

Mojej Żonie Eli
oraz Córkom: Gabrieli i Karolinie

Andrzej Jackiewicz

KONSTYTUCYJNE FUNKCJE
IZB PIERWSZYCH PARLAMENTÓW FEDERALNYCH
A ZASADA FEDERALIZMU W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH



Temida2
Białystok 2019

© Copyright by Temida 2

Białystok 2019

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Świączkowska, Jaroslav Volkonovski, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčák (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), 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), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

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.

ISBN 978–83–65696–16–8

Recenzenci: Agnieszka Bień-Kacała, Radosław Grabowski

Opracowanie graficzne i typograficzne: Joanna Ziarko, Jerzy Banasiuk

Projekt okładki: Jerzy Banasiuk

Redakcja techniczna: Jerzy Banasiuk

Korekta: Bogumiła Mancewicz

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Spis treści

Wstęp	9
--------------------	---

Rozdział I

KONSTITUCYJNA ARTYKULACJA ZASADY FEDERALIZMU W EUROPEJSKICH PAŃSTWACH FEDERALNYCH

1. Wprowadzenie	21
2. Pojęcie federalizmu	22
3. Sposób artykulacji zasady federalizmu	32
4. Konstytucyjne komponenty zasady federalizmu	35
5. Uwagi podsumowujące	42

Rozdział II

IZBY PIERWSZE – WYBORY, STATUS DEPUTOWANYCH, ORGANIZACJA PRACY

1. Wprowadzenie	45
2. Wybory do izb pierwszych	48
2.1. Austria	48
2.2. Belgia	49
2.3. Niemcy	51
2.4. Rosja	53
2.5. Szwajcaria	55
3. Status deputowanych izb pierwszych	57
3.1. Austria	57
3.2. Belgia	60
3.3. Niemcy	63
3.4. Rosja	67
3.5. Szwajcaria	69
4. Organizacja izb pierwszych	72
4.1. Austria	72
4.2. Belgia	74

Spis treści

4.3. Niemcy	76
4.4. Rosja	79
4.5. Szwajcaria	81
5. Uwagi podsumowujące	85

Rozdział III

ZASADA FEDERALIZMU

A UDZIAŁ IZB PIERWSZYCH W ZMIANIE KONSTYTUCJI

1. Wprowadzenie	91
2. Austria	93
3. Belgia	100
4. Niemcy	107
5. Rosja	111
6. Szwajcaria	121
7. Uwagi podsumowujące	126

Rozdział IV

ZNACZENIE ZASADY FEDERALIZMU

W ZAKRESIE FUNKCJI USTAWODAWCZEJ IZB PIERWSZYCH

1. Wprowadzenie	129
2. Austria	131
3. Belgia	137
4. Niemcy	144
5. Rosja	151
6. Szwajcaria	162
7. Uwagi podsumowujące	168

Rozdział V

FUNKCJA KONTROLNA IZB PIERWSZYCH

A ZASADA FEDERALIZMU

1. Wprowadzenie	173
2. Austria	174
3. Belgia	182

Spis treści

4. Niemcy	186
5. Rosja	188
6. Szwajcaria	191
7. Uwagi podsumowujące	198

Rozdział VI

PRZEJAWY ZASADY FEDERALIZMU W ZAKRESIE FUNKCJI KREACYJNEJ IZB PIERWSZYCH

1. Wprowadzenie	201
2. Austria	202
3. Belgia	207
4. Niemcy	215
5. Rosja	219
6. Szwajcaria	222
7. Uwagi podsumowujące	232

Rozdział VII

WPŁYW IZB PIERWSZYCH NA PODMIOTY FEDERALNE

1. Wprowadzenie	237
2. Austria	238
3. Belgia	248
4. Niemcy	260
5. Rosja	266
6. Szwajcaria	274
7. Uwagi podsumowujące	281

Zakończenie	285
--------------------------	-----

Bibliografia	293
---------------------------	-----

WSTĘP

Ustrój współczesnych państw demokratycznych określany jest na podstawie katalogu zasad konstytucyjnych, które charakteryzując się zazwyczaj relatywnie wysokim poziomem ogólności, emanują na cały porządek prawny, determinując kształt poszczególnych rozwiązań prawnych oraz służąc jako dyrektywy określające sposób rozumienia i wykładni przepisów prawa. Jednym z istotnych elementów charakterystyki ustrojowej państw współczesnych, do którego odnoszą się zasady konstytucyjne, jest forma organizacji terytorialnej. Pomimo że ustrój terytorialny jest zazwyczaj definiowany konstytucyjnie i bez wątplenia należy go zaliczyć do katalogu współczesnych materii konstytucyjnych, nie jest to obszar prawa konstytucyjnego, który można by zaliczyć do tych najczęściej eksploatowanych przez polskich badaczy prawa konstytucyjnego. Zdaniem autora niniejszej rozprawy optyka rodzimej doktryny prawa konstytucyjnego, która przecież wcale nie ogranicza się do podejmowania tematów badawczych związanych wyłącznie z polskim systemem konstytucyjnym, raczej koncentruje się na problematyce ustrojowej związanej z systemami rządów innych państw, co skutkuje nielicznymi badaniami nad ustrojami terytorialnymi. W odniesieniu do badań nad federalizmem jest to o tyle zrozumiałe, gdyż jest to forma ustrojowa dość odległa od przyjętego w Polsce modelu państwa jednolitego. Pomimo to, należy odnotować, że problematyka ta zaczyna spotykać się z coraz częstszym zainteresowaniem badawczym. Do najważniejszych pozycji książkowych w tym zakresie należy zaliczyć takie publikacje, jak: „Teoria federalizmu” autorstwa Wiktora Sucheckiego (Warszawa 1968), „Federalizm. Teorie i koncepcje” pod redakcją Wiesława Bokajło (Wrocław 1998), „Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie” pod redakcją Jerzego Jaskierni (Kielce 2009) oraz „Struktury terytorialne państwa” autorstwa Zbigniewa Machelskiego (Warszawa 2015). Szczególną uwagę należy poświęcić monografii „Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii” autorstwa Rafała Klepki (Warszawa 2013), której przedmiot badawczy jest co prawda w pewnym zakresie

zbieżny z niniejszą rozprawą, jednak intencją są rozważania o charakterze politologicznym. Dość ograniczone w polskiej nauce prawa konstytucyjnego badania nad federalizmem kontrastują z bogatą literaturą światową w tej dziedzinie.¹

Jednym z najważniejszych pól zainteresowania badaczy federalizmu jest bika-meralizm, co dzieje się jednak zazwyczaj w kontekście izb drugich parlamentów, postrzeganych jako istotne instytucjonalne gwarancje i konieczne składowe federalizmu, których zadaniem jest ochrona interesów podmiotów federacji, a które kształtowane są zazwyczaj jako równa reprezentacja wszystkich części składowych – niezależnie od ich wielkości bądź jako ich reprezentacja uzależniona od populacji danego regionu.² Ursula K. Hicks, analizując federalizm amerykański, reprezentujący pierwszy model reprezentacji, stwierdza, że „jedynie poprzez ten czynnik mniejsze i słabsze stany odczuwają, iż mogą wywierać wpływ na kształtowanie polityki państwa.”³ Podobnie Kenneth C. Wheare, odnosząc się do Stanów Zjednoczonych (ale zwraca uwagę, że takiego rodzaju przykładem jest także Australia i Szwajcaria), zauważa, że równa reprezentacja w Senacie daje pewien rodzaj bezpieczeństwa mniejszym stanom, które polega na tym, iż władza, która została przekazana na rzecz rządu federalnego, nie będzie wykorzystywana w interesie kilku najsilniejszych stanów. Stwierdza wręcz, że bez systemu hamulców (używa terminu – *checks and obstructions*), jakie zapewnia izba druga, może być niemożliwym prawidłowe funkcjonowanie federacji.⁴ Z drugiej strony sposób wyłaniania reprezentacji regionalnych w przypadku izb drugich taki jak w Niemczech, Austrii czy Belgii akcentuje podmiotowość mieszkańców danego regionu kosztem podmiotowości regionu jako takiego. Można więc traktować izby drugie pierwszego typu jako reprezentacje podmiotów federacji, a w drugim przypadku jako reprezentacje populacji poszczególnych części składowych.

Interesujący pogląd wyraża z kolei Charles J.G. Sampford, twierdząc, że bika-meralizm wcale nie jest konieczny w federacji. Argumentuje, iż federacja opiera się bardziej na istnieniu różnych parlamentów – regionalnych i centralnym niż na tego rodzaju proveniencji izb na jednym federalnym poziomie. Co więcej, twierdzi, iż izba druga, będąca przedstawicielstwem części składowych federacji (*state – based senate*), jest częściowym zaprzeczeniem federalizmu poprzez próbę przyznania regio-

1 M. in. K.C. Wheare *Federal Government*, London 1963; U.K. Hicks, *Federalism, Failure and Success. A Comparative Study*, New York 1979; D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa 1991; *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, D.J. Elazar (red.), Harlow 1991; P. King, *Federalism and federations*, London 1982; R.L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Kingston 2008; M. Burgess, *Comparative Federalism. Theory and practice*, Abingdon 2006; *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, J. Loughlin, J. Kincaid, W. Swenden (red.), Abingdon 2013.

2 Jako zasadę traktuje się zwykle jednak model pierwszy. W ten sposób przedstawia zagadnienie J. Jaskiernia, zauważając jednakże, że model ten doznaje różnorodnych ograniczeń. Zob. J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, J. Jaskiernia (red.), Kielce 2009, s. 30-32.

3 U.K. Hicks, *Federalism, Failure...*, s. 7; E. Zwierzchowski, *Prawoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*. E. Zwierzchowski (red.), Białystok 1996, s. 13.

4 K.C. Wheare, *Federal Government...*, s. 88.

nom kontroli nad władzą ustawodawczą przydzieloną władzy centralnej.⁵ Pomimo że argumentacji tej nie można odmówić pewnej logiki i można sobie wyobrazić państwo federalne bez tego rodzaju izby drugiej, co wymagałoby jednak szczególnej dyscypliny interesów władzy ustawodawczej, która tak samo uwzględniałaby interesy federacji jak i każdego stanu. W mojej opinii jest to jednak niemożliwe, jako że w sytuacji konfliktowej górę wzięłyby oczywiście interesy całości. Ponadto należy mieć na uwadze, iż o ile władza regionalna podejmuje rozstrzygnięcia oddziałujące tylko w regionie w zakresie właściwości, do której nie należą sprawy wagi państwowej, to władze federalne podejmują tylko wyjątkowo decyzje nieodnoszące się do części składowych federacji. Prawo stanowione przez legislaturę federalną obowiązuje wszak także na terytoriach podmiotów federacji. Nie ma bowiem, co do zasady, terytorium federalnego, które nie byłoby jednocześnie terytorium któregoś z podmiotów federacji. W związku z powyższym zasadnym jest, by w procesie stanowienia prawa federalnego udział brała oprócz przedstawicielstwa narodu także reprezentacja regionalna.

W doktrynie wskazuje się, że dwuizbowość ma swoje miejsce w tradycji ustrojowej z dwóch powodów. Po pierwsze, może być instrumentem zapewniającym reprezentację różnych klas społecznych, jak miało to miejsce w średniowiecznych parlamentach europejskich oraz współcześnie w Wielkiej Brytanii. Po drugie, może zapewniać reprezentację częściom składowym państw złożonych.⁶ Jak zauważa Andrew Stockley, w związku z tym, że realizacja tych dwóch funkcji nie jest potrzebna w wielu dzisiejszych państwach, nauka prawa często tym tłumaczy przybierający na sile trend ku unikameralizmowi, zauważalny w państwach wybijających się na niepodległość lub rewidujących swoje konstytucje.⁷ Pomimo że bikameralizm nie jest współcześnie stosowany jako formuła parlamentu wyłącznie w państwach federalnych, jako że w niektórych państwach unitarnych również występują izby drugie, to z pewnością można mówić o odwrotnej zależności – czyli cechą ustroju państw złożonych jest dwuizbowy parlament.⁸

O ile „federalna natura” izb drugich parlamentów federalnych jest ugruntowana teoretycznie oraz normatywnie, nie można tego powiedzieć w odniesieniu do izb pierwszych parlamentów federalnych. Zdaniem autora, uzasadnia to podjęcie tej problematyki w założonym zakresie badawczym.

5 C.J.G. Sampford, Responsible government and the logic of federalism: an Australian paradox?, „Public Law” 1990, nr 1, s. 92.

6 Na temat sporu o dwuizbowość argumenty za i przeciw przedstawia syntetycznie B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Warszawa 2007, s. 363-367.

7 A. Stockley, Bicameralism in The New Zealand context, „Victoria University Wellington Law Review” 1986, nr 16, s. 382. Autor konkluduje, że bikameralizm nie jest wyłącznie wytworem federalizmu, jednak wskazuje na ich ścisły związek. Zaznacza przy tym, że może funkcjonować i funkcjonuje w państwach unitarnych.

8 R.L. Watts, Comparing Federal..., s. 147.

Przedmiotem badawczym rozprawy stały się konstytucyjne funkcje izb pierwszych parlamentów federalnych europejskich federacji. Uwzględniłem więc Radę Narodową Republiki Austrii, Izbę Reprezentantów Królestwa Belgii, Bundestag Republiki Federalnej Niemiec, Dumę Państwową Federacji Rosyjskiej oraz Radę Narodową Konfederacji Szwajcarskiej. Federacja Rosyjska została objęta przedmiotem badań pomimo wątpliwości, czy w państwie niedemokratycznym można mówić o federalizmie. O ile *de iure* jest to federacja, to *de facto* poziom centralizacji państwa stawia konstytucyjną deklarację pod znakiem zapytania⁹ i uzasadnia takie określenia tego państwa jak federacja bez federalizmu,¹⁰ unitarna federacja,¹¹ czy federacja politycznie scentralizowana.¹² W związku z tym, że w sensie formalnoprawnym Rosja pozostaje federacją, rozprawa z zakresu prawa konstytucyjnego nie powinna, zdaniem autora, pomijać tego państwa, co wymaga jednak stosownych uwag osadzających płaszczyznę normatywną w realiach politycznych. Rozprawa nie uwzględnia Bośni i Hercegowiny, jako że państwo to nie jest klasyczną federacją, lecz szczególną formą państwa złożonego, składającego się z Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej. Jedynie w rozdziale I, w celu identyfikacji podstawowych pojęć i definicji kluczowych dla prowadzenia dalszych rozważań, sięgnięto do różnych ustaleń poczynionych w literaturze przedmiotu, odnoszących się również do państw federalnych nie będących przedmiotem prowadzonych badań, takich jak USA i Kanada. Jest to uzasadnione tym, że zwłaszcza doświadczenia USA mają unikalny, choćby z uwagi na ich długotrwałość, charakter. Badaniami objęto instytucje i mechanizmy konstytucyjne, nie ograniczając się jednak tylko do analizy regulacji konstytucyjnej w sensie formalnym, ale uwzględniano również regulację normatywną zawartą w ustawach organicznych, ustawach „zwykłych” oraz innych aktach normatywnych, w szczególności czyniąc przedmiotem studiów regulaminy izb pierwszych. Zważyłem jednak również to, że jak przypomina Jerzy Jaskiernia, ten kreślony na podstawie konstytucji model prawnoustrojowy federalizmu nie zawsze będzie pokrywał się z modelem behawiorystycznym, czyli tym kreślonym na

9 Zob. także J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, *How Federal Is the Russian Federation?* [w:] *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, D. Halberstam, M. Reimann (red.), Dordrecht 2014, s. 355-356; M. Słowikowski, *Perspektywy federalizmu w Rosji z punktu widzenia konserwatywno-autorytarnej modernizacji rosyjskiego reżimu politycznego*, *Federacja Rosyjska w XXI wieku: separatyzmy i ruchy odśrodkowe, migracje i napięcia etnoreligijne*, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2014, z. 1, s. 9-11; V. Gelman, *Leviathan's return: the policy of recentralisation in contemporary Russia*, [w:] *Federalism and Local Politics in Russia*. C. Ross, A. Campbell (red.), London – New York 2009, s. 1-25.

10 J. Rogoża, *Federacja bez federalizmu, stosunki Moskwa – regiony*, „Prace OSW” 2014, nr 4.

11 A. Zacharow, *Unitarnaja federatsija. Piat etiidow o rossijskom federalizmie*, Moskwa 2008.

12 N. Douglas, „De-federalisation” vs. democratisation: The Politicisation of Federal Reforms in Russia, „Federal Governance” 2013, vol. 10, nr 2, s. 19-22. Autorka zwraca uwagę na różne perspektywy ujęcia federalizmu rosyjskiego. W nauce zachodniej zwraca się uwagę na potrzebę wzmocnienia zasady rządów prawa, instytucji demokratycznych, pluralizmu oraz struktur społeczeństwa obywatelskiego, natomiast w powoływanej przez autorkę rosyjskiej nauce prawa dominuje obraz nowoczesnego państwa federalnego kształtowanego raczej przez ideę silnego, centralistycznego, politycznie efektywnego, zintegrowanego terytorialnie, a przede wszystkim rozwijającego się społeczno-ekonomicznie państwa.

podstawie praktyki ustrojowej.¹³ Ten sam autor, konstatując, że z punktu widzenia strukturalnej analizy państwa federalnego „podstawowe znaczenie ma konstytucyjne rozdzielanie władzy pomiędzy władze federalne a podmioty składowe federacji (stany, republiki, prowincje, kantony),” przypomina, że oprócz tego, dla funkcjonowania państwa federalnego istotna jest również praktyka ustrojowa, a zwłaszcza stosunki pomiędzy władzą federalną a członkami federacji. Owa praktyka powoduje, że „nawet w ramach formuły państwa federalnego może mieć miejsce zróżnicowana praktyka ustrojowa, niosąca różne warianty federalizmu.”¹⁴ Podzielając ten pogląd, postanowiłem – przynajmniej w niezbędnym zakresie – odwoływać się właśnie do praktyki ustrojowej rozważanych federacji.

Inspiracją dla tak ustalonego przedmiotu badawczego stały się definicje strukturalne państw federalnych, które polegają na wskazaniu w ramach konstytucyjnej architektury ustrojowej takich instytucji oraz procedur, które są charakterystyczne właśnie dla tej formy państwa.¹⁵ Każda z tych definicji zakłada jako jeden z jej elementów szczególną rolę izby drugiej, stanowiącej formę ochrony interesów części składowych poszczególnych federacji i zapewniającą partycypację tych podmiotów w procesie podejmowania rozstrzygnięć federalnych. Autorzy tych definicji nie odnoszą się jednak zazwyczaj do izb pierwszych, ignorując je przy odpowiedzi na pytanie, czym jest państwo federalne lub poprzestają na stwierdzeniu, że w ramach charakterystycznej dla państw federalnych dwuizbowości są izbą przedstawicielską, reprezentującą suwerena federalnego. Zdaniem autora niniejszej pracy, zasada federalizmu w ramach parlamentów federalnych wykracza poza konstrukcję ustrojową izby drugiej. Celem badawczym rozprawy była więc weryfikacja tezy zakładającej, iż zasada federalizmu jako fundament ustroju konstytucyjnego państwa federalnego wpływa również na konstytucyjnoprawną konstrukcję funkcji izb pierwszych parlamentów federalnych.

W kontekście przedmiotu oraz celu badawczego należy poczynić kilka uwag ogólnych odnoszących się do terminologii i systematyki pracy. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy terminem „federacja” i terminem „federalizm”. Punktem wyjścia jest przy tym rozróżnienie poczynione przez Prestona Kinga.¹⁶ O ile bowiem termin „federacja” oznacza państwo federalne i obejmuje całokształt instytucji prawnoustrojowych, które pozwalają odróżnić daną formę ustrojową państwa zarówno od państwa unitarnego, regionalnego czy konfederacji, to termin „federalizm”, oprócz rozwiązań instytucjonalnych, obejmuje również

13 J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu...*, s. 15, a szerzej o tym J. Jaskiernia, *Model prawno-ustrojowy a model behawiorystyczny a teorie rozwoju federalizmu w USA*, „Zeszyty Naukowe UJ – Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12, s. 21. Zob. także Z. Machelski, *Demokracja i federalizm*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1, s. 15.

14 J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu...*, s. 34.

15 Zob. rozdział pierwszy pracy.

16 P. King, *Federalism and federations*, London 1982, s. 76.

praktykę ustrojową, poglądy i postawy ludzkie. Federalizm dotyczy również genezy powstania danej formy ustrojowej oraz płaszczyzny celów stawianych przed federacją. Może więc być uznany jako określony koncept polityczny.¹⁷ W tym kontekście można mówić również o federalizacji, który to termin odnosi się do procesu politycznego, który polega na tendencji kierunkującej lub intensyfikującej ustrój terytorialny danego państwa zgodnie z zasadami federalizmu. Można pokusić się tym samym o stwierdzenie, że używając terminu „federalizm”, eksponuje się zwykle określony typ ustroju terytorialnego wraz z charakterystyką jego funkcjonowania, przy czym można mówić o federalizmie zarówno w ujęciu modelowym, jak i w ujęciu konkretnym, odnosząc się np. do federalizmu amerykańskiego, szwajcarskiego lub rosyjskiego. Natomiast używając terminu „federacja”, odnosi się zwykle do konstrukcji strukturalnej państwa, akcentując określone rozwiązania instytucjonalne i proceduralne.¹⁸

Po drugie, należy odnieść się do pojęcia izby pierwszej, zaznaczając, iż określenie to będzie odnosiło się do izb przedstawicielskich. W pracy unika się natomiast terminu „izba niższa”, gdyż zdaniem autora określenie to mocno się zdezaktualizowało w badaniach współczesnych systemów politycznych, choć być może jeszcze znajduje zastosowanie w badaniach uwarunkowanych historycznie, uwzględniających genezę i raczej przeszłą już ich mocną pozycję ustrojową oraz znaczące kompetencje (może z wyjątkiem amerykańskiego Senatu). Należy przy tym zastrzec, że w odniesieniu do Szwajcarii będzie dominowała nazwa własna – Rada Narodowa, ze względu na to, że określenie „izba pierwsza” jest w szwajcarskim prawie konstytucyjnym używane w odniesieniu do tej izby, w której rozpoczyna się postępowania parlamentarne. W związku z tym, w takim rozumieniu tego pojęcia, izbą pierwszą może być również Rada Kantonów. Jeżeli więc rozważania będą dotyczyły Szwajcarii, przedmiotem zainteresowania badawczego będzie pozostawać, zgodnie z określonym przedmiotem badawczym, Rada Narodowa. Podobnie w przypadku rozważań porównawczych oraz konstruowaniu rozwiązań modelowych, określenie izby pierwszej będzie dotyczyło szwajcarskiej izby przedstawicielskiej.

Po trzecie, w pracy będzie używany termin „imperium federalne” w rozumieniu rezerwuaru władzy publicznej dysponowanej pomiędzy różne organy władzy publicznej w poszczególnych państwach federalnych, w tym m.in. organy federalnej władzy ustawodawczej czy różne organy podmiotów federalnych. Z punktu widzenia celu badawczego pracy szczególnie istotny jest sposób realizowania imperium federalnego powierzonego izbom pierwszym parlamentów federalnych w kontekście partycypowania w tym procesie podmiotów federalnych. Będzie to rozważa-

17 F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford – Portland 2017, s. 1-5, 18-19. W ten sposób również definiuje federalizm T. Hueglin, *Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance*, „Canadian Journal of Political Science” 2003, vol. 36, nr 2, s. 275-294.

18 Por. W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 74-81; W.S. Livingston, *A Note on the Nature of Federalism*, „Political Science Quarterly” 1952, vol. 67, nr 1, s. 81-95.

ne zazwyczaj poprzez dwa sposoby oddziaływania tych podmiotów: bezpośredni i pośredni. Bezpośredni zakłada uprawnienia władz podmiotów federacji, za pomocą których wpływają one na realizowanie imperium federalnego w ramach poszczególnych funkcji. Pośredni polega zaś na ich wpływie za pośrednictwem izb drugich, które niejako „z definicji” reprezentują interesy i wolę tych podmiotów. Trzeba mieć jednak na uwadze, co znajdzie odzwierciedlenie w treści poszczególnych rozdziałów, że płaszczyzna imperium federalnego nie wyczerpuje jednak możliwości wpływu ustroju federalnego na funkcje izb pierwszych. Nie objawia się to bowiem wyłącznie w formie partycypacji w procesie decyzyjnym, ale poza tym może polegać na różnych rozwiązaniach normatywnych, które nie angażując bezpośrednio lub pośrednio podmiotów federalnych, nakazują uwzględniać w określonych przypadkach, że państwo jest federacją, np. poprzez różnego rodzaju parytety czy wykorzystywanie podziału terytorialnego na potrzeby federalne.

Po czwarte, należy odnieść się do przyjętej generalną systematyką pracy klasyfikacji funkcji parlamentu. Zdecydowałem się bowiem oprzeć na częstym w prawie konstytucyjnym wyróżnieniu funkcji ustrojodawczej, funkcji ustawodawczej, funkcji kontrolnej, funkcji kreacyjnej oraz skonstruowaniu na potrzeby pracy funkcji wpływu na podmioty federalne. Należy przy tym przypomnieć, co znajdzie jeszcze swoje odzwierciedlenie w uwagach wprowadzających do poszczególnych rozdziałów, że owa klasyfikacja funkcji parlamentarnych wcale nie jest taka oczywista, a to, co w ramach tej samej klasyfikacji jeden badacz umieści w ramach jednej z funkcji, może być przez innego badacza zaklasyfikowane w ramach innej. Jest to szczególnie dostrzegalne w przypadku funkcji ustrojodawczej, która może być generalnie negowana na rzecz funkcji ustawodawczej, a także w przypadku funkcji kreacyjnej, która może być postrzegana w perspektywie tworzenia podstaw instytucjonalnych jako element funkcji ustawodawczej lub też w perspektywie realizowania odpowiedzialności jako element funkcji kontrolnej. Porządkując zakres poszczególnych funkcji, autor nie przesądza jedyne go słusznego jego zdaniem sposobu klasyfikacji, ale przyjmuje określone założenia z punktu widzenia systematyki pracy, kierując się ich przydatnością w procesie badawczym.

W pierwszym rozdziale pracy odniosłem się do samego pojęcia federalizmu, sygnalizując sposoby definiowania tego zjawiska ustrojowego i zwracając uwagę na charakterystyczne elementy wyznaczające teoretyczny zakres tego pojęcia. Rozważyłem także sposoby konstytucjonalizacji zasady federalizmu oraz wskazano płaszczyzny, na których poszczególne konstytucje państw federalnych wypełniają treścią tę zasadę. Szczególną uwagę należało zwrócić na znaczenie wertykalnego aspektu zasady podziału władzy. W tym celu dokonałem przeglądu przepisów konstytucyjnych uwzględnionych w opracowaniu federacji, tj. Republiki Austrii, Królestwa Belgii, Republiki Federalnej Niemiec, Federacji Rosyjskiej oraz Konfederacji Szwajcarskiej. Miało to posłużyć rozważeniu kwestii, czy istnieje wspólny model artykulacji zasady

federalizmu, a także wspólny katalog obszarów ustrojowych, w których odzwierciedlenie znajduje zasada federalizmu.

Przedmiotem drugiego rozdziału stała się problematyka prawa wyborczego, statusu deputowanych oraz organizacji pracy izb pierwszych. Podjąłem próbę identyfikacji mechanizmów, za pomocą których zasada federalizmu znajduje odzwierciedlenie w tych materiach ustrojowych. Zainteresowanie tematyką wyborczą było istotne z punktu widzenia ustalenia odpowiedzi na pytanie, czy zasada federalizmu może w jakikolwiek sposób wpływać na kształtowanie wyborczej decyzji suwerena. Konstatacje dokonane na płaszczyźnie materiału normatywnego uzupełniłem następnie o esencjonalne uwagi dokonane na podstawie obserwacji wyników wyborów oraz sceny politycznej uwzględnianych państw. W tej części pracy rozważyłem także kwestie statusu ustrojowego deputowanych w poszczególnych izbach pierwszych, szczególną uwagę poświęcając instytucji mandatu parlamentarnego, zasadzie *incompatibilitas* oraz kwestiom immunitetowym. Zachowałem przy tym perspektywę oceny statusu deputowanych z punktu widzenia ich niezależności oraz potencjalnych relacji z podmiotami danej federacji. Ponadto, w rozdziale tym, poddano analizie regulacje z zakresu organizacji i trybu pracy federalnych izb pierwszych, utrzymując perspektywę ich badania z punktu widzenia zasady federalizmu.

W trzecim rozdziale pracy przedyskutowałem zagadnienie wpływu zasady federalizmu na rolę izb pierwszych parlamentów federalnych w procedurach zmiany konstytucji. Wyodrębnienie tej problematyki uznałem za zasadne z powodu jej szczególnego znaczenia właśnie w państwach o złożonej strukturze terytorialnej, w których kluczową materią ustrojową jest kwestia statusu podmiotów federalnych. Poza zakresem analizy pozostały okoliczności i procedury towarzyszące historycznym aspektom uchwalania obowiązujących konstytucji.

Kolejny rozdział pracy został poświęcony problematyce funkcji ustawodawczej izb pierwszych parlamentów federalnych. Konieczność uwzględniania w procesie ustawodawczym roli wielu podmiotów ma szczególne znaczenie w państwach federalnych, co powoduje, że dość oczywista jest potrzeba skonstruowania takiego sposobu stanowienia prawa, który będzie zapewniał odpowiedni udział podmiotów federalnych, gwarantując tym samym ich akceptację wobec owoców tej procedury. Przedmiotem badań stały się więc tryby ustawodawcze w uwzględnianych federacjach, zwracając uwagę na te aspekty proceduralne, które są przejawem federalnej struktury państwa, co zazwyczaj oznaczało mechanizmy umożliwiające podmiotom federacji bezpośrednie lub za pośrednictwem izby drugiej oddziaływanie na realizację funkcji ustawodawczej przez izby pierwsze.

Piąty rozdział jest dedykowany uprawnieniom izb pierwszych parlamentów federalnych składające się na funkcję kontrolną. Koncentruje się wokół odpowiedzi na

pytanie, czy w ramach tych uprawnień zapewniono podmiotom federalnym możliwość utrzymywania określonego poziomu aktywności w zakresie kontroli nad działalnością wykonawczej władzy federalnej. Zainteresowanie funkcją kontrolną w kontekście celu badawczego jest uzasadnione tym, że działalność rządów federalnych nie ogranicza się do egzekwowania prawa federalnego w zdefiniowanym konstytucyjnie zakresie, ale polega również na podejmowaniu różnego rodzaju działalności wpływającej na funkcjonowanie terytorium całego państwa, a tym samym również na terytoria podmiotów federalnych.

W następnej części pracy rozważyłem zagadnienie funkcji kreacyjnej izb pierwszych parlamentów federalnych. Na płaszczyźnie zasady federalizmu podjąłem próbę ustalenia, na ile podmioty federalne partycypują w procesie decyzyjnym w tym zakresie oraz na ile federalna struktura terytorialna wpływa na rozstrzygnięcia w tym obszarze imperium federalnego. Ramy funkcji kreacyjnej zostały ograniczone do obsady personalnej konstytucyjnych organów władzy publicznej, w którym udział biorą badane izby pierwsze. Zgodnie z ustalonym przedmiotem badawczym rozprawy, w rozdziale tym zbadano uprawnienia kreacyjne realizowane wobec organów konstytucyjnych, sięgając jednak również do regulacji zawartych w aktach niższej rangi.

Przedmiotem badawczym ostatniego rozdziału stały się uprawnienia izb pierwszych parlamentów federalnych odnoszące się do podmiotów federalnych. Zadaniem było więc ustalenie, czy izby pierwsze mają instrumenty pozwalające definiować określony kształt struktur terytorialnych federacji i przez to istnienie poszczególnych części składowych, wytyczać ich status ustrojowy i ustrój wewnętrzny, a także wpływać na ich bieżące funkcjonowanie. Egzystencja ustrojowa podmiotów federalnych w ramach danej federacji oznaczać musi tolerowanie przez te podmioty konstytucyjnie zdefiniowanych uprawnień władzy federalnej, przy czym intensywność owej ingerencji jest jednocześnie jednym z kluczowych parametrów definiujących dany federalizm. Zgodnie z celem badawczym rozprawy, problematyka tego rozdziału ogranicza się jedynie do uprawnień izb pierwszych, pozostawiając poza zakresem zainteresowania możliwości na tym polu innych organów federalnych.

W pracy naukowej wykorzystano przede wszystkim trzy metody badawcze: prawnodogmatyczną, prawnoporównawczą oraz abstrakcji generalizującą.

Metoda prawnodogmatyczna była niezbędna przy badaniu materiału normatywnego określonego granicami przedmiotu badawczego oraz literatury mu poświęconej. Zastosowanie tej metody oznaczało przeprowadzenie procesu wykładni przepisów konstytucyjnych oraz przepisów innych aktów prawnych, w którym wspierano się literaturą przedmiotu. Jako że przedmiotem badawczym, jak już wspomniano, były funkcje izb pierwszych parlamentów federalnych w ujęciu konstytu-

cyjnym, wyznaczało to granice zastosowania tej metody, uwzględniając w procesie badawczym przede wszystkim przepisy konstytucyjne, ale także, co było niezbędne z punktu widzenia materialnie rozumianego prawa konstytucyjnego, również przepisy zawarte w ustawach organicznych, ustawach „zwykłych” i innych aktach normatywnych. Oczywiście, ze względu na przedmiot badawczy, w szczególności istotne były regulaminy izb pierwszych.

Metoda prawnoporównawcza polegała na identyfikacji podobieństw i odmienności w zakresie ustalonego przedmiotu badawczego w zbiorze europejskich państw federalnych.¹⁹ Efekty zastosowania tej metody okazały się szczególnie przydatne przede wszystkim na etapie formułowania uwag podsumowujących, które wieńczyły poszczególne rozdziały, a także w zakresie formułowania wniosków końcowych weryfikujących postawioną we wstępie tezę. Natura celu badawczego odnoszącego się do zbioru europejskich państw federalnych powodowała, że przedmiot badawczy nie mógł być właściwie spenetrowany bez uwzględnienia charakterystycznego dla metody komparatystyki prawnej porównania w ramach tego zbioru. Należy przy tym zasygnalizować, że stało się to inspiracją dla podjęcia dalszych badań o charakterystyce prawnoporównawczej, odnoszących się tym razem do innych instytucji ustrojowych państw federalnych.

Należy także poczynić zastrzeżenie dotyczące przede wszystkim płaszczyzny prawnoporównawczej. Autor dostrzega bowiem dość oczywistą relację pomiędzy funkcjami poszczególnych rozważanych izb pierwszych a systemami rządów, z jakimi mamy do czynienia w federacjach będących przedmiotem zainteresowania. Nie jest też oczywiście celem badawczym wykazywanie cech ustrojowych charakteryzujących realizowane tam systemy rządów. Jednakże zdaniem autora ocenie wniosków powinna towarzyszyć świadomość tego, że w trzech z przedmiotowych federacji funkcjonują systemy parlamentarne i to różniące się między sobą (Austria, Belgia, Niemcy), system semiprezydencki (Rosja) lub system komitetowy (Szwajcaria). Powoduje to różną konstrukcję ustrojową władz federalnych, wpływającą na zakres władztwa izb parlamentarnych. Mając na uwadze powyższe założenie, starano się realizować cel badawczy, koncentrując się nie na ilości i znaczeniu poszczególnych zadań i kompetencji federalnych izb pierwszych, ale raczej na odpowiedzi na pytanie, czy wpływa na nie zasada federalizmu. Utrzymując tę perspektywę, należało wszak mieć na względzie, że o rozbieżnościach pomiędzy poszczególnymi rozwiązaniami może decydować inny, kluczowy parametr, a mianowicie stopień federalizacji państwa, determinujący intensywność wpływu przyjętego ustroju terytorialnego na architekturę ustroju politycznego. Oczywiście staje się tym samym przyjęcie odpowiedniej optyki, uwzględniającej z jednej strony ograniczoną

19 O przydatności metod prawnoporównawczych w sferze badań nad federalizmem zob. A. Gamper, A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State, „German Law Journal” 2005, vol. 6, nr 10, s. 1298-1299.

z punktu widzenia federalizmu formułę państwa austriackiego, ewoluujący federalizm belgijski czy ulokowany na drugim krańcu spektrum intensywności federalizmu ustroj Szwajcarii. Biorąc jednak pod uwagę, że niniejsza praca nie służy definiowaniu występujących w poszczególnych państwach ustrojów terytorialnych ani nie jest próbą tworzenia modeli federalizmu, rozpoznanie wpływu wspomnianego parametru (stopnia federalizacji) na ukształtowanie i funkcjonowanie federalnych izb pierwszych nie mieści się w ramach przyjętego celu badawczego. W tym kontekście autor dostrzega jednak ważne pole badawcze, dotyczące właśnie wpływu przyjętego w danym państwie modelu federalizmu na konstrukcję ustroju politycznego.

Metody te zostały uzupełnione o metodę abstrakcji generalizującej, dla której charakterystyczne są czynności eliminowania, izolowania, a także generalizowania. Zastosowanie rzeczonyj metody badawczej było uzasadnione z tego względu, gdyż jest dedykowana procesowi badawczemu dotyczącemu wielu przedmiotów (izby pierwsze parlamentów federalnych pięciu federacji) składających się na wyróżniony pod względem geograficznym zbiór (kategoria europejskich państw federalnych). Stosując tę metodę, wyodrębnia się (izoluje) pewne cechy wspólne badanych przedmiotów, a następnie dokonuje ich generalizacji (uogólnienia). Na tej podstawie formułuje się pojęcia ogólne, zasady i prawa.²⁰ Uwzględnienie abstrakcji generalizującej w rozprawie wymagało więc dokonania charakterystycznego dla tej metody wyróżnienia relewantnych – z punktu widzenia zasady federalizmu – elementów kształtujących poszczególne pola działalności izb pierwszych. Należało zatem koncentrować się na mechanizmach znaczących z punktu widzenia celu badawczego, traktując pozostałe jedynie jako tło ustrojowe. Metoda abstrakcji stała się tym samym komplementarna wobec metody prawnodogmatycznej. Ponadto metoda abstrakcji była przydatna na etapie formułowania wniosków w poszczególnych rozdziałach oraz wniosków końcowych, towarzysząc metodzie prawnoporównawczej. Weryfikacja tezy badawczej, zakładającej federalizację funkcji izb pierwszych, wymagała bowiem przyjęcia określonego poziomu abstrakcji, co poprzez izolację różnych w poszczególnych federacjach rozwiązań szczegółowych, pozwoliło skonstruować w sposób charakterystyczny dla metody generalizowania określone paradygmaty ilustrujące federalny aspekt funkcji badanych izb pierwszych.²¹

Obrana metodologia pracy w znacznym stopniu zdeterminowała systematykę poszczególnych rozdziałów. Z punktu widzenia zastosowanej metodologii, ale także chcąc zachować odpowiedni stopień klarowności rozważań, zdecydowano się przyjąć ujednoliconą strukturę poszczególnych rozdziałów. W każdym rozdzia-

20 J. Stochaj, Ł. Roman, Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2013, nr 2(6), s. 188.

21 J. Apanowicz, Metodologia ogólna, Gdynia 2002, s. 73-74.

le znajduje się zatem wprowadzenie, którego zadaniem jest wskazanie znaczenia treści zawartych w danej części pracy dla celu badawczego. Następnie, w kolejnych podrozdziałach, rozważano określony tytułem danego rozdziału przedmiot badawczy w perspektywie pięciu uwzględnianych federacji. Jedynie w pierwszym rozdziale odstąpiono od takiej konstrukcji ze względu na specyfikę zawartych tam treści i znaczny udział refleksji teoretycznych. Wnioski podsumowujące prowadzone rozważania, które znalazły się w ostatnim podrozdziale każdego rozdziału, są efektem zastosowania przede wszystkim metody komparatystycznej, w celu ustalenia podobieństw i różnic, stwierdzonych podczas przeprowadzonej analizy. Na ich podstawie możliwe było następnie sformułowanie wniosków końcowych w zakończeniu.

Zwienięczenie dotychczasowych badań niniejszą rozprawą jest doskonałą okolicznością by podziękować osobom, na których pomoc i serdeczność zawsze mogłem liczyć. Szczególne podziękowania składam Panu Profesorowi Stanisławowi Bożykowi, kierownikowi Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, za jego niewyczerpaną życzliwość i zaufanie. Serdecznie dziękuję również za nieocenione konsultacje, z których mogłem korzystać podczas pisania rozprawy. Chciałbym również wyrazić wdzięczność Pani Profesor Agnieszce Bień - Kacale oraz Panu Profesorowi Radosławowi Grabowskiemu, którzy recenzując moją pracę, udzielili mi zarówno wskazówek merytorycznych oraz redakcyjnych, jak i stali się źródłem twórczych impulsów naukowych. Pragnę również podziękować moim przyjaciołom ze środowiska naukowego zgromadzonego wokół „Przeгляду Prawa Konstytucyjnego”. Dyskusje na Seminariach Badaczy Prawa Konstytucyjnego dostarczyły mi ważnej motywacji zawodowej i inspiracji naukowej.

Dziękuję Rektorowi Uniwersytetu w Białymstoku, Panu Profesorowi Robertowi Ciborowskiemu oraz władzom dziekańskim Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku za udzielone mi wsparcie i przychylność dla publikacji tej książki.

Składam również najserdeczniejsze podziękowania mojej Rodzinie, przede wszystkim za ich anielską cierpliwość, wyrozumiałość i słowa otuchy, na które mogłem zawsze liczyć. Zdaję sobie sprawę, że znoszenie mojej osoby mogło być trudniejsze od mojej pracy naukowej.

KONSTYTUCYJNA ARTYKULACJA ZASADY FEDERALIZMU W EUROPEJSKICH PAŃSTWACH FEDERALNYCH

1. Wprowadzenie

Problematyka pierwszego rozdziału koncentruje się wokół odpowiedzi na kilka kluczowych dla pracy pytań wstępnych. Ich zadaniem jest odpowiednie zlokalizowanie dalszych rozważań, na horyzoncie charakterystyki federalnego ustroju państwa. Przede wszystkim odniesiono się do samego pojęcia federalizmu, choć z racji tego, że przedmiotem badawczym nie są zagadnienia z zakresu teorii federalizmu, w pracy zasygnalizowałem jedynie sposoby definiowania tego zjawiska ustrojowego, zwracając uwagę na charakterystyczne elementy wyznaczające teoretyczny zakres tego pojęcia. Szczególną uwagę w ramach tych definicji zwrócono na zasadę wertykalnego podziału władzy. Pominięte zostały przy tym takie definicje federalizmu, które opierały się na konstrukcji ustrojowej jednego państwa, jako że mogą one być traktowane jako przydatne przede wszystkim w kontekście charakterystyki danego systemu ustrojowego, ewentualnie służyć jak składowa szerszego komparatystycznego ujęcia. Z oczywistych względów nie mogą być traktowane jako modelowe konstrukcje teoretyczne.

Istotna w kontekście celu badawczego była również odpowiedź na pytanie, w jaki sposób będące przedmiotem analizy konstytucje europejskich państw federalnych poddają konstytucjonalizacji zasadę federalizmu – również w znaczeniu konstytucyjnej konstrukcji legislacyjnej poszczególnych elementów tej zasady. Przyjęte założenia w zakresie systematyki monografii powodują, że w ramach tego rozdzia-

łu podjęta zostanie próba zrekonstruowania jedynie rozwiązań modelowych w zakresie literalnego wyartykułowania zasady federalizmu oraz wskazanie płaszczyzn, na których poszczególne konstytucje państw federalnych wypełniają treścią tę zasadę. Wyeksponowałem przy tym fundamentalne z punktu widzenia zasady federalizmu znaczenie wertykalnego aspektu zasady podziału władzy postrzeganej z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, mając na uwadze sposób, w jaki ustrojodawca dokonuje podziału kompetencji pomiędzy władzą federalną a podmiotami federacji. W tym celu dokonałem przeglądu przepisów konstytucyjnych uwzględnionych w opracowaniu federacji, tj. Republiki Austrii, Królestwa Belgii, Republiki Federalnej Niemiec, Federacji Rosyjskiej oraz Konfederacji Szwajcarskiej. Zwróciłem uwagę przede wszystkim na to, w jakich konstytucyjnie zarysowanych obszarach ustrojowych odzwierciedlenie znajduje zasada federalizmu. Otwartym zagadnieniem badawczym, na które niniejsza monografia może odpowiedzieć jedynie w zakresie ograniczonym przedmiotem badawczym, jest kwestia wzajemnej koherencji lub ewentualnej dyferencji deklarowanej zasady federalizmu oraz norm ustrojowych relevantnych z punktu widzenia struktury terytorialnej danego państwa.

2. Pojęcie federalizmu

Przegląd krajowej oraz zagranicznej literatury dotyczącej federalizmu postrzeganego w kontekście zjawiska prawnoustrojowego prowadzi do konstatacji, że jego precyzyjne i niezawodne zdefiniowanie może okazać się dość trudne, o ile nie niemożliwe.¹ Niewątpliwie wpływ na to ma fakt, że jak pisze np. Hans Lensing, „jest prawdopodobnie tak wiele struktur federalnych, jak wiele istnieje federacji.”² Na wiele różnych „twarzy” federalizmu zwraca uwagę Koen Lenaerts, pisząc o różnicach pomiędzy federalizmem dewolutywnym i integracyjnym.³ Podobnie Walter van Gerven, trafnie przypominając o wielu aspektach federalizmu, zwraca uwagę, iż polega on na rządach na wielu płaszczyznach (*multi-layer governance*), jako system polityczny, w którym władza jest podzielona nie tylko horyzontalnie, czyli na tym samym poziomie (legislatywa, egzekutywa i sądownictwo), ale także wertykalnie, a więc pomiędzy wyższy – federalny oraz niższy (krajowy i lokalny) poziomy władzy, co służy zapewnieniu etnicznym,⁴ kulturowym oraz nieraz ekonomicznym grupom społecznym własne formy rządzenia.⁵ W kontekście takiego podziału wła-

1 A. Gamper, A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State, "German Law Journal" 2005, vol. 6, nr 10, s. 129-138.

2 H. Lensing, The Federalisation of Europe: Towards a Federal system of Criminal Justice, "European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice" 1993, nr 1, s. 212.

3 K. Lenaerts, Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, "American Journal of Comparative Law" 1990, nr 38, s. 205 i nast. Zob. także J. Jaskiernia, Wprowadzenie do systemu państw federalnych, [w:] Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie, J. Jaskiernia (red.), Kielce 2009, s. 15-16.

4 Zob. B. He, The Federal Solution to Ethnic Conflicts, "Georgetown Journal of International Affairs" 2006, s. 29 i nast.

5 Warto mieć jednak na uwadze, co wielokrotnie przypomina Ferdinand Kinsky, iż ów podział władzy pomiędzy federację a tworzące ją państwa członkowskie „jako model nie zawiera żadnych treści społecznych”, a konstytucyj-

dzy federalizm przybiera zazwyczaj jedną z dwóch form. Po pierwsze, przejawia się jako federalizm integracyjny, który powstaje „oddolnie” w wyniku porozumienia zainteresowanych podmiotów lub po drugie, jako federalizm dewolutywny, będący systemem narzuconym „odgórnie”, poprzez przekształcenie systemu unitarnego w system politycznie autonomicznych części składowych.⁶ Przykładem federacji pierwszego typu są Republika Federalna Niemiec, Konfederacja Szwajcarska czy Stany Zjednoczone Ameryki, zaś drugiego Królestwo Belgii czy Federacja Rosyjska.⁷ Przykładu tego, jak różnie można rozumieć federalizm, dostarcza Ferdinand Kinsky, posługujący się odwołaniem do postawy federalistycznej. Określenie kogoś mianem federalisty, jak pisze ten autor, może oznaczać dwie różne, a nawet zupełnie przeciwne postawy. Z jednej strony bowiem, tak jak w Niemczech oraz Austrii, za federalistów uważa się „orędowników najdalej posuniętej samodzielności i autonomii krajów członkowskich, tak z „dokładnych odwróceniem pojęć” mamy do czynienia w Kanadzie, gdzie mianem federalistów określa się tych, „którzy działają na rzecz wzmocnienia kanadyjskiej jedności.”^{8,9}

Próbie odpowiedzi na pytanie, czym jest państwo federalne, podejmowało i nadal podejmuje wielu autorów, których definicje zwykle różnią się między sobą, ponieważ eksponuje się w nich różne – ich zdaniem – najważniejsze aspekty tej formy ustroju terytorialnego państwa.¹⁰

Jedną z najbardziej poważanych definicji proponuje Daniel J. Elazar, którego zdaniem najprościej jest zdefiniować federalizm jako zestaw dwóch reguł: samorządności oraz spraw wspólnych (*self – rule plus shared rule*). Tak zdefiniowany federalizm wymaga określonego porozumienia o zakładanym stałym charakterze, które zapewnia podział władzy, rozwiązuje kwestię suwerenności oraz uzupełnia, ale nie dąży do zastąpienia lub redukcji wcześniej występujących powiązań o charakterze organicz-

tucje federalne „mogą obejmować tak różne systemy jak ustrój USA, byłego ZSRR, Republiki Federalnej Niemiec, Indii, Kanady, Australii, byłej Jugosławii oraz Szwajcarii.” F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Kraków 1999, s. 24, 34, 103-110. Tenże autor w kontekście omawiania federalizmu jako modelu społeczeństwa przywołuje m.in. Ernsta Duerleina, który z kolei wręcz ubolewa, że dotąd nie udało się przezwyciężyć stereotypu sprowadzającego federalizm jedynie do formy ustrojowej państwa. E. Deuerlein, *Die Federalismus – Feindchaft des Nationalsozialismus*, [w:] *Federalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, E. Deuerlein (red.), München 1972, s. 331. Zob. także W. Bokajto, *Teorie i rozwój federalizmu – teorie i zasady*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, W. Bokajto (red.), Wrocław 1998, s. 74-75 i powoływana tam literatura.

6 W. van Gerven, *Federalism in the US and Europe*, „Vienna Online Journal on International Constitutional Law” 2007, nr 1, s. 3.

7 Na genezę federacji rzutującą na charakter rozwiązań ustrojowych zwracają uwagę m.in. F. Kinsky, *Federalizm. Model...*, s. 35-42. O różnych formach kształtowania się federalizmu zob. także m.in. R.L. Watts, *Contemporary views of federalism*, [w:] *Evaluating federal system*, B. de Villiers (red.), Cape Town 1994, s. 1 i nast.; R.L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Kingston 2008, s. 63-69; P. King, *Federalism and federations...*, s. 76.

8 F. Kinsky, *Federalizm. Model...*, s. 33. Podobnie C. Church, P. Dardanelli, *The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU*, „Regional and Federal Studies” 2011, vol. 15, nr 2, s. 171.

9 O różnych rodzajach federalizmu zob. L.R. Basta Fleiner, J.-F. Gaudreault – DesBiens, *Federalism and autonomy*, [w:] *Routledge Handbook of Constitutional Law*, M. Tushnet, T. Fleiner, C. Saunders (red.), Abingdon 2013, s. 176-178.

10 Wybrane definicje federalizmu przedstawicieli doktryny polskiej oraz zagranicznej przedstawia J. Jaskiernia, zob. *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*, s. 23-26.

nym.¹¹ Choć z racji dość ogólnej natury tej definicji trudno się z nią nie zgodzić, jest ona jednak dość mało przydatna z punktu widzenia poznawczego, jako że wnosi relatywnie mało informacji na temat tej koncepcji ustroju.

Kenneth C. Wheare definiuje natomiast zasadę federalizmu jako metodę podziału władzy w taki sposób, aby zapewnić, że działalność władz centralnych oraz władz regionalnych, w ramach wydzielonych im sfer, może być skoordynowana ale i niezależna.¹² Rudolf Schlesinger, analizując, czym jest federalizm, proponuje m.in. perspektywę postrzegania go jako swoisty kompromis pomiędzy uwarunkowanymi siłami centralizującymi i decentralizującymi daną organizację polityczną.¹³ Porównywalnie definiuje federalizm Wiesław Bokałło jako formę organizacji państwa, swojego rodzaju podział władz i metodę zorganizowania procesu decyzyjnego w ramach wspólnoty politycznej, polegającą na rozdzieleniu konstytucyjnych i politycznych uprawnień pomiędzy władzę centralną a władze regionalne w ten sposób, iż każda z nich odpowiedzialna jest za realizację określonych zadań przy wykorzystaniu instytucji i zasobów pozostających w jej dyspozycji.¹⁴

Podobną definicję federalizmu podaje m.in. William H. Riker, który określa federalizm jako polityczną organizację, w której władza publiczna jest podzielona pomiędzy rządy centralne i regionalne w taki sposób, że każdy rząd ma określone zakresy kompetencji, w ramach których ma możliwość podejmowania finalnych decyzji.¹⁵ Jednak ten sam autor zauważa, że federalizm jest swoistą „konstytucyjną fikcją prawną, która może mieć dowolną treść, która wydaje się odpowiednia w danym momencie”. Riker zasadniczo interpretował federalizm jako umowę konstytucyjną „pomiędzy przyszłymi krajowymi i regionalnymi przywódcami rządowymi w celu agregowania terytorium, zwiększenia dochodów podatkowych i ułatwienia rekrutacji armii w razie agresji lub obrony przed zagrożeniem zewnętrznym”.¹⁶ Jak zauważają Francesco Palermo i Karl Kössler, oceniając tę definicję z perspektywy czasu, Riker, podobnie jak Samuel W. Livingston,¹⁷ odegrali kluczową rolę w zwiększeniu świadomości faktu, że rząd federalny zawsze musi być postrzegany jako działający w określonym kontekście społecznym i politycznym.¹⁸

11 D.J Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa 1991, s. 12.

12 K.C. Wheare, *Federal Government...*, s. 11.

13 R. Schlesinger, *Federalism in Central and Eastern Europe*, London 1945, s. 11-19.

14 W. Bokałło, *Teorie i rozwój...*, s. 71-72

15 W.H.Riker, *Federalism*, [w:] *Handbook of political science*, vol. 5: *Governmental Institutions and Processes*, F.I. Greenstein, N.W. Polsby (red.), Reading 1975, s. 101.

16 W.H Riker, *Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter?*, „*Comparative Politics*” 1969, nr 2, s. 135 i nast.

17 W.S. Livingston, *A Note on the Nature...*, s. 81-84.

18 F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism...*, s. 15-16.

Wiktor Suhecki, zauważając wielość tych definicji, zaproponował wyjaśnienie pojęcia „federacja” przy zastosowaniu trzech kryteriów (aspektów): genetycznego, strukturalnego i funkcjonalno-teleologicznego.¹⁹

Z punktu widzenia genetycznego dla państwa federalnego konieczne jest istnienie ustawy zasadniczej określającej zakres kompetencji federacji i jej członków.

Z punktu widzenia strukturalnego państwo federalne ma na ogół następujące cechy:

- 1) konstytucja federalna ustala podział kompetencji między organy federacji i organy państw wchodzących w jej skład;
- 2) przewiduje się określony tryb rozstrzygania sporów kompetencyjnych;
- 3) niektóre akty federalne skutkują bezpośrednio na obszarze całego kraju; przyjmuje się jako zasadę, że w razie kolizji między prawem federalnym i prawem jednostek składowych następuje uchylenie lub zawieszenie mocy obowiązującej aktu (normatywnego państwa członkowskiego);
- 4) orzeczenia sądu najwyższego federacji podlegają wykonaniu na obszarze całej federacji; dotyczy to także sądu konstytucyjnego lub innego organu federalnego rozstrzygającego spory kompetencyjne między federacją i częściami składowymi;
- 5) konstytucja federalna uznaje odrębność organów państwa federalnego i organów części składowych;
- 6) organy federalne wykonują swoje funkcje na obszarze całej federacji stosownie do kompetencji określonych w konstytucji;
- 7) organy przedstawicielskie mają z reguły strukturę dwuizbową, która umożliwia reprezentację interesów poszczególnych części składowych;
- 8) uznaje się na ogół zasadę równouprawnienia członków federacji i celowość udziału państw członkowskich w kierowaniu sprawami całej federacji;
- 9) istnieje jednolite obywatelstwo (poddanie) federalne;
- 10) części składowe federacji nie są traktowane jako jednostki podziału administracyjnego, lecz jako państwa, których konstytucje nie są okrojowane przez władze federalne, lecz tworzone przez organy przedstawicielskie poszczególnych państw wchodzących w skład federacji.

Z punktu widzenia funkcjonalno-teleologicznego, zdaniem Wiktora Suheckiego, dla państwa federalnego istotny jest cel, do którego zmierza państwo federalne. Państwo federalne może postawić sobie jako cel: utrzymanie jedności politycznej heterogennej społeczności za cenę autonomii lub niektórych praw suwerennych

19 W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 94-95.

państw członkowskich; zrównanie pod względem politycznym, ekonomicznym i kulturalnym różnych regionów odznaczających się właściwościami narodowościowymi, wyznaniowymi itd.; wreszcie państwo federalne może być traktowane jako organizacja o charakterze przejściowym prowadząca do utworzenia jednolitego państwa.²⁰

Warto zauważyć, że dwa pierwsze kryteria opierają się na elementach strukturalnych, tj. biorą za podstawę typowe instytucje prawnoustrojowe w państwach powszechnie uznawanych za federacje, tworzą więc definicję analityczną. Inny natomiast charakter posiada definicja państwa federalnego przyjmująca za kryterium analizę celu państwa federalnego, niewolna od elementów wartościujących, skoro jego podstawę ma stanowić ustalenie zgodności między celem a rzeczywistą tendencją rozwojową. Tak więc jedynie definicja strukturalna oparta na obiektywnych kryteriach spełnia wymóg definicji klasyfikującej państwo jako federację. W przypadku definicji funkcjonalno-teleologicznej prawidłowość ta jest niemożliwa, ponieważ zawarte w niej cechy nie decydują o charakterze państwa federalnego, a mogą być jedynie przydatne dla ustalenia genezy i przyczyn utrzymywania się tej formy. Dlatego też zasadne jest zawężenie pojęcia modelu państwa federalnego wyłącznie do elementów strukturalnych.

Jako tego rodzaju definicję strukturalną można uznać szkielet federalny identyfikowany przez Francesco Palermo i Karla Kösslera, którzy jako składowe tego szkieletu wskazują: a) podział funkcji państwowych między co najmniej dwa różne poziomy rządów, oba cieszące się autonomią polityczną; b) supremację federalnej konstytucji; c) system współpracy między tymi poziomami, w tym sądowe rozstrzyganie sporów pomiędzy tymi podmiotami w zakresie uprawnień konstytucyjnych.²¹

Tego rodzaju (obiektywną) definicję proponuje również m.in. Konstanty A. Wojtaszczyk. Do cech państw federalnych zalicza on:

- 1) terytorium państwa federacyjnego pod względem polityczno-administracyjnym nie jest jednolitą całością; składa się ono z terytoriów podmiotów federacji pozbawionych pełnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych i z reguły niemających prawa secesji;
- 2) podmioty federacji rozporządzają władzą ustrojodawczą i ustawodawczą, tzn. mają prawo przyjęcia własnej konstytucji i uchwalenia, w ramach podziału władzy, ustaw obowiązujących na ich terytorium; zgodnie z zasadą subordynacji akty te powinny być zgodne z ustawodawstwem federacji; federalne organy ustawodawcze mogą ponadto wydawać specjalne akty prawne dla poszczególnych członów federacji;

²⁰ *Ibidem*, s. 95.

²¹ F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism...*, s. 39.

- 3) części składowe federacji mogą mieć własny system prawny i sądowy;
- 4) istnieje podwójne obywatelstwo: każdy obywatel, w większości państw, jest obywatelem związku i odpowiedniej części składowej federacji (np. w Austrii, RFN, Szwajcarii);
- 5) parlament związkowy jest dwuizbowy: interesy podmiotów federacji reprezentuje izba druga; występują dwie zasady reprezentowania części składowej: zasada równego przedstawicielstwa oraz zasada zróżnicowanego przedstawicielstwa w zależności od liczby ludności;
- 6) istnieje podział kompetencji między federację i jej części składowe.²²

Z innej perspektywy definiuje federalizm Marc Bothe, który co prawda określa go również jako system rządów, który charakteryzuje podział władzy między krajowym i co najmniej dwoma terytorialnymi poziomami władzy, przy pozostawieniu im znacznego zakresu imperium, ale jednocześnie podkreśla znaczenie genezy danego ustroju federalnego, postrzeganego jako historyczne rozwiązanie określonego problemu politycznego (autor odnosi się do Stanów Zjednoczonych). Autor ten konkluduje więc, że jest to pojęcie empiryczne, a nie normatywne, przez co precyzyjna definicja jest albo niemożliwa, albo też zbyteczna.²³

Istotnym aspektem federalizmu, mogącym w określonych przypadkach uzasadniać trafność wyboru takiego ustroju terytorialnego, na który zwraca uwagę m.in. Graham Smith, jest argument, iż federalizm chroni prawa mniejszości przed tyranią większości, będąc formalnym instytucjonalnym ograniczeniem władzy większości.²⁴ Zwraca na to uwagę także Lidija R. Basta, odpowiadając na postawione pytanie, co jest kluczową legitymizującą funkcją kompromisu, jakim jest federalizm. Zgodnie z tym poglądem społeczeństwa podzielonego etnicznie, religijnie i językowo nie stać po prostu na luksus podziału na wygranych (większość) i przegranych (mniejszość) i ten kompromis wynika nie tylko z codziennych potrzeb politycznych ale jest powszechną wartością polityczną samą w sobie.²⁵ Także i w tym kontekście istotne

22 K.A. Wojtaszczyk, Państwo współczesne, [w:] Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych, K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), Warszawa 2003, s. 263-264; Inne definicje o charakterze instytucjonalnym proponują m.in. R.L. Watts, Comparative Conclusions, [w:] Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, A. Majeed, R.L. Watts, D.M. Brown (red.), Montreal 2006, s. 322 i nast.; P. Pernthaler, Österreichisches Bundesstaatsrecht, Wien 2004, s. 299 i nast.; A. Gamper, A "Global Theory...", s. 1305-1306.

23 M. Bothe, Final Report, [w:] Federalism and Decentralisation, T. Fleiner – Gerster, S. Hutter (red.), Fribourg 1987, s. 420-421.

24 G. Smith, Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice, [w:] Federalism: the multiethnic challenge, G. Smith (red.), London 1995, s. 16. Zob. także F. Requejo, Decentralisation and Federal and Regional Asymmetries in Comparative Politics, [w:] Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe, F. Requejo, K. Nagel, London – New York 2011, s. 2.

25 L.R. Basta, Minority and Legitimacy of a Federal State: An outsider Perception of the Swiss Model, [w:] Federalism and Multiethnic States, L.R. Basta, T. Fleiner (red.), Fribourg 1996, s. 43. O asymetrii w federacji rosyjskiej, preferującej republiki kosztem innych podmiotów federacji zob. np. A. Czajowski, Polityczno – prawne zagadnienia federalizmu rosyjskiego, [w:] W. Bokajto (red.), Federalizm. Teorie i koncepcje, Wrocław 1998, s. 166-168; O federalizmie w kontekście konfliktów narodowościowych zob. J. Jaskiernia, Wprowadzenie do systemu..., s. 13 i cytowana tam literatura.

jest odpowiednie skonstruowanie i wyposażenie kompetencyjne tych organów, które z racji kolegialnego składu są w stanie uwzględnić reprezentację owych mniejszości. Oczywiście na poziomie federalnym takim organem jest przede wszystkim parlament.²⁶

Oczywiście takie założenia wymagają rozwiązań ustrojowych dostosowanych do wynikających z historii i specyfiki danej federacji potrzeb, ambicji i możliwości poszczególnych podmiotów politycznych w danej społeczności, ale także gwarancji zabezpieczających przed wzajemnymi naruszeniami. Cechą charakterystyczną i niezbędną w każdej federacji jest więc nadanie gwarancjom owej konfiguracji ustrojowej mocy nadrzędnej nad prawotwórstwem obu poziomów władzy, ale także umożliwienie jej zmian wyłącznie na drodze trudnej i sztywnej procedury, uniezależniającej płaszczyznę kompromisu na płaszczyźnie ustroju terytorialnego od bieżącej kompozycji ogólnokrajowej sceny politycznej. Dlatego też najlepszym rozwiązaniem jest formuła konstytucyjna.²⁷ Jest to zresztą postrzegane jako jedna z cech odróżniających federalizm od innych form ustroju zdecentralizowanego. O ile bowiem w federacjach system rządów na wielu płaszczyznach (multi – layer democracy, multi – tier government) wraz z podziałem kompetencji jest sformułowany i chroniony konstytucyjnie, to w przypadku państw zdecentralizowanych, lecz nie federalnych, ów wertykalny podział władzy ma swoje podłoże w „zwykłym” akcie parlamentu, od którego woli zależy zmiana owego układu dokonywana zwykłą większością głosów.²⁸

Ważnym elementem charakteryzującym ustrój federalny jest również zdefiniowanie go jako takiej organizacji politycznej, która angażując odrębne podmioty polityczne w ramach nadrzędnego porządku prawnego, zapewnia im poszanowanie ich podmiotowości i różnorodności.²⁹ Funkcjonowanie takiej organizacji politycznej powinno więc być oparte na konsensusie politycznym, zarówno w zakresie kreacji wzajemnych relacji, jak i w zakresie procesu podejmowania rozstrzygnięć w ramach tej organizacji. Tym samym, jako że niemożliwe jest osiągnięcie konsensusu bez dialogu, cechą charakterystyczną federacji jest partycypacja części składowych zarówno na płaszczyźnie podejmowania decyzji (stanowienie prawa), jak i na płasz-

26 O federalizmie jako o procesie zarządzania i o federacji jako ustroju, postrzeganiymi jako użyteczne techniki ochrony praw mniejszości, pisze B. de Villiers, Opportunities and limitations as applied to the protection of cultural groups, "Journal of South African Law" 2004, nr 2, s. 210. Zob. także F. Requejo, Decentralisation and Federal..., s. 7-9.

27 R. Pound, Law and federal government, [w:] Federalism as a Democratic Process: essays, R. Pound, C.H. McIlwain, R.F. Nichols (red.), Washington 1942, s. 29; R.L. Watts, Comparing Federal..., s. 19-22. Na tle federalizmu rosyjskiego o traktatowym, konstytucyjnym lub traktatowo-konstytucyjnym charakterze federacji pisze A. Czajowski, Polityczno – prawne zagadnienia..., s. 166. Zob. także C. Ross, Russia's multinational federation: from constitutional to contract federalism and "the war of laws and sovereignties", [w:] Multinational federations, M. Burgess, J. Pinder (red.), Abingdon 2007, s. 108-126.

28 B.de Villiers, Opportunities and limitations..., s. 210.

29 T. Fleiner, W. Kälin, W. Linder, C. Saunders, Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multi-cultural Societies, [w:] Federalism in a Changing World: Learning from Each Other, R. Blindenbacher, A. Koller (red.), Montreal; Kingston; London; Itaka, 2003, s. 197-215.

czyżnie ich egzekucji (wykonywanie prawa). Federalny ustrój państwa zakłada więc tym samym akceptację rozproszonych źródeł imperium federalnego, uczestniczących w negocjowalnym kształtowaniu wspólnych rozstrzygnięć w ramach imperium federalnego.

Kluczowym elementem definiowania federalizmu jest jednak, zdaniem autora, wspomniana zasada wertykalnego podziału władzy, rozkładająca odpowiedzialność za realizację zadań publicznych pomiędzy organy władzy federalnej oraz organy władzy podmiotów federacji, a w szerszym ujęciu również uwzględniająca inne poziomy władzy o charakterze samorządowym.³⁰ Sygnalizowane uprzednio sposoby określania, czym jest federacja, zazwyczaj potwierdzają szczególne znaczenie tego komponentu definicji państwa złożonego. Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego interesujący się problematyką federalizmu wskazują na wiele rozwiązań teoretycznych w zakresie koncepcji podziału władzy w państwie federalnym.³¹

Przed wszystkim rozważając rozwiązania w zakresie podziału kompetencji, należy uwzględnić charakterystyczną dla modelu państwa federalnego problematykę podziału suwerenności, na którą zwracali uwagę w „Federalist Papers” już James Madison, Alexander Hamilton oraz John Jay,³² a jeszcze wcześniej Johannes Althusius.³³ Koncepcja ta, rozwijana na gruncie rozwiązań amerykańskich następnie przez Alexis de Tocqueville’a, a potem poprzez orzecznictwo amerykańskiego Sądu Najwyższego, zakłada, że zarówno związek, jak i poszczególne stany są odrębne i samodzielne, a suwerenność narodową gwarantuje zarówno państwo wspólne, jak i wchodzące w jego skład państwa członkowskie, przy czym obydwie struktury mogą realizować swą suwerenność w zakresie własnych kompetencji.³⁴ Jak pisze Wiktor Suchecki, koncepcja podzielonej suwerenności w orzecznictwie amerykańskiego Sądu Najwyższego opierała się na założeniach, iż: a) konstytucja federalna oparta jest na tej samej podstawie co konstytucja stanowa, b) suwerenność jest podzielona między władzę federalną i władzę stanów; obie te władze działają w oparciu o wspólne terytorium i obywatelstwo, realizując określone cele, mają własny aparat umożliwiający im wykonywanie nałożonych funkcji z zachowaniem wzajemnej niezależności i wyłączeniem wzajemnego podporządkowywania, c) konstytucja uznaje współistnienie dwóch ośrodków władzy, jakimi są władza federalna i wła-

30 R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 132.

31 *Ibidem*, s. 83-94.

32 *Federalist Papers* by Hamilton, Madison and Jay, dostępne na <https://www.gutenberg.org/files/1404/1404-h/1404-h.htm> [dostęp 11.10.2018], od *Federalist Papers* patrz G.E. Maggs, *A Concise Guide to the Federalist Papers as a Source of the Original Meaning of the United States Constitution*, „George Washington University Legal Studies Research Paper” 2007, nr 258, s. 1 i nast.

33 J. Althusius, *Politica Methodice Digesta, atque exemplis sacris et profanis illustrata*, 1603, rozdział IX, angielski przekład dostępny na stronie: <http://www.constitution.org/alth/alth.htm>. Szerzej o tym zob. J.T. Levy, *Rationalism, Pluralism, and Freedom*, Oxford 2015, s. 127-129; T. Hueglin, *Johannes Althusius, Medieval Constitutionalist or Modern Federalist?*, „*Publius: The Journal of Federalism*” 1979, vol. 9, nr 4, s. 9-42.

34 Koncepcję tę, na podstawie poglądów A. Tocqueville’a, a także innych zwolenników tej teorii przedstawia m.in. F. Kinsky, *Federalizm. Model...*, s. 73-76.

dza stanów, uznając je za „bliźniaczych depozytariuszy suwerenności”, d) przy podziale kompetencji przyjmuje się, że rząd federalny jest suwerenny w zakresie stosunków międzynarodowych, rządy stanów są suwerenne w dziedzinie stosunków wewnętrznych.³⁵ Na gruncie niemieckim koncepcję tę trafnie wyraził Georg Waitz, według którego część spraw państwowych powinna być powierzona państwu federalnemu, część zaś jego członkom, a zarówno federacja, jak i jej podmioty mają charakter państwa i w zakresie własnego prawa mają jednakową samodzielność, czyli suwerenność. Jedne i drugie wydają własne akty administracyjne i mają własne organy władzy, administracji, wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Georga Waitza mamy więc do czynienia z dwiema równoległymi obok siebie stojącymi władzami suwerennymi, z których każda w ustalonym zakresie sprawuje władzę nad społeczeństwem w sposób bezpośredni.³⁶

Odmienny pogląd, i to znacznie wcześniej, o jednej i niepodzielnej suwerenności, przedstawił Jean Bodin, pisząc o „absolutnej i nieustającej władzy”,³⁷ następnie Thomas Hobbes piszący o wszechobecnym Lewiatanie,³⁸ a wreszcie Guy Hérault. Można wręcz twierdzić, że to ich koncepcja formułowana w określonych realiach politycznych XVI i XVII wieku, wypełnionych wojnami dynastycznymi i religijnymi, była swoistą inspiracją dla zwolenników teorii suwerenności podzielonej, którzy krytykując teorię suwerenności niepodzielnej, poszukiwali kolejnych argumentów na rzecz swojej tezy.³⁹ Niezależnie od założeń wyżej wymienionych odnoszących się do źródeł owej suwerenności (lud/ król), stanowisko to zakłada, iż suwerenne państwo cieszy się pełną „niepodległością na zewnątrz” i „najwyższą zwierzchnością wewnątrz”,⁴⁰ z czego wynika teza o podporządkowaniu krajów członkowskich związkowi. Według przedstawicieli tej koncepcji niepodzielna suwerenność to „nieograniczona” lub „nieodparta władza doczesna”, a w federacji należy odróżnić kompetencje państw członkowskich od suwerenności związku.⁴¹

Dla prekursorów suwerenności niepodzielnej było jasne, że może ona być rozumiana tylko w kontekście państwa. Pozostający pod ich wpływem zwolennicy tej

35 W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, s. 174.

36 G. Waitz, *Grundzüge der Politik*, Kiel 1862, s. 42-45, 162-166; R. Schlesinger, *Federalism in Central and Eastern Europe*, London 1945, s. 23; W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, s. 175-176; L.R. Basta Fleiner, J.-F. Gaudreault – DesBiens, *Federalism and autonomy*, [w:] *Routledge Handbook of Constitutional Law*, M. Tushnet, T. Fleiner, C. Saunders (red.), Abingdon 2013, s. 176.

37 J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, przekł. R. Bierzanek, Z. Izdebski, J. Wróblewski, Warszawa 1958, s. 88-106, 183-223; A. Sylwestrzak, *Filozofia suwerenności i sprawiedliwości Bodinusa*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2002, nr 1, s. 7-22.

38 T. Hobbes, *Lewiatan*, przekł. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954, s. 343-351.

39 F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford – Portland 2017, s. 84; S.R. Davis, *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley 1978, s. 46 i nast.

40 Szerzej o tym zob. N. MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford 1999, s. 129 i nast.; M. Troper, *Sovereignty*, [w:] M. Rosenfeld, A. Sajó (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, s. 354 i nast.

41 G. Hérault, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Paris 1968, podają za: F. Kinsky, *Federalizm. Model...*, s. 76-77.

teorii, odnosząc ją to struktury państwa federalnego zwykle utożsamiali ją z poziomem federalnym. Tylko nieliczni europejscy teoretycy prawa, którzy analizowali istotę suwerenności w kontekście federalizmu, lokowali źródło suwerenności rozumianej jako wartość niepodzielna na poziomie podmiotów federalnych. Zalicza się do nich przede wszystkim Max von Seydel, który twierdził, że niemieckie landy jedynie delegowały pewne kompetencje na rzecz federacji, ale nie tracąc swojego suwerennego statusu.⁴² Jednak jak zauważają Francesco Palermo i Karl Kössler,⁴³ na poglądy von Seydela wpływały wyraźnie idee Johna C. Calhouna, którego zdaniem państwo federalne składa się z suwerennych państw, co na gruncie amerykańskim oznaczało, że stany ratyfikując konstytucję, wcale nie utraciły swojego „konfederalcyjnego” statusu ustrojowego, a wręcz przeciwnie, utrzymały go w pełnej rozciągłości, a przez to, poprzez zachowane przez nich prawo do secesji, podlegające rozpadowi. Konstytucja była więc raczej układem pomiędzy stanami, a nie prawem „ustanowionym nad nimi.”⁴⁴

Bardziej współczesny pogląd na teorię niepodzielnej suwerenności prezentuje m.in. Daniel J. Elazar, który twierdzi, że suwerenność w republikach federalnych leży niezmiennie w rękach narodu, który przekazuje pełnomocnictwa na różne szczeble rządowe lub sprawuje władzę bezpośrednio. Jego zdaniem kompetencje władzy mogą być dowolnie dzielone i delegowane przez suwerenny naród, podczas gdy w dyskusjach o federalistycznych pełnomocnictwach rządowych problem suwerenności w ogóle się nie pojawia, a roztrząsane są jedynie pytania o uprawnienia władzy.⁴⁵

Niezależnie od rozstrzygnięcia sporu w zakresie podzielonej lub niepodzielnej suwerenności, z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania i procesu podejmowania decyzji w ramach państwa federalnego⁴⁶ obie teorie stwarzają podstawy teoretyczne uzasadniające bezsporne znaczenie zasady podziału władzy, traktowane przez badaczy federalizmu jako jeden z kluczowych elementów definiujących federalizm. Dowodzą tego przytoczone powyżej definicje, których autorzy czynią zasadę wertykalnego podziału władzy jednym z filarów konstrukcji państwa federalnego.

Conditio sine qua non federalizmu jest więc odpowiednie wydzielenie sfer kompetencji oraz zakresu władzy w tych sferach pomiędzy władzami federalnymi i władzami podmiotów federacji. Właściwy w danych warunkach podział powoduje zaspo-

42 M. von Seydel, *Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung*, "Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft" 1872, nr 28, s. 185-256.

43 F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism...*, s. 87; K. Kössler, *Territorial Referendums from a Constitutionalist Perspective: Functions, Justifications and Legal Design*, [w:] *Claims for Secession and Federalism*. A. López-Basaguren, L. Escajedo San-Epifanio, (red.), Cham 2019, s. 295.

44 J.C. Calhoun, *A disquisition on government, and A discourse on the Constitution and government of the United States*, R. K. Crallé (red.), New York 1854, s. 131 i nast., dostępne <https://archive.org/details/cu31924030454635/page/n8> [dostęp 25.06.2018].

45 D.J. Elazar, *Exploring Federalism...*, s. 16-17.

46 Por. F.G. Wilson, *A Relativistic View of Sovereignty*, "Political Science Quarterly" 1934, vol. 49, nr 3, s. 386-410.

kojenie ambicji regionalnych, zabezpieczonych jednocześnie przed ingerencją rządu centralnego w sprawach innych niż uprzednio precyzyjnie określone. W efekcie zarówno autonomiczne w ustalonych funkcjach rządu regionalne, jak i rząd federalny korzystają z podobnych atrybutów niezależnych, choć mogących kooperować władz. Takie relacje powodują określoną dystrybucję imperium federalnego, ponieważ żaden z poziomów władzy nie może z niej korzystać w sposób absolutny, jako że mogłoby to naruszać gwarantowane federalnym podziałem kompetencji i władzy prawa drugiego poziomu. Dlatego też wszystkie ośrodki władzy muszą być traktowane jako współrządne, a nie podporządkowane sobie, respektując sfery określonych im kompetencji.⁴⁷ Nieprzypadkowo Bertus de Villers przypomina, iż łacińskie *fœdus*, od którego pochodzi federalizm, oznacza przymierze, w którym relacje oparte są na partnerstwie, zaufaniu, dążeniu do wspólnych celów, dzieleniu się oraz kooperacji pomiędzy sferami rządzenia, jak również poszanowaniu odmiennych tożsamości.⁴⁸

W świetle powyższych poglądów na znaczenie zasady podziału władzy na formułę państwa federalnego w erze konstytucjonalizmu oczywistym jest, że tak fundamentalna zasada ustrojowa powinna mieć swój konstytucyjny wyraz.

3. Sposób artykulacji zasady federalizmu

Doktryna prawa konstytucyjnego zna rozmaite sposoby konstrukcji zasad ustrojowych. Pomijając złożoność tej problematyki – można jedynie zasygnalizować głosy przedstawicieli doktryny, którzy odnotowują to zagadnienie. Marian Grzybowski trafnie konstatuje, że nie zawsze „[...] podstawowe zasady ustroju ujęte zostają przez ustrojodawcę w wyodrębnione przepisy (normy) konstytucji. Zdarza się, i to niezwykle rzadko, iż ustrojodawca przyjmuje pewne założenie dotyczące organizacji państwa czy funkcjonowania jego organów, ale nie ujmuje tego założenia jako wypowiedzianej reguły konstytucyjnej. Założenie to zostaje «rozpisane» na bardziej szczegółowe unormowania konstytucyjne, które skojarzone interpretacyjnie w pewną całość pozwalają na dekodowanie ogólniejszej reguły ustrojowej.” Autor ten tym samym przypomina, że oprócz zasad „jednoznacznie skonstytucjonalizowanych (ujętych w odrębne unormowania konstytucyjne)” są też i takie, które są rekonstruowane poprzez „uogólnienie istotnych unormowań szczegółowych”.⁴⁹ Podobnie Leszek Garlicki pisze, iż zasady ustroju mogą być formułowane w bardzo różny sposób, różne mogą być proporcje ich wzajemnego ujęcia, mogą być uzupełniane zasadami i deklaracjami o bardziej szczegółowym charakterze. Jak nadmieniam, „pozosta-

47 U. Hicks, *Federalism: Failure...*, s. 4, K.C. Wheare, *Federal Government...*, s. 46; A.A. Olowofuyeku, *Decentralising UK: Federal Argument*, „Edinburgh Law Review” 1999, nr 3, s. 61.

48 B. de Villers, *Opportunities and limitations...*, s. 210.

49 M. Grzybowski, *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, M. Grzybowski (red.), Białystok 2009, s. 72.

je szerokie pole wyboru oraz sposobu wyrażenia i sprecyzowania” najważniejszych dla danej wspólnoty zasad.⁵⁰ Również w ten sposób – choć w odniesieniu do normy konstytucyjnej – konkluduje to Bogusław Banaszak, stwierdzając, iż „powszechnie przyjęte jest, że norma konstytucyjna nie musi pokrywać się z przepisem konstytucyjnym i nieraz konstruuje się ją w odwołaniu do kilku przepisów.”⁵¹ W świetle powyższych uwag poczynionych na temat sposobów wyrażania zasad ustrojowych oczywiste jest, że zasada federalizmu to nie tylko jej literalny aspekt, ale także elementy, które na poziomie konstytucyjnym, a następnie ustawowym wypełniają ją określonymi treściami. Zostaną one zaanonсовane w kolejnych akapitach tekstu.

Zasada federalizmu może być zawarta już w nazwach państw, nazwach konstytucji, jak również w preambułach. Tak jest w konstytucji szwajcarskiej, gdzie federalną strukturę państwa zapowiada już sama nazwa konstytucji – Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej,⁵² a także preambuła, gdzie wskazuje się naród szwajcarski oraz kantony jako podmioty tworzące (odnawiające) federację w oparciu wolę życia w jedności, we wzajemnej życzliwości i poszanowaniu wzajemnej różnorodności. Podobnie w przypadku konstytucji niemieckiej – jej nazwa – Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec⁵³ przesądza ustrój republikański oraz federalny ustrój terytorialny. Sama preambuła do konstytucji RFN⁵⁴ podkreśla rolę narodu niemieckiego oraz krajów związkowych – wyliczonych zresztą tam z nazwy. Jednak wstęp do Ustawy Zasadniczej nie wyraża literalnie zasady federalizmu, wskazując, że Niemcy w wyliczonych tam krajach związkowych w swobodnym samostanowieniu zakończyli dzieło wolności i jedności Niemiec, poprzez Ustawę Zasadniczą wiążąc cały naród niemiecki. W preambule chciano więc podkreślić jedność państwa nie-

50 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 53.

51 B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 105. Autor powołuje przy tym Janusza Trzcńskiego, który już dość dawno sformułował tezę, że „można, [...] jeśli przepis konstytucyjny nie stanowi normy w całości (najlepiej gdyby tak było), konstruować tę normę, lecz jedynie z postanowień samej konstytucji, ewentualnie innych ustaw, lecz tylko konstytucyjnych. J. Trzcński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978, s. 113. Zob. także K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 1997; P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 1997, s. 11-27, a także P. Tuleja, *Wybrane zagadnienia konstytucjonalizacji zasad prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego ZNU PNP”, z. 39, s. 113-126, D. Dudek, *Pojęcie i klasyfikacja zasad konstytucyjnych*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, D. Dudek (red.), Warszawa 2009, s. 17-25.

52 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft z 18 kwietnia 1999 r., (BV), (AS 1999, s. 2556). Ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html> [dostęp 1.05.2018]; Termin „konfederacja” ma tu charakter symboliczny i jest nawiązaniem do historii szwajcarskiej państwowości. Zob. także Z. Czeszejko – Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 40; M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009, s. 54-55. Poostawienie tego określenia jest też tłumaczone problemami w zakresie tłumaczenia, które oddałyby istotę szwajcarskiej państwowości. E. Cashin Ritaine, A.-S. Papeil, *Federalism and Legal Unification in Switzerland*, [w:] *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, D. Halberstam, M. Reimann (red.), Dordrecht 2014, s. 440.

53 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23 maja 1949 r. (GG), (BGBl. s. 1), tekst dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [dostęp 10.04.2018].

54 W brzmieniu nadanym traktatem zjednoczeniowym z 21 sierpnia 1990 roku.

mieckiego, jednocześnie podkreślając znaczenie ustroju terytorialnego oraz poszczególnych krajów związkowych.⁵⁵ Formę ustroju terytorialnego państwa przesądza również nazwa „Konstytucja Federacji Rosyjskiej”,⁵⁶ co znajduje również swoje potwierdzenie w treściach postanowień preambuły do tej konstytucji. Silną przesłanką ustroju terytorialnego tego państwa jest stwierdzenie preambuły określające suwerenem wielonarodowy lud Federacji Rosyjskiej. Ponadto preambuła wskazuje inne wartości o fundamentalnym znaczeniu dla ustroju terytorialnego państwa, w którym federalizm jest próbą utrzymania integralności państwa. Są to pokój i zgoda społeczna oraz zasady równouprawnienia i samookreślenia narodów. W uwzględnionych powyżej trzech konstytucjach zauważamy więc konstrukcję polegającą na połączeniu określenia nazwą państwa ustroju terytorialnego jako federacji, podkreślenia w preambułach znaczenia jedności (wspólnoty) narodu i państwa oraz wartości charakteryzujących pluralistyczne społeczeństwa.⁵⁷ Inaczej wygląda konstrukcja zasady federalizmu w Austrii i Belgii. W Republice Austrii nazwa państwa nie nawiązuje do federalizmu, jednak wynika on z tytułu konstytucji austriackiej, który brzmi: „Federalna Ustawa Konstytucyjna”.^{58,59} Konstytucja nie zawiera preambuły. W przypadku Królestwa Belgii zasada federalizmu nie znajduje swojego oparcia ani w nazwie państwa, ani w tytule konstytucji (Konstytucja Królestwa Belgii⁶⁰), ani w preambule, gdyż ta konstytucja również jej nie posiada.

Wszystkie analizowane konstytucje posiadają rozdziały poświęcone zasadom ustrojowym. W Federalnej Ustawie Konstytucyjnej Republiki Austrii art. 1 poświęcono zasadom republikańskiej formy państwa, demokracji oraz suwerenności narodu, a zasada federalizmu znalazła się w art. 2 ust. 1, gdzie stwierdzono, iż „Austria jest państwem federalnym.” Kolejny ustęp tego artykułu wylicza tworzące federację kraje, a ustęp 3 ustanawia konstytucyjną gwarancję ich istnienia i współdziałania. W konstytucji belgijskiej zasadom ustrojowym poświęcony jest tytuł I, zatytułowany „O Federacji Belgijskiej, jej częściach składowych i terytorium.” Już w pierwszym artykule obwieszczono, że „Belgia jest państwem federalnym, składającym się

55 O rozwiązaniach niemieckich akcentujących pozycję landów zob. B. Banaszak, System konstytucyjny Niemiec, Warszawa 2005, s. 32-33.

56 Конституция Российской Федерации z 12 grudnia 1993 r., Российская газета, Nr 237. Dostępna w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595> [dostęp 1.10.2018].

57 W preambule do Ustawy Zasadniczej brak jest wskazania na tego typu wartości – zostało to jednak zastąpione wyliczeniem krajów związkowych.

58 Bundes-Verfassungsgesetz w wersji z 2 stycznia 1930 r. (B-VG), (BGBl. 1/1930) dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego; <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> [dostęp 16.07.2018].

59 Jak piszą Piotr Czarny i Bogusław Naleziński, pierwotny tytuł konstytucji brzmiał: „Ustawa z 1 X 1920 r., na mocy której tworzy się Republikę Austrii jako państwo federalne (Bundes – Verfassungsgesetz). Podczas ogłaszaniu tekstu jednolitego w latach 1925 oraz 1930 opatrzone go jedynie krótkim tytułem „Federalna Ustawa Konstytucyjna”, a ogłaszając urzędowo tekst konstytucji ponownie w 1930 r., akt ten został określony mianem: Federalna Ustawa Konstytucja w wersji 1929 r. (Bundes – Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929). P. Czarny, B. Naleziński, Konstytucja Austrii, Warszawa 2004, s. 12.

60 Constitution belge du 7 février 1831, puis Constitution belge du 17 février 1994, M.B. 1994/021048, s. 4054, dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1994021730&table_name=loi [dostęp 14.06.2018].

ze wspólnot i regionów.” W przypadku niemieckiej Ustawy Zasadniczej rozdział pierwszy jest poświęcony prawom podstawowym, a literalne wyrażenie zasady federalizmu otwiera rozdział drugi, poświęcony w dużej mierze właśnie tej zasadzie, zgodnie z tytułem: „Federacja i prawa związkowe”. Przedmiotowy przepis, czyli art. 20 ust. 1 stanowi, iż Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym. Zasada federalizmu została powtórzona *expressis verbis* także w art. 23, w którym Ustawa Zasadnicza wyraża zobowiązanie Unii Europejskiej do przestrzegania zasad ustrojowych RFN, w tym zasady federalizmu. W konstytucji rosyjskiej zasada federalizmu została literalnie wyrażona w rozdziale I zatytułowanym „Podstawy ustroju konstytucyjnego.” W art. 1 ust. 1 tej konstytucji stwierdzono, że „Federacja Rosyjska – Rosja jest demokratycznym federalnym państwem prawa o republikańskiej formie rządów.” W art. 5 konstytucja rosyjska definiuje ustrój federalny Rosji, stwierdzając, iż opiera się on na jej integralności państwowej, jednolitości systemu władzy państwowej, rozgraniczeniu zakresów działania i kompetencji organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej i organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, równouprawnieniu i samookreśleniu narodów Federacji Rosyjskiej.⁶¹ W konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej jest to tytuł I: Postanowienia ogólne. Zasada federalizmu została w nim wyrażona już w pierwszym przepisie. Artykuł 1 zatytułowany: „Konfederacja Szwajcarska” stanowi, że naród szwajcarski oraz wymienione tam z nazwy kantony tworzą Konfederację Szwajcarską.

Każda z uwzględnionych konstytucji, w rozdziałach, które są poświęcone zasadom ustrojowym, wyraża więc zasadę federalizmu *expressis verbis*, i w każdym przypadku jest to jeden z pierwszych przepisów konstytucyjnych rzeczonych rozdziałów. Różnią się jednak one pod względem samej konstrukcji legislacyjnej przedmiotowej zasady. Możliwe jest zatem poświęcenie „na wyłączność” literalnemu wyrażeniu tej zasady jednego przepisu (Szwajcaria, Austria, Belgia) lub też konstrukcja przepisu, w którym znajdują się sformułowania do budowy kilku zasad ustrojowych, a więc niejako połączenie w jednym przepisie zasady federalizmu z innymi zasadami ustrojowymi (Niemcy, Rosja).

4. Konstytucyjne komponenty zasady federalizmu

Przegląd przepisów konstytucyjnych uwzględnionych w opracowaniu federacji pozwala na wyodrębnienie kilku obszarów ustrojowych, w których konstytucjonalizowane w powyżej wskazany sposób zasady federalizmu są następnie konkretyzowane szeregiem norm określających przyjęty model federalizmu. W ujęciu materialnym, normy te stają się tym samym składowymi wyznaczającymi kształt ustroju terytorialnego danej federacji. Otwartym zagadnieniem badawczym, na które niniej-

61 Zob. E. Zieliński, System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej, Warszawa 2005, s. 42-43.

sza monografia może odpowiedzieć jedynie w zakresie ograniczonym przedmiotem badawczym, jest kwestia wzajemnej koherencji lub ewentualnej dyferencji deklarowanej zasady federalizmu oraz norm ustrojowych relewantnych z punktu widzenia struktury terytorialnej danego państwa. W niniejszym rozdziale zostaną zidentyfikowane wspomniane obszary ustrojowe.

Podstawowym, awizowanym już we wstępie zagadnieniem przy definiowaniu zasady federalizmu jest demarkacja właściwości oraz kompetencji pomiędzy władzą federalną a podmiotami danej federacji. Temu strategicznemu dla każdego ustroju federalnego rozstrzygnięciu wszystkie uwzględniane konstytucje dedykują stosowną regulację.⁶²

Austriacka Federalna Ustawa Konstytucyjna wertykalnemu podziałowi władzy poświęca art. 11-17, w których dokonano podziału materii pomiędzy władzę federalną oraz władzę krajów związkowych. Wyliczono zagadnienia, które są zarówno regulowane przez ustawy federalne, jak też należą do administracji federalnej (art. 10), następnie zagadnienia, w których właściwe jest ustawodawstwo federalne, natomiast wykonawstwo należy do krajów związkowych (art. 11), po czym wyliczono zagadnienia regulowane przez tzw. „ramowe” ustawy federalne i „wykonawcze” ustawy krajowe i w których administracja należy do krajów związkowych. Podobnie jak w przypadku przywoływanych uprzednio innych konstytucji, także i w tym przypadku – w artykule 15 – odnajdujemy zasadę domniemania kompetencji (*residual competence, residual authority*)⁶³ na rzecz podmiotów federacji. Stwierdzono tu bowiem, że jeżeli określona dziedzina nie została przez konstytucję federalną wyraźnie przekazana ustawodawstwu lub również wykonawstwu federacji pozostaje ona w zakresie samodzielnego działania krajów.⁶⁴ Wyznacza to tym samym czwarty obszar spraw – regulowanych całkowicie przez ustawy krajowe i wykonywane przez administrację krajową.

Artykuł 35 konstytucji belgijskiej zastrzega, że władze federalne posiadają tylko takie kompetencje, jakie wyraźnie przyznaje im konstytucja i ustawy wydane na jej podstawie. W pozostałych dziedzinach kompetencje należą do wspólnot i regionów, przy czym zgodnie z powołanym przepisem to ustawy uchwalane w kwalifikowanym trybie określają te kompetencje, precyzując warunki i sposób ich wykonywania. Specyfiką rozwiązania belgijskiego jest to, że nie sama konstytucja precyzuje, kto jest właściwy w danej materii, a robią to ustawy uchwalane na drodze kwalifikowanej procedury. Zastrzec należy jednak, że dopóki nie zostanie w Belgii uchwalona regulacja wyliczająca kompetencje federacji, domniemanie kompetencji nakazu-

62 Zawarte w tym rozdziale uwagi mają zwrócić uwagę na wspólną dla konstytucji federalnych sferę regulacji – zasadę podziału władzy, a nie jest ich zadaniem przedstawienie treści tej zasady. Problematyce tej zostaną poświęcone stosowne fragmenty dalszej części monografii, a w szczególności części rozdziału poświęconego wpływowi izb pierwszych na podmioty federacji.

63 R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 89.

64 Zob. P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 95-96.

je traktować federację jako właściwą w zakresie wszystkich spraw, które nie zostały przekazane wspólnotom i regionom. Miało to kształt wieloletniego procesu federalizującego Belgię, która przeszła drogę od państwa unitarnego do państwa federalnego, czego najbardziej spektakularnym przejawem było stopniowe przekazywanie kompetencji wspólnotom i regionom.⁶⁵ Reformy ustroju Belgii były podejmowane w trybie porozumień zawieranych na poziomie federalnym, w wyniku których zagwarantowano prawo do efektywnej partycypacji mniejszości francuskojęzycznej zgodnie z regułami demokracji konsocjonalnej,⁶⁶ co jest immanentnym elementem skutecznego federalizmu.⁶⁷ Biorąc pod uwagę kierunek ewolucji belgijskiego ustroju terytorialnego,⁶⁸ obowiązywanie domniemania kompetencji w wersji zapowiedzianej art. 35 konstytucji jest jednak kwestią nie tak znowu odległej przyszłości.

W niemieckiej Ustawie Zasadniczej w art. 30 przewidziano, że wykonywanie kompetencji państwowych i wypełnianie zadań państwowych należy do krajów związkowych, o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nie zawiera lub nie dopuszcza innej regulacji, co następnie znajduje dookreślenie w art. 70 ust. 1 dotyczącym ustawodawstwa, w którym czytamy, że kraje związkowe posiadają władzę ustawodawczą, o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nie powierza uprawnień ustawodawczych Federacji. Ustęp drugi tego artykułu stwierdza natomiast, że rozgraniczenie kompetencji między federacją a kraje związkowe określa się na podstawie przepisów niniejszej Ustawy Zasadniczej o ustawodawstwie wyłącznym i konkurencyjnym.⁶⁹ Kolejne przepisy wyliczają, jakie dziedziny obejmują te dwa typy ustawodawstwa, następnie wskazują na podział zadań w zakresie wykonywania ustaw federalnych oraz wskazują dziedziny, w których dopuszczalne jest współdziałanie federacji z krajami związkowymi.⁷⁰

65 P. Peeters, *The Process of Change: From Unitary to Federal: the Belgian Case*, [w:] *Managing Constitutional Change*, B. de Villiers, J. Sindane (red.), Pretoria 1996, s. 97-124; W. Skrzydło, *Konstytucja Belgii*, Warszawa 2010, s. 16-17.

66 A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, London 1977; A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Consensus and Majoritarian Government in Twenty One States*, London 1984; J. Steiner, *The Consociational Theory and Beyond*, "Comparative Politics" 1981, nr 13 (3), s. 339-354.

67 P. Peeters, *Reflections on the Belgian federal state*, [w:] *Multinational federations*, M. Burgess, J. Pinder (red.), Abingdon 2007, s. 45; A.-L. Verbeke, *Belgium – A Broken Marriage*, [w:] *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, D. Halberstam, M. Reimann (red.), Dordrecht 2014, s. 122.

68 O procesie federalizacji Belgii zob. m.in. E. Zieliński, *Kształtowanie się instytucji państwa federalnego w Belgii*, [w:] *Studia nad ustrojoznawstwem i administracją. Księga jubileuszowa Profesora Michała Teofila Staszewskiego*, red. J. Zieliński, Siedlce 2007, s. 208 i n.; V. Philips, P. Vermeersch, *Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego*, "Studia Europejskie" 1998, nr 1, s. 67 i n.

69 Reforma konstytucyjna federalizmu niemieckiego z 2006 roku wprowadziła w ograniczonym zakresie możliwość uchwalania przez landy tzw. ustaw odrębnych, polegającą na tym, że niektóre określone konstytucyjnie materie, które należą do tego obszaru, będą mogły być normowane przez kraje związkowe inaczej, niż czyni to ustawa federalna. Zmiany dotyczyły odejścia od koncepcji materii ramowych. Szerzej o tej reformie zob. A. Kustra, *Reforma federalizmu w Niemczech. Geneza. Cele. Podstawowe założenia*, "Przegląd Sejmowy" 2007, nr 1, s. 205-214, a także A. Młynarski, *Tendencje rozwoju federalizmu w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, J. Jaskiernia (red.), Kielce 2009, s. 134 -137.

70 B. Banaszak, *System konstytucyjny...*, s. 78-79.

Konstytucja Rosji w art. 11 ust. 3 stwierdza, iż rozgraniczenia zakresów działania i kompetencji organów władzy na poziom federalny oraz podmiotów dokonuje konstytucja, ale także inne umowy.⁷¹ W artykule 71, dość rozbudowanym katalogiem ustalono zakres działania Federacji Rosyjskiej, w którym to obszarze uchwała się federalne ustawy konstytucyjne oraz ustawy federalne mające bezpośrednie zastosowanie na całym terytorium państwa. W artykule 72 wyliczono materie stanowiące wspólny zakres działania Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej. W tym obszarze działania władze federalne wydają ustawy federalne, a władze podmiotów federacji uchwalają zgodne z nimi ustawy i inne normatywne akty prawne. Natomiast w art. 73 stwierdzono, że poza obszarem kompetencji zastrzeżonych na rzecz władz federalnych (art. 71) oraz uwzględniając kompetencje federacji w sprawach objętych wspólnym zakresem działania (art. 72), podmioty Federacji Rosyjskiej dysponują pełnią władzy państwowej.⁷² Warto przy tym zauważyć, że – jak pisze Eugeniusz Zieliński – konstytucja Federacji Rosyjskiej mocno podkreśla, że wszystkie wyliczone powyżej przepisy w równym stopniu dotyczą republik, krajów, obwodów, miast o znaczeniu federalnym, obwodu autonomicznego i okręgów autonomicznych. W tym sensie traktuje wszystkie podmioty Federacji, bez względu na ich formalny status, jako równoprawne.⁷³

Dość przejrzyste rozwiązanie w tym zakresie znajdujemy w konstytucji szwajcarskiej, gdzie w art. 3 stwierdzono, że „kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez konstytucję federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji.” Przedmiotowa konstytucja w przepisach zawartych w tytule III wskazuje materie, w których właściwa jest federacja, nierzadko uwzględniając jednocześnie zadania kantonów w ramach tych sfer. Na podstawie analizy przepisów konstytucyjnych Zdzisławo Czeszejko-Sochacki twierdził, że „podział zadań i kompetencji pomiędzy Federacją i kantonami zakłada ogólną kompetencję kantonów i subsydiarność działania Federacji”. Niezwykle istotna jest przy tym być wspomniana zasada subsydiarności, która oprócz tego, że stanowi podsta-

71 Chodzi tu o umowy zawierane pomiędzy federacją i podmiotami federalnymi, a jest to uzasadnione skomplikowaną asymetryczną strukturą federalną oraz tym, że przed uchwaleniem konstytucji federalizm rosyjski oparty był na traktacie tego typu – Układzie federacyjnym z 31 marca 1992 r. „O rozgraniczeniu dziedzin zarządzania i pełnomocnictw między federalnymi organami władzy państwowej Federacji Rosyjskiej a organami władzy republik/krajów, obwodów, Moskwy i St. Petersburgiem/ okręgami autonomicznymi i obwodem autonomicznym w składzie Federacji Rosyjskiej”. Zob. m.in. R. Sakwa, *Devolution and Asymmetry in Russia*, [w:] *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, F. Requejo, K. Nagel, London – New York 2011, s. 156-159; I. Busygina, A. Heinemann-Grüder, *Russian Federation* [w:] *Diversity and unity in federal countries*, L. Moreno, C. Colino, J. Kincaid (red.), Montreal, Kingston, London, Itaka 2010, s. 263.

