. Cetwiński, A. Czajkowska (red.), Na tropach twórczości i czasów minionych. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Damianowi Tomczykowi, Częstochowa 2012.
- Klepka R., Od państwa unitarnego do federacji – uwagi nad ustrojem terytorialnym Belgii, (w:) J. Iwanek, R. Radek (red.), Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej, t. II: W europejskiej praktyce ustrojowej, Toruń 2014.
- Klepka R., Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii. Analiza porównawcza, Warszawa 2013.
- Klepka R., Rządy mniejszościowe w Belgii: trudności istnienia stabilnego rządu w państwie Flamandów i Walonów, (w:) R. Radek (red.), Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata. Studium prawnopolityczne, Katowice 2014.
- Krzemiński M., Królestwo Belgii, (w:) P. Sarnecki (red.), Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, Warszawa 2007.

- Kuźlewska E., Language Border and Linguistic Legislation in Belgium, „Michigan State International Law Review Forum Conveniens” 2015, t. 3.
- Kuźlewska E., Status ustrojowy władzy wykonawczej w Belgii, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 1.
- Lejeune Y., Droit constitutionnelbelge. Fondements et institutions, Bruxelles 2014.
- Pach M., Recepta konstruktywnego wotum nieufności. Artykuł 67 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec w konfrontacji z rozwiązaniami ustrojowymi Hiszpanii, Belgii, Słowenii, Węgier i Polski, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, t. XIV.
- Peeters P., Alen A., The Executive, (w:) A. Alen (red.), Treatise on Belgian Constitutional Law, Deventer-Boston 1992.
- Philips V., Vermeersch P., Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego, „Studia Europejskie” 1998, nr 1.
- Prokop K., Immunitet parlamentarny w Belgii, (w:) S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 2017.
- Prokop K., Odpowiedzialność członków Rządu Federalnego w Belgii, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2.
- Prokop K., Specyfika konstytucyjnej regulacji organów kontroli państwowej i ochrony prawa w Belgii, (w:) M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Załużkiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej, Rzeszów 2017.
- Prokop K., Zasady podziału władzy w Belgii, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. I, Rzeszów 2016.
- Pyrzyńska A., „Król mówi – król słucha – król mediuje” – o sposobie kreacji rządu w krajach Beneluksu, (w:) A. Łabno (red.), Polski model władzy wykonawczej na tle porównawczym, Katowice 2015.
- Pyrzyńska A., „W jedności siła?” – o wpływie konfliktu flamandzko-walońskiego na rozwiązania ustrojowe współczesnego Królestwa Belgii, (w:) M. Rączkiewicz (red.), Państwo w państwie. Terytoria autonomiczne, państwa nieuznawane oraz ruchy separatystyczne w przestrzeni międzynarodowej, Łódź 2015.
- Skrzydło W., Kształt belgijskiej federacji, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995, Sectio G, vol. XLII.
- Skrzydło W., Wstęp, (w:) Konstytucja Belgii, Warszawa 2010.
- Stembrowicz J., Rząd w systemie parlamentarnym, Warszawa 1982.
- Uyttendaele M., Les institutions de la Belgique, Bruxelles 2014.
- Wójtowicz K., Ustawa i tryb jej uchwalania w belgijskim prawie konstytucyjnym, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1.
- Wrońska I., Federalizm belgijski: mechanizm porozumienia czy dezintegracji, (w:) I. Wrońska (red.), Oblicza federalizmu i regionalizmu w Ameryce Północnej, Europie i Polsce, Kielce 2016.
- Zieliński E., Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej w Belgii, (w:) J. Dobkowski (red.), Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego, Olsztyn 2007.

Krzysztof Prokop

Zieliński E., Parlament Belgii, Warszawa 1992.

Zieliński E., Rząd Królestwa Belgii, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, Rządy w państwach Europy, t. 1, Warszawa 2003.

Monika Giżyńska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

monika.gizynska@uwm.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5483-9878>

Instytucja Prezydenta w Republice Litewskiej

The Institution of the President in the Republic of Lithuania

Abstract: The article is devoted to analysis of the institution of the President in the Republic of Lithuania. It requires underlining that factors determining the position of the President in the State are: the manner in which the office is filled, the exercise period of his power of attorney (from the time of taking office to the end of the presidential term), the liability he incurs and the functions he performs. The author presents the genesis of the institution of the head of state in Lithuania from the period of the first statehood in 1918 until full sovereignty in 1990, taking into account the above factors. The author sketches the current position of the President in the system of authorities. It presents the principles of electoral law for the office of President and characterizes the electoral procedure involved. The Author also presents the rules of liability of the head of state, emphasizing in particular the special nature of responsibility before the Sejm. Further, she distinguishes functions which, according to the Constitution of the Republic of Lithuania of 1992, are fulfilled by the President of Lithuania as the head of state.

Keywords: President, Republic of Lithuania, elections, the system of authorities

Słowa kluczowe: Prezydent, Republika Litewska, wybory, system organów władzy

1. Wprowadzenie

Instytucja prezydenta państwa posiada bogatą tradycję w litewskim prawie konstytucyjnym. W czasie pierwszej państwowości Litwy urząd ten funkcjonował w okresie od 1919 r., aż do wybuchu drugiej wojny światowej. Następnie do porządku prawnego przywrócony został w 1992 r., tj. po odłączeniu się Litewskiej Socjalistycznej Republiki Litewskiej od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i utworzeniu własnej państwowości. W tekście analizie poddano problematykę pozycji prawnoustrojowej Prezydenta Republiki Litewskiej. Należy podkreślić, iż pozycję tę w systemie organów władzy państwowej zdefiniować można za pomocą takich czynników, jak: sposób obsadzenia urzędu, okres wykonywania pełnomocnictw, tj. mo-

ment objęcia urzędu oraz termin wygaśnięcia mandatu przedstawicielskiego, rodzaj ponoszonej odpowiedzialności istota wypełnianych funkcji. Elementy te wyznaczają bowiem politycznoprawny charakter tego urzędu oraz determinują jego miejsce w porządku konstytucyjnym. Z tych też względów przy pomocy wspomnianej analizy starano się ukazać pozycję Prezydenta Republiki Litewskiej w strukturze organów władzy państwowej, w tym zachodzące na tej płaszczyźnie między tym organem a pozostałymi instytucjami powiązania i oddziaływania, a tym samym określić funkcjonujący na Litwie system rządów.

2. Ewolucja urzędu Prezydenta w Republice Litewskiej

16 lutego 1918 r. Litwa odzyskała niepodległość. W latach 1918-1922 istniały w Litwie trzy tymczasowe konstytucje: z 2 listopada 1918 r., z 4 kwietnia 1919 r.¹ oraz z 10 czerwca 1920 r.² Pierwszą stałą³ konstytucję państwa litewskiego Sejm Ustawodawczy przyjął 1 sierpnia 1922 r. (dalej: Konstytucja z 1922 r.). Konstytucja z 1922 r. przewidywała, że Litwa jest republiką demokratyczną, a władzę zwierzchnią w państwie sprawuje Naród. Zastosowanie miała zasada trójpodziału władzy. Pod kątem badanej problematyki na uwagę zasługują następujące rozwiązania. Prezydent mógł rozwiązać Sejm przed upływem jego kadencji. Nie miał obowiązku podania przyczyny rozwiązania izby. Prezydenta wybierał Sejm na trzyletnią kadencję, bezwzględną większością głosów, w głosowaniu tajnym. Jeżeli dwa głosowania nie przyniosłyby rezultatu, w trzecim – Sejm wybierał prezydenta spośród dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów. W razie równej liczby głosów za wybranego uważano kandydata starszego wiekiem. Prezydent mógł zostać wybrany ponownie tylko raz na kolejną kadencję. Bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom litewskim mającym czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu

1 Instytucję Prezydenta wprowadzono na Litwie tymczasową konstytucją uchwaloną przez Tarybę 4 kwietnia 1919 r. (dalej: Konstytucja z 1919 r.). Nie określono w niej kadencji prezydenta, miał on urzędować do końca prowizorium konstytucyjnego. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności przed Tarybą. Nie można było usunąć go przed upływem kadencji. W razie śmierci prezydenta lub tymczasowej niemożności pełnienia przez niego urzędu jego obowiązki sprawował przewodniczący Taryby. W okresie między sesjami Taryby Prezydent miał prawo do wydawania ustaw; zob. K. Prokop, *Konstytucyjny system organów państwowych Republiki Litewskiej w pierwszych latach niepodległości (1918-1926)*, „Miscellanea Historico-Juridica” 2009, tom VIII, s. 90-108.

2 Podobnie jak poprzednio Prezydent nie miał stałej kadencji. Czas jego urzędowania był równoznaczny z końcem prowizorium konstytucyjnego. W porównaniu do Konstytucji z 1919 r. jego pozycja była słaba. Sprowadzała się do pełnienia funkcji reprezentacyjnych. Prezydent utracił uprawnienie do wetowania ustaw, wydawania ustaw w zastępstwie parlamentu i sprawowania naczelnego dowództwa. Wszystkie akty prezydenta wymagały kontrasygnaty premiera lub ministra; szerzej zob. K. Prokop, *Konstytucyjny...*, *op. cit.*, s. 90-108.

3 Szerzej zob. P. Kierończyk, *Litewskie konstytucje z okresu międzywojennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII, s. 244-245.

po ukończeniu 35 roku życia. W razie wyjazdu prezydenta za granicę, choroby lub czasowej niemożności wypełniania obowiązków głowy państwa, Prezydenta zastępował przewodniczący Sejmu. Sejm mógł odwołać prezydenta większością 2/3 głosów ogólnej liczby posłów. Konstytucja nie określała przesłanek odwołania prezydenta. Prezydent ponosił odpowiedzialność konstytucyjną za przestępstwo służbowe lub zdradę stanu. Sejm podejmował w tej sprawie uchwałę bezwzględną większością głosów ogólnej liczby posłów. O odpowiedzialności Prezydenta orzekał Sąd Najwyższy⁴.

Kolejna Konstytucja⁵ Litwy weszła w życie 12 maja 1938 r. Utrzymano zasadę suwerenności narodu. Odrzucono podział władz. Wprowadzono zaś zasadę jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej, wykonywanej przez Prezydenta, Sejm, rząd i sądy. Prezydenta wybierali „przedstawiciele narodu”, a nie Sejm. Kandydat musiał mieć 40 lat i posiadać pełnię praw wyborczych do Sejmu. Konstytucja nie ograniczała liczby reelekcji. Kadencja Prezydenta wynosiła 7 lat. Prezydenta zastępował Przewodniczący Ministrów. Pominięto natomiast odpowiedzialność konstytucyjną i polityczną prezydenta. Akty Prezydenta dla ważności wymagały kontrasygnaty premiera lub ministra. Konstytucja znacznie wzmacniała pozycję głowy państwa określając, że kiedy Sejm jest rozwiązany lub pomiędzy jego sesjami władza ustawodawcza należy do Prezydenta. Oznaczało to prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy praktycznie bez żadnych ograniczeń przedmiotowych (z wyjątkiem zmiany konstytucji). Sprawy związane z obronnością kraju zastrzeżono do regulacji dekrety, wymagającymi kontrasygnaty premiera, które mogły zmieniać jedynie kolejne dekry. Rząd został podporządkowany Prezydentowi i był przed nim odpowiedzialny politycznie⁶. Prezydent tak jak w Konstytucji z 1928 r. był naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Powołana została też Rada Obrony Państwa, właściwa w sprawach obronności, na czele z głową państwa. Utrzymano także instytucję Rady Państwa. Zachowano 5-letnią kadencję Sejmu. Prezydent został wyposażony w prawo rozwiązania parlamentu w każdym czasie bez podawania przyczyny. Utrzymano cenzusy wiekowe do Sejmu takie jak w Konstytucji z 1928 r. Wybory miały być pięcioprzymiotnikowe, w tym także bezpośrednie i proporcjonalne. Udział w wyborach był obowiązkiem każdego obywatela. Sejm działał na zasadzie sesyjności. Prezydent posiadał prawo weta zawieszającego. Inicjatywę ustawodawczą przyznano rządowi lub 1/4 ogólnej liczby posłów. Prezydent podpisywał ustawę w ciągu trzydziestu dni i ją ogłaszał lub zwracał ją Sejmowi. Jeżeli Sejm odrzucił ustawę większością 3/5 ogółu posłów, prezydent promulgował ustawę lub rozwiązywał Sejm. Jeżeli nowo wybrany parlament

4 K. Prokop, *Konstytucyjny...*, *op. cit.*, s. 90 i n.

5 Konstytucja z 11 lutego 1938 r. Tekst Konstytucji, (w:) G. Flanz, *Constitutions of the Countries of the World*, New York 1992, s. 57-92. Polskie tłumaczenie konstytucji z 1938 r.: W. Rudziński, *Litewska konstytucja. Obywatelstwo. Paszporty*, Wilno 1940, s. 5-21.

6 P. Kierończyk, *Litewska konstytucje z okresu międzywojennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII, s. 257 i n.

na pierwszej sesji, na wniosek $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby posłów, ustawę przyjął większością głosów – Prezydent musiał ustawę ogłosić. W rękach parlamentu pozostała funkcja ustrojodawcza. Bez udziału Sejmu nie można było dokonywać zmian ustrojowych z wyjątkiem jednej sytuacji – podczas procedury nowelizacji konstytucji. W tym wypadku inicjatywa przysługiwała rządowi lub co najmniej połowie ustawowej liczby posłów. Nowelizację parlament musiał przyjąć większością $\frac{3}{5}$ ogółu posłów. Przyjęte poprawki przekazywano następnie prezydentowi, który je podpisywał i ogłaszał lub rozwiązywał Sejm. W przypadku rozwiązania Sejmu nowo wybrany parlament mógł na wniosek połowy ustawowej liczby posłów, na pierwszej sesji, przyjąć projekt bez zmian większością $\frac{3}{5}$ ogólnej liczby posłów. Wtedy prezydent ogłaszał konstytucję. Powiązано ze sobą odpowiedzialność polityczną rządu przed parlamentem z bieżącą kontrolą sprawowaną przez Sejm. Sejm został pozbawiony prawa decydowania o ogłaszaniu mobilizacji, wypowiedaniu wojny i zawieraniu pokoju. W sprawach tych decydował prezydent, przy czym Sejm musiał wyrazić zgodę na zawarcie pokoju, o ile wówczas istniał⁷.

Czas powojenny dla Litwy to przede wszystkim okres okupacji radzieckiej, funkcjonowania struktury organów państwowych opartych na zasadzie centralizacji i wyższości parlamentu. Na przełomie lat 1987-1988 r. sytuacja społeczna i warunki polityczne szybko zmieniały się w całym Związku Radzieckim, również na Litwie. W wyniku zaistniałych okoliczności zrodziła się wśród Litwinów wizja nowej konstytucji. 8 lutego 1990 r. Parlament Litwy przyjął oświadczenie, w którym stwierdził, że uchwała przyjęta 21 lipca 1940 r., na mocy której Litwa stała się jedną z republik Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, była bezprawna. 11 marca 1990 nowy parlament litewski⁸ podjął uchwałę o przekształceniu dotychczasowej Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej w Republikę Litewską. Po 11 marca 1990 r.⁹ rozpoczęły się prace nad tworzeniem podstaw prawnych niezależnego demokratycznego państwa.

Nowa ustawa zasadnicza została przygotowana przez Radę Najwyższą Republiki Litewskiej stosunkowo szybko. Pozwoliło to na przeprowadzenie referendum zatwierdzającego już 25 października 1992 r. W międzyczasie, 23 maja 1992 r., odbyło się referendum w sprawie przywrócenia instytucji Prezydenta w Republice Litewskiej, ale propozycja nie uzyskała poparcia. Niemniej do kwestii Prezydenta po-

7 P. Kierończyk, *Litewskie...*, *op. cit.*, s. 256-260.

8 Wybory do Rady Najwyższej (parlamentu) miały miejsce: pierwsza tura 24 lutego 1990 r., a druga tura odbyła się w 5 marca tegoż roku.

9 W tym samym dniu Rada podjęła uchwałę o odbudowie niepodległego Państwa Litewskiego. W uchwale stwierdzano, że akty dotyczące niepodległości Litwy z 1918 r. i 1920 r. nigdy nie straciły swojej mocy i stanowią podstawę dla kontynuacji państwa. W sumie tego dnia Rada Najwyższa przyjęła 5 dokumentów o podstawowym znaczeniu dla państwa, w tym między innymi projekt tymczasowej konstytucji.

wrócono w trakcie procesu tworzenia nowej konstytucji¹⁰, wprowadzie o osłabionym autorytecie politycznym i z ograniczonymi uprawnieniami.

3. Prezydent w obecnym systemie organów władzy

Od przyjęcia Konstytucji w 1992 r.¹¹, a wraz z nią instytucji Prezydenta, w niepodległej Republice Litewskiej minęło ponad dwadzieścia sześć lat. Konstytucja w art. 5 stanowi, iż władzę państwową w Litwie sprawują: Sejm (*Seimas*), Prezydent Republiki, rząd i sądy. Z artykułu tego nie wynika wprost zasada podziału władzy, niemniej – jak podkreśla E. Kūris – orzecznictwo konstytucyjne wywodzi z niego zasadę podziału władzy na Litwie¹². Przyjęty na Litwie system rządów określany jest mianem systemu parlamentarnego¹³. Niemniej pojawiają się też twierdzenia (tak S. Łodziński), że struktura naczelnych organów Litwy jest odbiciem przyjętego w Konstytucji systemu parlamentarno-prezydenckiego¹⁴. Z kolei K. Jankauskas twierdzi, że na Litwie istnieje system parlamentarny z elementami systemu prezydenckiego¹⁵.

Zgodnie z art. 77 Konstytucji Prezydent stoi na czele państwa i reprezentuje Państwo Litewskie. Prezydent wraz z rządem prowadzi politykę zagraniczną. Podpisuje umowy międzynarodowe i przedkłada je Sejmowi do ratyfikacji. Na wniosek rządu mianuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, nadaje najwyższe stopnie dyplomatyczne i tytuły specjalne (art. 84 Konstytucji).

Prezydent w relacjach z rządem ma następujące uprawnienia¹⁶: za zgodą Sejmu mianuje Prezesa Rady Ministrów i powierza mu misję sformułowania rządu, a następnie zatwierdza jego skład. Za zgodą Sejmu odwołuje Prezesa Rady Ministrów. Po wyborze nowego Sejmu przyjmuje dymisję rządu i powierza mu pełnienie obowiązków do czasu powołania nowego rządu. Przyjmuje dymisję rządu i w razie potrzeby powierza mu dalsze pełnienie obowiązków lub, do czasu powołania nowego

10 G. Aleknonis, Electioneering in Lithuania, "Political Preferences" 2017, nr 14, s. 10.

11 Tekst w języku polskim: Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 r., Warszawa 2006 (dalej jako Konstytucja). Tekst Konstytucji w języku polskim dostępny także pod adresem: www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa-a.html (25.02.2019).

12 Szerzej: E. Kūris Constitutional Principles in the Jurisprudence of the Constitutional Court, (w:) pr. zb. Constitutional Justice in Lithuania, Vilnius 2003, s. 476-482.

13 G. Mesonis, The President of the Republic of Lithuania and the constitutional principle of the separation of powers, „Jurisprudencija” 2008, nr 9, s. 48.

14 S. Łodziński, Parlament Litwy, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 1993, Raport 49, s. 16.

15 Przytacza go G. Aleknonis, Electioneering..., *op. cit.*, s. 9.

16 Szerzej: G. Mesonis, The President..., *op. cit.*, s. 48-51.

rządu, powierza jednemu z ministrów pełnienie obowiązków Prezesa Rady Ministrów; przyjmuje dymisję poszczególnych ministrów i może zlecić im pełnienie obowiązków do czasu powołania ich następców. W razie dymisji rządu, nie później niż w ciągu 15 dni, przedstawia Sejmowi kandydaturę Prezesa Rady Ministrów. Na wniosek Prezesa Rady Ministrów mianuje i odwołuje ministrów (art. 84 Konstytucji).

Prezydent posiada również uprawnienia kreacyjne, przedstawia bowiem Sejmowi kandydatury sędziów Sądu Najwyższego, a po ich powołaniu przedstawia Sejmowi spośród nich kandydaturę przewodniczącego Sądu Najwyższego. Powołuje sędziów Sądu Apelacyjnego i spośród nich powołuje za zgodą Sejmu przewodniczącego Sądu Apelacyjnego. Powołuje sędziów i przewodniczących sądów rejonowych i okręgowych, przenosi ich do pracy w innych sądach. W przypadkach przewidzianych w ustawie przedstawia Sejmowi wnioski o zwolnienie sędziów. Za zgodą Sejmu powołuje i odwołuje Prokuratora Generalnego Republiki Litewskiej. Przedstawia Sejmowi kandydatury trzech sędziów Sądu Konstytucyjnego, a po powołaniu wszystkich sędziów Sądu Konstytucyjnego przedstawia Sejmowi spośród nich kandydaturę Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego. Przedstawia Sejmowi kandydatury na stanowisko Kontrolera Państwowego i prezesa Zarządu Banku Litwy; może przedłożyć Sejmowi wniosek o wyrażenie im wotum nieufności;

Prezydent, działając w ramach przyznanych mu kompetencji, wydaje dekrety (art. 85 Konstytucji). Warunkiem wejścia w życie dekretów Prezydenta jest ich kontrasygnata¹⁷ przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. To oni ponoszą wówczas odpowiedzialność za kontrasygnowane akty.

Odnosnie do relacji Prezydenta z Sejmem należy podkreślić, iż Prezydent, w przypadkach przewidzianych w Konstytucji¹⁸, ma prawo skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia przedterminowych wyborów. Jednak nowo wybrany Sejm może w ciągu 30 dni od dnia pierwszego posiedzenia większością 3/5 głosów ogólnej liczby członków Sejmu zarządzić przedterminowe wybory Prezydenta. Prezydent, obok członków Sejmu, rządu a także grupy 50 tys. obywateli, posiada inicjatywę ustawodawczą¹⁹. Prezydent podpisuje uchwalone ustawy przez Sejm w ciągu 10 dni, a następnie zarządza ich opublikowanie. Niemniej jednak, jeśli tego nie zrobi, to ustawę

17 Dotyczy to spraw wymienionych w art. 84 pkt 3, 15, 17 i 21 Konstytucji.

18 Art. 58 ust. Konstytucji przewiduje, że Prezydent Republiki może zarządzić wybory przedterminowe do Sejmu: 1) jeżeli Sejm w ciągu 30 dni od przedstawienia mu programu przez nowy rząd nie podjął w tej sprawie uchwały lub jeżeli w ciągu 60 dni od pierwszego przedstawienia przez rząd programu dwa razy z rzędu nie zaaprobował tego programu; 2) na wniosek rządu, któremu Sejm wyraził wotum nieufności.

19 Na temat procedury legislacyjnej na Litwie zob. M. Giżyńska, Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 109-122 oraz M. Giżyńska, Tryby zmian konstytucji w Republice Litewskiej (kwestie wybrane), (w:) S. Bożyk (red.), Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Białystok 2013, s. 503 i n; także T. Godlewski, Udział Prezydenta Republiki Litewskiej w ustawodawstwie, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3, s. 19-40.

podpisuje wówczas przewodniczący Sejmu. Prezydent dysponuje także wetem ustawodawczym, jakkolwiek ma ono charakter zawieszający²⁰. Prezydenta, który nie może wykonywać swoich obowiązków z powodu czasowego pobytu za granicą lub choroby, zastępuje Przewodniczący Sejmu. Przewodniczący Sejmu czasowo zastępujący Prezydenta nie może zarządzić przedterminowych wyborów do Sejmu ani dymisjonować lub mianować ministrów bez zgody Sejmu. W tym okresie Sejm nie może rozpatrywać wniosku o wyrażenie Przewodniczącemu Sejmu wotum nieufności. Powierzenie pełnienia obowiązków Prezydenta w innych przypadkach lub innym osobom, lub instytucjom nie jest możliwe²¹.

Prezydent posiada także kompetencje w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, chociaż podejmuje decyzje na ogół na wniosek rządu lub za zgodą parlamentu. Nie przysługuje jednak prezydentowi, co zaznacza K. Prokop, funkcja strażnika bezpieczeństwa państwa, gdyż organem stojącym na straży nienaruszalności terytorium Litwy oraz gwarantującym bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny jest rząd²².

4. Tryb wyboru Prezydenta

Prezydent Litwy wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 78 ust. 2 Konstytucji). Zasada powszechności stanowi, iż wszyscy, którzy spełniają przesłanki posiadania czynnego prawa wyborczego, mają prawo uczestniczenia w wyborach²³. Do warunków tych należy obywatelstwo litewskie, wiek²⁴ oraz pełna zdolność do czynności prawnych. Na Litwie istnieje szeroki katalog gwarancji zasady powszechności²⁵. Należą tu takie instytucje, jak gło-

20 Zob. K. Prokop, *Funkcje Prezydenta Republiki Litewskiej w świetle Konstytucji z 1992 r.*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20, s. 273 i n.

21 Art. 89 ust. 2,3,4 Konstytucji.

22 K. Prokop, *Funkcje...*, *op. cit.*, s. 276.

23 Szerzej zobacz: D.M. Korzeniowska-Linkowska, R. Stawicki, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Warszawa 2015, s. 65-66. S. Katouka wskazuje, w jaki sposób weryfikuje się w spisach osoby, które zostały ubezwłasnowolnione. I tak na podstawie umowy zawartej między Centralną Komisją Wyborczą i Litewską Izbą Notarialną przed każdymi wyborami wskazane przez Izbę Notarialną osoby, które zostały ubezwłasnowolnione przez sąd, są wykreślane ze spisów wyborczych; zob. S. Katouka, *Zasady prawa wyborczego*, (w:) Z. Vaigauskas (red.), *Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wilno 2013, s. 153-154.

24 Konstytucja w art. 34 stanowi, że trzeba mieć ukończone 18 lat najpóźniej w dniu głosowania.

25 Mimo że na Litwie ustawodawca wprowadził wiele rozwiązań prawnych umożliwiających udział jak największej liczbie wyborców, frekwencja w wyborach należy do jednej z najniższych w Europie. Niemniej udział w wyborach Prezydenta jest wyższy, gdyż przekracza ponad 50%, niż w wyborach do parlamentu, gdzie frekwencja plasuje się poniżej 50%; zob. szerzej: T. Maceina, G. Valickas, 2016 *Lithuanian parliamentary elections: Implicit and explicit attitudes of young adults toward the political parties*, „*Politologija*” 2017, vol. 88, nr 4, s. 66-104, www.electionguide.org/countries/id/125 (15.01.2019).

sowanie korespondencyjne, wyznaczanie wyborów na dzień wolny od pracy, godziny otwarcia lokali wyborczych, spis wyborców. Głosowanie korespondencyjne jest możliwe w przypadku: wyborców przebywających w zakładach opieki zdrowotnej ze względu na zły stan zdrowia lub wiek oraz w zakładach opieki społecznej, a także odbywających obowiązkową służbę wojskową; żołnierzy oraz osób cywilnych uczestniczących w międzynarodowych siłach pokojowych, aresztowanych lub odbywających karę pozbawienia wolności, przebywających w areszcie domowym lub zakładzie poprawczym. Głosowanie korespondencyjne jest możliwe w urzędach pocztowych utworzonych specjalnie dla celu głosowania korespondencyjnego; można głosować z pomocą osoby trzeciej, a także w terminie przedterminowym (w specjalnie utworzonym lokalu wyborczym przez okręgową komisję wyborczą) czy w domu. Głosować w domu mają prawo jedynie wyborcy należący do określonych kategorii. Są to: osoby niepełnosprawne, osoby czasowo niezdolne do pracy, wyborcy w wieku 70 i więcej lat, jeżeli ze względu na stan zdrowia nie są w stanie dotrzeć do lokalu wyborczego w celu głosowania w dniu wyborów, a wcześniej dostarczyły wniosek o głosowanie w domu na formularzu przygotowanym przez Centralną Komisję Wyborczą. Do kolejnych gwarancji należy zaliczyć spisy wyborców²⁶ oraz godziny otwarcia lokali wyborczych (od 7:00 do 20:00). Art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta²⁷ zakazuje ponadto wprowadzania cenzusów ze względu na płeć, rasę, narodowość, język, pochodzenie, status społeczny, religię, przekonania lub poglądy.

Zasada równości w znaczeniu formalnym została wyrażona w art. 5 ustawy o wyborze Prezydenta. Stanowi on, iż każdy obywatel Republiki Litewskiej, który spełnia przesłanki uczestniczenia w wyborze Prezydenta, dysponuje jednym głosem. Z kolei zasada bezpośredniości została ujęta w art. 6 ustawy o wyborze Prezydenta, z którego wynika, iż wyborcy wybierają Prezydenta osobiście bez jakichkolwiek instytucji pośredniczących, tzn. oddają głos bezpośrednio na kandydata, a nie na elektorów, którzy później dokonują wyboru. Osobiście oznacza również samodzielnie, niemniej ustawa o wyborze Prezydenta przewiduje wyłączenia od osobistego głosowania. Głosować więc można z pomocą osoby trzeciej. Dotyczy to wyborcy niepełnosprawnego, niezdolnego samodzielnie wypełnić karty do głosowania. Kolejną gwarancją jest możliwość oddania głosu w domu w zapieczętowanej kopercie²⁸. Do gwarancji

26 Szerzej: Z. Vaigauskas, Wybory w Republice Litewskiej: oczekiwania i rzeczywistość, (w:) Z. Vaigauskas (red.), Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka, Wilno 2013, s. 11-12.

27 Republic of Lithuania Law on Presidential Elections 22 December 1992, nr 1-28, www.e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e8906340104611e5b0d3e1beb7dd5516?jfwid=9tq147o4x (20.01.2019); dalej: ustawa o wyborze Prezydenta.

28 D.M. Korzeniowska-Linkowska, R. Stawicki, *Procedury...*, *op. cit.*, s. 14.

omawianej zasady zaliczyć należy także protesty wyborcze i skargę na nieprawidłowości w wyborach²⁹.

Zasada tajności głosowania oznacza zaś, iż głos żadnego wyborcy nie powinien zostać odgadniony, odtajniony³⁰. Na Litwie, tak jak istnieje szeroki katalog gwarancji zasady powszechności, tak też istnieje szeroki wachlarz gwarancji zasady tajności głosowania. Do gwarancji tych zalicza się: komisyjne sprawdzanie urny i jej zaplombowania, stwierdzenie braku uszkodzeń (a w przypadku stwierdzenia uszkodzeń sporządzenie protokołu), możliwość wystawiania obserwatorów wyborów, składania pisemnych protestów przez obserwatorów wyborów.

Kadencja Prezydenta trwa 5 lat. Zgodnie z art. 88 Konstytucji kompetencje Prezydenta wygasają wskutek: 1) upływu kadencji, na którą został wybrany; 2) przeprowadzenia przedterminowych wyborów Prezydenta Republiki; 3) złożenia dymisji; 4) śmierci; 5) usunięcia z urzędu przez Sejm w specjalnej procedurze; 6) podjęcia przez Sejm uchwały większością 3/5 głosów ogólnej liczby członków Sejmu na wniosek Sądu Konstytucyjnego, stwierdzającej, że stan zdrowia Prezydenta Republiki nie pozwala mu na wykonywanie obowiązków. W razie śmierci Prezydenta, złożenia przez niego dymisji, pozbawienia urzędu w wyniku przeprowadzonej przez Sejm procedury lub uznania przez Sejm, że stan zdrowia Prezydenta nie pozwala mu na wykonywanie obowiązków, obowiązki Prezydenta przejmuje czasowo Przewodniczący Sejmu. W takim przypadku Przewodniczący Sejmu traci swoje kompetencje w Sejmie, a kierowanie pracami Sejmu przejmuje czasowo jego zastępca (art. 89 Konstytucji). W przypadku wygaśnięcia kompetencji Prezydenta Sejm nie później niż w ciągu 10 dni jest zobowiązany do zarządzenia nowych wyborów. Muszą one zostać przeprowadzone nie później niż w ciągu 2 miesięcy. Jeżeli Sejm nie może się zebrać, aby zarządzić wybory Prezydenta, decyzję o zarządzeniu wyborów podejmuje rząd.

Bierne prawo wyborcze na urząd Prezydenta przysługuje osobie, która spełnia następujące kryteria: posiada obywatelstwo litewskie z urodzenia, która przez co najmniej ostatnie 3 lata mieszka na Litwie, najpóźniej w dniu wyborów ukończyła 40 lat, posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz nie została pozbawiona prawa wyborczego (art. 78 Konstytucji). Możliwa jest ponowna reelekcja³¹. Aby zostać za-

29 Z. Vaigauskas, *Wybory...*, *op. cit.*, s. 18-20; zob. także: R. Piličiauskas, *Podstawowe zasady oraz ograniczenia prawa do wolnych wyborów na podstawie orzecznictwa Litewskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, (w:) Z. Vaigauskas (red.), *Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wilno 2013, s. 126-128.

30 D.M. Korzeniowska-Linkowska, R. Stawicki, *Procedury...*, *op. cit.*, s. 68.

31 Ta sama osoba nie może być wybrana na Prezydenta na więcej niż dwie kolejne kadencje. Istnieją jednak pewne wyjątki. I tak, jeżeli do dnia przeprowadzenia przedterminowych wyborów upłynęły więcej niż 3 lata pierwszej kadencji, ponowny wybór Prezydenta w tym trybie uważa się za wybór na drugą kadencję. Jeżeli wybory zostały przeprowadzone przed upływem 3 lat, wybór uważa się za dokonany na pozostały okres pierwszej kadencji i nie traktuje się go jako wyboru na drugą kadencję. Jeżeli przedterminowe wybory Prezydenta zostają przeprowadzone podczas jego drugiej kadencji, urzędujący Prezydent może być wybrany tylko na pozostały czas kadencji.

rejestrowanym jako kandydat na Prezydenta należy zebrać co najmniej 20 tys. podpisów wyborców (art. 79 Konstytucji). Nie ma ograniczeń co do liczby kandydatów na Prezydenta. Rejestracja kandydatów na Prezydenta rozpoczyna się nie wcześniej niż 80 i nie później niż 65 dni przed dniem wyborów. Wybory Prezydenta odbywają się w terminie dwóch miesięcy od ogłoszenia wyborów. Rejestracja osób kandydujących na Prezydenta rozpoczyna się następnego dnia po wejściu w życie uchwały Sejmu lub rządu w sprawie ogłoszenia wyborów i wygasa nie później niż 45 dni przed dniem wyborów. Zgodnie z art. 80 Konstytucji wybory Prezydenta przeprowadzane są w ostatnią niedzielę na dwa miesiące przed upływem kadencji poprzedniego Prezydenta.

Za przeprowadzenie wyborów odpowiadają: 1) Centralna Komisja Wyborcza, 2) okręgowe komisje wyborcze; 3) obwodowe komisje wyborcze³². W skład Centralnej Komisji Wyborczej wchodzi: przewodniczący Komisji; dwie osoby z wykształceniem prawniczym, zgłoszone przez Ministra Sprawiedliwości i powołane przez Sejm w głosowaniu tajnym; dwie osoby z wykształceniem prawniczym, zgłoszone przez Litewskie Stowarzyszenie Adwokatów i powołane przez Sejm w głosowaniu tajnym; dwie osoby z wykształceniem prawniczym, zgłoszone przez Prezydenta oraz powołane przez Sejm w głosowaniu tajnym; osoby zgłoszone przez partie, które uzyskały mandaty deputowanych do Sejmu w okręgach wielomandatowych; osoby te muszą być prawnikami i mieć doświadczenie w pracy w komisjach wyborczych. Centralna Komisja Wyborcza ogłasza ostateczne wyniki wyborów nie później niż w ciągu 7 dni po dniu głosowania. Ostateczne wyniki wyborów są ogłaszane na stronie internetowej Centralnej Komisji Wyborczej.

Za wybranego na urząd Prezydenta uważa się tego z kandydatów, który w pierwszej turze głosowania, przy udziale co najmniej połowy ogólnej liczby wyborców, otrzymał więcej niż połowę głosów wyborców uczestniczących w wyborach. Jeżeli w wyborach uczestniczyła mniej niż połowa ogólnej liczby wyborców, za wybranego uważa się kandydata, który otrzymał najwięcej głosów, ale nie mniej niż 1/3 głosów ogólnej liczby wyborców. Jeżeli w pierwszej turze głosowania żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów, po dwóch tygodniach przeprowadza się powtórne głosowanie z udziałem dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów. Wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej głosów. Jeżeli w pierwszej turze głosowania uczestniczyło nie więcej niż dwóch kandydatów i żaden nie otrzymał wymaganej liczby głosów, zarządza się ponowne wybory (art. 81 Konstytucji). Nowo wybrany Prezydent obejmuje urząd następnego dnia rano po wygaśnięciu kadencji ustępującego Prezydenta i po złożeniu w Wilnie, w obecności przedstawicieli Narodu – członków Sejmu, przysięgi Narodowi, że będzie wierny Konstytucji Republiki Litewskiej oraz że będzie sumiennie wykonywać obowiązki Prezydenta i postępować

32 Art. 12 ustawy o wyborze Prezydenta. O trybie powoływania członków poszczególnych komisji zob. Z. Vaigauskas, *Wybory...*, *op. cit.*, s. 17-18.

w jednakowo sprawiedliwy sposób wobec wszystkich. Prezydent składa przysięgę także po ponownym wyborze. Akt złożenia przysięgi przez Prezydenta podpisuje Prezydent oraz Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego, a w razie jego nieobecności jeden z sędziów Sądu Konstytucyjnego (art. 82 Konstytucji).

Prezydent nie może być członkiem Sejmu, nie może piastować innego stanowiska z wyjątkiem działalności twórczej. Osoba wybrana na Prezydenta Republiki musi zawiesić swoją działalność w partiach i organizacjach politycznych aż do rozpoczęcia nowej kampanii przed wyborami Prezydenta (art. 83 Konstytucji).

5. Odpowiedzialność głowy państwa

Zgodnie z art. 86 Konstytucji osoba Prezydenta jest nietykalna. W okresie wykonywania obowiązków nie można go aresztować ani pociągnąć do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej. Prezydent może zostać przedterminowo usunięty z urzędu tylko w przypadku poważnego naruszenia Konstytucji, złamania przysięgi lub wyjścia na jaw popełnienia przestępstwa. O usunięciu z urzędu Prezydenta rozstrzyga Sejm w specjalnej procedurze. Litwa, wprowadzając do swego porządku prawnego instytucję odpowiedzialności głowy państwa, nie przejęła żadnego do tej pory wykształconego wzoru. Stworzyła własną, oryginalną procedurę pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej³³. Można domniemać, iż upoważniając parlament (Sejm) do egzekwowania tejże odpowiedzialności, ustawodawca litewski nawiązał, po części, do wzoru anglosaskiego. W przypadku Litwy nabiera ona jednak cech bardziej politycznych, gdyż kompetentny zarówno w kwestii postawienia w stan oskarżenia, jak i osądzenia głowy państwa jest jednoizbowy Sejm. Prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie konstytucji, złamanie przysięgi lub popełnienie przestępstwa. Co się tyczy systemu kar, to sądzić można, iż Litwa poszła tu za wzorem niemieckim, wprowadzając jeden rodzaj kary, a mianowicie złożenie z urzędu. Litewska procedura przewidziana dla pociągnięcia do odpowiedzialności głowy państwa łączy elementy karne i polityczne. Proces oskarżenia został uregulowany w regulaminie Sejm. Można wyodrębnić w nim trzy fazy. Pierwsza, czyli oskarżenie, inicjowana jest przez posłów w liczbie nie mniejszej niż 1/4 wszystkich członków Sejmu. Do złożenia wniosku uprawniony jest również Prokurator Generalny, ale tylko wtedy, jeżeli prezydent jest podejrzany o dokonanie przestępstwa. Druga faza proceduralna, śledcza, obejmuje utworzenie specjalnej komisji śledczej złożonej z nie więcej niż 12 członków. W jej skład wchodzi członkowie Sejmu, przedstawiciele wnioskodawców oraz prawnicy³⁴ (pracujący w są-

33 Zob. szerzej: M. Giżyńska, Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w Republice Litewskiej (na tle przypadku Rolandasas Paksasa, (w:) A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 328-337.

34 Powinni oni stanowić od 1/3 do 1/2 składu komisji.

dzie, w organach śledczych lub prokuraturze). Trzecia faza jest procedurą oskarżania w Sejmie. Inicjowana jest w sytuacji, gdy wniosek komisji śledczej zawiera podstawy do wszczęcia procesu oskarżenia. Sejm podejmuje wówczas niezbędne czynności poprzedzające proces oskarżenia (m.in. ustala datę rozpoczęcia procesu, określa rozkład posiedzeń, wyznacza przewodniczącego).

Zaznaczyć należy, że odwołanie Prezydenta z zajmowanego urzędu w trybie pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej dochodzi do skutku bardzo rzadko. Niemniej w Republice Litewskiej w 2004 r. miał miejsce po raz pierwszy w Europie przypadek odwołania z zajmowanego stanowiska urzędującego prezydenta – Rolandasa Paksasa.

6. Wnioski końcowe

Na Litwie, podobnie jak na Łotwie i w Estonii, przywrócenie i określenie pozycji ustrojowej Prezydenta po transformacji ustrojowej było wynikiem kompromisu, stąd między innymi nietypowy dla systemu parlamentarnego bezpośredni wybór głowy państwa przez naród. Dało to Prezydentowi bardzo silną legitymację do działania, taką, jaką dysponuje parlament, co niekonięcznie przekłada się na jego kompetencje. Prezydent jest organem władzy wykonawczej, zbudowanej na Litwie na zasadzie dualizmu (Prezydent – rząd). Niemniej pozycja głowy państwa wśród pozostałych organów władzy nie jest wiodąca. Prezydent podejmuje działania wówczas, kiedy większość parlamentarna jest niezdolna do działania (wyłonienia gabinetu czy braku poparcia jego działań).

Od 1993 r. Litwini siedmiokrotnie wybierali Prezydenta. W dwóch przypadkach głowa państwa została wybrana w pierwszej turze: w 1993 r. Algirdas Brazauskas, a w 2009 r. Dalia Grybauskaitė. Praktyka funkcjonowania urzędu Prezydenta pokazuje, że dla jego realnego funkcjonowania ogromne znaczenie ma osobowość osoby wybranej na urząd prezydenta, mniej zaś same normy prawne.

BIBLIOGRAFIA

Aleknonis G., Electioneering in Lithuania, "Political Preferences" 2017, nr 14.

Flanz G., Constitutions of the Countries of the World, New York 1992.

Giżyńska M., Odpowiedzialność konstytucyjna głowy państwa w Republice Litewskiej (na tle przypadku Rolandasa Paksasa, (w:) A. Jamróz, S. Bożyk (red.), Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych, Białystok 2006.

Giżyńska M., Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.

Giżyńska M., Tryby zmian konstytucji w Republice Litewskiej (kwestie wybrane), (w:) S. Bożyk (red.), Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Białystok 2013.

- Godlewski T., Udział Prezydenta Republiki Litewskiej w ustawodawstwie, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3.
- Katouka S., Zasady prawa wyborczego, (w:) Z. Vaigauskas (red.), Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka, Wilno 2013.
- Kierończyk P., Litewskie konstytucje z okresu międzywojennego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VII.
- Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 r., Warszawa 2006.
- Korzeniowska-Linkowska D.M., Stawicki R., Procedury wyborcze w krajach europejskich, Warszawa 2015.
- Kūris E., Constitutional Principles in the Jurisprudence of the Constitutional Court, (w:) Constitutional Justice in Lithuania (praca zbiorowa), Vilnius 2003.
- Łodziński S., Parlament Litwy, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 1993, Raport 49.
- Maceina T., Valickas G., 2016 Lithuanian parliamentary elections: Implicit and explicit attitudes of young adults toward the political parties, „Politologija” 2017, vol. 88, nr 4.
- Mesonis G., The President of the Republic of Lithuania and the constitutional principle of the separation of powers, „Jurisprudencija” 2008, nr 9.
- Piličiauskas R., Podstawowe zasady oraz ograniczenia prawa do wolnych wyborów na podstawie orzecznictwa Litewskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, (w:) Z. Vaigauskas (red.), Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka, Wilno 2013.
- Prokop K., Funkcje Prezydenta Republiki Litewskiej w świetle Konstytucji z 1992 r., „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20.
- Prokop K., Konstytucyjny system organów państwowych Republiki Litewskiej w pierwszych latach niepodległości (1918-1926), „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, tom VIII.
- Rudziński W., Litewska konstytucja. Obywatelstwo. Pasporty, Wilno 1940.
- Vaigauskas Z., Wybory w Republice Litewskiej: oczekiwania i rzeczywistość, (w:) Z. Vaigauskas (red.), Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka, Wilno 2013.

Katarzyna Szwed

Uniwersytet Rzeszowski

szwed@ur.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2755-2804>

Konstrukcja instytucji referendum ogólnokrajowego w estońskim systemie ustrojowym

The Construction of the Institution of a Nationwide Referendum
in the Estonian Constitutional System

Abstract: Currently, the only form of direct democracy in Estonia is the referendum. The Constitution of the Republic of Estonia adopted in 1992, provides for both obligatory and optional referendums. Constitutional, legislative and referendums related to certain issues are distinguished according to the subject matter of the vote. The institution was also known to the Estonian Constitution of 1920. While the referendum plays a limited role in Estonian political life, it still remains a crucial element of its constitutional system. It should be noted that thus far its use has been limited to important issues such as the adoption of the constitution and accession to the structures of the European Union. In Estonia, the exclusive right to hold a referendum is vested in the parliament, or the order to hold a referendum results directly from constitutional provisions. A referendum shall be deemed to be binding regardless of voter turnout. The main objective of the study is to analyse the legal construction of the institution and to identify the reasons behind the minimal application of referendums in the country's political practice. The chronological scope of the work includes the practice of using referendums since 1991.

Keywords: Estonia, referendum, direct democracy

Słowa kluczowe: Estonia, referendum, demokracja bezpośrednia

1. Wprowadzenie

Referendum należy uznać za szczególnie istotny element procesu podejmowania decyzji przez obywateli, a przez to za emanację zasady suwerenności. Głosowanie powszechne w sprawach o doniosłym znaczeniu dla państwa oraz w kwestii konstytucji czy ustaw niewątpliwie wzmacnia demokratyczną legitymację narodu. Decyzje podjęte w ten sposób cechuje mocniejsze upoważnienie do działania niż ma to miejsce w przypadku analogicznych rozstrzygnięć dokonanych przez reprezentantów. Mał-

gorzata Podolak słusznie zauważa, iż „instytucja referendum być może nie stanowi przyszłości demokracji, ale demokracja przyszłości z pewnością coraz częściej odwoływać się będzie do rozmaitych form demokracji bezpośredniej, w tym właśnie do referendum”¹.

Doświadczenia państw bałtyckich udowadniają, że instytucja ta może odegrać ważką rolę w procesie transformacji ustrojowej, a także akcesji do struktur unijnych. We wszystkich trzech republikach bałtyckich referendum okazało się skutecznym narzędziem wykorzystywanym do realizowania zasady suwerenności narodu i przeciwstawiania się dominacji radzieckiej. Wybór Estonii może wydawać się nieoczywisty, biorąc pod uwagę fakt, że obywatele Litwy czy Łotwy znacznie częściej mieli okazję do wyrażenia swojej opinii w formie demokracji bezpośredniej². Przemawiają za tym jednak liberalnie określone w prawie krajowym przesłanki ważności referendum, przy równoczesnej słabej praktyce jego stosowania. Możliwe jest wskazanie pewnych ułomności w ukształtowaniu tej instytucji, ale z drugiej strony należy pozytywnie ocenić wprowadzenie alternatywnych metod głosowania.

W opracowaniu przyjęto hipotezę badawczą, iż w praktyce ustrojowej Republiki Estonii, po odzyskaniu niepodległości w 1991 roku, referendum stanowi ważne, acz rzadko stosowane narzędzie demokracji, przez co jej funkcje artykulacyjna i kontrolna nie są w pełni realizowane. Warto odnotowania jest, iż obowiązująca konstytucja Republiki Estonii przewiduje referendum jako jedyną formę demokracji bezpośredniej i jest ono co do zasady rozpisywane z inicjatywy organów władzy państwowej. Postawiono zatem pytanie o przyczyny wprowadzenia wspomnianych ograniczeń, a także o powody mizernej praktyki politycznej w przypadku tej instytucji. Wystarczy wspomnieć, iż pod rządami obowiązującej Konstytucji do referendum odwołano się tylko raz przy okazji akcesji Estonii do struktur Unii Europejskiej w 2003 roku.

Głównym przedmiotem analizy są przepisy konstytucyjne i ustawowe. Równie wiele uwagi poświęcono zbadaniu okoliczności oraz procedurze przeprowadzania referendum ogólnokrajowego po 1991 roku. Za podstawowy cel opracowania przyjęto nie tylko przybliżenie samej normatywnej konstrukcji tej instytucji, ale także jej faktycznej roli w estońskim porządku prawnym. Zazwyczaj rozwiązania prawne stosowane w Estonii są w polskiej literaturze przedmiotu omawiane w zestawieniu z innymi państwami regionu. Rzadko stanowią przedmiot indywidualnych badań naukowych. Niniejsze opracowanie jest próbą całościowego przedstawienia konstrukcji instytucji referendum ogólnokrajowego w estońskim systemie ustrojowym.

1 M. Podolak, *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989-2012)*, Lublin 2014, s. 378.

2 W okresie po 1991 roku głosowanie referendalne najczęściej stosowane było na Litwie. Zarządzono je dotychczas w ponad dwudziestu różnych kwestiach. Łotysze odwoływali się do mechanizmów demokracji bezpośredniej dziewięciokrotnie; por. D. Maj, *Referendum ogólnokrajowe w republikach bałtyckich po 1991 roku – analiza porównawcza*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio K*” 2016, vol. XXIII, nr 2, s. 123-125.

W niniejszej publikacji zastosowano przede wszystkim metodę prawnodogmatyczną. Pozwoliła ona na dokonanie analizy i interpretacji obowiązujących aktów prawnych odnoszących się do instytucji referendum. Realizacja celów badawczych wymagała także odwołania się do metody prawnoporównawczej i historycznoprawnej.

2. Podstawy prawne referendum ogólnokrajowego

Dla uporządkowania rozważań należy zaznaczyć, iż w niniejszym opracowaniu przyjęto dość szeroką definicję referendum, wedle której jest to „instytucja demokracji bezpośredniej, regulowana krajowym prawem publicznym, polegająca na wyrażeniu woli w określonej sprawie przez wszystkich obywateli posiadających czynne prawo wyborcze”³. Podobnie jak w przypadku innych państw, również w Estonii instytucja ta stanowi fundamentalny komponent systemu konstytucyjnego.

Instytucje demokracji bezpośredniej nie stanowią *novum* w systemie ustrojowym Estonii. I tak, już Konstytucja Estonii uchwalona 15 czerwca 1920 roku przewidywała nie tylko referendum, ale także inicjatywę ludową⁴. Fakt, iż akt ten nawiązywał do rozwiązań przyjętych w konstytucji szwajcarskiej, nie wydaje się pozbawiony znaczenia⁵. Niemniej w 1935 roku decyzją prezydenta Konstantina Pätsa instytucje te zostały zredukowane jedynie do plebiscytu zarządzanego z inicjatywy głowy państwa. Po rozpadzie Związku Radzieckiego koncepcja realizowania władzy przez naród w formie demokracji bezpośredniej przeżywała ponownie swoje odrodzenie; do tego stopnia, że Akt implementujący konstytucję z 1992 roku zawierał przepisy pozwalające na przeprowadzenie referendum z inicjatywy obywateli. Należy zaznaczyć, że realizacja tego uprawnienia była możliwa jedynie w okresie trzech lat od uchwalenia wspomnianej ustawy. W obecnym stanie prawnym nie wykorzystuje się w Estonii w pełni potencjału referendum, rzadko w istocie sięgając po to rozwiązanie. W konsekwencji jej realne znaczenie w estońskich realiach politycznych ulega korozji.

Cechą charakterystyczną estońskiej ustawy zasadniczej jest wyeksponowanie kwestii niepodległości, ciągłości państwowości oraz suwerenności narodu⁶. Ta ostat-

3 H. Groszyk, M. Granat, Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji), (w:) J. Bogucka, Z. Tober (red.), Prawo a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego, Kraków 2003, s. 87.

4 J. Zieliński, Referendum w Estonii, Litwie i Łotwie, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński (red.), Referendum w państwach Europy, Warszawa 2003, s. 104.

5 S. Sagan, Ustrój państwowy Republiki Estonii, Rzeszów 2018, s. 24; P. Kierończyk, O specyfice pierwszych konstytucji państw bałtyckich, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 45.

6 Po odzyskaniu niepodległości w 1990 roku zdecydowano się na kontynuację tradycji estońskiego konstytucjonalizmu okresu 1918-1940. W tekście preambuły Konstytucji Estonii z 28 czerwca 1992 roku wprost nawiązano do ustawy zasadniczej z 1938 roku. Za podstawę prawną uchwalenia obowiązującej ustawy zasadniczej przyjęto art. 1 wspomnianej konstytucji okresu międzywoj-

nia wspomniana zasada jest realizowana dwojako – za pośrednictwem parlamentu lub właśnie w formie referendum⁷.

Mimo że Konstytucja Republiki Estonii szczególnie uwypukla fakt, iż najwyższa władza należy do narodu, to należy zauważyć, że forma przedstawicielstwa zajmuje pozycję uprzywilejowaną względem instytucji demokracji bezpośredniej⁸. Bezpośredni udział społeczeństwa w procesie sprawowania władzy nie stoi jednak w sprzeczności z parlamentarnym systemem przedstawicielskim. Trzeba bowiem wyraźnie podkreślić, że co do zasady referendum stanowi tu jedynie uzupełnienie, a nie wyparcie czy zastąpienie tradycyjnych mechanizmów demokracji reprezentacyjnej.

Jednoizbowy parlament (Riigikogu) bezsprzecznie należy uznać za najważniejszy organ w systemie organów państwowych. Przesądza o tym sama systematyka konstytucji, która poświęca mu wiele uwagi, a także sytuuje go w „centrum systemu politycznego republiki”⁹. Wzajemne relacje pomiędzy naczelnymi organami władzy pozwalają na zaklasyfikowanie tego systemu jako parlamentarnego. Parlament zajmuje nie tylko dominującą pozycję wobec dualnej egzekutywy, ale równocześnie stanowi gwarancję stabilności władzy państwowej¹⁰.

W tym kontekście należy zauważyć, że w Estonii wyłączne prawo zarządzenia referendum przysługuje parlamentowi¹¹. Uprawnienia obywateli są bowiem w tym względzie znacząco ograniczone. Jednak rządzący, a zwłaszcza partie zajmujące prawą stronę sceny politycznej, takie jak Partia Reform oraz Partia Jedność i Republika, sprzeciwiają się przyznaniu prawa do inicjowania referendum obywatelom.

nia. Zostało także podkreślone, że nowa konstytucja została zatwierdzona w formie referendum; szerzej zob.: S. Sagan, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 34-35; K. Karski, ‘Ius postliminii’ jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich, „Zeszyty Prawnicze” 14.1/2014, s. 7 i n.; T. Kerikmae; H. Vallikivi, *State Continuity in the Light of Estonian Treaties Concluded before World War II*, „Juridica International” 2000, nr 30, s. 30-39.

7 Art. 56 Konstytucji; zob. Konstytucja Estonii, tł. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 2000, s. 42. Przepisy konstytucyjne regulujące wykonywanie suwerennej władzy narodu zostały ujęte zbiorczo w trzecim rozdziale. Występuje tu wyraźna analogia do systematyki poprzednich ustaw zasadniczych. W konstytucjach z 1920 roku, 1933 roku i 1937 roku rozdziały poświęcone narodowi były poprzedzone przepisami dotyczącymi zasad ogólnych oraz podstawowych praw i wolności; zob. J. Pöld, B. Aavikao, R. Laffranque, *The Government System of Estonia*, (w:) N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (red.), *Government Systems of Central and Eastern European States*, Warszawa 2011, s. 242.

8 *Ibidem*.

9 P. Osóbka, *Riigikogu. Parlament Estonii*, Warszawa 2017, s. 24.

10 S. Sagan, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 109-110; J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 50 i n.

11 Art. 65, art. 107 Konstytucji Republiki Estońskiej, zob. Konstytucja Estonii, *op. cit.*, s. 44 i 57.

Projekt stosownej ustawy kilkakrotnie był przedkładany w parlamencie, ale nie uzyskał wymaganego poparcia¹².

Za interesujący należy uznać fakt, iż funkcjonowanie parlamentu jest uzależnione od wyniku referendum. W przypadku gdy większość głosujących odpowie się przeciwko przedłożonemu projektowi, prezydent ma obowiązek zarządzić przedterminowe wybory parlamentarne. Tym samym automatycznemu skróceniu ulega kadencja Riigikogu. Wyjątek od tej zasady przewidziano dla parlamentu wydającego uchwałę w sprawie zarządzenia referendum, którego kadencja zdążyła upłynąć. Przy czym wypada zauważyć, iż kwestię rozstrzygającego charakteru referendum potraktowano liberalnie. Wystarczy bowiem, aby za określoną opcją opowiedziała się większość głosujących. Ponadto konstytucja nie precyzuje wymogów dotyczących frekwencji. Za trafną należy uznać ocenę Anny Rytel-Warzochoy, która konstatuje, iż w przyjętym kształcie instytucja ta może przerodzić się w plebiscyt i przybrać formę „swoistego udzielenia wotum zaufania lub nieufności izbie ustawodawczej”¹³. W rezultacie prowadzi to do osłabienia znaczenia referendum jako mechanizmu bezpośredniego podejmowania decyzji przez obywateli i zniechęca parlament do odwoływania się do tej instytucji¹⁴.

Konstytucja Republiki Estonii przewiduje zarówno referendum obligatoryjne, jak i fakultatywne. Natomiast ze względu na przedmiot głosowania w estońskim porządku prawnym można wyróżnić referenda ustrojodawcze, ustawodawcze i problemowe¹⁵. Przepisy ustawy zasadniczej precyzuje ustawa o referendum z 13 marca 2002 roku¹⁶. W akcie tym podkreślono, iż referendum definiuje się jako wolne, ogólne, jednolite i bezpośrednie. Głosowanie jest tajne, a każdemu wyborcy przysługuje jeden głos. W ustawie uregulowano kwestie zarządzania referendum, prowadzenia kampanii referendalnej i przeprowadzenia głosowania, w tym również określono kompetencje poszczególnych organów w tym zakresie. Ponadto szczegółowo odniesiono się do sporządzania spisu wyborców, trybu i procedury głosowania (uwzględniono tu m.in. głosowanie dla osób przebywających za granicą czy korzystających z alternatywnych metod wyborczych), ustalania wyników głosowania, finansowania referendum, zgłaszania protestów wyborczych, a także ogłaszania jego wyników. Re-

12 Szerzej: E. Liivik, Direct Democracy and its Indirect Neutralization in Political Systems: Learning from the Case of Estonia, „Baltic Journal of Law and Politics 2013, vol. 6, nr 1, s. 37 i n.; D. Maj, Referendum..., *op. cit.*, s. 127.

13 A. Rytel-Warzocho, Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2011, s. 60.

14 *Ibidem*, s. 60; E. Liivik, Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State: Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament, „Proceedings of the Institute for European Studies. Journal of Tallinn University of Technology” 2010, nr 8, s. 89.

15 A. Rytel-Warzocho, Referendum..., *op. cit.*, s. 56.

16 Ustawa o referendum – Referendum Act z 13.03.2002, RT I 2002, 30, 176. Zastąpiła ona wcześniejszy akt o tej samej nazwie z 3 czerwca 1994 roku – RT I 1994, 41. 659.

gulatory te należy ocenić jako precyzyjne i kompleksowe. Wypada zaznaczyć, że zgodnie z art. 104 Konstytucji Estonii ustawa o referendum, obok innych kluczowych z punktu widzenia państwa aktów prawnych, choćby takich jak ordynacje wyborcze czy ustawa o obywatelstwie, może być uchwalona i zmieniona jedynie większością głosów członków parlamentu¹⁷.

3. Procedura przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego

W przypadku zmiany przepisów o randze konstytucyjnej parlament może dokonać wyboru spośród trzech alternatywnych metod. Zalicza się do nich tryb parlamentarny polegający na przyjęciu ustawy przez Riigikogu dwóch kolejnych kadencji, tryb referendalny albo tryb nadzwyczajny. Decyzja odnośnie do wyboru trybu zapada w trakcie trzeciego czytania ustawy. Stosowną propozycję a wcześniej projekt uchwały zarządzenia referendum konstytucyjnego przygotowuje i przedkłada parlamentarna komisja konstytucyjna. Przyjęcie uchwały wymaga uzyskania poparcia trzech piątych ustawowej liczby posłów. W przeciwnym razie odrzuceniu ulega nie tylko uchwała o zarządzeniu referendum konstytucyjnego, ale – co istotne – także projekt ustawy o zmianie ustawy zasadniczej. Rozstrzygnięcie kwestii zmiany konstytucji w formie referendum ma co do zasady charakter fakultatywny. Wyjątek stanowi zmianę rozdziału I – „Zasady ogólne” oraz rozdziału XV – „Zmiany Konstytucji”. Zgodnie z art. 162 ustawy zasadniczej w ich przypadku odwołanie się do instytucji referendum stanowi bowiem warunek konieczny.

Z brzmienia art. 65 Konstytucji wynika, iż w gestii parlamentu leży także możliwość zarządzenia referendum w sprawie projektu ustawy zwykłej lub poddania pod głosowanie każdej innej sprawy państwowej, z wyjątkiem tych wyliczonych w art. 106 Konstytucji. Katalog ujęty w tym przepisie ma charakter zamknięty. Spod decyzji podejmowanych w trybie referendalnym wyłączono kwestie związane z budżetem, podatkami, zobowiązań państwa, ratyfikacji i wypowiedzenia umów międzynarodowych, wprowadzenia i odwołania stanu wyjątkowego oraz obronności.

W referendum ustawodawczym oraz w sprawach ważnych dla państwa prawo inicjatywy przysługuje posłom, frakcjom i komisjom parlamentarnym. Decyzja zapada zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, z zastrzeżeniem przypadków przewidzianych w art. 104 Konstytucji. Wówczas zarządzenie przeprowadzenia referendum wymaga większości ustawowej liczby posłów. Uchwała aprobująca przeprowadzenie referendum oznacza zawieszenie procedowania nad ustawą. Natomiast brak akceptacji dla projektu uchwały o przeprowadzeniu referendum rodzi poważne konsekwencje w postaci odrzucenia projektu ustawy, która miała stać się przedmiotem głosowania referendalnego.

17 Art. 104 Konstytucji Republiki Estońskiej.

Referendum odbywa się co do zasady w dzień wolny od pracy – w niedzielę, najwcześniej po upływie trzech miesięcy liczonych od daty jego zarządzenia. Ustawa przewiduje kilka okoliczności, które odraczają jego przeprowadzenie lub je uniemożliwiają. Po pierwsze, nie może być ono zarządzane ani odbyć się w czasie trwania stanu wyjątkowego lub stanu wojennego. Po wtóre, zakaz przeprowadzenia referendum obowiązuje w okresie krótszym niż dziewięćdziesiąt dni pozostałych do wyborów parlamentarnych. Ponowne referendum konstytucyjne w sprawie, która została wcześniej odrzucona przez parlament lub w głosowaniu referendalnym, może odbyć się dopiero po upływie roku. Przewidziano także sądową kontrolę procedury referendalnej, sprawowaną przez Sąd Państwowy.

Z drugiej jednak strony możliwe jest zarządzenie głosowania referendalnego łącznie z wyborami parlamentarnymi i samorządowymi. Taka decyzja parlamentu wydaje się szczególnie uzasadniona w przypadku głosowania, które dotyczy projektu zmiany konstytucji lub innej istotnej dla państwa sprawy. Co więcej, nie ma przeciwwskazań dla przeprowadzenia referendum w kilku kwestiach równocześnie, o ile projekty ustaw poddane pod głosowanie wzajemnie się nie wykluczają bądź nie zawierają postanowień sprzecznych. Pytania powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby wyborca mógł na nie udzielić odpowiedzi „tak” lub „nie”. Dodatkowo w przypadku referendum, w którym poddano pod głosowanie projekt ustawy, na kartach do głosowaniach powinno się umieścić przynajmniej tytuł ustawy. W niektórych przypadkach, o ile wynika to z uchwały parlamentu, wymaga się załączenia całego tekstu projektu aktu normatywnego.

Mariusz Jabłoński trafnie zauważył, iż „elementem mającym istotne znaczenie dla właściwego określenia charakteru instytucji referendum jest ustalenie, kto ma prawo odwołania się do tej procedury”¹⁸. I tak, zgodnie z art. 57 estońskiej ustawy zasadniczej prawa wyborcze przysługują obywatelom Republiki Estonii, którzy ukończyli 18 rok życia i nie zostali ubezwłasnowolnieni przez sąd. Ustawa o referendum dodaje, że z udziału w referendum wyłączone są osoby skazane przez sąd i odbywające karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym (art. 2)¹⁹.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie alternatywnych metod głosowania, które służą mobilizacji elektoratu. W Estonii wyborcy mogą opcjonalnie skorzystać z możliwości głosowania korespondencyjnego, z wykorzystaniem tzw. instytucji mobilnej urny wyborczej oraz z głosowania elektronicznego²⁰. Obywatele estońscy nie mogą jedynie oddać głosu, korzystając z pomocy pełnomocnika.

18 M. Jabłoński, *Prawo do udziału w referendum*, Wrocław 2014, s. 402.

19 Art. 2 ustawy o referendum – *Referendum Act* z 13.03.2002.

20 Por. J. Zbieranek, *Głosowanie przez internet (i-voting) w wybranych państwach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 1 (57), s. 9 i n.; D. Maj, *Referendum...*, *op. cit.*, s. 127.

Krąg osób uprawnionych do skorzystania z alternatywnych sposobów głosowania jest zróżnicowany. Za pośrednictwem poczty mogą oddać głos jedynie obywatele estońscy, którzy posiadają stałe lub czasowe miejsce zamieszkania poza granicami kraju. Zastosowanie tej metody wymaga złożenia wniosku wraz z kopią dokumentu tożsamości do właściwej miejscowo placówki dyplomatycznej najpóźniej w ciągu 30 dni przed planowanym terminem referendum²¹. Podmiotowym zakresem głosowania z wykorzystaniem „przenośnej urny” zostały objęte osoby, które ze względu na stan zdrowia, z powodu podeszłego wieku lub innych ważnych powodów, za takie uznaje się choćby brak środków transportu, nie są w stanie stawić się osobiście w lokalu wyborczym. Stosowny wniosek można złożyć na piśmie lub telefonicznie. Co najmniej dwóch członków komisji wyborczej odbiera od uprawnionego głos w miejscu jego pobytu²².

Postęp technologiczny oraz powszechność dostępu do internetu zachęca do wprowadzania nowoczesnych technologii do procedury wyborczej. Pod tym względem Estonię należy uznać za pioniera. Technologie informacyjne znajdują powszechne zastosowanie nie tylko w administracji publicznej, ale także w procesach wyborczych. Jest to jedyne państwo, które dopuszcza obecnie głosowanie za pośrednictwem internetu jako procedurę powszechną²³. I-voting stosuje się tu z powodzeniem od 2005 roku. Wprowadzenie tej alternatywnej procedury wyborczej poprzedziły niezbędne zmiany systemowe zarówno w przestrzeni społecznej, jak i prawnej. Towarzyszyło temu przede wszystkim stopniowe dostosowywanie ustawodawstwa, następnie wydanie dowodów osobistych wyposażonych w elektroniczne chipy²⁴, a także wdrożenie niezbędnych mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo cyfrowe wyborów. Dotychczas elektroniczne głosowanie wykorzystano wyłącznie w wyborach – do rad samorządu lokalnego (2005, 2009, 2013, 2017), do parlamentu (2007, 2011, 2015) oraz do Parlamentu Europejskiego (2009 i 2014). Jak dotąd nie było możliwości zastosowania tej procedury w referendum w praktyce²⁵.

W estońskim systemie prawnym wyborca ma możliwość złożenia głosu nie tylko w dniu referendum, ale ponadto może skorzystać z głosowania przedterminowego.

21 Art. 40 ustawy o referendum.

22 Art. 39 ustawy o referendum.

23 J. Zbieranek, *Głosowanie...*, *op. cit.*, s. 15.

24 Zob. E. Kuźlewska, I. Kraśnicka, *E-voting to the European Parliament and United States Congress. An Attempt of Comparison*, (w:) E. Kuźlewska, D. Kloza (red.), *Elections To The European Parliament As A Challenge for Democracy. European Integration and Democracy Series*, vol. 2, Warszawa-Białystok 2013, s. 348 i n.; J. Rzucidło, *Referendum w obliczu głosowania za pośrednictwem Internetu – doświadczenia Estonii, Norwegii i Szwajcarii*, (w:) O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, Wrocław 2016, s. 291.

25 Ostatnie referendum (akcesyjne przeprowadzone w 2003 roku) odbyło się przed wdrożeniem systemu elektronicznego głosowania; zob. E. Liivik, *Direct Democracy and its Indirect Neutralization in Political Systems: Learning from the Case of Estonia*, "Baltic Journal of Law and Politics" 2013, vol. 6, nr 1, s. 31-32.

Pomiędzy dziesiątym a siódmym dniem poprzedzającym dzień referendum oddanie głosu jest dopuszczalne jedynie w okręgach wyborczych wskazanych przez Państwową Komisję Wyborczą i trwa od 12.00 do 20.00. Natomiast między szóstym a czwartym dniem w tych samych godzinach – głosowanie odbywa się już we wszystkich okręgach wyborczych. W tym samym terminie wybory mogą zostać zorganizowane w zakładach karnych, szpitalach oraz w całodobowych domach opieki. W terminie między dziesiątym a czwartym dniem poprzedzającym referendum przewidziano przeprowadzenie wyborów w formie elektronicznej. Z głosowania z wykorzystaniem „przenośnej urny” można skorzystać jedynie w dniu głosowania referendalnego.

Pod względem techniki głosowania przeprowadzenie referendum niewiele różni się od procedury przewidzianej dla wyborów powszechnych. W strukturze organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie referendum wyróżnia się Państwową Komisję Wyborczą oraz Krajowe Biuro Wyborcze, sekretariat gmin wiejskich oraz miast, okręgowe i obwodowe komisje wyborcze²⁶. W kompetencjach Państwowej Komisji Wyborczej znajduje się podanie wyników głosowania do wiadomości publicznej. Stosowna uchwała tego organu zostaje ogłoszona w dzienniku urzędowym „Riigi Teataja”. Organy publiczne są zobowiązane do implementacji ważnie podjętej decyzji obywateli.

4. Praktyka stosowania referendum

Estonię trudno uznać za przykład państwa, które chętnie korzysta z instytucji referendum, a tym samym przekazuje rozstrzygnięcie wybranej kwestii bezpośrednio pod osąd narodu. W latach 1991-2018 po tego typu rozwiązanie sięgnięto jedynie czterokrotnie. Trzy głosowania miały charakter aprobujący, a jedno stanowiło wyraz sprzeciwu wobec zaproponowanych rozwiązań. Żadne ze wspomnianych referendów nie zostało zainicjowane oddolnie. Wszystkie odnosiły się do materii konstytucyjnej, mimo że stosownie do art. 105 Konstytucji Estonii parlament może zarządzić również referendum ustawowe.

Głosowania referendalne przeprowadzone w Estonii po 1991 roku cechowała wysoka frekwencja. Udział głosujących każdorazowo przekroczył 60 proc. To stosunkowo silne zaangażowanie obywatelskie można tłumaczyć faktem, iż obecnie jest to jedyna forma bezpośredniego wyrażenia woli wyborców w kwestiach o istotnym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa, przy czym, co warto jeszcze raz podkreślić, w Estonii nie określono minimalnego progu frekwencji dla ważności referendum, a rozstrzygnięcie uzależniono jedynie od poparcia jednej z opcji przez większość osób biorących w głosowaniu.

26 Art. 12 i 13 ustawy o referendum.

Do instytucji referendum odwoływano się w kluczowych kwestiach ustrojowych. Niewątpliwie stosowanie elementów demokracji bezpośredniej sprzyja rozstrzygnięciu spraw trudnych i skomplikowanych. Siły polityczne często odwołują się do tej instytucji, uznając, że zawiera w sobie potencjał pozwalający na rozładowanie napięć i konfliktów o charakterze społecznym i politycznym. Ma ono także służyć złagodzeniu podziałów wyrosłych na gruncie sprzecznych wartości, dążeń czy poglądów²⁷. I tak, pierwsze dwa referenda przeprowadzono w okresie transformacji ustrojowej Estonii na początku lat 90. XX stulecia. Okoliczności zwołania referendum ogólnokrajowego (formalnie określano je mianem: „badania opinii publicznej”) z 3 marca 1991 roku były dramatyczne i wiązały się z ogólnymi dążeniami państw bałtyckich do nagłośnienia ich aspiracji niepodległościowych na arenie międzynarodowej. W Estonii, w przeciwieństwie do Łotwy i Litwy, którymi w styczniu 1991 roku wstrząsnęły akty przemocy, udało się uniknąć przelewu krwi²⁸. Referendum, w którym pytano: „Czy chcesz przywrócenia samodzielności państwowej i niepodległości Republiki Estońskiej?”, odbyło się jeszcze z inicjatywy Rady Najwyższej Estońskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Wzięło w nim udział 82,9 proc. uprawnionych do głosowania²⁹, z czego aprobująco wypowiedziało się aż 78,4 proc. biorących udział w referendum. Zdaniem Jüriego Ruusa pochodzenie etniczne miało istotne znaczenie dla wyboru podjętego przez głosujących³⁰. Za suwerennością Estonii opowiedziało się tylko jedna trzecia ludności rosyjskojęzycznej.

Kolejne głosownie referendalne przeprowadzono 28 czerwca 1992 roku z inicjatywy parlamentu. W gestii wyborców znalazło się rozstrzygnięcie dwóch kwestii. Pierwsza z nich dotyczyła zatwierdzenia ustawy zasadniczej uchwalonej przez Zgromadzenie Konstytucyjne (Pohiseadusliku Assamblee) oraz ustawy o trybie wejścia w życie konstytucji. Dyskusja nad kręgiem osób uprawnionych do udziału w wyborach ujawniła zdecydowaną rozbieżność stanowisk. Wątpliwości budziła przede wszystkim kwestia przyznania czynnego prawa wyborczego osobom, które choć nie posiadają obywatelstwa estońskiego, to mają miejsce stałego zamieszkania na terenie Estonii³¹. W związku z licznymi kontrowersjami zdecydowano się sięgnąć po formę demokracji bezpośredniej w celu rozstrzygnięcia tej delikatnej kwestii. Pytanie referendalne sformułowano następująco: „Czy zgadzasz się, aby uzupełnić ustawę o trybie wejścia w życie konstytucji przepisem: Prawo udziału w pierwszych po wejście

27 Por. D. Waniek, M.T. Staszewski, *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 5.

28 J. Lewandowski, *Historia Estonii*, Wrocław-Warszawa-Kraków 2002, s. 267 i n.; M. North, *The Baltic: a History*, Cambridge-London 2015, s. 299-300.

29 Kwestia kręgu osób uprawnionych do udziału w głosowaniu była szeroko dyskutowana. Ostatecznie przyjęto, że w referendum mogą uczestniczyć wszystkie pełnoletnie osoby zamieszkujące na terytorium kraju; zob. A. Rytel-Warzocho, *Referendum...*, *op. cit.*, s. 88.

30 Por. J. Ruus, *Direct democracy in Estonia*, s. 6; tekst dostępny w języku angielskim pod adresem internetowym: www.zora.uzh.ch/id/eprint/95821/1/C2D_WP08.pdf (12.12.2018).

31 S. Sagan, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 33-34.

w życie konstytucji wyborach do Zgromadzenia Narodowego i wyborach prezydenta republiki mają osoby ubiegające się o obywatelstwo Estonii, które złożyły odpowiednie wnioski przed dniem 5 czerwca 1992 roku?”. Frekwencja w referendum wyniosła 66,8 proc. uprawnionych obywateli, z czego za przyjęciem konstytucji opowiedziało się 91,9 proc. Natomiast rozszerzenie praw wyborczych nie uzyskało wymaganego poparcia. Rozwiązanie takie poparło jedynie 46,5 proc. głosujących, co stanowiło niewystarczający odsetek głosujących³².

Wkrótce, bo już 28 listopada 1995 roku, Estonia rozpoczęła oficjalne starania o członkostwo w Unii Europejskiej. Kwestia ta była postrzegana w kategoriach racji stanu i stanowiła wyraz daleko idącego pragmatyzmu rządzących. Decyzja w tym względzie przesądziła bowiem o dalszej przyszłości tego małego bałtyckiego kraju. Miała doniosłe znaczenie dla pozycji Estonii na arenie międzynarodowej³³. Sam moment przeprowadzania referendum był jednak odraczany w czasie ze względu na wysoki odsetek osób deklarujących sceptyczną postawę wobec członkostwa Estonii w Unii Europejskiej. Jeszcze w 2001 roku liczba przeciwników integracji przewyższała jej zwolenników³⁴. Wkrótce udało się ustabilizować zmienne nastroje społeczeństwa i wypracować konieczne poparcie dla idei zjednoczenia. Niemniej spośród wszystkich państw kandydujących do struktur unijnych później niż Estonia przeprowadziły referendum jedynie Łotwa, Rumunia i Bułgaria.

Podstawę prawną zarządzenia referendum stanowiły art. 105, art. 162, art. 163, art. 164 i art. 167 Konstytucji oraz art. 30 ust.1 ustawy o referendum. Pytanie referendalne składało się z dwóch członów. Wyborcy decydowali łącznie w sprawie akcesji do struktur unijnych oraz wprowadzenia zmian do ustawy zasadniczej. Największe wątpliwości budził sposób sformułowania pytania referendalnego. Ostatecznie głosujący udzielali odpowiedzi: „Czy jesteś za przystąpieniem do Unii Europejskiej oraz za przyjęciem poprawek do Konstytucji Republiki Estonii?”³⁵. Swoje poparcie dla wprowadzeniem zmian do ustawy zasadniczej i włączeniu się w integrację europej-

32 D. Maj, Referendum..., *op. cit.*, s. 126.

33 B. Jagusiak, Systemy polityczne krajów nadbałtyckich, Warszawa 2013, s. 149 i n.; E. Liivik, Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Constitutional Aspects, „Juridica International” 2011, nr XVIII, s. 21.

34 Ł. Stach, Obawy i nadzieje społeczeństwa Estonii związane z integracją z strukturami Unii Europejskiej w kontekście referendum akcesyjnego, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2007, nr 3, s. 155.