72 Jak pisze E. Zieliński, w sprawach tych podmioty Federacji Rosyjskiej dysponują całkowitą samodzielnością, a w istocie rzeczy uzyskują pełnię suwerennej władzy państwowej. Nie jest to, jego zdaniem, suwerenność równa samodzielności państwowej, ale jej zakres, jak na podmiot wchodzący w system państwa federalnego, jest znaczny. Autor też zauważa, że w Rosji trwają spory dotyczące stopnia samodzielności podmiotów Federacji, a władze centralne próbują poszerzyć swoje wpływy kosztem uprawnień podmiotów Federacji. E. Zieliński, *System konstytucyjny...*, s. 49. O podziale władzy w Rosji, wyrażając wątpliwości, czy Rosja jest rzeczywiście federacją, pisze I. Rycerska, *Kierunki rozwoju federalizmu w Rosji*, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, J. Jaskiernia (red.), Kielce 2009, s. 149-154.

73 E. Zieliński, *System konstytucyjny...*, s. 49.

wę do podziału zadań i kompetencji pomiędzy Federacją a kantonami, to jak pisze Z. Czeszejko-Sochacki, „stanowi regułę kompetencyjną, zgodnie z którą federacja powinna korzystać ze swoich kompetencji przy jak najdalej posuniętym uwzględnianiu samodzielności kantonów.”⁷⁴

Nawet ten pobieżny przegląd regulacji konstytucyjnych pokazuje, że kwestia podziału władzy jest znaczącym elementem zasady federalizmu, określającym w sposób fundamentalny pozycję ustrojową podmiotów danej federacji. Uwzględnione konstytucje posługują się co do zasady konstrukcją zadań zastrzeżonych federacji, wyliczając w bardziej lub mniej obszernych katalogach materie zastrzeżone organom federalnym. Powszechnym rozwiązaniem jest także konstrukcja domniemania kompetencji, oparta na regule, że uwzględniając dziedziny zastrzeżone na wyłączność władzom federalnym, w pozostałych dziedzinach właściwe są władze podmiotów federacji (zob. jednak Belgia). Poszczególne konstytucje zawierają także postanowienia tworzące obszary wspólnego funkcjonowania władz. W tym zakresie obserwujemy największą różnorodność konstrukcji ustrojowych, np. dziedzina ustawodawstwa konkurencyjnego w RFN, sfera materii wspólnych w Rosji czy podobne rozwiązanie austriackie (ramowe ustawy federalne oraz wykonawcze ustawy krajowe).

Kolejnym, istotnym z punktu widzenia treści zasady federalizmu, obszarem regulacji jest konstytucyjne określenie wymagań ustrojowych wobec porządków konstytucyjnych podmiotów federacji. Rozwiązanie takie zawierają art. 51 konstytucji szwajcarskiej, art. 28 konstytucji niemieckiej, art. 77 konstytucji rosyjskiej oraz art. 99 konstytucji austriackiej. Wyjątkiem jest Królestwo Belgii, bowiem konstytucja federalna nie przewiduje, aby podmioty składające się na federację, a więc wspólnoty oraz regiony, posiadały własne konstytucje – ich ustroj jest regulowany konstytucją federalną oraz uchwalanymi na jej podstawie ustawami.

W zakresie wymagań materialnych oraz instytucjonalnych stawianych konstytucjom podmiotów federacji dostrzegalne są znaczące różnice. Konstytucja szwajcarska wymaga jedynie, by konstytucje kantonalne miały charakter demokratyczny i nie były sprzeczne z prawem federalnym. Rozwiązanie niemieckie wymaga, by porządek konstytucyjny krajów związkowych odpowiadał zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu Ustawy Zasadniczej, a w krajach związkowych, powiatach i gminach funkcjonowały organy przedstawicielskie pochodzące z wyborów powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i przeprowadzonych w tajnym głosowaniu. W Rosji wymagana jest zgodność z podstawami ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej i ogólnymi zasadami organi-

74 Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, s. 30 i 36. Jak przypomina Marek Żejmo, zasada ta niemal przez cały czas funkcjonowała w nim jako niepisana reguła wyprowadzona z art. 3. konstytucji związkowej i dopiero w 2004 roku wskutek referendum ludowego trafiła literalnie do konstytucji. M. Żejmo, *Współczesny szwajcarski federalizm*, „*Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*” 2016, t. XIII, s. 185.

zacji przedstawicielskich i wykonawczych organów władzy państwowej ustalonymi przez ustawę federalną. Konstytucja austriacka, która jest wyjątkowo kazuistyczna, w zakresie konstytucji krajów związkowych pozostawia co do zasady krajom związkowym dużą swobodę, wymagając jedynie zgodności z konstytucją federalną. Jednak w poszczególnych przepisach konstytucji federalnej odnajdujemy szereg postanowień, którym owe konstytucje krajowe muszą odpowiadać – np. art. 95 stanowi, że ustawodawstwo krajów jest stanowione przez parlamenty krajowe, a ich członkowie są wybierani na zasadach równego, bezpośredniego, tajnego, osobistego, proporcjonalnego prawa wyborczego przez wszystkich mężczyzn i kobiety obywateli krajów, uprawnionych do głosowania w świetle ordynacji wyborczych do parlamentów krajowych.

Istotnym elementem konstrukcyjnym porządku konstytucyjnego w uwzględnianych państwach federalnych są również relacje pomiędzy władzą federalną oraz podmiotami federacji. Postanowienia uwzględnianych konstytucji dotyczą z jednej strony możliwości wpływania podmiotów federalnych na funkcjonowanie federacji oraz władz federalnych. Do tego rodzaju rozwiązań zaliczamy przede wszystkim szczególnie, mający reprezentować interesy podmiotów federacji, charakter izby drugiej parlamentu zapewniany przez sposób kształtowania jej składu oraz specyfikę jej zadań i funkcjonowania. Doskonałym przykładem są tu przepisy niemieckiej Ustawy Zasadniczej dotyczące Bundesratu (m.in. artykuły 50-53), ale także pozostałe konstytucje zawierają regulacje w tym zakresie, choć różniące się zarówno w zakresie szczegółowości, jak i treści poszczególnych mechanizmów. W zakresie ustalania składu izby drugiej rozwiązania szwajcarskie i rosyjskie odsyłają do stosownych ustaw, a w przypadkach Belgii i Austrii sprawy te podlegają konstytucjonalizacji w dość szerokim zakresie, różniąc się także dość gruntownie między sobą w sferze treści. Przykładami postanowień konstytucji, które również dotyczą wpływu podmiotów federacji na funkcjonowanie federacji, są rozwiązania umożliwiające ich udział w ustawodawstwie federalnym. Realizuje się to m.in. poprzez inicjatywę ustawodawczą podmiotów federacji lub udział izby drugiej w stanowieniu ustaw federalnych.⁷⁵ Warto jednak mieć na uwadze, że nie zawsze behawioralny model federalizmu w danym państwie jest zgodny z rozwiązaniami oczekiwanymi w federacjach. Przykładem może być tutaj austriacka Rada Federalna, która jest raczej izbą reprezentacji politycznej wspierającą rozstrzygnięcia koalicji funkcjonującej w Radzie Narodowej, niż reprezentacją interesów krajów związkowych.⁷⁶

Z drugiej strony, konstytucje zapewniają władzom federalnym możliwość wpływania na funkcjonowanie podmiotów federacji. Są to różnego rodzaju mecha-

75 Szerzej o tym piszę, [w:] A. Jackiewicz, *Zasada federalizmu a funkcja ustawodawcza izb drugich parlamentu w federacjach europejskich*, [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych*, S. Bożyk, A. Jamróz (red.), Białystok 2010, s. 175-194; Kwestie te zostaną rozważone w rozdziale poświęconym funkcji ustawodawczej izb pierwszych.

76 A.M. Gamper, B.A. Koch, *Federalism and Legal...*, s. 116.

nizmy gwarantujące władzom federalnym monitorowanie oraz kontrolę lub nadzór nad działalnością podmiotów federacji. Rozwiązania takie przewidziane są w każdej z przedmiotowych konstytucji. Przykładami tego typu rozwiązań są przewidziane w konstytucji austriackiej prawo tzw. nadzoru (art. 15 ust. 8), prawo zgody (art. 15 ust. 10), oraz sprzeciwu (art. 98).⁷⁷ W konstytucji rosyjskiej przewidziano prawo głowy państwa do zawieszenia obowiązywania aktów organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej (art. 85 ust. 2) oraz należącą do Rady Federalnej kompetencję zatwierdzania zmian granic między podmiotami Federacji Rosyjskiej. Konstytucja szwajcarska powierza w tym zakresie szczególne zadania Radzie Federalnej, upoważniając ją do zatwierdzania aktów normatywnych kantonów, których wprowadzenia wymaga prawo federalne oraz stosowania prawa sprzeciwu wobec umów zawieranych między kantonami lub kantonów z zagranicą (art. 186).⁷⁸ W niemieckiej Ustawie Zasadniczej na szczególną uwagę zasługuje prawo przymusu federalnego, polegające na tym, że jeżeli kraj związkowy nie wywiązuje się z ciążących na nim obowiązków, na mocy Ustawy Zasadniczej lub innej ustawy federalnej rząd federalny może za zgodą Bundesratu przedsięwziąć konieczne środki, aby w drodze przymusu federalnego skłonić dany kraj do wypełniania swoich obowiązków. W celu realizacji tego uprawnienia rząd federalny ma prawo wydawania poleceń wszystkim krajom i ich władzom (art. 37).

Ważnym elementem zasady federalizmu jest sądownictwo konstytucyjne. Wszystkie uwzględniane konstytucje powierzają sądom konstytucyjnym zadanie stania na straży tej zasady, przez eliminowanie jej naruszeń oraz wykładnię postanowień konstytucyjnych w tym zakresie. Poszczególne konstytucje umożliwiają sięgnięcie po osąd konstytucyjny zarówno władzom federalnym jak i podmiotom federacji. Takie rozwiązania zawiera Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii, powierzająca te zadania Trybunałowi Konstytucyjnemu (artykuły 138-140), a podobnie Konstytucja Królestwa Belgii – Sądowi Konstytucyjnemu (art. 142), niemiecka Ustawa Zasadnicza – Federalnemu Sądowi Konstytucyjnemu (art. 93), Konstytucja Federacji Rosyjskiej Sądowi Konstytucyjnemu Federacji Rosyjskiej (art. 125), a Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej Sądowi Federalnemu (art. 189).⁷⁹

Uwzględniane konstytucje federalne zawierają również inne rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, implikowane i składające się na treść zasady federalizmu. Można tu wskazać również mechanizmy tzw. wyrównania finansowego, elementy procedur powoływania składu organów federalnych (w tym przede wszystkim rządu), procedury umożliwiające rozwiązywanie konfliktów powstających na tle ustroju terytorialnego, ewentualne określenie struktury władzy sądowniczej, a także kon-

77 Zob. P. Sarnecki, *System konstytucyjny...*, s. 96-97.

78 W takim przypadku zgodę wyraża Zgromadzenie Federalne w trybie art. 172 ust. 3.

79 O wpływie zasady federalizmu na genezę szwajcarskiego sądownictwa konstytucyjnego zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, s. 60-62; R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 159-160.

cepcję samorządu terytorialnego. Zgodnie z zakreślonym we wstępie horyzontem przedmiotu badawczego problematyka niniejszej monografii będzie koncentrowała się wokół ustalenia treści zasady federalizmu w ramach jednego z potencjalnych obszarów ustrojowych tej zasady – izb pierwszych parlamentów federalnych.

5. Uwagi podsumowujące

Dokonany przegląd sposobów definiowania pojęcia „federalizm” umożliwia stwierdzenie znacznego zróżnicowania w tym zakresie. Pozwala jednak zidentyfikować pola zainteresowania badaczy federalizmu, którzy w oparciu o rozważania różnej natury (najczęściej teoretyczne lub prawnoporównawcze) dzielą się swoimi spostrzeżeniami w przedmiotowym zakresie, a następnie proponują na ich tle autorskie formuły definiowania konstrukcji państwa federalnego i samego federalizmu. Pomimo to, te różne perspektywy spojrzenia na zjawisko federalizmu, które zazwyczaj eksponują określone, zdaniem danego autora, kluczowe aspekty tego zagadnienia, pozwalają zidentyfikować najczęściej uwzględniane elementy definicji. Relatywnie często poszczególni autorzy szczególną uwagę zwracają na zasadę wertykalnego podziału władzy, traktując ją jako filar organizacji ustroju państwa federalnego. Ekspozycja tej zasady potwierdza przypisywanie szczególnego znaczenia federalnej perspektywie organizacji i funkcjonowania parlamentów federalnych, które stanowią jeden z kluczowych elementów ustroju federalnego realizujących to założenie ustrojowe.

Poczynione w niniejszym rozdziale uwagi na temat rozwiązań konstytucyjnych europejskich federacji pozwalają na sformułowanie konkluzji, iż istnieje wspólny kanon elementów składających się na artikulację zasady federalizmu w badanych konstytucjach. W ustawach zasadniczych Niemiec, Rosji i Szwajcarii zasada federalizmu znajduje swoje odzwierciedlenie już na płaszczyźnie nazwy państwa, a w preambułach Rosji i Szwajcarii znajduje się miejsce na podkreślenie znaczenia jedności (wspólnoty) narodu i państwa oraz wartości charakteryzujących pluralistyczne społeczeństwa. W preambule do Ustawy Zasadniczej zostało to zastąpione wyliczeniem krajów związkowych. W Republice Austrii nazwa państwa nie nawiązuje do federalizmu, jednak wynika on z tytułu konstytucji austriackiej, który brzmi: „Federalna Ustawa Konstytucyjna.” W przypadku Królestwa Belgii zasada federalizmu nie znajduje miejsca ani w nazwie państwa, ani w tytule konstytucji (Konstytucja Królestwa Belgii), ani w preambule, gdyż ta konstytucja również jej nie posiada. Preambuły nie ma również w przypadku konstytucji Austrii. Każda z uwzględnionych konstytucji w rozdziałach, które są poświęcone zasadom ustrojowym, wyraża zasadę federalizmu *expressis verbis*, i w każdym przypadku jest to jeden z pierwszych przepisów konstytucyjnych tych rozdziałów literalnego wyrażenia tej zasady.

Do obszarów ustrojowych istotnych z punktu widzenia oddziaływania zasady federalizmu zaliczyć należy rozwiązania z zakresu: podziału władzy pomiędzy władze federalne a władze podmiotów federacji, mechanizmów umożliwiających wzajemne oddziaływanie tych poziomów, określenia statusu ustrojowego podmiotów federacji, mechanizmów umożliwiających rozwiązywanie konfliktów powstających na tle federalizmu, w tym szczególnej roli sądownictwa konstytucyjnego oraz rozwiązań z zakresu finansów publicznych, a w szczególności instytucji tzw. wyrównania finansowego. Dostrzegając znaczne różnice w zakresie treści poszczególnych elementów oraz to, że w poszczególnych federacjach występują także inne niepowtarzalne elementy tworzące tę zasadę, należy skonkludować, iż poszukiwanie wspólnego formalnoprawnego oraz funkcjonalnego modelu państwa federalnego wymaga analizy o charakterze komparatystycznej w sferach wskazanych powyżej poszczególnych elementów zasady federalizmu, uwzględniając przy tym w niezbędnym zakresie regulacje ustawowe oraz praktykę ustrojową. Zważywszy na szeroki horyzont obszarów ustrojowych, na które wpływa zasada federalizmu, staje się ona tym samym jednym z fundamentów architektury ustrojowej rozważanych federacji. Dalsze rozdziały tego opracowania będą definiowały sposób, w jaki zasada ta oddziałuje na wyznaczony przedmiotem badawczym obszar ustrojowy – funkcje izb pierwszych parlamentów federalnych.

IZBY PIERWSZE – WYBORY, STATUS DEPUTOWANYCH, ORGANIZACJA PRACY

1. Wprowadzenie

Przedmiotem badawczym rozdziału drugiego stały się zagadnienia prawa wyborczego, statusu deputowanych oraz kwestie związane z organizacją pracy izb pierwszych. Celem badawczym przeprowadzonej analizy była identyfikacja rozwiązań, za pomocą których zaangażowano zasadę federalizmu w wymienionych materiach ustrojowych. Zgodnie z założeniami metodologicznymi pracy oraz przedmiotem badawczym, które zostały określone we wstępie, zakres badań wymagał szerokiej analizy materiału normatywnego, jednak w tekście starano się koncentrować na kwestiach istotnych z punktu widzenia zasady federalizmu, pomijając rozwiązania z tego punktu widzenia irrelevantne.

Podjęcie problematyki wyborczej, w kontekście rozważanych w kolejnych rozdziałach funkcji izb pierwszych parlamentów federalnych, autor uznał za konieczne przede wszystkim ze względu na określenie odpowiedniej perspektywy charakteru ustrojowego rozważanych izb pierwszych, a w szczególności odpowiedzi na pytanie, czy przedstawicielski sposób kształtowania ich składu może w jakikolwiek sposób korespondować z ustrojem terytorialnym. Innymi słowy, czy zasada federalizmu może w jakikolwiek sposób wpływać na kształtowanie wyborczej decyzji suwerena.¹ W pierwszej kolejności został więc dokonany przegląd rozwiązań norma-

1 R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 144.

tywnych w poszczególnych państwach federalnych objętych zakresem opracowania, poszukując na płaszczyźnie prawa wyborczego izb pierwszych parlamentów federalnych takich regulacji, które są istotne z punktu widzenia celu badawczego, a więc są implikowane danym ustrojem federalnym. Wyjątkowo uwzględniano także inne postanowienia, w szczególności takie, które kształtują kontekst ustrojowy charakteru izb pierwszych, np. określając specyfikę zasady przedstawicielstwa politycznego w poszczególnych przypadkach. Konstatacje dokonane na płaszczyźnie materiału normatywnego zostały następnie uzupełnione o syntetyczne uwagi dokonane na podstawie obserwacji wyników wyborów oraz sceny politycznej uwzględnianych państw.

Trzeci podrozdział dotyczy zagadnienia statusu ustrojowego deputowanych, który to w przypadku izb parlamentarnych (nie tylko państw federalnych) jest w zasadniczym kształcie pochodną pozycji i charakteru ustrojowego izby, której są członkami. Ukształtowana koncepcja ustrojowa izb parlamentarnych przejawia się bowiem, po pierwsze, na poziomie zbiorowości, czyli konstrukcji izby postrzeganej całościowo jako kolegialny organ państwa, a więc w sposobie jej kształtowania (w prawie wyborczym czy innej przyjętej procedurze, co w przypadku państw federalnych ma szczególne znaczenie w odniesieniu do izb drugich), powierzonych funkcjach, relacjach z innymi organami władzy publicznej czy też przyznanych kompetencjach. Po drugie, rys koncepcji ustrojowej izby dostrzegamy także na poziomie indywidualnym, jako że determinuje ona również status członków danej izby, charakteryzowany m.in. źródłem ich mandatu (np. wybór, powołanie, członkostwo *ex officio*), prawami i obowiązkami, czy też odpowiedzialnością i zakresem przyznanej im ochrony.

Analizując z punktu widzenia tematu badawczego status ustrojowy deputowanych w poszczególnych izbach pierwszych, podstawowym czynnikiem wymagającym uwzględnienia jest oczywiście koncepcja ustrojowa samych izb parlamentarnych, która następnie determinuje poszczególne rozwiązania prawne określające rolę poszczególnych deputowanych w danym modelu państwa federalnego. Na szczególną uwagę zasługują tu instytucje mandatu parlamentarnego, zasady *incompatibilitas* oraz immunitetu.²

Instytucja mandatu parlamentarnego w przypadku państw federalnych wymaga uwzględnienia specyfiki ustroju terytorialnego tych państw i odpowiedzi na pytanie, czyje interesy reprezentują poszczególne izby parlamentarne. Jest to więc nie tylko odpowiedź na pytanie, czy deputowany jest przedstawicielem całego narodu, czy też wyborców z określonego okręgu wyborczego. Kwestia mandatu parlamentarnego jest także istotna z punktu widzenia zasady suwerenności narodu, ale także

2 Na te trzy instytucje jako stojące na straży niezależności deputowanych wskazuje Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, s. 54.

kwestii podmiotowości politycznej podmiotów federacji, co m.in. zależy od odpowiedzi na pytanie, kto decyduje o ich sprawach. Odpowiadając na to pytanie w kontekście konstytucyjnie określonego podziału władzy, kluczowe stają się możliwości oddziaływania podmiotów federacji na rozstrzygnięcia w sprawach przekazanych na poziom federalny. W przypadku izb parlamentarnych fundamentalne w tej sprawie staje się zarówno to, kto udziela mandatu parlamentarnego, ale także i to w czym imieniu i na czyją rzecz jest on wykonywany. Możliwość związania członków danej izby z określoną częścią składową danej federacji (mandat imperatywny) lub też brak takiej możliwości (mandat wolny) w oczywisty sposób wzmacnia lub też odpowiednio osłabia pozycję ustrojową części składowych federacji i możliwość wpływu na rozstrzygnięcia zapadające na poziomie federalnym. Konstrukcja mandatu, czy to wolnego, czy też imperatywnego, w państwach federalnych jest więc wyjątkowo istotna, gdyż wpływa w sposób znaczący na ocenę ustrojową roli deputowanych i co za tym idzie – samych izb parlamentarnych na tej dodatkowej płaszczyźnie ustroju terytorialnego.³

Konstytucyjne ujęcie zasady *incompatibilis* (lub brak tej zasady) w sposób oczywisty ilustruje charakter statusu ustrojowego deputowanych danej izby na płaszczyźnie ich potencjalnych związków z innymi władzami publicznymi lub co istotne – z punktu widzenia celu badawczego – z podmiotami danej federacji, co wyrażać się może poprzez różne formy zaangażowania politycznego, społecznego czy zawodowego w życie publiczne tych społeczności.⁴ Możliwe co do zasady są przy tym trzy modele takiego zaangażowania. Po pierwsze, deputowani, którzy są jednocześnie członkami władz podmiotów federacji, co jest warunkiem wykonywania przez nich mandatu członka danej izby. Po drugie, brak zasady *incompatibilis*, co umożliwia łączenie funkcji przy jednoczesnym założeniu, że sprawowanie tych funkcji nie jest warunkiem wykonywania mandatu deputowanego federalnej izby parlamentarnej. Po trzecie, zasada *incompatibilis*, która w formalny lub materialny sposób zakazuje zaangażowania w działalność na płaszczyźnie podmiotów federalnych.

Instrumenty służące zapewnieniu swobody i niezależności w wykonywaniu mandatu, takie jak immunitet parlamentarny, mają w kontekście tematu monografii znaczenie z punktu widzenia zapewnienia niezależności w sprawowaniu funkcji, ro-

3 Abstrahuję w tym miejscu od powiązań na płaszczyźnie politycznej. Na ten temat szerzej piszą m.in. J. Szymański, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013, s. 261 i nast.; G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Londyn 1992, s. 223 i nast.; A. Antoszewski, *Mandat przedstawicielski*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Warszawa 2004, s. 222-223; L. Ezrow, *Linking Citizens and Parties. How Electoral Systems Matter for Political Representation*, Oxford 2010, s. 3 i nast.; M. Granat, *Reprezentacja typu „państwa – partii” według Gerharda Leibholza*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa, prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin prof. Henryka Groszyka*, J. Malarczyk [et al.] (red.), Lublin 1996, s. 65 i nast.

4 Zob. także M. Zubik, *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 103 i nast.

zumianej jako zapobieganie ewentualnej presji, czy to ze strony władz federalnych, czy władz (społeczności) podmiotów federacji.⁵

Ze względu na przyjętą strukturę treści poszczególnych rozdziałów monografii w niniejszym rozdziale nie zostaną uwzględnione wszystkie aspekty statusu ustrojowego deputowanych izb pierwszych, niektóre kwestie – jak np. prawa deputowanych w zakresie stanowienia prawa czy funkcji kontrolnej – właśnie z powodów przyjętej systematyki zostaną omówione w innych miejscach. Podobnie jak przypadku innych objętych monografią mechanizmów ustrojowych, także i kwestie związane ze statusem ustrojowym deputowanych zostaną uwzględnione w zakresie wyznaczonym przyjętymi ramami badawczymi pracy.

W czwartym podrozdziale analizie poddano rozwiązania w zakresie organizacji i trybu pracy izb pierwszych, rozpatrywane przez pryzmat zasady federalizmu. W procesie badawczym szczególną uwagę należało więc zwrócić na te aspekty przedmiotowego zagadnienia, które są istotne z punktu widzenia federalnego ustroju terytorialnego, z czego wynikała konieczność zbadania kwestii bezpośredniego lub pośredniego wpływu podmiotów federalnych, ewentualnie uwzględnienie tych podmiotów w funkcjonowaniu izb i ich organów, z zastrzeżeniem, iż kwestiom dotyczącym wpływu zasady federalizmu na realizowanie funkcji izb pierwszych federacji zostały poświęcone odrębne rozdziały tego opracowania.

2. Wybory do izb pierwszych

2.1. Austria

Regulacja wyborów do izby pierwszej parlamentu austriackiego jest rozbudowana, co koresponduje ze specyfiką całej Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii.⁶ Zgodnie z art. 26 ust. 1 tej konstytucji Rada Narodowa jest wybierana przez naród federacji w wyborach równych, bezpośrednich, wolnych, w osobistym i tajnym głosowaniu mężczyzn i kobiet, którzy w dniu wyborów mają ukończone 16 lat (bierne prawo wyborcze od 18 lat),⁷ według zasady proporcjonalności. Wynika więc z tego wyraźnie przedstawicielski charakter tej izby. W kontekście przedmiotu opracowania istotny jest podział terytorium federacji na okręgi wyborcze (te z kolei dzielą się na regionalne dystrykty wyborcze), których granice nie mogą przecinać granic krajów związkowych (art. 26 ust. 2). Równie ważna jest w tym przypadku wyborcza zasada równości materialnej, zgodnie z którą liczba deputowanych przy-

5 Por. K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 29-30.

6 W pozostałym zakresie postanowienia dotyczące postępowania wyborczego znajdują się w austriackiej ordynacji wyborczej do Rady Narodowej (art. 26 ust. 8). Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates (Nationalrats-Wahlordnung 1992 – NRO) z 4 sierpnia 1992 r., BGBl. Nr. 471/1992, dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001199> [dostęp 14.09.2018].

7 Od 2008 roku. Zob. K. Prokop, *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 9, s. 108-109.

padająca na wyborców w okręgu wyborczym jest określana w proporcji do liczby zamieszkujących dany okręg obywateli. Liczba mandatów przypadających na jeden okręg wyborczy wynika z podzielenia liczby uprawnionych do głosowania przez liczbę deputowanych do Rady Narodowej (183). Przez uzyskaną w ten sposób normę przedstawicielstwa dzieli się następnie liczbę obywateli zamieszkujących dany okręg wyborczy. Uzyskana liczba całkowita wskazuje liczbę mandatów, a te mandaty, które nie zostałyby w ten sposób rozdzielone, trafiają do okręgów, w których poszczególnym liczbom całkowitym towarzyszyły najwyższe ułamki (do trzeciego miejsca po przecinku). Zgodnie z austriacką ordynacją wyborczą aktualnie zostało wyodrębnionych dziewięć okręgów wyborczych, w których liczba mandatów waha się od 7 do 36. Warto jednak odnotować, że zgodnie z tą ustawą proces alokacji mandatów osłabia znaczenie krajów związkowych jako okręgów wyborczych, gdyż alokacja mandatów (zasada proporcjonalności, metody Hare'a/D'Hondta, 4% próg wyborczy) odbywa się na trzech poziomach – wspomnianych regionalnych dystryktów wyborczych,⁸ okręgowym (krajów związkowych) i federalnym, a partie zgłaszają odrębne listy wyborcze na każdy z tych poziomów.⁹

W wyborach do Rady Narodowej w Austrii mandaty zdobywają duże partie wystawiające swoich kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych. Biorą w nich udział – jednak bez powodzenia – także partie konkurujące w pojedynczych landach. W wyborach, które odbyły się w 2017 roku, Federalna Komisja Wyborcza zarejestrowała łącznie 16 komitetów wyborczych. Sześć z tych komitetów startowało w pojedynczych okręgach wyborczych, ale żaden nie zdobył więcej niż kilkaset głosów, co oczywiście nie pozwoliło na zdobycie jakichkolwiek mandatów.¹⁰ Podobna sytuacja miała miejsce we wcześniejszych wyborach, które od lat są zdominowane przez kilka partii politycznych o zasięgu federalnym.¹¹

2.2. Belgia

Konstytucyjne określenie pozycji ustrojowej izby pierwszej w Królestwie Belgii oraz dokonywania sposobu kształtowania jej składu dostarcza szeregu argumentów co do jej charakteru. Izba Reprezentantów jest bowiem zgodnie z konstytucją wybierana bezpośrednio przez obywateli (art. 61) na zasadzie proporcjonalności (art. 62), której dookreślenie znajduje się w ustawie. Sposób wyboru Izby Reprezentantów w Królestwie Belgii odzwierciedla normę zawartą w art. 42 konstytucji,

⁸ Aktualnie istnieje 39 dystryktów wyborczych.

⁹ O procesie rozdziału mandatów i głosach preferencyjnych zob. H. Widder, Rada Narodowa, [w:] *Parlament Republiki Austrii*, H. Schambeck (red.), przeł. B. Banaszak, Warszawa 1997 s. 55-56.

¹⁰ W wyborach parlamentarnych w 2017 roku brała udział Wolna Partia Salzburga (Freie Partei Salzburg), jednak nie jest to partia o charakterze regionalnym, a prawicowa i nieco populistyczna partia działająca na poziomie federalnym. Powstała w czerwcu 2015 r. w wyniku rozłamu w Austriackiej Partii Wolności, której kolebką są Karyntia i Salzburg.

¹¹ Wyniki wyborów do austriackiej Rady Narodowej dostępne na stronie austriackiego ministerstwa spraw wewnętrznych pod adresem <http://www.bmi.gv.at/412/> [dostęp 27.03.2018].

zgodnie z którą członkowie obydwu izb reprezentują naród, a nie tylko tych, którzy ich wybrali.

Konstytucja Królestwa Belgii z racji specyfiki kompozycji tej federacji nie opiera się wyłącznie na federalnym podziale terytorialnym do celów określenia granic okręgów wyborczych. Kwestii związanych z alokacją mandatów dotyczy art. 63 belgijskiej konstytucji, w którym wyrażono, choć nie literalnie, sposób realizacji materialnego aspektu zasady równości. W konstytucji pojawia się kluczowe w tej kwestii określenie „dzielnik federalny”. Termin ten odnosi się do współczynnika określającego ilość mandatów przypadających na okręg wyborczy, bowiem każdy posiada tyle mandatów, ile razy liczba jego mieszkańców mieści w sobie rzeczony dzielnik federalny, który otrzymuje się, dzieląc liczbę mieszkańców Królestwa przez sto pięćdziesiąt.¹² Rozdziału mandatów między okręgi wyborcze, proporcjonalnie do liczby mieszkańców, dokonuje król na podstawie liczby mieszkańców każdego okręgu wyborczego ustalonej co dziesięć lat w drodze spisu ludności.¹³ Konstytucja nie zawiera jednak żadnych wskazówek, które odzwierciedlając federalną strukturę państwa, determinowałyby ukształtowanie mapy okręgów wyborczych. Odsyła w tym zakresie do ustawy, którą jest Kodeks wyborczy.¹⁴ Zgodnie z tą ustawą państwo podzielone jest na 11 okręgów wyborczych, które pokrywają się obecnie z granicami prowincji (z wyjątkiem Brukseli), co w praktyce powoduje, że w jednym okręgu wyborczym nie znajdują się wyborcy z różnych części składowych federacji. Jedynie w tym kontekście można dostrzec wpływ federalnej struktury państwa na kształt okręgów wyborczych. Można więc wskazać „walońskie” oraz „flamandzkie” okręgi wyborcze, którymi są prowincje w obu częściach składowych federacji. Będąca ważną osią polityki belgijskiej rywalizacja pomiędzy Flamandami oraz Walonami nie może się bowiem odbywać w okręgach o heterogenicznym charakterze.¹⁵

Tytułem uzupełnienia należy dodać, że w okręgach tych wybiera się deputowanych w liczbie obliczonej wspomnianym dekretem królewskim stosownie do wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych. Aktualnie w okręgach wybiera się od 4 (okręg Luksemburg) do 24 (okręg Antwerpia) reprezentantów, a mandaty rozdziela się przy użyciu metody D’Hondta, choć przy zastosowaniu wielu specyficznych rozwiązań wynikających z belgijskiego Kodeksu wyborczego, które z jednej strony sprawiają, że system ten można określić jako dość skomplikowany, ale z drugiej strony otwierający reprezentację polityczną także na mniejsze podmioty (np. próg wybor-

12 Pozostałe mandaty przydzielane są okręgom wyborczym posiadającym najwyższą resztę ludności niereprezentowanej.

13 Ostatni dekret królewski w tej sprawie został wydany 31 stycznia 2013 (publ. w *Moniteur belge* z dnia 14 lutego 2013 r.).

14 Code Electoral z dnia 12 kwietnia 1894 roku, M.B. 1894041255, s. 1121. Tekst Kodeksu jest dostępny za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1894/04/12/1894041255/justel> [dostęp 8 marca 2018].

15 Por. R. Klepka, *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii. Analiza porównawcza*, Warszawa 2013, s. 166.

czy 5%, ale obliczany na poziomie okręgu). Także w zakresie pozostałych rozwiązań belgijskiego prawa wyborczego dotyczącego Izby Reprezentantów autor nie dostrzega uregulowań, które należałoby uwzględnić w rozważaniach odnoszących się do przedmiotu tego opracowania. Są to regulacje zmierzające do zapewnienia reprezentacji politycznej suwerena.

Rozwiązania normatywne zastosowane w specyfice politycznej Królestwa Belgii przynoszą specyficzny efekt. Rywalizacja następuje niemalże odrębnie w obu częściach federacji, bowiem w Walonii rywalizują partie walońskie, a we Flandrii flamandzkie. W tym sensie wszystkie partie belgijskie mają regionalny charakter, bowiem utożsamiają się z jedną lub drugą częścią federacji, a kwestie związane z odrębnością obu części są jednymi z głównych elementów programowych. Zjawisko to uwidacznia się wyraźnie w sytuacji, gdy w jednym terminie odbywają się wybory do Izby Reprezentantów oraz do parlamentów części składowych, jak miało to miejsce w 2014 roku.¹⁶ W wyborach konkuruje kilkadziesiąt (!) list wyborczych, w tym kilkanaście na poziomie federalnym, które zwykle zdobywają mandaty,¹⁷ co powoduje spore rozbieżności i trudności w powoływaniu rządu.¹⁸

2.3. Niemcy

W Republice Federalnej Niemiec, zgodnie z Ustawą Zasadniczą (art. 38 ust. 1), deputowani do Bundestagu wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych. Jest to typowa izba przedstawicielska, co zresztą konstytucja wyraźnie stwierdza w odniesieniu do deputowanych, których określa przedstawicielami całego narodu.¹⁹ Niemiecka konstytucja nie zawiera precyzyjnych wskazań co do kształtu okręgów wyborczych, jednak należy zwrócić uwagę na to, że skoro mają to być wybory równe, narzuca to taki sposób dokonania podziału federacji na okręgi wyborcze, który uwzględniając liczbę wyborców zamieszkujących określone terytoria, zapewni uzyskanie materialnego aspektu zasady równości. Wobec tego, że na poziomie konstytucyjnym nie przesądzono metody kształtowania okręgów wyborczych, możliwe są różne rozwiązania w tym zakresie. Aktualnie wybory odbywają na podstawie federalnej ordynacji wyborczej z 7 maja 1956 r.²⁰

16 Przeprowadzono wtedy jednocześnie wybory do Parlamentu Europejskiego, przez co wybory były nazywane „superwyborami”.

17 W wyborach przeprowadzonych w 2014 roku mandaty zdobyło 13 partii politycznych, w wyborach przeprowadzonych w 2010 roku – 12 partii politycznych, w wyborach przeprowadzonych w 2007 roku – 11 partii politycznych.

18 Wyniki wyborów przeprowadzonych w 2014 roku, a także wcześniejszych dostępne na belgijskim portalu rządowym poświęconym kwestiom wyborczym: http://polling2014.belgium.be/en/cha/results/results_tab_CKR00000.html [dostęp 29.03.2018].

19 Ponadto w tym samym przepisie konstytucja zakazuje wiązania deputowanych zleceniami oraz wytycznymi, nakazując im kierować się wyłącznie własnym sumieniem, co poza tradycyjnym rozumieniem idei mandatu wolnego może nabierać dodatkowego kontekstu z punktu widzenia wiązania deputowanych z krajem związkowym i reprezentacji interesów właśnie kraju związkowego, a nie całego narodu.

20 Bundeswahlgesetz z 7 maja 1956 r., w wersji ogłoszonej 23 lipca 1993 r. (BGBl. I S. 1288, 1594), dostępna za pośrednictwem elektronicznego systemu informacyjnego Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości i Ochro-

Ustalanie kształtu okręgów wyborczych odbywa się z poszanowaniem granic krajów związkowych, ale także w miarę możliwości granic innych jednostek podziału terytorialnego. Poszczególne okręgi wyborcze powinny mieć porównywalną liczbę ludności (dopuszczalne są odstępstwa do 15%, przy odstępstwach sięgających 25% okręgi wyborcze ustala się na nowo), a liczba okręgów w kraju związkowym powinna być dostosowana do liczby mieszkańców kraju. Zauważalne są znacznie dysproporcje liczby mandatów w poszczególnych podmiotach federacji – w Bremie są dwa okręgi wyborcze, w Kraju Saary cztery okręgi wyborcze, podczas gdy w Nadrenii Północnej – Westfalii jest ich aż 64.

Rozdział mandatów (co najmniej 598) w okręgach wyborczych ma charakter częściowo większościowy, a częściowo proporcjonalny. W pierwszej fazie w jednomandatowych okręgach wyborczych rozdziela się połowę mandatów na zasadzie większości względnej, a następnie dokonuje się rozdziału mandatów na zasadzie proporcjonalnej (od 2009 metoda Sainte-Laguë), uwzględniając jednak liczbę mandatów rozdysponowanych w pierwszej fazie.²¹ Możliwe kandydowanie w okręgach jednomandatowych umożliwia reprezentację różnego rodzaju mniejszościom, w tym także potencjalnie reprezentantom interesów terytorialnych. Jednak w praktyce są to najczęściej kandydaci zgłaszani przez partie polityczne i tacy kandydaci zwykle wygrywają. Trudno zatem przyjąć, że niemiecki system wyborczy w tym zakresie prowadzi do reprezentacji interesów terytorialnych krajów związkowych. Rolę dużych partii politycznych zwiększa także pięcioprocentowa klauzula zaporowa oraz mechanizm mandatów nadwyżkowych. Rozwiązania normatywne umożliwiają jednak konkurencję partii reprezentującej interesy kraju związkowego z partiami ogólnoniemieckimi.

W wyborach do niemieckiego Bundestagu bierze udział relatywnie dużo partii politycznych. W wyborach przeprowadzonych w 2017 roku skutecznie zarejestrowano 34 ugrupowania, które rywalizowały na poziomie landów, z czego 15 partii politycznych zarejestrowało swoje listy w jednym lub maksymalnie w czterech landach. Ponadto 8 partii politycznych zgłosiło swoich kandydatów w pojedynczych jednomandatowych okręgach wyborczych. Mandaty zdobyło jednak tylko siedem ugrupowań, w tym zasługująca na szczególną uwagę, wystawiająca swoje listy wyłącznie w Bawarii, Unia Chrześcijańsko-Społeczna w Bawarii (CSU), która ściśle współpracuje z ogólnoniemiecką Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną (CDU), która nie wystawia swoich kandydatów w tym kraju związkowym. Unia Chrześcijańsko-Społeczna, pomimo, że zdobywa mandaty tylko w jednym landzie, nie odgrywa wyłącznie roli bawarskiej partii regionalnej, a w swoim programie odwołuje się tak-

ny Konsumentów: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/> [dostęp 10.06.2018].

21 M.G. Schmidt, *Das Politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München 2011, s. 147-150; R. Balicki, K. Piech, *Zasady podziału władzy w Niemczech*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 1, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016, s. 181.

że do celów stojących przed całą federacją.²² Co prawda na niemieckiej scenie politycznej są obecne także inne partie o zasięgu i charakterze regionalnym, takie jak np. stojąca na straży państwowości bawarskiej Partia Bawarska (Bayernpartei), jednak ich rola nie jest obecnie znacząca.

2.4. Rosja

Konstytucja Federacji Rosyjskiej jest dość lakoniczna w przedmiocie prawa wyborczego. W art. 96 ust. 2 rosyjskiej ustawy zasadniczej, po stwierdzeniu, że Duma Państwowa wybierana jest na okres pięciu lat, znalazło się odesłanie do ustaw federalnych, które mają określić tryb tworzenia Rady Federacji i tryb wyboru deputowanych do Dumy Państwowej. Treść art. 94 konstytucji, zgodnie z którym Zgromadzenie Federalne – parlament Federacji Rosyjskiej – jest przedstawicielskim i ustawodawczym organem Federacji Rosyjskiej, przesądza o przedstawicielskim charakterze Dumy. Jest to konsekwencją art. 3 konstytucji, deklarującego zasadę suwerenności ludu, gdzie zasadę demokracji przedstawicielskiej odniesiono generalnie do organów władzy państwowej oraz organów samorządu terytorialnego (art. 3, ust. 2). W art. 3 ust. 3 stwierdzono ponadto, iż najwyższym bezpośrednim wyrazem władzy ludu są referendum i wolne wybory. Z zestawienia tych postanowień z powoływaniem powyżej art. 96 ust. 2, w którym jest mowa o tworzeniu Rady Federacji i o wyborze deputowanych do Dumy Państwowej, wynika, iż tym samym ustrojodawca nadał Dumie charakter organu reprezentacji politycznej suwerena zamknął możliwość jakiegokolwiek „tworzenia” rosyjskiej izby pierwszej w miejsce wyborów. W konstytucji tej nie występują jednak żadne wskazania co do tworzenia okręgów wyborczych ani inne normy regulujące sposób przeprowadzenia wyborów. Aktualnie jest to przedmiotem federalnej ustawy o wyborach deputowanych Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej z 22 lutego 2014 r.,²³ na podstawie której odbyły się w Rosji wybory w dniu 18 września 2016 roku (połączone z wyborami regionalnymi). Ordynacja wyborcza przywróciła zasadę obdziania połowy z 450 miejsc w Dumie Państwowej w głosowaniu w okręgach jednomandatowych (system większościowy) oraz drugiej połowy na podstawie wyników głosowania na federalne listy partyjne (system proporcjonalny), przy uwzględnieniu 5% progu wyborczego.²⁴

Wart odnotowania jest przy tym mechanizm tworzenia okręgów jednomandatowych (art. 12 ustawy o wyborach deputowanych Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego FR). Granice jednomandatowych wyborczych okręgów są bowiem ustalane na podstawie liczby wyborców zamieszkujących poszczególne podmioty FR

22 Program CSU dostępny na stronie <http://csu-grundsatzprogramm.de/> [dostęp 28.03.2018].

23 Федеральный Закон о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 февраля 2014 г., N 20-ФЗ. Tekst ustawy dostępny na oficjalnym rosyjskim rządowym portalu informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171479> [dostęp 15.03.2018].

24 Por. J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, How Federal..., s. 381.

przy zastosowaniu normy przedstawicielstwa uzyskiwanej jako wynik dzielenia całkowitej liczby wyborców zarejestrowanych w FR przez całkowitą liczbę okręgów jednomandatowych. W granicach każdego podmiotu federacji tworzy się następnie taką liczbę okręgów wyborczych, która odpowiada liczbie, jaką ta norma przedstawicielstwa mieści się w liczbie wyborców zamieszkujących dany podmiot federacji. Przy ustalaniu liczby okręgów przypadających na poszczególne podmioty federacji bierze się pod uwagę także zasadę, że te podmioty FR, w których liczba zarejestrowanych wyborców stanowi mniej niż jedną normę przedstawicielstwa, są jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Nie jest tym samym dozwolone tworzenie jednomandatowego okręgu wyborczego z terytoriów dwóch lub więcej podmiotów FR, a co najmniej jeden okręg jednomandatowy musi być ustanowiony na terytorium każdego z tych podmiotów. W kategoriach poszanowania podmiotowości poszczególnych składowych federacji należy rozważać przy tym zasadę, iż w nazwie jednomandatowego okręgu wyborczego powinna znaleźć się nazwa odpowiedniego podmiotu federacji. System jednomandatowych okręgów wyborczych jest opracowywany przez Centralną Komisję Wyborczą Federacji Rosyjskiej, przedkładany Dumie Państwowej i zatwierdzany w formie ustawy federalnej na okres 10 lat. Mechanizm ten łączy więc w sobie realizację zasady równości materialnej przy jednoczesnej, priorytetowo traktowanej gwarancji zapewnienia każdemu podmiotowi federacji przynajmniej jednomandatowej reprezentacji w Dumie Państwowej. Mandaty w okręgach jednomandatowych są przydzielane na zasadzie większości zwykłej (art. 87 ust. 7 ustawy o wyborach deputowanych Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego FR). Druga połowa mandatów jest rozdzielana na poziomie federalnym. Zgodnie z art. 13 ustawy Federalny Okręg Wyborczy obejmuje całe terytorium Federacji Rosyjskiej i jest polem rywalizacji partii politycznych, które jako jedyne są uprawnione do zgłaszania federalnych list wyborczych. Obowiązuje metoda Hare'a-Niemeyera (art. 89 ustawy o wyborach deputowanych Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego FR).

W wyniku wyborów przeprowadzonych do Dumy Państwowej w 2016, poza deputowanymi z ogólnorosyjskich partii politycznych, dostał się zaledwie jeden deputowany niezależny, startujący w okręgu jednomandatowym, co i tak jest godne odnotowania, jako że w wyborach do Dumy, począwszy od 2007 roku, mandaty są dzielone wyłącznie pomiędzy duże ogólnorosyjskie partie polityczne, podczas gdy w wyniku wyborów przeprowadzanych w latach 1995, 1999, 2003 do niższej izby parlamentu licznie dostawali się deputowani niezależni i partie mniejszościowe (odpowiednio 122, 154, 95 mandatów).²⁵ Niewątpliwie wpływ na to miała

25 Jak piszą Irina Busygina i Andreas Heinemann-Grüder, liczba partii politycznych sukcesywnie się zmniejsza, a co ważniejsze, od 2001 roku w wyborach w Rosji nie mogą uczestniczyć partie regionalne, co zostało zabronione przepisami prawa, a co dodatkowo powierzył Trybunał Konstytucyjny. I. Busygina, A. Heinemann-Grüder, Russian Federation, [w:] *Diversity and unity in federal countries*, L. Moreno, C. Colino, J. Kincaid (red.), Montreal, Kingston, London, Itaka 2010, s. 271-272.

nowelizacja ustawy o partiach politycznych, która przyniosła w 2001 r. zakaz działalności partii politycznych o bazie programowej i członkostwie opartym na kryteriach zawodowych, rasowych, narodowościowych oraz religijnych. Spowodowało to w kolejnych latach rozwiązanie wielu partii regionalnych, co wraz ze wzmożoną aktywnością regionalną rządzącej proputinowskiej partii Jedna Rosja było kolejnym czynnikiem procesu centralizacji politycznej państwa.²⁶ Biorąc powyższe pod uwagę, decydujący wpływ na rozważany w kontekście niniejszego opracowania kształt Dumy Państwowej miała więc ordynacja wyborcza – przy niezmienionej treści stosownych przepisów konstytucyjnych, a także normatywne zmiany w zakresie ograniczającym zasadę pluralizmu politycznego.²⁷

2.5. Szwajcaria

Również Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej traktuje izbę pierwszą – Radę Narodową – jako typowy organ przedstawicielski. Deputowanych wybiera naród na kadencję czteroletnią w wyborach bezpośrednich na zasadzie proporcjonalności (art. 149 ust. 2). W przypadku Szwajcarii kantony są odrębnymi okręgami wyborczymi, w których ilość mandatów zależy od liczby mieszkańców, przy czym każdy kanton ma co najmniej jeden mandat.²⁸ W treści konstruowanej zasady równości materialnej dostrzegalne jest więc odstępstwo będące wpływem federalnej struktury państwa, które zabezpiecza przed sytuacją, w której z powodów demograficznych na kanton (okręg wyborczy) nie przypadłaby nawet jeden przedstawiciel. Nabiera to szczególnego znaczenia w kontekście wspomnianej wyżej normy określającej każdy kanton jako odrębny okręg wyborczy, co tym samym uniemożliwia połączenie np. dwóch kantonów w jeden okręg wyborczy. Szwajcarska ordynacja wyborcza, czyli ustawa federalna z 17 grudnia 1976 r. o prawach politycznych,²⁹ zawiera dość złożoną procedurę, ustalającą liczbę mandatów przypadających na jeden okręg wyborczy (art. 16-17 ustawy o prawach politycznych), której zastosowanie prowadzi aktualnie do tego, że obok jednomandatowych okręgów wyborczych (kanton Uri) występują okręgi, w których wybiera się kilkudziesięciu przedstawicieli (najwięcej, bo aż 34 w kantonie Zurich). Jest to wynikającym z federalnej struktury państwa uprzywilejowaniem najmniejszych kantonów, które w przypad-

26 A. Konitzer, S.K. Wegren, *Federalism and Political Recentralization in the Russian Federation: United Russia As the Party of Power*, "Publius: The Journal of Federalism" 2006, vol. 36 (4), s. 503-522; N. Douglas, "De-federalisation" vs. democratisation..., s. 25-27; J. Matwiejuk, *Rosja...*, s. 292-294.

27 Wyniki wyborów dostępne na stronie internetowej Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej pod adresem <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> [dostęp 28.03.2018].

28 Co jak piszą C. Church i P. Dardanelli, również ustanawia silną podstawę kantonalną dla szwajcarskiej izby przedstawicielskiej. C. Church, P. Dardanelli, *The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU*, "Regional and Federal Studies" 2011, vol. 15, nr 2, s. 174.

29 Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) z 17 grudnia 1976 r. (AS 1978, s. 688). Tekst ustawy dostępny na oficjalnym szwajcarskim rządowym portalu informacji prawnej: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19760323/index.html#fn-#a2-1> [dostęp 1.04.2018].

ku precyzyjnego zachowania zasady równości materialnej nie miałyby ani jednego przedstawiciela w Radzie Narodowej.³⁰

Przegląd szwajcarskiego prawa wyborczego, z punktu widzenia przedmiotu opracowania, nakazuje zwrócić uwagę jeszcze na kilka kwestii. Odnotować należy, iż pomimo że pierwsze skrzypce w procesie zgłaszania kandydatów na deputowanych mają partie polityczne, a warunki proceduralne w ich przypadku są wyraźnie łagodniejsze (zwolnienie z obowiązku zbierania podpisów na potrzeby zgłoszenia listy), to wymagania odnośnie zgłaszania list kandydatów są i tak na tyle liberalne (wymagane jest zebranie kilkuset podpisów w skali kantonu, zależnie od liczby wybieranych w danym kantonie deputowanych – art. 23-24 ustawy o prawach politycznych), że umożliwia to dość łatwy start w wyborach mniejszych podmiotów politycznych, co zresztą sprzyja także ich powstawaniu. Koresponduje z tym cecha szwajcarskiego sposobu obliczania liczby uzyskanych mandatów – brak progów wyborczych na poziomie federalnym oraz kantonalnym, co oczywiście sprzyja większej proporcjonalności tego systemu, a także stwarza indywidualnym kandydatom oraz nieco mniej znaczącym podmiotom politycznym formalną możliwość konkurencji z większymi partiami politycznymi. Z drugiej jednak strony, stosowana w okręgach wielomandatowych metoda Hagenbacha-Bischoffa (art. 43-46 ustawy o prawach politycznych) faworyzuje duże partie polityczne.³¹ Wart odnotowania jest system głosowania, określany jako *panachage* (czyli układanie pióropusza), który daje większe możliwości wyborcom w zakresie realizacji ich preferencji wyborczych. Jednak trudno go uznać za cechę preferującą kandydatów silniej identyfikujących się z danym kantonem, jako że wyborcy mogą równie dobrze, korzystając z mechanizmów *panachage*, zwiększać siłę głosu oddanego na kandydata z listy partii politycznej o charakterze ogólnokrajowym.

W wyborach do szwajcarskiej Rady Narodowej rywalizują ogólnoszwajcarskie partie polityczne, a partie o charakterze regionalnym odgrywają na scenie politycznej raczej marginalną rolę, choć od czasu do czasu udaje się im się zdobyć pojedyncze mandaty. Przykładem opartym na wynikach ostatnich wyborów z 2015 roku są być Liga Tizino (2 mandaty)³² oraz Ruch Obywateli Genewy (1 mandat)³³. Wspomniane uprzednio dość liberalne wymogi zgłaszania list kandydatów do Rady Narodowej sprzyjają powstawaniu nowych partii politycznych, co jak pisze Rafał Klepka, odpowiada daleko idącej decentralizacji szwajcarskich partii politycznych, w których decydujący głos co do zgłaszania kandydatów mają zarządy kantonalne, a nie

30 Liczba ludności najmniej ludnego kantonu Szwajcarii Appenzell Innerrhoden to około 15 tys., podczas gdy najludniejszy kanton Zurych, zamieszkuje ponad 1,2 mln mieszkańców.

31 W okręgach jednomandatowych zastosowanie znajduje większość zwykła.

32 Lega dei Ticinesi (wł.) – eurosceptyczna partia regionalna o charakterze konserwatywnym, jedna z czterech głównych sił politycznych w kantonie Tizino.

33 Mouvement Citoyens Genevois (fr.) – partia o charakterze kantonalnym, będąca istotną siłą polityczną w kantonie Genewa. W jej programie dominują hasła populistyczne, stoi w opozycji wobec innych partii szwajcarskich.

federalne.³⁴ Szwajcarski system wyborczy umożliwia tym samym zdobycie pojedynczych mandatów do Rady Narodowej zwykle także kilku innym mniejszym ugrupowaniom (poza wspomnianymi powyżej dwiema partiami).³⁵

3. Status deputowanych izb pierwszych

3.1. Austria

Analizując z punktu widzenia tematu badawczego status ustrojowy deputowanych austriackiej Rady Narodowej, podstawowym determinantem jest przedstawicielski charakter samej Rady Narodowej, wybieranej przez Naród i reprezentującej interesy austriackiego suwerena.³⁶ Wyznacza to oczywiście ustrojową rolę i zadania członków tego organu kolegialnego i tym samym na poziomie pryncypiów limituje możliwość reprezentowania interesów części składowych federacji. Odpowiada temu przewidziana w art. 56 ust. 1 austriackiej konstytucji formuła mandatu wolnego.³⁷ Zgodnie z tym przepisem członkowie Rady Narodowej w wykonywaniu swoich funkcji nie są związani żadnymi instrukcjami, co oznacza, że wyklucza to działanie deputowanych wybranych na terytoriach poszczególnych podmiotów federacji w sposób dyktowany im przed tych wyborców lub władze podmiotów federacji. Członkowie Rady Narodowej objęci są ponadto zasadą niełączenia mandatu z mandatem któregoś z pozostałych ciał przedstawicielskich (art. 59),³⁸ co powinno być rozumiane jako zakaz jednoczesnego wykonywania mandatu deputowanego Rady Narodowej z mandatem Rady Federalnej, także z mandatem któregoś z landtagów. Ponadto ustawa federalna o niepołączalności i transparentności³⁹ jednoznacznie wskazuje w art. 1, że dotyczy m.in. członków Rady Narodowej, Rady Federalnej oraz landtagów i przewiduje różnego rodzaju ograniczenia i obowiązki sygnalizacyjne dotyczące łączenia funkcji, w tym także mandatu członka Rady Narodowej z działalnością zawodową w organach regionalnych (zob. art. 6a ustawy o niepołączalności i transparentności). Członkowie Rady Narodowej, zgodnie z konstytucją austriacką, nie mogą ponadto pełnić funkcji prezydenta państwa (art. 61 ust. 1), a także wchodzić w skład innych organów władzy publicznej, takich jak: Sąd Naj-

34 R. Klepka, *Parlament w państwie...*, s. 169.

35 Wyniki wyborów do Rady Narodowej publikowanych przez szwajcarski Federalny Urząd Statystyczny: http://www.politik-stat.ch/nrw2015CH_de.html [dostęp 21.03.2018].

36 P. Sarnecki, *System konstytucyjny...*, s. 49.

37 Zob. m.in. B. Gawlik-Wiktor, *Rola Parlamentu Federalnego w ustroju konstytucyjnym Republiki Austrii*, [w:] *Parlamente państw europejskich*, J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), Kraków 2005, s. 238 i literatura niemiecka tam powoływana. P. Czarny, *Immunitet parlamentarny w Austrii*, [w:] *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Rzeszów 2017, s. 24-25.

38 Dodatkowo zasada *incompatibilitas* dotycząca deputowanych jest zawarta w art. 61 ust. 1 austriackiej konstytucji, zgodnie z którym prezydent federalny nie może w okresie swojej działalności urzędowej zasiadać w jakimkolwiek ciele przedstawicielskim i wykonywać żadnego innego zawodu.

39 *Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz (Unv-Transparenz-G))*, BGBl. Nr. 330/1983, dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/Geltende-Fassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000756> [dostęp 27.03.2018].

wyższy (art. 92 ust. 2), Federalny Sąd Administracyjny, Trybunał Administracyjny, krajowe sądy administracyjne (art. 134 ust. 5)⁴⁰ oraz Trybunał Konstytucyjny (art. 147 ust. 4),⁴¹ czy Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, określany czasem również jako Adwokatura Ludowa (art. 148g ust. 5). Nie można także łączyć mandatu z funkcją Prezesa Trybunału Obrachunkowego (art. 122 ust. 5).

Nie oznacza to jednak zakazu łączenia mandatu członka Rady Narodowej z zatrudnieniem w służbie publicznej. Konstytucja austriacka gwarantuje osobom ubiegającym się o mandat w Radzie Narodowej potrzebny urlop, a już po uzyskaniu mandatu zapewnia, na jej wniosek, zwolnienie częściowo lub całkowicie od pełnienia obowiązków zawodowych na czas potrzebny do wykonywania mandatu, a także ochronę zatrudnienia na dotychczasowym lub równorzędnym stanowisku (art. 59a). Dla kontroli wynagrodzeń osób zatrudnionych w służbie publicznej, które zostały wybrane do Rady Narodowej (a także Rady Federalnej), tworzy się specjalną komisję przy Kancelarii Parlamentu, której skład odzwierciedla federalną strukturę terytorialną państwa. Do komisji tej należą bowiem: przedstawiciel imiennie wyznaczony przez każdego z przewodniczących Rady Narodowej, dwaj przedstawiciele wyznaczeni przez przewodniczącego Rady Federalnej za zgodą wiceprzewodniczącego, jeden członek, który wcześniej sprawował urząd sędziego, ale także dwaj przedstawiciele krajów oraz dwaj przedstawiciele gmin (art. 59b ust. 1 konstytucji). Przedstawiciele krajów mianuje prezydent federalny, przy czym rząd federalny, składając propozycje (art. 67 konstytucji), jest związany w tym przypadku wspólną propozycją naczelników krajów (art. 59 b konstytucji).

Niezależność finansową austriackim deputowanym zapewnia zgodnie z ustawą federalną o uposażeniu najwyższych organów federacji, członków rad federalnych oraz krajowych⁴² stosunkowo wysokie jak na standardy austriackie wynagrodzenie (art. 2 ust. 1 ustawy – 120 tys. euro rocznie) oraz inne wpływy związane z działalnością parlamentarną, np. koszty podróży, koszty biurowe, środki na zatrudnienie dwóch asystentów. Pozwala to na uznanie, że austriaccy deputowani sprawują mandat zawodowy.

Odnosząc się do przepisów dotyczących immunitetu parlamentarnego w Austrii, wypada za Piotrem Czarnym powtórzyć, że regulacja dotycząca tej kwestii jest

40 Od 2014 r. w Austrii funkcjonuje nowy model dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, na który składają się sądy administracyjne pierwszej instancji dla każdego kraju oraz dwa federalne sądy administracyjne pierwszej instancji. Dotychczasowy Trybunał Administracyjny został sądem drugiej instancji. Reforma zlikwidowała senaty administracyjne. Na temat reformy sądownictwa administracyjnego w Austrii, zob. A. Krawczyk, Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 31-46; D. Gut, Model postępowania sądowniczoadministracyjnego w Austrii, „Młody Jurysta” 2017, nr 2, s. 3-18.

41 Niepółczalność trwa do końca kadencji organu przedstawicielskiego także w przypadku wcześniejszej rezygnacji z mandatu.

42 Bundesgesetz über die Bezüge der obersten Organe des Bundes, der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates (Bundesbezügegesetz – BBezG), BGBl. I Nr. 64/1997, dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001475> [dostęp 3.07.2018].

„stosunkowo rozbudowana i w wielu punktach dość drobiazgową.”⁴³ Członkowie Rady Narodowej na podstawie art. 57 korzystają z immunitetu materialnego (określanego w Austrii jako immunitet zawodowy lub indemnitet) oraz immunitetu formalnego (określanego jako pozazawodowy). Ten pierwszy polega na tym, że deputowani nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za głosowania w ramach wykonywanej przez nich funkcji, a za ustne i pisemne wystąpienia odpowiadają tylko przed Radą.⁴⁴ Immunitet formalny polega natomiast na tym, iż członkowie Rady Narodowej mogą być aresztowani tylko za zgodą Rady, z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa. Również przeszukanie mieszkania członka Rady Narodowej wymaga zgody Rady. Warto jednak zwrócić uwagę na art. 57 ust. 3 austriackiej konstytucji, ponieważ zgodnie z tym przepisem, członkowie Rady Narodowej mogą być bez zgody Rady ścigani przez władze publiczne z powodu działań karalnych w przypadkach, gdy działania te w oczywisty sposób nie pozostają w związku z działalnością polityczną deputowanego. Jednakże właściwe władze powinny uzyskać rozstrzygnięcie Rady Narodowej o istnieniu tego rodzaju związku, jeśli zażąda tego zainteresowany deputowany lub jedna trzecia członków stałej komisji, której powierzono tego rodzaju sprawy. W przypadku złożenia takiego żądania należy natychmiast zaprzestać wszelkich działań śledczych lub takie działania przerwać.⁴⁵ Immunitet pozazawodowy, w odróżnieniu od zawodowego, ma charakter czasowy. Ochrona ustaje z dniem zebrania się nowo wybranej Rady Narodowej, a w przypadku organów Rady, które funkcjonują nadal, z chwilą zaprzestania wykonywania przez nie funkcji (art. 57 ust. 6 konstytucji).⁴⁶

Konstytucja austriacka zna ponadto pojęcie tzw. immunitetu rzeczowego, który polega na zwolnieniu z jakiegokolwiek odpowiedzialności za podawanie zgodnych z prawdą sprawozdań z jawnych obrad Rady Narodowej i jej komisji (art. 33). Dotyczy on jednak przede wszystkim osób trzecich, niebędących członkami parlamentu, w szczególności zaś przedstawicieli środków społecznego przekazu.⁴⁷

43 P. Czarny, Immunitet parlamentarny..., s. 24.

44 W 2014 roku konstytucjonalizacji poddano dwa wyjątki. Immunitetem zawodowym nie są objęte od tej pory urzędowe oskarżenia o oszczerstwo (zarzucanie innej osobie działania podlegającego karze i ściganego z urzędu albo naruszenie obowiązków urzędowych lub etyki zawodowej, wiedząc o tym, że zarzut jest fałszywy i przez to narażenie tej osoby na niebezpieczeństwo ścigania przez władze publiczne), a także niezgodne z prawem wykorzystywanie lub ujawnianie informacji zaklasyfikowanych jako tajne lub ściśle tajne. Zob. P. Czarny, Immunitet parlamentarny..., s. 30.

45 Jak pisze P. Czarny, powołując się na literaturę austriacką, od czasu reformy z 1979 r., kiedy wprowadzono takie ograniczenie, jego kształt jest specyfiką austriacką. Szerzej o tym P. Czarny, Immunitet parlamentarny..., s. 31-33.

46 Kwestie proceduralne dotyczące immunitetu zawiera § 10 Regulaminu Rady Narodowej. Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl. Nr. 410/1975, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000576> [dostęp 07.08.2018].

47 P. Czarny, Immunitet parlamentarny..., s. 27-28.

3.2. Belgia

Punktem wyjścia dla określenia statusu ustrojowego deputowanych belgijskiej Izby Reprezentantów jest art. 42 belgijskiej konstytucji, zgodnie z którym reprezentują oni naród, a nie tylko tych, którzy ich wybrali, co jest formą realizacji jednoznacznie wyrażonej w art. 33 zasady suwerenności narodu.⁴⁸ Tym samym Izba Reprezentantów jest – jak już wspomniano – izbą o charakterze przedstawicielskim, za pomocą której naród, jako suweren wykonuje swoją władzę. W oczywisty sposób nakreśla to ramy ustrojowe oceny roli ustrojowej członków tej izby, którzy sprawując mandat wolny, działają w interesie całego narodu.⁴⁹ Jednak specyfika belgijskiego federalizmu przekłada się na oryginalne rozwiązanie zawarte w art. 43 ust. 1 konstytucji, będące elementem kształtującym obraz deputowanych belgijskiej Izby Reprezentantów, które Krzysztof Prokop określa mianem osobliwości belgijskiego prawa parlamentarnego.⁵⁰ Zgodnie z tym przepisem członkowie każdej z izb dzielą się na grupy językowe: francuską i niderlandzką. Szczegółowe rozwiązania z tym zakresie zawiera ustawa z 3 lipca 1971 r. w sprawie podziału członków parlamentu na grupy językowe oraz zawierająca inne postanowienia dotyczące rad francuskiej wspólnoty kulturowej oraz flamandzkiej wspólnoty kulturowej (art. 1-2)⁵¹ oraz regulamin Izby Reprezentantów (art. 10).⁵² Zgodnie z tymi przepisami, na potrzeby przypadków wskazanych w konstytucji, deputowani są podzieleni na wspomniane grupy językowe zgodnie z zasadą terytorialności, tj. wybrani przez kolegia wyborców we francuskim regionie językowym oraz w okręgu Verviers tworzą francuską grupę językową, a wybrani przez kolegia wyborców we flamandzkim regionie językowym tworzą flamandzką grupę językową. Natomiast deputowani wybrani w kolegium wyborczym Brukseli są członkami tej grupy językowej, w zależności od tego, w jakim języku złożą ślubowanie. Jeżeli złożą te ślubowanie w kilku językach, decyduje, użyty jako pierwszy. Ma to swoje znaczenie we wskazanych w konstytucji przypadkach: np. przy głosowaniach, gdzie bierze się pod uwagę uzyskanie szczególnie obliczanej większości głosów, a także przy implementacji tzw. procedury alarmowej służącej ochronie praw grup językowych, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części tego rozdziału. Zważywszy ową przynależność do grup językowych, można przy

48 Art. 33: Wszelka władza pochodzi od Narodu.

49 K. Prokop, Immunitet parlamentarny w Belgii, [w:] Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich, S. Grabowska, J. Juchiewicz (red.), Rzeszów 2017, s. 40-41. Zob. także cytowana tam literatura.

50 K. Prokop, Zasady podziału władzy w Belgii, [w:] Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016, s. 60.

51 W dniu 26 marca 2005 r. konstytucyjna nazwa zgromadzeń wspólnot – „rada”, została zastąpiona nazwą – „parlament”. Nazwa „rada” w tytule ustawy pozostała bez zmian; Loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, M.B. nr 1971070301, s. 8449. Dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informacyjnego: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1971070330&table_name=loi [dostęp 8.05.2018].

52 Règlement de la Chambre des représentants de Belgique z 2 października 2003 r., M.B. 2003/18064, s. 48273, dostępny także na stronie Izby Reprezentantów: https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf [dostęp 1.10.2019].

tym rozważyć charakter mandatu deputowanych, który jest mandatem wolnym, ale jednocześnie z mocy konstytucji wiążącym deputowanego z określoną grupą wyborców. Brak przy tym jednak innych cech charakterystycznych dla mandatu imperatywnego, uzasadniających podważenie tezy o wolnym charakterze tego mandatu.

Deputowanych belgijskiej Izby Reprezentantów dotyczy wyrażona w art. 49-51 konstytucji oraz w art. 119 konstytucji zasada *incompatibilis*. Zgodnie z tymi przepisami deputowany izby pierwszej nie może być jednocześnie senatorem (art. 49), po przyjęciu nominacji ministerialnej musi zawiesić swój mandat (art. 50), a po przyjęciu dokonanego przez rząd federalny powołania na inne niż minister stanowisko płatne traci natychmiast swój mandat (art. 51). Deputowani nie mogą być więc sędziami czy urzędnikami,⁵³ jednak co do zasady mogą bez ograniczeń angażować się zawodowo w sektorze prywatnym. Kluczowa w kontekście przedmiotu badawczego regulacja zawarta jest w art. 119, znajdującym się w rozdziale IV belgijskiej konstytucji poświęconym wspólnotom i regionom. Zgodnie z tym przepisem mandatu członka parlamentu wspólnoty i regionu nie można łączyć z mandatem członka Izby Reprezentantów. Członkiem Izby Reprezentantów nie może być ponadto osoba zasiadająca w rządzie wspólnoty lub regionu.⁵⁴

Członkowie Izby Reprezentantów otrzymują dietę (*l'indemnité parlementaire, de facto* wynagrodzenie) w wysokości odpowiadającej wynagrodzeniu członka Rady Stanu, jakie otrzymuje on na początku swojej kariery (ok. 88 tys. euro rocznie), zryczałtowany zwrot wydatków w wysokości 28% diety, dodatki funkcyjne (np. 5% diety dla przewodniczącego komisji), a także przysługuje im szereg innych świadczeń socjalnych.⁵⁵ Deputowany może posiadać inne źródła dochodu (o ile nie narusza to zakazu niepołączalności), przy czym dochód, jaki otrzymuje on z tytułu innej działalności o charakterze politycznym, nie może przekraczać połowy jego diety, jaką otrzymuje jako deputowany. Ponadto przysługuje im na obszarze państwa prawo bezpłatnego korzystania ze wszystkich środków komunikacji eksploatowanych lub koncesjonowanych przez władze publiczne.⁵⁶ Jest im udostępnione biuro w budynku parlamentu oraz mogą zatrudnić asystenta opłacanego przez izbę.

53 Jednak urzędnik, który zostaje deputowanym nie rezygnuje z zajmowanego stanowiska, ale musi wziąć specjalny urlop „polityczny”.

54 A. Budzanowska, Parlament Federalny Belgii, [w:] *Parlamenty państw europejskich*, J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), Kraków 2005, s. 204-205. Zob. także informacja na stronie belgijskiego Senatu: http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.html#T.4.3 [dostęp 5.07.2018].

55 Zasady wynagradzania belgijskich deputowanych określa Statut du membre de la Chambre des représentants (Statut członków Izby Reprezentantów) dostępny na stronie internetowej tej izby pod adresem: http://www.la-chambre.be/kvvcr/pdf_sections/depute/Statut_du_membre_de_la_Chambre_des_representants.pdf [dostęp 5.07.2018].

56 Zob. art. 66 konstytucji belgijskiej, a także informacja na stronie belgijskiego Senatu: http://www.senate.be/english/federal_parliament_en.html#T.4.3 [dostęp 5.07.2018], K. Horwat, Pensje posłów i senatorów do obciążenia. „Droga do wykastrowania parlamentu”, „Business Insider”, 8 maja 2018, <https://businessinsider.com.pl/finanse/obnizka-pensji-poslow-ile-zarabiaja-politycy-w-polsce-i-na-swiecie/9b02vpn> [dostęp 28.05.2018].

Członkowie Izby Reprezentantów korzystają z immunitetu materialnego (art. 58)⁵⁷ oraz formalnego (art. 59)⁵⁸. Jak zauważa Krzysztof Prokop, konstytucyjne unormowania w zakresie immunitetu materialnego pozostają niezmienione od pierwszej połowy XIX w., natomiast zakres stosowania immunitetu formalnego doznał się poważnej modyfikacji na mocy nowelizacji z 28 lutego 1997 r.

Kształt immunitetu materialnego wyznacza art. 58 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem żaden z członków którejkolwiek z izb nie może być ścigany ani pociągany do odpowiedzialności, ani poddany dochodzeniu z powodu wyrażonych opinii i głosowania w trakcie pełnienia mandatu. Jest więc to immunitet częściowy, jednak zgodnie z treścią przywoływanego przepisu dość ograniczony.⁵⁹ Polega na zakazie prowadzenia wobec deputowanych jakiegokolwiek postępowania karnego, cywilnego lub dyscyplinarnego, a parlamentarzysta nie może być nawet przesłuchany w sądzie na okoliczność wygłoszonych w parlamencie poglądów lub źródeł informacji. Deputowanego nie można pozbawić wolności osobistej, przeszukać mieszkania, zająć rzeczy do niego należących czy naruszyć wobec niego tajemnicę korespondencji.⁶⁰ Immunitet ten nie może być uchylony, a ochrona ma charakter trwały.⁶¹

Immunitet formalny, zgodnie z art. 59 zd. 1 belgijskiej konstytucji, polega na tym, iż żaden z członków którejkolwiek z izb nie może być w czasie trwania sesji oskarżony ani postawiony przed sądem karnym lub trybunałem, ani aresztowany, inaczej niż za zgodą właściwej Izby. Ochrona nie obejmuje jednak sytuacji ujęcia na gorącym uczynku.⁶² Immunitet jest ograniczony do spraw karnych, nie ma przy

57 Art. 58: Żaden z członków którejkolwiek z izb nie może być ścigany ani pociągany do odpowiedzialności, ani poddany dochodzeniu z powodu wyrażonych opinii i głosowania w trakcie pełnienia mandatu.

58 Art. 59: Z wyjątkiem sytuacji ujęcia na gorącym uczynku, żaden z członków którejkolwiek z izb nie może być w czasie trwania sesji oskarżony ani postawiony przed sądem karnym lub trybunałem, ani aresztowany, inaczej niż za zgodą właściwej Izby. Z wyjątkiem sytuacji ujęcia na gorącym uczynku, zastosowanie środków przymusu, wymagające zgody sędziego, wobec członka każdej z izb podczas trwania sesji, może mieć miejsce jedynie po wyrażeniu zgody przez pierwszego prezesa sądu apelacyjnego, na wniosek właściwego sędziego. Decyzja w tej sprawie jest komunikowana przewodniczącemu właściwej izby. Każde przeszkuszanie lub zajęcie dokonane na podstawie ustępu poprzedniego może się odbywać tylko w obecności przewodniczącego izby lub jej członka wyznaczonego przez przewodniczącego. W czasie sesji tylko prokurator lub kompetentny funkcjonariusz może wszcząć postępowanie karne wobec członka którejkolwiek z izb. W czasie sesji członek którejkolwiek z izb może w toku wszystkich stadiów postępowania domagać się, aby izba, w której zasiada, zażądała zawieszenia tego postępowania. Podjęcie takiej decyzji przez izbę następuje większością dwóch trzecich głosów. Na żądanie którejkolwiek z izb uwięzienie lub postępowanie karne przed sądem bądź trybunałem wobec jej członka ulega zawieszeniu na czas trwania sesji.

59 Zakres czynności objętych ochroną immunitetu materialnego analizuje K. Prokop. Zdaniem tego autora ochrona obejmuje w szczególności zabieranie głosu w czasie debaty parlamentarnej, głosowania, zadawanie pytań oraz czynności podejmowane w czasie prac organów izb, w tym komisji lub klubów parlamentarnych. Nie są nią objęte wypowiedzi przytaczające opinie wygłoszone w ramach wykonywania mandatu oraz wystąpienia na konferencjach prasowych niezwiązane ściśle z wykonywaniem mandatu. Immunitet nie jest ograniczony pod względem terytorialnym. K. Prokop, Immunitet parlamentarny..., s. 43 i cytowana tam literatura.

60 P. Popelier, K. Lemmens, *The Constitution of Belgium. A Contextual Analysis*, Hart, Oxford 2015, s. 134; M. Crespo Allen, *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament*, Luxembourg 1999, s. 12.

61 K. Prokop, Immunitet parlamentarny..., s. 43-44 i cytowana tam literatura.

62 Jak podaje K. Prokop, zakres ochrony immunitetem formalnym uległ ograniczeniu w wyniku nowelizacji z 28 lutego 1997 r., co uzasadniano tym, że „nie jest konieczne utrzymywanie immunitetu dla uniemożliwienia udziału członków parlamentu w zwykłych czynnościach śledczych, takich jak przesłuchanie czy konfrontacja ze świad-

tym znaczenia ciężar gatunkowy zarzucanego czynu. Warte odnotowania jest jednak to, że w Belgii termin „aresztowanie” nie odnosi się do doprowadzenia podejrzanego do prowadzącego postępowanie sędziego oraz do tzw. aresztu administracyjnego, do którego uprawniona jest policja, gdy jest to konieczne dla utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego lub aby zapobiec popełnieniu przestępstwa.⁶³ Ochrona immunitetem formalnym obejmuje tylko czas pełnienia mandatu⁶⁴ oraz ma charakter względny, gdyż może on być uchylony przez właściwą izbę bezwzględna większością głosów w obecności większości jej członków. Sam parlamentarzysta nie może zrzec się tej ochrony.

3.3. Niemcy

Deputowani do Bundestagu są zgodnie z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, przedstawicielami całego narodu. Sprawują mandat wolny i nie są związani zleceniami ani wytycznymi, lecz kierują się wyłącznie własnym sumieniem. Według Bogusława Banaszaka Ustawa Zasadnicza świadomie przyznaje pojedynczemu parlamentarzysty pewne uprawnienia, zapewniające mu indywidualny udział w procesie kształtowania woli państwa przez Bundestag.⁶⁵ W świetle braku konstytucyjnych okowów wiążących deputowanego z daną partią polityczną zmiana przynależności partyjnej lub opuszczenie partii nie pociąga za sobą utraty mandatu – może on więc swobodnie wykonywać swój mandat.

Ustawa Zasadnicza nie zawiera zbyt wielu postanowień dotyczących zasady incompatibilis, teoretycznie dopuszczając tym samym łączenie funkcji deputowanego z funkcją we władzach krajów związkowych. Nawet jeżeli, tak jak Bogusław Banaszak, uznać, że z niemieckiej konstytucji można jednak wyprowadzić zakaz łączenia mandatów w obu izbach, a ponadto zakaz łączenia mandatu z piastowaniem funkcji głowy państwa, a także sędziego”,⁶⁶ to wyinterpretowywanie z konstytucji zakazu dotyczącego łączenia mandatu deputowanego z funkcjami w ramach władz krajów związkowych jest niezasadne. Jeżeli ustrojodawca chciałby bowiem nadać konstytucyjną rangę zakazowi takiego rodzaju, umieściłby w Ustawie Zasadniczej stosowne postanowienie, analogicznie jak zrobił to w art. 55 ust. 1, zgodnie z którym prezydent federalny nie może być członkiem rządu ani żadnego organu ustawodawcze-

kami.” K. Prokop, Immunitet parlamentarny..., s. 44. M. v der Hulst, The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study, Geneva 2000, s. 85.

63 M. v der Hulst, The Parliamentary Mandate..., s. 85. Jako przykład autor ten podaje, że na tej podstawie policja może zatrzymać parlamentarzystę na czas do dwunastu godzin, m.in. w razie naruszenia przez niego zasad bezpieczeństwa na drogach publicznych.

64 Jak zauważa A. Budzanowska, pomimo że zgodnie z konstytucją ochrona przysługuje jedynie w trakcie sesji parlamentarnej, to w praktyce trwa ona nieprzerwanie w czasie sprawowania funkcji podczas całej kadencji, co wynika z tego, że król, otwierając i zamykając sesję, robi to w taki sposób, że zamyka sesję dzień lub dwa przed otwarciem kolejnej sesji. A. Budzanowska, Parlament Federalny..., s. 214. Zob. także K. Prokop, Immunitet parlamentarny..., s. 47.

65 B. Banaszak, System konstytucyjny..., s. 64.

66 *Ibidem*, s. 65. Zakaz ten – jak pisze ten autor – nie obejmuje łączenia mandatu parlamentarnego z piastowaniem stanowisk w rządzie.

go federacji, ani któregoś z krajów związkowych, a także w art. 94 ust. 1, zgodnie z którym deputowani nie mogą być sędziami Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Co prawda w literaturze przedmiotu często można spotkać się ze stanowiskiem, iż istnieje niepisana norma o konstytucyjnej doniosłości, zgodnie z którą nie można zasiadać równocześnie w Bundestagu i Bundesracie,⁶⁷ to nie dotyczy to jednak organów krajów związkowych. Niezależnie od konstytucyjnego zakresu zasady *incompatibilitas* nie wyklucza to jednak innych tego typu zakazów w innych aktach normatywnych. Należy mieć przy tym na uwadze w szczególności ustawę o członkach Bundestagu z 18 lutego 1977 r.⁶⁸ oraz regulamin postępowania Bundestagu.⁶⁹

Punktem wyjścia przy analizie zawartych w tych aktach normatywnych przepisów dotyczących zasady *incompatibilitas* w odniesieniu do członków Bundestagu jest założenie, że wykonywanie mandatu jest co prawda centrum jego aktywności zawodowej, jednak co do zasady mogą oni równolegle angażować się w inną działalność zawodową lub innego typu przedsięwzięcia (art. 44a ustawy o członkach Bundestagu). Jest to uzasadniane faktem, że mandat ma charakter czasowy i podtrzymywanie swojej działalności zawodowej lub też rozpoczynanie nowych rodzajów aktywności zawodowej zapewnia im bezpieczeństwo w zakresie zawodowym po zakończeniu wykonywania mandatu, co tym samym wzmacnia ich niezależność.⁷⁰

Kluczowa w świetle przedmiotu badawczego ustawa o członkach Bundestagu przewiduje, że uzyskanie mandatu deputowanego powoduje z mocy prawa zawieszenie w pełnieniu określonych funkcji publicznych, w tym na podstawie art. 8 ust. 3, pracy wykonywanej na rzecz krajów związkowych (a także na rzecz federacji, władz samorządowych lub innych instytucji utworzonych na podstawie prawa publicznego z wyjątkiem związków wyznaniowych).⁷¹

67 R. Klepka, *Parlament w państwie...*, s. 143 i powołana tam literatura. Norma ustanawiająca *incompatibilitas* w odniesieniu do członków obu izb znajduje się natomiast w regulaminie Bundesratu (art. 2). *Geschäftsordnung des Bundesrates* z dnia 15 lipca 1966 r., w wersji opublikowanej 26 listopada 1993, (BGBl. I, s. 2007). Ujednolicony tekst dostępny na stronie internetowej Bundesratu: <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html> [dostęp 28.06.2018].

68 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz, AbgG) z 18 lutego 1977 r., (BGBl. I, s. 297), ujednolicony tekst dostępny za pośrednictwem elektronicznego systemu informatycznego Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów: <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/index.html> [dostęp 8.05.2018].

69 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages z dnia 28 stycznia 1952 r., w wersji opublikowanej 2 lipca 1980 (BGBl. I, s. 1237). Ujednolicony tekst dostępny na stronie internetowej Bundestagu: <http://www.bundestag.de/en/documents/legal> [dostęp 8.05.2018]. Roman Herzog zauważa, że rozwiązanie takie nie jest klarowne, gdyż wspomniany dokument nie ma mocy wiążącej w części choćby porównywalnej z mocą norm konstytucyjnych R. Herzog, *Skład oraz zasady organizacji i funkcjonowania Bundesratu*, [w:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, J. Isensee, P. Kirchhof (red.), przeł. B. Banaszak, Warszawa 1995, s. 226.

70 S. Linn, F. Sobolewski, *The German Bundestag. Functions and procedures*, Rheinbreitbach 2015, s. 12. Stosunkowo rzadko spotykanym na poziomie konstytucyjnym rozwiązaniem są instrumenty ochrony kandydatów na deputowanych. Zgodnie z art. 48 ust. 1 UZ, osoba starająca się o mandat deputowanego w Bundestagu ma prawo do urlopu w celu przygotowania swojej kampanii wyborczej, a zgodnie z art. 48 ust. 2 UZ nikomu nie mogą być stawiane przeszkody w objęciu i piastowaniu urzędu deputowanego. Wypowiedzenie lub zwolnienie z pracy z tego powodu jest niedozwolone.

71 Dotyczy to także *mutatis mutandis* służby cywilnej, żołnierzy oraz sędziów.

Kodeks postępowania członków Bundestagu (załącznik nr 1 do regulaminu postępowania Bundestagu) zawiera dość szczegółowe postanowienia dotyczące zasady incompatibilitas. Mają one jednak w dużej mierze charakter informacyjny i służą przejrzystości życia publicznego. Deputowani są bowiem zobowiązani do informowania przewodniczącego Bundestagu o swojej pozaparlamentarnej aktywności,⁷² darowiznach i prezentach,⁷³ a informacje te, poprzez ich publiczną dostępność, mają służyć wyborcom wyrobieniu sobie opinii o sposobie wykonywania mandatu przed danego deputowanego.⁷⁴ W kodeksie nie ma natomiast żadnych innych niż wskazane wyżej w odniesieniu do ustawy o członkach Bundestagu z 18 lutego 1977 r. postanowień, które literalnie odnosiłyby się do zakazu obejmowania przez deputowanych określonych funkcji, także tych w ramach władz krajów związkowych.

Warto także zwrócić uwagę na to, że Ustawa Zasadnicza, celem zapewnienia niezależności deputowanych, przewiduje w art. 48 ust. 3 prawo do stosownego i zapewniającego niezależność sprawowania swojego urzędu wynagrodzenia.⁷⁵ Jak piszą Susanne Linn oraz Frank Sobolewski, Federalny Trybunał Konstytucyjny już w 1975 r. stwierdził, że wykonywanie mandatu należy traktować jako zatrudnienie na pełen etat, w związku z czym uposażenie powinno zapewniać adekwatny standard życia dla deputowanego i jego rodziny, uwzględniać wagę funkcji oraz ilość obowiązków z tego wynikających. Trybunał w tym samym orzeczeniu zauważył, że to sam parlament powinien decydować o wysokości tego uposażenia.⁷⁶ Szczegółowe przepisy w zakresie uposażenia, a także innych korzyści materialnych uzyskiwanych przez deputowanych zawiera również ustawa o członkach Bundestagu (art. 11-44).

Zgodnie z art. 46 niemieckiej ustawy zasadniczej deputowani do niemieckiego Bundestagu korzystają z immunitetu materialnego (immunitet nieodpowiedzialności, tzw. indemnitet) oraz immunitetu formalnego (immunitet nietykalności).⁷⁷

72 Przykładowo w zakresie zaangażowania w działalność podmiotów biznesowych, działalności konsultingowej, wykładów itp.

73 Nie mogą jednak oni przyjmować korzyści w przypadkach wskazanych w ustawie o członkach Bundestagu, np. związanych ze oczekiwaniami reprezentowania interesów udzielającego korzyści w ramach zachowań deputowanego wchodzących w zakres wykonywania mandatu (art. 44a ust. 2).

74 Niewywiązanie się z tych obowiązków może skutkować nałożeniem grzywny w wysokości nieprzekraczającej połowy rocznego uposażenia deputowanego.

75 Także prawo do bezpłatnego korzystania ze wszystkich państwowych środków komunikacji.

76 S. Linn, F. Sobolewski, *The German Bundestag...*, s. 14-15. Autorzy zauważają ponadto, że kwestia ta była przedmiotem wielu kontrowersji oraz zainteresowania opinii publicznej. W 2014 roku Bundestag przyjął zasady wynagradzania, wiążąc jego wysokość z wynagrodzeniem sędziów federalnych (9 tys. euro) oraz uzależniając je dodatkowo od innych czynników, takich jak pełnione w ramach Bundestagu funkcje, staż czy nabyte prawa emerytalne.

77 Art. 46: [Niekaralność i immunitet deputowanych] (1) Deputowany nie może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, służbowej ani żadnej innej poza Bundestagiem z powodu sposobu głosowania lub wyrażenia opinii na posiedzeniach Bundestagu lub jego komisji. Przepis ten nie ma zastosowania w odniesieniu do oszczerczej zniewagi. (2) Za czynny podlegające karze deputowany może być pociągnięty do odpowiedzialności lub aresztowany tylko za zezwoleniem Bundestagu, chyba że zostanie on zatrzymany w trakcie popełniania takiego czynu lub następnego dnia po nim. (3) Zezwolenie Bundestagu jest niezbędne również w przypadku każdej innej formy ograniczenia wolności osobistej deputowanego lub w celu wszczęcia postępowania przeciwko deputowanemu zgodnie z art. 18. (4) Każde postępowanie karne i każdego rodzaju postępowanie zgod-

Treścią immunitetu nieodpowiedzialności jest zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności deputowanych za zachowania związane wypełnianiem mandatu: sposób głosowania lub wyrażanie opinii na posiedzeniach Bundestagu lub jego komisji,⁷⁸ co jednak nie ma zastosowania w odniesieniu do oszczerczej zniewagi (zniesławienia). Dotyczy to odpowiedzialności sądowej (a więc karnej, jak i cywilnej), służbowej (dyscyplinarnej) a także każdej innej poza Bundestagiem. Jak zauważa Ryszard Balicki, który powołuje się na literaturę niemiecką, „przyznanie deputowanym przywileju nieodpowiedzialności jest podyktowane koniecznością zagwarantowania im swobody wypowiedzi w debacie publicznej, aż do granicy, którą jest możliwość zniesławienia drugiej osoby.”⁷⁹ Jest to immunitet trwały, którego ochrona a rozpoczyna się z chwilą przyjęcia mandatu, lecz nie wcześniej niż z dniem ukonstytuowania się Bundestagu.⁸⁰

Immunitet nietykalności deputowanych do Bundestagu polega na tym, że nie mogą oni zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej lub aresztowani bez zgody parlamentu (Bundestagu). Ochrona dotyczy każdego rodzaju postępowania karnego, obejmując także postępowania, które zostały rozpoczęte nawet przed dniem wyboru do Bundestagu.⁸¹ Odnosząc się do użytego w komentowanym przepisie terminu „aresztowanie”, należy mieć na uwadze, że jest on w Niemczech rozumiany bardzo szeroko, w sposób uniemożliwiający zastosowanie jakiegokolwiek środka ograniczającego wolność deputowanego. Mieścić się więc w tym zakresie będą także wszelkie formy zatrzymania, a także np. nakaz doprowadzenia podejrzanego, areszt policyjny, regulacje w zakresie zakazu pobytu w określonym miejscu, zatrzymanie obywatelskie czy areszt domowy.⁸² Ochrona nie obejmuje jednak sytuacji zatrzymania w trakcie popełniania czynu podlegającego karze lub następnego dnia po nim. Warto jednak dodać, że każde postępowanie karne i każdego rodzaju postępowanie związane z nadużyciem praw podstawowych, wszczęte przeciwko deputowanemu, każdy przypadek aresztowania i każdą inną formę ograniczenia jego wolności osobistej należy zakończyć na żądanie Bundestagu. Immunitet formalny chroni deputowanych jedynie w okresie sprawowania mandatu.

W kontekście immunitetu niemieckich deputowanych należy także zwrócić uwagę na prawo odmowy zeznań gwarantowane przez art. 47 Ustawy Zasadniczej.

nie z art. 18 wszczęte przeciwko deputowanemu, każdy przypadek aresztowania i każdą inną formę ograniczenia jego wolności osobistej należy zakończyć na żądanie Bundestagu.

78 Por. D. Łukasz, K. Borowski, R. Puchta, A. Pol, Immunitet parlamentarny w wybranych krajach Unii Europejskiej, [w:] Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007, s. 67. Autorzy tego opracowania podają, że członek Bundestagu nie może być ścigany z powodu wyrażanych opinii lub głosowania, pod warunkiem, że działania te w całości mieszczą się w zakresie pracy Bundestagu, jego komisji, klubów parlamentarnych lub w dokumentach Bundestagu.

79 R. Balicki, Immunitet parlamentarny w Niemczech, [w:] Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich, S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Rzeszów 2017, s. 190.

80 D. Łukasz, K. Borowski, R. Puchta, A. Pol, Immunitet parlamentarny..., s. 67.

81 R. Balicki, Immunitet parlamentarny..., s. 190.

82 R. Myttenaere, The Immunities of Members of Parliament, „Constitutional and Parliamentary Information” 1996, nr 175, s. 125.

Zgodnie z tym przepisem mają oni prawo odmowy składania zeznań dotyczących osób, które powierzyły im jako deputowanym wiedzę o faktach lub którym oni powierzyli wiedzę o faktach, działając w charakterze deputowanych oraz dotyczących samych faktów. Nie wolno też konfiskować dokumentów, o ile obejmuje je prawo odmowy składania zeznań.

3.4. Rosja

Konstytucja Federacji Rosyjskiej uznaje za organ przedstawicielski Zgromadzenie Federalne (art. 94), odnosząc to określenie do obu izb parlamentarnych. Konstytucja nie zawiera przepisów przesądzających w sposób literalny wolny lub imperatywny charakter mandatu parlamentarnego. O wolnym charakterze mandatu przesądza więc wspomniane określenie Zgromadzenia Federalnego jako organu przedstawicielskiego, w związku z poświęconym zasadzie suwerenności narodu art. 3 ust. 3, zgodnie z którym to naród wyraża swoją wolę w referendum oraz wolnych wyborach. Konstytucja nie zawiera innych postanowień charakteryzujących typ mandatu, nie odnosi się w żaden sposób do możliwości odwoływania deputowanych czy udzielania im instrukcji (lub zakazu). Jednak jak pisze, powołując się na literaturę rosyjską, Jacek Zalesny, jedną z cech właściwych dla realizowanego w Federacji Rosyjskiej mandatu przedstawicielskiego jest jego obudowanie gwarancjami, pozwalającymi przedstawicielom na swobodne, wolne od zewnętrznych nacisków, wykonywanie powierzonej im funkcji.⁸³ Wolny charakter mandatu potwierdza ustawa federalna z 8 maja 1994 r. o statusie członka Rady Federacji oraz statusie deputowanego Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej.⁸⁴ Artykuł 1 ust. 2 określa deputowanego jako przedstawiciela całego narodu, a artykuł 8 tej ustawy zawiera przepisy regulujące relacje pomiędzy deputowanymi i wyborcami, które nakładają na deputowanych obowiązek utrzymywania kontaktów z wyborcami, spotkań oraz informacji o swojej działalności. W żaden sposób z przepisów tych nie wynika imperatywny charakter mandatu. Potwierdza to także Regulamin Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Parlamentu Federacji Rosyjskiej z dnia 22 stycznia 1998 r. (art. 66-68),⁸⁵ w którym jest ponadto mowa o zapewnieniu nieskrępowanej i efektywnej realizacji praw i obowiązków deputowanego do Dumy Państwowej (art. 6). Wolny charakter mandatu, zostaje jednakże ograniczony na

83 J. Zalesny, Immunitet parlamentarny w Rosji, [w:] Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich, S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Rzeszów 2017, s. 217.

84 Федеральный закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в версии з 8 мая 1994 г. (N3-ФЗ) ostatnio zmieniony przez Федеральный закон о внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статьи 4 и 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» з 29 липца 2017 г., (N 227-ФЗ). Tekst ustawy dostępny na oficjalnym rosyjskim rządowym portalu informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102029990&intelsearch> [dostęp 9.06.2018].

85 Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации з 22 stycznia 1998 г., (N 2134-II ГД), dostępny także na <http://www.duma.gov.ru/duma/about/regulations/> [dostęp 9.05.2018].

plaszczyźnie politycznej, związaniem deputowanego z partią polityczną z której listy federalnej startując uzyskał on mandat (art. 7 ustawy federalnej o statusie członka Rady Federacji oraz statusie deputowanego Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej).

Natomiast w art. 97 rosyjskiej konstytucji przewidziana została zasada *incompatibilis*. Zgodnie z tym przepisem deputowany Dumy Państwowej nie może być jednocześnie członkiem Rady Federacji, ale także deputowanym innych organów przedstawicielskich władzy państwowej i organów samorządu lokalnego (art. 97 ust. 2 konstytucji). Ponadto, przewidując mandat zawodowy deputowanych Dumy Państwowej, w art. 97 ust. 3 konstytucji wyrażona została zasada *incompatibilis* w ujęciu materialnym. Deputowani Dumy Państwowej nie mogą bowiem pozostawać w służbie państwowej ani też prowadzić innej płatnej działalności. Konstytucja przewiduje wyjątek jedynie w odniesieniu do działalności dydaktycznej, pracy naukowej i innych rodzajów twórczości. Przepisy te zostały następnie uszczegółowione w wspomnianej ustawie federalnej o statusie członka Rady Federacji oraz statusie deputowanego Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej, która dość szeroko zakreśla zasięg zasady niepołączalności, wskazując między innymi, że deputowany nie może jednocześnie być członkiem organu przedstawicielskiego podmiotu federacji lub jednostki samorządu terytorialnego, pełnić żadnej wybieralnej funkcji w organach władzy publicznej, zajmować żadnych innych stanowisk na poziomie federacji lub podmiotu federacji oraz pozostawać w służbie państwowej lub samorządowej (art. 6 ust. 2 a-b). Ustawa uszczegóławia także wyrażony w konstytucji materialny aspekt zasady niepołączalności, zakazując prowadzenia określonych rodzajów działalności, w tym prowadzenia działalności gospodarczej i innych form działalności zarobkowej oraz zarządzania w różnych formach podmiotami gospodarczymi i innymi podmiotami. W ustawie znalazły się także inne postanowienia o wyrażeniu antykorupcyjnym charakterze, dotyczące przyjmowania różnego rodzaju świadczeń pieniężnych (w tym wynagrodzeń z określonych źródeł), prezentów i innych podobnych korzyści (art. 6 ust. 2 e-g), posiadania papierów wartościowych (akcje), które mogłoby prowadzić do konfliktu interesów czy przepisy nakładające obowiązek składania oświadczeń majątkowych. Naruszenie zasady *incompatibilis* zarówno w zakresie aspektu formalnego, jak i materialnego, a także niezłożenie lub opóźnione złożenie oświadczenia majątkowego, na mocy art. 4 ustawy o statusie członka Rady Federacji oraz statusie deputowanego Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej, skutkuje utratą mandatu.⁸⁶ Niezależność deputowanemu w aspekcie ekonomicznym zapewnić mają przewidziane w ustawie o statusie członka Rady Federacji oraz statusie deputowanego

86 W 2013 r. dodano ponadto zakaz przechowywania gotówki i kosztowności w bankach zagranicznych zlokalizowanych poza Federacją Rosyjską, a także korzystania z zagranicznych instrumentów finansowych przez deputowanych, ich małżonków i nieletnie dzieci.

Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej (art. 2) uposażenie odpowiadające wynagrodzeniu ministra federalnego, a także szereg świadczeń pieniężnych przewidzianych w ustawie (w tym comiesięczny zwrot kosztów) oraz innych przywilejów, takich jak płatne urlopy, usługi medyczne, emerytury czy ubezpieczenia.

Deputowani Dumy Państwowej korzystają z immunitetu nietykalności, przewidzianego w art. 98 rosyjskiej konstytucji,⁸⁷ co nie oznacza jednak, że deputowanym nie przysługuje immunitet materialny i immunitet formalny. Pojęcia te jednak posiadają w rosyjskim systemie prawnym, a także i doktrynie drugorzędne znaczenie, a jak pisze Jacek Zaleśny, „kategorią podstawową, łączącą w sobie wszystkie zagadnienia immunitetowe, jest kategoria nietykalności parlamentarzysty.” Immunitet procesowy (immunitet formalny) i immunitet nieodpowiedzialności (immunitet materialny) wynikają natomiast z przepisów ustawy o statusie członka Rady Federacji oraz statusie deputowanego Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej.⁸⁸

3.5. Szwajcaria

Punktem wyjścia określającym status ustrojowy członków szwajcarskiej Rady Narodowej jest przedstawicielski charakter tej izby. Wynika to z szeregu przepisów, w tym przede wszystkim z art. 149 ust. 2, zgodnie z którym przedstawicieleli wybiera naród w wyborach bezpośrednich na zasadzie proporcjonalności, oraz z art. 148 ust. 1 określającego Zgromadzenie Federalne, jako organ, który z zastrzeżeniem praw narodu i kantonów, sprawuje najwyższą władzę w federacji.⁸⁹ Zgodnie z art. 161 ust. 1 konstytucji członkowie Zgromadzenia Federalnego głosują bez instrukcji, a ustanowiony w ten sposób zakaz mandatu imperatywnego oznacza brak prawnego związania deputowanego wolą wyborców, partii politycznych czy innych organizacji, a więc także wpływu kantonów (przynajmniej na płaszczyźnie prawnej).⁹⁰ Dodatkowo są oni zobowiązani do ujawniania swoich związków z grupami interesów (art. 161 ust. 2), co w świetle art. 11 ustawy federalnej z 13 grudnia 2002 r. o Zgromadzeniu Federalnym⁹¹ oznacza, że deputowani przed przystąpie-

87 Art. 98 ust. 1: Członkowie Rady Federacji i deputowani Dumy Państwowej są osobami nietykalnymi w ciągu całej swojej kadencji. Nie mogą być zatrzymani, aresztowani, poddani rewizji, wyjąwszy przypadki zatrzymania na miejscu przestępstwa, jak również objęci nadzorem, wyjąwszy przypadki, kiedy przewidziane jest to prawem federalnym w celu zapewnienia bezpieczeństwa innych osób. 2. Kwestię pozbawienia nietykalności rozstrzyga na wniosek Prokuratora Generalnego Federacji Rosyjskiej właściwa izba Zgromadzenia Federalnego..

88 J. Zaleśny, Immunitet parlamentarny..., s. 218-219.

89 O parlamencie szwajcarskim jako o organie przedstawicielskim pisze Z. Czeszejo-Sochacki, System konstytucyjny..., s. 46. Zob. także m.in. J. Juchniewicz, Zasady podziału władzy w Szwajcarii, w: Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 2, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016, s. 269-273.

90 P. Sarnecki, Zgromadzenie Federalne – parlament Konfederacji Szwajcarskiej, Warszawa 2003, s. 13.

91 Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) z 13 grudnia 2002 r. AS 2003, s. 3543, ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20010664/index.html> [dostęp 9.05.2018].

niem do działalności parlamentarnej mają obowiązek pisemnego informowania (i aktualizacji) o swoich czynnościach zawodowych, działalności w zarządzających i nadzorczych gremiach znaczących szwajcarskich i zagranicznych korporacji, zakładach i fundacjach prawa prywatnego i publicznego oraz współdziałaniu z komisjami i innymi organami federacji.⁹² Celem zapewnienia niezależności ekonomicznej członkowie zgromadzenia, na podstawie art. 9 ustawy federalnej o Zgromadzeniu Federalnym, otrzymują wynagrodzenie za swoją działalność parlamentarną (26 tys. franków szwajcarskich rocznie). Oprócz wynagrodzenia otrzymują dietyienne, dodatki funkcyjne, rekompensatę roczną na pokrycie związanych z tą działalnością ponoszonych kosztów osobowych (personel) i materialnych oraz inne świadczenia wskazane w ustawie.⁹³ Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym odsyła w tym zakresie do ustawy federalnej z 18 marca 1988 o zasobach parlamentarnych.⁹⁴ W szczególności wypłacane parlamentarzystom wynagrodzenie stawia pod znakiem zapytania dominujący do niedawna pogląd o niezawodowym charakterze szwajcarskiego mandatu parlamentarnego,⁹⁵ Zważywszy na to, że łączny dochód parlamentarzysty, biorąc pod uwagę wszystkie wpływy, oscyluje w granicach 130-150 tys. franków szwajcarskich rocznie,⁹⁶ zaangażowanie parlamentarzystów w prace izb i ich organów na poziomie 15-20 tygodni w roku⁹⁷ oraz fakt, że mogą prowadzić inną działalność zawodową w zakresie dopuszczonym konstrukcją *incompatibilitas*, można określić ten mandat mianem półzawodowego.

Członków Rady Narodowej dotyczy zasada *incompatibilitas*. Zgodnie z art. 144 ust. 1 szwajcarskiej konstytucji nie mogą oni bowiem równocześnie wchodzić w skład Rady Kantonów lub Rady Federalnej oraz nie mogą być sędziami Federalnego Sądu Najwyższego. Warto więc podkreślić, że w Szwajcarii mandatu deputowanego nie można łączyć z funkcją członka rządu.⁹⁸ Konstytucja zastrzega, że ustawa może przewidywać dalsze przypadki niepołączalności (art. 144 ust. 3). Zgodnie z ustawą federalną o Zgromadzeniu Federalnym członkami Rady Narodowej nie mogą być osoby wybierane przez Zgromadzenie Federalne lub takie, których wybór Zgromadzenie Federalne zatwierdza, sędziowie sądów federalnych, urzędnicy administracji federalnej, innych urzędów federalnych oraz innych instytucji realizu-

92 Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, s. 57-58.

93 Określona w ustawie o zasobach parlamentarnych wysokość wynagrodzenia (26 tys. CHF), wysokość wydatków na zatrudnienie personelu i prowadzenie biura (33 tys. CHF) oraz dziennych diet parlamentarnych (440 CHF) została ustalona w rezultacie wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 15 czerwca 2012 r., obowiązującego od 1 września 2012 r. (AS 2012 4573).

94 *Parlamentsressourcengesetz*, z 18 marca 1988, AS 1988, s. 1162.

95 P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne...*, s. 4; A. Pułto, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 233; E. Myślak, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014, s. 47; J. Juchniewicz, *Immunitet parlamentarny w Szwajcarii*, [w:] *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Rzeszów 2017, s. 260.

96 Informacja z oficjalnego serwisu internetowego Szwajcarskiej Konfederacji. <https://www.ch.ch/en/demokratie/swiss-parliament/salary-of-the-members-of-parliament/> [dostęp 3.07.2018].

97 E. Myślak, *System polityczny...*, s. 47.

98 Podobne zakazy obowiązywały przed wejściem w życie obowiązującej konstytucji. J.F. Aubert, *Parlament a Zgromadzenie Federalne*, [w:] *Parlament Szwajcarii*, przeł. B. Banaszak, Warszawa 2000, s. 23.

jących zadania administracji publicznej, nad którymi nadzór sprawują władze Konfederacji oraz członkowie kadry kierowniczej sił zbrojnych (art. 14). Osoby sprawujące urząd, który w świetle zasady *incompatibilitas* jest nie do pogodzenia z mandatem deputowanego, muszą po ich wyborze do Rady Narodowej oświadczyć, którą funkcję będą sprawować, a brak takiej deklaracji złożonej w ciągu sześciu miesięcy po zaistnieniu sytuacji *incompatibilitas* powoduje utratę mandatu deputowanego (art. 15).

Konstytucja szwajcarska przewiduje ponadto, że deputowani Rady Narodowej nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności prawnej za swoje wypowiedzi w izbie i w jej organach. Konstytucyjna regulacja immunitetu, którą Joanna Juchniewicz określa jako niezwykle ubogą,⁹⁹ jest więc ograniczona do wymiaru materialnego, przy czym zgodnie z art. 162 ust. 2 konstytucji immunitet może być poszerzony na drodze ustawy, którą jest aktualnie ustawa federalna o Zgromadzeniu Federalnym.

Immunitet materialny, określany jako absolutny, obejmuje nie tylko ustne wypowiedzi, ale również inne formy aktywności deputowanych o charakterze pisemnym, takie jak składane wnioski, inicjatywy. Ani konstytucja, ani ustawa nie przewidują wyjątków w zakresie przedmiotowym ochrony, która działa na polu karnym, cywilnym i administracyjnym, umożliwiając – na szczęście jedynie teoretycznie – formułowanie wobec przeciwników politycznych dowolnych oskarżeń. Jak zauważa Jean F. Aubert, jest to dość kontrowersyjne, jednak formułując tezę o opanowaniu polityków szwajcarskich, autor ten przyznaje że ma to ograniczone znaczenie.¹⁰⁰ Dopuszczalna wobec deputowanych odpowiedzialność dyscyplinarna może mieć zastosowanie, zgodnie z art. 13 ustawy federalnej o Zgromadzeniu Federalnym, jedynie przy naruszeniu parlamentarnych regulacji administracyjnych lub proceduralnych, takich jak określone w art. 39 Regulaminu Rady Narodowej¹⁰¹ naruszenie porządku czy inwektywy. Jest to immunitet trwały i bezkarność deputowanych za dane czyny nie ustaje również po ustaniu trwania mandatu.

Ustawa federalna o Zgromadzeniu Federalnym przewiduje także formalny immunitet względny, jednak ograniczony do działań związanych z wykonywaniem mandatu (art. 17-17a). Chroni on szwajcarskich parlamentarzystów przed pociągnięciem do odpowiedzialności karnej, co jest możliwe jedynie po wyrażeniu zgody przez właściwą komisję Rady Narodowej. Immunitet ten nie wyłącza więc karalności danego czynu, a jedynie uzależnia prowadzenie postępowania karnego w sprawach związanych z wykonywaniem mandatu od zgody danej komisji.

99 J. Juchniewicz, Immunitet parlamentarny..., s. 261.

100 J.F. Aubert, *Parlament a Zgromadzenie Federalne*, [w:] *Parlament Szwajcarii...*, s. 19.

101 Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN), z 10 października 2003 r., (AS 2003, s. 3623), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: dostępny także <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20030895/index.html> [dostęp 9.06.2018].

Uzupełnieniem immunitetu względnego, które jednak z powodów systematyczności ustawy federalnej o Zgromadzeniu Federalnym należy traktować jako odrębny mechanizm, jest przewidziana w art. 20 tej ustawy gwarancja udziału w sesji parlamentu. Polega ona na tym, że wobec parlamentarzystów, którzy dopuścili się przestępstwa, które nie dotyczy wykonywania mandatu, wszczęcie postępowania karnego jest możliwe jedynie za pisemnie wyrażoną zgodą samego zainteresowanego deputowanego lub za zgodą właściwej komisji parlamentarnej. Gwarancja udziału w sesji nie dotyczy jednak szeregu sytuacji. Nie ma bowiem zastosowania w przypadku aresztowania związanego z niebezpieczeństwem ucieczki lub w przypadku *in flagranti delicto*, przy czym organ zarządzający aresztowanie musi się w ciągu 24 godzin zwrócić o zgodę do właściwej komisji parlamentarnej, chyba że sam aresztowany godzi się na takie pozbawienie wolności. Gwarancja udziału w sesji nie dotyczy również sytuacji, w której na parlamentarzystę ciąży uprawnomocniony uprzednio wyrok pozbawiający go wolności. Natomiast w przypadkach, w których postępowanie karne przeciwko deputowanemu zostało zgodnie z ustawą wszczęte podczas sesji, deputowany może wnioskować do komisji w przedmiocie wyrażenia zgody na aresztowanie lub wzywanie przed sąd. Jednak samo złożenie przez deputowanego wniosku nie ma skutku zawieszającego wobec podjętych czynności procesowych.¹⁰²

4. Organizacja izb pierwszych

4.1. Austria

Organizacja i funkcjonowanie austriackiej Rady Narodowej zostało uregulowane w Federalnej Ustawie Konstytucyjnej Republiki Austrii oraz w wydanym na podstawie art. 30 ust.2 tej konstytucji Regulaminie Rady Narodowej, który przybiera formę specjalnej ustawy federalnej, uchwalanej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków Rady Narodowej.

W ciągu całej pięcioletniej kadencji Rada Narodowa pracuje w systemie sesyjnym, a sesje zwyczajne, które nie powinny zaczynać się przed 15 sierpnia i trwać dłużej niż do 15 lipca następnego roku, corocznie zwołuje prezydent federalny (art.28 ust.1 konstytucji).¹⁰³ Także prezydent federalny, ale już na podstawie uchwały Rady Narodowej, ogłasza jej sesje za zamknięte. Na uwagę zwraca jednak regulacja zawarta w art. 28 ust. 2 konstytucji (powtórzona w § 46 ust. 2 regulaminu), zgodnie z którym prezydent federalny jest zobowiązany zwołać Radę Narodową na sesję nadzwyczajną, tak aby Rada mogła zebrać się w ciągu dwóch tygodni od dnia wpływu żądania. Z punktu widzenia celu badawczego istotne jest to, że głowa państwa zwołuje taką sesję na wniosek rządu federalnego lub co najmniej 1/3 członków

102 Por. J. Juchniewicz, *Immunitet parlamentarny...*, s. 264-265.

103 Zgodnie z art. 27 ust. 2 austriackiej konstytucji nowo wybraną Radę Narodową zwołuje prezydent federalny najpóźniej w ciągu 30 dni po wyborach.

Rady Narodowej, ale również na wniosek Rady Federalnej, a więc izby reprezentującej interesy krajów związkowych.¹⁰⁴

Zgodnie z art. 30 konstytucji austriackiej organami kierowniczymi Rady Narodowej są wybierani przez nią ze swego grona przewodniczący (przewodniczący oraz drugi i trzeci przewodniczący).¹⁰⁵ Natomiast organem wspomagającym prace parlamentarne i załatwianie spraw administracyjnych w zakresie działania organów ustawodawstwa federacji jest Kancelaria Parlamentu, która podlega przewodniczącemu Rady Narodowej. W związku z tym, że jest to jeden organ, któremu powierzono zadania we wskazanym zakresie, które dotyczą obu izb parlamentarnych, dla zakresu działania Kancelarii związanego z funkcjonowaniem Rady Federalnej organizację wewnętrzną Kancelarii określa się za zgodą przewodniczącego Rady Federalnej, który jest ponadto uprawniony do wydawania instrukcji związanych z wykonywaniem zadań Rady Federalnej. Istotną rolę w funkcjonowaniu Rady Narodowej odgrywają komisje, wśród których najważniejsza jest Komisja Główna. Zasada federalizmu nie wywiera żadnego wpływu na proces kształtowania składu komisji, jednak warto odnotować, że zgodnie z § 37 regulaminu Rady Narodowej członkowie Rady Federalnej mają prawo uczestniczyć w pracach komisji w charakterze obserwatora, a stanowiska i decyzja Komisji Główny są przekazywane do wiadomości przewodniczącemu Izby Federalnej,¹⁰⁶ o ile sama komisja nie zdecyduje inaczej (§ 31d, ust. 4 *in fine* regulaminu).

Rada Narodowa, co do zasady, podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby deputowanych (art. 31 konstytucji). Jednak przepisy rangi konstytucyjnej (przepisy zawarte w konstytucji lub postanowienia o randze konstytucyjnej zawarte w ustawach zwykłych) mogą przewidywać inne wymagania odnośnie do quorum lub niezbędnej większości. Poza tym, że właśnie przepisy tego rodzaju mogą być uchwalane przez Radę Narodową tylko w obecności co najmniej połowy jej członków i większością 2/3 głosów, dotyczy to także zmian granic krajowych, które zgodnie z art. 3 ust. 3 i 4 konstytucji wymagają obecności co najmniej połowy członków izby oraz większości 2/3 oddanych głosów.¹⁰⁷

104 Do zwołania Rady Narodowej na wniosek członków Rady albo na wniosek Rady Federalnej nie jest konieczny wniosek Rządu Federalnego (art. 28 ust.2 *in fine*). Poszczególne posiedzenia Rady w trakcie sesji zwołuje przewodniczący Rady Narodowej, z własnej inicjatywy lub na wniosek członków Rady.

105 Ponadto, na podstawie § 5 Regulaminu Rady Narodowej, wybieranych jest pięciu sekretarzy oraz co najmniej trzech deputowanych porządkowych (*ordner*), pomagających przewodniczącym izby wypełnianie ich obowiązków w zakresie przewodniczenia obradom i utrzymaniu porządku. Innym organem o charakterze konsultacyjnym jest Konferencja Przewodniczących, składająca się z przewodniczących izby oraz szefów grup parlamentarnych.

106 Także wszystkim deputowanym Rady Narodowej oraz austriackim posłom do Parlamentu Europejskiego.

107 Zob. także § 82 Regulaminu Rady Narodowej, gdzie wyliczono inne odstępstwa w zakresie quorum oraz większości.

Rozwiązanie Rady Narodowej może mieć miejsce wskutek decyzji prezydenta federalnego, który może to zrobić tylko jeden raz z tego samego powodu (art. 29 ust. 1 konstytucji) lub na skutek uchwalonej przez samą Radę Narodową ustawy zwykłej (art. 29 ust. 2 konstytucji).¹⁰⁸ Nie wpływa to na kadencję Rady Federalnej, co jest wynikiem przyjętej koncepcji kształtowania składu tej izby („permanentna fluktuacja”).

Zasada federalizmu nie znajduje odzwierciedlenia w pozostałych aspektach dotyczących organizacji i funkcjonowania izby pierwszej austriackiego parlamentu.

4.2. Belgia

W przypadku Królestwa Belgii organizacja i funkcjonowanie Izby Reprezentantów opiera się przede wszystkim na Konstytucji Królestwa Belgii oraz wydanym na podstawie art. 60 tej ustawy zasadniczej Regulaminie Izby Reprezentantów.¹⁰⁹ Na prace Izby Reprezentantów wpływ mają także ustawy, np. specjalna ustawa z 8 sierpnia 1980 r. w sprawie reform instytucjonalnych.¹¹⁰

Zgodnie z art. 44 konstytucji Izba Reprezentantów obraduje w trybie sesyjnym i zbiera się na mocy prawa każdego roku w drugi wtorek października, o ile wcześniej nie zostały zwołane przez króla, który ma ponadto prawo zwoływać obie izby na sesje nadzwyczajne.¹¹¹ Sesja Izby Reprezentantów powinna trwać nie mniej niż 40 dni w roku, a zamknięcie sesji jest ogłaszane przez króla. Warto także odnotować, że w przypadku odroczenia posiedzenia izb, które jest dokonywane przez króla i może trwać przez okres jednego miesiąca, przedłużenie tego terminu lub ponowne odroczenie w ramach tej samej sesji wymaga zgody obydwu izb (art. 45 konstytucji).

Szósta Reforma Państwa z 2014 roku zmodyfikowała art. 46 konstytucji poświęcony rozwiązaniu izb. Pozostało to nadal kompetencją króla, który może aktualnie rozwiązać Izbę Reprezentantów w trzech przypadkach. Po pierwsze, gdy Izba ta odrzuci wniosek o wotum zaufania dla rządu federalnego i nie zaproponuje Królowi w terminie 3 dni, licząc od daty odrzucenia wniosku o wotum zaufania, powołania nowego premiera. Po drugie, gdy Izba Reprezentantów uchwali wotum

108 Rada Federalna nie rozpatruje ustawy o rozwiązaniu RN przed upływem kadencji – art. 42 ust. 5 austriackiej konstytucji.

109 Règlement de la Chambre des représentants de Belgique z 2 października 2003 r., M.B. 2003/18064, s. 48273, dostępny na stronie internetowej Izby Reprezentantów: https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf. Tekst Regulaminu jest dostępny także za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=n-l&la=N&cn=2003100231&table_name=wet [dostęp 08.08.2018].

110 Loi spéciale de réformes institutionnelles z 8 sierpnia 1980 r., M.B. 1980/080801, s. 9434 dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/08/08/1980080801/justel> [dostęp 12.12.2018].

111 Zgodnie z § 4 Regulaminu Izby, jak tylko nowo wybrana Izba Reprezentantów uzna, że została wybrana zgodnie prawem, informuje o tym Króla, ale także Senat oraz parlamenty Wspólnot i Regionów.

nieufności rządowi federalnemu i nie zaproponuje jednocześnie królowi powołania nowego premiera. Po trzecie, w przypadku dymisji rządu federalnego, za zgodą Izby Reprezentantów, wyrażoną bezwzględną większością głosów. Jednak do 2014 roku pociągało to za sobą również rozwiązanie Senatu. Od czasu wspomnianej reformy, która zmodyfikowała m.in. kompozycję izby drugiej, rozwiązanie izby pierwszej nie ma wpływu na funkcjonowanie izby drugiej, co powoduje, że obecnie skutkiem takiego rozstrzygnięcia głowy państwa jest zarządzanie przeprowadzenia w okresie 40 dni nowych wyborów jedynie do Izby Reprezentantów i zwołanie sesji obu izb w ciągu dwóch miesięcy. Konstytucja Królestwa Belgii zna jeszcze jeden przypadek rozwiązania Izby Reprezentantów. Zgodnie z art. 195 konstytucji federalnej władzy ustawodawczej przysługuje bowiem prawo występowania z wnioskiem wskazującym na konieczność dokonania zmian określonych postanowień konstytucji. Konsekwencją złożenia takiej deklaracji jest rozwiązanie obydwu izb z mocy prawa, czego konsekwencją są nowe wybory. Dopiero nowo wybrane izby decydują wspólnie i za zgodą króla w kwestii zmiany przepisów konstytucji.¹¹²

Organami kierowniczymi Izby Reprezentantów są powoływani na każdą sesję przewodniczący, trzech wiceprzewodniczących oraz prezydium¹¹³ (art. 52 konstytucji w związku z § 3 regulaminu), choć w praktyce powołania te są odnawiane, a osoby te pełnią swoje funkcje przez całą kadencję.¹¹⁴ Planowaniem sesji, porządku dziennego posiedzeń, koordynacją prac organów parlamentarnych zajmuje się natomiast mająca charakter organu opiniotwórczego Konferencja Przewodniczących, w skład której wchodzi przewodniczący, trzech wiceprzewodniczących, przewodniczący oraz członek każdej z frakcji parlamentarnych oraz byli przewodniczący izby, o ile są w dalszym ciągu deputowanymi (§ 14-18 regulaminu). Ważną rolę w pracach Izby Reprezentantów odgrywają komisje, jednak zasada federalizmu nie determinuje sposobu kształtowania ich składu oraz funkcjonowania. Zgodnie z § 19 ust. 2 regulaminu komisje stałe składają się z 17 deputowanych, powoływanych zgodnie z § 157 i § 158 regulaminu, czyli w sposób odzwierciedlający zasadę proporcjonalnej reprezentacji poszczególnych frakcji parlamentarnych. Z punktu widzenia federalizmu belgijskiego należy jedynie odnotować, że wśród komisji stałych znajduje się Komisja ds. rewizji konstytucji i do spraw reform instytucjonalnych odpowiedzialna między innymi za projekty związane z ewolucją belgijskiego ustroju, w tym przede wszystkim na tle federalnej struktury państwa.

Izba Reprezentantów przyjmuje swoje uchwały bezwzględną większością głosów w obecności więcej niż połowy ustawowej liczby deputowanych, z wyjątkiem spraw określonych w regulaminie Izby Reprezentantów, a dotyczących wyboru jej

112 Szerzej o tym w rozdziale poświęconym udziałowi izb pierwszych w zmianach konstytucji.

113 W skład prezydium, poza przewodniczącym i wiceprzewodniczącymi, wchodzi członkowie w liczbie proporcjonalnej do liczebności frakcji parlamentarnych liczących co najmniej 12 deputowanych.

114 Introduction to the Belgian House of Representatives and its Rules of Procedure, opracowanie przygotowane przez Departament Prawny Belgijskiej Izby Reprezentantów, nr D/2014/4686, Bruksela 2014, s. 7.

organów i zgłaszania kandydatów (art. 53 konstytucji). W zakresie podejmowania rozstrzygnięć przez Izbę Reprezentantów istotną rolę odgrywają grupy językowe,¹¹⁵ które stanowią najważniejszy przejaw zasady federalizmu w funkcjonowaniu izby pierwszej belgijskiego parlamentu. Kluczowe wśród kompetencji grup językowych jest uprawnienie zawarte w art. 54 Konstytucji Królestwa Belgii – tzw. procedura alarmowa. Procedura ta, podobnie jak i inne uprawnienia grup językowych, jako że dotyczą przede wszystkim procesu ustawodawczego, zostaną omówione w rozdziale poświęconym funkcji ustawodawczej izb pierwszych.

4.3. Niemcy

Podstawowymi źródłami prawa określającymi organizację i funkcjonowanie niemieckiego Bundestagu są Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec oraz w wydany na podstawie art. 40 tej konstytucji Regulamin Bundestagu. Izba ta funkcjonuje w trybie permanentnym i – co do zasady – samodzielnie decyduje o terminach swoich posiedzeń (art. 39 ust. 3 Ustawy Zasadniczej oraz § 19-21 Regulaminu Bundestagu).¹¹⁶ Organami kierowniczymi Bundestagu są kierujący pracami Bundestagu oraz reprezentujący izbę przewodniczący Bundestagu oraz jego zastępcy – wiceprzewodniczący Bundestagu, którzy jako całość tworzą kolejny organ Bundestagu – Prezydium (art. 40 Ustawy Zasadniczej), który ma charakter organu opiniotwórczo-doradczego. Wszyscy członkowie Prezydium są wybierani na całą kadencję przez deputowanych (§ 2 w zw. z § 49 regulaminu). Zasada federalizmu nie ma wpływu na sposób ich wyboru oraz działalność, podobnie jak rzecz się ma w przypadku Rady Seniorów, która jest organem wspomagającym przewodniczącego Bundestagu w zarządzaniu sprawami wewnętrznymi Bundestagu.¹¹⁷

Interesujący przejaw zasady federalizmu dotyczy zasad zrzeszania się deputowanych niemieckiego Bundestagu. Kilka dni po wyborach grupują się oni we frakcje parlamentarne, uwzględniając szereg wymagań. Poza warunkami, iż frakcja musi liczyć co najmniej 5% ogólnej liczby deputowanych oraz iż muszą oni przynależeć do tej samej partii politycznej lub partii o zbliżonych celach programowych, występuje wart uwzględnienia z punktu widzenia przedmiotu badawczego wymóg, polegający na tym, że wchodzący w skład jednej frakcji parlamentarne deputowani nie mogli ze sobą konkurować w wyborach w ramach któregośkolwiek kraju związkowego (§ 10 ust. 1 regulaminu).¹¹⁸ Liczebność frakcji parlamentarnych ma natomiast bez-

115 O sposobie tworzenia grup językowych zob. podrozdział poświęcony statusowi deputowanych.

116 Prezydent Bundestagu musi zwołać posiedzenie, jeśli domaga się tego jedna trzecia ogólnej liczby deputowanych, prezydent federalny lub kanclerz federalny.

117 W skład Rady Seniorów wchodzi przewodniczący Bundestagu, wiceprzewodniczący, a także dwudziestu trzech deputowanych, którzy są delegowani przez poszczególne frakcje parlamentarne proporcjonalnie do ich wielkości (§6 ust. 1 w zw. z §12 regulaminu).

118 Dopuszczalna jest więc wspólna frakcja parlamentarna CDU i CSU, gdyż deputowani nie konkurują z sobą w żadnym kraju związkowym, jako że CDU nie wystawia swoich kandydatów w Bawarii, która jest jedynym krajem związkowym, w którym wystawia swoje listy CSU.

pośrednie znaczenie z punktu widzenia kształtowania składu organów Bundestagu, takich jak np. Rada Seniorów czy komisje parlamentarne.

Analizując przebieg posiedzeń Bundestagu, zwraca uwagę ważna z punktu widzenia przedmiotu badawczego regulacja zawarta w art. 43 ust. 2 Ustawy Zasadniczej. Izba pierwsza autonomicznie decyduje o tym, kiedy zbierze się na posiedzenie i sama ustala porządek dzienny posiedzenia (§ 20 regulaminu), jednak członkowie Bundesratu (tak jak członkowie rządu federalnego oraz ich pełnomocnicy) mają prawo wstępu na wszystkie posiedzenia Bundestagu i jego komisji oraz mają prawo zabrania głosu w każdym momencie (§ 43 regulaminu). O ile w świetle rzeczzonego art. 43 ust. 2 Ustawy Zasadniczej prawo to zostało ukształtowane właściwie jako nieograniczone, to w praktyce czas, jaki wykorzystują, jest wliczany do czasu stosownej frakcji parlamentarnej, przez co generalny parytet czasu, jaki mają do wykorzystania poszczególne frakcje, nie zmienia się.¹¹⁹ Celem poinformowania ich o treści porządku posiedzenia jest on przesyłany do Bundesratu (§ 20 ust. 2 oraz § 77 ust. 1 regulaminu). Regulamin izby (§ 35 ust. 2) odnosi się do tych wystąpień jeszcze dwukrotnie. Po pierwsze stanowi, że gdy członek Bundesratu (lub rządu federalnego) przemawia dłużej niż dwadzieścia minut, frakcje parlamentarne, które chcą zaprezentować inny pogląd w sprawie, mają prawo do repliki w takich samych ramach czasowych. Po drugie, regulamin przyznaje szczególne uprawnienia członkom Bundesratu w zakresie ponownego otwarcia debaty na dany temat, gdyż gdy podejmą oni taki temat nawet po zakończeniu debaty, uważa się ją za ponownie otwartą, a frakcjom parlamentarnym będzie w związku z tym przysługiwało ponowne zabranie głosu w czwartej części przysługującego im czasu (§ 44 ust. 1 i 2). Ponadto jeżeli członek Bundesratu zabierze głos w kwestii nieprzewidzianej w porządku dziennym, to w kwestii tej może odbyć się debata, jednak wymaga to wniosku frakcji parlamentarnej lub 5% obecnych członków Bundestagu (§ 44 ust. 3).

Uchwały Bundestagu, zgodnie z art. 42 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, przyjmowane są zwykłą większością głosów, z wyjątkiem sytuacji, w których przepisy konstytucyjne¹²⁰ przewidują inne wymagania. Jeden z przypadków dotyczy federalnej struktury państwa, bowiem zgodnie z art. 29 ust. 7 Ustawy Zasadniczej, zmiany terytorialne krajów związkowych mogą być dokonywane poprzez umowy państwowe z udziałem odnośnych krajów lub poprzez ustawę federalną wymagającą zgody Bundesratu, jeśli na terytorium, które miałoby zmienić przynależność terytorialną, zamieszkuje nie więcej niż 50 tys. mieszkańców. Szczegóły tej procedury określa ustawa federalna, która nie jest uchwalana zwykłą większością, ale większością ustawową deputowanych do Bundestagu, a ponadto wymaga zgody Bundesratu. Innym przypadkiem, interesującym z punktu widzenia przedmiotu badawczego, jest proce-

119 S. Linn, F. Sobolewski, *The German Bundestag...*, s. 60.

120 Lub przepisy regulaminu Bundestagu w zakresie wyborów przeprowadzanych przez tę izbę (art. 42 ust. 2, zd. 2 UZ).

dura przewidziana w § 50 regulaminu, dotycząca wyboru siedziby organu władzy federalnej. Jeżeli ustawa przewiduje konieczność wyboru siedziby, Bundestag głosuje imiennie, a w przypadku zgłoszenia więcej niż jednej propozycji wybrana zostaje ta, która uzyskała bezwzględną większość oddanych głosów. Jeżeli takiej większości nie udało się uzyskać, w drugim głosowaniu wybiera się między dwoma kandydaturami, które w pierwszym głosowaniu uzyskały największe ilości głosów. Wybrana zostaje ta kandydatura, która uzyskała większą liczbę głosów.

Zgodnie z § 79 ust. 1 regulaminu, ustawy są przyjmowane w trzech czytaniach, a umowy międzynarodowe oraz inne podobne porozumienia odnoszące się do regulowania stosunków politycznych federacji lub do spraw związanych z ustawodawstwem federacji (zob. art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej) w dwóch czytaniach, chyba że Bundestag zadecyduje o trzech czytaniach. Pozostałe sprawy Bundestag rozpatruje w jednym czytaniu.

W pracach Bundestagu istotną rolę odgrywają komisje, których liczba i kompozycja są ustalane na początku każdej kadencji izby z matematycznym uwzględnieniem znaczenia poszczególnych frakcji parlamentarnych. Przygotowując rozstrzygnięcia Bundestagu w sprawach im powierzonych, samodzielnie decydują o terminach i porządku dziennym swoich posiedzeń, o czym informacja każdorazowo powinna być przekazywana Bundesratowi oraz właściwym ministrom federalnym (§ 61 ust. 3 regulaminu),¹²¹ co wpisuje się w generalną zasadę informowania rządu federalnego oraz drugiej izby o sprawach, którymi zajmuje się Bundestag, umożliwiając tym samym realizację art. 43 ust. 2 Ustawy Zasadniczej.

Wspomnieć należy również o Komisji Wspólnej, która choć jest organem konstytucyjnym, to którego znaczenie w praktyce jest znikome, jako że funkcjonuje jedynie w stanie obrony. Jest ona określana mianem awaryjnego parlamentu na wypadek sytuacji, w których Bundestag nie jest w stanie zebrać się na posiedzenie. Komisja Wspólna składa się w dwóch trzecich z deputowanych do Bundestagu, którzy wyznaczani są odpowiednio do liczebności frakcji parlamentarnych i nie mogą być członkami rządu federalnego. W jednej trzeciej Komisja Wspólna składa się z członków Bundesratu, na zasadzie reprezentacji każdego kraju związkowego przez wyznaczonego przez ten kraj członka Bundesratu. W ramach Komisji Wspólnej, inaczej niż w ramach Bundesratu, wyznaczonego przedstawiciela kraju związkowego nie wiążą żadne wytyczne (art. 53a ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Taka kompozycja tego organu *de facto* uzależnia ilość członków Komisji Wspólnej od liczby krajów związkowych, jako że na każdego przedstawiciela kraju związkowego przypada dwóch członków Bundestagu. Aktualnie jest to więc szesnastu przedstawicieli krajów zwią-

121 Tak obowiązek informacyjny względem Bundesratu znajduje się także w § 69a Regulaminu Bundestagu dotyczącym publicznych obrad komisji w składzie poszerzonym o inne komisje, proszone uprzednio o opinie w sprawie.

kowych oraz trzydziestu dwóch członków Bundestagu. Pracami kieruje przewodniczący Bundestagu, a zastępuje go członek Bundesratu. W związku z tym, że Komisja Wspólna podejmuje swoje decyzje zwykłą większością głosów, członkowie Bundestagu mogą w ramach tego organu narzucić swoje stanowisko członkom Bundesratu. Kompetencje Komisji Wspólnej dotyczą zastępczego stwierdzania stanu obrony w sytuacji wymagającej nieodwrotnego natychmiastowego działania, a zwołanie na czas posiedzenia Bundestagu napotyka na niemożliwe do pokonania przeszkody lub nie jest on zdolny do podejmowania uchwał. Komisja Wspólna decyzję w tej sprawie podejmuje większością dwóch trzecich oddanych głosów, co najmniej większością ustawowej liczby swoich członków (art. 115a ust. 2 Ustawy Zasadniczej). Jeżeli w przypadku stanu obrony Komisja Wspólna tą samą większością stwierdzi, że Bundestag nie może zebrać się na czas z powodu niemożliwych do pokonania przeszkód lub nie jest zdolny do podejmowania uchwał, wówczas zajmuje ona pozycję Bundestagu i Bundesratu i przejmuje wszelkie przysługujące im prawa (art. 115e ust. 1 Ustawy Zasadniczej), za wyjątkiem zmian konstytucji oraz wydawania ustaw w trybie art. 23 ust. 1 zd. 2 (tzw. klauzula europejska – przekazanie praw suwerennych UE), art. 24 ust. 1 (przekazanie praw suwerennych organizacjom międzynarodowym) lub art. 29 (nowy podział terytorialny państwa).

4.4. Rosja

Organizacja Dumy Państwowej opiera się na Konstytucji Federacji Rosyjskiej, uchwalanym na jej podstawie (art. 101 ust. 4 konstytucji) Regulaminie Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Parlamentu Federacji Rosyjskiej z dnia 22 stycznia 1998 r., a szczególnych przypadkach również na ustawach federalnych.¹²²

Organami kierowniczymi Dumy są przewodniczący Dumy Państwowej oraz jego zastępcy, w liczbie ustalonej przez samą Dumę (art. 10 ust. 1 regulaminu). Przewodzą posiedzenia, organizują prace izby oraz czuwają nad przestrzeganiem wewnętrznego regulaminu izby. Wśród kompetencji przewodniczącego zwraca uwagę prawo do reprezentacji izby w stosunkach z podmiotami federacji¹²³, co jest jedyną kompetencją związaną z federalną strukturą państwa.¹²⁴ Są oni wybierani z grona tej izby spośród kandydatur zgłaszanych przez frakcje parlamentarne, w tajnym głosowaniu za pomocą kart do głosowania,¹²⁵ większością głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej (art. 101 ust. 1 konstytucji oraz art. 8-10 regulaminu). Wraz z przewodniczącymi frakcji parlamentarnych tworzą Radę Dumy Państwowej,

122 Np. powoływana już ustawa federalna z 8 maja 1994 r. o statusie członka Rady Federacji oraz statusie deputowanego Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej.

123 Także z innymi, wyliczonymi w art. 11 ust.1f regulaminu, organami władzy publicznej, m.in. z prezydentem, Radą Federacji, rządem, Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym, Prokuratorem Generalnym, Centralną Komisją Wyborczą, parlamentami państw obcych, czy przedstawicielami państw obcych oraz organizacjami międzynarodowych wysokiego szczebla.

124 Kompetencje przewodniczącego wylicza art. 11 regulaminu.

125 Duma Państwowa może zdecydować o przeprowadzeniu głosowania jawnego.

której zadaniem jest wstępne przygotowanie i rozpatrywanie kwestii związanych z działalnością izby, w tym m.in. przygotowywanie projektów planów prac izby, a także zwoływanie nadzwyczajnych posiedzeń (art. 14 regulaminu). Jednym z nielicznych przejawów federalizmu w funkcjonowaniu tego organu jest prawo uczestnictwa w jej posiedzeniach m.in. przedstawiceli podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej, jeżeli na posiedzeniu Rady Dumy Państwowej rozważana jest kwestia projektów aktów prawnych wprowadzanych przez te podmioty z inicjatywy ustawodawczej (art. 13 ust.6c regulaminu). W tej sytuacji w posiedzeniu tego organu mogą więc brać udział przedstawiciele ustawodawczych organów podmiotów Federacji Rosyjskiej. Ponadto Rada Dumy Państwowej zatwierdza plan działań w sprawie współpracy izby z ustawodawczymi organami podmiotów federacji na rok kolejny (art. 14 ust.1i regulaminu).

Organami pomocniczymi Dumy Państwowej są komisje (art. 101 ust. 3 konstytucji), tworzone na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji poszczególnych frakcji (art. 21 ust.1 Regulaminu Dumy Państwowej). Z punktu widzenia zasady federalizmu należy odnotować, iż wśród komisji jest również Komisja Dumy Państwowej do spraw federalnej struktury państwa i samorządu lokalnego (art. 20 ust.1m regulaminu). Regulamin Dumy Państwowej przewiduje ponadto szczególny tryb postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez komisje, które może mieć zastosowanie w stosunku do zdarzeń mających miejsce w częściach składowych federacji (art. 26 ust. 5).

Duma Państwowa pracuje w trybie sesyjnym, zbierając się na sesje wiosenną i jesienną zgodnie z harmonogramem prac przyjętym przez izbę na jednym z ostatnich posiedzeń poprzedniej sesji (art. 40 ust.1 regulaminu).¹²⁶ Warto zauważyć, że choć co do zasady prace w izbie odbywają się w języku rosyjskim, to deputowany może przemawiać w innym języku narodów Federacji Rosyjskiej (musi to uprzednio zgłosić celem zapewnienia tłumaczenia na język rosyjski (art. 54 ust.1 regulaminu). W posiedzeniach Dumy (jawnych i tajnych) mogą brać udział m.in. przewodniczący oraz członkowie Rady Federacji, dla których są przeznaczone specjalne miejsca na sali posiedzeń (art. 38 ust.1 i 4 regulaminu). Mogą oni uczestniczyć także w organizowanych przez Dumę Państwową na podstawie art. 101 ust. 3 konstytucji (zob. także art. 61 i 65 regulaminu) przesłuchaniach parlamentarnych w sprawach należących do jej kompetencji (otwartych i zamkniętych).

Uchwały Dumy Państwowej są co do zasady przyjmowane większością głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej, o ile konstytucja nie stanowi inaczej.¹²⁷ Natomiast w kwestiach proceduralnych decyzję podejmuje się większością

126 Duma Państwowa zbiera się na pierwsze posiedzenie trzydziestego dnia po jej wybraniu, jednak prezydent Federacji Rosyjskiej może zwołać posiedzenie Dumy Państwowej przed tym terminem. (art. 99 ust. 2 konstytucji).

127 Przykładem może być uchwalanie przez Dumę federalnych ustaw konstytucyjnych, co następuje większością co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej (art. 92 ust. 1, zd. 2 regulaminu).

głosów posłów biorących udział w głosowaniu, chyba że sam regulamin izby przewiduje inny tryb (art. 84 ust. 1 i 2 regulaminu). Warto w kontekście zasady federalizmu zauważyć, że projekty uchwał Dumy Państwowej mogą być przedkładane m.in. przez Radę Federacji, jak i członków Rady Federacji (w zakresie ich kompetencji – art. 94 ust 1 i 2a regulaminu).

Zasada federalizmu wpływa więc, choć w dość ograniczony sposób, na organizację oraz tryb funkcjonowania organów Dumy Państwowej, jak i samej izby. Zapewnia możliwość udziału w posiedzeniach członkom Rady Federacji, jednak co do zasady, nie rzutuje jednak na planowanie prac tej izby (program prac legislacyjnych Dumy Państwowej na daną sesję, kalendarz miesięczny spraw lub porządek dzienny posiedzenia) czy też tryb podejmowania decyzji w sprawach organizacji i funkcjonowania izby.

Prezydent Federacji Rosyjskiej rozwiązuje Dumę Państwową w przypadkach i w trybie przewidzianych przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej. Dotyczy to trzech sytuacji. Po pierwsze, po trzykrotnym odrzuceniu przez Dumę Państwową przedstawionych kandydatur na stanowisko premiera, premiera Rządu Federacji Rosyjskiej powołuje prezydent Federacji Rosyjskiej, rozwiązując Dumę Państwową oraz zarządzając nowe wybory (art. 84 konstytucji w zw. z art. 111 ust. 4 konstytucji). Po drugie, po wyrażeniu przez Dumę Państwową wotum nieufności rządowi prezydent Federacji Rosyjskiej ma prawo zdymisjonować rząd lub też nie zgodzić się z decyzją Dumy Państwowej. W przypadku jeśli Duma Państwowa w ciągu trzech miesięcy powtórnie wyrazi rządowi wotum nieufności, prezydent Federacji Rosyjskiej dymisjonuje rząd albo rozwiązuje Dumę Państwową (art. 84 konstytucji w zw. z art. 117 ust. 3). Trzecim przypadkiem jest sytuacja, w której premier zwraca się do Dumy Państwowej z wnioskiem o udzielenie rządowi wotum zaufania. Jeśli Duma Państwowa odmówi udzielenia wotum zaufania, prezydent w ciągu siedmiu dni dymisjonuje rząd albo rozwiązuje Dumę Państwową i zarządza nowe wybory. (art. 84 konstytucji w zw. z art. 117 ust. 4 konstytucji). Żaden z tych przypadków nie powoduje jednak rozwiązania izby drugiej.

4.5. Szwajcaria

Aktami prawnymi regulującymi organizację i funkcjonowanie szwajcarskiej Rady Narodowej są Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, ustawa federalna z 13 grudnia 2002 r. o Zgromadzeniu Federalnym oraz wydany na podstawie art. 36 tej ustawy Regulamin Rady Narodowej.¹²⁸ Izba ta funkcjonuje w trybie sesyjnym (art. 151 ust.1 zd. 1 konstytucji), zbierając się na trwające trzy tygodnie sesje zwyczajne, cztery razy w ciągu roku (art. 2 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu

128 Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN), z dnia 10 października 2003 r., (AS 2003, s. 3623), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20030895/index.html> [dostęp 1.09.2018].

Federalnym oraz art. 33d ust. 1a regulaminu) oraz przynajmniej raz w roku na tygodniową sesję nadzwyczajną (art. 2 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym oraz art. 33d ust. 1a regulaminu). O zwołanie sesji nadzwyczajnej, której przedmiotem mogą być sprawy przewidziane ustawą (między innymi sprawy wniosków, które zostały przedłożone w obu izbach), może wnioskować jedna czwarta członków izby lub Rada Federalna (art. 151 ust. 2 konstytucji oraz art. 2 ust.3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Z punktu widzenia zasady federalizmu należy zwrócić uwagę na pewną symultaniczność prac obu izb, posiedzenia Rady Narodowej oraz posiedzenia Rady Kantonów odbywają się w tych samych tygodniach (art. 2 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Regulamin Rady Narodowej wyjątkowo precyzyjnie określa dni tygodnia, a nawet godziny, w jakich odbywają się posiedzenia.

Organami kierowniczymi Rady Narodowej są przewodniczący, pierwszy wiceprzewodniczący oraz drugi wiceprzewodniczący, wybierani na okres jednego roku z zakazem reelekcji na kolejną kadencję (art. 152 konstytucji). Przy ich wyborze regulamin (art. 6 ust. 2) nakazuje uwzględnić wielkość frakcji parlamentarnych, ale także strukturę językową składu izby, jednak w praktyce zasadnicze znaczenie ma kanton, z którego pochodzi kandydat.¹²⁹ Przewodniczący oraz jego zastępcy tworzą Prezydium Izby (art. 34 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Kwestiami związanymi z przygotowaniem oraz zarządzaniem pracami izby zajmuje się Biuro Rady Narodowej, w skład którego poza członkami Prezydium wchodzi czterech sekretarzy (skrutatorzy) oraz przewodniczący frakcji parlamentarnych (art. 35 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym w zw. z art. 8 ust. 1 regulaminu).¹³⁰ Stanowiska sekretarzy są rozdzielane pomiędzy frakcjami parlamentarnymi, uwzględniając ich liczebność, zgodnie z zasadami określonymi w art. 40 i art. 41 ustawy federalnej z 17 grudnia 1976 r. o prawach politycznych. Do zadań Biura należy m.in. zwoływanie posiedzeń Rady Narodowej (art. 33 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym), planowanie działalności izby, koordynacja prac komisji oraz inne sprawy w zakresie procedur i organizacji pracy izby (art. 9 regulaminu). Należy przy tym zaznaczyć, że o ile Rada Narodowa poprzez swoje organy planuje i organizuje swoją pracę, to rezultatem szwajcarskiej koncepcji dwuizbowości jest możliwość wzajemnego wpływania izb na agendę ich pracy. Rada Kantonów może więc wpływać na to, czym się zajmuje Rada Narodowa. Wnioski i postulaty przyjęte przez izbę drugą muszą być rozpatrzone nie później niż na drugiej kolejnej sesji, zwyczajnej następującej po sesji w której je przyjęto (art. 28a ust. 1 regulaminu).

Ważnym przejawem zasady federalizmu w zakresie organizacji i funkcjonowania Zgromadzenia Federalnego jest Konferencja Koordynacyjna, która zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym składa się z Biura Rady Narodowej

129 R. Klepka, *Parlament w państwach...*, s. 147.

130 W pracach Biura skrutatora może substytuować zastępcę, a przewodniczącego frakcji jakiegokolwiek członek tej frakcji.

oraz odpowiadającego mu funkcją i kompetencjami w izbie drugiej Biura Rady Kantonów. Jest to organ Zgromadzenia Federalnego, który poprzez realizację powierzonych mu zadań koordynuje prace obu izb. Decyduje, w których tygodniach będą się odbywały sesje (obie izby pracują w tym samym czasie), pośredniczy w sprawach pomiędzy izbami oraz pomiędzy izbami i Radą Federalną, zatwierdza powstanie nowej frakcji parlamentarnej, planuje i koordynuje działania izb w sferze polityki międzynarodowej (art. 37 ust. 2, 5 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Konferencja Koordynacyjna powołuje ponadto Zarząd, składający się z po trzech członków Biur obu izb, który jest odpowiedzialny za ogół spraw związanych z administracją parlamentu, która jest wspólna dla obu izb (art. 38 oraz art. 64-65 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Znamienne dla charakteru Konferencji Koordynacyjnej jest sposób podejmowania decyzji, które muszą być zatwierdzane przez Biura obu izb. Przedstawione powyżej atrybuty Konferencji Koordynacyjnej są wyrazem typowej cechy federalizmu szwajcarskiego – równorzędności izb, a jednocześnie są spektakularnym przykładem koordynacji prac obu izb parlamentarnych i zarazem wpływu zasady federalizmu na działalność Rady Narodowej.

Poza Konferencją Koordynacyjną, w kontekście zasady federalizmu, warto także odnotować formę wspólnych obrad obu izb pod przewodnictwem Przewodniczącego Rady Narodowej,¹³¹ określaną przez art. 157 konstytucji jako Zjednoczone Zgromadzenie Federalne. Konstytucja wyposaża jednak tę formę działania szwajcarskiego parlamentu w dość nieliczne, choć istotne, zadania: obsadę personalną określonych urzędów, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy najwyższymi władzami federalnymi oraz rozstrzyganie o zastosowaniu prawa łaski. Zjednoczone Zgromadzenie Federalne może także zbierać się w związku ze szczególnymi okolicznościami lub w celu wysłuchania oświadczeń Rady Federalnej. Zwoływanie tak funkcjonującego parlamentu należy do Konferencji Koordynacyjnej (art. 33 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym), a obrady są przygotowywane przez Biuro Zjednoczonego Zgromadzenia Federalnego, które składa się z członków prezydów obu izb. Biuro może powoływać komisje, w skład których wchodzi po 12 członków Rady Narodowej oraz pięciu członków Rady Kantonów (art. 39 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Innym wyrazem współuczestnictwa obu izb w ramach Zjednoczonego Zgromadzenia Federalnego jest zaangażowanie skrutatorów obu izb w czynności związane z ustalaniem wyników wyborów i głosowaniami (art. 41 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

Podobnie jak w izbach pierwszych wcześniej rozważanych federacji, również w przypadku Rady Narodowej istotną rolę odgrywają komisje parlamentarne, które obie izby szwajcarskiego parlamentu powołują ze swoich członków (art. 153 ust. 1 konstytucji oraz art. 42 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Obsadą perso-

131 W przypadku, gdy przewodniczący Rady Narodowej nie jest w stanie przewodniczyć, zastępuje go przewodniczący Rady Kantonów (art. 38 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

nalną komisji Rady Narodowej oraz wyborem przewodniczących zajmuje się Biuro tej izby (art. 43 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Sposób komponowania składów komisji polega na rozdziale miejsc w komisjach pomiędzy frakcjami parlamentarnymi przy uwzględnieniu ich liczebności, przy zastrzeżeniu, że jeden deputowany nie może należeć do więcej niż dwóch komisji stałych (zgodnie z zasadami określonymi art. 40 i 41 ustawy federalnej z 17 grudnia 1976 r. o prawach politycznych w zw. z art. 15 regulaminu). Najistotniejszy w kontekście federalizmu jest jednak sposób rozdziału stanowisk przewodniczących komisji, który poza tym, że powinien wynikać z liczebności poszczególnych frakcji parlamentarnych, to jeśli to możliwe, powinien odzwierciedlać również zróżnicowanie językowe federacji oraz reprezentację poszczególnych kantonów (art. 43 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Formą współpracy izb mogą być powoływane przez nie komisje wspólne (art. 153 ust. 2 konstytucji), których przewodniczącego i wiceprzewodniczącego wybiera Konferencja Koordynacyjna z zastrzeżeniem że nie mogą należeć do tej samej izby (art. 43 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).¹³²

Warto także zwrócić uwagę na uwzględnioną w ustawie o Zgromadzeniu Federalnym (art. 49 ust.1) potrzebę koordynacji działań komisji nie tylko w ramach jednej izby, ale również z komisjami drugiej izby, które zajmują się tymi samymi lub podobnymi sprawami. Zasada federalizmu przejawia się ponadto w pracach komisji w zakresie instrumentarium używanego przy realizacji postawionych przed nimi zadań. Wśród uprawnień komisji znalazła się bowiem możliwość konsultacji z przedstawicielami kantonów (art. 45 ust. 1c ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). W sferze komisji parlamentarnych perspektywa federalizmu nakazuje zwrócić uwagę na Komisję Redakcyjną, która jest na mocy ustawy o Zgromadzeniu Federalnym (art. 56 ust. 1) wspólną komisją dla obu izb. Co istotne, komisja ta składa się z trzech podkomisji, które odpowiadają oficjalnym językom Konfederacji Szwajcarskiej. Zadaniem tej komisji jest weryfikowanie i redagowanie tekstów projektów aktów prawnych izb, które mają być poddane pod głosowanie, celem zapewnienia, że odpowiadają one intencjom parlamentu oraz są zbieżne w trzech wersjach języków urzędowych. Komisja nie wprowadza poprawek w rozumieniu materialnym (art. 57 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym), ale może dokonywać korekt w tekście nawet po ostatecznym głosowaniu nad danym aktem, a nawet poprawiać oczywiste pomyłki pisarskie w tekście już opublikowanym.¹³³ Biorąc powyższe pod uwagę, można uznać Komisję Redakcyjną za odzwierciedlenie równorzędności izb, w tym przypadku w sferze równej możliwości oddziaływania na ten element procesu legislacyjnego.

132 Przy podejmowaniu decyzji przez komisje wspólne należy uzyskać większość głosów w ramach delegacji z każdej z izb.

133 Wymaga to jednak poinformowania członków obu izb (art. 58 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

Poszanowanie różnorodności językowej przejawia się ponadto w zakresie sprawozdań przedstawianych przez komisje na forum izby, jako że mogą one zdecydować, że informacje będą dodatkowo przedstawiane przez przedstawiciela innej grupy językowej, co generalnie zależy od ważności sprawy (art. 19 regulaminu). Co jednak najistotniejsze, przebieg posiedzeń izby jest tłumaczony symultanicznie na trzy języki urzędowe (art. 37 regulaminu).

Rada Narodowa podejmuje swoje decyzje większością oddanych głosów, w obecności więcej niż połowy deputowanych (art. 159 ust. 1-2 konstytucji), z wyjątkiem wyliczonych w konstytucji sytuacji, w których wymagana jest większość bezwzględna. Dotyczy to uchwalania ustaw w trybie pilnym, kwestii związanych z wydatkami przekraczającymi wskazane w konstytucji sumy lub zwiększeniem ogólnej kwoty wydatków państwa, przekraczającej poziom przewidywanych dochodów federacji (art. 159 ust. 3 konstytucji w zw. z art. 126 ust. 3 konstytucji). Konstytucja, wskazując na sposób podejmowania decyzji przez izby, posługuje się formułą odnoszącą te wymagania do obu izb. Również wyliczając przypadki, które wymagają większości bezwzględnej, odnosi warunki podjęcia decyzji w tych sprawach do obu izb, wymagając ich zgodnej decyzji podejmowanej w takim samym trybie. Jest to zarazem jeden z wielu przykładów techniki legislacyjnej, która będąc parametrem charakterystycznym dla szwajcarskiego bikameralizmu równorzędnego, służy identycznemu traktowaniu obu izb. Polega to zazwyczaj na tym, że zarówno konstytucja, jak i ustawa o Zgromadzeniu Federalnym odnoszą się do parlamentu jako całości, ewentualnie posługują się zwrotem „izby” (liczba mnoga). Przepisy adresowane do konkretnej izby należą do wyjątków, które znajdują zastosowanie w sytuacjach dotyczących specyfiki danej izby.

5. Uwagi podsumowujące

Przeprowadzona analiza prawa wyborczego do izb pierwszych parlamentów federalnych, statusu deputowanych tych izb, a także ich organizacji i trybu pracy upoważnia do sformułowania kilku wniosków w tym zakresie.

Konstytucje wszystkich uwzględnianych państw określają przedstawicielski charakter parlamentarnych izb pierwszych, konstruując je jako reprezentacje narodowe poszczególnych federacji. Dokonana analiza regulacji wyborczej zarówno rangi konstytucyjnej jak i ustawowej, co do zasady, potwierdza tę tezę. Nie oznacza to jednak, że federalna struktura państwa nie znajduje swojego odzwierciedlenia w prawie wyborczym poszczególnych analizowanych federacji.

Federalizm na gruncie prawa wyborczego do izb pierwszych parlamentów dostrzegalny jest przede wszystkim na płaszczyźnie alokacji mandatów. Niezależnie od przyjętych rozwiązań w zakresie systemu wyborczego, przyjęcia koncepcji okręgów

jednomandatowych, wielomandatowych czy jednocześnie obu tych systemów, granice podmiotów federalnych służą jako baza do określania granic okręgów wyborczych, a ich populacja to wyznaczenie ilości mandatów przypadających na terytorium danego podmiotu federacji. Symptomatyczne jest przy tym zagwarantowanie każdemu podmiotowi federacji reprezentacji – przynajmniej jednomandatowej – nawet jeżeli nie wynikałoby to z opartej na czynniku demograficznym normy przedstawicielstwa.

Praktyka ustrojowa wykazuje, iż wybory do izb pierwszych europejskich państw federalnych są płaszczyzną konkurencji ogólnokrajowych partii politycznych, przy czym regulacje normatywne umożliwiają również start mniejszym ugrupowaniom, w tym takim, które programowo koncentrują się na interesach lub sprawach regionalnych. Wyniki wyborów wykazują, że podmioty te są nieraz reprezentowane w izbach pierwszych, przy czym jest to zwykle reprezentacja kilkumandatowa, a kasus niemieckiej Unii Chrześcijańsko-Społecznej w Bawarii (CSU) jest w tej mierze wyjątkiem.

Rozważania w zakresie regulacji określającej status deputowanych izb pierwszych skłaniają do zarejestrowania kilku podobieństw, które można uznać za rozwiązania modelowe. We wszystkich federacjach członkowie izb pierwszych wykonują mandat wolny, choć konstytucje posługują się różnymi konstrukcjami w tym zakresie, deklarując to *expressis verbis* (np. RFN) lub też nie odnosząc się do tej kwestii wprost (Rosja). Jest to jednak przede wszystkim rezultat przyjęcia określonego modelu izb wynikającego z zasady suwerenności narodu i opartego na idei przedstawicielstwa. Szczególnym rozwiązaniem, wynikającym z federalnej struktury państwa, kształtującym status ustrojowy deputowanych belgijskiej Izby Reprezentantów, jest przynależność deputowanych do grup językowych. Nie podważa to jednak, co do zasady, charakteru mandatu parlamentarnego, choć kształtuje dodatkową, szczególną więź deputowanych z częścią wyborców.

Wszystkie uwzględniane porządki konstytucyjne przewidują podobne postanowienia mające gwarantować swobodne wykonywanie mandatu i zapewniać niezależność deputowanym. Należy do nich zasada *incompatibilitas*, którą – choć różni się w kwestiach dotyczących np. jej zakresu formalnego i materialnego (dość restrykcyjna w Rosji, a bardziej łagodna w RFN) – można uznać za standardowe rozwiązanie. Deputowani wszystkich wziętych pod uwagę izb pierwszych otrzymują stosowne uposażenia i inne apanaże, mające zapewnić im bezpieczeństwo ekonomiczne. We wszystkich analizowanych federacjach deputowanym przysługuje immunitet parlamentarny zarówno materialny, jak i formalny, który różni się jedynie sposobem ujęcia (pojęcie nietykalności w Rosji) lub zakresem (np. ograniczony zakres przedmiotowy w Szwajcarii).

Eksploracja regulacji normatywnych dotyczących organizacji i trybu pracy badanych izb pierwszych pozwala skonstatować, iż intensywność wpływu zasady federalizmu na przedmiotową materię w poszczególnych przypadkach wykazuje znaczne rozbieżności.

Federacją, w której przejawy wpływu ustroju terytorialnego w zakresie badanej materii występują najrzadziej, jest Austria. Zaliczyć można do nich zwoływanie nadzwyczajnych sesji izby przez głowę państwa m.in. na wniosek Rady Federalnej, a więc izby reprezentującej interesy krajów związkowych, a także podejmowanie rozstrzygnięć w kwestiach ustroju terytorialnego kwalifikowaną większością głosów. Również w Belgii występuje stosunkowo niewiele symptomatów federalnej struktury państwa w tym zakresie, jednak mają one realne znaczenie i znacznie większy ciężar gatunkowy. Fundamentalnym odzwierciedleniem federalnego ustroju państwa jest mechanizm grup językowych, który odgrywa istotną rolę w procesie podejmowania rozstrzygnięć przez Izbę Reprezentantów. Kluczowe wśród kompetencji grup językowych jest uprawnienie zawarte w art. 54 Konstytucji Królestwa Belgii – tzw. procedura alarmowa.

Zdecydowanie więcej oznak wpływu ustroju terytorialnego na organizację i tryb pracy parlamentarnych izb pierwszych można zidentyfikować w Republice Federalnej Niemiec. Są to m.in. zasady zrzeszania się deputowanych we frakcje parlamentarne, co powinno uwzględniać m.in. wymóg, iż wchodzący w skład jednej frakcji parlamentarnej deputowani nie mogli ze sobą konkurować w ramach któregośkolwiek kraju związkowego. Istotniejsza jest jednak możliwość oddziaływania na prace Bundestagu krajów związkowych za pośrednictwem członków Bundesratu, którym ustawa zasadnicza zapewnia prawo wstępu na wszystkie posiedzenia Bundestagu i jego komisji oraz prawo zabrania głosu w każdym momencie. Przejawia się to szeregiem szczegółowych rozwiązań regulaminowych. Celem ich poinformowania o treści porządku posiedzenia izby pierwszej (również komisji) jest on przesyłany do Bundesratu. Innym przejawem jest podejmowanie przez izbę rozstrzygnięć większością kwalifikowaną m.in. w sprawach federalnej struktury państwa, bowiem szczegóły tej procedury określa ustawa federalna uchwalaną większością ustawową deputowanych do Bundestagu, która ponadto wymaga zgody Bundesratu. Jako inne przejawy zasady federalizmu można wskazać procedurę dotyczącą wyboru siedziby organu władzy federalnej oraz instytucję Komisji Wspólnej, która w jednej trzeciej składa się z członków Bundesratu, na zasadzie reprezentacji każdego kraju związkowego. Jednak, pomimo że określana mianem awaryjnego parlamentu, jej znaczenie w praktyce jest znikome.

Również w Federacji Rosyjskiej należy odnotować szereg regulacji odzwierciedlających złożoną strukturę terytorialną państwa w badanym zakresie. Zaliczyć do nich można prawo uczestnictwa w posiedzeniach Rady Dumy Państwowej m.in.

przedstawicieli podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej, jeżeli na posiedzeniu Rady Dumy Państwowej rozważana jest kwestia projektów aktów prawnych wprowadzanych przez te podmioty z inicjatywy ustawodawczej. Ponadto Rada Dumy Państwowej zatwierdza plan działań w sprawie współpracy izby z ustawodawczymi organami podmiotów federacji na rok kolejny. Z punktu widzenia zasady federalizmu należy odnotować, iż wśród komisji jest również Komisja Dumy Państwowej do spraw federalnej struktury państwa i samorządu lokalnego, a regulamin Dumy Państwowej przewiduje ponadto szczególny tryb postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez komisje, które może mieć zastosowanie w stosunku do zdarzeń mających miejsce w częściach składowych federacji. Należy także odnotować, że deputowany może przemawiać w innym niż rosyjski języku narodów Federacji Rosyjskiej. Ponadto w posiedzeniach Dumy mogą brać udział m.in. przewodniczący oraz członkowie Rady Federacji, dla których są przeznaczone specjalne miejsca na sali posiedzeń. Mogą oni uczestniczyć także w organizowanych przez Dumę Państwową na podstawie art. 101 ust. 3 konstytucji Federacji Rosyjskiej (zob. także art. 61 i 65 regulaminu) przesłuchaniach parlamentarnych w sprawach należących do jej kompetencji (otwartych i zamkniętych). Warto w kontekście zasady federalizmu zauważyć, że projekty uchwał Dumy Państwowej mogą być przedkładane m.in. przez Radę Federacji, jak i członków Rady Federacji.

Najznaczniejszy wpływ zasady federalizmu na organizację i tryb pracy izby występuje w Szwajcarii. Z punktu widzenia zasady federalizmu należy zwrócić uwagę na pewną symultaniczność prac obu izb. Posiedzenia Rady Narodowej oraz posiedzenia Rady Kantonów odbywają się w tych samych tygodniach, a o zwołanie sesji nadzwyczajnej może wnioskować jedna czwarta członków którejkolwiek z izb. Należy przy tym zaznaczyć, że Rada Kantonów może wpływać na to, czym się zajmuje Rada Narodowa, jako że wnioski i postulaty przyjęte przez izbę drugą muszą być rozpatrzone nie później niż na drugiej kolejnej sesji zwyczajnej następującej po sesji, w której je przyjęto. Zwraca uwagę ponadto regulacja, zgodnie z którą przy wyborze organów kierowniczych Rady Narodowej należy uwzględnić wielkość frakcji parlamentarnych, ale także strukturę językową składu izby, jednak w praktyce przy wyborze zasadnicze znaczenie ma kanton, z którego pochodzi kandydat.

Ważnym przejawem zasady federalizmu w zakresie organizacji i funkcjonowania Zgromadzenia Federalnego jest Konferencja Koordynacyjna, która składa się z Biura Rady Narodowej oraz odpowiadającego mu funkcją i kompetencjami w izbie drugiej Biura Rady Kantonów. Jest to organ Zgromadzenia Federalnego, który poprzez realizację powierzonych mu zadań koordynuje prace obu izb. Konferencja Koordynacyjna powołuje ponadto Zarząd, składający się z po trzech członków Biur obu izb, który jest odpowiedzialny za ogół spraw związanych z administracją parlamentu. Znamienny dla obrazu charakteru Konferencji Koordynacyjnej jest sposób podejmowania decyzji, które muszą być zatwierdzane przez Biura obu izb. Atrybuty

Konferencji Koordynacyjnej są wyrazem typowej cechy "federalizmu szwajcarskiego – równorzędności izb, a jednocześnie są spektakularnym przykładem koordynacji prac obu izb parlamentarnych i zarazem wpływu zasady federalizmu na działalność Rady Narodowej. Poza Konferencją Koordynacyjną, w kontekście zasady federalizmu, warto także odnotować formę wspólnych obrad obu izb pod przewodnictwem przewodniczącego Rady Narodowej, określaną przez art. 157 konstytucji jako Zjednoczone Zgromadzenie Federalne. Konstytucja wyposaża jednak parlament działający w tej formie w dość nieliczne, choć istotne zadania.

Niezwykle istotny w kontekście federalizmu jest jednak sposób rozdziału stanowisk przewodniczących komisji, który poza tym, że powinien wynikać z liczebności poszczególnych frakcji parlamentarnych, to jeśli to możliwe, powinien odzwierciedlać również zróżnicowanie językowe federacji oraz reprezentację poszczególnych kantonów. Warto także zwrócić uwagę na uwzględnioną w ustawie o Zgromadzeniu Federalnym potrzebę koordynacji działań komisji nie tylko w ramach jednej izby, ale również z komisjami drugiej izby, które zajmują się tymi samymi lub podobnymi sprawami. Zasada federalizmu przejawia się ponadto w pracach komisji w zakresie instrumentarium używanego przy realizacji postawionych przed komisjami zadań. W sferze komisji parlamentarnych perspektywa federalizmu nakazuje zwrócić uwagę również na Komisję Redakcyjną.

W świetle powyższego uzasadniona jest konkluzja, że w zakresie organizacji i trybu pracy izb pierwszych parlamentów federalnych zasada federalizmu znajduje swoje odzwierciedlenie, jednak intensywność wpływu struktury terytorialnej na poszczególne izby federalne różni się dość znacznie. Ponadto zwraca uwagę różnorodność mechanizmów w analizowanej materii w poszczególnych federacjach.

Rozdział III

ZASADA FEDERALIZMU A UDZIAŁ IZB PIERWSZYCH W ZMIANIE KONSTYTUCJI

1. Wprowadzenie

Współcześnie dość oczywistym standardem państwa demokratycznego jest zasada konstytucjonalizmu, określająca konstytucję jako bazę ustroju każdego państwa, o szczególnej, najwyższej w systemie źródeł danego państwa mocy prawnej. Można przy tym przywołać słowa Kazimierza Działochoy, który konkludował, że konstytucja „gwarantuje materialną i formalną koherencję całego porządku prawnego z wartościami i zasadami, które ucieleśnia.”¹ Jest to szczególnie istotne w państwach o złożonej strukturze terytorialnej, w których kluczowymi treściami ustawy zasadniczej są postanowienia stanowiące opokę statusu ustrojowego części składowych. Jest to na tyle wrażliwa materia, wymagająca wielopłaszczyznowego konsensusu ustrojowopolitycznego, że jej niedostateczne zabezpieczenie może skutkować kryzysem tożsamości ustrojowej danego państwa, a nawet doprowadzić do jego rozpadu.² Uzasadnia to szczególne w państwach federalnych znaczenie trybu całkowitej lub częściowej zmiany konstytucji, który na płaszczyźnie ustroju terytorialnego powinien zabezpieczać ustalony kompromis relacji pomiędzy poszczególnymi poziomami władzy, w szczególności przed zmianami mającymi podłoże doraźne i podyk-

1 K. Działocha, Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP, „Państwo i Prawo” 1992, nr 1, s. 17.

2 A. Bisztyga, D. Wojtczak, Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambule, Dokoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018, s. 66-67.

townymi krótkoterminowymi ambicjami politycznymi. Konstytucja, pełniąc więc rolę gwaranta określonego porządku ustrojowego, sama wymaga określonych gwarancji stabilności.³

Stabilność konstytucji nie jest jednak wartością absolutną i nie oznacza to oczywiście trwałej petryfikacji danego porządku, co dotyczy również zmian w zakresie ustroju terytorialnego, a w szczególności dostosowania aktualnej architektury konstytucyjnej do oczekiwań w zakresie ukształtowania statusu ustrojowego podmiotów federacji.⁴ Możliwa jest zatem ocena dojrzałości ustrojowej poszczególnych państw dokonywana przez pryzmat ich zdolności do dojrzałej adaptacji ich porządków konstytucyjnych.⁵ Obserwacja ewolucji ustrojów terytorialnych dowodzi, że podlegają one nieustannemu przeobrażaniu się, co powinno znajdować swoje odzwierciedlenie w ustawach zasadniczych.⁶ Procedura zmiany konstytucji w państwach federalnych w związku z tym, że zabezpiecza również określone porozumienie w zakresie ustroju terytorialnego, w ramach którego działają suwerenne podmioty federalne, powinna zapewniać tym podmiotom określone możliwości partycypacji, chroniąc interesy tych podmiotów i zabezpieczając przed arbitralną zmianą porządku konstytucyjnego dokonywaną poza ich oddziaływaniem. Wzmacnia to tym samym zaufanie tych podmiotów do takiej ustawy zasadniczej, jak i do samej idei federalizmu.⁷

Przedmiotem rozdziału jest udział izb pierwszych w procedurze zmiany konstytucji podmiotów federalnych, ale rozważany poprzez pryzmat zasady federalizmu. Nawiązując do najczęściej wykorzystywanej klasyfikacji dotyczącej oceny stopnia trudności zmiany konstytucji, czyli podziału na konstytucje sztywne i elastyczne, sztywność analizowanych konstytucji jest dziś dość oczywista,⁸ ale w przypadku tego opracowania o tyle przydatna, że pozwala na poszukiwanie wśród owych „usztynień” przejawów partycypacji podmiotów federalnych, a także innych mechanizmów odzwierciedlających federalny charakter państwa. Zwrócono także uwagę na zasadę federalizmu z punktu widzenia potencjalnej granicy dopuszczalnej zmiany konstytucji, a także ewentualnego wpływu uwarunkowań społecznych oraz politycznych związanych z danym ustrojem terytorialnym. Zważywszy na założenia badawcze, koncentrowano się jednak na poszukiwaniu przejawów zasady federalizmu w rozwiązaniach normatywnych o charakterze proceduralnym, zwracając uwagę na czynności dokonywane przez izby pierwsze w tej procedurze, ze szczególnym

3 N.R.L. Haysom, *Constitution Making and Nation Building*, [w:] *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, R. Blindenbacher, A. Koller (red.), Montreal; Kingston; London; Itaka 2003, s. 216-239.

4 Z. Radwański, Rola prawników w tworzeniu prawa, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3, s. 4.

5 B. Banaszak, Uwagi o zmianie konstytucji, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 18 i n.

6 M. Przybysz, odnosząc się do Niemiec, określa to jako „federalizm *semper reformanda*”. M. Przybysz, Pierwsza i druga „reformacja federalizmu” w Republice Federalnej Niemiec – zmiany Ustawy Zasadniczej z 2006 i 2009 r. w odniesieniu do kompetencji prawodawczych i stosunków finansowych Związku i krajów, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1, s. 138.

7 R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 157-159, 161-164.

8 R. Grabowski, *Klasyfikacja konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2008, s. 14.

uwzględnieniem pośrednich lub bezpośrednich przejawów udziału w tych czynnościach podmiotów federalnych poprzez takie mechanizmy, jak prawo inicjowania procesu zmiany konstytucji, uzgadnianie wspólnego stanowiska pomiędzy izbami, wyrażanie zgody, uprawnienia w zakresie ewentualnego referendum. Nie starano się przy tym stworzyć jednolitej dla wszystkich państw siatki pojęciowej, opierającej się na takich terminach jak rewizja czy nowelizacja,⁹ posługując się terminologią właściwą dla poszczególnych porządków konstytucyjnych.

Poza zakresem analizy pozostawiono okoliczności i procedury towarzyszące uchwalaniu obowiązujących konstytucji. Autor dostrzega wagę tego zagadnienia, jednak uznaje, że wykracza ono poza określony horyzont celu badawczego, który koncentruje się na zbadaniu aktualnych rozwiązań normatywnych w zakresie przedmiotu badawczego.

Z punktu widzenia systematyki opracowania możliwe było umieszczenie treści zawartych w tym rozdziale w dwóch lokacjach. Po pierwsze, biorąc pod uwagę hierarchię mocy prawnej i materialne znaczenie aktów konstytucyjnych dla porządku prawnego państw współczesnych, możliwe było omówienie tych kwestii w odrębnym, pierwszym z rozdziałów poświęconych funkcjom izb pierwszych. Po drugie, zważywszy na fakt, że procedury zmian konstytucji zazwyczaj nawiązują lub wręcz opierają się na procedurach uchwalania ustaw zwykłych, możliwe było usytuowanie omawianej w tym rozdziale problematyki w ramach rozdziału poświęconego funkcji ustawodawczej, wskazując na odrębności w stosunku do zwykłej procedury legislacyjnej. Z punktu widzenia przyjętych metod badawczych, wymagających odpowiedniego wyizolowania zasady federalizmu w ramach różnych aktywności izb pierwszych, autor zdecydował się na pierwszy wariant, uznając, że zyska na tym klarowność wyводу. Wymagało to jednak stosownych nawiązań i odesłań do kolejnego rozdziału.

2. Austria

Funkcja ustrojodawcza austriackiej Rady Narodowej polega przede wszystkim na realizowaniu uprawnień w zakresie zmiany Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii, jednak specyfika austriackiego systemu konstytucyjnego polega na tym, że w systemie tym istnieje wiele aktów normatywnych oraz poszczególnych przepisów, których moc prawna – równa konstytucji – jest taka sama. Tworzą one austriacki „blok konstytucyjny.”¹⁰

9 Por. R. Grabowski, *Klasyfikacja konstytucji...*, s. 13; R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 75.

10 H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Wien 2011, s. 23.

W niektórych przypadkach sama konstytucja zapowiada, że dana materia powinna być regulowana w formie ustawy konstytucyjnej. Dotyczy to między innymi istotnych z punktu widzenia przedmiotu badawczego relacji finansowych pomiędzy federacją a krajami związkowymi, bowiem w myśl art. 13 konstytucji, kompetencje federacji i krajów związkowych w sprawach podatkowych uregulowane są w federalnej ustawie konstytucyjnej, określanej jako konstytucyjne prawo finansowe (Finanz-Verfassungsgesetz).¹¹

Jak pisze Szymon Pawłowski, już w pierwotnym tekście austriackiej konstytucji w 1920 r. przewidziano, że nie będzie ona jedynym aktem o najwyższej randze i obok podstawowego aktu konstytucyjnego obowiązywać będzie szereg aktów prawnych w charakterze ustaw konstytucyjnych. Ponadto dopuszczono możliwość uchwalenia nowych ustaw konstytucyjnych lub przepisów konstytucyjnych zamieszczonych w ustawach zwykłych, które musiały być wyraźnie określone jako ustawy konstytucyjne (Bundesverfassungsgesetz) lub postanowienia konstytucyjne (Verfassungsbestimmung). Ponadto postanowienia o mocy równej obowiązującej konstytucji mogły być zawarte w umowach międzynarodowych.¹² Aktualnie na austriacki „blok konstytucyjny” składają się Federalna Ustawa Konstytucyjna, ustawy konstytucyjne, postanowienia konstytucyjne zawarte w ustawach zwykłych, umowy międzynarodowe lub ich postanowienia, którym nadano rangę konstytucyjną, a także zawarte na podstawie art. 15a ust. 1 konstytucji porozumienia zawarte pomiędzy federacją a krajami związkowymi.¹³ Wieloźródłowość austriackiej konstytucji (bloku konstytucyjnego) wymaga więc wielowątkowego uwzględnienia roli Rady Narodowej w zakresie zmian ustrojowych, z jednoczesnym rozważeniem teże na płaszczyźnie zasady federalizmu. Zwrócono więc szczególną uwagę na te mechanizmy, które mają szczególne znaczenie dla tego przedmiotu badawczego.

W związku z tym, że pierwszoplanową rolę w austriackim bloku konstytucyjnym pełni Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii, zmiany tego aktu normatywnego stają się punktem wyjścia niniejszych rozważań.¹⁴ Procedura zmiany au-

11 Zob. rozdział VII. 2.

12 S. Pawłowski, *Kwestia tożsamości państwa, zerwania ciągłości państwowej, rewizji konstytucji na przykładzie Austrii*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 356-357.

13 W 2008 r. podjęto próbę uporządkowania austriackiego prawa konstytucyjnego, uchylając szereg postanowień konstytucyjnych i kilka ustaw konstytucyjnych, ale nie zmieniło to charakteru austriackiego systemu prawa konstytucyjnego opartego na bloku konstytucyjnym. Aktualny katalog źródeł austriackiego prawa konstytucyjnego szczegółowo wylicza B. Naleziński, *O konstytucyjnych źródłach prawa w Republice Austrii* uwag kilka, [w:] *Ustroje: tradycje i porównania: księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin P. Mikuli, A. Kulig, I. Karp, G. Kuca*, Warszawa 2015, s. 285-288. Według S. Pawłowskiego obowiązuje aktualnie około 67 ustaw konstytucyjnych, około 650 postanowień konstytucyjnych zawartych w ustawach zwykłych, 12 umów międzynarodowych, które w całości mają rangę konstytucyjną oraz 312 postanowień konstytucyjnych zawartych w umowach międzynarodowych. S. Pawłowski, *Kwestia tożsamości...* s. 357-359. Według innych źródeł jest około 50 ustaw konstytucyjnych oraz ponad 100 aktów zawierających postanowienia rangi konstytucyjnej. Zob. T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, vol. 11, Wien 2016, s. 27.

14 B. Naleziński, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Austrii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 33 i nast.

striackiej ustawy zasadniczej, podobnie jak przepisów konstytucyjnych zawartych w ustawach zwykłych, jest kwalifikowaną formą podstawowej procedury ustawodawczej, co powoduje, że w niniejszym rozdziale w kontekście zasady federalizmu zbadane zostaną te elementy tej procedury, które świadczą o jej kwalifikowalności. Udział austriackiej izby pierwszej w tych procedurach jest określony przepisami austriackiej konstytucji (przede wszystkim art. 44-47), regulaminu Rady Narodowej (przede wszystkim § 82 i § 85)¹⁵ oraz ustawy o referendum.¹⁶ Konstytucja nie zawiera przepisów, które nie mogłyby podlegać zmianom (tzw. przepisów niezmiennalnych),¹⁷ ani nie ustanawia innych szczególnych ograniczeń swobody ustrojodawcy w zakresie dokonywania zmian, np. wyłączających możliwość dokonywania zmian w konstytucji w określonym czasie. Natomiast jedną z cech charakterystycznych austriackiej procedury zmiany konstytucji są różnice jej ukształtowania zależne od materii i zakresu zmiany. Może to nawet skłaniać do uznania, jak twierdzi Szymon Pawłowski, że w austriackim systemie konstytucyjnym obecne są dwie procedury zmiany konstytucji: procedura zwykła oraz rewizja konstytucji.¹⁸

Niezależnie od uznania, czy w przypadku Austrii mamy do czynienia z jedną, czy dwiema procedurami zmiany konstytucji, zmiana konstytucyjnego porządku prawnego dokonywana jest w oparciu o zwykły tryb ustawodawczy, z uwzględ-

- 15 Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl. Nr. 410/1975, dostępny za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000576> [dostęp 16.01.2019]; Jak już to było wspomniane w rozdziale poświęconym organizacji izb pierwszych, Regulamin Rady Narodowej przybiera formę specjalnej ustawy federalnej, uchwalanej większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy członków Rady Narodowej.
- 16 Volksabstimmungsgesetz, (VAbstG), BGBl. Nr 79/1973 dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000530> [dostęp 16.01.2019].
- 17 Kwestią dyskusyjną pozostaje, czy najważniejsze zasady konstytucyjne mogą podlegać pełnej derogacji. Jak pisze S. Pawłowski w literaturze austriackiej prezentowany jest pogląd, iż zasada demokracji nie może podlegać derogacji. Teza ta, jak pisze ten autor, „ze względu na wyraźną treść art. 44 ust. 3 B-VG oraz brak podstawy normatywnej do wyłączenia jakichkolwiek przepisów konstytucyjnych z obszaru, którego rewizja konstytucji może dotyczyć, jest krytykowana przez część doktryny, odwołującej się do teorii prawa pozytywnego”. Zob. S. Pawłowski, Kwestia tożsamości państwa..., s. 347-348 i powoływana tam literatura; W kontekście ograniczonej dopuszczalności zmian określonych przepisów konstytucyjnych por. A. Bień-Kacala, Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.), „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, t. VI, s. 94.
- 18 S. Pawłowski, Kwestia tożsamości państwa..., s. 347-348 oraz *idem*, Zmiany Konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji, [w:] Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 40. Jako rewizję konstytucji (*Gesamtänderung*) uznaje on taką zmianę przepisów, która wpływa na kształt podstawowego porządku konstytucyjnego państwa (*Grundordnung*). Wskazuje on, że według doktryny austriackiej, można mówić o rewizji konstytucji, jeśli nowelizacji podlegać będą zasady podstawowe konstytucji (*Grundprinzipien*), a więc utworzona zostanie nowa zasada, ulegnie zmianie relacja pomiędzy zasadami lub nastąpi zmiana brzmienia lub derogacja art. 44 ust. 3 konstytucji. Dodaje on także, że dominuje pogląd, że także uchylenie takich zasad stanowić będzie rewizję konstytucji. Natomiast zmiana konstytucji według tego autora polega na uchwalaniu ustaw konstytucyjnych nowelizujących Federalną Ustawę Konstytucyjną, a także uchwalanie ustaw konstytucyjnych, postanowień konstytucyjnych umieszczonych w ustawach zwykłych, zawieranie umów międzynarodowych lub porozumień pomiędzy federacją a krajami związkowymi, które zawierają unormowania o randze konstytucji, regulujące inne zagadnienia niż Federalna Ustawa Konstytucyjna lub normujące materię uregulowaną przez ustawę zasadniczą w określonym zakresie, na zasadach wyjątku od norm wynikających z podstawowego aktu konstytucyjnego, odmiennie. Za autorem tym, pogląd ten podaje pod rozważę R. Grabowski, Trójstopniowa klasyfikacja konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany na przykładzie regulacji ustrojowych współczesnych państw europejskich, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5, s. 137.

nieniem odrębności, które powodują odpowiednie „uszytnienie” tej procedury. Zwraca więc uwagę obecna także w zwykłej procedurze ustawodawczej możliwość złożenia projektu zmiany konstytucji w formie tzw. inicjatywy ludowej, która przybiera w austriackim przypadku formę inicjatywy sformułowanej. Stosownie do art. 41 ust. 2 konstytucji wnioski taki może być przedstawiony przez 100 tys. uprawnionych do głosowania, ale także, co oddaje charakter federalnego ustroju terytorialnego państwa, przez 1/6 uprawnionych do głosowania w każdym z co najmniej trzech krajów związkowych.¹⁹

Stosownie do art. 44 ust. 1 konstytucji uchwalenie zmian ustaw konstytucyjnych lub postanowień konstytucyjnych zawartych w ustawach zwykłych przez Radę Narodową wymaga większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków (zob. także § 82 ust. 2 pkt 1 regulaminu). Jak już to było sygnalizowane w odniesieniu do pierwotnego kształtu austriackiego bloku konstytucyjnego, również współcześnie warunkiem nadania mocy konstytucyjnej uchwalonym przepisom jest ich wyraźne zdefiniowanie jako przepisów konstytucyjnych (art. 44 ust. 1 *in fine* konstytucji oraz § 82 ust. 4 regulaminu). Jest to jeden z konstytucyjnych wymogów materialnych warunkujących skuteczne nadanie rangi konstytucyjnej uchwalanym przepisom.

Kluczowe w kontekście zasady federalizmu postanowienia zawarte są w art. 44 ust. 2 konstytucji. Przepis ten jest gwarancją zabezpieczającą status ustrojowy krajów związkowych. Zgodnie z tym przepisem te ustawy konstytucyjne lub postanowienia o randze konstytucyjnej zawarte w ustawach zwykłych, które ograniczają właściwość krajów w dziedzinie ustawodawstwa lub wykonawstwa, wymagają ponadto zgody Rady Federalnej wyrażonej w uchwale podjętej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby jej członków.

Interesy krajów związkowych są ponadto chronione potencjalnym sprzeciwem Rady Federalnej. Tak jak w zwykłym postępowaniu ustawodawczym, również w postępowaniu w sprawie zmian konstytucyjnych zastosowanie ma art. 42 konstytucji, na co wskazuje art. 44 ust. 3 konstytucji, który stwierdza, że referendum (o czym niżej) może odbyć się po zakończeniu procedury zawartej w art. 42 konstytucji. W związku z tym, o ile Rada Federalna nie jest na mocy szczególnych przepisów konstytucyjnych wyłączona z udziału w procesie legislacyjnym w danej materii (np. w sprawie regulaminu Rady Narodowej – zob. art. 42 ust. 5 konstytucji), może ona wnieść sprzeciw do uchwalanej zmiany konstytucyjnej. Sprzeciw ten podlega następnie rozpatrzeniu przez Radę Narodową i może być odrzucony przez ponowne uchwalenie zmiany konstytucyjnej przez izbę pierwszą. Konstytucja nie przewiduje

19 Uwagi w odniesieniu do ludowej inicjatywy ustawodawczej, które odnoszą się również do procedury zmiany konstytucji, zawarłem w rozdziale poświęconym funkcji ustawodawczej. Por. R. Grabowski, *Partycypacja obywateli w procesie zmiany konstytucji w państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 55.

w tym wypadku żadnych dodatkowych wymagań utrudniających odrzucenie sprzeciwu, co Piotr Czarny uznaje za argument na rzecz szczególnego, „w pewnym sensie nadrzędnego” konstytucyjnego statusu Rady Narodowej w systemie organów państwa.²⁰

Niezależnie od tego, czy zmiana dotyczyła właściwości krajów związkowych (art. 44 ust. 2 konstytucji), może pociągać za sobą konieczność przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego,²¹ co jest dość często występującym mechanizmem ustrojowym w Europie.²² Jeżeli zmiana miała charakter rewizji, referendum jest obligatoryjne, natomiast w przypadku zmian częściowych referendum jest opcjonalne i odbywa się, tylko jeśli zażąda tego 1/3 członków Rady Narodowej lub Rada Federalna in pleno (art. 44 ust. 3 konstytucji oraz § 85 regulaminu).²³ Zmiany poddawane są pod ewentualne referendum po zakończeniu postępowania legislacyjnego, a przed promulgacją zmian przez prezydenta federalnego. Szczegółowe zasady przeprowadzenia takiego referendum określa wspomniana już ustawa o referendum z 19 grudnia 1972 r. Referendum ma w tej sytuacji charakter zatwierdzający, a głosujący odpowiadają na pytanie, czy dana zmiana konstytucji ma wejść w życie (art. 9 ust. 2 ustawy o referendum). Jego negatywny rezultat powoduje niedojsię do skutku zmiany w austriackim porządku konstytucyjnym. Referendum jest zarządzane przez prezydenta federalnego (art. 46 ust. 1 konstytucji) za kontrasygnatą wszystkich członków rządu federalnego (art. 1 ust. 2 ustawy o referendum), a uprawnieni do udziału są w nim wszyscy obywatele, którzy w dniu referendum posiadają prawa wyborcze do Rady Narodowej (art. 46 ust. 2 konstytucji). Konstytucja do zatwierdzenia zmiany konstytucyjnej w referendum wymaga bezwzględnej większości ważnie oddanych głosów (art. 45 ust. 1 konstytucji). Podobnie jak w przypadku referendum w sprawie zatwierdzenia ustawy zwykłej ani konstytucja, ani ustawa o referendum nie przewidują jakichkolwiek innych warunków dla ważności rozstrzygnięcia, na które należałoby zwrócić uwagę z punktu widzenia federalnego ustroju państwa. Wynik referendum nie jest więc uzależniony od zaakceptowania zmiany

20 P. Czarny, Zasady podziału władzy w Austrii, [w:] Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016, s. 113.

21 Na wątpliwości związane z tłumaczeniem występującego w austriackiej konstytucji terminu *Volksabstimmung*, zwracam również uwagę w rozdziale poświęconym funkcji ustawodawczej.

22 Jak wylicza R. Grabowski, referendum *a posteriori* wprowadziło dwadzieścia pięć państw europejskich. R. Grabowski, Partycypacja obywateli..., s. 61-62.

23 Jak ocenia R. Grabowski, jedynie referendum konstytucyjne o charakterze obligatoryjnym jest autentycznym przejawem poszanowania przez ustrojodawcę roli narodu, jako że gwarantuje – niezależnie od politycznej koniunktury lub dekonunktury – udział narodu w decydowaniu o wejściu w życie zmian konstytucji, poddając tym samym działalność parlamentu pod osąd obywateli. Mniejsze znaczenie w tym kontekście nadaje on mechanizmowi referendum fakultatywnego, szczególnie jeśli konstytucja nie przyznaje obywatelom prawa do wnioskowania o przeprowadzenie referendum, co ma miejsce m.in. w Austrii. W ocenie tego autora, w takiej sytuacji jest to nie tyle instrumentem partycypacji obywateli w procesie zmiany konstytucji, a narzędziem służącym grze politycznej. R. Grabowski, Fakultatywne referendum zatwierdzające w procesie zmiany konstytucji w państwach europejskich. Forma partycypacji obywatelskiej czy instytucja fasadowa?, [w:] Dokoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018, s. 608.

konstytucyjnej w określonej liczbie krajów związkowych. Zmianę konstytucji kanclerz federalny przedkłada prezydentowi federalnemu, który dokonuje jej promulgacji, co podlega kontrasygnacie Kanclerza Federalnego (art. 47 konstytucji).

Innego rodzaju gwarancją zasady federalizmu, a zarazem więc statusu ustrojowego krajów związkowych jest kontrola konstytucyjności. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku uchwalania innych aktów prawa federalnego, również uchwalane zmiany konstytucyjne podlegają następcej kontroli Trybunału Konstytucyjnego, przeprowadzanej w trybie art. 140 ust. 1 pkt 2 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem wniosek w sprawie badania konstytucyjności może złożyć 1/3 członków Rady Narodowej (zob. także § 86 ust. 1 regulaminu), a także 1/3 członków Rady Federalnej. Ponadto, co fundamentalne dla ochrony interesów krajów związkowych, konstytucja austriacka przewiduje możliwość złożenia takiego wniosku również przez 1/3 członków parlamentu krajowego, pod warunkiem że jest to przewidziane w konstytucji danego kraju związkowego. Niezależnie od podmiotu inicjującego kontrolę konstytucyjności wniosek powinien zawierać szczegółowe zarzuty wskazujące niekonstytucyjność danej zmiany konstytucji.

Istotnym z punktu widzenia zasady federalizmu elementem austriackiego bloku konstytucyjnego są porozumienia zawierane na podstawie art. 15a konstytucji. W myśl tego przepisu federacja i kraje związkowego mogą zawierać między sobą porozumienia w sprawach, które należą do ich właściwości. Porozumienia takie mogą zawierać postanowienia o mocy konstytucyjnej, regulujące materie, do których nie odnosi się austriacka konstytucja lub nawet takie, które są regulowane konstytucyjnie, stanowiąc w takim przypadku *lex specialis* wobec ustawy zasadniczej. Porozumienia w imieniu federacji zawierają w zależności od materii rząd federalny lub właściwy minister federalny, jednak jeżeli porozumienia te miałyby być wiążące dla federalnych organów ustawodawczych, po ich zawarciu przez rząd federalny powinny być zatwierdzone przez Radę Narodową, która tym samym zachowuje kontrolę nad własnym statusem ustrojowym. Do austriackiego bloku konstytucyjnego zaliczane są jednak tylko takie porozumienia, które są wiążące dla federalnych organów ustawodawczych. Artykuł 15a ust. 1 zd. 3 konstytucji w zakresie uchwał podejmowanych przez Radę Narodową odsyła do art. 50 ust. 3 konstytucji, gdzie wskazano, że do wyliczonych tam uchwał Rady Narodowej zastosowanie znajduje procedura wskazana w art. 42 ust. 1-4 konstytucji, umożliwiając w ten sposób partycypację Rady Federalnej w formie ewentualnego sprzeciwu, tak jak ma to miejsce w przypadku procedury legislacyjnej. Porozumienia zawierane w trybie art. 15a konstytucji podlegają ogłoszeniu w austriackim federalnym dzienniku urzędowym (*Bundesgesetzblatt*). Porozumienia tego rodzaju mogą być na podstawie art. 15a ust. konstytucji zawierane również między krajami związkowymi, jednak mogą dotyczyć tylko spraw należących do ich samodzielnego zakresu działania i należy je niezwłocznie przedłożyć rządowi federalnemu do wiadomości. Rada Narodowa nie

bierze udziału w procedurze ich zawierania czy też zatwierdzania. W ostatnich latach ilość umów zawieranych na podstawie art. 15a konstytucji wzrasta, co pozwala na pragmatyczne dostosowywanie konstytucyjnego podziału kompetencji do bieżących potrzeb i sprawia, że austriacki system federalny działa wydajnie.²⁴ Forma porozumienia zabezpiecza przy tym interesy wszystkich stron. Przykładem takiego aktu jest Porozumienie w sprawie opieki podstawowej z 24 marca 2004 r.,²⁵ które dotycząc cudzoziemców poszukujących schronienia w Austrii, określa właściwość federacji oraz krajów związkowych w zakresie spraw z tym związanych (kwestie azylu, pomocy medycznej, pomocy społecznej itp.). Porozumienia zawierane na podstawie art. 15a konstytucji, jak pisze Peter Bußjäger, są uważane za najdalej idący przejaw federalizmu kooperatywnego w Austrii, przy czym ten sam autor wyraża wątpliwość, czy w niektórych przypadkach wszystkie strony danego porozumienia przystąpiły do niego z własnej woli.²⁶

W austriackim bloku konstytucyjnym znajdują się również określone umowy międzynarodowe lub ich poszczególne postanowienia, którym nadano moc konstytucyjną w drodze stosownych ustaw konstytucyjnych lub uchwał Rady Narodowej wyrażających zgodę na ich ratyfikację, podejmowanych w trybie art. 50 ust. 3 konstytucji.²⁷ Tego rodzaju umowy międzynarodowe generalnie mają dość ograniczone znaczenie z punktu widzenia zasady federalizmu, aczkolwiek potencjalnie mogłyby ingerować w zakres uprawnień austriackiego parlamentu lub np. w materię objętą właściwością krajów związkowych. Ochrona statusu izb parlamentarnych jest gwarantowana samym trybem nadawania tym umowom rangi konstytucyjnej, właściwym dla uchwalania ustaw konstytucyjnych lub podejmowania uchwał Rady Narodowej wyrażających zgodę na ich ratyfikację, podejmowanych w trybie art. 50 ust. 3 konstytucji, przez co uwzględniających przewidziane w art. 42 ust. 1-4 konstytucji prawo sprzeciwu Rady Federalnej. Niezależnie od tego, jeżeli umowy międzynarodowe dotyczą prawa pierwotnego Unii Europejskiej, to zgodnie z art. 50 ust. 4 konstytucji mogą być zawierane wyłącznie za zgodą Rady Narodowej i za zgodą Rady Federalnej, a uchwały w tych sprawach w obu izbach podejmowane są większością dwóch trzecich oddanych głosów w obecności co najmniej połowy ich członków.

24 P. Bußjäger, *Very Small Worlds: The Austrian Länder as Constituent Units of the Austrian Federation*, „Dans L'Europe en Formation” 2013/3, nr 369, s. 78-79.

25 Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG, BGBl. I Nr 80/2004, dostępne za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003460> [dostęp 16.01.2019].

26 P. Bußjäger, *Cooperation and Coordination in Austrian Federalism*, [w:] *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems*, R. Chattopadhyay, K. Nerenberg (red.), Montreal 2010, s. 17-18. Szerzej P. Busjäger, *Austria's Cooperative Federalism*, [w:] *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, G. Bischof, F. Karhofer (red.), „Contemporary Austrian Studies” 2015, vol. 24, s. 11-33.

27 Przykładem tego rodzaju umowy międzynarodowej jest Europejska Konwencja Praw Człowieka. Ponadto, jak zwraca uwagę S. Pawłowski, austriacki Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 14 marca 2012 r. (sygn. akt U 466/11-18; U 1836/11-13) zaakceptował Kartę Praw Podstawowych UE jako wzorzec kontroli rangi konstytucyjnej dla aktów prawa krajowego, rozszerzając tym samym austriacki blok konstytucyjny o część prawa pierwotnego UE. S. Pawłowski, *Kwestia tożsamości państwa...*, s. 358.

Ponadto obie izby parlamentarne powinny być bezzwłocznie informowane o umowach międzynarodowych zawierających postanowienia zmieniające lub uzupełniające ustawy i nieobjętych art. 16 ust. 1 konstytucji, jak również o takich, które dotyczą prawa pierwotnego Unii Europejskiej (art. 50 ust. 5 konstytucji).

3. Belgia

Udział belgijskiej Izby Reprezentantów w zakresie zmiany Konstytucji Królestwa Belgii określony jest przede wszystkim tytułem VIII tego aktu, zatytułowanym „O zmianie Konstytucji”, na który składają się cztery artykuły (art. 195-198). Aspekty proceduralne dotyczące uprawnień tej izby zostały ponadto uregulowane w art. 120 Regulaminu Izby Reprezentantów. W belgijskim systemie konstytucyjnym obecna jest tylko jedna procedura dokonywania zmian w konstytucji, określanych również jako „rewizja” konstytucji.²⁸ Nie odróżnia się więc różnych trybów, które byłyby uzależnione np. od zakresu zmian czy też określonych przepisów, których te zmiany miałyby dotyczyć. Użyty w art. 195 zd. 1 konstytucji zwrot „rewizja określonych postanowień Konstytucji” oznacza, że można dokonywać zmian w każdym, nawet w bardzo szerokim zakresie, co jednak nie mogłoby skutkować w skrajnym przypadku zmianą całej treści konstytucji.²⁹ Pozostałaby to jednak formalnie ta sama ustawa zasadnicza.³⁰ Zapewnieniu koherentności tego aktu prawnego, który w wyniku rozległych zmian mógłby stracić swoją spójność, służy specjalny mechanizm koordynacji przewidziany w art. 198 konstytucji (zob. niżej).

Konstytucja nie ustanawia żadnej szczególnej ochrony w postaci kwalifikowanego trybu zmiany określonych przepisów konstytucji. Jednak zawiera pewne ograniczenia swobody dokonywania zmian. W myśl art. 196 konstytucji nie można rozpocząć procedury rewizji ani kontynuować prac w tym zakresie w czasie wojny lub gdy izby nie mogą zebrać się swobodnie na terytorium federalnym. Inne ograniczenie znajduje się w art. 197 konstytucji, zgodnie z którym jakiekolwiek zmiany w zakresie kompetencji konstytucyjnych króla³¹ oraz w zakresie artykułów 85 do 88, 91 do 95, 106 i 197 nie mogą być wprowadzane podczas regencji. Konstytucja Królestwa Belgii nie przewiduje literalnie również tzw. przepisów „niezmienialnych”, jednak na drodze rewizji wątpliwe byłoby wprowadzanie takich rozwiązań, które są aktualnie zakazane przez konstytucję. Dotyczy to zmiany art. 17, art. 18 i art. 25 kon-

28 W. Skrzydło, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Belgii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 41 i nast.; R. Klepka, *Parlament w państwie...*, s. 194.

29 F. Delpérée, *The Process for Amending the Belgian Constitution*, „Canadian Parliamentary Review” 1991, vol. 14, nr 3, s. 19; La Chambre des représentants. *La Constitution belge*. Materiały informacyjne Izby Reprezentantów z dnia 1 czerwca 2014, nr 04.00.

30 W. Skrzydło, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Belgii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski, (red.), Warszawa 2008, s. 41.