35 Przyjęcie ustawy o uzupełnieniu Konstytucji Republiki Estonii pozwoliło parlamentowi na ratyfikowanie już podpisanego porozumienia w sprawie estońskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Ten akt normatywny składa się jedynie z czterech artykułów. W art. 1 podkreślono, iż akcesja pozostaje w zgodzie z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi Republiki Estonii. Natomiast w art. 2 zastrzeżono, iż w trakcie przynależności tego państwa do Unii Europejskiej należy stosować Konstytucję Republiki Estonii, uwzględniając prawa i obowiązki wynikające z postanowień traktatowych. Ustawa o uzupełnieniu Konstytucji Estonii może być zmieniona jedynie w formie referendum (art. 3).

ską wyraziło 66,8 proc. biorących udział w referendum, natomiast 33,2 proc. głosujących przyjęło postawę przeciwną wobec tych propozycji.

Referendum z 14 września 2003 roku było nierzadko kontestowane. Stosowne wnioski kierowano do Sądu Państwowego, niemniej żaden z nich nie został pozytywnie rozpatrzony. Zdaniem Sądu nie doszło bowiem do naruszenia procedury głosowania. Podobnie ani Kanclerz Sprawiedliwości, ani Prezydent Republiki nie wnieśli zastrzeżeń wobec sposobu przeprowadzenia głosowania referendalnego³⁶.

5. Wnioski końcowe

Prowadzone w tym tekście rozważania pozwalają na zwrócenie uwagi na kilka istotnych kwestii związanych z normatywnym kształtem i funkcjonowaniem w praktyce referendum w systemie konstytucyjnym Estonii. Po pierwsze, jak zostało to już wskazane, inicjatywa w tym zakresie spoczywa wyłącznie w gestii parlamentu lub też nakaz przeprowadzenia referendum wynika wprost z przepisów konstytucji. Deficyt oddolnej inicjatywy w tym przedmiocie należy uznać za istotne ograniczenie realizowania woli obywateli i utrudnienie w częstym odwoływaniu się do tej instytucji. Starania podejmowane na przestrzeni czasu, aby zmienić ten stan rzeczy, zakończyły się fiaskiem. Ponadto szereg kwestii o charakterze ustrojowym wyłączono z możliwości rozstrzygnięcia w formie referendum. Powodów niechęci do korzystania z tej formy demokracji bezpośredniej można doszukiwać się w powiązaniu negatywnego głosowania z koniecznością rozwiązania parlamentu, toteż nie powinno dziwić, że Riigikogu nie jest skłonny do podejmowania ryzyka politycznego i zarządzania referendami, którego wynik jest często niepewny. Kolejną przesłanką wartą odnotowania są ograniczenia o charakterze temporalnym.

Z drugiej jednak strony obywatele chętnie uczestniczą w referendum, o czym najlepiej świadczy frekwencja. Rezygnacja z określenia minimalnego poziomu uczestnictwa w głosowaniu wydaje się słuszna. Niezależnie od liczby głosujących jest ono wiążące. Rozwiązanie to należy uznać za wyjątkowe nie tylko na tle pozostałych państw bałtyckich, ale także szerzej – Europy Środkowo-Wschodniej³⁷. Decyzja zapada co do zasady większością głosów.

Reasumując, podkreślić należy, że chociaż referendum odegrało istotną rolę w podejmowaniu decyzji o przyszłym kształcie ustroju państwa estońskiego oraz jego miejscu w jednoczącej się Europie, to wydaje się, że elity rządzące nie wykazują większego zainteresowania wzmocnieniem instytucji demokracji bezpośredniej w Estonii.

36 E. Liivik, *Referendum...* *op. cit.*, s. 22.

37 W kręgu państw Europy Środkowej i Wschodniej podobne regulacje można znaleźć jedynie w Słowenii; zob. A. Rytel-Warzocho, *Referendum...*, *op. cit.*, s. 285.

BIBLIOGRAFIA

- Groszyk H., Granat M., Modele referendum w polskim prawie (próba optymalizacji), (w:) J. Bogucka, Z. Tober (red.), Prawo a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego, Kraków 2003.
- Karski K., 'Ius postliminii' jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich, „Zeszyty Prawnicze” 2014, t. 14, nr 1.
- Jagusiak B., Systemy polityczne krajów nadbałtyckich, Warszawa 2013.
- Jabłoński M., Prawo do udziału w referendum, Wrocław 2014.
- Kierończyk P., O specyfice pierwszych konstytucji państw bałtyckich, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Kerikmae T., Vallikivi H., State Continuity in the Light of Estonian Treaties Concluded before World War II, „Juridica International” 2000, nr 30.
- Konstytucja Estonii, tł. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 2000.
- Kuźelewska E., Kraśnicka I., E-voting to the European Parliament and United States Congress. An Attempt of Comparison, (w:) E. Kuźelewska, D. Kloza (red.), Elections To The European Parliament As A Challenge for Democracy. European Integration and Democracy Series, vol. 2, Warszawa-Białystok 2013.
- Lewandowski J., Historia Estonii, Wrocław-Warszawa-Kraków 2002.
- Liivik E., Direct Democracy and its Indirect Neutralization in Political Systems: Learning from the Case of Estonia, „Baltic Journal of Law and Politics” 2013, vol. 6, nr 1.
- Liivik E., Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State: Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament, „Proceedings of the Institute for European Studies. Journal of Tallinn University of Technology” 2010, nr 8.
- Liivik E., Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Constitutional Aspects, „Juridica International” 2011, nr XVIII.
- Maj D., Referendum ogólnokrajowe w republikach bałtyckich po 1991 roku – analiza porównawcza, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio K” 2016, vol. XXIII, nr 2.
- North M., The Baltic: a History, Cambridge-London 2015.
- Osóbka P., Riigikogu. Parlament Estonii, Warszawa 2017.
- Podolak M., Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989-2012), Lublin 2014.
- Põld J., Aavikao B., Laffranque R., The Government System of Estonia, (w:) N. Chronowski, T. Drińczi, T. Takács (red.), Government Systems of Central and Eastern European States, Warszawa 2011.
- Ruus J., Direct democracy in Estonia, www.zora.uzh.ch/id/eprint/95821/1/C2D_WP08.pdf.
- Rytel-Warzocho A., Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2011.
- Rzucidło J., Referendum w obliczu głosowania za pośrednictwem Internetu – doświadczenia Estonii, Norwegii i Szwajcarii, (w:) O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce, Wrocław 2016.

Sagan S., Ustrój państwowy Republiki Estonii, Rzeszów 2018.

Stach Ł., Obawy i nadzieje społeczeństwa Estonii związane z integracją z strukturami Unii Europejskiej w kontekście referendum akcesyjnego, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2007, nr 3.

Waniek D., Staszewski M.T., Referendum w Polsce współczesnej, Warszawa 1995.

Zbieranek J., Głosowanie przez internet (i-voting) w wybranych państwach, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2018, nr 1 (57).

Zieliński J., Referendum w Estonii, Litwie i Łotwie, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński (red.), Referendum w państwach Europy, Warszawa 2003.

Zieliński J., Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy, Warszawa 2000.

Artur Olechno

Uniwersytet w Białymstoku

a.olechno@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2594-0376>

Źródła demokratycznych zasad konstytucji Ukrainy¹

Sources of the Democratic Principles of the Constitution of Ukraine

Abstract: The article is dedicated to the historical sources of constitutional principles contained in the Constitution of Ukraine (1996). The author focuses primarily on selected basic principles for the system of exercising power and legal order of the Ukrainian state, such as the principle of the republican form of the state, the principle of sovereignty and independence of the state, the principle of national sovereignty, the principle of the social state, the democratic state and the rule of law, the principle of a unitary state, the republican form of government, the principle of political pluralism and the principle of division of powers, whose roots can be found in the first constitutions and drafts of the pre-state period created at the end of the nineteenth and the beginning of the twentieth century; the Ukrainian People's Republic (1917-1918, 1918-1920), the Pavlo Skoropadskyi Ukrainian State, the West-Ukrainian People's Republic (1918-1920), and early projects that were created after the republican authorities left the country.

Keywords: Ukraine, constitution, constitutional principles

Słowa kluczowe: Ukraina, konstytucja, zasady ustrojowe

1. Wprowadzenie

Zasady ustrojowe stanowią fundament konstytucji i całego systemu prawnego państwa. Z tego powodu nie tylko znajdują swoje miejsce w materii konstytucyjnej, ale w systematyce ogólnej ustaw zasadniczych zajmują szczególne miejsce. Ostatnie dwa wieki konstytucji pisanych pozwoliły na utworzenie katalogu zasad ustrojowych państw demokratycznych. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, ale konsekwentne powielanie pewnych zasad powoduje, że można pokusić się o wyliczenie

1 W artykule wykorzystano fragmenty monografii: A Olechno, *Ewolucja konstytucyjnych podstaw systemu rządów Ukrainy*, Białystok 2019.

nico węższe, zawierające niejako zasady wspólne, tworzące podstawę funkcjonowania państw demokratycznych².

Wśród tych fundamentalnych zasad konstytucyjnych, zdając sprawę z bardziej typologicznego niż klasyfikacyjnego ich charakteru, można za R. Ludwikowskim wymienić na przykład te odnoszące się do pochodzenia, legitymacji, organizacji i struktury władzy, takie jak zasada suwerenności narodu, zasada rządów przedstawicielskich, zasada podziału władz czy zasada pluralizmu politycznego³. Drugim rodzajem są zasady regulujące wewnętrzną organizację państwa i jego porządku prawnego, np. zasady federalizmu lub państwa unitarnego, zasady dotyczące formy republikańskiej lub monarchicznej formy państwa, zasada niepodzielności terytorialnej, zasady określające stosunek państwa do kościoła i związków wyznaniowych, zasada państwa prawnego czy państwa socjalnego. Trzeci rodzaj zasad to te odnoszące się do relacji państwa, jednostki i społeczeństwa, np. zasady godności, wolności i równości człowieka, zasady dotyczące solidaryzmu społecznego, stosunków własnościowych czy praw mniejszości. Wreszcie ostatni rodzaj zasad to pozostałe dotyczące wartości ogólnoludzkich i relacji międzynarodowych, jak np. zasada suwerenności państwa, konstytucji dziedzictwa kulturalnego, poszanowania prawa międzynarodowego czy możliwości delegowania uprawnień państwowych na zewnątrz.

Katalog zasad naczelnych odnajdziemy również w pierwszej konstytucji niepodległej Ukrainy, uchwalonej 28 czerwca 1996 r.⁴ Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie źródeł wybranych ukraińskich zasad konstytucyjnych, momentu ich pojawienia się w treści wcześniejszych ustaw zasadniczych lub ewentualnie projektów konstytucji oraz wskazanie specyfiki ukraińskiej problematyki w tym zakresie na tle tradycyjnych rozwiązań państw demokratycznych⁵. W związku z ograniczeniami objętościowymi artykuł koncentruje się przede wszystkim na wybranych zasadach podstawowych dla systemu sprawowania władzy i porządku prawnego państwa

2 Zob. np. J. Kuciński, W. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 13.

3 Podział zaproponowany przez R. Ludwikowskiego, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 175-176.

4 W artykule wykorzystano pierwotną wersję konstytucji: *Konstytucja Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r.* WWR, 1996, nr 30, s.141, jej polskie tłumaczenie *Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. ze wstępem Ewy Toczek*, Warszawa 1999; polskie tłumaczenie konstytucji po nowelizacji z 2014 r. *Konstytucja Ukrainy, tłumaczenie Ewa Toczek, Andrzej Kubik (tłumaczenie zmian)*, Kancelaria Sejmu 2014, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/Ukraina2014.pdf>; oraz aktualną wersję ukraińską uwzględniającą wszystkie nowelizacje, czyli te z 2004, 2011, 2013, 2014 i 2016 roku, www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1143222355067739 (dostęp 19.02.2019).

5 Demokracji rozumianej jako zbiór praktyki i właśnie zasad ustrojowych, instytucjonalizujących i chroniących wolności. Por. np. *Democracy Index 2012, Democracy at a standstill, A report from The Economist Intelligence Unit*, s. 25, www.na-abk.marketo.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf (5.06.2019).

ukraińskiego, czyli części dwóch z czterech przywołanych powyżej kategorii. Podstawową metodą badawczą zastosowaną przy realizacji celu była analiza prawnodogmatyczna oraz w mniejszym stopniu prawnoporównawcza.

2. Okres przedpaństwowy

Podobnie jak w innych państwach postkomunistycznych prawodawca ukraiński doby transformacji sięgał po rozwiązania ustrojowe wywodzące się z różnych źródeł, takich jak: po pierwsze, wzory struktur i procedur istniejące tradycyjnie w ustabilizowanych demokracjach zachodnioeuropejskich; po drugie, nawiązujące do tradycji ustrojowych występujących w organizmach państwowych istniejących chociaż czasowo przed okresem komunistycznym; po trzecie, nawiązujące do doświadczeń i instytucji funkcjonujących w poprzednim, radzieckim systemie władzy⁶.

Można napotkać uwagi mówiące, że umieszczone w konstytucji zasady, skoro zostały sformułowane dopiero w połowie lat 90., wobec braku dłuższej państwowości nie mają własnej tradycji, a ich źródła należy doszukiwać się w doświadczeniach państwa totalitarnego i pierwszych lat transformacji systemowej⁷. Należy stwierdzić, że powyższe powody skutkowały tym, że konkretne zasady konstytucyjne nie mogły się doczekać obudowy doktrynalnej i orzeczniczej w zakresie znanym państwom zachodnim czy chociażby tym posiadającym dłuższe tradycje suwerenności. Natomiast jednocześnie wypada zauważyć, że zdecydowana większość zasad ustrojowych obecnej ustawy zasadniczej miała okazję pojawić się wcześniej w historii ukraińskiego konstytucjonalizmu. Nawet jeżeli te pierwsze projekty konstytucji były wzorowane na rozwiązaniach znanych z zachodnich aktów normatywnych, to już po uzyskaniu suwerenności na początku lat 90. XX wieku ukraiński prawodawca mógł odwołać się bezpośrednio do własnych korzeni konstytucyjnych.

Wśród naczelnych zasad ustrojowych obecna konstytucja wymienia m.in. zasadę republikańskiej formy państwa, zasadę suwerenności⁸ i niepodległości państwa, zasadę suwerenności narodu, zasady państwa socjalnego, państwa demokratycznego i państwa prawnego, zasadę państwa unitarnego, republikańskiej formy rządów, zasadę pluralizmu politycznego oraz zasadę podziału władz⁹. Pośród tych o demokratycznym charakterze państwa decydują: zasada suwerenności narodu (społeczeństwa obywatelskiego), zasada pluralizmu politycznego, zasada podziału władz, zasada

6 W. Sokół, Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu, (w:) W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2005, s. 29.

7 Zob. np. W. Baluk, Ukraina, (w:) W. Baluk, A. Czajowski (red.) Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, Wrocław 2007, s. 113-114.

8 Suwerenność przypisywana jest w ukraińskiej konstytucji zarówno narodowi, jak i państwu. Konstytucja wprost mówi o suwerenności państwa, które rozciąga się na terytorium całej Ukrainy.

9 Zob. szerzej E. Zieliński, System konstytucyjny Ukrainy, Warszawa 2007, s. 26 i n.

większości (pośrednio również zasada rządów przedstawicielskich)¹⁰. Patrząc wstecz, wszystkie te zasady odnajdziemy już wcześniej w ukraińskich konstytucjach i projektach ustaw zasadniczych, nawet tych okresu przedpaństwowego.

Już bowiem w wieku XIX i na początku poprzedniego stulecia ogłoszono kilka projektów konstytucji przyszłej państwowości ukraińskiej. Wśród nich można wymienić projekt Michała Drahomanowa z 1884 r., Michała Hruszewskiego z 1905 r. czy Mikołaja Michnowskiego z 1905 r.¹¹ Pierwsze dwa wymienione projekty zakładały federalizację imperium rosyjskiego, z autonomiczną Ukrainą. Natomiast trzeci był faktycznie pierwszym nowożytnym projektem konstytucji niezależnej Ukrainy. Akt ten zatytułowany „Ustawa zasadnicza niepodległej Ukrainy – Związek narodu ukraińskiego”¹² przedstawiał konstytucję dla niepodległego państwa federacyjnego z prezydenckim systemem rządów. Michnowski proponował system rządów oparty na monteskiuszowskiej zasadzie podziału władzy. W konstytucji zawarto również zasadę suwerenności narodu oraz zasadę rządów przedstawicielskich jako podstawową formę sprawowania władzy przez suwerena (dwuizbowy parlament). Subsydiarnie projekt zakładał również bezpośredni udział suwerena w sprawowaniu władzy, przyznając na przykład grupie co najmniej 25 tysięcy obywateli prawo inicjatywy ustawodawczej. Z treści poszczególnych artykułów można było również odkodować zasadę państwa demokratycznego oraz zasadę państwa prawa, a także zasadę republikańskiej formy państwa z prezydentem jako głową państwa.

3. Pierwsze katalogi zasad

Kiedy w schyłkowym etapie I wojny światowej powstała możliwość wybicia się na niepodległość, w przypadku Ukrainy wystarczyło to jedynie na rozwiązania tymczasowe. Podobnie jak w przypadku kilku innych państw położenie geograficzne wobec imperialnych tendencji tworzącego się Związku Sowieckiego pozwoliło jedynie na krótkotrwały okres w miarę niezależnego funkcjonowania, cieszącego się większą lub mniejszą namiastką suwerenności. W tym miejscu warto przywołać dwa z nich. Chodzi mianowicie o Ukraińską Republikę Ludową (1917-1918, 1918-1920) oraz Zachodnio-Ukraińską Republikę Ludową (1918-1920)¹³.

Powstała w marcu 1917 r. Ukraińska Centralna Rada z czasem nabrała cech organu quasi-państwowego i zaczęła głosić idee autonomii (tzw. I Uniwersał), następnie

10 Zob. szerzej np. A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1999, s. 6.

11 W. Pohoriłko, Ju. Szemszuczenko, W. Ewdokymow (red.), *Konstytucja niezależnoji Ukrainy*, Kyjiw 2000, s. 25 i n.

12 Akt ten został opublikowany w jedynym numerze pisma *Samostijna Ukraina* we wrześniu 1905 r. jako projekt przygotowany przez grupę członków Ukraińskiej Partii Narodowej. Tekst projektu za www.constituanta.blogspot.com/2011/08/1905_05.html (20.01.2019).

13 Pomijam tutaj lub tylko wspominam inne pojawiające się w tym czasie podmioty państwowe i projekty konstytucji jak Państwo Hetmańskie czy Republika Galicyjska.

niezależności w ramach federacyjnych Rosji (III Uniwersał), a w końcu suwerenności Ukraińskiej Republiki Ludowej w styczniu 1919 r. W grudniu 1917 r. przedstawiono projekt konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej, który w dużej mierze stał się podstawą przyszłej konstytucji URL z 1918 r¹⁴. W rozdziale I projektu, zawierającego postanowienia ogólne, umieszczono zasadę suwerenności narodu ukraińskiego (który sprawował władzę przez swoich przedstawicieli wybranych do Zgromadzenia Ludowego i bezpośrednio w drodze ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej), państwa republikańskiego, zasadę niepodzielności terytorium (Ukraina stanowiła niepodzielną całość, a wszelkie zmiany terytorialne mogły wynikać jedynie z woli republiki), zasadę decentralizacji władzy państwowej i oparcie władzy w terenie na samorządności ziem i obywateli.

W dniu swojego pierwszego upadku, 29 kwietnia 1918 r., Centralna Rada uchwaliła Statut o ustroju państwowym, prawach i wolnościach Ukraińskiej Republiki Ludowej¹⁵, czyli *de facto* konstytucję URL. Statut był oparty na projekcie z grudnia 1917 r. (część artykułów brzmiała identycznie), wprowadzał jednak szereg nowych rozwiązań¹⁶. Przede wszystkim wynikało to ze zmiany sytuacji geopolitycznej i zerwania z ideą Rosji federacyjnej. Biorąc pod uwagę okoliczności przyjęcia, przepisy Statutu i samo podejście organu uchwalającego, rzeczywiście można mówić o konstytucji spełniającej wymagania tego aktu. Odejście od koncepcji funkcjonowania jako podmiotu w ramach federacji pozwala również na potwierdzenie, że był to akt, przynajmniej teoretycznie, realizujący wizję państwa suwerennego. Wszystko to pozwala na usytuowanie Konstytucji URL z 1918 r. jako punktu wyjścia dla rozważań o źródłach myśli konstytucyjnej Ukrainy jako niepodległego państwa. W rozdziale pierwszym zadeklarowano pełną suwerenność i niezależność państwa. Naród ogłoszono źródłem suwerennego prawa, które to prawo naród sprawuje przez swoich przedstawicieli w Ogólnonarodowym Zgromadzeniu Ukrainy. Niepodzielność państwa mogła być naruszona jedynie za zgodą 2/3 głosów obecnych członków Zgromadzenia. Obywatelom i jednostkom administracyjnym (ziemiom, powiatom) przyznano szeroką samorządność, opartą na zasadzie decentralizacja władzy państwowej, a mniejszościom narodowym prawo zachowania swoich praw kulturowych. Rozdział trzeci powtarzał rozwiązania przyjęte w projekcie w zakresie systemu organów państwowych. Choć w literaturze często wskazuje się na przyjęcie wówczas zasady trójpodziału władzy¹⁷, nie można stwierdzić, że była ona wyrażona wprost. Konstytucja

14 Projekt konstytucji Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki z dnia 10 grudnia 1917 r., [www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917%20\(12\)%2010.pr.konst.unr.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917%20(12)%2010.pr.konst.unr.php) (20.01.2019).

15 Statut pro derżawniji ustrij, prawa i wolnosty Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki z dnia 29 kwietnia 1918 r., Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy, Kyjiv 2001, s. 49 i n.

16 W literaturze wskazuje się, że autorzy wzorowali się na demokratycznych konstytucjach państw Europy zachodniej i Stanów Zjednoczonych; zob. np. N.M. Batanowa, Istorichni wytoky instytutu konstytucyjno-prawowoji widpowidalnosti, „Prawowa Derżawa” 2015, nr w26, s. 230.

17 *Ibidem*.

stanowi o Radzie Ludowych Ministrów jako o władzy wykonawczej i Sądzie Generalnym URL jako o organie władzy sądowniczej, ale podkreśla, że najwyższym organem władzy państwowej, pełniącym funkcję ustawodawczą, jak również kreatywną wobec władzy wykonawczej i sądowniczej, jest Ogólnonarodowe Zgromadzenie (art. 23)¹⁸.

Powstałe w miejsce URL Państwo Ukraińskie hetmana Pawła Skoropadskiego zerwało z powyższymi zasadami, choć zgodnie z Ustawą o tymczasowym ustroju państwowym Ukrainy system władzy Hetmanatu miał charakter przejściowy i miał obowiązywać, jak sam twierdził, do wybrania Sejmu i rozpoczęcia jego działalności¹⁹. Powrót URL, czyli tzw. Dyrektoriatu, wiązał się z przyjęciem 14 lutego 1920 r. małej konstytucji, czyli Tymczasowej ustawy o ustroju państwowym i porządku ustawodawstwa URL²⁰. O ile nie proponowała ona w interesującym nas zakresie nowych rozwiązań, o tyle w tym czasie przygotowywano projekty konstytucji pełnej, gdzie kwestiom zasad ustrojowych poświęcono pierwszoplanowe miejsce. W tzw. projekcie Nikowskiego²¹ Państwo Ukraińskie było suwerenną i niezależną republiką demokratyczną. Pełnia władzy w państwie należała do ogółu obywateli, którzy pełnili ją zgodnie z zasadą podziału władzy: w sferze ustawodawstwa – poprzez Radę Państwową, w sferze wykonawczej – przez Głowę Państwa i Radę Ministrów, a w sferze sprawiedliwości – przez niezależne sądy.

W opozycji do Dyrektoriatu powstawały różne koncepcje państwa. W tym miejscu przywołam jedynie Ukraińską Republikę Pracy, której system władzy zapowiadał „Zarys projektu ustroju państwowego Ukraińskiej Republiki Pracy” z czerwca 1919 r. autorstwa Ostapa Hałyczanckiego²². Ukraina miałaby stać się socjalistyczną²³ republiką federacyjną, opartą na zasadzie suwerenności narodu. Zarys Hałyczanckiego zwraca uwagę przede wszystkim ze względu na zmodyfikowane podejście do zasady podziału władzy, nawiązujące do koncepcji „czwartej władzy” Benjamina

18 Zob. też szerzej np. D.M. Czornyji, *Zakonodawcza i wykonawcza władzy w Konstytucji UNR: Problemy ociny dokumenta*, *Wicnik Charkiwskoho nacionalnoho uniwersytetu imeni W.N. Karazina* 2010, nr 906 (Wypusk 13), s. 47 i n. oraz W. Rum'jancew, *Konstytucja UNR 1918 r. – sproba rozpodilu władzy*, *Wicnyk akad. Prawowych nauk Ukrainy* 1998, nr 1, s. 83 i n.

19 Przypis do tytułu aktu: *Zakony pro tymczasowyj derżawnyj ustrijy Ukrainy, Konstytucji i konstitucijni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001, s. 62.

20 *Zakon pro tymczasowe werchowne upravlinnja ta porjadok zakonodawstwa w ukrajińskij narodnij respubliky*, www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-20 (19.02.2019).

21 *Osnownyj Derżawnyj Zakon Ukrajińskoj Narodnoji Respubliki*, projekt z listopada 1920 r., www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1920_22.html (19.02.2019).

22 Należy zauważyć, że w porównaniu do wcześniej uchwalonych aktów Zarys Ostapa Hałyczanckiego był dość rozbudowany i nowatorski pod względem systematyki ogólnej i szczegółowej. Wykorzystano podział treści na wielkie litery (cztery części), liczby cyframi rzymskimi, liczby cyframi arabskimi oraz litery małe i paragrafy; zob. Ostap Hałyczanckij, *Naczerk projektu derżawnoho zakonofadu dla Ukrajińskoj Trudowoji Respubliki*, www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1919_24.html (20.02.2019).

23 *Rozbudowany rozdział o ustroju społeczno-gospodarczym zakładał likwidację systemu kapitalistycznego, nacjonalizację przemysłu i reformę rolną (konfiskatę majątków rolnych)*.

Constanta²⁴, wykorzystanej w obecnej konstytucji z 1996 r. Ostap Hałyczanski proponował podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą, sędziowską oraz reprezentacyjną. Ta ostatnia miała należeć do „posadnyka” – głowy państwa wybieranej w wyborach powszechnych²⁵ – oraz do Rady Najwyższej. Miała ona być jego organem doradczym również powoływanym w wyborach powszechnych. Treść zasady podziału władz uzupełniałby parlament – Ukraińska Rada Republiki, egzekutywa w postaci Ukraińskiego Rządu Państwowego i niezależne sądy.

W międzyczasie drugim państwem ukraińskim, powstałym w wyniku zakończenia I wojny światowej, była Zachodnioukraińska Republika Ludowa, gdzie 1 listopada 1918 r. uchwalono tymczasową konstytucję ZURL²⁶. „Tymczasowa ustawa zasadnicza o niepodległości państwowej ziem ukraińskich byłej monarchii austro-węgierskiej, uchwalona przez Ukraińską Radę Narodową na posiedzeniu 13 listopada 1918”, była aktem liczącym zaledwie pięć artykułów²⁷. Z tego tylko jeden artykuł dotyczył kwestii ustroju. Władza suwerenna, należąca do narodu, była sprawowana przez jego przedstawicieli, wybranych w oparciu o powszechne, równe, bezpośrednie, tajne²⁸ i proporcjonalne prawo wyborcze, przysługujące obywatelom obu płci.

Kolejne projekty pojawiły się już po opuszczeniu kraju przez władze republiki pod koniec 1920 r., choć były przygotowywane od roku 1918 i częściowo opublikowane. W tzw. projekcie Eichelmana²⁹ umieszczono zasadę federalnej struktury państwa, z charakterystycznym dla tej formy bikameralnym parlamentem. Wśród innych zasad ustrojowych projekt wymienia m.in. demokrację bezpośrednią i rządy przedstawicielskie (w takiej kolejności³⁰), system rządów parlamentarnych, zasadę legalizmu oraz niezależności władzy sędziowskiej.

24 B. Constant, O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych, Warszawa 2016, s. 78. Autor pisze o „neutralnej” władzy królewskiej, postawionej ponad władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską i mającej za zadanie utrzymanie równowagi całości.

25 Wybory miały być przeprowadzane zgodnie z zasadami powszechności, równości, bezpośredniości i w głosowaniu tajnym. Czynne prawo wyborcze przyznano wszystkim obywatelom po ukończeniu 20 roku życia.

26 Zob. I. Nahajewskyj, Istorija Ukraińskoj Derżawy dwadciatoho stolittja, Kyjiv 1994, s. 132.

27 Tymczasowy osnowny zakon pro derżawnu samostijnist ukraińskich zemel buwszoji awstro-uhorskoj monarchiji, uchwalenyj Ukraińskoju Nacionalnoju radoju na zasidannju 13 padolysta 1918, www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0009300-18 (20.02. 2019).

28 W Tymczasowej ustawie zasadniczej użyto dosłownie sformułowania „tajne (...) prawo wyborcze”, mając z pewnością na myśli tajność głosowania.

29 www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html (21.02.2019).

30 Władza Narodu miałaby być sprawowana dzięki przyznaniu obywatelom prawa głosu w wyborach i referendach. Co ciekawe, miałyby one charakter pluralny, a zatem niektórym obywatelom przysługiwałaby większa ilość głosów niż pozostałym (brak równości formalnej). Najważniejszym uprawnieniem Narodu było wyłączne prawo do zmiany konstytucji, o co mogłyby wnosić obie izby parlamentu, głowa państwa, Rada Ministrów, Federalno-Państwowy Sąd, 1/4 parlamentów ziemskich oraz dwa miliony obywateli. O przeprowadzeniu referendum decydowałoby Zgromadzenie Narodowe, czyli obie izby na wspólnym posiedzeniu. Gdyby jednak Zgromadze-

Drugim emigracyjnym projektem wartym wspomnienia był ten autorstwa Stanisława Dnistrianskiego, opracowany na zamówienie władz Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej³¹. W tradycyjny dla tego okresu sposób projekt próbował łączyć rozwiązania proponowane w konstytucjach państw zachodnich oraz tradycje ukraińskie, ponownie z uwzględnieniem okresu przejściowego z tymczasowymi organami państwowymi³². W projekcie przywołano zasady suwerenności narodu³³, państwa prawa, republikańskiej formy państwa i trójpodziału władz.

4. Wnioski końcowe

Już tylko powyższe przykłady dowodzą, że koncepcji ustrojowych Ukraina może się doszukiwać w historii własnego konstytucjonalizmu. I nie jest to wyłącznie źródło, które należy traktować pomocniczo wobec tradycji zachodnich czy radzieckich. Oczywiście poza nielicznymi wyjątkami, jak Hetmanat, bezpośrednio odwołującymi się do czasów siczowych, punktem wyjścia dla rozważań konstytucyjnych były zasady znane z XVIII- i XIX-wiecznych konstytucji pisanych Stanów Zjednoczonych Ameryki i państw Europy Zachodniej. Kształtowanie się nowego systemu rządów po uzyskaniu niepodległości na początku lat 90. było w dużej mierze próbą połączenia istniejącego systemu z elementami demokratycznymi. Nie sposób jednak wykluczyć, a wręcz wypada założyć, że prawodawca epoki transformacji ustrojowej znał i wykorzystał pomysły, które pojawiły się u schyłku lat 20. ubiegłego stulecia właśnie w ukraińskich konstytucjach i projektach.

BIBLIOGRAFIA

Baluk W., Ukraina, (w:) W. Baluk, A. Czajowski (red.) *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.

Batanowa N.M., Istoryczni wytoky instytutu konstytucyjno-prawowoi widpowidalnosti, „Prawowa Derżawa” 2015, nr 26.

nie Narodowe odmówiło przeprowadzania referendum, projekt zakładał zwołanie Nadzwyczajnego Zgromadzenia Narodowego URL. Składałoby się ono z wybieranych specjalnie w podwójnej liczby deputowanych obu izb parlamentu i ostatecznie decydowałoby o zwołaniu referendum konstytucyjnego.

31 Zob. A. Kowal, *Działalność naukowa, publiczna i polityczna profesora i akademika Stanisława Sewerynowicza Dnistrianskiego*, Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze 2011, nr 2, s. 28.

32 *Konstytucja Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej* (projekt Stanisława Dnistrianskiego) 1920: www.constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html (21.02.2019).

33 *Naród miał sprawować władzę przez swoich przedstawicieli lub „bezpośrednio w formie – decyzji narodowych”*. Przepis projektu uzupełniał, że decyzje narodowe miałyby być przyjmowane na zjazdach ludowych. Budzi to pewne wątpliwości, czy autorowi chodziło zatem o instytucję referendum, czy instytucję zgromadzenia ludowego? W jednym bowiem ustępie używa zamiennie obu sformułowań.

- Constant B., O monarchii konstytucyjnej i rękomiach publicznych, Warszawa 2016.
- Czornyj D.M., Zakonodawcza i wykonawcza władzy w Konstytucji UNR: Problemy ociny dokumenta, Wicnik Charkiwskoho nacionalnoho uniwersytetu imeni W. N. Karazina 2010, nr 906 (wypusk 13).
- Democracy Index 2012, Democracy at a standstill, A report from The Economist Intelligence Unit, s. 25, www.na-abk.marketo.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf.
- Hałyczynskij O., Naczerk projektu derżawnoho zakonoladu dlja Ukrajińskoji Trudowoji Respubliki, www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1919_24.html.
- Jamróz A., Demokracja, Białystok 1999.
- Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. ze wstępem Ewy Toczek, Warszawa 1999.
- Konstytucja Ukrainy, tłumaczenie Ewa Toczek, Andrzej Kubik (tłumaczenie zmian).
- Kancelaria Sejmu 2014, www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/Ukraina2014.pdf.
- Konstytucja Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej (projekt Stanisława Dnistrianskiego) 1920, www.constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html.
- Kowal A., Działalność naukowa, publiczna i polityczna profesora i akademika Stanisława Sewerynowicza Dnistrianskiego, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2011.
- Kuciński J., W. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Warszawa 2012.
- Ludwikowski R., Prawo konstytucyjne porównawcze, Toruń 2000.
- Nahajewskij I., Istorija Ukrajińskoji Derżawy dwadciatoho stolittja, Kyjiw 1994.
- Osnownyj Derżawnyj Zakon Ukrajińskoji Narodnoji Respubliki, projekt z listopada 1920 r., www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1920_22.html.
- Pohoriłko W., Szemszuczenko Ju., Ewdokymow W. (red.), Konstytucija nezależnoji Ukrainy, Kyjiw 2000.
- Projekt O. Eichelmana, www.constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html.
- Projekt konstytucji Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki z dnia 10 grudnia 1917 r., [www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917%20\(12\)%2010.pr.konst.unr.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917%20(12)%2010.pr.konst.unr.php).
- Rum'jancew W., Konstytucija UNR 1918 r. – sproba rozpodifu władzy, Wicnyk akad. Prawowych nauk Ukrainy 1998, nr 1.
- Sokół W., Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu, (w:) W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2005.
- Zieliński E., System konstytucyjny Ukrainy, Warszawa 2007.

Aksana Chmyha

Brest State University named after A.S. Pushkin

ch.ok.vas@gmail.com, ch.ok.vas@mail.ru

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5793-3798>

The Legal Grounds of Emergence and Termination of Mandates of Members of Parliaments in Belarus and Poland: a Comparative Analysis

Abstract: The existing grounds for granting and terminating Belarusian and Polish parliamentary mandates from the legal point of view are nowadays rather debatable. The article presents a comparative study of these legal categories based on the considerable historical, regional and legal similarity of the above neighbouring countries and their legal doctrines. The main conclusion of this article is that a large number of similar legislative provisions is related to their essence and is preconditioned mainly by the common origin of Polish and Belarusian parliamentary institutions. Their main point is that the grounds for granting and terminating parliamentary mandates, as an integral element of their legal status, sets the time frame for exercising the authority of both Polish and Belarusian members of parliament. The existing differences between the above legal categories manifest themselves, first and foremost, in their formal expression – the implementation procedure.

Keywords: the grounds for granting mandates of parliamentarians, the grounds for terminating mandates of parliamentarians, Parliament, Belarus, Poland

1. Introduction

The existing grounds for granting and terminating Belarusian and Polish parliamentary mandates from the legal point of view are nowadays rather debatable, especially in Polish and Belarusian legal science.¹ The grounds for granting and ter-

1 K. Grajewski, Status prawny posła i senatora, Warszawa, 2006; P. Sarnecki (ed.), Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011; L. Garlicki Prawo polskie konstytucyjne, zarys wykładu, Warszawa 2011; W. Skrzydło (ed.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2008; G.A. Va-

minating mandates of the Sejm's deputies and National Assembly senators of the Republic of Poland, as well as those of the deputies to the House of Representatives and members of the Council of the Republic which make up the National Assembly of the Republic of Belarus, present a notable element that defines the legal standing of Belarusian and Polish members of parliament (MPs). Taking into account a certain disputability of these legal elements in the MPs' status structures from the perspective of modern legal science, as well as the considerable historical, regional and legal similarity of the two neighbouring countries, let us perform a more detailed comparative study of these categories.

2. Direct Election as an Emergence of Mandate

Thus, the only rationale and legal circumstance for granting a mandate to a deputy of the House of Representatives is direct election. The legal circumstance for granting parliamentary mandates to the members of the Council of the Republic is indirect election as well as appointment by the President of Belarus.

Note that the constitutionally set number of mandates granted to the Lower Chamber of the Belarusian Parliament – the House of Representatives – is 110. The Council of the Republic as the Upper Chamber represents the nation territorially. All in all there are 64 mandates for the Upper Chamber with each region and the city of Minsk electing eight members of the Council of the Republic by secret ballot at local base-level council sessions. A further eight members of the Council are appointed by the President of the Republic of Belarus. The total number of parliamentary mandates set by the Constitution of the Republic of Belarus equals 174.

Legislative power in the Republic of Poland belongs to the Sejm and the Senate.

The Sejm is the Lower Chamber of the Parliament and consists of 460 deputies, also granted their mandates by election. Elections to the Polish Sejm are universal, equal, direct, proportional and conducted by secret ballot.

The Senate – the Upper Chamber – consists of 100 senators. Polish senators are granted their mandates in universal direct elections by secret ballot. Thus, the total number of Polish parliamentary mandates equals 560.

Both direct and indirect elections in the Republic of Belarus are based on the principles of universality, equality, freedom and secret ballot, which demonstrates the degree democracy and rule of law in the country. A good example in this regard is the statement made by a Belarusian professor, G.A. Vasilevich, who justly noted that only

silevich, The constitution and problems of improvement of an electoral law in the Republic of Belarus, "Journal of Russian Law" 1999, no. 5/6, p. 149-157; L.A. Nudnenko, Constitutional legal status of the deputy of the legislature governmental body in the Russian Federation, Sankt Petersburg 2004 and other literature.

“free and fair elections give us the right to say that the people’s will as that of the only source of authority is identical to the election results”²

We should also emphasise the fact that the four-year term of office served by Belarusian MPs starts on the first day of the newly elected Chamber session and ends on the opening day of the first session of the House of Representatives of a newly assembled Council of the Republic (except in cases otherwise provided for in Article 8 of the framework law).³ The above fact means that newly elected MPs start exercising their mandates on the day of the first session of the House of Representatives and Council of the Republic. Previously elected MPs stay in office up to the said date. In the event of war, the term of office of MPs may be prolonged.

As for Poland, pursuant to Article 98 Section 1 of the Constitution the Polish Sejm and the Senate, in keeping with the Belarusian Parliament chambers, Polish MPs are elected for a four-year term of office. According to Polish researcher, professor Pawel Sarnecky, this procedure is typical of the Polish parliamentary tradition:⁴ it was formed during the post-war period and has been applied since 1952 (we know that before World War II the Polish Parliament’s term of office used to be 5 year). However, the assemblies of the Polish Parliament (1993–1997, 1997–2001, 2001–2005 and 2007–2011) have served a full four-year term of office. This circumstance, as professor Leszek Garlicki rightly states, can be explained by the fact that the tumultuous political events of the previous years presented an obstacle in observing the above period (for example, the 5th assembly Sejm (2005–2007) was voluntarily wound up prematurely).⁵

Note that Article 98, Section 1, of the Fundamental Law of Poland states that the term of office of the Sejm and the Senate shall begin on the day on which the Sejm assembles for its first sitting and shall continue until the day preceding the assembly of the Sejm of the succeeding term of office. These provisions also stay in force if the Sejm’s term of office is prolonged or shortened. We believe that the above constitutional regulation serves to eliminate any chance of the executive power exceeding its authority during the period when the term of office of one Sejm and Senate comes to an end, but the succeeding one has yet to begin, thus securing the operational stability and continuity of state power.

2 Vasilevich G.A., The constitution and problems of improvement of an electoral law in the Republic of Belarus, “Journal of Russian Law” 1999, no. 5/6, p. 149.

3 About the status of the deputy of the House of Representatives, member of the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus: Law of the Republic of Belarus, 04.11.1998, No. 196-Z: in an edition. Law of the Republic of Belarus of 17.07.2018.

4 P. Sarnecki (ed.), Prawo..., *op. cit.*, p. 242.

5 *Ibidem*, p. 200.

In fact, “we cannot hold recognition by the representative body that elects a deputy as a precondition for the above deputy’s authority ... This would contradict the very democratic core of the popular representation institution”.⁶

It should be noted that Polish legislation provides for just one circumstance that allows prolonging the Sejm’s and the Senate’s term of office. Namely, pursuant to the Constitution, “during a period of introduction of extraordinary measures, as well as within the period of 90 days following its termination, the term of office of the Sejm may not be shortened, nor may a nationwide referendum, nor elections to the Sejm, Senate, organs of local government nor elections for the Presidency be held, and the term of office of such organs shall be appropriately prolonged”. For this purpose, the regulation defines extraordinary measures as martial law, a state of emergency or a state of a natural disaster.

The constitutional provision of the Republic of Belarus, Article 93, sets the following procedure for the chambers of Parliament to commence work. The first session of Parliament after the elections is called by the Central Commission of the Republic of Belarus on Elections and National Referenda and is convened no later than 30 days after the elections. It should be noted that the order of recognizing the authority of “people’s deputies” in the Republic of Belarus is related to a special procedure set by the Parliament chambers’ regulations.

In Poland, the first sitting of the newly elected Sejm takes place when summoned by the Polish President in accordance with a set procedure. Thus, the Senior Marshal appointed by the President out of the oldest deputies, opens the first sitting of the Lower Chamber. We consider it noteworthy that before the commencement of the performance of the mandate at the first sitting of the Sejm, deputies take the following oath in the presence of the Sejm: “I do solemnly swear to perform my duties to the Nation diligently and conscientiously, to safeguard the sovereignty and interests of the State, to do all within my power for the prosperity of the Homeland and the well-being of its citizens, and to observe the Constitution and other laws of the Republic of Poland”. The oath may also be taken with the additional sentence “So help me, God”. The deputy’s oath taking procedure and the election of the Marshal of the Sejm are held by the Senior Marshal. Deputies who missed the sitting of the Sejm as well as those who were granted their mandates during the Parliament’s term of office, take the deputy’s oath at the first sitting they attend. The deputies having taken their oaths, the Senior Marshal holds the Marshal of the Sejm’s election. Having been elected by an absolute majority roll-call vote, the Marshal of the Sejm takes the chair.

We believe that legitimization of the regulation requiring Belarusian MPs to take an oath at the first sitting of each Chamber of the Parliament as well as to secure their performance efficiency, would logically wrap up the formal recognition of their mandates. We suppose that the oath may be taken in the presence of the Central Commis-

6 Bezuglov A.A., Sovetsky deputy. State and legal status, Moscow 1971, p. 23-25.

sion of the Republic of Belarus on Elections and National Referenda represented by its Chairperson.

3. Termination of Mandate

As for the grounds for terminating MPs' powers, we find it interesting to consider in the framework of legal theory the view of Russian researcher L.A. Nudnenko, who believes that "deputies' mandates may be terminated as a result of expiry or premature termination. A deputy's mandate expires regardless of the deputy's will or awareness".⁷ The author states that deputies' mandates expire at the end of the state legislative body's term of office and therefore defines the following grounds for terminating their mandates: deputy's death; court decision declaring the person elected as a deputy is missing or deceased pursuant to a court resolution in force; court decision declaring the person elected as a deputy is fully or partially incapacitated. However innovative this approach might be, we do not think it necessary to isolate the term "expiry" in relation to a deputy's mandate as being unique. We believe that the loss of a deputy's mandate as a result of its expiry and premature termination should be united under a common theoretical and legal category "termination" in relation to the said person's mandate as, according to formal logic rules, the above definition includes the terms "expiry" and "premature termination" of a parliamentary mandate. Meanwhile, we believe that the grounds for terminating an MP's powers may be divided into two types.

Thus, in the first case the mandate is terminated pursuant to the expiration of the constitutional term of the said person's authority.

As we have said above, both Polish and Belarusian parliamentary mandates last for four years. The term depends on the respective Parliaments' legislature and is set by the Constitution. Note that the provision that determines the interval between parliamentary elections corresponds to Protocol No.1 to the Council of Europe's Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. This demonstrates adherence by the two countries in question to the generally recognized rules of international law. As A.A. Bezuglov rightly says, a deputy's term of office cannot be too short as this does not allow the deputy to acquire the practical skills required "for state management". Besides, too frequent renewal of representative bodies hinders their performance.⁸ We believe that the respective Constitutions set the best possible terms of office for Polish and Belarusian MPs, insofar that at the current stage of Polish parliamentary system development as well as when deputies to the House of Representatives perform their parliamentary duties full-time (unless the Constitution of the Republic of Belarus provides otherwise) and members of

7 Nudnenko L.A., *Constitutional...*, *op. cit.*, p. 149-150.

8 Bezuglov A.A., *Sovetsky...*, *op. cit.*, p. 20.

the Council of the Republic perform their duties full-time or outside normal working hours, the legislative body's term of office should be quite lengthy (4–6 years).

In the second case a parliamentary mandate is terminated, as we see it, due to premature termination of the MPs' powers as well as in the case of a premature dissolution of Parliament, which we consider an exception to the above rule.

Note that pursuant to the framework law,⁹ the authority of a deputy to the House of Representatives or a member of the Council of the Republic, is prematurely terminated by the decision of the respective chamber: 1) if the deputy to the House of Representatives or a member of the Council of the Republic is elected or appointed to a post incompatible with performing the duties of a deputy to the House of Representatives or a member of the Council of the Republic pursuant to the Constitution of the Republic of Belarus and the framework law; 2) if the deputy to the House of Representatives or a member of the Council of the Republic files a petition to resign for health reasons or because of other circumstances that prevent them from performing their duty; 3) if they are declared fully or partially incapacitated by the court; 4) if a deputy to the newly elected House of Representatives refuses to relinquish their previous employment within three months and commit to working full-time in the House of Representatives; 5) if the elections or the powers of certain deputies to the House of Representatives or members of the Council of the Republic are held invalid; 6) if there is a conviction in force brought by the Supreme Court of the Republic of Belarus concerning a person who is a deputy to the House of Representatives or a Member of the Council of the Republic; 7) if Belarusian citizenship is revoked; 8) if a deputy to the House of Representatives or a member of the Council of the Republic is recalled; 9) if the obligation provided for by Section 9, Article 6, of this framework law has not been signed; 10) if there is a resignation notice has been submitted by a deputy to the House of Representatives or a member of the Council of the Republic for personal reasons.

The last of the grounds listed above for premature termination of MPs' powers, leads us pay special attention to a very fair point made by the Russian researcher A.A. Bezuglov, who discusses the issue of premature termination of MPs' powers to emphasise "...how easy it is for them to do it at will: it's enough to write a resignation notice, ... join the management board of a corporation or another business entity, become an entrepreneur".¹⁰ This is a topical issue for any state (including Belarus and Poland) – the complicated procedure of acquiring a parliamentary mandate that involves overcoming a number of challenges, both financial and political, is quite common and constitutes an important issue for every state. The state budget

9 About the status of the deputy of the House of Representatives, member of the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus: Law of the Republic of Belarus, 04.11.1998, No. 196-Z: in an edition. Law of the Republic of Belarus of 17.07.2018.

10 Bezuglov A.A., Constitutional law of Russia, Moscow 2001, p. 648-649.

funds allocated for the election of a “failing” MP, might have been spent much more efficiently on providing say maternity and child welfare, which would definitely be in line with the social policy of our country. Therefore, we consider it reasonable to oblige Belarusian MPs who wish to prematurely terminate their duties for the above reason, to pay a fixed monetary penalty into the national budget to compensate the expenses incurred by the state in supporting their election campaign. This measure would secure the best possible goal-oriented allocation of funds raised from Belarusian taxpayers, which is crucial for a democratic state of law. Thus, we think it necessary to introduce a corresponding amendment to Article 8 of the existing framework law.

It would also make sense to review the previous ground for premature termination of MPs’ powers, when there is a conviction in force against them brought by the Supreme Court of the Republic of Belarus. We believe that to secure the best possible performance of the Belarusian Parliament, premature termination of MPs’ powers only becomes sensible when there is a conviction brought against an MP by the above court that entails community service, imprisonment, restriction or deprivation of liberty, life sentence or capital punishment, as well as denial of the right to hold certain positions or perform certain activities (we consider these types of punishment incompatible with efficient parliamentary performance), but not all kinds of conviction.

The framework law states that the authority of full-time members of the Belarusian Parliament may also be terminated by the corresponding parliamentary chamber in cases of failure to submit an income and owned property return or wilful presentation of incomplete or false information; failure to meet the restrictions set in Sections 4–6, Article 6, of said law.

In the case of premature dissolution of the House of Representatives or the Council of the Republic (also in cases where a deputy of the House of Representatives or a member of the Council of the Republic dies) the authority of MPs is terminated without need of a resolution by the corresponding chamber of the National Assembly of the Republic of Belarus. The President of the Republic makes a decision on the premature dissolution of the National Assembly chambers within two months from seeking official advice from the chairs of those chambers.

In view of the above, it is important to emphasize that Belarusian legislation provides for a number of situations that make it impossible to dissolve the chambers of the National Assembly: a state of emergency or martial law; during the last six months of the President’s term of office; in the course of proceedings of both chambers of the National Assembly on the premature resignation or removal of the President from office; during the course of the first year since the first sittings were held.

We believe that the current list of grounds for premature termination of Belarusian MPs’ authority could be a bit more extensive. In particular, to enhance the performance of MPs the above list may be supplemented with several other grounds, for

example: an MP leaving the country for permanent residence abroad; voluntary dissolution of the House of Representatives or the Council of the Republic of the National Assembly and some others.

It should be noted that in some foreign countries a political party may initiate premature termination of powers if an MP ceases to belong to the party in which they were elected.¹¹ We believe that this statutory regulation is inefficient as it entails substantial restrictions for the MP as a representative of the people. Belarusian legislation does not contain this provision.

The list of premature termination grounds laid down by the Polish legislation does not contain the above case either. This list is less extensive than the Belarusian one and sets the following grounds for premature termination of a Polish National Assembly mandate.

In particular, national legislation provides for premature termination of a Sejm deputy's mandate on grounds of a refusal or failure by the delegate to take the oath. In such event, the Marshal of the Lower Chamber of the Parliament, having consulted the Operating Procedure and Deputy Affairs Commission, decides on approving the premature termination of the failing deputy's mandate, as well as on substitution of the surrendered mandate, formulating this as a resolution to be published in the Official Bulletin of the Polish Republic "Monitor Polski".

It looks like the above list of grounds for premature termination of a Polish National Assembly mandate should be supplemented with one more ground: unreasonable failure of a Sejm deputy or member of the Senate to attend a certain number of sittings of the corresponding chamber of the Polish Parliament. This ground for premature termination of a representative's mandate as a form of certain political responsibility of a given elected politician, as we see it, might serve to render his/her full-time performance more effective.

In light of the above, let us note that this legal rule is in no way the only reason for premature termination of a Polish MP's authority.

The regulatory body of Poland also sets the rule that dissolution of the parliamentary chambers may constitute grounds for premature termination of the Sejm's deputies and members of the Senate. In particular, the Sejm may shorten its term of office by a resolution passed by a majority of at least two-thirds of the votes of the statutory number of deputies. It is important to note that any shortening of the term of office of the Sejm shall simultaneously mean a corresponding shortening of the term of office of the Senate.

Polish legislation provides for one more ground for premature dissolution of the parliamentary chambers' authority and, consequently, the mandates of its members. Thus, the President, after seeking the opinion of the Marshal of the Sejm and the

11 Krylova N.S., The constitutional models of legislature, (in:) N.S. Krylova, Comparative constitutional law, Moscow 2002, p. 327.

Marshal of the Senate, may, in instances specified in the Constitution, Articles 155 and 225, order the shortening of the Sejm's term of office.

In particular, pursuant to Article 155 of the Constitution, in the event that a Council of Ministers has not been appointed pursuant to the provisions of Article 154, para. 3, the President of the Republic shall, within a period of 14 days, appoint a Prime Minister and, on his application, other members of the Council of Ministers and accept their oaths of office. The Sejm, within 14 days following the appointment of the Council of Ministers by the President of the Republic, holds, in the presence of at least half of the statutory number of deputies, a vote of confidence thereto. In the event that a vote of confidence has not been granted to the Council of Ministers, then pursuant to para. 1, the President of the Republic shortens the term of office of the Sejm and orders elections to be held. Further, pursuant to Article 225 of the Polish Constitution, if, after 4 months from the day of submission of a draft budget to the Sejm, it has not been presented to the President of the Republic for signature, the President may, within the following 14 days, order the shortening of the Sejm's term of office.

As before, whenever the term of office of the Sejm has been shortened by the Polish President, then the term of office of the Senate is also shortened. In addition, having issued such an order, the President is required to simultaneously order elections to the Sejm and the Senate, and order them to be held on a day falling within a period of 45 days from the date on which the official announcement of the Presidential order was issued, and thereafter, to summon the first sitting of the newly elected Sejm by no later than the 15th day after the date on which the elections were held. Note that the full list of the grounds for terminating a Sejm deputy's mandate or that of a member of the Senate is set by Article 213 of the Polish Law of 12 April 2001.

4. Conclusions

So, analysing the regulatory origin of the grounds for granting and terminating mandates of the Sejm's deputies and senators set by the legislative bodies of the states in question and comparing them to the similar legal categories applied to the status structures of deputies to the House of Representatives and Members of the Council of the Republic, we can find both similar and different features in these powers. A large number of similar legislative provisions (which prevail) relate to their essence (details) and, as we see it, they are preconditioned mainly by the common origin of the Polish and Belarusian parliamentary institutions. Their main point is that the grounds for granting and terminating parliamentary mandates, as an integral element of their legal status, sets the time frame for exercising the authority of both Polish and Belarusian members of parliament. The existing differences between the

above legal categories manifest themselves, first and foremost, in their formal expression – the implementation procedure.

BIBLIOGRAPHY

Bezuglov A.A., Constitutional law of Russia, Moscow 2001.

Bezuglov A.A., Sovetsky deputy. State and legal status, Moscow 1971.

Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, Warszawa 2011.

Grajewski K., Status prawny posła i senatora, Warszawa 2006.

Krylova N.S., The constitutional models of legislature, (in:) N.S. Krylova, Comparative constitutional law, M.oscow 2002.

Nudnenko L.A., Constitutional legal status of the deputy of the legislature governmental body in the Russian Federation, Sankt Petersburg 2004.

Sarnecki P. (ed.), Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011.

Skrzydło W. (ed.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2008.

Vasilevich G.A., The constitution and problems of improvement of electoral law in the Republic of Belarus, "Journal of russian law" 1999, no. 5/6.

Stanisław Bożyk

Uniwersytet w Białymstoku

sbozyk@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6227-1963>

Pozycja ustrojowa Knesetu w systemie konstytucyjnym współczesnego Izraela

The Political Position of the Kneset in the Constitutional System of Modern Israel

Abstract: The article deals with the political position and the role of the Kneset, the unicameral parliament of modern Israel. In the first instance, the author presents the constitutional status of the Kneset, whose legal basis for activity includes – in the absence of a classic written constitution – the *Basic Act on the Kneset* from 1958. Further reflections focus on the Kneset's place in the basic principles of the political system of the State of Israel and show the relationship between the Kneset and the executive. The author draws particular attention to the principles of conducting elections to the Kneset, the status of its members, and both its structure and operation. It also does not overlook the fundamental functions of the parliament, especially its legislative function. The concise analysis of the Kneset's political position made here, makes it convincingly clear that the Israeli parliament has many specific features and plays a decisive role in the system of Israel's organs of state.

Keywords: Israel, basic laws, Kneset, parliament

Słowa kluczowe: Izrael, ustawy zasadnicze, Kneset, parlament

1. Wprowadzenie

System konstytucyjny Izraela posiada szereg cech specyficznych, które w istotny sposób odróżniają go od większości współczesnych ustrojów państwowych¹. Jedną z nich jest bez wątpienia brak konstytucji pisanej, czyli jednego aktu konstytucyjnego o nadrzędnej mocy prawnej wobec ustaw zwykłych i innych aktów normatywnych. W konsekwencji podstawowe zasady oraz instytucje ustroju politycznego zostały

1 Zob. szerzej S. Bożyk, System konstytucyjny Izraela, Warszawa 2002, s. 27 i n.

uregulowane w aktach rangi ustawowej, wśród których szczególne znaczenie posiadają ustawy o charakterze ustrojowym, określane mianem ustaw zasadniczych².

Z opracowania jednego aktu rangi konstytucyjnej zrezygnowano w Izraelu już po upływie dwóch lat od proklamowania suwerenności tego państwa³. Nastąpiło to w wyniku przyjęcia przez Kneset w dniu 13 czerwca 1950 r. tzw. *uchwały Harariego*, wprowadzającej zasadę tworzenia przyszłej konstytucji etapami, poprzez uchwalanie kolejno poszczególnych jej rozdziałów⁴. Dla każdego takiego rozdziału przewidziano postać zupełnie odrębnej ustawy zasadniczej, stanowionej przez Kneset jedynie zwykłą większością głosów deputowanych. W praktyce tempo prac legislacyjnych nad tymi aktami parlamentu było powolne, niemniej jednak przyniosły one widoczny efekt w postaci uchwalonych dotychczas kilkunastu ustaw zasadniczych, regulujących funkcjonowanie niemal wszystkich podstawowych instytucji ustroju politycznego Izraela. Pierwszą z nich była przyjęta w dniu 12 lutego 1958 r. *Ustawa Zasadnicza o Knesecie*, mająca decydujące znaczenie dla określenia modelu i roli władzy ustawodawczej. Wprowadziła ona takie zasady organizacji oraz funkcjonowania izraelskiego parlamentu, które bez istotniejszych zmian mają zastosowanie do dnia dzisiejszego.

2. Konstytucyjny status Knesetu

Przepisy *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* nie posiadają charakteru norm o szczególnej mocy prawnej, nadrzędnych nad ustawami zwykłymi parlamentu⁵. Dlatego też w pełni dopuszczalne są wszelkie zmiany jej postanowień w drodze ustaw zwykłych, które mogą też zawierać w swej treści przepisy prawne sprzeczne z przepisami zarówno tej, jak też innych ustaw zasadniczych. Ta ustawa zasadnicza różni się jednak od większości pozostałych ustaw zasadniczych tym, że niektóre jej postanowienia mogą być zmieniane wyłącznie poprzez zastosowanie szczególnego trybu do-

2 Por. S. Navot, *Constitutional Law of Israel*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 37 i n.

3 W początkowym okresie obowiązywały postanowienia tzw. *ustawy przejściowej*, która ukształtowała ustrój naczelnych organów państwowych Izraela zgodnie z założeniami parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Na mocy tego aktu Zgromadzenie Konstytucyjne (mającego za zadanie przygotowanie konstytucji dla nowo utworzonego Państwa Izrael) przemianowano na Kneset i pod taką nazwą, nawiązującą do starożytnej nazwy *Kneset ha-Gdola*, której używano na określenie naczelnej rady religijnej (Wielkiego Zgromadzenia), istniejącej w dawnym państwie żydowskim od V do II w. p.n.e., funkcjonuje do dzisiaj najwyższy organ przedstawicielski Izraela. Ustawa ta poszerzyła zarazem zakres kompetencji Knesetu, powierzając mu realizację obu klasycznych funkcji parlamentu: ustawodawczej i kontrolnej; por. S. Bożyk, *System...*, *op. cit.*, s. 20 i n.

4 Nazwa tej uchwały pochodzi od nazwiska posła do Knesetu (Yizhara Harariego), który wystąpił z wnioskiem o jej uchwalenie. Szerzej o przyczynach podjęcia takiej decyzji przez izraelski parlament zob. m.in. R. Amit, *Les paradoxes constitutionnels: le cas de la constitution israélienne*, Paris 2007, s. 82 i n.

5 Por. S. Navot, *The Constitution of Israel. A Contextual Analysis*, Oxford 2014, s. 51 i n.

konywania zmian. Sprowadza się on generalnie do wymogu uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów podczas głosowania w Knesecie nad zmianami w treści m.in. art. 4 i 44 tej ustawy zasadniczej. Przepis art. 4, gdzie określono podstawowe zasady prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych, może być zmieniony wyłącznie głosami bezwzględnej większości ogólnej liczby członków Knesetu. Z kolei dla zmiany art. 44, proklamującego zasadę nadrzędności aktów ustawodawczych nad wydawanymi przez rząd po ogłoszeniu stanu zagrożenia państwa rozporządzeniami nadzwyczajnymi⁶, przewidziano kwalifikowaną większość 2/3 głosów. Taka sama większość głosów poselskich wymagana jest w art. 9A *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* dla przyjęcia przez Kneset ustawy w sprawie przedłużenia swojej kadencji.

Warto jednak podkreślić, że licząca w sumie 46 artykułów *Ustawa Zasadnicza o Knesecie*⁷ nie zawiera bynajmniej kompleksowej regulacji wszystkich istotnych zagadnień związanych z organizacją i funkcjonowaniem izraelskiego parlamentu. W wielu wypadkach formułuje ona jedynie ogólne zasady o charakterze ustrojowym, przewidując wtedy bardziej szczegółowe unormowania w innych aktach ustawodawczych. Poza tym są też takie zagadnienia, jak chociażby procedura uchwalania ustaw, które zostały przez tę ustawę zasadniczą całkowicie pominięte. W treści tego aktu znalazła się przede wszystkim regulacja takich kwestii, jak: ogólne zasady organizacji i trybu przeprowadzania wyborów parlamentarnych, kadencja parlamentu, organizacja pierwszego po wyborach posiedzenia Knesetu, struktura wewnętrzna parlamentu, zasady zwoływania sesji oraz posiedzeń izby, status prawny deputowanych do parlamentu⁸.

Ustawa Zasadnicza o Knesecie nie jest jedynym aktem prawnoustrojowym, tworzącym podstawy prawne funkcjonowania izraelskiego parlamentu⁹. Wiele znaczących dla pozycji ustrojowej i zakresu kompetencji Knesetu unormowań prawnych znajduje się też w innych ustawach zasadniczych. Mam tu na myśli głównie *Ustawę Zasadniczą o Rządzie*, gdzie określono m.in. zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. W *Ustawie Zasadniczej o Prezydencie Państwa* uregulowana została procedura powoływania prezydenta przez parlament oraz formy jego odpowiedzialności przed Knesetem. Z kolei przepisy *Ustawy Zasadniczej o Kon-*

6 Zasadniczym celem tych rozporządzeń rządowych, wydawanych w stanie zagrożenia, jest zapewnienie obrony państwa, bezpieczeństwa publicznego oraz zaopatrzenia i funkcjonowania podstawowych służb publicznych. Te akty władzy wykonawczej mogą zmieniać treść ustaw oraz czasowo zawieszać ich stosowanie. Rozporządzenia nadzwyczajne tracą definitywnie moc obowiązującą po upływie trzech miesięcy od ich wydania, chyba że okres ich obowiązywania zostanie przedłużony lub skrócony w drodze ustawy uchwalonej przez Kneset.

7 Polskie tłumaczenie *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* z 1958 r. znajduje się w opracowaniu Konstytucja Izraela, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001, s. 43-55.

8 *Ustawa Zasadnicza o Knesecie* była do tej pory nowelizowana kilkakrotnie, ale podstawowe rozwiązania, które ustanowiono w jej treści w 1958 r., pozostają niezienne już od ponad sześćdziesięciu lat.

9 Por. G. Sapir, *The Israeli Constitution: from Evolution to Revolution*, New York 2018, s. 39 i n.

trolerze Państwowym odnoszą się do roli parlamentu w kwestii obsady personalnej tego najwyższego organu kontroli państwowej. Poza tym do ustaw zasadniczych regulujących wybraną problematykę parlamentarną należy również *Ustawa Zasadnicza o Gospodarce Finansowej Państwa*, określająca kompetencje Knesetu w zakresie uchwalania oraz kontroli wykonania ustawy budżetowej¹⁰.

Normy z zakresu prawa parlamentarnego znajdują się też w treści wielu ustaw zwykłych. W pierwszej kolejności należy tu wymienić trzy ustawy regulujące procedurę wyborów do Knesetu¹¹ oraz ustawę o immunitecie, prawach i obowiązkach posłów do Knesetu z 1951 r. Nie mniej istotne znaczenie posiadają także unormowania zawarte w treści regulaminu parlamentarnego. Przepisy obowiązującego dziś regulaminu Knesetu, przyjętego w formie uchwały jeszcze w 1949 r., były w następnych latach systematycznie poszerzane, tak że obecnie jest to bardzo obszerny akt normatywny, określający praktycznie wszystkie kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem parlamentu. Liczy on ponad 150 rozbudowanych artykułów i jest uzupełniany osobnymi uchwałami Knesetu (nie włączanymi do zasadniczego tekstu regulaminu parlamentarnego), regulującymi precyzyjnie przede wszystkim niektóre zagadnienia proceduralne.

Do odrębnej kategorii źródeł prawa parlamentarnego zalicza się w Izraelu zwyczaj i konwenanse konstytucyjne. Pojawienie się tych niepisanych zasad praktyki ustrojowej, wykorzystywanych współcześnie w praktyce parlamentarnej Knesetu, jest wynikiem tego, że znaczna część instytucji izraelskiego prawa parlamentarnego nawiązuje do zasad organizacji i działania parlamentu Zjednoczonego Królestwa¹². Wywodzą się one z okresu mandatu brytyjskiego w Palestynie, albowiem już wtedy zaczęły kształtować się zasady i podstawy systemu prawnego dzisiejszego Izraela.

3. Kneset w świetle podstawowych zasad ustroju politycznego

Znaczącą cechą obowiązujących w Izraelu regulacji prawnoustrojowych jest to, że nie formułują one *expressis verbis*, tak jak ma to miejsce w większości współczesnych systemów konstytucyjnych, podstawowych zasad ustroju politycznego państwa¹³. Tę generalną uwagę odnieść można nawet do tak fundamentalnych kwestii

10 Por. m.in. S. Bożyk, *Ustawy zasadnicze Knesetu jako podstawa demokratycznego ustroju Państwa Izrael*, (w:) M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*. Białystok, 2014, s. 257 i n.

11 Zaliczają się do nich trzy akty ustawodawcze: ustawa wyborcza do Knesetu, ustawa o zasadach stwierdzenia ważności wyborów parlamentarnych oraz ustawa o zasadach finansowania wyborów do Knesetu i władz lokalnych. Ustawy te zostały przyjęte w 1969 r. i były później wiele razy nowelizowane.

12 Por. L. Wolf-Phillips, *The Westminster Model in Israel*, „Parliamentary Affairs” 1973 nr 26, s. 418 i n.

13 Zob. szerzej G. Sapir, D. Barak-Erez and A. Barak (red.), *Israeli Constitutional Law in Making*, Oxford 2013, s. 62 i n.

ustrojowych, jak określenie suwerena i wskazanie zasadniczych form sprawowania władzy państwowej. Stąd też określenie konstytucyjnej pozycji parlamentu jest możliwe jedynie w drodze analizy szczegółowych postanowień *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* oraz pozostałych ustaw zasadniczych Państwa Izrael¹⁴. Na uwagę zasługują zwłaszcza te przepisy aktów konstytucyjnych, które wyznaczają pozycję ustrojową, strukturę oraz zakres kompetencji naczelnych organów państwowych.

Zapoznanie się z treścią ustaw zasadniczych pozwala na stwierdzenie, że u podstaw organizacji władz publicznych Izraela legła idea suwerenności narodu. Przekonuje o tym już izraelska *Deklaracja Niepodległości*, która wyraża zasadę suwerenności narodu w postaci zapisu stwierdzającego: „My, członkowie Rady Narodowej, przedstawiciele społeczności żydowskiej [...], niniejszym proklamujemy utworzenie państwa żydowskiego [...]”¹⁵. Wspomina się tu co prawda jedynie o narodzie żydowskim, ale w tym samym akcie zadeklarowana została również zasada pełnej równości praw politycznych wszystkich mieszkańców Izraela m.in. bez względu na narodowość oraz wyznawaną religię. Można tym samym przyjąć, że suwerenem jest faktycznie cały naród zamieszkujący terytorium Izraela, czyli włącznie z obywatelami narodowości arabskiej. Sformułowania zawarte w treści *Ustawy Zasadniczej o Knesecie* nie pozostawiają przy tym najmniejszej wątpliwości, że przedstawicielstwem narodu jest powoływany w wyborach powszechnych jednoizbowy parlament. Na podstawie tego aktu ustrojowego zagwarantowano bowiem ogółowi obywateli zarówno rozstrzygające prawo decydowania o składzie parlamentu, jak też prawo swobodnego ubiegania się o mandaty deputowanych w najwyższym organie przedstawicielskim Izraela.

Najwyższa władza w Izraelu sprawowana jest przez naród przede wszystkim w ramach instytucjonalnych demokracji przedstawicielskiej, czyli za pośrednictwem powoływanych w drodze wyborów powszechnych posłów do Knesetu. Przesądzając faktycznie o składzie politycznym parlamentu, uczestniczący w wyborach obywatele wywierają jednocześnie pośredni wpływ na skład ekipy rządowej oraz kierunki realizowanej przez większość rządową polityki wewnętrznej i zagranicznej. Ustawy zasadnicze Izraela nie przewidują natomiast innych, poza systemem demokracji pośredniej, form uczestnictwa suwerena w podejmowaniu decyzji o szczególnym znaczeniu dla państwa. Nie wyklucza to jednak ewentualności wykorzystywania instytucji demokracji bezpośredniej, gdyż Kneset może decydować, w ramach realizowanej przez siebie funkcji ustawodawczej, o rozstrzygnięciu określonych spraw w drodze ogólnokrajowego referendum. Przekonują o tym przepisy ustawy uchwalonej przez Kneset w dniu 1 marca 2000 r., wprowadzającej daleko idące ogranicze-

14 Por. S. Bożyk, *Kneset. Parlament Izraela*, Warszawa 2002, s. 17.

15 Izraelska *Deklaracja Niepodległości* została przyjęta na historycznym posiedzeniu Rady Narodowej (będącej *de facto* tymczasowym parlamentem rodzącego się państwa żydowskiego), obradującym w Tel Awiwie 14 maja 1948 r., czyli w dniu poprzedzającym formalne wygaśnięcie mandatu brytyjskiego w Palestynie.

nia w zakresie podejmowania przez rząd Izraela decyzji o jakichkolwiek ustępstwach terytorialnych¹⁶. Ta ustawa przyjęła bowiem generalną zasadę, że ustępstwa takie wymagają nie tylko zgody ponad połowy ogólnej liczby posłów w Knesecie, ale też poparcia w referendum przez 62,5% uprawnionych do głosowania.

Struktura naczelných organów państwowych Izraela ukształtowana została w nawiązaniu do klasycznej zasady podziału władz¹⁷. Zasada ta nie została sformułowana bezpośrednio w obowiązującym ustawodawstwie, jednak wynika ona jednoznacznie z tych postanowień poszczególnych ustaw zasadniczych, które określają zakres kompetencji władz najwyższych oraz wzajemne relacje między nimi. W ramach tego podziału Knesetowi przypadła w udziale realizacja władzy ustawodawczej, której zakres wyznaczają zarówno ustawy zasadnicze, jak też ustawodawstwo zwykłe¹⁸. Struktura władzy wykonawczej jest dwuczłonowa, rozdzielona między prezydenta oraz rząd. *Ustawa Zasadnicza o Prezydencie Państwa* zagwarantowała prezydentowi głównie klasyczne funkcje głowy państwa o charakterze reprezentacyjnym, zaś uchwalona w 2001 r. nowa *Ustawa Zasadnicza o Rządzie* stwierdza wyraźnie (art. 1), że rząd sprawuje w państwie władzę wykonawczą. Władza sędziowska powierzona została natomiast niezawisłym sądom, które wylicza art. 1 *Ustawy Zasadniczej o Sądownictwie*¹⁹.

4. Kneset w systemie władz naczelných Państwa Izrael

Wzajemne relacje pomiędzy Knesetem a pozostałymi naczelnymi organami państwa oparte zostały w Izraelu na zasadach systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, zasadach, które w odniesieniu do niektórych rozwiązań prawnych wzorowane były w znaczącym zakresie na modelu ustrojowym brytyjskiego systemu rządów parlamentarnych²⁰. Specyficzny jest tu przede wszystkim układ zależności między najwyższym organem przedstawicielskim a głową państwa. Wyłaniany przez naród w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich Kneset powołuje prezydenta, pełniącego w rzeczywistości ograniczoną rolę w systemie politycznym Izraela. Prezydentowi nie przysługuje nawet prawo weta wobec ustaw uchwalonych przez

16 Na uchwalenie tej ustawy decydujący wpływ miały masowe protesty ludności przeciwko zaplanowanemu przez rząd Ehuda Baraka zwrotowi Syrii znacznej części Wzgórz Golan, zaanektowanych przez Izrael w wyniku „wojny sześciodniowej” z 1967 roku; por. A. Chojnowski, J. Tomaszewski, Izrael, Warszawa 2001, s. 388.

17 Por. S. Bożyk, Podział władz w systemie konstytucyjnym Izraela, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 203 i n.

18 Por. M. Bankowicz, System polityczny Izraela: parlamentaryzm, proporcjonalność, wielopartyjność, (w:) *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiiego*, Kraków 2007, s. 50 i n.

19 Zob. też S. Navot, *The Constitution...*, *op. cit.*, s. 83 i n.

20 Por. G. S. Mahler, *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Warszawa 1996, s. 19 i n.

parlament, nie może on też rozwiązać Knesetu przed upływem jego kadencji²¹. Parlament zaś posiada uprawnienie do odwołania prezydenta z zajmowanego stanowiska, gdyż w ramach tego systemu głowa państwa ponosi faktycznie dość oryginalną formę odpowiedzialności politycznej przed parlamentem.

Stosunki między parlamentem a głową państwa cechuje wyraźna dominacja organu przedstawicielskiego. Przede wszystkim Kneset dokonuje wyboru prezydenta na 7 lat, bez prawa ponownego ubiegania się o ten urząd²². Prawo wysuwania kandydatów posiadają grupy co najmniej 10 deputowanych. Prezydent wybierany jest bezwzględną większością głosów ogólnej liczby członków Knesetu. Urzędujący prezydent ponosi odpowiedzialność przed parlamentem i tym samym może być przez parlament odwołany z urzędu przed upływem kadencji. Jako zasadniczą przyczynę usunięcia prezydenta wymienia się jego postępowanie „nie dające się pogodzić z powagą urzędu Prezydenta Państwa” (art. 20 *Ustawy Zasadniczej o Prezydencie*). Wniosek w sprawie złożenia prezydenta z urzędu może być złożony przez minimum 20 deputowanych, zaś jego uwzględnienie wymaga poparcia w drodze głosowania większością 3/4 głosów ogólnej liczby członków Knesetu²³.

Sfera uprawnień głowy państwa wobec parlamentu jest w Izraelu bardziej ograniczona, aniżeli ma to miejsce w innych systemach rządów parlamentarno-gabinetowych. Prezydent otwiera pierwsze po wyborach posiedzenie Knesetu, wyraża zgodę na rozwiązanie parlamentu przez premiera oraz podpisuje ustawy, ale z wyłączeniem ustaw regulujących zakres kompetencji prezydenta. Prezydentowi nie przysługuje jednak prawo weta w stosunku do ustaw Knesetu, nie może on też podjąć decyzji o skróceniu kadencji parlamentu.

Izraelskie ustawy zasadnicze dają z kolei Knesetowi możliwość znacznego wpływu na funkcjonowanie rządu, i to już od momentu jego tworzenia²⁴. Skład rządu powoływany jest formalnie przez prezydenta, jednak z uwzględnieniem ukształtowanego w wyniku wyborów układu sił politycznych w parlamencie, przy czym obowiązuje tu zasada, że co najmniej połowa powoływanych ministrów musi być członkami

21 Por. G. Sapir, D. Barak-Erez and A. Barak (red.), *Israeli...*, *op. cit.*, s. 406 i n.

22 Do 2000 r. prezydent był wybierany na 5 lat. Ten sam polityk mógł być prezydentem przez dwie kadencje.

23 Warto zwrócić uwagę, że w 2000 r. rozważano w Knesecie możliwość uruchomienia procedury złożenia z urzędu prezydenta Eзера Weizmana, wobec którego wysunięto oskarżenia o przyjmowanie „drogich prezentów” z zagranicy i poważne oszustwa podatkowe. Nie doszło jednak do tego, gdyż E. Weizman sam zrzekł się urzędu prezydenta Izraela. Podobna sytuacja miała miejsce w 2007 r., gdy urzędujący prezydent Mosze Kacaw został oskarżony o gwałty i inne przestępstwa seksualne oraz utrudnianie pracy organów wymiaru sprawiedliwości. On również zrzekł się urzędu prezydenta na dwa tygodnie przed upływem jego kadencji. Ostatecznie M. Kacaw został skazany przez sąd na karę siedmiu lat efektywnego pozbawienia wolności, jej odbywanie rozpoczął w grudniu 2011 roku.

24 Por. m.in. S. Bożyk, Izrael, (w:) S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 270 i n.

Knesetu. Wyłoniony przez prezydenta rząd rozpoczyna realizację swoich funkcji dopiero po udzieleniu mu przez parlament wotum zaufania²⁵.

Kneset sprawuje w różnych formach parlamentarną kontrolę egzekutywy. Może on przede wszystkim uchwalić rządowi wotum nieufności większością ponad połowy ogólnej liczby deputowanych, co jest wówczas równoznaczne z rozwiązaniem się w tym samym momencie parlamentu i koniecznością przeprowadzenia wyborów przedterminowych. Na żądanie frakcji opozycyjnych w parlamencie istnieje realna możliwość przeprowadzenia debaty plenarnej nad poszczególnymi dziedzinami działalności rządu²⁶. W realizacji funkcji kontrolnej parlamentu wobec rządu uczestniczą również komisje Knesetu, które mogą m.in. uchylać zalecenia pod adresem rządu i ministrów. Knesetowi przysługuje też prawo tworzenia komisji śledczych. Ważnym środkiem kontroli parlamentarnej są ponadto kierowane do premiera i członków rządu zapytania pisemne oraz pytania ustne. Debata plenarna nad zgłoszonymi zapytaniem w ramach „godziny zapytań” umożliwia bieżącą kontrolę polityki rządu, co posiada szczególne znaczenie dla ugrupowań opozycji parlamentarnej w Knesecie.

W systemie konstytucyjnym Izraela rząd ponosi typową odpowiedzialność polityczną przed Knesetem, ale zarazem posiada określone uprawnienia w stosunku do parlamentu²⁷. Przysługuje mu zwłaszcza prawo inicjatywy ustawodawczej, w ramach którego zgłasza on liczne projekty rządowe, biorąc w ten sposób bardzo aktywny udział w kształtowaniu treści ustawodawstwa. Egzekutywa ma też w praktyce daleko idące możliwości oddziaływania na tok pracy parlamentu, gdyż koalicyjny rząd faktycznie „kontroluje” działalność wspierającej go większości deputowanych w Knesecie. Dodać też należy, że premierowi przysługuje ponadto prawo przedterminowego rozwiązania Knesetu, z którego może on jednak skorzystać jedynie w szczególnych okolicznościach i za zgodą prezydenta²⁸.

Od 1949 r. w praktyce ustrojowej Izraela układ stosunków między parlamentem a rządem kształtowany był zgodnie z regułą przewidującą, że obowiązkiem Knesetu jest przede wszystkim „wyłonienie” rządu zdolnego do podejmowania skutecznej działalności w sferze władzy wykonawczej²⁹. Powołanie rządu miało należeć formal-

25 Por. S. Navot, *Constitutional Law...*, *op. cit.*, s. 128 i n.

26 Jest to tradycyjne uprawnienie opozycji parlamentarnej, wykorzystywane zawsze przez ugrupowania mniejszości do realizacji swoich zasadniczych celów, do których należy przecież kontrola poczynań większości rządowej.

27 Por. S. Bożyk, *Izrael...*, *op. cit.*, s. 267.

28 Przykładowo, w 2000 r. premier Ehud Barak nie zdecydował się na przedterminowe rozwiązanie Knesetu, co gwarantował mu przepis art. 22 *Ustawy Zasadniczej o Rządzie*. Podjął on natomiast decyzję o rezygnacji z funkcji szefa rządu, co pozwoliło uniknąć przedterminowych wyborów parlamentarnych. Nowego premiera Izraela wybrano wtedy w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, praktykowanych w Izraelu w latach 1996-2001.

29 Por. E. Likhovski, *Israel's Parliament*, Oxford 1971, s. 125 i n.

nie do kompetencji prezydenta, ale musiał on brać pod uwagę układ sił politycznych w Knesecie, jaki ukształtował się tam po wyborach parlamentarnych. Każdorazowo nowo powołany rząd był zmuszony ubiegać się o uchwalenie mu przez Kneset wotum zaufania. Rząd miał następnie ponosić odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, a tym samym Kneset mógł w dowolnym momencie uchwalić wotum nieufności i doprowadzić w ten sposób do dymisji rządu.

Gdy jednak od 1984 r. zaczęły pojawiać się poważne trudności z wyłonieniem w Knesecie stabilnej większości rządowej, zdecydowano się na wprowadzenie zasady powoływania premiera w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich³⁰. Powszechne wybory na urząd premiera przeprowadzono w Izraelu jedynie trzykrotnie³¹. Po ostatnich wyborach, które odbyły się 6 lutego 2001 r., rząd A. Szarona wystąpił z inicjatywą zniesienia takiego systemu elekcji szefa egzekutywy. W konsekwencji Kneset uchwalił w dniu 7 marca 2001 r. nową *Ustawę Zasadniczą o Rządzie*, przywracając w tym zakresie rozwiązania prawne stosowane przed 1992 r.³² Nie zmieniły się natomiast przyjęte w 1992 r. wzajemne relacje między parlamentem a egzekutywą. Kneset zajmuje nadal dominującą pozycję w strukturze naczelnych organów Państwa Izrael, będąc przy tym jedynym wśród nich organem legitymizowanym przez naród w drodze głosowania powszechnego. Posiada on zarazem charakter reprezentacji politycznej, bowiem w jego składzie reprezentowane są zawsze te partie polityczne, które w danym okresie mają najszerze poparcie ze strony elektoratu. Do kompetencji Knesetu należy przede wszystkim realizacja funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Sprawuje on jednocześnie funkcję ustrojodawczą, która polega obecnie w głównej mierze na uchwalaniu ustaw zasadniczych, ale w jej ramach mieści się również nadal kompetencja do uchwalenia pełnej konstytucji³³. Do zakresu działania parlamentu należy także wykonywanie określonych uprawnień kreacyjnych oraz podejmowanie decyzji w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia państwa. Knesetowi przysługuje przy tym bardzo szeroki zakres autonomii, gdyż może w pełni samodzielnie decydować zarówno o swojej organizacji wewnętrznej, jak też o trybie funkcjonowania i stosowanych zasadach proceduralnych.

30 Znowelizowana w tym celu w 1992 r. *Ustawa Zasadnicza o Rządzie* wywarła też określony wpływ na zmianę pozycji ustrojowej izraelskiego parlamentu. Przede wszystkim wprowadzono zasadę, że uchwalenie przez Kneset wotum nieufności dla rządu powoduje jednoczesne rozwiązanie parlamentu i konieczność zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych. Istotne znaczenie miało również przyznanie premierowi prawa rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Przyjęto tu jednak pewne ograniczenie, bo premier mógł wykorzystać to uprawnienie jedynie w szczególnych okolicznościach (wówczas, gdy większość posłów w Knesecie znalazłaby się w opozycji wobec rządu) i wyłącznie za zgodą prezydenta.

31 W 1996 r. w ten sposób na urząd premiera został wybrany Beniamin Netaniahu, w 1999 r. – Ehud Barak, zaś w 2001 r. – Ariel Szaron.

32 Zob. szerzej S. Bożyk, *Bezpośrednie wybory premiera w systemie konstytucyjnym Izraela (1992-2001)*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20A, s. 55 i n.

33 Por. S. Navot, *The Constitution...*, *op. cit.*, s. 109 i n.

5. Podstawowe zasady wyłaniania składu Knesetu

Kneset jest obecnie, po odejściu w 2001 r. od zasady obsadzania w wyborach urzędu premiera, jedynym naczelnym organem państwowym Izraela, wyłanianym bezpośrednio przez ogół obywateli. Wybory parlamentarne do Knesetu przeprowadzane są, podobnie jak w innych systemach rządów, w oparciu o klasyczne zasady prawa wyborczego: powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania³⁴.

Czynne prawo wyborcze w wyborach do parlamentu przysługuje wszystkim obywatelom Izraela po ukończeniu 18 roku życia, pod warunkiem, że nie zostali oni pozbawieni tego prawa decyzją sądu. Prawo ubiegania się o mandat deputowanego posiada zaś każdy obywatel, który ukończył 21 lat najpóźniej „w dniu rejestracji listy kandydatów zawierającej jego nazwisko” (art. 6 *Ustawy Zasadniczej o Knesecie*). Biernego prawa wyborczego nie posiadają jednak osoby pozbawione tego prawa przez sąd oraz osoby skazane za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu państwa na karę co najmniej pięciu lat pozbawienia wolności. Przewidywana jest tu także zasada „ograniczenia” biernego prawa wyborczego, obejmująca wyłącznie posłów do Knesetu, którzy w trakcie kadencji wystąpili z własnej frakcji parlamentarnej. W takim wypadku nie mogą oni kandydować w nadchodzących wyborach z list wyborczych partii mających frakcje parlamentarne w Knesecie upływającej kadencji³⁵.

Ustawa Zasadnicza o Knesecie określa wyraźnie, kto nie może kandydować w wyborach do parlamentu. Do kategorii „niewybieralnych” zaliczone zostały osoby, które nie powinny angażować się w walkę polityczną ze względu na pełnione funkcje lub też zajmowane stanowiska. Do Knesetu nie mogą więc kandydować: Prezydent Państwa, dwaj naczelnicy rabinów, sędziowie, sędziowie trybunałów religijnych, Kontroler Państwowy, Szef Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Izraela, rabinowie oraz duchowni innych wyznań w okresie piastowania płatnego stanowiska, wyżsi urzędnicy państwowi oraz oficerowie Sił Zbrojnych Izraela, policjanci i strażnicy więzienni. Z grona osób pełniących najwyższe funkcje w aparacie państwowym ograniczenie to nie obejmuje jedynie premiera i ministrów, wobec czego mogą oni bez przeszkód ubiegać się o mandaty deputowanych w parlamencie.

Głosowanie w wyborach do Knesetu odbywa się w terminach określonych przez przepisy obowiązujących ustaw zasadniczych³⁶, stąd też instytucja zarządzenia wyborów stosowana jest wyjątkowo. Tylko w przypadku uchwalenia przez Kneset ustawy o samorozwiązaniu się izby przed upływem kadencji sam parlament decyduje o ter-

34 Szerzej o wyborach do Knesetu zob. m.in. A. Diskin, *Elections and Voters in Israel*, New York 1991 oraz G. Rahat, R. Y. Hazan, *Israel: The Politics of an Extreme Electoral System*, (w:) M. Gallagher and P. Mitchell (red.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005, s. 334 i n.

35 Pozostaje im wówczas możliwość ubiegania się o mandaty deputowanych w Knesecie tylko z list kandydatów całkowicie nowych ugrupowań politycznych.

36 Zob. S. Bożyk, *System...*, *op. cit.*, s. 38.

minie najbliższych wyborów, określając wówczas ich datę w tej ustawie. Aby umożliwić udział w głosowaniu jak największej liczbie wyborców, *Ustawa Zasadnicza o Knesecie* wprowadziła zasadę (art. 10), że dzień wyborów jest każdorazowo dniem wolnym od pracy³⁷.

Przepisy izraelskiego prawa wyborczego rozstrzygają, że skład Knesetu jest wybierany w wyborach ogólnokrajowych. Oznacza to, że w wyborach parlamentarnych obszar całego kraju stanowi jeden okręg wyborczy. Tym samym wszystkich 120 deputowanych wybiera się wyłącznie z ogólnokrajowych list kandydatów. Brak podziału kraju na okręgi wyborcze to niewątpliwie jedna z najbardziej charakterystycznych cech izraelskiego systemu wyborczego.

Do zgłaszania list kandydatów uprawnione są wyłącznie partie polityczne, z tym że każda partia zgłasza jedną listę wyborczą w skali całego kraju³⁸. W systemie politycznym Izraela wprowadzono jednak pewne ograniczenia w zakresie zgłaszania list kandydatów. Miały one na celu wyeliminowanie z udziału w wyborach ugrupowań politycznych godzących w zasady demokracji lub zagrażających bezpieczeństwu państwa i jego obywateli. Znowelizowana w 1985 r. *Ustawa Zasadnicza o Knesecie* przyjęła w tej materii generalną zasadę (art. 7A), że do wyborów nie mogą być dopuszczone listy kandydatów tych organizacji, które negują istnienie Izraela jako państwa żydowskiego, negują demokratyczny charakter państwa oraz nawołują do rasizmu.

Podczas głosowania każdy wyborca oddaje swój głos na jedną z list kandydatów, nie ma jednak możliwości wyboru określonego kandydata z danej listy. Liczba głosów oddanych na poszczególne listy stanowi podstawę podziału mandatów, przy czym w podziale tym mogą uczestniczyć jedynie te listy kandydatów, które w skali całego kraju zebrały co najmniej 1,5% ważnie oddanych głosów. Tak niska klauzula zaporowa oraz stosowanie proporcjonalnego systemu podziału mandatów metodą Sainte-Lague sprzyja małym partiom politycznym, bo umożliwia im przynajmniej minimalną reprezentację w parlamencie³⁹.

6. Status prawny deputowanych do Knesetu

Status prawny deputowanych do Knesetu ukształtowany został zgodnie z konstrukcją mandatu wolnego, zakładającą, że deputowani są przedstawicielami całego narodu i tym samym nie mogą być związani żadnymi instrukcjami i zaleceniami ze

37 Wybory parlamentarne w Izraelu przeprowadzane są każdorazowo we wtorki.

38 Partie posiadające reprezentację w Knesecie mijającej kadencji rejestrują swoje listy kandydatów bez żadnych dodatkowych warunków. Listy kandydatów pozostałych partii muszą być poparte podpisami 2500 wyborców.

39 W praktyce procentowa reprezentacja określonej partii w Knesecie odpowiada skali poparcia udzielonego przez wyborców dla listy kandydatów tej partii.

strony określonej grupy wyborców. Taki charakter mandatu przedstawicielskiego ma w przypadku Izraela jeszcze dodatkowe uzasadnienie, bowiem wszyscy zasiadający w Knesecie posłowie są wybierani z ogólnokrajowych list kandydatów. Przyjęcie konstrukcji mandatu wolnego nie oznacza jednak w praktyce całkowitej niezależności deputowanych, gdyż faktycznie są oni zawsze w mniejszym lub większym stopniu uzależnieni od własnych partii politycznych. Poza tym, w miarę możliwości, posłowie starają się także utrzymywać kontakty z wyborcami⁴⁰.

Regulacje przyjęte w prawie parlamentarnym gwarantują posłom do izraelskiego Knesetu immunitet nieodpowiedzialności (immunitet materialny). Tym samym nie mogą być oni pociągnięci do odpowiedzialności za treść wypowiedzi na forum parlamentu, jak też za inne działania mieszczące się w ramach wykonywania mandatu poselskiego. Deputowani korzystają też z immunitetu nietykalności (immunitetu formalnego), co oznacza, że wszczęcie przeciwko nim postępowania karnego może mieć miejsce tylko za zgodą Knesetu, wyrażoną w głosowaniu bezwzględną większością głosów ogólnej liczby deputowanych. W Izraelu obowiązuje przy tym zasada, że w przypadku skazania deputowanego prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione z niskich pobudek, jego mandat wygasa automatycznie w momencie uprawomocnienia się wyroku. Z kolei na okres odbywania kary pozbawienia wolności, gdy przestępstwo nie zostało popełnione z niskich pobudek, członek Knesetu zostaje zawieszony w sprawowaniu mandatu poselskiego, zaś jego mandat czasowo obejmuje kandydat z tej samej listy, który był umieszczony na liście na kolejnym miejscu po ostatnim z wybranych podczas ostatniego głosowania kandydatów.

Do najistotniejszych przywilejów parlamentarnych, jakie przysługują deputowanym do Knesetu, należy prawo zrzeszania się we frakcjach parlamentarnych. Frakcje partyjne w Knesecie tworzone są przez deputowanych wyłącznie na zasadzie przynależności politycznej. Przepisy ustawowe i regulaminowe nie określają minimalnej liczby posłów, warunkującej zorganizowanie frakcji, stąd też stosowane są w tym zakresie reguły zwyczajowe. W praktyce dla powołania frakcji parlamentarnej wystarczy nawet posiadanie 2-3 mandatów poselskich. Efektem tego jest znaczna liczba działających frakcji w każdej kadencji parlamentu. Faktyczne znaczenie poszczególnych frakcji partyjnych, bez względu na ich skład liczbowy, uzależnione jest jednak przede wszystkim od tego, czy dana partia uczestniczy aktualnie w koalicji rządowej, czy też znajduje się w opozycji wobec rządu⁴¹.

40 Ta forma aktywności poselskiej jest dla nich o tyle istotna, że sprzyja z reguły utrwaleniu wśród elektoratu pozytywnego wizerunku deputowanych i w konsekwencji może ułatwić im ponowny wybór do Knesetu.

41 System partyjny Izraela charakteryzuje się znacznym rozbiem politycznym, na co decydujący wpływ mają niezwykle ostre podziały kulturowe, narodowościowe i religijne w izraelskim społeczeństwie. W konsekwencji w każdej kadencji Knesetu tworzona jest duża liczba frakcji parla-

W trakcie głosowań w Knesecie posłów poszczególnych frakcji obowiązuje rygorystyczna dyscyplina partyjna. Jej złamanie podczas głosowania pociąga za sobą z reguły poważne konsekwencje. W tej kwestii *Ustawa Zasadnicza o Knesecie* stanowi (art. 6A), że oddanie głosu na posiedzeniu Knesetu wbrew stanowisku własnej frakcji podczas głosowania nad wotum zaufania lub wotum nieufności dla rządu oznacza „wystąpienie z frakcji”. Taka postawa posła nie jest jednak uznawana za wystąpienie z frakcji, jeżeli nie uzyskał on żadnej korzyści w zamian za głosowanie wbrew stanowisku własnej frakcji parlamentarnej.

W praktyce każdej frakcji parlamentarnej w Knesecie przewodniczy lider partii tworzącej daną frakcję. Jedynym wyjątkiem jest urzędujący premier, który nie jest w stanie kierować frakcją ze względu na liczne obowiązki szefa rządu. Rola frakcji partyjnych jest znacząca, gdyż mają one zagwarantowane regulaminowo prawo udziału w debatach plenarnych oraz proporcjonalną reprezentację w składach poszczególnych komisji parlamentu.

7. Struktura i organizacja wewnętrzna parlamentu

Problem struktury izraelskiego parlamentu został rozstrzygnięty już w trakcie prac nad projektami aktów ustawodawczych, które miały określić kształt ustroju politycznego nowo utworzonego państwa. Zdecydowana większość ówczesnych izraelskich polityków, włącznie z Dawidem Ben Gurionem, optowała wyraźnie za stworzeniem parlamentu jednoizbowego⁴². W konsekwencji powołany w 1949 r. jednoizbowy Kneset stał się do dziś trwałym rozwiązaniem izraelskiego konstytucjonalizmu⁴³.

Składający się zaledwie ze 120 deputowanych jednoizbowy Kneset nie posiada, tak jak większość współczesnych parlamentów, szczególnie rozbudowanej struktury organizacyjnej. Wewnętrznymi organami izraelskiego parlamentu są jedynie: przewodniczący izby, jego zastępcy oraz komisje parlamentarne.

Przewodniczący Knesetu wybierany jest spośród deputowanych podczas pierwszego po wyborach posiedzenia parlamentu. Regulamin izby wymaga, aby wybór

mentarnych. Po ostatnich wyborach z 2015 r. powstało ich aż 12. Najwięcej posłów (30) skupia frakcja rządzącej partii *Likud* (Zjednoczenie).

42 Por. N. Yanai, *Politics and Constitution – Making in Israel: Ben Gurion position in the Constitutional Debate Following the Foundation of the State*, (w:) D.J. Elazar (red.), *Constitutionalism. The Israeli and American Experiences*, Jerusalem 1990, s. 101 i n.

43 Podczas tworzenia podstaw ustrojowych Izraela spierano się także w kwestii składu liczbowego izraelskiego parlamentu. Ostatecznie została podjęta decyzja, że do parlamentu Izraela będzie wybieranych 120 posłów. W tej kwestii odwoływano się też do tradycji historycznych, podkreślając, że właśnie w składzie 120 osób zbierała się naczelna rada religijna (Wielkie Zgromadzenie), ustanowiona przez Ezdrasza w okresie powrotu Żydów z niewoli babilońskiej i funkcjonująca do II w. p.n.e.; por. A. Zidon, *Knesset: the Parliament of Israel*, New York 1967, s. 27.

był dokonywany bezwzględną większością głosów ogólnej liczby posłów⁴⁴. Do podstawowych obowiązków przewodniczącego należy zwoływanie posiedzeń Knesetu, kierowanie jego obradami oraz podejmowanie różnych decyzji w sprawach organizacyjnych i porządkowych. Na pierwszym posiedzeniu parlamentu w nowej kadencji powołuje się również zastępców przewodniczącego Knesetu. Liczba wybieranych zastępców nie jest stała i zależy zawsze od aktualnego układu sił politycznych w parlamencie⁴⁵. Nie posiadają oni w zasadzie własnych kompetencji, stąd też ograniczają swoją działalność do zastępowania przewodniczącego izby.

Pomocniczymi organami izraelskiego parlamentu są jego komisje. *Ustawa Zasadnicza o Knesecie* przewiduje tworzenie trzech kategorii komisji parlamentarnych. Zgodnie z art. 21 Kneset powołuje ze swego składu komisje stałe oraz „komisje do rozpatrzenia określonych spraw”, czyli faktycznie komisje nadzwyczajne. Z treści art. 22 wynika zaś konstytucyjna podstawa powoływania parlamentarnych komisji śledczych. W Knesecie, w porównaniu z parlamentami innych państw, nie nastąpił jednak znaczący rozwój systemu komisji parlamentarnych⁴⁶. Przesądził o tym niewielki skład liczbowy izraelskiego parlamentu, który umożliwia rozstrzygnięcie różnorodnych spraw i rozpatrywanie projektów ustawodawczych bez nadmiernego zaangażowania komisji bezpośrednio na posiedzeniach plenarnych.

Spośród komisji stałych szczególne znaczenie posiada Komisja Knesetu. Należy do niej przede wszystkim podejmowanie decyzji w wielu istotnych sprawach, związanych z funkcjonowaniem Knesetu oraz jego organów. W tym zakresie komisja ta m.in. dokonuje wykładni regulaminu parlamentarnego, przedstawia wnioski w sprawie składu osobowego innych komisji Knesetu oraz koordynuje ich prace, rozstrzyga wszelkie sprawy dotyczące dyscypliny deputowanych, podejmuje decyzję o zawieszeniu immunitetu poselskiego oraz może wystąpić do Knesetu z wnioskiem o uchylenie tego immunitetu. Komisja Knesetu posiada też określone uprawnienia wobec innych naczelnych organów państwowych, m.in. wyłącznie na wniosek tej komisji Kneset może złożyć z urzędu Prezydenta Państwa przed upływem jego kadencji.

8. Kadencja i tryb funkcjonowania Knesetu

Problem kadencji izraelskiego parlamentu został rozstrzygnięty w przepisie art. 8 *Ustawy Zasadniczej o Knesecie*, przewidującym, że kadencja Knesetu trwa 4 lata

44 Tradycyjnie na tę funkcję wybiera się polityka reprezentującego najliczniejszą w Knesecie frakcję partyjną.

45 Z reguły wybiera się od 3 do 5 zastępców przewodniczącego, przy czym funkcje te są rozdzielane pomiędzy główne partie polityczne.

46 Dotychczas we wszystkich kadencjach parlamentu Izraela powoływanych było co najmniej 8 komisji stałych. Po ostatnich wyborach parlamentarnych z 2015 r. funkcjonuje w Knesecie 12 takich komisji.

i jest liczona od dnia przeprowadzenia wyborów. Upływ kadencji parlamentu następuje zaś, zgodnie z art. 37 tej ustawy zasadniczej, dopiero w dniu poprzedzającym zebranie się na pierwsze posiedzenie Knesetu kolejnej kadencji, co ma zapewnić ciągłość sprawowania władzy ustawodawczej. Może to być zarówno naturalny upływ kadencji po czterech latach funkcjonowania parlamentu, jak też może nastąpić wskutek podjęcia decyzji o skróceniu kadencji Knesetu.

Kadencja Knesetu może być skrócona przede wszystkim w drodze suwerennej decyzji samej izby. Knesetowi przysługuje prawo rozwiązania się przed upływem kadencji wyłącznie w drodze ustawy uchwalonej w tym celu bezwzględną większością głosów wszystkich członków Knesetu⁴⁷. Decyzja o skróceniu kadencji parlamentu może być podjęta także przez premiera, ale jedynie wtedy, gdy większość deputowanych znajdzie się w opozycji wobec rządu i tym samym uniemożliwi mu skuteczną realizację władzy wykonawczej⁴⁸. Przepisy *Ustawy Zasadniczej o Rządzie* przewidują też dwie sytuacje, kiedy rozwiązanie Knesetu jest obligatoryjne. Pierwsza z nich zachodzi wówczas, gdy Kneset nie zdoła uchwalić ustawy budżetowej w terminie trzech miesięcy od początku roku budżetowego. Określa to art. 20 tego aktu, stwierdzając, że nieuchwalenie w terminie ustawy budżetowej jest „równoznaczne z decyzją Knesetu o rozwiązaniu się przed upływem kadencji”. Rozwiązanie się parlamentu na tej samej zasadzie następuje także po uchwaleniu przez Kneset wotum nieufności dla rządu⁴⁹.

W ramach kadencji Kneset pracuje na sesjach zwyczajnych, które odbywają się zawsze dwa razy w roku, przy czym łączny czas trwania obu sesji nie może być krótszy niż osiem miesięcy. Parlament zbiera się na sesje z mocy prawa, stąd też w Izraelu nie są podejmowane odrębne akty w sprawie zwoływania sesji⁵⁰. Kneset może zbierać się także na sesje (posiedzenia) nadzwyczajne. Wniosek o zwołanie izby w okresie przerwy między sesjami jest zgłaszany przez rząd lub co najmniej 30 deputowanych. Ostateczną decyzję w sprawie zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentu podejmuje przewodniczący Knesetu, który też wyznacza datę pierwszego posiedzenia w ramach tej sesji. Tego typu sesje mogą być zwoływane jedynie w nadzwyczajnych okolicznościach.

47 Do tej pory była to jedyna praktykowana w Izraelu forma skrócenia kadencji Knesetu; zastosowano ją także przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi z 17 marca 2015 roku.

48 Należy jednak pamiętać, że premier może podjąć decyzję o rozwiązaniu Knesetu tylko za zgodą prezydenta.

49 W Izraelu dopuszcza się też możliwość przedłużenia kadencji parlamentu. Kneset może przedłużyć swoją kadencję w drodze ustawy przyjętej przez co najmniej 80 deputowanych, ale tylko wtedy, gdy pojawią się takie okoliczności, które uniemożliwiają przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w ustawowym terminie.

50 W wyjątkowych sytuacjach, kiedy wybory do Knesetu odbyły się poza terminem określonym w art. 9 *Ustawy Zasadniczej o Knesecie*, terminy obu sesji wyznacza Komisja Knesetu.

Zasadniczą formą prac Knesetu są posiedzenia plenarne. Na pierwsze posiedzenie po wyborach Kneset zbiera się zawsze w poniedziałek, w drugim tygodniu po oficjalnym ogłoszeniu wyników wyborów, o godzinie czwartej po południu. To posiedzenie izby otwiera prezydent, ale kiedy nie ma on w tym dniu możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Knesetu, jego obrady są otwierane przez najstarszego posła zasiadającego w parlamencie. Kolejne posiedzenia plenarne parlamentu zwołuje przewodniczący Knesetu⁵¹. Dla ważności obrad w izraelskim parlamencie nie jest przewidziane żadne kworum, bo Kneset może obradować i podejmować decyzje bez względu na liczbę posłów obecnych na posiedzeniu⁵². Posiedzeniami izby kieruje jej przewodniczący lub jeden z jego zastępców. Decyzje w parlamencie zapadają zwykłą większością głosów deputowanych, chyba że do ich podjęcia przewiduje się większość bezwzględna lub kwalifikowaną.

9. Funkcja ustawodawcza Knesetu

Aktywność izraelskiego parlamentu koncentruje się w głównej mierze na realizacji funkcji ustawodawczej. Szczególne znaczenie tej funkcji wynika stąd, że ustawy zajmują wyjątkowe miejsce w systemie prawnym Państwa Izrael. Przy braku konstytucji pisanej właśnie akty ustawodawcze są w tym systemie podstawowymi źródłami prawa stanowionego, z którymi muszą być zgodne wszystkie inne akty normatywne⁵³. Ponadto w Izraelu jest bardzo szeroki zakres przedmiotowy aktów ustawodawczych parlamentu. Ustawy zasadnicze Izraela nie określają co prawda, jakie zagadnienia należą do materii ustawowej, ale problem ten rozstrzygnęły w znacznej mierze zwyczaje i konwenanse konstytucyjne. Jedynym w zasadzie ograniczeniem w zakresie realizacji przez Kneset funkcji ustawodawczej jest konieczność uwzględniania, bardzo istotnych dla ortodoksyjnych wyznawców judaizmu, podstawowych norm religijnych. Żydowskie ugrupowania religijne wyznają bowiem zasadę, że najwyższym prawem w Izraelu jest wyłącznie Prawo Boże, nie zaś stanowione przez „świecki” parlament akty ustawodawcze. W konsekwencji przy uchwalaniu ustaw Kneset nie może całkowicie ignorować generalnych założeń tzw. *halachy*, czyli norm postępowania wynikających z reguł wyznania mojżeszowego⁵⁴.

51 Odbywają się one w terminach ustalonych przez izbę, przy czym harmonogram posiedzeń izby opracowywany jest zawsze ze znacznym wyprzedzeniem.

52 Por. G.S. Mahler, *Kneset...*, *op. cit.*, s. 66.

53 Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny...*, *op. cit.*, s. 63.

54 W praktyce dochodzi niekiedy do tego, że równolegle obowiązują normy ustanowione przez organy państwa i zasady *halachy*. Widoczne jest to zwłaszcza w prawie małżeńskim, gdzie sądy rabinackie zezwalają mężowi na poślubienie drugiej żony. W ten sposób, wbrew przepisom izraelskiego kodeksu karnego, następuje faktycznie „legalizacja” bigamii; por. U. Huppert, *Izrael. Rabin i heretycy*, Warszawa 1994, s. 160.

Procedura uchwalania ustaw nie została określona w ustawach zasadniczych, w których uregulowano jedynie kilka kwestii związanych z kształtowaniem treści ustawodawstwa. Szczegółowe przepisy regulujące zagadnienia trybu ustawodawczego znalazły się przede wszystkim w regulaminie Knesetu. Pewne zasady proceduralne ukształtowały się też w toku długotrwałej praktyki jako niepisane zwyczaje parlamentarne.

Prawo wnoszenia projektów ustaw do Knesetu przysługuje tylko rządowi i deputowanym. Projekty rządowe mogą być zgłaszane zarówno przez całą egzekutywę, jak również przez poszczególnych ministrów⁵⁵, przy czym niektóre projekty ustaw, jak np. projekt ustawy budżetowej, mogą stanowić wyłącznie przedmiot inicjatywy rządowej. Projekty poselskie, wyróżniane jako tzw. projekty prywatne, mogą pochodzić od indywidualnych posłów, grupy deputowanych lub też komisji Knesetu. Projektami prywatnymi są więc wszystkie projekty nie pochodzące od rządu, niezależnie od tego, czy zgłaszają je posłowie z koalicji rządowej, czy posłowie z opozycji parlamentarnej.

Następnym etapem procesu ustawodawczego są prace nad projektem ustawy w Knesecie. Projekt każdej ustawy rozpatrywany jest wtedy w trzech czytaniach oraz opiniowany przez komisje parlamentu. Pierwsze czytanie projektu, przeprowadzane zawsze na posiedzeniu plenarnym izby, kończy się głosowaniem w sprawie skierowana go do komisji, chociaż już na tym etapie projekt ustawy może być odrzucony i zwrócony wnioskodawcy. Projekt ustawy kierowany jest zawsze do tej komisji Knesetu, której zakres działania wiąże się z problematyką podjętą w treści projektu⁵⁶. Drugie czytanie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym izby sprowadza się przede wszystkim do debaty nad przedłożonym przez komisję raportem z prac nad tym projektem. Gdy w trakcie drugiego czytania deputowani nie zgłosili już do projektu ustawy żadnych istotnych poprawek, bezpośrednio po drugim czytaniu może się odbyć trzecie czytanie⁵⁷. Jest już ono formalnością, gdyż ma na celu tylko dokonanie ostatecznego „przeglądu” projektu ustawy, bez możliwości wnoszenia merytorycznych poprawek. Po trzecim czytaniu odbywa się głosowanie nad całością projektu ustawy. Każda ustawa jest uchwalana zwykłą większością głosów deputowanych biorących udział w tym głosowaniu⁵⁸. Uchwalona przez Kneset ustawa jest podpisywana

55 Projekty rządowe stanowią w praktyce większość wpływających do parlamentu projektów ustawodawczych.

56 Zadaniem komisji jest opracowanie opinii o projekcie ustawy, ale może ona także wprowadzać poprawki do projektu.

57 Kiedy jednak w trakcie debaty zgłoszono szereg poprawek, to termin przeprowadzenia trzeciego czytania jest odkładany przynajmniej na 7 dni.

58 Ze względu na rygorystycznie przestrzeganą dyscyplinę partyjną podczas głosowania nad projektem ustawy przeforsowanie projektu pochodzącego od rządu nie sprawia z reguły żadnych trudności, pod warunkiem że rządząca koalicja dysponuje znaczną większością na forum parlamentu.

przez prezydenta, który nie może odmówić podpisania ustawy, gdyż nie dysponuje on tradycyjnym prawem weta ustawodawczego⁵⁹.

Zaprezentowana procedura uchwalania ustaw zwykłych stosowana jest w zasadzie również przy tworzeniu ustaw zasadniczych Izraela. Projekt nowej ustawy zasadniczej lub nowelizacji przepisów już obowiązujących ustaw zasadniczych może być jednak wynikiem wyłącznie inicjatywy rządowej. Istotne różnice w porównaniu ze zwykłym trybem ustawodawczym dotyczą także wymaganej większości głosów przy dokonywaniu zmian w treści niektórych ustaw zasadniczych. Nie zawsze bowiem zmiany przepisów tych aktów konstytucyjnych mogą być wprowadzane zwykłą większością głosów. Dotyczy to głównie kilku przepisów *Ustawy Zasadniczej o Knesecie*. Zmiana art. 4 tego aktu może nastąpić wyłącznie głosami ponad połowy (61) ogólnej liczby posłów, zaś przy zmianach art. 9A, 44 i 45 wymagana jest kwalifikowana większość 80 głosów deputowanych do parlamentu. W dodatku art. 46 tej ustawy zasadniczej stanowi, że przewidziana dla zmiany tych czterech artykułów większość głosów musi być uzyskana podczas głosowań w Knesecie w pierwszym, drugim i trzecim czytaniu. Wymóg uzyskania ponad połowy głosów ogólnej liczby posłów w trzech kolejnych czytaniach projektu w Knesecie przewiduje również art. 44 *Ustawy Zasadniczej o Rządzie*, odnosząc tę zasadę do zmiany każdego przepisu wspomnianej ustawy zasadniczej.

Generalne zasady procedury ustawodawczej znajdują zastosowanie także podczas prac legislacyjnych nad przygotowaniem i uchwaleniem ustawy budżetowej. Obowiązuje tu reguła, że budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy na okres jednego roku, zaś inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie należy wyłącznie do rządu. Rząd zgłasza projekt ustawy budżetowej w terminie określonym przez Kneset, jednak nie później niż na dwa miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego⁶⁰. Wraz z projektem ustawy budżetowej na najbliższy rok rząd przedkłada też Knesetowi wieloletni plan budżetowy, obejmujący głównie plan wydatków budżetowych na kolejne dwa lata. Konsekwencją nieuchwalenia przez Kneset ustawy budżetowej w terminie trzech miesięcy od początku roku budżetowego jest rozwiązanie się parlamentu przed upływem jego kadencji.

10. Wnioski końcowe

Przeprowadzona w ramach tego opracowania zwięzła analiza pozycji ustrojowej Knesetu prowadzi do kilku generalnych wniosków. Przede wszystkim izraelski parlament wyróżnia się wśród jednoizbowych parlamentów pod względem podstaw prawnych jego egzystencji. Izrael nie posiada bowiem pisanej konstytucji, wskutek

59 Por. S. Navot, *The Constitution...*, *op. cit.*, s. 122 i n.

60 Knesetowi nie przedstawia się jednak szczegółowego projektu budżetu Ministerstwa Obrony, bowiem jest on przekazywany tylko specjalnej podkomisji w parlamencie.

czego status ustrojowy parlamentu oraz jego miejsce w strukturze władz publicznych określa jedna z kilkunastu obowiązujących w tym państwie ustaw zasadniczych, a mianowicie *Ustawa zasadnicza o Knesecie* z 1958 roku. Na uwagę zasługuje niewątpliwie fakt, że skład Knesetu wyłaniany jest w ramach szczególnych procedur wyborczych, zaś izba ta posiada oryginalną strukturę wewnętrzną oraz przyjęty tryb funkcjonowania. Ponadto izraelski parlament dysponuje bardzo szerokim zakresem swoich kompetencji, zwłaszcza w sferze ustawodawstwa oraz kontroli organów egzekutywy. Jest to więc organ odgrywający decydującą rolę w systemie konstytucyjnym współczesnego Izraela.

BIBLIOGRAFIA

- Amit R., *Les paradoxes constitutionnels: lec as de la constitution israélienne*, Paris 2007.
- Bożyk S., Bezpośrednie wybory premiera w systemie konstytucyjnym Izraela (1992-2001), „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20A.
- Bożyk S., Izrael, (w:) S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012.
- Bożyk S., *Kneset. Parlament Izraela*, Warszawa 2002.
- Bożyk S., Podział władz w systemie konstytucyjnym Izraela, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31.
- Bożyk S., *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002.
- Bożyk S., *Ustawy zasadnicze Knesetu jako podstawa demokratycznego ustroju Państwa Izrael*, (w:) M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014.
- Chojnowski A., Tomaszewski J., *Izrael*, Warszawa 2001.
- Diskin A., *Elections and Voters in Israel*, New York 1991.
- Elazar D.J. (red.), *Constitutionalism. The Israeli and American Experiences*, Jerusalem 1990.
- Gallagher M., Mitchell P. (red.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005.
- Konstytucja Izraela*, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2001.
- Likhovski E., *Israel's Parliament*, Oxford 1971.
- Mahler G. S., *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Warszawa 1996.
- Navot S., *Constitutional Law of Israel*, Alphen aan den Rijn 2007.
- Navot S., *The Constitution of Israel. A Constitutional Analysis*, Oxford 2014.
- Sapir G., *The Israeli Constitution: from Evolution to Revolution*, New York 2018.
- Sapir G., Barak-Erez D., Barak A. (red.), *Israeli Constitutional Law in Making*, Oxford 2013.
- Wolf-Philips L., *The Westminster Model in Israel*, „Parliamentary Affairs” 1973, nr 26.
- Zidon A., *Knesset: the Parliament of Israel*, New York 1967.

Joanna Kowalewska

Uniwersytet w Białymstoku

Joanna.Kowalewska01@wp.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1669-4097>

Konstytucyjne podstawy struktury władz federalnych w Zjednoczonych Emiratach Arabskich

The Constitutional Foundations of the Structure of the Supreme Federal Authorities
in the United Arab Emirates

Abstract: The article is devoted to the analysis of the constitutional foundations of the structure of the supreme federal authorities in the United Arab Emirates. According to the constitution these organs are: the Federal Supreme Council, the President and his Deputy, the Councils of Ministers, the Federal National Council and the Federal Judiciary. Each of these authorities has been briefly characterized here, showing all the specific features of the system of supreme state organs. The constitutional regulation of the system of supreme authorities in the United Arab Emirates is significantly expanded, but the Basic Law does not explicitly formulate the principle of the separation of powers. The most important body is the Federal Supreme Council, which is formed by the monarchs of the seven emirates. This structure of federal authorities is very original. It works in political practice, so as a consequence, the system of governance in the United Arab Emirates is exceptionally stable for an Islamic state in this region.

Keywords: Constitution of the United Arab Emirates, federal system, separation of powers, emirates

Słowa kluczowe: Konstytucja Zjednoczonych Emiratów Arabskich, system federalny, podział władzy, emiraty

1. Wprowadzenie

Zjednoczone Emiraty Arabskie to państwo funkcjonujące w takim kręgu kulturowym, gdzie bardzo ważną rolę, zarówno w życiu każdej jednostki, jak i w funkcjonowaniu państwa, odgrywa islam oraz prawo szariat. Miało to swoje odzwierciedlenie również w tworzeniu konstytucyjnych podstaw ustroju państwa. W ustawie zasadni-

czej Zjednoczonych Emiratów Arabskich¹ znalazł się między innymi przepis (art.7), który wskazuje jednoznacznie, że islam jest oficjalną religią tego państwa, szariat stanowi główne źródło prawa, zaś urzędowym językiem jest język arabski.

Kolejnym czynnikiem wyróżniającym Zjednoczone Emiraty Arabskie jest to, że stanowią one jedyną „klasyczną” federację na Bliskim Wschodzie. W jej skład wchodzi siedem emiratów², które oprócz swojej reprezentacji we władzach szczebla centralnego posiadają własne, lokalne instytucje i rządy. Każdy z emiratów jest dziedziczną monarchią autokratyczną. Wszyscy władcy emiratów tworzą najważniejszy organ – Federalną Radę Najwyższą, jak też wybierają spośród siebie prezydenta, wiceprezydenta oraz premiera³.

Zjednoczonych Emiratów Arabskich nie da się bez zastrzeżeń zaliczyć do kategorii państw o ustroju monarchicznym, albowiem wykraczają one poza tradycyjne pojmowanie monarchii. Co prawda w wymiarze federalnym tworzą ją monarchie autokratyczne (emiraty), to jednak głową państwa jest formalnie elekcyjny i kadencyjny prezydent federacji⁴.

Ta bliskowschodnia monarchia zalicza się do najnowszych państw współczesnych, albowiem proklamowanie suwerenności Zjednoczonych Emiratów Arabskich miało miejsce faktycznie dopiero w 1971 r. Wcześniej przez kilkadziesiąt lat protektorat nad terytorium dzisiejszych Emiratów sprawowała Wielka Brytania⁵. Kiedy jednak w drugiej połowie lat sześćdziesiątych XX stulecia Londyn zapowiedział definitywne wycofanie się z Zatoki Perskiej, rozpoczęły się od razu intensywne przygotowania do budowy nowego państwa i jego struktur. 30 marca 1968 roku zo-

1 W Zjednoczonych Emiratach Arabskich obowiązuje konstytucja z 1971 roku. W opracowaniu tym korzystam z tekstu konstytucji opublikowanego na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości ZEA, www.elaws.moj.gov.ae/UAE-MOJ_LC-En/00_CONSTITUTION/UAE-LC-En_1971-07-18_00000_Dos.html?val=EL1 (15.01.2019).

2 Są to: Abu Zabi, Adżman, Dubaj, Fudżajra, Ra's Al Chajma, Szardża, Umm Al Kajwajn.

3 Zjednoczenie emiratów w jedno państwo nie było łatwym zadaniem, ponieważ różniły się one między sobą liczbą ludności, powierzchnią, stopniem rozwoju czy zasobami ekonomicznymi. Niekiedy poważną barierę utrudniającą proces integracji stanowiło także poczucie odrębnej tożsamości rodowo-plemiennej poszczególnych emiratów. Niemniej jednak, w porównaniu z niektórymi sąsiednimi państwami arabskimi, Zjednoczone Emiraty Arabskie charakteryzują się niezmiernie daleko idącą stabilnością polityczną; zob. szerzej: Z.H. Kour, *The States of Arabia*, London 1991.

4 Ostatnio na fakt ten zwracał uwagę M. Wiszowaty, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Gdańsk 2015, s. 435; por także G. Małachowski, *Pozycja ustrojowa monarchów państw Bliskiego Wschodu*, (w:) J. Danecki, S. Sulowski (red.), *Bliski Wschód coraz bliżej*, Warszawa 2011, s. 249.

5 Brytyjczycy objęli protektorat nad tym terytorium wraz z podpisaniem w 1892 r. układów z władcami wszystkich ówczesnych emiratów; por. M.M. Abdullah, *The United Arab Emirates. A Modern History*, London 2016, s. 29 i n. oraz R.S. Zahlan, *The Origins of the United Arab Emirates: A Political and Social History*, London 2016, s. 36 i n.

stało podpisane porozumienie o utworzeniu Federacji Emiratów Arabskich⁶, w której skład miały wchodzić emiraty tworzące dziś Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Katar i Bahrajn. Ostatecznie jednak Bahrajn i Katar zdecydowały się na tworzenie samodzielnych państw, więc pozostałe emiraty postanowiły połączyć się w ramach wspólnego związku federacyjnego⁷. Nastąpiło to na podstawie umowy podpisanej 18 lipca 1971 roku przez 6 emiratów, jeszcze bez emiratu Ra's Al Chajma, który zgłaszał zastrzeżenia do treści tego porozumienia. Emirat ten przyłączył się do federacji kilka miesięcy później, co umożliwiło w dniu 2 grudnia 1971 roku proklamować oficjalnie powstanie Zjednoczonych Emiratów Arabskich⁸.

Wraz z tworzeniem państwa trwały prace nad przygotowaniem tymczasowej konstytucji, która miała tworzyć podstawy ustrojowe państwa i określać zasady powoływania najwyższych organów państwa. Konstytucja Zjednoczonych Emiratów Arabskich weszła w życie 2 grudnia 1971 roku⁹. Pełniła ona początkowo rolę aktu tymczasowego, natomiast od 1996 r. Federalna Rada Najwyższa przyjęła ją jako stałą ustawę zasadniczą¹⁰.

Zgodnie z przepisami konstytucji Zjednoczone Emiraty Arabskie są niezależnym, suwerennym i federalnym państwem, składającym się z siedmiu emiratów¹¹. Zadaniem władz centralnych jest zapewnienie dialogu i ścisłej współpracy między emiratami, zwłaszcza w wykonywaniu zadań leżących w interesie całego państwa. Z przepisów konstytucyjnych wynika też jednoznacznie, że każdy z emiratów powinien szanować niezależność oraz suwerenność pozostałych podmiotów federacji, jak też zapewniać ochronę praw i wolności jednostki¹².

6 O genezie Zjednoczonych Emiratów Arabskich zob. szerzej H-B. Frauke, *Abu Dhabi, the United Arab Emirates, and the Gulf Region*, Berlin 2017, s. 126 i n.; S.C. Smith, *Britain and the Arab Gulf After Empire: Kuwait, Bahrain, Qatar and the United Arab Emirates, 1971-1981*, London 2019, s. 16 i n.

7 Por. A.M. Khalifa, *The United Arab Emirates: Unity in Fragmentation*, Boulder 1979, s. 39 i n.

8 Zob. m.in. I. Al.Abed, *The Historical Background and Constitutional Basis to the Federation*, (w:) I.A. Al. Abed, P. Hellyer (red.), *United Arab Emirates: A New Perspective*, London 2001, s. 133 i n.

9 Dzień 2 grudnia jest w Zjednoczonych Emiratach Arabskich świętem państwowym.

10 W kolejnych latach była ona nowelizowana, jednak zmiany konstytucyjne nie dotyczyły fundamentalnych podstaw ustroju państwowego. Konstytucja ta nie zalicza się bynajmniej do obszernych aktów normatywnych. Składa się z preambuły i 152 artykułów podzielonych na 10 części.

11 Zob. szerzej E.M. Koury, *The United Arab Emirates, its Political System and Politics*, Hayattsville 1980, s. 109 i n.

12 Prawa i wolności jednostki, które przewiduje konstytucja Zjednoczonych Emiratów Arabskich, nie odbiegają w zasadzie od zakresu praw i wolności zagwarantowanych w ustawach zasadniczych państw demokratycznych. Nie ustanowiono jednak zasady pluralizmu politycznego, a tym samym zakazana została działalność partii politycznych; por. m.in. M.A. Al Roken, *Human Rights under the Constitution of the United Arab Emirates: Guarantees and Restrictions*, „Arab Law Quarterly” 1997, vol. 12, nr 1, s. 91-107.

W konstytucji nie została *expressis verbis* sformułowana zasada, na jakiej zbudowano system rządów w tym kraju¹³. Nie określa ona przede wszystkim zasady podziału władz, jednak z jej treści da się wyodrębnić trzy zasadnicze sfery działania państwa i jego organów. Art. 48 konstytucji wymienia jedynie podmioty, które tworzą władzę centralną państwa, zaliczając do nich: Federalną Radę Najwyższą, Prezydenta i Wiceprezydenta, Radę Ministrów, Federalną Radę Narodową oraz Sądowictwo Federalne. Konstytucja wyodrębnia też (art. 120 i 121) zakres kompetencji ustawodawczych i wykonawczych organów federalnych, przewidując zarazem (art. 116 i 122), że emiraty mogą wykonywać wszystkie inne uprawnienia nieprzyznane przez konstytucję do zakresu wyłącznej kompetencji federacji¹⁴.

W ramach tego krótkiego szkicu chcę skoncentrować się na konstytucyjnych podstawach struktury władz federalnych w Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Moim zamierzeniem jest tu przede wszystkim ukazanie pozycji ustrojowej poszczególnych organów naczelnych federacji, ich kompetencji oraz wzajemnych relacji między nimi. Postaram się też odpowiedzieć na pytanie, na podstawie analizy przepisów ustawy zasadniczej, jakiemu organowi przyznana została decydująca rola w tej monarchii konstytucyjnej. Pozwoli to być może także na określenie, jaki jest faktycznie system rządów w tym bliskowschodnim państwie arabskim. Takie cele i założenia prezentacji wybranych instytucji oraz rozwiązań ustrojowych uważam za szczególnie uzasadnione w sytuacji, gdy w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego nie ma opracowań poświęconych strukturze władz federalnych Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

2. Federalna Rada Najwyższa

Zgodnie z art. 46 konstytucji Federalna Rada Najwyższa jest najwyższym organem centralnym, posiadającym rozbudowany istotnie zakres kompetencji – ustawodawczych, wykonawczych, jak też o innym charakterze, które określają wyraźnie postanowienia ustawy zasadniczej¹⁵. Radę Najwyższą tworzy w sumie siedmiu władców emiratów. Organizację, szczegółowy tryb pracy i głosowania w ramach tego gremium ustrojowego określa jego regulamin wewnętrzny. Posiedzenia Rady Najwyższej są zwoływane cztery razy w roku i mają za każdym razem charakter tajny. Każdemu przedstawicielowi przysługuje jeden głos podczas głosowań. Przy Fede-

13 Por. Ch.M. Davidson, *The United Arab Emirates. A Study in Survival*, London 2005, s. 86 i n.

14 Por. J.E. Peterson, *The Future of Federalism in the United Arab Emirates*, (w:) H.R. Sindelar, J. E. Peterson (red.), *Crosscurrents in the Gulf: Arab Regional and Global Interest*, London 1988, s. 208 i n.

15 Zob. m.in. K. Ulrichsen, *The United Arab Emirates: Power, Politics and Policymaking*, London 2017, s. 58 i n; por. K. Czajkowska, A. Diawoł-Sitko, *Systemy polityczne wybranych państw Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2012, s. 316 i n.

ralnej Radzie Najwyższej funkcjonuje stały Sekretariat Generalny, którego zadaniem jest wszelka pomoc przy wykonywaniu zróżnicowanych funkcji przez ten naczelny organ federacji¹⁶.

Zadania Federalnej Rady Najwyższej określone zostały w artykule 47 konstytucji¹⁷. Zaliczono do nich przede wszystkim takie kompetencje, jak: planowanie ogólnej polityki państwa, dążenie do osiągnięcia celów określonych w konstytucji, przygotowywanie ustaw federalnych i nadzór nad ich wykonywaniem, zatwierdzanie ustaw federalnych i dekretów, ratyfikowanie traktatów i umów międzynarodowych, sprawowanie ogólnej kontroli nad sprawami dotyczącymi federacji. Ważnym uprawnieniem Federalnej Rady Najwyższej jest również wybór prezydenta oraz wiceprezydenta. Ponadto, ale tylko na wniosek prezydenta, organ ten zatwierdza nominację premiera, przyjmuje jego rezygnację oraz może go odwołać ze stanowiska. Podobnymi uprawnieniami nominacyjnymi dysponuje wobec prezesa i sędziów Federalnego Sądu Najwyższego. Rada Najwyższa może poza tym wykonywać wszelkie inne zadania, które wynikają z postanowień konstytucji lub ustaw federalnych¹⁸.

Przepis art. 49 konstytucji przewiduje, że w sprawach dotyczących kwestii merytorycznych decyzje w Federalnej Radzie Najwyższej podejmowane są większością pięciu członków tej Rady. Ustanowiono tu jednak dodatkowy warunek, a mianowicie wśród tych pięciu głosów muszą się znajdować głosy oddane przez emiraty Abu Zabi i Dubaj. Tak daleko idący wymóg wynika z tego, że wspomniane wyżej dwa emiraty odgrywają od początku istnienia państwa decydujące znaczenie w ramach całej federacji. Z kolei każde rozstrzygnięcie Federalnej Rady Najwyższej w sprawach o charakterze proceduralnym zapada zwykłą większością głosów¹⁹.

Federalna Rada Najwyższa obraduje na zwoływanych w tym celu sesjach, które odbywają się każdorazowo w stolicy państwa – Abu Zabi. Z przepisu art. 50 konstytucji wynika jednak, że sesje te mogą być zwoływane również w innych miejscach, ale wówczas propozycja takiej zmiany musiałaby nastąpić z odpowiednim wyprzedzeniem.

3. Prezydent i wiceprezydent

Z przepisu art. 51 konstytucji wynika, że prezydenta i wiceprezydenta wybiera Federalna Rada Najwyższa spośród swoich członków. W tym zakresie przyjęto pewien zwyczaj, zgodnie z którym prezydentem zostaje każdorazowo władca Abu Zabi,

16 Zob. <https://uaecabinet.ae/en/federal-supreme-council> (25.01.2019).

17 Przepis ten wymienia enumeratywnie zakres kompetencji Federalnej Rady Najwyższej. Zostały one określone bardzo precyzyjnie w ośmiu odrębnych punktach art. 47 ustawy zasadniczej.

18 Por. K. Ulrichsen, *The United...*, *op. cit.*, s. 90 i n.

19 O tym, które sprawy mają charakter proceduralny, stanowi regulamin wewnętrzny Federalnej Rady Najwyższej. Wynika to wyraźnie z art. 49 konstytucji.

zaś jego zastępcą (i jednocześnie premierem) władca Dubaju²⁰. Zgodnie z ustawą zasadniczą kadencja obu tych organów wynosi pięć lat, ale w jej treści przewidziano też możliwość reelekcji, co jest w praktyce ustrojowej konsekwentnie stosowane²¹. Po objęciu urzędu głowa państwa i jej zastępca zobowiązani są do złożenia przysięgi przed Federalną Radą Najwyższą. Z kolei w przypadku zwolnienia urzędu prezydenta (lub wiceprezydenta) z powodu śmierci, rezygnacji bądź też zaistnienia innych okoliczności w ciągu miesiąca musi być zwołana nadzwyczajna sesja Federalnej Rady Najwyższej, na której dokonuje się wyboru nowej osoby na opróżnione stanowisko²². Należy tu jeszcze dodać, że w przypadku nieobecności prezydenta zawsze zastępuje go urzędujący wiceprezydent.

Kompetencje prezydenta wymienia enumeratywnie art. 54 konstytucji. Większość z nich nie odbiega od klasycznych uprawnień głowy państwa, wykonywanych przez prezydenta czy monarchę w innych systemach ustrojowych.

Podstawowym zadaniem prezydenta jest zwoływanie posiedzeń Federalnej Rady Najwyższej. Prezydent przewodniczy wówczas obradom tej Rady oraz kieruje ich przebiegiem. Niezależnie od tego, w szczególnych przypadkach, jeśli pojawi się jakaś nadzwyczajna sytuacja wskazująca na konieczność innego rozwiązania, głowa państwa może zarządzić wspólne obrady Federalnej Rady Najwyższej oraz Rady Ministrów²³.

Konstytucja przewiduje, że do obowiązków prezydenta należy podpisywanie oraz ogłaszanie federalnych aktów prawnych, zaś po ich promulgacji prezydent sprawuje nadzór nad sprawnym wprowadzaniem tych aktów w życie. Poza tym prezydent mianuje, przyjmuje rezygnację oraz odwołuje premiera²⁴, a w dalszej kolejności posiada analogiczne uprawnienia wobec wicepremiera i ministrów.

Zgodnie z konstytucją rola głowy państwa sprowadza się również do klasycznej reprezentacji państwa na arenie międzynarodowej. W ramach tej funkcji do prezydenta należy też mianowanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych Zjednoczonych Emiratów Arabskich w innych państwach oraz przy organizacjach międzynarodowych, jak również przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przedstawicieli innych państw i organizacji międzynarodowych.

20 Zob. m.in. Ch.M. Davidson, *The United Arab Emirates*, (w:) Ch.M. Davidson (red.), *Power and Politics in the Persian Gulf Monarchies*, London 2012, s. 166 i n; por. R. Chałackiewicz, *Zjednoczone Emiraty Arabskie. Historia, kraj i ludzie*, Warszawa 2011, s. 76.

21 Por. R.E. Lucas, *Rules and Tools of Succession in the Gulf Monarchies*, „*Journal of Arabian Studies*” 2012, vol. 2, s. 75 i n.

22 Rozwiązanie takie przewiduje przepis art. 53 konstytucji.

23 Zob. szerzej www.government.ae/en/about-thr-uae/the-uae-government/the-president-and-his-deputy (13.02.2019).

24 Jego decyzje w tym zakresie muszą być potem zatwierdzone przez Federalną Radę Najwyższą.

Z pozostałych kompetencji prezydenta na podkreślenie zasługują: prawo łaski lub zmiany kary orzeczonej przez sąd, zatwierdzanie wyroków, nadawanie wszelkiego rodzaju medali i odznaczeń, wykonywanie innych zadań powierzonych mu przez Federalną Radę Najwyższą, konstytucję lub ustawy federalne²⁵.

Po prezentacji konstytucyjnej regulacji statusu prezydenta oraz wiceprezydenta Zjednoczonych Emiratów Arabskich nie sposób pominąć praktyki ustrojowej w tym zakresie. Wspomniałam już wcześniej, że funkcję głowy państwa powierza się tam zwyczajowo emirowi Abu Zabi. Poza tym następcą panującego jest zawsze jego syn, a więc jest to *de facto* typowa monarchia dziedziczna. Należy wobec tego podkreślić jeszcze, że w dotychczasowej historii Zjednoczonych Emiratów Arabskich, a więc na przestrzeni niemal pięćdziesięciu lat, funkcje prezydenta-szejka sprawowały jedynie dwie osoby. W latach 1971-2004 obowiązki głowy państwa pełnił (będąc zarazem władcą emiratu Abu Zabi) Zajid ibn Sultan Al Nahajjan²⁶, zaś po jego śmierci na urząd prezydenta został wybrany syn poprzedniego władcy Chalifa ibn Zajid Al Nahajjan.

4. Rada Ministrów

Z regulacji przyjętych w konstytucji wynika, że Rada Ministrów jest federalnym, kolegialnym organem wykonawczym. W skład tego organu wchodzi premier, jego zastępcy oraz ministrowie²⁷. Rada Ministrów pozostaje pod ścisłym nadzorem prezydenta oraz Federalnej Rady Najwyższej, ponosząc przy tym odpowiedzialność za praktyczną realizację polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa.

Ustawa zasadnicza przewiduje, że ministrami mogą zostać tylko obywatele znani ze swych kwalifikacji oraz posiadający doświadczenie w danej dziedzinie. Premiera, wicepremiera oraz ministrów mianuje każdorazowo prezydent. Objęcie przez nich urzędu następuje po złożeniu przysięgi. Podczas sprawowania urzędu członkowie rządu nie mogą wykonywać działalności zawodowej, powinni zrezygnować ze sprawowania funkcji określonych przepisami lub powstrzymać się od dokonywania pewnych czynności²⁸.

Premier i ministrowie ponoszą solidarną odpowiedzialność przed prezydentem i Federalną Radą Najwyższą za realizację polityki wewnętrznej oraz zewnętrznej państwa. Konstytucja przewiduje także osobistą odpowiedzialność ministrów za kierowane przez nich ministerstwo, jak też za podejmowane w ramach tej funkcji decyzje.

25 Zob. szerzej m.in. A.B. Rugh, *The Political Culture of Leadership in the United Arab Emirates*, New York 2015, s. 45 i n.

26 Zob. P. Rae, *Zayed: Life of a Great Leader*, Dubai 2018.

27 Taki skład Rady Ministrów przewiduje art. 55 konstytucji.

28 Nie mogą oni między innymi dokonywać jakichkolwiek transakcji z organami federalnymi lub poszczególnymi emiratami.

Konstytucja wskazuje posiedzenia jako jedyną formę pracy rządu. Wszyscy członkowie Rady Ministrów zbierają się na posiedzeniach zwyczajnych, ale w wyjątkowych sytuacjach lub na wniosek jednego z ministrów premier może zwoływać posiedzenia nadzwyczajne. Do ważności posiedzenia wymagana jest obecność większości członków Rady Ministrów. Obrady gabinetu są tajne, a rozstrzygnięcia zapadają większością głosów. Każdemu ministrowi przysługuje jeden głos. W przypadku równego rozłożenia głosów głos premiera jest decydujący²⁹.

Zwracałam już wcześniej uwagę, że funkcję premiera sprawuje każdorazowo władca Dubaju, a więc jest to premier-szejk, co istotnie wzmacnia jego pozycję w sferze władzy wykonawczej³⁰. Premier zwołuje posiedzenia rządu, przewodniczy im i kieruje obradami tego gremium. Nadzoruje i koordynuje prace ministerstw oraz innych organów wykonawczych. Ponadto reprezentuje rząd na sesjach Federalnej Rady Narodowej. W przypadku, gdy szef rządu nie może sprawować urzędu, kompetencje mu przysługujące realizuje jego zastępca. Z kolei w sytuacji, gdy nastąpi rezygnacja premiera z pełnionej funkcji oraz w przypadku jego śmierci, odwołania lub z innych przyczyn, rozwiązaniu ulega cały gabinet³¹. Wówczas, jak przewiduje konstytucja, na żądanie prezydenta wszyscy ministrowie powinni sprawować swoje dotychczasowe funkcje do czasu wyboru nowych członków rządu.

Wraz z początkiem każdego roku budżetowego Rada Ministrów przedkłada prezydentowi szczegółowy raport (wraz z zaleceniami) na temat sytuacji wewnętrznej państwa oraz relacji z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Głowa państwa przekazuje następnie to sprawozdanie Federalnej Radzie Najwyższej. Z przepisów konstytucji nie wynika jednak, jakie mogą być skutki negatywnej oceny tego raportu przez najwyższy organ federacji.

Artykuł 60 konstytucji wymienia cały szereg uprawnień przysługujących Radzie Ministrów³². Do najważniejszych zadań tego organu federalnego należy m.in.: realizowanie ogólnej polityki w sferze wewnętrznej i zewnętrznej, przygotowywanie ustaw federalnych oraz przedkładanie ich Radzie Narodowej, sporządzanie rocznego budżetu państwa, wydawanie przepisów niezbędnych do wprowadzenia w życie ustaw federalnych, nadzór nad wykonywaniem ratyfikowanych umów międzynarodowych, kontrolowanie różnych prac w departamentach federalnych, nadzór nad wykonywaniem wyroków wydanych przez sądy federalne.

Większość ministerstw to resorty spotykane powszechnie we współczesnych systemach ustrojowych (np. finansów, spraw zagranicznych, sprawiedliwości, eduka-

29 Por. M. Lipska-Toumi, *Wprowadzenie do ustroju i prawa państw arabskich*, Lublin 2015, s. 135.

30 Jest to tym bardziej istotne, że premier pełni jednocześnie funkcję wiceprezydenta federacji. Od 2006 r. funkcję premiera-szejka sprawuje Muhammad ibn Raszid Al. Maktum.

31 Por. K. Ulrichsen, *The United...*, *op. cit.*, s. 139 i n.

32 Jest to wyliczenie bardzo szczegółowe, uwzględniające praktycznie wszystkie sfery aktywności Rady Ministrów.

cji, obrony)³³. Powołano również ministrów odpowiedzialnych za sprawy dotyczące „szczęścia i dobrego samopoczucia” czy „sztucznej inteligencji”³⁴.

5. Federalna Rada Narodowa

Z analizy przepisów konstytucji Zjednoczonych Emiratów Arabskich wynika, że Federalna Rada Narodowa jest jednoizbowym organem posiadającym cechy parlamentu. W rzeczywistości uprawnienia tego organu przedstawicielskiego są bardzo ograniczone³⁵. Składa się on z 40 członków wybieranych z każdego emiratu³⁶. Liczbę miejsc w tej Radzie wyznacza się proporcjonalnie do liczby ludności zamieszkującej dany emirat. Abu Zabi i Dubajowi przyznano po 8 mandatów, Szardży i Ra's Al Chajmie – po 6 mandatów, Adżmanowi, Umm Al Kajwajnowi, Fudżajrze – po 4 mandaty.

Należy zwrócić uwagę na to, że do 2006 roku wszystkich przedstawicieli do składu Federalnej Rady Narodowej wybierali władcy poszczególnych emiratów. Nastąpiła jednak wówczas zmiana zasad elekcji i obecnie połowa członków Rady jest wybierana przez emirów, a pozostałych wybierają specjalnie do tego powołane kolegia elektorskie³⁷.

Konstytucja ustanawia ogólną zasadę, zgodnie z którą emirat ma swobodę w zakresie sposobu wyboru członków do Rady Narodowej. Od każdego kandydata wymaga się, by był obywatelem Zjednoczonych Emiratów Arabskich, stale zamieszkiwał emirat, z którego kandyduje, miał ukończone 25 lat, posiadał zdolność cywilną, odznaczał się nieposzlakowaną opinią, nie był skazany oraz potrafił czytać i pisać³⁸. Ustawa zasadnicza wyklucza łączenie funkcji członka Rady Narodowej z wykonywaniem innej funkcji publicznej w państwie. Okres, na który można zostać wybranym, wynosi cztery lata, ale z możliwością reelekcji. Kadencja tego organu rozpoczyna się po zaprzysiężeniu przedstawicieli. Osoba sprawująca funkcję członka Rady Narodowej reprezentuje cały naród i w jego interesie działa, a nie tylko emiratu, z którego pochodzi. Mamy więc w Zjednoczonych Emiratach Arabskich typową konstrukcję mandatu wolnego, którą wzmacnia jeszcze to, że w tym systemie nie funkcjonują kla-

33 Kluczowe resorty zostały wymienione bezpośrednio w art. 58 konstytucji.

34 Obecny rząd, utworzony w 2017 roku, jest 13. w historii tego państwa. Liczy on 31 członków, z czego aż 9 urzędów ministerialnych sprawują kobiety; zob. www.government.ae/en/about-the-uae/the-uae-government/the-uae-cabinet (25.01.2019).

35 Por. Ch.M. Davidson, *The United...*, *op. cit.*, s. 226 i n.

36 Por. K. Czajkowska, A. Diawol-Sitko, *Systemy...*, *op. cit.*, s. 316.

37 www.government.ae/en/about-the-uae/the-uae-government/the-federal-national-council (25.01.2019).

38 Po utworzeniu Zjednoczonych Emiratów Arabskich wskaźnik procentowy osób niepotrafiących czytać i pisać wynosił aż 98%, co było istotnym problemem tego państwa. Obecnie odsetek analfabetów wynosi zaledwie kilka procent.

syczne partie polityczne³⁹. W przypadku zwolnienia miejsca w Radzie Narodowej w przeciągu dwóch miesięcy należy wybrać zastępcę reprezentanta, chyba że do zakończenia jej kadencji pozostały jedynie trzy miesiące.

Deputowanemu do Rady Narodowej przysługuje immunitet materialny, co oznacza, że nie ponosi on odpowiedzialności za opinie i poglądy wyrażane podczas wykonywania mandatu. Członkom Rady przyznano także immunitet formalny, zgodnie z którym nie mogą oni zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej bez zgody Rady Narodowej, chyba że zostaną przyłapani na gorącym uczynku popełniania przestępstwa.

Federalna Rada Narodowa zbiera się co roku na sesję zwyczajną, która rozpoczyna się w trzecim tygodniu października i trwa co najmniej siedem miesięcy⁴⁰. W nagłych przypadkach przewidziana została możliwość zwołania sesji nadzwyczajnej. Ogólnie przyjęta jest jawność posiedzeń izby. Tajne posiedzenie może odbyć się tylko na wniosek przedstawiciela rządu, przewodniczącego Rady Narodowej lub jednej trzeciej członków tego organu⁴¹. Rozpoczęcie i zakończenie sesji Rady określa dekret wydany przez prezydenta, zatwierdzony następnie przez Radę Ministrów. Ponadto prezydent dokonuje inauguracji każdej pierwszej sesji zwyczajnej, wygłaszając wtedy stosowne przemówienie. W realizacji tego obowiązku może go jednak zastąpić wiceprezydent lub premier.

Członkowie Federalnej Rady Narodowej wybierają spośród siebie przewodniczącego, dwóch jego zastępców oraz dwie osoby pełniące funkcje kontrolne, których zakres oraz formy działania są określone w regulaminie tej Rady. Okres pełnienia funkcji przewodniczącego i jego zastępców trwa do momentu zakończenia kadencji Federalnej Rady Narodowej lub jej rozwiązania, natomiast w przypadku pozostałych dwóch członków zmiana następuje już na początku następnej sesji zwyczajnej. Konstytucja przewiduje, że obrady Rady Narodowej są ważne, jeśli bierze w nich udział ponad połowa deputowanych. Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów obecnych członków – chyba że w danej sprawie wymagana jest większość kwalifikowana.

Rada Narodowa pełni głównie funkcje konsultacyjne oraz doradcze w zakresie ustawodawstwa w stosunku do innych organów federalnych⁴². Uchwala, odrzuca, opiniuje projekty ustaw oraz może zgłaszać do nich poprawki, analizuje roczne sprawozdanie z wykonania budżetu, uprawniona jest do wzywania poszczególnych ministrów w celu przedstawiania sprawozdań oraz informacji z działalności swoich resortów, udzielania odpowiedzi na stawiane pytania lub złożenia stosownych wyjaśnień. Poza

39 Por. L. Zetter, *Lobbying: the Art of Political Persuasion*, Petersfield 2008, s. 414 i n.

40 Federalna Rada Narodowa pracuje w oparciu o swój regulamin, który określa też jej strukturę wewnętrzną.

41 Taką możliwość przewiduje art. 86 konstytucji.

42 Por. M. Herb, *The Wages of Oil: Parliaments and economic development in Kuwait and the UAE*, Ithaca 2014, s. 49 i n.

tym pod obrady Rady Narodowej muszą być przekazywane niektóre z umów międzynarodowych przed ich ostatecznym zatwierdzeniem. Organowi temu nie przyznano jednak kompetencji do inicjowania aktów prawnych oraz prawa weta⁴³.

Szczególnym uprawnieniem Federalnej Rady Narodowej jest jej udział w realizacji funkcji ustrojodawczej, czyli w dokonywaniu zmian w treści obowiązującej ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 144 konstytucji jej zmiana jest możliwa tylko wówczas, gdy Federalna Rada Najwyższa uzna za konieczną nowelizację konstytucji z uwagi na ważny interes państwa. W takiej sytuacji wnosi ona projekt zmiany określonych przepisów konstytucyjnych do Federalnej Rady Narodowej. Tryb prac nad projektem zmiany konstytucji, zgodnie z przepisem art. 144, jest identyczny jak proces uchwalania ustaw zwykłych. Zmiana konstytucji zostaje przyjęta, jeśli opowie się za nią większość dwóch trzecich obecnych członków Federalnej Rady Narodowej⁴⁴.

Federalna Rada Narodowa może zostać rozwiązana przed upływem kadencji przez prezydenta w drodze dekretu, ale wyłącznie za zgodą Federalnej Rady Najwyższej. W ciągu sześćdziesięciu dni od rozwiązania powinno dojść do zwołania posiedzenia nowo wybranych deputowanych. Zgodnie z przepisem konstytucji Rada Narodowa nie może być ponownie rozwiązana z tej samej przyczyny.

Nie sposób nie wspomnieć przy tym organie o postępowaniu ustawodawczym, które przebiega przede wszystkim w tej izbie⁴⁵. Zwykła procedura ustawodawcza w Zjednoczonych Emiratach Arabskich składa się z kilku etapów⁴⁶. W pierwszej kolejności Rada Ministrów przygotowuje projekt ustawy i przedkłada go Federalnej Radzie Narodowej, która może go uchwalić, odrzucić lub wprowadzić zmiany. Następnie, jeśli Rada Narodowa nie wprowadziła poprawek, Rada Ministrów przedstawia projekt prezydentowi do zatwierdzenia, ten zaś przekazuje go Radzie Najwyższej do ratyfikacji. Ostatnim etapem jest podpisanie ustawy przez prezydenta i ogłoszenie jej w dzienniku urzędowym. Sytuacja nieco się komplikuje, gdy Rada Narodowa wprowadza poprawki do ustawy. Jeśli prezydent i Rada Najwyższa zaakceptują te poprawki, dalsze etapy procesu legislacyjnego przebiegają analogicznie do tych wspomnianych powyżej. W przypadku, gdy Rada Narodowa odrzuci projekt lub zmiany przez nią wprowadzone są nie do zaakceptowania przez prezydenta lub Radę Najwyższą, organy te mogą zwrócić projekt ustawy Radzie Narodowej do ponownego rozpatrzenia. Jeżeli w toku wznowionego postępowania ustawodawczego sytuacja

43 Funkcje Federalnej Rady Narodowej określone zostały generalnie w przepisach ustawy zasadniczej, zaś zasady ich realizacji określa regulamin parlamentarny.

44 Pozostaje potem już tylko podpisanie oraz promulgacja zmienionego aktu konstytucyjnego, co należy do zakresu kompetencji prezydenta. Prezydent dokonuje zawsze promulgacji w imieniu Federalnej Rady Najwyższej.

45 Proces ustawodawczy unormowany został w art. 110-115 ustawy zasadniczej.

46 Zob. szerzej m.in. S.E. Rayner, *The Theory of Contracts in Islamic Law: A Comparative Analysis with Particular Reference to the Modern Legislation in Kuwait, Bahrain and the United Arab Emirates*, London 1991.

się powtórzy, czyli Rada Narodowa ponownie wprowadzi poprawki do uchwalonej ustawy, których prezydent i Rada Najwyższa po raz drugi nie zatwierdzą, lub odrzuci projekt, prezydent może dokonać promulgacji ustawy po jej uprzednim zatwierdzeniu przez Federalną Radę Najwyższą.

Poza zwykłą procedurą ustawodawczą w art. 113 konstytucji przewidziany został też tryb nadzwyczajny. Może on mieć zastosowanie w sytuacji, kiedy powstanie konieczność wydania aktu federalnego o mocy ustawy poza sesją Federalnej Rady Najwyższej. Wówczas Rada Ministrów jest uprawniona do podjęcia takiego aktu za pośrednictwem Rady Najwyższej i prezydenta, z tym że o jego wydaniu musi być powiadomiona Rada Narodowa już na jej następnym posiedzeniu⁴⁷.

Ustawy ogłaszane są w federalnym dzienniku urzędowym w terminie dwóch tygodni od ich podpisania przez prezydenta. Wchodzą one w życie po upływie miesiąca od daty opublikowania lub w innym określonym terminie.

6. Sądownictwo federalne

Sądownictwo federalne stanowi – zgodnie z zasadami konstytucji z 1971 roku – ostatni, piąty organ szczebla federalnego. Struktura sądownictwa w Zjednoczonych Emiratach Arabskich jest istotnie rozbudowana. Generalnie przewidziano w niej podział sądownictwa na dwa systemy – sądownictwo federalne oraz lokalne, funkcjonujące w każdym emiracie⁴⁸. W tym opracowaniu, ze względu na jego ramy, przedstawione zostanie jedynie sądownictwo federalne.

Zgodnie z art. 95 ustawy zasadniczej sądownictwo federalne składa się z Federalnego Sądu Najwyższego, federalnych sądów pierwszej instancji oraz prokuratury.

Konstytucja stanowi, że Federalny Sąd Najwyższy jest najważniejszym organem w strukturze sądownictwa. Na jego czele stoi prezes, zaś w skład tego sądu powołuje się nie więcej niż pięciu sędziów. Mianowani są oni dekretem wydanym przez prezydenta po uprzednim zatwierdzeniu go przez Radę Najwyższą.

47 Zgodnie z art. 113 konstytucji, jeśli wystąpi konieczność pilnego ustanowienia prawa federalnego między sesjami Federalnej Rady Najwyższej, prezydent wraz z Radą Ministrów mogą wydawać niezbędne akty ustawodawcze w formie dekretów, ale pod warunkiem że nie będą one sprzeczne z konstytucją. Wydane w takim trybie akty muszą zostać przedłożone maksymalnie w ciągu tygodnia do zatwierdzenia lub odrzucenia Radzie Najwyższej. Jeśli Rada Najwyższa je zatwierdzi, uzyskują moc obowiązującą, o czym zawiadamia się Federalną Radę Narodową, natomiast jeśli zostaną one odrzucone – wydane dekrety przestają mieć moc prawną.

48 W każdym emiracie funkcjonują oddzielne sądy szariatu, które rozstrzygają przede wszystkim sprawy z zakresu prawa rodzinnego. Działają one zgodnie z interpretacjami prawa islamskiego, ale podlegają Federalnemu Sądowi Najwyższemu. Oprócz tego w emiratach funkcjonują też odrębne sądy karne. Dodać tu jeszcze należy, że przewiduje się też apelacje od wyroków do właściwych sądów wyższej instancji.

Przed objęciem urzędu prezes i sędziowie składają przed prezydentem przysięgę⁴⁹. Osoby te nie mogą zostać usunięte z urzędu, z wyjątkiem takich sytuacji, jak rezygnacja, śmierć, osiągnięcie wieku emerytalnego, niezdolność do wykonywania zawodu ze względu na stan zdrowia. Podczas wykonywania swoich obowiązków sędziowie są niezawisli i nie podlegają żadnej władzy. Ponoszą odpowiedzialność wyłącznie przed prawem i własnym sumieniem⁵⁰.

Artykuł 99 konstytucji określa właściwość Federalnego Sądu Najwyższego. Przyznano mu jurysdykcję między innymi w takich sprawach, jak: rozstrzyganie sporów między organami federalnymi a emiratami, badanie konstytucyjności przepisów federalnych oraz aktów wydanych przez poszczególne emiraty, interpretacji postanowień konstytucji, przestępstw mających bezpośredni wpływ na interesy państwa, rozstrzygania konfliktów pomiędzy emiratami. Orzeczenia wydane przez Federalny Sąd Najwyższy są ostateczne i wiążące dla wszystkich. W przypadku aktów normatywnych niezgodnych z konstytucją podejmuje się niezbędne środki w celu ich zmiany lub uchylecia⁵¹.

Federacja może mieć jeden lub kilka federalnych sądów pierwszej instancji. Do ich właściwości należą pozostałe sprawy nieprzewidziane w art. 99 ustawy zasadniczej, a także materie dotyczące sporów cywilnych, handlowych, administracyjnych między państwem a osobami prywatnymi oraz kwestie dotyczące statusu osobistego, handlowego, cywilnego i obejmujące także inne zdarzenia powstałe w stolicy państwa pomiędzy podmiotami prywatnymi. Ustawy federalne określają warunki, w których można odwoływać się od orzeczeń lokalnych organów sądowych w sprawach karnych, cywilnych, handlowych i innych do sądów federalnych⁵².

Warto wspomnieć też o tym, że głowa państwa posiada uprawnienie, zgodnie z którym może dokonać zmiany orzeczonej przez sąd kary lub zastosować prawo łaski. Orzeczona przez sąd kara śmierci nie może być natomiast wykonana bez zatwierdzenia jej przez prezydenta.