31 O pozycji ustrojowej monarchy w Belgii szerzej pisze A. Budzanowska, *Monarcha w systemie konstytucyjnym Belgii*, [w:] *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, M. Grzybowski (red.), Kraków 2003, s. 157 i n.

stytucji, które zakazują wprowadzenia odpowiednio konfiskaty mienia, kary śmierci cywilnej oraz cenzury.³²

Sama procedura rewizji jest jednak dość wymagająca, powodując zaliczenie belgijskiej ustawy zasadniczej do kategorii konstytucji, które w intencji jej twórców miały być wyjątkowo sztywne i wymuszające uzgodnienie takiego konsensusu politycznego w tym zakresie, który będzie przekraczał ramy jednej kadencji parlamentu.³³ *Ratio legis* takiego ukształtowania tej procedury polega na chęci uświadomienia parlamentarzystom doniosłości znaczenia każdej zmiany konstytucji oraz stworzenia odpowiednich ram czasowych na dojrzałe przygotowanie propozycji zmiany, tak aby nie poddawano konstytucji zmianom bez uważnej refleksji.³⁴ Pomimo takich założeń od czasu przyjęcia skoordynowanego tekstu konstytucji w 1994 r. belgijska ustawa zasadnicza była zmieniana aż 29 razy, w tym w 2012 roku aż pięciokrotnie. Ostatnia zmiana, dotycząca art. 12, miała miejsce 24 października 2017 r. W procedurze zmiany konstytucji można wyodrębnić trzy fazy, których przebieg uzasadnia tezę dotyczącą intencji nadania niezwyklej sztywności tej ustawie zasadniczej. Zarysowana praktyka ustrojowa stawia jednak tę tezę pod znakiem zapytania.

Pierwszą fazą jest deklaracja rewizji konstytucji. Stosownie do art. 195 zd. 1 konstytucji rewizja określonych postanowień ustawy zasadniczej może nastąpić w następstwie złożenia przez władzę ustawodawczą deklaracji o wystąpieniu powodów do dokonania określonych zmian w konstytucji. W praktyce są to dwie tzw. deklaracje rewizji konstytucji (nl-be. Verklaring tot herziening van de Grondwet, fr. Déclaration de révision de la Constitution), z których jedna jest przyjmowana przez Izbę Reprezentantów oraz przez Senat,³⁵ a druga jest podpisywana przez króla, co wymaga kontrasygnaty rządowej, stosownie do art. 106 konstytucji. Zgodnie z belgijską konstytucją tylko te podmioty, które tradycyjnie sprawują władzę ustawodawczą, mogą zmieniać konstytucję. Taki zakres podmiotów uprawnionych do inicjatywy konstytucyjnej wynika tym samym z zakresu podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej.³⁶ W deklaracjach znajduje się jednak nie tylko uzasadnienie potrzeby rewizji konstytucji, ale również wskazania, które konkretnie przepisy powinny zostać zmienione.³⁷ Wyznacza to tym samym potencjalną szerokość rewizji konstytucji. Deklaracje nie powinny jednak zawierać wskazań, w jaki sposób należy dokonać zmiany, jako że kwestie te pozostają w kompetencjach pod-

32 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge: Fondements et institutions*, Bruxelles 2014, par. 84-85: La Chambre des représentants...; Ch. Behendt, *The process of constitutional amendment in Belgium*, [w:] *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, X. Contiades (red.), New York 2013, s. 12.

33 Procedura rewizji belgijskiej konstytucji bywa uznawana za najtrudniejszą we współczesnym świecie. Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 7.

34 X. Delgrange, H. Dumont, *Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique*, „Administration publique trimestrielle” 1999, s. 212.

35 Jest przyjmowana w obu izbach bezwzględną większością głosów, na zasadach procesu legislacyjnego.

36 F. Delpérée, *The Process for Amending...*, s. 19.

37 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 81.

miotów władzy ustawodawczej działających w ramach trzeciej fazy, a jeśli nawet by się tam takie postanowienia znalazły, nie miałyby charakteru wiążącego.³⁸

Do każdej zmiany wymagana jest więc zgoda tych trzech organów władzy publicznej, wśród których Senat swoją deklaracją ma możliwość zabezpieczenia m.in. status quo statusu ustrojowego części składowych federacji, jak i samej istoty federalizmu belgijskiego. Izba Reprezentantów, niezależnie od zbudowanej tam większości, nie może samodzielnie rozpocząć procedury rewizji konstytucji, gdyż nawet złożona przez tę izbę deklaracja, wobec braku korespondujących postanowień w deklaracji któregośkolwiek z pozostałych podmiotów, nie pozwoli na jakiegokolwiek zmiany w danym zakresie.³⁹ Wymagane porozumienie na poziomie deklaracji jest więc istotne zarówno w definiowaniu tego, co będzie potencjalnym polem rewizji, jak też i tego, co zmianom nie będzie podlegało.⁴⁰ Postanowienia podlegające zmianom określa się w belgijskim prawie konstytucyjnym jako otwarte na zmiany (fr. *ouvertes à révision*, nl-be. *voor herziening vatbaar*).⁴¹ Warto jednak zauważyć, że pierwsze takie deklaracje miały miejsce w 1892 r., a począwszy od 1953 r. stało się to powszechną praktyką kończącą kadencję oraz służącą przeprowadzeniu wyborów. O ile więc teoretycznie deklaracje rewizji oraz nowe wybory miały służyć osiągnięciu konsensusowi ustrojowemu oraz politycznemu oraz powodować publiczną dyskusję na temat przyszłych zmian konstytucji, to nadużywanie deklaracji spowodowało, że kampania wyborcza koncentruje się na kwestiach bieżącej polityki,⁴² a parlament w nowym składzie rozpoczyna nową grę polityczną o osiągnięciu aktualnych celów, choć w zakresie ustalonym przez swoich poprzedników.

Drugą fazą jest faza ukształtowania się składu izb parlamentarnych, które będą upoważnione do dokonania rewizji. Po opublikowaniu deklaracji w belgijskim dzienniku urzędowym (*Moniteur belge*) obydwie izby parlamentarne rozwiązują się z mocy prawa i muszą być ukształtowane na nowo, przy czym nowe wybory do Izby Reprezentantów powinny być przeprowadzone w okresie 40 dni, a obie izby zwołane w ciągu trzech miesięcy (art. 195 zd. 3 konstytucji w związku z art. 46 zd. 4 i 5 konstytucji).⁴³ Dopiero nowo wybrane izby decydują w sprawie rewizji przepisów konstytucji, przy czym zakres dopuszczalnych zmian nie może wykroczyć poza te postanowienia, które zostały wskazane jednocześnie we wszystkich deklaracjach.

38 Jeżeli jednak intencją jest dodanie określonych postanowień, należy zadeklarować, czego one mają dotyczyć. Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 7.

39 Christan Behendt zwraca uwagę na nieformalną możliwość zmiany konstytucji belgijskiej, polegającą na rewizji przepisu konstytucji, którego nowe brzmienie będzie wpływało na inne przepisy, których nie można było zmienić, gdyż nie były uprzednio deklarowane. Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 7.

40 F. Delpérée, *The Process for Amending...*, s. 19.

41 Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 8.

42 *Ibidem*, s. 9; M. De Sweemer, J. Bel., J. Goossens, P. Cannoot, *Revision of the Constitution in the sixth state reform*, „BelConLawBlog” publ. 17.03.2014, dostępny https://belconlawblog.com/2014/11/17/revision-constitution-sixth-state-reform/#_edn3 [dostęp 28.12.2018].

43 Powoduje to tym samym wszczęcie procedury powoływania senatorów przez uprawnione podmioty, zgodnie z art. 67 konstytucji, w terminach umożliwiających zebranie się tej izby w konstytucyjnym terminie trzech miesięcy, określonym w art. 46 *in fine*.

Trzecią fazą jest faza właściwej rewizji, w której deputowani, senatorowie oraz rząd federalny mogą proponować określone zmiany w zakresie możliwej szerokości rewizji ustalonej uprzednio deklaracjami. Nie jest to jednak obowiązkowe i w praktyce zależy od układu sił oraz bieżących potrzeb politycznych.⁴⁴ Należy mieć na uwadze, że czas na dokonanie rewizji jest ograniczony do danej kadencji. Sama rewizja ma charakter bikameralny, co oznacza, że podobnie jak w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej obie izby muszą uchwalić zmiany. Prace w nowo wybranej Izbie Reprezentantów rozpoczynają się od przekazania Komisji Stałej do spraw Rewizji Konstytucji oraz Reform Instytucjonalnych wspomnianych deklaracji, które zostały złożone przez podmioty władzy ustawodawczej zgodnie z art. 195 zd. 1 konstytucji (art. 120 ust. 1 regulaminu).⁴⁵ Komisja ta może zbierać się na posiedzenia również w przerwach pomiędzy sesjami parlamentu, a wnioski w sprawach zmian konstytucji mogą być do niej kierowane bezpośrednio i w każdym czasie (art. 120 ust. 4 regulaminu). Rewizja konstytucji może być dokonana pod warunkiem obecności co najmniej dwóch trzecich członków Izby Reprezentantów, a uchwała w tej sprawie musi być podjęta większością dwóch trzecich głosów. Identycznie wymagania obowiązują Senat (art. 195 zd. 5 konstytucji). Ostatnim akordem procedury rewizji jest sankcja królewska (kontrasygnowana), promulgacja zmienionych artykułów konstytucji oraz publikacja w *Moniteur belge*.⁴⁶

Konstytucja belgijska nie przewiduje więc systemu konstytuancy, w ramach którego zgromadzenie *ad hoc* jest wybierane wyłącznie w celu zmiany konstytucji, co jak pisze Francis Delpérée, wyraża nieufność wobec instytucji, która mogłaby rzucić wyzwanie, a nawet zastąpić izby parlamentarne. Z tego samego powodu belgijska konstytucja nie angażuje w proces rewizji narodu w formie instytucji referendum. Jak dodaje ten autor, „ponieważ konstytucja zabrania referendum legislacyjnych, jest jeszcze więcej powodów, by sprzeciwiać się referendum w sprawie konstytucji.”⁴⁷ Można jednak uznać, że naród jest angażowany w proces rewizji konstytucji poprzez wybory parlamentarne, którym towarzyszyć będzie kampania wyborcza uwzględniająca argumenty debaty konstytucyjnej. Jednak jak to już sygnalizowano, w praktyce kwestie te mają w kampanii wyborczej dość ograniczone znaczenie.⁴⁸ Warto także zauważyć, że choć w procedurze nie biorą udziału bezpośrednio części składowe federacji, to ich interesy wydają się zabezpieczone uprawnieniami kształtowane-

44 W historii Belgii zdarzały się sytuacje, że pomimo deklaracji podczas kadencji parlamentu nie zmieniano ani jednego przepisu. Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 10.

45 Komisja ta rozpatruje również wnioski rządowe oraz wnioski deputowanych w sprawie podjęcia przez izbę wspomnianej wyżej deklaracji rewizji konstytucji (art. 120 ust. 2 regulaminu).

46 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 83.

47 F. Delpérée, *The Process for Amending...*, s. 19. Jako dwa kluczowe argumenty przeciwko referendum podaje się w Belgii ich polaryzujący charakter oraz strukturę narodowościową, w której około 60% większość niderlandzkojęzyczna mogłaby przegłosowywać mniejszość francuskojęzyczną, co groziłoby rozpadem państwa. Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 15 i podawana tam literatura.

48 Krytycznie pisze o tym Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 9 i powołana tam literatura.

go przez nie Senatu oraz dualistycznego rządu, w którym w równej liczbie reprezentowane są obie grupy językowe. Nadaje to tej procedurze federalny charakter.

Jeżeli zmiany w tekście konstytucji byłyby na tyle znaczne, że w ich rezultacie mogłaby zostać zaburzona koherentność redakcyjna całości aktu normatywnego, zastosowanie może znaleźć zasygnalizowany już powyżej mechanizm zawarty w art. 198 konstytucji, nazywany mechanizmem koordynacji. Polega on na tym, że obie izby, działając wspólnie i za zgodą króla, mogą dokonywać zmian numeracji artykułów, podziału artykułów konstytucji, jak też dodatkowych jej podziałów na tytuły, rozdziały, sekcje, modyfikować terminologię postanowień, które nie są zmieniane w celu zapewnienia ich zgodności z nowymi postanowieniami i zapewnienia zgodności tekstów francuskiego, niderlandzkiego i niemieckiego. Do dokonywania tego typu prac redakcyjnych wymagane jest jednak takie samo kworum oraz taka sama większość jak przy rewizji konstytucji, a więc wymagana jest obecność co najmniej dwóch trzecich składu każdej z izb, a do uchwalenia zmian większość dwóch trzecich głosów. Do tej pory znalazł on zastosowanie tylko raz. Przyjęcie skoordynowanej wersji zaproponował rząd federalny 25 czerwca 1993 roku, a po przyjęciu przez obie izby tekst został opublikowany w belgijskim dzienniku urzędowym 17 lutego 1994 r.⁴⁹

Analizując procedurę rewizji Konstytucji Królestwa Belgii, należy odnieść się do kontrowersji związanych z Szóstą Reformą Państwa (*La sixième phase de la réforme de l'Etat*), która nastąpiła po najdłuższym kryzysie politycznym w Belgii – przez 541 dni nie udawało się bowiem powołać rządu federalnego.⁵⁰ Jedną z zasadniczych przyczyn tego kryzysu były rozbieżności pomiędzy dwiema grupami językowymi, w szczególności dotyczącymi reformy państwa oraz kwestii dystryktu Halle-Vilvoorde.⁵¹ Kryzys zakończył się w dniu 11 października 2011 roku zawarciem przez osiem partii politycznych umowy o instytucjonalnej reformie państwa.⁵² Postanowienia tego paktu politycznego, określanego jako „porozumienie motyla”, zostały następnie zrealizowane dwiema nowelizacjami konstytucji. W wyniku pierwszej noweli, z dnia 19 lipca 2012 roku, zmieniono art. 63 i art. 160 konstytucji oraz dodano artykuły 157 bis i 168 bis. W drugiej nowelizacji, z dnia 6 stycznia 2014 roku, zmieniono następujące artykuły konstytucji: 5 ust. 2, 11 bis, 23, 41, 43, 44, 46, 56, 57, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 100, 117, 118 ust. 2, 119, 123 ust. 2, 142, 143, 144, 151 ust. 1, 162, 167, 170 ust. 3 i 180,

49 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 90.

50 Szerzej zob. D. Caluwaerts, M. Reuchamps, *Combining federalism with consociationalism: Is Belgian consociational federalism digging its own grave?* „Ethnopolitics” 2015, nr 14 (3), s. 277-295; C. Devos, D. Sinardet, *Governing without a government: the Belgian experiment*, „Governance” 2012 nr 25 (2), s. 167-171.

51 Na temat tego dystryktu i kontrowersji z nim związanych zob. J. Goossens, P. Cannoot, *Belgian Federalism after the Sixth State Reform*, „Perspectives on Federalism” 2015, vol. 7, nr 2, s. 35-38.

52 K. Deschouwer, M. Reuchamps, *The Belgian federation at a crossroad*, „Regional & Federal Studies” 2013, nr 23(3), s. 261-270.

a ponadto dodano artykuły: 39 bis, 39 ter i 135 bis. Obie nowelizacje poskutkowały również przyjęciem szeregu ustaw.⁵³

Co jednak istotne w kontekście tego podrozdziału, aby można było zrealizować pewne elementy politycznego „porozumienia motyla”, konieczne było dokonanie rewizji takich postanowień konstytucji, które nie były w uprzedniej kadencji deklarowane jako mające podlegać rewizji. Powodowało to sytuację, w której polityczny kompromis w sprawie reformy państwa mógłby zostać zrealizowany tylko w zakresie zmian postanowień, które mogły zostać poddane rewizji podczas ówczesnej kadencji parlamentu, podczas gdy pozostałe mogłyby być implementowane po kolejnych wyborach. Większość konstytucyjna, która osiągnęła porozumienie po 541 dniach, nie zamierzała jednak czekać i zdecydowała się na inne rozwiązanie. W związku z tym, że wśród przepisów konstytucyjnych, które w świetle uprzednich deklaracji mogły podlegać zmianom, znajdował się art. 195, ustalający procedurę zmiany konstytucji, zdecydowano się dodać do tego art. 195 konstytucji postanowienia przejściowe, obowiązujące tylko podczas ówczesnej kadencji parlamentu, umożliwiające zmiany wskazanych tam przepisów konstytucji, bez konieczności przeprowadzania fazy deklaracji rewizji konstytucji oraz przeprowadzania wyborów.⁵⁴

O ile z punktu widzenia formalnoprawnego zmiana art. 195 konstytucji była dopuszczalna, to takie rozwiązanie zostało uznane za swoisty wybieg służący zignorowaniu dotychczasowej, „zwyczajnej” procedury rewizji konstytucji, która od 1831 r. służyła właśnie temu, aby zapobiegać doraźnym zmianom konstytucji przez aktualną, choćby chwilową, większość konstytucyjną. Przyjętemu w 2012 r. rozwiązaniu zarzucano polityczny koniunkturalizm oraz niezgodność z aktualnym modelem belgijskiego federalizmu kooperacyjnego.⁵⁵ Krytykowano także takie rozwiązanie z punktu widzenia naruszenia art. 187 konstytucji, który zakazuje zawieszania konstytucji w całości lub w części. Zdaniem opozycji parlamentarnej przyjęte postanowienia wbrew ich nazwie nie miały charakteru przejściowego, ale w istocie zawieszały stosowanie art. 195 konstytucji.⁵⁶ Należy jednak zważyć, że Komisja Wenecka w sprawozdaniu z 20 czerwca 2012 r. uznała, że przedmiotowe postanowienia przejściowe nie naruszają litery oraz ducha konstytucji oraz standardów międzynarodowych.⁵⁷ Pomimo przejściowego charakteru tego rozwiązania

53 A.-L. Verbeke, *Belgium – A Broken...*, s. 124-125.

54 Krytycznie wobec takich rozwiązań wypowiadał się na długo przed tym F. Delpérée, *The Process for Amending...*, s. 19.

55 P. Popelier, *De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië*, „Chroniques de Droit Public/ Publiekrechtelijke Kronieken (CDPK)” 2012, s. 421-443.

56 P. Vandernoot, *La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012: 'Ceci (n')est (pas) une révision', [w:] La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique du soubresaut ordinaire?*, J. Sautois, M. Uytendaele (red.), Limal 2013, s. 13 i nast.

57 Opinia Nr 679/2012 w sprawie rewizji Konstytucji Belgii, przyjęta przez Komisję Wenecką podczas 91 sesji plenarnej, 15-16 czerwca 2012. Dostępna: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD%282012%29010-e> [dostęp 28.12.2018].

oraz opinii Komisji Weneckiej należy dostrzec jego precedensowy charakter oraz niebezpieczeństwo wykorzystywania tego fortelu w przyszłości. Deklarując możliwość zmiany tylko art. 195, umożliwia się tym samym rewizję wszystkich postanowień konstytucyjnych, ignorując gwarancje zawarte w przedmiotowym przepisie. Być może należałoby rozważyć zmianę art. 195 konstytucji, polegającą np. na zakazie dokonywania jego zmiany.⁵⁸ Do tej pory art. 195 konstytucji, poza rozważanymi postanowieniami przejściowymi, nie był zmieniany, a sztywna procedura, jak pisze Christan Behendt, była postrzegana przez większość naukowców i polityków raczej jako zaleta, a nie jako słabość belgijskiej ustawy zasadniczej.⁵⁹

Odnosząc się do funkcji ustrojodawczej Izby Reprezentantów, należy również uwzględnić kwestię belgijskich ustaw organicznych, określanych w belgijskim prawie konstytucyjnym jako ustawy specjalne (fr. lois spéciales, nl-be. bijzondere wetten).⁶⁰ Funkcjonują one poza formalnym tekstem konstytucji, jednak z racji ich materii mogą być uznawane za składające się na konstytucję w rozumieniu materialnym.⁶¹ Wielokrotnie konstytucja ustanawia ogólne zasady funkcjonowania określonych instytucji, które są następnie realizowane w postaci właśnie ustaw specjalnych. Muszą być jednak zgodne z konstytucją. O ich znaczeniu świadczy najlepiej fakt, że szczegółowa organizacja instytucjonalnej struktury państwa opiera się na tych ustawach. Można je określać jako komplementarne wobec konstytucji, która bez nich pozostawałaby martwą literą.⁶² Jako przykłady można podać np. ustawę specjalną z 16 stycznia 1989 r. o finansowaniu Wspólnot i Regionów,⁶³ ustawę specjalną z 6 stycznia 1998 r. o Sądzie Konstytucyjnym,⁶⁴ czy ustawę specjalną z 12 stycznia 1989 r. dotyczącą ustroju Brukseli.⁶⁵ Są one uchwalane, co do zasady, w zwykłym trybie legislacyjnym, z nielicznymi odrębnościami. Najważniejszą jest to, że do ich uchwalenia belgijska ustawa zasadnicza wymaga kworum połowy obecnych w każdej z izb oraz połowy w każdej z dwóch grup językowych. W głosowaniu wymagane jest osiągnięcie większości dwóch trzecich w obu izbach (podobnie jak przy rewizji konstytucji), przy czym tutaj ponownie połowa członków każdej grupy językowej musi głosować za projektem (przewidują to poszczególne przepisy konstytucji, np. art. 118, art. 123, art. 138).

58 O innych propozycjach zob. F. Delpérée, *The Process for Amending...*, s. 19; Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 18.

59 Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 4.

60 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 90-91.

61 Ch. Behendt, *The process of constitutional...*, s. 5-6.

62 F. Delpérée, *The Process for Amending...*, s. 19.

63 *Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions* z 16 stycznia 1989 r., M.B. nr 1989/021010, s. 850.

64 *Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle* z 6 stycznia 1998 r., M.B. nr 1989/021001, s. 315.

65 *Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises* z 12 stycznia 1989 r., M.B. 1989/021006, s. 667.

4. Niemcy

Również w Republice Federalnej Niemiec znaczenie Bundestagu w zakresie zmiany konstytucji wyznaczone jest przede wszystkim kompetencjami wynikającymi z trybu legislacyjnego w tym zakresie.⁶⁶ Kluczowy dla zdefiniowania procedury zmiany Ustawy Zasadniczej jest art. 79 tej konstytucji, zgodnie z którym zmiana może być dokonywana wyłącznie przez ustawę bezpośrednio zmieniającą lub uzupełniającą jej brzmienie. Wynikają z tego określone konsekwencje. Oznacza to przede wszystkim, że – co do zasady – właściwy w tej sprawie jest tryb ustawodawczy, choć z przepisów szczególnych konstytucji mogą wynikać odstępstwa od tego trybu. Potwierdza to systematyka konstytucyjna, lokująca przepisy tej procedury w rozdziale VII, poświęconym ustawodawstwu federalnemu. Ponadto konsekwencją tej regulacji jest generalnie zachowanie jednolitej formy niemieckiego aktu konstytucyjnego, który w sensie formalnym pozostaje jedynym aktem w tym zakresie, jedynie odpowiednio aktualizowanym.⁶⁷ Jak pisze Michał Bożek, powołując przy tym literaturę i orzecznictwo niemieckie, zmiana brzmienia polega na modyfikacji treści lub na ich wykreśleniu, natomiast jego uzupełnienie – na dodaniu nowego przepisu lub dodaniu do przepisu obowiązującego nowych treści, co w orzecznictwie Federalnego Sądu Konstytucyjnego jest określane jako zasada dokumentalności i przejrzystości.⁶⁸

Rozważając procedurę zmiany niemieckiej ustawy zasadniczej w kontekście przedmiotu badawczego, czyli zasady federalizmu wpływającej na rolę Bundestagu na tej płaszczyźnie, należało skoncentrować się na tych elementach postępowania, które odróżniają tę procedurę od zwykłej procedury legislacyjnej. Pozwoliło to zwrócić uwagę na kilka istotnych dla przedmiotu badawczego rozwiązań normatywnych.

Po pierwsze, trzeba dostrzec modyfikację procedury legislacyjnej w fazie wnoszenia projektów ustaw o zmianie Ustawy Zasadniczej. Podobnie jak w odniesieniu do innych ustaw, z prawa takiego korzystają te same podmioty, a więc rząd federalny; deputowani do Bundestagu oraz Bundesrat, a projekty są składane do Bundestagu (art. 76 ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Projekty autorstwa rządowego są jednak uprzednio przekazywane Bundesratowi do zaopiniowania (art. 76 ust. 2 zd. 1 Ustawy Zasadniczej); analogicznie projekty Bundesratu przedkładane są Bundestagowi za pośrednictwem rządu, który przedstawia swoje stanowisko (art. 76 ust. 3 zd. 1 Ustawy Zasadniczej). W obu przypadkach w zwykłym postępowaniu ustawodaw-

66 A. Malicka, B. Banaszak, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 240 i nast.

67 Z zastrzeżeniem konstytucyjnego, w sensie materialnym, charakteru ustaw związanych z UE.

68 M. Bożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 175 oraz powoływane przez tego autora M. Herdegen, *Anmerkungen zu Art. 79*, [w:] *Gundgesetz. Kommentar*, t. 4, (red.) T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, München 2007, s. 13; uchwała II Senatu FSK z 16 czerwca 1957 r., BVerfGE 9, 334 (336).

czym obowiązuje termin sześciu tygodni na przedstawienie takiego stanowiska,⁶⁹ który z ważnych powodów, zwłaszcza ze względu na objętość projektu, może zostać przedłużony do dziewięciu tygodni, o ile zażąda tego podmiot zobowiązany do zajęcia stanowiska, a więc odpowiednio Bundesrat lub rząd federalny. Modyfikacja tej procedury w odniesieniu do projektów ustaw zmieniających ustawę zasadniczą polega na tym, że termin na przedstawienie stanowiska przez Bundesrat lub rząd federalny wynosi dziewięć tygodni (art. 76 ust. 2 zd. 5 Ustawy Zasadniczej oraz art. 76 ust. 3 z. 5 Ustawy Zasadniczej) i nie może być ani skrócony, ani przedłużony, co jest oczywiście podyktowane niebagatelnym znaczeniem tych projektów. Sam mechanizm wskazany powyżej ma natomiast zapobiegać późniejszym konfliktom pomiędzy izbami, dając możliwość oceny szansy uchwalenia zmiany już na samym początku procedury.

Druga modyfikacja procedury legislacyjnej odnosząca się do zmiany ustawy zasadniczej dotyczy większości wymaganych w obu izbach dla samego uchwalenia takiej zmiany. Przyjęcie ustawy zmieniającej konstytucję wymaga zgody dwóch trzecich deputowanych do Bundestagu i dwóch trzecich głosów członków Bundesratu (art. 79 ust. 2 Ustawy Zasadniczej).

Trzecią, najbardziej istotną z punktu widzenia zasady federalizmu kwestią, jest ustalenie przez samą ustawę zasadniczą zakazu zmiany w odniesieniu do najważniejszych zasad i wartości niemieckiego porządku konstytucyjnego. Sama intencja utrwalenia podstaw porządku konstytucyjnego (tzw. *eternity clause*) wydaje się w gruncie rzeczy dość paradoksalna w kontekście jednoczesnego założenia tymczasowości ustawy zasadniczej.⁷⁰

Konstytucyjna ochrona dotyczy tych treści, które zostały wskazane przez ustawę zasadniczą jako niepodlegające zmianom. Konstytucyjny obszar chroniony został wyznaczony art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Bezpośrednio na podstawie tego przepisu ochronie podlega zasada federalizmu w jej dwóch aspektach: podziału federacji na kraje związkowe oraz zasady współuczestnictwa krajów związkowych w postępowaniu ustawodawczym. Niedozwolone jest zatem dokonywanie zmian ustawy zasadniczej dotyczących dwóch fundamentalnych kwestii dla ustroju terytorialnego niemieckiej federacji. Ponadto, art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej zawiera odesłanie do art. 1 i art. 20 Ustawy Zasadniczej, statuując, że również zasady okre-

⁶⁹ W przypadku pilnych projektów ustaw może on wynosić trzy tygodnie.

⁷⁰ D.P. Kommers, *The Basic Law: A Fifty Year Assessment*, „S.M.U. Law Review” 2000, nr 53, s. 479. O ile sama procedura zmiany konstytucji jest uznawana za sztywną, to trzeba mieć na uwadze, jak piszą Jürgen Adam oraz Christoph Möllers, że Ustawa Zasadnicza była już zmieniana ponad 50 razy, co dowodzi że przeszkody okazują się niezbyt trudne do sforsowania. J. Adam and C. Möllers, *Unification of Laws in the Federal System of Germany, Federalism and Legal Unification, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, D. Halberstam and M. Reimann (red.), Dordrecht 2014, s. 239. O Ustawie Zasadniczej jako konstytucji o średnim stopniu sztywności piszą A. Bisztyga, D. Wojtczak, *Teoretyczne i komparatystyczne...*, s. 71. Por. R. Grabowski, *Trójstopniowa klasyfikacja...*, s. 127 i nast.

ślone w tych przepisach nie podlegają zmianom. Dotyczą one odpowiednio sfery praw podstawowych oraz zasad ustroju politycznego.

W tym pierwszym obszarze, zgodnie z treścią art. 1 w zw. z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, ochronie podlegają: zasada nienaruszalnej godności człowieka (art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej), której poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszelkich władz państwowych, zasada nienaruszalności i niezbywalności praw człowieka (art. 1 ust. 2 Ustawy Zasadniczej) oraz zasada bezpośredniego związania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej prawami podstawowymi wymienionymi w ustawie zasadniczej.⁷¹ W drugim obszarze, określonym w art. 20 Ustawy Zasadniczej, ochronie poddano zasadę republikańskiej formy państwa, zasadę demokracji, zasadę państwa socjalnego, zasadę federalizmu, zasadę suwerenności narodu, zasadę podziału władzy oraz tzw. prawo do oporu. Tak wyliczony katalog materii konstytucyjnych, które nie podlegają zmianom, w kontekście funkcji ustrojodawczej Bundestagu należy traktować jako ograniczenie władzy na tej płaszczyźnie, co jest szczególnie istotne, jako że immanentną częścią tych ograniczeń jest zasada federalizmu oraz wskazane literalnie w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej jej części składowe. Istotne staje się tym samym również pytanie, czy wyznaczony w ten sposób nietykalny szkielet niemieckiego porządku ustrojowego pozostaje więc tym samym nawet poza zakresem władzy suwerena, występującego w tym przypadku w przedstawicielskiej postaci Bundestagu. Takie stwierdzenie jest nazbyt kategoryczne z dwóch powodów.

Po pierwsze, zakaz zmian Ustawy Zasadniczej w zakresie wyliczonych powyżej materii w świetle niemieckiej doktryny prawa konstytucyjnego nie ma charakteru absolutnego. Dopuszczalne modyfikacje muszą mieć jednak charakter wyjątkowy i nie mogą naruszać istoty zasad poddanych tej ochronie. Możliwe zmiany mogłyby mieć nawet merytoryczny charakter, a tym bardziej korekcyjny czy redakcyjny.⁷² Takie stanowisko osłabia na swój sposób imperatywność ochrony konstytucyjnej, sprowadzając ją tym samym do nietykalności samej istoty tych zasad. Biorąc pod uwagę kilkadziesiąt poprawek Ustawy Zasadniczej, trzeba jednocześnie przyznać, że owa ochrona jest na tyle skuteczna, że pozwoliła zasadniczo zachować tożsamość konstytucyjną RFN.⁷³

71 A. Niżnik-Mucha, Zakaz naruszania istoty treści praw podstawowych w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 153 i nast.

72 M. Bożek, System konstytucyjny..., s. 176. Autor ten zwraca ponadto uwagę, iż „w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie FSK ugruntował się pogląd, że jakkolwiek wszystkie te zasady podlegają jednakowej ochronie w postaci zakazu ich zmiany w formie nowelizacji UZ, to nie mają one charakteru równorzędnego, lecz zasady ustrojowe podporządkowane są zasadom dotyczącym praw jednostki. Chodzi tu szczególnie o zasadę godności człowieka, która powszechnie bywa uważana za fundament całego porządku konstytucyjnego.” Zob. także D.P. Kommers, *The Basic Law...*, s. 488, który wskazuje na dokonane zmiany w zakresie praw jednostki, które miały jednak taki charakter, że zdaniem FSK nie naruszyły zakazu wyrażonego w art. 79 ust. 3.

73 Jak pisze D.P. Kommers, co prawda treść niektórych poprawek była wątpliwa z punktu widzenia wolności osobistych, jednak za każdym razem FSK w swoich orzeczeniach zabezpieczał ich istotę, chroniąc je przed potencjalnymi zagrożeniami. Sąd ten stał się tym samym efektywnym instrumentem ich ochrony, odgrywając ponadto znaczącą rolę w procesie dostosowywania konstytucji do zmieniających się uwarunkowań. Z dzisiejszej

Po drugie, rozpatrywana ochrona nie miałaby zastosowania w przypadku uchwalenia całkiem nowej konstytucji czy też gruntownej zmiany tożsamości konstytucyjnej. W takim przypadku decydująca jest jednak wola suwerena, legitymizującego nowy porządek konstytucyjny bez potrzeby odwoływania się do trybu przewidzianego art. 79 ust. 1 i ust. 2 Ustawy Zasadniczej. Jeżeli jednak zastosowanie znajdować ma standardowa procedura zmiany konstytucji, wskazane zasady, w tym zasada federalizmu, stanowią granice tych nowelizacji.

Na płaszczyźnie zmiany niemieckiego porządku konstytucyjnego znajduje się także kwestia tzw. klauzuli europejskiej, która zgodnie z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej dotyczy przekazywania określonych praw suwerennych (zwierzchnich) wskazanej z nazwy organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej.⁷⁴ Przekazanie wspomnianych praw powinno nastąpić na drodze ustawy wymagającej zgody Bundsratu. Zastrzeżono jednakże, iż w przypadku traktatów UE i innych porównywalnych regulacji prawnych, w wyniku których została by zmieniona lub uzupełniona treść konstytucji, względnie w wyniku których stworzono by podstawy do tego rodzaju zmian i uzupełnień, zastosowanie znaleźć powinien art. 79 ust. 2 i 3 Ustawy Zasadniczej. O ile ustawy tego rodzaju nie zmieniają konstytucji w sensie formalnym, to przekazywanie praw suwerennych (zwierzchnich) zaliczanych do materii konstytucyjnej powoduje zmiany konstytucyjne w sensie materialnym. Wypowiadając się na temat granic w zakresie przekazywania praw suwerennych, FSK zwracał uwagę, że nie może to naruszyć zasady suwerenności narodu oraz suwerenności RFN, a także materii chronionych na mocy art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Sąd ten odniósł się także do kompetencji Bundestagu, wykluczając taką możliwość ich przekazywania, która poskutkowałaby ograniczeniem wpływu na sprawy państwowe w stopniu naruszającym zasadę demokracji.⁷⁵ Podobnie FSK odniósł się do roli Bundestagu w zakresie przekazywania praw suwerennych na rzecz UE, stwierdzając, iż co prawda art. 23 Ustawy Zasadniczej upoważnia do tego ustawodawcę federalnego, jednak limitując go jednocześnie suwerennością państwa oraz tożsamością konstytucyjną wyrażoną w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Ponadto, co istotne nie tylko w kontekście klauzuli europejskiej, ale również w kwestii rozważanych postanowień niezmiennych, FSK zwrócił uwagę, że wyłącznie naród (suweren) może decydować o tożsamości konstytucyjnej RFN i jest tym samym, jako podmiot wła-

perspektywy pozwala to na stwierdzenie, że te orzeczenia były istotniejsze niż same formalne zmiany ustawy zasadniczej. D.P. Kommers, *The Basic Law...*, s. 489.

74 Należy przy tym odnotować, że pierwotnie kwestie przekazywania praw suwerennych normował art. 24 ust. 1 UZ, który nie wskazując żadnej organizacji międzynarodowej, zawiera jedynie wskazanie, że władze federalne mogą poprzez ustawę przekazać prawa suwerenne instytucjom międzynarodowym. Umożliwiło to jednak proces integracji europejskiej, skutkując jednocześnie pytaniem o moc prawną ustawy tego rodzaju. Ze względu na szczególną materię została ona uznana za ustawę zmieniającą ustawę zasadniczą, gdyż wpływając na konstytucyjne kompetencje organów władzy państwowej, w sensie materialnym zmieniła treść niemieckiej konstytucji, choć nie naruszając istoty porządku konstytucyjnego wyrażonego w art. 79 ust. 3 UZ (zob. sławne orzeczenia FSK w sprawach Solange I i Solange II).

75 Wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 12 października 1993 roku, 2BvR 2134, 2159/92 (w sprawie konstytucyjności traktatu z Maastricht).

dzy ustrojodawczej, uprawniony jest do zmiany tej tożsamości zdefiniowanej art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Nie mają natomiast tego prawa organy przedstawicielskie.⁷⁶

Inny wyjątek od zmiany konstytucji w trybie ustawy bezpośrednio zmieniającej lub uzupełniającej brzmienie ustawy zasadniczej został przewidziany w art. 79 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, w myśl którego w odniesieniu do umów międzynarodowych dotyczących zawarcia pokoju lub przygotowań do jej zawarcia rozwiązanie struktur władzy okupacyjnej lub służących obronie RFN nie jest konieczne uchwalenie ustawy zmieniającej treść konstytucji, jako że wystarczające jest uchwalenie ustawy (większością wymaganą dla zmiany konstytucji), która uzupełni jej brzmienie o stwierdzenie, że zawarcie i wejście w życie takich umów nie jest sprzeczne z przepisami ustawy zasadniczej. Jak pisze Michał Bożek, sama ustawa wprowadzająca umowę do niemieckiego porządku prawnego i faktycznie (materialnie) nowelizująca ustawę zasadniczą byłaby uchwalana na podstawie art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, czyli w ramach ogólnych zasad dotyczących implementacji umów międzynarodowych, a nie w trybie właściwym dla nowelizacji ustawy zasadniczej.⁷⁷

5. Rosja

W Federacji Rosyjskiej realizacja funkcji ustrojodawczej przez Dumę Państwową powinna być rozważana na dwóch płaszczyznach: udziału w zmianach w konstytucji oraz udziału w uchwalaniu federalnych ustaw konstytucyjnych, czyli aktów normatywnych ustępujących mocą prawną w hierarchii źródeł prawa tylko Konstytucji Federacji Rosyjskiej.⁷⁸ Materia federalnych ustaw konstytucyjnych, która obejmuje m.in. przyjęcie do federacji i utworzenie w jej składzie nowego podmiotu, tryb działania rządu federalnego czy ustanowienie sądownictwa federalnego pozwala na zaliczenie tych aktów do rosyjskich podstaw ustrojowych.⁷⁹

Sposób nowelizacji Konstytucji Federacji Rosyjskiej zależy od tego, które przepisy konstytucji mają podlegać zmianom lub poprawkom. W zależności od materii kategorizowanej systematyką konstytucji można wyróżnić trzy tryby nowelizacji, w ramach których zostanie wykazany udział rosyjskiej izby pierwszej. W dwóch przypadkach rosyjska ustawa zasadnicza posługuje się terminem „zmiana” (rewi-

76 Wyrzek Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r., 2BvE2/08, (w sprawie konstytucyjności traktatu z Lizbony).

77 M. Bożek, System konstytucyjny..., s. 177.

78 Należy mieć jednak na uwadze, że dokonywana w Rosji ewolucja systemu politycznego, defederalizująca państwo, ma przede wszystkim charakter pozakonstytucyjny. Zob. m.in. V. Gelman, *Leviathan's return: the policy of recentralisation in contemporary Russia*, [w:] *Federalism and Local Politics in Russia*. C. Ross, A. Campbell (red.), London – New York 2009, s. 1-25; J. Matwiejuk Rosja, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), Białystok 2012, s. 282-285.

79 K. Jurewicz-Bakun, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, S. Bożyk, A. Jamróz (red.), Białystok 2010, s. 233.

zja), w jednym przypadku jest mowa o poprawkach. Niezależnie jednak od tego, który tryb znajduje zastosowanie, wśród podmiotów uprawnionych do wnoszenia wniosków o wprowadzenie poprawek i zmianę przepisów konstytucji znajduje się Duma Państwowa. Oprócz izby pierwszej prawo inicjatywy w tym zakresie mają: prezydent Federacji Rosyjskiej, Rada Federacji, rząd Federacji Rosyjskiej, ustawodawcze (przedstawicielskie) organy podmiotów Federacji Rosyjskiej, jak również grupa złożona z co najmniej jednej piątej członków Rady Federacji lub deputowanych Dumy Państwowej (art. 134 konstytucji oraz art. 136 ust. 1 Regulaminu Dumy Państwowej).

Pierwszym trybem jest przewidziana przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej możliwość dokonywania zmian postanowień zawartych w rozdziałach 1, 2 i 9 konstytucji, które dotyczą odpowiednio podstaw ustroju konstytucyjnego, praw i wolności człowieka i obywatela oraz poprawek i rewizji konstytucji. Konstytucja zastrzega, że zmiany przepisów zawartych w tych rozdziałach nie mogą być dokonane przez Zgromadzenie Federalne (art. 135 ust. 1 konstytucji), co odnosi się do sposobu postępowania w pozostałych przypadkach. W przypadku wniosków w sprawie zmiany przepisów rozdziałów 1, 2 i 9 konstytucji uprawniony podmiot wnosi je do Dumy Państwowej. Wnioski takie, zgodnie z art. 137 ust. 1 Regulaminu Dumy Państwowej, powinny zawierać nowe brzmienie tej części konstytucji, której dotyczą (odpowiednio rozdziałów lub poszczególnych przepisów), a także uzasadnienie dla tych propozycji. Rada Dumy Państwowej przekazuje wniosek do zaopiniowania przez Komitet Dumy Państwowej ds. Ustroju Państwowego i Prawodawstwa, po czym zostają włączone do kalendarza spraw rozpatrywanych przez Dumę Państwową (art. 137 ust. 2 regulaminu). Duma Państwowa rozpatruje propozycje zmian na posiedzeniu po zapoznaniu się z opinią wspomnianego komitetu. Po stosownej debacie izba głosuje nad uchwałą zatwierdzającą lub odrzucającą wnioskowane zmiany. Warunkiem przyjęcia propozycji jest uzyskanie większości co najmniej trzech piątych ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej. W takim przypadku projekt zmian zostaje w ciągu pięciu dni przesłany do rozpatrzenia Radzie Federacji (art. 138 ust. 1-2 regulaminu), gdzie projekt musi również uzyskać analogiczne poparcie.

Jeżeli obie izby zaaprobowwały poprawki, skutkuje to zwołaniem Zgromadzenia Konstytucyjnego. Konstytucja Federacji Rosyjskiej wspomina o instytucji Zgromadzenia Konstytucyjnego tylko w odniesieniu do przedmiotowej procedury, nie przesądzając bliżej składu oraz natury tego organu. Rosyjska ustawa zasadnicza zapowiada jednak, że zwoływanie Zgromadzenia Konstytucyjnego powinno odbywać się na podstawie federalnej ustawy konstytucyjnej, która nie została jednak do tej pory uchwalona, pomimo sześciokrotnego sporządzania projektów takiej ustawy. Najnowszy projekt, tzw. projekt Bortkowa, został przedłożony 16 listopada 2017 ro-

ku.⁸⁰ W myśl tego projektu Zgromadzenie Konstytucyjne miałoby składać się z 400 członków. Tworzyliby je prezydent Federacji Rosyjskiej, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Sądu Najwyższego, członkowie Rady Federacji, 100 deputowanych do Dumy Państwowej wraz z jej przewodniczącym oraz „100 uznanych ekspertów prawnych mianowanych przez prezydenta.” Projekt po rozpatrzeniu przez Komitet Dumy Państwowej ds. Ustroju Państwowego i Prawodawstwa został zwrócony wnioskodawcy celem dostosowania do wymogów konstytucji i Regulaminu Dumy Państwowej.⁸¹ Inne projekty opierały się na innych koncepcjach, zakładających np. powołanie Zgromadzenia Konstytucyjnego w wyborach powszechnych, szerokie zaproszenie do składu tego organu przedstawicieli podmiotów federalnych czy też przedstawicieli państwowych akademii nauk.

Zgromadzenie Konstytucyjne, stosownie do art. 135 ust. 3 zd.1 konstytucji, albo odrzuca propozycje zmian, albo opracowuje projekt nowej konstytucji. W sytuacji sporządzenia projektu konstytucji może on być przyjęty przez Zgromadzenie Konstytucyjne większością dwóch trzecich głosów ogólnej liczby jego członków lub też poddany pod głosowanie w referendum. W przypadku przeprowadzenia referendum konstytucję uważa się za przyjętą, jeżeli uzyskała poparcie ponad połowy głosujących, pod warunkiem, że w referendum wzięła udział ponad połowa uprawnionych do głosowania (art. 135 ust. 3 zd. 2 konstytucji).

Drugi tryb postępowania odnosi się do dokonywania poprawek w rozdziałach 3-8 konstytucji. W myśl art. 136 konstytucji są one uchwalane w trybie przewidzianym do uchwalenia federalnej ustawy konstytucyjnej. Szczegóły dotyczące procedury w tym zakresie, poza przepisami konstytucji oraz regulaminów izb, określa ustawa federalna z 4 marca 1998 r. o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do konstytucji.⁸² Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy poprawki do rozdziałów 3-8 konstytucji przyjmowane są w formie ustawy Federacji Rosyjskiej o poprawkach do Konstytucji Federacji Rosyjskiej, jednak zważywszy na art. 136 konstytucji, w trybie właściwym do uchwalenia federalnej ustawy konstytucyjnej. Przykładem takiego aktu normatywnego jest ustawa Federacji Rosyjskiej z dnia 5 lutego 2014 r. o poprawkach do Konstytucji Federacji Rosyjskiej w sprawie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej i Prokuraturze Federacji Rosyjskiej.⁸³

80 Poprzednie projekty były składane w 1997 r. (tzw. projekt Łukjanowa), w 1998 r. (tzw. projekt Zwolińskiego), w 2000 r. (tzw. projekty Wołodina i Kowaliewa), w 2007 r. (tzw. projekt Alksnisa – Baburina). Najnowszy projekt Borkowa jest nieomal powtórzeniem projektu Wołodina. Teksty projektów dostępne na stronie archiwum Dumy Państwowej: <http://asozd2.duma.gov.ru/> [dostęp 12.12.2018].

81 Projekt nr 316307-7, informacja o postępowaniu z projektem na podstawie danych zawartych w systemie obsługi działalności legislacyjnej Dumy Państwowej: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/316307-7> [dostęp 12.12.2018].

82 Федеральный закон о порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации з 4 марта 1998 г., (N 33-ФЗ), dostępna w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102170957&backlink=1&nd=1020512> [dostęp 1.12.2018].

83 Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации з 5 лугого 2014 г., (N 2-ФКЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171106> [dostęp 1.12.2018].

Projekt takiego aktu wraz z uzasadnieniem składany jest w Dumie Państwowej (art. 3 ust. 1 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej) przez podmiot uprawniony na podstawie art. 134 konstytucji.⁸⁴ Jest on kierowany przez Radę Dumy Państwowej do zaopiniowania przez Komitet Dumy Państwowej ds. Ustroju Państwowego i Prawodawstwa (art. 4 ust. 1 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej oraz art. 139 ust. 2 regulaminu). Komitet ten dokonuje wstępnego rozpatrzenia takiego projektu, oceniając m.in. zgodność z konstytucją i ustawą o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do konstytucji Federacji Rosyjskiej. W pracach komitetu udział mogą brać przedstawiciele wnioskodawców, pełnomocnik prezydenta Federacji Rosyjskiej, pełnomocnik rządu federalnego, przedstawiciele innych komisji izby oraz osób innych osób, których obecność mogą przewidywać inne przepisy. Komitet ds. Ustroju Państwowego i Prawodawstwa przedstawia swoją opinię Radzie Dumy Państwowej, która przedmiotową sprawę włącza do kalendarza rozpatrywanych spraw. W przypadku wad formalnych komitet zwraca projekt wnioskodawcy (art. 4 ust. 2 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej art. 139 ust. 3-4 regulaminu).

Projekt ustawy w sprawie poprawek w rozdziałach 3-8 konstytucji jest rozpatrywany przez Dumę Państwową w trzech czytaniach (art. 5 ust. 1 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej oraz art. 140 ust. 1 regulaminu), a każda ze zgłoszonych poprawek, w myśl art. 140 regulaminu, jest omawiana i głosowana oddzielnie. Następnie głosowana jest całość projektu. W obu przypadkach wymagane jest poparcie co najmniej dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej (art. 108 konstytucji, art. 5 ust. 2 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do konstytucji oraz art. 141-142 regulaminu). Przyjęty przez Dumę Państwową projekt takiej ustawy w ciągu pięciu dni zostaje przekazany do obligatoryjnego rozpatrzenia przez Radę Federacji (art. 5 ust. 3 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji). Ustawa zostaje zaakceptowana przez izbę drugą, jeśli głosowało za tym co najmniej trzy czwarte ogólnej liczby członków Rady Federacji (art. 108 konstytucji oraz art. 6 ust. 2 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej). Jeżeli Rada Federacji odrzuci proponowane poprawki, ma prawo przedłożyć Dumie Państwowej propozycję powołania komisji rozjemczej (art. 6 ust. 2 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej).

Jeżeli jednak Rada Federacji odrzuciłaby projekt ustawy w sprawie poprawek w rozdziałach 3-8 konstytucji i nie zaproponowałaby powołania komisji rozjemczej,

84 Do projektu dołączyć należy ponadto wykaz ustaw Federacji Rosyjskiej, federalnych ustaw konstytucyjnych, ustaw federalnych, na które wpłynie przedmiotowa ustawa Federacji Rosyjskiej o poprawkach do Konstytucji Federacji Rosyjskiej.

Duma Państwowa może zgodzić się z decyzją Rady Federacji i zrezygnować z dalszych prac ustawodawczych, aczkolwiek zgodnie z art. 143 regulaminu, również izba pierwsza może zainicjować procedurę powołania komisji rozjemczej. Duma Państwowa może więc utworzyć, na wniosek lub za uprzednią zgodą Rady Federacji, komisję rozjemczą w celu przezwyciężenia powstałych rozbieżności pomiędzy izbami. Niezależnie jednak od wyników prac komisji rozjemczej, warunkiem uchwalenia poprawek jest przyjęcie brzmienia ustawy w sprawie poprawek w rozdziałach 3-8 konstytucji we wspomnianym wyżej trybie przewidzianym w art. 108 konstytucji.

Uchwalone poprawki, w myśl art. 136 konstytucji, muszą zostać zaaprobowane przez organy władzy ustawodawczej co najmniej dwóch trzecich podmiotów Federacji Rosyjskiej. W związku z tym, ustawa Federacji Rosyjskiej o poprawkach do Konstytucji Federacji Rosyjskiej, nie później niż w ciągu pięciu dni od daty jej przyjęcia, jest wysyłana przez przewodniczącego Rady Federacji do organów ustawodawczych (przedstawicielskich) podmiotów Federacji Rosyjskiej do rozpatrzenia (art. 8 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej). Organy przedstawicielskie poszczególnych podmiotów federalnych, zgodnie z własnymi procedurami, są zobowiązane rozpatrzyć poprawki nie później niż w ciągu roku od daty ich przyjęcia, a następnie w terminie czternastu dni od ich rozpatrzenia przesłać swoje rozstrzygnięcie Radzie Federacji (art. 9-10 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej). Rada Federacji (Komitet Rady Federacji ds. prawodawstwa konstytucyjnego) prowadzi rejestr takich rozstrzygnięć podmiotów federalnych, a na swoim najbliższym posiedzeniu, po dniu, w którym upłynął termin rozpatrzenia poprawek przez te podmioty, ustala zbiorcze wyniki w tej sprawie.⁸⁵ W przypadku zatwierdzenia poprawek przez organy władzy ustawodawczej co najmniej dwóch trzecich podmiotów Federacji Rosyjskiej, przewodniczący Rady Federacji w ciągu siedmiu dni przesyła ustawę Federacji Rosyjskiej o poprawkach do Konstytucji Federacji Rosyjskiej prezydentowi Federacji Rosyjskiej do podpisu i oficjalnej publikacji (art. 12 ust. 1 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej). Jednak w przypadku, gdy poprawki nie zostaną zatwierdzone przez organy ustawodawcze nie mniej niż dwóch trzecich podmiotów Federacji Rosyjskiej, postępowanie w sprawie poprawek ulega zakończeniu, a powtórne przedłożenie Dumie Państwowej wniosku dotyczącego tej poprawki jest możliwe nie wcześniej niż po upływie roku od dnia upływu terminu na rozpatrzenie przez organy ustawodawcze

85 Prezydent Federacji Rosyjskiej oraz organ ustawodawczy podmiotu federalnego założycielskiego Federacji Rosyjskiej, w terminie siedmiu dni od daty przyjęcia decyzji Rady Federacji, ma prawo odwołać się od tej decyzji do Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej, który uznaje takie spory zgodnie z ustawodawstwem dotyczącym postępowania administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi postępowanie ulega zawieszeniu do czasu wejścia w życie rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, który może m.in. nakazać dokonanie przez Radę Federacji ponowne ustalenie stanowiska podmiotów federalnych (art. 11 ust. 4-5 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej).

podmiotów federalnych przedmiotowej poprawki (art. 15 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej).

Ostatnim aktem tej procedury jest podpisanie przedmiotowej ustawy przez prezydenta Federacji Rosyjskiej oraz jej opublikowanie. Rosyjska głowa państwa ma na to 14 dni, a konstytucja nie przewiduje w tej procedurze weta prezydenckiego ani badania konstytucyjności takiej ustawy (art. 12 ust. 2 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej). Następstwem przyjęcia poprawek do konstytucji jest zobowiązanie prezydenta Federacji Rosyjskiej do dokonania w terminie jednego miesiąca od daty wejścia w życie ustawy w sprawie zmiany konstytucji, oficjalnej publikacji nowego brzmienia konstytucji (art. 14 ust. 2 ustawy o trybie uchwalania i wejścia w życie poprawek do Konstytucji Federacji Rosyjskiej).

W kontekście procedury zmiany konstytucji rosyjskiej warto zwrócić uwagę, że ewolucja ustroju Federacji Rosyjskiej zasadniczo nie przebiega w oparciu o zmiany w konstytucji, które w zakresie zasad ustrojowych oraz zmian instytucjonalnych były dość nieliczne. Można jednak, w oparciu o te nieliczne zmiany, a także zmiany w zakresie ustawowym oraz praktykę ustrojową, pokusić się o ocenę kierunku tych zmian. Poza wspomnianym już defederalizowaniem państwa można dostrzec drugi towarzyszący nurt zmian. Jak pisze Jarosław Matwiejuk, cechą charakterystyczną ewolucji ustrojowej jest również wzmocnienie statusu ustrojowego Dumy Państwowej, na co wskazuje wydłużenie jej kadencji i zwiększenie zakresu uprawnień kontrolnych wobec rządu federacji. Jest to, zdaniem tego autora, swoisty rosyjski ewenement, który polega na tym, że wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta Federacji Rosyjskiej nie jest dokonywane kosztem osłabienia pozycji prawnej Dumy Państwowej, a jest odwrotnie, gdyż umocnieniu statusu rosyjskiej głowy państwa towarzyszy wzmocnienie izby niższej parlamentu rosyjskiego, czemu towarzyszy osłabienie statusu rosyjskiej izby wyższej i rządu.⁸⁶

Trzeci tryb postępowania w sprawie zmiany konstytucji, przewidziany w art. 137 konstytucji, jest niezwykle istotny z punktu widzenia federalnej struktury państwa, gdyż dotyczy zmiany w treści art. 65, określającego skład Federacji Rosyjskiej.⁸⁷ Przepis ten wylicza podmioty składające się na poszczególne kategorie podmiotów federacji (art. 65 ust. 1) oraz wskazuje, że przyjęcie do Federacji Rosyjskiej i utworzenie w jej składzie nowego podmiotu dokonuje się w trybie przewidzianym federalną ustawą konstytucyjną (art. 65 ust. 2). Rozważany tryb postępowania w sprawie zmiany konstytucji jest więc jednocześnie trybem zmiany struktury terytorialnej federacji. Każda zmiana w składzie Federacji Rosyjskiej wymaga więc

86 J. Matwiejuk, Rosja, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), Białystok 2012, s. 284-285.

87 Nowelizacje konstytucji w zakresie zmiany składu podmiotów Federacji Rosyjskiej stanowią zdecydowaną większość dotychczasowych nowelizacji.

wprowadzania na drodze federalnej ustawy konstytucyjnej o przyjęciu do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej oraz o zmianie konstytucyjnoprawnego statusu podmiotu Federacji Rosyjskiej. Tym aktem prawnym jest federalna ustawa konstytucyjna z dnia 17 grudnia 2001 r. o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej.⁸⁸

Ustawa ta przewiduje dwie sytuacje utworzenia w składzie Federacji Rosyjskiej nowego podmiotu. Zgodnie z ustawą o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej może to być efektem przystąpienia do Federacji Rosyjskiej obcego państwa (jego części) (art. 1 ust. 1 oraz art. 4)⁸⁹ lub rezultatem zmiany w składzie podmiotów federalnych, a więc okolicznością niezwiązaną z przyjęciem obcego państwa (art. 1 ust. 2 oraz art. 5).⁹⁰ Ustawa ta określa zasady tworzenia nowych podmiotów, wskazując, że dokonuje się to na zasadzie legalizmu oraz dobrowolności, a także poszanowania interesów Federacji Rosyjskiej, zasady federacyjnej struktury państwa, praw i wolności człowieka i obywatela, a także przy uwzględnieniu historycznych, gospodarczych i kulturowych więzi podmiotów Federacji Rosyjskiej i ich możliwości gospodarczych (art. 2-3 ustawy o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej).

W przypadku wniosku o przyjęcie do Federacji Rosyjskiej prezydent Federacji Rosyjskiej powiadamia o tym Radę Federacji, Dumę Państwową, rząd Federacji Rosyjskiej oraz przeprowadza z tymi organami niezbędne konsultacje. Rozpatrzenie wniosku powinno skutkować zawarciem stosownej umowy międzynarodowej (art. 6 ustawy o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie

88 Федеральный конституционный закон „О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” з 17 грудня 2001 р. (N 6-ФКЗ), dostępna w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073921> [dostęp 1.12.2018].

89 Jedyny do tej pory przypadek tego rodzaju dotyczył utworzenia Republiki Krymu oraz miasta o znaczeniu federalnym Sewastopola. Ustawa federalna z 21 marca 2014 r. o przyjęciu Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu nowych podmiotów federalnych Federacji Rosyjskiej – Republiki Krymu oraz miasta o znaczeniu federalnym Sewastopola. Федеральный конституционный закон „О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя” з 21 марта 2014 г. (N 6-ФКЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171897> [dostęp 1.10.2018].

90 Zob. np. utworzenie 1 grudnia 2005 r. nowego podmiotu federalnego – Kraju Permskiego, który powstał w wyniku połączenia dwóch dotychczasowych podmiotów – obwodu Perm oraz Komi – Permiackiego okręgu autonomicznego. Federalna ustawa konstytucyjna z 25 marca 2004 r. o utworzeniu w Federacji Rosyjskiej nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej w wyniku połączenia obwodu Perm i Komi-Permiackiego okręgu autonomicznego. Федеральный конституционный закон „Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа” з 25 марта 2004 г. (N 1-ФКЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102085969 [dostęp 1.10.2018]; O zmianie granic podmiotów federacji jako o narzędzie defederalizacji zob. N. Douglas, „De-federalisation” vs. democratisation..., s. 28-29; M. Derrick, The Merging of Russia's Regions as Applied Nationality Policy: A Suggested Rationale, „Caucasian Review of International Affairs” 2009, vol. 3 (3), s. 317-323; H. Oversloot, The Merger of Federal Subjects of the Russian Federation during Putin's Presidency and After, „Review of Central and East European Law” 2009, vol. 34.2, s. 119-135.

nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej), w której decyduje się m.in. o nazwie i statusie nowego przedmiotu Federacji Rosyjskiej, procedurze uzyskania obywatelstwa Federacji Rosyjskiej czy też zasadach obowiązywania prawa Federacji Rosyjskiej na terytorium nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej (art. 7 ustawy o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej).⁹¹

Po podpisaniu takiej umowy międzynarodowej prezydent Federacji Rosyjskiej zwraca się do Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej z prośbą o zweryfikowanie jej konstytucyjności.⁹² Jeżeli uzna on tę umowę międzynarodową za zgodną z konstytucją, jest ona przedkładana Dumie Państwowej do ratyfikacji w sposób określony w ustawie federalnej z 16 czerwca 1995 r. o traktatach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej.⁹³ Jednocześnie w Dumie Państwowej przedkładany jest projekt federalnej ustawy konstytucyjnej o przyjęciu nowego podmiotu w Federacji Rosyjskiej, który powinien określać nazwę, status i granice nowego podmiotu, ramy czasowe, w których nowy podmiot powinien zostać włączony do systemu gospodarczego, finansowego, kredytowego i prawnego Federacji Rosyjskiej, a także system władz w ramach tego podmiotu, które zgodnie ze specyfiką rosyjskiego federalizmu będą władzami państwowymi Federacji Rosyjskiej.

Federalna ustawa o ratyfikacji traktatu międzynarodowego jest przyjmowana przez izby Zgromadzenia Federalnego w sposób przewidziany w artykułach 105, 106 i 107 Konstytucji Federacji Rosyjskiej, czyli w trybie właściwym dla uchwalania ustaw federalnych, natomiast federalna ustawa konstytucyjna o przyjęciu do Federacji Rosyjskiej nowego podmiotu przez izby Zgromadzenia Federalnego w trybie art. 108 Konstytucji Federacji Rosyjskiej, czyli trybie właściwym dla uchwalania federalnych ustaw konstytucyjnych.

W drugim przypadku, a więc utworzenia w składzie federacji nowego podmiotu w rezultacie zmiany w strukturze podmiotów federalnych, inicjatywa należy do zainteresowanych podmiotów federalnych, na których terytorium tworzy się nowy podmiot. Wspólna propozycja w tej sprawie, pochodząca od organów ustawodawczych (przedstawicielskich) i szefów najwyższych organów wykonawczych zainteresowanych podmiotów federalnych, jest przesyłana prezydentowi Federacji Rosyjskiej. Wniosek musi być uzasadniony i zawierać proponowaną nazwę, status i granice nowego podmiotu, a także prognozę społeczno-gospodarczą i inne skutki związane z utworzeniem nowego podmiotu. Również w tym przypadku prezy-

91 Po podpisaniu takiej umowy międzynarodowej prezydent Federacji Rosyjskiej zwraca się do Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej z prośbą o zweryfikowanie jej konstytucyjności.

92 Por. M.-E. Baudoin, *Is the Constitutional Court the Last Bastion in Russia Against the Threat of Authoritarianism?*, „Europe-Asia Studies” 2006, nr 58(5), s. 679-699.

93 Федеральный закон о международных договорах Российской Федерации 16 czerwca 1995 г., (N 101-ФЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&n=102036504&rdk=&backlink=1> [dostęp 19.10.2018].

dent Federacji Rosyjskiej zawiadamia o otrzymanym wniosku Radę Federacji, Dumę Państwową oraz rząd federalny (art. 10 ustawy o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej). W sprawie utworzenia nowego podmiotu przeprowadza się referenda w zainteresowanych podmiotach federalnych, co jednak wymaga odpowiednich konsultacji z prezydentem Federacji Rosyjskiej i poparcia z jego strony. Warunkiem dalszego postępowania jest zatwierdzenie utworzenia nowego podmiotu na drodze referendalnej w każdym z zainteresowanych podmiotów (art. 11 ustawy o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej).⁹⁴

Projekt federalnej ustawy konstytucyjnej o utworzeniu w składzie federacji nowego podmiotu przedkłada Dumie Państwowej prezydent Federacji Rosyjskiej. Podobnie jak w pierwszym trybie projekt musi określać nazwę, status i granice nowego podmiotu federalnego, zawierać postanowienia dotyczące zakończenia istnienia zainteresowanych podmiotów, a także inne przepisy, m.in. ustanawiające terminy utworzenia nowych władz, ustalające sukcesję nowego podmiotu w odniesieniu do majątku dotychczasowych podmiotów federalnych, czy określające zasady funkcjonowania władz federalnych i władz podmiotu federacji (art. 12 ustawy o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej).

Federalna ustawa konstytucyjna o utworzeniu w składzie federacji nowego podmiotu jest przyjmowana przez izby Zgromadzenia Federalnego w sposób przewidziany w artykule 108 konstytucji, czyli trybie właściwym dla uchwalania federalnych ustaw konstytucyjnych. W następstwie uchwalenia tego aktu dokonuje się stosownych zmian w art. 65 ust. 1 konstytucji, który wylicza podmioty federalne (art. 13 ustawy o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej).

Warto jednak zwrócić uwagę na pewną osobliwość związaną z sytuacją samej zmiany nazwy podmiotu federacji, jako że art. 137 ust. 2 konstytucji nie przewiduje w tej sytuacji konieczności uchwalania federalnej ustawy konstytucyjnej, a jedynie stwierdza, że zmieniona nazwa republiki, kraju, obwodu, miasta o znaczeniu ogólnofederalnym, obwodu autonomicznego i okręgu autonomicznego podlega włączeniu do art. 65 konstytucji. Potwierdza to art. 5 ust. 3 ustawy o trybie przyjęcia do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w jej składzie nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej, zgodnie z którym zmiana nazwy podmiotu Federacji Rosyjskiej nie pociąga za sobą powstania nowego podmiotu federalnego, a nowa nazwa jest brana pod uwagę przy ponownym publikowaniu tekstu Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Jest to więc

94 W przypadku braku zgody referendum można powtórzyć najwcześniej za rok. Natomiast, w przypadku, gdy referendum zostało uznane za nieważne, może zostać powtórzone nie później niż 45 dni od daty wejścia w życie decyzji komisji wyborczej podmiotu federalnego o uznaniu referendum za nieważne.

swoista aktualizacja tekstu konstytucji, która ze względu na brak znaczenia w sensie materialnym nie wymaga przeprowadzania procedury zmiany konstytucji w trybie art. 137 konstytucji. Zmiana nazwy jest wobec tego aktualizowana w formie dekretu prezydenta Federacji Rosyjskiej. Do tej pory zostało wydanych pięć tego rodzaju dekretów.

Kategoria konstytucyjnych ustaw federalnych jest istotna z punktu widzenia zasady federalizmu, ponieważ ustawy te, mocą prawną ustępując jedynie Konstytucji Federacji Rosyjskiej,⁹⁵ dotyczą szczególnej, także z punktu widzenia zasady federalizmu, materii ustrojowej. Są uchwalane w sprawach wyliczonych przez przepisy konstytucji, które tym samym zastrzegają regulacje tych spraw do formy federalnych ustaw konstytucyjnych (art. 108 ust. 1 konstytucji). Perspektywa federalizmu, wśród tych materii, nakazuje zwrócić uwagę na zaliczenie do tego katalogu takich spraw, jak wspomniane już wyżej przyjęcie do federacji i utworzenie w jej składzie nowego podmiotu (art. 65 ust. 2 konstytucji), związana z tym kwestia zmiany art. 65 konstytucji określającego skład Federacji Rosyjskiej i wyliczającego podmioty federalne (art. 137 ust. 1 konstytucji)⁹⁶ czy też sprawa zmiany statusu podmiotu federacji, która może nastąpić za obopólną zgodą Federacji Rosyjskiej i podmiotu Federacji Rosyjskiej, zgodnie z federalną ustawą konstytucyjną (art. 66 ust. 5 konstytucji).⁹⁷ Federalne ustawy konstytucyjne uchwalane są w szczególnym trybie ustawodawczym, który jednak w zakresie postępowania w ramach Dumy Państwowej jest bardzo zbliżony do zwykłego trybu ustawodawczego. Najważniejsza różnica, o której już była mowa w tym rozdziale, polega na tym, że w myśl art. 108 ust. 2 konstytucji, do uchwalenia federalnej ustawy konstytucyjnej wymagana jest większość co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych do Dumy Państwowej. Federalna ustawa konstytucyjna, która została zatwierdzona przez Dumę Państwową, zostaje przekazana Radzie Federacji, która musi ją przyjąć większością co najmniej trzech czwartych głosów ogólnej liczby członków Rady Federacji.⁹⁸ Następnie przyjętą federalną ustawę konstytucyjną przesyła się w ciągu pięciu dni prezydentowi Federacji Rosyjskiej, który w ciągu czternastu dni ją podpisuje i zarządza ogłoszenie.

95 Zgodnie z art. 76 ust. 3 konstytucji ustawy federalne nie mogą być sprzeczne z federalną ustawą konstytucyjną.

96 Szerzej o tym w rozdziale poświęconym udziałowi izb pierwszych w zmianach konstytucji.

97 Pozostałe materie, które wymagają federalnych ustaw konstytucyjnych, to: zasady ograniczania poszczególnych praw i wolności w warunkach stanu wyjątkowego (art. 56 ust. 1 konstytucji), okoliczności i w trybie wprowadzania stanu wyjątkowego (art. 56 ust. 2 i art. 88 konstytucji), ustanowienie flagi państwowej, herbu i hymnu Federacji Rosyjskiej, ich opis oraz tryb oficjalnego używania (art. 70 ust. 1 konstytucji), trybu zarządzania referendum (art. 85 pkt c konstytucji), warunki stanu wojennego (art. 87 ust. 3 konstytucji), status Rzecznika Praw Człowieka (art. 103 ust. 1 pkt e konstytucji), tryb działania rządu Federacji Rosyjskiej (art. 114 ust. 2 konstytucji), ustanawianie systemu wymiaru sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej (art. 118 ust. 3 i art. 126 konstytucji), uprawnienia, tryb tworzenia i działalności Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej oraz innych sądów federalnych (art. 128 ust. 3 konstytucji), zasady zwoływania Zgromadzenia Konstytucyjnego (art. 135 konstytucji).

98 W kontekście zasady federalizmu warto zwrócić uwagę na art. 123 Regulaminu Rady Federacji, który umożliwia członkom tej izby organizację debaty nad federalną ustawą konstytucyjną w podmiotach Federacji Rosyjskiej.

6. Szwajcaria

Fundamentem prawnym zmiany Konstytucji Federalnej Szwajcarskiej Konfederacji jest art. 192 ust. 1 tej konstytucji, w myśl którego może ona być w każdym czasie całkowicie lub częściowo zmieniona, co jak pisze Zdzisław Czeszejko-Sochacki, świadczy o jej względnej giętkości (pólsztynowości).⁹⁹ W myśl drugiego ustępu tego artykułu procedura zmiany powinna być oparta na postępowaniu ustawodawczym, z odrębnościami przewidzianymi konstytucją lub opartym na niej ustawodawstwie. Nawiązując do treści art. 192 ust. 1 konstytucji, kolejne dwa artykuły przewidują dwie procedury zmiany konstytucji: art. 193 ustanawia zręby prawne całkowitej zmiany konstytucji, a art. 194 dotyczy zmiany częściowej. Kolejny przepis, art. 195, dotyczy przyjęcia zmian konstytucyjnych w referendum.

Zgodnie z art. 193 ust. 1 konstytucji zmianę całkowitą może zaproponować naród (inicjatywa ludowa), każda z izb albo uchwalić Zgromadzenie Federalne. Z powyższego wynika więc, że zmiana całkowita może zostać przeprowadzona na trzy różne sposoby.

Po pierwsze, propozycja zmiany całkowitej może przybrać formę inicjatywy ludowej przewidzianej w art. 138 konstytucji. W myśl tego przepisu 100 tysięcy osób uprawnionych do głosowania może w ciągu 18 miesięcy od chwili zarejestrowania takiej inicjatywy zażądać całkowitej zmiany konstytucji. Żądanie takie podlega rozstrzygnięciu przez naród w drodze referendum (art. 193 ust. 2 oraz art. 138 ust. 2 konstytucji), które ma charakter obligatoryjny (140 ust. 2 lit. a konstytucji). Zarządzenie tego referendum jest obowiązkiem Zgromadzenia Federalnego (art. 96 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Przedmiotem takiego referendum jest jednak samo rozstrzygnięcie, czy konstytucja powinna być zmieniona. Jeżeli naród w referendum opowie się za zmianą, skutkuje to wyborami przyspieszonymi obu izb parlamentarnych. Nowo wybrane Rada Narodowa oraz Rada Kantonów uzyskują tym samym mandat do podjęcia prac nad całkowitą zmianą konstytucji. Zgromadzenie Federalne przygotowuje więc projekt całkowitej zmiany konstytucji, który zgodnie z art. 195 konstytucji musi być przyjęty na drodze referendum przez naród i kantony.¹⁰⁰

Po drugie, jedna z izb Zgromadzenia Federalnego może przyjąć projekt całkowitej zmiany konstytucji, który jednak zostaje odrzucony przez drugą izbę. Podobnie jak w powyżej przedstawionej procedurze, również w takiej sytuacji to naród rozstrzyga o przeprowadzeniu zmiany całkowitej na drodze referendum obligatoryjnego (art. 193 ust. 2 oraz art. 140 ust. 2 lit. c), co potencjalnie umożliwia sytuację, w której decyzja o zmianie konstytucji zostaje podjęta wbrew woli Rady Narodowej.

99 Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, s. 79.

100 Zgromadzenie Federalne poddaje zmiany konstytucji pod referendum w trybie art. 195 w formie uchwały federalnej (art. 23 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

wej. Jeżeli naród opowie się za zmianą całkowitą konstytucji, powoduje to rozwiązanie izb i nowe wybory. Wybrane Zgromadzenie Federalne przygotowuje projekt całkowitej zmiany konstytucji, podlegający następnie referendum przeprowadzonemu w trybie art. 195 konstytucji (przyjęcie przez naród i kantony).

Po trzecie, projekt całkowitej zmiany konstytucji może być przyjęty przez obie izby Zgromadzenia Federalnego. W takim przypadku odbywa się referendum w trybie art. 195, a przyjęcie przez naród i kantony powoduje, że zmiana konstytucji jest skuteczna.

Po 1874 roku miały miejsce trzy nieudane próby całkowitej zmiany konstytucji. Po nieskutecznych próbach w latach 1880, 1935 oraz 1975 udało się przeprowadzić procedurę w latach 1998-1999. Projekt zmiany został przyjęty przez Zgromadzenie Federalne 18 grudnia 1998 r., a następnie przyjęty podwójną większością w referendum 18 kwietnia 1999 r. Po przyjęciu stosownej uchwały nadającej nowej konstytucji moc prawną przez Zgromadzenie Federalne 28 września 1999 r. weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2000 r.

Zmiana częściowa konstytucji szwajcarskiej, której dotyczy przede wszystkim art. 194 konstytucji, może zostać dokonana na dwa sposoby. Niezależnie od rozważanej procedury, zmiana częściowa musi zachować spójność materii i nie może naruszać bezwzględnie obowiązujących postanowień prawa międzynarodowego (art. 194 ust. 2 konstytucji). Po pierwsze, propozycję zmiany częściowej może proponować Zgromadzenie Federalne, co wymaga zgodności obu izb. W następstwie złożonej propozycji zmiana częściowa poddawana jest pod referendum w trybie art. 195 konstytucji i wchodzi w życie pod warunkiem przyjęcia jej przez naród i kantony.

Po drugie, częściowa zmiana konstytucji może być zainicjowana na drodze inicjatywy ludowej (art. 194 ust. 1 oraz art. 139 konstytucji). Zgodnie z art. 139 ust. 1 konstytucji grupa 100 tysięcy osób uprawnionych do głosowania może w ciągu 18 miesięcy od chwili zarejestrowania takiej inicjatywy zażądać częściowej zmiany konstytucji. Inicjatywa może przybierać formę ogólnej propozycji zmiany lub formę projektu zawierającego określone postanowienia (art. 139 ust. 2 konstytucji). Jeżeli jednak propozycja nie jest spójna w zakresie formy lub treści, lub narusza bezwzględnie obowiązujące postanowienia prawa międzynarodowego, Zgromadzenie Federalne może uznać ją za wadliwą w całości lub części (art. 139 ust. 3 konstytucji oraz art. 98 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Jeżeli izby różnią się w sprawie wadliwości inicjatywy ludowej, izba, która zaaprobowała taką propozycję, może wbrew drugiej izbie podtrzymać swoje stanowisko, co powoduje uznanie inicjatywy za ważną i jej dalsze procedowanie (art. 98 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Jest to jeden z nielicznych przykładów sytuacji, w których Zgromadzenie Federalne podejmuje decyzję wbrew woli jednej z izb. Jest to uzasadnione fak-

tem, że dotyczy to weryfikacji głosu suwerena, co w przypadku wątpliwości, o których świadczy różnica zdań pomiędzy izbami, powinny być rozstrzygane na korzyść suwerena. Dalsze procedowanie uznanej za ważną inicjatywy zależy od formy propozycji zgłoszonej w trybie inicjatywy ludowej.¹⁰¹

W przypadku propozycji o ogólnym charakterze Zgromadzenie Federalne powinno w ciągu dwóch lat od złożenia inicjatywy ludowej podjąć decyzję, czy ją aprobuje, czy odrzuca (art. 103 ust.1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).¹⁰² Jeżeli Zgromadzenie Federalne ją zaaprobuje, opracowuje projekt częściowej zmiany na bazie tej propozycji, po czym poddaje ją pod referendum narodowi i kantonom w trybie art. 195. Jeżeli natomiast Zgromadzenie Federalne jest przeciwne danej propozycji o ogólnym charakterze, przedstawia ją narodowi pod referendum, w którym zapada rozstrzygnięcie, czy inicjatywę należy jednak procedować (art. 103 ust.2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Najpóźniej w ciągu dwóch lat od zaaprobowania wniesionej w trybie inicjatywy ludowej propozycji zmiany konstytucji o ogólnym charakterze (przez Zgromadzenie Federalne lub w referendum) parlament powinien przygotować projekt częściowej zmiany konstytucji, który powinien odpowiadać treści i celom danej inicjatywy ludowej (art. 104 ust. 1-2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).¹⁰³ Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym przewiduje przy tym zaangażowanie Rady Federalnej, która przedstawia Zgromadzeniu Federalnemu sprawozdanie w sprawie wniesionej propozycji oraz projekt uchwały federalnej w sprawie częściowej zmiany konstytucji (art. 97 ust. 1 lit. b ustawy o Zgromadzeniu Federalnym), co służy realizacji wspomnianego konstytucyjnego zobowiązania Zgromadzenia Federalnego, do przyjęcia odpowiedniego¹⁰⁴ projektu częściowej zmiany konstytucji (art. 139 ust. 4 konstytucji), przy czym parlament może rozpocząć debatę nad zmianą konstytucji jeszcze przed przedłożeniem rządowym (art. 97 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Projekt przyjęty przez Zgromadzenie Federalne jest następnie poddawany pod referendum w trybie art. 195 konstytucji.

Propozycja w formie opracowanego projektu zostaje poddana pod głosowanie narodu i kantonów w referendum. Również w tym przypadku Zgromadzenie Federalne wypowiada się na temat tej inicjatywy w formie rekomendacji, na co ma 30

101 Jak pisze M. Żejmo, cechą charakterystyczną tych inicjatyw jest to, że nawet jeśli zostaną odrzucone, to zainicjowana przez taką propozycję publiczna debata, często może ujawniać potrzebę regulacji, która zostaje następnie, przynajmniej w części, uwzględniona w późniejszych projektach władz federalnych. M. Żejmo, *Współczesny szwajcarski federalizm*, Studia Gdańskie. Wzjęcie i rzeczywistość, 2016, t. XIII, s. 186.

102 W sytuacjach w których wymagane jest zgodne podjęcie rozstrzygnięcia przez obie izby, a nie udaje się uzgodnić tego stanowiska w terminie określonym przepisami prawa, Rada Federalna zarządza w danej sprawie referendum (art. 106 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

103 Jeżeli izby nie są w stanie uzgodnić projektu zmiany konstytucji lub też projekt jest odrzucony przez obie izby lub przez którąkolwiek z izb, propozycje nad którymi ostatnio debatowały izby są przedstawiane pod referendum jako alternatywy (art. 104 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

104 Odpowiadającego w treści wniesionej w trybie inicjatywy ludowej propozycji zmiany konstytucji o ogólnym charakterze.

miesiący od chwili złożenia projektu zmiany w trybie inicjatywy ludowej (art. 100 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Niezależnie jednak od tego, czy parlament zaleta przyjęcie, czy odrzucenie propozycji, jest ona poddawana pod referendum. Jednak w przypadku negatywnej rekomendacji Zgromadzenie Federalne może przedstawić swoją kontrpropozycję zmiany danego aspektu konstytucji (art. 139 ust. 5 konstytucji oraz art. 101 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Z inicjatywą w sprawie kontrpropozycji może wystąpić każdy deputowany którejkolwiek izby (art. 76 ust. 1 bis lit.b ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Projekt kontrpropozycji przygotowuje Rada Federalna w ciągu osiemnastu miesięcy od skutecznego wystąpienia w sprawie zmiany konstytucji w trybie inicjatywy ludowej. Kontrpropozycja jest przyjmowana w formie uchwały federalnej, co tym samym wymaga jej przyjęcia przez obie izby (art. 97 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).¹⁰⁵ Debata powinna mieć miejsce w obu izbach, zanim Zgromadzenie Federalne podejmie decyzję co do rekomendacji w sprawie inicjatywy ludowej, co przybiera również formę uchwały federalnej (art. 101 ust.2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Ostateczne głosowanie nad uchwałą federalną w sprawie kontrpropozycji powinno mieć miejsce nie później niż osiem dni przed końcem sesji, która poprzedza upływ terminu na rozpatrzenie inicjatywy ludowej. Jeżeli taka uchwała federalna jest odrzucona przez którąkolwiek z izb, komisja koncyliacyjna przedstawia Zgromadzeniu Federalnemu propozycję rekomendacji w sprawie inicjatywy ludowej, natomiast sama kontrpropozycja upada (art. 101 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

W referendum naród i kantony głosują nad propozycją w formie opracowanego projektu oraz równocześnie nad kontrpropozycją, jeżeli została ona zgłoszona (art. 139b ust. 1 konstytucji). W myśl art. 99 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym propozycje zmian konstytucji zgłaszane w trybie inicjatywy ludowej muszą być poddawane pod referendum w takim kształcie, w jakim zostały zgłoszone. Nie można dokonywać w nich żadnych modyfikacji. Jeżeli pod referendum poddano wyłącznie opracowany projekt, zmiana konstytucji wchodzi w życie po przyjęciu propozycji przez naród i kantony. Jeżeli natomiast pod referendum poddano zarówno propozycję zainicjowaną na drodze inicjatywy ludowej, jak i kontrpropozycję Zgromadzenia Federalnego, w głosowaniu można udzielić poparcia obu propozycjom. W referendum powinna być przewidziana również trzecia opcja, umożliwiająca głosującym wypowiedzenie się w sprawie preferowanej wersji zmiany konstytucji, która powinna być zdaniem głosującego uwzględniona w sytuacji, w której obie opcje podstawowe zostałyby zaakceptowane w referendum (art. 139b ust. 2 konstytucji). Konstytucja przewiduje także sytuację, w której jedna propozycja uzyskuje większość w głosowaniu ludowym, a druga więcej głosów kantonów. W tym

105 Jeżeli uda się przyjąć kontrpropozycję w którejkolwiek z izb, Zgromadzenie Federalne może przedłużyć ten termin o rok. Jeżeli izby nie są w stanie uzgodnić projektu zmiany konstytucji lub też projekt jest odrzucony przez obie izby lub przez którąkolwiek z izb, propozycje, nad którymi ostatnio debatowały izby, są przedstawiane pod referendum jako alternatywy (art. 105 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

przypadku uznaje się, że przyjęta w referendum została ta propozycja, która uzyskała większą liczbę dodanych do siebie procent głosów w głosowaniu ludowym oraz w głosowaniu kantonów, oddanych na daną propozycję w odpowiedzi na pytanie trzecie (art. 139b ust. 3 konstytucji).¹⁰⁶

Procedura zmiany Konstytucji Federalnej Szwajcarskiej Konfederacji sprawia wrażenie bardzo skomplikowanej, ale praktyka pokazuje, że zmiany konstytucji nie są wcale takie trudne. Konstytucja z 1999 r. była już zmieniana kilkadziesiąt razy, a każdego roku pojawiają się kolejne inicjatywy ludowe z propozycjami zmian.¹⁰⁷ W procesie zmian konstytucyjnych dostrzegalne jest znaczne zaangażowanie zarówno Rady Narodowej, jak i Rady Kantonów, co jednak nie umożliwia parlamentowi żadnej ścieżki samodzielnego uchwalenia nowej konstytucji czy też zmiany aktualnie obowiązującej. Pomimo że aktualna konstytucja przewiduje różne sposoby przeprowadzania zmian konstytucyjnych oraz projektuje przy tym kardynalną rolę referendum, to relewantna w kontekście przedmiotu badawczego jest możliwość pominięcia przy zmianach częściowych zgody Rady Narodowej w przypadku propozycji zgłaszanej w trybie inicjatywy ludowej.

Jak zaznacza Z. Czeszejko-Sochacki, powiązanie (kombinacja) przy zmianie konstytucji federalnej struktury państwa z instytucjami demokracji bezpośredniej (inicjatywy ludowej i referendum) jest znamienne dla systemu politycznego Szwajcarii. Autor ten podsumowywał wspomnianą kombinację, stwierdzając, że Zgromadzenie Federalne nie jest samodzielne w swych ustrojodawczych kompetencjach, każda bowiem zmiana konstytucji może być zainicjowana na drodze inicjatywy ludowej (art. 194–195 konstytucji), a wszelkie zmiany (całkowite, częściowe) wchodzi w życie po przyjęciu przez naród i kantony (art. 195 konstytucji).¹⁰⁸ Lokując w tym układzie rolę samej Rady Narodowej, należy dostrzec jej poważne ograniczenie, dokonane nie tylko wypełnionymi federalizmem formami demokracji bezpośredniej, ale też niezbędnym dla podjęcia decyzji przez Zgromadzenie Federalne uzgodnieniem stanowiska z Radą Kantonów. W przypadku gdy izby mają rozbieżne stanowiska, zastosowanie znajdują omawiane powyżej mechanizmy zabezpieczające przed patem ustrojodawczym.

106 Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym przewiduje, że w przypadku zgłoszonej kontrpropozycji Zgromadzenie Federalne może rekomendować odrzucenie propozycji zgłoszonej w trybie inicjatywy ludowej i przyjęcie kontrpropozycji, ale również może rekomendować przyjęcie obu propozycji. Jednak w tym drugim przypadku Zgromadzenie Federalne powinno rekomendować kontrpropozycję jako preferowaną odpowiedź na pytanie trzecie (art. 102 ust. 1–2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Od 1848 r., było osiem przypadków, w których zabrakło podwójnej większości w referendum w sprawie zmiany konstytucji. C. Church, *The Politics and Government of Switzerland*, Basingstoke 2004, s. 143–153.

107 Lista zmian Konstytucji Federalnej Szwajcarskiej Konfederacji znajduje się na portalu Rady Federalnej pod adresem: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/changes.html> [dostęp 1.09.2018].

108 Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, s. 79.

7. Uwagi podsumowujące

Analiza znaczenia izb pierwszych w zakresie dokonywania zmian konstytucji wykazuje, że we wszystkich uwzględnionych federacjach pozostają one w zasadniczym nurcie procesu ustrojodawczego. W obliczu potwierdzonej w niniejszym rozdziale tezy o sztywności wszystkich badanych konstytucji dostrzegalne jest jednak znaczne zróżnicowanie w zakresie uzasadniających to twierdzenie mechanizmów.

Rozbieżność sposobów angażowania izb pierwszych uwzględnianych federacji jest rezultatem występowania w ramach poszczególnych federacji różnych procedur zmiany aktów rangi konstytucyjnej, co wynika najczęściej z zakresu danych zmian czy szczególnej ochrony niektórych postanowień konstytucji. Potęguje to ponadto fakt, że zmiany ustrojowe dokonywane są nieraz na drodze różnego rodzaju aktów normatywnych bądź to ze względu na koncepcję bloku konstytucyjnego (Austria), bądź to ze względu na moc prawną danych aktów (Rosja), czy też ze względu na materię regulowaną takimi aktami (belgijskie ustawy organiczne¹⁰⁹).

Procedura zmiany konstytucji jest generalnie kwalifikowaną formą podstawowej procedury ustawodawczej, choć w niektórych przypadkach zawiera elementy w zasadniczy sposób wpływające na możliwość jej zrealizowania, jak ma to miejsce np. w przypadku belgijskiej procedury przewidującej wykroczenie poza ramy jednej kadencji parlamentu. Powoduje to tym samym, że izby pierwsze są kluczowym elementem każdej procedury zmiany konstytucji. Jednak w żadnym przypadku, niezależnie od zbudowanej w tych izbach większości, nie są w stanie samodzielnie zdecydować o tego rodzaju zmianach porządku konstytucyjnego, które dotyczyłyby zasady federalizmu. W tym sensie można uznać zmianę porządku konstytucyjnego w zakresie zasady federalizmu jako bikameralną, czyli wymagającą aprobaty obu izb.

Wszystkie ustawy zasadnicze przewidują różnego rodzaju mechanizmy hamujące izbę pierwszą, wśród których pierwszoplanową rolę odgrywają rozwiązania pozwalające zabezpieczać interesy podmiotów federalnych. Może to przybierać formę uprawnień genetycznie reprezentujących podmioty federalne izb drugich, co ma miejsce w każdej analizowanej federacji, choć z różną intensywnością oddziaływania tych izb. Mogą to być również mechanizmy referendum, co ma miejsce w Austrii i Szwajcarii, choć tylko w Szwajcarii wymaga to referendalnej aprobaty uwzględniającej wynik w większości kantonów. Szczególnym przypadkiem z punktu widzenia zasady federalizmu jest obecny w rosyjskim porządku konstytucyjnym obowiązek zaakceptowania uchwalonych poprawek konstytucyjnych przez organy władzy ustawodawczej co najmniej dwóch trzecich podmiotów Federacji Rosyjskiej. Swoistą osobliwością jest natomiast potencjalna możliwość zmiany konstytucji wbrew woli szwajcarskiej Rady Narodowej w sytuacji, w której w przypadku nierozstrzygniętego

109 Co powoduje, że w przypadku Belgii można mówić o procedurze rewizji konstytucji oraz procedurze uchwalania i zmiany ustaw organicznych.

sporu pomiędzy izbami może decydować referendum (tylko w przypadku propozycji zgłaszanej w trybie inicjatywy ludowej).

Nie można sformułować jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o ochronę zasady federalizmu w formie tzw. postanowień niezmiennych. O ile w Austrii, Belgii (choć z pewnymi wątpliwościami), Rosji i Szwajcarii nie ma tego rodzaju przepisów, to w Niemczech konstytucyjna ochrona tego rodzaju dotyczy m.in. właśnie zasady federalizmu w jej dwóch aspektach: podziału federacji na kraje związkowe oraz zasady współuczestnictwa krajów związkowych w postępowaniu ustawodawczym.

Dostrzec należy również możliwość aktywowania izby pierwszej w zakresie funkcji ustrojodawczej bodźcami implikowanymi federalną naturą państwa. Poza możliwościami inicjowania zmian konstytucji przez izby drugie lub przez określoną grupę członków tych izb, należy wspomnieć o takich formach inicjatywy, jak wniosek w sprawie zmiany konstytucji przedstawiony przez 1/6 uprawnionych do głosowania w każdym z co najmniej trzech krajów związkowych (Austria), przysługujące ustawodawczym (przedstawicielskim) organom podmiotów Federacji Rosyjskiej prawo wnoszenia wniosków o wprowadzenie poprawek i zmianę przepisów konstytucji.

Poszczególne porządki konstytucyjne zawierają ponadto inne, nieraz charakteryzujące tylko jedną federację, mechanizmy, które pozwalają postrzegać rolę izb pierwszych w zakresie funkcji ustrojodawczej w kontekście zasady federalizmu. Można tu wskazać m.in. niemieckie rozwiązanie, które polega na tym, że rządowe projekty zmiany konstytucji, choć składane do Bundestagu, są jednak uprzednio przekazywane Bundesratowi do zaopiniowania. Innym przykładem jest angażujący Dumę Państwową odrębny tryb postępowania przewidujący zmiany konstytucji w zakresie składu Federacji Rosyjskiej. Możliwe jest także powoływanie komisji rozjemczych, których zadaniem jest uzgodnienie stanowiska pomiędzy izbami, jak ma to miejsce w Rosji i Szwajcarii. Z kolei specyfiką rozwiązania belgijskiego z punktu widzenia federalizmu jest fakt, że choć w procedurze nie biorą udziału bezpośrednio części składowe federacji, to ich interesy wydają się zabezpieczone uprawnieniami kształtowanego przez nie Senatu oraz dualistycznego rządu, w którym w równej liczbie reprezentowane są obie grupy językowe, co nadaje tej procedurze federalnego sznytu.

Poza wskazanymi rozwiązaniami rola izby pierwszej na tej płaszczyźnie może przejawiać się również w innych postaciach, takich jak np. posiedzenia izby jako forum dyskursu politycznego nad potrzebą zmian konstytucyjnych, odbywającego się niekoniecznie w ramach procedury zmiany konstytucji, lecz np. w przy okazji debat dotyczących poszczególnych materii, które znajdują swoje zakotwiczenie w tekście konstytucji. Zagadnienie zmiany konstytucji może być również istotne z punktu

widzenia kampanii wyborczej, służąc jako jedno z kryteriów programowych, czego intencję widać najlepiej w belgijskim porządku konstytucyjnym, czy też jako płaszczyzna dyskusji programowej w rozmowach dotyczących utworzenia większości parlamentarnej. Jednak najbardziej wymierne dla modelowej oceny rangi izb pierwszych pozostają zdefiniowane prawnie uprawnienia i zobowiązania w sferze procedury zmiany konstytucji. Te zaś pozwalają na sformułowanie konkluzji, że we wszystkich rozważanych federacjach rozwiązania normatywne pozwalają na obronę statusu ustrojowego części składowych federacji, jak i samej istoty federalizmu.

ZNACZENIE ZASADY FEDERALIZMU W ZAKRESIE FUNKCJI USTAWODAWCZEJ IZB PIERWSZYCH

1. Wprowadzenie

Funkcja ustawodawcza parlamentu jest odzwierciedleniem pozycji ustrojowej tego organu w konstytucyjnym systemie państw demokratycznych opartych na dominującej zasadzie rządów przedstawicielskich. W związku z tym efekty działalności prawotwórczej izb parlamentarnych stanowią najistotniejszy przejaw uzasadniający potrzebę ich istnienia. Trzeba przy tym zasygnalizować, że polega to nie tylko na stanowieniu ustaw zwykłych, ale również aktów normatywnych rangi konstytucyjnej, które najczęściej również także są ustawami, choć szczególnego rodzaju. Jednak ze względu na znaczenie dla konstrukcji państwa federalnego przyjęte założenia w zakresie systematyki pracy spowodowały, że zagadnieniom z zakresu tzw. funkcji ustrojodawczej izb pierwszych poświęcony został odrębny rozdział.

Proces ustawodawczy w we współczesnych państwach, zgodnie z postanowieniami ich konstytucji i regulaminów izb parlamentarnych, najczęściej przybiera różne profile, determinowane przede wszystkim materia, której dotyczy uchwalane prawo. Treść uchwalanych przepisów decyduje więc o procedurze, a nieraz także o formie, a więc o tym, czy uchwalana jest np. ustawa zwykła, organiczna, specjalna czy konstytucyjna. W konsekwencji powyższego zestaw kompetencji przysługujących poszczególnym uczestnikom postępowania legislacyjnego może być dość zróżnicowany. Trzeba mieć bowiem na uwadze, iż czym bardziej skomplikowana jest architektura systemu konstytucyjnego, tym możliwe jest zaangażowanie w proce-

sie legislacyjnym większej liczby podmiotów. O ile więc parlament jest uznawany za organ władzy ustawodawczej, to nie jest on w tym procesie osamotniony. Odrębną kwestią demonopolizującą parlamenty narodowe w państwach federalnych jest wertykalny podział władzy ustawodawczej, wymuszający podzielenie się właściwością w tym zakresie z parlamentami części składowych (zob. także niżej).¹

Konieczność uwzględniania w procesie ustawodawczym roli wielu podmiotów ma szczególne znaczenie w państwach federalnych, w których gra polityczna rozgrywana na tradycyjnym polu rywalizacji ogólnokrajowej, krzyżuje się z rywalizacją interesów pomiędzy federacją oraz podmiotami federalnymi. O ile dość oczywiste jest takie skonstruowanie trybu legislacyjnego, który będzie zapewniał możliwość kształtowania się woli państwa, to w państwach federalnych wymaga to takiej konstrukcji, która zapewniając odpowiedni podmiotów federalnych, zagwarantuje jednocześnie ich akceptację wobec tak wykorzystywanego imperium federalnego. W przeciwnym wypadku narzucanie podmiotom federalnym uchwalanego bez ich udziału prawa federalnego powodowałoby co najmniej ich nieufność wobec takiego prawa, a w skrajnym przypadku, antagonizując oba poziomy władzy, stanowiłoby zagrożenie dla integralności takiej federacji. Zaangażowanie większej ilości podmiotów w postępowanie legislacyjne może co prawda wydłużać postępowanie, jednak w przypadku państw federalnych jest to ceną wartą zapłacenia, szczególnie z punktu widzenia ograniczenia późniejszych głosów kwestionujących dane rozwiązanie. Jest to spójne z koncepcją federalizmu kooperatywnego, która rywalizuje z koncepcją federalizmu konkurencyjnego.² Istotne staje się w tym aspekcie również precyzyjne zdefiniowanie określonych ról, jakie poszczególni uczestnicy odgrywają w danej procedurze i ich rygorystyczne egzekwowanie, eliminujące ewentualne zarzuty proceduralne oparte na naruszeniu konstytucyjnie zdefiniowanego konsensusu proceduralnego pomiędzy federacją i podmiotami federalnymi.

W poniższym rozdziale zostaną przeanalizowane procedury ustawodawcze uwzględnianych federacji, rozpatrywane przez pryzmat wpływu zasady federalizmu na działalność izb pierwszych w tym zakresie. Szczególną uwagę zwrócono więc na te aspekty proceduralne, które umożliwiają podmiotom federacji oddziaływanie – bezpośrednio lub za pośrednictwem izby drugiej – na realizację funkcji ustawodawczej przez izby pierwsze.³

Kwestią fundamentalną dotyczącą władzy ustawodawczej w państwach federalnych jest oczywiście kwestia ukształtowania zakresu materii, w których właściwe są parlamenty federalne, a tym samym izby pierwsze. Wynika to bowiem z kluczo-

1 Na temat znaczenia podziału władzy ustawodawczej w państwie federalnym zob. m.in. F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism...*, s. 139.

2 R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 122; L.R. Basta Fleiner, J.-F. Gaudreault – DesBiens, *Federalism and autonomy*, s. 184.

3 R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 172.

wej dla każdego państwa federalnego konieczności rozgraniczenia właściwości w zakresie władzy ustawodawczej i wydzielenia sfer, w których właściwe są parlamenty federalne oraz parlamenty podmiotów federalnych. Wertykalny podział władzy ustawodawczej wymusza więc ograniczenie swobody ustawodawcy federalnego, zabezpieczając możliwość regulacji określonej sfery stosunków społecznych ustawodawcy regionalnemu. Jednak z punktu widzenia podmiotów federalnych możliwość stanowienia przez parlamenty federalne prawa federalnego, które obowiązuje na terytoriach części składowych, jest najpoważniejszą formą ingerencji w ich podmiotowość. Jest to jednak oczywista konieczność będąca konsekwencją funkcjonowania przez te podmioty w strukturach państwa związkowego.

Kwestie rozgraniczenia właściwości w zakresie władzy ustawodawczej pomiędzy federację i podmioty federalne jest więc kwestią istotną zarówno z punktu widzenia funkcji ustawodawczej izb pierwszych, jak też i ich wpływu na funkcjonowanie podmiotów federalnych. Wynikające z koncepcji kompetencji pozostałych/rezydualnych (*residual competences*)⁴ domniemanie właściwości w zakresie ustawodawstwa na rzecz federacji lub na rzecz podmiotów federalnych, które przewidują porządki konstytucyjne badanych federacji, a także ciężar gatunkowy samego podziału kompetencji w tym zakresie, są najpoważniejszym argumentem na rzecz tego, aby kwestie te zostały jednak omówione oddzielnie, poza rozdziałem poświęconym funkcji ustawodawczej, choć oczywiście takie założenie w zakresie systematyki tego opracowania byłoby również akceptowalne. Dla przejrzystości wywodu autor zdecydował się jednak na odrębną analizę. W niniejszym rozdziale znajdują się więc rozważania odnoszące się przede wszystkim do płaszczyzny proceduralnej, podczas gdy w rozdziale poświęconym wpływowi izb pierwszych na funkcjonowanie podmiotów federalnych umiejscowione zostaną deliberacje o charakterze materialno-kompetencyjnym.