7. Wnioski końcowe

Przeprowadzona w ramach tego opracowania analiza konstytucyjnych podstaw struktury władz federalnych w Zjednoczonych Emiratach Arabskich prowadzi do generalnego wniosku, że system ten odróżnia się w znaczący sposób od struk-

49 Przysięga jest składana w obecności Ministra Sprawiedliwości.

50 Konstytucja przewiduje formalnie zasadę niezależności sądownictwa, jednak w praktyce orzecznictwo sądów jest kontrolowane przez rząd; zob. K. Czajkowska, A. Diawoł-Sitko, *Systemy...*, *op. cit.*, s. 317.

51 *Ibidem*, s. 318.

52 Zob. www.government.ae/en/about-the-uae/rhe-uae-government/the-federal-judiciary (15.02.2019).

tury, trybu i funkcjonowania władz naczelných w innych współczesnych państwach o ustroju federacyjnym. Posiada on przy tym wiele cech szczególnych, których nie odnajdziemy również w systemach rządów przyjętych w klasycznych monarchiach Bliskiego Wschodu⁵³.

Konstytucyjna regulacja ustroju naczelných organów w Zjednoczonych Emiratach Arabskich jest istotnie rozbudowana, ale ustawa zasadnicza nie formułuje wprost zasady podziału władz. Co prawda z obowiązujących unormowań ustawy zasadniczej da się wyodrębnić organy przynależne do trzech zasadniczych władz (ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej), ale relacje między nimi nie zostały jednak wyraźnie określone w przepisach konstytucyjnych. Utrudnia to w istotny sposób określenie funkcjonującego w tym państwie systemu rządów. Jest to oczywiście monarchia konstytucyjna, ale będąca zarazem federacją złożoną z siedmiu emiratów, a funkcję głowy państwa (prezydenta-szejka) sprawuje w niej emir jednego z podmiotów tej federacji.

Konstytucja z 1971 r. za najważniejszy organ w państwie uznaje Federalną Radę Najwyższą, w skład której wchodzi monarchowie stojący na czele siedmiu emiratów. Rolę tradycyjnej głowy państwa powierzono prezydentowi-szejkowi, którym jest zawsze jeden z członków Federalnej Rady Najwyższej, a konkretnie emir Abu Zabi. Funkcja ta przechodzi przy tym z ojca na syna, a więc jest to typowa monarchia dziedziczna.

Klasyczny organ władzy wykonawczej stanowi Rada Ministrów, ale posiada ona też swoje cechy specyficzne. Przede wszystkim na jej czele stoi premier-szejk, którym jest każdorazowo emir Dubaju. W jej skład wchodzi ministrowie, których działalność znajduje się pod nadzorem prezydenta i Federalnej Rady Najwyższej. Do sprawowania funkcji ustawodawczych powołana została Federalna Rada Narodowa, która nie pochodzi jednak z wyborów, bowiem jej pełny skład (40 deputowanych) powoływany jest w połowie przez emirów, a w połowie przez specjalnie w tym celu tworzone kolegia wyborcze. Władzę sędowniczą sprawują zaś sądy federalne, w tym zwłaszcza Federalny Sąd Najwyższy, do którego zadań należy też kontrola konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych.

Taka struktura władz federalnych jest bez wątpienia bardzo oryginalna, ale sprawdza się w praktyce ustrojowej, bowiem w konsekwencji system rządów w Zjednoczonych Emiratach Arabskich wykazuje się wyjątkową stabilnością⁵⁴ jak na islamskie państwo tego regionu.

53 Por. Ch.M. Davidson, *The United...*, *op. cit.*, s. 241 i n.

54 W Zjednoczonych Emiratach Arabskich nie miała też miejsca przed kilku laty tzw. arabska rewolucja; zob. m.in. R.E. Lucas, *The Persian Gulf Monarchies and the Arab Spring*, (w:) M. Kamrava (red.), *Beyond the Arab Spring: The Evolving Ruling Bargain in the Middle East*, Oxford 2014, s. 313 i n.

BIBLIOGRAFIA

- Abdullah M.M., *The United Arab Emirates. A Modern History*, London 2016.
- Abed Al I., *The Historical Background and Constitutional Basis to the Federation*, (w:) I. Al Abed, P. Hellyer (red.), *United Arab Emirates: A New Perspective*, London 2001.
- Chałaczkiwicz R., *Zjednoczone Emiraty Arabskie, Historia, kraj i ludzie*, Warszawa 2011.
- Czajkowska K., Diawoł-Sitko A., *Systemy polityczne wybranych państw Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2012.
- Davidson Ch.M., *The United Arab Emirates. A Study in Survival*, London 2005.
- Davidson Ch.M., *The United Arab Emirates*, (w:) Ch.M. Davidson (red.), *Power and Politics in the Persian Gulf Monarchies*, London 2012.
- Die Verfassungen der Mitgliedsländer der Liga der Arabischen Staaten, Berlin 1995. Flanz G.H. (red.), *Constitutions of the countries of the world, Ukraine-USA*, vol. 19, New York, 2003.
- Frauke H-B, Abu Dhabi, the United Arab Emirates, and the Gulf Region, Berlin 2017.
- Herb M., *The Wages of Oil: Parliaments and Economic development in Kuwait and the UAE*, Ithaca 2014.
- Khalifa A.M., *The United Arab Emirates: Unity in Fragmentation*, Boulder 1979.
- Kour Z.H., *The States of Arabia*, London 1991.
- Koury E.M., *The United Arab Emirates, its Political System and Politics*, Hyattsville 1980. Lipska-Toumi M., *Wprowadzenie do ustroju i prawa państw arabskich*, Lublin 2015.
- Lucas R.E., *Rules and Tools of Succession in the Gulf Monarchies*, „*Journal of Arabian Studies*” 2012, vol. 2.
- Lucas R.E., *The Persian Gulf Monarchies and the Arab Spring*, (w:) M. Kamrava (red.), *Beyond the Arab Spring: The Evolving Ruling Bargain in the Middle East*, Oxford 2014.
- Małachowski G., *Pozycja ustrojowa monarchów państw Bliskiego Wschodu*, (w:) J. Danecki, S. Sulowski (red.),
- Bliski Wschód coraz bliżej*, Warszawa 2011.
- Peterson J.E., *The Future of Federalism in the United Arab Emirates*, (w:) H.R. Sindelar, J.E. Peterson (red.), *Crosscurrents in the Gulf: Arab Regional and Global Interest*, London 1988.
- Rae P., *Zayed: Life of a Great Leader*, Dubai 2018.
- Rayner S.E., *The Theory of Contracts in Islamic Law: a Comparative Analysis with Particular Reference to the Modern Legislation in Kuwait, Bahrain and the United Arab Emirates*, London 1991.
- Recueil des constitutions des pays arabes*, Bruxelles 2000.
- Riescher G., Thumfart A. (red.), *Monarchien*, Baden-Baden 2008.
- Roken Al M.A., *Human Rights under the Constitution of the United Arab Emirates: Guarantees and Restrictions*, „*Arab Law Quarterly*” 1997, vol. 12, nr 1.
- Rugh A.B., *The political Culture of Leadership in the United Arab Emirates*, New York 2015.

Smith S.C., *Britain and the Arab Gulf After Empire: Kuwait, Bahrain, Qatar and the United Arab Emirates, 1971-1981*, London 2019.

Ulrichsen K.C., *The United Arab Emirates. Power, Politics and Policy-Making*, London 2017.

Wiszowaty M., *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Gdańsk 2015.

Zahlan R.S., *The Origins of the United Arab Emirates: A Political and Social History*, London 2016. Zdanowski J., *Historia Arabii Wschodniej*, Wrocław 2008.

Zetter L., *Lobbying: the Art of Political Persuasion*, Petersfield 2008.

Igor Szpotakowski

Uniwersytet Jagielloński

igoszp@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8015-8614>

Konstytucyjne ramy systemu rządów w Chińskiej Republice Ludowej

The Constitutional Framework of the Political System in the People's Republic of China

Abstract: The main purpose of this article is to explain the changes that have taken place in recent years in the political and constitutional system of the People's Republic of China. It focuses on providing basic information about the characteristics of the Chinese system of government, presentation of the most important ideologies, description of individual competences and the structure of central bodies, such as: the National People's Congress, the NPC's Standing Committee, the President and Vice-President of the PRC, the State Council, the Central Military Commission and the judiciary, and in particular the Supreme People's Court, the prosecutor's offices with the Supreme People's Procuratorate, the supervisory commission, the legislative mode and the party system, as well as highlighting the changes that followed the amendment to the constitution of the PRC which occurred in 2018. The article aims at providing the most up-to-date knowledge on the shape of the Chinese political system and its legal order on the 70th anniversary of the PRC's creation. The article also aims to solve a significant research problem: did the amendment to the Constitution of the PRC of 2018, which *inter alia* abolished the term of office of the chairman and vice-chairman of the PRC, disturb the existing balance of power thus leading to the gradual transition of the system of government in the Middle Kingdom from a parliamentary system to a presidential one?

Keywords: China, system of government, constitution, law, amendment

Słowa kluczowe: Chiny, system rządów, konstytucja, prawo, nowelizacja

1. Wprowadzenie

Chińska Republika Ludowa w 2019 r. obchodzi swoje siedemdziesięciolecie istnienia. Z tego też powodu, a szczególnie ze względu na poprawkę wprowadzoną do konstytucji oraz związane z tą poprawką zmiany w systemie prawnym, jakie miały

miejsce w 2018 r., warto ponownie przyrzeć się konstytucyjnym ramom systemu rządów w ChRL i wskazać ich główne cechy.

Chiński system konstytucyjny został już w dość szczegółowy sposób opisany w wielu pracach naukowych¹. Nie mniej jednak prace te straciły już częściowo na swojej aktualności po wspomnianej wyżej dość znaczącej poprawce do Konstytucji ChRL² z 2018 r. Brak jest na ten moment znanych autorowi publikacji, które opisywałyby szczegółowo te zmiany w języku polskim, w szczególności zaś brak takich, w których poruszono by kwestię, czy ostatnia zmiana w Konstytucji ChRL nie zaburzyła układu relacji między naczelnymi organami państwa, zmieniając w ten sposób znany nam do tej pory system rządów w Państwie Środka. Moim zdaniem uzasadnia to konieczność ponownego opracowania tej tematyki. Zastosowanie metody analizy systemowej pozwala na przedstawienie zmian, jakie nastąpiły w chińskim systemie konstytucyjnym i prawnym, w sposób całościowy, na wkomponowanie ich w istniejący już system i pokazanie relacji nowych rozwiązań z dotychczasowymi.

Główny problem badawczy to: czy poprawka do Konstytucji ChRL z 2018 r., znosząca m.in. kadencyjność przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ChRL, zaburzyła dotychczasowy układ sił i przez to doprowadziła do stopniowego przechodzenia systemu rządów w Państwie Środka z systemu parlamentarnego w system prezydencki? Pomocne w analizie problemu będzie pytanie pomocnicze: Jaki reżim polityczny występuje w ChRL?

Według definicji Romana Tokarczyka państwo autorytarne rozciąga się na wszystkie formy ustroju państwowego, w których władza naczelna znalazła się w innych rękach niż parlamentu³. Analizując ten system jedynie z perspektywy ram konstytucyjnych, o czym więcej niżej, nie uzyskamy bezspornego dowodu na spełnianie tej cechy przez Chińską Republikę Ludową. W praktyce jednak Komunistyczna Partia Chin (KPCh) jest jedyną organizacją w kraju, która za pomocą aparatu państwowego faktycznie sprawuje władzę⁴. Rządy są sprawowane w podwójnej strukturze, co oznacza, że obok oficjalnych stanowisk i organów państwowych istnieją połączone z nimi struktury partii rządzącej, czasami nawet oba te stanowiska są sprawowane przez jedną osobę (Przewodniczący ChRL Xi Jinping jest również sekreta-

1 Zob. m.in.: M. Dargas, *Idee i zasady konstytucyjne chińskiego porządku prawnego*, Warszawa 2017; J. Rowiński, W. Jakóbiec, *System konstytucyjny Chińskiej Republiki Ludowej*, Warszawa 2006.

2 Przepisy powoływane w niniejszym artykule pochodzą z wersji chińskojęzycznej Konstytucji Chińskiej Republiki Ludowej z dnia 4 grudnia 1982 r., dostępnej na stronie: http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052621.htm (15.06.2019); pomocniczo stosowałem polskojęzyczne tłumaczenie: M. Dargas, L.Wu (tłum.), *Konstytucja Chińskiej Republiki Ludowej*, Gdańsk 2012. W dalszej części pracy będę używał nazwy: Konstytucja ChRL.

3 R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Warszawa 2010, s. 351.

4 Y. Zheng, J. Fewsmitha, *China's Opening Society: The Non-State Sector and Governance*, New York 2008, s. 2.

rzem generalnym KPCh), a najważniejsze decyzje polityczne są często podejmowane przez organy partyjne, a dopiero później zatwierdzane przez organy państwowe⁵.

W takim układzie sił, a więc w podwójnej państwowo-partyjnej strukturze, w której do tej pory najważniejszą rolę odgrywały: z perspektywy organów państwowych – Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych, a z perspektywy Komunistycznej Partii Chin (KPCh) – ogólnochińskie zjazdy partii, wzmocnienie roli przewodniczącego ChRL, będącego jednocześnie sekretarzem generalnym KPCh, zdecydowanie może mieć wpływ na zmniejszenie roli Parlamentu, a zwiększenie roli władzy wykonawczej w Chinach.

Artykuł został podzielony na podrozdziały opisujące władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, następnie – podrozdział opisujący nowe konstytucyjne organów nadzoru (moja propozycja tłumaczenia na język polski to komisje nadzoru⁶), kończą go rozważania nad charakterystyką chińskiego systemu partyjnego. Zebrane przeze mnie materiały prezentują stan prawny na styczeń 2019 r. i jest to głównie, choć nie tylko, analiza materiału normatywnego ze względu na wspomnianą na początku pracy niewielką ilość publikacji naukowych, które odnosiłyby się do wpływu poprawki do Konstytucji ChRL z 2018 r. na system rządów w tym państwie.

2. Konstytucja ChRL

Jeśli chodzi o chiński konstytucjonalizm, to za jego początek możemy uznać dwa wydarzenia: upadek ostatniej chińskiej dynastii Qing, spowodowany rewolucją *Xinhai* w 1911 r., oraz ogłoszenie w 1912 r. powstania Republiki Chińskiej⁷. W dniu 11 marca 1912 r. ogłoszono Tymczasową Konstytucję Republiki Chińskiej, w której Chiny określono jako unitarną republikę parlamentarną, przewidziano trójpodział władz, zaś za najwyższy organ władzy państwowej uznano Zgromadzenie Narodowe⁸. Drugim ważnym punktem w rewolucyjny sposób zmieniającym spojrzenie na prawo i to, jak powinien wyglądać system polityczny państwa chińskiego, było proklamowanie 1 października 1949 r. ChRL⁹. Chiny w ustawie o organizacji Centralnego Rządu Ludowego zostały określone jako państwo demokracji ludowej dyktatury proletariatu¹⁰. Lata 1956-1978 były odbierane zarówno pośród członków partii, jak i przez większość społeczeństwa, jako czas zamętu, braku stabilizacji i ni-

5 Ł. Gołota, Domestic Political and Economical System of China, (w:) Ł. Gołota, J. Hu, K. van der Borght, S. Wang(red.), *Perspectives on Chinese Business and Law*, Cambridge 2018, s. 25.

6 Chińska nazwa to: 监察委员会(jiancha weiyuanhui).

7 L. Moccia, The idea of „Law” in China: An Overview, (w:) Ł. Gołota, J. Hu, K. van der Borght, S. Wang(red.), *Perspectives...*, *op. cit.*, s. 87.

8 M. Dargas, Idee i zasady konstytucyjne chińskiego porządku prawnego, Warszawa 2017, s. 132.

9 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System konstytucyjny Chińskiej Republiki Ludowej, Warszawa 2006, s. 23.

10 M. Dargas, Idee..., *op. cit.*, s. 135.

hilizmu prawnego¹¹. Dopiero rok 1978 przyniósł kolejną zmianę w postaci okresu reform i otwarcia Chin na świat, powiązaną z uchwaloną właśnie wtedy trzecią w historii Konstytucją ChRL¹².

Obowiązująca, już czwarta w kolejności, Konstytucja ChRL została przyjęta na V sesji piątego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych 4 grudnia 1982 r. i od tego czasu była ona pięciokrotnie zmieniana: w roku 1988, 1993, 1999, 2004 i w 2018 r. Składa się ona z rozbudowanej preambuły i 143 artykułów podzielonych na cztery rozdziały: I. Zasady ogólne, II. Fundamentalne prawa i obowiązki obywateli, III. Struktura Państwa i IV. Flaga, Hymn, Godło i Stolica Państwa.

System prawny, który funkcjonuje w Chińskiej Republice Ludowej, mimo że formalnie jest uznawany za system prawa stanowionego, to jednak w praktyce jest on pewną hybrydą¹³: ze względu na tradycyjne elementy kontynentalnego systemu prawa (kodyfikacje), jak i nawiązania do systemu *common law*, szczególnie w prawie zobowiązań i w prawie spółek¹⁴.

Ideologia ChRL opiera się na sześciu filarach zapisanych w preambule chińskiej konstytucji; są to: marksizm-leninizm, myśl Mao Zedonga, teoria Deng Xiaopinga, koncepcja Trzech Reprezentacji, a także dodane do preambuły poprawką z 2018 r. koncepcja Naukowego spojrzenia na rozwój oraz myśl Xi Jinpinga dla nowej ery socjalizmu o chińskiej specyfice¹⁵. Bardzo ważny z perspektywy ostatnich dyskusji w Chińskiej Republice Ludowej jest również wprowadzony poprawką z 2018 r. termin: „socjalistyczne rządy prawa”. Wprowadzenie tego terminu do ideowej części Preambuły Konstytucji ChRL stanowi zwieńczenie zauważalnej od 2013 r. zmiany w oficjalnym dyskursie, z której wynika, że KPCh dąży do legitymizacji i umocnienia swojej pozycji w ChRL właśnie za pomocą koncepcji rządów prawa¹⁶. Dowodem tej tezy może być przykład, że obecny Przewodniczący ChRL Xi Jinping (习近平) stał się w 2018 r., w trakcie zaprzysiężenia na drugą kadencję, pierwszym przywódcą ChRL, który złożył przysięgę konstytucyjną¹⁷.

11 K. Sarek, Z mandatu Nieba. Podstawy sprawowania władzy politycznej w dawnych i współczesnych Chinach, (w:) E. Zajdler (red.), Zrozumieć Chińczyków. Kulturowe kody społeczności chińskich, Warszawa 2014, s. 47.

12 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 30.

13 M. Dargas, W jakim kierunku zmierza prawo Chińskiej Republiki Ludowej – ku systemowi *common law* czy kompleksowej kodyfikacji prawa?, „Gdańskie Studia Azji Wschodniej” 2012, nr 1, s. 67.

14 N.C. Howson, The Doctrine That Dared Not Speak Its Name – Anglo-American Fiduciary Duties in China’s Company Law and Case Law Intimations of Convergence, (w:) H. Kanda, K.S. Kim, C.J. Milhaupt (red.), A Decade After Crisis: Transforming Corporate Governance in East Asia, Tokio 2007, s. 198.

15 Konstytucja ChRL z 4 grudnia 1982 r., Preambuła.

16 M. Dargas, Idee..., *op. cit.*, s. 272.

17 President Xi Jinping is China’s first leader to swear an oath to the constitution, www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2137598/president-xi-jinping-chinas-first-leader-swear-oath (05.01.2019).

3. Władza ustawodawcza

Z perspektywy konstytucyjnej najwyższym organem władzy państwowej w Chińskiej Republice Ludowej jest Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych (OZPL)¹⁸. Jego stałym, więc działającym permanentnie, organem jest Stały Komitet Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych i to właśnie on, razem z OZPL, sprawują władzę ustawodawczą¹⁹. Działalność OZPL co do zasady nie podlega kontroli żadnego innego organu, ponieważ nawet badanie zgodności z konstytucją aktów prawnych zostało powierzone Parlamentowi, co osłabia system mechanizmów wzajemnej kontroli i równowagi organów państwowych, obecny w wielu innych porządkach prawnych²⁰. Używam sformułowania „co do zasady”, ponieważ – jak podaje Jan Rowiński – to właśnie Stały Komitet Biura Politycznego Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Chin sprawuje faktyczną kontrolę kierownictwa OZPL²¹. Niezależnie od tego umiejscowienie OZPL na najwyższej pozycji wśród organów państwowych skłania do uznania tego systemu za system rządów parlamentarnych, co potwierdza przytoczona poniżej charakterystyka i kompetencje OZPL.

OZPL, wybierane na pięcioletnią kadencję, składa się z deputowanych wybieranych w wyborach pośrednich w prowincjach, regionach autonomicznych, miastach wydzielonych, specjalnych regionach administracyjnych, a także deputowanych wybieranych z sił zbrojnych²².

OZPL działa w systemie sesyjnym, Stały Komitet OZPL zwołuje raz w roku sesje zwyczajne. Istnieją także sesje nadzwyczajne, które mogą zostać zwołane, gdy Stały Komitet OZPL uzna to za konieczne lub na wniosek co najmniej 1/5 ogólnej liczby deputowanych²³. W okresie międzysesyjnym większość kompetencji OZPL wykonywana jest przez jego Stały Komitet, zaś wyjątkiem są te kompetencje, które zastrzeżone zostały w konstytucji dla plenarnej sesji Parlamentu²⁴.

Oprócz Stałego Komitetu w skład OZPL wchodzi również inne organy, takie jak Prezydium OZPL, komisje parlamentarne i komisje śledcze. Prezydium kieruje pracami sesji OZPL i jest wybierane podczas każdej z nich. W XIII sesji OZPL (na lata 2018-2023) liczy ono 190 członków²⁵. Permanentnie działającymi organami OZPL są komisje parlamentarne, których konstytucja w swoim art. 70 przewiduje sześć. Są to: Komisja Mniejszości Etnicznych, Komisja Konstytucyjna i Prawna²⁶, Komisja Finan-

18 Konstytucja..., art. 57.

19 Konstytucja..., art. 58.

20 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 44.

21 *Ibidem*, s. 44.

22 Konstytucja..., art. 59.

23 Konstytucja..., art. 61.

24 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 45.

25 十三届全国人大一次会议主席团和秘书长名单 www.news.ifeng.com/a/20180304/56456423_0.shtml (30.12.2018).

26 Nazwa komisji zmieniona z Komisji Prawej, na podstawie poprawki do konstytucji z 2018 r.

sów i Gospodarki, Komisja Edukacji, Nauki, Kultury i Zdrowia, Komisja Spraw Zagranicznych oraz Komisja Chińskiej Diaspory. Istnieje również możliwość powołania komisji specjalnych, które na ten moment są cztery: Komisja Rozwoju Społecznego, Komisja Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości, Komisja Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych oraz Komisja Rolnictwa i Wsi²⁷. Wszystkie komisje specjalne w okresie pomiędzy sesjami OZPL działają dalej pod kierownictwem Stałego Komitetu. OZPL i jego Stały Komitet mogą także, uznając to za konieczne, powołać do zbadania konkretnych spraw komisje śledcze²⁸.

Zgodnie z art. 15 Ustawy o wyborach Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych oraz zgromadzeń przedstawicieli ludowych wszystkich szczebli z dnia 1 lipca 1979 r.²⁹ liczba deputowanych nie może przekroczyć 3000. Stały Komitet OZPL decyduje o liczbie deputowanych, a także o podziale mandatów, kierując się przy tym liczbą ludności w poszczególnych prowincjach, regionach autonomicznych i miastach wydzielonych pod kontrolą rządu centralnego³⁰. Ustawa o wyborach OZPL gwarantuje każdej uznanej mniejszości etnicznej, zależnie od jej rozmieszczenia i populacji, objęcie co najmniej jednego mandatu³¹. OZPL w XIII kadencji (na lata 2018-2023) składa się 2980 deputowanych³².

Mandat deputowanego jest zgodnie z art. 77 konstytucji mandatem związanym. Oznacza to, że deputowani podlegają kontroli ze strony wybierających ich jednostek i jednostki te mają prawo do ich odwołania. Deputowani mają prawo do zgłaszania interpelacji do Rady Państwa, ministerstw i komisji, które Radzie Państwa podlegają³³, a także do składania projektów i wniosków należących do zakresu kompetencji OZPL. Konstytucja ChRL przyznaje deputowanym zarówno immunitet formalny, jak i materialny. Ten pierwszy został uregulowany w art. 75 konstytucji i stanowi, że żaden deputowany OZPL nie może zostać aresztowany ani nie może być przeciwko niemu prowadzone postępowanie karne bez wyrażenia w tej kwestii zgody Prezydium bieżącej sesji OZPL, a w okresie między sesjami OZPL – bez zgody Stałego Komitetu OZPL. Immunitet materialny obejmuje zaś działalność deputowanego

27 第十三届全国人民代表大会第一次会议关于设立第十三届全国人民代表大会专门委员会的决定, www.npc.gov.cn/npc/bmzz/huaqiao/2018-03/13/content_2048696.htm (30.12.2018).

28 Konstytucja..., art. 71.

29 Ustawa o wyborach Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych oraz zgromadzeń przedstawicieli ludowych wszystkich szczebli z dnia 1 lipca 1979 roku, art. 16. Tekst ustawy tylko w języku chińskim, www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-08/31/content_1945577.htm (10.01.2019).

30 Ustawa o wyborach..., art. 16.

31 Ustawa o wyborach..., art. 17.

32 China elects 2,980 deputies to national legislature, www.xinhuanet.com/english/2018-02/23/c_136994898.htm (30.12.2018).

33 Konstytucja..., art. 72.

w ramach wykonywania swojego mandatu, zakazując pociągnięcia do odpowiedzialności deputowanych za ich wystąpienia i głosowania na posiedzeniach OZPL³⁴.

Kompetencje i funkcje OZPL wynikają z art. 62 Konstytucji i obejmują kilka obszarów. W kwestii funkcji prawotwórczej jest to: uchwalanie i zmiana konstytucji, uchwalanie i zmiana podstawowych ustaw z zakresu prawa karnego oraz prawa cywilnego, a także tych dotyczących organów państwowych, rozpatrywanie i zatwierdzanie planów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zatwierdzanie budżetu. Funkcja kreująca to: wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ChRL, zatwierdzanie kandydatury premiera i innych członków Rady Państwowej, wybór przewodniczącego Centralnej Komisji Wojskowej (CKW) i na jego wniosek zatwierdzanie kandydatur innych członków CKW, wybór prezesa Najwyższego Sądu Ludowego, a także wybór naczelnego prokuratora Najwyższej Prokuratury Ludowej oraz od roku 2018 wybór naczelnika Komisji Nadzoru Państwowego. Funkcje kontrolne to: kontrola wykonywania i przestrzegania konstytucji, ocena wykonywania planów rozwoju społeczno-gospodarczego i budżetu, zmiana lub uchylenie niewłaściwych decyzji Stałego Komitetu OZPL. OZPL podejmuje również decyzje o wojnie i pokoju, ustanawia prowincje, regiony autonomiczne, miasta wydzielone i specjalne regiony administracyjne. Wyliczenie z art. 62 konstytucji nie jest wyliczeniem enumeratywnym, a to za sprawą pkt 15 tego artykułu, który stanowi, że OZPL wykonuje również inne funkcje i kompetencje należące do najwyższego organu władzy państwowej. OZPL ma prawo odwołania ze stanowiska: przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ChRL, premiera, wicepremierów i innych członków Rady Państwowej, przewodniczącego i pozostałych członków CKW, prezesa Najwyższego Sądu Ludowego i naczelnego prokuratora Najwyższej Prokuratury Ludowej³⁵.

Stały Komitet OZPL jest spoiwem łączącym kolejne sesje Parlamentu, ponieważ w okresie między nimi, czyli właściwie przez większą część roku, to ten organ pełni zarówno funkcję ustawodawczą, jak i kontrolną³⁶. Składa się on z przewodniczącego, wiceprzewodniczących, sekretarza i członków, którymi zgodnie z art. 23 Ustawy o organizacji OZPL mogą być jedynie deputowani. OZPL ma prawo odwoływać członków Stałego Komitetu. Obowiązuje zakaz sprawowania przez członków Stałego Komitetu jakichkolwiek stanowisk w organach administracyjnych, nadzorczych, sądowych oraz w Prokuraturze³⁷. Kadencja Stałego Komitetu związana jest z kadencją OZPL i kończy się wraz z chwilą wyboru Stałego Komitetu kolejnej kadencji OZPL. Stały komitet odpowiada przez OZPL i ma obowiązek składać mu spr-

34 Konstytucja..., art. 75.

35 Konstytucja..., art. 63.

36 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 46.

37 Konstytucja..., art. 65.

wzodania ze swojej działalności³⁸. Przewodniczący Stałego Komitetu OZPL zajmuje w hierarchii partyjno-państwowej drugie miejsce³⁹.

Zgodnie z art. 67 Konstytucji do uprawnień Stałego Komitetu należą kompetencje z następujących obszarów: funkcja ustawodawcza: uchwalanie i zmiana ustaw niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji ustawodawczej OZPL, uzupełnianie i częściowa zmiana ustaw uchwalonych przez OZPL, zatwierdzanie niezbędnych zmian w planie rozwoju społeczno-gospodarczego i budżecie w okresie między sesjami OZPL; wykładnia konstytucji i ustaw, w tym prawo do uchylania niezgodnych z konstytucją lub ustawami aktów i decyzji Rady Państwowej oraz niezgodnych z aktami wyższego rzędu przepisów prawa miejscowego; kontrola działalności najwyższych organów państwa, z wyjątkiem przewodniczącego ChRL; ustalanie systemu stopni wojskowych i rang dyplomatycznych oraz inne kompetencje przyznane przez OZPL; powoływanie i odwoływanie sędziów Najwyższego Sądu Ludowego, prezesa Sądu Wojskowego, prokuratorów Najwyższej Prokuratury Wojskowej oraz naczelnego prokuratora Prokuratury Wojskowej, mianowanie i odwoływanie ambasadorów, ratyfikacja umów międzynarodowych, nadawanie orderów i odznaczeń, ułaskawienia, wprowadzenie stanu wojennego i wyjątkowego, ogłaszanie mobilizacji.

Zmiany w Konstytucji ChRL można dokonać na wniosek Stałego Komitetu OZPL lub na wniosek 1/5 deputowanych OZPL. Do ich przyjęcia wymagana jest większość 2/3 głosów wszystkich deputowanych⁴⁰. W kwestii ustaw i innych aktów prawnych wystarczy do ich przyjęcia większość zwykła głosów wszystkich deputowanych OZPL⁴¹.

Podsumowując analizę władzy ustawodawczej w kontekście postawionego pytania o zmianę systemu rządów w ChRL po ostatniej poprawce do konstytucji, należy zauważyć, że umiejscowienie OZPL na najwyższej pozycji wśród organów państwowych skłania do uznania tego systemu za system rządów parlamentarnych. Potwierdza to przytoczona powyżej charakterystyka i opisanie kompetencji OZPL, a w szczególności prawa do powoływania i odwoływania m.in. przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ChRL, premiera, wicepremierów i innych członków Rady Państwowej.

4. Władza wykonawcza

4.1. Przewodniczący i wiceprzewodniczący ChRL

Zgodnie z Konstytucją ChRL przewodniczący i wiceprzewodniczący Chińskiej Republiki Ludowej są wybierani przez OZPL⁴². Na przewodniczącego lub wi-

38 Konstytucja..., art. 69.

39 J. Rowiński, W. Jakóbiec, *System...*, *op. cit.*, s. 49.

40 Konstytucja..., art. 64.

41 Konstytucja..., art. 64.

42 Konstytucja..., art. 79.

ceprzewodniczącego ChRL mogą zostać wybrani obywatele, którzy osiągnęli wiek 45 lat oraz mają czynne i bierne prawo wyborcze. Kadencja przewodniczącego wiceprzewodniczącego jest taka sama jak OZPL. Ważna zmiana, która miała miejsce w związku z poprawką do konstytucji z 2018 r., to usunięcie z art. 79 zdania, które zakładało dwukadencyjność przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. W obecnym stanie prawnym, tj. na rok 2019, nie ma żadnego ograniczenia co do długości sprawowania tego stanowiska. Przewodniczący i wiceprzewodniczący pełnią swoje funkcje do czasu wyboru nowych osób na ten urząd przez OZPL następnej kadencji⁴³.

Przewodniczący ChRL, wykonując decyzje OZPL i jego Stałego Komitetu, ogłasza ustawy, mianuje i odwołuje premiera, wicepremierów, radców stanu, ministrów, przewodniczących komisji, kontrolera generalnego, sekretarza generalnego Rady Państwowej, przyznaje ordery państwowe i tytuły honorowe, ogłasza dekrety o amnestii, ogłasza wprowadzenie stanu wyjątkowego, ogłasza stan wojny i wydaje dekrety o mobilizacji. Przewodniczący reprezentuje ChRL, przyjmuje zagranicznych przedstawicieli dyplomatycznych; wykonując decyzje Stałego Komitetu OZPL, powołuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli za granicą i ratyfikuje lub wypowiada traktaty oraz ważne porozumienia zawarte z państwami obcymi⁴⁴. Wiceprzewodniczący ChRL wspomaga przewodniczącego w jego pracy i może pełnić funkcje oraz posiadać takie uprawnienia, jakie powierzy mu przewodniczący ChRL⁴⁵.

W przypadku zwolnienia się urzędu Przewodniczącego jego stanowisko obejmuje Wiceprzewodniczący, a w razie zwolnienia się urzędu Wiceprzewodniczącego w trakcie kadencji OZPL powinno wybrać nowego wiceprzewodniczącego w celu uzupełnienia wakatu⁴⁶. W razie zwolnienia się zarówno urzędu Przewodniczącego, jak i Wiceprzewodniczącego OZPL powinno wybrać nowe osoby na te stanowiska, a funkcję przewodniczącego tymczasowo ma pełnić przewodniczący Stałego Komitetu OZPL⁴⁷.

4.2. Rada Państwowa

Rada Państwowa, zwana Centralnym Rządem Ludowym, jest organem wykonawczym najwyższego organu władzy państwowej, jest też naczelnym organem administracji państwowej⁴⁸.

Rada Państwowa składa się z premiera, wicepremierów, radców stanu, ministrów, przewodniczących komitetów, kontrolera generalnego i sekretarza generalnego. Premier ponosi całkowitą odpowiedzialność za działanie Rady Państwowej, a ministrowie i przewodniczący komitetów ponoszą całkowitą odpowiedzialność za działalność

43 Konstytucja..., art. 83.

44 Konstytucja..., art. 80.

45 Konstytucja..., art. 82.

46 Konstytucja..., art. 84.

47 *Ibidem*.

48 Konstytucja..., art. 85.

ministerstw i komitetów. Premier wybierany jest przez OZPL na wniosek przewodniczącego ChRL i przez niego powoływany, pozostałych członków Rady Państwowej wybiera OZPL na wniosek premiera, a powołuje przewodniczący ChRL. W okresie międzysesyjnym OZPL zmian na stanowiskach członków rządu innych niż premier, wicepremierzy i radcy stanu dokonuje Stały Komitet OZPL na wniosek szefa rządu⁴⁹. Kadencja Rady Państwowej upływa jednocześnie z kadencją OZPL, a premier, wicepremierzy i radcy stanu mogą pełnić funkcję nie dłużej niż dwie kadencje⁵⁰.

Pracami Rady Państwowej kieruje premier wspierany przez wicepremierów i radców stanu, którzy wraz z sekretarzem tworzą Stałą Sesję Rady Państwowej⁵¹. Premier zwołuje posiedzenia Stałej Sesji oraz plenarne posiedzenia rządu i przewodniczy im. Art. 89 konstytucji zawiera bardzo obszerny, bo aż 18-punktowy, katalog kompetencji Rady Państwowej. Do kompetencji tych należy między innymi: wydawanie przepisów prawa administracyjnego, zarządzeń i decyzji na podstawie konstytucji i ustaw, inicjatywa ustawodawcza do OZPL i jego Stałego Komitetu, wdrażanie i realizowanie planów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz budżetu, a także określanie podziału kompetencji między administracją centralną a administracją na szczeblu prowincji, określanie podziału administracyjnego poniżej szczebla prowincji, jak również uchylanie decyzji administracyjnych organów niższych szczebli⁵².

Poszczególne ministerstwa i komitety wydawać mogą na podstawie ustaw i decyzji Rady Państwowej rozporządzenia, zarządzenia i wytyczne mieszczące się w zakresie ich kompetencji⁵³. Rada Państwowa odpowiada za swoje działania przed OZPL i jego Stałym Komitetem, jak również ma obowiązek składać tym organom sprawozdania ze swojej działalności⁵⁴. Brak w konstytucji przepisów regulujących odpowiedzialność solidarną Rady Państwowej, przez co przyjąć należy, że odpowiedzialność polityczną ponoszą członkowie Rady Państwowej indywidualnie, a dymisja premiera nie oznacza automatycznie dymisji całej Rady Państwowej⁵⁵.

4.3. Centralna Komisja Wojskowa

Centralna Komisja Wojskowa (CKW) jest organem, który sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi ChRL⁵⁶. Składa się ona z przewodniczącego, wiceprzewodniczących i członków, a jej kadencja trwa 5 lat, kończy się zaś wraz z kadencją OZPL⁵⁷. Przewodniczący CKW jest wybierany przez OZPL, a członkowie CKW

49 Konstytucja..., art. 67 ust. 9.

50 Konstytucja..., art. 87.

51 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 56.

52 Konstytucja..., art. 89.

53 Konstytucja..., art. 90.

54 Konstytucja..., art. 92.

55 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 59.

56 Konstytucja..., art. 93.

57 *Ibidem*.

na wniosek przewodniczącego CKW⁵⁸. Do podlegających zwierzchnictwu CKW sił zbrojnych należą: Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza, Chińska Zbrojna Policja Ludowa oraz milicje ludowe⁵⁹.

4.4. Wpływ zmian prawnych na system rządów

Należy zauważyć, że oprócz usunięcia z konstytucji kadencyjności przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ChRL nie doszło do zmiany kompetencji, które zostały mu nadane w ustawie zasadniczej, więc nie może być tu mowy o zaburzeniu systemu oddziaływań na siebie poszczególnych organów państwowych w systemie rządów. A zatem, moim zdaniem, poprawka do Konstytucji ChRL z 2018 r. nie zmieniła relacji na płaszczyźnie władza ustawodawcza – władza wykonawcza w Chinach i nie może być dowodem podpierającym tezę, że system rządów w ChRL zmierza z systemu parlamentarnego w system prezydencki.

5. Władza sądownicza i Prokuratura

Uznałem za zasadne opisanie władzy sądowniczej i Prokuratury w ChRL ze względu na potrzebę późniejszego porównania tych organów z nowo powstałymi Komisjami Kontroli, co pozwoli znaleźć odpowiednie miejsce tych drugich w strukturze organów władzy ChRL.

Władzę sądowniczą w ChRL sprawują sądy ludowe, do których należy Najwyższy Sąd Ludowy, sądy powszechne różnych szczebli, sądy wojskowe i inne sądy specjalne⁶⁰. Najwyższy Sąd Ludowy odpowiada przed OZPL i jego Stałym Komiteciem, a pozostałe sądy przed organami, które powołują ich sędziów, a zatem przed zgromadzeniami przedstawicieli ludowych odpowiedniego dla danego sądu szczebla⁶¹. Struktura sądów powszechnych jest czteroszczeblowa: najniżej w hierarchii znajdują się sądy szczebla podstawowego, następnie na poziomie miast znajdują się sądy szczebla średniego, sądy wyższego szczebla na poziomie prowincji, zaś najwyższą znajduje się Najwyższy Sąd Ludowy⁶². Sądy powszechne różnych szczebli podzielone są na izby: cywilne, karne, gospodarcze, administracyjne i inne w zależności od potrzeb⁶³. Postępowanie przed chińskimi sądami jest co do zasady dwuinstancyjne, wyjątek stanowią sprawy, w których w pierwszej instancji orzeka Najwyższy Sąd Ludowy, od którego orzeczeń nie można się już odwołać⁶⁴. Z art. 130 konstytucji można

58 Konstytucja..., art. 62 ust. 6.

59 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 59.

60 Konstytucja..., art. 129.

61 Konstytucja..., art. 133.

62 Y. Zou, An Introduction to the Civil Procedure System, (w:) Ł. Gołota, J. Hu, K. van der Borght, S. Wang (red.), Perspectives..., *op. cit.*, s. 98.

63 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 70.

64 *Ibidem*, s. 69.

wyinterpretować zasadę publiczności rozpraw sądowych, a oskarżony ma prawo do ochrony.

Najwyższym organem władzy sądowniczej, jak już to zostało wspomniane, jest Najwyższy Sąd Ludowy⁶⁵. Jego prezes jest wybierany przez OZPL na pięcioletnią kadencję, równoległą do kadencji Parlamentu i może być przez OZPL odwołany, swoje stanowisko nie może on zajmować dłużej niż dwie kadencje⁶⁶. Pozostałych sędziów powołuje i odwołuje Stały Komitet OZPL na wniosek Prezesa, w ich przypadku nie ma już ograniczenia co do długości kadencji⁶⁷. Najwyższy Sąd Ludowy sprawuje nadzór nad orzecznictwem wszystkich chińskich sądów⁶⁸.

Prokuratura jest w ChRL wyodrębnioną strukturą, na którą składają się: Najwyższa Prokuratura Ludowa, prokuratury miejscowe różnych szczebli, prokuratury wojskowe i inne prokuratury specjalne⁶⁹. Kadencja Naczelnego Prokuratora (NP) jest tożsama z kadencją OZPL, który go wybiera⁷⁰, a NP nie może pełnić swojej funkcji dłużej niż przez dwie kadencje⁷¹. Najwyższa Prokuratura Ludowa kieruje prokuraturami miejscowymi różnych szczebli, a prokuratury niższego szczebla podlegają zwierzchnictwu prokuratur szczebla wyższego⁷². Pewna sprzeczność zachodzi pomiędzy art. 136 a 138 konstytucji, ten pierwszy zakłada bowiem niezawisłość Prokuratury, zaś drugi – że Najwyższa Prokuratura Ludowa odpowiada przez OZPL, a prokuratury miejscowe odpowiadają przed zgromadzeniami odpowiednich szczebli. Taki stan rzeczy podaje w wątpliwość niezawisłość Prokuratury⁷³.

6. Komisje nadzoru

Komisje nadzoru to nowe organy dodane do Konstytucji ChRL w związku z poprawką z 2018 r. Zostały one uregulowane w przepisach od art. 123 do 127 konstytucji, a także w Ustawie o Nadzorze⁷⁴, ogłoszonej 3 marca 2018 r. Komisje nadzoru dzielą się na Komisję Nadzoru Państwowego, czyli centralny organ nadzoru, oraz komisje nadzoru różnych szczebli⁷⁵. Komisja Nadzoru Państwowego jest organem na-

65 Konstytucja..., art. 132.

66 Konstytucja..., art. 129.

67 Konstytucja..., art. 67 ust. 11.

68 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 70.

69 Konstytucja..., art. 135.

70 Konstytucja..., art. 62 ust. 9.

71 Konstytucja... art. 135.

72 Konstytucja..., art. 137.

73 J. Rowiński, W. Jakóbiec, System..., *op. cit.*, s. 70.

74 Ustawa o nadzorze z dnia 3 marca 2018 r. (中华人民共和国监察法) chińskojęzyczna wersja ustawy: www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-03/21/content_2052362.htm (14.06.2019).

75 Konstytucja..., art. 123.

czelnym w stosunku do lokalnych komisji nadzoru i kieruje ich pracami, odpowiada zaś przed OZPL oraz jego Stałym Komitetem; lokalne komisje nadzoru różnych szczebli odpowiadają przed odpowiednimi ze względu na szczebel Zgromadzeniami, które je wybrały, a także przed komisją nadzoru wyższego szczebla⁷⁶. Komisje nadzoru, niezależnie od szczebla, składają się z: przewodniczącego, wiceprzewodniczących i członków, a ich kadencja jest tożsama z kadencją OZPL (w przypadku KNP) lub kadencją odpowiedniego zgromadzenia danego szczebla (w przypadku lokalnych komisji nadzoru)⁷⁷. Warto też wspomnieć, że przewodniczący KNP nie może sprawować urzędu dłużej niż dwie kadencje⁷⁸.

Zdaniem Jinting Deng podjęcie decyzji o ustanowieniu komisji nadzoru doprowadziło do przekształcenia chińskiego modelu walki z korupcją z systemu dwutorowego w stronę utworzenia pojedynczej agencji do walki z korupcją, wchłaniającej w swoje szeregi zarówno istniejące już wcześniej struktury Centralnej Komisji Kontroli Dyscypliny Partyjnej, jak i specjalny antykorupcyjny pion Prokuratury⁷⁹. A zatem o ile komisje nadzoru nie naruszają pozycji władzy sądowniczej, o tyle w przypadku Prokuratury przejmą część jej kompetencji.

7. System partyjny ChRL

Ze względu na siedemdziesięciolecie istnienia ChRL warto także przeanalizować, jak wygląda system partyjny w roku 2019. Opisując partie w ChRL, na wstępie należy odróżnić od siebie dwa systemy partyjne, a mianowicie system monopartyjny i system hegemoniczny. Ten pierwszy to taki, w który występuje tylko jedna legalnie działająca partia, zaś system hegemoniczny cechuje istnienie więcej niż jednej partii, ale tylko jedna partia sprawuje funkcje kierownicze⁸⁰. W preambule do chińskiej Konstytucji określono system partyjny ChRL jako „wielopartyjny system współpracy i konsultacji politycznych pod przywództwem Komunistycznej Partii Chin”. Oprócz KPCh, której sekretarzem generalnym od 2017 r. ponownie został Xi Jinping (习近平)⁸¹, w ChRL działa jeszcze osiem innych partii; są to:

1. Rewolucyjny Komitet Chińskiej Partii Narodowej (中国国民党革命委员会), na którego przewodniczącego w trakcie XIII Zjazdu Rewolucyjnego Komi-

76 Konstytucja..., art. 126.

77 Konstytucja..., art. 124.

78 *Ibidem*.

79 J. Deng, The National Supervision Commission: A New Anti-corruption Model in China, "International Journal of Law, Crime and Justice", nr 52 (2018), s. 69-70.

80 D. Górecki (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 67.

81 中国共产党第十九届中央委员会第一次全体会议公报, www.gov.cn/zhuanti/2017-10/25/content_5234340.htm#1 (05.01.2019).

- tetu Chińskiej Partii Narodowej został wybrany w 2017 r. Wan Exiang (万鄂湘)⁸²,
2. Chińska Liga Demokratyczna (中国民主同盟), którego przewodniczącym jest od grudnia 2017 Ding Zhongli(丁仲礼)⁸³,
 3. Chińskie Stowarzyszenie Demokratycznej Budowy Państwa (中国民主建国会), którego przewodniczącym w grudniu 2017 r. został wybrany Hao Mingjin (郝明金)⁸⁴,
 4. Chińskie Stowarzyszenie Promowania Demokracji (中国民主促进会), którego przewodniczącym został wybrany Cai Dafeng (蔡达峰) w grudniu 2017 r. podczas XII Zjazdu Partii⁸⁵,
 5. Chłopsko-Robotnicza Demokratyczna Partia Chin (中国农工民主党), z przewodniczącym Chen Zhu(陈竺) na czele⁸⁶,
 6. Stowarzyszenie Naukowe Trzeciego Września (九三学社), którego przewodniczącym został wybrany 7 września 2017 r. Wu Weihua (武维华)⁸⁷,
 7. Chińska Partia Dążenia do Sprawiedliwości (中国致公党), której przewodniczącym na XV Krajowym Zjeździe Partii został wybrany Wan Gang (万钢)⁸⁸,
 8. Demokratyczna Liga Autonomii Tajwanu (台湾民主自治同盟), z przewodniczącą Su Hui (苏辉) na czele⁸⁹.

Ich znaczenie jest jednak marginalne, o czym świadczy między innymi ilość posiadanych deputowanych w XIII sesji OZPL, gdzie z całkowitej liczby 2980 mandatów aż 2175, czyli w zaokrągleniu 73%, przypadło KPCh⁹⁰. Tzw. „partie demokratyczne” zdobyły jedynie 378 mandatów, co daje w zaokrągleniu 12,7%, z czego Rewolucyjny Komitet Chińskiej Partii Narodowej uzyskał 43 mandaty, Chińska Liga Demokratyczna 55 mandatów, Chińskie Stowarzyszenie Demokratycznej Budowy Państwa 56 mandatów, Chińskie Stowarzyszenie Promowania Demokracji 55 mandatów, Chłop-

82 中国国民党革命委员会第十三次全国代表大会在京闭幕, www.xinhuanet.com/2017-12/24/c_1122159520.htm (05.01.2019).

83 中国民主同盟第十二届中央委员会主席、副主席、常务委员名单, www.xinhuanet.com/2017-12/10/c_1122087490.htm (05.01.2019).

84 郝明金当选民建中央主席(图/简历), renshi.people.com.cn/n1/2017/12/20/c139617-29719532.html (05.01.2019).

85 中国民主促进会第十二次全国代表大会在京闭幕, www.xinhuanet.com//2017-12/06/c_1122068247.htm (05.01.2019).

86 中国农工民主党第十六届中央委员会主席、副主席、常委名单, www.xinhuanet.com/2017-12/01/c_1122045733.htm (05.01.2019).

87 武维华任九三学社中央主席: www.xinhuanet.com/2017-12/07/c_1122075203.htm (05.01.2019).

88 肩斯重任 再启新程——访致公党中央主席万钢, www.xinhuanet.com/2017-12/05/c_1122063105.htm (05.01.2019).

89 台湾民主自治同盟第十次全盟代表大会在京闭幕, www.xinhuanet.com/2017-12/09/c_1122084804.htm (04.01.2019).

90 Exclusive: Demographics of the 13th NPC www.npcobserver.com/2018/03/10/exclusive-demographics-of-the-13th-npc/#_ftn1 (05.01.2019).

sko-Robotnicza Demokratyczna Partia Chin 54 mandaty, Chińska Partia Dążenia do Sprawiedliwości 38 mandatów, Stowarzyszenie Naukowe Trzeciego Września 64 mandaty, a Demokratyczna Liga Autonomii Tajwanu 13 mandatów⁹¹. Z powyższego wyliczenia wynika, że aż 427 mandatów przypadło deputowanym niezrzeszonym z żadną z wymienionych wyżej partii. Przedstawione wyżej proporcje w ilości mandatów, a także preambuła Konstytucji spełniają cechy przedstawionej wyżej definicji systemu partii hegemonicznej, którą w przypadku ChRL pozostaje od jej powstania KPCh. Stanowi to także dowód tezy postawionej na początku pracy, że chińskich system działa dwutorowo. Zmiany w KPCh wpływają bezpośrednio na zmiany w aparacie państwowym i odwrotnie – zmiany w aparacie państwowym oznaczają również zmiany w KPCh.

8. Wnioski końcowe

Jak starałem się przedstawić w niniejszym artykule, najnowsza poprawka do Konstytucji ChRL doprowadziła do wielu zmian w systemie konstytucyjnym Chińskiej Republiki Ludowej. Najważniejsze z nich to z pewnością usunięcie z art. 79 konstytucji zdania o dwukadencyjności Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego ChRL, nowy organ konstytucyjny, jakim jest Komisja Nadzoru Państwowego, a także wprowadzenie do konstytucji terminu „socjalistyczne rządy prawa”, z którym bezpośrednio jest związana decyzja Przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga o złożeniu przysięgi konstytucyjnej w czasie zaprzysiężenia go na drugą kadencję. Z poprawką do konstytucji związane jest także wiele pomniejszych zmian, które widoczne stały się dopiero po umiejscowieniu ich pośród reszty dotyczących tych kwestii przepisów.

Jednak dopiero całościowy opis konstytucyjnych ram systemu rządów w ChRL pozwolił odpowiedzieć na postawione na początku pytanie badawcze. Dzięki analizie kompetencji i wzajemnych relacji pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy dochodzimy do wniosku, że poprawka do Konstytucji ChRL z 2018 r. nie zaburzyła dotychczasowego układu sił i nie doprowadziła przez to do stopniowego przechodzenia systemu rządów w Państwie Środka z systemu parlamentarnego w system prezydencki, ponieważ wraz z wykreśleniem z Konstytucji ChRL ograniczenia co do kadencyjności przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ChRL nie doszło do znaczących zmian kompetencyjnych, ponadto powstanie komisji nadzoru, pełniących funkcję kontrolną, wzmocniło z perspektywy prawnej chińskie odpowiedniki mechanizmu oraz nie zaburzyło pozycji władzy sądowniczej. Niemniej jednak, choć nie ma na to bezpośrednich dowodów wynikających z analizy aktów prawnych, nowa poprawka do konstytucji z perspektywy politycznej, poprzez umocnienie roli przewodniczącego ChRL, może w przyszłości ułatwić wprowadzenie takich jak wspomniane

91 【名单】第十三届全国人大代表中的民主党派成员, www.tuanjiebao.com/2018-03/05/content_133980.htm (05.01.2019).

w problemie badawczym zmian chińskiego systemu rządów, o czym być może przekonamy się w niedalekiej przyszłości.

BIBLIOGRAFIA

- China elects 2,980 deputies to national legislature: www.xinhuanet.com/english/2018-02/23/c_136994898.htm.
- Dargas M., *Idee i zasady konstytucyjne chińskiego porządku prawnego*, Warszawa 2017.
- Dargas M., W jakim kierunku zmierza prawo Chińskiej Republiki Ludowej – ku systemowi common law czy kompleksowej kodyfikacji prawa?, „Gdańskie Studia Azji Wschodniej” 2012, nr 1.
- Dargas M., Wu L. (tłum.), *Konstytucja Chińskiej Republiki Ludowej*, Gdańsk 2012.
- Deng J., The National Supervision Commission: A New Anti-corruption Model in China, „International Journal of Law, Crime and Justice” 2018, nr 52.
- 第十三届全国人民代表大会第一次会议关于设立第十三届全国人民代表大会专门委员会的决议, www.npc.gov.cn/npc/bmzz/huaqiao/2018-03/13/content_2048696.htm.
- Górecki D. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Gołota Ł., Domestic Political and Economical System of China, (w:) Ł. Gołota, J. Hu, K. van der Borgh, S. Wang (red.), *Perspectives on Chinese Business and Law*, Cambridge 2018.
- 郝明金当选民建中央主席(图/简历), renshi.people.com.cn/n1/2017/12/20/c139617-29719532.html.
- Howson N.C., The doctrine that dared not speak its name – Anglo-american fiduciary duties in China’s company law and case law intimations of convergence, (w:) H. Kanda, K.S. Kim, C.J. Milhaupt (red.), *A Decade After Crisis: Transforming Corporate Governance in East Asia*, Tokio 2007.
- Li L., *Interpreting China’s Legal System*, Singapore 2018.
- Moccia L., The idea of „Law” in China: An Overview, (w:) Ł. Gołota, J. Hu, K. van der Borgh, S. Wang, *Perspectives on Chinese Business and Law*, Cambridge 2018.
- President Xi Jinping is China’s first leader to swear an oath to the constitution, www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2137598/president-xi-jinping-chinas-first-leader-swear-oath.
- Rowiński J., Jakóbiec W., *System konstytucyjny Chińskiej Republiki Ludowej*, Warszawa 2006.
- Sarek K., Z mandatu Nieba. Podstawy sprawowania władzy politycznej w dawnych i współczesnych Chinach, (w:) E. Zajdler (red.), *Zrozumieć Chińczyków. Kulturowe kody społeczności chińskich*, Warszawa 2014.
- 十三届全国人大一次会议主席团和秘书长名, www.news.ifeng.com/a/20180304/56456423_0.shtml.
- 台湾民主自治同盟第十次全盟代表大会在京闭幕, www.xinhuanet.com/2017-12/09/c_1122084804.htm.
- dnia 武维华任九三学社中央主席, www.xinhuanet.com/2017-12/07/c_1122075203.htm.
- Zheng Y., Fewsmith J., *China’s Opening Society: The Non-State Sector and Governance*, New York 2008.
- 中国农工民主党第十六届中央委员会主席、副主席、常委名单, www.xinhuanet.com/2017-12/01/c_1122045733.htm.

中国共产党第十九届中央委员会第一次全体会议公报, www.gov.cn/zhuanti/2017-10/25/content_5234340.htm#1.

中国国民党革命委员会第十三次全国代表大会在京闭幕, www.xinhuanet.com/2017-12/24/c_1122159520.htm.

中国民主促进会第十二次全国代表大会在京闭幕, www.xinhuanet.com//2017-12/06/c_1122068247.htm.

中国民主同盟第十二届中央委员会主席、副主席、常务委员名单, www.xinhuanet.com/2017-12/10/c_1122087490.htm.

中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法, www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/28/content_2032719.htm.

Zou Y., *An Introduction to the Civil Procedure System*, (w:) Ł. Gołota, J. Hu, K. van der Borcht, S. Wang (red.), *Perspectives on Chinese Business and Law*, Cambridge 2018.

Andrzej Pogłódek

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

a.poglodek@uksw.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5549-283X>

Legislacyjna, wykonawcza i sędziowska gałąź w konstytucji Górskiego Karabachu z 20 lutego 2017 roku

Legislative, Executive and Judicial Branch in the Nagorno-Karabakh Constitution
of 20 February 2017

Abstract: The subject of the article is the presentation of the system of government in the Nagorno-Karabakh Republic in the light of the Constitution of 20 February 2017, paying attention to the genesis and external conditions of the systemic changes in this country not recognized. The first basic law of this state was adopted only in 2006, and it constituted the basis of the Armenian republic of Karabakh until 2017. In terms of the regime, Nagorno-Karabakh was a republic of the presidential-parliamentary form of government. The constitutional regime of Nagorno-Karabakh was influenced by the achievements of the constitutional Republic of Armenia. Also, systemic changes carried out in 2017 were related to the previous amendment of the Constitution in Armenia. However, eventually they went in a different direction. In Nagorno-Karabakh, the president's power was strengthened, while in Armenia a model of parliamentary rule was introduced. However, the system of Nagorno-Karabakh is not a model presidential system but a systemic hybrid, which is becoming increasingly more common in the contemporary political landscape.

Keywords: Nagorno-Karabakh, Caucasus, unrecognized states, president, system of government

Słowa kluczowe: Górski Karabach, Kaukaz, państwa nieuznawane, prezydent, system rządów

1. Wprowadzenie

Przedmiotem pracy jest przedstawienie systemu rządów w Republice Górskiego Karabachu (Republice Arcach)¹ w świetle konstytucji z dnia 20 lutego 2017 r. Repu-

1 Zgodnie z nową Konstytucją Republiki Górskiego Karabachu oficjalną nazwą państwa jest Republika Arcach, przy czym jako równoważną można stosować nazwę Republika Górskiego Karabachu. Ta druga nazwa jest utrwalona w polskiej literaturze przedmiotu, w związku z czym jest

blika Górskiego Karabachu została proklamowana w 1991 r. na obszarze Nagorno-Karabachskiego Obwodu Autonomicznego (4400 km²), rejonu szaumianowskiego oraz gminy Getaszen (2527,8 km²), łącznie jest to 6927,8 km², z czego 1041 km² pozostaje pod kontrolą Republiki Azerbejdżanu. Oprócz tego Republika Górskiego Karabachu kontroluje kilka tysięcy kilometrów kwadratowych terenów do niej przyległych. Obecnie, według władz ze Stepanakertu, obszar Republiki Górskiego Karabachu obejmuje ponad 12 000 km² (z uwzględnieniem 1041 km² kontrolowanych przez Azerbejdżan). Wobec tego obszar faktycznie kontrolowany przez Republikę Górskiego Karabachu wynosi 11 500 km², co stanowi ok. 13,6% powierzchni Republiki Azerbejdżanu. Obszar ten jest podzielony na miasto Stepanakert oraz na siedem rejonów: askerański, hadrucki, kaszataski, martakercki, martuński, szaumiański, szuzyński². Nieuznawana Republika Górskiego Karabachu graniczy na zachodzie z Republiką Armenii, na północy i wschodzie z Republiką Azerbejdżanu, na południu z Islamską Republiką Iranu. Podjęcie tytułowego zagadnienia związane jest z uprzednimi zainteresowaniami autora problematyką ustrojów państw nieuznawanych i częściowo uznawanych³. Górski Karabach jest jednym z państw nieuznawanych powstałych po upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich⁴. Obecność tych podmiotów w krajobrazie politycznym przestrzeni poradzieckiej wpływa na politykę

w tekście stosowana jako pierwsza. Oprócz niej używana będzie również skrócona nazwa: Górski Karabach.

- 2 Zgodnie ze stanowiskiem Azerbejdżanu obszary zajmowane przez Republikę Górskiego Karabachu stanowią w podziale administracyjno-terytorialnym Republiki Azerbejdżanu rejon: Xocalı, Ağdam (około jednej czwartej kontrolowanej przez Azerbejdżan), Cəbrayıl, Füzuli (ponad połowa kontrolowana przez Azerbejdżan), Xocavənd (niewielka część kontrolowana przez Azerbejdżan), Zəngilan, Qubadlı, Laçın, Kəlbəcər, Tərtər (około jednej piątej kontrolowanej przez Azerbejdżan), Şuşa, Goranboy, Göygöl oraz miasta wydzielone Şuşa i Xankəndi.
- 3 Patrz: A. Pogłódek, *Konstytucja Republiki Osetii Południowej*, Warszawa 2016; *idem*, *Instytucja prezydenta Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B, s. 335-348; *idem*, *Konstytucja Republiki Abchazji*, Warszawa 2015; A. Pogłódek, B. Starzec, *Procedura zmiany Konstytucji Republiki Abchazji (na tle porównawczym)*, (w:) T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek, P. Śwital (red.), *Z najnowszej problematyki prawa publicznego i prawa prywatnego*, Lublin 2014; A. Pogłódek, *Instytucja prezydenta w Republice Abchazji*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989-2014*, Lublin 2015, s. 131-144; A. Pogłódek, B. Przywora, *Status prawno-konstytucyjny Gabinetu Ministrów w Republice Abchazji*, (w:) B. Szmulik, M. Paździor (red.), *Ewolucja...*, *op. cit.*, s. 145-155.
- 4 Powstały wówczas takie podmioty, jak: Republika Abchazji, Czeczeńska Republika Iczkerii, Republika Gagauzji, Republika Górskiego Karabachu, Republika Krymu, Naddniestrzańska Republika Mołdawska, Republika Osetii Południowej. O poradzieckiej podmiotowości prawnomiędzynarodowej i „fenomenie” państw faktycznych na obszarze b. ZSRR – patrz: А.Н. Сквозников, *Феномен непризнанных и частично признанных государств и особенности их право субъектности*, „Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право” 2011, nr 2; *idem*, *Применение права непризнанных государственных образований*, „Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право” 2013, nr 1.

wewnętrzna oraz zewnętrzna państw, na których obszarze *de iure* są one położone. Stąd rozważania o nich pojawiają się w pracach z zakresu stosunków międzynarodowych lub nauk o bezpieczeństwie. Nie podejmuje się jednak w tych tekstach refleksji nad ustrojem poradzieckich państw nieuznawanych. Podobnie w dziedzinie prawniczych badań ustrojowych można zauważyć zainteresowanie obszarem poradzieckim, nie pojawia się jednak zbyt wiele prac poruszających zagadnienia systemu rządów w Górskim Karabachu.

Niezależnie od nieuregulowanego statusu politycznego Republika Górskiego Karabachu od 1991 r. zdołała zbudować – mimo swojego trudnego położenia – struktury państwowe sprawujące na obejmowanym przez nią obszarze realną kontrolę. Ustrój Górskiego Karabachu na przełomie lat 1991/1992, podobnie jak w przypadku większości państw poradzieckich, cechował się przewagą parlamentu w systemie organów władzy państwowej. Jednakże konflikt z Azerbejdżanem wymusił zmiany w systemie rządów prowadzące ku wzmocnieniu władzy wykonawczej. W sierpniu 1992 r. utworzono Państwowy Komitet Obrony, którego przewodniczącym został ówczesny premier Górskiego Karabachu Robert Koczarian. Dopiero zakończenie gorącej fazy konfliktu umożliwiło formalną zmianę systemu rządów. 21 grudnia 1994 r. Rada Najwyższa Górskiego Karabachu zdecydowała o utworzeniu urzędu Prezydenta – pierwszym prezydentem został wybrany przez parlament Robert Koczarian. Przewidziano, że następne – już bezpośrednie – wybory prezydenta na pięcioletnią kadencję zostaną przeprowadzone za dwa lata. Jednakże aż do 2006 r. Górski Karabach nie posiadał ustawy zasadniczej, a materia ustrojowa była rozproszona w różnych aktach rangi ustawowej.

Pierwsza Konstytucja Górskiego Karabachu została przyjęta dopiero w 2006 r., dekret prezydenta Arkadija Gukasjana w sprawie przeprowadzenia referendum został podpisany 3 listopada 2006 r. Samo referendum konstytucyjne odbyło się 10 grudnia tego samego roku. Zgodnie z oficjalnymi danymi wzięło w nim udział 87,02% uprawnionych, z których aż 95,58% opowiedziało się za przyjęciem konstytucji⁵. Stanowiła ona podstawę ustroju ormiańskiej republiki w Karabachu aż do 2017 r. Pod względem ustrojowym Górski Karabach był republiką o prezydencko-parlamentarnej formie rządów. Podobnie jak w innych współczesnych państwach oprócz instytucji przedstawicielskich przewidziano w niej instytucję referendum. Znaczące miejsce w ustawie zasadniczej zajmowała problematyka praw podstawowych. Modelu rządów przyjętego w Konstytucji Górskiego Karabachu z 2006 r. nie można zamknąć w trójkącie: władza ustawodawcza – władza wykonawcza – władza sądownicza. Prezydent Górskiego Karabachu ujmowany był poza takim „podziałem władzy”, stanowiąc moderatora ustroju państwowego. Oprócz tego w ustroju państwa obecne były takie organy jak: obrońca praw człowieka, Rada Sprawiedliwości, Prokuratura, a Sąd

5 10 декабря 2006 г., www.cecncr.am/կայացած/հանրաքվե/10-դեկտեմբերի-2006թ/?lang=ru (j. rosyjski) (30.12.2019).

Najwyższy został wyposażony w uprawnienia związane z kontrolą konstytucyjności prawa⁶.

Kolejne zmiany ustrojowe w Górskim Karabachu zostały zainicjowane przez prezydenta Bako Saakjana, który w maju 2016 r. powołał komisję ds. reformy konstytucyjnej, mającą za zadanie przygotowanie projektu konstytucji. Początkowo komisja miała – na wzór Armenii – opracować projekt przewidujący parlamentarną formę rządów. Później jednak władze Górskiego Karabachu uznały, że ze względu na konflikt z Azerbejdżanem, przeciwnie do rozwiązań wprowadzonych w Armenii, należy wzmocnić głowę państwa. Ostatecznie przedstawiony został projekt przewidujący prezydencką formę rządów. Referendum w sprawie przyjęcia nowej konstytucji odbyło się 20 lutego 2017 r. Zgodnie z oficjalnymi danymi wzięło w nim udział 87,6% uprawnionych, z których 76% opowiedziało się za nową ustawą zasadniczą⁷. W wyniku tych zmian po upływie okresu przejściowego forma rządów zmieni się z mieszanej, zgodnej z konstytucją z 2006 r., na prezydencką. Przewidziano, że do 2020 r. w Górskim Karabachu będzie trwał tzw. okres przejściowy, w którym władzę będzie sprawował prezydent wybrany przez parlament. Na prezydenta został wybrany 19 lipca 2017 r. na podstawie art. 168 nowej konstytucji urzędujący prezydent Bako Saakjan⁸. Do wyboru wymagane było otrzymanie w tajnym głosowaniu dwóch trzecich głosów deputowanych. Po wyborze nowego-starego prezydenta zgodnie z nową konstytucją utworzony został przez prezydenta nowy rząd, którym – w związku z usunięciem urzędu premiera – bezpośrednio kieruje głowa państwa. Jednakże nowa konstytucja przewiduje, że prezydent może powierzyć prowadzenie posiedzenia rządu ministrowi państwa, który także na podstawie decyzji premiera może koordynować prace niektórych ministrów. Utworzenie przez prezydenta nowego rządu w wymiarze ustrojowym zakończyło proces wprowadzania zasadniczej części zmian ustrojowych. W 2020 r. w Górskim Karabachu mają się odbyć powszechne wybory prezydenckie oraz parlamentarne. Prezydent wybierany będzie tak jak dotychczas na pięcioletnią kadencję.

W pracy wykorzystana została przede wszystkim metoda dogmatyczna oraz metoda instytucjonalnoprawna, tj. analiza oraz interpretacja aktów prawnych, które pozwalają na odtworzenie systemu rządów przyjętego w nowej konstytucji Górskiego Karabachu. Pozwoliło to też na zwrócenie uwagi na pozaprawniczy kontekst kształtowania się Republiki Górskiego Karabachu oraz jej instytucji politycznych. Oprócz

6 Konstytucja Republiki Górskiego Karabachu z dnia 10 grudnia 2006 r., www.nankr.am/ru/1839 (30.01.2019).

7 Общие сведения, www.cecnkr.am/ընդհանուր-5/?lang=ru (30.12.2019).

8 Zgodnie z Konstytucją Górskiego Karabachu z 2006 r. w lipcu 2017 r. upływała druga pięcioletnia kadencja Bako Saakjana. Powinny się wówczas odbyć powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie, w których nie mógłby on kandydować. Zgodnie z nową konstytucją Bako Saakjan będzie mógł ubiegać się o urząd prezydenta Górskiego Karabachu w 2020 r. i 2025 r.

tego przedmiot artykułu wymagał sięgnięcia po metodę historycznoprawną w zakresie, w którym przedstawiona została geneza przyjęcia nowej ustawy zasadniczej.

Celem pracy jest przedstawienie systemu rządów w Republice Górskiego Karabachu przyjętego w ustawie zasadniczej z dnia 20 lutego 2017 r. przy zwróceniu uwagi na genezę oraz zewnętrzne uwarunkowania dokonanych zmian ustrojowych w tym nieuznanym państwie. Opracowując powyższe zagadnienie, przyjąłem, że:

1. Ustrój państwowy Górskiego Karabachu od jego powstania pozostaje zdeterminowany nieuregulowanym statusem prawnomiędzynarodowym tego organizmu państwowego oraz groźbą „odmrożenia” konfliktu zbrojnego z Republiką Azerbejdżanu.
2. Ustrój państwowy Górskiego Karabachu kształtuje się pod wpływem rozwiązań ustrojowych obecnych w Republice Armenii. Obecnie jednak ta „więź” ustrojowa została zerwana, bowiem zmiany ustrojowe w Górskim Karabachu przeprowadzone w 2017 r. przyniosły wzmocnienie władzy wykonawczej, podczas gdy w Republice Armenii model rządów prezydencko-parlamentarnych został zastąpiony modelem rządów parlamentarno-gabinetowych.
3. W Republice Górskiego Karabachu udało się stworzyć realnie funkcjonujący system polityczny, co znajduje potwierdzenie w regularnie przeprowadzanych wyborach parlamentarnych, prezydenckich oraz referendum ogólnokrajowych.
4. Powstały w wyniku zmian ustrojowych w Górskim Karabachu z 2017 r. system rządów jest modelem hybrydowym, a nie modelowym systemem rządów prezydenckich.

Ze względu na podjętą tematykę praca została oparta przede wszystkim na górnokarabachskich aktach prawnych, opracowaniach monograficznych oraz artykułach przede wszystkim w języku rosyjskim. Odnosząc się do literatury, należy zauważyć, że o ile nie brak opracowań dotyczących zagadnień z obszaru historii czy stosunków międzynarodowych, to inaczej jednak rzecz ma się z pracami podejmującymi zagadnienie ustroju Górskiego Karabachu – tych zdecydowanie brakuje.

2. Władza wykonawcza

Zgodnie z nową konstytucją prezydent jest głową państwa oraz zwierzchnikiem władzy wykonawczej⁹. Ustrojodawca uznał głowę państwa za gwaranta suwerenności, niepodległości, integralności terytorialnej i bezpieczeństwa Górskiego Karabachu¹⁰. Zgodnie z przyjętym systemem rządów prezydent wybierany jest na okres pięciu lat w wyborach bezpośrednich i powszechnych. Na prezydenta może zostać

9 Art. 87 konstytucji.

10 Art. 94 ust. 1 konstytucji.

wybrana każda osoba, która ukończyła 35 lat, przez ostatnie 10 lat jest obywatelem wyłącznie Górskiego Karabachu, przez ostatnie 10 lat stale mieszka na jego obszarze i posiada prawa wyborcze. Biernego oraz czynnego prawa wyborczego pozbawiona jest osoba uznana prawomocnym orzeczeniem sądu za niezdolną do czynności prawnych, a także skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne ciężkie przestępstwo i odbywająca karę. Biernego prawa wyborczego nie ma również osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie innych przestępstw i odbywająca karę. Ta sama osoba nie może być wybrana na prezydenta więcej niż dwa razy¹¹. Wybory przeprowadza się na 50 dni przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. Ustrojodawca wskazał również przyczyny przedterminowych wyborów prezydenta, którymi są: rezygnacja, śmierć, wyrażenie prezydentowi wotum nieufności, usunięcie prezydenta z urzędu, jak również rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego (dalej: ZN), przy czym podobnie jak w sytuacji „zwyczajnej” w wymienionych powyżej przypadkach odbywają się także przedterminowe wybory do ZN.

W każdym z tych przypadków prezydentem zostaje wybrany kandydat, na którego zagłosowała ponad połowa wyborców, którzy zagłosowali na wszystkich kandydatów. Jeśli kandydatów było więcej niż dwóch i na żadnego z nich nie zagłosowała ponad połowa wyborców, którzy zagłosowali na wszystkich kandydatów, to 14 dnia po głosowaniu przeprowadzana jest druga tura wyborów prezydenckich. W drugiej turze mogą wziąć udział dwaj kandydaci, na których zagłosowało najwięcej wyborców. W drugiej turze prezydentem wybrany zostaje ten kandydat, który otrzymał więcej głosów. Szczegóły wyborów prezydenckich określa Kodeks wyborczy¹². Prezydent obejmuje urząd w przewidzianym ustawą trybie na zwołanym w dzień otwarcia pierwszej sesji ZN specjalnym posiedzeniu, na którym składa przysięgę wobec narodu¹³.

Krąg powierzonych prezydentowi uprawnień jest znaczący. Zgodnie z konstytucją prezydent: a) kieruje polityką wewnętrzną i zewnętrzną państwa; b) sprawuje ogólne kierownictwo nad organami systemu administracji państwowej; c) określa strukturę i tryb działalności rządu, a także innych organów administracji państwowej; d) powołuje i odwołuje z urzędu ministra stanu, ministrów; e) zarządza własnością państwa, środkami finansowymi; f) w przewidzianych ustawą przypadkach dokonuje powołań na urzędy państwowe; g) może tworzyć organy konsultacyjne; h) reprezentuje Górski Karabach w kontaktach międzynarodowych, podpisuje umowy międzynarodowe, przedstawia umowy międzynarodowe do ratyfikacji ZN

11 Art. 88 ust. 1-2 w zw. z art. 48 w zw. z art. 89 ust. 1 konstytucji.

12 Art. 89 ust. 2-4 konstytucji.

13 Art. 90 konstytucji; art. 91 konstytucji. Przysięga brzmi: „Obejmując urząd prezydenta Republiki Arcach, przysięgam: ściśle wypełniać postanowienia konstytucji, szanować prawa i wolności człowieka i obywatela, zapewniać suwerenność, niepodległość, integralność terytorialną i bezpieczeństwo Republiki ku sławie Republiki Arcach i w imię dobrobytu narodu Arcachu”.

i podpisuje dokumenty ratyfikacyjne, zatwierdza, zawiesza lub wypowiada umowy międzynarodowe niewymagające ratyfikacji; i) powołuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych Górskiego Karabachu w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych; j) może wydać dekret o nieprzeprowadzaniu w okresie stanu wojennego wyborów lub referendum; k) może rozwiązać parlament, z wyjątkiem pierwszego roku od dnia otwarcia pierwszej sesji ZN, okresu wojny lub stanu nadzwyczajnego, a także w przypadku, gdy prezydent w okresie stanu wojennego wydał dekret o nieprzeprowadzaniu wyborów¹⁴; l) zwraca się do przewodniczącego ZN z wnioskiem o zwołanie nadzwyczajnej sesji lub posiedzenia ZN; ł) przedstawia ZN projekt budżetu państwa; m) występuje z inicjatywą ustawodawczą; n) zwraca się do ZN z wnioskiem o ogłoszenie amnestii; o) zwraca ustawę ZN do ponownego rozpatrzenia; p) może zwracać się z orędziem do narodu i ZN; q) na posiedzeniu ZN przedstawia coroczne sprawozdanie na temat przebiegu i wyników realizacji programu za rok poprzedni, a także programu na następny rok; r) przedstawia parlamentowi kandydaturę prokuratora generalnego. Na wniosek prokuratora generalnego powołuje i odwołuje z urzędów jego zastępców; s) powołuje jednego członka Najwyższej Rady Sądownictwa; t) w przypadku katastrofy lub innych sytuacji nadzwyczajnych podejmuje stosowne działania i zwraca się z orędziem do narodu, w razie konieczności ogłasza stan nadzwyczajny; u) nagradza orderami i medalami Republiki Arcach, nadaje wyższe stopnie wojskowe i honorowe, wyższe rangi dyplomatyczne i urzędowe; w) w przewidzianym ustawą trybie rozstrzyga o ułaskawieniu skazanych; y) w przewidzianych ustawą sytuacjach i trybie rozstrzyga sprawy związane z nadaniem obywatelstwa Republiki Arcach i utratą obywatelstwa; z) wydaje normatywne i indywidualne akty prawne – dekrety i zarządzenia¹⁵. Prezydent jest również naczelnym głównodowodzącym Sił Zbrojnych, powołuje i odwołuje z urzędów wyższe dowództwo Sił Zbrojnych i innych wojsk. Do pomocy w wykonywaniu swoich uprawnień w sferze bezpieczeństwa narodowego prezydent tworzy przy sobie organ konsultacyjny – Radę Bezpieczeństwa – i mu przewodniczy¹⁶.

Prezydentowi przyznany został przywilej nietykalności. Ustrojodawca wyłączył możliwość ścigania oraz pociągnięcia prezydenta – jak również byłego prezydenta – do odpowiedzialności za działania wynikające ze sprawowania urzędu głowy państwa. W przypadku pozostałych czynów możliwe jest pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności po zakończeniu sprawowania przez niego urzędu¹⁷. Prezydent

14 Uprawnienie przewidziane w lit. k) będzie przysługiwało prezydentowi wybranemu w wyborach powszechnych po zakończeniu okresu przejściowego.

15 Art. 93 konstytucji.

16 Art. 94 ust. 2-4 konstytucji.

17 Art. 92 konstytucji.

został objęty zasadą niepołączalności, która w jego przypadku nie zawiera żadnych wyjątków¹⁸. Jednakże jednocześnie w Górskim Karabachu przewidziano odpowiedzialność polityczną prezydenta przed ZN. Parlament może wyrazić prezydentowi wotum nieufności. Ustawa zasadnicza przewiduje również, że wniosek o wotum nieufności może zostać wniesiony nie wcześniej niż po roku sprawowania urzędu przez prezydenta. Nie może on zostać również wniesiony ani rozpatrzony w czasie wojny, stanu nadzwyczajnego (zakaz bezwzględny) oraz w przypadku wydania przez prezydenta dekretu o nieprzeprowadzaniu wyborów również w okresie stanu wojennego (zakaz względny). Projekt postanowienia ZN o wyrażeniu wotum nieufności wobec prezydenta poddawany jest pod głosowanie nie wcześniej niż 48 godzin i nie później niż 72 godziny po jego przedstawieniu. Postanowienie przyjmowane jest bezwzględną większością głosów konstytucyjnej liczby deputowanych w głosowaniu imiennym. W przypadku przyjęcia postanowienia o wyrażeniu wotum nieufności wobec prezydenta mandat prezydenta wygasa. Jeśli projekt tego postanowienia nie zostanie przyjęty, to podobny projekt może być przedstawiony nie wcześniej niż po roku¹⁹, przy czym postanowienia dotyczące egzekwowania odpowiedzialności politycznej głowy państwa będą miały zastosowanie dopiero po wyborze prezydenta w wyborach powszechnych, tj. po zakończeniu okresu przejściowego.

Prezydent Górskiego Karabachu ponosi również odpowiedzialność prawną (konstytucyjną). Przesłankami w tym przypadku jest zdrada państwa lub inne ciężkie przestępstwo. Prawo inicjatywy w tej sprawie ma co najmniej jedna trzecia ogólnej liczby deputowanych. W razie pojawienia się takiego wniosku – ZN, w celu otrzymania opinii w sprawie usunięcia prezydenta z urzędu, w postanowieniu przyjętym większością głosów ogólnej liczby deputowanych zwraca się do Sądu Najwyższego. Postanowienie o usunięciu prezydenta z urzędu na podstawie opinii Sądu Najwyższego przyjmowane jest przez ZN większością co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych. Usunięty z urzędu prezydent nie może uczestniczyć w przedterminowych wyborach²⁰.

W przypadku, w którym wykazano brak posiadania przez prezydenta biernego prawa wyborczego, jego ciężkiej choroby lub istnienia innych nieprzewidywalnych przeszkód na dłuższy czas czyniących niemożliwym pełnienie przez niego swoich obowiązków, ZN na podstawie opinii Sądu Najwyższego większością głosów ogólnej liczby deputowanych przyjmuje postanowienie o przedterminowym zakończeniu kadencji prezydenta²¹. Prezydent może również złożyć ZN rezygnację z urzędu. Re-

18 Art. 88 ust. 3 konstytucji.

19 Art. 96 konstytucji.

20 Art. 97 konstytucji.

21 Art. 99 konstytucji.

zygnacja nabiera mocy w terminie trzech dni od momentu opublikowania jej w określonym przez ustawę trybie²².

W przypadku wakat w urzędzie prezydenta do objęcia urzędu przez nowo wybranego prezydenta obowiązki prezydenta sprawuje przewodniczący ZN. W przypadku sprawowania przez przewodniczącego ZN obowiązków prezydenta obowiązki przewodniczącego ZN sprawuje zastępca przewodniczącego ZN. W tym okresie zabronione jest rozwiązywanie Zgromadzenia Narodowego, zarządzanie referendum, powoływanie lub odwoływanie z urzędu członków rządu, wyższego dowództwa Sił Zbrojnych i innych wojsk²³.

Konstytucja Górskiego Karabachu przewiduje również istnienie Rządu, stanowiącego kolegialny organ władzy wykonawczej, który na podstawie programu prezydenta i pod jego kierownictwem opracowuje i prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną państwa. Uprawnienia rządu określa Konstytucja, która przyznaje mu prawo do przyjmowania podustawowych aktów prawnych, jak również ustawy oraz dekrety prezydenta²⁴. Rząd jest organem powiązany z Prezydentem, któremu Konstytucja powierza zwoływanie i prowadzenie jego posiedzeń, przy czym ich prowadzenie prezydent może przekazać ministrowi stanu. Wyłącznie do prezydenta należy zatwierdzanie postanowień rządów. Po wyborach prezydenckich członkowie rządu kontynuują sprawowanie swoich obowiązków do czasu powołania nowego rządu. Rząd powstaje w terminie 21 dni od objęcia urzędu przez prezydenta. Prezydent po utworzeniu rządu ogłasza jego skład²⁵, a w terminie 21 dni po utworzeniu rządu – swój program²⁶. Rząd składa się z ministra stanu, któremu sama ustawa zasadnicza powierza koordynowanie prac ministrów, oraz z ministrów, którym powierzono samodzielne kierowanie powierzoną ich resortowi sferą działalności. Członkowie rządu objęci są zasadą niepołączalności, zgodnie z którą nie mogą obejmować nieumarunkowanego ich statusem stanowiska w innych organach państwowych i organach samorządu lokalnego, żadnego stanowiska w organizacjach komercyjnych, nie mogą prowadzić działalności gospodarczej ani wykonywać innej odpłatnej pracy oprócz pracy naukowej, edukacyjnej lub twórczej²⁷.

3. Władza ustawodawcza

Zgromadzenie Narodowe zostało scharakteryzowane jako organ przedstawicielski narodu, któremu konstytucja powierzyła sprawowanie władzy ustawodawczej,

22 Art. 98 konstytucji.

23 Art. 100 konstytucji.

24 Art. 101 konstytucji.

25 Art. 103 konstytucji.

26 Art. 104 konstytucji.

27 Art. 102 w zw. z art. 105 konstytucji.

kontroli nad władzą wykonawczą, uchwalanie budżetu państwa oraz wypełnianie innych funkcji. Uprawnienia parlamentu są określane przez konstytucję oraz ustawy, a tryb jego działalności – przez regulamin parlamentarny²⁸. ZN wybierane jest na okres pięciu lat w proporcjonalnym systemie wyborczym, co w Górskim Karabachu stanowi novum ustrojowe. Następane wybory do parlamentu przeprowadzane są równocześnie z wyborami na prezydenta. W Górskim Karabachu nie ma tzw. przerwy międzykadencyjnej, kadencja nowo wybranego ZN rozpoczyna się w dniu zakończenia poprzedniej kadencji²⁹. Ustrojodawca nie określił sztywno liczby deputowanych, ustanawiając jedynie, że parlament będzie się składać z nie mniej niż 27 i nie więcej niż 33 deputowanych. Określenie szczegółów systemu wyborczego do ZN powierzono ustawodawcy zwykłemu³⁰. Na deputowanego ZN może być wybrana każda osoba, która ukończyła 25 lat, przez ostatnie pięć lat jest obywatelem wyłącznie Republiki Arcach, stale mieszka w Republice Arcach przez ostatnie pięć lat i ma prawa wyborcze. Biernego prawa wyborczego pozbawiono ten sam krąg osób co w przypadku kandydatów na urząd prezydenta. Deputowany reprezentuje cały naród, nie jest ograniczony mandatem imperatywnym, kieruje się własnym sumieniem i przekonaniem³¹. Przewidziano również zasadę *incompatibilitas* – parlamentarzysta nie może obejmować nieuwarunkowanego swoim statusem stanowiska w innych organach państwowych lub organach samorządu lokalnego, żadnego stanowiska w organizacjach komercyjnych, nie może prowadzić działalności gospodarczej ani wykonywać innej odpłatnej pracy oprócz pracy naukowej, edukacyjnej lub twórczej³². Gwarancją wolnego wykonywania mandatu jest również immunitet materialny przyznany deputowanemu, wyłączający jego odpowiedzialność za wyrażone w ramach sprawowania mandatu deputowanego opinie lub głosowanie. W pozostałych przypadkach parlamentarysty objęci są immunitetem formalnym³³. Uregulowano również przesłanki wygaśnięcia mandatu deputowanego³⁴.

28 Art. 106 konstytucji.

29 Art. 108, art. 109 w zw. z art. 48 konstytucji.

30 Art. 107 konstytucji.

31 Art. 110 konstytucji.

32 Art. 111 konstytucji.

33 Art. 112 konstytucji. Postępowanie karne wobec deputowanego może być wszczęte tylko za zgodą ZN. Deputowany nie może być pozbawiony wolności bez zgody ZN z wyłączeniem sytuacji, gdy został zatrzymany w trakcie popełniania przestępstwa lub bezpośrednio po nim. W takim przypadku pozbawienie wolności nie może trwać dłużej niż 72 godziny. O pozbawieniu wolności deputowanego niezwłocznie zawiadamiany jest przewodniczący ZN (*ibidem*).

34 Mandat deputowanego wygasa w przypadku upływu kadencji ZN, rozwiązania ZN, utraty obywatelstwa Republiki Arcach lub nabycia obywatelstwa innego państwa, uprawomocnienia się wobec niego wyroku skazującego na karę pozbawienia wolności, uprawomocnienia się decyzji sądu o uznaniu go za osobę niezdolną do czynności prawnych, uznaniu za zaginionego lub zmarłego, śmierci, dymisji. Wygaśnięcie mandatu następuje również w przypadku nieuzasadnionej nieobecności na minimum połowie głosowań w ciągu każdego półrocza kalendarzowego, a także

Utrzymano sesyjny tryb prac parlamentu. Sesje zwyczajne ZN są zwoływane dwa razy w roku, przy czym określenie ich terminów przekazano do wyznaczenia w regulaminie parlamentarnym. Oprócz sesji zwyczajnych może zostać zwołana przez przewodniczącego ZN sesja nadzwyczajna lub posiedzenie nadzwyczajne z inicjatywy jednej czwartej deputowanych lub prezydenta. Ich termin i porządek określa inicjator³⁵. Posiedzenia ZN są otwarte, jednak na wniosek co najmniej jednej piątej ogólnej liczby deputowanych lub prezydenta ZN postanowieniem przyjętym większością głosów ogólnej liczby deputowanych przeprowadza posiedzenie zamknięte. Zabronione jest przeprowadzanie głosowań na posiedzeniu zamkniętym³⁶.

W konstytucji uregulowano również podstawy organizacji wewnętrznej parlamentu. ZN wybiera ze swojego składu przewodniczącego ZN, któremu powierzono reprezentowanie ZN i zapewnianie jego normalnej działalności, i jednego zastępcę. Wybierani są oni większością głosów ogólnej liczby deputowanych. Przewidziano, że projekt postanowienia o zmianie przewodniczącego ZN lub jego zastępcy może być wniesiony tylko w przypadku, jeśli została w nim przedstawiona nowa kandydatura na urząd przewodniczącego ZN lub jego zastępcy³⁷. Nietypowym rozwiązaniem jest ograniczenie do siedmiu liczby komisji stałych, których zadaniem, zgodnie z konstytucją, jest uczestniczenie w procesie ustawodawczym, w kontroli parlamentarnej oraz innych funkcjach ZN. W Górskim Karabachu zdecydowano się na przyjęcie rozwiązania stosowanego coraz częściej we współczesnych państwach, tj. zagwarantowania proporcjonalnego podziału miejsc w komisjach stałych (w tym urzędów ich przewodniczących) między frakcjami parlamentarnymi stosownie do ich liczebności³⁸. Oprócz komisji stałych utworzone mogą zostać również komisje tymczasowe, których zadaniem jest prowadzenie prac nad projektami poszczególnych ustaw, postanowień, oświadczeń i posłań ZN, a także są sprawy dotyczące etyki deputowanych i przedstawianie opinii odnośnie do nich ZN³⁹. Przewidziano także istnienie w parlamencie frakcji, których zadaniem jest „sprzyjanie tworzeniu woli politycznej” ZN. Do frakcji mogą przynależeć jedynie deputowani wybrani z listy jednej partii lub bloku partyjnego⁴⁰.

Podstawowe zadanie ZN stanowi uchwalanie ustaw. Prawo inicjatywy ustawodawczej zostało przyznane prezydentowi, deputowanemu oraz nie mniej niż dwóm i pół procenta obywateli posiadających prawa wyborcze. Obywatele wykonują to

w razie naruszenia wymogów art. 111 konstytucji. Wygaśnięcie mandatu deputowanego stwierdza SN – postanowieniem (art. 113 konstytucji).

35 Art. 114 konstytucji.

36 Art. 115 konstytucji.

37 Art. 117 konstytucji.

38 Art. 119 konstytucji.

39 Art. 120 konstytucji.

40 Art. 118 konstytucji. Szczegółowo tryb tworzenia oraz uprawnienia frakcji parlamentarnych uregulowano w art. 7-9 Regulaminu ZN.

prawo poprzez wniesienie do ZN projektu ustawy w trybie inicjatywy obywatelskiej⁴¹. W niektórych obszarach prawo inicjatywy ustawodawczej posiada jedynie głowa państwa; dotyczy to: a) ustawy określającej podział administracyjny państwa⁴², b) ustawy o amnestii⁴³, c) ustawy budżetowej, d) umowy międzynarodowej. W przypadku budżetu przewidziano, że prezydent przedstawia parlamentowi projekt budżetu nie później niż na 45 dni przed rozpoczęciem roku budżetowego. Budżet uchwalany jest przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w razie nieuchwalenia go w tym terminie wydatki do czasu jego uchwalenia rozliczane są w proporcjach budżetu za rok poprzedni⁴⁴. Przebieg procesu ustawodawczego został szczegółowo uregulowany w dziale 3 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, jednakże dokładne jego omówienie wykracza poza ramy pracy. Warto zauważyć, że regulamin jako zasadę przyjmuje procedowanie ustaw w dwóch czytaniach, czyni jednak wyjątek dla projektów ustaw związanych z umowami międzynarodowymi, które procedowane są w jednym czytaniu. Przewidziano również, że czas procedowania projektów ustaw wniesionych przez prezydenta jako pilne nie może przekraczać dwóch miesięcy. Poza wyjątkami przewidzianymi w konstytucji⁴⁵ ustawy – podobnie jak inne akty parlamentu⁴⁶ – są przyjmowane większością głosów parlamentarzystów uczestniczących w głosowaniu, obowiązuje jednakże kworum wynoszące ponad połowę składu parlamentu. Po uchwaleniu ustawy przez ZN przekazywana jest ona prezydentowi, który w terminie 21 dni może ją podpisać i zarządzić jej opublikowanie lub zwrócić parlamentowi do ponownego rozpatrzenia wraz ze swoimi uwagami i wnioskami. Parlament może przyjąć ustawę z uwzględnieniem wniosków prezydenta lub też odrzucić jego weto większością głosów ogólnej liczby deputowanych. Prezydent ma obowiązek w terminie 15 dni podpisać ponownie przyjętą przez ZN ustawę i zarządzić jej opublikowanie⁴⁷. Uwagę zwraca tu fakt, że prezydent został wyposażony w prawo weta ustawodawczego, jednak parlament może je przełamać bezwzględną większością głosów. Oznacza to, że większości parlamentarnej jego odrzucenie nie powinno sprawiać trudności, trzeba natomiast pamiętać, że konstytucja, zrównując kadencję prezydenta i parlamentu, dąży jednak do tego, by w parlamencie dominował ten sam obóz polityczny, z którego wywodzi się głowa państwa.

Należy zwrócić uwagę na uprawnienia ZN w obszarze stosunków międzynarodowych, obronności i bezpieczeństwa państwa, w których uwidacznia się potrzeba

41 Art. 122 konstytucji.

42 Art. 134 konstytucji.

43 Art. 129 konstytucji.

44 Art. 123 konstytucji.

45 Przykładowo konstytucja w art. 129 przewiduje, że ustawa o amnestii jest przyjmowana większością głosów ogólnej liczby deputowanych.

46 Parlament Górskiego Karabachu jest uprawniony do przyjmowania postanowień, oświadczeń i posań. Wszystkie wymienione akty są podpisywane i publikowane przez przewodniczącego ZN.

47 Art. 116 w zw. z art. 95 konstytucji.

współdziałania prezydenta z parlamentem. ZN na wniosek prezydenta poprzez przyjęcie ustawy ratyfikuje, zawiesza lub wypowiada umowy międzynarodowe – większością głosów ogólnej liczby deputowanych, przy czym krąg umów międzynarodowych, w przypadku których wymagany jest współudział parlamentu, ma określić ustawa. Zabroniono ratyfikacji umów międzynarodowych niezgodnych z konstytucją⁴⁸. Do ZN należy również przyjmowanie na wniosek prezydenta większością głosów ogólnej liczby deputowanych postanowienia o wypowiedzeniu wojny lub zawarciu pokoju. W razie braku możliwości zwołania posiedzenia parlamentu o wypowiedzeniu wojny rozstrzyga prezydent⁴⁹.

Odmienny mechanizm, przydzielający parlamentowi raczej rolę organu, który może zahamować działania prezydenta, przyznano ZN w przypadkach stanów szczególnego zagrożenia. Po wprowadzeniu stanu wojennego⁵⁰ lub ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego⁵¹ prezydent zwraca się z orędziem do narodu oraz w pierwszym przypadku może zarządzić powszechną lub częściową mobilizację, a w drugim podejmuje środki adekwatne do sytuacji. W obu tych przypadkach z mocy prawa niezwłocznie zwoływane jest specjalne posiedzenie ZN. Parlament większością głosów ogólnej liczby deputowanych może odwołać stan wojenny (stan nadzwyczajny) lub uznać za nieważne przeprowadzenie działań przewidzianych przez reżim prawny stanu wojennego (stanu nadzwyczajnego). Oprócz tego ZN większością głosów ogólnej liczby deputowanych może uchylić dekret prezydenta o nieprzeprowadzaniu w okresie stanu wojennego wyborów lub referendum w ciągu 48 godzin od jego przyjęcia. Reżim prawny stanu wojennego oraz stanu nadzwyczajnego regulowany jest przez ustawy, które są przyjmowane większością głosów ogólnej liczby deputowanych⁵². Konstytucja Górskiego Karabachu wyróżnia również reżim sytuacji nadzwyczajnej, której przesłanką wprowadzenia jest zapobieżenie katastrofom przyrodniczym lub przemysłowym mającym charakter klęski żywiołowej, a także likwidacja ich skutków. Reżim sytuacji nadzwyczajnej może zostać wprowadzony przez prezydenta na określony czas na całości lub części obszaru państwa. Podobnie jak w przypadku dwóch poprzednich stanów szczególnego zagrożenia szczegółły określa ustawa, jednakże do jej uchwalenia wymagana jest zwykła, a nie bezwzględna większość głosów⁵³.

Konstytucja zawiera postanowienia odnoszące się do kontroli parlamentarnej. Po pierwsze wyróżnić można środki kontroli w postaci ustnych zapytań oraz pisemnych interpelacji. Prawo zwracania się do prezydenta i rządu z ustnymi zapy-

48 Art. 128 konstytucji.

49 Art. 130 konstytucji.

50 Przesłanką jest zbrojna napaść na Górski Karabach, istnienie bezpośredniego zagrożenia napaścią lub wypowiedzenie wojny.

51 Przesłanką jest bezpośrednie niebezpieczeństwo zagrażające ustrojowi konstytucyjnemu.

52 Art. 131 w zw. z art. 132 ust. 4 konstytucji.

53 Art. 133 konstytucji.

taniami przyznano deputowanym zgodnie z regulaminem parlamentarnym⁵⁴. Prezydent i członkowie rządu odpowiadają na ustne zapytania deputowanych w trybie ustalonym w regulaminie ZN. Parlament w związku z zapytaniami deputowanych postanowień nie przyjmuje. Deputowani mają też prawo zwracać się do prezydenta i członków rządu z pisemnymi zapytaniami⁵⁵, przy czym na posiedzeniu parlamentu odpowiedzi na pisemne zapytania nie są udzielane⁵⁶. Frakcjom parlamentarnym przyznano prawo zwracania się do prezydenta i członków rządu z pisemnymi interpelacjami. Odpowiedzi na interpelacje przedstawiane są na posiedzeniu ZN⁵⁷. Oprócz tego na jednym z posiedzeń zwołanych w ciągu sesji zwyczajnej na wniosek nie mniej niż jednej czwartej ogólnej liczby deputowanych może odbyć się debata na aktualny temat stanowiący interes społeczny⁵⁸. Podobnie na wniosek jednej czwartej deputowanych z mocy prawa tworzona jest komisja śledcza w celu wyjaśnienia faktów dotyczących spraw należących do kompetencji ZN i stanowiących interes społeczny oraz w celu ich przedstawienia parlamentowi⁵⁹. Typowym uprawnieniem kontrolnym przyznanym również parlamentowi Górskiego Karabachu jest sprawowanie kontroli nad wykonywaniem budżetu, a także nad wykorzystywaniem pożyczek i kredytów otrzymanych od obcych państw i organizacji międzynarodowych. ZN po zapoznaniu się z opinią Izby Audytorskiej rozpatruje sprawozdanie roczne z wykonania budżetu i przyjmuje w tej sprawie postanowienie⁶⁰.

Zwrócić również należy uwagę na uprawnienia kreacyjne ZN. Organ ten uczestniczy w powoływaniu lub powołuje niektóre inne organy konstytucyjne. Przykładowo ZN wybiera na wniosek prezydenta na sześcioletnią kadencję większością trzech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych prokuratora generalnego. Jedna osoba nie może zostać wybrana prokuratorem generalnym więcej niż dwukrotnie. Konstytucja nie przewiduje przesłanek usunięcia prokuratora generalnego z urzędu, pozostawia-

54 Patrz: art. 109 Regulaminu ZN.

55 Patrz: art. 108 Regulaminu ZN.

56 Art. 125 konstytucji.

57 Art. 126 konstytucji. Tryb zwracania się z interpelacjami, odpowiedzi na nie i ich rozpatrzenia przez ZN określa Regulamin ZN w art. 110.

58 Art. 127 konstytucji.

59 Art. 121 konstytucji. Miejsca w komisji śledczej rozdzielane są proporcjonalnie pomiędzy deputowanych należących do frakcji. Liczbę członków komisji śledczej określa parlament. Komisji śledczej przewodniczy jeden z deputowanych, który złożył wniosek o jej powołanie, przy czym uprawnienia komisji śledczej w zakresie obrony i bezpieczeństwa może realizować tylko właściwa komisja stała parlamentu na wniosek co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby deputowanych. Uprawnienia mniejszości parlamentarnej zagwarantowano nie tylko przy powoływaniu i tworzeniu składu osobowego komisji śledczej, ale również przez nałożenie na organy państwowe, organy samorządu lokalnego i urzędników obowiązku na żądanie co najmniej jednej czwartej członków komisji śledczej – udzielenia komisji niezbędnych informacji odnoszących się do zakresu kompetencji komisji, jeśli udzielenie tych informacji nie zostało zabronione prawem; patrz szerzej: art. 20-26 Regulaminu ZN.

60 Art. 124 konstytucji.

jąc ich określenie ustawie, rozstrzyga jedynie, że do jego usunięcia z urzędu wymagana jest większość trzech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych ZN⁶¹. ZN wybiera Obróncę Praw Człowieka na sześcioletnią kadencję na wniosek właściwej komisji stałej ZN większością trzech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych⁶². Podobnie na wniosek właściwej komisji stałej ZN parlament dokonuje wyboru Izby Audytorskiej (dalej: Izba) na sześcioletnią kadencję większością trzech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych. Jedna i ta sama osoba nie może zostać wybrana członkiem, w tym również przewodniczącym, Izby więcej niż dwa razy. Przewidziano również, że w przypadku naruszenia wymogów niepołączalności i/lub apolityczności parlament wygasza mandat członka Izby większością co najmniej trzech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych⁶³.

Uwagę można również zwrócić na rolę władzy ustawodawczej w procesie powoływania sędziów. Zgodnie z Konstytucją przewodniczący sądów i sędziowie⁶⁴ w Górskim Karabachu są powoływani przez parlament większością głosów ogólnej liczby deputowanych na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa (dalej: Rada). Oznacza to, że ustrojodawca zdecydował się pozbawić prezydenta jednego z tradycyjnych uprawnień głowy państwa, jakim jest powoływanie sędziów, a powierzył to zadanie parlamentowi. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie, zapewnia bowiem większą kontrolę opinii publicznej oraz jawność procesu tworzenia korpusu sędziowskiego. Powołani przez ZN sędziowie są nieusuwalni i sprawują urząd do osiągnięcia 65 roku życia⁶⁵. Również ustanowienie w konstytucji sztywnego wieku przechodzenia w stan spoczynku należy uznać za rozwiązanie właściwe, uniemożliwia to bowiem polityczne manipulowanie wiekiem przechodzenia w stan spoczynku w celu uzyskania wpływu przez czynniki polityczne na kształt korpusu sędziowskiego, co jest możliwe w przypadku braku wyraźnie określonej granicy. Niezależnie od nieusuwalności sędziego uznaje się, że istnieją obiektywne przesłanki uzasadniające utratę urzędu sędziowskiego przed osiągnięciem wieku granicznego. Konstytucja przewiduje, że sędzia traci urząd przed 65 rokiem życia w przypadku: utraty obywatelstwa, uprawnienia się wyroku skazującego lub umorzenia prowadzonego wobec sędziego postępowania karnego na podstawach nieuniewinniających, uprawnienia się

61 Art. 146 w zw. z art. 147 konstytucji.

62 Art. 158, art. 159 Konstytucji Górskiego Karabachu.

63 Art. 160 w zw. z art. 161 Konstytucji Górskiego Karabachu.

64 Na sędziego SN może być powołany prawnik, który ukończył 35 lat, jest obywatelem Górskiego Karabachu, posiada prawa wyborcze, odznacza się wysokim poziomem zawodowym i ma co najmniej dziesięcioletni staż oraz wyższe wykształcenie, zaś na sędziego sądu pierwszej instancji i SA – prawnik będący obywatelem Górskiego Karabachu, posiadający prawa wyborcze, mający wyższe wykształcenie. Kandydaci na sędziów muszą również władać językiem ormiańskim. Ustawa zasadnicza upoważnia ustawodawcę zwykłego do ustanowienia dodatkowych wymogów wobec kandydatów na sędziów, jak również do ustanowienia okresu sprawowania urzędu przez przewodniczących sądów.

65 Art. 138 w zw. z art. 139 konstytucji.

decyzji sądu o uznaniu sędziego za niezdolnego do czynności prawnych, zaginionego lub zmarłego, rezygnacji z urzędu, śmierci sędziego. Oprócz tego przewidziano, że utrata urzędu następuje decyzją Rady w przypadkach: naruszenia wymogów niepołączalności, zajęcia się działalnością polityczną, niemożliwości sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, a także popełnienia poważnego naruszenia dyscyplinarnego.

Nowa konstytucja przewiduje zróżnicowany tryb zmiany swoich postanowień. W przypadku uchwalenia nowej konstytucji oraz zmian w rozdziałach 1-3, 6, 9 i 11 konstytucji, a także w artykułach 87-90, 92-94, 96 i 106, ustępie 1 artykułu 107, ustępie 1 artykułu 108 lub artykułach 109, 121, 131, 132 i 175 – przyjmowane są one tylko w drodze referendum. Prawo wystąpienia z inicjatywą zmian w tym zakresie posiada jedna trzecia deputowanych ZN, prezydent lub dziesięć procent obywateli posiadających prawa wyborcze, przy czym nawet w przypadku uchwalenia nowej konstytucji wykluczono możliwość zmiany art. 1-4 i 163 obecnej konstytucji. Przewidziano również, że referendum konstytucyjne zarządzane jest postanowieniem ZN przyjętym większością dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych ZN⁶⁶. Wydaje się, że w przypadku referendum konstytucyjnego będą obowiązywać rozwiązania przewidziane w art. 165 konstytucji, zgodnie z którym do przyjęcia zmian wymagane byłoby zagłosowanie za nimi przez ponad połowę uczestników referendum, stanowiących jednak nie mniej niż jedną czwartą obywateli uprawionych do wzięcia w nim udziału. W przypadku pozostałych artykułów konstytucji obowiązuje droga parlamentarna. Prawo inicjatywy ustrojodawczej przyznano w tym przypadku jednej trzeciej deputowanych ZN, prezydentowi oraz pięciu procentom obywateli posiadających prawa wyborcze. Zmiany uchwała ZN postanowieniem przyjętym większością co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych⁶⁷.

W Górskim Karabachu przewidziano również, że ustawy, a także najważniejsze sprawy życia państwowego poddawane są pod referendum w przypadkach i trybie określonych w ustawie o referendum. Ustrojodawca nie określił jednak podmiotów uprawnionych do zarządzania referendami, pozostawiając to zagadnienie do rozstrzygnięcia ustawodawcy zwykłego. Wydaje się, że może to w przyszłości prowadzić do sporów między prezydentem a parlamentem, przy czym ustrojowo wydaje się, że uprawnienie do zarządzania referendami powinno być wyłącznym uprawnieniem ZN, jednakże zarówno prezydent, jak też grupa obywateli powinni otrzymać prawo do wystąpienia z wnioskiem o zarządzanie referendami. Jak już wspomniano w niniejszym artykule, akt poddany pod referendum przyjmowany jest, jeśli zagło-

66 Szczegółowy tryb procedowania projektów zmian ustrojowych określają art. 78-80 Regulaminu ZN.

67 Art. 163 konstytucji.

sowała na niego ponad połowa uczestników referendum, jednak nie mniej niż jedna czwarta obywateli mających prawo do wzięcia w nim udziału⁶⁸.

4. Władza sądownicza

Przedstawiając system rządów, nie można pominąć władzy sądowniczej, bowiem przynajmniej niektóre jej organy wywierają wpływ na sprawowanie władzy politycznej. W przypadku Górskiego Karabachu jest to Sąd Najwyższy oraz Najwyższa Rada Sądownictwa. Konstytucja w art. 141-143 zawiera stosunkowo obszerne uregulowanie odnoszące się do Sądu Najwyższego. Zgodnie z nim SN, stanowiący najwyższą instancję sądowniczą, jak również organ kontroli konstytucyjności prawa, składa się z przewodniczącego SN i sześciu sędziów. Jako najwyższa instancja sądowa SN poprzez zmianę aktów sądowych w ramach określonych w ustawie uprawnień:

- a) zapewnia jednolite stosowanie ustaw i innych normatywnych aktów prawnych;
- b) usuwa fundamentalne naruszenia praw i wolności człowieka; SN sprawuje również konstytucyjny wymiar sprawiedliwości, zapewniając nadrzędność konstytucji.

Przy sprawowaniu konstytucyjnego wymiaru sprawiedliwości SN w określonym w ustawie trybie:

- a) bada na wniosek prezydenta, rządu, co najmniej jednej piątej deputowanych ZN zgodność z konstytucją ustaw, postanowień ZN, dekretów i zarządzeń prezydenta, postanowień rządu, podustawowych normatywnych aktów prawnych. Uprawnienie do inicjowania postępowania przed SN w tym zakresie posiadają również: każda osoba – w konkretnej sprawie, w której wydano ostateczny akt sądu, gdy wyczerpane zostały wszelkie środki obrony sądowej i kwestionowana jest konstytucyjność zastosowanego wobec niej tym aktem postanowienia normatywnego aktu prawnego, co doprowadziło do naruszenia jej podstawowych praw i wolności, utrwalonych w rozdziale 2 konstytucji, z uwzględnieniem również wykładni, jaką otrzymało dane postanowienie w praktyce stosowania prawa; prokurator generalny – w sprawach konstytucyjności postanowień normatywnych aktów prawnych dotyczących konkretnego postępowania prowadzonego przez Prokuraturę; obrońca – w sprawach zgodności wymienionych normatywnych aktów prawnych z postanowieniami rozdziału 2 konstytucji; organ samorządu lokalnego – w sprawie zgodności naruszających konstytucyjne prawa j.s.t. normatywnych aktów prawnych z konstytucją; sądy – w sprawie konstytucyjności normatywnego aktu prawnego podlegającego zastosowaniu w konkretnej sprawie, która jest

68 Art. 164, 165 konstytucji.

- przez nie rozpatrywana, jeśli mają uzasadnione podejrzenia co do jego konstytucyjności i uznają, że rozstrzygnięcie danej sprawy jest możliwe tylko poprzez zastosowanie tego normatywnego aktu prawnego;
- b) na wniosek ZN przed przyjęciem projektu zmian w konstytucji, a także poddawanych pod referendum projektów aktów prawnych określa ich zgodność z konstytucją;
 - c) na wniosek prezydenta bada przed ratyfikacją umowy międzynarodowej zgodność utrwalonych w niej zobowiązań z konstytucją;
 - d) rozstrzyga spory związane z decyzjami przyjętymi w wyniku: referendum na wniosek prezydenta lub frakcji parlamentarnych, wyborów prezydenckich na wniosek kandydatów na prezydenta, wyborów do ZN na wniosek partii lub bloków partyjnych, które wzięły udział w wyborach do ZN;
 - e) wydaje na wniosek co najmniej jednej piątej deputowanych ZN postanowienia w sprawie zakończenia sprawowania urzędu przed deputowanym;
 - f) wydaje na wniosek ZN⁶⁹ orzeczenie o istnieniu podstaw do usunięcia prezydenta z urzędu;
 - g) wydaje na wniosek ZN, rządu orzeczenie o istnieniu podstaw do przedterminowego zakończenia kadencji prezydenta;
 - h) wydaje na wniosek ZN, rządu w przewidzianych ustawą przypadkach postanowienia o zawieszeniu lub zakazie⁷⁰ działalności partii.

Szczegóły trybu występowania do SN określa ustawa. SN rozpatruje sprawę tylko na podstawie odpowiedniego wniosku.

Sąd Najwyższy przyjmuje postanowienia i wydaje orzeczenia, które są ostateczne i wchodzi w życie z dniem ich opublikowania. SN w swoim postanowieniu może przewidzieć późniejszy termin utraty mocy normatywnego aktu prawnego lub jego części niezgodnej z konstytucją. Postanowienia przewidziane w lit. h), a także orzeczenia przyjmowane są większością co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby sędziów SN, inne postanowienia – większością głosów ogólnej liczby sędziów. Jeśli orzeczenie SN jest negatywne, to sprawa, której dotyczy, zostaje wycofana z wokandy właściwego organu⁷¹.

Organem powiązany z władzą sądowniczą jest Najwyższa Rada Sądownictwa (dalej: Rada), która również nie jest organem nowym w ustroju Górskiego Karabachu, jako że poprzednia konstytucja z 2006 r. przewidywała istnienie Rady Sprawiedliwości. Rada zgodnie z konstytucją jest niezależnym organem państwowym, który

69 ZN w przypadkach przewidzianych w lit. f)-h) zwraca się do SN na podstawie postanowienia przyjętego większością głosów ogólnej liczby deputowanych.

70 Konstytucja w art. 46 ust. 2 przewiduje, że partie, które głoszą siłowe obalenie ustroju konstytucyjnego lub stosują siłę w celu obalenia ustroju konstytucyjnego, są antykonstytucyjne, a ich działalność jest zakazana na podstawie postanowienia SN.

71 Art. 143 konstytucji.

gwarantuje niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Składa się z pięciu członków, z których trzech wybieranych jest przez zgromadzenie ogólne sędziów spośród sędziów mających co najmniej pięcioletni staż sędziowski. Ustrojodawca przewidział, że do Rady powinni należeć sędziowie sądów wszystkich instancji. Członek Rady wybrany przez zgromadzenie ogólne sędziów nie może być przewodniczącym sądu. Po jednym członku Najwyższej Rady Sądownictwa powołują prezydent i ZN większością trzech piątych ogólnej liczby deputowanych spośród uczonych prawników i innych cieszących się autorytetem prawników będących obywatelami Górskiego Karabachu, posiadających prawa wyborcze, wysoki poziom zawodowy i mających co najmniej pięcioletni staż pracy zawodowej. Członek wybrany przez prezydenta i ZN nie może być sędzią. Konstytucja zapewnia więc przewagę w Radzie czynnikowi sędziowskiemu, przy czym gwarantuje równe prawa wyborcze oraz reprezentację poszczególnych kategorii sędziów. Zagwarantowano również, że przewodniczący Rady będzie wybierany spośród jej członków sędziowskich. Członkowie Rady wybierani są na okres pięciu lat bez prawa ponownego wyboru, co stanowi w ocenie autora niniejszego artykułu ważną gwarancję niezależności sprawowania urzędu – zarówno od polityków, jak i czynników środowiskowych.

Radzie powierzono: a) sporządzanie i zatwierdzanie listy kandydatów na sędziów, w tym listy kandydatów do awansu; b) przedstawianie ZN kandydatur na przewodniczących sądów i sędziów; c) rozstrzyganie kwestii wyrażenia zgody na wszczęcie postępowania karnego wobec sędziego lub na pozbawienie go wolności; d) rozstrzyganie kwestii pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej⁷²; e) rozstrzyganie kwestii zakończenia sprawowania urzędu przez sędziego; f) zatwierdzanie planu wydatków sądów i przedstawianie go rządowi do włączenia w przewidzianym ustawą trybie do projektu budżetu państwa. Konstytucja zawiera również uprawnienie ustawodawcy zwykłego do uregulowania w Kodeksie sądowym szczegółowego trybu wyboru członków Rady, trybu jej działalności oraz innych uprawnień⁷³.

5. Wnioski końcowe

Ustrój państwowy Górskiego Karabachu od jego powstania pozostaje zdeterminowany nieuregulowanym statusem prawnomiędzynarodowym tego organizmu państwowego oraz groźbą „odmrożenia” konfliktu zbrojnego z Republiką Azerbejdżanu. Stąd pierwsza ustawa zasadnicza Górskiego Karabachu została przyjęta dopiero w 2006 r, a wcześniej materia ustrojowa pozostawała rozproszona w różnych aktach ustawodawczych. Podobnie, przyjęcie nowej Konstytucji Górskiego Karaba-

72 Konstytucja przewiduje, że Rada w przypadku rozpatrzenia sprawy o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także w innych przypadkach przewidzianych w Kodeksie sądowym działa w charakterze sądu.

73 Art. 144 w zw. z art. 145 konstytucji.

chu w lutym 2017 r. pozostaje związane z jej otoczeniem międzynarodowym. Ustrój Górskiego Karabachu kształtował się pod wpływem rozwiązań ustrojowych obecnych w Republice Armenii. Obecnie jednak ta „więź” ustrojowa została zerwana, bowiem zmiany ustrojowe w Górskim Karabachu przeprowadzone w 2017 r. przyniosły wprowadzenie modelu rządów prezydenckich, podczas gdy w Republice Armenii model rządów prezydencko-parlamentarnych został zastąpiony modelem rządów parlamentarnych. Należy zauważyć, że pozycja ustrojowa prezydenta została w zasadzie ukształtowana zgodnie z założeniami systemu prezydenckiego. Zwrócić jednak należy uwagę na rozwiązania, które odchodzą od modelu. Ustrojodawca przewidział istotnie oprócz odpowiedzialności prawnej, ponoszonej w trybie impeachmentu za zdradę państwa lub inne ciężkie przestępstwo, w przypadku egzekwowania której parlament musi uzyskać opinię SN potwierdzającą zasadność zarzutów, również odpowiedzialność polityczną. W przypadku odpowiedzialności politycznej wymagana jest jedynie większość bezwzględna w ZN. Wydaje się, że głównym hamulcem zapobiegającym nadużywaniu tej instytucji jest to, że oznacza ona również przedterminowe wybory do parlamentu. Rząd został ujęty jako typowy organ wykonawczy Prezydenta, tym niemniej nie można wykluczyć, że praktyka ustrojowa może wzmocnić pozycję Ministra Stanu jako rzeczywistego kierownika bieżących prac Rządu ze względu na to, że Konstytucja powierza mu koordynowanie prac rządu oraz przewiduje, że prezydent może mu powierzyć prowadzenie jego posiedzeń, jednakże już nie uprawnienie do ich zwołania. Separację władzy ustawodawczej od wykonawczej podkreśla zarówno brak możliwości łączenia stanowisk w rządzie z mandatem parlamentarnym, jak również to, że przewodniczący parlamentu w przypadku tymczasowego sprawowania urzędu prezydenta przekazuje swoje obowiązki w ZN swojemu zastępcy.

W przypadku władzy ustawodawczej najważniejszą zmianę stanowi wprowadzenie proporcjonalnego systemu wyborczego. Równocześnie twórcy konstytucji dążyli do wykluczenia z systemu ustrojowego możliwości istnienia różnic politycznych między większością parlamentarną a prezydentem. Stąd wybory prezydenckie i parlamentarne odbywa się równocześnie, także w przypadku skrócenia kadencji jednego z tych organów. Jest to zasadne ze względu na położenie geopolityczne Górskiego Karabachu, bowiem wyklucza ryzyko istnienia w kraju trwałego kryzysu politycznego, który pozostawałby nierozwiązany przez dłuższy czas. Zmianą, która symbolicznie podkreśla odrębność Górskiego Karabachu, jest wymóg posiadania przez co najmniej pięć lat wyłącznie tamtejszego obywatelstwa oraz wymóg stałego zamieszkiwania przez ten okres na jego obszarze przy obsadzaniu wielu godności państwowych. Nie można jednak nie zauważyć, że w praktyce może to znacząco ograniczyć krąg osób posiadających czynne prawo wyborcze ze względu na to, że wielu obywateli Górskiego Karabachu posiada również obywatelstwo Armenii. Nowa Konstytucja w obszarze władzy ustawodawczej rozszerzyła również uprawnienia frakcji parlamentarnych. Na szczególnie pozytywną ocenę zasługują rozwiązania dotyczące

trybu powoływania i organizacji prac komisji śledczych. W obszarze procesu ustawodawczego utrzymane zostało weto ustawodawcze, jednakże może ono zostać odrzucone przez parlament bezwzględną większością głosów.

Zmiany ustrojowe nie objęły w zasadzie władzy sądowniczej, jak również organów kontroli i przestrzegania prawa. Nie zdecydowano się na utworzenie odrębnego organu kontroli konstytucyjności, pozostawiając uprzedni model, w którym tego typu sprawy rozpatrywane są przez SN. Sąd ten sprawuje kontrolę zarówno abstrakcyjną, jak i konkretną (pytania prawne, skargi konstytucyjne). W niektórych przypadkach (projekty zmian w Konstytucji, pytania referendalne oraz umowy międzynarodowe) przewidziano kontrolę obligatoryjną. SN orzeka również w sprawach wyborczych, jak również w sprawach zawieszenia lub delegalizacji partii politycznych. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem jest orzekanie przez SN w sprawach konstytucyjnych wyłącznie w pełnym składzie bezwzględną większością głosów, a w niektórych z nich większością dwóch trzecich głosów. W przypadku władzy sądowniczej najważniejszą zmianę stanowi powierzenie parlamentowi powoływania sędziów i przewodniczących sądów na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa. Ustrojodawca zdecydował się pozbawić prezydenta jednego z tradycyjnych uprawnień głowy państwa, jakim jest powoływanie sędziów, a powierzył to uprawnienie parlamentowi. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie, zapewnia bowiem większą kontrolę opinii publicznej oraz jawność procesu tworzenia korpusu sędziowskiego. Powołani przez ZN sędziowie są nieusuwalni i sprawują urząd do osiągnięcia 65 roku życia. Również ustanowienie w Konstytucji sztywnego wieku przechodzenia w stan spoczynku należy uznać za rozwiązanie właściwe, uniemożliwia bowiem zmianę wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku ustawą zwykłą, co pozbawia czynnik polityczny ważnego narzędzia kształtowania korpusu sędziowskiego. Usunięcie sędziego z urzędu należy do parlamentu, a do Rady. Wymieniona Rada nie jest nowym organem, od 2006 r. istniała bowiem Rada Sprawiedliwości, przy czym obecnie, oprócz zmiany nazwy, przewidziano, że Rada składa się z pięciu członków, z których trzech wybieranych jest przez zgromadzenie ogólne sędziów spośród sędziów mających co najmniej pięcioletni staż sędziowski. Ustrojodawca przewidział, że do Rady powinni należeć sędziowie sądów wszystkich instancji. Członek Rady wybrany przez zgromadzenie ogólne sędziów nie może być przewodniczącym sądu. Po jednym członku Najwyższej Rady Sądownictwa powołują Prezydent i ZN większością co najmniej trzech piątych ogólnej liczby deputowanych. Członek wybrany przez prezydenta i ZN nie może być sędzią. Konstytucja zapewnia więc przewagę w Radzie czynnikowi sędziowskiego, przy czym gwarantuje równe prawa wyborczego oraz reprezentację poszczególnych kategorii sędziów. Zagwarantowano również, że przewodniczący Rady będzie wybierany spośród jej członków sędziowskich. Członkowie Rady wybierani są na okres pięciu lat bez prawa ponownego wyboru co stanowi w mojej ocenie ważną gwarancję niezależności zarówno od polityków, jak i czynników środowiskowych sprawowania urzędu. Wymóg trzech piątych głosów ogólnej liczby deputowanych został również

wprowadzony w przypadku obsadzania innych urzędów konstytucyjnych: Prokuratora Generalnego, obrońcy Praw Człowieka czy członków Izby Audytorskiej, jak również odwoływania ich z urzędu. Ustanowienie w Konstytucji większości kwalifikowanej może mieć pozytywny wpływ na ich niezależność od władzy politycznej.

Podsumowując, zmiany ustrojowe w Górskim Karabachu z 2017 r. przyniosły wzmocnienie władzy prezydenckiej, jednakże powstały w ich wyniku model rządu jest modelem hybrydowym, a nie modelowym systemem rządów prezydenckich. Obecnie ze względu na trwający wciąż proces wprowadzania nowych rozwiązań w życie nie jest możliwe uwzględnienie praktyki ich stosowania.

BIBLIOGRAFIA

Poglódek A., *Konstytucja Republiki Osetii Południowej*, Warszawa 2016.

Poglódek A., *Instytucja prezydenta Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B.

Poglódek A., *Konstytucja Republiki Abchazji*, Warszawa 2015.

Poglódek A., Starzec B., *Procedura zmiany Konstytucji Republiki Abchazji (na tle porównawczym)*, (w:) T. Stanisławki, B. Przywora, Ł. Jurek, P. Światał (red.), *Z najnowszej problematyki prawa publicznego i prawa prywatnego*, Lublin 2014.

Poglódek A., *Instytucja prezydenta w Republice Abchazji*, (w:) B. Szmulik, M. Paździor (red.), *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989-2014 r.*, Lublin 2015.

Poglódek A., Przywora B., *Status prawno-konstytucyjny Gabinetu Ministrów w Republice Abchazji*, (w:) B. Szmulik, M. Paździor (red.), *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989-2014 r.*, Lublin 2015.

Сквозников А. Н., *Феномен непризнанных и частично признанных государств и особенности их право субъектности*, „Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право” 2011, nr 2.

Сквозников А. Н., *Применение права непризнанных государственных образований*, „Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право” 2013, nr 1.

Jerzy Szukalski

Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie

jerzy.szukalski@onet.eu

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9960-7571>

Ewolucja pozycji ustrojowej parlamentu Tadżykistanu w świetle reform konstytucyjnych w latach 1990-2016

Evolution of the Constitutional Position of the Parliament of
Tajikistan in the Light of Constitutional Reforms
in the Years 1990-2016

Abstract: The article discusses the evolution of the constitutional position of the parliament of Tajikistan in the period from 1990 till 2016, which initially was a unicameral legislature Supreme Council of the Tajik Soviet Socialist Republic, and since 1994 the unicameral Majlisi Oli, which in 1999 was subsequently transformed into a bicameral parliament. The basis for the analysis were the provisions of the revised Tajik Soviet Socialist Republic Constitution of 14 April 1978, the Constitution of Tajikistan of 6 November 1994 together with its amendments of 26 September 1999, 22 June 2003 and 22 May 2016. The functions of the parliament, its relations with other state authorities, as well as the state system of government are presented at some length. Furthermore, the political and tribal circumstances, which have a significant impact on the real constitutional position of the Tajik parliament, are also discussed. The final observations point to the existence of three stages in the development of the political position of the parliament, namely in 1990-1994, 1994-1999 and 1999-2016. Collectively these indicate that constitutional reforms resulted in a progressive decline in the position of the parliament in favour of executive power, especially that of the president, who became the dominant authority in the constitutional and political systems of Tajikistan.

Keywords: Tajikistan, parliament, constitution, president

Słowa kluczowe: Tadżykistan, parlament, konstytucja, prezydent

1. Wprowadzenie

Rozwój parlamentaryzmu w Tadżykistanie ma nieodległą historię. Jego początki datują się bowiem na 1907 r., kiedy to ludność dzisiejszego Tadżykistanu, wchodzą-

cego wówczas w skład carskiej Rosji, wzięła po raz pierwszy udział w wyborach parlamentarnych do II Dumy Państwowej. Wśród wybranych autochtonów znalazł się również Tadżyk – Tapszułat Abduchaliłow¹. Kolejny krótki epizod doświadczeń parlamentarnych związany był z istnieniem Autonomii Turkiestanu (jesień 1917 r. – wiosna 1918 r.), w której funkcjonował parlament pod nazwą Krajowego Zjazdu Muzułmanów. Dopiero po zajęciu przez bolszewików ziem Tadżykistanu i włączeniu ich w skład Rosji Radzieckiej, a następnie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), jako jednostki autonomicznej powstał pierwszy rodzimy tadżycki parlament. Początkowo był to Zjazd Rad Tadżyckiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, przemianowany w 1929 r. na Ogólnotadżycki Zjazd Rad (OZR). Konstytucja Tadżyckiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (Tadżyckiej SRR) z dnia 1 marca 1937 r. wprowadziła w miejsce OZR Radę Najwyższą Tadżyckiej SRR jako naczelny i jedyny organ władzy ustawodawczej, co następnie utrzymała Konstytucja Tadżyckiej SRR z dnia 14 kwietnia 1978 r. Rozwój parlamentaryzmu w warunkach państwa totalitarnego – jakim był ZSRR – był jednak mocno ograniczony i wszystkie organy władzy ustawodawczej w tworzonych przez bolszewików jednostkach terytorialnych miały jedynie charakter fasadowy².

„Pierestrojka” i rozpad ZSRR umożliwiły Tadżykistanowi odzyskanie niepodległości w 1991 r. oraz rozpoczęcie procesu gruntownych przeobrażeń ustrojowych, których deklaracyjnym celem była budowa demokratycznego państwa prawnego, opartego na wzorcach demokracji Europy Zachodniej. Transformacja systemowa w Tadżykistanie, której największa dynamika przypadła na lata dziewięćdziesiąte, przebiegała w bardzo trudnych warunkach. Szczególnie dramatyczny przebieg miała wojna domowa w latach 1992-1997, będącą starciem nomenklatury postkomunistycznej z aliansem opozycji islamskiej i demokratycznej, na co nałożyły się jeszcze antagonizmy regionalno-klanowe. Pomimo totalitarnej spuścizny radzieckiej, której efektem był brak społeczeństwa obywatelskiego, niski poziom kultury prawnej, a także brak doświadczeń w dziedzinie własnego konstytucjonalizmu, w Tadżykistanie – przynajmniej w wymiarze normatywnym – udało się zbudować porządek prawny zbliżony do standardów demokratycznych. W praktyce jednak wykształ-

1 Т.В. Котюкова, Туркестанское направление думской политики России (1905-1917 гг.), Москва 2008, s. 57-91; В.А. Дёмин, Правовые основы выборов в Государственную Думу Российской империи, www.rcoit.ru/elect_history/state_duma_russian_empire/16745/ (17.02.2019).

2 Конституция (Основной закон) Таджикской Советской Социалистической Республики (утверждена VI Съездом Советов Таджикской ССР 1 марта 1937 года), Сталинабад 1937, art. 20; Конституция (Основной закон) Таджикской Советской Социалистической Республики (принята на внеочередной восьмой сессии Верховной Рады Таджикской ССР девятого созыва 14 апреля 1978 года), Душанбе, 1979, art. 99; T. Bodio, T. Mołdawa, Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność, Warszawa 2007, s. 269-278.

cił się tam reżim autorytarny, który uosabia urzędujący nieprzerwanie od listopada 1994 r. prezydent Emomali Rachmon.

Rozwój parlamentaryzmu od pierwszych lat niepodległości i kształtowanie się pozycji ustrojowej tadżyckiego parlamentu – Rady Najwyższej Republiki Tadżykistanu, a od 1994 Madżlisi Oli – przebiegały w niezwykle trudnej i złożonej sytuacji wewnętrznej oraz ścierania się przeciwstawnych koncepcji ustrojowych państwa, tzn. parlamentarnego i prezydenckiego systemu rządów³. Należy też wskazać, że poza Madżlisi Oli funkcjonuje również odrębny parlament w GórnoBadachszańskim Obwodzie Autonomicznym (GBOA), stanowiącym część składową Tadżykistanu. Początkowo była nim Rada Deputowanych Ludowych GBOA, zaś od listopada 1994 r. funkcje parlamentu pełni tam Madżlis Deputowanych Ludowych GBOA, co zagwarantowano na podstawie unormowań zawartych w ustawach konstytucyjnych⁴.

Analiza ewolucji pozycji ustrojowej parlamentu Tadżykistanu wymaga omówienia zarówno elementów normatywnych określających pozycję tadżyckiej legislatury, tzn. konstytucyjnej zasady podziału władz, określenia suwerena, zasad działania parlamentu, jego funkcji, relacji z pozostałymi naczelnymi organami państwa oraz systemu rządów, jak również czynników pozanormatywnych, które niezależnie od regulacji konstytucyjnych decydują o rzeczywistej pozycji ustrojowej każdego parlamentu. W tym przypadku należy wskazać na uwarunkowania trybalne oraz system polityczny państwa, który w praktyce życia politycznego nie zawsze odpowiada regulacjom konstytucyjnym. W opracowaniu, z uwagi na ograniczone ramy objętościowe, pominięto natomiast omówienie ewolucji pozycji ustrojowej parlamentu GórnoBadachszańskiego Obwodu Autonomicznego.

W opracowaniu przyjęto układ chronologiczno-rzeczowy.

2. Pozycja ustrojowa parlamentu w okresie przełomu

Liberalizacja systemu totalitarnego w ZSRR, zapoczątkowana przez pierestrojkę, stała się impulsem do początkowo nieśmiałych przemian w republikach związkowych i autonomicznych. W Tadżyckiej SRR proces ten rozpoczął się latem 1989 r. i przebiegał pod ścisłą „kontrolą” władz republiki na czele z I sekretarzem Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Tadżykistanu (KC KPT) Kacharem Machkamowem.

3 T. Bodio, P. Załęski, Elity władzy w Azji Centralnej: tradycja – modernizacja – etnopolityka, Warszawa 2008, s. 239-240; П. Мулладжанов, Элиты у власти: таджикистанский опыт, www.unesco.kz/projects/omr_c/pechbilldushanber/pubister05.htm (20.02.2019).

4 Zob. Конституционный закон Республики Таджикистан № 303 от 30 июля 2007 года «О Горно-Бадахшанской автономной области» (по состоянию на 2 января 2018 года), www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=doc.fwx?rgn=18413 (19.02.2019); Конституционный закон Республики Таджикистан № 28 от 17 мая 2004 года «О местных органах государственной власти» (по состоянию на 30 мая 2017 года), www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=8244 (19.02.2019).

Władze te opowiadały się jedynie za bardzo umiarkowanymi reformami i utrzymaniem wpływów lokalnych elit partyjnych. W realiach Tadżyckiej SRR oznaczało to w istocie zachowanie wpływów przez grupy etniczno-klanowe, które pomimo represji i silnej indoktrynacji potrafiły skutecznie zaadaptować się w warunkach państwa totalitarnego. Największe wpływy w Tadżyckiej SRR utrzymywał klan leninabadzki, zasiedlający północną i najbardziej uprzemysłowioną część republiki, oraz klan kulabski, określane również jako klan południowy. W czasach radzieckich funkcję I sekretarza KC KPT i przewodniczącego Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR zajmował zazwyczaj przedstawiciel klanu leninabadzkiego, zaś kluczowe stanowiska w resortach siłowych i administracji gospodarczej obsadzał klan kulabski. Rywalizacja klanowa była szczególnie widoczna w obsadzie mandatów w Radzie Najwyższej Tadżyckiej SRR oraz w każdorazowych wyborach parlamentarnych, chociaż formalnie występowali w nich wyłącznie kandydaci partii komunistycznej, Komsomołu, związków zawodowych i tzw. kolektywów pracowniczych⁵.

W przededniu zainicjowanych przez „pierestrojkę” przemian Rada Najwyższa Tadżyckiej SRR była najwyższym organem władzy państwowej w republice – w myśl obowiązującej w całym Związku Radzieckim zasady jedności władzy państwowej. W Konstytucji Tadżyckiej SRR z dnia 14 kwietnia 1978 r., będącej odwzorowaniem Konstytucji ZSRR z dnia 7 października 1977 r., stanowił o tym przepis art. 99. Według uregulowań konstytucyjnych cała władza miała należeć do narodu, a jej realizacja była zarezerwowana wyłącznie dla rad deputowanych ludowych, którym były podporządkowane wszystkie pozostałe organy państwowe (art. 2). Zgodnie z zasadą centralizmu demokratycznego, wyrażoną w art. 3 ustawy zasadniczej, na szczycie drabiny rad deputowanych ludowych różnych szczebli Tadżyckiej SRR stała jej Rada Najwyższa. Konstytucja Tadżyckiej SRR przewidywała również w ogólnikowej formule przepisu art. 5 możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego w najważniejszych sprawach życia państwowego⁶. Ten ostatni przepis miał jednak wymiar przede wszystkim normatywny, bowiem w ciągu całej historii ZSRR i jednocześnie Tadżyckiej SRR odbyło się tylko jedno referendum ogólnokrajowe w dniu 17 marca 1991 r. – w warunkach rozpadającego się już wówczas Związku Radzieckiego⁷.

5 O.X. Шарафиева, Роль региональных кланов во внутренней политике Таджикистана «Вестник Томского государственного университета» 2012, nr 359, s. 98-100, www.cyberleninka.ru/article/n/rol-regionalnyh-klanov-vo-vnutrenney-politike-tadzhikistana (22.02.2019); Z. Cierpiński, Republika Tadżykistanu, (w:) W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 283; W. Jakubowski, S. Szaripov, *Partie polityczne i ruchy społeczne*, (w:) T. Bodio (red.), *Tadżykistan: historia – społeczeństwo – polityka*, Warszawa 2002, s. 258-259; P.C. Бобохонов, *История формирования этно-региональных кланов в Таджикистане*, www.ia-centr.ru/experts/21226 (22.02.2019).

6 Конституция (Основной закон) Таджикской..., *op. cit.*, art. 2, 3, 5 i 99.

7 E. Zieliński, *Referendum w Rosji*, (w:) M. T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa 1996, s. 154.

Rada Najwyższa Tadżyckiej SRR liczyła 350 deputowanych wybieranych w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i w głosowaniu tajnym (art. 86 i 100). Deputowani byli wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych według normy: jeden deputowany na 8 tys. mieszkańców. Czynne i bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom Tadżyckiej SRR, którzy ukończyli 18 lat. Kadencja Rady Najwyższej trwała pięć lat (art. 81).

Organami wewnętrznymi Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR były: przewodniczący, jego dwaj zastępcy, Prezydium Rady Najwyższej i komisje. W celu realizacji swoich zadań mogła ona powoływać również komisje śledcze (art. 114). Rada Najwyższa Tadżyckiej SRR obradowała w trybie sesyjnym. Sesje zwyczajne odbywały się dwa razy do roku. Natomiast sesje nadzwyczajne były zwoływane w razie potrzeby przez przewodniczącego Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR bądź na wniosek co najmniej 1/3 jej deputowanych (art. 102)⁸.

Do kompetencji Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR należały: przyjęcie Konstytucji Tadżyckiej SRR, wnoszenie do niej zmian i uzupełnień, zatwierdzanie planów dotyczących rozwoju ekonomicznego i socjalnego republiki oraz przyjmowanie sprawozdań z ich wykonania, przyjęcie budżetu państwowego republiki i sprawozdań z jego wykonania (art. 99), powoływanie Rady Ministrów Tadżyckiej SRR (art. 118) i Sądu Najwyższego Tadżyckiej SRR (art. 154), a także kontrola podległych jej organów państwowych (art. 115). Rada Najwyższa w zakresie swoich kompetencji uchwałała ustawy i przyjmowała uchwały (art. 104)⁹.

W okresie między sesjami Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR funkcjonowało permanentnie Prezydium Rady Najwyższej, stanowiące w tym czasie najwyższy organ władzy państwowej w republice. Było ono wybierane z grona deputowanych i w jego skład wchodził: przewodniczący, jego dwaj zastępcy, sekretarz i 11 członków (art. 109). Kompetencje Prezydium Rady Najwyższej obejmowały: wyznaczanie wyborów do Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR i lokalnych rad deputowanych ludowych; zwoływanie sesji Rady Najwyższej; koordynacja działalności komisji Rady Najwyższej; kontrolę przestrzegania Konstytucji Tadżyckiej SRR; wykładnię ustaw Tadżyckiej SRR; rozstrzyganie spraw dotyczących ustroju administracyjno-terytorialnego republiki; uchylanie lub zmianę uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów Tadżyckiej SRR; ratyfikację umów międzynarodowych, których stroną była Tadżycka SRR; wręczenie nagród i nadawanie tytułów honorowych Tadżyckiej SRR, stosowanie prawa łaski oraz nadawanie obywatelstwa Tadżyckiej SRR (art. 110). W zakresie swoich pełnomocnictw Prezydium Rady Najwyższej wydawało dekrety i postanowienia (art. 112)¹⁰.

8 Конституция (Основной закон) Таджикской..., *op. cit.*, art. 81, 86, 87, 100, 102 i 114.

9 *Ibidem*, art. 99, 115, 118 i 154.

10 *Ibidem*, art. 109, 110 i 112.

Deputowanym przysługiwał mandat imperatywny i mogli być oni odwołani przez wyborców w razie nienależytego wypełniania swoich obowiązków lub utraty zaufania (art. 94 i 98). Deputowanych chronił formalnie immunitet i nietykalność, bowiem pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej i aresztowanie wymagało zgody Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR, a w przerwach między jej sesjami zgody Prezydium Rady Najwyższej (art. 97)¹¹.

Pierwszą zmianą w ramach „pierestrojki”, która miała istotny wpływ na pozycję ustrojową Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR, było przyjęcie 24 sierpnia 1990 r. Deklaracji o suwerenności państwowej Tadżyckiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Na jej mocy wprowadzono bowiem podział władzy państwowej w republice na ustawodawczą, wykonawczą i sędowniczą, zrywając tym samym z radziecką zasadą jednolitości władzy (pkt 3). Deklaracja poszerzyła funkcje kreacyjne Rady Najwyższej, dając jej prawo do mianowania Prokuratora Tadżyckiej SRR, który przed nią miał być odpowiedzialny (pkt 5). Deklaracja gwarantowała też pluralizm polityczny, co otwierało drogę do uczestnictwa w wyborach parlamentarnych innych partii i organizacji społecznych niż partia komunistyczna i jej satelici (pkt 2)¹².

Z kolei 24 listopada 1990 r. przyjęto ustawę o utworzeniu urzędu Prezydenta Tadżyckiej SRR i porządku jego wyboru. Na jej podstawie utworzono urząd Prezydenta Tadżyckiej SRR, który miał być wybierany przez parlament. Ustawa określiła prezydenta jako głowę państwa, co zmniejszyło znaczenie Prezydium Rady Najwyższej. Należy podkreślić, że w czasach radzieckich było ono swoistą kolegiąną głową państwa. Szczególną pozycję miał też wówczas przewodniczący Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR. 30 listopada 1990 r. Rada Najwyższa Tadżyckiej SRR wybrała na urząd Prezydenta Tadżyckiej SRR swojego dotychczasowego przewodniczącego – Kachara Machkamowa.

Kolejne regulacje, istotne dla pozycji ustrojowej Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR, wprowadziła ustawa z dnia 1 grudnia 1990 r. o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Tadżyckiej SRR. Zgodnie z ustawą Prezydent Tadżyckiej SRR stał się organem władzy wykonawczej i szefem Rady Ministrów, która jednak nadal podlegała wyłącznie Radzie Najwyższej i ponosiła przed nią odpowiedzialność. W zakresie stosunków z Radą Najwyższą Prezydent Tadżyckiej SRR otrzymał uprawnienia, które obejmowały: podpisywanie ustaw, prawo inicjatywy ustawodawczej i weta zawieszającego. Ustawa zawetowana przez prezydenta wymagała do jej przyjęcia większości 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych Rady Najwyższej. Odnośnie do kompetencji kreacyjnych prezydent otrzymał prawo zgłaszania i przedstawiania Radzie Najwyż-

11 *Ibidem*, art. 94, 97 i 98.

12 Декларация о государственном суверенитете Таджикской Советской Социалистической Республики, принятая 24 августа 1990 года на второй сессии Верховного Совета Таджикской ССР двенадцатого созыва, [www.gorby.ru/userfiles/tadgikistan\(1\).pdf](http://www.gorby.ru/userfiles/tadgikistan(1).pdf) (24.02.2019).

szej kandydatur na stanowiska przewodniczących Komitetu Kontroli Państwowej Tadżyckiej SRR i Sądu Najwyższego, Głównego Arbitra Państwowego oraz Prokuratora Tadżyckiej SRR i jego zastępców. W zakresie swoich kompetencji Prezydent Tadżyckiej SRR otrzymał możliwość wydawania dekretów, rozporządzeń i postanowień¹³.

Nieudany pucz moskiewski, zorganizowany przez zwolenników restytucji radzieckiego ładu w dniach 19-21 sierpnia 1991 r. przyspieszył dalsze przemiany ustrojowe w republice i obranie przez tamtejsze elity kursu niepodległościowego. Pod wpływem opozycji Rada Najwyższa Tadżyckiej SRR 31 sierpnia potępiła pucz jako antykonstytucyjny przewrót państwowy w ZSRR i podjęła decyzję o ogłoszeniu niepodległości republiki. Przyjęcie formalnego aktu – Oświadczenia o niepodległości państwowej Republiki Tadżykistanu – nastąpiło 9 września 1991 r. Rada Najwyższa podjęła też wówczas uchwałę o zmianie nazwy państwa na „Republikę Tadżykistanu”, co również zmieniło nazwę parlamentu na „Radę Najwyższą Republiki Tadżykistanu”. Następnego dnia przyjęto ustawę o organizacji wyborów Prezydenta Republiki Tadżykistanu, na mocy której pozbawiono parlament prawa wyboru prezydenta, wprowadzając wybory powszechne głowy państwa¹⁴. Tymczasem ugrupowania opozycyjne, wśród których największe znaczenie miały Demokratyczna Partia Tadżykistanu i Partia Islamskiego Odrodzenia Tadżykistanu, zażądały już w jesieni 1991 r. rozwiązania Rady Najwyższej i powołania Zgromadzenia Ludowego, czyli Madżlisu, w którym mogliby zasiąść przedstawiciele wszystkich tadżyckich ugrupowań i partii politycznych. Nowy parlament miał funkcjonować w „okresie przejściowym” do czasu wejścia w życie nowej konstytucji¹⁵.

3. Pozycja ustrojowa parlamentu w latach 1992-1999

W warunkach wojny domowej, która rozpoczęła się w maju 1992 r., oraz zajęcia stolicy przez ugrupowania opozycyjne w Chodżencie w dniach od 16 listopada do 3 grudnia odbyła się XVI sesja Rady Najwyższej Republiki Tadżykistanu. W trakcie sesji przyjęto szereg ustaw, wśród których największe znaczenie dla pozycji ustrojowej parlamentu miała ustawa o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Re-

13 T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje... op. cit.*, s. 281-282; Н. Борисов, Президентство на постсоветском пространстве: процессы генезиса и трансформаций, Москва 2018, s. 75-76; А. Скарборо, Переоценка социального беспорядка: Таджикистан и экономический крах перестройки, www.caa-network.org/archives/7338 (25.02.2019); А. Мамодазимов, Об исторической миссии и перспективе национального парламентаризма, <http://old.news.tj/tj/node/131093> (25.02.2019).

14 T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje... op. cit.*, s. 283-287.

15 *Ibidem*, s. 287-289; М. Lang, Война domowa i proces pokojowy, (w:) *Tadżykistan... op. cit.*, s. 154-161; З. Ализода, Эволюция парламентаризма в республике Таджикистан «Центральная Азия и Кавказ» 2008, nr 2 (56), www.cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-parlamentarizma-v-respublike-tadzhikistan (25.02.2019).

publiki Tadżykistanu. Przyjęte na jej mocy rozwiązania zakładały likwidację urzędu Prezydenta Republiki Tadżykistanu. Jednocześnie ustawa przekazała dotychczasowe kompetencje prezydenta przewodniczącemu Rady Najwyższej Republiki Tadżykistanu, który miał pełnić obowiązki głowy państwa. 19 listopada 1992 r. przewodniczącym Rady Najwyższej został Emomali Rachmon¹⁶.

Dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość polityczna niepodległego Tadżykistanu wymagała opracowania zupełnie nowej konstytucji. W listopadzie 1993 r. utworzono grupę roboczą ds. przygotowania projektu nowej ustawy zasadniczej. Grupa ta w ciągu 6 miesięcy przygotowała dwa projekty konstytucji: pierwszy zakładał przyjęcie rozwiązań ustrojowych właściwych dla republiki prezydenckiej, zaś drugi – republiki parlamentarnej. Z akceptacją parlamentu, nie bez zabiegów Emomali Rachmona, spotkał się projekt konstytucji zakładający przyjęcie modelu republiki prezydenckiej. W lipcu 1994 r. na XIX sesji Rady Najwyższej Republiki Tadżykistanu przyjęto ustawę o reformie konstytucyjnej Republiki Tadżykistanu, o porządku przyjęcia i wprowadzenia w życie Konstytucji Republiki Tadżykistanu, której nadano rangę ustawy konstytucyjnej (art. 15)¹⁷. W oparciu o tę ustawę 6 listopada 1994 r. odbyło się referendum ogólnokrajowe, w którym za przyjęciem nowej konstytucji opowiedziało się 90% obywateli przy obecności 95% uprawnionych do głosowania. W przeprowadzonych jednocześnie tego dnia wyborach prezydenckich zwyciężył Emomali Rachmon, uzyskując poparcie 58% głosów¹⁸.

Konstytucja składa się z preambuły, 10 rozdziałów i 100 artykułów. Ustawa zasadnicza w przepisie art. 6 stanowi, że „W Tadżykistanie naród jest nosicielem suwerenności i jedynym źródłem władzy państwowej, którą realizuje bezpośrednio, a także przez swoich przedstawicieli” (tłum. wł.)¹⁹. Władza państwowa w systemie konstytucyjnym Tadżykistanu jest sprawowana w formie demokracji przedstawicielskiej, czyli za pośrednictwem organów wybieralnych – Prezydenta Tadżykistanu i Madżlisi Oli – wskazanych w dalszej części przywołanego przepisu, a także w formie demokracji bezpośredniej przy wykorzystaniu instytucji referendum ogólnokrajowego²⁰.

16 T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 290.

17 W przedmiotowej ustawie brakuje jednak daty dziennej przyjęcia jej przez parlament, zob. Закон Республики Таджикистан № 13 от 1994 года «О конституционной реформе в Республики Таджикистан, о порядке принятия и введения в действие Конституции Республики Таджикистан», skan w zbiorach autora.

18 И.Р. Абдуллоев, Из истории реформирования политической системы в Таджикистане «Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики» 2013, nr 3 (55), s. 227, www.cyberleninka.ru/article/n/iz-istorii-reformirovaniya-politicheskoy-sistemy-v-tadzhikistane (27.02. 2019).

19 Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 года, skan w zbiorach prof. T. Bodio.

20 Regulacje dotyczące referendum ogólnokrajowego są określone w przepisie art. 98 konstytucji; ich rozwinięcie zawiera ustawa konstytucyjna z dnia 4 listopada 1995 r. o referendum Republiki

Władza państwowa została oparta na zasadzie podziału (art. 9), według którego władza ustawodawcza została powierzona jednoizbowemu parlamentowi – Madżlisi Oli (art. 48), wykonawcza – Prezydentowi Tadżykistanu i Rządowi (art. 64 i 73), zaś sędziowska – sądom (art. 84). Aczkolwiek Konstytucja nie wskazała, czy trójdzienne władze są równorzędne, to z całokształtu regulacji konstytucyjnych wynika jednoznacznie, że przewagę posiada władza wykonawcza, uosabiana przede wszystkim przez Prezydenta Tadżykistanu.

Podstawy prawne dotyczące funkcjonowania tadżyckiego parlamentu znalazły się w rozdziale trzecim konstytucji, zatytułowanym „Madżlisi Oli” (art. 48-63). Uregulowano w nim skład, kadencję i funkcje parlamentu, status prawny deputowanego Madżlisi Oli, zasady działania parlamentu, jego organizację wewnętrzną, a także procedurę ustawodawczą. Rozwinięcie unormowań konstytucji zawierały ustawy konstytucyjne: o wyborach do Madżlisi Oli Republiki Tadżykistanu z 1 grudnia 1994 r. i o Madżlisi Oli Republiki Tadżykistanu z 3 listopada 1995 r.²¹

Madżlisi Oli jest najwyższym organem przedstawicielskim i ustawodawczym Republiki Tadżykistanu. Jego kadencja trwa 5 lat i kończy się w dniu otwarcia sesji parlamentu nowej kadencji. Przedterminowe skrócenie kadencji parlamentu mogło nastąpić jedynie w przypadku podjęcia decyzji o samorozwiązaniu przez samych deputowanych, co wymagało nie mniej niż 2/3 głosów ogólnej liczby członków Madżlisi Oli. W skład parlamentu wchodziło 181 deputowanych wybieranych w jednomandatowych okręgach wyborczych na podstawie czteroprzymiotnikowego prawa wyborczego, tzn. w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Czynne prawo wyborcze zostało określone na 18 lat, zaś bierne na 25 lat²².

W przeciwieństwie do poprzednich regulacji, obowiązujących w czasach radzieckich i pierwszych latach niepodległości, na gruncie nowej konstytucji i ustawy konstytucyjnej mandat deputowanego został ukształtowany jako mandat wolny. Prawodawca podkreślił, że deputowani sprawują go niezależnie od woli wyborców oraz mają prawo do swobodnego wyrażania swoich opinii i głosowania zgodnego ze swoimi przekonaniem. Deputowanych chroni także immunitet i nietykalność, w związku z tym nie mogą być oni aresztowani, zatrzymani ani poddani rewizji bez zgody Madżlisi Oli, z wyjątkiem przypadku ujęcia ich w miejscu popełnienia przestępstwa. Gwarancjami niezależności deputowanych są również: stosownie wysokie uposażenie, zwroty diet, prawo do bezpłatnej komunikacji w okresie wykonywania

Tadżykistanu, zob. Конституционный закон Республики Таджикистан № 106 от 4 ноября 1995 года «О референдуме Республики Таджикистан» (по состоянию на 3 августа 2018 года), www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=5 (26.05.2019).

21 Конституция Республики Таджикистан..., *op. cit.*, art. 9, 48, 64, 73 i 84.

22 *Ibidem*, art. 48 i 63; Конституционный закон Республики Таджикистан № 1088 от 1 декабря 1994 года «О выборах в Маджлиси Оли Республики Таджикистан», art. 1, skan w zbiorach autora.

mandatu oraz zakaz łączenia mandatu z inną pracą, z wyjątkiem pracy naukowej i twórczej²³.

Organami wewnętrznymi parlamentu były: przewodniczący Madżlisi Oli, jego pierwszy zastępca, zastępcy, Prezydium Madżlisi Oli oraz stałe komitety i komisje parlamentarne. W skład Prezydium Madżlisi Oli wchodził: przewodniczący Madżlisi Oli, jego pierwszy zastępca, zastępcy, a także przewodniczący stałych komitetów i komisji parlamentarnych. Jednym z zastępców był przewodniczący Madżlisu Deputowanych Ludowych GBOA. Prezydium na mocy uchwały mogło też powiększać swój skład o deputowanych parlamentu.

Prezydium pełniło rolę organu koordynującego pracę Madżlisi Oli, a w szczególności do jego zadań należały: zwoływanie i przygotowywanie sesji parlamentarnych, koordynacja działalności stałych komitetów i komisji parlamentarnych, organizacja zagranicznych kontaktów międzyparlamentarnych, kierowanie organami wydawniczymi Madżlisi Oli oraz powoływanie i odwoływanie ich redaktorów. Prezydium wyrażało również zgodę na nominacje i odwołania przedstawicieli dyplomatycznych Tadżykistanu w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych. Posiedzeniom Prezydium przewodniczył przewodniczący Madżlisi Oli. Był on wybierany w głosowaniu tajnym z grona deputowanych większością głosów ogólnej liczby członków parlamentu. Ustawa konstytucyjna o Madżlisi Oli Republiki Tadżykistanu przyznała przewodniczącemu Madżlisi Oli status zbliżony do tego, jakim cieszą się prezydenci w państwach Azji Centralnej. Otrzymał on m.in. prawo do służbowego mieszkania, dożywotniej opieki medycznej przydzielonego lekarza i ochrony osobistej wraz z najbliższą rodziną. W razie niemożności sprawowania pełnomocnictw przez Prezydenta Tadżykistanu z powodu śmierci, zdęcia z urzędu, przedterminowego skrócenia jego kadencji lub orzeczenia ubezwłasnowolnienia konstytucja powierzyła pełnienie funkcji głowy państwa do czasu objęcia urzędu przez nowo wybranego prezydenta przewodniczącemu Madżlisi Oli²⁴.

Parlament obradował w trybie sesyjnym. Sesje były zwoływane – jak wskazano już wyżej – przez Prezydium nie rzadziej niż dwa razy do roku. Pierwszą sesję zwoływała Centralna Komisja ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów w ciągu miesiąca od dnia wyborów. W przerwie między sesjami Prezydent Tadżykistanu w przypadkach koniecznych mógł też zwoływać sesje nadzwyczajne. Do prawomocności posiedzeń konieczne było uczestnictwo nie mniej niż 2/3 ogólnej liczby deputowanych. Posiedzenia były jawne, z wyjątkiem sytuacji przewidzianych przez ustawodawstwo i Regulamin Madżlisi Oli²⁵.

23 Конституция Республики Таджикистан..., *op. cit.*, art. 57-59; Конституционный закон Республики Таджикистан № 94 от 3 ноября 1995 год. «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан», art. 90, skan w zbiorach autora.

24 *Ibidem*, art. 51-53, 71.

25 *Ibidem*, art. 50.