2. Austria

Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii oraz regulaminy obu izb parlamentarnych przewidują szczególnie dużo profili postępowania ustawodawczego, a co się z tym wiąże, również różne zestawy kompetencji poszczególnych uczestników postępowania.⁵ Proces ustawodawczy rozpoczyna się w Radzie Narodowej, a zgodnie z art. 41 konstytucji oraz § 69 ust. 1 Regulaminu Rady Narodowej inicjatywę ustawodawczą posiadają deputowani: jako grupa pięciu deputowanych (§ 26 ust. 4 regulaminu) lub jako komisja (§ 27 ust. 1 regulaminu), Rada Federalna in pleno lub 1/3 członków Rady Federalnej, rząd federalny oraz obywatele w formie inicja-

4 A. Gamper, *Global Theory...*, s. 1308-1311.

5 Według wyliczenia P. Sameckiego jest to aż 8 rozmaitych wersji procesu ustawodawczego, w zależności od rozmaitych regulowanych materii oraz od tego, czy uchwalana jest ustawa zwykła czy konstytucyjna. P. Samecki, *System konstytucyjny...*, s. 68.

tywy ludowej.⁶ Poza istotnym z punktu widzenia przedmiotu badawczego uprawnieniem inicjowania postępowania legislacyjnego przez izbę drugą (wpływ pośredni) na uwagę zwraca formuła austriackiej inicjatywy ludowej, jako że wniosek może być przedstawiony przez 100 tys. uprawnionych do głosowania, ale także przez 1/6 uprawnionych do głosowania w każdym z co najmniej trzech krajów związkowych, co stanowi ewidentny przejaw wpływu ustroju terytorialnego państwa na proces ustawodawczy. Pomimo że aktualnie ta alternatywa praktycznie nie ma znaczenia, ponieważ jedna szóstą liczby uprawnionych do głosowania, biorąc pod uwagę liczbę uprawnionych do głosowania w trzech najmniej licznych krajach związkowych, wynosi znacznie ponad 100 tys., to jednak sama jej możliwość jest – jak pisze Piotr Uziębło – swoistym przywilejem wynikającym z charakteru państwa, przysługującym mieszkańcom mniejszości landów.⁷ Inicjatywa ludowa musi dotyczyć spraw regulowanych w drodze ustawy federalnej i może być złożona w formie projektu ustawy za pośrednictwem Federalnej Komisji Wyborczej (patrz także § 69 ust. 2 regulaminu). Uprawniony do uczestniczenia w inicjatywie ludowej jest ten, kto ostatniego dnia terminu przedłożenia inicjatywy ma prawo wyborcze do Rady Narodowej, przy czym nowością jest wprowadzenie przez austriacką konstytucję możliwości poparcia takiej inicjatywy w formie elektronicznej, pod warunkiem, że możliwie jest takie zorganizowanie tej drogi uczestnictwa w inicjatywie ludowej, które zapewni jego osobisty charakter oraz zabezpieczy przed wielokrotnym wspieraniem danej inicjatywy przez jedną osobę (art. 41 ust. 2 *in fine* konstytucji). W tym zakresie, podobnie jak i w przypadku innych szczegółów określających postępowanie w sprawie inicjatywy ludowej, konstytucja austriacka odsyła do ustawy federalnej, którą jest ustawa o inicjatywie ludowej.⁸ Projekty ustaw wnoszone w trybie inicjatywy ludowej mają pierwszeństwo przed wszelkimi innymi sprawami, a ich wstępne rozpatrzenie powinno mieć miejsce w ciągu jednego miesiąca od chwili ich przekazania właściwej komisji, która powinna przedstawić sprawozdanie Radzie Narodowej w sprawie takiego projektu najpóźniej w ciągu czterech kolejnych miesięcy

6 W Austrii istnieje ponadto procedura tzw. parlamentarnej inicjatywy obywatelskiej, która polega na przedłożeniu sprawy mieszczącej się w zakresie właściwości Rady Narodowej, a więc także w zakresie legislacyjnym, w formie pisemnej, popartej podpisami co najmniej 500 obywateli uprawnionych do głosowania. Inicjatywy takie trafiają do Komisji Petycji i Obywatelskich Inicjatyw, która po ich rozpatrzeniu przedstawia sprawozdanie i propozycję dalszego procedowania Radzie Narodowej (§ 100-100d regulaminu Rady Narodowej). Pierwsza parlamentarna inicjatywa obywatelska, podpisana przez dzieci i młodzież, została przedłożona przez stowarzyszenie Cool School Association w lipcu 2009 roku.

7 P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 84. Autor przypomina, że do 1981 r. obowiązywał wymóg poparcia przez co najmniej 200 tysięcy wyborców lub co najmniej połowę uprawnionych do głosowania w trzech krajach związkowych.

8 Volksbegehrensgesetz (VoBeG), BGBl. Nr 106/2016, dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009719> [dostęp 16.01.2019]. Ustawa została wprowadzona do austriackiego porządku prawnego na mocy art. 2 ustawy o zmianie ordynacji wyborczej. Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, die Europawahlordnung, das Europa-Wählerevidenzgesetz, das Volksabstimmungsgesetz 1972, das Volksbefragungsgesetz 1989 geändert sowie das Volksbegehrensgesetz 2018 und das Wählerevidenzgesetz 2018 erlassen werden (Wahlrechtsänderungsgesetz) z 10 listopada 2016 r. (BGBl. Nr 106/2016). Straciła tym samym moc ustawa o inicjatywie ludowej z 1973 r. Volksbegehrensgesetz, (BGBl. Nr. 344/1973).

(§ 24 regulaminu).⁹ Prace komisji w sprawach inicjatywy ludowej są jawne i otwarte dla publiczności (§ 37a ust. 1 pkt 4 regulaminu),¹⁰ co jest jednym z odstępstw od zasady zamkniętych posiedzeń komisji (§ 37a ust. 2 regulaminu). Począwszy od uchwalenia pierwszej ustawy regulującej tryb postępowania w przypadku wniesienia inicjatywy ustawodawczej w 1931 r.,¹¹ w tym trybie wniesiono 38 inicjatyw, przy czym ich skuteczność jest bardzo niska, jako że – jak zwraca uwagę Patryk Rejs – uchwalono w tym trybie tylko jedną ustawę. Jednak w latach 90. XX wieku nastąpił wzrost zainteresowania tą instytucją i współcześnie w każdym roku inicjuje się w ten sposób jedno lub dwa postępowania ustawodawcze, którym najczęściej patrouje opozycja, co pozwala zrozumieć mierne efekty tego trybu.¹²

Warto także za Pawłem Sarneckim uwzględnić, że zwłaszcza przy dominujących i mających „największy ciężar gatunkowy” projektach rządowych występuje na szeroką skalę praktyka ich uprzednich konsultacji (w stadium przedparlamentarnym) przez rozmaite czynniki społeczne, wśród których autor ten wymienia również czynniki krajowe.¹³

Rada Narodowa rozpatruje projekty ustaw w trzech czytaniach (§ 69-74 regulaminu), przy czym pierwsze czytanie, które generalnie polega na dyskusji nad ogólnymi zasadami projektu, odbywa się tylko wtedy, gdy Rada Narodowa tak postanowi lub wynika to z samego projektu (§ 69 ust. 3-5 regulaminu).¹⁴ Po pierwszym czytaniu (jeżeli miało ono miejsce), projekt trafia do właściwej komisji, gdzie odbywają się kluczowe prace nad tekstem. Na uwagę zwraca fakt, że zgodnie z § 37 ust. 3 regulaminu członkowie Rady Federalnej mają prawo uczestniczyć w pracach komisji w charakterze obserwatora (bez prawa głosowania).

Po wstępnym rozpatrzeniu projektu przez komisję odbywa się drugie czytanie, na które składa się ogólna debata o całym projekcie ustawy, debata szczegółowa dotycząca poszczególnych rozwiązań (mogą mieć charakter równoległy) oraz głosowanie (§ 70 ust. 2 regulaminu). Prawo zgłaszania poprawek, które wnoszone są na piśmie, ma każdy deputowany Rady Narodowej, od momentu otwarcia deba-

9 Sprawozdanie z pracy komisji w sprawie takiego projektu doręczane jest również przedstawicielowi podmiotu, który złożył taki projekt oraz dwóm wskazanym przez niego parlamentarzystom. Ponadto przewodniczący Rady Narodowej zarządza publikację takiego sprawozdania w dzienniku urzędowym (Wiener Zeitung). Dodatkowo sprawozdanie jest rozsyłane darmowo wszystkim osobom, które znajdują się w rejestrze wyborców, mają miejsce zamieszkania na terytorium państwa i złożyli o to wniosek (§ 42 ust. 1a regulaminu Rady Narodowej).

10 Komisja jest ponadto zobowiązana zaprosić do swoje posiedzenia, na których będzie rozpatrywać projekt wniesiony w trybie inicjatywy ludowej, przedstawiciela podmiotu, który złożył taki projekt oraz dwóch wskazanych przez niego parlamentarzystów (§ 37 ust. 4 regulaminu Rady Narodowej).

11 S. Grabowska, Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 2005, s. 92.

12 P. Rejs, Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii z e szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego, [w:] Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce, O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), Wrocław 2016, s. 167-168.

13 P. Sarnecki, System konstytucyjny..., s. 68.

14 Jak podaje P. Sarnecki, najczęściej pierwsze czytanie zostaje pominięte. P. Sarnecki, System konstytucyjny..., s. 68.

ty szczegółowej dotyczącej danej części projektu. Poprawki podlegają rozpatrzeniu, o ile uzyskają poparcie pięciu deputowanych, w tym zgłaszającego poprawkę (§ 70 ust. 4 regulaminu). Po zakończeniu debaty szczegółowej odbywa się głosowanie, w którym Rada Narodowa decyduje o dalszych losach projektu (może np. odroczyć rozpatrywanie sprawy lub przekazać projekt właściwej komisji (§ 70 ust. 6 regulaminu oraz odpowiednio § 73 ust. 3 regulaminu, w przypadku gdy debata ogólna oraz debata szczegółowa odbywają się łącznie).

Jeżeli projekt został przyjęty przez Radę Narodową w drugim czytaniu, odbywa się trzecie czytanie, którego istotą jest głosowanie nad całością projektu. Odbywa się ono bezpośrednio po drugim czytaniu, chyba że na wniosek przewodniczącego lub deputowanego Rada Narodowa zdecyduje się odłożyć głosowanie na termin późniejszy (§ 74 ust. 1 regulaminu).

Rada Narodowa, co do zasady, uchwała ustawy zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej 1/3 ustawowej liczby deputowanych, choć w niektórych sytuacjach wymagania te są wyższe. Wyliczenie rozstrzygnięć podejmowanych przy zastosowaniu innych wymagań znajduje się w § 82 regulaminu. Przykładem aktu normatywnego, który może być zmieniany wyłącznie przy obecności co najmniej połowy deputowanych Rady Narodowej, większością dwóch trzecich oddanych głosów, jest właśnie regulamin Rady Narodowej, który w Austrii przyjmuje formę ustawy (§ 82 ust. 2 regulaminu).

Kolejny przejaw wpływu części składowych (pośredni) na prace ustawodawcze Rady Narodowej dotyczy tych ustaw, które podlegają rozpatrzeniu przez Radę Federalną. Prawo uczestnictwa Rady Federalnej w procesie ustawodawczym nie przysługuje bowiem w stosunku do ustaw, które dotyczą regulaminu Rady Narodowej, rozwiązania Rady Narodowej, szczegółowej regulacji sposobu sporządzenia federalnego budżetu ramowego i budżetu federalnego oraz pozostałych spraw wykonywania budżetu, federalnego budżetu ramowego, budżetu, tymczasowej gospodarki budżetowej albo rozporządzenia majątkiem federacji, przejęcia lub przekształcenia poręczenia federalnego, zaciągnięcia lub przekształcenia długu federalnego lub zatwierdzenia zamknięcia rachunków federalnych (art. 42 ust. 5 konstytucji). Każdą uchwałę Rady Narodowej, której przedmiotem jest uchwalenie ustawy i w stosunku do której Radzie Federalnej przysługuje prawo uczestnictwa, przewodniczący Rady Narodowej niezwłocznie przekazuje Radzie Federalnej (art. 42 ust. 1 konstytucji).

Te ustawy, wobec których izba druga w ciągu ośmiu tygodni zgłosiła umotywowany sprzeciw (art. 42 ust. 2 konstytucji), wracają do Rady Narodowej, która musi ponownie podjąć prace legislacyjne. Wyrażony na piśmie sprzeciw Rady Federalnej jest kierowany przez przewodniczącego Rady Narodowej do właściwej komisji na najbliższym posiedzeniu izby. Komisja powinna zaproponować ponowne przyjęcie przedmiotowej ustawy albo przedłożenie nowej (§ 77 ust. 1 regulaminu). Po

rozpatrzeniu sprzeciwu przez Komisję odbywa się debata plenarna oraz głosowanie w Radzie Narodowej. W zależności od stanowiska komisji Rada Narodowa ma dwie możliwości (§ 77 ust. 2 regulaminu). Po pierwsze, Rada Narodowa (odpowiednia przedmiotowo komisja) może przygotować nowy projekt ustawy, uwzględniający zastrzeżenia zawarte w sprzeciwie (uzasadnieniu) Rady Federalnej, który będzie następnie rozpatrywany, poczynawszy od drugiego czytania przez izbę pierwszą. Po drugie, Rada Narodowa może potwierdzić pierwotną wersję ustawy, co polega na głosowaniu, w którym wymagana jest obecność połowy (a nie 1/3) ustawowej liczby deputowanych (art. 42 ust. 4 konstytucji oraz § 82 ust. 3 regulaminu).¹⁵

Jednak, jak już to było wspomniane w rozdziale poświęconym funkcji ustrojodawczej, w najistotniejszych z punktu widzenia przedmiotu badawczego sprawach, zwłaszcza ustawach konstytucyjnych, ograniczających władzę ustawodawczą i administracyjną krajów, gdzie wymagana jest zgoda Rady Federalnej wyrażana w uchwale podjętej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków (art. 44 ust. 2 konstytucji), izba pierwsza nie ma możliwości przyjęcia tych przepisów wbrew stanowisku izby drugiej. W kwestiach bezpośrednio związanych z zasadą federalizmu obie izby zajmują równorzędną pozycję ustrojową.

W niektórych, choć nielicznych przypadkach, konstytucja jako przejaw bezpośredniego zaangażowania części składowych federacji w ustawodawstwo federalne, dla skuteczności procesu legislacyjnego przewiduje wymóg zgody krajów związkowych na daną ustawę. Konstytucja do takich materii zalicza np. ogłaszanie ustaw federalnych określających, jakie działania wykonawcze powierza się władzom federalnym, poza sytuacjami wskazanymi w konstytucji (art. 102 ust. 4 konstytucji) oraz utworzenie władz federalnych dla wykonywania spraw innych niż wymienione w konstytucji (art. 102 ust. 4 konstytucji). Generalnie można uznać, że ma to najczęściej miejsce w sytuacjach, w których instytucje federalne miałyby podjąć działania w zakresie, w którym obowiązuje domniemanie działań o charakterze wykonawczym na rzecz krajów związkowych. W takich przypadkach, uchwałę Rady Narodowej, której przedmiotem jest uchwalenie ustawy, kanclerz federalny notyfikuje rządowi tych krajów związkowych, których te przepisy dotyczą. Zgodę uważa się za udzieloną, jeżeli naczelnik kraju związkowego w ciągu ośmiu tygodni nie poinformuje kanclerza federalnego o braku zgody. Przed upływem tego terminu uchwaloną ustawę można ogłosić tylko w przypadku, gdy właściwi naczelnicy krajów związkowych poinformują o udzielonej zgodzie (art. 42a konstytucji).

15 Szerzej o austriackiej izbie drugiej zob. F. Fallend, *A Redundant Second Chamber? The Austrian Bundesrat in Comparative Perspective*, [w:] *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, G. Bischof, F. Karlhofer (red.), „Contemporary Austrian Studies” 2015, vol. 24, s. 34-53.

Fakultatywnym elementem procedury ustawodawczej jest referendum,¹⁶ które ma zastosowanie, gdy postanowi tak Rada Narodowa w formie uchwały podjętej na posiedzeniu lub na wniosek ustawowej większości jej deputowanych, który może być złożony poza posiedzeniem. Pod referendum może być poddana każda uchwalona ustawa, przed jej promulgacją przez prezydenta federalnego, (art. 43 konstytucji oraz § 84 ust. 1 regulaminu). Zgodnie z art. 46 ust. konstytucji szczegółowe postanowienia o postępowaniu w sprawie tego referendum zawiera ustawa federalna, którą jest ustawa o referendum z 19 grudnia 1972 r.¹⁷ Wniosek w tej sprawie może być przedłożony jako wniosek komisji lub jako wniosek dotyczący projektu, złożony podczas drugiego czytania ustawy. Ponadto uchwała może być również złożona zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi niezależnych wniosków deputowanych na podstawie § 26 Regulaminu Rady Narodowej. Wnioski takie są jednak głosowane przez Radę Narodową po zakończeniu trzeciego czytania (§ 84 ust. 1 regulaminu).¹⁸ Do tego rodzaju referendum zastosowanie mają wszystkie inne przepisy konstytucyjne odnoszące się do instytucji referendum, regulujące m.in. zarządzanie referendum, prawo udziału w referendum itp. Samo referendum (na podstawie uchwały Rady Narodowej lub wniosku większości deputowanych) zarządza więc prezydent federalny, co wymaga kontrasygnaty rządu federalnego (art. 46 konstytucji oraz art. 1 ust. 2 ustawy o referendum). Do określenia wyniku referendum stosuje się zasady wskazane w art. 45 konstytucji, wobec czego dla zatwierdzenia ustawy wymagane jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów ważnie oddanych głosów. Ani konstytucja, ani ustawa o referendum nie przewidują jakichkolwiek innych warunków dla ważności rozstrzygnięcia związanych z federalnym ustrojem państwa (np. brak wymogów dotyczących zatwierdzenia ustawy w określonej ilości krajów związkowych).¹⁹

Do tej pory w Austrii odbyły się tylko dwa referenda ogólnokrajowe, w tym tylko jedno referendum w sprawie ustawy federalnej, które odbyło się w dniu 5 listopada 1978 roku i dotyczyło ustawy o pokojowym wykorzystaniu energii jądrowej w Austrii. Udział obywateli w tego rodzaju referendum ma charakter zatwierdzający. Nie ma możliwości wprowadzania zmian do ustawy czy przedstawiania obywatelom kilku wersji ustawy do wyboru. Referendum przyjmuje tym samym

16 W polskiej literaturze zwraca się uwagę na wątpliwości związane z użytym w austriackiej konstytucji terminem *Volksabstimmung*. Obecne są bowiem różne tłumaczenia tego zwrotu. Stosowane są zarówno terminy „referendum” jak i „głosowanie ludowe”. Zob. M. Wrzalik, Instytucja referendum konsultacyjnego jako instrument demokracji bezpośredniej w Republice Austrii, *„Studia Wyborcze”* 2018, t. 25, s. 113-114; P. Rejs, Instrumenty demokracji bezpośredniej..., s. 169-170. Zob. także powoływana w obu przypadkach literatura.

17 *Volksabstimmungsgesetz*, BGBl. Nr 79/1973 (VABstG), dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000530> [dostęp 16.01.2019].

18 Rozstrzygnięcie Rady Narodowej dotyczące przeprowadzenia referendum może być więc odrębnym aktem, ale także częścią przyjętej ustawy.

19 Dotychczas odbyły się jedynie dwa referenda tego rodzaju: pierwsze odbyło się 5 listopada 1978 r. w sprawie uruchomienia elektrowni atomowej w Zwentendorf, a drugie 12 czerwca w 1994 r. w sprawie przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej.

postać weta ludowego. Biorąc pod uwagę jednak fakt, że może być zarządzane przez Radę Narodową lub na żądanie większości jej deputowanych, może służyć jedynie jako forma potwierdzenia słuszności rozstrzygnięcia przez suwerena, aby zakończyć dyskusje na temat konkretnego projektu legislacyjnego lub uzyskania dla niego stosownej legitymacji. Może być także swoistym wotum zaufania.²⁰

Nowością w austriackim systemie konstytucyjnym może być referendum obligatoryjne w sprawie ustawy, które będzie należało przeprowadzić w ciągu sześciu miesięcy, jeżeli zażąda tego więcej niż 100 tys. zarejestrowanych wyborców, a także przed każdą zmianą konstytucji i przed zawarciem określonych umów międzynarodowych. Referendum w tej sprawie odbędzie się prawdopodobnie w 2019 roku. W przypadku powodzenia tego referendum wymagane będzie wprowadzenie odpowiednich zmian do konstytucji w trybie art. 44-47 konstytucji.²¹

3. Belgia

W Królestwie Belgii, pomimo że konstytucja w art. 36 stwierdza, że federalna władza ustawodawcza wykonywana jest wspólnie przez króla, Izbę Reprezentantów i Senat, izba pierwsza odgrywa w tym zakresie kluczową rolę. Nie oznacza to jednak, że części składowe federacji, bezpośrednio lub za pośrednictwem Senatu, pozbawione są na tę działalność wpływu.

Konstytucja przewiduje w art. 75, że prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje wszystkim elementom federalnej władzy ustawodawczej, a więc zarówno obu izbom,²² jak i królowi, w którego imieniu działa *de facto* rząd federalny. Kluczową kwestią wyznaczającą przebieg postępowania ustawodawczego jest materia ustawy. Na tej podstawie można wyróżnić trzy podstawowe tryby ustawodawcze.

Po pierwsze, jest to tryb dwuizbowości równorzędnej. Od 2014 roku prawo Senatu do inicjowania prac legislacyjnych zostało ograniczone jedynie do materii wyliczonych w art. 77 konstytucji, który również uzyskał nowe brzmienie. Ilość spraw, w porównaniu z brzmieniem tego przepisu przed Szóstą Reformą Państwa, została istotnie zmniejszona.²³ Aktualnie do materii tych zalicza się:

20 F. Merli, Art. 43 B-VG, [w:] Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar, K. Korinek, M. Holoubek, (red.), Wien-New York 1999, s. 5-6.

21 Decyzja federalnego ministra spraw wewnętrznych z 15 listopada 2018 r., w sprawie referendum oraz inne informacje w tej sprawie dostępne na stronie austriackiego ministerstwa spraw wewnętrznych: https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Fuer_verpflichtende_Volksabstimmungen/ [dostęp 13.01.2019].

22 Zgodnie z § 75 ust. 1 regulaminu Izby Reprezentantów prawo złożenia projektu ustawy przysługuje każdemu deputowanemu, a pod projektem nie podpisuje się więcej niż dziesięciu deputowanych, z których pierwszy jest uznawany za głównego wnioskodawcę.

23 Do 2014 roku artykuł 77 konstytucji belgijskiej posiadał następujące brzmienie: Izba Reprezentantów i Senat mają równe uprawnienia w sprawach: 1° zgłaszania deklaracji dotyczących zmiany konstytucji i dokonywania zmiany konstytucji; 2° ustalania materii, które winny być regulowane przez obie izby na podstawie konstytucji; 3° uchwalania ustaw, o których mowa w artykułach: 5, 39, 43, 50, 68, 71, 77, 82, 115, 117, 118, 121, 123, 127

- zgłaszanie deklaracji dotyczących zmiany konstytucji i dokonywanie zmiany konstytucji,
- ustalanie materii, które winny być regulowane przez obie izby na podstawie konstytucji,
- ustawy uchwalane w trybie art. 4 konstytucji, a więc większością głosów każdej z grup językowych obydwu izb, pod warunkiem, że większość członków każdej grupy jest obecna, a liczba głosów pozytywnych w obu grupach językowych stanowi łącznie dwie trzecie głosów oddanych,
- ustawy dotyczące instytucji i finansowania Wspólnoty Niemieckojęzycznej,
- ustawy dotyczące finansowania partii politycznych i kontroli wydatków przeznaczanych na wybory,
- ustawy dotyczące organizacji Senatu oraz statusu senatorów,
- ustawy w sprawach innych materii, które zostały określone ustawą uchwalaną w trybie art. 4 konstytucji jako podlegające takiemu trybowi ustawodawczemu.

W związku z tym, że w tych sprawach, zgodnie z konstytucją (art. 77 zd. 1), obie izby mają te same prawa, materie te można określić jako podlegające obowiązkowemu uchwaleniu w obu izbach (tryb dwuizbowości równorzędnej).

Po drugie, jest to tryb dwuizbowości nierównorzędnej (opcjonalnej). Do rozpatrywania projektów ustaw w sprawach wymienionych w art. 78 konstytucji, który również uzyskał w 2014 roku nowe brzmienie, jako pierwsza uprawniona jest Izba Reprezentantów, która po ich przyjęciu przekazuje je do Senatu. Do materii tych zalicza się aktualnie:

- ustawy uchwalone w celu wykonania ustaw uchwalonych w trybie art. 4,
- ustawy wskazane w wyliczonych przepisach konstytucyjnych, a także ustawy przyjmowane w wykonaniu ustaw wymienionych w tych artykułach²⁴ (w większości tych spraw, do 2014 roku, Senat miał równe uprawnienia),

do 131, 135 do 137, 140 do 143, 145, 146, 163, 165, 166, 167 § 1 ust. 3, § 4 i § 5, 169, 170 § 2 ust. 2, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 2, i 175 do 177, a także ustaw przyjmowanych w wykonaniu ustaw wymienionych w tych artykułach; 4° uchwalania ustaw, dla których wymagana jest większość przewidziana w art. 4, w ustępie ostatnim, jak też ustaw przyjmowanych w celu ich wykonania; 5° ustaw, o których mowa w art. 34; 6° ustaw zezwalających na zawarcie umów międzynarodowych; 7° ustaw przewidzianych w art. 169, wydawanych w celu zapewnienia realizacji zobowiązań międzynarodowych lub ponadpaństwowych; 8° ustaw dotyczących Rady Państwa; 9° organizacji sądów 19; 10° ustaw zatwierdzających układy o współpracy, zawarte między państwem, wspólnotami i regionami. Ustawa przyjęta większością przewidzianą w art. 4, w ustępie ostatnim, może określać inne ustawy, dla których uchwalenia Izba Reprezentantów i Senat mają równe prawa.

24 Są to ustawy wskazane w następujących artykułach konstytucji: 5, 39, 115, 117, 118, 121, 123, 127-129, 131, 135-137, 141-143, 163, 165, 166, 167 ust. 1, pkt 3, 169, 170 ust. 2, 2 pkt, ust. 3, pkt 2 i 3, ust. 4, pkt 2, 175 i 177.

- ustawy uchwalane w związku z art. 169 konstytucji, wydawane w celu zapewnienia realizacji zobowiązań międzynarodowych lub ponadpaństwowych,
- ustawy dotyczące Rady Stanu oraz federalnych sądów administracyjnych,
- ustawy dotyczące innych materii, które zostały określone ustawą uchwalaną w trybie art. 4 konstytucji jako podlegające takiemu trybowi ustawodawczemu.

Jeżeli projekt ustawy dotyczy materii wymienionych w art. 78 konstytucji, Izba Reprezentantów, po jego przyjęciu, przekazuje projekt ustawy do Senatu, który pośród swoich uprawnień może przyjąć go bez poprawek lub przyjąć z poprawkami (nie może go odrzucić w tym trybie). Jeżeli ma miejsce ta druga sytuacja, projekt ustawy wraca do Izby Reprezentantów, która podejmuje ostateczną decyzję, przyjmując ustawę w pierwotnej wersji lub z poprawkami. W procedurze tej zauważalna jest zdecydowana przewaga decyzyjna Izby Reprezentantów, uzasadniająca określenie tego trybu właśnie jako dwuizbowego nierównorzędnego. Może być także określony jako tryb dwuizbowości opcjonalnej, jako że Senat może nie zdecydować się na wzięcie udziału w procedurze. Jeżeli więc Senat nie skorzysta z tego prawa ewokacji, powoduje to przekazanie ustawy do promulgacji.²⁵

Po trzecie, jest to tryb jednoizbowy. Polega on na tym, że w pozostałych sprawach federalna władza ustawodawcza jest sprawowana przez króla i Izbę Reprezentantów, co konstytucja w art. 74 określa jako wyjątek od reguły wyrażonej w art. 36.²⁶ W sprawach tych ustawy są więc uchwalane wyłącznie przez Izbę Reprezentantów, a po ich przyjęciu przez izbę pierwszą przekazywane do promulgacji.

W związku z tym, iż tryb postępowania z projektami ustaw jest różny, gdyż jest uzależniony od materii, jakiej dotyczy, a tym samym determinuje udział Senatu w procesie ustawodawczym, powoduje to, że konstytucja (art. 83) wymaga od projektów składanych przez parlamentarzystów oraz od projektów rządowych, aby określały, jakich spraw dotyczą, a więc czy będą procedowane w trybie art. 74, art. 77 czy art. 78 konstytucji.

W przypadku sporu kompetencyjnego pomiędzy izbami należy podjąć próbę ich rozwiązania w ramach Parlamentarnej Komisji Uzgodnień (Commission parlementaire de concertation). Ma ona charakter organu konstytucyjnego (art. 82 konstytucji), a jej organizacji i funkcjonowania dotyczy ustawa z 6 kwietnia 1995 r. o organizacji parlamentarnej komisji uzgodnień przewidzianej w artykule 82 konstytucji oraz zmianie ustaw dotyczących Rady Stanu.²⁷ Jest ona złożona w równej

25 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 471.

26 Art. 36 Federalna władza ustawodawcza wykonywana jest wspólnie przez króla, Izbę Reprezentantów i Senat.

27 Loi organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat z 6 kwietnia 1995 r., M.B. 1995/021182, s. 11445. Dostępna

liczbie z członków Izby Reprezentantów i Senatu. Aktualnie liczy dwudziestu dwóch członków (przewodniczący oraz dziesięciu członków z każdej z izb) oraz dwudziestu dwóch zastępców, powoływanych na okres kadencji danej izby, w sposób odzwierciedlające proporcje polityczne w danej izbie. Podejmuje ona rozstrzygnięcia większością, która jest wymagana wśród członków obu izb, a gdy nie jest to możliwe, Komisja rozstrzyga większością dwóch trzecich głosów ogółu swych członków. Obradami naprzemiennie kierują przewodniczący izb (zmiana po każdej sesji parlamentarnej).

Jak już to było wspomniane w rozdziale poświęconym organizacji izb pierwszych, belgijska Izba Reprezentantów przyjmuje swoje uchwały bezwzględną większością głosów w obecności więcej niż połowy ustawowej liczby deputowanych (art. 53 konstytucji). Również w zakresie procesu ustawodawczego toczącego się w Izbie Reprezentantów istotną rolę z punktu widzenia zasady federalizmu odgrywają grupy językowe.²⁸ Kluczowe wśród kompetencji grup językowych jest uprawnienie zawarte w art. 54 konstytucji – tzw. procedura alarmowa. Zgodnie z tym przepisem trzy czwarte członków jednej z grup językowych może przed przeprowadzeniem głosowania końcowego na posiedzeniu izby złożyć umotywowany wniosek, w którym stwierdzi, iż rządowy projekt ustawy bądź projekt deputowanych oznacza poważne zagrożenie dla stosunków między wspólnotami. Skutkiem prawnym takiego wniosku jest zawieszenie dalszego postępowania parlamentarnego, a sam wniosek zostaje przekazany Radzie Ministrów, która w ciągu 30 dni przedstawia w tej sprawie umotywowane stanowisko i wzywa zainteresowaną izbę²⁹ do wypowiedzenia się w sprawie tego stanowiska bądź w kwestii projektu rządowego lub projektu deputowanych. Procedury tej nie można zastosować wobec budżetów oraz ustaw, dla uchwalenia których wymagana jest większość szczegółna, a w przypadku pozostałych projektów ustaw może być zastosowana tylko raz przez członków grupy językowej.³⁰

Warto zwrócić uwagę również na fakt, pomimo iż nie reguluje tego regulamin izby, to utrwalonym zwyczajem jest, iż kolejność mówców podczas debaty jest ustalana przez przewodniczącego izby w taki sposób, aby na zmianę wypowiadali się przedstawiciele większości parlamentarnej oraz opozycji, ale także aby zapewnić paritet wystąpień przedstawicielom obu grup językowych.

za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1995/04/06/1995021182/justel> [dostęp 25.08.2018].

28 O sposobie tworzenia grup językowych zob. podrozdział poświęcony statusowi deputowanych.

29 Procedura ta może być zastosowana w obu izbach.

30 Zob. także § 104 regulaminu Izby Reprezentantów. P. Peeters, *Reflections on the Belgian federal state*, [w:] *Multinational federations*, M. Burgess, J. Pinder (red.), Abingdon 2007, s. 36-37; K. Prokop, *Zasady podziału władzy w Belgii*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 1, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016, s. 60.

Instytucja grup językowych ma także znaczenie w jednym z trybów zwracania się przez Izbę Reprezentantów do Rady Stanu o opinię w sprawie projektów ustaw składanych przez deputowanych lub poprawek do projektów ustaw składanych przez rząd lub deputowanych. Przewodniczący izby jest zobowiązany poddać wniosek do Rady Stanu pod debatę, jeżeli popiera go co najmniej dwudziestu dwóch deputowanych z jednej grupy językowej. Natomiast w przypadku gdy wniosek ten poprze większość jednej z grup językowych, przewodniczący izby jest zobowiązany zwrócić się o taką opinię do Rady Stanu bez konieczności przeprowadzenia debaty i głosowania (§ 98 ust. 4 regulaminu).³¹

Kolejnym przejawem zasady federalizmu w funkcjonowaniu Izby Reprezentantów są procedury koncyliacyjne, które służą zapobieganiu konfliktom interesów oraz ich rozwiązywaniu. Konstytucja Królestwa Belgii w art. 143 przewiduje zasadę, iż zarówno federacja, jak i części składowe federacji (wspólnoty, regiony i Komisja Wspólnotowa) w wykonywaniu swych kompetencji działają z poszanowaniem lojalności federalnej i w celu unikania konfliktów interesów. W zakresie szczególnych rozwiązań konstytucja odsyła do ustawy, którą jest ustawa zwykła z dnia 9 sierpnia 1980 r. o reformach instytucjonalnych. Ponadto kwestie proceduralne, odnoszące się do udziału Izby Reprezentantów w tych mechanizmach, znajdują się natomiast w sekcji VIII regulaminu Izby Reprezentantów (§ 101-103).

Pierwsza z tych procedur (art. 32 ust. 1bis – 1ter ustawy zwykłej o reformach instytucjonalnych ustawy w zw. z § 101 regulaminu) ma zastosowanie w sytuacji, gdy którakolwiek z izb parlamentarnych uzna, że jej funkcjonowanie mogłoby być poważnie zagrożone przez projekt ustawy, dekretu lub rozporządzenia albo poprawkę do tych aktów, rozpatrywane przez parlament wspólnoty (lub Zgromadzenie Wspólnej Komisji Wspólnotowej)³², albo francuską grupę językową Parlamentu Regionu Stołecznego Brukseli. W takiej sytuacji Izba Reprezentantów może zażądać zawieszenia prac nad takim prawem w celu przeprowadzenia koncyliacji. Uchwałę w tej sprawie izba podejmuje większością trzech czwartych oddanych głosów w obecności większości ustawowej liczby deputowanych.³³ Uchwała ta jest następnie przesyłana zainteresowanemu organowi, a przewodniczący izby organizuje koncyliację z tym organem. Sprawozdanie z tej koncyliacji jest przedstawiane

31 Innym przykładem, w którym do podjęcia rozstrzygnięcia przez Izbę Reprezentantów potrzebne jest uzyskanie większości w ramach obu grup językowych, są uchwały w ramach procedury dotyczącej zachowania międzynarodowego znaczenia Brukseli oraz jej funkcji jako stolicy państwa (§ 165 regulaminu Izby). Zob. także art. 45 ustawy specjalnej o instytucjach Brukseli. *Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises* z 12 stycznia 1989 r., M.B. 1989/021006, s. 667, dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informacyjnego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1989/01/12/1989021006/justel> [dostęp 12.08.2018].

32 L'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune – legislatywa Wspólnej Komisji Wspólnotowej, czyli instytucji, która reguluje i zarządza wspólnymi sprawami obu społeczności w Regionie Stołecznym Brukseli.

33 Natomiast w sytuacji, w której kwestionowane prawo zostałoby następnie zmienione, Izba Reprezentantów może uznać, że zagrożenie nadal istnieje, większością bezwzględną w obecności większości ustawowej liczby deputowanych.

izbie w ciągu sześćdziesięciu dni od dnia zawieszenia. Jeżeli koncyliacja ta nie odnosi skutku, przewodniczący izby wnosi spór przed Komisję Konsultacyjną powołaną przez ustawę zwykłą z dnia 9 sierpnia 1980 r. o reformach instytucjonalnych (art. 31). Komisja Konsultacyjna (Comité de concertation) została uznana przez dodany do tej ustawy art. 31/1 za główny punkt konsultacji, współpracy i koordynacji między państwem, wspólnotami i regionami w celu osiągnięcia wspólnych lub indywidualnych celów przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji drugiej strony. W jej składzie znajdują się przedstawiciele rządu federalnego, który jest reprezentowany przez premiera oraz pięciu członków rządu powołanych dekretem królewskim, rządu flamandzkiego reprezentowanego przez przewodniczącego oraz jednego członka, rządu Wspólnoty Francuskiej reprezentowanego przez jej przewodniczącego, rządu Regionu Walońskiego reprezentowanego przez jej przewodniczącego³⁴ oraz rządu Regionu Stołecznego Brukseli reprezentowanego przez jej przewodniczącego i jednego z członków należącego do innej grupy językowej. W skład tej komisji w przypadkach spraw, które dotyczą sporów pomiędzy parlamentem federalnym oraz władzami Wspólnoty Niemieckiej, wchodzi także przewodniczący rządu Wspólnoty Niemieckiej.

Druga procedura koncyliacyjna (art. 32 ust.1bis – 1ter, ustawy zwykłej o reformach instytucjonalnych ustawy w zw. z § 102-103 regulaminu) jest natomiast wszczynana przez parlament wspólnoty, regionu lub francuską grupę językową Parlamentu Regionu Stołecznego Brukseli.³⁵ Dotyczy to sytuacji, w której którykolwiek z tych organów uzna, że procedowany w Izbie Reprezentantów projekt ustawy lub poprawki do ustawy jest zagrożeniem ich funkcjonowania. Każdy z tych organów³⁶ może wnioskować o zawieszenie prac nad takim procedowanym prawem na sześćdziesiąt dni i wszczęcie procedury koncyliacji, podejmując uchwałę większością trzech czwartych oddanych głosów w obecności większości ustawowej liczby członków danego zgromadzenia.³⁷ Procedura ta może być zastosowana tylko raz w stosunku do tego samego projektu ustawy, a w przypadku nowelizacji kwestionowanego uprzednio w tym trybie prawa nowa procedura może dotyczyć wyłącznie samej nowelizacji. Podobnie jak w przypadku powyżej omawianej procedury, przewodniczący izby organizuje koncyliację z zainteresowanym organem, który wszczął procedurę. Sprawozdanie z tej koncyliacji jest przedstawiane izbie w ciągu sześćdziesięciu dni od dnia zawieszenia. Jeżeli koncyliacja ta jest nieskuteczna, przewodniczący

34 Jeżeli jednak zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy specjalnej z dnia 8 sierpnia 1980 w sprawie reformy instytucjonalnej uprawnienia rządu Regionu Walońskiego są wykonywane przez rząd Wspólnoty Francuskiej, jest on wtedy reprezentowany w Komisji Konsultacyjnej przez jego przewodniczącego i jednego z jego członków.

35 W trybie art. 138 Konstytucji Królestwa Belgii.

36 Także zgromadzenie Wspólnej Komisji Wspólnotowej bezwzględną większością głosów każdej z grup językowych.

37 Zawieszenie nie odnosi się do prac w komisji. Podobnie jak w przypadku wyżej omawianej procedury koncyliacyjnej w sytuacji, w której tekst kwestionowanego prawa zostałby następnie zmieniony, uprawnione zgromadzenia mogą pomimo tego uznać, że zagrożenie nadal istnieje, co podtrzymuje zawieszenie prac w Izbie Reprezentantów nad tym prawem celem przeprowadzenia koncyliacji.

izby wnosi spór przed Komisję Konsultacyjną powołaną przez ustawę zwykłą z dnia 9 sierpnia 1980 r. o reformach instytucjonalnych (art. 31), po uprzednim zwróceniu się o opinię w tej sprawie do Senatu. Procedowane prawo pozostaje zawieszono do czasu, aż komisja podejmie rozstrzygnięcie, lecz nie dłużej niż trzydzieści dni od przekazania opinii przez Senat. Jeżeli komisja nie podejmie decyzji w tym czasie lub przed upływem tego terminu poinformuje, że nie jest w stanie uzgodnić stanowiska, Izba Reprezentantów może wznowić prace nad kwestionowanym prawem.³⁸

Regulamin Izby przewiduje także inne specjalne procedury, które wynikają z faktu federalnego ustroju terytorialnego państwa.³⁹ Przykładem jest mechanizm obowiązkowej współpracy z rządami wspólnot oraz regionów (§ 97 regulaminu), który ma zastosowanie w odniesieniu do spraw wyliczonych we wspomnianej specjalnej ustawie z 8 sierpnia 1980 r. w sprawie reform instytucjonalnych, takich jak np. terytorium regionów, osobowość prawna regionów, kultura i edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna i wiele innych. Procedura ta polega na tym, że jeżeli przedmiot procedowanego projektu ustawy dotyczy tego rodzaju spraw, przewodniczący izby zwraca się do premiera o przesłanie projektowanego prawa szefom rządów wspólnot i/lub regionów. Ma to swoje zastosowanie podczas prac w komisji, która może przeprowadzić głosowanie nad projektem ustawy dopiero po otrzymaniu uwag od rządów regionów/wspólnot, ale nie wcześniej niż po upływie trzydziestu dni od momentu zwrócenia się przewodniczącego izby do premiera.⁴⁰

Wspólnoty mają ponadto możliwość bezpośredniego wpływu na tok prac parlamentarnych, zarzucając projektowanym postanowieniom ustawy dyskryminację na płaszczyźnie ideologicznej lub filozoficznej (§ 164 regulaminu). Wniosek wraz z uzasadnieniem w tej sprawie może złożyć grupa deputowanych parlamentu wspólnoty w liczbie co najmniej jednej czwartej składu tego zgromadzenia. Dopuszczalność takiego wniosku jest oceniana w ramach specjalnego kolegium składającego się z przewodniczących izb parlamentarnych oraz parlamentów wspólnot (w razie remisu wniosek jest uznany za dopuszczalny), następnie jest on przesyłany do Komisji do spraw Zmian w Konstytucji i Reform Instytucjonalnych, która przygotowuje w tej sprawie sprawozdanie. Izba Reprezentantów podejmuje decyzję w sprawie wniosku w ciągu sześćdziesięciu dni, którą następnie przesyła do Senatu oraz parlamentu wspólnoty, którego wniosek dotyczy. Dalsze procedowanie legislacyjne nad projektowanymi postanowieniom ustawy, którym zarzucono w tym trybie dys-

38 Jeżeli jednak Rada Stanu, na wniosek rządu federalnego, rządu części składowych lub Komisji Konsultacyjnej, uzna, że konflikt interesów, który spowodował wdrożenie którejkolwiek z procedur koncyliacyjnych, jest związany z konfliktem kompetencji, procedura koncyliacyjna przed Komisją Konsultacyjną jest zamykana.

39 P. Popelier, *Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism*, „Perspectives on Federalism” 2018, vol. 10, nr 2, s. E-228.

40 Procedura współpracy dotyczy także ustaw przesyłanych przez Senat oraz poprawek, które zostały przyjęte w pierwszym czytaniu.

kryminację, podlega zawieszeniu do czasu, aż obie izby parlamentu uznają wniosek za bezpodstawny.

4. Niemcy

W procesie ustawodawczym Republiki Federalnej Niemiec środek ciężkości decyzyjnej usytuowany jest w Bundestagu, a najistotniejszym przejawem zasady federalizmu są kompetencje Bundesratu, ale też i samych członków Bundesratu, poprzez które kraje związkowe uczestniczą w stanowieniu prawa federalnego. Kompetencje te, podobnie jak w innych federacjach, można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich dotyczy bezpośredniego wpływu zasady federalizmu na realizację funkcji ustawodawczej przez izbę pierwszą. Druga grupa dotyczy udziału izby drugiej w procedurze ustawodawczej. Zgodnie z założeniami systematyki pracy w niniejszym podrozdziale zostanie przedstawione oddziaływanie zasady federalizmu na funkcjonowanie Bundestagu w zakresie legislacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu ewentualnych instrumentów przysługujących izbie drugiej, za pomocą których może ona wpływać na realizację funkcji ustawodawczej izby pierwszej.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje członkom Bundestagu (5% składu izby lub frakcja parlamentarna), rządowi federalnemu oraz Bundesratowi, który decyzję o skorzystaniu tego prawa podejmuje jako izba. Nie mają tej możliwości członkowie Bundesratu indywidualnie lub grupowo. Warto przy tym zauważyć, że o ile najczęściej z prawa inicjatywy ustawodawczej korzysta rząd federalny, to również Bundesrat dość często korzysta z tego prawa. W ramach 15 kadencji Bundestagu (lata 2002-2005) na 643 projektów złożonych ogółem 112 zostało złożonych przez Bundesrat; w ramach 16 kadencji (2005-2009) na 905 projektów 104 było złożonych przez Bundesrat; w ramach 17 kadencji (2009-2013) na 844 projektów 82 było złożonych przez Bundesrat.⁴¹ Ze statystyk tych wynika, że aktywność Bundesratu w inicjowaniu postępowania legislacyjnego jednak stopniowo maleje.⁴² Należy jednak uwzględnić, że zdarza się, że w praktyce poszczególne kraje związkowe samodzielnie inspirują rząd federalny lub Bundesrat do podjęcia określonych czynności legislacyjnych, domagając się określonych zmian w prawie lub też proponując w pełni przygotowane projekty ustaw. Jest to rezultatem m.in. niemieckiego modelu wykonywania ustaw przez części składowe federacji (art. 83 Ustawy Zasadniczej). Kraje związkowe, napotykając trudności w implementacji prawa federalnego, podejmują więc różnego rodzaju działania, także na polu politycznym, zmierzające do korekty prawa federalnego.⁴³

41 Statystyki dostępne na stronie internetowej Bundestagu pod adresem <https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/statistik> [dostęp 1.10.2018].

42 Na dzień 1 października 2018 roku, brak było dostępnych statystyk odnośnie do 18 kadencji.

43 S. Linn, F. Sobolewski, *The German Bundestag...*, s. 97.

W RFN znalazło zastosowanie rzadko spotykane rozwiązanie w odniesieniu do przedłożeń rządowych, które polega na tym, że przyjęte przez rząd federalny projekty ustaw są przysyłane przez kanclerza federalnego najpierw do Bundesratu (art. 76 ust. 2 Ustawy Zasadniczej). Bundesrat jest uprawniony do zajęcia stanowiska wobec tych projektów w terminach określonych w konstytucji. Stanowisko Bundesratu jest następnie przekazywane przez kanclerza federalnego w imieniu rządu federalnego na ręce przewodniczącego Bundestagu. Mechanizm ten wynika z prawa Bundesratu do udziału w procesie legislacyjnym, które realizowane jest po tym, jak Bundestag przyjmie ustawę. W związku z tym, że Bundesrat dysponuje różnymi środkami hamującymi lub wręcz uniemożliwiającymi skuteczne zakończenie procedury legislacyjnej, rozważany art. 76 ust. 2 Ustawy Zasadniczej ma służyć przedstawieniu opinii na temat projektu ustawy przez Bundesrat i kraje związkowe już na początkowym etapie postępowania. Umożliwia to tym samym uwzględnienie tego stanowiska lub ustosunkowanie się do niego przez rząd federalny jeszcze przed przesłaniem przedmiotowego projektu do Bundestagu. Tym samym zapewnia się Bundestagowi stosowną wiedzę na temat ewentualnych problemów, które mogą pojawić się pomiędzy federacją a krajami związkowymi na dalszym etapie postępowania legislacyjnego. Może to mieć istotny wpływ na ostateczne ukształtowanie treści ustawy, w szczególności w przypadkach tych ustaw, w stosunku do których uprawnienia Bundestagu są najdalej idące, a więc w stosunku do których wymagana jest bezwzględnie zgoda izby drugiej.

Prawo Bundesratu do zajęcia stanowiska ma szczególne znaczenie w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej, który zgodnie z art. 110 ust. 3 Ustawy Zasadniczej wraz z wniesieniem do Bundestagu jest jednocześnie przekazywany do Bundesratu, który jest uprawniony do zajęcia stanowiska w terminie sześciu tygodni, a w odniesieniu do projektów zmian – w terminie trzech tygodni. Powoduje to, że drugie czytanie projektu ustawy budżetowej nie może odbyć się przed upływem sześciu tygodni, a trzecie czytanie w odniesieniu do nowelizacji ustawy budżetowej przed upływem trzech tygodni, chyba że Bundesrat przedstawi swoje stanowisko wcześniej (§ 95 ust. 2 regulaminu). Natomiast w procedurze ustawodawczej dotyczącej ustaw finansowych, jeżeli wpływają one na finanse publiczne krajów związkowych, regulamin Bundestagu nakłada na Komisję Budżetową tej izby obowiązek przedstawienie w swoim sprawozdaniu charakteru i zakresu tych implikacji (§ 96 ust. 5 regulaminu). Jeżeli projekt ustawy finansowej był zaś wniesiony przez członka Bundestagu, to przewodniczący izby umożliwia rządowi federalnemu przedstawienie w ciągu dwóch tygodni stanowiska, w którym zaprezentuje wpływ danej ustawy na finanse publiczne federacji lub krajów związkowych (§ 96 ust. 3 regulaminu).

Bundestag rozpatruje ustawy w trzech czytaniach. Jak już to było wspomniane w podrozdziale poświęconym organizacji i funkcjonowaniu izb pierwszych, członkowie Bundesratu są na bieżąco informowani o agendzie prac Bundestagu oraz mogą

przedstawiać swoje stanowisko zarówno na posiedzeniach plenarnych, jak i podczas prac komisji, co jest realizacją art. 43 Ustawy Zasadniczej. Dotyczy to również procesu legislacyjnego. Warto ponadto zauważyć, że również same komisje Bundestagu rozpatrujące projekty ustaw mogą uznać za wskazane wysłuchanie przedstawicieli administracji krajów związkowych, np. w kwestiach ewentualnych skutków, jakie wywoła przyjęcie ustawy w określonym kształcie. Oczywiście sama decyzja odnośnie do przyjęcia procedowanej ustawy i zakończenia tego etapu procesu ustawodawczego należy autonomicznie do Bundestagu. Jednak po przyjęciu ustawy, prezydent Bundestagu zobowiązany jest do niezwłocznego przekazania jej Bundesratowi (art. 77 ust. 1 Ustawy Zasadniczej oraz §122 ust. 1 regulaminu).

Dalsza aktywność Bundestagu zależy od tego, jak do uchwalonej ustawy ustosunkuje się Bundesrat, którego możliwości zależą od materii, jakiej dotyczy ustawa. Z tego punktu widzenia ustawy można więc podzielić na takie, które wymagają zgody Bundesratu oraz takie, które takiej zgody nie wymagają. W przypadku ustaw, co do których wymagana jest zgoda Bundesratu, Bundesrat jest zobowiązany do podjęcia w rozsądnym terminie decyzji odnośnie do udzielenia zgody (art. 77 ust. 2a Ustawy Zasadniczej). Brak takiej zgody będzie oznaczał nieskuteczne zakończenie procesu ustawodawczego. Ma więc charakter weta absolutnego, którego Bundestag nie może w żaden sposób odrzucić. Natomiast w przypadku ustaw, co do których nie jest wymagana zgoda Bundesratu, izba ta może złożyć sprzeciw wobec uchwalonej przez Bundestag ustawy. Warunkiem sprzeciwu jest jednak uprzednie zwrócenie się do Komisji Medacyjnej, na co Bundestag ma trzy tygodnie od dnia przekazania mu ustawy.

Wspomniana Komisja Medacyjna pełni istotną rolę w procesie porozumienia się Bundestagu i Bundesratu odnośnie do tekstu ustawy. Jest ona konstytucyjnym pomostem łączącym obie izby, uruchamianym przez którąkolwiek z nich w sytuacjach konfliktów na polu legislacji. Skład Komisji Medacyjnej potwierdza ustrojowe usytuowanie tego organu pomiędzy izbami parlamentarnymi. Składa się ona aktualnie z 16 członków Bundesratu, odpowiadających liczbie krajów związkowych (po jednym z każdego landu) oraz 16 deputowanych do Bundestagu, wybieranych stosownie do wielkości poszczególnych frakcji parlamentarnych. Oddelegowani do tej komisji członkowie Bundesratu nie są związani żadnymi wytycznymi.⁴⁴ Równocześnie znaczenie obu izb w ramach tej komisji wyraża się ponadto w kwartalnej alternacji przewodnictwa – co trzy miesiące członka jednej izby zastępuje członek drugiej izby.

Żądanie poddania ustawy pod obrady Komisji Medacyjnej należy do Bundesratu, który może takie żądanie wyartykułować w ciągu trzech tygodni od dnia prze-

44 Skład i procedurę działania tej komisji określa regulamin, uchwalany przez Bundestag i wymagający zgody Bundesratu.

kazania ustawy przez Bundestag. W przypadku ustaw, odnośnie do których Bundesrat zamierza wyrazić sprzeciw, jest to dla Bundesratu obligatoryjne. Natomiast w przypadku ustaw, które wymagają zgody Bundesratu, jest to fakultatywne, a warto zauważyć, że odnośnie do tej kategorii ustaw może tego zażądać również Bundestag (na podstawie uchwały izby podejmowanej na wniosek frakcji parlamentarnej lub 5% deputowanych – § 89 regulaminu) oraz rząd federalny celem uprzedniego uzgodnienia treści takiej ustawy i zabezpieczenia się przed ewentualnym późniejszym niewyrażeniem zgody przez Bundesrat (weto absolutne).⁴⁵

Interesującym rozwiązaniem proceduralnym jest utajnienie posiedzeń tej komisji, posunięte aż do tego stopnia, że stenogramy z tych posiedzeń są dostępne nie wcześniej niż po rozpoczęciu drugiej kolejnej kadencji Bundestagu, a więc po co najmniej czterech latach. Jak zauważają Susanne Linn oraz Frank Sobolewski, jest to uzasadniane koniecznością zapewnienia warunków do osiągnięcia konsensusu, co w przypadku braku tego typu gwarancji byłoby utrudnione ze względu na presję wywieraną na członków Komisji Mediacyjnej przez partie polityczne lub rządy krajowe, aby nie zgadzali się na jakiegokolwiek ustępstwa. Byłoby to tym samym sprzeczne z zasadniczym celem działania tej komisji, jakim jest wypracowanie rozwiązania kompromisowego. Według tych autorów częstotliwość, z jaką zbiera się Komisja Mediacyjna nie tylko odzwierciedla skalę niezgodności pomiędzy federacją a krajami związkowymi w procesie legislacyjnym, ale także jest obrazem sytuacji politycznej. Jeżeli bowiem większość polityczna w Bundesracie, obrazująca układ sił w krajach związkowych, jest inna niż większość w Bundestagu, obie izby będą częściej różnić się i korzystać z tej komisji. Przypomina to także o tym, że Bundesrat jest również organem politycznym, w którym ścierają się interesy krajów związkowych, ale i partii politycznych.⁴⁶

Efektem zakończonych sukcesem prac Komisji Mediacyjnej jest propozycja kompromisowego rozwiązania, przesyłana następnie do obu izb lub zawiadomienie od przewodniczącego tej komisji o nieosiągnięciu wspólnego stanowiska. Jeżeli komisja zaproponowała poprawki do ustawy, ustawa w nowym kształcie musi być przyjęta przez Bundestag, co często określane jest mianem „czwartego czytania” (§ 90 regulaminu oraz § 10 regulaminu Komisji Mediacyjnej). Oczywiście, formalnie izba ta ma w tym względzie pełną swobodę co do tego, czy przyjąć, czy odrzucić propozycję ustawy wypracowaną w ramach Komisji Mediacyjnej. Na tym etapie nie ma możliwości wprowadzania poprawek, a nad propozycją Komisji Mediacyjnej nie

45 Liczba przypadków, w których konieczna jest zgoda Bundesratu, została zmniejszona w rezultacie reformy konstytucyjnej z 2006 r., co wywołało permanentną potrzebę zabiegania o zgodę rządów krajów związkowych, co powodowało znaczne trudności większości parlamentarnej w ramach Bundestagu przy uchwalaniu prawa w zakresie kontrowersyjnych spraw. Było to szczególnie uciążliwe z powodu faktu, że od końca lat 70. większość polityczna w Bundestagu często różniła się od większości w Bundesracie. Wymuszało to tworzenie koalicji obejmujących wszystkie partie parlamentarne. J. Adam, C. Möllers, *Unification of Laws...*, s. 251. Szerzej o tym zob. M. Przybysz, *Pierwsza i druga...*, s. 141-146.

46 S. Linn, F. Sobolewski, *The German Bundestag...*, s. 128-129.

przeprowadza się debaty, a są jedynie prezentowane stanowiska frakcji (§ 91 regulaminu). Pomimo tej formalnej autonomii w zakresie decyzji Bundestag powinien mieć na względzie skutki odrzucenia tej propozycji, mając na względzie ewentualną reakcję Bundesratu, który w zależności od rodzaju ustawy będzie mógł zgłosić swój sprzeciw lub odmówić wyrażenia zgody na ustawę.

Odrzucając propozycję Komisji Mediacyjnej w przypadku ustaw, w stosunku do których Bundesrat może zgłosić sprzeciw, Bundestag musi się liczyć z tym, że aby przyjąć ustawę w forsowanym przez siebie kształcie, będzie musiał odrzucić prawdopodobny sprzeciw Bundesratu, do czego będzie potrzebne osiągnięcie w Bundestagu większości przewidzianych w art. 77 ust. 4 Ustawy Zasadniczej. Przepis ten przewiduje, że jeżeli sprzeciw uchwalony został większością głosów członków Bundesratu, wówczas może on zostać odrzucony większością głosów ustawowej liczby deputowanych do Bundestagu. Natomiast jeżeli Bundesrat uchwalił sprzeciw większością co najmniej dwóch trzecich głosów swoich członków, wówczas jej odrzucenie przez Bundestag wymaga większości dwóch trzecich, a co najmniej większości ustawowej liczby deputowanych do Bundestagu (tzw. podwójna większość kwalifikowana). Prawo do złożenia sprzeciwu przysługuje Bundesratowi również w przypadku zawiadomienia od przewodniczącego Komisji Mediacyjnej o nieosiągnięciu wspólnego w tej komisji kompromisu. Bundesrat wyraża sprzeciw w ciągu dwóch tygodni od wpłynięcia na nowo podjętej przez Bundestag uchwały, a w innych przypadkach – z chwilą wpłynięcia zawiadomienia od przewodniczącego komisji Mediacyjnej, że postępowanie komisji zostało zakończone (art. 77 ust. 2 Ustawy Zasadniczej).

Jeszcze dalej idą konsekwencje odrzucenia przez Bundestag propozycji Komisji Mediacyjnej w przypadku ustaw, w stosunku do których wymagana jest zgoda Bundesratu. Następstwem odrzucenia przez Bundestag kompromisowej propozycji wypracowanej w ramach Komisji Mediacyjnej jest bardzo prawdopodobny brak zgody Bundesratu na ustawę w kształcie, co do którego „upiera się” Bundestag. Powoduje to zakończenie procesu legislacyjnego, oczywiście ze skutkiem negatywnym. Ustawa nie zostaje uchwalona.

W obu przypadkach, czy to w przypadku konieczności odrzucenia sprzeciwu Bundesratu, co w zależności od układu sił politycznych w Bundestagu⁴⁷ może być trudne, czy w przypadku ewentualnego braku zgody Bundesratu, Bundestag powinien mieć na uwadze skutki swoich decyzji, i to już w momencie ustosunkowywania się do stanowiska Bundesratu (na jakimkolwiek etapie jest ono wyrażane) lub propozycji Komisji Mediacyjnej.

47 Zależy to również od układu sił politycznych w Bundesracie, nie tylko ze względu na prawdopodobieństwo wyrażenia sprzeciwu lub braku zgody, ale również ze względu na większość, jaką będzie uchwalony sprzeciw.

Sytuacja, w której Bundestag „w czwartym czytaniu” przyjmie propozycję Komisji Mediacyjnej, nie gwarantuje jeszcze powodzenia procesu legislacyjnego, jako że do przyjętego w ramach „czwartego czytania” tekstu ustawy i tak będzie musiał odnieść się Bundesrat, który także ma swobodę co do jej przyjęcia lub odrzucenia, następstwem czego może być, w zależności od rodzaju ustawy, sprzeciw lub brak zgody. W sytuacji, w której Bundesrat nie przyjmie takiej ustawy i wyrazi sprzeciw, na co ma dwa tygodnie, w Bundestagu odbywa się tzw. „piąte czytanie”, którego przedmiotem jest rozpatrzenie takiego sprzeciwu. Wniosek o odrzucenie sprzeciwu Bundesratu może być złożony tylko przez frakcję parlamentarną lub grupę deputowanych, która liczebnością odpowiada takiej grupie. Również w tym przypadku nie przeprowadza się debaty, a prezentowane są wyłącznie stanowiska poszczególnych frakcji (§ 91 regulaminu). W głosowaniu znajdują zastosowania standardowe większości wymagane przy odrzucaniu sprzeciwu Bundesratu, przewidziane w art. 77 ust. 4 Ustawy Zasadniczej. Gdy Bundestag odrzuci sprzeciw Bundesratu, ustawa zostaje uznana za przyjętą.

Za Michałem Bożkiem, który powołuje się na literaturę niemiecką, można wyodrębnić także tzw. funkcję europejską Bundestagu, która dotyczy współdziałania izby w realizacji spraw związanych z organizacją i działalnością Unii Europejskiej.⁴⁸ Ze względu na to, że dotyczy to między innymi stanowienia prawa UE, znalazło to swoje miejsce w tym rozdziale. Podstawą konstytucyjną tej funkcji jest art. 23 Ustawy Zasadniczej, a szczegółowe zasady w tym zakresie reguluje ustawa z dnia 4 lipca 2013 r. o współpracy rządu federalnego z Bundestagiem w sprawach UE⁴⁹ oraz ustawa z dnia 23 września 2009 r. o wykonywaniu przez Bundestag i Bundesrat zobowiązań w zakresie integracji w sprawach dotyczących Unii Europejskiej.⁵⁰ Kwestią o największym ciężarze ustrójowym jest w tym zakresie tzw. klauzula europejska, dotycząca przekazywania określonych praw suwerennych Unii Europejskiej. W związku z tym, że problematyka ta dotyczy kwestii związanych z modyfikacją porządku konstytucyjnego, została ona uwzględniona w rozdziale poświęconym zmianom konstytucji. Należy jednak zauważyć, że ustanawiający klauzulę europejską art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, wyznacza także pośrednio kierunek polityki europejskiej, zobowiązując RFN do współuczestnictwa w rozwoju Unii Europejskiej w takim kierunku, by ta organizacja międzynarodowa pozostawała zobowiązana do

48 M. Bożek, *System konstytucyjny...*, s. 97. Autor ten zauważa, że „taki charakter działalności parlamentów wyrywa się z tradycyjnej klasyfikacji jego funkcji, która oscyluje gdzieś pomiędzy funkcją ustawodawczą a kontrolną. Łączy ona elementy obu tych funkcji, lecz żadnej z nich do końca nie odpowiada. Stąd w literaturze niemieckiej coraz powszechniejszy jest trend do traktowania szeroko pojętej działalności Bundestagu w sprawach UE jako jego osobnej funkcji.”

49 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) z 4 lipca 2013 r., (BGBl. I, s. 2170), tekst dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: https://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/index.html [dostęp 10.10.2018].

50 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) z 23 września 2009 r., (BGBl. I, s. 3022), tekst dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <https://www.gesetze-im-internet.de/intvg/index.html> [dostęp 10.10.2018].

przestrzegania zasad demokracji, praworządności, polityki socjalnej i federalizmu i zasady subsydiarności oraz zapewniała ochronę praw podstawowych porównywalną w swej istocie z Ustawą Zasadniczą. Nakłada to na kompetentne w tym zakresie organy niemieckiej federacji obowiązek takiej aktywności w ramach UE, która zapewni realizację powyższych celów.

Poza klauzulą europejską ustawa zasadnicza oraz wspomniane ustawy przewidyują szereg innych kompetencji angażujących Bundestag w tzw. sprawy europejskie. Polegają m.in. na prawie wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z powodu naruszenia zasady subsydiarności przez jakikolwiek akt ustawodawczy Unii Europejskiej (art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej), prawie do obszernego i jak najwcześniejszego informowania o sprawach dotyczących UE, w których w podejmowaniu decyzji współuczestniczy Bundestag i poprzez Bundesrat kraje związkowe (art. 23 ust. 2 Ustawy Zasadniczej oraz art. 3-7 ustawy o współpracy rządu federalnego z Bundestagiem w sprawach UE), prawie do zajęcia stanowiska przed współuczestnictwem rządu federalnego w tworzeniu aktów prawnych Unii Europejskiej, które to stanowisko rząd federalny powinien uwzględniać podczas negocjacji (art. 23 ust. 3 Ustawy Zasadniczej oraz art. 8 ustawy o współpracy rządu federalnego z Bundestagiem w sprawach UE), a także prawie wyrażania zgody na decyzje przedstawicieli RFN w organach UE (art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o wykonywaniu przez Bundestag i Bundesrat zobowiązań w zakresie integracji w sprawach dotyczących Unii Europejskiej).⁵¹ Bundestag korzysta z większości tych praw samodzielnie, ale w niektórych przypadkach dodatkowo konieczna jest decyzja Bundesratu (sytuacje związane z interesami krajów związkowych lub gdy legislacja UE dotyczy materii, w której właściwa byłaby ustawa wymagająca zgody Bundesratu – art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu przez Bundestag i Bundesrat zobowiązań w zakresie integracji w sprawach dotyczących Unii Europejskiej).

Zasada federalizmu przejawia się więc tym, że w proces współdziałania w realizacji spraw związanych z organizacją i działalnością Unii Europejskiej zaangażowana jest nie tylko izba pierwsza, ale również kraje związkowe za pośrednictwem Bundesratu, który ponadto ma w tym zakresie własne, równoległe do uprawnień Bundestagu kompetencje. Ponadto w niektórych kategoriach spraw związanych z organizacją i funkcjonowaniem Unii Europejskiej stanowisko RFN w ramach organów decyzyjnych UE może być zajęte dopiero po przyjęciu ustawy, na którą zgodę wyraża Bundesrat (np. art. 7 ust. 1 i art. 8 ustawy o wykonywaniu przez Bundestag i Bundesrat zobowiązań w zakresie integracji w sprawach dotyczących Unii Europejskiej).

51 Istotną rolę w procesie współdziałania Bundestagu z rządem federalnym w sprawach unijnych odgrywa powoływana przez tę izbę na podstawie art. 45 UZ Komisja do spraw UE (zob. także § 93b regulaminu Bundestagu).

5. Rosja

Podobnie jak w przypadkach poprzednio rozważanych federacji również i w Federacji Rosyjskiej funkcja ustawodawcza jest najważniejszą płaszczyzną aktywności izby pierwszej parlamentu, czyli Dumy Państwowej.⁵² W dalszej części tego podrzędnego rozdziału poszczególne czynności podejmowane w ramach działalności legislacyjnej tej izby zostaną przeanalizowane w perspektywie tego, jak wpływa na nie struktura terytorialna państwa. Procedura ustawodawcza Federacji Rosyjskiej odnosi się do dwóch rodzajów ustaw: ustaw federalnych oraz konstytucyjnych ustaw federalnych. Tym drugim został poświęcony stosowny fragment rozdziału dedykowanego funkcji ustrojodawczej izb pierwszych.

Zasada federalizmu widoczna jest już na etapie inicjatywy ustawodawczej, bowiem zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji Federacji Rosyjskiej przysługuje ona prezydentowi, deputowanym Dumy Państwowej, rządowi, ale także Radzie Federacji, członkom Rady Federacji oraz ustawodawczym (przedstawicielskim) organom podmiotów Federacji Rosyjskiej. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje również Sądowi Konstytucyjnemu i Sądowi Najwyższemu w kwestiach należących do ich kompetencji.⁵³ Prawo inicjatywy ustawodawczej w przypadku projektów ustaw federalnych (także i konstytucyjnych ustaw federalnych) wykonywane jest w formie przedłożenia Dumie Państwowej, w której następuje zasadnicza część prac legislacyjnych (art. 104 Regulaminu Dumy Państwowej). Zaliczenie organów ustawodawczych podmiotów federacji do kategorii podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej jest istotne także w kontekście innych przepisów regulaminu, które umożliwiają tym podmiotom określone kompetencje na poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego.

Konstytucja zawiera jeszcze jedną normę odnoszącą się do prawa inicjatywy ustawodawczej, zgodnie z którą niezależnie od tego, kto korzysta z inicjatywy ustawodawczej, projekty ustaw o wprowadzeniu lub zniesieniu podatków, zwolnieniu od nich, o emisji pożyczek państwowych, o zmianie zobowiązań finansowych państwa, jak również inne projekty ustaw przewidujące wydatki pokrywane z budżetu federalnego mogą zostać przedłożone wyłącznie pod warunkiem zaopiniowania przez rząd Federacji Rosyjskiej (art. 104 ust. 3 konstytucji). Inne wymagania odnośnie do projektów ustaw przewiduje art. 105 regulaminu, z którego wynika, iż w przypadku projektów ustaw dotyczących wskazanych tam kategorii materii przewidziane są dodatkowe dyspozycje. Niektóre z nich związane są ze strukturą teryto-

52 A. И. Коваленко, Конституционное право России, Москва 1997, s. 21 i nast.

53 Do 2014 roku z kompetencji tej mógł korzystać ponadto Naczelny Sąd Arbitrażowy Federacji Rosyjskiej. Zmiana dokonana federalną ustawą konstytucyjną zmieniającą konstytucję Federacji Rosyjskiej o Sądzie Najwyższym Federacji Rosyjskiej i o Prokuraturze Federacji Rosyjskiej. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации о Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации z 5 lutego 2014 r., (N2-ФЗ), Dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171106> [dostęp 1.10.2018].

riałną państwa. Jako *exemplum* może służyć projekt ustawy o ustaleniu całkowitej liczby sędziów pokoju i liczby obszarów sądowych podmiotu Federacji Rosyjskiej, do którego należy dołączyć dokument potwierdzający zatwierdzenie takiego projektu ustawy, odpowiednio, z Sądem Najwyższym Federacji Rosyjskiej i podmiotem Federacji Rosyjskiej.⁵⁴

Projekt ustawy trafia do wyznaczonej komisji/komitetu Dumy Państwowej,⁵⁵ ale jest przesyłany również do innych podmiotów, w tym także do Rady Federacji⁵⁶ celem umożliwienia im przedstawienia ich opinii, wniosków i uwag w sprawie projektu. Ewidentnym przejawem zasady federalizmu jest jednak szczególnie istotna dla tego etapu postępowania legislacyjnego regulacja, która znajduje się w art. 109 regulaminu Dumy Państwowej. W przepisie tym przewidziano, iż projekty ustaw dotyczące spraw zaliczanych do wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej (zob. art. 72 konstytucji) Rada Dumy Państwowej, co do zasady, nie później niż 45 dni przed dniem rozpatrzenia ich na posiedzeniu Dumy Państwowej, przesyła przedstawicielskim organom ustawodawczym oraz najwyższym organom władzy wykonawczej podmiotów federacji celem umożliwienia im przygotowania i złożenia uwag we właściwej komisji izby, w terminie wyznaczonym przez Radę Dumy Państwowej, która wyznacza ten termin, biorąc pod uwagę propozycje tej komisji.

Prace nad projektem ustawy w komisjach są co do zasady jawne. Natomiast poza członkami komisji mogą w nich brać udział z głosem doradczym również inne osoby, w tym także członkowie Rady Federacji oraz przedstawiciele organów ustawodawczych (przedstawicielskich) podmiotów Federacji Rosyjskiej (art. 113 ust. 2 regulaminu). Rozważając etap prac komisji nad projektem ustawy w kontekście zasady federalizmu, należy jednak zwrócić uwagę na mechanizm, który pojawił się w procesie ustawodawczym wraz z ustanowieniem w 2012 r. Rady Legislatorów Federacji Rosyjskiej przy Federalnym Zgromadzeniu Federacji Rosyjskiej. Organ ten został powołany uchwałą Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej z dnia 30 maja 2012 r.⁵⁷ oraz uchwałą Dumy Państwowej Federalnego Zgromadzenia Federacji Rosyjskiej z dnia 8 czerwca 2012 r.⁵⁸ W skład tego organu wchodzi przewodniczący i wiceprzewodniczący Dumy Państwowej, przewodniczący i wi-

54 Standard ten wynika z art. 4 ustawy federalnej o sędziach pokoju w Federacji Rosyjskiej. Федеральный Закон о мировых судьях в Российской Федерации з 17 grudnia 1998 r., (N 188-ФЗ). Dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102057094> [dostęp 1.10.2018].

55 W dalszej części podrzdziału, jeżeli będzie mowa o komisji, będzie to oznaczało komisję, ale także komitet właściwy w danym postępowaniu legislacyjnym.

56 Projekt jest przesyłany również komisjom izby, frakcjom parlamentarnych, prezydentowi, rządowi, Izbie Obrachunkowej, Izbie Społecznej, a także Sądowi Konstytucyjnemu i Sądowi Najwyższemu w zakresie spraw należących do ich kompetencji (art. 108 ust.1 regulaminu).

57 Постановление СФ ФС РФ, О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации з 30 мая 2012 r., (N 124-СФ). Dostępne na stronie internetowej Rada Legislatorów Federacji Rosyjskiej: <http://www.szrf.km.duma.gov.ru/Reglamentiruyushhie-dokumenty> [dostęp 11.10.2018].

58 Постановление ГД ФС РФ О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации з dnia 8 czerwca 2012 r. (N 484-6 ГД). Dostępne na stronie internetowej Rada Le-

ceprzewodniczący Rady Federacji, przewodniczący organów ustawodawczych podmiotów federacji, przewodniczący komisji Dumy Państwowej i Rady Federacji oraz organizujący jej pracę sekretarze Rady Legislatorów.⁵⁹

Pracami Rady kierują dwaj współprzewodniczący Rady Legislatorów, którymi są przewodniczący Rady Federacji i przewodniczący Dumy Państwowej. Posiedzenia Rady odbywają się nie rzadziej niż dwa razy w roku i są ważne, jeżeli uczestniczy w nim co najmniej połowa członków Rady. Uchwały Rady uważa się za przyjęte, jeżeli głosowała za nią większość członków Rady Legislatorów obecnych na posiedzeniu. Posiedzenia są jawne, a mogą brać w nich udział członkowie Rady Federacji, deputowani Dumy Państwowej, przedstawiciele federalnych organów władzy państwowej, organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, organów samorządu terytorialnego, Izby Społecznej Federacji Rosyjskiej, instytucji naukowych i organizacji, stowarzyszeń społecznych i organizacji religijnych.

Do zadań tego organu należy:

- określanie priorytetów i kierunków rozwoju ustawodawstwa federalnego i ustawodawstwa podmiotów federacji, zapewniających realizację polityki państwa;
- wsparcie federalnych izb parlamentarnych oraz organów ustawodawczych podmiotów federacji w rozwiązywaniu praktycznych kwestii związanych z procesem legislacyjnym;
- poprawa współpracy Zgromadzenia Federalnego z organami ustawodawczymi podmiotów federacji oraz z prezydentem Federacji Rosyjskiej w sprawach wsparcia legislacyjnego dla realizacji polityki państwa;
- doskonalenie procedur i mechanizmów w celu zapewnienia skutecznego udziału organów ustawodawczych podmiotów federacji w procesie rozpatrywania projektów ustaw w sprawie zmian w rosyjskiej konstytucji, projektów federalnych ustaw konstytucyjnych oraz projektów ustaw federalnych;
- współpraca w głównych obszarach jej działalności z organami doradczymi działającymi pod przewodnictwem prezydenta Federacji Rosyjskiej, rządu Federacji Rosyjskiej, izb Federalnego Zgromadzenia Federacji Rosyjskiej, a także innych zainteresowanych organów i organizacji;
- wymiana doświadczeń między izbami Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej i organów ustawodawczych podmiotów federacji;

gislatorów Federacji Rosyjskiej: <http://www.szrf.km.duma.gov.ru/Reglamentiruyushhie-dokumenty> [dostęp 11.10.2018].

59 Rada Legislatorów działa na podstawie Regulaminu Rady Legislatorów Federacji Rosyjskiej przy Zgromadzeniu Federalnym Federacji Rosyjskiej, przyjętym uchwałą Rady Legislatorów Federacji Rosyjskiej w dniu 31 maja 2012 r. Положение о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, dostępny na stronie internetowej Rada Legislatorów Federacji Rosyjskiej: <http://www.szrf.km.duma.gov.ru/Reglamentiruyushhie-dokumenty> [dostęp 11.10.2018].

- rozpatrywanie propozycji członków Rady Legislatorów w innych kwestiach działalności legislacyjnej;
- poprawa jakości projektów ustaw federalnych przygotowywanych przez organy ustawodawcze podmiotów federacji, które zostaną przedłożone Dumie Państwowej.

Za najważniejszy, zapowiadany wyżej wpływ Rady Legislatorów na proces legislacyjny, uznać należy mechanizm przewidziany w art. 111 ust. 1.1 Regulaminu Dumy Państwowej, który polega na tym, że w pracach nad projektem ustawy przedłożonym przez organ ustawodawczy podmiotu federacji komisja właściwa w sprawie danego projektu ustawy bierze pod uwagę opinię Rady Legislatorów Federacji Rosyjskiej wobec tego projektu. Stanowisko Rady nie ma charakteru wiążącego, jest raczej instrumentem „miękkiego” oddziaływania na treść procedowanego prawa, ale jednocześnie świadectwem federalnej struktury państwa, tak jak i sama instytucja Rady Legislatorów Federacji Rosyjskiej.

Projekty ustaw są rozpatrywane przez Dumę Państwową, co do zasady, w trzech czytaniach.⁶⁰ W kontekście zasady federalizmu należy zauważyć, że na poszczególnych etapach prac parlamentarnych zapewnia się stałe informowanie Rady Federacji o aktualnym kształcie projektu ustawy, poprzez przysyłanie do izby drugiej projektu oraz materiałów go dotyczących (zob. art. 117 ust. 1 regulaminu – w kontekście pierwszego czytania, art. 122 ust. 2 i 3 regulaminu – w kontekście drugiego czytania, art. 125 ust. 1 regulaminu – w kontekście trzeciego czytania).

Zasada federalizmu przejawia się ponadto uwzględnieniem w procedurze legislacyjnej, na różnych etapach prac Dumy Państwowej nad projektem ustawy, przedstawiania stanowiska organów ustawodawczych podmiotów federalnych. W pierwszym czytaniu, zgodnie z art. 118 ust. 2 regulaminu, w przypadku rozpatrywania projektu ustawy dotyczącej spraw zaliczanych do wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej (zob. art. 72 konstytucji), przedstawiciel właściwej w sprawie projektu komisji informuje deputowanych o stanowisku władz państwowych podmiotów Federacji Rosyjskiej, które przekazały informacje zwrotne na temat projektu ustawy Dumie Państwowej.⁶¹ Jak to już było wspomniane, Komisja ta musiała uprzednio przesłać tym podmiotom projekt takiej ustawy w trybie art. 109 regulaminu, celem umożliwienia im przygotowania i złożenia ich stanowiska w sprawie tego projektu. Ponadto w pierwszym czytaniu przedstawicie-

60 Możliwe jest jednak uchwalenie ustawy po pierwszym lub po drugim czytaniu, po spełnieniu szeregu warunków przewidzianych w regulaminie.

61 Zgodnie z ustawą federalną o ogólnych zasadach organizacji organów ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej. Федеральный Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 6 października 1999 г. (N 184-ФЗ). Dostępna w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102062162> [dostęp 1.10.2018].

le organów ustawodawczych podmiotów federacji⁶² mają prawo do zabrania głosu podczas debaty nad projektem ustawy (art. 188 ust. 5 regulaminu).

W pierwszym czytaniu Duma Państwowa ma trzy możliwości odnośnie do projektu ustawy: może go odrzucić, przyjąć i kontynuować pracę nad projektem lub nawet uchwalić ustawę (szczególny tryb przewidziany art. 119 ust. 8 regulaminu). Z punktu widzenia federalnej struktury państwa należy zauważyć odrębności odnoszące się do projektów ustaw dotyczących spraw zaliczanych do wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej (art. 119 ust. 1). Nie mogą one być uchwalone w pierwszym czytaniu (art. 119 ust. 1 i 8 zd.1 regulaminu). W przypadku przyjęcia i kontynuacji prac nad takimi projektami uchwała Dumy Państwowej jest przesyłana do organów władzy ustawodawczej podmiotów federacji (art. 119 ust. 7 regulaminu), a czas na zgłaszanie poprawek jest wydłużony z 15 do 30 dni (art. 119 ust. 5 regulaminu).⁶³

W zakresie drugiego i trzeciego czytania zasada federalizmu ma dość ograniczone znaczenie i sprowadza się do informowania Rady Federacji o aktualnym kształcie projektu ustawy oraz ewentualnym udziale w procesie legislacyjnym na prawach przysługujących podmiotom inicjatywy ustawodawczej.

Ustawy federalne są uchwalane większością głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej. W odniesieniu do federalnych ustaw konstytucyjnych wymagana jest większość co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych do Dumy Państwowej (art. 108 ust. 2 konstytucji). Następnie, wraz z innymi dokumentami ich dotyczącymi wskazanymi w art. 126 ust. 2 regulaminu, są – zgodnie z art. 105 ust. 3 konstytucji – w ciągu pięciu dni przekazywane do rozpatrzenia Radzie Federacji.

Dalsze kompetencje Dumy Państwowej w procesie legislacyjnym zależą od tego, w jaki sposób do danej ustawy ustosunkowała się Rada Federacji. Izba druga, zgodnie z art. 105 ust.4 konstytucji, może:

- zaaprobować ustawę, jeśli za jej przyjęciem głosowała więcej niż połowa ogólnej liczby członków tej izby;
- w ogóle nie rozpatrzyć ustawy, co ma miejsce, jeżeli w ciągu czternastu dni nie podejmie w tej sprawie żadnego rozstrzygnięcia i co jest równoznaczne udzieleniu aprobaty ustawie (zob. jednak art. 106 konstytucji);
- odrzucić ustawę.

62 Prawo zabrania głosu w sprawie projektu ma ponadto szereg podmiotów wyliczonych w regulaminie Dumy Państwowej, np. przedstawiciele frakcji, inni deputowani Dumy Państwowej, przedstawiciel prezydenta Federacji Rosyjskiej, przedstawiciel rządu.

63 K. Jurewicz-Bakun, Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Federacji Rosyjskiej, [w:] Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, S. Bożyk, A. Jamróz (red.), Białystok 2010, s. 223.

W przypadku odrzucenia ustawy Duma Państwowa ma trzy możliwości (art. 127 regulaminu). Po pierwsze, może zgodzić się z decyzją Rady Federacji i zrezygnować z dalszych prac ustawodawczych. Po drugie, może utworzyć, na wniosek lub za uprzednią zgodą Rady Federacji, komisję rozjemczą w celu przewyżczenia powstałych rozbieżności pomiędzy izbami. Po trzecie, może przyjąć ustawę w poprzednio przyjętym przez siebie kształcie. Zasada federalizmu przejawia się na tym etapie procesu ustawodawczego formułą komisji rozjemczej. W pozostałych dwóch przypadkach izba pierwsza podejmuje decyzję autonomicznie, większością głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej w przypadku rezygnacji z dalszych prac ustawodawczych (art. 128 ust.1 regulaminu) oraz większością co najmniej dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej w przypadku, gdy Duma Państwowa nie zgadza się z decyzją Rady Federacji i uchwała ustawę w poprzednio przyjętym przez siebie kształcie (art. 105 ust. 5 konstytucji).

Komisja rozjemcza jest organem konstytucyjnym (art. 105 ust. 4 konstytucji), którego działanie jest normowane Regulaminem Dumy Państwowej oraz Regulaminem Rady Federacji (w zakresie uprawnień tej izby). Powołanie komisji rozjemczej, która działa *ad hoc*, może być inicjowane na dwa sposoby. Po pierwsze, z propozycją może wystąpić Rada Federacji, która odrzuca przesłaną jej do rozpatrzenia ustawę. Po drugie, w sytuacji, w której Rada Federacji odrzuci ustawę federalną i nie zaproponuje Dumie Państwowej powołania komisji rozjemczej, może to zostać zainicjowane przez komisję Dumy Państwowej właściwą w sprawach danej ustawy, która może zwrócić się do Rady Federacji o udzielenie wstępnej zgody na utworzenie komisji rozjemczej (art. 128.1 ust. 1 regulaminu). W obu przypadkach decyzję w sprawie powołania tej komisji podejmuje Duma Państwowa (art. 128.1 ust. 2 regulaminu). W przypadku niepowołania komisji rozjemczej Duma Państwowa podejmuje czynności zmierzające do przyjęcia ustawy w poprzednio przyjętym przez siebie kształcie.

Duma Państwowa powołuje komisję rozjemczą większością głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej, wybierając deputowanych do jej składu oraz współprzewodniczącego.⁶⁴ Uchwałę powołującą komisję przesyła się do Rady Federacji, a także do prezydenta oraz rządu, jeżeli uchwała ta przewiduje zaproszenie ich przedstawicieli (art. 129 ust. 1 regulaminu). W skład komisji rozjemczej wchodzi ponadto wybrani przez Radę Federacji członkowie tej izby wraz z współprzewodniczącym.

Komisja rozjemcza analizuje każdy sprzeciw Rady Federacji oddzielnie, starając się wypracować jeden spójny tekst ustawy federalnej.⁶⁵ Uchwały komisji pojednaw-

64 Deputowani Dumy Państwowej, którzy nie są członkami komisji rozjemczej, mają prawo uczestniczyć w jej posiedzeniach i w dyskusji nad ustawą z prawem głosu doradczego.

65 Komisja ma prawo proponować nowe brzmienie także innych przepisów ustawy, w odniesieniu do których Rada Federacji nie zgłosiła sprzeciwu, jeżeli taka zmiana wynika z nowego brzmienia przepisów opracowa-

czej podejmowane są w drodze odrębnego głosowania w ramach delegacji Dumy Państwowej i delegacji Rady Federacji. Do przyjęcia uchwały niezbędne jest uzyskanie większości w ramach obu delegacji (art. 130 ust. 2 regulaminu).

Niezależnie od rezultatu prac komisji rozjemczej ustawa powinna być powtórnie rozpatrzona przez Dumę Państwową (art. 105 ust. 4 *in fine*). Jeżeli w ramach komisji rozjemczej udało się ustalić nową treść ustawy, uważa się ją za przyjętą, jeżeli głosowała za nią większość ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej (art. 131 ust. 2 regulaminu), a następnie przesyła w ciągu 5 dni Radzie Federacji (art. 131 ust. 3 regulaminu). Jeżeli natomiast uzgodniona w ramach komisji rozjemczej nowa treść ustawy nie została skutecznie przegłosowana (art. 131 ust. 4 regulaminu), lub też nie udało się w ramach tej komisji uzgodnić nowego tekstu ustawy (art. 130 ust. 5 regulaminu), Duma Państwowa głosuje w sprawie przyjęcia ustawy federalnej w brzmieniu przyjętym pierwotnie przez Dumę Państwową, co wymaga większości co najmniej dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej.⁶⁶ Jeżeli tej większości nie udaje się uzyskać, proces ustawodawczy ulega zakończeniu.⁶⁷

Uchwalone ustawy w ciągu pięciu dni przekazywane są prezydentowi Federacji Rosyjskiej w celu ich podpisania i ogłoszenia (art. 107 ust. 1 konstytucji). Prezydent ma na to czternaście dni, jednak może odmówić zatwierdzenia ustawy. Istotne z punktu widzenia zasady federalizmu jest to, że odrzucenie weta prezydenckiego wymaga ponownego rozpatrzenia ustawy zarówno przez Dumę Państwową, jak i przez Radę Federacji.

Przebieg prac w Dumie Państwowej może przybierać różne formy i w dużej mierze zależy od charakteru prezydenckiego weta, które może polegać na zaproponowaniu zmienionej wersji ustawy. Komisja właściwa w sprawie ustawy, po przeanalizowaniu uzasadnienia prezydenckiego weta, może rekomendować: wycofanie ustawy, uchwalenie ustawy w brzmieniu proponowanym przez prezydenta, powołanie na wnioski prezydenta lub za jego zgodą komisji do usunięcia powstałych rozbieżności lub zaaprobowanie ustawy w przyjętym wcześniej kształcie (art. 134 ust. 2 regulaminu). Zasada federalizmu nie wpływa na sam kształt prac nad ustawą na tym etapie postępowania legislacyjnego, natomiast od skuteczności wybranej przez Dumę Państwową alternatywy zależy dalszy tok tego postępowania.

Ustawa, która została przyjęta przez Dumę Państwową w brzmieniu zaproponowanym przez prezydenta (art. 134.3 ust. 2 regulaminu) lub w brzmieniu wypracowanym przez komisję powołaną do usunięcia powstałych rozbieżności (art. 135.2 ust. 2 regulaminu) zostaje przekazana Radzie Federacji w ciągu pięciu dni. Uchwa-

nach na podstawie propozycji Rady Federacji popartej przez komisję rozjemczą.

66 Duma Państwowa może także głosować za zakończeniem procesu ustawodawczego.

67 O udziale Rady Federacji zob. K. Jurewicz-Bakun, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 228-231.

lenie ustawy w tych przypadkach wymaga większości głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej. Podobnie, w ciągu pięciu dni do Rady Federacji trafia ustawa uchwalona w poprzednio przyjętej wersji Dumy Państwowej, co wymaga jednak uchwalenia większością co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej (art. 135.3 ust. 1 i 2 regulaminu).⁶⁸ W każdym z tych przypadków ustawę rozpatruje Rada Federacji. Jeżeli ustawa ma nowy kształt, jest traktowana jako nowa uchwalona ustawa. Natomiast w przypadku przyjęcia przez Dumę Państwową ustawy we wcześniej uchwalonym brzmieniu odrzucenie przez Radę Federalną weta prezydenckiego również i w tej izbie wymaga większości co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby członków Rady Federacji.⁶⁹ Te stosunkowo wysokie wymagania odnośnie do odrzucenia weta prezydenckiego stawiają rosyjską głowę państwa w niezwykle uprzywilejowanej pozycji, pozwalającej zachować kontrolę na ustawodawstwie federalnym, a jednocześnie są świadectwem federalnej struktury państwa. Pozwala to prezydentowi oprzeć swoje weto o kalkulację układu sił politycznych w izbach, antycypując, iż w którejkolwiek z nich nie uda się osiągnąć większości co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby członków danej izby. W tym kontekście reprezentująca interesy podmiotów federalnych Rada Federacji jest zrównana w mocy oddziaływania na proces ustawodawczy z Dumą Państwową.

Przy okazji analizowanej funkcji ustawodawczej należy zasygnalizować również rolę ustawy w zakresie ratyfikacji umów międzynarodowych. Generalnie organem Federacji Rosyjskiej, który zgodnie z art. 86 konstytucji kieruje polityką zagraniczną, jest prezydent Federacji Rosyjskiej. To do głowy państwa należy prowadzenie rokowań i podpisywanie umów międzynarodowych, podpisywanie dokumentów ratyfikacyjnych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych. Pomimo to, również Duma Państwowa została wyposażona w zestaw kompetencji w zakresie stosunków zagranicznych, co pozwala na postawienie tezy, iż obok klasycznych funkcji parlamentu realizuje również funkcję uczestnictwa w kształtowaniu polityki zagranicznej federacji. Jak pisze Jacek Zalesny, powołując się na rosyjską literaturę przedmiotu, izby „Zgromadzenia Federalnego partycypują w programowaniu polityki zagranicznej państwa”, co jest wynikiem art. 106 konstytucji, zgodnie z którym w drodze ustawy federalnej, rozpatrywanej obligatoryjnie przez Radę Federacji, jest dokonywana m.in. ratyfikacja umów międzynarodowych. Poprzez tego rodzaju ustawy federalne ma miejsce udział parlamentu w „rozstrzyganiu o węzłowych zagadnieniach polity-

68 Jeżeli propozycja przyjęcia ustawy w poprzednio przyjętej wersji Dumy Państwowej nie uzyska wymaganej większości, ustawa zostaje uznana za odrzuconą i nie podlega dalszemu rozpatrywaniu.

69 W takim przypadku prezydent Federacji Rosyjskiej w ciągu siedmiu dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie (art. 107 ust. 3 konstytucji).

ki zagranicznej państwa.”⁷⁰ Wobec powyższego należy odnieść się do tych uprawnień w kontekście zasady federalizmu i odpowiedzieć na pytanie, czy wpływa ona w jakikolwiek sposób na ten zakres działalności Dumy Państwowej. Kwestia ta jest także szczególnie istotna z powodu szerokiego i intensywnego uczestnictwa Federacji Rosyjskiej w polityce międzynarodowej, czego pokłosiem jest stosowne zaangażowanie Dumy Państwowej w te materie.

Kwestią pierwszoplanową w tym zakresie rozważań jest, mający bezpośrednie zakotwiczenie w konstytucji, udział Dumy Państwowej w procedurze ratyfikacji, zawieszenia lub wypowiedzenia umów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej. O tym, które umowy są ratyfikowane w trybie ustawy federalnej, decyduje ustawa z dnia 15 lipca 1995 r. o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej⁷¹ lub same umowy międzynarodowe, które same mogą wymagać ratyfikacji. Zgodnie z przywołaną powyżej ustawą o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej, ratyfikacji podlegają np. umowy międzynarodowe dotyczące podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela lub umowy międzynarodowe dotyczące granicy Federacji Rosyjskiej z innymi państwami. Niezależnie jednak od tego, czy dana umowa międzynarodowa podlega ratyfikacji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych informuje obie izby Zgromadzenia Federalnego o zawarciu, wypowiedzeniu lub zawieszeniu wszelkich umów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej, a izby mogą wnioskować do rządu federalnego o informacje dotyczące umów międzynarodowych przygotowywanych do podpisu (art. 7 ustawy o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej). Obie izby, a także lub organy przedstawicielskie podmiotów federacji mogą przedstawiać głowie państwa oraz rządowi federalnemu zalecenia dotyczące zawarcia umów międzynarodowych, do których adresaci powinni się odnieść w ciągu jednego miesiąca (art. 8 ustawy o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej).

Należy przy tym mieć na uwadze, że co prawda izby nie biorą udziału w rokowaniach prowadzących do zawarcia umowy międzynarodowej, to już na tym etapie uwzględnienie stanowiska izb jest zasadne z punktu widzenia uniknięcia sprzeciwu którejkolwiek z izb na etapie uchwalania ustawy ratyfikującej te umowy. Z punktu widzenia zasady federalizmu zwraca uwagę mechanizm uwzględniający udział podmiotów federacji już na etapie negocjacji umowy międzynarodowej, jeżeli dana umowa międzynarodowa dotyczy spraw związanych z kompetencją podmiotu Federacji Rosyjskiej. Taka umowa, zgodnie art. 4 ust. 1 ustawy o umowach między-

70 J. Zaleśny, *Duma Państwowa a rząd w Federacji Rosyjskiej*, Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 220, a także powoływani przez niego A.A. Amiantow, *Aktualnyje problemy stanowienija i razwitiija parlamentarizmu w Sodrużiestwie Niezawisimych Gosudarstw (srawnitelnyj analiz na primierie Rossijskoj Fiedieracii i Ukrainy)*, Moskwa 2008, s. 44; A Korownikowa, *Kontrolnaja funkcija Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2007, s. 108.

71 *Федеральный Закон о международных договорах Российской Федерации* з 15 липса 1995 г., (N 29-ФЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102036504&rdk=&backlink=1> [dostęp 1.10.2018].

narodowych Federacji Rosyjskiej, jest zawierana w porozumieniu z władzami państwowymi zainteresowanego podmiotu Federacji Rosyjskiej.⁷²

Ratyfikacja, zawieszenie czy wypowiedzenie umów międzynarodowych następuje na drodze uchwalenia stosownej ustawy federalnej. Znajdują tu więc zastosowanie przepisy procedury ustawodawczej. Wypada przy tym odnotować, że o ile przepisy konstytucyjne nie ograniczają prawa inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie, a więc dopuszczają wszystkie wskazane w art. 104 ust. 1 konstytucji podmioty, a więc m.in. także Radę Federacji lub organy przedstawicielskie podmiotów federacji, to już ustawa o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej oraz Regulamin Dumy Państwowej wyraźnie preferują inicjatywę ustawodawczą prezydenta i rządu federalnego (art. 15 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej), choć jednocześnie dopuszczają inicjowanie postępowania ustawodawczego przez inne podmioty. W takiej sytuacji Duma Państwowa przekazuje przedłożony projekt ustawy prezydentowi Federacji Rosyjskiej celem zaopiniowania lub ewentualnego zgłoszenia prezydenckiej propozycji w tym zakresie (art. 15 ust. 5 ustawy o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej oraz art. 189 ust. 3 regulaminu). Są to jednak sytuacje wyjątkowe. Dalsze postępowanie toczy się jak w przypadku każdej innej ustawy federalnej, choć jak wskazuje Jacek Zaleśny, ze względu na zobowiązania międzynarodowe i realizację polityki zagranicznej ważne jest, aby parlament zajął stanowisko we właściwym momencie, w związku z czym praktyką jest uchwalanie ustaw ratyfikacyjnych w trybie priorytetowym.⁷³ Nad projektem ustawy pracują właściwe komisje, a Duma Państwowa może skorzystać z mechanizmu przesłuchania parlamentarnego (art. 190 ust. regulaminu). Ustawę ratyfikacyjną Duma Państwowa uchwała ustawową większością głosów ogólnej liczby deputowanych (art. 196 ust. 1 regulaminu). Ustawie mogą towarzyszyć oświadczenia, w których izba zajmuje swoje stanowisko w sprawie, której dotyczy dana umowa międzynarodowa (art. 192 ust. 3 i art. 194 ust. 2 regulaminu).

Po uchwaleniu ustawy o ratyfikacji (odpowiednio również zawieszeniu lub wypowiedzeniu) przez Dumę Państwową jest ona przekazywana Radzie Federacji do obligatoryjnego rozpatrzenia, do czego stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą. Następnie ustawa jest podpisywana i ogłaszana przez prezydenta Federacji Rosyjskiej, stając się tym samym upoważnieniem (lecz nie zobowiązaniem) do podpisywania dokumentu ratyfikacyjnego dotyczącego przedmiotowej umowy międzynarodowej.

72 Projekt umowy międzynarodowej mającej wpływ na kompetencje podmiotu Federacji Rosyjskiej w sprawach dotyczących wspólnych kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej jest przekazywany przez federalne organy wykonawcze władzom państwowym zainteresowanego podmiotu Federacji Rosyjskiej, celem złożenia przez taki podmiot wniosków w sprawie treści danej umowy, które powinny być uwzględniane przy przygotowywaniu projektu umowy (art. 4 ust. 2-4 ustawy o umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej).

73 J. Zaleśny, Duma Państwowa..., s. 222.

Poza partycypacją w kształtowaniu polityki zagranicznej za pośrednictwem udziału w ratyfikacji, zawieszaniu lub wypowiedaniu umów międzynarodowych Duma Państwowa ma także inne uprawnienia w tym zakresie. Izba pierwsza Zgromadzenia Federalnego ma bowiem generalne prawo rozpatrywania spraw polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Może to być wynikiem jej własnej inicjatywy, a także wniosku prezydenta Federacji Rosyjskiej, wskutek sprawozdań przedstawianych przez rząd federalny oraz przez komitety izby pierwszej (art. 186 regulaminu). Może również wyrażać swoje stanowisko odnośnie do polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej (w konkretnych sprawach, jak i ogólnie w kwestiach stosunków międzynarodowych). Wnioski w tej sprawie mogą zgłaszać podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej, a więc – co istotne z punktu widzenia federalizmu – również Rada Federacji, członkowie Rady Federacji oraz ustawodawcze (przedstawicielskie) organy podmiotów Federacji Rosyjskiej (art. 187 regulaminu).

Jak już to było wspomniane, prezydent Federacji Rosyjskiej powołuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych Federacji Rosyjskiej w państwach obcych oraz organizacjach międzynarodowych. Jednak zgodnie z art. 83 ust. 11 konstytucji dokonuje tych czynności po konsultacji z właściwymi komitetami lub komisjami izb Zgromadzenia Federalnego. Duma Państwowa uczestniczy w tych konsultacjach za pośrednictwem swoich komitetów. Zgodnie z art. 210 ust. 1 regulaminu są to Komitet do spraw Międzynarodowych oraz Komitet do spraw Wspólnoty Niepodległych Państw, integracji euroazjatyckiej i kontaktów z rodakami, a także inne komitety zgodnie z ich właściwościami. Wnioski dotyczące nominowanych wraz dokumentacją dotyczącą kandydata oraz uzasadnieniem przygotowuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych (podobnie w przypadku odwołania). Opinia Komitetu w sprawie kandydata zostaje przesłana prezydentowi federacji.

Duma Państwowa może ponadto zawierać umowy o współpracy międzyparlamentarnej z parlamentami innych państw i międzynarodowych organizacji parlamentarnych, a także angażować się w inne formy współpracy międzyparlamentarnej. Aktywność w tym zakresie zależy od potrzeb izby, która decyduje w tym zakresie podejmuje samodzielnie, z wyjątkiem sytuacji, gdy współpraca międzyparlamentarna dotyczy wspólnych delegacji obu izb Zgromadzenia Federalnego (art. 206 i 209 regulaminu).

W zakresie uczestnictwa Dumy Państwowej w kształtowaniu polityki zagranicznej federacji zasada federalizmu ma skromne, ale jednak dostrzegalne znaczenie. Najważniejszym jej przejawem jest fakt, że zgody na ratyfikację umów międzynarodowych nie wyraża sama Duma, a właściwą formą jest ustawa federalna, w której uchwaleniu obligatoryjnie uczestniczy Rada Federacji. Obie izby są również zaangażowane w proces konsultacji w sprawie powoływania i odwoływania przedstawicieli dyplomatycznych Federacji Rosyjskiej. Znikome znaczenie praktyczne ma

uwzględnienie podmiotów federalnych w procedurze ratyfikacyjnej w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Istotniejsze jest natomiast zaangażowanie tych podmiotów w przypadku umów międzynarodowych w sprawach będących przedmiotem wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów federacji oraz możliwość składania przez te podmioty wniosków w sprawie zajęcia stanowiska Dumy Państwowej odnośnie do polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej.

6. Szwajcaria

Realizacja funkcji ustawodawczej szwajcarskiej Rady Narodowej jest ściśle związana ze specyfiką dwuizbowości tej federacji, czyli z koncepcją bikameralizmu równorzędnego. Koncept ten, rozważany w perspektywie zasady federalizmu, nakazuje przy analizie udziału Rady Narodowej w postępowaniu ustawodawczym mieć stale na uwadze, że projekt ustawy o tej samej treści musi zostać przyjęty przez obie izby parlamentu, a proces legislacyjny może rozpocząć się z którejkolwiek z izb (w tym kontekście izbą „pierwszą” staje się ta izba, w której zapoczątkowano procedurę ustawodawczą). Ustrój szwajcarskiej federacji, rozkładając odpowiedzialność za stanowienie prawa federalnego na obie izby i ustanawiając ich równoprawną pozycję ustrojową, dostarcza więc generalnej determinanty charakteryzującej Radę Narodową na płaszczyźnie funkcji ustawodawczej. W niniejszym podrozdziale zostanie zbadywany wpływ zasady federalizmu na czynności podejmowane przez Radę Narodową w procesie legislacyjnym, co ze względu na wspomnianą specyfikę dwuizbowości będzie wymagało szczególnej korelacji z uprawnieniami przysługującymi szwajcarskiej Radzie Kantonów.

Równie istotna z punktu widzenia zasady federalizmu dyrektywa, która wpływa na kształt postępowania ustawodawczego, jest zawarta w art. 45 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej, poświęconym partycypacji w kształtowaniu woli federacji. Przepis ten wyraża zasadę, zgodnie z którą kantony poprzez wszelkie mechanizmy zawarte w konstytucji uczestniczą w kształtowaniu woli federacji, w szczególności w stanowieniu prawa. Z drugiej strony, aby umożliwić kantonom korzystanie z tych uprawnień, federacja jest zobowiązana informować kantony w wyczerpujący sposób i w odpowiednim czasie o jej zamiarach, a także zasięgać ich opinii w sprawach, które dotyczą ich interesów. Owa dość generalna konstrukcja, choć o charakterze normatywnym, wymaga uszczegółowienia konkretnymi uprawnieniami, zapewniającymi kantonom bezpośrednio lub za pośrednictwem Rady Kantonów udział w kształtowaniu woli federacji, w tym przede wszystkim właśnie w procesie legislacyjnym.

Wszystkie ważne przepisy o charakterze prawotwórczym w Szwajcarii powinny być wydawane w formie ustawy federalnej. Konstytucja wylicza przykładowo, iż do tej kategorii zalicza się takie sprawy, jak wykonywanie praw politycznych,

ograniczenia praw konstytucyjnych, prawa i obowiązki jednostki, podmiot, przedmiot i wymiar opodatkowania, zadania i świadczenia federalne, obowiązki kantonów w zakresie wdrażania i wykonywania prawa federalnego oraz organizację i postępowanie przed władzami federalnymi (art. 164 ust. 1 konstytucji oraz art. 22 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Poza ustawami federalnymi akty prawotwórcze parlamentu mogą przybierać formę rozporządzeń Zgromadzenia Federalnego (art. 22 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym),⁷⁴ zaś pozostałe akty, np. w budżet federalny (art. 25 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym), wydawane są w formie uchwał federalnych (niektóre mogą wymagać referendum – art. 163 ust. 2 konstytucji).⁷⁵

Proces prowadzący do przyjęcia nowej ustawy jest złożony i często długi. Jest to charakterystyczną cechą szwajcarskiego procesu legislacyjnego, który ma na celu przede wszystkim osiągnięcie konsensusu na wszystkich etapach postępowania. Czas uchwalania ustawy to minimum 12 miesięcy, a w skrajnych przypadkach nawet 12 lat. Procedura może obejmować do 15 etapów w przypadku, gdy stanowiska obu izb parlamentarnych są różne.⁷⁶

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje każdemu członkowi Zgromadzenia Federalnego, komisji, frakcji parlamentarnej, każdemu kantonowi (art. 160 ust. 1 konstytucji), a także Radzie Federalnej (art. 181 konstytucji), która jest podmiotem korzystającym z tego prawa najczęściej. Projekt ustawy może być przygotowany przez Radę Federalną również w wyniku wniosku parlamentarnego, który może być przedłożony przez komisje, frakcje parlamentarne lub parlamentarzystów (art. 71 pkt b. w zw. z art. 120 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).⁷⁷ Po ustosunkowaniu się do wniosku parlamentarnego przez Radę Federacji musi on zostać w jednakowym brzmieniu zaakceptowany przez obie izby. Jeżeli tak się stanie, zobowiązuje to rząd do przygotowania projektu ustawy (art. 121-122 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

W przypadku inicjatywy parlamentarnej za przygotowanie projektu ustawy odpowiedzialna jest komisja, do której wystąpił parlamentarzysta lub frakcja parlamentarna. Odbyna się wtedy faza kontroli wstępnej takiej inicjatywy. Właściwa komisja przygotowuje dla izby rekomendację, czy poprzeć dany projekt. Decyzja izby

74 Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym (art. 22 ust. 4) definiuje, iż jako akty o charakterze prawotwórczym należy rozumieć takie akty, które nakładają obowiązki, przyznają prawa lub określają zadania w sposób generalny i abstrakcyjny i są wiążące w sposób bezpośredni.

75 Zgodnie z art. 29 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym akty parlamentu o charakterze indywidualnym, które nie mają podstaw prawnych w konstytucji lub ustawie federalnej, są wydawane w formie uchwały federalnej, która wymaga zatwierdzenia w referendum. W przypadku pozostałych wystarcza zwykła uchwała federalna, w stosunku do której referendum się nie przeprowadza.

76 E. Cashin Ritaine, A.-S. Papeil, *Federalism and Legal...*, s. 442.

77 Po ustosunkowaniu się do wniosku parlamentarnego przez Radę Federacji, musi on zostać w jednakowym brzmieniu zaakceptowany przez obie izby. Jeżeli tak się stanie, zobowiązuje to rząd do przygotowania projektu ustawy.

w sprawie poparcia takiej inicjatywy wymaga jednak zgody właściwej komisji drugiej izby, a w przypadku jej braku, przyzwolenia obu izb (art. 109 ust. 2-3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Ustawa określa także kryteria kontroli wstępnej, odnosząc się m.in. do potwierdzonej potrzeby legislacji danej materii oraz mechanizmu inicjatywy parlamentarnej jako właściwej ścieżki postępowania (art. 110 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Dopiero wtedy komisja może rozpocząć prace nad tworzeniem projektu ustawy.

Z punktu widzenia zasady federalizmu należy odrębnie rozważyć instytucję inicjatywy kantonowej. Zgodnie z art. 115 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym każdy kanton może zwrócić się z propozycją przygotowania przez komisję parlamentarną projektu ustawy federalnej, co powinno być stosownie uzasadnione, ze szczególnym uzasadnieniem celu ustawy. Podobnie jak w przypadku innych inicjatyw ustawodawczych, również inicjatywy kantonowe podlegają procedurze kontroli wstępnej, która odbywa się na analogicznych zasadach jakie obowiązują przy fazie wstępnego postępowania ustawodawczego przy inicjatywach parlamentarnych. (art. 110 w zw. z art. 116 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Podczas kontroli wstępnej komisja izby, do której skierowano propozycję, powinna wysłuchać przedstawiciela wnioskującego kantonu (art. 116 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Decyzja o poparciu inicjatywy kantonowej wymaga zgody właściwych komisji w obu izbach, a w przypadku, w którym któraś z komisji nie wyraziła takiej zgody, decyduje odpowiednia izba. Gdy izba dwukrotnie odmówi poparcia danej inicjatywy kantonowej, propozycja upada (art. 95 oraz art. 116 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Jeżeli jednak inicjatywa uzyska poparcie, trafia do jednej z izb do wstępnego rozpoznania zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w art. 84 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym. W dalszej części postępowania ustawodawczego stosuje się przepisy ustawy odnoszące się do inicjatyw parlamentarnych, choć należy podkreślić, że rezygnacja z postępowania ustawodawczego⁷⁸ rozpoczętego w trybie inicjatywy kantonowej wymaga zgody drugiej izby.

W postępowaniu ustawodawczym, analizowanym z punktu widzenia zasady federalizmu, należy dostrzec bardzo ważną fazę wstępną, która polega na ogólnej ocenie projektu w formie konsultacji z różnego rodzaju podmiotami, wśród których uprawnionymi do zajęcia stanowiska są kantony.⁷⁹ Konsultacje inicjuje Rada Federalna (właściwe przedmiotowo ministerstwo) lub komisja parlamentarna.⁸⁰

Po konsultacjach projekt ustawy zostaje skierowany do którejkolwiek z izb Zgromadzenia Federalnego, co jednak nie przesądza, w której izbie będzie miał

78 Za rezygnację ustawa uznaje brak akceptacji dla projektu przygotowanego przez komisję lub odrzucenie projektu w finalnym głosowaniu – art. 117 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym.

79 Również przedstawiciele samorządu terytorialnego, partie polityczne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy i przedstawiciele innych grup interesów.

80 C. Church, *The Politics and Government of Switzerland*, Basingstoke 2004, s. 163-186.

miejsce dalszy ciąg procesu ustawodawczego. W związku z tym, że procedura ustawodawcza wymaga rozdzielnego rozpatrywania projektu ustawy, trafia on do jednej z izb, która tym samym staje się izbą pierwszą w rozumieniu procesu legislacyjnego. Rozstrzygają to przewodniczący obu izb, a zatwierdza Konferencja Koordynacyjna. W sytuacji braku porozumienia pomiędzy przewodniczącymi przeprowadza się losowanie (art. 84 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

Kolejnym wyrazem równorzędności izb w postępowaniu ustawodawczym jest zastosowanie w obu izbach niemal identycznej procedury przy rozpatrywaniu projektu ustawy. Szczegółowe zasady postępowania w Radzie Narodowej określa Regulamin Rady Narodowej. W każdej izbie odbywa się najpierw debata wprowadzająca, podczas której dana izba decyduje, czy w ogóle będzie się zajmować projektem danej ustawy, rozważając przede wszystkim zasadność działań legislacyjnych w danej materii (art. 74 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym oraz art. 45 ust. 1 regulaminu). Rada Narodowa może zrezygnować z tej części postępowania, jeżeli nie została zgłoszona propozycja, aby nie zajmować się w ogóle projektem. Debata wprowadzająca jest obowiązkowa również w przypadkach wskazanych ustawą o Zgromadzeniu Federalnym (art. 74 ust. 3). Do tej kategorii spraw zaliczono między innymi wyrażenie sprzeciwu wobec umów zawieranych pomiędzy kantonami lub umów pomiędzy kantonami i innymi państwami, a także kwestie udzielenia gwarancji konstytucjom kantonalnym.

Następnym etapem pracy nad projektem ustawy jest szczegółowe rozpatrzenie projektu, „artykuł po artykule” (art. 74 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym oraz art. 45 ust. 2 regulaminu).⁸¹ Po zaakceptowaniu przez izbę wszystkich przepisów (z poprawkami lub bez) następuje głosowanie nad całością projektu ustawy (art. 74 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Projekt, który został zaakceptowany w debacie wprowadzającej, może być odesłany do Rady Federalnej lub właściwiej komisji celem przepracowania lub wprowadzenia stosownych poprawek (art. 75 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Poprawki mogą być zgłaszane aż do momentu głosowania nad całością projektu ustawy. Konstytucyjnym warunkiem uchwalenia ustawy jest jej przyjęcie w takim samym kształcie przez obie izby (art. 156 ust. 2 konstytucji). W sytuacji różnic w tekstach ustawy przyjętej przez izby uruchomiona zostaje procedura służąca usunięciu tych rozbieżności.

Polega ona na zaprezentowaniu różnic w obu izbach i ponownym rozpatrzeniu projektu ustawy w zakresie ograniczonym do spornej części. Projekt wędruje z izby do izby, a szczegółowa debata jest poprzedzona wspólnym posiedzeniem komisji obu izb, które zajmowały się tym projektem. Jeżeli uda się osiągnąć porozumienie, w każdej izbie odbywa się ostateczne głosowanie nad tak uzgodnionym tekstem ustawy. Jeżeli, pomimo trzech prób w każdej izbie rozbieżności się utrzymują,

81 W praktyce stosuje się również rozpatrywanie projektów poszczególnymi sekcjami tekstu.

sprawa trafia do komisji koncyliacyjnej, chyba że obie izby, na wspólny wniosek komisji obu izb, które zajmowały się ustawą, zdecydują się zaniechać danej legislacji (art. 75 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Procedura wygląda nieco inaczej w sprawach, w przypadku których Zgromadzenie Federalne może wyłącznie przyjąć lub odrzucić akt normatywny, co ma miejsce m.in. w przypadku procedury gwarantowania konstytucji kantonalnych oraz rozstrzygnięcia w sprawach poparcia inicjatyw kantonalnych, w sytuacjach gdy decyzję podejmują izby (zob. art. 116 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). W przypadku takich materii, jeżeli którakolwiek z izb odrzuci akt normatywny, a następnie podtrzyma swoje stanowisko, oznacza to zaniechanie prac legislacyjnych w danej sprawie (art. 95 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

Zadaniem wspomnianej powyżej komisji koncyliacyjnej jest wypracowanie rozwiązania kompromisowego. W skład tego rodzaju komisji, które mają charakter *ad hoc*, wchodzi po trzynastu członków z obu komisji, które w ramach izb zajmowały się projektem ustawy, chyba że w skład tych komisji wchodziła mniejsza ilość członków izby. W takim przypadku do składu komisji koncyliacyjnej mogą wejść inni członkowie danej izby. Skład delegacji danej izby do komisji koncyliacyjnej powinien wynikać z liczebności poszczególnych frakcji parlamentarnych i jeżeli to możliwe, powinien odzwierciedlać również zróżnicowanie językowe federacji oraz reprezentację poszczególnych kantonów (art. 91 ust. 2 w zw. art. 43 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Przewodniczącym komisji koncyliacyjnej zostaje przewodniczący komisji tej izby, która w danym postępowaniu legislacyjnym pełniła funkcję izby pierwszej. Komisja koncyliacyjna może podejmować decyzje, jeżeli obecna jest większość każdej z dwóch delegacji, a same rozstrzygnięcia są podejmowane większością głosów członków komisji koncyliacyjnej (w przypadku remisu rozstrzyga głos przewodniczącego). Efektem prac komisji powinno być przygotowanie kompromisowego wniosku, usuwającego rozbieżności w zakresie całego projektu (art. 92 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

Przygotowana przez komisję koncyliacyjną propozycja kompromisu jest przesyłana do izby pierwszej. Jeżeli izba ta zaaprobuje tak przygotowany projekt w całości, jest on przesyłany do drugiej izby, która dla skuteczności postępowania musi również zaaprobować go w całości, oczywiście w takim samym kształcie, jaki został przygotowany przez komisję koncyliacyjną. Jeżeli jednak którakolwiek z izb odrzuci tak przygotowaną propozycję kompromisu, ustawa upada (art. 93 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Jeżeli jednak obie izby zgodzą się co do treści projektu, w każdej z izb odbywa się ostateczne głosowanie. Zwyczajowo głosowanie to ma miejsce w ostatnim dniu sesji i jako pierwsza głosuje Rada Kantonów, niezależnie od tego, która z izb była izbą pierwszą w danym postępowaniu legislacyjnym. Jest to powodowane tym, że Rada Kantonów w ostatnim dniu sesji, co do zasady, nie zajmuje się sprawami innego typu i może od rana zająć się takimi głosowaniami,

podczas gdy Rada Narodowa ma zazwyczaj więcej spraw do rozpatrzenia, wobec czego ostateczne głosowania odbywają się już po tym, jak Rada Kantonów przegłosowała dany akt.

Innym przykładem, w którym konstytucja wymaga jednomyślności obu izb, jest ustawodawstwo w sprawach pilnych, jako że zgodnie z art. 165 ust. 1 konstytucji ustawa federalna, której wejście w życie nie cierpi zwłoki, może być uznana za pilną i wprowadzona natychmiast w życie jedynie pod warunkiem uzyskania w tej sprawie większości głosów w obu izbach (należy określić termin jej obowiązywania).⁸²

Z punktu widzenia zasady federalizmu i funkcji ustawodawczej Rady Narodowej uwzględnienia w niniejszym rozdziale wymaga ponadto instytucja referendum, które jest jednym z elementów procedury legislacyjnej. Referendum w sprawie uchwalenia prawa federalnego może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Przesądzają to przede wszystkim przepisy konstytucji. Przypadki, w których przeprowadzenie referendum jest obligatoryjne, wylicza art. 140 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem referendum takie przeprowadza się w sprawach:

- zmiany konstytucji,
- przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych,
- ustaw federalnych uznanych za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania przekracza jeden rok; te ustawy federalne muszą być w ciągu roku po przyjęciu przez Zgromadzenie Federalne przedstawione pod głosowanie.

W powyższych przypadkach decyduje naród i kantony. W innych przypadkach referendum obligatoryjnego, wskazanych w art. 140 ust. 2 konstytucji, decyzję podejmuje sam naród. Są to sprawy:

- inicjatyw ludowych w sprawie całkowitej zmiany konstytucji,
- inicjatyw ludowych w sprawie częściowej zmiany konstytucji w formie propozycji o ogólnym charakterze, które zostały odrzucone przez Zgromadzenie Federalne,
- całkowitej zmiany konstytucji w razie niejednomyślności izb.

Szczególnie istotny w perspektywie federalizmu szwajcarskiego jest przewidziany w art. 141 konstytucji mechanizm stosowania referendum fakultatywnego, gdyż

⁸² Zgodnie z art. 165 ust 2 i 3 konstytucji w przypadku zgłoszenia żądania poddania pod referendum ustawy federalnej uznanej za pilną, traci ona moc prawną po roku od jej przyjęcia przez Zgromadzenie Federalne, jeżeli w tym czasie nie zostanie przyjęta przez naród, natomiast ustawa federalna uznana za pilną, która nie ma podstawy w konstytucji, traci moc po roku od jej przyjęcia przez Zgromadzenie Federalne, jeżeli w tym czasie nie zostanie przyjęta przez naród i kantony.

z żądaniem jego przeprowadzenia, obok grupy 50 tys. uprawnionych do głosowania, może wystąpić również osiem kantonów. W 2003 roku, wskutek decyzji podjętej w referendum,⁸³ wprowadzono dodatkowe obostrzenie w zakresie korzystania z tego mechanizmu, polegające na tym, że żądanie to może być przedstawione wyłącznie w ciągu 100 dni od oficjalnej publikacji aktu, który ma być poddany pod referendum. Było to podyktowane przede wszystkim dwoma argumentami. Po pierwsze, sam proces legislacyjny umożliwia dość szeroko przedstawienie stanowiska różnych podmiotów w sprawie danej materii i jest jednocześnie bardzo czasochłonny i skomplikowany. Celem było więc ograniczenie zbyt częstego uchylania prawa uchwalonego w tej skomplikowanej procedurze. Drugim argumentem była troska o stabilność systemu prawnego federacji. Zgodnie z art. 141 ust. 1 konstytucji narodowi przedstawia się pod głosowanie:

- ustawy federalne;
- ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok;
- uchwały federalne, o ile przewiduje to konstytucja lub ustawa;
- umowy międzynarodowe, które są bezterminowe i nie przewidują wypowiedzenia, przewidują natomiast przystąpienie do organizacji międzynarodowych, zawierają ważne postanowienia normatywne lub których wprowadzenie wymaga przyjęcia prawa federalnego.

Przedstawione powyżej mechanizmy angażujące Radę Narodową w postępowanie ustawodawcze, badane na płaszczyźnie zasady federalizmu uzasadniają kilka wniosków. Po pierwsze, szwajcarski bikameralizm równorzędny wyjątkowo mocno splata czynności obu izb w zakresie legislacji, wymuszając stałą współpracę na poziomie izb i właściwych komisji. Po drugie, Rada Narodowa nie ma żadnych formalnoprawnych instrumentów umożliwiających jej przeforsowanie prawa o treści, na którą nie zgadza się reprezentująca podmioty federacji Rada Kantonów, co wymusza stałe konsultacje. Po trzecie, istotną rolę w tym skomplikowanym i wymagającym porozumienia pomiędzy izbami procesie pełnią mechanizmy służące usuwaniu rozbieżności i organy wspólne, na czele z komisją koncyliacyjną. Po czwarte, mechanizm referendum fakultatywnego, który choć ograniczony w 2003 r., wciąż umożliwia kantonom kontrolę nad prawem stanowionym przez Zgromadzenie Federalne.

7. Uwagi podsumowujące

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie kilku konkluzji podsumowujących wpływ zasady federalizmu na funkcję ustawodawczą badanych federacji.

83 Poprawka przyjęta w referendum 9 lutego 2003 r., z mocą prawną od 1 sierpnia 2003 r. Wprowadzona do konstytucji uchwałą Zgromadzenia Federalnego z 25 marca 2003 r. (AS 2003, s. 1949).

Uwzględniając perspektywę generalistów, dostrzega się względne podobieństwo analizowanych procedur. Można w nich wyróżnić fazę inicjatywy ustawodawczej, fazę ustalania wspólnego stanowiska między izbami parlamentarnymi, ewentualną fazę referendum oraz fazę promulgacji. W zakresie każdej z faz, posługując się przykładami z poprzednich podrozdziałów, można by wskazać różnego rodzaju mechanizmy umożliwiające angażowanie podmiotów federalnych.

Jednak w zakresie szczegółowych rozwiązań perspektywa komparatystyczna nakazuje zidentyfikować wyraźne partykularyzmy, powodujące różną ocenę z punktu widzenia zasady federalizmu. Wynika to z różnego rodzaju instrumentarium, z jakiego mogą korzystać reprezentujące interesy podmiotów federalnych w poszczególnych federacjach izby drugiej oraz rolę jaką w procedurze ustawodawczej mogą odgrywać same podmioty federalne. Ze względu na newralgiczne znaczenie funkcji ustawodawczej staje się to jednym z najważniejszych parametrów definiujących proces kształtowania się rozstrzygnięć normatywnych w badanych federacjach, stając się tym samym jednym ze strategicznych elementów składowych charakterystyki omawianych federalizmów.

Zdecydowanie najślabszy wpływ podmiotów federalnych na wykonywanie funkcji ustawodawczej przez izbę pierwszą ma miejsce w austriackim porządku konstytucyjnym, gdzie generalnie wpływ izby drugiej – Rady Federalnej – jest niewielki, ograniczający się do łatwo uchylanego przez Radę Narodową sprzeciwu. Dość ograniczony, choć zauważalny jest również potencjał bezpośredniego udziału krajów związkowych, przejawiający się m.in. prawem inicjowania postępowania ustawodawczego w Radzie Narodowej przez 1/6 uprawnionych do głosowania w każdym z co najmniej trzech krajów związkowych, nieformalnymi konsultacjami z krajami związkowymi czy ograniczonym do nielicznych przypadków wymogiem zgody krajów związkowych na daną ustawę.

Na drugim biegunie można ulokować rozwiązania szwajcarskie, gdzie zasada dwuizbowości równorzędnej stawia kantony w roli równorzędnego partnera dla izby pierwszej. Projekt ustawy o tej samej treści musi zostać przyjęty przez obie izby parlamentu, a proces legislacyjny może rozpocząć się z którejkolwiek z izb, co jak już było wspomniane, powoduje, że izbą „pierwszą” staje się ta izba, w której zapoczątkowano procedurę ustawodawczą. Na uwagę zwraca ponadto prawo inicjatywy ustawodawczej przysługujące każdemu kantonowi, towarzyszące pracom parlamentarnym konsultacje z kantonami, procedura komisji koncyliacyjnej, której celem jest usunięcie rozbieżności pomiędzy izbami, a także referendum fakultatywne, z żądaniem przeprowadzenia którego może wystąpić, obok grupy 50 tys. uprawnionych do głosowania, również osiem kantonów. Warto przy tym zauważyć, że szwajcarski model procedury ustawodawczej jest wśród analizowanych federacji jedynym,

w którym gospodarzem postępowania ustawodawczego nie musi być Rada Narodowa, a może być równie dobrze reprezentująca interesy kantonów Rada Kantonów.

Pomiędzy Austrią i Szwajcarią można ulokować pozostałe federacje. W przypadku Belgii na uwagę zwraca zróżnicowanie procedury legislacyjnej, w której w zależności od materii zgody izby drugiej może być konieczna, opcjonalna lub zupełnie niewymagana. *Signum specificum* procedur belgijskich jest wynikające z charakterystyki federalnej państwa wymaganie osiągnięcia określonej większości w obu grupach językowych oraz tzw. procedura alarmowa, mająca zastosowanie w sytuacjach gdy uchwalana legislacja miałaby stanowić zagrożenie dla stosunków między wspólnotami. Kolejnym przejawem zasady federalizmu w funkcjonowaniu Izby Reprezentantów są procedury koncyliacyjne, które służą zapobieganiu konfliktom interesów między izbami oraz ich rozwiązywaniu. Regulamin Izby Reprezentantów przewiduje także inne specjalne procedury, które wynikają z faktu federalnego ustroju terytorialnego państwa, których przykładem jest mechanizm obowiązkowej współpracy z rządami wspólnot oraz regionów, który ma zastosowanie w odniesieniu do spraw, takich jak np. terytorium regionów.

W przypadku Niemiec środek ciężkości decyzyjnej w procesie legislacyjnym usytuowany jest w Bundestagu, a najistotniejszym przejawem zasady federalizmu są kompetencje Bundesratu, ale też i samych członków Bundesratu, poprzez które kraje związkowe uczestniczą w stanowieniu prawa federalnego. Co prawda w RFN kraje związkowe nie posiadają prawa inicjatywy ustawodawczej, ale trzeba mieć na uwadze, że w praktyce samodzielnie inspirują rząd federalny lub Bundesrat do podjęcia określonych czynności legislacyjnych, domagając się określonych zmian w prawie, a nawet proponując w pełni przygotowane projekty ustaw. Charakterystyczne dla niemieckiej procedury legislacyjnej jest przysyłanie przyjętych przez rząd federalny projektów ustaw najpierw do Bundesratu, który jest uprawniony do zajęcia stanowiska wobec tych projektów, co ma zapobiegać późniejszemu uruchamianiu przysługujących tej izbie mechanizmów hamujących proces ustawodawczy. Zwraca uwagę również uprawnienie członków Bundesratu do bieżącej informacji o agendzie prac Bundestagu oraz prawo przedstawiania swojego stanowiska zarówno na posiedzeniach plenarnych, jak i podczas prac komisji. Same komisje Bundestagu rozpatrujące projekty ustaw mogą uznać za wskazane wysłuchanie przedstawicieli administracji krajów związkowych, np. w kwestiach ewentualnych skutków, jakie wywoła przyjęcie ustawy w określonym kształcie. Istotne są również uprawnienia Bundesratu wobec uchwalonych przez izbę ustaw, które w zależności od materii mogą przybierać formę weta absolutnego lub sprzeciwu. Również w Niemczech w rozstrzyganie konfliktów pomiędzy izbami zaangażowany może być organ pojednawczy (Komisja Mediacyjna).

W przypadku Rosji zasadnicza część prac legislacyjnych ma miejsce w Dumie Państwowej, jednak procedura ustawodawcza pozwala na wskazanie szeregu czynników wpływających na jej kształt inspirowanych federalną strukturą państwa. Jest to widoczne już na etapie inicjatywy ustawodawczej, bowiem zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji Federacji Rosyjskiej przysługuje ona m.in. Radzie Federacji, członkom Rady Federacji, a także ustawodawczym (przedstawicielskim) organom podmiotów Federacji Rosyjskiej, co jest istotne w kontekście przepisów Regulaminu Dumy Państwowej, które umożliwiają tym podmiotom określone kompetencje na poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego. Projekty ustaw są rozpatrywane w ramach izby pierwszej, ale są przesyłane również do innych podmiotów, w tym także do Rady Federacji, celem umożliwienia im przedstawienia ich opinii, wniosków i uwag w sprawie projektu, zaś projekty ustaw dotyczące spraw zaliczanych do wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej Rada Dumy Państwowej przesyła przedstawicielskim organom ustawodawczym oraz najwyższym organom władzy wykonawczej podmiotów federacji celem umożliwienia im przygotowania i złożenia uwag we właściwej komisji lub komitecie izby. Regulacje rosyjskie pozwalają zresztą na przedstawianie stanowiska organów ustawodawczych podmiotów federalnych na różnych etapach prac legislacyjnych Dumy Państwowej, np. mogą oni (podobnie jak członkowie Rady Federacji) brać udział z głosem doradczym w pracach nad projektami ustaw w komisjach i komitetach Dumy Państwowej. Dość nowym elementem procedury ustawodawczej jest ustanowiona w 2012 r. Rada Legislatorów Federacji Rosyjskiej przy Federalnym Zgromadzeniu Federacji Rosyjskiej, w skład której wchodzi m.in. przewodniczący organów ustawodawczych podmiotów federacji. Podobnie jak w innych federacjach, odnośnie do ustawy uchwalonej przez izbę pierwszą wypowiada się rosyjska izba druga, która może nawet odrzucić daną ustawę. W rosyjskim postępowaniu ustawodawczym izba pierwsza może jednak uchwalić ustawę w poprzednio przyjętym przez siebie kształcie, co jednak wymaga większości co najmniej dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych. Możliwe jest również wdrożenie postępowania koncyliacyjnego i powołanie komisji rozjemczej. Warto także dostrzec równą Dumie Państwowej rolę Rady Federacji w procedurze odrzucania weta prezydenckiego.

Niezależnie od intensywności bezpośredniego lub pośredniego zaangażowania podmiotów federalnych w proces ustawodawczych w poszczególnych federacjach, przeprowadzona analiza determinuje konkluzję, iż we wszystkich rozważanych federacjach funkcja ustawodawcza izb pierwszych obarczona jest różnego rodzaju uwarunkowaniami będącymi rezultatem federalnej struktury państwa. Procedury legislacyjne są dość skomplikowane, co jest ceną uwzględnienia w tym procesie również interesów części składowych badanych federacji. Jest to jednak koniecznością mającą zapobiegać powstawaniu kwestionowanego następnie prawa federalnego, co

ma szczególne znaczenie w kontekście faktu, że w znacznej części jest ono egzekwowane przez podmioty poszczególnych federacji.

FUNKCJA KONTROLNA IZB PIERWSZYCH A ZASADA FEDERALIZMU

1. Wprowadzenie

Niezbędnym uzupełnieniem funkcji ustawodawczej w państwach demokratycznych są kompetencje parlamentów, umożliwiające im kontrolę nad wykonywaniem stanowionego przez nie prawa, a w szerszym, politycznym ujęciu – nad realizacją określonego programu politycznego większości parlamentarnej. Garnitur uprawnień w tym zakresie składa się na tzw. parlamentarną funkcję kontrolną. Stanowi ona również gwarancję, że parlamenty, a zwłaszcza właśnie izby pierwsze, postrzegane jako organy przedstawicielskie, które działają w imieniu i na rzecz suwerena, zachowują kontrolę nad organami władzy wykonawczej, która zwykle tej bezpośredniej legitymacji nie posiada. Ma to również fundamentalne znaczenie z punktu widzenia opozycji parlamentarnej, najczęściej zapewniając odpowiedni poziom informacji dotyczących rządu kreowanego i wspieranego przez większość parlamentarną. W odniesieniu do państw federalnych ważnym pytaniem mogącym implikować charakterystykę funkcji kontrolnej parlamentów jest kwestia zapewnienia podmiotom federalnym określonego poziomu aktywności w zakresie kontroli nad działalnością wykonawczej władzy federalnej. Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do pozostałych funkcji parlamentarnych, mogłoby to być realizowane za pośrednictwem izb drugich lub też za pomocą mechanizmów zapewniających bezpośrednią partycypację podmiotom federalnym w sprawowaniu kontroli w ramach uprawnień izb pierwszych.

Zastanawiając się nad angażowaniem zasady federalizmu w ukształtowanie funkcji kontrolnej w danej federacji, należy uwzględnić, że rząd federalny i podległa mu administracja federalna jest co do zasady władzą wykonawczą federalnego poziomu władzy, a więc kwestia kontroli może zostać uznana za kwestię federalną i pozostającą w gestii przedstawicielskich organów federalnych. Z drugiej strony należy jednak dostrzec, że działalność rządów federalnych nie sprowadza się wyłącznie do egzekwowania w określonym zakresie prawa federalnego, ale polega na inicjowaniu różnego rodzaju przedsięwzięć społecznych, politycznych czy gospodarczych, które wpływają na funkcjonowanie całego państwa, a tym samym również na podmioty federalne. W niniejszym rozdziale zostanie zbadane, czy zasada federalizmu wpływa na ukształtowanie funkcji kontrolnej izb pierwszych rozważanych federacji. Należy również poczynić zastrzeżenie, że poza przedmiotem badawczym pozostają, podobnie jak w innych rozdziałach monografii, ewentualne uprawnienia kontrolne izb drugich.

Należy również poczynić zastrzeżenie, że w nauce prawa konstytucyjnego możliwe jest postrzeganie funkcji kontrolnej w węższym oraz w szerszym ujęciu. W węższym ujęciu ogranicza się ona do analizy faktycznych działań władzy wykonawczej oraz dokonaniu oceny ich efektywności i legalności, natomiast w szerszym ujęciu funkcja kontrolna uwzględnia również wysuwanie wobec kontrolowanych postulatów, które przybierają różną formę, wpływają i korygują ich działania.¹ Do zakresu uprawnień składających się na funkcję kontrolną zaliczane są również mechanizmy odpowiedzialności politycznej,² które choć wykraczają poza tradycyjnie definiowane pojęcie kontroli,³ mogą być uznawane za procedury kontrolne o najwyższym stopniu oddziaływania, będące następstwem negatywnej oceny dokonanej wskutek wykorzystania innych uprawnień kontrolnych. Niezależnie od wątpliwości odnoszących się do usytuowania procedur odpowiedzialności politycznej w ramach funkcji kontrolnej parlamentów, będą one również przedmiotem tego rozdziału.

2. Austria

Zgodnie ze standardami parlamentarno-gabinetowego systemu rządów przedmiotem zainteresowania austriackiej Rady Narodowej w ramach sprawowanej przez nią funkcji kontrolnej pozostaje przede wszystkim rząd federalny wraz z wszelkimi podległymi mu instytucjami. W związku z tym, najważniejszym mechanizmem

1 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, s. 167-168, B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 435.

2 S. Bożyk, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, S. Bożyk red., Białystok 2014, s. 244.

3 Leszek Garlicki stawia procedury odpowiedzialności politycznej rządu poza zakresem pojęcia kontroli parlamentarnej. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Zarys wykładu Warszawa 2012, s. 257. Wśród uprawnień składających się na funkcję procedur odpowiedzialności politycznej nie wylicza również m.in. B. Banaszak. Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 435-446.

w ramach tej funkcji jest wotum nieufności, które może dotyczyć całego rządu lub też indywidualnie określonego ministra. Podstawą konstytucyjną tej procedury jest art. 74 ust. 1, zgodnie z którym rząd federalny lub minister federalny jest złożony z urzędu, jeżeli Rada Narodowa w uchwale niebudzącej wątpliwości co do jej treści, wyrazi wotum nieufności wobec odpowiednio rządu federalnego lub wobec danego ministra federalnego. Uchwałę taką Rada Narodowa podejmuje w obecności co najmniej połowy jej członków (art. 74 ust. 2 konstytucji oraz § 82 ust. 4 regulaminu).

Pomimo że wotum nieufności jest najdalej idącym instrumentem kontroli politycznej, to uchwała w tej sprawie jest podejmowana przez Radę Narodową zwykłą większością głosów.⁴ W związku z tym, że przepisy austriackiego prawa konstytucyjnego nie przewidują żadnych dodatkowych wymagań wobec takiego wniosku, który nie musi być nawet uzasadniony w szczególny sposób, a z wnioskiem może wystąpić grupa zaledwie pięciu deputowanych (§ 55 ust. 2 regulaminu), stwarza to warunki normatywne sprzyjające częstemu sięganiu po ten mechanizm. Ponadto na uwagę zwraca brak wymaganej konstruktywności tych wniosków.

W austriackiej praktyce ustrojowej instrument ten nie jest jednak zbyt często eksploatowany, co jest powodowane przede wszystkim specyfiką sceny politycznej tego państwa. Jak diagnozuje Rafał Klepka, wotum nieufności jest w Austrii niemal w ogóle niewykorzystywane, co jest powodowane przede wszystkim tym, iż w państwie tym mamy do czynienia zazwyczaj z niezwykle stabilną większością parlamentarną, którą często tworzą dwie największe partie polityczne, czyli Socjaldemokratyczna Partia Austrii (SPÖ) i Austriacka Partia Ludowa (ÖVP).⁵ Stabilne zaplecze polityczne rządu powoduje tym samym, że wnioski o wotum nieufności nie mają szans powodzenia. Mogą jednak potencjalnie pozostawać atrakcyjnym instrumentem kontrolnym w rękach opozycji, zwracającym krytyczną uwagę na działalność rządu lub konkretnego ministra, w szczególności dlatego, że budzą znaczne zainteresowanie mediów i opinii publicznej.

Uwarunkowania normatywne oraz polityczne austriackiego mechanizmu wotum nieufności wskazują, że jest to instrument kontroli parlamentarnej zarezerwowany wyłącznie dla Rady Narodowej, na który kraje związkowe nie mają wpływu ani bezpośrednio, ani poprzez Radę Federalną. Zasada federalizmu nie ma zatem wpływu na istnienie rządu federalnego, który może funkcjonować nawet w obliczu wrogiej mu politycznie większości w izbie drugiej. W rzeczywistości dzieje się

4 W myśl art. 74 ust. 2 konstytucji na żądanie, określonej w ustawie federalnej o regulaminie Rady Narodowej, liczby członków odracza się głosowanie na następny dzień powszedni. Ponowne odroczenie głosowania może nastąpić tylko na podstawie uchwały Rady Narodowej. Regulamin Rady Narodowej w § 67 ust. 1 pkt 1 przewiduje że głosowanie nad wnioskiem o wotum nieufności musi zostać przełożone na następny dzień roboczy, jeżeli zażąda tego na piśmie jedna piąta deputowanych. *Ratio legis* tego rozwiązania polega na chęci wyeliminowania sytuacji, w której wykorzystano by przypadkową większość w celu odwołania rządu.

5 R. Klepka, *Parlament w państwie...*, s. 253-254.

to dość często, ponieważ większość w Radzie Federalnej wynika z aktualnego układu sił w dziewięciu krajach związkowych, co często różni się od sytuacji w Radzie Narodowej.⁶ Kwestie federalnego ustroju terytorialnego nie wpływają ponadto w żaden sposób na wykorzystywanie tego mechanizmu przez Radę Narodową.

Poza wotum nieufności Rada Narodowa dysponuje szeregiem instrumentów wykorzystywanych w ramach funkcji kontrolnej. Część z nich izba wykorzystuje in pleno, z niektórych uprawnień korzystają komisje, a z niektórych poszczególni deputowani. Kluczowym dla postrzegania całej kontroli parlamentarnej przepisem konstytucyjnym jest art. 52 konstytucji, w myśl którego funkcja ta została powierzona zarówno Radzie Narodowej, jak i Radzie Federalnej, przez co pośrednio konstytucja umożliwia udział w kontroli rządu federalnego krajom związkowym. Zgodnie z tym przepisem obie izby są uprawnione do badania działalności rządu federalnego, pytania jego członków o wszystkie okoliczności działań z zakresu władzy wykonawczej, żądania stosownych informacji, jak również do wyrażania w rezolucjach swoich życzeń co do wykonywania ustaw (art. 52 ust. 1 konstytucji oraz § 90 regulaminu).⁷

W kolejnych przepisach konstytucja poszerza podmiotowy zakres kontroli o przedsiębiorstwa, w których federacja posiada co najmniej 50% kapitału i które podlegają kontroli Trybunału Obrachunkowego (art. 52 ust. 2 konstytucji), a także, choć w bardzo ograniczony pod względem instrumentarium sposób, również o organy, które zgodnie z art. 20 ust. 2 konstytucji nie są związane instrukcjami władz federalnych i krajowych (np. kadencyjne organy kontroli przestrzegania ustaw przez administrację, jak również kontroli w sprawach zamówień publicznych, powołane do załatwiania niektórych spraw służbowych i dyscyplinarnych, powołane do przeprowadzenia wyborów itd.). Otóż właściwe komisje Rady Narodowej i Rady Federalnej są uprawnione do żądania od kierowników tych organów obecności na posiedzeniach komisji, a także odpowiedzi na wszelkie pytania dotyczące ich działalności (art. 52 ust. 1a konstytucji).

Jak wynika z powyżej rozważanego przepisu, szczególną rolę w ramach funkcji kontrolnej pełnią komisje parlamentarne. W ramach Rady Narodowej nie ma jednej szczególnej komisji odpowiedzialnej za realizowanie funkcji kontrolnej, wobec czego można mówić o resortowym podziale materii kontrolowanej pomiędzy poszczególne komisje stałe, choć niektóre z nich wydają się szczególnie predestynowane do działań w tym zakresie. Należą do nich przede wszystkim Komisja Główna, Komisja Budżetu oraz Komisja Finansów. Poza wspomnianymi już uprawnieniami, poszczególne komisje przy realizowaniu funkcji kontrolnej mogą korzystać także z innych

6 The Vote of No Confidence, informacje dostępne na stronie austriackiego parlamentu pod adresem: <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/KONTR/POL/7MISSTRAUENSNOTUM/index.shtml>, [dostęp 11.01.2019].

7 Zob. także § 90 regulaminu Rady Narodowej.

uprawnień regulaminowych, takich jak np. korzystanie z pomocy ekspertów czy powoływanie świadków dostarczających stosownych informacji (§ 40 regulaminu).

Szczególnym, ze względu na wrażliwą materię, rodzajem działań komisji są podkomisje stałe wybierane przez właściwe merytorycznie komisje Rady Narodowej w sprawach kontroli środków wykorzystywanych do ochrony instytucji konstytucyjnych oraz ich zdolności do działania, a także instrumentów o charakterze wywiadowczym wykorzystywanych w zakresie obronności państwa. Każda właściwa komisja wybiera po jednej podkomisji w taki sposób, aby w jej składzie znalazł się co najmniej jeden członek każdej partii reprezentowanej w Radzie Narodowej (§ 32b ust. 1 regulaminu). Aktualnie podkomisjami tego typu są Stała Podkomisja Komisji Obrony Narodowej oraz Stała Podkomisja Komisji Spraw Wewnętrznych. Przedmiotowe podkomisje są uprawnione do żądania od właściwego ministra federalnego stosownych informacji i wglądu do stosownych akt, przy czym nie ma to zastosowania w odniesieniu do takich informacji, których ujawnienie mogłoby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub bezpieczeństwa ludzi (§ 32c regulaminu). Podkomisje te mogą się zbierać również poza terminami sesji Rady Narodowej (art. 52a ust. 1-3 konstytucji oraz § 32d ust. 3 regulaminu). Są zwoływane przez ich przewodniczących co najmniej raz na trzy miesiące, a także na wniosek jednej czwartej członków podkomisji lub właściwego członka rządu federalnego (§ 32d ust. 2 regulaminu).

Szczególną formą komisji parlamentarnej, przewidzianą w austriackiej ustawie zasadniczej, są komisje śledcze. Prawo do korzystania z tego instrumentu kontrolnego przysługuje jednak wyłącznie Radzie Narodowej. Stosownie do art. 53 ust. 1 konstytucji komisje śledcze są powoływane w drodze uchwały Rady Narodowej podejmowanej na pisemny wniosek złożony przez co najmniej pięciu deputowanych (§ 33 ust. 1 regulaminu), a także na żądanie 1/4 deputowanych, co umożliwia szersze korzystanie z tego instrumentu opozycji.⁸ Powołanie komisji śledczej zwykle następuje po debacie parlamentarnej, ale sama komisja może działać również poza sesjami izby (§ 33 ust. 10 regulaminu).

Przedmiotem śledztwa prowadzonego przez komisję mogą być sprawy, w których organy federacji były odpowiedzialne za implementację prawa, co obejmuje wszystkie działania organów wykonawczych lub funkcjonariuszy federacji, za pośrednictwem których federacja realizuje swoje prawa majątkowe, z wyłączeniem badania działań orzeczniczych wymiaru sprawiedliwości (art. 53 ust. 2 konstytucji).⁹ Specyfiką normatywnego określenia przedmiotu zainteresowania tych komisji jest

8 Regulamin Rady Narodowej w § 33 ust. 1 precyzuje, że z żądaniem takim musi wystąpić co najmniej 46 deputowanych.

9 Aktualnie funkcjonują dwie komisje śledcze: Komisja śledcza ds. odpowiedzialności politycznej za system bombowców *Eurofighter Typhoon* oraz Komisja śledcza ds. wpływów politycznych w Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji i Zwalczania Terroryzmu.

warunek, że mogą one zajmować się kwestiami przeszłymi, tj. takimi, które nie mają charakteru bieżącego, co jest uzasadniane oderwaniem od bieżących sporów politycznych. Ich celem jest więc zbadanie danej sprawy *ex post facto* i ustalenie ewentualnej odpowiedzialności z tym związanej. O ile zakres kontroli ogranicza się do federalnych organów władzy wykonawczej, to przejawem federalnej struktury państwa jest zobowiązanie organów wykonawczych oraz funkcjonariuszy krajów związkowych do przedkładania komisji śledczej, na jej żądanie, dokumentów w zakresie, w jakim odnoszą się one do przedmiotu śledztwa. Do udostępniania dokumentów zobowiązane są poza tym także organy wykonawcze lub funkcjonariusze federacji, gmin i związków gminnych oraz innych organów samorządowych.¹⁰

Innym przejawem funkcji kontrolnej, którego celem jest zapewnienie parlamentarzystom informacji o działalności kontrolowanych podmiotów, są sprawozdania, których obowiązek okresowego przedstawiania wynika z różnego rodzaju przepisów federalnych. Sprawozdania mogą być także rezultatem rezolucji (zob. niżej). Do przedstawiania sprawozdań, stosownie do art. 55 ust.4 konstytucji, zobowiązany jest rząd federalny, a także poszczególni ministrowie. Sprawozdania są składane na ręce Komisji Głównej celem ostatecznego rozpatrzenia i co do zasady nie są przedmiotem debaty plenarnej.¹¹ Odrębnie konstytucja austriacka obligeuje federalnego ministra finansów do składania szeregu sprawozdań związanych z wykonywaniem budżetu federacji (patrz np. art. 51c ust.3 konstytucji, gdzie jest mowa o kwartalnych sprawozdaniach związanych z przekroczeniami wydatków określonych w budżecie). Jednocześnie konstytucja zobowiązuje do składania sprawozdań inne instytucje, takie jak Trybunał Obrachunkowy (art. 126d ust. 1 konstytucji oraz § 79 regulaminu) oraz Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 148b ust. 2 konstytucji, choć sama konstytucja zastrzega, że nie świadczy to o podległości tego podmiotu Radzie Narodowej). Analiza przepisów konstytucji oraz Regulaminu Rady Narodowej nie wykazuje wpływu zasady federalizmu na realizację tego elementu funkcji kontrolnej, choć niektóre sprawozdania składane na podstawie przepisów szczególnych trafiają również do Rady Federalnej.

Innym instrumentem w ramach funkcji kontrolnej parlamentu są rezolucje, przysługujące obu izmom parlamentu (art. 52 ust. 1 *in fine* konstytucji). Ideą rezolucji jest wyrażenie stanowiska izby w sprawie wchodzącej w zakres władzy wykonawczej. Treścią rezolucji może być jednak zarówno wezwanie rządu federalnego do ewaluacji określonych obszarów administracji publicznej i przedstawienie wyników w formie sprawozdania, ale także wezwanie do podjęcia działań właściwych dla władzy wykonawczej w określonych sferach. Dość częstą praktyką jest wezwanie

10 Komisja śledcza działa na podstawie regulaminu parlamentarnej komisji śledczej, który jest załącznikiem do regulaminu Rady Narodowej i posiada tym samym moc ustawy federalnej.

11 W wyjątkowych przypadkach, np. w sprawie Raportu Bezpieczeństwa, który dotyczy strategicznych aspektów obronności państwa, Komisja Główna poddaje takie sprawozdanie wstępnemu rozpatrzeniu, po czym sprawozdanie staje się przedmiotem debaty plenarnej i głosowania.

rządu federalnego w formie rezolucji do opracowania projektu ustawy regulującej określoną materię. Formuła rezolucji może więc przybierać formy charakterystyczne dla instrumentu kontroli, ale także może przybierać formę oddziaływania o charakterze kierownictwa politycznego.¹²

Wnioski w sprawie rezolucji w Radzie Narodowej są składane przez deputowanych lub przez komisje i są kierowane do właściwej merytorycznie komisji celem wstępnego rozpatrzenia, ale mogą być również składane przez deputowanych w trakcie debaty, o ile są istotne dla omawianego tematu. W takiej sytuacji są poddawane pod głosowanie natychmiast po danej debacie (§ 55 regulaminu).

O ile rezolucje mają znaczenie polityczne, to nie ma prawnego obowiązku ich realizacji. Formalnie są one postrzegane jako zalecenia i jako takie mogą mieć znaczenie w zakresie kontroli lub wpływu na działalność rządu federalnego. Pomimo że nie mają wiążącego prawnie charakteru, to ich polityczny walor jest zwykle na tyle skuteczny, że rządy stosują się do tych rezolucji, w szczególności ze względu na potencjalną możliwość wdrożenia przez Radę Narodową wotum nieufności. Mechanizm rezolucji jest kolejnym przejawem zaangażowania izby reprezentującej kraje związkowe w procedury kontroli rządu federalnego, choć ze względu na brak możliwości uchwalania wotum nieufności przez Radę Federalną w sytuacji zignorowania rezolucji przez rząd, o mniejszym potencjale ustrojowym.

Poza tymi uprawnieniami Rada Narodowa, ale również Rada Federalna oraz Zgromadzenie Federalne, a także ich komisje oraz podkomisje, mogą żądać obecności członków rządu federalnego, a także zwracać się do nich o wszczęcie postępowania wyjaśniającego (art. 75 *in fine* konstytucji oraz § 18 regulaminu). Za treść tego instrumentu kontrolnego uznawane jest ponadto zobowiązanie do odpowiedzi na pytania skierowane do niego przez organ, który wymaga jego obecności. Prawo to należy odczytywać w kontekście tego, że członkowie rządu federalnego oraz sekretarze stanu mają prawo udziału w obradach tych podmiotów oraz prawo do wysłuchania, przejawiające się możliwością zabrania głosu zawsze, kiedy tego zażądają, zgodnie z postanowieniami regulaminu Rady Narodowej (§ 19).¹³ Powoduje to, że w praktyce członkowie rządu uczestniczą w posiedzeniach tych organów, jeżeli omawiane są sprawy leżące w kompetencjach danego resortu, choć często korzystają z reprezentacji właściwych merytorycznie sekretarzy stanu lub innych wyższych rangą urzędników ministerialnych (szczególnie na posiedzeniach komisji i podkomisji). Ponadto, często praktyką jest zwrócenie się do przewodniczącego danego posiedzenia o przerwę w obradach do czasu przybycia członka rządu federalnego, co zastępuje formalne wezwanie do stawiennictwa.

12 Wykorzystywanie różnych uprawnień Rady Narodowej w sposób sugerujący czy narzucający określone działania rządowi federalnemu skłania niektórych badaczy do wyróżnienia wśród funkcji parlamentarnych również funkcji kierownictwa politycznego.

13 Analogiczne regulacje zawiera regulamin Rady Federalnej.

Podstawowym instrumentem kontrolnym wykorzystywanym indywidualnie przez parlamentarzystów jest prawo zapytania. Stosownie do art. 52 ust. 3 konstytucji, zarówno członkowie Rady Narodowej, jak i członkowie Rady Federalnej są uprawnieni do kierowania podczas sesji izb krótkich ustnych zapytań do członków rządu federalnego (prawo do interpelacji). Ponadto oba regulaminy izb przewidują inne formy realizacji prawa zapytania. W przypadku Rady Narodowej regulamin przewiduje zapytania pisemne, zapytania ustne oraz debatę w aktualnej sprawie.

Zapytania pisemne kierowane są do rządu federalnego lub do jednego z jego członków. Z zapytaniem tego rodzaju może zwrócić się grupa co najmniej pięciu deputowanych, a zapytany podmiot jest zobowiązany do udzielenia ustnej lub pisemnej odpowiedzi w terminie dwóch miesięcy (§ 91 regulaminu).¹⁴ Zgodnie z § 91a regulaminu, zapytanie może być skierowane ponadto do prezesa Trybunału Obrachunkowego w sprawach objętych właściwością tej instytucji lub w zakresie jej organizacji i funkcjonowania.

Zapytania ustne do członków rządu federalnego mogą być zadawane przez każdego deputowanego, jednak nie częściej niż cztery w miesiącu, podczas posiedzenia Rady Narodowej i wymagają ustnej odpowiedzi. W ramach każdego posiedzenia powinna znaleźć się godzina pytań jako odrębna część porządku posiedzenia, zwykle na jego początku (§ 94 ust. 4 i § 96 regulaminu). Jeżeli jednak ilość pytań jest znaczna, odpowiedziom na te pytania może być poświęcone specjalne posiedzenie Rady Narodowej (§ 94 ust. 5 regulaminu).

Deбата w określonej aktualnej sprawie odbywa się na wniosek co najmniej pięciu deputowanych. Dotyczy ona spraw z zakresu federalnej władzy wykonawczej.¹⁵ W praktyce o przedmiocie debaty decydują rotacyjnie frakcje parlamentarne. Są o niej informowani członkowie rządu federalnego, a sama debata, która ma miejsce zwykle na początku tygodnia, nie może trwać dłużej niż 90 minut (§ 97a regulaminu).

Zwraca jednak uwagę fakt, że Rada Narodowa dzieli te uprawnienia z Radą Federalną, jako że z tego instrumentu kontrolnego mogą korzystać, niezależnie od siebie, członkowie obu izb. Członkowie Rady Federalnej korzystają z niemal identycznych form na podstawie Regulaminu Rady Federalnej. Austriacki system konstytucyjny umożliwia tym samym aktywny udział w sprawowaniu kontroli nad rządem federalnym również krajom związkowym.

W systemie kontroli parlamentarnej istotną rolę odgrywa również Trybunał Obrachunkowy, który pomimo że jest odrębnym, konstytucyjnym organem władzy

14 Odpowiedź na zapytanie pisemne może stać się przedmiotem krótkiej debaty plenarnej w Radzie Narodowej (§ 92 regulaminu).

15 Od 2010 roku odbywają się również analogiczne debaty w aktualnych sprawach związanych z Unią Europejską.

publicznej, to jest bezpośrednio podległy Radzie Narodowej (art. 122 ust. 1 konstytucji) i w tym zakresie działa jako organ tej izby, zapewniając jej fachową informację w zakresie finansów publicznych. Konstytucyjnym zadaniem austriackiego Trybunału Obrachunkowego jest zgodnie z art. 121 ust. 1 konstytucji kontrola zarządzania finansami publicznymi przez federację, kraje związkowe, związki gmin, gminy i inne podmioty prawa określone w ustawie o Trybunale Obrachunkowym z 16 czerwca 1948 r. (art. 11-20a).¹⁶ W kontekście zasady federalizmu warto przy tym odnotować, że w zakresie zarządzania środkami publicznymi przez kraje związkowe, związki gmin, gminy i inne podmioty prawa Trybunał Obrachunkowy działa jako organ parlamentów krajów związkowych (art. 122 ust. 1 in fine konstytucji).¹⁷

Kluczowym obowiązkiem Trybunału Obrachunkowego w zakresie parlamentarnej kontroli rządu jest sporządzenie zamknięcia rachunków federalnych i przedłożenie tego Radzie Narodowej (art. 121 ust. 1 konstytucji). Jest to podstawą do udzielenia rządowi federalnemu absolutorium, co przybiera formę uchwalanej przez Radę Narodową ustawy (§ 79 ust. 4 regulaminu). Trybunał Obrachunkowy jest jednak uprawniony do dokonywania działań kontrolnych w bardzo szerokim zakresie ustanowionym art. 126b konstytucji, zgodnie z którym może on kontrolować wszelkie aspekty z zakresu zarządzania dokonywanego przez podmioty federalne, a także inne, ale tylko w zakresie, w jakim korzystają ze środków federalnych. Konstytucyjny termin „zarządzanie” jest rozumiany jako odnoszący się do wszelkich działań mających efekt finansowy. Kolejne przepisy konstytucyjne (art. 127 – art. 127c konstytucji) oraz odpowiadające im przepisy ustawy o Trybunale Obrachunkowym poszerzają zakres podmiotowy działań kontrolnych m.in. o organy krajów związkowych oraz organy samorządu. Trybunał Obrachunkowy przeprowadza działania kontrolne na podstawie samodzielnie ustalanego rocznego harmonogramu kontroli, ale także na podstawie uchwały Rady Narodowej lub na żądanie grupy co najmniej dwudziestu członków Rady Narodowej,¹⁸ a następnie przedstawia Radzie Narodowej wyniki kontroli (art. 126b ust. 4 konstytucji). Nawet w przypadku kontroli zleczanych przez Radę Narodową zachowuje jednak niezależność w zakresie działań kontrolnych i nie jest związany żadnymi instrukcjami. W Radzie Narodowej jedna z komisji stałych – Komisja ds. Trybunału Obrachunkowego jest odpowiedzialna za rozpatrywanie sprawozdań przedstawianych przez Trybunał Obrachunkowy (art. 126d ust. 2 konstytucji). Dotyczy to zarówno rocznych sprawozdań Trybunału Obrachunkowego, jak i sprawozdań przedstawianych w poszczególnych sprawach, na potrzeby których

16 Bundesgesetz über den Rechnungshof, (Rechnungshofgesetz 1948 – RHG), BGBl Nr 144/1948, dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/Geltende-Fassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000217> [dostęp 1.01.2019].

17 O organizacji Trybunału Obrachunkowego zob. rozdział poświęcony funkcji kreacyjnej.

18 Trybunał Obrachunkowy może podjąć działania kontrolne także na podstawie uzasadnionej prośby rządu federalnego albo ministra federalnego.

powołuje stałą podkomisję, w skład której wchodzi przynajmniej jeden deputowany z każdej partii reprezentowanej w Komisji Głównej (art. 52b ust. 1 konstytucji).¹⁹

3. Belgia

Funkcja kontrolna belgijskiej Izby Reprezentantów, w typowy dla systemu rządów parlamentarno-gabinetowych sposób, koncentruje się wokół działalności rządu federalnego, który choć formalnie nie jest organem władzy wykonawczej (jest nim monarcha), to sprawuje faktycznie taką władzę.²⁰ Kontrola rządu jest więc istotna, gdyż za pośrednictwem kontrasygnaty, organ realizuje konstytucyjne uprawnienia króla.²¹ Najważniejszym instrumentem w pałacie parlamentarnych mechanizmów kontrolnych jest więc wotum nieufności, służące realizacji odpowiedzialności politycznej członków rządu przed izbą pierwszą (art. 101 konstytucji).²² Formalnie odwoływanie ministrów, w tym pierwszego ministra – premiera, jest kompetencją króla (art. 96 zd. 1 konstytucji), jednak następuje to jako konsekwencja utraty poparcia większości politycznej w Izbie Reprezentantów.²³ Belgijski system konstytucyjny przewiduje konstruktywną wersję wotum nieufności, co w kontekście stosunkowo niestabilnej i rozbitej sceny politycznej, częstych problemów z utworzeniem stabilnej koalicji, jest wysoce pożądanym rozwiązaniem. Rząd federalny składa dymisję na ręce króla, jeżeli Izba Reprezentantów bezwzględną większością głosów uchwali wotum nieufności, proponując jednocześnie królowi nominację nowego premiera. W takiej sytuacji Król powołuje tak zaproponowanego premiera, który obejmuje urząd w momencie, gdy nowy rząd federalny składa przysięgę. Analogiczna sytuacja odnosi się do procedury wotum zaufania, przy czym w tym wypadku Izba Reprezentantów ma trzy dni, od odmowy udzielenia wotum zaufania, na złożenie królowi propozycji mianowania nowego premiera (art. 96 zd. 2 konstytucji). Wnioski o wotum zaufania i wotum nieufności mogą być głosowane dopiero po upływie 48 godzin od chwili ich zgłoszenia (art. 46 zd. 3 konstytucji). Konstruktywność tej instytucji jest również swoistym ograniczeniem roli monarchy, który w takich sytuacjach jest zobowiązany zaakceptować dokonane czynności i powo-

19 Na temat procedury rozpatrywania sprawozdań przedkładanych przez Trybunał Obrachunkowy, w tym zamknięcia rachunków federalnych, zob. § 79 regulaminu Rady Narodowej.

20 Por. E. Kuźelewska, Status ustrojowy władzy wykonawczej w Belgii, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 1, s. 25; A. Pyrzyńska, „Król mówi – król słucha – król mediuje” – o sposobie kreacji rządu w krajach Beneluksu, [w:] Polski model władzy wykonawczej na tle porównawczym, A. Łabno (red.), Katowice 2015, s. 46.

21 M. Krzemiński, Królestwo Belgii, [w:] Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, P. Samecki (red.), Warszawa 2007, s. 84.

22 Y. Lejeune, Droit constitutionnel..., par. 541.

23 Jak zauważa K. Prokop, parlamentarna odpowiedzialność rządu zrodziła się przez ustanawianie odpowiednich konwenansów, z czasem narodził się obowiązek posiadania przez ministrów zaufania w Izbie Reprezentantów i mechanizm odpowiedzialności indywidualnej. Finalnie wykształciła się zasada solidarnej odpowiedzialności gabinetu, co nie oznaczało zaniku odpowiedzialności indywidualnej. Szerzej o odpowiedzialności rządu zob. K. Prokop Odpowiedzialność członków Rządu Federalnego w Belgii, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2, s. 39-56.

łać nowego premiera. Tego rodzaju rekonstrukcja rządu pozostaje więc w gestii Izby Reprezentantów.²⁴

Inną rolę przypisuje królowi ewentualny brak „konstruktywności”, jako że w obu tych procedurach sytuacja taka pozwala królowi na rozwiązanie Izby Reprezentantów. Są to jedyne sytuacje umożliwiające belgijskiej głowie państwa rozwiązanie Izby Reprezentantów, a tym samym, w myśl art. 46 zd. 4 konstytucji, również Senatu. Król może rozwiązać Izbę Reprezentantów również w przypadku dymisji rządu federalnego, jednak w tej sytuacji wymaga to zgody tej izby wyrażonej bezwzględną większością głosów.²⁵

Istotną rolę w zakresie funkcji kontrolnej Izby Reprezentantów pełnią komisje. Zauważalny jest brak jednej wyspecjalizowanej komisji kontrolnej, co powoduje, że zadania kontrolne są realizowane przez poszczególne komisje w układzie resortowo-funkcyjnym. Dzieli się one na komisje stałe, czasowe oraz specjalne. Komisje stałe mają charakter resortowy (art. 19 regulaminu), jest ich zwykle około dziesięciu. Są to m.in. Komisja Sprawiedliwości, Komisja Obrony Narodowej czy Komisja Spraw Socjalnych. Komisje czasowe są powoływane do zbadania określonego projektu ustawy (art. 20 regulaminu), a komisje specjalne zajmują się szczególnym powierzonym im zadaniem, innym niż zbadanie określonego projektu (art. 21 regulaminu). Komisjami specjalnymi są np. Komisja Regulaminowa, Komisja ds. Petycji, Komisja ds. Naturalizacji. Szczególną komisją z punktu widzenia funkcji kontrolnej Izby Reprezentantów, ze względu zakresu swojej działalności, jest Komisja Finansów i Budżetu, która w zakresie swojej pracy korzysta z pomocy Izby Obrachunkowej (art. 115 regulaminu).

Komisje w ramach swojej działalności korzystają z szeregu uprawnień służących zdobyciu informacji, ale mogą również wyrażać swoje stanowisko w określonych sprawach. Służy temu m.in. procedura zawarta w art. 121 bis regulaminu Izby Reprezentantów, zgodnie z którą każdy członek rządu po swoim powołaniu przesyła Izbie Reprezentantów swój program działania, jaki będzie realizował podczas kadencji parlamentu, wskazując cele, ramy budżetowe oraz harmonogram. Programy działania są dyskutowane w ramach właściwych merytorycznie komisji w ciągu sześciu tygodni od posiedzenia plenarnego, które odbyło się po powołaniu danego ministra. Efektem pracy komisji mogą być zalecenia dotyczące polityki danego ministra. Komisje belgijskiej Izby Reprezentantów mają również inne dość typowe dla komisji parlamentarnych uprawnienia, takie jak prawo wymagania obecności mi-

24 Regulamin Izby Reprezentantów przewiduje ponadto dość osobliwą instytucję uchwalenia wotum nieufności większością głosów deputowanych biorących udział w głosowaniu, co nie powoduje obowiązku złożenia dymisji. Zob. 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.

25 A. Mascarenhas Gomes Monteiro, *Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire*, „Administration Publique” 1976-77, s. 222-233.

nistra właściwego ze względu na materię rozpatrywanej sprawy (art. 30 regulaminu) czy możliwość organizowania posiedzeń służących poinformowaniu członków komisji o określonych sprawach (art. 32 regulaminu). Warto także odnotować, że od 1987 r. zapytania ustne i interpelacje są co do zasady załatwiane w ramach posiedzeń komisji (art. 127 i art. 132 regulaminu), które w ramach planowania swojej pracy na dany tydzień powinny rezerwować niektóre swoje posiedzenia na te cele (art. 35 regulaminu). Jedynie najważniejsze zapytania ustne i interpelacje, budzące szczególne zainteresowanie deputowanych i opinii publicznej, są nadal rozpatrywane na sesji plenarnej.²⁶

W zakresie funkcji kontrolnej warto zwrócić na uwagę na nową regulację dotyczącą relacji pomiędzy izbami parlamentu oraz wspólnotami/regionami. Do 2014 roku obie izby miały prawo przeprowadzać własne dochodzenia i powoływać z tym celu komisje śledcze (art. 56 konstytucji). Od czasu Szóstej Reformy Państwa kompetencja ta w dotychczasowym kształcie została wyłącznie przy Izbie Reprezentantów. Jednak Senat uzyskał inne uprawnienie. Izba druga może bowiem zdecydować o sporządzeniu sprawozdania w sprawach, które wpływają na kompetencje wspólnot lub regionów. Zgodnie z § 148 bis regulaminu każdy deputowany może zwrócić się do izby, aby ta wystąpiła do Senatu z wnioskiem o wdrożenie tej procedury. Decyzja pozostaje przy Senacie, a sprawozdanie formalnie ma charakter wyłącznie informacyjny, jednak może skutkować wdrożeniem innych mechanizmów politycznych lub formalnoprawnych dotyczących sprawy, której dotyczyło sprawozdanie.

Kolejnym mechanizmem kontroli są komisje śledcze, które mogą być powoływane przez Izbę Reprezentantów dla zbadania określonej sprawy. Działają na podstawie ustawy z 3 maja 1880 r. o śledztwach parlamentarnych²⁷ oraz art. 145-148 regulaminu Izby Reprezentantów. Komisja działa jawnie, ma szereg kompetencji ustawowych służących wyjaśnieniu sprawy (przesłuchiwanie świadków, zlecanie czynności policji i innym służbom), a także jest uprawniona do podejmowania wszelkich środków przewidzianych w postępowaniu karnym (art. 4 ust. 1 ustawy o śledztwach parlamentarnych)

Składową funkcji kontrolnej Izby Reprezentantów są również wspomniane procedury interpelacyjne, z których skorzystać może każdy deputowany. Mogą one przybierać formy interpelacji (art. 131 regulaminu), zapytań ustnych na posiedzeniu plenarnym (art. 124 regulaminu), pytań ustnych w sprawach pilnych na posiedzeniu plenarnym (art. 126 regulaminu), zapytań pisemnych (art. 123 regulaminu). Jeżeli w tej samej sprawie zostało zgłoszonych więcej zapytań ustnych na

26 La Chambre des représentants. Les commissions. Materiały informacyjne Izby Reprezentantów z dnia 12 czerwca 2014, nr 12.02.

27 Loi sur les enquêtes parlementaires z 3 maja 1880 r., M.B. nr 1880/050350, s. 1681, dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1880/05/03/1880050350/justel> [dostęp 17.12.2018].

posiedzenie plenarne, w danej sprawie może odbyć się debata (art. 125 regulaminu). Identyczne procedury mogą być wykorzystywane w ramach prac komisji parlamentarnych, co jak wskazywano wyżej, jest zasadą.

Izba Reprezentantów realizuje funkcję kontrolną wobec rządu oraz całej administracji państwa również za pośrednictwem Izby Obrachunkowej.²⁸ Jest to organ konstytucyjny, powołany w myśl art. 180 konstytucji, do kontroli i rozliczania wydatków administracji ogólnej i wszystkich zobowiązanych wobec skarbu państwa. Zgodnie z tym przepisem stoi na straży wydatków państwa oraz sprawuje ogólną kontrolę nad działalnością związaną z ustalaniem i poborem należności państwowych oraz dochodów fiskalnych. Będąc powołana do sprawdzania wydatków różnych dziedzin administracji państwowej, jest uprawniona do żądania w tym celu wszelkich niezbędnych informacji. Członków Izby Obrachunkowej powołuje Izba Reprezentantów.²⁹ Organizację i kompetencje Izby Obrachunkowej określa ustawa organiczna z 29 października 1846 r. o organizacji Izby Obrachunkowej.³⁰

Najistotniejszym przejawem korzystania przez Izbę Reprezentantów z pomocy Izby Obrachunkowej w zakresie urzeczywistniania funkcji kontrolnej są przedkładane obu izbom parlamentu uwagi Izby Obrachunkowej do sprawozdania rządu federalnego z wykonania budżetu państwa. Izba Reprezentantów może zlecać Izbie Obrachunkowej dokonywanie określonych audytów dotyczących podmiotów w zakresie jej właściwości (art. 4 ust. 1 ustawy o organizacji Izby Obrachunkowej), a jedną z jej funkcji jest informowanie Izby Reprezentantów o rezultatach przeprowadzanych kontroli (art. 4 ust. 2 ustawy o organizacji Izby Obrachunkowej). Konstytucja umożliwia ponadto ustawowe powierzenie Izbie Obrachunkowej zadania kontroli budżetów wspólnot i regionów, instytucji im podległych oraz prowincji. Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy organicznej z 16 stycznia 1989 r. o organizacji finansowania Wspólnot i Regionów do chwili uchwalenia odrębnej ustawy w tym zakresie stosuje się odpowiednio zasady odnoszące się do kontroli rachunków państwa.³¹

Powoływanie członków Izby Obrachunkowej przez Izbę Reprezentantów, możliwość zlecenia jej zadań oraz zatwierdzanie oraz kontrola wykonania jej budżetu (art. 20bis ustawy o organizacji Izby Obrachunkowej) sprawia, że pomimo iż w zakresie działalności kontrolnej (audytorskiej) Izba Obrachunkowa cieszy się dużą nie-

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

29 Zob. rozdział poświęcony funkcji kreacyjnej.

30 *Loi relative à l'organisation de la Cour des comptes* z 29 października 1846 r., M.B. 1846/102950, s. 1161 dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1846/10/29/1846102950/justel> [dostęp 17.08.2018].

31 *Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions*, M.B. 1989/021010, s. 850, dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1989/01/16/1989021010/justel> [dostęp 17.08.2018].

zależnością, to uzasadnione jest traktowanie tego organu jako zewnętrznego organu kontroli parlamentarnej.

Mechanizmem kontroli finansowej przysługującym Izbie Reprezentantów jest ponadto absolutorium. Zgodnie z art. 174 konstytucji izba ta corocznie przyjmuje sprawozdanie z zamknięcia rachunków. Decyzję w sprawie absolutorium Izba Reprezentantów podejmuje w oparciu o sprawozdanie rządu federalnego z wykonania budżetu państwa, opinię Izby Obrachunkowej do tego sprawozdania oraz opinię Komisji Finansów i Budżetu. Absolutorium, podobnie jak budżet państwa, jest procedowane w trybie przewidzianym dla ustaw, z ewentualnymi regulaminowymi odstępstwami (art. 107 ust. 4 regulaminu).

Warto także zauważyć, że niektóre uprawnienia Izby Reprezentantów, które tradycyjnie należałoby uznać za składające się na funkcję kontrolną, mają charakter perswazyjny. Przykładem jest debata nad założeniami polityki budżetowej na kolejny rok, które rząd zobowiązany jest przedstawić we wrześniu. Efektem tej debaty mogą być różne wnioski, począwszy od zaleceń, a kończąc nawet na wniosku o wotum nieufności (art. 106 regulaminu). Innym tego typu mechanizmem jest zobowiązanie rządu do przedstawiania co sześć miesięcy sprawozdania z podjętych przez rząd środków mających na celu implementację rezolucji podejmowanych przez Izbę Reprezentantów (art. 155 regulaminu).

4. Niemcy

Podobnie jak w przypadku Austrii i Belgii, w zakresie funkcji kontrolnej Bundestagu, która koncentruje się przede wszystkim na działalności rządu federalnego, najdalej idącym instrumentem kontroli jest realizacja odpowiedzialności politycznej, przyjmująca formę konstruktywnego wotum nieufności (art. 67 Ustawy Zasadniczej oraz § 97 regulaminu Bundestagu), którego istotą jest, że Bundestag wyrażając dezaprobatę wobec kanclerza federalnego (pośrednio wobec całego rządu), wybiera jednocześnie głosami większości ustawowej liczby deputowanych jego następcę. Prezydent federalny jest zobowiązany do przychylenia się do wniosku i powołania wybranej osoby na urząd kanclerza. Jednak w tej procedurze nie ma dostrzegalnych wpływów zasady federalizmu. Podobnie indyferentna z punktu widzenia tej zasady jest procedura wotum zaufania (art. 68 Ustawy Zasadniczej oraz § 98 regulaminu), która polega na wyrażeniu poparcia politycznego kanclerzowi federalnemu na jego wniosek większością ogólnej liczby deputowanych do Bundestagu. W przypadku nieudzielenia mu wotum zaufania prezydent federalny na wniosek kanclerza federalnego może w terminie dwudziestu jeden dni dokonać rozwiązania Bundestagu.

Prawo do rozwiązania Bundestagu wygasa jednak, jeśli Bundestag głosami większości ustawowej liczby deputowanych wybierze innego kanclerza federalnego.³²

Pomimo że to mechanizm konstruktywnego wotum nieufności jest najbardziej spektakularnym instrumentem składającym się na funkcję kontrolną Bundestagu, to kluczowe i historycznie uzasadnione jako punkt wyjścia funkcji kontrolnej jest prawo żądania obecności członka rządu na posiedzeniu Bundestagu lub komisji (art. 43 ust 1 Ustawy Zasadniczej oraz § 68 i 70 regulaminu), co jak pisze Michał Bożek, nawiązuje do tradycji niemieckiego konstytucjonalizmu, który uznaje to za istotę kontroli parlamentarnej.³³ Obejmuje ono więc nie tylko obowiązek samego ich stawieniectwa, ale także konieczność właściwego przedstawienia określonej sprawy i udzielenia deputowanym szczegółowych wyjaśnień.³⁴ Szczególnie komisje Bundestagu, poprzez wyspecjalizowanie resortowe, są użytecznym instrumentem kontroli.

Istotnym środkiem kontrolnym Bundestagu jest również udzielanie rządowi federalnemu absolutorium z wykonania budżetu. Podstawą tej procedury jest coroczne sprawozdanie rządu federalnego zawierające wszystkie dochody i wydatki oraz dane dotyczące majątku i zadłużenia w okresie następnego roku budżetowego. Jest ono przedkładane Bundestagowi oraz Bundesratowi (art. 114 Ustawy Zasadniczej). Absolutorium jest ponadto udzielane w oparciu o przedstawiane obu izbom stanowisko Federalnego Trybunału Obrachunkowego, który sprawdza prawidłowość przedłożonego przez rząd federalny sprawozdania oraz zgodne z zasadami gospodarności prowadzenie budżetu i spraw gospodarczych. Decyzję w sprawie absolutorium podejmuje jednak sam Bundestag,³⁵ przy czym w debacie, która jak pisze Michał Bożek, jest doskonałą okazją dla opozycji do przeprowadzenia zazwyczaj ostrej krytyki polityki rządu, i która koncentruje się zwykle na kwestionowaniu konkretnych rozwiązań realizowanych przez większość rządzącą zgodnie z założeniami budżetu państwowego,³⁶ mogą brać udział również członkowie Bundesratu (art. 43 ust. 2 Ustawy Zasadniczej). Zasada federalizmu w tym zakresie przejawia się w więc w tym zakresie w informowaniu izby drugiej o dokumentach będących podstawą udzielenia rządowi absolutorium.

Do innych mechanizmów pozwalających realizować funkcję kontrolną Bundestagu zalicza się ponadto prawo powołania komisji śledczych (art. 44 Ustawy Zasad-

32 R. Balicki, K. Piech, *Zasady podziału władzy w Niemczech*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 1, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016, s. 180.

33 M. Bożek, *Monarchiczne korzenie systemu parlamentarnego w Niemczech*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Młodawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), Warszawa 2012, s. 225.

34 M. Bożek, *System konstytucyjny...*, s. 93.

35 W niemieckim systemie prawnym nie ma żadnych formalnoprawnych sankcji związanych z odmową udzielenia rządowi absolutorium.

36 M. Bożek, *System konstytucyjny...*, s. 94.

nicej),³⁷ co należy w Niemczech wyłącznie do izby pierwszej, a z czego Bundestag dość często korzysta, a także procedury interpelacyjne (tzw. duże i małe zapytania, krótkie zapytania w sprawach bieżących oraz godzina pytań) realizujące prawo indywidualnych deputowanych, zwłaszcza z partii opozycyjnych,³⁸ do informacji (§ 100-106 regulaminu). Bundestag może także podejmować uchwały, wyrażając swój pogląd na sprawy z zakresu działalności rządu. Abstrahując od tego, czy takie działanie mieści się w zakresie funkcji kontrolnej, należy zauważyć znaczny polityczny ciężar gatunkowy takiej uchwały, kierując rząd na sugerowane rozwiązanie danej sprawy.

Odnosząc się do tych uprawnień, należy stwierdzić, że w sferze formalnoprawnej, jedynym przejawem zasady federalizmu są zapewniające krajom związkowym pośredni i ograniczony wpływ na działalność Bundestagu ogólne zasady proceduralne, służące realizacji art. 43 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym członkowie Bundesratu oraz ich pełnomocnicy mają prawo wstępu na wszystkie posiedzenia Bundestagu i jego komisji oraz swobodnego przedstawiania swojego stanowiska (zob. rozdział poświęcony organizacji izb pierwszych).

5. Rosja

Podmiotami realizującymi kontrolę parlamentarną są zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 7 maja 2013 r., o kontroli parlamentarnej³⁹ Rada Federacji, Duma Państwowa, komisje obu izb parlamentarnych, parlamentarne komisje śledcze, członkowie Rady Federacji, deputowani Dumy Państwowej oraz w zakresie spraw finansowych Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej.⁴⁰ Przedmiotem zainteresowania kontroli parlamentarnej jest, co do zasady, działalność rządu Federacji Rosyjskiej, ale także działalność Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej (art.5 pkt 4-6 ustawy z dnia 7 maja 2013 r., o kontroli parlamentarnej).⁴¹

37 Artykuł 44 [Komisje śledcze] (1) Bundestag ma prawo, a na wniosek jednej czwartej ogólnej liczby deputowanych, obowiązek powołania komisji śledczej, która na posiedzeniach jawnych przeprowadza badanie niezbędnych dowodów. Posiedzenia mogą też odbywać się niejawnie. (2) W odniesieniu do badania dowodów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące procesu karnego. Nie narusza to tajemnicy korespondencji, przesyłek pocztowych i telekomunikacji. (3) Sądy i urzędy administracji są zobowiązane do udzielania pomocy prawnej i urzędowej. (4) Decyzje komisji śledczych nie podlegają rozpoznaniu przez sędziów. Sądom pozostawia się możliwość oceny i wydawania opinii o sprawie, którą zajmuje się komisja śledcza.

38 R. Balicki, K. Piech, Zasady podziału władzy w Niemczech, [w:] Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016, s. 179-180.

39 Федеральный закон о парламентском контроле з 7 мая 2013 г., (N 77-ФЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102165151> [dostęp 1.10.2018].

40 Działająca na podstawie ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej. Федеральный Закон о Счетной палате Российской Федерации 5 kwietnia 2013 г. (N 41-ФЗ) dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102165151&backlink=1&nd=102164449> [dostęp 1.10.2018].

41 Kontrola parlamentarna wobec Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej realizowana jest na podstawie ustawy o Banku Centralnym Federacji Rosyjskiej (Banku Rosji). Федеральный Закон о Центральном банке Российской Федерации (Банке России) з 10 липса 2002 г., (N 86-ФЗ), dostępny w rządowym systemie infor-

Pierwszoplanowym instrumentem w tym zakresie jest wotum nieufności. Zgodnie z art. 117 ust. 3 konstytucji Federacji Rosyjskiej uchwała o wyrażeniu wotum nieufności wobec rządu federalnego podejmowana jest większością głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej na wniosek złożony przez grupę co najmniej 1/5 ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej (art. 149 ust. 2 Regulaminu Dumy Państwowej). Duma Państwowa przyjmuje uchwałę o niewyrażeniu wotum zaufania dla rządu federalnego większością głosów ogólnej liczby deputowanych (art. 151 ust. 2 regulaminu). W następstwie takiej uchwały prezydent Federacji Rosyjskiej ma prawo zdymisjonować rząd lub nie zgodzić się z decyzją izby pierwszej. Jeżeli jednak Duma Państwowa w ciągu trzech miesięcy powtórnie uchwali wotum nieufności, prezydent ma do wyboru albo zdymisjonowanie rządu albo rozwiązanie Dumy Państwowej. Jak pisze Jarosław Matwiejuk, praktyka ustrojowa wskazuje, że prezydent odwołując, jak i powołując przewodniczącego rządu, nie musi jednak liczyć się z aktualnym układem sił w Dumie Państwowej.⁴²

Duma Państwowa wypowiada się ponadto w sprawie wotum zaufania wobec rządu federalnego. Wniosek w tej sprawie może złożyć premier. Duma Państwowa przyjmuje uchwałę o niewyrażeniu wotum zaufania dla rządu federalnego większością głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy Państwowej (art. 154 ust. 1 regulaminu). Konsekwencją nieudzielenia wotum zaufania rządowi jest głosowanie nad wotum nieufności, w rezultacie którego, jeśli został on skutecznie przegłosowany, prezydent w ciągu siedmiu dni dymisjonuje rząd federalny albo rozwiązuje Dumę Państwową i zarządza nowe wybory (art. 117 ust. 4 konstytucji). Postanowienia Konstytucji Federacji Rosyjskiej w zakresie wotum zaufania i wotum nieufności, a także uszczegóławiające te mechanizmy przepisy Regulaminu Dumy Państwowej, nie przewidują udziału Rady Federacji, jak też podmiotów federacji w tych procedurach. Zasada federalizmu nie znajduje tu swojego odzwierciedlenia.

Innym przejawem funkcji kontrolnej Dumy Państwowej jest przedstawianie tej izbie przez rząd federalny sprawozdanie z wykonania budżetu federalnego (art. 114 ust. 1a konstytucji) oraz uchwalane rządowi absolutorium. Należy przy tym zauważyć, że kontrola parlamentarna na płaszczyźnie spraw budżetowych może być przeprowadzana równolegle przez obie izby parlamentu i ich komisje, przy czym czynności podejmowane w tym zakresie w ramach jednej izby nie wpływają na czynności drugiej izby. Konstytucyjnym wyrazem udziału izby drugiej w kontroli parlamentarnej sfery budżetowej jest powoływanie przez Radę Federacji wspólnie z Dumą Państwową Izby Obrachunkowej,⁴³ której konstytucyjnym zadaniem jest

macji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102165151&backlink=1&&nd=102077052> [dostęp 1.10.2018].

42 J. Matwiejuk, *Rosja...*, s. 304-305.

43 Rada Federacji i Duma Państwowa, wyznaczają po sześciu audytorów Izby Obrachunkowej na okres sześciu lat, jednak mianowanie należy do prezydenta Federacji Rosyjskiej, który jest uprawniony wyznaczyć innego kandydata i przedłożyć go Dumie Państwowej lub odpowiednio Radzie Federacji do wyznaczenia na stanowi-

sprawowanie kontroli nad wykonaniem budżetu federalnego (art. 101 ust. 5). Należy przy tym zauważyć, że pomimo iż zgodnie z konstytucją (art. 114 ust. 1a) rząd federalny przedstawia sprawozdanie z wykonania budżetu federalnego Dumie Państwowej, to różnego rodzaju raporty i sprawozdania Izby Obrachunkowej są przedkładane obu izbom. W zakresie kontroli z wykonania budżetu szereg decyzji podejmowanych jest przez obie izby (patrz np. art. 19 ustawy o Izbie Obrachunkowej).

W zakresie kompetencji kontrolnych Dumy Państwowej od 2008 roku leży także rozpatrywanie rocznych sprawozdań rządu federalnego z działalności, z uwzględnieniem pytań zadawanych przez tę izbę (art. 103 ust. 1c konstytucji oraz art. 154.1 – 154.3 regulaminu).⁴⁴ Podobny mechanizm, składający się na prawo Dumy Państwowej do informacji, pojawił się w 2013 roku wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 7 maja 2013 r., o kontroli parlamentarnej. W wyniku wejścia w życie tej ustawy Duma Państwowa uzyskała szereg kompetencji kontrolnych względem rządu. Jednym z mechanizmów wprowadzonych tą ustawą (zob. także rozdział 16.1 regulaminu) jest zobowiązanie rządu Federacji Rosyjskiej do cokuwartalnego (nie później niż 30 dni po zakończeniu kwartału) przesyłania do Dumy Państwowej informacji o procesie rozwoju i szacowanym czasie przyjęcia ustawowych aktów prawnych, których opracowanie i przyjęcie przewidują ustawy federalne (art. 6 ust. 2 ustawy o kontroli parlamentarnej). Kwestie te mogą być także przedmiotem rozważania podczas tzw. godziny rządowej (art. 143.2 ust. 2 regulaminu).

W zakresie funkcji kontrolnej Duma Państwowa korzysta z całej palety uprawnień.⁴⁵ Na posiedzeniach plenarnych lub w ramach komisji wysłuchuje informacji przedstawicieli rządu federalnego oraz innych urzędników federalnych, organizuje wysłuchania parlamentarne, a także jako izba może składać tzw. interpelacje parlamentarne do premiera rządu rosyjskiego, pozostałych członków rządu, ale także do szeregu innych instytucji.⁴⁶ Funkcję kontrolną izby realizują również komisje (np. poprzez prawo do żądania informacji) oraz indywidualnie deputowani (np. poprzez interpelacje). Zasada federalizmu nie wpływa również i na te instrumenty kontrolne.

Jednym z nielicznych przykładów współdziałania obu izb jest instytucja komisji śledczej, tworzonej przez obie izby w oparciu o zasadę parytetu członków. Sposób tworzenia, zadania i kompetencje tej komisji określa ustawa z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie śledztwa parlamentarnego Zgromadzenia Federalnego Federacji

sko audytora Izby Obrachunkowej (art. 9 ust. 5 ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej). Przewodniczącego Izby Obrachunkowej powołuje prezydent Federacji Rosyjskiej na wniosek Dumy Państwowej (art. 7 ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej), a wiceprzewodniczącą prezydent Federacji Rosyjskiej na wniosek Rady Federacji (art. 8 ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej).

44 Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации от 30 grudnia 2008 г., (N 7-ФКЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102126852&rdk=&backlink=1> [dostęp 1.10.2018].

45 Zakres uprawnień Dumy Państwowej wylicza art. 5 ustawy o kontroli parlamentarnej.

46 Wylicza je art. 47 ust. 1 regulaminu.

Rosyjskiej.⁴⁷ Inicjatywa w sprawie wszczęcia śledztwa parlamentarnego może należeć albo do 1/5 deputowanych Dumy Państwowej, albo do 1/5 członków Rady Federacji. Po podjęciu przez jedną izbę decyzji o wszczęciu śledztwa parlamentarnego i powołaniu komisji zgodę w ciągu 15 dni musi wyrazić druga izba. Decyzje w tej sprawie podejmowane są większością ogólnej liczby członków izby (art. 8-10 ustawy w sprawie śledztwa parlamentarnego Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej). Członkowie obu izb mają w ramach komisji równe prawa, pracami kieruje dwóch współprzewodniczących, którzy mają równy status, a komisja podejmuje swoje decyzje w głosowaniach, w których głosy liczy się bez podziału na deputowanych Dumy Państwowej i na członków Rady Federacji (art. 19 ustawy w sprawie śledztwa parlamentarnego Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej).

6. Szwajcaria

Podstawą konstytucyjną funkcji kontrolnej szwajcarskiego parlamentu jest art. 169 ust. 1, zgodnie z którym Zgromadzenie Federalne wykonuje zwierzchni nadzór nad Radą Federalną, administracją federalną, sądami federalnymi i innymi podmiotami, którym powierzono realizację zadań federacji. Z punktu widzenia funkcji Rady Narodowej i zasady federalizmu fundamentalnym skutkiem tego przepisu jest powierzenie tego zadania całemu Zgromadzeniu Federalnemu, a nie tylko izbie pierwszej. Z przyjętego w Szwajcarii systemu rządów wynika szerokie instrumentarium uprawnień pozwalających Zgromadzeniu Federalnemu realizować konstytucyjne zadanie „zwierzchniego nadzoru.” Już na wstępie należy jednak zaznaczyć, że pojęcie to nie oznacza możliwości władczej ingerencji w działalność nadzorowanych podmiotów i np. zmiany ich decyzji (patrz art. 26 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Nie wyklucza to jednak ograniczonego wpływu na ich działalność, co może nawet być określane jako funkcja kierowniczo-inspiracyjna szwajcarskiego parlamentu. Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym w art. 26 ust. 3 wylicza kryteria sprawowania zwierzchniego nadzoru. Są to kryteria: legalności, systematyczności, celowości, efektywności oraz gospodarności.

Zgromadzenie Federalne sprawuje funkcję kontrolną za pomocą uprawnień przysługujących parlamentowi in pleno poszczególnym izbom, komisjom obu izb oraz poszczególnym deputowanym. Z uprawnieniami tymi korespondują rozmaite obowiązki, które zostały nałożone na podmioty wyliczone w art. 169 ust. 1 konstytucji. Realizacji konstytucyjnie zarysowanej funkcji kontrolnej służą przepisy ustawy o Zgromadzeniu Federalnym, a także istotne z punktu widzenia przedmiotu badawczego przepisy regulaminu Rady Narodowej.

47 Федеральный Закон о парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2005 г., (N 196-ФЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102165151&backlink=1&&nd=102104061> [dostęp 1.10.2018].

Jedną z ważniejszych sfer zwierzchniego nadzoru Zgromadzenia Federalnego nad Radą Federalną są sprawy budżetowe (ustawa o Zgromadzeniu Federalnym precyzuje w art. 26 ust. 2, iż zwierzchni nadzór odnosi się również do spraw budżetowych). Rząd federalny projektując budżet, a następnie zapewniając jego wykonanie (art. 183 ust. 2 konstytucji), ponosi za to odpowiedzialność. Kluczowe w tym zakresie jest sprawozdanie rachunkowe. W celu rozliczenia wykonania budżetu konstytucja w art. 183 ust. 1 *in fine* zobowiązuje Radę Federalną do przedłożenia takiego sprawozdania. Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym w art. 142 ust. 1c precyzuje, że sprawozdanie to Rada Federalna powinna składać corocznie i nie później niż dwa miesiące przed rozpoczęciem sesji, na której będzie ono rozpatrywane. Również w tym przypadku w proces kwitowania gospodarki finansowej rządu federalnego zaangażowane są obie izby, jako że zgodnie z art. 167 ust. 1 *in fine* konstytucji oraz art. 25 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym jest to kompetencją Zgromadzenia Federalnego, które podejmuje decyzję w tej sprawie w formie uchwały federalnej niepodlegającej referendum (czyli zwykłej uchwały federalnej – art. 25 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Zatwierdzanie sprawozdania rachunkowego jest szwajcarską wersją udzielania absolutorium,⁴⁸ przy czym ani konstytucja, ani żadna inna ustawa nie wiąże żadnych formalnych skutków z ewentualnym niezatwierdzeniem tego sprawozdania przez którąkolwiek z izb.

Warto przy tym zauważyć, że w obu izbach działają Komisje Finansów, które w imieniu danej izby realizują kompetencje kontrolne w zakresie spraw budżetowych, co przejawia się m.in. w przygotowywaniu dla danej izby sprawozdań i propozycji prezentowanych następnie na posiedzeniach plenarnych (art. 50 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). W zakresie nadzoru nad finansami publicznymi działa ponadto organ wspólny obu izb, którym jest powoływana przez Komisję Finansów Delegacja Finansowa, której podstawą prawną działania jest art. 51 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym. Obie komisje finansów powołują po trzech jej członków oraz po trzech stałych zastępców, a organ ten podejmuje swoje rozstrzygnięcia zwykłą większością oddanych głosów zastępców. Zadaniem Delegacji Finansowej jest szczegółowe badanie oraz nadzór nad wszystkimi sprawami budżetowymi, przy czym współpracuje ona z Szwajcarskim Federalnym Urzędem Audytu (zob. niżej). Przygotowuje ona sprawozdania oraz propozycje dla obu komisji finansów.

Obowiązek sprawozdawczy Rady Federalnej, rozważany na płaszczyźnie funkcji kontrolnej parlamentu, nie ogranicza się wyłącznie do kwestii finansów publicznych. W myśl art. 187 ust. 1 lit. b) konstytucji Rada Federalna ma bowiem obowiązek przedkładania parlamentowi regularnych sprawozdań ze swojej działalności oraz o stanie państwa. Znajduje to swoje rozwinięcie w ustawie o Zgromadzeniu Fede-

48 Nie traktuje tego mechanizmu jako analogii do absolutorium P. Sarnecki, który argumentuje, że byłoby to nie-
trafne ze względu na fakt, że niezatwierdzenie takiego sprawozdania nie skutkuje ustąpieniem rządu. P. Sar-
necki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 321.

ralnym, która nakłada na Radę Federalną obowiązek przygotowywania i przedstawiania parlamentowi wskazanych tam planów. Rada Federalna przedstawia korespondujący z konstytucyjnie wymaganym sprawozdaniem z działalności plan celów do zrealizowania w danym roku, który musi być skoordynowany z kolejnym dokumentem – planem legislacyjnym na dany rok (art. 144 ust. 1 oraz art. 146 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Podobnie jak w przypadku sprawozdania rachunkowego również sprawozdanie z działalności musi być przesłane do obu izb, nie później niż dwa miesiące przed rozpoczęciem sesji, na której będzie ono rozpatrywane (art. 144 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Jest ono prezentowane przez prezydenta Konfederacji, a Zgromadzenie Federalne zatwierdza to sprawozdanie w formie uchwały federalnej niepodlegającej referendum (art. 145 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Poza planami i sprawozdaniami wymaganymi przez określone przepisy Rada Federalna może celem informacji lub poddania pod rozagę przedstawiać inne plany i sprawozdania w sprawach, które uznaje za istotne (art. 148 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

Częścią funkcji kontrolnej szwajcarskiego parlamentu jest ewaluacja skuteczności środków federalnych. O ile sama instytucja ewaluacji w Szwajcarii nie ma zbyt długiej tradycji w porównaniu z innymi państwami rozwiniętymi, to jednak warto zwrócić uwagę, że Szwajcaria jest pierwszym państwem na świecie, które wprowadziło klauzulę ewaluacji na poziomie konstytucyjnym.⁴⁹ W myśl art. 170 konstytucji. Zgromadzenie Federalne w zakresie kontroli środków podejmowanych przez Federację powinno brać pod uwagę kryterium ich skuteczności. Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym precyzuje, że powołane organy parlamentu (czyli komisje) powinny zadbać o ewaluację⁵⁰ Konfederacji pod względem efektywności, poprzez żądanie od Rady Federalnej dokonania oceny skuteczności podejmowanych działań, badanie tak sporządzonych ocen, a wreszcie poprzez samodzielne dokonywanie takich ocen (art. 27 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Stosowne klauzule ewaluacyjne pojawiają się w około 90 różnego rodzaju aktach prawnych, nakładając na wskazane tam podmioty obowiązki ewaluacji, czyli sporządzanie ocen efektywności ich działania.⁵¹ Przedmiotowy mechanizm oceny efektywności polega w praktyce najczęściej na okresowym sporządzaniu analiz przez poddane temu mechanizmowi instytucje. Ma on generalnie służyć określeniu efektywności środków podejmowanych przez federację w celu wdrażania prawa federalnego oraz różnego rodzaju programów federalnych oraz ustaleniu, czy podjęte w tym celu działania zapewniły spodziewane efekty. Zadaniem Zgromadzenia Federalnego jest więc nadzór nad wy-

49 K. Stolyarenko, National evaluation policy in Switzerland, „Parliamentary Forum for Development Evaluation” 2014, dostępny na: <http://www.pfde.net/images/pdf/cs7s.pdf> [dostęp 1.11.2018], s. 3.

50 Termin „ewaluacja” w Szwajcarii jest rozumiany jako systematyczna i obiektywna ocena trwających lub zamkniętych projektów, programów i polityk w zakresie ich koncepcji, realizacji i skutków. Szerzej o tym zob. Evaluation Policy, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), Berno 2013, s. 12-14.

51 K. Stolyarenko, National evaluation..., s. 6.

wiązywaniem się różnego rodzaju określonych prawem podmiotów z obowiązków dokonywania tego rodzaju ewaluacji.

Szwajcarski parlament realizuje zadanie nadzoru nad ewaluacją poprzez obecne w obu izbach komisje kontroli, które wykorzystują do tego utworzoną w 1991 r., wyspecjalizowaną instytucję – Parlamentarną Kontrolę Administracji. Podstawą prawną jej działania są przepisy ustawy o Zgromadzeniu Federalnym (art. 67 i 153) oraz rozporządzenia Zgromadzenia Federalnego w sprawie ustawy o Parlamencie i administracji Parlamentu (art. 10),⁵² które zapewniają jej ekstensywne prawo do informacji, umożliwiając dostęp do wszelkich instytucji administracji federalnej i informacji, które są jej potrzebne. Parlamentarna Kontrola Administracji sporządza stosowne ewaluacje, które następnie prezentuje w komisjach obu izb. Są one następnie wykorzystywane w zakresie działań rekomendowanych przez komisje obu izb, a także przy okazji zmian w prawie.

Drugim organem odpowiedzialnym m.in. za ewaluację jest Szwajcarski Federalny Urząd Audytu, który jest naczelnym organem kontroli finansowej federacji, działającym na podstawie ustawy federalnej o Szwajcarskim Federalnym Urzędzie Audytu.⁵³ Wspiera on Zgromadzenie Federalne w zakresie finansów publicznych oraz w zakresie zwierzchniego nadzoru nad administracją federalną oraz administracją wymiaru sprawiedliwości, a także Radę Federalną w wykonywaniu nadzoru nad administracją federalną (art. 1 ust. 1 ustawy federalnej o Szwajcarskim Federalnym Urzędzie Audytu). Jest organem niezależnym i autonomicznym, w zakresie audytu związanym wyłącznie konstytucją i ustawami. Co prawda urząd ten instytucjonalnie jest związany z Ministerstwem Finansów, ale nie podlega jego kierownictwu, a szczególnie istotne z punktu widzenia jego niezależności jest uchwalanie jego budżetu przez Zgromadzenie Federalne (art. 142 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).⁵⁴

Jedną ze sfer zwierzchniego nadzoru, która została wyodrębniona na poziomie konstytucyjnym oraz ustawowym, jest polityka międzynarodowa. Również w tym przypadku nadzór został powierzony Zgromadzeniu Federalnemu, które realizuje to zadania przede wszystkim za pośrednictwem komisji właściwych w sprawach zagranicznych, które działają w obu izbach. Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym nakłada na te komisje i na Radę Federalną zobowiązanie wzajemnych regularnych

52 Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV) z 3 października 2003 r. (AS 2003, s.3605), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20031220/index.html> [dostęp 19.10.2018].

53 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) z 28 czerwca 1967 r. (AS 1967, s. 1505), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19670112/index.html> [dostęp 9.05.2018].