Wzajemne relacje między Madżlisem Oli a Prezydentem Tadżykistanu i Rządem zostały oparte na zasadach właściwych dla rządów prezydenckich, chociaż nie była to – na gruncie pierwotnych regulacji Konstytucji Tadżykistanu z 1994 r. – postać modelowa. Rząd był powoływany i dymisjonowany przez prezydenta, co wymagało zatwierdzenia ze strony parlamentu. Egzekutywa była podległa prezydentowi i parlamentowi. Chociaż na czele Rządu stał premier, to szefem władzy wykonawczej był prezydent. To on przewodniczył posiedzeniom Rządu, zaś premier jedynie w wypadku upoważnienia ze strony głowy państwa. Prezydent mógł oddziaływać na parlament poprzez prawo inicjatywy ustawodawczej, weta zawierającego oraz możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych Madżlisi Oli²⁶. Z kolei instrumentami oddziaływania parlamentu w stosunku do prezydenta były: możliwość odrzucenia jego weta ustawodawczego oraz zdęcia prezydenta z urzędu przy zastosowaniu procedury impeachmentu w przypadku złamania przysięgi lub popełnienia przestępstwa, co wymagało większości nie mniej niż 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych Madżlisi Oli. W relacjach z Rządem Madżlisi Oli nie posiadał możliwości jego kontroli poprzez wotum nieufności i wotum zaufania, a jedynie pozostawały mu zapytania i interpelacje deputackie w przedmiocie wykonania ustaw, z wyjątkiem ustawy budżetowej²⁷. W systemie rządów Tadżykistanu można było jednak dostrzec niemałe odstępstwa od modelowej postaci prezydenckiego systemu rządów, co jest zresztą charakterystyczne dla pozostałych państw regionu Azji Centralnej, poza Kirgistanem, który po „rewolucji kwietniowej” 2010 r. przyjął rozwiązania zbliżone do parlamentarnego systemu rządów. Do rozwiązań konstytucyjnych, które nie przystają do konsekwentnego rozdzielenia władz, należały niewątpliwie prawodawcze uprawnienia prezydenta, wyrażające się w możliwości wydawania przez niego dekretów i rozporządzeń, oraz prawo inicjatywy ustawodawczej. Należy jeszcze zwrócić uwagę, iż sama systematyka Konstytucji Tadżykistanu stawiała parlament przed prezydentem (odpowiednio rozdziały – trzeci i czwarty), chociaż zazwyczaj w prezydenckim systemie rządów systematyka przepisów w tym przedmiocie jest odwrotna²⁸.

Istotnym wyznacznikiem pozycji ustrojowej Madżlisi Oli obok jego miejsca w systemie organów państwowych i wzajemnych relacji z pozostałymi naczelnymi

26 *Ibidem*, art. 49 pkt 10, art. 64 i 69 pkt 3; art. III. Хакимов, Конституционализм в Таджикистане: путь к демократии или укрепление авторитаризма? «Центральная Азия и Кавказ» 2013, т. 16, вып. 1, s. 139-140, cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionalizm-v-tadzhikistane-put-k-demokratii-ili-ukreplenie-avtoritarizma (27.02.2019).

27 Конституция Республики Таджикистан..., *op. cit.*, art. 72.

28 W polskiej literaturze naukowej na problem niejednoznaczności i sporych odstępstw od modelowych systemów rządów na obszarze poradzieckim zwracają uwagę m.in. prof. Andrzej Antoszewski, prof. Ryszard Herbut i prof. Bożena Dziemidok-Olszewska, zob. A. Antoszewski, R. Herbut, Systemy polityczne współczesnej Europy, Warszawa 2007, s. 189-192; B. Dziemidok-Olszewska, Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2003, s. 126-129.

organami państwowymi są przyznane mu funkcje. Konstytucja Tadżykistanu nadała Madźlisi Oli trzy podstawowe funkcje: ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną.

Funkcja ustawodawcza Madźlisi Oli polega na regulowaniu określonych sfer życia społecznego za pomocą ustaw. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało: deputowanemu Madźlisu Oli, Prezydentowi Tadżykistanu, Rządowi, Sądowi Konstytucyjnemu, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Gospodarczemu i Madźlisowi Deputowanych Ludowych GBOA. W zakresie realizacji funkcji ustawodawczej parlament uchwała trzy rodzaje ustaw: ustawy konstytucyjne, kodeksy i ustawy zwykłe. Do przyjęcia kodeksu i ustawy zwykłej wymagana jest większość głosów ogólnej liczby deputowanych Madźlisi Oli. Natomiast ustawy konstytucyjne są uchwalane większością co najmniej 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych parlamentu. Ustawa zawetowana przez Prezydenta Tadżykistanu wymagała do jej przyjęcia kwalifikowanej większości 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych Madźlisi Oli²⁹.

Funkcja kontrolna parlamentu wyraża się w prawie do kontrolowania przez niego poczyną Rządu RK oraz innych organów państwowych, samorządowych i organizacji społecznych w zakresie wykonania ustaw. Funkcja kontrolna jest realizowana poprzez śledztwo parlamentarne oraz zapytania i interpelacje deputackie. Kontrola Rządu odbywa się przede wszystkim poprzez przesłuchania jego członków na posiedzeniach Madźlisu Oli. Ich celem jest zdobycie wiedzy o faktycznym funkcjonowaniu gabinetu i podległej mu administracji³⁰. Należy podkreślić, że w nowej konstytucji zabrakło regulacji dotyczących kontroli wykonania ustawy budżetowej, co było postrzegane jako istotne niedopatrzenie w przygotowanym i uchwalonym, w warunkach toczącej się wojny domowej, projekcie ustawy zasadniczej³¹.

Funkcja kreacyjna pozwala parlamentowi dokonywać obsady personalnej określonych organów państwowych. W jej ramach parlament wyraża zgodę na powołanie i odwołanie przedstawionej przez prezydenta kandydatury premiera i pozostałych członków Rządu, a także prezesa Banku Narodowego i jego zastępców. Parlament na wniosek prezydenta wybiera i odwołuje prezesów, ich zastępców oraz sędziów: Sądu Najwyższego, Sądu Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Gospodarczego. Parlament samodzielnie wybiera i odwołuje skład Centralnej Komisji ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów (CKW od skrótu: Centralna Komisja Wyborcza). Madźlisi Oli wyraża także zgodę na powołanie i odwołanie przez Prezydenta Tadżykistanu Prokuratora Generalnego i jego zastępców³².

Po zakończeniu wojny domowej na mocy zawartego 27 czerwca 1997 r. w Moskwie porozumienia pokojowego między siłami rządowymi a Zjednoczoną Opozycją Tadżykistanu (ZOT) obóz prezydencki i opozycja rozpoczęły dyskusję nad koniecz-

29 Конституция Республики Таджикистан..., *op. cit.*, art. 49 pkt 1 i art. 61-62.

30 *Ibidem*, art. 49 pkt 2, art. 56 i 75.

31 Ш. Хакимов, Конституционализм в Таджикистане..., *op. cit.*, s. 140-141.

32 Конституция Республики Таджикистан..., *op. cit.*, art. 49 pkt 4, 10-13.

nością przeprowadzenia reformy konstytucyjnej. ZOT opowiadał się za utworzeniem parlamentu pracującego w trybie ciągłym oraz rejestracją partii islamskich, które mogłyby wziąć udział w przyszłych wyborach parlamentarnych. Ostatecznie jednak obóz prezydencki przeforsował swój projekt zmian, zakładający utworzenie dwuizbowego parlamentu i przedłużenie kadencji prezydenta z 5 do 7 lat. W dniu 26 września 1999 r. odbyło się referendum konstytucyjne, w którym według oficjalnych danych wzięło udział 92,5% uprawnionych do głosowania. Nowelizację konstytucji poparło 75,3% głosujących³³.

4. Pozycja ustrojowa parlamentu po reformie konstytucyjnej 1999 roku

Przyjęte w wyniku referendum konstytucyjnego w 1999 r. zmiany wprowadziły dwuizbowy parlament, którego dotychczasowa nazwa „Madżlisi Oli” została utrzymana. Izba wyższa – Madżlisi Milli – liczy 33 członków, w tym 25 członków wybieranych w głosowaniu tajnym na wspólnych zebraniach deputowanych ludowych GBOA oraz jej miast i rejonów, obwodów i ich miast i rejonów, miasta Duszanbe, a także miast i rejonów o znaczeniu republikańskim. Natomiast pozostałych ośmiu członków izby wyższej powołuje Prezydent Tadżykistanu. Z kolei izba niższa – Madżlisi Namojandagon – liczy 63 deputowanych, wyłanianych według ordynacji mieszanej: 41 deputowanych (co stanowi 65%) jest wybieranych w okręgach jednomandatowych, zaś 22 deputowanych (35%) pochodzi z wyboru w jednym okręgu wyborczym, który stanowi całe terytorium Tadżykistanu, proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na listy partyjnych kandydatów. Dożywotnim członkiem Madżlisi Milli jest każdy były Prezydent Tadżykistanu, o ile nie zrzeknie się tego prawa. Bierne prawo wyborcze do Madżlisi Milli zostało określone na 35 lat, a do Madżlisi Namojandagon na 25 lat³⁴. Szczegółowo zasady wyboru do obydwu izb parlamentu określa ustawa konstytucyjna z dnia 10 grudnia 1999 r. o wyborach Madżlisi Oli Republiki Tadżykistanu³⁵.

Kadencja Madżlisi Milli i Madżlisi Namojandagon trwa 5 lat i kończy się w dniu pierwszego posiedzenia każdej z izb nowej kadencji.

Znowelizowana konstytucja w przeciwieństwie do poprzednich regulacji zabroniła łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem sędziego, funkcjonariusza organów ochrony prawnej i wojskowego (art. 50). Doprecyzowano również okolicz-

33 M. Lang, *Wojna domowa...*, *op. cit.*, s. 178-179; T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 302-303.

34 Конституция Республики Таджикистан в редакции от 6 ноября 1994 года (в редакции референдума от 26 сентября 1999 года), art. 48-49, www.tajikistan.turkestan.ru/constitution (27.02.2019).

35 Zob. Конституционный закон Республики Таджикистан № 856 от 10 декабря 1999 года «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» (по состоянию на 21 февраля 2018 года), www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2102 (27.02.2019).

ności powodujące z mocy prawa przedterminowe ustanie pełnomocnictw członka Madżlisi Oli, do których konstytucja zalicza: wypadek śmierci, ubezwłasnowolnienie, utratę obywatelstwa Tadżykistanu, uprawomocnienie się wyroku karnego, wyjazd i stałe zamieszkanie za granicą, objęcie stanowiska niepołączalnego z mandatem członka Madżlisi Milli oraz rozwiązanie obydwu izb parlamentu (art. 51). Szczegółowo status prawny członków parlamentu określa ustawa konstytucyjna z 6 sierpnia 2001 r. o statusie prawnym członka Madżlisi Milli i deputowanego Madżlisi Namojandagon Madżlisi Oli Republiki Tadżykistanu³⁶.

Organizacja wewnętrzna każdej z izb parlamentu była w zasadzie analogiczna jak w poprzednim jednoizbowym Madżlisi Oli. Jedynie zmieniono nazwę „Prezydium” na „Radę” – odpowiednio – Madżlisi Milli i Madżlisi Namojandagon. Zmienił się natomiast tryb pracy parlamentu i zakres pełnomocnictw, które zostały rozdzielone między obydwie izby, zaś część z nich pozostała wspólna i była rozpatrywana na wspólnych posiedzeniach Madżlisi Milli i Madżlisi Namojandagon. Izba wyższa parlamentu prowadzi działalność w formie sesji, które są zwoływane przez Przewodniczącego Madżlisi Milli nie rzadziej niż cztery razy w roku. Izba niższa obraduje również sesyjnie. Sesje zwyczajne są zwoływane przez Przewodniczącego Madżlisi Namojandagon raz w roku i trwają od pierwszego dnia roboczego w październiku do ostatniego dnia roboczego w czerwcu. Natomiast sesje nadzwyczajne obydwu izb zwołuje Prezydent Tadżykistanu³⁷.

Do wspólnych pełnomocnictw obydwu izb należą: zatwierdzanie dekretów prezydenta o powołaniu i odwołaniu premiera i innych członków Rządu, zatwierdzenie dekretu prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego i stanu wyjątkowego, wyrażenie zgody na użycie Sił Zbrojnych Tadżykistanu poza granicami państwa w celu wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Tadżykistanu, zarządzenie wyborów prezydenckich, przyjęcie rezygnacji prezydenta oraz nadawanie prezydentowi nagród państwowych i wyższych tytułów wojskowych³⁸.

Pełnomocnictwa Madżlisi Milli obejmują: tworzenie, likwidację i zmianę granic jednostek administracyjno-terytorialnych; wybór i odwołanie na wniosek Prezydenta Tadżykistanu przewodniczących, ich zastępców i sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Gospodarczego; wyrażenie zgody na wybór i odwołanie Prokuratora Generalnego oraz realizację innych pełnomocnictw, określonych przez Konstytucję Tadżykistanu i ustawodawstwo. Z kolei do pełnomocnictw Madżlisi Namojandagon należą: wybór na wniosek Prezydenta Ta-

36 Zob. Конституционный закон Республики Таджикистан № 43 от 6 августа 2001 года «О правовом статусе члена Маджлиси Милли и депутата Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан» (по состоянию на 18 июля 2017 года), www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=9203 (26.02.2019).

37 Конституция Республики Таджикистан в редакции..., *op. cit.*, art. 52.

38 *Ibidem*, art. 55.

dżykistanu przewodniczącego, zastępcy i członków CKW; wnoszenie pod ogólnonarodową debatę projektów ustaw i innych istotnych spraw państwowych i społecznych; zatwierdzanie programów socjalno-ekonomicznych; wyrażanie zgody na wydanie i otrzymanie kredytu państwowego; ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych; zarządzenie referendum; tworzenie sądów; zatwierdzanie symboli i nagród państwowych; zatwierdzanie dekretów Prezydenta Tadżykistanu o powołaniu i odwołaniu prezesa Banku Narodowego i jego zastępców; ustanawianie tytułów wojskowych, rang dyplomatycznych oraz specjalnych rang i tytułów; określanie wynagrodzenia Prezydenta Tadżykistanu; realizacja innych pełnomocnictw, określonych przez Konstytucję Tadżykistanu i ustawodawstwo³⁹.

Nowelizacja ustawy zasadniczej wprowadziła również zmiany w procedurze ustawodawczej, związane z powołaniem izby wyższej. Madżlisi Milli uczestniczy w rozpatrywaniu wszystkich ustaw, z wyjątkiem ustaw o budżecie państwowym i amnestii, przyjmowanych wyłącznie przez Madżlisi Namojandagon. Ograniczono też krąg podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej. Przynależy ono: członkowi Madżlisi Milli, deputowanemu Madżlisi Namojandagon, Prezydentowi Tadżykistanu, Rządowi oraz Madżlisowi Deputowanych Ludowych GBOA⁴⁰. Szczegółowe regulacje dotyczące procedury ustawodawczej, ale także organizacji wewnętrznej i zasad funkcjonowania obydwu izb parlamentu zawiera ustawa konstytucyjna z 19 kwietnia 2000 r. o Madżlisi Oli Republiki Tadżykistanu oraz ich regulaminy⁴¹.

Utworzenie parlamentu dwuizbowego, chociaż usprawniło samo jego funkcjonowanie, to jednak osłabiło pozycję ustrojową w systemie organów państwowych Tadżykistanu na rzecz władzy wykonawczej, a przede wszystkim na rzecz Prezydenta Tadżykistanu. Prezydent, poprzez sposób wyboru izby wyższej i jej skład, uzyskał bowiem jeszcze większy wpływ na proces ustawodawczy. Do tego otrzymał on prawo do przedstawiania własnych kandydatur do składu CKW, który wcześniej był kształtowany wyłącznie przez parlament. Ma to ogromne znaczenie, zważywszy na pełnomocnictwa tegoż organu do ustalania wyników wyborów i referendum na szczeblu krajowym w państwie, w którym według raportów organizacji międzynarodowych „standardowo” dochodzi do licznych naruszeń prawa wyborczego, a nawet fałszowania wyników wyborów. Ponadto reforma konstytucyjna wydłużyła kadencję Prezydenta Tadżykistanu z 5 do 7 lat i nadała mu prawo do powołania Rady Sądownictwa Republiki Tadżykistanu, co jeszcze bardziej zwiększyło jego wpływ na obsadę personalną sądów wszystkich szczebli w państwie⁴².

39 *Ibidem*, art. 56-57.

40 *Ibidem*, art. 58-60.

41 Zob. Конституционный закон Республики Таджикистан № 41 от 19 апреля 2000 года «О Маджлиси Oliи Республики Таджикистан» (по состоянию на 18 июля 2017 года), www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2128 (26.02.2019).

42 Zob. Конституция Республики Таджикистан в редакции..., *op. cit.*, art. 65 i 69 pkt 12; Конституционный закон Республики Таджикистан № 1084 от 26 июля 2014 года «О судах

5. Pozycja ustrojowa parlamentu w latach 2003-2016

Znaczące wzmocnienie władzy Prezydenta Tadżykistanu i organów władzy wykonawczej w wyniku reformy konstytucyjnej z 1999 r. oraz zwycięstwo Rachmona w wyborach prezydenckich, które odbyły się 6 listopada 1999 r., zachęciły go do kolejnych działań „reformatorskich”. Ich celem była dalsza koncentracja władzy i zapewnienie sobie normatywnych gwarancji przedłużenia elekcji. Grupa deputowanych z obozu prezydenckiego przygotowała już na początku 2003 r. projekt zmian do Konstytucji Tadżykistanu, zakładający doprecyzowanie statusu partii politycznych, uszczegółowienie części przepisów regulujących prawa i wolności człowieka, wydłużenie kadencji sędziów z 5 do 10 lat oraz zniesienie górnej granicy wieku dla kandydata na urząd Prezydenta Tadżykistanu, wynoszącej 65 lat. Na karcie do głosowania widniało – podobnie jak w referendum z 1999 r. – tylko jedno pytanie: czy jesteś za przyjęciem zmian i uzupełnień do konstytucji, co w kontekście wskazanej wyżej ich wielości w istocie uniemożliwiało głosującym dokonanie stosownego wyboru. Referendum odbyło się 22 czerwca 2003 r. Oficjalnie miało w nim uczestniczyć 96,39% uprawnionych do głosowania. Za zmianą konstytucji opowiedziało się 93,13% wyborców. Przyjęte zmiany doprowadziły do dalszego umocnienia pozycji Prezydenta Tadżykistanu, wpływając tym samym na osłabienie pozycji ustrojowej parlamentu⁴³.

Kolejna reforma konstytucyjna była ponownie zainicjowana przez obóz prezydencki, a jej główny cel stanowiło zapewnienie dożywotniej elekcji dla urzędującego prezydenta – Emomali Rachmona. Projekt zmian konstytucyjnych zakładał zniesienie przepisu ograniczającego liczbę kadencji Prezydenta Tadżykistanu, obniżenie wieku kandydata na najwyższy urząd w państwie z 35 na 30 lat, zmianę zasad tworzenia partii politycznych oraz obniżenie cenzusu wieku, dotyczącego biernego prawa wyborczego do Madżlisi Milli z 35 na 30 lat, zaś w przypadku Madżlisi Namajandagon podniesienie biernego prawa wyborczego z 25 na 30 lat. W referendum konstytucyjnym, które odbyło się 22 maja 2016 r., zaproponowane zmiany, wyrażone tylko w jednym pytaniu, poparło 94,5% wyborców przy frekwencji wynoszącej 92% uprawnionych do głosowania. Należy podkreślić, że żadne z przeprowadzonych dotychczas w niepodległym Tadżykistanie referendum konstytucyjnych nie zostało uznane przez organizacje międzynarodowe, w tym przede wszystkim przez ONZ i Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, za wolne i demokratyczne⁴⁴.

Республики Таджикистан» (по состоянию на 21 февраля 2018 года), art. 99-100, www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=70035 (26.02.2019).

43 T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 303-306; J. Szukalski, *Instytucja referendum ogólnokrajowego w Tadżykistanie: regulacje normatywne i praktyka*, (w:) J. Marszałek-Kawa, Z. Giryński (red.), *Pogranicze cywilizacji. Współczesne wyzwania Azji Centralnej i Kaukazu*, Toruń 2017, s. 16.

44 Sputnik Таджикистан, ЦИК Таджикистана объявил окончательные итоги референдума, ru.sputnik-tj.com/country/20160601/1019779239.html (28.02.2019); A. Саркорова, *Референдум*

6. System polityczny państwa w latach 1999-2016

Reforma konstytucyjna z 1999 r. stworzyła normatywne warunki do budowy autorytarnego porządku ustrojowego w Tadżykistanie. Po zwycięskich wyborach prezydenckich Emomali Rachmon nie krył się już nawet ze swoimi zapędami autorytarnymi. Ich pokłosiem były prześladowania oponentów, w tych duchownych i działaczy religijnych, którzy najczęściej byli aresztowani i sądzeni pod zarzutami „próby obalenia porządku konstytucyjnego państwa”. W miejscach odosobnienia powszechnie są stosowane różnorodne tortury. Obecnie w Tadżykistanie jest kilkuset więźniów politycznych. Do ostatniej fali aresztowań w tym państwie doszło jesienią 2015 r. po delegalizacji we wrześniu tegoż roku Partii Islamskiego Odrodzenia Tadżykistanu, oskarżonej o zamachy terrorystyczne i ataki na siły rządowe. Ponad 200 działaczy tej partii oraz wspierających ją dziennikarzy i prawników trafiło do więzień i obozów karnych, gdzie poddawani są torturom⁴⁵.

Budowę i utrzymanie systemu autorytarnego, jaki faktycznie funkcjonuje w Tadżykistanie, ułatwia trybalizm i podziały etno-regionalne kraju, które uwydatniły się w warunkach niepodległego już państwa. Są one zjawiskiem zresztą bardzo charakterystycznym dla całego regionu Azji Centralnej. Nie można zrozumieć kanonów polityki uprawianej w państwach tegoż regionu ani zachodzących tam wydarzeń z pominięciem podziałów społecznych, w których najważniejszą rolę odgrywają nie klasy czy warstwy w rozumieniu europejskim, lecz wspólnoty rodowo-plemienne i klanowo-terytorialne. Ich spoiwem jest genealogia, solidarność subetniczna i regionalno-plemienna oraz patronacka zależność członków od elit klanowych. Wpływ na awans do elit władz centralnych, regionalnych i lokalnych mają takie czynniki, jak: przynależność do rodu, plemienia i klanu, zajmowana pozycja w strukturach tych wspólnot, lojalność i posłuszeństwo wobec przywódców, zaś w dalszej kolejności kompetencje czy wykształcenie. Powszechnymi zjawiskami związanymi z trybalizmem są klientelizm, korupcja, nepotyzm i kult wodza⁴⁶. W Tadżykistanie oparciem dla prezydenta Emomali Rachmona jest przede wszystkim klan kulabski, z którego sam się wywodzi. W latach 1999-2004 obsadził on najważniejsze stanowiska w państwie członkami rodziny, krewnymi i przyjaciółmi. Kontrolują oni także najważ-

в Таджикистане: „вечный президент”?, www.bbc.com/russian/international/2016/05/160518_tajikistan_referendum_campaign (28.02.2019).

45 Amnesty International, Amnesty International Report 2017/2018. The State of the World's Human Rights, London 2018, s. 354-356, www.amnestyusa.org/wp-content/uploads/2018/02/PO-L1067002018ENGLI SH.pdf (28.02.2019); Н. Хамрабаева, Разбитые жизни: пытки и жестокое обращение в Таджикистане, «Азия-Плюс», nr 55 (742) от 19 июля 2012 года, www.news.tj/ru/news/tajikistan/law_order/20120719/razbitye-zhizni-pytki-i-zhestokoe-obrashchenie-v-tadzhikistane (28.02.2019).

46 T. Bodio, Układy klanowe jako mechanizm polityki (na przykładzie państw Azji Centralnej), (w:) T. Bodio, W. Jakubowski, A. Wierzbiński (red.), Transformacja społeczeństwa i władzy w postradzieckiej Azji Centralnej: studia i rozprawy, Pułtusk 2008, s. 152-162.

niejsze sektory gospodarki – przemysł bawełniany, kopalnie aluminium, energetykę wodną oraz przepływ środków z zagranicy. Szczególną pozycję w administracji prezydenckiej zajmują osoby pochodzące z Dangary – rodzinnego miasta Rachmona. Innym klanem, który cieszy się udziałem we władzy, aczkolwiek w mniejszym zakresie, są Leninabadzcy. Zdominowana przez Kulabczyków Ludowo-Demokratyczna Partia Tadżykistanu regularnie wygrywa od 2000 r. wszystkie kolejne wybory parlamentarne, co daje Rachmonowi, obok instrumentów prawnych, gwarancję lojalności tadżyckiej legislatywy⁴⁷. Nie może zatem dziwić fakt, że w dniu 14 listopada 2016 r. Madżlisi Oli przyjął ustawę o Budowniczym Pokoju i Jedności Narodowej – Liderze Narodu, w której ustawodawca zapewnił Prezydentowi Tadżykistanu, wskazując wprost na Emmomali Rachmona, brak odpowiedzialności konstytucyjnej nie tylko na okres pełnienia urzędu prezydenta, lecz nawet w odniesieniu do okresu, kiedy w latach 1992-1994 pełnił on funkcję Przewodniczącego Rady Najwyższej Republiki Tadżykistanu⁴⁸. W państwie rozwija się kult prezydenta Rachmona w skali bardziej kuriozalnej niż w czasach radzieckich, o czym świadczą liczne pomniki, plakaty i wizerunki. W opinii analityków Emomali Rachmon dzięki polityce umiejętnego balansu klanowego ma szansę na dożywotnią elekcję i zapewnienie sukcesji swojemu synowi – Rustamowi Emomali⁴⁹.

7. Wnioski końcowe

Podsumowując rozważania dotyczące ewolucji pozycji ustrojowej parlamentu Tadżykistanu w świetle reform konstytucyjnych w latach 1990-2016, należy stwierdzić, że proces zmian w tym przedmiocie był raczej typowy dla państw regionu Azji Centralnej. Odbывał się on bowiem pod kontrolą ośrodka prezydenckiego i służył zapewnieniu głowie państwa dożywotniej elekcji oraz możliwie najsilniejszej pozycji ustrojowej w stosunku do pozostałych naczelnych organów państwa, w tym przede wszystkim do parlamentu. W analizowanym okresie można wyróżnić trzy etapy w rozwoju pozycji ustrojowej tadżyckiego parlamentu. Pierwszy etap, przypadający na lata 1990-1994, charakteryzował się względnie silną pozycją ustrojową ówczesnej Rady Najwyższej Tadżyckiej SRR, a od września 1991 r. Rady Najwyższej Republiki Tadżykistanu z jej przewodniczącym, który do czasu utworzenia instytucji Prezydenta w listopadzie 1990 r. i po jej zniesieniu w listopadzie 1992 r. pełnił także funkcję głowy państwa.

47 A. Wierzbicki, P. Załęski, Trybalizm a władza w Azji Centralnej, Pułtusk 2008, s. 316-320.

48 Zob. Конституционный закон Республики Таджикистан от 14 ноября 2016 года № 1356 «Об Основателе мира и национального единства – Лидере нации», www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=91384 (28.02.2019).

49 М. Тищенко, Культ личности Президента Рахмона, www.politrus.com/2016/05/04/rakhmon-taj-3 (28.02.2019).

Drugi etap, zapoczątkowany przyjęciem nowej Konstytucji Tadżykistanu w dniu 6 listopada 1994 r. i zakończony reformą konstytucyjną z 1999 r., był okresem osłabienia pozycji ustrojowej jednoizbowego Madżlisi Oli. Pomimo ustanowienia zasady podziału władzy, to Prezydent Tadżykistanu – w świetle całokształtu uregulowań konstytucyjnych – stał się organem dominującym, o czym decydował zakres nadanych mu obszernych kompetencji.

Trzeci etap jest znaczący reformami konstytucyjnymi z lat 1999, 2003 i 2016 r. Doprowadziły one do dalszego osłabienia pozycji ustrojowej dwuizbowego od 1999 r. parlamentu na rzecz Prezydenta Tadżykistanu, który uzyskał wpływ na kształtowanie składu izby wyższej – Madżlisi Milli, a w związku z tym większy wpływ na proces ustawodawczy. Reformy zapewniły mu również dożywotnią elekcję oraz „kontrolę” wyborów poprzez możliwość ustalania składu CKW, odpowiedzialnego za ustalanie wyników wyborów i referendum na szczeblu krajowym. W połączeniu z mechanizmem fałszerstw wyborczych dało to Prezydentowi możliwość „oddziaływania” również na kształtowanie składu izby niższej parlamentu. Podbudowę normatywną przeprowadzonych reform konstytucyjnych uzupełniają autorytarny styl sprawowania władzy przez Emomali Rachmona oraz uwarunkowania trybalne, które wzmacniają faktyczną pozycję ustrojową Prezydenta Tadżykistanu w stosunku do parlamentu.

BIBLIOGRAFIA

- Абдуллоев И. Р., Из истории реформирования политической системы в Таджикистане «Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики» 2013, nr 3 (55), www.cyberleninka.ru/article/n/iz-istorii-reformirovaniya-politicheskoy-sistemy-v-tadzhikistanе.
- Ализода, Эволюция парламентаризма в республике Таджикистан «Центральная Азия и Кавказ» 2008, № 2 (56), www.cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-parlamentarizma-v-respublike-tadzhikistan.
- Amnesty International, Amnesty International Report 2017/2018. The State of the World's Human Rights, London 2018, www.amnestyusa.org/wp-content/uploads/2018/02/POL1067002018-ENGLISH.pdf.
- Antoszewski A., Herbut R., Systemy polityczne współczesnej Europy, Warszawa 2007.
- Бобохонов Р., История формирования этно-региональных кланов в Таджикистане, [www.//ia-centr.ru/experts/21226](http://ia-centr.ru/experts/21226).
- Bodio T., Załęski P., Elity władzy w Azji Centralnej: tradycja – modernizacja – etnopolityka, Warszawa 2008.
- Bodio T., Mołdawa T., Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność, Warszawa 2007.
- Bodio T., Układy klanowe jako mechanizm polityki (na przykładzie państw Azji Centralnej), (w:) T. Bodio, W. Jakubowski, A. Wierzbicki (red.), Transformacja społeczeństwa i władzy w postradzieckiej Azji Centralnej: studia i rozprawy, Pułtusk 2008.

- Борисов Н., Президентство на постсоветском пространстве: процессы генезиса и трансформаций, Москва 2018.
- Cierpiński Z., Republika Tadżykistanu, (w:) W. Baluk, A. Czajowski (red.), Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, Wrocław 2007.
- Дёмин В. А., Правовые основы выборов в Государственную Думу Российской империи, www.rcoit.ru/elect_history/state_duma_russia_n_empire/16745.
- Dziemidok-Olszewska B., Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2003.
- Хакимов Ш., Конституционализм в Таджикистане: путь к демократии или укрепление авторитаризма? «Центральная Азия и Кавказ» 2013, т. 16, вып. 1, www.cyberleninka.ru/article/n/konsti_tutsionalizm-v-tadzhikistane-put-k-demokratii-ili-ukreplenie-avtoritarizma.
- Н. Хамрабаева, Разбитые жизни: пытки и жестокое обращение в Таджикистане, «Азия-Плюс», № 55 (742) от 19 июля 2012 года, www.news.tj/ru/news/tajikistan/ laworder/20120719/razbitye-zhizni-pytki-i-zhestokoe-obrashchenie-v-tadzhikistane.
- Jakubowski W., Szaripov S., Partie polityczne i ruchy społeczne, (w:) T. Bodio (red.), Tadżykistan: historia – społeczeństwo – polityka, Warszawa 2002.
- Котюкова Т.В., Туркестанское направление думской политики России (1905-1917 гг.), Москва 2008.
- Lang M., Wojna domowa i proces pokojowy, (w:) T. Bodio (red.), Tadżykistan: historia – społeczeństwo – polityka, Warszawa 2002.
- Мамодазимов А., Об исторической миссии и перспективе национального парламентаризма, www.old.news.tj/tj/node/131093.
- Мулладжанов П., Элиты у власти: таджикистанский опыт, www.unesco.kz/ci/proje_cts/omrc/pechbill_dushanber/publister05.htm.
- Саркорова А., Референдум в Таджикистане: „вечный президент”?, www.bbc.com/russian/international/2016/05/160518_tajikistan_referendum_campaign.
- Скарборо А., Переоценка социального беспорядка: Таджикистан и экономический крах перестройки, www.caa-network.org/archives/7338.
- Sputnik Таджикистан, ЦИК Таджикистана объявил окончательные итоги референдума, www.ru.sputnik-tj.com/country/20160601/1019779239.html.
- Шарафиева О.Х., Роль региональных кланов во внутренней политике Таджикистана «Вестник Томского государственного университета» 2012, № 359, www.cyberleninka.ru/article/n/rol-regionalnyh-klanov-vo-vnutrenney-politike-tadzhikistana.
- Szukalski J., Instytucja referendum ogólnokrajowego w Tadżykistanie: regulacje normatywne i praktyka, (w:) J. Marszałek-Kawa, Z. Girzyński (red.), Pogranicze cywilizacji. Współczesne wyzwania Azji Centralnej i Kaukazu, Toruń 2017.
- Тищенко М., Культ личности Президента Рахмона, www.politrus.com/2016/05/04/ rakhmon-taj-3.
- Wierzbicki A., Załęski P., Trybalizm a władza w Azji Centralnej, Pułtusk 2008.
- Zieliński E., Referendum w Rosji, (w:) M. T. Staszewski, D. Waniek (red.), Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej, Warszawa 1996.

Justyna Eska-Mikołajewska

Bydgoska Szkoła Wyższa

justynaeska.25@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7681-2425>

Konsekwencje ustrojowe reform systemu wyborczego Fidżi jako państwa funkcjonującego w warunkach społeczeństwa podzielonego etnicznie

Constitutional Consequences of Reforms on the Fijian Electoral System
as a State Functioning in the Conditions of an Ethnically Divided Society

Abstract: The article presents the issues of the Fijian electoral system. As Fiji in the initial period of its existence was a British colony, its legal and political system was influenced by the Westminster form of government. The political system and the policy of independent Fiji have since been shaped by an ethnic factor, and more specifically the relationship between the indigenous population and the Indo-Fijians who have arrived in Fiji since the nineteenth century. The gradual escalation of tension in the state led to as many as four coups, practically alternated with democratic elections, the rules of which have been regulated by four successive constitutions. The analysis undertaken allows to present the evolution of the electoral system against the background of the development of Fijian constitutionalism from the moment of independence until adoption of the Constitution of the Republic of Fiji in 2013. The evaluation of how electoral reforms influenced political cooperation in this state, also allows to indicate that the solution of problems related to its functioning will not occur through frequent institutional changes as they do not create a stable legal framework. Conversely, they contribute to the escalation of the conflict in the struggle for a power that is representative and able to rule. In this article, the author has adopted the following research methods: the critical analysis method and descriptive method as well as the analysis of legal sources.

Keywords: electoral system, constitution, Fiji, ethnicity, ethnically divided society

Słowa kluczowe: system wyborczy, konstytucja, Fidżi, tożsamość etniczna, społeczeństwo podzielone etnicznie

1. Wprowadzenie

Fidzi to niewielkie państwo w zachodniej części Oceanii (Melanezji)¹, które w II połowie XIX w. włączono w skład Imperium Brytyjskiego. Wewnętrzna autonomia uzyskała w 1966 r., a status dominium wraz z przyjęciem pierwszej konstytucji w dniu 10 października 1970 r.² Państwo to doświadczyło zarówno radykalnej zmiany ustrojowej, związanej z przyjęciem republikańskiej formy rządów w 1987 r., czterech przewrotów, jak i kryzysu konstytucyjnego w 2009 r., który doprowadził do ogłoszenia stanu wyjątkowego. Fidzi po raz pierwszy w historii zawieszono w prawach członka Wspólnoty Narodów (*Commonwealth*). Pogorszeniu uległa także sytuacja gospodarcza kraju, warunkowana ostrymi podziałami etnicznymi w społeczeństwie, które wzmacniane były przez ustanowiony system własności ziemi.

W trwającym niespełna 50 lat okresie państwowości fidzyjskiej weszły w życie aż cztery ustawy zasadnicze. Obecnie obowiązująca konstytucja, na mocy której przeprowadzono zasadnicze zmiany prawa wyborczego, została ogłoszona we wrześniu 2013 r. Wprowadzone regulacje prawne mają charakter przełomowy, gdyż świadczą o zanegowaniu dotychczasowego podejścia. Zgodnie z nim bazę dla istniejącego porządku instytucjonalnego stanowił wieloetniczny charakter społeczeństwa, a konkretnie relacje pomiędzy rodzimymi Fidzyjczykami (*indigenous Fijian*)³ a Hindusami (*Indo-Fijians*), przybywającymi na terytorium Fidzi od XIX w. Etniczność determinowała kształt ustroju i prowadzoną politykę, wpływając na sytuację gospodarczą i utrudniając pozytywną percepcję tego państwa przez otoczenie międzynarodowe⁴.

Celem artykułu jest ukazanie genezy i istoty najważniejszych reform wyborczych Fidzi wraz z ich konsekwencjami dla ustroju państwa. Ewolucja systemu wyborczego zaprezentowana zostanie na tle rozwoju konstytucjonalizmu fidzyjskiego od momentu uzyskania niepodległości do przyjęcia ustawy zasadniczej w 2013 r. Prześledzenie i ocena reform ordynacji wyborczej stanowi asumpt dla przyjętej hipo-

1 Całkowita powierzchnia tego państwa, obejmującego łącznie 332 wyspy, to 18 274 km² (157 miejsc na świecie). Liczba ludności Fidzi (stan na czerwiec 2018 r.) wynosi 926 276 (161 miejsce na świecie) – CIA World Factbook, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fj.html (06.02.2019).

2 Była to najbardziej stabilna konstytucja Fidzi, zwana konstytucją niepodległości (*independence constitution*). Ustanawiała system polityczny podobny do funkcjonującego w innych koloniach brytyjskich. Bikameralny organ ustawodawczy tworzyły: 52-osobowa Izba Reprezentantów (*House of Representatives*), reprezentująca dwie główne społeczności Fidzi, oraz 22-osobowy Senat (*Senate*), ustanowiony w celu ochrony interesów rdzennej ludności; Y. Ghai, J. Cottrell, A tale of three constitutions: Ethnicity and politics in Fiji, „International Journal of Constitutional Law” 2007, nr 4, z. 5, s. 644-645.

3 Oryginalne określenie ludności rdzennej Fidzi to *iTaukei*; zob. S. Chand, The Political Economy of Fiji: Past, Present and Prospects, „The Round Table” 2015, nr 2, z. 104, s. 199.

4 Członkostwo Fidzi w *Commonwealth* oficjalnie przywrócono po uznaniu wyniku wyborów z 17 września 2014 r.; Fiji: Constitution and Politics, www.thecommonwealth.org/our-member-countries/fiji/constitution-politics (06.02.2019).

tezy badawczej. Zakłada ona, że częste zmiany instytucjonalne (jak nowe konstytucje, modyfikacja prawa wyborczego), powodowane nierzadko doraźnymi kalkulacjami politycznymi, nie tworzą stabilnych ram prawnych, co – zwłaszcza w społeczeństwach o podzielonej strukturze etnicznej – przyczynia się do eskalacji konfliktu o wyłonienie reprezentatywnej i zdolnej do rządzenia władzy.

2. Tradycja *versus* zwyczaj: westminsterskie dziedzictwo w praktyce ustrojowej Fidżi

Na gruncie nauk prawnych system wyborczy stanowi ogół norm i zasad określających tryb przygotowania i przeprowadzenia wyborów. Odnosi się on do reguł, które pozwalają dokonać wyboru spośród potencjalnych opcji wyborczych, określić sposób ujawniania indywidualnych preferencji politycznych podczas procesu wyborczego, umożliwić wyborcom dostęp do informacji na temat kandydatów, jak i dokonanie aktu głosowania na wybranego kandydata (partię polityczną), dokonać transformacji głosów na mandaty, a także zachować społeczną kontrolę nad poprawnością, legalnością oraz uczciwością przebiegu wyborów⁵. System wyborczy w rozumieniu prawniczym jest utożsamiany z prawem wyborczym, ściśle zaś z całością zasad prawnych zawartych zarówno w normach prawa wyborczego, tj. w konstytucjach czy ustawach wyborczych, jak i wynikających z praktyki wyborczej⁶.

Jako że punkt wyjścia do kształtowania się systemu ustrojowego Fidżi stanowiła westminsterska forma rządów⁷, także system wyborczy pozostawał pod wpływem wzorców brytyjskich. Był to system większościowy oparty na większości względnej (*first-past-the-post*, *FTPT*), funkcjonujący w zgodzie z regułą „zwycięzca bierze wszystko”. Jego istotą jest to, że mandat zdobywa ten kandydat (czy ugrupowanie polityczne), który zgromadził określoną prawem większość głosów w danym okręgu wyborczym. Preferując partie duże, formuła większościowa korzystnie wpływa na budowanie przez nie stabilnej większości w parlamencie. Jednocześnie system ten generuje wysoki odsetek głosów bezskutkowych. Liczba otrzymywanych mandatów zwykle bowiem nie odpowiada faktycznej sile poparcia, co sprzyja deformacjom wyniku⁸.

5 B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 150.

6 A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 51.

7 W katalogu cech tego modelu szczególne znaczenie dla ustroju fidżyjskiego miała unitarna forma rządów, asymetryczny bikameralizm oraz większościowy system wyborczy; zob. A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London 1984, s. 4-9.

8 Zob. J. Świeca, *Współczesne systemy demokratyczne cz. I. Wybrane zagadnienia z problematyki wyborczej oraz makroanalizy systemowej w ujęciu porównawczym*, Kielce 2003, s. 68.

Jednym z efektów ubocznych ordynacji większościowej, który ujawnił się na Fidżi, było zjawisko utrwalania się dwupartyjności, prowadzące do ekstremalnej wręcz sztywności bipolarnego systemu politycznego. Dwubiegunowy układ sił tworzony od lat 60. XX w. obejmował ugrupowania polityczne zorganizowane wedle kryterium rasy, z jednym dominującym stronnictwem w ramach każdej społeczności. Przedstawicielem rdzennych Fidżyjczyków stał się Sojusz (*Alliance Party*), który rozszerzając aktywność polityczną poza swój tradycyjny elektorat, odniósł sukces w kształtowaniu wieloetnicznego przywództwa przy wydatnym wsparciu Hindusów (24% poparcia w 1972 r.)⁹. Reprezentantem ludności hinduskiej była natomiast Partia Federacji Narodowej (*National Federation Party, NFP*).

W pierwszym etapie kształtowania się systemu wyborczego na Fidżi utrzymywała się wyraźna dominacja rdzennej ludności, zarówno w ramach władzy wykonawczej, strukturze administracji państwowej, jak i treści aktów prawnych. Zagwarantowanie nadrzędnego prawa do ziemi rdzennym mieszkańcom, zgodnie z postanowieniami aktu cesji (*Deed of Cession*), stanowiło fundament brytyjskiej polityki kolonialnej wobec Fidżi¹⁰. Tradycja i status wodza wraz z ideologią zbudowaną wokół tego urzędu służyły delegitymizacji roszczeń robotników kontraktowych z Indii i ich potomków. Specyficzny rys systemowi politycznemu nadawała Wielka Rada Wodzów (*Bose Levu Vakutaraga*), która mianując 1/3 ogólnej liczby członków izby wyższej parlamentu, celowo utrzymywała w nim niedoreprezentację społeczności hinduskiej¹¹. Konsekwentnie rozwijana propaganda kolonialna i etniczna kolonizacja służyły skutecznemu przełamywaniu oporu wobec hegemonii ludności miejscowej¹².

Rozłamy społeczne, stanowiące nieodłączną cechę sceny politycznej lat 70. i 80. XX w., pogłębiały się zauważalnie w warunkach większościowego systemu wyborczego. Już sam mechanizm wytwarzający bipolarną scenę polityczną, tj. przy nadreprezentacji niektórych partii i niedostatecznej reprezentacji pozostałych, generalnie nie sprzyja przechodzeniu którejkolwiek z nich do centrum¹³. Podobnie w ramach silnie zatimizowanego parlamentu Fidżi, funkcjonującego jako organ wysoce niekoncyliacyjny, zantagonizowane strony pozostawały niechętne do podejmowania jakichkolwiek form współpracy.

9 Po wyborach w 1977 r. Sojusz skupił się na odbudowie zaufania tubylców, zwłaszcza wobec rozłamem wewnątrz partii i powstania Fidżyjskiej Partii Nacjonalistycznej (*Fijian Nationalist Party, FNP*); R. Norton, *The Troubled Quest for National Political Leadership in Fiji*, „The Round Table” 2015, nr 2, z. 104, s. 119.

10 S. Lawson, E. Hagan Lawson, *Chiefly Leadership in Fiji: Past, Present, and Future*, „SSGM Discussion Paper” 2015, nr 5, s. 2.

11 A. Rodd, *Adapting postcolonial Island societies: Fiji and the Solomon Islands in the Pacific*, „Island Studies Journal” 2016, nr 2, z. 11, s. 508.

12 S. Ramesh, *Colonial and Post-Colonial Ethnocracy in Fiji*, „Cosmopolitan Civil Societies Journal” 2016, nr 3, z. 8, s. 119-120.

13 G.B. Powell, *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven-London 2000, s. 198.

Za koniec pierwszego etapu rozwoju systemu wyborczego Fidżi uznawany jest rok 1987 r. Zwycięstwo koalicji Partii Pracy (*Labour*) i NFP położyło kres sukcesom Sojuszu. W rezultacie dwukrotnego zamachu stanu zniesiono konstytucję z 1970 r. i dokonano zmiany ustroju na republikański. Po 1987 r., w efekcie masowego exodusu Hindusów do Australii, Nowej Zelandii czy Stanów Zjednoczonych, osadnicy z Indii stali się mniejszością (43,7%) wobec większości etnicznych Fidżyjczyków (50,07%)¹⁴. Nie pozostało to bez wpływu na sytuację ekonomiczną kraju. O ile bowiem w pierwszych latach niepodległości gospodarka rozwijała się w tempie niemal 5% rocznie, o tyle wydarzenia z 1987 r., które odsłoniły kruchość demokracji i delegitymizację rządów w rezultacie nierównego podziału władzy, przełożyły się na gwałtowny spadek PKB (do 2,1%) i poziomowi zagranicznych inwestycji¹⁵.

3. Między demokracją a etnokracją – w kierunku fidżyjskiego etnonacjonalizmu

Status Fidżi jako republiki potwierdziła nowa, przyjęta na 7 lat, konstytucja z dnia 25 lipca 1990 r.¹⁶. Przejście do kolejnej fazy rozwoju systemu wyborczego oznaczało wzmocnienie rozwiązań zaczerpniętych z westminsterskiego systemu rządów i pozostawienie konstytucyjnej gwarancji szczególnej pozycji rdzennej ludności (art. 21)¹⁷. Zgodnie z art. 41 tymczasowej ustawy zasadniczej wprowadzono głosowanie wzdłuż osi podziałów etnicznych. Wyborcy byli rejestrowani na jednej z czterech list wyborczych, wyodrębnionych na podstawie kryterium etnicznego. Obowiązywała odmienna podstawa prawna dla ustanowienia granic okręgów wyborczych głównych społeczności¹⁸. Przy tak zsegmentowanej rywalizacji wyborczej apel poszczególnych ugrupowań miał bardzo ograniczony zasięg i nie wykroczył poza jedną grupę etniczną. W 70-osobowej Izbie Reprezentantów 37 mandatów obsadzanych było w ramach miejsc „fidżyjskich”, a kolejne 27 – w tzw. miejscach „hinduskich”¹⁹. Aż 24 członków 34-sobowego Senatu pochodziło z mianowania przez Wielką Radę

14 A. Rodd, *Adapting...*, *op. cit.*, s. 509.

15 S. Chand, *The Political...*, *op. cit.*, s. 199-200.

16 Constitution of the Sovereign Democratic Republic of Fiji 1990 No. 22, www.pacii.org/fj/promu/promu_dec/cotsdrofd1990712.pdf (06.02.2019).

17 S. Ratuva, Fiji's Illusive Democracy: Paradoxes, Dilemmas and Hopes, „The Parliamentarian” 2012, z. 3, s. 188-189.

18 G. Hassall, Introduction: Systems of Representation in Asia-Pacific Constitutions – A Comparative Analysis, (w:) G. Hassall, C. Saunders (red.), *The People's Representatives. Electoral Systems in the Asia-Pacific Region*, Sydney 1997, s. 16.

19 Postulowano zagwarantowanie etnicznym Fidżyjczyków aż 58 z 90 mandatów i pozostawienie jedynie 20 miejsc do obsadzenia Hindusom; J. Fraenkel, *The Triumph of the Non-Idealist Intellectuals? An Investigation of Fiji's 1999 Election Results*, „Australian Journal of Politics and History” 2000, nr 1, z. 46, s. 87.

Wodźów (art. 55 konstytucji). Przy rozdziale miejsc w Izbie Reprezentantów wyeksponowano ponadto oś podziału na linii miasto – wieś, zapewniając przewagę mieszkańcom wsi²⁰.

Parlament zgodnie z art. 100 ust. 2 i 3 konstytucji zobligowany został do nadania szczególnej roli fidżyjskiemu prawu zwyczajowemu (*Fijian customary law*), będącemu częścią prawa Fidżi. Uznano, że kultura, zwyczaje i sposób życia rdzennej ludności powinny zyskać instytucjonalne wsparcie i przewagę nad pozostałymi, a ich interpretacją miała się zająć konstytucyjnie umocowana (art. 100 ust. 4) i specjalnie powołana w tym celu Komisja ds. Ziemi Rodzimej (*Native Lands Commission*). Warto podkreślić, że działalność tego gremium, jak i wielu innych miejscowych organów (w tym Wielkiej Rady Wodźów), wyłączono spod jurysdykcji rzecznika praw obywatelskich, a wydawane decyzje – pozostawiono poza zakresem właściwości sądów krajowych.

Miejscowej ludności przyznano parytet w dostępie do najwyższych stanowisk politycznych, w tym urzędu premiera. Szef rządu faktycznie decydował o obsadzie kluczowych urzędów w państwie oraz o wdrażaniu nieograniczonej liczby programów i polityk promujących szeroko pojętą ochronę interesów ludności rdzennie fidżyjskiej²¹. Efektywnym narzędziem służącym osłabieniu pozycji społeczności hinduskiej stała się możliwość odmowy przedłużenia im dzierżawy przez etnicznych Fidżyczyków w sytuacji wygaśnięcia po co najmniej 30 latach umów najmu ziemi, zgodnie z ustawą o właścicielach i najemcach rolnych (*Agricultural Landlord and Tenant Act, ALTA*) z 1967 r.²².

Kierowanie się kryterium etnicznym na bazie założeń systemu westminsterckiego pozwoliło ukształtować na Fidżi ustrój oparty na sprzecznościach. Mieszanka ta, odzwierciedlona w przepisach konstytucji z 1970 i 1990 r., zawierała elementy zaczerpnięte zarówno z demokratycznej, jak i oligarchicznej formy rządów; umacniała unitaryzm; gwarantując autonomię jednej (melanezyjskiej) społeczności; bazowała na gospodarce rynkowej przy istniejących ograniczeniach odnośnie do ziemi i pracy; uznawała bliskie stosunki chrześcijaństwa z państwem, oficjalnie zachowując wolność religii; w końcu także podtrzymywała równość wszystkich, akceptując nadrzędność etnicznych Fidżyczyków²³. Owo dążenie jednej grupy etnicznej do sprawowania kontroli nad głównymi instrumentami władzy państwowej w ramach

20 D. Scarr, Current Developments in the Pacific. Fiji and the General Election of 1992, „Journal of Pacific History” 1993, nr 1, z. 28, s. 76-77.

21 Y. Ghai, J. Cottrell, A tale..., *op. cit.*, s. 651-652.

22 Wzrost popularności teorii „wyzyskiwanego właściciela ziemskiego” skutkowało propozycją wyłączenia najemców spod regulacji ALTA, *de facto* chroniącej najemców, i objęciem ich przepisami ustawy o administracji ziemią rodzimą (*Native Land Trust Act, NLT*); O. Kurer, Land and Politics in Fiji: of Failed Land Reforms and Coups, „The Journal of Pacific History”, nr 3, z. 36, s. 304-307.

23 Y. Ghai, J. Cottrell, A tale..., *op. cit.*, s. 646.

wielonarodowej wspólnoty świadczy o ukształtowaniu się na Fidżi w latach 90. XX w. systemu zwanego etnokracją²⁴.

4. Westminster zanegowany: etniczność jako determinant reform wyborczych

Trudności wynikające z funkcjonowania państwa zgodnie z logiką systemu westminsterskiego, w ramach którego jednopartyjny większościowy rząd (egzekutywa) dominował nad powiązaną z nim legislatywą, stanowiły bodziec do kolejnej zmiany konstytucji²⁵. Jedność w łonie tworzonych gabinetów była fikcją wobec braku systemowych mechanizmów kontroli nad konstytucyjnymi organami państwowymi. Generowało to korupcję na najwyższych szczeblach władzy i niski poziom zaufania do rządzących²⁶.

W 1994 r. doszło do utraty większości parlamentarnej przez partię Soqosoqo ni Vakavulewa ni Taukei (SVT), kreowaną na główną siłę polityczną ludności rdzennej. Polityczny ruch zjednoczenia etnicznych Fidżyjczyków, wspierany przez Wielką Radę Wodzów i establishment Fidżi, zdołał utrzymać polityczną dominację rządu nawet w obliczu tworzonych alternatywnych ugrupowań w nurcie regionalizmu partyjnego²⁷. Premier Sitiveni Rabuki porozumiał się z liderem opozycyjnej NFP, na czele której stał Jai Ram Reddy, w celu wspólnego podjęcia się opracowania projektu nowej konstytucji. Poprzedzone to zostało kompleksowym przeglądem obowiązującej ustawy zasadniczej. W przedłożonym we wrześniu 1996 r. raporcie Komisji ds. Rewizji Konstytucji (*Constitutional Review Commission, CRC*) pt. „W kierunku wspólnej przyszłości” (*Towards a United Future*), znalazło się z szeregu zaleceń dotyczących m.in. systemu wyborczego, kwestii narodowej jedności czy społeczno-ekonomicznego rozwoju kraju²⁸.

Gremium to uznało, że skoro etniczność stanowi barierę dla efektywnej współpracy całego społeczeństwa, postanowienia przyszłej ustawy zasadniczej powinny

24 Zob. N.A. Butenschön, *Politics of Ethnocracies: Strategies and Dilemmas of Ethnic Domination*, rozszerzona wersja artykułu prezentowanego na Ogólnokrajowej Konferencji Nauk Politycznych, Geilo, Norwegia, 11-12 stycznia 1993, www.statsvitsenskap.uio.no/ansatte/serie/notat/fulltekst/0193/Ethnocr-5.html (08.02.2019).

25 O ewolucji systemu politycznego Fidżi w kierunku modelu demokracji konsocjonalnej zob. M. Palmer, *Democracy in Fiji: Westminster or something else?*, (w:) H. Patapan, J. Wanna, P. Weller (red.), *Westminster Legacies. Democracy and Responsible Government in Asia and the Pacific*, Sydney 2005, s. 207-208.

26 A.L. Durutalo, *Fiji: Party Politics in the Post Independence Period*, (w:) R. Rich, L. Hambly, M.G. Morgan, *Political Parties in the Pacific Islands*, Canberra 2006, s. 174-175.

27 D. Scarr, *Current...*, *op. cit.*, s. 89-90.

28 Pierwotna wersja raportu stanowiła rezultat prac tzw. komisji Reevesa (od nazwiska jej przewodniczącego Paula Reevesa, byłego gubernatora generalnego Nowej Zelandii); Y. Ghai, J. Cottrell, *A tale...*, *op. cit.*, s. 653.

zachęcać do powstawania partii i koalicji wieloetnicznych. Podkreślono, że poszanowanie różnicowania etnicznego Fidżi wymaga uwzględnienia interesów i aspiracji ludności rdzennej. Rekomendowano również zmianę obowiązującej ordynacji wyborczej na rzecz dość rzadkiej odmiany systemu większościowego, a mianowicie alternatywnego głosowania (*Alternative Vote, AV*), zwanego preferencyjnym albo też głosowaniem z bezpośrednią dogrywką²⁹.

Celowość wprowadzenia nowej ordynacji wyborczej argumentowano potrzebą dostosowania się do wymogów społeczeństwa podzielonego etnicznie. Wskazywano, iż wiąże się to z przyznaniem reprezentacji i udziału w rządzeniu różnym grupom etnicznym, jak i koniecznością przeformułowania – postrzeganej jako fundament stosunków społecznych – zasady nadrzędności etnicznych Fidżyjczyków. Zwrócono uwagę, iż zalecane zmiany warunkowane są wielością ugrupowań wywodzących się z różnych społeczności oraz istnieniem heterogenicznych okręgów wyborczych³⁰. Przyjęcie głosowania alternatywnego uzasadniano doświadczeniami innych państw wielokulturowych, w tym Republiki Południowej Afryki, Malezji, Szwajcarii, Belgii, a zwłaszcza Nowej Zelandii³¹

Uchwalenie trzeciej konstytucji w historii niepodległego Fidżi zapoczątkowało kolejny etap transformacji systemu wyborczego³². Ustawa zasadnicza (jak i późniejsza ustawa wyborcza z 1998 r.³³), przyjęta została pod naciskiem społeczności międzynarodowej 25 lipca 1997 r.³⁴, zawierała wiele określanych mianem „postępowych” postanowień, w tym zgodnie z zaleceniami komisji, zastępujących większośćową

29 Stosowany w Australii, częściowo w Irlandii, a w zmodyfikowanej postaci również w Papui-Nowej Gwinei i Nauru, system ten polega na wskazywaniu przez wyborców skali preferencji poszczególnych kandydatów. Przy braku większości bezwzględnej głosów mandat uzyskuje kandydat, który zdobył największe poparcie zgodnie z pierwszą preferencją; zob. Koncepcje systemów wyborczych, Opracowania tematyczne OT-578, Kancelaria Senatu: Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, marzec 2010, s. 14.

30 B.V. Lal, Fiji Constitution Review Commission recommendations for a new electoral system for Fiji, (w:) B.V. Lal, P. Larmour (red.), Electoral systems in divided societies: the Fiji Constitution Review, Canberra 2012, s. 44-50.

31 Wskazywano na wytyczne zawarte w raporcie pt. „W kierunku lepszej demokracji” (*Towards a Better Democracy*) z 1986 r., w którym rekomendowano wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego w formie przedstawicielstwa proporcjonalnego (*Mixed Member Proportional, MMP*). Było to równoznaczne z odejściem od ugruntowanych tradycją rozwiązań zaczerpniętych z westminsterskiego modelu demokracji; zob. J. Bolger, New Zealand Politics in Flux, (w:) J. Vowles i in. (red.), Towards Consensus? The 1993 General Election in New Zealand and the Transition to Proportional Representation, Auckland 1995, s. 8-10.

32 Ustawa zasadnicza z 1997 r. wyróżniała się złożoną strukturą i rekordową liczbą 195 artykułów, zawartych aż w 16 rozdziałach; zob. P. Osóbka, Systemy konstytucyjne państw Oceanii, Warszawa 2012, s. 28.

33 Electoral Act 1998 No. 18, www.pacii.org/fj/legis/num_act/ea1998103/index.html (11.02.2019).

34 Fiji Island Constitution Amendment Act 1997 No. 13, www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/fj/fj011en.pdf (12.02.2019).

formułę wyborczą głosowaniem alternatywnym przy utrzymaniu jednomandato-
wych okręgów wyborczych³⁵.

Na mocy art. 50 konstytucji Izba Reprezentantów liczyła 71 miejsc, z których 46 przydzielano według kryterium rasy: 23 miejsca zarezerwowano dla rdziennej ludności, 19 – dla Hindusów, a 4 – dla pozostałych społeczności. Wbrew zaleceniom komisji utrzymano metodę nominacji członków do 34-osobowego Senatu (art. 64), zachowując wyraźny element etniczny w strukturze i sposobie funkcjonowania tej izby. Pewnym *novum* było ustanowienie 25 tzw. otwartych (wspólnych) list wyborczych (*common roll seats*), z których kandydować mogli wszyscy bez względu na przynależność etniczną (art. 51 ust 1b). Wielka Rada Wodźów zyskała umocowanie konstytucyjne, stając się z czasem gremium niezależnym od rządu³⁶.

Ponowne wprowadzenie zmian w prawie wyborczym w założeniu służyć miało współpracy partii reprezentujących różne etniczne społeczności Fidżi, co po części osiągnięto. Faktycznie bowiem przepisy ustawy zasadniczej z 1997 r. stanowiły rezultat uzgodnienia stanowisk obu społeczności. Należy przy tym podkreślić, że mechanizm przesuwania głosów w tym systemie wyborczym generalnie sprzyja otrzymywaniu mandatów przez kandydatów bardziej umiarkowanych, którzy są w stanie uzyskać – chociaż nie w oparciu o tzw. pierwsze preferencje – akceptację większości wyborców. Jednak w praktyce głosujący dość rzadko rozdzielają własne preferencje pomiędzy kandydatów różnych opcji³⁷, co tak jak w przypadku Fidżi wyraźnie wzmacniało proces stopniowej polaryzacji sceny partyjnej.

Wobec utrzymania ochrony prawa do ziemi i spraw etnicznych Fidżyjczyków przedwyborcze porozumienia okazały się być motywowane bardziej względami politycznymi i chłodną kalkulacją aniżeli wspólnie uzgodnionymi długofalowymi wizjami. Nowy system wyborczy osłabił zatem, lecz nie wyeliminował wciąż silnego oddziaływania czynnika rasowego przy braku zrównoważenia geograficznego³⁸. Tym zaś elementem, który zadecydował ostatecznie o wyniku wyborów z 1999 r., nie była zmiana ordynacji wyborczej, ale wprowadzenie tzw. otwartych okręgów wyborczych.

5. Nowa konstytucja: powrót do demokratycznej formy rządu?

Nadzieje na to, iż elity polityczne wdrożą autentyczną politykę wieloetniczną, wygasły wraz z przeprowadzeniem dwóch zamachów stanu celem obalenia konsty-

35 W. Sokół, Główne tendencje w polityce reform wyborczych w wyborach parlamentarnych, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K: Politologia” 2013, nr 2, t. 20, s. 127-128.

36 B.V. Lal, Heartbreak Islands: Reflections on Fiji in transition, „Asia Pacific Viewpoint” December 2003, nr 3, z. 44, s. 344.

37 B. Michalak, A. Sokala, Leksykon..., *op. cit.*, 134-136.

38 Wiejskie okręgi wyborcze obejmowały średnio nawet dwa razy więcej zarejestrowanych wyborców niż okręgi miejskie. Wyboru kandydata w okręgach rdzennie fidżyjskich dokonywano jednak mniejszą liczbą głosów niż w okręgach hinduskich; zob. J. Fraenkel, *op. cit.*, s. 88-90.

tucji z 1997 r. Pierwszy, z maja 2000 r., położył kres funkcjonowaniu koalicyjnego gabinetu, na czele z Mahendrą Chaudhry, liderem Fidżyjskiej Partii Pracy (*Fiji Labour Party, FLP*), a zarazem pierwszym w historii tego kraju premierem pochodzenia hinduskiego³⁹. Kontrolę nad państwem jako szef tymczasowego rządu przejął Frank (właśc. Josai Voreqe) Bainimarama, stojący na czele fidżyjskich sił zbrojnych (*Republic of Fiji Military Forces, RFMF*). Drugi zamach, z grudnia 2006 r., oficjalnie miał na celu zapewnienie ochrony ducha konstytucji przed „szkodliwą” polityką premiera Laisenia Quarase. Faktycznie jednak przejęcie kontroli nad państwem posłużyło F. Bainimaramie do wycofania dwóch projektów ustaw, na mocy których pozycja etnicznych Fidżyjczyków mogłaby ulec wzmocnieniu⁴⁰.

Konsolidacja reżimu po 2006 r. odbywała się poprzez wdrażane reformy polityczne i gospodarcze, określane mianem Strategicznym ram dla zmian (*Strategic Framework for Change*)⁴¹. Pogłębiający się kryzys wewnętrzny zaostriżyła decyzja Sądu Apelacyjnego z 9 kwietnia 2009 r., która uznała powołany w wyniku zamachu stanu z 2006 r. rząd za nielegalny. Przywrócony na najwyższy urząd w państwie na początku stycznia 2007 r. prezydent Josef Iloilo zaledwie dzień po wydaniu tej decyzji sądu uchylił konstytucję⁴².

W warunkach braku transparentności i odpowiedzialności w kierowaniu sprawami państwa, cenzury mediów oraz ograniczania wolności słowa przygotowywano nową ustawę zasadniczą, która oficjalnie miała skierować Fidżi na nowe, bardziej demokratyczne tory. Zapowiedź prezydenta J. Iloilo przeprowadzenia po ośmiu latach przerwy demokratycznych wyborów do parlamentu (jednak nie wcześniej niż we wrześniu 2014 r.) wskazywała na chęć zaprojektowania takiego systemu wyborczego, który uwzględniając zróżnicowanie etniczno-kulturowe społeczeństwa, zdołałby wzmocnić zdolność parlamentu do jak najwierniejszego odzwierciedlenia potrzeb i interesów obywateli⁴³.

39 Zamiar obalenia rządu i uchylenia ustawy zasadniczej z 1997 r. udaremniono decyzją Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2000 r. (potwierdzoną przez Sąd Apelacyjny 1 marca 2001 r.). Zamach stanu z 2000 r. uznano za niezgodny z konstytucją, którą utrzymano w mocy; R.R. Premdas, *Seizure of power, indigenous rights and crafting democratic governance in Fiji*, „Nationalism and Ethnic Politics” Winter 2002, nr 4, z. 8, s. 32-33.

40 R. Robertson, *Cooking the Goose: Fiji's Coup Culture Contextualised*, „The Round Table” December 2012, nr 6, z. 101, s. 518.

41 S. Tarte, *The Politics of Transition in Fiji: Is it Charting a Democratic Course?*, „Australian Journal of Politics and History” 2018, nr 2, z. 64, s. 281.

42 Z dniem 10 kwietnia 2009 r. zaczęły obowiązywać przepisy właściwe dla stanu wyjątkowego (*Public Emergency Regulations, PER*). Posługując się retoryką „wspólnego dobra” i budowania dobrobytu kraju, rząd uzasadniał stosowane przez siebie praktyki znacznie ograniczające prawa i wolności jednostki; P. Hodge, *A Progressive Authoritarianism? The case of post-2006 Fiji*, „Third World Quarterly”, nr 6, z. 33, s. 1154-1156.

43 Źródła porażki demokratycznych mechanizmów w tym państwie zwykle się upatrywać głównie w ordynacji wyborczej. Można jednak wskazać argumenty przeciwnie, wskazujące, że manipula-

W celu opracowania projektu konstytucji powołano 5-osobową komisję konstytucyjną (*Constitution Commission*), której przewodniczył ekspert z dziedziny prawa konstytucyjnego Yash Gai⁴⁴. Projekt, stanowiący efekt prac tego gremium oraz szeroko zakrojonych konsultacji społecznych (w sumie ponad 7 tysięcy zgłoszonych wniosków), niespodziewanie nie wszedł w życie. Obecnie obowiązująca konstytucja to dokument rządowy, opracowany jako „Plan dla lepszego Fidżi” (*BluePrint for a better Fiji*), tylko w niewielkim stopniu nawiązujący do ustaleń komisji. Kanwę dla przyjętych regulacji prawnych stanowiła Karta Ludu (*People’s Charter* lub *People’s Charter for Change, Peace and Progress*), opracowywana od 2007 r. pod kierunkiem F. Bainimaramy⁴⁵.

Na mocy ustawy zasadniczej z dnia 6 września 2013 r.⁴⁶ wprowadzono szereg istotnych zmian, głównie w przedmiocie prawa wyborczego. Pożądane skutki dotychczasowych regulacji w tym obszarze prawa, z punktu widzenia realizacji funkcji integracyjnej wyborów i pokojowego rozwiązywania konfliktów o władzę w podzielonym etnicznie społeczeństwie fidżyjskim⁴⁷, uznano za niewystarczające. Obowiązujący od 1997 r. system alternatywnego głosowania zastąpiono systemem proporcjonalnym (*Proportional Representation, PR*)⁴⁸. Uznano, że element proporcjonalności, rozumiany jako zagwarantowanie każdej partii politycznej takiego udziału we władzy, jaki bezpośrednio wynika z wielkości udzielonego jej poparcia, bardziej niż preferencyjności, wzmocni wieloetniczną współpracę polityczną, a rolę opozycji ograniczy do zachowań zgodnych z normami demokratycznymi⁴⁹.

cje systemem, w celu uzyskania władzy, mogą być dokonywane przez dowolną partię polityczną bądź społeczność etniczną; zob. S. Kumar, B.C. Prasad, Preferential voting and Political Engineering: The case of Fiji’s 1999 and 2001 general elections, „Commonwealth & Comparative Politics” November 2004, nr 3, z. 42, s. 315; por. D.G. Arms, The case for reform of the electoral system in Fiji, (w:) J. Fraenkel, S. Firth (red.), From Election to Coup in Fiji: The 2006 campaign and its aftermath, Canberra 2007, s. 385 i n.; B. Reilly, Evaluating the effect of the electoral system in post-coup Fiji, „Pacific Economic Bulletin” May 2001, nr 1, z. 16, s. 145 i n.

44 S. Lawson, Indigenous Nationalism, „Ethnic Democracy”, and the prospects for a Liberal Constitutional Order in Fiji, „Nationalism and Ethnic Politics” 2012, nr 3, z. 18, s. 310.

45 Dokument ten stanowić miał skuteczne narzędzie rządu do realizacji programu kształtowania tożsamości społecznej; P. Hodge, A Progressive..., *op. cit.*, s. 1156-1158.

46 Constitution of the Republic of Fiji, www.paclii.org/fj/Fiji-Constitution-English-2013.pdf (26.10.2018).

47 A. Surówka, Kompendium prawa konstytucyjnego dla studentów administracji. Zasady ustroju, prawo wyborcze i status jednostki, Kraków 2013, s. 29.

48 Głównym argumentem za przyjęciem metody proporcjonalnej był bardziej sprawiedliwy podział mandatów, zapewniający wyższy poziom reprezentatywności, a zatem również legitymacji systemowi politycznemu; zob. B. Michalak, A. Sokala, Leksykon..., *op. cit.*, s. 109-111.

49 Proporcjonalna ordynacja wyborcza sprzyja silniejszemu postrzeganiu społeczeństwa w kategoriach jednego narodu, do którego odwołują się wieloetniczne w swojej strukturze partie polityczne, a także większej dystrybucji mandatów prowadzącej do aktywniejszej partycypacji politycznej kobiet; S. Ratuva, Legitimizing Regime Change: Fiji’s New Constitution and the 2014 Election, „The Parliamentarian” 2013, z. 3, s. 184-185.

Doniosłą zmianą instytucjonalną było zniesienie Senatu, a w jego miejsce ustanowienie 50-osobowego organu ustawodawczego o strukturze jednoizbowej (*unicameral*). Ustanowiono jeden okręg wyborczy, w którym można zdobyć 50 mandatów (art. 54 konstytucji), przydzielanych metodą d'Hondta przy zastosowaniu 5% klauzuli zaporowej (art. 53 ust. 3)⁵⁰. Obniżono cenzus wieku dla czynnego prawa wyborczego z 21 do 18 lat (art. 55)⁵¹. Odstąpiono również od założenia, przyjmowanego we wcześniejszych ustawach zasadniczych, że odgórnie ustalona liczba mandatów dla poszczególnych wspólnot zapewni im równe przedstawicielstwo w parlamencie. Na mocy art. 53 ust. 1 konstytucji oraz art. 23 ust. 4 ustawy wyborczej z 2014 r. potwierdzono formalną i materialną równość głosu obywateli poprzez zniesienie etnicznych list wyborców i ich odrębnych reprezentacji w organie ustawodawczym⁵². Po raz pierwszy w historii Fidżi zagwarantowano równouprawnienie wszystkim grupom etnicznym⁵³.

W przepisach nowej konstytucji nie uczyniono wzmianki na temat Wielkiej Rady Wodzów, której likwidację F. Bainimarama ogłosił już w marcu 2012 r.⁵⁴. Uzasadniając to posunięcie, stwierdził, że Rada stanowi anachronizm epoki kolonialnej, nie będący w stanie dłużej pełnić pozytywnej roli w państwie. W ocenie wielu organów, tytułujący się strażniczką tradycji fidżyjskiej, a przez to niejednokrotnie stawiający siebie ponad obowiązującym prawem, przeobrażał się *de facto* w coraz bardziej upolitycznione gremium, skutecznie zapewniające rdzennym Fidżyczykom przywódczą rolę w państwie⁵⁵.

Swoistym sprawdzianem dla wprowadzonych unormowań prawnych były wybory parlamentarne z 17 września 2014 r. Walka wyborcza oznaczała w istocie rywalizację dwóch przeciwstawnych opcji opartych na kryterium ideologicznym,

50 Te trzy nowe rozwiązania preferują duże ugrupowania kosztem partii mniejszych, co w rezultacie wzmacnia efektywność funkcjonowania parlamentu; zob. A. Stelmach, *Manipulacje prawem wyborczym i ich wpływ na legitymizację władzy w Polsce*, (w:) S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017, s. 200-206.

51 Co już podczas wyborów parlamentarnych w 2014 r., gdy wielu wyborców młodszego pokolenia oddało swój głos, przyczyniło się do wyborczego triumfu F. Bainimaramy; S. Ratuva, *Legitimizing...*, *op. cit.*, s. 185.

52 Electoral Act 2014 No. 11, www.feo.org.fj/wp-content/uploads/2017/03/Electoral-Act-2014.pdf (14.03.2019).

53 B.V. Lal, In Frank Bainimarama's Shadow: Fiji, Elections and the Future, „The Journal of Pacific History” 2014, nr 4, z. 49, s. 459-461.

54 W kwietniu 2016 r. wpłynęła petycja w sprawie przywrócenia tego organu, odrzucona przez rząd F. Bainimaramy stosunkiem głosów 29 do 16; zob. Fiji's Great Council of Chiefs will not be reinstated, [www.country.eiu.com/\(F\(FwEeus9YORcMy8UH00Ehf_UJKxG6oHNLng8Zan5VPxjYfZV-wTyu1mHAnfBMsqZ9pGp6bPOzyvcb0UGRXpRqXHqwhT5Ygxts2QJTLK4GiIk1\)\)](http://www.country.eiu.com/(F(FwEeus9YORcMy8UH00Ehf_UJKxG6oHNLng8Zan5VPxjYfZV-wTyu1mHAnfBMsqZ9pGp6bPOzyvcb0UGRXpRqXHqwhT5Ygxts2QJTLK4GiIk1))/)/article.aspx?articleid=884168072&Country=Fiji&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=Political+stability (28.02.2019).

55 S. Lawson, E. Hagan Lawson, *Chiefly...*, *op. cit.*, s. 11-12.

a nie, jak do tej pory, rasowym⁵⁶. Koalicyjny blok SODELPA (*Social Democratic Liberal Party*), odwołujący się do ochrony tradycji oraz utrzymania systemu wodzostwa rdzennych mieszkańców, rywalizował z reformatorską orientacją partii Najpierw Fidżi (*FijiFirst*)⁵⁷. Podejście nacjonalistyczne przyciągnęło duży odsetek głosów *iTaukei*, lecz uznane zostało za zagrożenie dla bezpieczeństwa pozostałych społeczności etnicznych. Ugrupowanie Najpierw Fidżi stało się niekwestionowanym zwycięzcą tych wyborów, otrzymując 59,2% głosów (tj. 32 mandaty)⁵⁸. Opozycyjny blok SODELPA zdobył jedynie 28,2 % (tj. 15 mandatów)⁵⁹.

Sukces ugrupowania J.V. Bainimaramy oceniać należy w aspekcie wdrażanej przez niego wizji państwa egalitarnego. Nowe, progresywne podejście, wskazujące na konieczność transformacji państwa poprzez reformy ukierunkowane na wspieranie różnych społeczności etnicznych, świadczyło o doniosłej zmianie wizerunkowej dotąd bardzo konserwatywnego wojska. Za pomocą różnych zabiegów, mających na celu uzyskanie zgody na rządy⁶⁰, ów „nowy-stary” przywódca zdołał uzasadnić zarówno zamachy stanu, jak i metody autorytarne stosowane po 2009 r., tj. w okresie przedłużonego jego własną decyzją stanu wyjątkowego.

Ze względu na ogromne znaczenie przypisywane wyborom z 2014 r. zasadne staje się pytanie, czy rzeczywiście stanowiły one zwrot ku procedurom demokratycznym, a tym samym pierwszy etap transformacji państwa. Zauważyć można, iż w trakcie tej elekcji dominowały głosy krytyki, a nawet pogardy wobec opozycji. Konsekwentnie podtrzymywana retoryka konfliktu ukazywała rząd w roli gwaranta demokracji, stroną przeciwną zaś jako nieudolną czy wręcz szkodliwą dla państwa. Niepokojem mógł napawać rządowy sprzeciw wobec wdrożenia zaleceń międzynarodowej grupy obserwatorów i komisji wyborczej z 2014 r., odnoszących się do wielu istotnych kwestii związanych z mediami, organizacjami pozarządowymi, partiami politycznymi oraz kandydatami⁶¹.

W swojej narracji partia rządząca podważyła podstawowe założenia establishmentu Fidżi, utrzymując ster rządów w rękach bardzo wąskiej elity politycznej. Niewątpliwie władza pozostaje w gestii zaledwie dwóch osób: F. Bainimaramy i jego

56 J. Fraenkel, *An Analysis of Provincial, Urban and Ethnic Loyalties in Fiji's Election*, „The Journal of Pacific History” 2015, nr 1, z. 50, s. 49-50.

57 SODELPA to następczyni partii Soqosoqo Duavata ni Lewenivanua (*SDL*), zwyciężczyni wyborów parlamentarnych z 2001 r. Jej sztandarowym hasłem była ochrona interesów rdzennej ludności; P. Carnegie, S. Tarte, *op. cit.*, s. 282.

58 S. Ratuva, *Protectionism versus Reformism: The Battle for Taukei Ascendancy in Fiji's 2014 General Election*, „Round Table” 2015, nr 2, z. 104, s. 143-146.

59 Jedyną partią polityczną, która zdobyła pozostałe 3 mandaty, była Partia Federacji Narodowej; J. Fraenkel, *The Remorselles Power of Incumbency in Fiji's September 2014 Election*, „The Round Table” 2015, nr 2, z. 104, s. 152.

60 *Ibidem*, s. 153.

61 P. Carnegie, S. Tarte, *op. cit.*, s. 284-285.

zastępcy Aiyaza Sayed-Khaiyummy⁶². Ekipa rządząca ze swego rodzaju testu poparcia społecznego, w wyniku którego mogła zostać „ukarana” przez elektorat, wyszła zwycięsko. Po 2014 r. znalazła się w samym centrum nowego układu politycznego, zmuszającego ją do współpracy z innymi demokratycznie wybranymi organami, w tym z parlamentem. Tymczasem bliskie związki premiera z wojskiem wskazują, że organ ustawodawczy i inne instytucje przedstawicielskie nie są traktowane jako źródło legitymacji do rządzenia, lecz użyteczne narzędzie służące zachowaniu dominującej pozycji w państwie przez F. Bainimaramę. Zatem gdy wymagana była zmiana środków i narzędzi służących do wypracowania nowych zasad, postawiono na kontynuację już obranej drogi zgodnie z hasłem wyborczym „więcej tego samego”.