54 Budżet Szwajcarskiego Federalnego Urzędu Audytu jest, podobnie jak np. budżet Zgromadzenia Federalnego, przygotowywany przez Zgromadzenie Federalne, a następnie włączany przez Radę Federalną, bez żadnych poprawek, do projektu budżetu federalnego.

kontaktów służących wymianie stanowisk (art. 152 ust.1). Ponadto Rada Federalna jest zobowiązana do przedstawiania prezydentowi obu izb oraz komisjom właściwym w sprawach zagranicznych regularnych i wyczerpujących informacji w ważnych kwestiach z zakresu polityki zagranicznej (art.152 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Rada Federalna powinna także konsultować się z komisjami właściwymi w sprawach zagranicznych w przypadku ważnych zamierzeń w kwestiach polityki międzynarodowej, planowanych zmianach w ilości placówek dyplomatycznych, ważnych rokowaniach międzynarodowych, jak też i w przypadku umów międzynarodowych które wymagają zatwierdzenia przez Zgromadzenie Federalne. W tym ostatnim przypadku, jeżeli komisje wypowiedzą się negatywnie w sprawie takiej umowy, skutkuje to obowiązkiem wycofania się rządu federalnego z procesu wiązania się Szwajcarii taką umową międzynarodową (art.152 ust. 3 i 3b ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).⁵⁵ Komisje te, a także inne właściwe w określonych kwestiach z zakresu polityki zagranicznej, mogą także z własnej inicjatywy żądać informacji oraz konsultacji z Radą Federalną (art.152 ust. 5 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Poza zobowiązaniami względem komisji ustawa o Zgromadzeniu Federalnym (art. 148 ust.3) nakłada na Radę Federalną obowiązek regularnego przedstawiania Zgromadzeniu Federalnemu sprawozdań na temat polityki zagranicznej Szwajcarii.

Nadzór nad polityką zagraniczną wykazuje ścisły związek z uprawnieniami, które przysługują parlamentowi w ramach funkcji współkształtowania polityki zagranicznej. Jako przykład może posłużyć zobowiązanie Rady Federalnej do przedstawiania umów międzynarodowych do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Federalne (art. art. 184 ust. 2 konstytucji oraz art.24 ust. 2 i 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym), które może być postrzegane zarówno jako element funkcji kontrolnej, jak i możliwej do wyodrębnienia funkcji współkształtowania polityki zagranicznej.

Kolejnym przejawem koncepcji bikameralizmu równorzędnego jest równe zaangażowanie w proces sprawowania kontroli parlamentarnej komisji obu izb. Konstytucyjną podstawą działalności komisji parlamentarnych na tym polu jest art. 153 ust. 4, w myśl którego komisje parlamentarne, w celu wypełniania swoich zadań, mają prawo do informacji, prawo do dostępu do dokumentów oraz prawo do prowadzenia śledztw. Szczegółowy zakres tych uprawnień został dookreślony ustawami, w tym przede wszystkim ustawą o Zgromadzeniu Federalnym (zob. art. 150 – 158 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Zgodnie z tą ustawą pierwszoplanową rolę odgrywają komisje nadzorujące (komisje kontroli). Są to komisje o charakterze stałym, powoływane w obu izbach. Warto przy tym uwzględnić, że przewodniczący tych komisji w obu izbach nie mogą należeć do tej samej frakcji parlamentarnej

55 W nagłych przypadkach Rada Federalna może zadośćuczynić zobowiązaniu konsultacji z komisjami poprzez konsultacje z przewodniczącymi tych komisji, którzy niezwłocznie informują o tym komisje (art.152 ust. 4 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

(art. 43 ust. 2^{bis} ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Z analizy przepisów ustawy wynika, że odnosząc się do tych komisji, ustawodawca posługuje się liczbą mnogą, a więc każdorazowo odnosi się jednocześnie do komisji kontroli działającej w Radzie Narodowej, jak i komisji kontroli działającej w Radzie Kantonów. Zadaniem obu komisji kontroli jest realizacja zwierzchniego nadzoru w imieniu Zgromadzenia Federalnego (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 26 ust. 1, 3-4 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). W swojej działalności powinny koncentrować się na kryteriach legalności, celowości oraz efektywności.

Dobitnym wyrazem współdziałania Rady Narodowej z Radą Kantonów w zakresie funkcji kontrolnej jest powoływana przez komisje kontroli obu izb wspólna dla obu izb parlamentu Delegacja Kontroli. Obie komisje kontroli wyznaczają do tego gremium po trzech członków ze swego składu, a sama Delegacja Kontroli podejmuje swoje rozstrzygnięcia zwykłą większością oddanych głosów. Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym (art. 53) powierza Delegacji Kontroli zadania nadzoru w zakresie bezpieczeństwa państwa, służb specjalnych oraz innej działalności państwa, która ze względu na interes państwa musi zostać utajniona. Komisje kontroli mogą powierzać Delegacji Kontroli zadania nadzoru również w innych określonych zakresach. Efektem pracy tego ciała są przedstawiane komisjom kontroli sprawozdania oraz wnioski. Natomiast komisje kontroli, a także komisje finansów, raz do roku, przedstawiają w izbach ogólne sprawozdanie ze swojej działalności.

Szczególne znaczenie w realizacji funkcji kontrolnej Zgromadzenia Federalnego odgrywa parlamentarna komisja śledcza, powoływana w ważnych sprawach, które wymagają śledztwa, na podstawie art. 163 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym. Jest to komisja wspólna obu izb, której zadaniem jest śledztwo w zakresie okoliczności jakiegoś zdarzenia lub uzyskanie dodatkowych informacji w określonej sprawie. Jest powoływana przez Zgromadzenie Federalne, po zasięgnięciu opinii Rady Federalnej, w formie zwykłej uchwały federalnej. W jej skład wchodzi taka sama liczba członków z obu izb, powoływanych przy uwzględnieniu liczebności frakcji parlamentarnych oraz reprezentacji różnych grup językowych oraz kantonów (art. 164 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Innym przykładem wpływu zasady federalizmu, w tym przypadku dotyczącego funkcjonowania komisji śledczej, jest zobowiązanie nie tylko władz federalnych, ale również kantonalnych, do współpracy z komisją śledczą (art. 165 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Katalog uprawnień parlamentarnej komisji śledczej, poza uprawnieniami przysługującymi komisjom i przedstawicielom komisji nadzorujących, zawiera uprawnienia zawarte w art. 42-48 oraz art. 51-54 ustawy federalnej z dnia 4 grudnia 1947 r. o federalnym postępowaniu cywilnym,⁵⁶ które mają służyć zbieraniu materiału dowodowe-

56 Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess z 4 grudnia 1947 r. (AS 1948, s.485), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19470259/index.html> [dostęp 9.08.2018].

go. Efektem pracy parlamentarnej komisji śledczej jest sprawozdanie przedstawiane obu izbom Zgromadzenia Federalnego.

Również w zakresie kontroli sprawowanej indywidualnie uprawnienia przysługują członkom obu izb. Konstytucja i ustawa o Zgromadzeniu Federalnym niemal nie różnicują w tym zakresie statusu członków Rady Narodowej i Rady Kantonów. Przysługują im w takim samym zakresie prawo do informacji (art. 7 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym),⁵⁷ prawo do składania interpelacji oraz zapytań skierowanych do Rady Federalnej (art. 125 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).⁵⁸ Nielicznym wyjątkiem w zakresie uprawnień przysługujących członkom Zgromadzenia Federalnego jest mechanizm „godziny pytań”, który występuje wyłącznie w Radzie Narodowej. W tym czasie deputowani Rady Narodowej mogą zadawać pytania w sprawach bieżących. Godzina pytań jest przeprowadzana na początku drugiego oraz trzeciego tygodnia każdej sesji parlamentarnej i trwa nie dłużej niż 90 minut. Pytania w sprawach bieżących muszą być sformułowane na piśmie, w zwięzłej formie, bez wskazania powodów, dla których są stawiane i nie później niż do końca porannego posiedzenia, które odbywa się w środę w tygodniu poprzedzającym godzinę pytań. Krótkiej odpowiedzi na posiedzeniu udziela przedstawiciel Rady Federalnej, o ile pytający jest obecny (art. 31 regulaminu).

Rozważana na płaszczyźnie zasady federalizmu funkcja kontrolna szwajcarskiego parlamentu charakteryzuje się przede wszystkim zaangażowaniem obu izb. Jest więc sprawowana nie tylko w imieniu narodu przez Radę Narodową, ale również w imieniu kantonów przez Radę Kantonów. Szwajcarska Rada Narodowa, zgodnie z koncepcją dwuizbowości równorzędnej, musi współdzielić kompetencje w ramach „zwierzchniego nadzoru”. Różnice w tym zakresie, takie jak wspomniana wyżej „godzina pytań”, są wyjątkami. Na szczególną uwagę zasługuje również to, że pomimo niezwykle rozbudowanego instrumentarium środków kontrolnych Rada Narodowa nie dysponuje możliwością uchwalenia wobec rządu federalnego wotum nieufności. Szwajcarski system polityczny nie zna tego mechanizmu i pomimo dominującej pozycji ustrojowej Zgromadzenia Federalnego nie ma ono możliwości odwołania Rady Federalnej.

57 Wyłączenia przewiduje art. 7 ust.2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym. Dotyczy to np. informacji tajnych ze względu na bezpieczeństwo państwa lub poufnych ze względu na ochronę prywatności.

58 Zarówno interpelacja, jak i zapytanie polegają na żądaniu od Rady Federalnej przedstawienia informacji w sprawach o charakterze federalnym. Rząd musi się z tego wywiązać na kolejnej sesji parlamentarnej. Różnica polega na tym, że rozpatrzenie odpowiedzi na interpelację może wiązać się z przeprowadzeniem debaty w danej izbie. W przypadku zapytań nie przeprowadza się debaty, a sprawa jest załatwiana w formie odpowiedzi przekazywanej autorowi zapytania (art. 125 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

7. Uwagi podsumowujące

Powyższe rozważania pozwalają na próbę sformułowania odpowiedzi na postawione we wprowadzeniu pytanie o wpływ zasady federalizmu na ukształtowanie funkcji kontrolnej w analizowanych federacjach. O ile we wszystkich federacjach izby pierwsze dysponują korespondującym z systemami rządów instrumentarium w zakresie funkcji kontrolnej, to dostrzegalne są różnice w zakresie wpływu zasady federalizmu na te mechanizmy.

W systemie austriackim wpływ zasady federalizmu na sprawowanie funkcji kontrolnej przez Radę Narodową jest niemal niezauważalny. Wynika to generalnie z przyjęcia założenia, że z uprawnień kontrolnych wobec rządu mogą korzystać obie izby, w związku z czym krajom związkowym umożliwiono aktywny udział w sprawowaniu kontroli nad rządem federalnym za pośrednictwem Rady Federalnej. Należy jednak zauważyć, że zakres możliwych instrumentów kontrolnych przysługujących austriackiej izbie drugiej jest nieco węższy, co przejawia się przede wszystkim tym, że nie może ona korzystać z takich mechanizmów jak wotum nieufności, komisja śledcza czy Trybunał Obrachunkowy.

Również w Belgii funkcja kontrolna Izby Reprezentantów nie pozostaje pod wpływem federalnej struktury państwa. Izba ta zdecydowanie dominuje w zakresie mechanizmów kontroli administracji federalnej, choć warte zasygnalizowania jest uprawnienie Senatu, które wprowadzono w 2014 roku, odbierając Senatowi prawo powoływania komisji śledczych. Nowe uprawnienie o charakterze informacyjno-perswazyjnym polega na tym, że izba ta może zdecydować o sporządzeniu sprawozdania w sprawach, które wpływają na kompetencje wspólnot lub regionów.

W Niemczech najpoważniejszym mechanizmem, za pośrednictwem którego federalna struktura państwa wpływa na realizowanie funkcji kontrolnej przez Bundestag, jest możliwość brania udziału przez członków Bundesratu w posiedzeniach plenarnych Bundestagu oraz jego komisji. Dotyczy to również realizacji przez izbę pierwszą uprawnień kontrolnych, co nabiera szczególnego znaczenia w kontekście tego, że członkowie Bundesratu mają konstytucyjne zagwarantowane prawo do wysłuchania w takim momencie, w jakim o to zawnioskują.

W przypadku Rosji wpływ federalnej struktury państwa na kształt instrumentów prawnych składających się na funkcję kontrolną Dumy Państwowej jest ograniczony. Kontrola parlamentarna jest realizowana bowiem przez obie izby, a Rada Federacji jest również podmiotem wyposażonym w instrumenty kontroli wobec rządu, z których może korzystać niezależnie. Zasada federalizmu wpływa więc na przyjętą koncepcję kontroli parlamentarnej, współdzielonej przez obie izby. Wpływ na realizację kompetencji w tym zakresie, jakie zostały powierzone Dumie Państwowej, znajduje swoje odzwierciedlenie w kwestiach wspólnego z Radą Federacji powoły-

wania komisji śledczej oraz wspólnego kształtowania składu Izby Obrachunkowej, której zadaniem jest sprawowanie kontroli nad wykonaniem budżetu federalnego. W zakresie kontroli z wykonania budżetu szereg decyzji podejmowanych jest przez obie izby.

Podstawą konstytucyjną funkcji kontrolnej szwajcarskiego parlamentu jest przyznane mu w art. 169 ust. 1 prawo zwierzchniego nadzoru. Z punktu widzenia funkcji Rady Narodowej i zasady federalizmu fundamentalnym skutkiem tego przepisu jest powierzenie tego zadania całemu Zgromadzeniu Federalnemu, a nie tylko izbie pierwszej. W rezultacie obie izby są wyposażone w instrumenty pozwalające niezależnie od siebie realizować konstytucyjne zadanie „zwierzchniego nadzoru,” ale także w znaczącym stopniu występują środki kontroli wymagające współpracy obu izb w ramach Zgromadzenia Federalnego, co powoduje istotny wpływ federalnej struktury państwa na pozycję ustrojową Rady Narodowej w zakresie funkcji kontrolnej, wywierany za pośrednictwem współtworzącej Zgromadzenie Federalne Rady Kantonów. Jako Zgromadzenie Narodowe izby zatwierdzają sprawozdanie rachunkowe i inne sprawozdania Rady Federalnej (w zakresie nadzoru nad finansami publicznymi działa wspólna Delegacja Finansowa), wykonują zadania z zakresu tzw. kontroli ewaluacyjnej, realizują nadzór w zakresie polityki międzynarodowej, w szczególności w przypadku umów międzynarodowych, które wymagają zatwierdzenia przez Zgromadzenie Federalne oraz powołują parlamentarną komisję śledczą. Spektakularnym wyrazem współdziałania Rady Narodowej z Radą Kantonów w zakresie funkcji kontrolnej jest powoływana przez komisje kontroli obu izb wspólna dla obu izb parlamentu Delegacja Kontroli.

Przedstawione konkluzje pozwalają zatem na sformułowanie tezy, że funkcja kontrolna realizowana jest generalnie przez izby pierwsze, na co zasada federalizmu ma dość ograniczony wpływ. Wynika to raczej z przyjętej koncepcji powierzenia izbom drugim autonomicznych kompetencji kontrolnych, co pozwala w tej formie na zabezpieczenie interesów podmiotów federalnych, choć dzieje się to w poszczególnych federacjach w różnym i zwykle jednak w umiarkowanie ograniczonym, w porównaniu z kompetencjami izb pierwszych, zakresie. Wyjątkiem pozostaje Szwajcaria, w której koncepcja bikameralizmu równorzędnego spowodowała znaczące zaangażowanie podmiotów federalnych, które za pośrednictwem Rady Kantonów realizują funkcję kontrolną parlamentu w ramach Zgromadzenia Narodowego.

PRZEJAWY ZASADY FEDERALIZMU W ZAKRESIE FUNKCJI KREACYJNEJ IZB PIERWSZYCH

1. Wprowadzenie

Celem eksploracji funkcji kreacyjnej izb pierwszych w państwach federalnych dokonywanej na płaszczyźnie zasady federalizmu jest ustalenie, na ile podmioty federalne partycypują w procesie decyzyjnym w tym zakresie oraz odpowiedź na pytanie, czy struktura terytorialna ma jakikolwiek wpływ na rozstrzygnięcia w tym obszarze władzy publicznej, implikując np. zachowanie określonych normatywnie lub zwyczajowo parytetów terytorialnych. Materia stała się tym samym naturalnym uzupełnieniem treści wynikających z rozważań poczynionych na płaszczyźnie funkcji ustrojodawczej, ustawodawczej i kontrolnej. Obsada personalna instytucji publicznych jest bowiem oczywistą konsekwencją ich utworzenia na drodze normatywnej (funkcja ustrojodawcza/ustawodawcza) oraz polem wyznaczającym zakres zainteresowania personalnego parlamentarnych działań kontrolnych (funkcja kontrolna).

Ujęcie funkcji kreacyjnej w niniejszym rozdziale zostało ograniczone do wymiaru obsady personalnej konstytucyjnych organów władzy publicznej, w którym udział biorą badane izby pierwsze. W nauce prawa konstytucyjnego obecne jest również stanowisko zakładające szersze rozumienie funkcji kreacyjnej, uwzględniające również tworzenie norm prawnych regulujących tworzenie organów władzy publicznej, ustalanie zakresu ich działania, organizację i funkcjonowanie, a także sposób powoływania osób mających pełnić określone funkcje w ramach tych organów. Jak pisze Bogusław Banaszak, można wówczas odróżnić dwa aspekty funkcji

kreacyjnej: instytucjonalny oraz personalny.¹ Nie negując takiego stanowiska, przyjęto jednak inne założenie w zakresie systematyki monografii, zgodnie z którym kwestie „kreacji instytucjonalnej” uznano za składową funkcji ustrojodawczej oraz ustawodawczej. Za taką optyką przeważał koncept metodologiczny, zakładający badanie konstytucyjnych organów władzy publicznej, a więc takich, które już zostały wykreowane mocą badanych ustaw zasadniczych. Możliwość tworzenia nowych instytucji władzy jest oczywiście rzeczywistością ustrojową współczesnych państw demokratycznych, autor uznał jednak, że jest to jedna z możliwych materii ustrojowych/ustawowych i jako taka powinna być przedstawiana w rozdziałach im poświęconych.

Perspektywa rozważań przeprowadzonych w tym rozdziale zakłada zbadanie funkcji kreacyjnej izb pierwszych realizowanej wobec organów konstytucyjnych, niezależnie od tego, czy treść tej funkcji jest przedmiotem konstytucyjnych ustaleń normatywnych, czy wynika z norm aktów niższej rangi. Stało się to więc uzasadnieniem sięgnięcia również do innych aktów normatywnych, którymi najczęściej były ustawy organiczne lub „zwykłe” ustawy.

2. Austria

Konstytucyjne uprawnienia austriackiej Rady Narodowej w zakresie funkcji kreacyjnej są dość ograniczone. Jako dość znamienne w tym zakresie można uznać rolę parlamentu w procedurze powoływania rządu. W myśl art. 70 ust. 1 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej kanclerz federalny jest powoływany przez prezydenta federalnego, a pozostali członkowie rządu federalnego są powoływani również przez głowę państwa, ale już na wniosek kanclerza federalnego. Ponadto do mianowania kanclerza federalnego oraz całego rządu federalnego wymagana jest kontrasygnata nowo powołanego kanclerza federalnego (art. 70 ust. 1 zd.3 konstytucji). Na przestrzeni ostatnich lat zmieniały się przepisy konstytucyjne dotyczące osób, które mogą być powoływane w skład rządu. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym członkowie rządu federalnego nie muszą być deputowanymi Rady Narodowej, jednak muszą mieć bierne prawo wyborcze w wyborach do tej izby. Formalnoprawne ujęcie procedury powoływania rządu wskazywałoby na kluczową rolę prezydenta federalnego oraz brak jakiegokolwiek wpływu Rady Narodowej na decyzje w tym zakresie.

Nie byłoby jednak możliwe jakiegokolwiek wykonywanie funkcji rządzenia przez rząd federalny wobec braku parlamentarnego zaplecza politycznego, umożliwiającego realizowanie określonego programu politycznego. Wobec tego praktyka ustrojowa ukształtowała zwyczaj, który polega na tym, że głowa państwa po stosownej

1 B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 446.

ocenie wyniku wyborczego oraz bieżącej sytuacji politycznej powierza, początkowo w sposób nieformalny, misję utworzenia rządu przedstawicielowi partii politycznej, która zapewni większość parlamentarną pozwalającą na stabilne rządzenie państwem. Dopiero następnie dokonuje formalnej nominacji w trybie art. 70 konstytucji. Austriacki porządek konstytucyjny nie przewiduje instytucji wotum zaufania, wobec czego rząd z chwilą zaprzysiężenia uzyskuje pełnię uprawnień. Z ukształtowaną w zakresie praktyki ustrojowej rolą Rady Narodowej koresponduje jednak przewidziany w art. 70 ust. 3 konstytucji mechanizm „przedstawienia” nowego rządu federalnego. W tym celu, w przypadku powołania rządu w czasie, gdy Rada Narodowa nie obraduje, prezydent federalny zwołuje Radę w celu przedstawienia nowego rządu federalnego na nadzwyczajną sesję, tak aby zebrała się ona w ciągu tygodnia. Ocena procesu powoływania austriackiego rządu federalnego w kontekście zasady federalizmu pozwala jednak na spostrzeżenie, że o ile relatywnie stabilny system partyjny pozwala na dość szybkie powoływanie stabilnych rządów,² to rozstrzygnięcia determinowane są właściwie wyłącznie układem sił politycznych w ramach izby pierwszej parlamentu. Zarówno uwarunkowania konstytucyjne, jak i praktyka ustrojowa nie dostarczają argumentów na rzecz wpływu zasady federalizmu na proces formowania rządu federalnego.

Za jeden ze śladowych przejawów pośredniego udziału krajów związkowych w zakresie funkcji kreacyjnej Rady Narodowej można uznać uprawnienia izby dotyczące urzędu prezydenta federalnego, a w szczególności procedurę usunięcia go z urzędu, która koresponduje z trybem wyboru austriackiej głowy państwa. Zgodnie z art. 60 konstytucji elekcja prezydenta federalnego dokonywana jest w formule wyborów powszechnych, a rola Rady Narodowej sprowadza się do zebrania się wraz z Radą Federalną w formie Zgromadzenia Federalnego na wspólnym jawnym posiedzeniu w siedzibie Rady Narodowej dla zaprzysiężenia wybranej głowy państwa (art. 38 konstytucji). Bezpośrednia legitymacja demokratyczna udzielona przez suwerena uzasadnia więc kształt postanowień konstytucyjnych regulujących formę usunięcia z urzędu.³ Może to nastąpić w drodze głosowania powszechnego przeprowadzanego na żądanie Zgromadzenia Federalnego, które jest zwoływane wyjątkowo przez kanclerza federalnego, na podstawie wniosku uchwalonego przez Radę Narodową większością dwóch trzecich oddanych głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków izby (art. 60 ust. 6 zd. 2 i 3 konstytucji oraz § 82 ust. 6 regulaminu).⁴ Następstwem głosowania powszechnego jest albo usunięcie prezydenta federalnego z urzędu, albo potwierdzenie jego mandatu, jako że odrzucenie

2 R. Klepka, *Parlament w państwie...*, s. 227-228.

3 O odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, egzekwowanej przed Trybunałem Konstytucyjnym zob. S. Grabowska, *Analiza austriackich regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3, s. 141 i nast.; M. Jabłoński, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Austrii*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010.

4 Uchwała taka stanowi przeszkodę dla dalszego wykonywania urzędu przez prezydenta federalnego.

w głosowaniu powszechnym wniosku o usunięcie prezydenta z urzędu oznacza ponowny jego wybór i jednocześnie skutkuje rozwiązaniem Rady Narodowej (art. 60 ust. 6 *in fine* konstytucji). Jedynym symptomem zasady federalizmu w tej procedurze jest oddanie rozstrzygnięcia w sprawie usunięcia głowy państwa pod głosowanie powszechne w ręce Zgromadzenia Federalnego, a więc pośrednie, poprzez członków Rady Federalnej, uwzględnienie przy tej decyzji stanowiska krajów związkowych.

Funkcja kreacyjna Rady Narodowej przejawia się ponadto w procedurach obsady personalnej kilku innych konstytucyjnych organów władzy publicznej. Izba pierwsza austriackiego parlamentu powołuje prezesa Trybunału Obrachunkowego na 12-letnią kadencję. Kandydaturę na stanowisko prezesa Trybunału Obrachunkowego zgłasza Komisja Główna (§ 29 ust. 1 i regulaminu w zw. z § 87 ust. 4 regulaminu). Rada Narodowa dokonuje wyboru w tajnym głosowaniu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej jednej trzeciej swoich członków (§ 82 ust. 1 regulaminu w zw. z § 87 ust. 2 regulaminu). Przed objęciem urzędu prezes Trybunału Obrachunkowego jest zaprzysięgany przez prezydenta federalnego (art. 122 ust. 4 konstytucji).⁵ Urzędników Trybunału Obrachunkowego mianuje prezydent federalny na wniosek i za kontrasygnatą prezesa Trybunału Obrachunkowego (art. 125 ust. 1 konstytucji). Trybunał Obrachunkowy podlega bezpośrednio Radzie Narodowej i działa jako organ kontroli finansowej Rady Narodowej. O ile w sensie ustrojowym Trybunał Obrachunkowy jest więc zawisły od izby niższej parlamentu, to oprócz tego, że podległość ta musi mieścić się w ramach ustawowych (art. 122 ust. 2 *in fine* konstytucji), to dostrzec należy również konstytucyjną gwarancję niezależności politycznej prezesa Trybunału Obrachunkowego wobec Rady Narodowej, jaką jest zakaz reelekcji. Zasada federalizmu nie znajduje więc żadnego odzwierciedlenia w procedurze obsady personalnej tego organu. W tym kontekście zależy także dostrzec konstytucyjne uwarunkowania tej instytucji, jako że austriacka ustawa zasadnicza, wskazując na podległość tego organu wyłącznie wobec Rady Narodowej, akcentuje jednocześnie jego niezależność wobec rządu federalnego, ale również wobec rządów krajowych (art. 122 ust. 2 konstytucji). Wynika to z tego, że zakresem kontroli Trybunału Obrachunkowego może być objęta również działalność organów krajów związkowych.⁶ W tym samym kontekście należy odczytywać konstytucyjną regulację zawartą w art. 122 ust. 5, w myśl której funkcji Prezesa Trybunału Obrachunkowego nie można łączyć z mandatem żadnego organu przedstawicielskiego, a więc również z mandatem parlamentu krajowego. Ponadto funkcji

5 Trybunał Obrachunkowy podlega bezpośrednio Radzie Narodowej i działa jako organ kontroli finansowej Rady Narodowej. O ile w sensie ustrojowym Trybunał Obrachunkowy jest więc zawisły od izby niższej parlamentu, to dostrzec należy również konstytucyjną gwarancję niezależności politycznej prezesa Trybunału Obrachunkowego wobec Rady Narodowej, jaką jest zakaz reelekcji.

6 Zob. także rozdział poświęcony funkcji kontrolnej.

tej nie może pełnić osoba, która w ostatnich 5 latach była członkiem rządu federalnego albo rządu krajowego.

Funkcja kreacyjna austriackiej Rady Narodowej artykułuje się również w ramach procedury kształtowania składu Trybunału Konstytucyjnego. Zważywszy na skład tego organu, który tworzą prezes, wiceprezes, 12 członków i 6 zastępców członków (art. 147 ust. 1 konstytucji), udział ten jest jednak dość ograniczony, jako że prezesa, wiceprezesa, 6 członków i 3 zastępców członków mianuje prezydent federalny na wniosek rządu federalnego.⁷ Uprawnienia parlamentu ograniczają się zatem do pozostałych 6 członków i 3 zastępców członków. Mianuje ich prezydent federalny na podstawie propozycji, w odniesieniu do 3 członków i 2 zastępców członków – Rady Narodowej, a w odniesieniu do 3 członków i 1 zastępcy członka – Rady Federalnej.⁸ W sytuacji zwolnienia się stanowiska sędziowskiego ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 12 maja 1953 r.⁹ w art. 1 ust. 2 przewiduje, że prezes Trybunału Konstytucyjnego zwraca się do podmiotu, który wnioskuje o powołanie określonego sędziego, który zwolnił urząd, o dokonanie nominacji uzupełniającej skład.

Podobnie jak w przypadku Trybunału Obrachunkowego, również w tym przypadku konstytucja zawiera ograniczenia dotyczące powoływania określonych kategorii osób w skład tego organu. Zgodnie z art. 147 ust. 4 konstytucji w skład tego organu nie mogą wchodzić członkowie rządu federalnego lub rządu krajowego oraz członkowie Parlamentu Europejskiego oraz organów przedstawicielskich, a więc Rady Narodowej, Rady Federalnej, a także parlamentu krajowego. Konstytucja zastrzega przy tym, że w odniesieniu do członków tych ciał przedstawicielskich, którzy wybrani zostali na określoną kadencję, niepołączalność trwa do zakończenia kadencji lub okresu pełnienia funkcji, także w przypadku przedterminowej rezygnacji z mandatu.¹⁰ Ponadto pełnienie tych funkcji w okresie ostatnich pięciu lat wyklucza powołanie na stanowisko prezesa lub wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 147 ust. 5 konstytucji).

Rada Narodowa zgłasza dziewięć kandydatur na członków Trybunału Konstytucyjnego oraz cztery kandydatury na zastępców członków Trybunału Konstytucyjnego. Rzadko spotykanym rozwiązaniem, które należy rozważać na płaszczyźnie zasady federalizmu, jest konstytucyjne wymaganie, aby trzej członkowie i dwaj zastępcy członków mieli miejsce stałego zamieszkania poza stolicą federacji (art. 147

7 Członkowie ci są mianowani spośród sędziów, urzędników administracji i uniwersyteckich profesorów nauk prawnych.

8 S.L. Frank, Art 147 B-VG, [w:] Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 17. Lieferung, B. Kneihls, G. Lienbacher (red.), Wiedeń 2016, s. 35 i nast.

9 Verfassungsgerichtshofgesetz (VfGG), z 12 maja 1953 r., BGBl. Nr. 85/1953, dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000245> [dostęp 12.01.2019].

10 Stosownie do art. 147 ust. 3 konstytucji prezes, wiceprezes, pozostali członkowie i zastępcy członków muszą mieć ukończone studia prawnicze lub studia z zakresu wiedzy o państwie i prawie oraz przez okres co najmniej 10 lat wykonywać zawód odpowiadający ich wykształceniu.

ust. 2 zd. 2 konstytucji). Intencją tej regulacji jest zagwarantowanie choćby niewielkiej reprezentacji w Trybunale Konstytucyjnym sędziów reprezentujących inne kraje związkowe. Praktyka potwierdza, że sędziowie austriackiego Trybunału Konstytucyjnego pochodzą z różnych krajów związkowych.¹¹

W realizacji uprawnień kreacyjnych Rady Narodowej w zakresie Trybunału Konstytucyjnego zasada federalizmu znajduje dość ograniczone odzwierciedlenie, przejawiające się wskazaniem dotyczącym powoływania lub zakazu powoływania określonych kategorii osób, które uwzględniają ustrój terytorialny państwa. Ponadto rola Rady Narodowej, sama w sobie dość ograniczona, powinna być analizowana w kontekście równoległych uprawnień Rady Federalnej w zakresie propozycji, którymi związany jest prezydent federalny. Biorąc pod uwagę sposób kształtowania składu austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, wypada przychylić się do wyrażanego w literaturze poglądu, że nie odzwierciedla on kluczowej roli tego sądu w relacjach pomiędzy poziomami władzy: federalnym i krajów związkowych. Zarówno w oryginalnym kształcie konstytucji, jak i tym bardziej we współczesnym, nie zachowano parytetu pomiędzy sędziami, jak i zastępcami sędziów, na których powoływanie decydujący w tym aspekcie wpływ mają federacja i kraje związkowe. Pomimo wspomnianej dyrektywy terytorialnej nie ma również żadnej gwarancji, by każdy z krajów związkowych był reprezentowany przynajmniej przez jednego sędziego.¹²

Innym austriackim organem konstytucyjnym, którego obsada personalna należy do zadań Rady Narodowej, jest Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (niem. Volksanwaltschaft, w polskiej literaturze często używane jest określenie Adwokatatura Ludowa¹³). Specyfiką tego urzędu w Austrii jest kolegalność, przejawiająca się w tym, że instytucją tą kieruje Rada Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich składająca się z trzech członków (rzeczników), z których każdy kolejno pełni funkcję przewodniczącego.¹⁴ Uchwały Rady, stosownie do art. 1 ust.1 ustawy o urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 sierpnia 1982 r.,¹⁵ podejmowane są kolegalnie, większością głosów.¹⁶ Wszystkich ombudsmenów powołuje autonomicznie Rada

11 Do takich wniosków prowadzi dokonany przez autora przegląd biogramów aktualnych oraz byłych sędziów.

12 S.G. Hinghofer-Szakay, *The Austrian Constitutional Court: Kelsen's Creation and Federalism's Contribution? „Fédéralisme Régionalisme” 2017, vol.17: Les juridictions constitutionnelles suprêmes dans les États fédéraux: créatures et créateurs de fédéralisme*, dostępny: <https://popups.uliege.be/443/1374-3864/index.php?id=1671> [dostęp 12.11.2018].

13 P. Sarnecki, *System konstytucyjny...*, s. 91-92.

14 Przewodniczenie zmienia się corocznie pomiędzy jej członkami w kolejności osób wskazanych przez najsilniejszą partię. Zmiana następuje pod koniec czerwca.

15 Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft (VolksanwG), BGBl. Nr. 433/1982, dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000732> [dostęp 12.01.2019].

16 Podjęcie uchwały przez Radę Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga obecności wszystkich członków. Uchwały zapadają większością głosów, chyba że przepisy rangi konstytucyjnej stanowią inaczej. Wstrzymanie jest niedozwolone.

Narodowa na sześćoletnią kadencję z zastrzeżeniem, że można być ponownie wybranym tylko jeden raz (art. 148 g ust. 1 konstytucji).

Rada Narodowa dokonuje wyboru spośród kandydatur przedstawionych przez Komisję Główną Rady Narodowej w formie łącznej propozycji (§ 29 ust. 1j regulaminu w zw. z § 87 ust. 4 regulaminu). Komisja Główna ustala tę propozycję w obecności co najmniej połowy swoich członków, przy czym trzy najsilniejsze partie w Radzie Narodowej mają prawo zamieścić w tej propozycji po jednej kandydaturze (art. 148 g ust. 2 konstytucji).¹⁷ Kandydaci na rzeczników powinni posiadać bierne prawo wyborcze do Rady Narodowej oraz wiedzę na temat organizacji i funkcjonowania administracji oraz w zakresie praw człowieka. Podczas pełnienia urzędu obowiązuje ich zasada *incompatibilitas* zakazująca wykonywanie innego zawodu, a w szczególności zakazująca łączyć ten urząd z mandatem przedstawicielskim oraz członkostwem w rządzie federalnym lub rządzie kraju związkowego. Nie mogą oni wykonywać żadnego innego zawodu (art. 148 g ust. 5 konstytucji). Zapropozowane kandydatury są głosowane na posiedzeniu Rady Narodowej, która dokonuje wyboru w tajnym głosowaniu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej jednej trzeciej swoich członków (§ 82 ust. 1 regulaminu w zw. z § 87 ust. 2 regulaminu). Przed objęciem urzędu są zaprzysięgani przez prezydenta federalnego.

W kontekście zasady federalizmu należy skonstatować, że powoływanie rzeczników jest dokonywane samodzielnie przez Radę Narodową, ale jednocześnie zauważyć, że stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich Rada Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich składa roczne sprawozdanie z jej działalności nie tylko Radzie Narodowej, ale również Radzie Federalnej. Ponadto może w każdej chwili przedstawić swoje stanowisko w określonej sprawie w obu izbach.¹⁸

3. Belgia

Konstytucyjne uprawnienia belgijskiej Izby Reprezentantów w zakresie funkcji kreacyjnej ograniczają się właściwie do procesu powoływania rządu federalnego, w skład którego wchodzi przewodniczący mu premier, ministrowie oraz sekretarze stanu.¹⁹ Należy przy tym zaznaczyć, że belgijski system konstytucyjny zna dwa po-

17 W przypadku równej liczby mandatów o prawie zgłoszenia kandydatury rozstrzyga łączna liczba głosów oddanych na dane partie w ostatnich wyborach do Rady Narodowej.

18 Szerzej na temat instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Austrii zob. m.in. H. Mayer, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar*, Wien 2007, s. 509 i n.; W. Berka, *Lehrbuch Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium*, Wien-New York 2008, s. 238-241.

19 O procesie powoływania rządu w Belgii szerzej zob. A. Pyrżyńska, „Król mówi – król słucha – król mediuje” – o sposobie kreacji rządu w krajach Beneluksu, [w:] *Polski model władzy wykonawczej na tle porównawczym*, A. Łabno (red.), Katowice 2015, s. 43-59.

jęcia: rządu federalnego oraz Rady Ministrów. W skład tej drugiej nie wchodzi sekretarze stanu, którzy pełnią funkcję zastępców ministrów, choć nie każdy minister ma swojego zastępcę (art. 104 konstytucji).²⁰ W rządzie Charlesa Michela (2014-2018),²¹ obok czternastu ministrów, co jest według art. 99 konstytucji, maksymalną dopuszczalną liczbą, funkcjonowało zaledwie czterech sekretarzy stanu (konstytucja nie zawiera w tym zakresie żadnego ograniczenia). Rozważając kreacyjną rolę Izby Reprezentantów w tym zakresie, należy mieć na uwadze, że procedura ta jest jedynie w ograniczonym stopniu regulowana przepisami stanowiącego prawa, a raczej bazuje na konwenansach konstytucyjnych.²² Jest też dość skomplikowana, szczególnie w niekorzystnych uwarunkowaniach politycznych, gdy nie ma jasno wykrystalizowanej większości parlamentarnej.²³

Proces formowania rządu rozpoczyna się wraz z rezygnacją ustępującego premiera składaną na ręce króla, co najczęściej ma miejsce w przypadku rezygnacji szefa rządu lub przeprowadzonych wyborów parlamentarnych. Król przeprowadza konsultacje z przewodniczącym Izby Reprezentantów, przewodniczącym Senatu, liderami partii reprezentowanych w parlamencie, a także wybitnymi przedstawicielami życia społeczno-gospodarczego państwa.²⁴

Następnie król może powołać informatora, którym zostaje zwykle doświadczony polityk, a którego zadaniem jest zbadanie różnych możliwości utworzenia większości zdolnej do poparcia nowego rządu, a następnie sprawozdanie z tych działań przedłożone królowi oraz rekomendowanie mu powołania określonej osoby jako formatora, który zazwyczaj pochodzi z partii, która ma największe szanse być najliczniejszą partią w przyszłej koalicji. Informatora powołuje się zwykle w sytuacjach takich układów sił politycznych, w których powołanie rządu może być bardzo trudne lub też realnych jest kilka konfiguracji utworzenia większości parlamentarnej.

20 O pojęciach tych zob. K. Prokop, *Odpowiedzialność członków...*, s. 41.

21 W dniu 18 grudnia 2018 roku, wskutek złożonego wobec jego rządu wniosku o wotum nieufności, premier poinformował o swojej rezygnacji. Było to następstwem opuszczenia koalicji rządowej przez umiarkowanych flamandzkich nacjonalistów (NV-A), którzy wyszli z rządu w ramach protestu wobec polityki migracyjnej rządu (poparciu Belgii dla paktu ONZ w sprawie migracji przyjętego w Marrakeszu. Zob. m.in. Belgique : le Premier ministre Charles Michel a annoncé sa démission, <https://www.sudouest.fr/2018/12/18/belgique-le-premier-ministre-charles-michel-a-annonce-sa-demission-5667133-6109.php> [dostęp 19.12.2018]; Démission de Charles Michel: le Roi pourrait tenir sa décision en suspens, <https://www.lesoir.be/196351/article/2018-12-18/demission-de-charles-michel-le-roi-pourrait-tenir-sa-decision-en-suspens> [dostęp 19.12.2018].

22 O procedurze formowania rządu uwzględniającej konwenanse konstytucyjne zob. materiał informacyjny umieszczony na stronie internetowej belgijskiej rządu: https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/federale_regering/regeringsvorming [dostęp 18.12.2018]. O konstytucyjnym prawie zwyczajowym w Belgii zob. H. Dumont, *Coutumes constitutionnelles, conventions de la Constitution et paralégalité*, [w:] *Liberal amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Bruxelles 2007, s. 269-299.

23 R. Klepka, *Rządy mniejszościowe w Belgii: trudności istnienia stabilnego rządu w państwie Flamandów i Walonów*, [w:] *Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata. Studium prawno-polityczne*, R. Radek (red.), Katowice 2014, s. 124.

24 O powoływaniu i organizacji rządu belgijskiego M. Uyttendaele, *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles 2014, s. 143-146.

Niezależnie od tego, czy król zdecydował się powołać informatora, co jest opcjonalne, powinien wyznaczyć formatora.²⁵

Rola króla nie musi być przy tym wyłącznie ceremonialna i sporo tu zależy od aktualnego układu sił politycznych oraz samej charyzmy i zaangażowania monarchy w życie polityczne państwa.²⁶ Poza wskazaniem formatora król może bowiem wyznaczyć drugiego informatora lub w krytycznych sytuacjach powołać mediatora królewskiego. Sensem powołania mediatora jest prowadzenie negocjacji przez osobę bezstronną, nienależącą do partii politycznej i niewiązaną w spory polityczne. Może mieć ona większe szanse na powodzenie w skomplikowanej sytuacji politycznej niż polityk reprezentujący określoną opcję polityczną. Mediacja królewska ma utorować drogę do przyszłego kompromisu politycznego i ułatwić zadanie powołanemu następnie formatorowi.²⁷ Zadaniem formatora jest sformowanie takiej większości parlamentarnej, która będzie zdolna skutecznie poprzeć nowy rząd, co wiąże się z negocjacjami politycznymi na płaszczyźnie programowej, której świadectwem jest zawarcie stosownej umowy koalicyjnej oraz personalnej w kontekście składu tego rządu. Na płaszczyźnie ustalania obsady poszczególnych stanowisk ministerialnych znajduje zastosowanie chyba najistotniejszy przejaw zasady federalizmu w procesie powoływania rządu, jakim jest regulacja zawarta w art. 99 konstytucji, zgodnie z którą belgijska Rada Ministrów, która może liczyć maksymalnie piętnastu członków, składa się w równej liczbie z ministrów flamandzkojęzycznych i francuskojęzycznych, z możliwym odstępstwem od tej zasady na rzecz premiera.²⁸ Nawet jeśli rząd jest mniej liczny, parytet ten musi być zachowany.²⁹ Fakt poddania konstytucjonalizacji właśnie tej zasady, zważywszy że dotyczy opartego w zasadniczej części na regułach niepisanych procesu powoływania rządu, jest dość symptomatyczny z punktu widzenia specyfiki federalizmu belgijskiego.³⁰ W tym kontekście warto jednak zauważyć, że od premiera oczekuje się postawy bezstronnej i podejmowania decyzji w oparciu o kryteria obiektywne, a nie w oparciu o jego przynależność do danej grupy językowej i sympatie z tym związane. Ponadto, jak pisze Patrick Peeters, jest kwestią utrwalonej praktyki konstytucyjnej, iż rozstrzygnięcia w ramach rządu

25 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel*..., par. 536.

26 O ewolucji pozycji ustrojowej Króla w Belgii zob. E. Kuzelewska, Status ustrojowy władzy wykonawczej w Belgii, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 1, s. 27-29.

27 W dniu 5 czerwca 2007 r., Król Albert II zdecydował się powołać mediatora królewskiego. Został nim Jean-Luc Dehaene, były premier (1992-1999), znany ze zdolności do rozwiązywania politycznych impasów, którego zadaniem było doprowadzenie do konsensusu w procesie powołania rządu, w tle którego fundamentalną kwestią była reforma ustrojowa państwa.

28 Do 1995 r. nie było tego rodzaju ograniczenia, a o liczbie ministrów *de facto* decydował wynik rozmów pomiędzy partiami koalicyjnymi. E. Kuzelewska, Status ustrojowy..., s. 27.

29 Krytycznie z punktu widzenia efektywności ocenia tę regulację K. Prokop, Odpowiedzialność członków..., s. 46-47.

30 Inne konstytucyjne wskazówki odnośnie do ministrów zawarte są w art. 97, zgodnie z którym ministrami mogą być mianowani tylko Belgowie oraz w art. 98, w myśl którego żaden członek rodziny królewskiej nie może być ministrem. Jak pisze E. Zieliński, ma to zapobiegać ewentualnym konfliktom interesów związanym z kontrasygnowaniem przez ministrów aktów króla. E. Zieliński, E. Zieliński, Rząd Królestwa Belgii, [w:] Rządy w państwach Europy, t. 1, E. Zieliński, I. Bokszczanin, (red.), Warszawa 2003, s. 32.

są podejmowane nie w trybie głosowania, ale w formie konsensusu. Jeżeli taki konsensus ostatecznie okazuje się niemożliwy, a część ministrów wciąż sprzeciwia się decyzji popieranej przez zdecydowaną większość członków Rady Ministrów, mają oni wtedy wybór między dwiema opcjami: albo zaakceptować jednak taką decyzję w ramach solidarności rządowej, albo rozważyć swoją rezygnację. Zasada konsensusu gwarantuje skuteczny udział mniejszości francuskojęzycznej w polityce federalnej, co Patrick Peeters uznaje za nawet skuteczniejsze od zasady parytetu.³¹

W przypadku powodzenia misji formatora przedstawia on skład nowego rządu federalnego królowi.³² Na czele tego rządu staje zazwyczaj właśnie formator.³³ Zgodnie z art. 96 konstytucji król powołuje i odwołuje swoich ministrów,³⁴ jednak należy mieć na względzie, że stosownie do art. 106 konstytucji, dla ważności aktów króla wymagana jest kontrasygnata ministra, który tym samym przyjmuje na siebie odpowiedzialność za ten akt. Aby więc akt powołania był ważny, a jednocześnie powoływany premier nie kontrasygnował aktu króla w swojej sprawie, wykształciła się praktyka, zgodnie z którą królewski akt powołania nowego premiera jest kontrasygnowany przez premiera, który ustępuje, a następnie nowo powołany premier kontrasygnuje akt odwołania (przyjęcia rezygnacji) ustępującego premiera. Nowy premier kontrasygnuje również akty powołania ministrów oraz sekretarzy stanu.³⁵

Po zaprzysiężeniu nowy rząd przygotowuje deklarację rządową (fr. *Déclaration gouvernementale*, nl-be. *Regeringsverklaring*), która będąc w istocie programem rządu, jest prezentowana jako belgijska forma *exposé* przez premiera w Izbie Reprezentantów, w następstwie czego odbywa się debata, po której izba głosuje w sprawie wotum zaufania, przy czym wobec tego, że konstytucja nie zawiera regulacji w tym zakresie, jest to raczej efekt stosowania się do konwenansu konstytucyjnego.³⁶ Jest to kluczowy, a w kontekście belgijskiej specyfiki spolaryzowanej i jednocześnie wielopartyjnej sceny politycznej również najtrudniejszy element procedury powoływania rządu.

Ekstremalnym przykładem potencjalnych problemów w tej procedurze jest kryzys polityczny trwający od czerwca 2010 r. do listopada 2011 roku (541 dni),³⁷

31 P. Peeters, *Reflections on the Belgian...*, s. 36; Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 609.

32 W procedurze powoływania rządu król może powoływać kolejnych informatorów oraz kolejnych formatorów. Nie ma w tym zakresie żadnych ograniczeń, z zastrzeżeniem że w danym momencie może być tylko jeden informator lub jeden formator.

33 E. Zieliński, *Rząd Królestwa...*, s. 19.

34 Dotyczy to także powołania poszczególnych członków rządu. Zob. E. Zieliński, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej w Belgii*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojownawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, J. Dobkowski (red.), Olsztyn 2007, s. 185.

35 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 536.

36 O tym konwenansie, ale także o kształtowaniu się relacji pomiędzy Izłą Reprezentantów i rządem w Belgii piszą A. André, S. Depauw, K. Deschouwer, *Changing Investiture Rules in Belgium*, [w:] *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules*, B.E. Rasch, Sh. Martin, J.A. Cheibub, (red.), Oxford 2015, s. 49-66.

37 Ostatecznie udało się osiągnąć porozumienie, a powołany na urząd premiera Elio Di Rupo był pierwszym frankofonem sprawującym to stanowisko od 1979 r., kiedy to zakończył urzędowanie Paul Vanden Boeynants.

podczas którego rozbita politycznie Izba Reprezentantów nie była w stanie sformować koalicji umożliwiającej powołanie rządu.³⁸ W przypadku rządu Charlesa Michela (2014-2018) negocjacje trwały blisko pięć miesięcy. W tym kontekście za szczególnie istotną należy uznać zasadę, zgodnie z którą do chwili powołania nowego rządu funkcjonuje rząd dotychczasowy.³⁹ Jedną z najczęściej pojawiających się płaszczyzn różnicy zdań są zwykle właśnie kwestie belgijskiego federalizmu i odpowiedniego wyważania interesów Flamandów i Walonów. Stanowi to jednoznaczny asumpt do rozważań na temat braku w procedurze powoływania rządu mechanizmów racjonalizujących, które z jednej strony dyscyplinowałyby do dokonywania poszczególnych czynności w określonym czasie, a z drugiej strony proponowały ustrojowe rozwiązania ewentualnego kryzysu politycznego, np. w postaci przedterminowych wyborów. Zauważalna w związku z tym jest tendencja do powoływania rządów mniejszościowych.⁴⁰

Aktualny stan prawny jest wynikiem wieloletniej praktyki wypracowywania procedury formowania rządu, która charakteryzuje się brakiem nadmiernego sformalizowania, w szczególności w aspekcie formy pisanej. W kontekście roli Izby Reprezentantów w tym procesie należy podkreślić także to, że pomimo iż znaczna część procedury ma miejsce poza parlamentem i pozostawia sporo miejsca na inicjatywę króla, to świadomość konieczności uzyskania inwestytury parlamentarnej determinuje cały proces powoływania rządu, a sam akt głosowania nad wotum nieufności przybiera formę ustrojowego sprawdzenia wiarygodności zawartego wcześniej politycznego porozumienia.

Konstytucja Królestwa Belgii nie powierza Izbie Reprezentantów innych uprawnień, które można byłoby bezpośrednio sklasyfikować jako kreacyjne, jednak w przypadku kilku konstytucyjnych organów władzy publicznej belgijska ustawa zasadnicza nie przesądza sposobu kształtowania ich składu, odsyłając do stosownych ustaw.

Na szczególną uwagę zasługuje Sąd Konstytucyjny, którego nazwa do 7 maja 2007 r. brzmiała „Sąd Arbitrażowy”. Zasadniczym powodem utworzenia tego sądu był proces transformacji Belgii w państwo federalne i związana z tym potrzeba sądowa kontrola konstytucyjnego podziału władzy pomiędzy federację, wspólnoty i regiony.⁴¹ Konstytucja nie określa sposobu kształtowania składu tego sądu, odsyłając

38 Pobity został tym samym „nieoficjalny rekord świata”, który należał do Kambodży, gdzie w latach 2003-2004 nie udawało się powołać rządu przez 353 dni. *La Belgique sans gouvernement: le Cambodge a fait mieux*, publ. 30.03.2011, <https://www.lecho.be/actualite/archive/La-Belgique-sans-gouvernement-le-Cambodge-a-fait-mieux/9039159> [dostęp 19.12.2018]. Zob. także R. Klepka, Kryzys polityczny lat 2010-2011 w Królestwie Belgii – geneza i możliwe następstwa, [w:] *Na tropach twórczości i czasów minionych. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Damianowi Tomczykowi*, M. Cetwiński, A. Czajkowska (red.), Częstochowa 2012, s. 453 i n.; A.-L. Verbeke, *Belgium – A Broken...*, s. 124-125.

39 Tymczasowość takiego rządu jest oczywiście niepożądana z punktu widzenia prowadzenia długofalowej polityki państwa oraz realizacji jakiegokolwiek perspektywicznego programu politycznego, jednak jest akceptowalna ze względu na konieczność zapewnienia bieżącego zarządu państwem.

40 E. Kuźlewska, *Status ustrojowy...*, s. 29.

41 Pozostaje to nadal jedną z funkcji tego sądu. Właściwość Sądu Konstytucyjnego określa art. 142 konstytucji.

w art. 142 do ustawy uchwalanej w trybie art. 4 *in fine* konstytucji, a więc większością głosów każdej z grup językowych obydwu izb, pod warunkiem, że większość członków każdej grupy jest obecna, a liczba głosów popierających kandydatury w obu grupach językowych stanowi łącznie dwie trzecie głosów oddanych. Aktem normatywnym, do którego odsyła konstytucja, jest ustawa z 6 stycznia 1998 r. o Sądzie Konstytucyjnym.⁴²

Stosownie do art. 31 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym składa się on z dwunastu sędziów, w tym sześciu sędziów flamandzkojęzycznych oraz sześciu francuskojęzycznych, którzy tworzą dwie grupy językowe.⁴³ Są oni powoływani dożywotnio przez króla, odrębnie na każde stanowisko, spośród dwóch kandydatów przedstawianych naprzemiennie raz przez Izbę Reprezentantów, a raz przez Senat. Lista dwóch kandydatów jest przyjmowana przez daną izbę większością dwóch trzecich oddanych głosów, w terminie piętnastu dni od publikacji informacji o wakacie w *Moniteur belge*, w którym należy także opublikować nominacje. Powołanie nie może jednak nastąpić wcześniej niż piętnaście dni od opublikowania listy dwóch nominowanych kandydatów (art. 32 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym). Ustawa określa wymagania odnośnie do kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Konstytucyjnego, którzy powinni mieć ukończone 40 lat, a ponadto legitymować się pięcioletnim stażem pracy w charakterze prawnika lub pięcioletnim stażem w zakresie sprawowania mandatu członka Senatu, Izby Reprezentantów, parlamentu wspólnoty lub regionu. Ustawa precyzuje ponadto, że wspomniany pięcioletni staż pracy w charakterze prawnika dotyczy osób zajmujących stanowisko zaliczane do jednej z czterech kategorii: a) sędzia lub adwokat w Sądzie Kasacyjnym, b) członek, audytor lub Pierwszy Sekretarz Prawa Rady Stanu, c) Sekretarz Prawa Sądu w Konstytucyjnym, d) profesor prawa na uniwersytecie belgijskim (art. 34 ust. 1 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym).

Jak się jednak okazuje, Izba Reprezentantów (Senat) nie ma pełnej swobody w zakresie tych nominacji, bowiem szczegółowość określenia składu przez ustawę o Sądzie Konstytucyjnym powoduje, że w przypadku wakatu izba parlamentu uprawniona w danej kolejności do nominowania kandydatów wskazuje osoby spełniające określone wymagania, jako że w Sądzie Konstytucyjnym muszą być równo reprezentowane obie grupy językowe. Ponadto w ramach każdej z grup językowych musi być zachowany parytet równości pomiędzy sędziami, którzy spełniają wymóg stażu prawnego oraz sędziami, którzy spełniają wymóg stażu politycznego. Dodatkowo, wśród sędziów powołanych na podstawie kwalifikacji stażu prawnego, musi być po jednym reprezentującym każdy rodzaj dopuszczalnego stażu pracy.

42 Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle z 6 stycznia 1998 r., M.B. nr 1989/021001, s. 315, dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1989/01/06/1989021001/justel> [dostęp 17.08.2018].

43 Jednak zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, co najmniej jeden sędzia Sądu Konstytucyjnego powinien wykazywać się odpowiednią znajomością języka niemieckiego. Wymagany poziom znajomości tego języka jest określany przez króla.

Izba Reprezentantów lub Senat, dokonując nominacji, a następnie król, powołując sędziego, powinien mieć na względzie, że ich działania mające na celu obsadzenie wakującego stanowiska powinny doprowadzić do takiego składu Sądu Konstytucyjnego, który będzie odpowiadał wymaganiom postawionym przez ustawę. Może to np. prowadzić do sytuacji, że w przypadku zwakowania stanowiska przez jedyne-go profesora prawa w składzie Sądu Konstytucyjnego, należącego do jednej z grup językowych, przyszli nominaci będą musieli spełniać właśnie takie wymagania, aby zapewnić reprezentację językową oraz reprezentację sędziów o określonych kwalifikacjach. Dodatkowo, w świetle art. 34 ust. 5 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, sąd ten powinien składać się z sędziów obojga płci. Nowe brzmienie tego przepisu wprowadzone w 2014 r. ustanawia parytet, który wymaga, aby w skład Sądu Konstytucyjnego wchodziła przynajmniej jedna trzecia sędziów każdej z płci. Do czasu osiągnięcia tego stanu król, powołując sędziów, będzie powoływał sędziego o płci, która jest „niedoreprezentowana”.

Izba Reprezentantów ma możliwość wpływu na skład Rady Stanu, która jest belgijskim konstytucyjnym organem wymiaru sprawiedliwości o charakterze najwyższego w hierarchii sądu administracyjnego. Konstytucja w art. 160 odsyła w zakresie składu, kompetencji i trybu funkcjonowania do ustawy, a w zakresie procedury do dekretu królewskiego. Aktem normatywnym określającym kształtowanie składu Rady Stanu jest ustawa z 23 grudnia 1946 r. o Radzie Stanu, która jednak była modyfikowana tak często, że funkcjonującą redakcją tekstu jest brzmienie ustalone przez dekret królewski w sprawie koordynacji przepisów o Radzie Stanu z 2 stycznia 1973 r.⁴⁴ Zgodnie z przepisami tego aktu członkowie Rady Stanu są powoływani dożywotnio przez króla spośród dwóch list liczących po trzech kandydatów na jedno stanowisko, przedstawianych przez samą Radę Stanu oraz rotacyjnie przez Izbę Reprezentantów oraz Senat. W praktyce szczególne znaczenie mają kandydatury przedstawiane przez samą Radę Stanu, której członkowie są zainteresowani proponowaniem merytorycznych kandydatów o najlepszych kwalifikacjach ze względu na to, że staną się oni ich potencjalnymi i to dożywotnimi współpracownikami.⁴⁵ To swoiste preferowanie kandydatur składanych przez Radę Stanu znalazło w 1997 r. odzwierciedlenie w ustawie, jako że art. 70 ust. 1 tego aktu przewiduje, że to Rada Stanu przedstawia królowi listę trzech nazwisk kandydatów, a Izba Reprezentantów lub Senat (na zmianę) mają prawo zgłosić kontrlistę w przypadkach wskazanych w ustawie, m.in. gdy lista przedłożona przez Radę Stanu nie została przez nią przyjęta jednogłośnie, ale także w przypadku braku akceptacji uprawnionej w danym przypadku

44 Lois coordonnees sur le Conseil D'etat z 2 stycznia 1973 r., M.B. nr 1973/011250, s. 3461, dostępny za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informacyjnego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1973/01/12/1973011250/justel> [dostęp 19.12.2018].

45 M. Van Damme, The Council of State: Institution on the junction of the three traditional powers of the state, [w:] The Principle of Equality: A South African and a Belgian Perspective, J. Sarkin, J. van de Lanotte, J. Sarkin-Hughes, J. Serkin, Y. Haecq (red.), Antwerpen 2001, s. 85.

izby dla zgłaszanych kandydatur. Sytuacja, w której uprawniona izba parlamentarna nie zgłaszała swoich propozycji, jeszcze nie miała miejsca.

Istotną rolę w systemie władzy sądowniczej w Belgii pełni Najwyższa Rada Wymiaru Sprawiedliwości, ustanowiona w 1999 r. przez art. 151 belgijskiej konstytucji. Sprawuje ona ogólny nadzór nad funkcjonowaniem belgijskiego wymiaru sprawiedliwości oraz pełni kluczową rolę w procesie powoływania sędziów. Jednak zgodnie z przywołanym przepisem ustawy zasadniczej jej skład jest powoływany w równej liczbie przez sędziów i prokuratorów wybranych bezpośrednio przez ich środowiska oraz przez Senat większością dwóch trzecich oddanych głosów. W zakresie wymagań odnośnie do kandydatów oraz trybu wyboru konstytucja odsyła do ustawy, którą jest Kodeks sądowy z 10 października 1967 r.,⁴⁶ przewidujący m.in. że w skład Najwyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości wchodzi czterdziestu czterech członków, tworzących dwa równe liczbą kolegia językowe, składające się z osób o określonych kwalifikacjach i w określonym parytecie, np. co najmniej trzech członków musi być profesorami prawa z co najmniej dziesięcioletnim doświadczeniem zawodowym (art. 259bis1 Kodeksu sądowego).

Izba Reprezentantów nie ma natomiast aktualnie również wpływu na powoływanie sędziów Sądu Kasacyjnego, który jest najwyższym organem sądowniczym Belgii.⁴⁷ Sędziowie tego sądu są na podstawie art. 151 ust. 4 konstytucji powoływani przez króla spośród kandydatów przedstawionych przez Najwyższą Radę Sprawiedliwości (art. 151 ust. 3 pkt 1 konstytucji). Zanim Najwyższa Rada Sprawiedliwości przedłoży daną kandydaturę królowi, jest ona opiniowana przez zgromadzenie ogólne Sądu Kasacyjnego (art. 151 ust. 4 *in fine* konstytucji). Konstytucja odsyła ponadto do przywoływanego już Kodeksu sądowego, który określa m.in. szczegóły dotyczące postępowania w sprawie powołania oraz warunki, jakie należy spełnić, aby zostać sędzią tego sądu (np. art. 254 ust. 3 Kodeksu sądowego, który ustanawia wymóg posiadania piętnastoletniego stażu pracy w zawodzie prawniczym).

Konstytucyjnym organem władzy publicznej realizującym na rzecz Izby Reprezentantów funkcję kontrolną jest Izba Obrachunkowa. Konstytucja nie wskazuje sposobu ustalania jej składu, odsyłając do ustawy. Zgodnie z ustawą organiczną z 29 października 1846 r. o organizacji Izby Obrachunkowej⁴⁸ składa się ona z dwunastu

46 Code Judiciaire z 10 października 1967 r., M.B. nr 1967/101052, s. 11360, dostępny za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1967/10/10/1967101052/justel> [dostęp 12.08.2018].

47 W poprzednim stanie prawnym sędziowie Sądu Kasacyjnego powoływani byli przez króla z dwóch list podwójnych, z których jedną przedkładał sam Sąd Kasacyjny, drugą zaś przemiennie Izba Reprezentantów albo Senat. Informacja na temat ustroju i sposobu powoływania sędziów sądów najwyższych w wybranych krajach, Informacja sporządzona 18 lipca 2017 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu przez zespół ekspertów BAS; BAS-1485/17, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 2(54), s. 208.

48 Loi relative à l'organisation de la Cour des comptes z 29 października 1846 r., M.B. 1846/102950, s. 1161, dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1846/10/29/1846102950/justel> [dostęp 17.08.2018].

członków. Jest zorganizowana w dwie izby, w skład których wchodzi prezes, czterech radców oraz sekretarz generalny. Są powoływani przez Izbę Reprezentantów na sześcioletnią kadencję, przy czym mogą oni być w każdej chwili odwołani (art. 1 ustawy o organizacji Izby Obrachunkowej).

4. Niemcy

Uprawnienia parlamentu dotyczące powoływania rządu, czyli najistotniejszy aspekt funkcji kreacyjnej każdego parlamentu państwa demokratycznego, zostały zdefiniowane w art. 63-64 Ustawy Zasadniczej oraz § 4 Regulaminu Bundestagu. Z przepisów tych wynika, że rząd federalny jest powoływany niemalże autonomicznie przez Bundestag, przy jedynie dość ograniczonym udziale prezydenta federalnego. Procedura tworzenia rządu jest dwuetapowa. W pierwszej kolejności powoływany jest kanclerz, co rozpoczyna się przez wniosek prezydenta federalnego wskazujący kandydata na to stanowisko, który formalnie posiada w tym względzie swobodę, ale jest przy tym związany układem sił politycznych w Bundestagu. Powoduje to, że proponuje osobę, która ma szansę na uzyskanie poparcia izby pierwszej, a której personalia wynikają zazwyczaj z umowy koalicyjnej zawartej pomiędzy partiami przyszłej większości parlamentarnej. Nad propozycją prezydenta nie przeprowadza debaty, a o wyborze na urząd kanclerza federalnego decyduje poparcie kandydatury większością ustawową członków Bundestagu (art. 63 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej). Jeśli nie uda się wyłonić szefa rządu w taki sposób, prawo do wyboru kanclerza przechodzi na Bundestag, który ma wówczas 14 dni na wybór. Kandydatury mogą zgłaszać frakcje lub grupy 1/4 deputowanych (§ 4 regulaminu), a wybór dokonywany jest również większością ustawową. Jeżeli nie udałoby się jej uzyskać, należałoby niezwłocznie przeprowadzić kolejne głosowanie. Osoba, która uzyskałaby w ten sposób większość głosów członków Bundestagu, musiałaby zostać mianowana przez prezydenta na stanowisko kanclerza. Natomiast, w przypadku gdyby osoba, która uzyskała największą ilość głosów, nie była wybrana większością członków Bundestagu, decyzja należy do prezydenta, który może przystać na wybór danej osoby lub rozwiązać Bundestag (art. 63 ust. 4 Ustawy Zasadniczej). Po wybraniu kanclerza powoływani są ministrowie, o czym decyduje już kanclerz, wnioskując do prezydenta o powołanie określonych osób na stanowiska ministrów. W perspektywie zasady federalizmu należy stwierdzić, że w sensie formalnoprawnym przepisy te nie przewidują jakiegokolwiek wpływu Bundesratu, jak też podmiotów federacji na te rozstrzygnięcia, a jest to raczej konsekwencja przyjętego systemu rządów kanclerskich.

Formą współdziałania członków Bundestagu z krajami związkowymi o charakterze kreacyjnym jest Zgromadzenie Federalne, czyli organ konstytucyjny, zwoływany co do zasady raz na pięć lat celem wyboru prezydenta federalnego, co jest

jego jedynym zadaniem (art. 54 Ustawy Zasadniczej). Poczynić należy w tym miejscu zastrzeżenie, że z racji faktu, że Zgromadzenie Federalne jest odrębnym organem konstytucyjnym, uprawnienie wyboru prezydenta federalnego nie jest oczywiście funkcją Bundestagu jako izby parlamentarnej, a kwestia ta jest rozważona w tym podrozdziale z powodu przyjęcia założenia, że uwzględnione zostaną wszelkie relacje Bundestagu z zasadą federalizmu, a więc w odniesieniu do funkcji kreacyjnej również udział deputowanych Bundestagu w innych organach konstytucyjnych o kompetencjach kreacyjnych, o ile jest to uzasadnione z punktu widzenia zasady federalizmu.

Zgromadzenie Federalne składa się członków Bundestagu oraz równej im liczbie członków tego zgromadzenia wybieranych przez parlamenty krajów związkowych, zgodnie z zasadami proporcjonalnej reprezentacji. Szczegółowe zasady wyboru znalazły miejsce w ustawie o wyborze prezydenta federalnego przez Zgromadzenie Federalne z dnia 25 kwietnia 1959 r. (dalej jako ustawa o wyborze Prezydenta Federalnego).⁴⁹ Rząd federalny, z odpowiednim wyprzedzeniem, biorąc pod uwagę liczbę deputowanych Bundestagu oraz wyniki ostatnich oficjalnych spisów ludności w poszczególnych krajach związkowych,⁵⁰ określa, ilu członków Zgromadzenia Federalnego ma być wybranych przez parlamenty poszczególnych krajów związkowych. (art. 2 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Federalnego). Następnie landtagi bezzwłocznie wybierają odpowiednią liczbę członków Zgromadzenia Federalnego, głosując na zgłoszone listy kandydatów, którzy nie muszą być deputowanymi parlamentów krajów związkowych,⁵¹ ale muszą mieć czynne prawo wyborcze do Bundestagu (art. 3 ustawy o wyborze Prezydenta Federalnego). Mandaty są rozdzielane z uwzględnieniem metody d'Hondta (art. 4 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta Federalnego). Tak wybrani członkowie Zgromadzenia Federalnego nie są związani żadnego typu instrukcjami, a warto zauważyć, że ustawa o wyborze Prezydenta Federalnego, celem zapewnienia swobody tak wybranym członkom Zgromadzenia Federalnego przy wyborze głowy państwa, przyznaje im immunitet, prawo odmowy zeznań oraz ochronę przed zwolnieniem z pracy na takich samych zasadach jak członkom Bundestagu (art. 7 ustawy o wyborze Prezydenta Federalnego odsyła w tym zakresie do art. 46, 47 oraz 48 ust. 2 Ustawy Zasadniczej).⁵² Kompozycja tego organu odzwierciedla w takim samym stopniu układ sił politycznych na poziomie federalnym, jak i w poszczególnych krajach związkowych. W praktyce członkowie Zgromadzenia Federalnego, niezależnie od tego, czy są deputowanymi do Bundesta-

49 Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung (BPräsWahlG) z dnia 25 kwietnia 1959 r., (BGBl I, s. 230), ujednolicony tekst dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: http://www.gesetze-im-internet.de/bpr_swahlg/index.html [dostęp 9.10.2018].

50 Zgodnie z powoływanym przepisem cudzoziemcy nie są brani pod uwagę.

51 Praktyka wskazuje jednak, że najczęściej członkami Zgromadzenia Narodowego zostają jednak deputowani parlamentów krajów związkowych.

52 Inną gwarancją mającą zapewniać swobodę wyboru jest przyjęcie zasady głosowania tajnego przy użyciu urzędowych kart do głosowania (art. 9 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta Federalnego).

gu, czy członkami wybranymi przez parlamenty krajowe, tworzą frakcje polityczne, które zgłaszają kandydatury na urząd prezydenta federalnego.⁵³

W procedurze wyborczej członkowie Zgromadzenia Federalnego wybrani przez parlamenty krajów związkowych mają takie same prawa jak członkowie Bundestagu. Prezydent federalny jest wybierany spośród kandydatów, których prawo zgłaszania ma każdy członek Zgromadzenia Narodowego. Bierne prawo wyborcze ma każdy obywatel Niemiec, który może głosować do Bundestagu i który ukończył czterdzieści lat. Wybrany zostaje ten, kto otrzymał większość głosów członków Zgromadzenia Federalnego (bez uprzedniej debaty). Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska tej większości w dwóch głosowaniach, wówczas wybrany zostaje ten, kto w dalszym głosowaniu otrzymał największą liczbę głosów spośród wszystkich kandydatów (art. 54 ust. 6 Ustawy Zasadniczej). Jediną „przewagą”, jaką w tej procedurze ma Bundestag, jest właściwie tylko to, że Zgromadzenie Federalne jest zwoływane przez przewodniczącego Bundestagu,⁵⁴ który również przewodniczy jego obradom. Symbolicznym potwierdzeniem tej równości jest ponadto regulacja zawarta w art. 56 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którą nowo wybrany prezydent federalny obejmuje urząd, składając przysięgę na wspólnym posiedzeniu Bundestagu i Bundesratu. Wybierana przez gremium o takiej kompozycji i w przedstawionej procedurze głowa państwa, choć jest organem federalnym, to abstrahując od dość ograniczonych kompetencji i uwarunkowań politycznych, może być uznana za organ, którego legitymacja jest wyrazem federalnej struktury państwa.

Innym konstytucyjnym organem, za pośrednictwem którego Bundestag realizuje funkcję kreacyjną, jest powoływana na podstawie art. 95 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Komisja do spraw wyboru sędziów (Richterwahlausschuß), która ma kluczowy wpływ na powoływanie sędziów sądów federalnych.⁵⁵ Szczegółowe zasady organizacji komisji i wyboru sędziów zawiera ustawa o wyborze sędziów z 25 sierpnia 1950 r.⁵⁶ W skład komisji wchodzi szesnastu ministrów z poszczególnych krajów związkowych oraz szesnastu członków wybranych przez Bundestag na zasadach reprezentacji proporcjonalnej (art. 13 ustawy o wyborze sędziów). Komisji przewodniczy minister federalny właściwy w sprawie danego sądu, który jednak nie ma prawa głosować, aczkolwiek może tak jak każdy członek komisji zgłaszać kandydatury (art. 1 ust. 2 oraz art. 9 i art. 10 ustawy o wyborze sędziów).

53 S. Linn, F. Sobolewski, *The German Bundestag...*, s. 83.

54 Zgodnie z art. 54 ust. 4 UZ Zgromadzenie Federalne zbiera się najpóźniej w terminie trzydziestu dni przed upływem kadencji prezydenta federalnego, a w przypadku jej przedwczesnego zakończenia w terminie najpóźniej trzydziestu dni po tej dacie. Tradycyjnie jest to 23 maja każdego roku wyborczego.

55 UZ w art. 95 ust. 1 wylicza następujące sądy federalne: Federalny Trybunał Sprawiedliwości (Bundesgerichtshof), Federalny Sąd Administracyjny (Bundesverwaltungsgericht), Federalny Sąd Społeczny (Bundessozialgericht), Federalny Trybunał Finansowy (Bundesfinanzhof) oraz Federalny Sąd Pracy (Bundesarbeitsgericht).

56 Richterwahlgesetz (RiWG) z 25 sierpnia 1950 r., (BGBl. s. 368), ujednolicony tekst dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://www.gesetze-im-internet.de/riwg/index.html> [dostęp 9.10.2018].

W praktyce w skład komisji wchodzi politycy. Jak podają Volker Wager oraz Bartosz Dudek, aktualnie wśród ministrów sprawiedliwości krajów związkowych⁵⁷ ośmiu jest z CDU, czterech z partii Zielonych i po jednym z CSU, SPD, FDP i partii Lewica.⁵⁸ O ile w przypadku powyższych członków komisji jest to z racji politycznego charakteru funkcji ministerialnej dość naturalne, to w kontekście faktu, że art. 4 ustawy o wyborze sędziów mówi, że Bundestag wybiera osoby z odpowiednim doświadczeniem zawodowym, którzy nie muszą być deputowanymi, nie jest to wcale takie oczywiste. Szesnastu członków jest wybieranych przez Bundestag na zasadach reprezentacji proporcjonalnej metodą d'Hondta (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o wyborze sędziów). W związku z tym, pod względem barw partyjnych skład tej części komisji odpowiada układowi sił politycznych w Bundestagu (dziewięciu członków komisji z CDU/CSU, pięciu z SPD, i po jednym z partii Zielonych i partii Lewica). Zatem daje to łącznie 18 przedstawicieli CDU/CSU, 6 z SPD, 5 z partii Zielonych, 2 z partii Lewica i 1 z FDP. Powoduje to, że pomimo „zasady wyboru najlepszych” w praktyce o wyborze decydują chrześcijańscy demokraci (CDU/CSU) i socjaldemokraci (SPD), a obsady negocjowane są w formie „pakietów” między chadekami a socjaldemokratami.⁵⁹

Decyzje w ramach Komisji do spraw wyboru sędziów podejmowane są zwykłą większością głosów w głosowaniu tajnym.⁶⁰ Następnie kandydatura musi zostać zaakceptowana przez ministra federalnego, który może odmówić akceptacji wyłącznie z powodów formalnych. Ostatnim etapem jest zwrócenie się przez ministra federalnego w sprawie danej kandydatury do prezydenta federalnego, który podpisuje akt powołania (art. 60 ust. 1 Ustawy Zasadniczej).

Istotnym przejawem funkcji kreacyjnej Bundestagu jest powoływanie sędziów Federalnego Sądu Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 94 ust. 1 zd. 2 Ustawy Zasadniczej członkowie tego sądu wybierani są po połowie przez Bundestag i Bundesrat. Bundestag wybiera tych sędziów w głosowaniu tajnym, a warunkiem wyboru jest, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym z 12 marca 1951 r.,⁶¹ uzyskanie przez daną kandydaturę jednocześnie większości dwóch trze-

57 Nie zawsze są to jednak ministrowie sprawiedliwości. Jest to bowiem uzależnione od właściwości ministrów w przypadku danych sądów federalnych (art. 3 ustawy o wyborze sędziów). Za Sussane Linn i Frankiem Sobolewskim można podać przykład: w sprawach związanych z wyborem sędziów Federalnego Sądu Pracy uczestniczą ministrowie pracy poszczególnych rządów krajowych. S. Linn, F. Sobolewski, *The German Bundestag*..., s. 85.

58 V. Wager, B. Dudek, Jak wybierani są niemieccy sędziowie. *Deutsche Welle* 25.01.2018, <https://www.dw.com/pl/jak-wyberani-s%C4%85-niemieccy-s%C4%99dziowie-do%C5%9B%C4%87-zadziwiaj%C4%85ce/a-39866184> [dostęp 9.10.2018].

59 *Ibidem*.

60 Kandydatura sędziego opiniowana jest przed wyborem przez specjalne gremium funkcjonujące w ramach sądu, którego dotyczy dana procedura.

61 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) w wersji z dnia 11 sierpnia 1993 r. (t. jedn. BGBl. I S. 1473), ujednolicony tekst dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/index.html> [dostęp 9.10.2018].

cich oddanych głosów oraz większości składu Bundestagu.⁶² Kandydatury przedstawia Komisja do spraw wyboru sędziów (Wahlausschuss), która jest powoływana przez Bundestag na zasadach określonych w art. 6 ust. 2 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym. Składa się ona z dwunastu członków Bundestagu wybieranych metodą d'Hondta z list zgłoszonych przez poszczególne frakcje parlamentarne. Do przyjęcia danej kandydatury przez komisję wymagane jest uzyskanie przez daną kandydaturę poparcia co najmniej ośmiu członków komisji, co wymaga porozumienia z opozycją. W tym celu CDU/CSU i SPD zawarły w latach siedemdziesiątych *gentlemen's agreement*, który polega na tym, że obie strony wybierają po czterech sędziów do każdego z senatów w taki sposób, że partia zgłasza daną kandydaturę, a druga partia ma jedynie prawo weta. Trzech sędziów z tej czwórki może być członkami partii, a przynajmniej jedna osoba powinna być bardziej neutralna. Zdarzało się jednak, że partie przekazywały prawo zgłaszania jednej kandydatury z przysługujących jej na mocy tego *gentlemen's agreement* mniejszym partiom, szczególnie w sytuacji, gdy partia ta była członkiem tej samej koalicji w Bundestagu.⁶³

Jak wynika z powyżej zarysowanych zrębów tej procedury, w odróżnieniu od trybu wyboru sędziów wspomnianych powyżej sądów i trybunałów federalnych, w przypadku Federalnego Sądu Konstytucyjnego Bundestag realizuje tę funkcję autonomicznie, a kraje związkowe nie mają ani wpływu bezpośredniego, ani pośredniego (poprzez Bundesrat) na decyzję Bundestagu w zakresie powoływania tej części sędziów Federalnego Sądu Konstytucyjnego, jaka zgodnie z art. 94 ust. 1 Ustawy zasadniczej przypada Bundestagowi w ramach jego uprawnień kreacyjnych.

5. Rosja

W zakresie funkcji kreacyjnej Dumy Państwowej szczególną uwagę ze względu na znaczenie w perspektywie systemu rządów należy poświęcić kompetencjom w zakresie powoływania rządu Federacji Rosyjskiej i ich ocenie w kontekście zasady federalizmu.

Zgodnie z art. 83 ust.1a, art. 103 ust. 1a oraz art. 111 ust. 1 konstytucji Federacji Rosyjskiej do kompetencji Dumy Państwowej należy udzielanie zgody prezydentowi Federacji Rosyjskiej na powołanie premiera rządu Federacji Rosyjskiej. Wniosek w sprawie kandydatury premiera przedkładany jest najdalej w ciągu dwóch tygodni od chwili objęcia urzędu przez nowo wybranego prezydenta Federacji Ro-

62 Jeszcze do 2015 roku wybór sędziów był dokonywany samodzielnie przez powoływaną przez Bundestag Komisję do spraw wyboru sędziów. Zarzuty niekonstytucyjności, wysuwane przede wszystkim przez przedstawicieli świata nauki, spowodowały nowelizację ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym. Po raz pierwszy nowa procedura znalazła zastosowanie jednak dopiero we wrześniu 2017 roku, gdy Josef Christ został wybrany przez Bundestag do składu pierwszego senatu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zob. m.in. M. Heidebach, *The election of the German Federal Constitutional Court's judges – A lack of democracy?* „*Ritsumeikan Law Review*” 2014, nr 31, s. 153-160.

63 *Ibidem*, s. 155.

syjskiej lub po ustąpieniu rządu federalnego albo w ciągu tygodnia od dnia odrzucenia poprzednio zgłoszonej kandydatury przez Dumę Państwową (art. 111 ust. 2 konstytucji). Duma Państwowa rozpatruje przedstawioną przez głowę państwa kandydaturę w ciągu tygodnia od dnia przedłożenia wniosku w sprawie kandydatury (art. 111 ust. 3 konstytucji oraz art. 144 regulaminu Dumy Państwowej). Kandydat na stanowisko premiera wygłasza przed Dumą Państwową exposé, odpowiada na pytania deputowanych, po czym przedstawiciele frakcji parlamentarnych przedstawiają swoje stanowisko w sprawie kandydatury (art. 145 ust. 2 i 3 regulaminu). Duma Państwowa wyraża zgodę na powołanie premiera większością głosów ogólnej liczby deputowanych (art. 146 regulaminu). W przypadku odrzucenia przez Dumę Państwową przedłożonej kandydatury prezydent Federacji Rosyjskiej proponuje nowego kandydata (art. 147 regulaminu). Po trzykrotnym odrzuceniu przez Dumę Państwową przedstawionych kandydatur na stanowisko premiera szefa rządu powołuje prezydent, rozwiązując Dumę Państwową oraz zarządzając nowe wybory (art. 111 ust. 4 konstytucji). Ostatnim akordem procedury jest powołanie przez głowę państwa na wniosek premiera wicepremierów rządu federalnego oraz ministrów federalnych (art. 83 ust. 1e konstytucji).⁶⁴ Z zarysowanej powyżej procedury wynika wniosek, iż znaczenie Dumy Państwowej jest dość ograniczone kompetencjami prezydenta federalnego, które są na tyle daleko idące, że nie pozostawiają zasadzie federalizmu jakiegokolwiek wpływu na mechanizm powoływania rządu federalnego w Federacji Rosyjskiej.

Do kompetencji Dumy Państwowej należy powoływanie i odwoływanie Rzecznika Praw Człowieka (art. 103 ust. 1e konstytucji), który działa zgodnie z federalną ustawą konstytucyjną z dnia 26 lutego 1997 r. o Rzeczniku Praw Człowieka w Federacji Rosyjskiej.⁶⁵ Kandydatów mogą zgłaszać prezydent Federacji Rosyjskiej, Rada Federacji, deputowani do Dumy Państwowej i frakcje parlamentarne w ciągu miesiąca poprzedzającego koniec kadencji poprzedniego rzecznika. Duma powołuje rosyjskiego ombudsmana większością głosów ogólnej liczby deputowanych w głosowaniu tajnym (art. 7 i 8 federalnej ustawy konstytucyjnej o Rzeczniku Praw Człowieka w Federacji Rosyjskiej oraz art. 155-158 regulaminu).

Zgodnie z art. 103 ust. 1d konstytucji Duma Państwowa powołuje i odwołuje przewodniczącego Izby Obrachunkowej oraz połowę składu tego organu. Drugą połowę składu oraz wiceprzewodniczącego powołuje Rada Federacji. Procedura obsady personalnej Izby Obrachunkowej zakłada jednak współdziałanie z prezydentem federalnym (podobnie jest w przypadku Rady Federacji).

64 J. Matwiejuk, *Rosja...*, s. 303-304.

65 Федеральный Конституционный Закон об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации з 26 lutego 1997 r., (N 1-ФКЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102045861> [dostęp 1.10.2018].

Przewodniczącego Izby Obrachunkowej powołuje prezydent Federacji Rosyjskiej na wniosek Dumy Państwowej (art. 7 ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej⁶⁶). Proces wyłaniania kandydatów zakłada zgłaszanie propozycji przez frakcje parlamentarne do Rady Dumy Państwowej, która po weryfikacji formalnej przedstawia je głowie państwa. Jeżeli jednak żaden z nominowanych kandydatów nie uzyskał poparcia prezydenta Federacji Rosyjskiej, jest on uprawniony do nominowania innego kandydata i przedłożenia go Dumie Państwowej (art. 7 ust. 2 ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej oraz art. 159.1 ust. 5 regulaminu Dumy Państwowej). Ostateczną decyzję w sprawie powołania przewodniczącego Izby Obrachunkowej podejmuje Duma Państwowa w formie uchwały podjętej większością głosów ogólnej liczby deputowanych (art. 7 ust.3 ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej oraz art. 160 ust. 4 regulaminu).

Duma Państwowa wyznacza również sześciu audytorów Izby Obrachunkowej na okres sześciu lat.⁶⁷ Podobnie jak w przypadku przewodniczącego, kandydatury są zgłaszane przez frakcje parlamentarne, jednak muszą uzyskać poparcie prezydenta Federacji Rosyjskiej, który jest również uprawniony wyznaczyć innego kandydata i przedłożyć go Dumie Państwowej do powołania na stanowisko audytora Izby Obrachunkowej (art. 9 ust. 5 ustawy o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej oraz art. 162 regulaminu).

Do kompetencji Dumy Państwowej należy również powoływanie i odwoływanie prezesa Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej (art. 103 ust. 1c konstytucji). Również w tym przypadku w procedurze tej uczestniczy prezydent Federacji Rosyjskiej, który przedstawia Dumie Państwowej kandydata na to stanowisko, nie później niż trzy miesiące przed wygaśnięciem kadencji urzędującego prezesa (art. 83 ust.1d konstytucji oraz art. 167 ust. 2 regulaminu).⁶⁸ W przypadku odrzucenia przez Dumę Państwową zgłoszonej kandydatury prezydent Federacji Rosyjskiej w ciągu dwóch tygodni ponownie przedkłada kandydata na to stanowisko, przy czym jedna kandydatura nie może zostać złożona więcej niż dwa razy (art. 14 ustawy o Banku Centralnym Federacji Rosyjskiej oraz art. 167 ust. 4 regulaminu). Duma Państwowa powołuje prezesa Banku Centralnego większością ogólnej liczby deputowanych (art. 168 ust. 3 regulaminu). Duma Państwowa powołuje również wszystkich czternastu członków Rady Dyrektorów Banku Centralnego (organ zarządzający). Są oni powoływani przez Dumę Państwową na wniosek prezesa Banku Centralnego, uzgodnionego z prezydentem Federacji Rosyjskiej (art. 15 ustawy o Banku Centralnym Federacji Rosyjskiej oraz art. 170 ust. 1 regulaminu).

66 Федеральный Закон о Счетной палате Российской Федерации 5 kwietnia 2013 r., (N 41-ФЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102165151&backlink=1&nd=102164449> [dostęp 1.10.2018].

67 Również sześciu audytorów Izby Obrachunkowej powołuje Rada Federacji.

68 Także prezydent Federacji Rosyjskiej ma prawo złożyć w Dumie Państwowej wniosek o odwołanie ze stanowiska prezesa Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej.

Inaczej powoływana jest Krajowa Rada Finansowa, organ nadzoru w ramach Banku Centralnego, zajmujący się również wyznaczaniem kierunków polityki pieniężnej państwa, która składa się z dwunastu członków, z których dwóch jest wybierana przez Radę Federacji spośród członków Rady Federacji, a po trzech wyznacza ją Duma Państwowa (spośród deputowanych), prezydent Federacji Rosyjskiej oraz rząd Federacji Rosyjskiej. Każdy z tych podmiotów decyduje w tej sprawie podejmuje autonomicznie (patrz art. 172 regulaminu). W skład wchodzi również prezes Banku Centralnego (art. 12 ustawy o Banku Centralnym Federacji Rosyjskiej).

Duma Państwowa posiada również kompetencje w zakresie obsady personalnej organów pozakonstytucyjnych. Jako przykład może posłużyć Centralna Komisja Wyborcza, której pięciu członków jest powoływanych przez Dumę Państwową, zgodnie z ustawą o podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawie udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej. Kandydatów mogą zgłaszać deputowani oraz frakcje parlamentarne (art. 22 ust. 2 zd. 2 ustawy o podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawie udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej oraz art. 183 regulaminu), a izba podejmuje uchwały indywidualnie wobec każdej zgłoszonej kandydatury większością głosów ogólnej liczby deputowanych (art. 185 ust. 3 regulaminu). Pozostałych członków Centralnej Komisji Wyborczej, zgodnie z art. 22 ust. 2 in fine ustawy o podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawie udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej, powołuje Rada Federacji i prezydent federalny (również po pięciu).

Uprawnienia Dumy Państwowej w zakresie funkcji kreacyjnej są dość ograniczone. Zauważalne jest limitowanie ich pozycją ustrojową i wynikającymi z niej kompetencjami kreacyjnymi prezydenta federacji. Zasada federalizmu przejawia się w tym zakresie wyjątkowo. Można o niej mówić raczej w kontekście zaangażowania Rady Federalnej w obsadę personalną instytucji federalnych, a nie w aspekcie realizacji tych niezbyt licznych kompetencji Dumy Państwowej w zakresie funkcji kreacyjnej. W tej perspektywie zasada federalizmu osłabia pozycję ustrojową organu przedstawicielskiego, co wpisuje się w konstytucyjny model systemu rządów Federacji Rosyjskiej.

6. Szwajcaria

Konstytucja oraz ustawy federalne wyposażają szwajcarski parlament w szeroki zestaw uprawnień w zakresie obsady personalnej wielu instytucji federalnych. Ocena roli Rady Narodowej w tym zakresie musi, podobnie jak w przypadku innych funkcji, uwzględniać specyfikę szwajcarskiej koncepcji dwuizbowości, angażującej co do zasady obie izby parlamentu. W przypadku funkcji kreacyjnej, analizowanej w kontekście zasady federalizmu oznacza to, że w procedurach elekcji należy, co do zasady, mieć na względzie stanowisko podmiotów federacji, reprezentowanych

pośrednio przez Radę Kantonów. Konstytucyjnym fundamentem tej funkcji szwajcarskiego parlamentu jest art. 168, w myśl którego Zgromadzenie Federalne wybiera członków Rady Federalnej, kanclerza federalnego, sędziów Federalnego Sądu Najwyższego oraz na czas wojny głównodowodzącego sił zbrojnych („generała”). Konstytucja zastrzega ponadto, że Zgromadzenie Federalne może być na podstawie ustaw upoważnione do dokonywania lub zatwierdzania innych wyborów.

Z racji konstytucyjnych postanowień określających Radę Federalną jako najwyższą władzę rządzącą i wykonawczą federacji (art. 174 konstytucji), która planuje i koordynuje działalność państwową (art. 180 ust. 1 zd. 2 konstytucji), wybór tego organu jest najważniejszym przejawem funkcji kreacyjnej Zgromadzenia Federalnego. Zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 konstytucji Rada Federalna składa się z siedmiu członków, wybieranych przez Zgromadzenie Federalne po każdym całkowitym odnowieniu Rady Narodowej. Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym w art. 132 ust. 1 precyzuje, że kompetencję tę Zgromadzenie Federalne realizuje jako Zjednoczone Zgromadzenie Federalne, a odbywa się to na najbliższej sesji parlamentarnej po wyborach do Rady Narodowej. Członkowie Rady Federalnej są wybierani na czteroletnią kadencję, a członkiem Rady Federalnej może zostać każdy obywatel szwajcarski, posiadający prawo wyborcze do Rady Narodowej, choć w praktyce jako kandydatów uwzględnia się członków Zgromadzenia Federalnego lub – rzadziej – członków rządów kantonalnych.⁶⁹

Równie istotne z punktu widzenia przedmiotu badawczego jest także to, że określone przepisami prawa zasady ustalania składu Rady Federalnej były i nadal są uzupełniane konwenansami konstytucyjnymi, które ewoluując na przestrzeni lat pozwalały na zachowanie konsensualnego charakteru kształtowania składu Rady Federalnej, w którym w dalszym ciągu uwzględniania jest zasada federalizmu. Najbardziej znana jest tzw. formuła magiczna (*Zauberformel*), która miała zastosowanie w latach 1959-2007. Wcześniej kształt polityczny Rady Federalnej był zdominowany przez partię liberalną (radykałów), która w latach 1848-1891 obsadzała całe gremium. Od 1891 r. rozpoczął się etap ewolucyjnego uwzględniania w Radzie Federalnej wszystkich liczących się sił politycznych. Jako pierwszych liberałowie zdecydowali się zaprosić chadeków (konserwatystów), którzy w 1891 r. uzyskali jedno miejsce. Wpływ na dalszy podział miejsc miała proporcjonalna ordynacja wyborcza, której konsekwencją było kolejne miejsce chadeków (1917 r.), a następnie partii agrarnej (1929 r.), aż w końcu socjaldemokratów (1943 r.).

69 Nie jest konieczna zgoda kandydata, co może powodować wybór osoby, która nie zgodzi się na objęcie tej funkcji. Taka sytuacja zdarzyła się pięciokrotnie. Ostatni raz miała miejsce w 1993 roku, gdy Francis Matthey odmówił przyjęcia wyboru, gdy został wybrany zamiast oficjalnej kandydatki swojej partii (SP) Christiane Brunner. Aby umożliwić wybór kobiety do składu Rady Federalnej, odmówił przyjęcia wyboru, w następstwie czego Zgromadzenie Federalne wybrało Ruth Dreifuss.

Wybory z 1959 roku, związane z rezygnacją czterech radców federalnych, przyniosły narodziny tzw. wielkiej koalicji oraz wspomnianej formuły magicznej. Cztery partie polityczne zawarły polityczne długofalowe porozumienie, które w oparciu o ówczesną reprezentację w Zgromadzeniu Federalnym poskutkowało trwałą dystrybucją miejsc w Radzie Federalnej. Liberałowie (FDP), chadeccy (CVP) oraz socjaldemokraci (SP) uzyskali po dwa miejsca, a partia ludowa (SVP) jedno.

Czas formuły magicznej w kształcie ustalonym w roku 1959 dobiegł końca po wyborach z 2003 roku, kiedy to partia ludowa (SVP) zwyciężyła, zdobywając 29% głosów, w konsekwencji czego uzyskała kosztem chadeków (CVP) drugie miejsce w Radzie Federalnej. Objął je lider tej partii Christoph Blocher. Jednak kontrowersyjny sposób sprawowania tego urzędu spowodował, że w 2007 roku Zgromadzenie Federalne odmówiło przedłużenia jego mandatu, wybierając wbrew stanowisku ludowców inną przedstawicielkę tej partii Eveline Widmer-Schlumpf, która po przyjęciu tej funkcji została wyrzucona z partii, a za nią podążył drugi dotychczasowy radca SVP. Doprowadziło to do rozłamu w partii ludowej. W Radzie Federalnej reprezentowane przez dwóch radców było nowe ugrupowanie – Partia Konserwatywno-Demokratyczna, a dotychczasowa SVP przeszła do opozycji. Wkrótce, w 2008 roku, po rezygnacji jednego z radców Partii Konserwatywno-Demokratycznej, SVP odzyskała jedno miejsce w Radzie Federalnej, a po zwycięskich dla tej partii wyborach z 2015 roku, drugie. Zmiany te dowodzą, że formuła magiczna utraciła nieco swoją trwałość, a wyniki kolejnych wyborów parlamentarnych mogą prowadzić do bieżącej aktualizacji parytetu politycznego w Radzie Federalnej. Aktualnie formuła polityczna kompozycji Rady Federalnej oznacza po dwa miejsca dla liberałów, socjaldemokratów i ludowców oraz jedno miejsce dla chadeków.

Poza wspomnianą płaszczyzną polityczną w szwajcarskiej praktyce kształtowania składu rządu federalnego funkcjonują również inne zasady odnoszące się do federalnej charakterystyki państwa, dla których punktem wyjścia jest mająca kapitalne znaczenie z punktu widzenia zasady federalizmu zasada wyrażona w art. 175 ust. 4 konstytucji, zgodnie z którą przy wyborze Rady Federalnej należy zadbać o zapewnienie odpowiedniej reprezentacji różnych regionów geograficznych oraz językowych państwa. Aktualna treść art. 175 konstytucji została ukształtowana w wyniku referendum przeprowadzonego 7 lutego 1999 r.⁷⁰ W pierwotnym brzmieniu w konstytucji zawarta była tzw. klauzula kantonalna, zgodnie z którą wymagano, aby z jednego kantonu nie był wybrany więcej niż jeden członek Rady Federalnej, przy czym do 1987 roku było to determinowane miejscem urodzenia. W 1987 roku zdecydowano, że przesądzać o tym ma miejsce zamieszkania lub w przypadku radców federalnych, którzy byli uprzednio członkami Zgromadzenia Federalnego lub członkami władzy ustawodawczej, lub wykonawczej podmiotu federacji, kanton,

70 Zmiana wprowadzona do konstytucji uchwałą Zgromadzenia Federalnego z 2 marca 1999 r. (AS 1999, s. 1239).

z którego byli wybrani.⁷¹ Powodowało to z kolei zmianę miejsca zamieszkania kandydatów na takie kantony, które umożliwiały im objęcie funkcji.

Od wspomnianej powyżej nowelizacji konstytucji z 1999 r. obowiązuje bardziej elastyczna formuła, obligująca do zapewnienia odpowiedniej reprezentacji regionów geograficznych oraz językowych państwa, jednak niewskazująca żadnych konkretnych parytetów. Co do zasady jest to uwzględniane przy aktualnych wyborach, co oznacza, że następca ustępującego radcy federalnego pochodzi z tego samego regionu językowego, a w Radzie Federalnej każdy radca pochodzi z innego kantonu (zob. jednak niżej). Pomimo relatywnie krótkiego okresu funkcjonowania tej formuły już trzykrotnie zdarzyło się jednak odstępstwo od tej zasady. Dwa razy dotyczyło to reprezentacji regionów językowych. W 2006 roku zrezygnował francuskojęzyczny radca federalny Joseph Deiss, a zastąpiła go niemieckojęzyczna Doris Leuthard. W 2016 roku sytuacja się odwróciła, albowiem zrezygnowała Eveline Widmer-Schlumpf, którą zastąpił francuskojęzyczny Guy Parmelin. Trzecia, niespotykana dotychczas sytuacja dotyczyła reprezentacji regionów geograficznych i miała miejsce w wyborach w 2010 roku, bowiem wybrano dwóch radców federalnych (Simonetta Sommaruga oraz Johann Schneider-Ammann) z jednego kantonu (Berno).⁷² Pełnią oni funkcję do dzisiejszego dnia.

Odnosząc się raz jeszcze do kwestii reprezentacji różnych regionów językowych, w kontekście zasady federalizmu należy również zwrócić uwagę, że Rada Federalna nigdy nie składała się wyłącznie z członków niemieckojęzycznych, pomimo że niemieckojęzyczne kantony byłyby w stanie z łatwością zbudować większość w Zgromadzeniu Federalnym i przegłosować takie rozwiązanie. Wątpliwości dotyczące ewentualnego zdominowania sceny politycznej przez większość niemieckojęzyczną spowodowały, że nie udało się przeforsować w Szwajcarii koncepcji powszechnych wyborów bezpośrednich Rady Federalnej. Podstawowym kontrargumentem była i nadal pozostaje obawa o zachowanie odpowiedniej harmonii w funkcjonowaniu państwa, w którym obecne i aktywne są inne grupy językowe. Dlatego propozycje takie, pomimo że sformalizowane, zostały odrzucone w referendum przeprowadzanych w latach 1900 i 1942. Przewaga niemieckojęzycznych członków parlamentu uzasadnia jednak utrzymywanie w Radzie Federalnej większości radców niemieckojęzycznych, których jest zwykle czterech lub nawet pięciu.⁷³ Aktualna kompozycja językowa Rady Federalnej to czterech radców niemieckojęzycznych, dwóch francuskojęzycznych oraz jeden włoskojęzyczny (wybrany w 2017 roku Ignazio Cassis, jako pierwszy od 1999 r. włoskojęzyczny członek Rady Federalnej. Pochodzi z kantonu Ticino). Zgodnie z innym konwenansem, tzw. zasadą kraju

71 U. Allematt, Bundesrat, [w:] Historical Dictionary of Switzerland, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10085.php>, [dostęp 13.07.2018].