Wynik wyborów z 14 listopada 2018 r. miał potwierdzić względną stabilność polityczną, wiarygodność zapowiedzi rozwoju ekonomicznego państwa i podniesienia standardu życia jego mieszkańców, aby stworzyć zapowiadane „nowe Fidzi”⁶³. Zgodnie z przewidywaniami obywatele tego państwa po raz kolejny powierzyli F. Bainimaramie mandat do rządzenia⁶⁴, co pozwoliło zachować istniejące *status quo*. W warunkach owej pozornej stabilności, jako że opartej na dobrej woli i partykularnych interesach wciąż tej samej elity politycznej, wszelkie próby wdrożenia odmiennego stylu polityki i wizji rozwoju państwa uznać należy za bezcelowe w perspektywie co najmniej kilku kolejnych lat.

6. Wnioski końcowe

Można przyjąć, że cały okres państwowości Fidzi to cykl następujących po sobie nieregularnych demokratycznych wyborów i antydemokratycznych zamachów stanu⁶⁵. Przyczyn takiej powtarzającej się sekwencji zdarzeń można upatrywać w niewystarczającej woli politycznej decydentów, jak i braku zdolności istniejących instytucji politycznych do radzenia sobie z głębokimi podziałami etnicznymi w państwie. Słabość cywilnych rządów implikowała wzmocnienie pozycji armii, która – przy

62 Pod kontrolą A. Sayed-Khaiyummy znalazło się szereg resortów, w tym finansów, komunikacji, przedsiębiorstw publicznych, ponadto prokuratura generalna; B.V. Lal, *In Frank...*, *op. cit.*, s. 458-459.

63 Cyt. za: *ibidem*, s. 464, 468.

64 Partia Najpierw Fidzi zdobyła 50,02% głosów, tj. 27 mandatów, co pozwoliło jej po raz kolejny na samodzielne powołanie rządu; Frank Bainimarama sworn in as Fiji PM, 20 November 2018, www.radionz.co.nz/international/pacific-news/376364/frank-bainimarama-sworn-in-as-fiji-pm (01.03.2019).

65 Ukuto nawet wobec Fidzi termin „kultury zamachów stanu” (*coup culture*); za: J. Fraenkel, *The Remorselles...*, *op. cit.*, s. 152.

braku wyraźnych granic między władzą a społeczeństwem – tradycyjnie postrzegana była jako reprezentacja interesów autochtonów⁶⁶.

Już wynik wyborczy z 1999 r. powinien skłaniać do refleksji, że polityka międzyetniczna powinna nagradzać każdy przejaw zachowań koncyliacyjnych, nawet jeśli te zasadniczo dotąd nie istniały⁶⁷. Przykład „koalicji przeciwieństw” (*coalition of opposites*) dowodził, że wprowadzony w 1997 r. system głosowania alternatywnego nie był na tyle efektywny, aby w pełni złagodzić istniejące konflikty społeczne. Rezultaty wyborów z 2001 i 2006 r. potwierdziły, że ugrupowania polityczne mogą skutecznie mobilizować rdzenną większość, ignorując aspiracje hinduskiej mniejszości niejako wbrew założeniom ordynacji wyborczej. Obie elekcje ujawniły, że zamiar budowania wieloetnicznej demokracji reprezentacyjnej w oparciu o konstytucję z 1997 r. nie powiódł się. Przyjęcie nowej ordynacji wyborczej umożliwiło jednak zgromadzenie głównych antagonistów w ramach podzielonego społeczeństwa, zachęcając ich do szukania porozumienia⁶⁸.

Kolejne zamachy stanu utorowały drogę przywódcom, którzy okresy relatywnej demokratyzacji, zwłaszcza w tzw. okresie przejściowym po 2006 r., wykorzystali do działań na rzecz swojego środowiska, a nie ogółu obywateli. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera wprowadzenie w 2014 r. głosowania według własnych preferencji, a nie wzdłuż osi podziałów etnicznych. Miało to doniosłe konsekwencje dla ustroju społeczno-politycznego Fidżi, gdyż zahamowało polaryzację społeczeństwa (wywołaną celowym upolitycznianiem podziałów etnicznych) i radykalizację rywalizacji międzyetnicznej. Zmiany w strategiach partii politycznych wraz z poszerzeniem elektoratu o wyborców spoza ich własnej grupy etnicznej skutkowały obniżeniem poziomu napięcia w państwie.

Jednak stosowane obecnie metody rządzenia, przy wydatnym udziale siły wojskowej, świadczą o tym, że mamy do czynienia z iluzją demokratyzacji na Fidżi. Kryje się pod nią mieszanka demokratycznych instytucji i autorytarnych praktyk piastunów władzy, czego swoistą egzemplifikacją był przebieg procesu legislacyjnego w związku z nową konstytucją⁶⁹. Ewolucja ustroju w kierunku demokracji fasadowej stanowi poważne wyzwanie, gdyż nie jest ona w stanie rozwiązać kluczowych pro-

66 Silne zaangażowanie w międzynarodowe operacje pokojowe paradoksalnie pozwoliło etnicznie monokulturowym siłom zbrojnym rozwinąć zdolności niezbędne do przeprowadzenia kolejnych zamachów stanu; J. Eska-Mikołajewska, *Stability and Instability in Oceania: The Case of Papua New Guinea, the Solomon Islands and Fiji*, (w:) D. Zdziech (red.), *Oceania. An Important Part of the Pacific*, Kraków 2018, s. 136-137.

67 D.L. Horowitz, *Where have all the parties gone? Fraenkel and Grofman on the alternative vote – yet again*, *Public Choice* 2007, z. 133, s. 20.

68 S. Ramesh, *Preferential voting and Indo-Fijian minority strategy*, „*Journal of Peace Conflict & Development*” 10 March 2007, www.peacestudiesjournal.org.uk (12.02.2019).

69 Nadmierna swoboda dokonywania zmian w obszarze prawa wyborczego pozwala wysunąć wniosek o koniunkturalizmie politycznym wśród fidżyjskich elit politycznych. Odzwierciedla się to ukierunkowywaniem reform na osiągnięcie dobrego rezultatu w wyborach przy jednoczesnym

blemów tego mikrokraju. Budowanie prawdziwej demokracji wymaga rzeczywistej zmiany w podejściu do instytucji państwa, w założeniu służebnych wobec wszystkich równo traktowanych obywateli, a także przemian w sferze intelektualnej, emocjonalnej i społecznej. Do tak rozumianej transformacji systemowej, pomimo licznych zmian instytucjonalnych, wciąż nie doszło. Reformy przeprowadzane z wykorzystaniem tej samej siły politycznej, aparatu urzędniczego, ośrodków opiniotwórczych czy ekonomicznych oznaczają *de facto* konsolidację trwających rządów.

Dlatego też cechy, jakie Fidzi wykazywało w momencie przyjmowania nowej konstytucji w 2013 r., gdy sklasyfikowane zostało jako państwo bardzo wysoko zagrożone dysfunkcyjnością⁷⁰, w dalszym ciągu implikują słabość politycznych instytucji oraz trudności w rozwoju gospodarczym⁷¹. Autorytarny kurs władzy, działający początkowo w warunkach stanu wyjątkowego, okazuje się skuteczny także w obecnych realiach politycznych. Stabilizacji nie zagwarantuje jednak ani podważanie wyniku kolejnych wyborów do parlamentu, ani też hipotetyczne przejęcie władzy przez siły opozycji. Demokratyczne przemiany ustrojowe powinny polegać na budowaniu solidnych ram instytucjonalno-prawnych oraz wzmacnianiu przekonania o silnym społecznym mandacie dla władzy. W warunkach społeczeństwa podzielonego etnicznie to właśnie w najwyższym stopniu oddziałuje na reprezentatywność i faktyczną zdolność do rządzenia w państwie.

BIBLIOGRAFIA

- Arms D.G., The case for reform of the electoral system in Fiji, (w:) J. Fraenkel, S. Firth (red.), From Election to Coup in Fiji: The 2006 campaign and its aftermath, Canberra 2007.
- Bolger J., New Zealand Politics in Flux, (w:) J. Vowles i in. (red.), Towards Consensus? The 1993 General Election in New Zealand and the Transition to Proportional Representation, Auckland 1995.
- Butenschön N.A., Politics of Ethnocracies: Strategies and Dilemmas of Ethnic Domination, rozszerzona wersja artykułu prezentowanego na Ogólnokrajowej Konferencji Nauk Politycznych, Geilo, Norwegia, 11-12 stycznia 1993, www.statsvitsenskap.uio.no/ansatte/serie/notat/fulltekst/0193/Ethnocr-5.html.
- Chand S., The Political Economy of Fiji: Past, Present and Prospects, „The Round Table” 2015, nr 2, z. 104.
- CIA World Factbook, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fj.html.
- Czaplicki K.W., O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy, Toruń 2009.
- Duncan R., Chand S., The Economics of the ‘Arc of Instability’, “Asia-Pacific Economic Literature” maj 2002, nr 1, z. 16.

osłabianiu ich politycznych oponentów; zob. K.W. Czaplicki, O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy, Toruń 2009, s. 10-13.

70 Fragile States Index 2013, www.fundforpeace.org/fsi/data (02.03.2019).

71 Zob. R. Duncan, S. Chand, The Economics of the ‘Arc of Instability’, “Asia-Pacific Economic Literature” May 2002, nr 1, z. 16, s. 2-6.

- Durutalo A.L., Fiji: Party Politics in the Post Independence Period, (w:) R. Rich, L. Hambly, M.G. Morgan, Political Parties in the Pacific Islands, Canberra 2006.
- Eska-Mikołajewska J., Stability and Instability in Oceania: The Case of Papua New Guinea, the Solomon Islands and Fiji, (w:) D. Zdziech (red.), Oceania. An Important Part of the Pacific, Kraków 2018.
- Fraenkel J., The Remorselles Power of Incumbency in Fiji's September 2014 Election, „The Round Table” 2015, nr 2, z. 104.
- Fraenkel J., An Analysis of Provincial, Urban and Ethnic Loyalties in Fiji's Election, „The Journal of Pacific History” 2015, nr 1, z. 50.
- Fraenkel J., The Triumph of the Non-Idealist Intellectuals? An Investigation of Fiji's 1999 Election Results, „Australian Journal of Politics and History” 2000, nr 1, z. 46.
- Fragile States Index 2013, www.fundforpeace.org/fsi/data.
- Frank Bainimarama sworn in as Fiji PM, 20 November 2018, www.radionz.co.nz/international/pacific-news/376364/frank-bainimarama-sworn-in-as-fiji-pm.
- Ghai Y., Cottrell J., A tale of three constitutions: Ethnicity and politics in Fiji, „International Journal of Constitutional Law” 2007, nr 4, z. 5.
- Hassall G., Introduction: Systems of Representation in Asia-Pacific Constitutions – A Comparative Analysis, (w:) G. Hassall, C. Saunders (red.), The People's Representatives. Electoral Systems in the Asia-Pacific Region, Sydney 1997.
- Hodge P., A Progressive Authoritarianism? The case of post-2006 Fiji, „Third World Quarterly”, nr 6, z. 33.
- Horowitz D.L., Where have all the parties gone? Fraenkel and Grofman on the alternative vote – yet again, Public Choice 2007.
- Konsepce systemów wyborczych, Opracowania tematyczne OT-578, Kancelaria Senatu: Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, marzec 2010.
- Kumar S., Prasad B.C., Preferential voting and Political Engineering: The case of Fiji's 1999 and 2001 general elections, „Commonwealth & Comparative Politics” November 2004, nr 3, z. 42.
- Kurer O., Land and Politics in Fiji: of Failed Land Reforms and Coups, „The Journal of Pacific History” 2013, nr 3, z. 36.
- Lal B.V., In Frank Bainimarama's Shadow: Fiji, Elections and the Future, „The Journal of Pacific History” 2014, nr 4, z. 49.
- Lal B.V., Fiji Constitution Review Commission recommendations for a new electoral system for Fiji, (w:) B.V. Lal, P. Larmour (red.), Electoral systems in divided societies: the Fiji Constitution Review, Canberra 2012.
- Lal B.V., Heartbreak Islands: Reflections on Fiji in transition, „Asia Pacific Viewpoint” December 2003, nr 3, z. 44.
- Lawson S., E. Hagan Lawson, Chiefly Leadership in Fiji: Past, Present, and Future, „SSGM Discussion Paper” 2015, nr 5.
- Lawson S., Indigenous Nationalism, „Ethnic Democracy”, and the prospects for a Liberal Constitutional Order in Fiji, „Nationalism and Ethnic Politics, 2012, nr 3, z. 18.
- Lijphart A., Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven and London 1984.

- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Norton R., *The Troubled Quest for National Political Leadership in Fiji*, „The Round Table” 2015, nr 2, z. 104.
- Osóbka P., *Systemy konstytucyjne państw Oceanii*, Warszawa 2012.
- Palmer M., *Democracy in Fiji: Westminster or something else?*, (w:) H. Patapan, J. Wanna, P. Weller (red.), *Westminster Legacies. Democracy and Responsible Government in Asia and the Pacific*, Sydney 2005.
- Powell G.B., *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven-London 2000.
- Premdas R.R., *Seizure of power, indigenous rights and crafting democratic governance in Fiji*, „Nationalism and Ethnic Politics” Winter 2002, nr 4, z. 8.
- Ramesh S., *Colonial and Post-Colonial Ethnocracy in Fiji*, „Cosmopolitan Civil Societies Journal” 2016, nr 3, z. 8.
- Ramesh S., *Preferential voting and Indo-Fijian minority strategy*, „Journal of Peace Conflict & Development” 10 March 2007, www.peacestudiesjournal.org.uk.
- Ratuva S., *Protectionism versus Reformism: The Battle for Taukei Ascendancy in Fiji's 2014 General Election*, „Round Table” 2015, nr 2, z. 104.
- Ratuva S., *Legitimizing Regime Change: Fiji's New Constitution and the 2014 Election*, „The Parliamentarian” 2013, z. 3.
- Ratuva S., *Fiji's Illusive Democracy: Paradoxes, Dilemmas and Hopes*, „The Parliamentarian” 2012, z. 3.
- Reilly B., *Evaluating the effect of the electoral system in post-coup Fiji*, „Pacific Economic Bulletin” May 2001, nr 1, z. 16.
- Robertson R., *Cooking the Goose: Fiji's Coup Culture Contextualised*, „The Round Table” December 2012, nr 6, z. 101.
- Rodd A., *Adapting postcolonial Island societies: Fiji and the Solomon Islands in the Pacific*, „Island Studies Journal” 2016, nr 2, z. 11.
- Scarr D., *Current Developments in the Pacific. Fiji and the General Election of 1992*, „Journal of Pacific History” 1993, nr 1, z. 28.
- Sokół W., *Główne tendencje w polityce reform wyborczych w wyborach parlamentarnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio K: Politologia”, 2013, nr 2, t. 20.
- Stelmach A., *Manipulacje prawem wyborczym i ich wpływ na legitymizację władzy w Polsce*, (w:) S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017.
- Surówka A., *Kompendium prawa konstytucyjnego dla studentów administracji. Zasady ustroju, prawo wyborcze i status jednostki*, Kraków 2013.
- Świeca J., *Współczesne systemy demokratyczne cz. I. Wybrane zagadnienia z problematyki wyborczej oraz makroanalizy systemowej w ujęciu porównawczym*, Kielce 2003.
- Tarte S., *The Politics of Transition in Fiji: Is it Charting a Democratic Course?*, „Australian Journal of Politics and History” 2018, nr 2, z. 64.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.

Piotr Czczot

Uniwersytet w Białymstoku

piotr.czczot@o2.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0137-8526>

Druga poprawka do konstytucji USA. Próba wykładni

Eighteenth-Century Constitution Today – on the Difficulties in Interpretation of the Second Amendment to the American Constitution. Legal Provision Analysis

Abstract: If we were to list a few of the most controversial fragments of the United States Constitution, the Second Amendment would surely be one of them. In spite of the fact, that the Second Amendment is rather short, it abounds in phrases that are not necessarily understandable to modern-day readers. Terms such as *militia*, *bear arms* or *security of a free state* are literally easy to understand, yet all of them refer to some abstract ideas the meaning of which is not as clear today as it was two centuries ago. In order to explain the difficulties and variations in meaning of the Second Amendment, the author of this paper came to the conclusion that it was reasonable to attempt to properly interpret its content. After portraying the two renderings of the Second Amendment – the “individual right” model (also known as the standard model) and the “states’ right” model (otherwise known as the collective right model), the author performs a linguistic interpretation of the provision while also referring to its historical, systemic and functional aspects. Also, the paper summarises the views of supporters of both the individual right model and the collective right model. Finally, conclusions are drawn and the author attempts to answer the question of what constitutes the cause of the differences in interpretation discussed.

Keywords: American Constitution, gun law, Second Amendment, individual right model, collective right model, linguistic interpretation.

Słowa kluczowe: konstytucja amerykańska, prawo do broni, druga poprawka, model prawa indywidualnego, model prawa kolektywnego, wykładnia językowa

1. Wprowadzenie

A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms shall not be infringed¹.

1 Tekst za: www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (03.10.2018).

Jeśli mielibyśmy wymienić kilka najbardziej kontrowersyjnych fragmentów konstytucji amerykańskiej, jednym z nich niewątpliwie byłby ten zacytowany powyżej. Druga poprawka (*second amendment*) jest przepisem, który wzbudza najczęściej wątpliwości natury prawnej, społecznej, nieustannie będąc punktem wyjścia dla badań kryminologicznych, a który na forum wywoływany jest po każdym większym incydencie z wykorzystaniem broni palnej, jak chociażby po strzelaninach takich jak te w Las Vegas² czy na Florydzie³. Każde z tych wydarzeń wywołuje w Ameryce wzmożone zainteresowanie tematyką dostępu do broni. Pojawiają się przeróżne pytania, płynące nie tylko od rodzin ofiar, ale także ze strony wielu organizacji pozarządowych żywo zainteresowanych zjawiskiem powszechnego dostępu do broni palnej. Elementem, który stanowi niejako centrum każdej z takich debat, jest właśnie wskazany powyżej przepis Konstytucji USA, gwarantujący Amerykanom dostęp do broni palnej. Debaty te są o tyle burzliwe, że prawdziwego znaczenia drugiej poprawki Amerykanie dociekają do dziś. Przepis ten bowiem, pomimo swojej zwięzłości, okazuje się obfitować w sformułowania niekoniecznie zrozumiałe dla współczesnego odbiorcy. Określenia takie jak *militia*, *bear arms* albo *security of a free state*, choć zrozumiałe literalnie dla osób posługujących się językiem angielskim, stanowią w dużej mierze odwołania do abstrakcyjnych idei, których znaczenie zrozumiałe było dwieście lat temu, dziś natomiast nastrocza interpretatorom prawa wielu trudności. W celu wyjaśnienia tych zawiłości i rozbieżności autor uznał za zasadne podjęcie próby wykładni jej treści.

W literaturze polskiej pojawiały się na przestrzeni lat różne tłumaczenia omawianego przepisu. Niektóre były bardzo dosłowne, tak jak: „Dobrze zorganizowana milicja jest niezbędna dla bezpieczeństwa wolnego państwa, prawo obywateli do posiadania i noszenia broni nie może być naruszone”⁴. Inne zawierały w swoim tłumaczeniu pewne wskazówki znaczeniowe, tak jak np. ta autorstwa P. Laidlera: „Ponieważ dobrze zorganizowana milicja jest potrzebna z uwagi na bezpieczeństwo wolnego państwa, dlatego nie wolno ograniczać prawa ludności do posiadania i noszenia broni”⁵, albo autorstwa A. Pułły: „Nie wolno ograniczać praw ludu do posiadania i noszenia broni, gdyż bezpieczeństwo wolnego stanu wymaga do-

2 A. Kozińska, Strzelanina w Las Vegas. Sprawca nie żyje, co najmniej 58 ofiar i około 400 rannych, 2 października 2017 r., wiadomosci.wp.pl, wiadomosci.wp.pl/strzelanina-w-las-vegas-sprawca-nie-zyje-co-najmniej-58-ofiar-i-okolo-400-rannych-6172365042210433a (24.02.2018).

3 Strzelanina w liceum na Florydzie. Nastolatek zabił 17 osób, 15 lutego 2018., TVN24.pl, www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/usa-strzelanina-w-szkole-na-florydzie,815173.html, (24.02.2018).

4 P. Wiśniewski, Druga Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych (Second Amendment) – fundamentalne prawo konstytucyjne, czy niebezpieczny anachronizm. Wykładnia postanowień konstytucyjnych., (w:) W. Kwiatkowska-Wójcikewicz, L. Stęпка (red.), Broń, problematyka prawna i kryminalistyczna, Toruń 2013, s. 169.

5 P. Laidler, Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik., Łódź 2007, s. 117.

brze wyszkolonej milicji”⁶. Jak widać na przykładach, użycie spójników może znacząco wpłynąć na składnię, tworząc z tłumaczonego przepisu albo zdanie złożone współrzędnie (przykład pierwszy), zdanie złożone współrzędnie wynikowo (przykład drugi) albo zdanie złożone podrzędne przyczynowo (przykład trzeci). Nie ulega wątpliwości, że w każdym przypadku oprócz różnicy w składni mamy także do czynienia w różnicach w znaczeniu tłumaczonego przepisu. Z tego też względu tłumaczenia mogą posłużyć jedynie do wstępnego badania podjętego tematu. Sama analiza musi być przeprowadzona na tekście oryginalnym, aby oprzeć się na jednym aspekcie drugiej poprawki, co do której wszyscy są zgodni – na jej tekście.

Ważkość zagadnień związanych z problematyką wykładni prawa dostrzegają wielu polskich teoretyków prawa⁷. M. Zieliński zauważył, że wiedza o sposobie dekodowania norm prawnych jest nieodzownym elementem w procesie stosowania prawa, a poza tym ma znaczącą wartość także dla samej nauki o prawie⁸. Co istotne, reguły wykładni prawa, takie jak m.in. prymat wykładni językowej, są w dużej mierze uniwersalne, tj. mają zastosowanie zarówno na gruncie *civil law*, jak też *common law*.

W cytowanej literaturze, traktującej o drugiej poprawce do amerykańskiej konstytucji, spotkamy się zasadniczo z dwoma modelami jej interpretacji. Nie wszyscy zwolennicy danej szkoły mają oczywiście jednolite poglądy, natomiast występuje w doktrynie widoczny podział na zwolenników tzw. modelu prawa indywidualnego (*individual right model*), zwanego też standardowym (*standard model*), oraz modelu praw stanowych (*states' right model*), zwanego również kolektywnym (*collective right model*). Pierwszy opiera się na dwóch źródłach – na tekście drugiej poprawki oraz na jego historycznych wzorcach – a jego zwolennicy starają się wykazać, że druga poprawka stanowi o indywidualnym prawie obywatela do posiadania i noszenia broni. Model kolektywny z kolei opiera się na założeniu, że prawo opisane w drugiej poprawce nie jest prawem indywidualnym przynależnym obywatelowi, ale prawem poszczególnych stanów do posiadania jednostek milicji⁹. Konsekwencją tego założenia jest odmawianie obywatelom prawa do posiadania broni, jeśli nie są oni związani ze służbą w milicji.

W celu ułatwienia analizy drugiej poprawki jej tekst podzielono na pięć podrozdziałów. W każdym z nich dany fragment zostanie poddany analizie treściowej – przede wszystkim językowej, ale także analizie o pewnych aspektach historycznych, systemowych i funkcjonalnych. Przytoczone zostaną poglądy zarówno zwolenników

6 A. Pułło, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2002, s. 55.

7 Tak na przykład: E. Łętowska, *Kilka uwag o praktyce wykładni*, „Kwartalnik prawa prywatnego”, rok XI: 2002, z. I, s. 30; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72-74; L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 260-263.

8 M. Zieliński, *Wyznaczniki reguł wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, rok LX, zeszyt 3/4, s. 1.

9 G.H. Reynolds, *A Critical Guide To The Second Amendment*, 62 *Tenn. L. Rev.* 461-511, 1995, www.ssrn.com/abstract=960788, s. 488-489 (03.10.2018).

modelu indywidualnego, jak też modelu kolektywnego, na koniec natomiast wyciągnięte zostaną wnioski i podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, co stanowi źródło omawianych rozbieżności.

2. Wykładnia treści drugiej poprawki

2.1. *A well regulated militia...*

Amerykanie są w stanie odpowiedzieć, czym była milicja dwa wieki temu, w czasach Rewolucji Amerykańskiej – czym jest jednak milicja dzisiaj? Co znaczy, że jest dobrze uregulowana – czy oznacza to dobre wykszolenie, czy może podleganie ściśle określonym regulacjom? Zgodnie z modelem standardowym milicję rozumie się jako ogół uzbrojonego społeczeństwa. Ma to poparcie zarówno we wczesnych tekstach amerykańskich twórców ustroju, takich jak George Mason, jak również w amerykańskich aktach prawnych poprzedzających Kartę Praw. Często przytaczanym cytatem G. Masona jest jego słynne pytanie i odpowiedź – „Kto tworzy milicję? Składa się ona z całego ludu”. Ponadto, w Konstytucji Stanu Virginia z 1776 roku możemy przeczytać, że „dobrze uregulowana milicja skomponowana jest z grupy ludzi”¹⁰. Uzasadnione było to chociażby faktem, że w ówczesnych realiach nie funkcjonowała policja w dzisiejszym tego słowa rozumieniu. To uzbrojeni obywatele byli gwarantem przestrzegania prawa. Ponadto w literaturze sprzyjającej modelowi standardowemu podnosi się, że posiadanie broni przez milicję – czyli całe społeczeństwo do służby w niej zobligowane – było nie tyle prawem, co obowiązkiem. Dopiero później obowiązek ten przekształcił się w uprawnienie¹¹. Ponadto warto zaznaczyć, że obowiązek posiadania broni w czasach narodzin Stanów Zjednoczonych dotyczył nie tylko milicji, ale również tych, którzy z tej służby byli wyłączeni, a więc na przykład marynarzy, czy osób w podeszłym wieku – one również miały obowiązek posiadania broni w swoim domu. Idea milicji zawierała w sobie również regularne ćwiczenia – dorośli mężczyźni musieli szkolić się w obsłudze broni¹². Przymiotnik *well regulated* odnosi się zatem nie do regulacji i przepisów, jakim milicja miałaby podlegać, ale właśnie do owego dobrego wykszolenia i dobrego wyposażenia¹³.

Z drugiej strony pojawiają się głosy zwolenników modelu kolektywnego. Przykładowo, podnoszą oni, że Ojcowie Założyciele rozumieli milicję nie jako grupę uzbrojonych obywateli, ale jako narzędzie w rękach poszczególnych stanów. Milicja w tym sensie miała być niejako przeciwwagą dla armii zawodowej – miała bowiem cieszyć się zaufaniem społeczeństwa, które do służby w milicji było przywiązane. Nie stanowi to jednak, zdaniem zwolenników modelu kolektywnego, argumentu za

10 *Ibidem*, s. 473.

11 *Ibidem*, s. 474.

12 D.B. Kates, *Handgun Prohibition and the Original Meaning of the Second Amendment*, “Michigan Law Review” 1983, vol. 82, nr 204, s. 215-216, www.ssrn.com/abstract=2953447 (03.10.2018).

13 G.H. Reynolds, *A Critical Guide...*, s. 474.

dostępem mas społeczeństwa do broni w celu stawiania oporu rządzącym¹⁴. Zwolennicy modelu praw stanowych podnoszą także, że choć w ostatnich latach XVIII wieku milicja jako siła mająca stawić opór m.in. tyranii rządowej miała sens, to dziś żyjemy w zupełnie innych czasach. Armia zawodowa stoi na tak wysokim poziomie technologicznym, że absurdem byłoby przeciwstawienie jej ogółu uzbrojonego społeczeństwa.

Krytycy modelu standardowego podnoszą ponadto, że milicja nie może być rozumiana jako ogół społeczeństwa, bowiem w artykule pierwszym Konstytucji słowo milicja pada w zupełnie innym kontekście. Tak zwane *Militia clauses*, tj. klauzule 15 i 16 paragrafu ósmego wspomnianego artykułu, przyznają Kongresowi prawo zwoływania milicji w celu egzekwowania praw, tłumienia rebelii i odpierania inwazji z zewnątrz, a także do organizowania i szkolenia milicji¹⁵. D.A. Henigan wskazywał, że z klauzul tych wprost wynika, że milicja rozumiana była przez ustawodawcę jako narzędzie w rękach władzy. Jako ciało zależne od Kongresu nie mogła więc stanowić oporu wobec tejże władzy¹⁶. Ten argument jest jednak wątpliwy z tego względu, że uprawnienie władz centralnych, opisane w artykule pierwszym amerykańskiej konstytucji, polega tu przede wszystkim na pełnieniu nadzoru nad formowaniem milicji, jak również delegowaniem kadry oficerskiej – nie zaprzecza to niezależności milicji, chociażby ze względu na fakt, że broń posiadana przez jej członków była bronią prywatną każdego obywatela i bronią tą obywatel mógł dysponować bez nadzoru państwowego.

Jednym z popularnych argumentów reprezentantów modelu kolektywnego jest również powoływanie się na pogląd, iż dziś funkcję milicji przejęła Gwardia Narodowa, a zatem druga poprawka ma zastosowanie tylko do tego ugrupowania militarnego. Gwardia Narodowa Stanów Zjednoczonych (*US National Guard*) stanowi formację militarną o charakterze milicyjnym – dziś rozumie się to jako formę pomocniczą dla wojsk zawodowych. Gwardziści, którymi są wyłącznie ochotnicy, podlegają władzom stanowym, lecz prawnie usankcjonowane jest użycie Gwardii również przez władze federalne. Zwolennicy modelu kolektywnego podnoszą często, że Gwardia Narodowa to bezpośredni spadkobierca milicyjnej tradycji, która była powszechna w Stanach Zjednoczonych jeszcze w XIX wieku.

Jak wskazują jednak zwolennicy koncepcji indywidualnej, Ojcowie Założyciele nie rozróżniali milicji od ogółu społeczeństwa¹⁷. D. Kopel, powołując się na wypowiedzi amerykańskich autorów z końca XVIII wieku, dowodzi, że milicja była zawsze

14 D.A. Henigan, *Arms, Anarchy and the Second Amendment*, "26 Val. U.L. Rev." 1991, nr 107, s. 121 www.scholar.valpo.edu/vulr/vol26/iss1/14 (03.10.2018).

15 Art. I Konstytucji USA,; tekst za: www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (03.10.2018).

16 D.A. Henigan, *Arms...*, *op. cit.*, s. 115.

17 W.V. Alstyne, *The Second Amendment and the Personal Right to Arms*, "43 Duke Law Journal" 1994, nr 43, s. 1241-1242, www.scholarship.law.duke.edu/dlj/vol43/iss6/5 (03.10.2018).

rozumiana jako zbiór uzbrojonych obywateli. Ponadto wskazuje, że prywatna broń każdego z obywateli traktowana była jako broń milicji, która w rozumieniu ustawodawcy, korzystając z tej prywatnej broni, miała zapewnić bezpieczeństwo tak sobie, osobom z najbliższego otoczenia, jak również organizmowi państwowemu. Co więcej, jeśli by przyjrzeć się dokładniej historycznym tekstom prawnym z końca XVIII wieku, można dostrzec, że pojęcie *militia* było zawsze używane w odniesieniu do pewnej zbiorowości, a w sytuacji, gdy chciano odnieść się do milicji jako jednostki paramilitarnej, stosowano zawsze termin *select militia*, do którego zresztą Amerykanie odnosili się raczej negatywnie. Ten negatywny stosunek wynikał z historycznych zaślności, bowiem wiek wcześniej król Karol II Stuart używał tego typu jednostek milicyjnych do tłumienia obywateli pozostających wobec niego w opozycji¹⁸. W związku z powyższym wątpliwe wydaje się, aby Ojcowie Założyciele, odnosząc się do milicji, mieli na myśli konkretne jednostki paramilitarne – stąd też argument, że dzisiejszą milicją jest Gwardia Narodowa wydaje się chybiony, tym bardziej że Gwardia Narodowa w dzisiejszym kształcie przypomina bardziej armię stałą lub właśnie organizację typu *select militia*, a właśnie wobec takich formacji milicja opisana w drugiej poprawce miała stanowić przeciwwagę¹⁹. Rozumienie terminu *militia*, przedstawiane przez zwolenników modelu indywidualnego, zostało ostatecznie przyjęte przez Sąd Najwyższy USA²⁰.

2.2. ...being necessary to the security of a free state...

Druga poprawka zdaniem W.V. Alstynego stanowi o obywatelskim prawie do posiadania i noszenia broni jako gwarancji innej wartości – bezpieczeństwa państwa. Owo bezpieczeństwo jest zapewnione przez milicję, a więc przez zbiorowość uzbrojonych obywateli, lub patrząc z innej perspektywy, przez twór, który jest oddzielony i niezależny politycznie od armii zawodowej²¹. Armia stała jak najbardziej jest w tym znaczeniu gwarantem bezpieczeństwa państwowego, lecz bezpieczeństwo to nie polega tylko na niej – w kryzysowych sytuacjach odnajduje ono bowiem źródło w ogóle uzbrojonego społeczeństwa.

Zwolennicy modelu kolektywnego próbują wykazywać różne aspekty wpływu posiadania broni na bezpieczeństwo, są to mniej lub bardziej trafne argumenty, jednak odnoszące się raczej do czasów współczesnych. L. Rosenthal wskazuje, że dostęp do broni niekoniecznie wiąże się ze wzrostem bezpieczeństwa, co udowadnia, przytaczając badania naukowe, stwierdzające, że członkowie organizacji przestępczych, mimo iż nierzadko mają łatwiejszy dostęp do broni, giną znacznie częściej niż obywa-

18 D.B. Kates, *Handgun Prohibition...*, przypis 52.

19 G.H. Reynolds, *A Critical Guide...*, s. 475-478.

20 *District of Columbia v. Heller*, 554 U.S. 570 (2008).

21 W.V. Alstynego, *The Second ...*, *op. cit.*, s. 1243.

tele tej broni nieposiadający²². Autor ów zdaje się jednak nie dostrzegać faktu, iż wysoka śmiertelność członków organizacji przestępczych niekoniecznie musi się wiązać z ułatwionym dostępem do broni. O wiele bardziej prawdopodobną przyczyną wysokiego ryzyka ich „pracy” jest charakter działalności przestępczej jako takiej – wzajemne eliminowanie się rywalizujących gangów jest rzeczą naturalną w środowiskach przestępczych, nie występuje jednak masowo wśród praworządnych obywateli.

D.A. Henigan z kolei rozumie zwrot *security of a free state* jako odnoszący się do bezpieczeństwa władzy, a zatem rządu – np. rządu stanowego. Stara się on wykazać hipokryzję zwolenników koncepcji indywidualnej, wskazując, że zgodnie z ich teorią z jednej strony milicja służy zabezpieczeniu się przed tyranią, a więc wyraża się przez to nieufność ustawodawcy do władzy zwierzchniej, a z drugiej strony, bezpieczeństwo owej władzy wynosi się do poziomu wartości chronionej konstytucyjnie. Zdaniem tego autora paradoksem byłoby uznanie prawa do posiadania i noszenia broni jako prawa indywidualnego, bowiem – jak wskazuje termin *security of a free state* – prawo do broni ma służyć bezpieczeństwu władz stanowych²³. Nie sposób jest zgodzić się jednak z taką argumentacją, bowiem – jak słusznie wynika z cytowanej już wcześniej publikacji W.V. Alstynę’a – rozumowanie przedstawione powyżej jest skutkiem wyłącznie błędnego czytania tekstu drugiej poprawki. Mowa tam wszak o bezpieczeństwie wolnego państwa (*security of a free state*), a nie o bezpieczeństwie stanu (*security of the State*). Oznacza to w istocie, że *free state* odnosi się nie do konkretnego rządu stanowego, lecz do idei wolnego państwa. Jak wskazuje autor publikacji, istnieje wiele konstytucji, które kładą nacisk właśnie na sformułowania typu *the State*, jednak nie sposób doszukać się w nich regulacji takich jak gwarancja dostępu do broni – z tego tylko względu, że gwarancja taka mogłaby zagrozić bezpieczeństwu władzy²⁴. Konstytucja amerykańska nie należy do tego rodzaju aktów prawnych, gdyż główną ideą, która przyświecała jej twórcom, była idea wolności.

2.3. ...*the right of the people*...

Niniejszy fragment drugiej poprawki stanowi jeden z największych dowodów na prawdziwość koncepcji prawa indywidualnego. *Right of the people*, a więc prawo ludu, rozumieć należy bowiem nie inaczej niż właśnie jako prawo obywateli.

Za chybione należy uznać argumenty kolektywistów, jakoby zwrot *the people* dotyczył w tym wypadku wyłącznie konkretnych jednostek – np. członków milicji. Zwrot ten używany był bowiem w konstytucji amerykańskiej w wielu innych miejscach – zawsze natomiast pojawiał się w kontekście prawa indywidualnego przynależnego obywatelom. Tak jest na przykład w pierwszej poprawce, która przyznaje

22 L. Rostenthal, J.L. Malcolm, Second Amendment Plumbing after McDonald: Exploring the Contradiction in the Second Amendment, “Legal Studies Research Paper Series” nr 10-33, s. 447-448, www.works.bepress.com/lawrence_rostenthal/16/ (03.10.2018).

23 D.A. Henigan, *Arms...*, *op. cit.*, s. 113-114.

24 W.V. Alstynę, *The Second...*, *op. cit.*, s. 1244.

społeczeństwu wolność religijną, wolność prasy, wolność słowa, wolność zgromadzeń i stowarzyszeń. Kolejno poprawka czwarta wprowadza ograniczenia dotyczące przeszukania obywatela oraz zajęcia jego mienia, a poprawki dziewiąta i dziesiąta, dotyczące praw niewymienionych oraz klauzuli domniemania kompetencji stanów, również używają sformułowania *people*. Wszystkie te przepisy mieszczące się w Kartie Praw, a więc uchwalone w tym samym czasie co druga poprawka, posługują się tym samym pojęciem, i każda z nich, oprócz drugiej, zawsze interpretowana była jako odnosząca się do indywidualnych praw obywatelskich. Trudno bowiem byłoby zakładać, że wolność słowa czy religii, zgodnie z treścią poprawki pierwszej, miałyby przysługiwać wyłącznie poszczególnym grupom społecznym. Nakaz interpretowania tych samych słów, w ten sam sposób, a więc zakaz wykładni homonimicznej wymaga od interpretatorów, aby przyjęć, podobnie jak w innych wymienionych przepisach stanowiących część tego samego aktu prawnego, że druga poprawka odnosi się właśnie do prawa indywidualnego, przysługującego każdemu obywatelowi.

Nie można również zgodzić się z powyższym poglądem kolektywistów z tego względu, że ustawodawca w Konstytucji na określenie władz stanowych lub federalnych używał innego nazewnictwa. Przykładowo, dla oznaczenia stanów ustawodawca posługiwał się zawsze wyrażeniem *the State* lub *the States*, zaś na określenie władzy federalnej, jak na przykład w poprawce dziewiątej, wyrażeniem *United States*.

2.4. ...to keep and bear arms...

Zwolennicy modelu kolektywnego podnoszą zgodnie, że sformułowanie *bear arms* używane było zawsze tylko w kontekście militarnym. P.J. Charles wskazuje, że sformułowanie to nie występowało nigdy w prawie regulującym kwestie samoobrony czy łowiectwa. Nie było również, zdaniem tego autora, żadnych obowiązujących aktów prawnych, które wskazywałyby na „cywilne” użycie sformułowania *bear arms*. Ponadto określenie *keep arms* wcale nie musiało wskazywać na własność lub posiadanie broni – było to bowiem, zdaniem kolektywistów, określenie na przetrzymywanie lub zajmowanie się przez obywatela bronią wojskową²⁵.

Zauważyć jednak należy, że broń w powyższym rozumieniu, a więc będąca własnością państwa, określana jest w doktrynie jako *public arms*²⁶. Broń publiczna to taka, która pozostawała własnością państwa, a wydawana była w ściśle określonych celach – np. na potrzeby milicji. Broń taka, jako własność publiczna, mogła być w bliżej nieokreślonym czasie odebrana – inaczej jednak było z bronią prywatną,

25 P.J. Charles, 'Arms for Their Defence?': An Historical, Legal, and Textual Analysis of the English Right to Have Arms and Whether the Second Amendment should Be Incorporated in McDonald v. City of Chicago, "Cleveland State Law Review" 2009, vol. 57, nr 3, s. 449-450, www.ssrn.com/abstract=1550768 (03.10.2018).

26 Tak na przykład: S.P. Halbrook, D.B. Kopel, Tench Coxe and the Right to Keep and Bear Arms, 1787-1823, "William & Mary Bill of Rights" 1999, vol. 7, nr 2, s. 380-381, www.ssrn.com/abstract=1272675 (03.10.2018).

która stanowiła zawsze większą część całego wyposażenia obywateli amerykańskich. Tench Coxe, polityk filadelfijski z czasów wczesnej Republiki Amerykańskiej, w latach 1803-1812 pełnił funkcję dostawcy zaopatrzenia publicznego (*purveyor of public supplies*) i sam miał do czynienia z dystrybucją takich zasobów jak broń palna. Urząd ten wiązał się z zarządzaniem zasobami i dystrybucją również broni, zarówno na potrzeby armii zawodowej, jak też milicji – sens tej instytucji uwidocznił się szczególnie w czasach stałego zagrożenia agresją z zewnątrz, która – jak wiadomo – nastąpiła w 1812 roku, gdy wybuchł konflikt między Stanami Zjednoczonymi a Wielką Brytanią²⁷. Sam Coxe wyjaśniał jednak, że druga poprawka chroni nie prawo do posiadania broni publicznej, a prawo do posiadania broni prywatnej. O ile więc doposażanie milicji w muszkiety było czymś, co mogło pozytywnie wpłynąć na efektywność jednostek milicji, to zdecydowanie nie wpływało pozytywnie na realizację prawa do posiadania broni prywatnej przez obywateli²⁸. Dla ówczesnych polityków jasne było owo rozróżnienie na broń prywatną i publiczną. Tej pierwszej przysługiwała konstytucyjna ochrona, zarówno w celach obrony osobistej, jak też w celach łowieckich – co wpływało pozytywnie na umiejętność posługiwania się bronią. W końcu broń prywatna stanowiła trzon wyposażenia milicji w rozumieniu wskazanym powyżej i to ten właśnie rodzaj broni cieszył się ochroną na mocy drugiej poprawki. Nie stało to jednak w sprzeczności z rozsądnym doposażaniem milicji w broń przez instytucje państwowe – okazywało się to konieczne w czasach realnego zagrożenia zewnętrznego²⁹.

Zwolennicy modelu standardowego nie zaprzeczają bynajmniej, że u schyłku XVIII wieku sformułowanie *bear arms* mogło mieć konotacje militarne. C.E. Cramer oraz J.E. Olson udowadniają jednak, że mimo to w powszechnym użytku *bear arms* oznaczało również noszenie broni przez cywilów. Ponadto, w aktach konstytucyjnych stanów Massachusetts i Tennessee sformułowanie *bear arms* poprzedza dopowiedzenie *for the common defence*, tj. noszenie broni dla celów wspólnej obronności. Ustawodawcy, jak widać, uznali, że samo stwierdzenie *bear arms* jest niewystarczające na określenie przenoszenia broni do celów społeczno-militarnych. Wiele z konstytucji stanowych, jak również znaczna część orzeczeń sądowych z okresu pierwszych lat amerykańskiej państwowości, posługuje się omawianym terminem na określenie zwykłego przenoszenia, nieograniczonego konkretnym celem. Także w XIX i XX wieku *bear arms* używane było nawet przez sędziów Sądu Najwyższego jako synonim słowa *carry*, oznaczającego po prostu noszenie³⁰. *Bear arms* znaczy za-

27 *Ibidem*, s. 375.

28 *Ibidem*, s. 381.

29 *Ibidem*, s. 398-399.

30 C.E. Cramer, J.E. Olson, What Did “Bear Arms” Mean in the Second Amendment?, “Georgetown Journal of Law & Public Policy” 2008, vol. 6, nr 2, s. 19-20, www.ssrn.com/abstract=1086176 (03.10.2018).

tem nic innego jak noszenie broni, nieograniczone związkiem z żadnego typu formacją militarną³¹.

2.5. ...*shall not be infringed*

Ostatni fragment drugiej poprawki stanowi pierwszy i jedyny nakaz w niej wyrażony. *Shall not be infringed* znaczy tyle co „nie może być naruszone”. St. G. Tucker, amerykański prawnik i konstytucjonalista działający na przełomie XVIII i XIX wieku, był zdania, że Ojcowie Założyciele, posługując się bardzo mocnym stwierdzeniem *shall not be infringed*, chcieli zapobiec wprowadzaniu praw, które utrudniałyby poszczególnym grupom społecznym dostęp do broni, a tym samym wykluczyłyby ich prawo do stawiania oporu tyranii rządowej³².

Choć wydawać by się mogło, że jest to w pełni zrozumiałe sformułowanie, pojawiają się jednak pytania, o zakres tego zakazu, a więc czy aby na pewno zawsze i wszędzie nie można owego prawa naruszać. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w sposób klarowny zakończył ten spór, wskazując, że prawo opisane w drugiej poprawce nie jest prawem absolutnym. Istnieją bowiem takie sytuacje, w których nie można mówić o obywatelskim prawie do posiadania i noszenia broni. W istocie, zdaniem Sądu³³ dopuszczalne są ograniczenia typu podmiotowego – odmawiające dostępu do broni skazanym – albo typu terytorialnego – zakazy posiadania broni w poszczególnych miejscach. Warto jednak zastanowić się dokładniej nad sposobem interpretacji tego zakazu w kontekście wszystkich poprzednich podrozdziałów. Czy rozumieć go należy po prostu jako zakaz naruszania prawa do posiadania i noszenia broni? A co z pierwszą częścią drugiej poprawki, która wspomina o dobrze uregulowanej milicji i tym, jak jest istotna dla bezpieczeństwa państwa? Innymi słowy, jaki jest związek pierwszej części drugiej poprawki, zwanej *prefatory clause*, mówiącej o milicji, do jej właściwego trzonu, tj. zakazu naruszania prawa do posiadania i noszenia broni, czyli fragmentu znanego jako *operative clause*? Zwolennicy kolektywnej teorii skłonni byli od zawsze podkreślać znaczenie i istotę pierwszej części drugiej poprawki. Zabieg ten miał na celu udowodnienie, że zakaz sformułowany w końcowej części przepisu zależny jest niejako od jego początkowego fragmentu, a więc prawo do posiadania i noszenia broni wiąże się ściśle ze służbą w milicji, która jest niezbędna dla bezpieczeństwa państwa. Ich zdaniem główną ideą milicji, której powierzono broń, a która podlegała stanom, było stawianie oporu władzy federalnej. Zwolennicy teorii prawa indywidualnego postępowali zupełnie odwrotnie – podkreślali rolę zakazu naruszania prawa do posiadania i noszenia broni, umniejszając tym

31 E.T. Stowell, Top Gun: The Second Amendment, Self-Defense, and Private Property Exclusion, “Regent University Law 522 Review”, vol. 26, s. 521, 525, www.regent.edu/acad/schlaw/student_life/studentorgs/lawreview/docs/issues/v26n2/14_Stowell_vol_26_2.pdf (03.10.2018).

32 P.J. Charles, Arms..., *op. cit.*, s. 421.

33 *District of Columbia v. Heller*, 554 U.S. 570 (2008).

samym znaczenie początkowego fragmentu drugiej poprawki, sprowadzając go tym samym do uwypuklenia celu wprowadzenia tej normy³⁴.

3. Wnioski końcowe

Powyższe przykłady przeróżnych interpretacji treści drugiej poprawki oraz ich ilość świadczą niewątpliwie o wyjątkowym charakterze komentowanego przepisu. Niewiele tak związanych i konkretnych w swej wymowie przepisów budzi tak wiele wątpliwości. Można bowiem powołać przykłady takie jak poprawka dziewiąta, mówiąca o tzw. prawach niewymienionych – ona również od lat budzi mnóstwo zastrzeżeń, lecz z zupełnie innych powodów. Podczas gdy druga poprawka wskazuje *explicite*, jakie prawo nie powinno być naruszane, poprawka dziewiąta czyni z Karty Praw katalog otwarty, wprowadzając zasadę, że prawa w niej niewymienione również mogą podlegać ochronie konstytucyjnej. Nie dziwi więc, że tak sformułowany przepis może stwarzać problemy natury praktycznej – od lat bowiem próbuje się zdefiniować, które z praw mieszczą się w tym katalogu, a które nie. Szczególnie w ciągu ostatnich stu lat zrewolucjonizowane zostało rozumienie dziewiątej poprawki, czego dowodem jest uznanie przez Sąd Najwyższy ochrony takich praw jak np. prawo do aborcji³⁵ czy prawo do angażowania się w związku homoseksualne³⁶, a nawet prawo do zawierania małżeństw jedнопłciowych³⁷.

Przyczyna tak powszechnego niezrozumienia drugiej poprawki jest zupełnie odmienna, nie wynika bowiem z samej treści przepisu, a – jak się wydaje – ze specyfiki regulacji. Wiele środowisk, szczególnie lewicowych, nie godzi się na tak szerokie i brzemiennie w skutkach wolności obywatelskie, jak powszechny dostęp do broni. Z tego też powodu debata o drugiej poprawce jest pod dużym wpływem środowisk, które nie kryją swoich preferencji politycznych, nie kryją też swoich celów, z których najważniejszym jest ograniczenie dostępu do broni w Stanach Zjednoczonych. Środowiska prawicowe, związane z organizacjami takimi jak NRA (*National Rifle Association*), nie pozostają jednak bezczynne i również aktywnie włączają się merytorycznie i finansowo w debatę o zasadności powszechnego dostępu do broni. Pomijając jednak kwestie preferencji politycznych, trzeba pamiętać o samej treści drugiej poprawki. Jej dokładna interpretacja w oparciu o tekst, jak również w oparciu o pozostałe przepisy Karty Praw, wspomagana także wykładnią historyczną i poglądami Ojców Założycieli, które dały ideologiczną podbudowę dla amerykańskiej konstytucji, prowadzi nas do wniosku, że prawo do posiadania i noszenia broni w kształcie,

34 R.T. Diamond, R.J. Cottrol, *The Fifth Auxiliary Right* (book review), "The Yale Law Journal" 1995, vol. 104, s. 995, 1000 i n., www.digitalcommons.law.lsu.edu/faculty_scholarship/270 (03.10.2018).

35 *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973), *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992).

36 *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003).

37 *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S. 14-556 (2015).

jaki jest mu nadany przez komentowany przepis, to prawo indywidualnie przysługujące każdemu obywatelowi. Do początku XXI wieku był to jednak tylko pogląd, który zdominował i przekonał znaczną część amerykańskiej doktryny. Jego weryfikacja stała się możliwa dzięki roli, jaką w Stanach Zjednoczonych pełni najwyższy organ sądowiczy, tj. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. To właśnie ten sąd na początku XXI wieku wydał szereg istotnych orzeczeń, które nadały rangę obowiązującego prawa wielu poglądom prezentowanym przez zwolenników modelu standardowego.

Na podstawie przeprowadzonej w niniejszej pracy analizy należy dojść do podobnych wniosków co większość sędziów Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Argumenty prezentowane przez zwolenników modelu kolektywnego, choć rozbudowane i starannie przygotowane, nie są w stanie oprzeć się faktom. Tezy takie jak ta, iż prawo do broni w Stanach Zjednoczonych miałoby być ograniczone wyłącznie do służby w milicji, próba zmarginalizowania sformułowania *bear arms* poprzez odnośzenie go wyłącznie do przenoszenia broni wojskowej czy też pogląd, że milicją w XXI wieku jest Gwardia Narodowa, są po prostu chybione. Zabiegi stosowane w dyskursie naukowym przez zwolenników modelu kolektywnego w tym wypadku wydają się przypominać zabieg językowej manipulacji, albowiem poprzez wykorzystanie naturalnego procesu ewolucji języka i zmiany zakresu znaczeniowego pewnych wyrażań oraz dość literalne i wybiórcze czytanie tekstu prawnego sprzed ponad dwustu lat wysuwa się wnioski, które w sposób jednoznaczny ograniczają niekoniecznie popularne w obecnych czasach, a jednak ugruntowane w amerykańskiej tradycji prawo do posiadania i noszenia broni. Spór o znaczenie drugiej poprawki, opisany w niniejszej pracy, nosi zatem wszelkie znamiona sporu politycznego, w którym wykładnia prawa stanowi jedynie narzędzie do realizacji wyznaczonych celów. Autor jest przekonany, iż nawet będąc pozbawioną pierwszego członu, tj. fragmentu o milicji, mającego rzekomo ograniczać prawo do posiadania i noszenia broni, druga poprawka i tak byłaby poddana bardzo skrupulatnej i krytycznej analizie przez środowiska, które przepis ten uważają za niewygodny. Na koniec należy podkreślić, iż przy wszystkich zaistniałych niejasnościach znaczeniowych druga poprawka, gwarantując prawo do posiadania i noszenia broni, pozostaje przepisem wyjątkowym i niespotykanym w praktycznie żadnej innej konstytucji na świecie, a pogląd, iż chroni ona indywidualne prawo każdego obywatela USA, od ogłoszenia wyroku Sądu Najwyższego zapadłego w sprawie *McDonald v. City of Chicago* w 2010 roku nosi rangę obowiązującego prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Alstyne W.V., The Second Amendment and the Personal Right to Arms, "Duke Law Journal" 1994, vol. 43.
- Charles P.J., 'Arms for Their Defence?': An Historical, Legal, and Textual Analysis of the English Right to Have Arms and Whether the Second Amendment should Be Incorporated in *McDonald v. City of Chicago*, "Cleveland State Law Review" 2009, vol. 57, nr 3.
- Cramer C.E., Olson J.E., What Did "Bear Arms" Mean in the Second Amendment?, "Georgetown Journal of Law & Public Policy", 2008, vol. 6, nr 2.
- Diamond R.T., Cottrol R.J., The Fifth Auxiliary Right (book review), "The Yale Law Journal" 1995, vol. 104.
- Halbrook S.P., Kopel D.B., Tench Coxe and the Right to Keep and Bear Arms, 1787-1823, "William & Mary Bill of Rights" 1999, vol. 7, nr 2.
- Henigan D.A., Arms, Anarchy and the Second Amendment, "26 Val. U.L. Rev." 1991, nr 107.
- Kates D.B., Handgun Prohibition and the Original Meaning of the Second Amendment, "Michigan Law Review" 1983, vol. 82, nr 204.
- Kozińska A., Strzelanina w Las Vegas. Sprawca nie żyje, co najmniej 58 ofiar i około 400 rannych, 2 października 2017 r., wiadomości.wp.pl, www.wiadomosci.wp.pl/strzelanina-w-las-vegas-sprawca-nie-zyje-co-najmniej-58-ofiar-i-okolo-400-rannych-6172365042210433a.
- Laidler P., Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik, Łódź 2007.
- Morawski L., Podstawy filozofii prawa, Toruń 2014.
- Morawski L., Zasady wykładni prawa, Toruń 2010.
- Puńko A., Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, Warszawa 2002.
- Reynolds G.H., A Critical Guide To The Second Amendment, "62 Tennessee Law Review" 1995.
- Rostenthal L., Malcolm J.L., Second Amendment Plumbing after *McDonald*: Exploring the Contradiction in the Second Amendment, "Legal Studies Research Paper Series", nr 10-33.
- Stowell E.T., Top Gun: The Second Amendment, Self-Defense, and Private Property Exclusion, "Regent University Law 522 Review", vol. 26.
- Strzelanina w liceum na Florydzie. Nastolatek zabił 17 osób, 15 lutego 2018., TVN24.pl, www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/usa-strzelanina-w-szkole-na-florydzie,815173.html.
- Wiśniewski P., Druga Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych (Second Amendment) – fundamentalne prawo konstytucyjne, czy niebezpieczny anachronizm. Wykładnia postanowień konstytucyjnych, (w:) Broń, problematyka prawna i kryminalistyczna, Toruń 2013.
- Zieliński M., Wyznaczniki reguł wykładni prawa, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1998, rok LX, z. 3/4.

Piotr Uziębło

Uniwersytet Gdański

piotr.uzieblo@ug.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2473-9240>

Zasada przedstawicielstwa we Wschodniej Republice Urugwaju

The Principle of Representation in the Oriental Republic of Uruguay

Abstract: The current Constitution of Uruguay directly points to the principle of representation as one of the fundamental principles of the political system. However, it does not explicitly specify whether this principle is implemented only by representative bodies, especially parliament, or whether the representative body may also be considered the head of state (president), elected – like the parliament – by way of a general election in which both are elected simultaneously. Nevertheless, it can be concluded that the Uruguayan Basic Law indirectly allows that this second understanding of representative bodies to be accepted. The representation in Uruguay is based on the non-Rousseau model of representation, which is manifested by the existence of a free mandate, but also implies the need for broad social legitimacy for representatives in the parliament. This legitimacy is associated with the adoption of a form of electoral law, which allows obtaining a mandate by a wide range of political entities, including factions within political parties. This is mainly due to the division of parliamentary mandates at the national level and the lack of electoral thresholds conditioning participation in the distribution of parliamentary seats. It should be added that the principle of representation is complemented by the mechanisms of direct social participation provided for in the constitution, i.e. a referendum and popular initiative, which are used in the political practice of the state.

Keywords: Uruguay, the principle of representation, elections, parliamentary mandate, referendum

Słowa kluczowe: Urugwaj, zasada przedstawicielstwa, wybory, mandat parlamentarny, referendum

1. Wprowadzenie

Urugwaj jest obecnie jednym z państw Ameryki Łacińskiej, w których najwyżej rozwinięte są standardy demokracji. Świadczą o tym nie tylko rozwiązania zawarte w jego ustawie zasadniczej, ale także różne rankingi, odwołujące się do realizacji

wartości demokratycznych¹. Nie można też nie zauważyć, że wiele z przyjętych rozwiązań ustrojowych w tym państwie można uznać za specyficzne, a czasami wręcz nowatorskie, co dodatkowo uzasadnia głębszą ich analizę, także z perspektywy dogmatyki prawniczej. Dlatego też w niniejszym artykule zamierzam skoncentrować się na różnych elementach kształtujących zasadę przedstawicielstwa w Urugwaju, w sposób szczególnie akcentując te elementy, które można uznać za nowatorskie, a nawet możliwe do recypowania na gruncie polskiego porządku ustrojowego.

Na gruncie konstytucji urugwajskiej można uznać zasadę przedstawicielstwa za zasadę w sensie dyrektywalnym. Została ona bowiem ustanowiona w sposób wyraźny w art. 82 ust. 2 Konstytucji z 2004 r.², choć jej ukształtowanie można uznać za oryginalne. Przepis powyższy stanowi bowiem, że suwerenność może być wykonywana bezpośrednio przez wyborców poprzez wybory, inicjatywę oraz referendum oraz pośrednio przez ciała przedstawicielskie ustanowione w Konstytucji. Zauważyć więc można, że w pierwszej kolejności ustawodawca wskazał demokrację bezpośrednią, co można byłoby uznać, przynajmniej stosując kryterium formalne, za zasadę, a wymieniona w drugiej kolejności demokracja pośrednia miałaby stanowić jej uzupełnienie. Jednak szczegółowa regulacja konstytucyjna wyraźnie wskazuje na to, że właśnie demokracja bezpośrednia jest komplementarna w stosunku do zasady reprezentacji, która w tym wypadku ma znaczenie pierwszorzędne. Druga uwaga wynikająca z brzmienia art. 82 ust. 2 dotyczy wyborów. Zostały one zaliczone do mechanizmów demokracji pośredniej, co w polskiej doktrynie konstytucyjno-prawnej trudno uznać za zasadę, szczególnie ze względu na cel, jakiemu ona służy³. Niemniej jednak – patrząc na nie z perspektywy czysto technicznej – można mówić w tym przypadku o bezpośrednim rozstrzygnięciu podjętym przez zbiorowy podmiot suwerenności. Pomimo to w dalszych analizach będą odnosił się do kwestii wyborczych jako do rozwiązań bezpośrednio wpływających na realizację zasady reprezentacji, służących zresztą do jak najpełniejszego odwzorowania społecznego w organach przedstawicielskich.

Osobną kwestią staje się też wskazanie, które z organów konstytucyjnych można uznać za organy przedstawicielskie. Najprościej powinno się przyjąć, że dotyczy to jedynie organów kolegialnych, których skład odpowiada przekrojowi poglądów politycznych w społeczeństwie. W takim przypadku można mówić bowiem o reprezentowaniu wszystkich głównych nurtów politycznych w takim organie. Niekiedy

-
- 1 Zob. np. miejsce 18 na świecie w Economist Intelligence Unit czy 21 miejsce na świecie w rankingu the Democracy Ranking Association.
 - 2 Constitución de la República; Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004, www.legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/5160707.HTML (dostęp 01.01.2019).
 - 3 Podobny pogląd prezentuje np. W. Kraluk, O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji pośredniej w nowej konstytucji, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 22.

jednak pojawiają się poglądy, szczególnie widoczne w doktrynie francuskiej⁴, podkreślające, że organem przedstawicielskim mogą być również organy jednoosobowe, o ile pochodzą one z wyborów powszechnych⁵. Na gruncie urugwajskim dotyczyłoby to zarówno Prezydenta Republiki, jak i organy jednoosobowe na poziomie lokalnym. Dodatkowym argumentem, który przemawiałby za takim rozumieniem organu przedstawicielskiego jest procedura wyborcza, w szczególności procedura wyłaniania głowy państwa, w której to decydującą rolę odgrywają nie tylko wybory powszechne, ale także powszechne prawyборы, które powodują, że cały proces elekcji, w tym też selekcji kandydatów opiera się na rozstrzygnięciach zbiorowego podmiotu suwerenności.

Konstytucja Urugwaju nie wskazuje w sposób bezpośredni, które z organów uznaje za organy przedstawicielskie. Można jednak w oparciu o nią poczynić pewne wnioski o charakterze pośrednim. Przede wszystkim wynika to z treści art. 82 ust. 2, w którym mowa jest nie o organie przedstawicielskim, lecz o organach przedstawicielskich, a ściślej rzecz biorąc – władzach przedstawicielskich. Można więc domniemywać, że również i Prezydent jest do takich podmiotów zaliczany, właśnie z racji sposobu jego elekcji i posiadania przez niego bezpośredniego mandatu do sprawowania władzy w państwie. Nie ma natomiast żadnych podstaw, aby za organy przedstawicielskie uznawać inne organy centralne, gdyż nie są one kreowane w oparciu o wybory powszechne⁶.

2. Mandat przedstawicielski

Odwołując się do charakteru mandatu przedstawicieli w Urugwaju, podkreślić trzeba, że ustawa zasadnicza nie jest w tej mierze zbyt precyzyjna, gdyż nie odnosi się do niego w sposób bezpośredni. Przede wszystkim nie znajduje się w niej żadna norma, która bezpośrednio wskazywałaby na istnienie mandatu wolnego, co dotyczy zarówno parlamentarzystów, jak i prezydenta. Niemniej jednak całokształt rozwiązań konstytucyjnych nie pozostawia wątpliwości, że taki mandat im przysługuje. W dużej mierze wynika to z urugwajskiej tradycji ustrojowej, w której w ramach poszczególnych partii politycznych istniały daleko idące podziały, przejawiające się w rozbudowanej strukturze frakcyjnej. Można wręcz powiedzieć, że urugwajskie partie polityczne są tak naprawdę federacją działających wewnątrz nich platform programowych. Efektem tego jest brak wymagania bezwzględnej lojalności partyjnej,

4 Zob. np. F. Dreyfus, F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris 1987, s. 31-32; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1987, s. 615-616.

5 Zob. K. Działocha, Uwaga 12 do art. 4, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 25-27.

6 Por. J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013, s. 133-134.

także w ramach prac parlamentarnych, co często ma miejsce w czasie różnych głosowań w organach przedstawicielskich⁷.

Podstawową konsekwencją przyjęcia konstrukcji mandatu wolnego stanowi brak instytucji *recall*, pozwalającej wyborcom na odwołanie przedstawicieli w głosowaniu powszechnym⁸. Nie oznacza to jednak, że nie są przewidziane przypadki, w których przedstawiciel może być pozbawiony mandatu. W przypadku głowy państwa odbywa się to w drodze *impeachmentu*. Popęlnienie przestępstwa powoduje, że może on być postawiony w stan oskarżenia przez Izbę Reprezentantów większością 2/3 ustawowej liczby jej członków. Powoduje to zawieszenie sprawowania urzędu do czasu zakończenia postępowania w Senacie. Złożenie Prezydenta z urzędu przez Senat większością 2/3 ustawowej liczby senatorów powoduje zakończenie jego kadencji. Brak zdolności izby do przyjęcia takiej uchwały skutkuje natomiast przywróceniem możliwości sprawowania urzędu i zakończeniem całej procedury. Z kolei senatorowie i deputowani, poza własną rezygnacją, mogą zostać zawieszeni w wykonywaniu mandatu przez izbę, w której zasiadają (odpowiednio Senat albo Izbę Reprezentantów, większością 2/3 ustawowej liczby ich członków), z powodu fizycznej lub psychicznej niezdolności do wykonywania mandatu, jednak tylko gdy powstała ona po objęciu urzędu, jak również z powodu działań, które pozwalają uznać go za niegodnego sprawowania urzędu (art. 115 konstytucji). Dotyczy to przede wszystkim działań, które mogą być negatywnie ocenione z przyczyn etycznych. Jednakże brak wyraźnego ich wskazania w przepisach prawnych może rodzić daleko idące ryzyko ich wykorzystywania z powodów politycznych, choć akurat dotychczasowa praktyka tego nie potwierdza⁹.

3. Prawybory prezydenckie

Z punktu widzenia zasady przedstawicielstwa niezwykle istotne znaczenie mają zasady wyłaniania organów. Jak już wspomniałem, w szczególny sposób ustrojodawca urugwajski uregulował procedurę wyłaniania głowy państwa. Oryginalny charakter ma przede wszystkim selekcja kandydatów w takich wyborach. Zasadą są bowiem powszechne prawybory, organizowane na zasadach zbliżonych do samej elekcji prezydenta. Wprowadzone zostały one w 1998 r. w miejsce wcześniejszego

7 J.A. Moraes, *Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay*, (w:) P.M. Siavelis, S. Morgenstern (red.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin*, University Park, Pennsylvania 2008, s. 184-185.

8 M.L. González, *Órganos electivos: composición y periodos electorales*, (w:) D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (red.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Mexico 2007, s. 132.

9 Zob. O.A. Bottinelli, *Los fueros parlamentarios en Uruguay ¿qué son? ¿cuál es su finalidad?*, „*Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales*”, maj 2018, www.factum.uy/analisis/2018/ana180504.php (02.01.2019).

systemu wyborczego (DVS)¹⁰, który polegał na tym, że ugrupowania polityczne mogły wystawiać więcej niż jednego kandydata, na których głosy kumulowały się i zsumowane traktowane były jako wyborczy wynik tego z nich, który uzyskał najwyższe poparcie. Można więc powiedzieć, że prawyborcy stanowią swoistą kontynuację wcześniejszego systemu, z tym że w taki sposób, który zwiększy możliwości decyzyjne korpusu wyborczego.

Prawyborcy organizowane są przez państwową administrację wyborczą w ciągu jednego dnia, a nadzorowane przez Trybunał Wyborczy (wspólnie z Departamentalnymi Radami Wyborczymi)¹¹. Bardzo ogólnie uregulowana została kwestia zgłaszania kandydatów w prawyborach prezydenckich. Ustawa o wewnętrznych wyborach w partiach politycznych¹², regulująca także problematykę prawyborów, w art. 9 stwierdza jedynie, że do 31 lipca roku wyborczego wszystkie partie polityczne powinny zarejestrować w Trybunale Wyborczym właściwą formułę przedstawiania kandydatów na Prezydenta i Wiceprezydenta Republiki. W praktyce ustrojowej prawo ich zgłaszania w największych ugrupowaniach politycznych posiadają legalnie działające wewnątrz nich frakcje partyjne (*sublemas*), co nie wyklucza jednak wsparcia poszczególnych kandydatów przez większą liczbę takich frakcji.

Głosowanie ma charakter jednolity, co oznacza, że wyborcy nie głosują na kandydatów poszczególnych partii osobno, lecz dysponują jedną kartą wyborczą, oraz charakter tajny. Tym samym nie ma znaczenia, czy kandydaci są członkami partii politycznych czy też osobami bezpartyjnymi. Co jednak ważne, głosowanie nie jest obowiązkowe, w odróżnieniu do wyborów powszechnych. Odbyna się ono w tych samych lokalach wyborczych i w takiej samej procedurze jak wybory prezydenckie.

Ponadto, co również znaczące, prawyborcy nie muszą oznaczać także wyłonienia kandydata na prezydenta. Warunkiem uznania głosowania za wiążące jest uzyskanie przez kandydata większości bezwzględnej głosów oddanych na wszystkich kandydatów danej partii, względnie przekroczenie przez niego 40% głosów, jednakże przy różnicy pomiędzy kandydatem zwyciężskim w danej partii a kolejnym z tego stronnictwa przekraczającej dziesięć punktów procentowych. W przeciwnym wypadku wybór kandydata na prezydenta dokonany zostanie przez krajową konwencję wyborczą partii politycznej¹³, przy czym konwencja nie jest już związana wynikami prawybo-

10 Są one obowiązkowe dla wszystkich ugrupowań uczestniczących w wyborach; J. Lanzaro, *Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos Uruguay (1910-2010)*, „Campinas” 2013, vol. 19, nr 2, s. 253.

11 Organy te są również odpowiedzialne za rozpatrywanie sporów wyborczych dotyczących prawyborów; zob. J.P. Tealdi, *Las elecciones internas de los partidos políticos. Análisis de la Ley 19.005*, „Revista de Derecho Público” 2013, nr 43, s. 137-138.

12 Ley N° 17.063 dictanse normas relativas a las elecciones internas de los partidos políticos (D.O. 5 ene/999 – N° 25188).

13 D. Buquet, R. Piñeiro, *La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay*, „Revista Debates” 2014, Porto Alegre, vol. 8, nr 1, s. 135.

rów. Zasadę urugwajskich prawyborów, a co za tym idzie również wyborów stanowi wyłączna możliwość zgłaszania kandydatów przez zarejestrowane partie polityczne¹⁴. W dużej mierze związane jest to z kształtem systemu wyborczego Urugwaju, opierającego się na tożsamości oddanego głosu w wyborach prezydenckich i parlamentarnych. W efekcie brak zaplecza politycznego kandydata na prezydenta powodowałby niemożność wyłonienia części składu obu izb parlamentu.

Analogiczne zasady wyłaniania kandydatów dotyczą szefa lokalnej administracji w departamencie, czyli intendenta, dysponującego w sumie dość istotnymi uprawnieniami w sferze publicznej. W zasadzie jedyna istotna różnica dotyczy terminu zgłaszania kandydatów, gdyż w takim przypadku termin ten upływa 1 marca roku następującego po wyborach prezydenckich i parlamentarnych, co jest efektem istnienia stałych terminów elekcji w Urugwaju, zakładającej jednakowy odstęp pomiędzy poszczególnymi wyborami powszechnymi.

4. Podstawy systemu wyborczego

Z perspektywy realizacji zasady reprezentacji politycznej niezwykle istotne są też założenia systemu wyborczego w wyborach parlamentarnych. Jak już było wskazane, w wyborach tych uczestniczyć mogą wyłącznie kandydaci wystawiani przez partie polityczne. Od 1997 r. nie występują oni jednak z różnych list, reprezentujących frakcje parlamentarne (*sublemas*), lecz są umieszczeni na listach wyborczych partii politycznej, ujętych na jednej karcie, choć oczywiście poszczególne frakcje mają jednak wpływ na kształt tych list.

Konstytucja Urugwaju przesądza o tym, że w wyborach parlamentarnych stosowany jest system proporcjonalny, co dotyczy zarówno wyborów do pierwszej, jak i drugiej izby. Wybory do Izby Reprezentantów odbywają się co prawda w okręgach wyborczych tworzonych na poziomie departamentów, w których wybieranych musi być przynajmniej dwóch deputowanych, jednakże podział taki ma jedynie znaczenie techniczne. Regułą jest bowiem wcześniejszy podział wszystkich dziewięćdziesięciu dziewięciu mandatów pomiędzy ugrupowania uczestniczące w wyborach na terenie całego kraju, a dopiero po tym mandaty przenoszone są na poziom departamentów. Taka konstrukcja systemu powoduje, że w praktyce pozwala on na zachowanie pełnej proporcjonalności wyborów, zapewniając szeroką reprezentację poglądów, tym bardziej że urugwajskie prawo wyborcze nie przewiduje żadnego progu wyborczego. W efekcie osiągnięcie progu naturalnego, sytuującego się w okolicach jednego pro-

14 We wcześniejszym stanie prawnym była stworzona możliwość zgłaszania kandydatów niezależnych, którzy mogli zdecydować się na powołanie tak zwanej partii incydentalnej, co musiało uczynić co najmniej 50 wyborców, zob. F. Fernández Segado, *Las candidaturas electorales*, (w:) D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (red.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Mexico 2007*, s. 561.

centa ważnie oddanych głosów, daje stronnictwu mandat w pierwszej izbie parlamentu.

Jak już wspomniałem, podział mandatów pomiędzy departamenty ma z punktu widzenia wyniku wyborczego ugrupowania politycznego charakter jedynie techniczny. Nieco inaczej trzeba na to spojrzeć z perspektywy zasady przedstawicielstwa. Zapewnienie reprezentacji każdego z departamentów służy bowiem odzwierciedleniu struktury demograficznej w ujęciu terytorialnym. Zgodnie z regulacją prawną podział mandatów pomiędzy departamenty dokonywany jest przez Radę Wyborczą w roku wyborczym w oparciu o liczbę mieszkańców każdego z nich. W praktyce ustrojowej prowadzi to do dominacji niewielkich okręgów wyborczych, gdyż aż w siedemnastu z dziewiętnastu okręgów wyborczych obsadzanych jest od dwóch do pięciu mandatów (aż w dziesięciu z nich tylko dwa mandaty). Większa ich liczba przypada jedynie na okręg stołeczny, gdzie obsadzano 40 mandatów, oraz Canelones, w którym wybiera się 14 przedstawicieli¹⁵.

Jeśli spojrzeć na normę przedstawicielstwa w poszczególnych departamentach, to można zaobserwować pewne różnice. Z punktu widzenia wyborów z 2014 r. wiadać wyraźnie, że w największym okręgu Montevideo na jeden mandat przypadało 26 113 wyborców. Najmniejsza liczba wyborców na mandat pojawiła się w okręgu Flores, gdzie na jeden mandat przypada 7 397 uprawnionych do głosowania, zaś największa w okręgu Soriano – 35 730 wyborców, co powoduje, że różnice w liczbie mieszkańców na mandat pomiędzy okręgami przekraczają 480%¹⁶. W efekcie prymat proporcjonalności w skali kraju powoduje jednocześnie dysproporcje w podziale okręgowym, choć w dużej mierze wynikające z konstytucyjnej zasady powodującej, że na każdy departament muszą przypadać co najmniej dwa mandaty w izbie pierwszej.

Natomiast wybory do Senatu odbywają się w jednym okręgu wyborczym, obejmującym cały kraj, również przy zachowaniu zasady proporcjonalności. W nich również nie występuje próg wyborczy, jednakże z uwagi na znacznie niższą liczbę senatorów, których jest trzydziestu (plus z urzędu mandat przypada Wiceprezydentowi Republiki¹⁷), naturalny próg wyborczy jest znacząco niższy, przekraczając w praktyce niewiele ponad trzy procent ważnie oddanych głosów. Taki kształt systemu wyborczego przesądza, że senatorowie są przedstawicielami całego społeczeństwa, bez wyraźnych związków z poszczególnymi departamentami.

15 Zob. www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/afiledownload.aspx?3,26,453,O,S,0,5766%3bS%3b1%3b288 (29.12.2018).

16 *Ibidem*.

17 Zob. art. 151 ust. 2 Konstytucji.

W ramach proporcjonalnego systemu wyborczego w Urugwaju przyjęto teoretycznie sprzyjającą silnym ugrupowaniom metodę d'Hondta¹⁸. Mimo wszystko w wypadku wyborów w Urugwaju wybór metody podziału mandatów, szczególnie w wyborach do Izby Reprezentantów, nie jest aż tak istotny, gdyż tak duże okręgi wyborcze niwelują efekt wywoływany przez poszczególne metody alokacji mandatów. Realnie rzecz biorąc, zastosowanie tej metody nie powoduje istotnej zmiany w liczbie mandatów przypadających poszczególnym partiom politycznym ani nie stanowi bariery eliminującej mniejsze podmioty na scenie politycznej. Wykorzystanie metod bardziej neutralnych prowadziłyby co najwyżej do zmiany alokacji pojedynczych mandatów, nie powodując realnej zmiany w układzie parlamentarnym.

Analiza wyników wyborów parlamentarnych od czasu wprowadzenia obecnie obowiązującego systemu wyborczego potwierdza powyższe wnioski. W wyborach do Izby Reprezentantów naturalny próg wyborczy sytuował się stosunkowo nisko. W każdej z elekcji, począwszy od wyborów w 1999 r., przekroczenie jednego procenta ważnie oddanych głosów oznaczało uzyskanie przynajmniej jednego mandatu w izbie pierwszej. Najwyższy wynik wyborczy, który nie przyniósł mandatu partii politycznej, stanowiło 0,78% ważnie oddanych głosów¹⁹. W wyborach do Senatu próg ten był wyższy i wymagał osiągnięcia 3% ważnie oddanych głosów, czego przykładem była Partia Niezależna (*Partido Independiente*) w 2014 r., kiedy uzyskując 3,2% ważnie oddanych głosów, uzyskała jeden mandat w Senacie²⁰. Natomiast najwyższy wynik wyborczy, który nie spowodował zdobycia miejsc w izbie drugiej, miał miejsce również w Partii Niezależnej pięć lat wcześniej, kiedy oddano na nią 2,56% ważnie oddanych głosów.

Natomiast jeśli spojrzymy na zasadę reprezentacji z perspektywy równości materialnej głosu oddanego na poszczególne partie polityczne, to trzeba przyznać, że jest ona realizowana znacznie lepiej niż w ujęciu terytorialnym. W wyborach do Izby Reprezentantów siła głosu konieczna do uzyskania mandatu jest w dużej mierze zbliżona dla wszystkich podmiotów politycznych, z niewielkim odstępstwem w przypadku ugrupowań, które uzyskały wyłącznie jeden mandat w izbie. W odniesieniu do wyników wyborów z 2014 r. – na jeden mandat zwycięskiego ugrupowania, a więc Szerokiego Frontu (*Frente Amplio*), przypadało 22 683,74 głosu. Na mandaty pozostałych ugrupowań przypadało odpowiednio: Partii Narodowej (*Partido Nacional*) – 22 893,78 głosu, Partii Kolorado (*Partido Colorado*) – 23 515,31 głosu, Partii Niezależnej – 24 459,67 głosów, zaś Zgromadzenia Ludowego (*Asamblea Popular*) – 26 869

18 P. Aguirre, *Sistemas políticos ...*, s. 32, J.M. Colomer, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona 2013, s. 224.

19 W 2014 r. wynik taki uzyskała Ekologiczna Partia Radykalno-Nieprzejednana (*Partido Ecologista Radical Intransigente*).

20 Zob. www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/ACTA_N_9413_SENADO-RES_2015_2020.pdf (27.12.2018).

głosów²¹. Tym samym różnice w sile głosów pomiędzy stronnictwami parlamentarnymi nieco tylko przekroczyły osiemnaście punktów procentowych (18,45), a gdyby pominąć ów jeden mandat Zgromadzenia Ludowego, to wynik ten wynosiłby tylko niecałe osiem punktów procentowych (7,83), co można uznać za wynik wyjątkowo niski. Co specyficzne, mniejsza dyferencjacja pojawia się przy wyborach do Senatu. W ich przypadku zdobycie jednego mandatu przez Szeroki Front wymagało poparcia 75 612 wyborców, Partię Narodową – 73 260 wyborców, Partię Kolorado – 76 425 wyborców, zaś Partię Niezależną – 73 379 głosów²². Oznacza to, że różnica w sile głosu wynosiła 4,32 punktu procentowego. Ponadto jednak Szeroki Front uzyskał dodatkowy mandat, sprawowany z urzędu przez Wiceprezydenta Republiki.

5. Zgłaszanie kandydatów w wyborach organów przedstawicielskich

Mówiąc o zasadzie reprezentacji, odnieść też trzeba się do procedury zgłaszania kandydatów w wyborach do organów przedstawicielskich. W ich przypadku nie przeprowadza się bowiem prawyborów, lecz – o czym już wspomniano – monopol na rejestrowanie list kandydatów mają partie polityczne. Zgodnie z art. 9 ustawy prawo wyborcze²³ listy wyborcze zgłaszane są z użyciem nazwy (*lema*) danej partii, choć istnieje też możliwość wykorzystania na listach wyborczych także nazw frakcji partyjnych (*sublema*), co jednak nie jest dopuszczalne w wyborach do Izby Reprezentantów na poziomie krajowym²⁴ (*sublema* stosowane są jedynie przy podziale mandatów na poziomie departamentów²⁵). Ugrupowania mogą zgłaszać listy kandydatów w czterech wariantach przewidzianych w prawie wyborczym, przy czym wybór wariantu należy do danej partii politycznej, o czym muszą jednak powiadomić Trybunał Wyborczy lub odpowiednią Radę Wyborczą.

Pierwszy wariant przybiera postać klasyczną, gdzie partia zgłasza jedną listę, przy czym w uzyskaniu mandatów znaczenie ma kolejność umieszczenia kandydatów na listach, a w przypadku wakatów – propozycja objęcia mandatu skierowana jest do kolejnych osób umieszczonych na liście. Wariant drugi wiąże się ze zgłoszeniem dwóch list. Pierwsza z nich zawiera nazwiska kandydatów, którym mandaty są

21 Zob. www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/ACTA_N_9416_DIPUTADOS_2015_2020.pdf (27.12.2018).

22 *Ibidem*.

23 Ley N° 7812 de 16 de enero de 1925. Ley de Elecciones, modificada por Ley N° 17.113, de 9 de junio de 1999 y por Ley 17.239 de 2 de mayo de 2000, www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/afiledownload.aspx?3,27,268,O,S,0,5552%3bS%3b1%3b264, (27.12.2018).

24 Zob art. 54 Elecciones Nacionales: Reglamento, aprobado por la Corte Electoral para las elecciones nacionales de Octubre de 2014, www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/afiledownload.aspx?3,26,453,O,S,0,5756%3bS%3b1%3b288, (27.12.2018).

25 S. Acuña, R. Piñero Rodríguez, C. Rossel, ¿Quién maneja la caja? Financiamiento político y estructuras partidarias en Uruguay, „Colombia Internacional” 2018, vol. 95, s. 62.

przyznawane z uwzględnieniem miejsca na liście. Druga lista zawiera zastępców kandydatów, którzy mogą obsadzać mandaty wygasłe w toku kadencji. W przypadku zastępców również o objęciu mandatów decyduje miejsce na tej liście. Trzeci wariant także zakłada zgłoszenie dwóch odrębnych list: kandydatów w wyborach oraz ich zastępców, z tym że nazwiska zastępców zostają przypisane w sposób stały do konkretnych kandydatów. Oznacza to, że w przypadku wygaśnięcia mandatu jasno jest określone, który z zastępców obejmie jego mandat. Wreszcie ostatni wariant, z którego może skorzystać partia polityczna, polega na tym, że odróżnia się w nim zastępstwo stałe i zastępowo tymczasowe. W przypadku tej pierwszej sytuacji zastępstwo następuje na zasadach tożsamyh z wariantem pierwszym, a więc mandat obejmuje kolejny kandydat z listy. Natomiast w przypadku zastępstwa czasowego mandat wykonuje osoba z listy zastępczej, wskazana jako zastępca konkretnego kandydata.

Wybór jednego ze wspomnianych wariantów dokonywany jest jednak w ramach list prezentowanych przez ugrupowania polityczne, co zapewnia im daleko idącą swobodę i oznacza, że w ramach jednej karty wyborczej istnieje możliwość zastosowania różnych wariantów związanych z kształtem danej listy. W efekcie ugrupowania mogą w ten sposób elastycznie tworzyć korzystne dla siebie rozwiązania, nawet w ramach jednej karty wyborczej. Można więc powiedzieć, że prowadzi to do jak największej reprezentatywności składu danego organu przedstawicielskiego. Mimo to w wyborach do Senatu, gdzie istnieje możliwość zgłaszania większej liczby list sygnowanych przez *sublema* w ramach jednej karty, owo zwiększenie reprezentatywności występuje²⁶.

Istotne jest też to, że wprowadzono limity związane z maksymalną liczbą zgłaszanych kandydatów i ich zastępców. W przypadku wybrania wariantu z jedną listą kandydatów może na niej znajdować się maksymalnie liczba stanowiąca czterokrotność obsadzanych mandatów. W przypadku zgłoszenia odrębnych list kandydatów i ich zastępców liczba kandydatów na liście nie może przekraczać liczby mandatów, zaś liczba zastępców nie może przekraczać trzykrotności liczby mandatów²⁷. Oczywiście liczby te dotyczą wyłącznie list kandydatów, a nie samej karty, na której może być umieszczona większa liczba list opatrzonych *sublema*, przypisanych jednak do jednej partii politycznej (*lema*). Dodatkowy element, który zwiększa reprezentatywność składu izb parlamentu, to występowanie systemu list otwartych, zapewniających możliwość głosowania na konkretnego kandydata w ramach listy, co nie jest zresztą rozwiązaniem typowym w Latinoameryce²⁸.

26 D. Buquet, R. Piñero, Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay, "Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales" 2015, vol. 2, s. 33-34.

27 Zob. art. 12 ustawy o wyborach.

28 J.M. Colomer, Cómo votamos..., *op. cit.*, s. 225.

6. Referendum i inicjatywa ludowa

Uzupełnieniem zasady reprezentacji w urugwajskim porządku ustrojowym są mechanizmy bezpośredniej partycypacji obywatelskiej. Ich regulacja oraz praktyczne wykorzystanie wyróżnia się na tle rozwiązań innych państw kontynentu. Można powiedzieć, że w dużej mierze stanowi to konsekwencję znaczących wpływów rozwiązań szwajcarskich na kształt urugwajskiego systemu politycznego, szczególnie zauważalnych w rozwiązaniach konstytucyjnych z 1918 r. i 1951 r. Rozwiązania te nie do końca sprawdziły się jednak w Urugwaju²⁹, pomimo to nawiązywanie do instrumentów demokracji bezpośredniej do dziś jest żywe w tradycji ustrojowej tego państwa. Na gruncie aktualnej ustawy zasadniczej przewidziane zostały dwa takie instrumenty: ludowa inicjatywa ustawodawcza oraz referendum abrogacyjne. Ta pierwsza polega na tym, że grupa co najmniej 25% osób ujętych w rejestrze wyborców ma prawo do przygotowania i przedłożenia projektu ustawy³⁰. Referendum abrogacyjne natomiast wiąże się z prawem wyborców, w tej samej liczbie co w przypadku inicjatywy ludowej, do wniesienia – w ciągu roku od promulgacji ustawy – wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie uchylecia tego aktu. Można więc w tym przypadku mówić, że stanowi ono swoistą, nieklasyczną formę weta ludowego. Istnieją jednak pewne ograniczenia przedmiotowe związane z realizacją obu tych instrumentów. Po pierwsze, nie ma możliwości przedkładania wniosków obywatelskich w sprawach dotyczących podatków. Po drugie zaś, nie mogą one dotyczyć kwestii, w których wyłączna inicjatywa ustawodawcza została przyznana władzy wykonawczej. W świetle konstytucji ekskluzywność takiej inicjatywy odnosi się do regulacji ulg podatkowych, określenia płacy minimalnej, a także cen urzędowych³¹. Wyłączność tej inicjatywy dotyczy nie tylko zasad ich określania, ale także zwiększenia ulg podatkowych czy też płacy minimalnej oraz cen urzędowych oraz ich obniżania.

Prawne uregulowanie inicjatywy ustawodawczej ma jedynie szcątkowy charakter. Głębsza regulacja dotyczy jedynie ludowej inicjatywy konstytucyjnej, która przedkładana jest na odmiennych zasadach. Wniosek w tej sprawie złożony może być przez mniejszą liczbę wyborców, a więc przez co najmniej 10% wszystkich wyborców ujętych w rejestrze wyborców. Jednocześnie musi on zawierać projekt ustawy o zmianie konstytucji. Po złożeniu go do przewodniczącego Zgromadzenia Generalnego i spełnieniu wymogów formalnych powinien on zostać przedłożony pod głosowanie

29 Zob. M. Collazo, *La Constitución de 1918: miradas desde la filosofía, la academia y la política*, „Anuario Del Área Socio-Jurídica” 2018, vol. 10, nr 1, s. 54.

30 F. Hevia de la Jara, *La iniciativa legislativa popular en América Latina*, „Convergencia, Revista de Ciencias Sociales” 2010, nr 52, s. 161.

31 Zob. F. Musto, C. Zeballos, *Dimes y diretes. El debate parlamentario en Uruguay*, VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires 2013, s. 3.

razem z wyborami prezydenckimi oraz parlamentarnymi³². Co jednak istotne, parlament może przygotować kontrprojekt, a nawet kontrprojekty, które będą głosowane łącznie z projektem stanowiącym inicjatywę ludową. Szczególne znaczenie mają zasady związane z przyjęciem projektu zmiany konstytucji w referendum. Wymagana jest bowiem podwójna większość. Za przyjęciem takiej zmiany nie tylko musi opowiedzieć się większość głosujących w wyborach powszechnych, ale także większość ta musi stanowić co najmniej 35% wszystkich wyborców ujętych w rejestrze wyborców.

Zdecydowanie większe problemy interpretacyjne wiążą się z realizacją ludowej inicjatywy ustawodawczej, co wynika z braku stosownych regulacji ustawowych, regulujących realizację tego obywatelskiego prawa konstytucyjnego³³. Złożenie w parlamencie projektu spełniającego wymogi formalne powinno spowodować rozpoczęcie prac parlamentarnych. Uważa się jednak, że brak aktywności władzy ustawodawczej czy też odrzucenie przez nią projektu, bez względu na motywację przedstawicieli, powinno skutkować przeprowadzeniem referendum w sprawie przyjęcia ludowego projektu ustawy³⁴. Pomimo to ogólność rozwiązań konstytucyjnych, w tym brak wskazania wymogów dotyczących rozstrzygającego charakteru takiego referendum, powodowała wątpliwości co do właściwego sposobu procedowania³⁵, chociaż wątpliwości te i tak nie zablokowały praktycznego wykorzystywania mechanizmu inicjatywy ludowej, gdyż w praktyce urugwajskiej znajdowała ona zastosowanie, przede wszystkim przy rozstrzyganiu spraw o charakterze socjalnym (edukacja, zabezpieczenie społeczne)³⁶.

Bardziej szczegółowo uregulowane zostało postępowanie w sprawie referendum abrogacyjnego. Zgodnie z ustawą 16 017 z 1989 r.³⁷ przewidziane zostały dwie odmiany takiego referendum: skierowane przeciwko całej ustawie oraz przeciwko jej konkretnym postanowieniom, co jednak w żadnym wypadku nie wpływa na realizację tego prawa. Z formalnego punktu widzenia postępowanie związane z wniesieniem wniosku o przeprowadzenie referendum abrogacyjnego składa się z dwóch etapów. Pierwszy z nich rozpoczyna się już po promulgacji ustawy. Potencjalni inicjatorzy weta ludowego mają bowiem 150 dni liczonych od tego dnia na złożenie

32 Przewodniczący Zgromadzenia Generalnego, jak i sam parlament nie mają możliwości modyfikowania treści projektu obywatelskiego.

33 F. Musto, C. Zeballos, Dimes y directes..., *op. cit.*, s. 3

34 Wyjątek dotyczy inicjatywy konstytucyjnej, o czym będzie mowa w dalszym rozdziale; zob. R. González Rissoto, *La democracia directa en Uruguay*, „Revista de derecho electoral” 2008, nr 6, s. 15.

35 La ley de iniciativa popular deberá ir a referéndum si el Parlamento la rechaza, www.lr21.com.uy/politica/39541-la-ley-de-iniciativa-popular-debera-ir-a-referendum-si-el-parlamento-la-rechaza (22.11.2016).

36 F. Hevia de la Jara, *La iniciativa...*, *op. cit.*, s. 164.

37 Ley N° 16.017 ley de elecciones sustituyen artículos de la ley n° 7.812, de 16 de enero de 1925 y sus modificativas (D.O. 6 abr/989 – N° 22839).

wniosku o rozpoczęcie procedury wykonywania weta. Wniosek taki winien zostać przedłożony Trybunałowi Wyborczemu wraz z podpisami co najmniej 2% wyborców ujętych w rejestrze³⁸. Niespełnienie wymogów formalnych zamyka postępowanie, natomiast jeśli wymogi te zostały spełnione, przeprowadzane jest urzędowe zapewnienie poparcia wyborców dla wniosku. Odbywa się to w lokalach wyborczych w pierwszą niedzielę przypadającą po 45 dniu od pozytywnego rozstrzygnięcia Trybunału Wyborczego. Co istotne, odbywa się to na zasadach analogicznych z przeprowadzeniem wyborów, łącznie z zachowaniem zasady tajności.

Weryfikacja spełnienia warunków niezbędnych do zarządzenia referendum dokonuje ponownie Trybunał Wyborczy³⁹. W tym wypadku negatywna ich ocena daje inicjatorom możliwość złożenia odwołania, które rozpatrywane jest w trybie postępowania sądowego, choć rozstrzygnięcie ponownie należy do Trybunału Wyborczego. Rozstrzygnięcie pozytywne prowadzi natomiast do jednoczesnego zarządzenia referendum na dzień przypadający w ciągu 120 dni od tego rozstrzygnięcia. W referendum głosowanie dotyczy oparcia wniosku, a nie treści ustawy. Tak więc głosy na tak są jednocześnie głosami za uchyleniem ustawy lub też niektórych jej postanowień. W efekcie, jeżeli większość głosów ważnych oddana została za wetem, powoduje to ogłoszenie przez Trybunał Wyborczy uchwalenia ustawy, choć ostateczne rozstrzygnięcie zależy od potwierdzenia ważności referendum. Negatywne rozstrzygnięcie protestów przeciwko ważności referendum albo ich brak wiąże się z opublikowaniem w dzienniku urzędowym i co najmniej dwóch dziennikach ogólnokrajowych ostatecznych jego wyników i jednoczesnego rozstrzygnięcia uchylającego, co powoduje wygaśnięcie obowiązywania ustawy, o czym Trybunał Wyborczy informuje również władzę wykonawczą⁴⁰, Zgromadzenie Generalne i Sąd Najwyższy.

7. Wnioski końcowe

Podsumowując, pomimo wykorzystywania mechanizmów partycypacyjnych w praktyce ustrojowej nie można mieć wątpliwości, że zasadą jest jednak demokracja przedstawicielska. Wiąże się to nie tylko z tym, że to właśnie organy przedstawicielskie dominują w realnym wykonywaniu władzy w państwie, ale także z ograniczeń związanych z korzystaniem z inicjatywy ludowej oraz referendum w Urugwaju. Kluczowe znaczenie ma jednak zapewnienie bardzo szerokiej reprezentacji politycznej w parlamencie urugwajskim (podobnie zresztą jak i przedstawicielskich organach re-

38 W praktyce wnioski takie składają partie polityczne lub organizacje społeczne, zob. F. Cantero Piali, *La oposición política en Uruguay. Una mirada desde los mecanismos de democracia directa*, Montevideo 2006, s. 35.

39 Nie dochodzi natomiast do ponownej oceny formalnej wniosku.

40 Egzekutywa publikuje informację o uchyleniu ustawy lub jej niektórych przepisów w Krajowym Rejestrze Ustaw i Dekretów.

gionalnych), co wynika z ukształtowania systemu wyborczego, a przede wszystkim dużych okręgów wyborczych oraz braku ustawowego progu wyborczego. Nie można nie zauważyć, że takie rozwiązania są typowe dla licznych państw latynoamerykańskich, co jest w dużej mierze pokłosiem obowiązującej w nich odmiany systemu prezydenckiego, w którym powstanie stabilnej większości parlamentarnej wspierającej władzę wykonawczą nie stanowi sprawy kluczowej⁴¹.

BIBLIOGRAFIA

- Acuña S., Piñeiro R., Rossel C., ¿Quién maneja la caja? Financiamiento político y estructuras partidarias en Uruguay, „Colombia Internacional” 2018, vol. 95.
- Bottinelli O.A., Los fueros parlamentarios en Uruguay ¿qué son? ¿cuál es su finalidad?, „Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales”, maj 2018, www.factum.uy/analisis/2018/ana180504.php.
- Buquet D., Piñeiro R., Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay, “Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” 2015, vol. 2.
- Buquet D., Piñeiro R., La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay, „Revista Debates” 2014, Porto Alegre, vol. 8, nr 1.
- Cantero Piali F., La oposición política en Uruguay. Una mirada desde los mecanismos de democracia directa, Montevideo 2006.
- Colomer J.M., Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro, Barcelona 2013.
- Collazo M., La Constitución de 1918: miradas desde la filosofía, la academia y la política, „Anuario Del Área Socio-Jurídica” 2018, vol. 10, nr 1.
- Dreyfus F., dArcy F., Les institutions politiques et administratives de la France, Paris 1987.
- Działocha K., Uwaga 12 do art. 4, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Warszawa 2007.
- González M.L., Órganos electivos: composición y periodos electorales, (w:) D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (red.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Mexico 2007.
- González R., La democracia directa en Uruguay, „Revista de derecho electoral” 2008, nr 6.
- Hevia de la Jara F., La iniciativa legislativa popular en América Latina, “Convergencia, Revista de Ciencias Sociales” 2010, nr 52.
- Kraluk W., O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.

41 Patrząc z perspektywy polskiej – w naszym kraju podobne rozwiązania powinny być implementowane na poziomie gminy, gdzie również organ wykonawczy wybierany jest w wyborach powszechnych, niezależnie od składu organu stanowiącego.

- Lanzaro J., Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos Uruguaj (1910-2010), „Caminos” 2013, vol. 19, nr 2.
- Moraes J.A., Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay, (w:) P.M. Siavelis, S. Morgenstern, Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin, University Park, Pennsylvania 2008.
- Musto F., Zeballos C., Dimes y directes. El debate parlamentario en Uruguay, VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires 2013.
- Nohlen D., Zovatto D., Orozco J., Thompson J. (red.), Gicquel J., Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris 1987.
- Segado F., Las candidaturas electorales, (w:) D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (red.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Mexico 2007.
- Szymanek J., Reprezentacja i mandat parlamentarny, Warszawa 2013.
- Tealdi J.P., Las elecciones internas de los partidos políticos. Análisis de la Ley 19.005, „Revista de Derecho Público” 2013, nr 43.

GLOSA

Andrzej Jackiewicz

Uniwersytet w Białymstoku

jackiewicz@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6957-3139>

Glosa do wyroku hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017 r. w sprawie STC 114/2017, dotyczącej ustawy Parlamentu Katalonii o referendum o samostanowieniu¹

Upoważnienie do zarządzania, ale także ustanawiania przepisów regulujących konsultacje ludowe na drodze referendum, należy do ekskluzywnych kompetencji państwa.

Wszystkie przepisy konstytucji podlegają zmianom, a suweren ma pełnię władzy w zakresie dowolnego modyfikowania ich treści. Pełna otwartość na rewizję oznacza także możliwość uwzględnienia takich koncepcji ideologicznych, które polegałyby na uznaniu określonej grupy za społeczność narodową. Może się to jednak odbywać wyłącznie na drodze procedury zmiany konstytucji.

Nieprzestrzeganie przepisów regulujących postępowanie legislacyjne może prowadzić do niekonstytucyjności tak uchwalonego prawa, gdy wpłynęło w znaczący sposób na proces kształtowania się woli w danej izbie, a w szczególności gdy zasady postępowania zostały potraktowane w sposób instrumentalny, naruszając zasadę pluralizmu politycznego, która jest podstawową wartością całego hiszpańskiego systemu prawnego.

1 Del Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación”, BOE nr 256, s. 102543. Wszystkie powoływane orzeczenia dostępne również za pośrednictwem bazy hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego: www.hj.tribunalconstitucional.es.

Nie każde naruszenie procedury legislacyjnej jest podstawą uznania niekonstytucyjności danego aktu prawnego, tylko takie uchybienie, które skutkuje naruszeniami wartości konstytucyjnych².

1. Hiszpański Trybunał Konstytucyjny (*Tribunal Constitucional de España*, dalej powoływany jako hiszpański akronim: TC) w przeszłości niejednokrotnie zajmował się w swoim orzecznictwie kwestią zgodności z Konstytucją Królestwa Hiszpanii (*Constitución Española*, dalej powoływana jako hiszpański akronim: CE) różnego rodzaju aktów normatywnych, związanych z katalońskimi dążeniami niepodległościowymi. Wyrok z dnia 17 października 2017 r. w sprawie STC 114/2017 jest kolejnym rozstrzygnięciem tego sądu, wieńczącym dotychczasową linię orzeczniczą w tej materii³.

O ile orzeczenie w głosowanej sprawie dotyczy konstytucyjności konkretnego aktu normatywnego, o tyle w świetle argumentacji TC zawartej w uzasadnieniu wyroku może i powinno być oceniane w kontekście specyfiki hiszpańskiego modelu ustroju terytorialnego, stanowiąc kolejną, koherentną z dotychczasowym orzecznictwem, wypowiedź tego sądu. Należy przy tym odnotować, że orzeczenia TC w tej materii mają szczególnie ciężar gatunkowy z punktu widzenia trwania Królestwa Hiszpanii w dotychczasowych ramach ustrojowych, a także terytorialnych, budząc ogromne zainteresowanie tak w Hiszpanii, jak i na świecie, jako że tłem tych rozstrzygnięć są: zasada samostanowienia, prawo do secesji oraz zasada integralności terytorialnej.

Głosowany wyrok został wydany wskutek skargi wniesionej przez Prokuratora Generalnego w imieniu Przewodniczącego Rządu (nr skargi 4334-2017) przeciwko ustawie nr 19/2017, uchwalonej przez Parlament Katalonii w dniu 6 września 2017 r., zatytułowanej jako ustawa o referendum o samostanowieniu⁴. Stronami w sprawie były: Kongres Deputowanych, Senat oraz Parlament Katalonii, które jednak nie złożyły w sprawie żadnych pism procesowych, w tym stanowisk uczestników postępowania, aczkolwiek przedstawiciel Parlamentu Katalonii stawiał się przez sądem.

2. Przedmiotowa ustawa regulowała przeprowadzenie wiążącego referendum w sprawie samostanowienia odnośnie do niepodległości Katalonii, a konsekwencje miały zależeć od wyniku referendum. Do najważniejszych przepisów ustawy,

2 Teza sformułowana na podstawie treści uzasadnienia.

3 M.in. orzeczenia STC 31/2010 z dnia 28 czerwca 2010 r. BOE nr 172, s. 11409 w sprawie Statutu Autonomicznego Katalonii, STC 42/2014, z dnia 25 marca 2014 r. BOE nr 87, s. 77 w sprawie deklaracji suwerenności i prawa do samostanowienia narodu katalońskiego. O dotychczasowym orzecznictwie zob. m.in. G. Marrero Gonzalez, *Catalonia's Independence and the Role of the Constitutional Court: Recent Developments*, "Tijdschrift voor Constitutioneel Recht" 2015, nr 86, s. 86-94; J. Joaquin Fernandez Alles, *Spanish Constitutional Jurisprudence: Secession in Catalonia*, "Journal of Comparative Law" 2018, vol. 13, nr 1, s. 179-203.

4 "Diari Oficial de la Generalitat The Catalunya" 2017, nr 7449A.

do których odnosił się następnie w glosowanym wyroku TC, zaliczyć należy przede wszystkim art. 2, zgodnie z którym naród Katalonii jest suwerennym podmiotem politycznym i jako taki korzysta ze swojego prawa do swobodnego i demokratycznego decydowania o swojej sytuacji politycznej. Na uwagę zwraca również art. 3 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym Parlament Katalonii miał działać jako organ przedstawicielski tak rozumianego suwerenna. W art. 3 ust. 2 ustawa ustanawiała wyjątkowy reżim prawny, mający na celu zarządzenie i przeprowadzenie referendum w sprawie samostanowienia Katalonii. Ustawa nadawała sobie hierarchiczną przewagę nad wszelkimi innymi przepisami, które byłyby z nią sprzeczne, co uzasadniała realizacją podstawowego i niezbywalnego prawa narodu Katalonii do samostanowienia. Ustawa w art. 4 ust. 2 przewidywała jednocześnie samo pytanie referendalne, które brzmiało: Czy chcesz, aby Katalonia była niepodległym państwem w formie republiki? W myśl ustawy wynik referendum miał mieć wiążący charakter (art. 4 ust. 3), co w przypadku odpowiedzi twierdzącej miało oznaczać niepodległość Katalonii i nakładać na Parlament Katalonii obowiązek, aby w terminie dwóch dni od ogłoszenia wyników przez Komisję Wyborczą zwołano zwyczajną sesję w celu wydania formalnej deklaracji niepodległości Katalonii (art. 4 ust. 4). W przypadku odpowiedzi negatywnej miało to oznaczać niezwłoczne rozpisanie wyborów do Parlamentu Katalonii. Na uwagę zwraca ponadto określony czas obowiązywania ustawy, jako że zgodnie z postanowieniami końcowymi jej przepisy miały przestać obowiązywać z chwilą ogłoszenia wyników referendum, z wyjątkiem postanowień artykułu 4, odnoszącego się do implementacji wyniku referendum.

Zaskarżona ustawa, która weszła w życie z chwilą jej oficjalnej publikacji, co miało miejsce jeszcze w dniu uchwalenia (6 września 2017 r.), następnego dnia została zawieszona na mocy decyzji TC, wydanej na podstawie art. 161 ust. 2 CE oraz art. 30 ustawy organicznej nr 2/1979 z 3 października 1979 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁵.

3. W skardze złożonej przeciwko ustawie zarzucono jej niezgodność z konstytucją w całości, podnosząc, iż jest to spowodowane niekonstytucyjnością o charakterze materialnym, jak również kompetencyjnym oraz proceduralnym.

W zakresie materialnej niekonstytucyjności skarżący zarzucił ustawie, że regulując referendum w sprawie samostanowienia Katalonii, opiera się na suwerenności narodu katalońskiego, w którego imieniu miałyby działać Parlament Katalonii. W związku z tym zaskarżona ustawa staje się najwyższym prawem, stawiając się poza oceną dokonywaną z punktu widzenia jej konstytucyjności. W rezultacie, zdaniem skarżącego, ustawa narusza wyrażoną w art. 1 ust. 2 CE zasadę suwerenności narodu

5 Na mocy kolejnych postanowień TC zawieszeniu uległo szereg aktów wykonujących postanowienia zaskarżonej ustawy, np. dotyczących zarządzenia referendum czy powołania członków Komisji Wyborczej.

hiszpańskiego, wyrażoną w art. 2 CE zasadę nierozzerwalnej jedności Narodu hiszpańskiego, rozumianej łącznie z zasadą uznania i zagwarantowania prawa do autonomii stanowiących go narodowości i regionów, oraz wyrażoną w art. 168 CE procedurę zmiany konstytucji. W skardze podniesiono ponadto, że narusza to również art. 1 Statutu Autonomicznego Katalonii, zgodnie z którym Katalonia realizuje prawo do autonomii w ramach rzeczonoego Statutu oraz Konstytucji. Zarzucono także naruszenie art. 22 tego Statutu, określającego tryb dokonywania jego zmiany. Odwołano się przy tym to standardów międzynarodowych w zakresie prawa do samostanowienia oraz zasady integralności terytorialnej oraz do orzecznictwa Sądu Najwyższego Kanady, Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, a także niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego oraz włoskiego Sądu Konstytucyjnego. Ponadto, w zakresie skargi na poszczególne rozwiązania ustawy, odnoszące się do przeprowadzenia referendum, powołano standardy Komisji Weneckiej Rady Europy.

W zakresie zarzutu niekonstytucyjności o charakterze kompetencyjnym podniesiono, iż uchwalając skarżoną ustawę, zignorowano wyłączną kompetencję państwa w zakresie referendum konsultacyjnego, wynikającą z przepisów art. 149 ust. 1 CE oraz art. 32 CE w związku z art. 81 ust. 1 CE oraz art. 2 CE, oraz usiłowano poddać pod taki rodzaj konsultacji fundamentalne kwestie odnoszące się do porządku konstytucyjnego, w sprawie których taki rodzaj konsultacji nie jest dopuszczalny, a właściwa jest jedynie procedura rewizji konstytucji, wskazana we wspomnianym art. 168 CE.

Ustawie postawiono ponadto zarzut niekonstytucyjności z powodu naruszeń proceduralnych, wskazując, że została ona uchwalona z naruszeniem trybu ustawodawczego, co Prokurator Generalny określił jako *simulacrum* (hiszp. *simulacro*) procedury legislacyjnej wykorzystanej przy jej uchwalaniu.

W związku z tym że – jak wspomniano – żadna ze stron postępowania przed TC nie złożyła w sprawie żadnych pism procesowych, wyliczone zarzuty niekonstytucyjności nie zostały zakwestionowane przez organy katalońskiego *Generalitat*.

4. Aprobata głosowanego wyroku skłania jednak do rozważenia kilku poruszanych zagadnień prawnych. Należy mieć przy tym na uwadze, że TC rozważał zaskarżoną ustawę jako ustanawiającą „wyjątkowy reżim prawny”, a także w kontekście jednoznacznie zadeklarowanej w jej preambule proklamacji suwerenności narodu katalońskiego, odrębnej od przewidzianej konstytucyjnie suwerenności narodu hiszpańskiego⁶. Stało się to ważnym kontekstem ustrojowym, po który TC sięgał wie-

6 O przypadku katalońskim w kontekście prawa do oporu patrz A.Romano, *Constituent power and independence processes: problems and perspectives in the light of the Catalan experience*, “*Revista d’Estudis Autònomic i Federals - Journal of Self-Government*” 2018, nr 27, s. 49-52.

lokrotnie w swoim orzeczeniu. Niestety TC nie uargumentował na płaszczyźnie materialnej, czemu odmawia Katalończykom statusu narodu⁷.

5. Jednym z kluczowych zagadnień prawnych związanych z ambicjami niepodległościowymi Katalonii jest oparte na standardach międzynarodowych prawo do samostanowienia, na które powołano się w preambule zaskarżonej ustawy. Co prawda preambuły nie są co do zasady przedmiotem oceny z punktu widzenia ich konstytucyjności, jednakże mogą służyć jako wskazówki interpretacyjne w poszukiwaniu intencji ustawodawcy⁸, w związku z czym TC uznał za właściwe odniesienie się do tych fragmentów wstępu do ustawy. Należy to uznać za słuszne i potrzebne z punktu widzenia ustosunkowania się do podnoszonych w sporze prawnym pomiędzy Katalonią i Madrytem argumentów, opierających katalońskie ambicje niepodległościowe na prawie do samostanowienia.

W orzeczeniu TC zwrócił słusznie uwagę, że CE nie uznaje, ani w preambule, ani w żadnym innym przepisie, prawa do samostanowienia w rozumieniu prawa jakiegokolwiek części narodu hiszpańskiego do jednostronnej secesji. Zasada ta nie jest też, zdaniem TC, częścią hiszpańskiego systemu prawnego poprzez wiążące Hiszpanię umowy międzynarodowe. Przyjęcie odmiennego założenia powodowałoby paradoksalną sytuację prawną, polegającą na tym, że państwo hiszpańskie, korzystając z własnej suwerenności państwowej, wiąże się tego rodzaju standardami międzynarodowymi, przez które właśnie wyzybywa się swojej suwerenności. Tego rodzaju umowy międzynarodowe stałyby tym samym w sprzeczności z konstytucją i jako takie wymagałyby uprzedniej zmiany CE (art. 75 CE). Można więc uznać, że zdaniem TC nie ma tym samym żadnych wiążących Hiszpanię standardów międzynarodowych, które wprowadzałyby do hiszpańskiego systemu prawnego prawo do jednostronnej secesji, ponieważ nie pozwala na to hiszpańska ustawa zasadnicza.

Niezależnie od tego TC odniósł się do międzynarodowych standardów w zakresie prawa do samostanowienia. Przyznając, że oba Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka z dnia 19 grudnia 1966 r. deklarują prawo wszystkich ludzi do samostanowienia, przypomniał jednak, że w szeregu rozstrzygnięć, przyjętych w ramach systemu ONZ, ograniczono to prawo, które powinno być rozumiane jako jednostronny dostęp do niepodległości, ale możliwy w przypadkach „obcego ujarznienia, do-

7 Patrz m.in. M. Weller, *Secession and Self-Determination in Western Europe: The Case of Catalonia*, (w:) *Blog of the European Journal of International Law*, publ. 18 października 2017, dwww.ejiltalk.org/secession-and-self-determination-in-western-europe-the-case-of-catalonia/#more-15619 (10.01.2019), A. López-Basaguren, *Claims for Secession in Catalonia. Rule of Law, Democratic Principle and Federal Alternative*, (w:) A. López-Basaguren, L.E. San-Epifanio (red.), *Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain*, Cham 2019, s. 365-388, L. Che Ako, *The Right To Self-Determination And Secession: Analysing The Catalanian Case*, „*Independent Student Journal: Law*” 2018, nr 1, s. 11.

8 STC 104/2015 z dnia 28 maja 2015 r., BOE nr 159, s. 55613, STC 170/2016 z dnia 6 października 2016 r., BOE nr 276, s. 79939.

minacji i wyzysku”⁹. W uzasadnieniu orzeczenia zabrakło jednak odniesienia tych wskazówek do szerokich praw autonomicznych przysługujących Wspólnocie Autonomicznej Katalonii, umożliwiających realne decydowanie o sobie. Tym bardziej wykazałoby to brak możliwości oparcia się ustawodawcy katalońskiego na powoływany standardzie międzynarodowym.

Ponadto TC przywołał Deklarację w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym z dnia 14 grudnia 1960 r., przyjętą Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 1514 (XV), zgodnie z którą każde działanie zmierzające do częściowego lub całkowitego naruszenia jedności narodowej i integralności terytorialnej państwa jest niezgodne z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Przywołano także potwierdzające takie rozumienie prawa do samostanowienia Deklaracji z okazji pięćdziesiątej rocznicy powstania ONZ, zawarte w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 50/6 z dnia 24 października 1995 r., przy czym zwracano szczególną uwagę na zawarte tam stwierdzenie, iż prawa do samostanowienia nie należy interpretować jako zezwolenie lub zachęcanie do jakichkolwiek działań, które mogłyby unicestwić lub osłabić, w całości lub w części, integralność terytorialną lub polityczną jedność suwerennych i niepodległych państw, funkcjonujących w zgodzie z zasadą równych praw i samostanowienia, a zatem posiadających rząd reprezentujący całą ludność określonego terytorium bez jakiegokolwiek rozróżnienia. Zdaniem TC hiszpańska ustawa zasadnicza, kataloński Statut Autonomiczny, a także cały hiszpański system prawny zapewnia partycypację w hiszpańskim systemie rządów każdemu Hiszpanowi, a więc również każdemu Katalończykowi. Zasygnalizowano również, że troska o „tożsamość narodową”, o „podstawowe struktury polityczne i konstytucyjne” oraz o „integralność terytorialną” państw członkowskich, to zasady wyrażone wyraźnie w prawie europejskim o najwyższej mocy prawnej (art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej). Zarysowane przez TC dominujące w prawie międzynarodowym rozumienie prawa do samostanowienia wyklucza, zdaniem TC, odniesienie tej zasady do sytuacji Katalonii. Niezrozumiałe jest jednak, dlaczego nie uznano za stosowne przywołać, wskazywane przecież przez skarżącego, orzeczenia sądów potwierdzające stanowisko TC¹⁰. Można odnieść wrażenie, że TC uznał, że jest ono tak oczywiste, iż nie potrzebuje kolejnych argumentów. Sąd nie odniósł się również do samego mechanizmu prawa do secesji, które w swym jednostronnym ujęciu generalnie nie ma zastosowania w państwach demokratycznych, w tym także w pań-

9 O zasadzie samostanowienia patrz m.in. A. Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge 1999; M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001; J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa-Poznań 1990.

10 Orzeczenia sądów innych państw, odnoszące się do przedmiotowego zagadnienia, przywołuje A. Garrido-Muñoz, *Prime Minister v. Parliament of Catalonia*, „The American Journal Of International Law” 2018, vol. 112:1, s. 85-86.

stwach o złożonej – federalnej lub regionalnej – strukturze terytorialnej¹¹. W orzeczeniu zabrakło również uwzględnienia przypadku Kosowa¹², który pozwoliłby z pewnością na bardziej wszechstronną argumentację, a przy ewentualnym dostrzeżeniu analogii w uwarunkowaniach faktycznych obu przypadków wykazanie, iż kasus Kosowa nie dostarcza argumentów przeciwnych stanowisku TC, stałoby się węzłową wypowiedzią jurydyczną w sporze prawnym pomiędzy Barceloną i Madrytem¹³. W kontekście istotnej z punktu widzenia prawa międzynarodowego zasady efektywności i mających nieraz kluczowe znaczenie dla przebiegu granic „faktów dokonanych” nie rozważono również prorosyjskiej argumentacji, używanej w przypadku Krymu, usiłującej przeciwstawić się dominującemu w doktrynie zachodniej „waszyngtońskiemu” postrzeganiu zasady samostanowienia¹⁴.

6. Kolejnym zagadnieniem prawnym, rozważanym przez TC, był zarzut braku kompetencji w zakresie referendum, naruszający tym samym wyłączną właściwość władz państwowych w odniesieniu do konsultacji ludowych w drodze referendum. W związku tym, że CE w art. 149 ust. 1 pkt 32 przewiduje, iż upoważnienie do zarządzania konsultacji ludowych w drodze referendum należy do wyłącznej kompetencji państwa, kwestia stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy z tego powodu była dość oczywista, przy czym warto zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TC z powołanego przepisu CE wynika ekskluzywność nie tylko w zakresie samego zarzą-

11 Por. L. Brilmayer, *Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation*. Faculty Scholarship Series 1991, nr 16, s. 177-202, M. Milanovic, *A Footnote on Secession*. Blog of the European Journal of International Law 2017, www.ejiltalk.org/a-footnote-on-secession (1.10.2018).

12 Opinia MTS, „*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*”, 2010 ICJ Rep. 403, para. 109; szerzej o tej opinii patrz m.in. Wilde R., *Kosovo (Advisory Opinion)*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], data publikacji: maj 2011.

13 Inaczej jednak uważa Asier Garrido-Muñoz, według którego powołanie się na kasus Kosowa w przypadku Katalonii nie wydaje się rozstrzygające w przypadku zastosowania do kontekstu katalońskiego z dwóch powodów. Zdaniem tego autora, po pierwsze, wątpliwe jest, aby rozumowanie MTS mogło mieć odniesienie do innych okoliczności poza rozpatrywanym przez ten sąd przypadkiem Kosowa. Po drugie, zasada efektywności jest dość problematyczna w odniesieniu do powstawania nowego państwa; A. Garrido-Muñoz, *Prime Minister...op. cit.*, s. 86; inaczej N. Levrat, S. Antunes, G. Tusseau, P. Williams, *Catalonia's Legitimate Right to Decide, Paths to Self-Determination*, 2017, s. 67; d www.exteriors.gencat.cat/web/.content/00_ACTUALITAT/notes_context/FULL-REPORT-Catalonias-legitimate-right-to-decide.pdf (1.12.2018).

14 Por. Opinia Komisji Weneckiej, „*Whether the Decision Taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to Organise a Referendum on Becoming a Constituent Territory of the Russian Federation or Restoring Crimea's 1992 Constitution is Compatible with Constitutional Principles*.” Opinia z dnia 21 marca 2014, nr 762/2014, Doc. CDL-AD(2014)002; M. Perkowski, *Forsowanie samostanowienia we współczesnej Europie. Uwagi na tle przypadków Krymu i Katalonii*, (w:) M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz (red.), *Człowiek i prawo międzynarodowe*. Księga dedykowana Profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu, Białystok 2014, s. 387 i n.

dzenia owych konsultacji, ale również w zakresie ustanawiania przepisów je regulujących, co powinno przybierać wyłącznie formę ustaw organicznych zgodnie z art. 81 ust. 1 CE oraz z art. 92 ust. 3 CE. Na ocenę wyłączności państwa w tym zakresie nie wpływa również, zdaniem TC, kwestia zakresu terytorialnego spraw, których dane referendum ma dotyczyć¹⁵.

Takie stanowisko TC znajduje potwierdzenie w niedawnych orzeczeniach tego sądu¹⁶, który wielokrotnie podkreślał, że fundamentalne kwestie ustrojowe, rozstrzygnięte w określony sposób w ramach konstytucji, zostały tym samym wyłączone z właściwości władz publicznych i nie mogą podlegać konsultacjom ludowym, niezależnie od tego, czy miałyby to przybierać formę referendum, czy jakkolwiek inną postać. Jedyną możliwą drogą do zmiany w tym zakresie jest zatem procedura zmiany konstytucji, przewidziana w art. 168 CE, przewidująca referendum w sprawie zmiany konstytucji. Potwierdza to tym samym stanowisko TC, zgodnie z którym wspólnota autonomiczna nie może zarządzać referendami, które wykraczałyby poza przyznane jej kompetencje, a tym bardziej referendum w sprawach, które zostały rozstrzygnięte na drodze decyzji ustrojodawczych¹⁷.

W świetle dość jednoznacznego brzmienia przepisów konstytucyjnych oraz utrwalonego orzecznictwa TC nie miał właściwie innego wyjścia, niż stanąć na straży wyłączności państwa w zakresie instytucji tego rodzaju referendum. Zarówno sama zaskarżona ustawa nie znajduje bowiem żadnej podstawy prawnej w hiszpańskim systemie konstytucyjnym, wykraczając poza właściwość ustawodawczą wspólnoty autonomicznej, jak i forma zarządzenia referendum jest wprost niezgodna z przepisem art. 149 ust. 1 pkt 32 CE, przewidującym, że upoważnienie do zarządzania konsultacjami ludowymi w drodze referendum należy do wyłącznej kompetencji państwa.

7. W zakresie badania konstytucyjności zaskarżonej ustawy na płaszczyźnie materialnej TC nie mógł mieć wątpliwości co do jej całkowitej i wręcz literalnej niezgodności z podstawowymi, pozostającymi ze sobą w związku zasadami hiszpańskiego systemu konstytucyjnego: suwerenności narodu hiszpańskiego (art. 1 ust. 2 CE), nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego (art. 2 CE), socjalnego i demokratycznego państwa prawnego (art. 1 ust. 1 CE) oraz zwierzchnictwa konstytucji (art. 9 ust. 1 CE).

15 STC 31/2015 z dnia 25 lutego 2015 r., BOE nr 64, s. 190; inaczej A. Romano, *Constituent power and independence processes: problems and perspectives in the light of the Catalan experience*, "Revista d'Estudis Autònomic i Federals - Journal of Self-Government" 2018, nr 27, s. 68-69.

16 STC 51/2017 z dnia 10 maja 2017 r., BOE nr 142, s. 49386, a także inne przywoływane tam wcześniejsze orzeczenia.

17 STC 103/2008 z dnia 11 września 2008 r., BOE nr 245 (suplement), s. 3, STC 138/2015 z dnia 11 czerwca 2015 r., BOE nr 160, s. 56313; J.M. Castellà Andreu, *Constitution and Referendum on Secession in Catalonia*, (w:) A. López-Basaguren, L.E. San-Epifanio (red.), *Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain*, Cham 2019, s. 405-422.

Zdaniem TC naruszenie konstytucji jest na tyle bezpośrednie i intensywne, że można je uznać za całkowite odrzucenie wiążącej mocy samej konstytucji, która została uznana za sprzeczną z władzą uzurpującą sobie suwerenność i ustanawiającą wymiar konstytucyjny, z którego w sposób rażący odrzuca obowiązujący system konstytucyjny. Jest tym samym afirmacją władzy, która rości sobie prawo do utworzenia nowego ustroju politycznego i z tego powodu czuje się zwolniona z wszelkich więzi prawnych.

Nie można nie zgodzić się z twierdzeniem TC, że postanowienie ustawy „o hierarchicznej przewadze nad wszelkimi innymi przepisami, które mogą wejść z nią w konflikt” (art. 3 ust. 2) narusza zasadę zwierzchnictwa konstytucji. Dość oczywiste stanowisko TC znajduje swoje oparcie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, której utrwalonym elementem jest zasada hierarchicznego systemu źródeł prawa, zgodnie z którą żaden organ władzy publicznej ani żaden rodzaj aktu normatywnego nie może samodzielnie i jednostronnie decydować o obowiązywaniu lub stosowaniu aktów normatywnych o wyższej mocy prawnej, a w szczególności o konstytucji. Sprzeczne z tą zasadą jest więc jakiegokolwiek uzależnianie obowiązywania norm wyższej mocy prawnej od ich niesprzeczności z zaskarżoną ustawą. Odnosi się to także do zignorowania Statutu Autonomicznego Katalonii, co TC również słusznie wytknął w swoim orzeczeniu. Zawarte w postanowieniach końcowych ustawy stwierdzenie, iż „normy państwa hiszpańskiego mają swoje zastosowanie, o ile nie są sprzeczne z ustawą”, jest tak bezpośrednim naruszeniem konstytucyjnej hierarchii aktów prawnych, że TC nawet nie usiłował szerzej uzasadnić swojego stanowiska w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny nie mógł zaakceptować również postanowienia zawartego w art. 2 zaskarżonej ustawy, zgodnie z którym naród Katalonii jest suwerennym podmiotem politycznym, w związku z czym realizuje swoje prawo do wolnego i demokratycznego decydowania o swojej sytuacji politycznej. Norma ta jest bowiem wyraźnie sprzeczna z art. 1 ust. 2 CE, zgodnie z którym suwerenność narodowa należy do narodu hiszpańskiego. Przywołując swoje orzecznictwo¹⁸, TC przypomniał, że ani mieszkańcy Katalonii nie posiadają suwerennej władzy, która należy wyłącznie do narodu hiszpańskiego, ani nie powinni być w związku z tym identyfikowani jako podmiot prawny, który konkuruje z konstytucyjnie określonym suwerenem. W związku z tym TC jednoznacznie, po raz kolejny, odmówił obywatelom Katalonii statusu suwerennego narodu, rozumianego jako źródło władzy konstytucyjnej, a także odrzucił zawartą w preambule do ustawy próbę oparcia legitymizacji suwerenności katalońskiej na „naruszeniu hiszpańskiego paktu konstytucyjnego z 1978 r.”, argumentując że konstytucja nie jest wynikiem porozumienia między „instytucjami terytorialnymi”, które zachowują pewne prawa pierwotne i nadrzędne względem

18 STC 90/2017 z dnia 5 lipca 2017 r., BOE nr 171, s. 63290 oraz wskazane tam poprzednie orzeczenia.

konstytucji, ale jest aktem prawnym, narzucającym wiążącą moc w swoim zakresie i uznającym cały naród hiszpański za źródło wszelkiej władzy¹⁹.

W swoim orzeczeniu TC odniósł się również do samej idei regulowanego przez ustawę „wiążącego referendum w sprawie samostanowienia”, nie mając żadnych wątpliwości, że jako wynikające z niekonstytucyjnego założenia o „suwerenności narodu Katalonii” jest nie do pogodzenia z zasadą jedności narodu hiszpańskiego, na której opiera się konstytucja (art. 2 CE). Słusznie TC uznał, że co prawda samo ustalenie wyników takiego referendum nie implikowałoby niepodległości Katalonii, to jednak oznaczałoby odrzucenie jedności Narodu i państwa na tej jedności ustanowionego. Z argumentacji przedstawionej przez TC wyłania się stanowisko sądu, zgodnie z którym sam byt prawny instytucji referendum tego rodzaju w hiszpańskim systemie prawnym jest zagrożeniem ładu konstytucyjnego, ponieważ niezależnie od tego, czy takie referendum miałyby być przeprowadzone, a także niezależnie od jego wyników, oznaczałoby tolerowanie w hiszpańskim porządku konstytucyjnym instytucji, która potencjalnie mogłaby prowadzić do skutków prawnych sprzecznych z zasadą jedności narodu hiszpańskiego, na co TC nie może w żadnym przypadku pozwolić. W orzeczeniu zwrócono także uwagę na niedopuszczalność tak ukształtowanego referendum z punktu widzenia niekonstytucyjności ograniczenia kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w takiej konsultacji, jako że zgodnie z zaskarżoną ustawą udział byłby zastrzeżony tylko dla części narodu hiszpańskiego. W związku z tym, że przedmiot referendum dotyczyłby trwałości wspólnego państwa, rozstrzygnięcia w tego rodzaju sprawach powinny być, w razie potrzeby, podejmowane przez wszystkich Hiszpanów²⁰.

Warto jednak zwrócić uwagę na tezę odnoszącą się do możliwości całkowitej zmiany konstytucji. Zdaniem TC wszystkie przepisy konstytucji podlegają ewentualnym zmianom, a suweren ma pełnię władzy w zakresie dowolnego modyfikowania ich treści. Pełna otwartość na rewizję oznacza także możliwość uwzględnienia takich koncepcji ideologicznych, które polegałyby na uznaniu określonej grupy za społeczność narodową²¹. Jednak TC zastrzega, że może się to odbywać wyłącznie na drodze procedury zmiany konstytucji, gdyż gdyby przyjąć inne założenie, powodowałoby to uwolnienie władz publicznych z obowiązku przestrzegania konstytucji, co zdaniem TC miało właśnie miejsce w odniesieniu do Parlamentu Katalonii i kwestionowanej ustawy.

19 W ten sposób także TC argumentował w orzeczeniu STC 42/2014 z dnia 25 marca 2014 r., BOE nr 87, s. 77.

20 STC 90/2017 z dnia 5 lipca 2017 r., BOE nr 171, s. 63290.

21 G.C. Villar *Federal Reform of Spain vs Secession in Catalonia. Could Constitutional Reform Provide a Response to the Demands Upon Which the Justification for Secession Are Based?*, (w:) A. López-Basaguren, L.E. San-Epifanio (red.), *Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain*, Cham 2019, s. 443-459.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że Parlament Katalonii, uchwalając zaskarżoną ustawę, wystąpił przeciwko zasadzie suwerenności narodu, oddając władzę zwierzchnią w ręce całego Narodu hiszpańskiego, poprzez wezwanie tylko jego części do decydowania o losie całego państwa, usiłując w ten sposób zignorować wynikający z obowiązującego porządku prawnego status ustrojowy wspólnoty autonomicznej, naruszając tym samym zarówno konstytucyjną zasadę prawa do autonomii (art. 2 CE), jak i sam Statut Autonomiczny Katalonii (art. 1, art. 2). W orzeczeniu TC przypomniał formułowaną już wcześniej koncepcję lojalności konstytucyjnej, obowiązującej wszystkie podmioty jej podległe²².

Zdaniem TC Parlament Katalonii, uchwalając zaskarżoną ustawę, *de facto* anulował na terytorium Katalonii ważność Konstytucji, Statutu Autonomicznego i wszelkich innych norm prawa, które byłyby sprzeczne z ustawą, co przybrało formę działań „apodyktycznych”, przyznających sobie prawo do działania jako przedstawiciel „nieistniejącego prawnie suwerena” oraz prawo do wydawania według własnego uznania norm o najwyższej mocy prawnej. Parlament Katalonii działał więc w zupełności w sprzeczności z zasadą rządów prawa, otwarcie zaprzestając działania w ramach swoich własnych uprawnień konstytucyjnych i ustawowych, narażając w ten sposób ważność i skuteczność wszelkich praw i środków ochrony obywateli Katalonii przewidzianych w Konstytucji i zapewnianych przez państwo. W ten sposób Katalończycy, zdaniem TC, zostali pozostawieni na łasce władzy, która nie uznaje żadnego limitu. Poprzez wprowadzenie „wyjątkowego porządku prawnego” (art. 3 ust. 2 ustawy) Parlament Katalonii odrzucił tym samym wymagania rządów prawa, które polegają na zapewnieniu, że ich władze publiczne są sługami, a nie właścicielami prawa. Parlament Katalonii takim działaniem naruszył ponadto zasadę demokracji poprzez odmowę podporządkowania się Konstytucji, co jest formą podporządkowania się woli narodu, objawiającej się w tym przypadku jako władza ustrojodawcza, która należy do całego narodu hiszpańskiego, a nie do jednej jego części. Odniósł się także do mandatu demokratycznego Parlamentu Katalonii²³, przypominając, że może być realizowany wyłącznie na drodze środków przewidzianych prawem. Podzielając stanowisko TC, można dodać, że mieszkańcy Katalonii, udzielając w wyborach z 27 września 2015 r. stosownej legitymacji organowi przedstawicielskiemu,

- 22 SSTC 181/1988 z dnia 13 października 1988 r., BOE nr 266 (suplement), s. 22, STC 9/2017 z dnia 19 stycznia 2017 r., BOE nr 46, s. 1892; L. Álvarez, Territorial Secession and Federal Loyalty in the 1978 Spanish Constitution, (w:) A. López-Basaguren, L.E. San-Epifanio (red.), Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain, Cham 2019 s. 543- 561.
- 23 Asier Garrido-Muñoz zwraca uwagę na fakt, że sama reprezentatywność władz Katalonii w tym zakresie może być kontestowana w kontekście wyniku wyborczego, jako że na podejmującą w przedmiotowej sprawie decyzje większość parlamentarną wcale nie głosowała większość Katalończyków. Na formacje proniepodległościowe w wyborach z 27 września 2015 r. oddano bowiem 47,74% ważnie oddanych głosów, co przełożyło się na 72 mandaty, przy 135 mandatach ogółem; A. Garrido-Muñoz, Prime Minister..., *op. cit.*, s. 87.

powierzyli mu realizowanie określonego programu politycznego, ale choćby jego realizacja miała zmierzać do zmiany statusu politycznego Katalonii, udzielony mandat upoważnia wyłącznie do działań w zakresie instrumentarium dostępnego w ramach obowiązującego porządku prawnego.

8. Poza omówionymi wyżej naruszeniami o charakterze kompetencyjnym oraz materialnoprawnym TC ustosunkował się również do kwestii formalnoprawnych, związanych z procedurą uchwalania zaskarżonej ustawy. Warto przy tym zauważyć, że hiszpański TC na mocy art. 39 ust. 2 ustawy organicznej o Trybunale Konstytucyjnym nie jest związany granicami skargi i może stwierdzić niekonstytucyjność z powodu naruszenia jakiegokolwiek przepisu konstytucyjnego, niezależnie od tego, czy zostało to podniesione w toku postępowania.

W toku analizy postępowania ustawodawczego, którego efektem było uchwalenie zaskarżonej ustawy, TC ustalił, że doszło do szeregu naruszeń proceduralnych, które polegały na nieregularnej zmianie porządku posiedzenia, (m.in. uniemożliwiającej zachowanie okresu dwóch dni na zapoznanie się z projektem ustawy), na nieuwzględnieniu wielokrotnie wnoszonego wniosku o zasięgnięcie opinii Rady Gwarancji Ustawowych, która działając na podstawie Statutu Autonomicznego Katalonii, ma zabezpieczać przed uchwaleniem prawa niezgodnego z hiszpańskim blokiem konstytucyjnym, ale przede wszystkim na procedowaniu ustawy w trybie nieznanym regulaminowi. Procedowano bowiem w oparciu o wolę większości parlamentarnej, która *ad hoc* podejmowała decyzje odnośnie kształtu procedury legislacyjnej, uznaniowo dopuszczając lub ograniczając prawa pozostałych deputowanych. Zdaniem TC najistotniejszym naruszeniem konstytucji stało się właśnie podporządkowanie zasady rządów prawa woli większości. Odnosząc się do naruszenia praw deputowanych, TC przypomniał, że powinno ono być realizowane jako wynikające z zasady rządów prawa, a nie kurtuazji większości²⁴. Zarówno w skardze, jak i samym orzeczeniu, pojawił się termin określający taki sposób procedowania w sprawie ustawy – *simulacrum* – rozumiany jako określenie procedury, która stwarzając pozory postępowania zgodnego z regulaminem, nie znajduje jednak w nim oparcia *de iure*. Ocena procedury uchwalania ustawy pozostawała pod wpływem ukształtowanej w orzecznictwie TC tezy²⁵, zgodnie z którą nieprzestrzeganie przepisów regulujących postępowanie legislacyjne może prowadzić do niekonstytucyjności tak uchwalonego prawa, gdy wpłynęło to w znaczący sposób na proces kształtowania się woli w danej izbie, a w szczególności gdy zasady postępowania zostały potraktowane w sposób instrumentalny, naruszając zasadę pluralizmu politycznego, która jest podstawową wartością całego hiszpańskiego systemu prawnego (art. 1 ust. 1 CE).

24 STC 109/2016, z dnia 6 czerwca 2016 r., BOE nr 170, s. 50113.

25 Patrz m.in. STC 215/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r., BOE nr 17, s. 5302 oraz wskazane tam poprzednie orzeczenia.

Poszanowanie zasady pluralizmu politycznego powinno być zatem, zdaniem TC, odczytywane w kontekście poszanowania praw opozycji oraz równego dla wszystkich deputowanych prawa do realizacji mandatu przedstawicielskiego.

Uznając wolę organu przedstawicielskiego za wartość chronioną konstytucyjnie, TC uznał, że jest ona legitymizowana jednak tylko wtedy, gdy przestrzegane są reguły proceduralne. Z aprobatą należy odnieść się szczególnie do wypływającej ze stanowiska TC konkluzji, że nie każde naruszenie procedury jest podstawą uznania niekonstytucyjności danego aktu prawnego, a tylko takie uchybienie, które skutkuje naruszeniami wartości konstytucyjnych.

9. Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzeczenia TC, można odnieść wrażenie, że ustawodawca kataloński do tej pory usiłował pozorować rozpoczęcie procesu secesji od aktualnej lokacji ustrojowej Katalonii w ramach państwa hiszpańskiego. Tym razem zaskarżoną ustawą podjęto próbę odizolowania się od hiszpańskiego systemu ustrojowego, wskazując ustawą odrębne źródło legitymizacji władzy i samej ustawy jako jej owocu. Nawiązanie do standardów międzynarodowych miało wskazać, że Katalonia czuje się członkiem i podmiotem wspólnoty międzynarodowej, a swój proces niepodległościowy usiłuje oprzeć na zasadzie samostanowienia. Natomiast nawiązanie do przepisów hiszpańskiego systemu konstytucyjnego, z zastrzeżeniem, że przepisy prawa hiszpańskiego nie mogą być stosowane, jeśli miałyby być sprzeczne z ustawą, wydaje się, że można oceniać jako wskazanie systemu prawnego, z którego Katalonia rozpoczyna secesję.

Orzeczenie TC skłania do wniosku, że zważywszy na niemożliwą do pogodzenia z hiszpańską ustawą zasadniczą secesję którejkolwiek ze wspólnot autonomicznych, będzie to w przypadku każdej tego rodzaju próby skutkowało kolejnym orzeczeniem o niekonstytucyjności aktów podejmowanych w ramach tego procesu²⁶. W świetle stanowiska TC zawartego tak w głosowanym, jak i w poprzednich – wspomnianych powyżej – orzeczeniach, można sformułować konkluzję, że nie jest to możliwe bez uprzedniej zmiany hiszpańskiego porządku konstytucyjnego²⁷.

Sama ustawa, zarówno w zakresie jej treści, procedury jej uchwalania, jak i kompetencji do jej uchwalenia, właściwie nie dawała innej możliwości TC. Niekonstytucyjność była dość oczywista i można zakładać, że zdawał sobie z tego sprawę sam kataloński ustawodawca, który szukał innej legitymacji niż hiszpańska konstitu-

26 C. Plaza, *Catalonia's Secession Process at the Constitutional Court: A Never-Ending Story*, "European Public Law" 2018, vol. 24(3), s. 373-392.

27 B. Aláez Corral, F.J. Bastida Freijedo, *Constitutionalizing Secession in Order to Harmonize Constitutionality and Democracy in Territorial Decentralized States Like Spain*, (w:) A. López-Basaguren, L.E. San-Epifanio (red.), *Claims for Secession and Federalism. A Comparative Study with a Special Focus on Spain*, Cham 2019, s. 265-285. Różne scenariusze dla Katalonii i Hiszpanii kreśli J. Oskam, *A new state in Europe? Scenarios for Catalan self-determination*, *Futures* 2014, nr 64, s. 51-60.

cja, wręcz demonstracyjnie ją naruszając. Co bowiem znamienne, sama zaskarżona ustawa nie znajduje i nie wskazuje bowiem żadnej podstawy prawnej w hiszpańskim systemie konstytucyjnym, bazując domyślnie na suwerenności narodu Katalonii. Było wielce prawdopodobne, że TC, oceniając przez pryzmat zaskarżonej ustawy niepodległościowe aspiracje katalońskie, będzie to robił w ramach gorsetu konstytucyjnego, w związku z czym trudno było oczekiwać od sądu konstytucyjnego, aby priorytetowo odniósł się do woli politycznej Katalończyków kosztem hiszpańskiego porządku konstytucyjnego, na straży którego stoi.

RECENZJA

Stanisław Bożyk

Uniwersytet w Białymstoku

sbozyk@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6227-1963>

Gregorio Badeni

TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

TOMOS 1-3, Editorial La Ley, Buenos Aires 2010, ss. 3152

Naukę prawa konstytucyjnego w Argentynie charakteryzuje już od wielu lat niezwykle zróżnicowany zakres podejmowanych badań przez czołowych przedstawicieli tej dziedziny nauk prawnych. Wcześniej argentyńscy konstytucjonaliści koncentrowali swoje dociekania naukowe niemal wyłącznie na ustroju Republiki Argentyny, obecnie zaś obejmują nimi także systemy rządów wielu państw Ameryki Łacińskiej oraz ustroje polityczne krajów na innych kontynentach, nie wyłączając Europy. Nieliczne są jednak nadal takie opracowania, które zawierałyby w swej treści pokazywały łącznie rozważań teoretycznych połączonych z dogłębną analizą podstawowych zasad oraz instytucji ustrojowych Argentyny, ukazanych przy tym na bardzo szerokim tle prawnoporównawczym. Jedną z nich jest recenzowana tu monografia prof. Gregorio Badeni, która – choć ukazała się drukiem niemal 10 lat temu – do dziś nic nie straciła na aktualności.

Gregorio Badeni, emerytowany profesor Wydziału Prawa Uniwersytetu w Buenos Aires, należy bez wątpienia do grona najwybitniejszych przedstawicieli nauki argentyńskiego prawa konstytucyjnego. Wykładał na licznych uniwersytetach w kraju i za granicą, jest członkiem m.in. Królewskiej Akademii Nauk Moralnych i Politycznych w Madrycie, peruwiańskiej Akademii Prawa oraz chilijskiej Akademii Nauk Społecznych, Politycznych i Moralnych. Ma w swoim dorobku kilkaset prac naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego i politologii, jest też autorem bardzo popularnego na uniwersyteckich wydziałach prawa podręcznika do nauki argentyńskiego prawa konstytucyjnego (*Manual de derecho constitucional*), który doczekał się już kilkunastu wydań.

Najważniejszym i najbardziej znanym dziełem G. Badeniego jest oczywiście „Traktat o prawie konstytucyjnym” (*Tratado de derecho constitucional*). Jego ostatnie wydanie z 2010 r. ukazało się w trzech tomach, liczących w sumie aż 3 152 strony. Tak ogromna objętość tego dzieła pozwala traktować je za swego rodzaju zarys systemu prawa konstytucyjnego, z tym że systemy prawa przygotowują zawsze co najmniej kilkunastoosobowe zespoły autorskie, tutaj zaś mamy do czynienia z niezwykle obszerną monografią napisaną przez jednego autora. Spod pióra G. Badeniego wyszedł więc wyjątkowy traktat naukowy, przede wszystkim ze względu na jego niesamowicie obszerny zakres tematyczny. Treścią tego dzieła są bowiem praktycznie wszystkie instytucje prawa konstytucyjnego, ukazane z niezwykłą starannością i troską o jasność oraz komunikatywność przekazu. W monografii tej przeważają rozważania teoretyczne, bardzo umiejętnie powiązane z analizą przepisów obowiązującej konstytucji oraz innych aktów normatywnych regulujących całokształt ustroju politycznego Argentyny. Autor w szerokim zakresie uwzględnia też aspekty historycznoprawne, ukazując ewolucję różnych argentyńskich instytucji ustrojowych. Wiele uwagi poświęca ponadto rozważaniom prawnoporównawczym, starając się pokazać, jak określone instytucje ustrojowe unormowane zostały w pozostałych państwach latioamerykańskich. Na osobne podkreślenie zasługuje jeszcze to, że G. Badeni odwołuje się często do praktyki ustrojowej, dzięki czemu otrzymujemy również wiedzę o rzeczywistej roli poszczególnych instytucji prawnoustrojowych.

Recenzowany „Traktat o prawie konstytucyjnym” podzielony został łącznie na piętnaście rozdziałów. Pierwszy rozdział, noszący tytuł „Prawo konstytucyjne”, obejmuje rozważania teoretyczne, traktujące o pojęciu i przedmiocie prawa konstytucyjnego, jak też o miejscu tej dziedziny prawa wśród innych nauk prawnych. W rozdziale drugim („Konstytucja”) znalazła się najpierw obszerna analiza genezy, istoty i pojęcia konstytucji oraz charakterystyka cech konstytucji jako ustawy zasadniczej. Dalszą część tego rozdziału wypełniły uwagi o genezie oraz ewolucji argentyńskiego konstytucjonalizmu, poczynając od pierwszych konstytucji z początków XIX stulecia, kończąc zaś na ostatniej, bardzo obszernej reformie obowiązującej ustawy zasadniczej z 1853 r. (wielokrotnie nowelizowanej), która miała miejsce w 1994 roku. Rozdział trzeci („Rola władzy ustawodawczej”) otwierają rozważania o pozycji ustrojowej władzy ustawodawczej oraz jej miejscu w strukturze najwyższych organów państwowych. W dalszej kolejności znalazła się analiza ustaw jako aktów władzy ustawodawczej, ich miejsca w systemie źródeł prawa oraz procedury tworzenia przez parlament. Tematyka rozdziału czwartego („Państwo i władza”) obejmuje charakterystykę istoty i form państwa. Znalazły się tu zwłaszcza istotne uwagi o argentyńskim federalizmie, jego zasadach, pozycji podmiotów federacji (prowincji), szczególnym statusie stołecznego Buenos Aires.

Kilka kolejnych rozdziałów G. Badeni poświęcił statusowi jednostki oraz podstawowym prawom i wolnościom obywatelskim. W rozdziale piątym („Wolności konstytucyjne”) ujęta została problematyka praw i wolności jednostki w ujęciu teore-

tycznym. Autor analizuje tutaj podstawowe pojęcia z tego zakresu, określa istotę praw i wolności jednostki oraz dokonuje ich klasyfikacji. Treścią rozdziału szóstego („Wolności cywilne”) jest problematyka szeroko rozumianych praw oraz wolności osobistych człowieka i obywatela. Analizę w tym zakresie otwierają generalne uwagi o tak fundamentalnym prawie jednostki, jakim jest prawo do życia. W dalszej kolejności prezentowane są bardzo wnikliwie wszystkie podstawowe prawa oraz wolności osobiste, jak chociażby prawo domicylu, prawo do petycji, wolność wyznawania religii, ale też m.in. prawa konsumenta. Rozdział siódmy („Wolność ekspresji”) poświęcony został tak istotnym wolnościom jednostki, jak wolność słowa oraz wolność prezentowania własnych poglądów. Znalazły się tu również wnikliwe spostrzeżenia na temat wolności prasy. W treści rozdziału ósmego („Prawa majątkowe”) znalazły się szczegółowe rozważania na temat praw i wolności ekonomicznych jednostki. Najwięcej uwagi poświęcono tu problematyce prawa do własności i jej dziedziczenia, jak też innym prawom o charakterze majątkowym. Tematyka rozdziału dziewiątego („Wolności polityczne”) dotyczy tej grupy praw i wolności obywatelskich, które posiadają decydujące znaczenie dla przejawiania aktywności publicznej przez jednostkę. Znalazła się więc tu prezentacja praw wyborczych obywateli, prawa udziału w referendum, wolności zrzeszania się w partię polityczne, prawa do opozycji politycznej oraz wolności pochodów i manifestacji. Rozdział dziesiąty („Gwarancje konstytucyjne”) ma na celu przybliżenie konstytucyjnych gwarancji praw i wolności jednostki, które mają na celu jak najszerszy zakres ich ochrony. Autor ze szczególną starannością analizuje w jego treści trzy gwarancje praw jednostki, które wprowadzone zostały do konstytucji Argentyny podczas jej daleko idącej reformy w 1994 r., a mianowicie: skargę konstytucyjną (*amparo*), skargę w sprawie ochrony danych osobowych (*habeas data*) oraz skargę na bezprawne pozbawienie wolności (*habeas corpus*). Problematyce praw i wolności jednostki poświęcony został jeszcze rozdział jedenasty („Gwarancje instytucjonalne”). Znalazła się w nim analiza unormowań prawnych gwarantujących ochronę praw jednostki w sytuacjach nadzwyczajnych.

Cztery ostatnie rozdziały recenzowanej monografii poświęcone zostały strukturze oraz kompetencjom najwyższych władz państwowych. Rozdział dwunasty („Parlament”) traktuje o Kongresie Narodowym, najwyższym organie przedstawicielskim Republiki Argentyny, ale na szerokim tle prawnoporównawczym. Znalazła się tu szczegółowa analiza przepisów ustawy zasadniczej, ustaw zwykłych, jak też regulaminów parlamentarnych określających zasadnicze funkcje, organizację wewnętrzną oraz tryb funkcjonowania Izby Deputowanych i Senatu. Z kolei w rozdziale trzynastym („Aktywność Kongresu”) możemy zapoznać się z praktyczną stroną działalności argentyńskiego parlamentu, bowiem znalazło się w nim szereg informacji o roli parlamentu, zasadniczych kierunkach jego aktywności, pracach parlamentarnych nad projektami ustaw. Znalazły się tu także rozważania o faktycznej roli funkcjonującego przy parlamencie argentyńskiego rzecznika praw obywatelskich, czyli Obrońcy Ludu (*Defensor del Pueblo*). W rozdziale czternastym („Władza wykonawcza”) zawarta zo-

stała wnikliwa analiza pozycji ustrojowej oraz roli Prezydenta Republiki, który w Argentynie jest faktycznie jedynym organem egzekutywy, tak jak w USA oraz w innych systemach prezydenckich. Jest tu zaprezentowany system wyborczy na urząd Prezydenta, miejsce głowy państwa w systemie władz federalnych, zakres jego kompetencji oraz zasady odpowiedzialności konstytucyjnej. Osobną uwagę G. Badeni zwraca w tej części opracowania na nową instytucję ustrojową (która wprowadzona została do konstytucji w 1994 r.), jaką jest Szef Gabinetu Ministrów. Organ ten nie ma do dziś swego odpowiednika w żadnym innym państwie Ameryki Łacińskiej, stąd też budzi on do dziś stosunkowo duże zainteresowanie. Ostatni, piętnasty rozdział („Władza sędziowska”) poświęcony został argentyńskiemu sądownictwu. Autor skoncentrował się tu głównie na Sądzie Najwyższym, który jest nie tylko najwyższą władzą sędziowską, ale także bada zgodność prawa z konstytucją.

Z przedstawionej w ramach niniejszej recenzji prezentacji zagadnień analizowanych w treści tego obszernego dzieła G. Badeniego wynika wyraźnie, że uwzględnia ono praktycznie wszystkie zasady i instytucje prawa konstytucyjnego. Jego lektura jest zaś chyba dla każdego czytelnika niezwykle ciekawym przeżyciem intelektualnym, bo pozwala poznać bardzo liczne, często mało znane, rozwiązania ustrojowe funkcjonujące w Republice Argentyny oraz w pozostałych państwach latynoamerykańskich.

Noty o autorach

Kamila M. Bezubik – asystentka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu w Białymstoku.

Stanisław Bożyk – profesor nadzwyczajny, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu w Białymstoku.

Piotr Czeczot – doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu w Białymstoku.

Aksana Czmycha – docent nauk prawnych, kierownik Katedry Teorii i Historii Państwa i Prawa Brzeskiego Uniwersytetu Państwowego im. A. S. Puszkina.

Justyna Eska-Mikołajewska – doktor nauk społecznych, starszy wykładowca w Bydgoskiej Szkole Wyższej.

Monika Giżyńska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Marian Grzybowski – profesor zwyczajny w Instytucie Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku.

Andrzej Jackiewicz – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu w Białymstoku.

Łukasz Jakubiak – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Joanna Kowalewska – doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu w Białymstoku.

Anna Michalak – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego.

Artur Olechno – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu w Białymstoku.

Andrzej Poglódek – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Porównawczego i Współczesnych Systemów Politycznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Krzysztof Prokop – profesor nadzwyczajny w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.

Igor Szpotakowski – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, kierownik sekcji badawczej Stowarzyszenia Prawa Chińskiego – Chinese Law Association.

Jerzy Szukalski – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Zakładzie Samorządu Terytorialnego i Polityki Społecznej Wyższej Szkoły Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie.

Katarzyna Szwed – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Piotr Uziębło – profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego.

Contributors

Kamila M. Bezubik – Assistant in the Department of Constitutional Law at the University of Białystok.

Stanisław Bożyk – Associate Professor, head of the Department of Constitutional Law at the University of Białystok.

Piotr Czczot – Ph.D. student in the Department of Constitutional Law at the University of Białystok.

Aksana Czmycha – Associate Professor of Legal Sciences, head of the Department of Theory and History of State and Law at the Brest State University named after A. S. Pushkin.

Justyna Eska-Mikołajewska – Ph.D. in social science, senior lecturer at High School No.1 in Bydgoszcz

Monika Giżyńska – Ph.D. in law, lecturer in the Department of Constitutional Law, University of Warmia and Mazury in Olsztyn.

Marian Grzybowski – Professor in the Institute of Law, Administration & Management at the Jan Długosz University in Częstochowa, retired judge of the Constitutional Tribunal.

Andrzej Jackiewicz – Ph.D. in law, lecturer in the Department of Constitutional Law at the University of Białystok.

Łukasz Jakubiak – Assistant Professor with a habilitated doctor degree in social sciences in the field of political sciences, Chair of Constitutionalism and Political Systems at the Institute of Political Science and International Relations at the Jagiellonian University.

Joanna Kowalewska – Ph.D. student in the Department of Constitutional Law at the University of Białystok.

Anna Michalak – Ph.D. in law, lecturer in the Department of Constitutional Law at the University of Łódź.

Artur Olechno – Ph.D. in law, lecturer in the Department of Constitutional Law at the University of Białystok.

Andrzej Pogłódek – Ph.D. in law, lecturer in the Department of Constitutional Comparative Law and Contemporary Political Systems at the Cardinal Wyszyński University in Warsaw.

Krzysztof Prokop – Associate Professor at the Institute of Political and Administrative Sciences at the Siedlce University of Natural Sciences and Humanities.

Igor Szpotakowski – Student of law at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Cracow and head of the research section of the Chinese Law Association.

Jerzy Szukalski – Ph.D. in humanities in the field of political sciences, assistant professor in the Department of Local Government and Social Policy at the Higher School of International Relations and Social Communication in Chelm.

Katarzyna Szwed – Ph.D. in law, lecturer in the Department of Constitutional Law at the University of Rzeszów.

Piotr Uziębło – Associate Professor in the Department of Constitutional Law and Political Institutions at the University of Gdańsk.

Lista recenzentów w 2019 r.

The List of Reviewers in 2019

dr Martin Archalous, Charles University

prof. Josef Bejček, Masaryk University

dr hab. Maciej Bernatt, Uniwersytet Warszawski

dr Aleš Borkovec, Charles University

dr Dunja Duić, University of Osijek

dr Damian Czudek, Masaryk University

dr Kamil Dobosz, Uniwersytet Jagielloński

dr Maria Karcz-Kaczmarek, Uniwersytet Łódzki

doc. Kristina Koldinská, Charles University

dr hab. Grzegorz Koziół, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie

dr Michal Koziół, VŠB – Technical University of Ostrava

dr hab. Grzegorz Kuca, Uniwersytet Jagielloński

dr hab. Paweł Laidler, prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński

dr hab. Grzegorz Materna, prof. INP PAN, Polska Akademia Nauk

dr Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Katolicki Uniwersytet Lubelski

dr hab. Rajmund Molski, prof. US, Uniwersytet Szczeciński

dr hab. Małgorzata Myśliwiec, Uniwersytet Śląski

dr hab. Krystyna Nizioł, prof. US, Uniwersytet Szczeciński

dr Michal Petr, Palacký University, Olomouc

dr Petra Joanna Pipková, Charles University

prof. Bogusia Puchalska, Uniwersytet Central Lancashire w Preston

dr hab. Viktoriya Serzhanova, prof. UR, Uniwersytet Rzeszowski

dr hab. Konrad Składowski, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki

prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki, Uniwersytet Łódzki

dr hab. Dagmara Skupień, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki

doc. Václav Stehlik, Palacký University, Olomouc

dr Dušan Popović, University of Belgrade

dr Magdaléna Svobodová, Charles University

dr Tamás Szabados, Eötvös Loránd University

doc. Martin Štefko, Charles University

dr Tihamér Tóth, Pázmány Péter Catholic University

dr Aneta Vondráčková, Charles University

dr Marcin Wujczyk, Uniwersytet Jagielloński

dr Rasa Zaščiurinskaitė, Vilnius University