72 W latach 2003-2007 dwóch radców federalnych miało miejsce zamieszkanie w tym samym kantonie (Zurich).

73 Tylko raz w historii Szwajcarii było sześciu radców niemieckojęzycznych. Miało to miejsce w latach 1876-1880.

pochodzenia (*Stammlande*), nominuje się i w związku z tym zazwyczaj powołuje się takich radców federalnych, którzy są afiliowani przy partiach, które mają większość w ich macierzystych kantonach. Inną, niepisaną częścią formuły kształtowania składu Rady Federalnej jest ponadto wymaganie, aby w składzie byli reprezentowani zarówno katolicy, jak i protestanci.⁷⁴

Partia, która w wyniku wspomnianego parytetu politycznego (formuły magicznej) może wskazać kandydata na członka Rady Federalnej, zwykle wskazuje dwie kandydatury, z których Zgromadzenie Federalne wybiera jednego. Warto jednak mieć na uwadze, że wskazania te nie są w żaden sposób wiążące z punktu widzenia prawa, choć zazwyczaj inne partie honorują takie kandydatury, licząc na wzajemność w sytuacji, w której same będą korzystać z przywileju nominacji. Jednak czasami takie kandydatury są ignorowane, a wybierana jest inna osoba, choć z partii, której przysługuje miejsce w Radzie Federalnej.⁷⁵

Obsada miejsc w Radzie Federalnej jest dokonywana indywidualnie na drodze głosowania tajnego. W następujących po sobie głosowaniach rozpatruje się kolejne kandydatury. Kolejność głosowanych wniosków ustala się, biorąc pod uwagę czas, jaki kolejni kandydaci pełnili już tę funkcję. Uwzględnia się także fakt, czy dany kandydat pełni aktualnie funkcję członka Rady Federalnej. Takie kandydatury głosuje się w pierwszej kolejności (art. 132 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

W dwóch pierwszych turach głosowania na dane stanowisko głosuje się wszystkie zgłoszone kandydatury, a dla wyboru wymagane jest uzyskanie większości bezwzględnej. Jeżeli żaden z kandydatów nie osiągnął wymaganej większości głosów, odbywa się trzecia tura głosowania, w której nie można już zgłaszać nowych kandydatów, z jednoczesnym wykluczeniem kandydatów, które uzyskały w drugiej turze mniej niż dziesięć głosów poparcia. Jeżeli i tym razem nie uda się uzyskać bezwzględnej większości, począwszy od czwartej tury, głosuje się z pominięciem kandydata, który uzyskał najmniejszą ilość głosów poparcia⁷⁶ (art. 132 ust. 3 i 4 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Swoista preferencja kandydatów, którzy pełnią aktualnie funkcje członków Rady Narodowej, jest odzwierciedleniem zasady ukształtowanej w praktyce ustrojowej, która polega na tym, że dotychczasowi członkowie Rady Narodowej, którzy wyrażą taką wolę, są powoływani na kolejną kadencję. Do dnia dzisiejszego tylko cztery razy zdarzyło się, że Zgromadzenie Federalne odmówiło przedłużenia mandatu członkom Rady Federalnej.⁷⁷

74 C. Church, P. Dardanelli, *The Dynamics of Confederalism...*, s. 175.

75 Zob. przykład wyborów członków Rady Federalnej w 2007 roku.

76 Chyba, że taki sam najniższy wynik uzyskał więcej niż jeden kandydat.

77 Radcy federalni, którym nie odnowiono mandatu, to Ulrich Ochsenbein (1854), Jean-Jacques Challet-Venel (1872), Ruth Metzler-Arnold (2003), a ostatni raz sytuacja taka miała miejsce w 2007 r., gdy do Rady nie został wybrany kontrowersyjny Christoph Blocher, jeden z liderów prawego skrzydła Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP). W praktyce radcy federalni pełnią tę funkcję przez okres od trzech do pięciu kadencji.

Zmiany w składzie Rady Federalnej następują właściwie jedynie w przypadku ustąpienia z funkcji jednego z członków tego organu, co powoduje konieczność uzupełnienia składu na kolejnej sesji parlamentu (art. 133 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Profil nowego członka rządu powinien umożliwiać zachowanie parytetów politycznych w Radzie Federalnej oraz odpowiednią reprezentację różnych regionów geograficznych i językowych państwa. Jeżeli zwolnione zostało więcej niż jedno miejsce, kolejność głosowania przy obsadzie poszczególnych stanowisk powinna uwzględniać okres pozostawania na nich ich poprzednich piastunów (art. 133 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym), co w świetle wymagań w zakresie reprezentacji różnych regionów geograficznych oraz językowych państwa może wymagać międzypartyjnych konsultacji. Wyłoniony w wyborach uzupełniających nowy członek Rady obejmuje funkcję najpóźniej w ciągu dwóch miesięcy po wyborze i pełni swoją funkcję do czasu zakończenia kadencji rozpoczętej przez poprzednika, ale w praktyce zajmuje ten urząd wiele lat.⁷⁸ Ministrowie (radcy federalni) pozostają członkami partii politycznych, choć nie sprawują w ramach partii eksponowanych funkcji. Możliwe są sytuacje, w których jako członkowie Rady Federalnej, działającej na zasadzie kolegiałności, muszą prezentować oficjalnie stanowisko rady, nawet jeśli pozostaje w konflikcie z poglądami ich „macierzystej” partii politycznej.

Zgromadzenie Federalne wybiera także przewodniczącego Radzie Federalnej prezydenta federalnego oraz wiceprezydenta. Są oni wybierani na roczną kadencję spośród członków Rady Federalnej (art. 176 ust. 2 konstytucji). Konstytucja zakazuje ponowienia wyboru na kolejny rok, podobnie jak zakazuje wyboru prezydenta Federacji na funkcję wiceprezydenta w kolejnym roku (art. 176 ust. 3 konstytucji). Co prawda możliwe byłoby ponowne objęcie funkcji po upływie roku, ale utrwalonym zwyczajem, poczynwszy od lat dziewięćdziesiątych XIX wieku,⁷⁹ jest rotacja tego stanowiska i powierzenie go kolejnym członkom Rady Federalnej, przy uwzględnieniu kolejności starszeństwa zasiadania w Radzie, zapewniając wybór tego radcy federalnego, który nie był prezydentem przez najdłuższy czas.⁸⁰ Radca taki jest wybierany na urząd wiceprezydenta, a w kolejnym roku na urząd prezydenta federacji.⁸¹

78 Radcowie federalni, którzy mogą służyć jako przykłady osób, które sprawowały te funkcje przez wiele lat, to m.in.: Wilhelm M. Naef (27 lat w latach 1848-1875), Karl Schenk (32 lata w latach 1863-1895), Giuseppe Motta (29 lat w latach 1911-1940), Philipp Etter (21 lat w latach 1934-1959).

79 Poprzednio jako prezydent federalny wybierany był najbardziej poważany członek Rady Federacji, co powodowało, że niektórzy radcowie musieli czekać bardzo długo na to stanowisko, np. Wilhelm Matthias Naef, który pełnił urząd radcy federalnego przez 27 lat, a był tylko raz, w 1853 roku, prezydentem federalnym. Rotację wprowadzono po tym, jak partia liberalna (radykałna), aby zażegnać kryzys polityczny, dopuściła do składu Rady Federalnej przedstawiciela chadecji, Josefa Zempa. Rotację na zasadzie starszeństwa wprowadzono, aby uzasadnić intencję powierzenia mu stanowiska prezydenta federacji w ostatniej kolejności.

80 L. Neidhart, Bundespräsident, [w:] Historical Dictionary of Switzerland, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10086.php>, [dostęp 13.07.2018].

81 W 1919 roku miał miejsce wyjątek, jako że wybrany na stanowisko prezydenta federalnego Gustave Ador (Genewa) trafił do Rady Federalnej zaledwie kilka miesięcy wcześniej. Było to spowodowane względami polityki międzynarodowej. Wybór frankofila Gustave Adora, w miejsce proniemieckich polityków zasiadających w Radzie Federalnej podczas I wojny światowej, miał pokazać zmianę polityki zagranicznej Szwajcarii, co

W związku z tym powszechnie wiadoma jest osoba, która w kolejnym roku będzie pełniła funkcję prezydenta.⁸² Reguły te pozwalają na niezawodne wybory, które nie budzą dyskusji, a jedynym pytaniem i swoistym testem popularności wybieranego polityka jest ilość głosów, jaką uzyskał w głosowaniu.⁸³

Parlament dokonuje wyboru w formie Zjednoczonego Zgromadzenia Narodowego. Dwa odrębne głosowania na te funkcje odbywają się jedno po drugim (art. 134 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). W obu przypadkach niezbędne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosujących (art. 159 ust. 2 konstytucji oraz art. 130 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

Również poprzez formułę Zjednoczonego Zgromadzenia Narodowego, Rada Narodowa realizuje powierzoną szwajcarskiemu parlamentowi w art. 168 konstytucji kompetencję wyboru kanclerza federalnego, którego funkcja w szwajcarskim systemie politycznym polega na kierowaniu Kancelarią Federalną.⁸⁴ Kancelaria Federalna⁸⁵ jest urzędem zapewniającym wszechstronną obsługę administracyjną Rady Federalnej, również w zakresie organizacyjnym, planistycznym, koordynacyjnym, kontrolnym i informacyjnym. O ile kanclerz federalny nie jest członkiem Rady Federalnej, a tym bardziej jest daleki od statusu kanclerza federalnego w Austrii i Niemczech, to odgrywa eminentną rolę w bieżącym funkcjonowaniu administracji federalnej. Jest wybierany w tym samym czasie co członkowie Rady Federalnej, również na czteroletnią kadencję. Pomimo, że jego kompetencje są wyłącznie administracyjne, uczestniczy w posiedzeniach Rady Federalnej. Chociaż nie ma prawa głosu,⁸⁶

zresztą okazało się trafnym posunięciem i dzięki temu politykowi Genewa stała się siedzibą Ligi Narodów. History of the Federal Presidency, materiały dostępne na stronie internetowej Rady Federalnej, <https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-presidency/history-federal-presidency.html#accordion1541525636349> [dostęp 17.08.2018].

82 Do roku 1888 obowiązywał zwyczaj, iż prezydent federacji kierował jednocześnie Departamentem Spraw Zagranicznych, co wymagało corocznej rotacji stanowisk w Radzie związanych z obejmowaniem funkcji przez nowego radcę i powrotem dotychczasowego prezydenta do poprzednio kierowanego departamentu. Zrezygnowano z tego, wskutek tego, że jeden z radców federalnych, który miał objąć stanowisko prezydenta federalnego uznał, że jego znajomość języka francuskiego postrzeganego jako język dyplomacji jest za słaba, aby jednocześnie kierować Departamentem Spraw Zagranicznych. Pozostał więc przy kierowanym dotychczas Departamencie Wojskowości. History of the Federal Presidency, materiały dostępne na stronie internetowej Rady Federalnej, <https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-presidency/history-federal-presidency.html#accordion1541525636349> [dostęp 17.08.2018].

83 Najlepszy wynik – 213 głosów – osiągnęło dwóch socjaldemokratów: Hans-Peter Tschudi (1970 r.) oraz Willi Ritschard (1978 r.), choć trzeba mieć na uwadze, że Rada Narodowa liczy 200 członków, począwszy od 1967 r. Wcześniej liczba głosujących była mniejsza, więc uznanie budzi także wynik 186 głosów na 192 możliwe osiągnięty przez Ernsta Brennera w 1908 roku. History of the Federal Presidency, materiały dostępne na stronie internetowej Rady Federalnej, <https://www.admin.ch/gov/en/start/federal-presidency/history-federal-presidency.html#accordion1541525636349> [dostęp 17.08.2018].

84 Szerzej o kompetencjach kanclerza federalnego zob. rozdział 3 ustawy o organizacji rządu i administracji, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz z 21 marca 1997 r. (RVOG) (AS 1997 2022), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19970118/index.html> [dostęp 28.09.2018].

85 Jest to najstarsza funkcjonująca instytucja federalna, której początek dał Akt Medycyny z 1803 r.

86 Posiada jednak tzw. głos doradczy (art. 1 ust.3 oraz art. 18 ust. 2 zd.1 ustawy o organizacji rządu i administracji).

to może przedstawiać propozycje rozwiązań Radzie Federalnej,⁸⁷ a jego powoływanie ma zwykle charakter polityczny. Stąd też często spotykane określenie kanclerza federalnego jako ósmego radcy federalnego. Kanclerza federalnego zastępuje dwóch wicekanclerzy którzy są powoływani już bezpośrednio przez Radę Federalną.⁸⁸ Warto zwrócić uwagę na zastępców z punktu widzenia zasady federalizmu, ponieważ przy ich wyborze również zapewnia się balans pomiędzy regionami geograficznymi i językowymi federacji. Utrwalonym zwyczajem jest bowiem powoływanie drugiego wicekanclerza z kantonu francuskojęzycznego, jeżeli kanclerz federalny oraz pierwszy wicekanclerz są niemieckojęzyczni.⁸⁹

Kolejną w ramach funkcji kreacyjnej konstytucyjną kompetencją Zgromadzenia Federalnego, również wyrażoną w art. 168 ust.1, jest powoływanie sędziów Sądu Federalnego, najważniejszego sądu Konfederacji Szwajcarskiej.⁹⁰ Podobnie jak w poprzednio badanych procedurach elekcyjnych parlament szwajcarski realizuje tę kompetencję w formie Zjednoczonego Zgromadzenia Federalnego. Konstytucja wyznacza kadencję sędziów federalnych, ustalając ją na sześć lat. (art. 145 ust.1).

Kandydatury na sędziów federalnych przedstawia Komisja Sądownictwa Zgromadzenia Federalnego, organ wspólny obu izb, odpowiedzialny za przygotowanie powołań oraz odwołań sędziów szwajcarskich sądów federalnych (art. 40a ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Każda frakcja parlamentarna ma prawo do obsady co najmniej jednego miejsca w tej komisji (art. 40a ust. 5 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Komisja Sądownictwa, po rozpatrzeniu zgłoszonych kandydatur,⁹¹ przesyła nominacje do Zjednoczonego Zgromadzenia Federalnego (art. 40a ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Pomimo że przepisy prawa nie przewidują żadnych wymagań odnośnie do wykształcenia lub praktyki prawniczej, dopuszczając kandydatury każdego obywatela posiadającego federalne prawo wybierania (art. 5 ust. 2 ustawy federalnej o Sądzie Federalnym⁹²), to w praktyce szansę na wybór mają wyłącznie prawnicy o ustalonej renomie: profesorowie nauk prawnych, sędziowie lub przedstawiciele innych zawodów prawniczych. Przepisy nie ustala-

87 Od 2014 roku we wszystkich sprawach, poprzednio tylko w sprawach Kancelarii Federalnej. art. 18 ust. 2 zd. 2 ustawy o organizacji rządu i administracji.

88 Taki wybór kanclerza federalnego poddaje pod rozagę P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 316.

89 Wyjątkowa sytuacja, gdy zarówno kanclerz federalny, jak i dwóch wicekanclerzy było niemieckojęzycznych, miała miejsce w latach 2005 – 2009. Balans powrócił, gdy w 2009 roku na stanowisko wicekanclerza został wybrany francuskojęzyczny André Simonazzi.

90 Warto zwrócić uwagę, że Lozanna została ustanowiona siedzibą Sądu Federalnego w wyniku kompromisu politycznego zawartego w 1872 r. jako ustępstwo dla francuskojęzycznych liberałów. W. Brüscheiler, *Bundesgericht*, [w:] *Historical Dictionary of Switzerland*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9631.php> [dostęp 7.11.2018].

91 W trakcie rozpatrywania zgłoszonych przez frakcje parlamentarne kandydatur komisje kontroli obu izb parlamentarnych oraz Delegacja Finansowa mogą przedłożyć Komisji Sądownictwa ustalenia dotyczące poważnych wątpliwości co do zawodowej lub osobistej zdolności do kandydatów do pełnienia funkcji sędziów federalnych (art. 40a ust. 6 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym).

92 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) z 17 czerwca 2005 r., (AS 2006 1205), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010204/index.html> [dostęp 7.11.2018].

ją również żadnych ograniczeń w zakresie reelekcji, a jedynym ograniczeniem jest wiek sędziów – 68 lat (art. 9 ust. 2 ustawy federalnej o Sądzie Federalnym). Wybory są przeprowadzane na sesji poprzedzającej upływ kadencji sędziów (art. 135 ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Sędziowie mogą być wybierani w trybie reelekcji lub w trybie wyborów uzupełniających. W trybie reelekcji głosuje się listę kandydatur dotychczasowych sędziów umieszczonych w kolejności uwzględniającej ich staż sędziego Sądu Federalnego. Do wyboru niezbędne jest uzyskanie większości bezwzględnej w odniesieniu do danej kandydatury (art. 136 ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Natomiast kandydaci, którzy nie uzyskali takiej większości, mogą starać się o elekcję w trybie wyborów uzupełniających. W związku z tym, że zwyczajowo urzędujący sędziowie mogą liczyć na ponowne powołanie, odnawianie składu Sądu Federalnego w praktyce ma miejsce w sytuacjach osiągnięcia wspomnianego limitu wieku, rezygnacji lub śmierci sędziego. Wówczas przeprowadza się wybory uzupełniające w trybie art. 137 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym.⁹³ W tym przypadku głosuje się nad kandydaturami łącznie, powtarzając głosowanie aż do uzyskania bezwzględnej większości, z tym że od trzeciej tury głosowania nie mogą być zgłaszane nowe kandydatury, głosowaniu nie są poddane kandydatury, które w drugiej turze uzyskały mniej niż dziesięć głosów oraz począwszy od trzeciej tury ta kandydatura, która uzyskała najmniejszą ilość głosów.

Wybory dokonywane przez Zjednoczone Zgromadzenie Federalne uwzględniają kryteria językowe, regionalne i zawodowe, a ponadto roszczenia głównych partii politycznych.⁹⁴ Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy federalnej o Sądzie Federalnym sąd ten składa się z 35 – 45 sędziów federalnych, a dokładną liczbę określa Zgromadzenie Federalne w rozporządzeniu. Aktualny skład osobowy Sądu Federalnego odzwierciedla zróżnicowanie językowe federacji. Na 38 sędziów 23 jest niemieckojęzycznych, 12 jest francuskojęzycznych, a 3 jest włoskojęzycznych. Z kręgu zwykłych sędziów Zjednoczone Zgromadzenie Federalne, na wniosek Federalnego Sądu Najwyższego, wybiera prezesa oraz wiceprezesa (art. 138 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Wybory odbywają się co dwa lata, z zastrzeżeniem możliwości jednej reelekcji (art. 14 ust. 2 ustawy federalnej o Sądzie Federalnym).

Poza sędziami federalnymi Zgromadzenie Federalne wybiera ponadto 19 zastępców sędziów federalnych.⁹⁵ Mają oni prawo orzekania w składach Sądu Federalnego, ale generalnie są powoływani do składów orzekających w zastępstwie sędziów którzy zostali wyłączeni lub są chorzy, ewentualnie w sytuacjach znacznego obciążenia wokandy Sądu Federalnego. Zastępcy sędziów federalnych są sędziami „na pół

93 W przypadku wakat, który powstał w trakcie kadencji, nowo powołany sędzia pełni urząd do końca kadencji swojego poprzednika.

94 Od pewnego czasu zwraca się również uwagę na kryterium płci, choć aktualnie Sąd Federalny liczy 14 kobiet i 24 mężczyzn.

95 Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy federalnej o Sądzie Federalnym liczba zastępców sędziów wynosi co najwyżej dwie trzecie liczby zwykłych sędziów i jest określana przez Zgromadzenie Federalne w rozporządzeniu.

etatu”, jako że jednocześnie pracują na uniwersytetach, są sędziami sądów kantonalnych lub praktykującymi prawnikami. Są wybierani w tym samym trybie co sędziowie federalni, choć w odrębnym głosowaniu. Również w zakresie tej kategorii widać zróżnicowanie językowe: 11 zastępców jest niemieckojęzycznych, 5 jest francuskojęzycznych, a 3 jest włoskojęzycznych.

Zgromadzenie Federalne wybiera ponadto „generała”. Jest to szczególna funkcja w ramach szwajcarskich sił zbrojnych mająca zastosowanie wyłącznie w przypadku stanu wojny. Przesłanki wyboru głównodowodzącego siłami zbrojnymi wynikają z art. 168 ust. 1 oraz 185 ust. 4 konstytucji, a także z art. 85 ust. 1 ustawy federalnej z 3 lutego 1995 r. o wojsku i administracji wojskowej.⁹⁶ W sytuacji nagłego zagrożenia, która wymagała mobilizacji przez Radę Federalną więcej niż 4 tys. żołnierzy lub gdy jest spodziewane rozmieszczenie takiej ilości wojska, wymagane jest niezwłoczne zwołanie Zgromadzenia Federalnego, które działając jako Zjednoczone Zgromadzenie Federalne, wybiera „generała”. Do dnia dzisiejszego tylko cztery osoby pełniły tę funkcję.⁹⁷

Tradycyjnym określeniem tego urzędu, znajdującym potwierdzenie w konstytucji oraz ustawie federalnej o wojsku i administracji wojskowej (art. 84), jest „generał”.⁹⁸ Określenie „generał” odnosi się jednocześnie do jedynej czterogwiazdkowej rangi w siłach zbrojnych, która w szwajcarskiej nomenklaturze szarż wojskowych ma zastosowanie wyłącznie w tym jednym przypadku. Podczas pokoju armią szwajcarską kieruje wybierany przez Radę Federalną i odpowiadający przed nią Dowódca Sił Zbrojnych, w randze trzygwiazdkowego *Korpskommandant*. Intencją powoływania „generała” przez Zgromadzenie Federalne jest potrzeba nadania temu urzędowi takiej samej legitymacji do działania podczas wojny, jaką posiada Rada Federalna podczas pokoju. Nie uprawnia to jednak do traktowania głównodowodzącego siłami zbrojnymi jako szwajcarskiej wersji dyktatora, jako że zgodnie z art. 86 ustawy federalnej o wojsku i administracji wojskowej to Rada Federalna pozostaje najwyższym organem wykonawczym nawet po wyborze generała i ma prawo do wydawania mu poleceń.⁹⁹ Z drugiej strony Rada Federalna powinna uwzględniać stanowisko „generała” w decyzjach dotyczących obrony narodowej (art. 87 ust. 1 ustawy federalnej o wojsku i administracji wojskowej).

96 Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) z 3 grudnia 1995 r., (AS 1995, s. 4093) ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19950010/index.html> (dostęp 7.11.2018).

97 Na funkcję tę byli powoływani: czterokrotnie Guillaume Henri Dufour (w latach: 1847, 1849, 1856, 1859), Hans Herzog (1870), Ulrich Wille (1914) oraz Henri Guisan (1839).

98 Jak podaje M. Aleksandrowicz, funkcja „generała” była obecna we wszystkich szwajcarskich konstytucjach federalnych, a nawet wyprzedza utworzenie federacji w 1948 r. M. Aleksandrowicz, Peace – yes, war – rather not (in Switzerland). Historical conditionings and the present time, [w:] War and Peace Philosophical, Political and Legal Aspects: Volume II. Legal conditionings, t. 2, A. Breczko, F. Lempa (red.), Białystok 2013, s. 16.

99 T. Fleiner, Swiss Confederation, [w:] Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, A. Majed, R.L.Watts, D.M. Brown (red.), Montreal, Kingston, London, Itaka 2006, s. 281.

Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym (art.3 ust. 2 i 3) przewiduje ponadto, że osoby wybrane przez Zjednoczone Zgromadzenie Federalne składają przysięgę lub ślubowanie przed tym organem po ich wyborze, a odmowa wywiązania się z tego obowiązku skutkuje zakazem objęcia urzędu. Jest to o tyle istotne z punktu widzenia zasady federalizmu, gdyż to symboliczne zaprzysiężenie odbywa się przed dwoma izbami reprezentującymi odpowiednio naród i kantony.

Wskazane powyżej kompetencje elekcyjne mają bezpośrednią podstawę konstytucyjną, jednak jak już wspomniano powyżej, w art. 168 ust.2 konstytucji zastrzeżono, że Zgromadzenie Federalne może być na podstawie ustaw upoważnione do dokonywania lub zatwierdzania innych wyborów. Jednak, jak pisze Paweł Sarnecki, są to niezmiernie rzadkie sytuacje.¹⁰⁰ Przykładowo można wskazać, że organem federalnym powoływanym przez Zgromadzenie Federalne na podstawie ustawy federalnej jest prokurator generalny Szwajcarii oraz jego zastępcy. Są powoływani przez Zjednoczone Zgromadzenie Federalne na podstawie art. 20 ustawy federalnej o organizacji federalnych organów karnych z 19 marca 2010 r.¹⁰¹ we wspomnianym wyżej trybie przewidzianym dla sędziów federalnych, a więc z uwzględnieniem Komisji Sądowniczej (art. 40a ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Przykładem organu federalnego, którego wybór zatwierdza Zgromadzenie Federalne, jest wybierany przez Radę Federalną prezes Szwajcarskiego Federalnego Urzędu Audytu (art. 2 ust. 2 ustawy federalnej o Szwajcarskim Federalnym Urzędzie Audytu, zob. także rozdział poświęcony funkcji kontrolnej).¹⁰²

7. Uwagi podsumowujące

Poczyniona analiza funkcji kreacyjnej sprawowanej przez rozważane izby pierwsze pozwala na rekapitulację spostrzeżeń na tym polu. We wszystkich federacjach izby pierwsze dysponują określoną paletą uprawnień w zakresie tej funkcji, będącą w znaczącym stopniu pochodną przyjętego systemu rządów. Jako że celem badawczym było ustalenie, na ile podmioty federalne partycypują w procesie decyzyjnym na tej niwie oraz na ile wpływa na te rozstrzygnięcia federalna struktura terytorialna, ogniskowałem uwagę nie tyle na zakresie funkcji kreacyjnej badanych izb pierwszych, ale na perspektywie formatowania tych procedur w oparciu o zasadę federalizmu.

100 P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 316.

101 Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, St-BOG) z 19 marca 2010 r., (AS 2010, s.3267), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20072377/index.html> [dostęp 9.05.2018].

102 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) z dnia 28 czerwca 1967 r. (AS 1967, s. 1505), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19670112/index.html> [dostęp 9.05.2018].

Konstytucyjne uprawnienia austriackiej Rady Narodowej w zakresie funkcji kreacyjnej są dość ograniczone. Jako dość znamioną w tym zakresie można uznać rolę parlamentu w procedurze powoływania rządu ograniczoną jedynie do przedstawienia rządu izbie pierwszej. Zarówno uwarunkowania konstytucyjne, jak i praktyka ustrojowa nie dostarczają argumentów na rzecz wpływu zasady federalizmu na proces formowania rządu federalnego, ale również i w odniesieniu do innych organów konstytucyjnych. Do nielicznych wyjątków w tym zakresie należą czynności dotyczące zaprzysiężenia głowy państwa oraz w procedurze w sprawie usunięcia głowy państwa z urzędu, podejmowane w ramach Zgromadzenia Federalnego, a więc z pośrednim, poprzez członków Rady Federalnej, uwzględnieniem stanowiska krajów związkowych. Innym przejawem jest wskazanie konstytucyjne odnoszące się do przedkładanych przez Radę Narodową propozycji kandydatur na członków oraz zastępców członków Trybunału Konstytucyjnego, od których wymaga się, aby trzech członkowie i dwaj zastępcy członków mieli miejsce stałego zamieszkania poza stolicą Federacji. Intencją tej regulacji jest zagwarantowanie choćby takiej niewielkiej reprezentacji w Trybunale Konstytucyjnym sędziów reprezentujących inne kraje związkowe. Ślad federalizmu można dostrzec również we wskazaniach zabraniających łączyć określone funkcje z funkcjami w ramach krajów związkowych. Uzupełnieniem austriackiego obrazu federalizmu w ramach parlamentarnej funkcji kreacyjnej jest spostrzeżenie, że również odrębne kompetencje Rady Federalnej w tym zakresie są nieliczne.

W Belgii uprawnienia Izby Reprezentantów w zakresie funkcji kreacyjnej są nieznaczne, jednak specyfiką belgijską jest normatywna lub wynikająca z konieczności politycznej zasada zachowania parytetu terytorialnego. Jedynym konstytucyjnym przejawem tej zasady są uprawnienia belgijskiej Izby Reprezentantów w procedurze powoływania rządu federalnego. Kluczowe jest tu wymaganie wobec składu Rady Ministrów, która może liczyć maksymalnie piętnastu członków. Musi bowiem składać się w równej liczbie z ministrów flamandzkojęzycznych i francuskojęzycznych, z możliwym odstępstwem od tej zasady na rzecz premiera. Spektakularnym przejawem struktury terytorialnej na płaszczyźnie politycznej jest bipolarny w ujęciu terytorialnym układ dwóch scen politycznych, który implikuje określone problemy w procesie kształtowania większości parlamentarnej wymagającej odpowiedniego wyważania interesów Flamandów i Walonów. Innym przejawem wymaganego parytetu terytorialnego, wynikającego ze specyfiki federalizmu belgijskiego, jest kształtowanie składu Sądu Konstytucyjnego. Składa się on z dwunastu sędziów, w tym sześciu sędziów flamandzkojęzycznych oraz sześciu francuskojęzycznych, którzy tworzą dwie grupy językowe. Są oni powoływani dożywotnio przez króla, odrębnie na każde stanowisko, spośród dwóch kandydatów przedstawianych naprzemiennie raz przez Izbę Reprezentantów, a raz przez Senat. W przypadku pozostałych, nielicznych kompetencji Izby Reprezentantów w zakresie funkcji kreacyjnej, zasada federa-

lizmu przejawia się w korespondujących kompetencjach Senatu lub ma zastosowanie oparte na terytorialnym, opartym na konsensusie politycznym, parytecie doboru kandydatów.

W Niemczech w perspektywie zasady federalizmu należy stwierdzić, że przepisy te nie przewidują jakiegokolwiek wpływu Bundesratu, jak też podmiotów federacji na rozstrzygnięcia w zakresie powoływania rządu. Reprezentacja określonych krajów związkowych (kazus bawarskiej CSU) może być jedynie elementem politycznego procesu kształtowania większości parlamentarnej, a następnie powierzenia tek ministerialnych. Formą współdziałania członków Bundestagu z krajami związkowymi o charakterze kreacyjnym jest natomiast Zgromadzenie Federalne, dokonujące wyboru prezydenta federalnego. Jest to jednak organ odrębny od Bundestagu. Innym konstytucyjnym organem, za pośrednictwem którego Bundestag realizuje funkcję kreacyjną, a który jest istotny z punktu widzenia federalnej struktury państwa, jest Komisja do spraw wyboru sędziów, która ma kluczowy wpływ na powoływanie sędziów sądów federalnych. W skład tej komisji wchodzi bowiem szesnastu ministrów (aktualnie ministrów sprawiedliwości) z poszczególnych krajów związkowych oraz szesnastu członków wybranych przez Bundestag. W pozostałym zakresie zasada federalizmu nie wpływa na wybory Bundestagu, choć mogą z nimi korespondować analogiczne kompetencje Bundestagu, za pomocą których kraje związkowe uczestniczą w kształtowaniu składu organów federalnych (członkowie Federalnego Sądu Konstytucyjnego wybierani są po połowie przez Bundestag i Bundesrat).

W Rosji znaczenie Dumy Państwowej jest dość ograniczone kompetencjami prezydenta federalnego, które w procedurze powoływania rządu federalnego w Federacji Rosyjskiej są na tyle daleko idące, że nie pozostawiają zasadzie federalizmu jakiegokolwiek wpływu na mechanizm. Ponadto należy skonkludować, że rosyjski model federalizmu zakłada raczej zaangażowanie Rady Federalnej w obsadę personalną instytucji federalnych, a nie przejawia się poprzez realizację niezbyt licznych kompetencji Dumy Państwowej w zakresie funkcji kreacyjnej. W tej perspektywie zasada federalizmu osłabia pozycję ustrojową organu przedstawicielskiego, co wpisuje się w konstytucyjny model systemu rządów Federacji Rosyjskiej. Jako symboliczny wyjątek można wskazać sposób wyboru Rzecznika ds. Praw Człowieka, który jest powoływany przez izbę pierwszą, ale kandydata może wskazać m.in. Rada Federacji.

Przeciwieństwem rozwiązań rosyjskich jest Konfederacja Szwajcarska, gdzie przepisy wyposażają parlament w szeroki zestaw uprawnień w zakresie obsady personalnej wielu instytucji federalnych. Ocena roli Rady Narodowej w tym zakresie musi, podobnie jak w przypadku innych funkcji, uwzględniać specyfikę szwajcarskiej koncepcji dwuizbowości, angażującej co do zasady obie izby parlamentu.

W przypadku funkcji kreacyjnej, rozpatrywanej w kontekście zasady federalizmu oznacza to, że w procedurach elekcji należy, co do zasady, mieć na względzie stanowisko podmiotów federacji, reprezentowanych pośrednio przez Radę Kantonów. Zgromadzenie Federalne wybiera m.in. członków Rady Federalnej, kanclerza federalnego, sędziów Federalnego Sądu Najwyższego oraz na czas wojny głównodowodzącego sił zbrojnych („generała”). Spektakularnym przejawem wpływu ustroju terytorialnego państwa jest przedstawiana w rozdziale tzw. formuła magiczna, określająca kształtowanie składu Rady Federalnej, wymagająca zapewnienia odpowiedniej reprezentacji różnych regionów geograficznych oraz językowych państwa. Kryteria regionalne i językowe mają również wpływ na inne dokonywane przez Zgromadzenie Federalne (również w formule Zjednoczonego Zgromadzenia Federalnego) wybory, np. w przypadku powoływania sędziów Sądu Najwyższego.

Przedstawione uwagi pozwalają na generalną konkluzję, iż zakres uprawnień kreacyjnych izb pierwszych badanych federacji, korespondując z systemami rządów, różni się dość znacznie. Na jednym biegunie znajdują się szerokie uprawnienia w Szwajcarii, na drugim nieliczne kompetencje w Rosji. Zróżnicowanie sposobów, na jakie zasada federalizmu wpływa na realizowanie tych uprawnień, nie pozwala na sformułowanie jednego rozwiązania charakterystycznego dla uwzględnionych federacji. Można jednak wyliczyć występujące w różnej intensywności i w różnych federacjach generalne modele takich mechanizmów. Są to: forma współdziałania izb w podejmowaniu decyzji (przede wszystkim Szwajcaria), nakaz zachowania parytetu terytorialnego w podejmowaniu decyzji (Belgia, Szwajcaria), oraz korespondujące, ale odrębnie realizowane, kompetencje powierzone obu izbom. Wszystkie te formy zapewniają uwzględnienie specyfiki federalnego ustroju terytorialnego państwa, choć ich dobór w konkretnym przypadku zależy od systemu rządów w danej federacji i określa tym samym pozycję ustrojową danej izby pierwszej.

WPŁYW IZB PIERWSZYCH NA PODMIOTY FEDERALNE

1. Wprowadzenie

Przedmiotem badawczym ostatniego rozdziału stały się uprawnienia izb pierwszych parlamentów federalnych odnoszące się do części składowych europejskich federacji. Celem badawczym tej części pracy było więc ustalenie, w jaki sposób izby te mogą wpływać na istnienie i funkcjonowanie podmiotów federalnych.

Założeniem tego rozdziału było więc tym samym stworzenie swoistej antytezy rozważań przeprowadzonych w poprzednich częściach monografii. O ile bowiem do tego miejsca zainteresowania badawcze koncentrowały się wokół tego, w jaki sposób zasada federalizmu wpływa na izby pierwsze parlamentów federalnych postrzegane przez pryzmat poszczególnych funkcji parlamentarnych, co w dużej mierze polegało na poszukiwaniu modeli oddziaływania podmiotów federalnych na realizację tych funkcji (bezpośrednio lub pośrednio), to w tym rozdziale zbadałem, czy rozważane izby pierwsze mają instrumenty pozwalające definiować określony kształt struktur terytorialnych federacji i przez to trwałość poszczególnych części składowych, wytyczać ich status ustrojowy i ustroj wewnętrzny, a także wpływać na ich bieżące funkcjonowanie. Istotnym zagadnieniem w tej sferze jest także rozważanie potencjalnego wpływu na te podmioty za pomocą instrumentów finansowych,

w tym w szczególności za pośrednictwem mechanizmów wyrównania finansowego,¹ określanych w kontekście federalizmu jako koncepcje federalizmu fiskalnego.²

Są to kwestie istotne dla charakterystyki ustrojowej modelu federalnego danego państwa i jednocześnie wrażliwe ze względu na autogeniczną, choć definiowaną w ramach danego ustroju konstytucyjnego, podmiotowość części składowych poszczególnych federacji. Założenie funkcjonowania podmiotów federalnych w ramach danej federacji oznacza w sposób oczywisty tolerowanie przez te podmioty ingerencji władzy federalnej. Intensywność owej ingerencji oraz mechanizmy służące zapobieganiu i łagodzeniu ewentualnych konfliktów na tym polu są jednocześnie kluczowymi parametrami definiującymi badane federalizmy.³

Nie oznacza to jednak, że w ramach tego rozdziału podjęta zostanie kompleksowa ocena ingerencji federacji w podmiotowość części składowych, jako że zgodnie z celem badawczym całości opracowania badania ograniczają się do izb pierwszych, pozostawiając poza zakresem zainteresowania możliwości na tym polu innych organów federalnych, takich jak rządy czy wypełniające strategiczną funkcję w federacjach sądy konstytucyjne. Nie badano także wpływu na podmioty federalne wywierane za pośrednictwem ewentualnego oddziaływania izb pierwszych na izby drugie, co jest przedmiotem badań nad bikameralizmem federalnym.

2. Austria

W związku z tym, że konstytucja austriacka gwarantuje istnienie, terytoria oraz status ustrojowy indywidualnie określonych w niej krajów związkowych, które jako samodzielne podmioty tworzą federację (art. 2 ust. 2 konstytucji), szczególnym przypadkiem oddziaływania legislacyjnego federacji na kraje związkowe są przewidziane w konstytucji modyfikacje w tym zakresie. Konstytucja zastrzega zatem, iż wszelkie zmiany dotyczące istnienia krajów oraz ograniczanie ich udziału w tym zakresie, a także w zakresie zmian ich terytoriów wymagają także zmian w ustawach konstytucyjnych krajów związkowych (art. 2 ust. 3 i art. 3 konstytucji). Wszelkie zmiany granic krajów związkowych angażują więc zainteresowane podmioty federalne. Ma to swoje odzwierciedlenie w trzech konstytucyjnie wskazanych przypadkach. Po pierwsze, w przypadku umów międzynarodowych, na mocy których

1 O koncepcji wyrównania finansowego oraz federalizmu fiskalnego zob. R.A. Musgrave, *Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism*, Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, J.M. Buchanan (red.), Princeton 1961, s. 97-134; Ch.M. Tiebout, *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*, [w:] *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, J.M. Buchanan (red.), Princeton 1961, s. 79-96; J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization*, [w:] *The Analysis of Public Output*, J. Margolis (red.), New York 1970, s. 139-162; W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1970; D. Albouy, *Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization*, „*Journal of Public Economics*” 2012, vol. 96(9-10), s. 824-839.

2 R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 95-111.

3 C. Saunders, *Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multicultural Societies*, [w:] *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, R. Blindenbacher Raoul, A. Koller Arnold (red.), Montreal; Kingston; London; Itaka, 2003, s. 33-38, R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 117-122.

zostają zmienione granice federacji, zmianie ulega więc jednocześnie terytorium przynajmniej jednego kraju związkowego, jako że w skład terytorium federacji nie wchodzi żadne terytorium niebędące składową któregośkolwiek kraju związkowego. Powoduje to, że zmiana terytorium federacji jest zarazem zmianą terytorium krajów związkowych, wobec czego konstytucja wymaga dla zawarcia takiej umowy zgody zainteresowanych krajów związkowych.⁴ Drugim przypadkiem jest „zwykła” zmiana terytorium poszczególnych krajów związkowych. Taka zmiana granic wewnątrz terytorium federacji również wymaga partycypacji zainteresowanych podmiotów federalnych, jako że wymaga zgodnych ustaw: federalnej i zainteresowanych krajów związkowych. Ustawa federalna w sprawie zmiany granic w tym trybie podejmowana jest większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Rady Narodowej (art. 3 ust. 3 i ust. 4 konstytucji oraz § 82 ust. 7a. regulaminu). Trzecim przypadkiem, w którym możliwe są zmiany terytorium krajów związkowych, jest tzw. korekta granic wewnątrz terytorium federacji, do której wystarczają zgodne ustawy właściwych krajów związkowych.⁵ O tym, czy ma zastosowanie zwykły tryb zmiany granic, czy tzw. korekta granic, decyduje ich zakres terytorialny. Peter Bußjäger jako przykład sytuacji uzasadniającej zmianę w trybie korekty podaje sytuację, w której doszłoby do naturalnej zmiany biegu rzeki, która była uznawana za naturalną granicę krajów związkowych.⁶ Autor ten zauważa jednocześnie, że procedura zmiany granic zarówno federacji, jak i krajów związkowych jest jednocześnie argumentem na rzecz teorii suwerenności podzielonej, jako że według tego autora nawet w trybie „całkowitej rewizji konstytucji” nie jest dozwolona likwidacja żadnego z dziewięciu krajów związkowych bez ich zgody.⁷

Rozważając wpływ Rady Narodowej na kraje związkowe, należy także uwzględnić sposób definiowania w konstytucji federalnej ich statusu ustrojowego. Podstawowym aktem ustrojowym każdego kraju związkowego są zatem konstytucje krajów związkowych, które są wydawane w drodze krajowej ustawy konstytucyjnej. Mogą one być zmieniane również w drodze takiej ustawy (art. 99 ust. 1 konstytucji). Konstytucja federalna nie uzależnia ich uchwalania i zmiany od zgody jakiegokolwiek organu federalnego, nie wymaga to też żadnej formuły udzielania gwarancji tych aktom. Warunkami konstytucyjnymi jest ich zgodność materialna (art. 99 ust. 1 *in fine* konstytucji) oraz zgodność proceduralna z konstytucją federalną. Austriacka ustawa zasadnicza wymaga bowiem, aby ustawy konstytucyjne krajów związkowych uchwalane były większością 2/3 głosów w obecności co najmniej po-

4 P. Bußjäger, *Grenzänderung und Bundesstaat*, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 2009, nr 64, s. 130.

5 Zmiany w zakresie istnienia i terytorium krajów związkowych są najistotniejszymi przejawami wpływu Rady Narodowej na kraje związkowe. W związku z tym, że wpływ izby niższej na modyfikację konstytucyjnie określonego statusu ustrojowego krajów związkowych przejawia się udziałem tej izby w procedurze zmiany austriackiego porządku konstytucyjnego, został on przedstawiony w rozdziale odnoszącym się do funkcji ustrojodawczej.

6 P. Bußjäger, *Very small worlds: the Austrian länder as constituent units of the Austrian federation*, „L'Europe en Formation” 2013/3, nr 369, s. 76.

7 P. Bußjäger, *Very small worlds...*, s. 77.

łowy członków parlamentu krajowego. Rada Narodowa nie jest więc zaangażowana w proces ich uchwalania, zmiany czy też zatwierdzania.

Na specyfikę sposobu charakteryzowania statusu ustrojowego krajów związkowych i rolę Rady Narodowej w tym zakresie składa się również to, że rozległość i drobiazgowość austriackiej ustawy zasadniczej pozwala na dość daleko idącą regulację poszczególnych kwestii z tego zakresu, co wyznacza tym samym szereg kryteriów materialnych wobec konstytucji krajowych, powodujących ich relatywną uniformizację.⁸ Przykładami takich rozwiązań konstytucji federalnej są m.in. wskazania dotyczące wyborów parlamentów krajów związkowych (art. 95 konstytucji), kwestie związane z mandatem deputowanych parlamentów krajowych (art. 96 konstytucji) czy też sposób powoływania rządu kraju związkowego (art. 101 konstytucji). Powoduje to tym samym, że nie ma potrzeby dodatkowego angażowania Rady Narodowej, aby ta na drodze ustaw federalnych regulowała tego rodzaju kwestie. Biorąc pod uwagę wspomniane wyżej, wynikające z art. 99 ust.1 konstytucji, wymaganie zgodności konstytucji krajowych jedynie z konstytucją federalną, domaganie się ich zgodności z ustawami federalnymi, nawet wydawanymi na drodze delegacji konstytucyjnej, budziłoby wątpliwości konstytucyjne.

Rada Narodowa ma natomiast znaczący wpływ na funkcjonowanie krajów związkowych poprzez ustawodawstwo federalne na płaszczyźnie materialnoprawnej. Austriacka ustawa zasadnicza dokonuje dość rozbudowanego i nieraz skomplikowanego wertykalnego podziału władzy w tym zakresie, rozgraniczając legislacyjną właściwość władz federalnych oraz władz krajowych w poszczególnych materiach.⁹ Ścisłe związana jest z tym kwestia wyznaczenia organów odpowiedzialnych za wykonywanie tak ustanowionych przepisów.¹⁰ Biorąc pod uwagę kryterium właściwości w sferze władzy wykonawczej oraz w sferze władzy wykonawczej, można wyróżnić cztery kategorie materii.¹¹

Pierwszą kategorią są materie, w których właściwe w zakresie legislacji oraz wykonawstwa są władze federalne. Zostały one wyliczone enumeratywnie w art. 10

8 A.M. Gamper, B.A. Koch, *Federalism and Legal...*, s. 109.

9 W austriackim systemie konstytucyjnym znajduje się kilka rodzajów ustaw. Można więc wyróżnić federalne ustawy konstytucyjne, ustawy federalne „zwykłe”, federalne ustawy „ramowe”, ustawy konstytucyjne krajów związkowych, ustawy „zwykłe” krajów związkowych oraz ustawy wykonawcze wydawane przez kraje związkowe. Koresponduje to z dalej omawianym wertykalnym podziałem kompetencji legislacyjnych i wykonawczych pomiędzy federację i kraje związkowe. O pojęciu ustawy w austriackim systemie konstytucyjnym zob. H. Hausmaninger, *The Austrian Legal ...*, s. 26.

10 Podział właściwości pomiędzy federację i kraje związkowe bywa uznawany za redakcyjnie najsłabszą część konstytucji federalnej. Jak pisał już w 1931 r. o art. 10-15 austriackiej konstytucji Adolf Julius Merkl, nieracjonalnie kazuistyczne przepisy dotyczące podziału kompetencji stały się jeszcze bardziej niepotrzebnie skomplikowane nowelizacjami z roku 1925 i 1929. Stwierdzenie to pozostaje aktualne do dziś. Kolejne nowelizacje konstytucji do dzisiejszego dnia nie spowodowały przejrzystego układu podziału władzy w tym zakresie. Zob. A.J. Merkl, Hans Kelsen als Verfassungspolitiker, „Juristische Blätter” 1931, vol.60, nr 18, s. 386. Podają za S.G. Hinghofer-Szalkay, *The Austrian Constitutional...*

11 Jako odrębną kategorię należałoby potraktować również materie dotyczące spraw finansowych. Będzie o tym mowa w dalszej części tego podrozdziału.

ust. 1 austriackiej konstytucji.¹² Znalazły się tu m.in. takie sprawy, jak konstytucja federalna, wybory do Rady Narodowej, sprawy zagraniczne z poszanowaniem praw krajów związkowych w tej dziedzinie, regulacja i kontrola wjazdu i wyjazdu z terytorium federacji; sprawy emigracji i imigracji, prawo stowarzyszeń i zgromadzeń; sprawy stanu cywilnego, górnictwo i leśnictwo, prawo wodne, sprawy ochrony zdrowia, sprawy wojskowe. Ilość wskazanych materii jest dość rozbudowana i szczegółowa (osiemnaście rozbudowanych punktów), rezerwując tym samym władzom federalnym szerokie możliwości wpływania na funkcjonowanie państwa. W kontekście zasady federalizmu należy jednak zauważyć, że w szeregu tych materii znalazły się zastrzeżenia służące poszanowaniu właściwości legislacyjnej krajów związkowych w formie konstrukcji, która znalazła zastosowanie np. w zakresie wspomnianych spraw zagranicznych, a więc przekazując generalnie materię pod ustawodawstwo i wykonawstwo federalne, konstytucja zastrzega, że władze federalne, działając w tej dziedzinie, muszą uwzględniać uprawnienia krajów związkowych wynikające z innych przepisów konstytucji (zob. np. art. 10 ust. 1, pkt 2, 6, 9, 12). Ponadto w odniesieniu do dwóch kategorii spraw konstytucja dokonuje innego rodzaju zastrzeżenia, istotnego z punktu widzenia federalnej struktury państwa. W przypadku ustaw federalnych o rolniczym prawie dziedziczenia, a także w ustawach wydanych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 10 konstytucji (m.in. górnictwo, leśnictwo, prawo wodne) można upoważnić organy ustawodawcze krajów związkowych do wydawania przepisów wykonawczych do poszczególnych przepisów federalnych, do których zastosowanie znajduje tryb zawarty w art. 15 ust. 6 konstytucji, ustanawiający generalne zasady wydawania tego rodzaju aktów (zob. niżej). Wykonywanie wydanych w takim trybie ustaw wykonawczych należy do federacji, przy czym rozporządzenia wykonawcze do takich ustaw krajowych wymagają uprzedniej zgody zainteresowanego rządu krajowego (art. 10 ust. 2 konstytucji). Natomiast stosownie do art. 10 ust. 3 konstytucji przed zawarciem umów międzynarodowych, wymagających środków wykonawczych w sprawach wchodzących w zakres samodzielnego działania krajów, federacja winna zapewnić krajom związkowym możliwość zajęcia stanowiska. W razie przedłożenia federacji jednolitego stanowiska krajów związkowych władze federalne są związane tym stanowiskiem przy zawieraniu danej umowy międzynarodowej. Od tego rodzaju stanowiska władze federalne mogą odstąpić wyłącznie z niemożliwych do przewyciężenia powodów związanych z polityką zagraniczną, o czym muszą niezwłocznie poinformować kraje związkowe.¹³

12 A.M. Gamper, B.A. Koch, *Federalism and Legal Unification in Austria*, [w:] *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, D. Halberstam, M. Reimann (red.), Dordrecht 2014, s. 108.

13 Kwestie polityki zagranicznej są istotne z punktu widzenia roli Rady Narodowej, jako że specyfika zasady podziału władzy w austriackim systemie konstytucyjnym powierza parlamentowi również zadania w tym zakresie, pomimo że w innych państwach są one zaliczane zwykle do katalogu właściwego organom władzy wykonawczej.

Drugą kategorią są materie, w których ustawodawstwo należy do władz federalnych, natomiast wykonywanie należy do krajów związkowych. Stosownie do art. 11 ust. 1 konstytucji zalicza się do tych spraw m.in. obywatelstwo, samorządy zawodowe, sprawy mieszkalnictwa socjalnego, policję drogową, kwestie sanitarne czy żeglugę śródlądową. Również w zakresie tych materii przepisy konstytucji ustanawiają szereg wyjątków, wyłączających poszczególne sprawy spod obowiązywania ogólnej, wspomnianej wyżej zasady. Przykładem może być ochrona żeglugi śródlądowej, która została zaliczona do kategorii spraw, w których w zakresie legislacji właściwa jest federacja, a w zakresie wykonawstwa kraje związkowe. Jednak konstytucja czyni zastrzeżenie, zgodnie z którym reguła ta nie dotyczy szeregu wyjątków odnoszących się do największych akwenów państwa i odcinków wód granicznych (art. 11 ust. 1 pkt. 6 konstytucji). Podobnie w przypadku ochrony zwierząt (art. 11 ust. 1 pkt. 8 konstytucji), która została zaliczona do tej kategorii, jednak z tylko w zakresie, który nie wchodzi w zakres ustawodawstwa federalnego zgodnie z innymi przepisami, i z wyjątkiem wykonawstwa w sferze łowiectwa oraz połowów (patrz art. 78d konstytucji).

Poza zastrzeżeniami ustalającymi wyjątki od zasad regulacji odnoszących się do poszczególnych wymienionych spraw w tej kategorii, z punktu widzenia oceny federalizmu austriackiego na płaszczyźnie podziału władzy ustawodawczej, należy zwrócić uwagę na zawarte w art. 11 ust. 2, 5, 6 konstytucji możliwości poszerzania właściwości ustawodawczej federacji, uzasadnianą potrzebą wydania jednolitych przepisów.¹⁴ Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 2 konstytucji w drodze ustawy federalnej reguluje się bowiem kwestie proceduralne (postępowanie administracyjne, ogólne postanowienia prawa karnoadministracyjnego, postępowanie karnoadministracyjne i egzekucję administracyjną) także w sprawach, w których ustawodawstwo (w aspektach materialnoprawnym) należy do krajów związkowych. W takich przypadkach odstępstwa od regulacji ustanawianych ustawami federalnymi mogą być konstytuowane w ustawach federalnych i ustawach krajów związkowych regulujących poszczególne dziedziny administracji tylko wówczas, gdy są niezbędne do unormowań danej dziedziny. Podobną regulację zawiera art. 11 ust. 6 konstytucji, zgodnie z którym potrzeba wydania jednolitych przepisów uzasadnia formę ustawy federalnej do regulacji procedur dotyczących wskazanych w tym przepisie form partycypacji obywateli w różnego rodzaju postępowaniach. Stosowanie ustaw wydanych w tym trybie oraz wydanych do nich rozporządzeń wykonawczych należy do federacji lub do krajów, w zależności od tego, czy okoliczności określające przedmiot postępowania należą do obszaru wykonawstwa krajów czy federacji (art. 11 ust. 4 konstytucji).¹⁵ Ponadto należy zauważyć, że pomimo, że w art. 11 ust. 1 kon-

14 A.M. Gamper, B.A. Koch, *Federalism and Legal...*, s. 108.

15 Podobną regulację, odnoszącą się do okoliczności, w których występuje potrzeba wydania jednolitych przepisów, zawiera art. 11 ust. 5 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem formę ustawy federalnej przyjmuje określanie wartości granicznych emisji substancji szkodliwych dla powietrza, które tak ustalone nie mogą zostać zwięk-

stytucji zadeklarowano, że wykonawstwo w tej kategorii spraw należy do krajów związkowych, to nie przesądza to właściwości do wydawania rozporządzeń wykonawczych, które zgodnie z art. 11 ust. 3 konstytucji są wydawane przez federację, chyba że dana ustawa stanowi inaczej i upoważnia do tego kraje związkowe.¹⁶

Kolejną kategorią są materie, w których ustawodawstwo dotyczące zasad regulujących daną sferę należy do federacji, natomiast do krajów związkowych należy wydawanie ustaw wykonawczych oraz ich wykonawstwo. Zgodnie z art. 12 ust. 1 konstytucji dotyczy to takich spraw, jak np. opieka społeczna, publiczne instytucje pozasądowego rozstrzygania sporów, ochrona roślin przeciwko chorobom i szkodnikom, sprawy elektryczności (w zakresie nieokreślonym przez art. 10 konstytucji). Przepisy uchwalane w trybie art. 12 konstytucji, przyjmujące formę ustawy dotyczącej zasad (ustawa ramowa), jak również przyjmujące formę poszczególnych postanowień dotyczących zasad (postanowienia ramowe) zawartych w „zwykłych” ustawach federalnych powinny zawierać wyraźne określenie co do swojego charakteru. W przypadku tej kategorii materii parlament federalny wydaje więc federalne ustawy o charakterze ramowym, których wykonanie w ramach ustalonych w ustawach federalnych zasad spoczywa na parlamentach krajów związkowych, zobowiązanych do wydania ustaw krajowych o charakterze wykonawczym. Stosownie do art. 15 ust. 6 konstytucji ustawa federalna może ustanawiać termin wydania ustaw wykonawczych, który bez zgody Rady Federalnej nie może być krótszy niż 6 miesięcy i dłuższy niż rok. Jeżeli w tym terminie którykolwiek kraj związkowy nie wyda ustaw wykonawczych, prawo do ich wydania dla tego kraju przechodzi na federację, przy czym tak wydane federalne ustawy wykonawcze mają charakter tymczasowy i tracą moc, kiedy tylko dany kraj związkowy wywiąże się ze swojego obowiązku i wyda stosowne ustawy wykonawcze. Jeśli jednak parlament federalny nie reguluje materii z tej kategorii w formie ustaw ramowych, pozostawia w danym zakresie swobodę legislacyjną krajom związkowym, które mogą dowolnie regulować taką dziedzinę. Jednak parlament federalny może w każdej chwili zdecydować o wydaniu ustawy ramowej, co powoduje obowiązek dostosowania do niej ustawodawstwa krajowego w terminie określonym w danej ustawie ramowej (art. 15 ust. 6 *in fine* konstytucji).

szone w przepisach federalnych i krajowych regulujących poszczególne dziedziny administracji. Nie odnosi się jednak do tej sytuacji tryb stosowania przepisów wskazany w art. 11 ust. 4 konstytucji, którego zakres obejmuje jedynie ustawy federalne, o których mowa w art. 11 ust. 2 konstytucji oraz ustawy federalne, o których mowa w art. 11 ust. 5 konstytucji.

- 16 Pomimo że nie należy to do uprawnień Rady Narodowej, w kontekście zasady federalizmu warto odnotować, że w ramach tej kategorii materii w zakresie badania wpływu oddziaływania środowiskowego oraz ochrony zwierząt, rząd federalny oraz jego indywidualni członkowie mają wobec poszczególnych rządów krajów związkowych szczególne uprawnienia wynikające z art. 11 ust. 7 konstytucji. Stosownie do tego przepisu przysługuje im prawo do wglądu (za pośrednictwem stosownych przedstawicieli federalnych) w dokumenty władz krajów związkowych, prawo do żądania sprawozdań dotyczących wykonywania ustaw i rozporządzeń wydanych przez Federację, prawo do żądania na potrzeby wydania przez Federację przepisów ustawowych i rozporządzeń wszelkich niezbędnych informacji dotyczących wykonawstwa, a także prawo do żądania informacji i przedstawiania dokumentów w zakresie, w jakim jest to konieczne do wykonywania innych uprawnień.

Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że pomimo że Austria jest wysoce scentralizowanym państwem federalnym, nie istnieje tam zasada supremacji prawa federalnego. Można mówić jedynie o supremacji federalnego prawa konstytucyjnego. Oznacza to, że zwykle prawa federalne z jednej strony i prawa krajów związkowych (tak konstytucje, jak i ustawy) są na równym poziomie. Tylko w szczególnych przypadkach prawa federalne cieszą się szczególną wyższą mocą prawną, co ma miejsce właśnie w przypadku federalnych ustaw ramowych (art. 12 konstytucji).¹⁷

Konstytucja austriacka dokonuje odrębnie i wyjątkowo szczegółowo podziału właściwości w zakresie systemu edukacji (art. 14 oraz art. 14a konstytucji) oraz prawa zamówień publicznych (art. 14b konstytucji). Ze względu na znaczną szczegółowość oraz kazuistykę tych rozwiązań, z punktu widzenia przedmiotu badawczego uzasadnione jest poprzestanie na spostrzeżeniu, że w sferach tych znalazły się kwestie, w których władze federalne są właściwe do regulowania danej materii w formie stanowienia ustaw federalnych lub w formie stanowienia ustaw ramowych, a także kwestie, w których odpowiedzialne za regulację w formie ustaw krajowych lub ustaw wykonawczych do federalnych ustaw ramowych są władze krajów związkowych.

Kolejną kategorią materii składającą się na austriacką konstrukcję wertykalnego podziału władzy ustawodawczej są sprawy należące do zakresu samodzielnego działania krajów związkowych. Stosownie do art. 15 ust. 1 konstytucji są one właściwe w tych dziedzinach, które nie zostały przez konstytucję federalną wyraźnie przekazane ustawodawstwu lub również wykonawstwu federacji (doktryna *residual competence*). Ocena szerokości regulacji powierzonej krajom związkowym wymaga więc systemowego uwzględnienia wyżej opisanych kategorii rozgraniczających właściwość federacji i krajów związkowych. Zważywszy na szeroko zakreślone dziedziny przekazane bezpośrednio ustawodawstwu federacji, a także inne konstrukcje konstytucyjne poszerzające zakres uprawnień legislacyjnych w określonych zakresach materialnych ustawodawcy federalnemu, takie jak instytucja ustaw ramowych czy możliwość poszerzania właściwości ustawodawczej federacji, uzasadnianą potrzebą wydania jednolitych przepisów, parlament federalny, a zważywszy na federalną procedurę ustawodawczą zwłaszcza Rada Narodowa, odgrywa dominującą rolę w stanowieniu przepisów prawa w austriackiej federacji, które następnie są wykonywane przez administrację federalną lub administrację krajów związkowych, ewentualnie administrację w ramach gmin (w zależności od materii).¹⁸ Ponadto w materiałach, które

17 A.M. Gamper, B.A. Koch, *Federalism and Legal...*, s. 110.

18 Forma ustawy federalnej może być ponadto rozstrzygająca w kwestiach organów odpowiedzialnych z działania wykonawcze w materiałach, w których właściwe są kraje związkowe. Stosownie do art. 102 ust. 1 konstytucji na terytorium krajów związkowych, jeżeli nie ma ustanowionych odrębnych władz federalnych (bezpośrednia administracja federalna), federalną władzę wykonawczą realizują naczelnik kraju i podległe mu władze krajowe (pośrednia administracja federalna). Jeżeli jednak w sprawach należących do pośredniej administracji federalnej właściwe do ich wykonywania są władze federalne, w szczególności federalne władze policyjne, podlegają one w tym zakresie naczelnikowi kraju i są związane jego wytycznymi (w trybie art. 20 ust. 1 konstytucji).

są konstytucyjnie zastrzeżone do regulacji ustawą federalną (z wyłączeniem ustaw ramowych), federacji przysługuje generalne prawo czuwania nad przestrzeganiem wydanych przez nią przepisów (art. 15 ust. 8 konstytucji), które jest realizowane w trybie ustanowionym przez te ustawy.¹⁹ Krajom federalnym, pomimo domniemania właściwości ustawodawczej, co jest korzystną konstrukcją z ich perspektywy, przysługuje więc niewielki obszar materii do samodzielnego uregulowania.²⁰

Kontrolę, czy władze federalne oraz władze krajów związkowych stanowią prawo zgodnie z zarysowanymi wyżej konstytucyjnymi postanowieniami określającymi ich właściwość w poszczególnych materiach, sprawuje Trybunał Konstytucyjny, który rozstrzyga, czy wydany akt ustawodawczy lub akt wykonawczy należą do właściwości federacji lub krajów związkowych (art. 138 ust. 2 konstytucji).²¹ Austriacki system kontroli konstytucyjności zasadniczo opiera się na badaniu norm prawnych *ex post*, jednak w tym przypadku mamy do czynienia z ważnym wyjątkiem mającym zapobiegać konfliktowi norm tworzonych przez federację i kraje związkowe. W przypadkach planowanego ustawodawstwa lub aktów wykonawczych można bowiem zapobiegać potencjalnym konfliktom normatywnym między poziomem federalnym i poziomem krajów związkowych, przekazując sprawę do Trybunału Konstytucyjnego.²² Mechanizm przewidziany w art. 138 ust. 2 konstytucji ma wyłącznie prewencyjny charakter i nie można z niego korzystać po uchwaleniu danego aktu. Wniosek w tej sprawie składa rząd federalny lub rząd kraju związkowego. Zważywszy na skomplikowany system podziału władzy w tym zakresie, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie odgrywają istotną rolę w aspekcie praktycznym, co potwierdza nadawanie im w austriackim systemie konstytucyjnym rangi prawa konstytucyjnego determinującego właściwość federacji oraz krajów związkowych.^{23 24}

Trybunał Konstytucyjny orzeka ponadto w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy federacją i krajami związkowymi (art. 138 ust.1 pkt 3 konstytucji). Po-

W ustawach federalnych można zatem określić, jakie działania wykonawcze powierza się władzom federalnym, przy czym ustawy te mogą być ogłoszone tylko za zgodą zainteresowanych krajów związkowych (co nie dotyczy działań wykonawczych w sferach konstytucyjnie zastrzeżonych federacji – zob. art. 102 ust. 2 konstytucji, które federacja może powierzyć do realizacji naczelnikowi kraju w trybie art. 102 ust. 3 konstytucji).

19 Zakres właściwości ustawodawczej może być ponadto modyfikowany porozumieniami zawieranymi na podstawie art. 15a konstytucji. Ponieważ porozumienia tego rodzaju są zaliczane do austriackiego „bloku konstytucyjnego”, zostaną omówione w rozdziale poświęconym funkcji ustrojodawczej.

20 A.M. Gamper, B.A. Koch, *Federalism and Legal...*, s. 108.

21 Trybunał Konstytucyjny orzeka ponadto w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy federacją oraz krajami związkowymi (art. 138 ust.1 pkt 3 konstytucji). Również w tym przypadku postępowanie może zainicjować rząd federalny lub rząd kraju związkowego.

22 M. Hiesel, Art 138 B-VG, [w:] Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 6. Lieferung, B. Kneih, G. Lienbacher (red.), Wiedeń 2010, s. 62-65; S.G. Hinghofer-Szalkay, *The Austrian Constitutional...*

23 J. Schnizer, *Constitutional Justice: Functions and Relationship with the Other Public Authorities*, National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by The Austrian Constitutional Court 2011, s. 9.

24 Orzecznictwo austriackiego sądu konstytucyjnego może być określone bardziej jako profederalne niż prokrajowe. A.M. Gamper, B.A. Koch, *Federalism and Legal...*, s. 115.

mimo że procedura ta jest rzadko używana, stanowi ważny element ochronny austriackiego federalizmu. Jednak również tym przypadku Radzie Narodowej nie przysługują kompetencje do inicjowania postępowania, które może zainicjować rząd federalny lub rząd kraju związkowego.²⁵

Trybunał Konstytucyjny orzeka ponadto o konstytucyjności ustaw federalnych oraz ustaw krajowych, przy czym należy mieć na uwadze, że punktem odniesienia może być odpowiednio zarówno zgodność z konstytucją federalną, jak i z konstytucjami krajów związkowych.²⁶ Rada Narodowa nie ma jednak możliwości żądania takiej kontroli wobec aktów ustawodawczych krajów związkowych. O ile bowiem 1/3 członków Rady Narodowej, a także 1/3 członków Rady Federalnej oraz rząd kraju związkowego mogą złożyć taki wniosek w stosunku do prawa federalnego (art. 140 ust. 2 konstytucji),²⁷ to w stosunku do działań ustawodawczych krajów związkowych uprawniony jest rząd federalny oraz, o ile przewiduje to konstytucja danego kraju związkowego, 1/3 członków parlamentu kraju związkowego (art. 140 ust. 3 konstytucji).²⁸

Federacja posiada ponadto szereg innych konstytucyjnoprawnych instrumentów oddziaływania na kraje związkowe. Nie zostały one jednak powierzone Radzie Narodowej. Jedynie zasygnalizować w tym kontekście można m.in. prawo rozwiązania parlamentu krajowego przez prezydenta federalnego na wniosek rządu federalnego i za zgodą Rady Federalnej (art. 100 ust. 1 konstytucji), związanie w określonych konstytucyjnie sprawach naczelnika kraju instrukcjami rządu federalnego oraz poszczególnych ministrów federalnych (art. 103 konstytucji w zw. z art. 20 ust. 1 konstytucji), wymóg uzyskania zgody rządu federalnego na ustawy krajów związkowych, takie jak: ustawy krajowe zmieniające lub regulujące na nowo organizację administracji państwowej o właściwości ogólnej w tych krajach (art. 15 ust. 10 konstytucji), ustawy krajowe, które przewidują do swojego wykonania współuczestnictwo organów federalnych (art. 97 ust. 2) czy ustawy krajowe nadające statut gminie liczącej co najmniej 20 tys. mieszkańców (art. 116 ust. 3 konstytucji).²⁹

25 M.Hiesel, Art 138 B-VG..., s. 4-41; U.E. Zellenberg, Art 138 Abs 1 B-VG, [w:] *Kommentar Österreichisches Bundesverfassungsrecht* 4. Lieferung, K. Korinek, M. Holoubek, Ch. Bezemek, C. Fuchs, A. Martin, U.E. Zellenberg, Wiedeń 2001, s. 35-36; S.G. Hinghofer-Szalkay, *The Austrian Constitutional...*

26 H.P. Rill, H. Schäffer, *Vorbemerkungen 7. Hauptstück B-VG*, [w:] *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* 6. Lieferung, B.Kneihns, G. Lienbacher (red.), Wiedeń 2010, s. 52-53; S.G. Hinghofer-Szalkay, *The Austrian Constitutional...*

27 Przyznanie tej kompetencji członkom Rady Narodowej oraz Rady Federalnej wobec aktów stanowionych przez te izby jest uzasadnione potrzebą zagwarantowania, że zwykła większość w parlamencie nie będzie mogła uchylać przepisów, do których zgodnie z konstytucją wymagana jest większość 2/3 głosów. J. Schnizer, *Constitutional Justice...*, s. 10.

28 Zważywszy na kompetencje austriackiego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli norm, bywa on określany jako strażnik wielu konstytucji. H. Schreiner, *Grundrechte und Landesverfassungen*, „*Zeitschrift für öffentliches Recht*” 1999, vol. 54, nr 1, s. 89-96. Poza wskazanymi podmiotami kontrola konstytucyjności może być wszczęta w trybie pytania prawnego z urzędu oraz w trybie skargi konstytucyjnej (art. 140 ust. 1 konstytucji).

29 W 2012 roku został uchylony art. 98 konstytucji federalnej, który przewidywał obowiązek powiadamiania Urzędu Kanclerza Federalnego o wszystkich ustawach krajowych, po ich uchwaleniu, a przed ich ogłoszeniem przez naczelnika kraju, czego następstwem mogło być wniesienie przez rząd federalny, w terminie 8 tygo-

Istotnym elementem składowym charakteryzującym federalizm austriacki są zasady funkcjonowania systemu finansów publicznych, wśród których znajduje się istotna z punktu widzenia przedmiotu badawczego idea federalizmu fiskalnego oparta na wyrównywaniu finansowym (fiskalnym). Kluczowym przepisem jest art. 13 ust.1 konstytucji, zgodnie z którym kompetencje federacji i krajów związkowych w sprawach podatkowych uregulowane zostaną w federalnej ustawie konstytucyjnej, określanej jako finansowa ustawa konstytucyjna (Finanz-Verfassungsgesetz). Jest to federalna ustawa konstytucyjna z 21 stycznia 1948 r. o regulacji relacji finansowych między federacją a innymi terytorialnymi organami władzy (finansowa ustawa konstytucyjna).³⁰ Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, tak jak modyfikowane były zasady austriackiego systemu wyrównywania fiskalnego.³¹ Ostatnia nowelizacja miała miejsce w 2012 roku.³² Austriacka finansowa ustawa konstytucyjna określa podstawowe zasady stosunków finansowych pomiędzy trzema poziomami władzy: federacją, krajami związkowymi oraz gminami, ustalając tym samym model austriackiego federalizmu fiskalnego. Opiera się on na trzech filarach: podatkach, podziale obciążeń finansowych oraz transferach środków finansowych.

Finansowa ustawa konstytucyjna określa ramy austriackiego systemu wyrównywania finansowego, natomiast realizacja tych zasad następuje na drodze zwykłych ustaw federalnych. Najważniejszą z tych ustaw jest ustawa o wyrównywaniu finansowym, która jest zwykle uchwalana na okres od czterech do sześciu lat.³³ Aktualnie jest to ustawa o wyrównywaniu finansowym w latach 2017-2021 oraz inne przepisy dotyczące wyrównania finansowego (ustawa o wyrównywaniu finansowym).³⁴ Jest uznawana za ważny krok w kierunku większej przejrzystości i uproszczenia systemu wyrównywania finansowego oraz silniejszej autonomii podatkowej krajów związkowych. Określa ona algorytmy określające udział poszczególnych poziomów władzy w podatkach w kolejnych latach budżetowych oraz główne transfery środków finansowych pomiędzy poziomami władzy. Jest to na tyle delikatna politycznie

dni, umotywowanego sprzeciwu z powodu zagrożenia interesów federacji. W przypadku wniesienia sprzeciwu taka ustawa krajowa mogła być ogłoszona tylko wtedy, gdy parlament kraju związkowego uchwalił ją ponownie w obecności co najmniej połowy członków. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, (BGBl. I Nr. 51/2012), nowelizacja dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/I/2012/51> [dostęp 01.12.2018].

30 Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften, (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948), (BGBl. Nr. 45/1948), dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003819> [dostęp 16.11.2018].

31 Por. H Blochliger, C. Vammalle, Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing 2012, s. 39-49.

32 BGBl. I Nr 51/2012.

33 M. Schratzenstaller Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben, WIFO Monatsberichte 2008, nr 80(1), s. 35-42; H Blochliger, C. Vammalle, Reforming Fiscal..., s. 42-43, 48-49.

34 Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, (Finanzausgleichsgesetz 2017 – FAG 2017), (BGBl. I Nr 116/2016) dostępna za pośrednictwem elektronicznego austriackiego systemu informatycznego: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009764> [dostęp 16.11.2018].

materia, że treść ustawy, pomimo że formalnie uchwalana w federalnym postępowaniu ustawodawczym, jest rezultatem długotrwałych negocjacji pomiędzy przedstawicielami poszczególnych ośrodków władzy.³⁵ Inne ustawy federalne ustanawiają m.in. określone dotacje celowe. W austriackim systemie wyrównywania finansowego można wyróżnić trzy etapy: ustalanie i pobór podatków, podział środków uzyskanych z tych podatków oraz transfery środków finansowych pomiędzy poziomami władzy. Austriacka izba pierwsza nie ma już formalnoprawnego wpływu na bieżącą realizację tak ustalonych mechanizmów finansowych, za to odpowiadają organy wykonawcze federacji, krajów związkowych i gmin. Zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy o wyrównywaniu finansowym za wykonanie tej ustawy generalnie odpowiedzialny jest federalny minister finansów, a w przypadkach wyliczonych w tym przepisie również inni członkowie rządu federalnego.

3. Belgia

W belgijskim systemie konstytucyjnym punktem wyjścia dla określenia sposobu wywierania wpływu przez Izbę Reprezentantów na funkcjonowanie części składowych jest art. 35 ust.1 konstytucji, w myśl którego władze federalne posiadają tylko takie kompetencje, jakie wyraźnie przyznaje im konstytucja i ustawy wydane na jej podstawie. Zgodnie z art. 35 ust. 2 we wszystkich pozostałych sprawach kompetencje mają należeć odpowiednio do wspólnot i regionów (*residual competence*), przy czym zgodnie z powołanym przepisem to ustawy mają określać warunki i sposób wykonywania tych kompetencji. Ustawy te mają być uchwalane zgodnie z art. 4 konstytucji, a więc większością głosów każdej z grup językowych w obydwu izbach, pod warunkiem, że większość członków każdej grupy jest obecna, a liczba głosów pozytywnych w obu grupach językowych stanowi łącznie dwie trzecie głosów oddanych. Jednakże uzupełnieniem art. 35 konstytucji są postanowienia przejściowe do tego przepisu, zgodnie z którymi stosowna ustawa, określająca kompetencje wspólnot i regionów, o której mowa w art. 35 ust. 2, ma określić datę, od której niniejszy artykuł wejdzie w życie. Data ta nie może być jednak wcześniejsza od daty wejścia w życie nowego artykułu wprowadzonego do tytułu III konstytucji, określającego wyłączne kompetencje władz federalnych. Takie brzmienie art. 35 zostało mu nadane podczas Piątej Reformy Państwa (2001),³⁶ jednak od tego czasu stosowny artykuł nie został dodany. Wyraża to jednak określony kierunek ewolucji federacji belgijskiej, wpisujący się w wieloletni proces ewolucji tego państwa od unitaryzmu do federalizmu. Ewolucyjny charakter ustroju federacji belgijskiej jest fundamentalnym

35 Negocjacje między rządem federalnym, przedstawicielami krajów związkowych i gmin rozpoczęły się wiosną 2015 r. i zakończyły powodzeniem i podpisaniem stosownego paktu dopiero w listopadzie 2016 r.

36 P. Peeters, Rapport: Belgium: The Fifth Belgian State Reform ('Lambermont'): A General Overview, „European Public Law” 2003, vol. 9, nr 1, s. 1-12. Szerzej o tym F. Delpérée [et al.], *Les Lois Speciales Et Ordinaire Du 13 Juillet 2001. La Réforme de la Saint-Polycarpe*, F. Delpérée (red.), Bruxelles 2002.

kontekstem sformułowania aktualnego modelu pionowego podziału władzy i wymaga poczynienia odpowiednich ustaleń charakteryzujących specyfikę federalizmu belgijskiego. Pozwoli to na nakreślenie charakteru wpływu Izby Reprezentantów na podmioty federacji belgijskiej.

Federacja belgijska jest stosunkowo młodym państwem związkowym, jako że proces federalizacji rozpoczął się w 1970 r., a był kontynuowany kolejnymi reformami w latach 1970, 1980, 1988- 89, 1993, 2001 oraz 2011-2012. Wykształcone w tym czasie struktury i mechanizmy państwa federalnego są stosunkowo złożone, a mechanizmy i procedury funkcjonowania dość skomplikowane, co było powodowane wielowymiarowym charakterem tej transformacji i aspiracjami poszczególnych grup językowych. Nie ma jednak wątpliwości, że proces ewolucji tego państwa ma charakter decentralizujący, który bywa określany również jako centryfugalny. Jak zauważa Paul-Henri Philipps, znajduje to odzwierciedlenie w belgijskim rozumieniu terminu „federalizm”, podczas gdy najczęściej odnosi się ono do „związku”. W Belgii odnosi się do ruchu centryfugalnego (odśrodkowego), w którym wszystkie rodzaje zadań i kompetencji są przenoszone ze scentralizowanego państwa do zdecentralizowanych podmiotów federacji, z ich własnymi rządami i parlamentami, co oznacza również odpowiedni transfer suwerenności w ramach tych obszarów.³⁷ Patrick Peeters w kontekście określenia belgijskiego federalizmu jako centryfugalnego zwraca uwagę, że może on być również charakteryzowany jako federalizm niespójny (*incongruent federalism*). Określenie to jest konsekwencją podziału państwa w oparciu o kryteria kulturowo-językowe, który przyczynił się do powstania homogenicznych elementów, które są bardziej jednorodne niż federacja traktowana jako całość. Nawiązuje tym samym do spostrzeżenia Arenda Lijpharta, który twierdzi, że Belgia, Kanada i Szwajcaria są jedynymi federacjami, w których istnieje taki niespójny federalizm, ponieważ we wszystkich innych przypadkach podmioty federalne są względnie wiernymi refleksjami federacji jako całości.³⁸ Obserwacja poszczególnych reform konstytucyjnych prowadzić może jednak do refleksji, że nie zawsze proces ten miał (ma) charakter przemyślany i zaplanowany. Kolejne etapy ewolucji są efektem oceny funkcjonowania poprzednio wprowadzanych zmian oraz aktualnych potrzeb politycznych. Niezależnie od tej konstatacji efektem dotychczasowej ewolucji jest sytuacja ustrojowa, w której uprawnienia do podejmowania decyzji nie są już wyłączną domeną organów federalnych. Władza znajduje się aktualnie w rękach różnych podmiotów, które niemal samodzielnie sprawują ją na swoich terytoriach.

W procesie federalizacji państwa dokonano redystrybucji władzy na dwóch płaszczyznach, którym odpowiadają dwie kategorie podmiotów federacji: wspól-

37 P.H. Philips, *Regionalism in Belgium*. Assembly of European Regions Study on Regionalism, Brussels 2015, s. 14.

38 P. Peeters, *Reflections on the Belgian federal state*, [w:] *Multinational federations*, M. Burgess, J. Pinder (red.), Abingdon 2007, s. 31-33.

noty i regiony. Na pierwszej płaszczyźnie utworzono wspólnoty, którym powierzono materie związane z językami i kulturą. Przyjęte określenie „wspólnota” było nieprzypadkowe, jako że ta kategoria składowych federacji odnosi się przede wszystkim do ludzi, którzy tworzą daną wspólnotę i są związani określonymi więzami językowymi i kulturowymi. Na drugiej płaszczyźnie utworzono inspirowane ekonomicznie regiony, którym powierzono materie związane z zarządzaniem określonym terytorium. Specyfiką federalizmu belgijskiego jest to, że ani wspólnoty, ani regiony nie posiadają własnych konstytucji, ani żadnych innych ekwiwalentnych aktów prawnych. Ich status ustrojowy wynika z konstytucji oraz ustaw, w tym ustaw organicznych (specjalnych), które muszą zostać przyjęte w specjalnej procedurze. W rezultacie to wciąż parlament federalny decyduje o ewentualnych zmianach w strukturze wspólnotowej i regionalnej, ustroju części składowych, podziału materii, w jakich właściwa jest federacja oraz wspólnoty i regiony, a także korespondujących temu kompetencjach. Nie oznacza to jednak swobodnej „zmiany kursu” na kierunek unitarny, co aktualnie jest niemożliwe zarówno z punktu widzenia interesów politycznych części składowych, jak i z punktu widzenia ustrojowego, m.in. ze względu na kompetencje ustrojowe Senatu. Odśrodkowy, ewolucyjny charakter federalizmu belgijskiego, w którym podmioty federacji wykształciły się z państwa unitarnego, uzasadnia określenie tego procesu mianem belgijskiej odmiany dewolucji. Warto przy tym zaznaczyć, że dokonywane w procesie federalizacji przekazywanie zadań i kompetencji doprowadziło do wykształcenia struktury asymetrycznej w podwójnym znaczeniu.³⁹ Po pierwsze powstały różniące się rodzajowo dwie kategorie podmiotów: wspólnoty i regiony. Po drugie, nawet w ramach tej samej kategorii podmiotów nie mają one identycznych zadań i kompetencji, o czym najlepiej świadczą odmienności Wspólnoty Niemieckojęzycznej oraz Regionu Stołecznego Bruksela. Jednak również pozostałe podmioty w ramach obu kategorii różnią się między sobą.⁴⁰ Jest to kolejny czynnik świadczący o wyjątkowym skomplikowaniu belgijskiego, ewolucyjnego i wykształcanego w toku permanentnych negocjacji modelu ustrojowego, w którym podział zadań i kompetencji przecina się i nakłada się na siebie. Znacząca część procesu powstawania tej skomplikowanej struktury została zrealizowana na drodze rozstrzygnięć ustawowych, które towarzyszyły, a nieraz i wyprzedzały rozstrzygnięcia konstytucyjne.⁴¹

39 O asymetrii w federacjach zob. R.L. Watts, *Comparing Federal...*, s. 125-130. O różnicach pomiędzy asymetrią *de iure* i *de facto* zob. F. Requejo, *Decentralisation and Federal...*, s. 5-6; LR Basta Fleiner, J.-F. Gaudreault – DesBiens, *Federalism and autonomy*, s. 181.

40 Szerzej o tym zob. T. Kovziridze, *Hierarchy and Interdependence in Multi-level Structures: Foreign and European Relations of Belgian, German and Austrian Federated Entities*, Brussels 2008, s. 88-92; E. Kuźlewska, *Language Border...*, s. 11.

41 Zdaniem Wilfrieda Swendena belgijski federalizm w sensie konstytucyjnym nie jest już asymetryczny. W. Swenden, *Why is Belgian Federalism Not More Asymmetrical?* [w:] *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, F. Requejo, K. Nagel, London – New York 2011, s. 13, 23-26.

Aktualnie, do chwili uchwalenia przepisu konstytucji przewidzianego w przepisach przejściowych do art. 35 konstytucji, który dokona wyliczenia wyłącznych kompetencji federacji, władze federalne zachowują więc właściwość we wszystkich sprawach, które nie zostały przekazane przepisami prawa wspólnotom i regionom. Do chwili uchwalenia takiego przepisu możliwe jest oczywiście dalsze wyposażanie wspólnot i regionów w kolejne kompetencje, co w tym rozumieniu powoduje sprawczą rolę Izby Reprezentantów działającej wraz z Senatem w ramach parlamentu federalnego. Uchwalenie przedmiotowego przepisu będzie kolejnym krokiem w ewolucji federalizmu belgijskiego. O ile bowiem na dzień dzisiejszy ustrojowe domniemanie kompetencji działa na korzyść federacji, to wprowadzenie przepisu, który dokona wyliczenia wyłącznych kompetencji federacji spowoduje, że w pozostałych kwestiach właściwe będą podmioty federacji. Będzie to zapewne wymagało dodatkowych regulacji, precyzujących relacje pomiędzy wspólnotami i regionami. Wpłynie to w sposób jednoznaczny na rolę parlamentu federalnego, który aktualnie „wydziela określone kompetencje”, a z chwilą uchwalenia tych przepisów utraci to zadanie, jako że wszystkie sprawy niezastrzeżone federacji przejdą do domeny części składowych.

Co prawda tak federacja, jak i wspólnoty i regiony nie mogą regulować spraw, w których właściwe są inne podmioty ustawodawcze, to należy belgijski system podziału kompetencji ustawodawczych pomiędzy federacją a wspólnotami i regionami uzupełnić o kategorię kompetencji „dorożumianych” (*pouvoirs „implicites”*), która polega na tym, że dekrety (i rozporządzenia) części składowych federacji mogą zawierać regulacje odnoszące się do spraw, dla których wspólnoty i regiony nie mają co prawda literalnie wyrażonej właściwości, o ile te przepisy są niezbędne do skutecznego wykonywania władzy wspólnotowej lub regionalnej (art. K ustawy specjalnej o reformach instytucjonalnych z 8 sierpnia 1980 r.). Kompetencje „dorożumiane” pozwalają zatem regionom i wspólnotom regulować na zasadzie wyjątku te sprawy, w których właściwe byłyby władze federalne na zasadzie domniemanie ich właściwości.⁴²

Federacja zachowuje dziś władzę w tych wszystkich sprawach, które dotyczą wspólnych interesów wszystkich Belgów. W związku z tym, że uznaje się, że władze federalne są odpowiedzialne za tzw. „wspólne dziedzictwo”, zalicza się do tych materii finanse publiczne, siły zbrojne, wymiar sprawiedliwości, sprawy zagraniczne⁴³, zabezpieczenie społeczne, znaczną część systemu opieki zdrowotnej i spraw wewnętrznych, energetykę nuklearną, część badań naukowych, a nawet utrzymywanie federalnych instytucji kulturalnych oraz udział w gospodarce (koleje, poczta).⁴⁴

42 Y. Kreins, *Les pouvoirs implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août, une erreur législative*, „*Journal des Tribunaux*” 1985, s. 477-487; G. Cerexhe, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelles 1989, Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 573-574.

43 Choć podmioty federacji mają prawo zawierania umów międzynarodowych w zakresie powierzonych im zadań.

44 P.H. Philips, *Regionalism in Belgium...*, s. 9.

Jak już to było wspomniane, uprawnienia władz federalnych obejmują wszystko, co nie zostało wyraźnie przekazane podmiotom federalnym, nawet z zastrzeżeniem, że na drodze ustawy federacja może te przekazane uprawnienia ograniczać lub czynić w ich zakresie wyjątki.⁴⁵

Na szczególną uwagę w zakresie kompetencji federacji, w kontekście uprawnień Izby Reprezentantów, zasługują konstytucyjne delegacje do wydawania ustaw dotyczących wspólnot i regionów. W konstytucji znajduje się szereg tego rodzaju przepisów, które najczęściej wymagają do uchwalenia tego rodzaju ustaw procedury wskazanej w art. 4 konstytucji, a więc większości głosów każdej z grup językowych w obydwu izbach, pod warunkiem, że większość członków każdej grupy jest obecna, a liczba głosów pozytywnych w obu grupach językowych stanowi łącznie dwie trzecie głosów oddanych. Wśród tego rodzaju delegacji można wskazać przepisy dotyczące podziału terytorialnego regionów na prowincje, o ile bowiem w konstytucja w art. 5 dokonuje podziału na dziesięć prowincji, to jednocześnie zastrzega, że na drodze ustawy możliwe jest wyłączenie z podziału na prowincje określonych terytoriów, z wyznaczeniem ich granic i uzależnieniem ich bezpośrednio od federalnej władzy wykonawczej oraz nadaniem im własnego statusu prawnego. Ponadto, na podstawie art. 6 konstytucji dodatkowe podziały wewnątrz prowincji mogą być dokonywane wyłącznie w drodze ustawy, a art. 7 konstytucji wymaga formy ustawowej do zmiany lub korygowania granic państwa, prowincji i gmin.

Na drodze ustawowej określa się również skład i tryb działania parlamentów wspólnot oraz parlamentów regionów (art. 115 oraz art. 118 ust.1 konstytucji), przy czym, stosownie do art. 118 ust. 2 konstytucji, ustawa ta może przekazać materie odnoszące się do wyborów, składu i trybu działania Parlamentu Wspólnoty Francuskiej, Parlamentu Regionu Walońskiego i Parlamentu Wspólnoty Flamandzkiej, które zostają określone przez te parlamenty w drodze dekretu lub aktu organu regionalnego, o którym mowa w art. 134 konstytucji. W konstytucji znalazły się również analogiczne regulacje, odnoszące się do składu i trybu funkcjonowania rządów wspólnot i regionów (art. 121 oraz art. 123 konstytucji). Podobnie jak w przypadku parlamentów, również w tym zakresie ustawa może delegować rozstrzygnięcia w tym zakresie na poziom dekretów lub innych aktów podmiotów federacji wydawanych na podstawie art. 134 konstytucji.⁴⁶ Innych kwestii ustrojowych dotyczy delegacja zawarta w art. 137 konstytucji, zgodnie z którym na drodze ustawy można określić warunki i w tryb, w jakich Parlament Wspólnoty Francuskiej i Parlament Wspólnoty Flamandzkiej, a także ich rządy będą wykonywać kompetencje odpowiednio dla Regionu Walońskiego i Regionu Flamandzkiego.⁴⁷ Innym przypadkiem,

45 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 39.

46 Na podstawie art. 125 konstytucji formy ustawy wymaga szereg kwestii związanych z odpowiedzialnością członków rządu wspólnoty lub regionu za przestępstwa popełnione w związku ze sprawowaną funkcją oraz kwestie dopuszczalności powództwa cywilnego w takich sytuacjach.

47 Peeters P., *Reflections on the Belgian...* s. 39-41.

w którym konstytucja odwołuje się do formy ustawowej w zakresie dotyczącym podmiotów federalnych jest realizacja zasady lojalności federalnej w zakresie warunków i w trybu wydawanych przez Senat umotywowanych opinii w sprawie konfliktu interesów, a także procedury zmierzającej do zapobiegania i regulowania konfliktów interesów (art. 143 ust. 2 i ust. 3 konstytucji).

W przypadku wspólnot konstytucja określa w art. 38, że każda wspólnota ma jedynie takie uprawnienia, jakie przyznaje jej konstytucja lub ustawy przyjęte na jej podstawie. Sama konstytucja (art. 127-130) dość oszczędnie wskazuje materie, w których właściwe są władze wspólnot. W myśl art. 127 konstytucji Parlament Wspólnoty Francuskiej i Parlament Wspólnoty Flamandzkiej, każdy w swoim zakresie, regulują w drodze dekretów sprawy z zakresu kultury, sprawy nauczania (z wyjątkiem określania początku i końca okresu obowiązku szkolnego, ustalania minimalnych warunków wydawania dyplomów i świadectw oraz świadczeń emerytalnych)⁴⁸ oraz współpracę między wspólnotami, jak też współpracę międzynarodową, w tym także zawieranie umów w sprawach kultury i sprawach nauczania. Jednakże nawet w przypadku spraw z zakresu kultury oraz współpracy odpowiednie ustawy federalne, uchwalane w trybie art. 4 konstytucji, określają zakres spraw powierzonych wspólnotom oraz formy współpracy, a także sposób zawierania umów w sprawach kultury i sprawach nauczania. Podobna konstrukcja normatywna została zastosowana w art. 128 konstytucji, powierzającym wspólnotom sprawy dotyczące ludności (np. pomoc społeczna, niektóre sprawy z zakresu służby zdrowia). Również w tym przypadku ustawa federalna, uchwalana w trybie art. 4 konstytucji, określa, jakie to materie wchodzą w zakres „spraw dotyczących ludności”, jak też formy współpracy i sposoby zawierania umów w tych sprawach. Najważniejszą w tym kontekście ustawą, określającą kompetencje wspólnot, jest wielokrotnie nowelizowana specjalna ustawa z 8 sierpnia 1980 r. w sprawie reform instytucjonalnych,⁴⁹ która doprecyzowuje określony konstytucyjnie zakres ich kompetencji (przede wszystkim w art. 4-5).

Konstytucyjne wyłączenie ustawodawstwa federalnego w stosunku do wspólnot ma miejsce tylko w zakresie używania języków w sprawach administracyjnych, w nauczaniu w zakładach utworzonych, subwencjonowanych lub uznawanych przez władze publiczne oraz w relacjach socjalnych między pracodawcą i jego personelem, jak też w aktach i dokumentach przedsiębiorstw w zakresie ustalonym przez prawo obu wspólnot. W tych kwestiach właściwe są odpowiednio Parlament Wspólnoty Francuskiej i Parlament Wspólnoty Flamandzkiej, które każdy w swoim zakresie regulują je w drodze dekretów (art. 129 konstytucji). Niemal identyczne re-

48 Zob. także art. 24 konstytucji Belgii dotyczący roli wspólnot w zapewnianiu prawa do bezpłatnej, neutralnej światopoglądowo edukacji.

49 Loi spéciale de réformes institutionnelles z 8 sierpnia 1980 r., M.B. nr 1980/080801, s. 9434, dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informacyjnego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/08/08/1980080801/justel> [dostęp 12.12.2018].

gulacje odnoszą się do Wspólnoty Niemieckojęzycznej (art. 130). W rezultacie zastosowanej konstrukcji ustrojowej materii, w których właściwe są władze wspólnot, są określone konstytucyjnie i jedynie doprecyzowane na drodze ustaw federalnych (z wyjątkiem wskazanych spraw językowych). Pomimo że na podstawie art. 38 konstytucji w sensie formalnoprawnym możliwe byłoby określenie właściwości wspólnot na drodze ustaw, a tym samym poszerzenie konstytucyjnie zdefiniowanego zakresu spraw, w których właściwe są wspólnoty, to nie ma to miejsca, co wynika przede wszystkim ze wspomnianej genetycznie uwarunkowanej istoty funkcjonowania wspólnot opartej na podstawach kulturowych i ochronie tożsamości grup językowych.

Zdecydowanie szerszy jest katalog materii, w których właściwe są władze regionów. Podobnie jak w przypadku wspólnot również do regionów zastosowano w konstytucji konstrukcję, pozwalającą wyznaczać właściwość regionów na podstawie ustaw federalnych. Konstytucja nie określa jednak nawet ogólnie zakresu materii, jak ma to miejsce w przypadku wspólnot. Właściwość regionów jest zatem rezultatem zastosowania szeregu przepisów konstytucyjnych.

Po pierwsze, jest to wspomniany art. 35 ust. 2 konstytucji, w myśl którego we wszystkich sprawach, które na podstawie konstytucji lub ustaw nie zostały przyznane federacji, kompetencje należą odpowiednio do wspólnot i regionów, a to ustawy określają zakres tych spraw, ustalając jednocześnie warunki i sposób wykonywania tych kompetencji. Przepis ten jednak pozostaje „w uśpieniu” do czasu wejścia w życie nowego artykułu wprowadzonego do tytułu III Konstytucji, określającego wyłączne (ekskluzywne) kompetencje władz federalnych

Po drugie, należy uwzględnić dwa inne przepisy konstytucji: art. 39 oraz art. 135. Zgodnie z art. 39 konstytucji organy regionalne, złożone z osób piastujących mandat pochodzący z wyboru, są na podstawie ustaw wyposażone w kompetencje do regulowania określonych przez te ustawy spraw, z zastrzeżeniem, że nie można im powierzyć spraw określonych w art. 30 konstytucji (dobrowolność posługiwania się językami stosowanymi w Belgii) i art. 127-129 konstytucji (kompetencje wspólnot). Ponadto, zgodnie z art. 135 konstytucji, ustawa uchwalona w trybie art. 4 konstytucji określa władze, które wykonują swe kompetencje w dwujęzycznym Regionie Stołecznym Brukseli, niezastrzeżone dla wspólnot w dziedzinach wymienionych w art. 128 ust. 1 konstytucji (sprawy dotyczące ludności). Ustawa może ponadto przekazywać temu regionowi kompetencje, które nie zostały przypisane wspólnotom w sprawach określonych w art. 127 konstytucji. Również te ustawy muszą być uchwalane zgodnie z art. 4 konstytucji, a więc większością głosów każdej z grup językowych w obydwu izbach, pod warunkiem, że większość członków każdej grupy jest obecna, a liczba głosów pozytywnych w obu grupach językowych stanowi łącznie dwie trzecie głosów oddanych.

Po trzecie, art. 134 konstytucji odnosi się do aktów prawnych wydawanych na podstawie wspomnianych powyżej ustaw. Zgodnie z tym przepisem moc prawna tych aktów jest determinowana właśnie przez ustawy przyjęte na podstawie art. 39 konstytucji. Ustawy te określają więc zakres materii powierzonych regionom, a także decydują o mocy prawnej aktów, za pomocą których regiony będą regulować te kwestie. Konstytucja belgijska dopuszcza rozwiązanie, aby były dekrety, które mają moc ustawy. Warunkiem wydawania tych dekretów przez regiony jest jednak wskazanie przez ustawę powierzającą regionom określone sprawy do regulowania, że aktem prawnym regionów w tych materiach będzie właśnie dekret o takiej mocy prawnej (art. 134 ust. 2 konstytucji). Najważniejszą w tym kontekście ustawą, określającą kompetencje regionów, jest podobnie jak w przypadku wspólnot specjalna ustawa z 8 sierpnia 1980 r. w sprawie reform instytucjonalnych. Zgodnie z tą ustawą (art. 6) regiony są właściwe w zakresie m.in. planowania przestrzennego, ochrony środowiska, handlu międzynarodowego, gospodarki, polityki zatrudnienia, transportu, robót publicznych, energetyki, władz lokalnych oraz rolnictwa.

Inną cechą charakteryzującą federalizm belgijski, która jest istotna dla określenia roli Izby Reprezentantów wobec części składowych, jest równa moc prawna ustaw stanowiących przez parlament federalny oraz dekretów stanowiących przez wspólnoty i regiony. Nie ma w tym aspekcie żadnej hierarchii, co jest uzasadniane dwoma argumentami. Po pierwsze, wszystkie parlamenty tworzące te akty normatywne mają demokratyczną legitymację i nie ma żadnej sekwencji ważności czy jakiegokolwiek formalnej nadrzędności pomiędzy tymi organami. Powoduje to sytuację, że legislacyjne rezultaty ich działalności nie powinny być w stosunku do siebie w relacji hierarchicznej.⁵⁰

Po drugie, wynika to z belgijskiej koncepcji kompetencji ekskluzywnych. Intencją belgijskiego systemu konstytucyjnego jest taki podział władzy, który tak rozdziela poszczególne kompetencje różnym podmiotom, że nie ma w tym systemie kompetencji „nakładających się”. Każdy podmiot wyposażony w określone kompetencje ma swoje władze stanowiące oraz wykonawcze, za pomocą których ma je realizować. Jednak, tak jak to już było wspomniane, w praktyce wcale nierzadkie są sytuacje, w których trudno jest jednoznacznie stwierdzić właściwość poszczególnych podmiotów, i to pomimo ustaw o charakterze kompetencyjnym.⁵¹ Dodatkowo niewyraźne linie demarkacyjne wyznaczające zakresy kompetencyjne stały się tym bardziej nieprzejrzyste w związku z tym, że Wspólnota Francuska przekazała część swoich kompetencji na rzecz Regionu Walońskiego,⁵² zaś Region Waloński przeka-

50 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 154.

51 Por. A. Alen, P. Peeters, *Belgium – The Competences of the Communities in the Belgian Federal State: The Principle of Exclusivity Revisited*, „*European Public Law*” 1997, vol. 3, nr 2, s. 165-173.

52 Co bywa nawet określane jako zjawisko rozmontowywania Wspólnoty Francuskiej. Peeters P., *Reflections on the Belgian...*, s. 40.

zał niektóre z nich Wspólnocie Niemieckojęzycznej.⁵³ Ekskluzywności kompetencji w belgijskim modelu podziału władzy towarzyszy ponadto znaczna liczba materii, w których uprawnienia mają różne podmioty. Na przykład w dziedzinie energetyki kwestie taryf i regulacji rynku krajowego są w kompetencjach władz federalnych, podczas gdy kompetencje w zakresie efektywności energetycznej należą do władz regionów.⁵⁴ Innym przykładem jest edukacja, która jest co do zasady w kompetencjach wspólnot, ale to władzom federalnym pozostaje np. ustalanie czasu obowiązkowej nauki (art. 127 ust. 1 pkt. 1 konstytucji). Ideą wyznaczenia ekskluzywności kompetencji była właśnie intencja unikania konfliktów kompetencyjnych w zakresie tak stanowienia, jak i stosowania prawa. W odniesieniu do tych materii rozróżnia się zatem zwykle materie wspólne, równoległe oraz konkurencyjne w zależności od ukształtowanych uprawnień federacji i podmiotów federalnych.⁵⁵

Materie wspólne polegają więc na tym, że różne aspekty w ramach danej materii należą do różnych podmiotów, co jest najczęściej wynikiem przekazywania danych spraw wspólnotom i regionom przy jednoczesnym pozostawieniu sobie przez władze federalne niektórych wycinków danej materii. Przykładowo ochrona zdrowia w zakresie prewencji należy do wspólnot, zaś w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego do federacji. Materie równoległe to takie sprawy, w których właściwe są zarówno władze federalne, jak i władze podmiotów federacji, przy czym działają one na różnych poziomach i różnych terytoriach. Przykładowo materią taką są badania naukowe, które mogą być równoległe prowadzone przez różne podmioty w dziedzinach należących do ich właściwości. Niezwykle rzadką sytuacją są materie konkurencyjne, w których podmioty federalne mogą regulować dane kwestie do momentu ich uregulowania przez federację. Jedynym tego rodzaju przykładem są podatki. Można również wskazać materie konkurencyjne o charakterze komplementarnym, które polegają na tym, że władze federalne regulują daną materię, pozostawiając podmiotom federacji uzupełnianie, uszczegóławianie i implementowanie przepisów federalnych. Przykładem tego rodzaju materii są przepisy przeciwpożarowe czy dotyczące ochrony konsumentów. Istotne w zakresie wpływu parlamentu federalnego na funkcjonowanie podmiotów federalnych, jest wykonywanie stanowionego prawa przez organy tego podmiotu, który ustanowił dane normy. Wyjątek występuje właśnie w zakresie ustawodawstwa konkurencyjnego, w sytuacji gdy dana materia jest uregulowana przez władze federalne. W takiej sytuacji wykonywanie tych norm należy do wspólnot lub regionów.⁵⁶

Skutkiem braku wspomnianej hierarchii jest brak jakiegokolwiek możliwości, aby Izba Reprezentantów czy parlament federalny jako całość unieważnił dekret wspól-

53 J.F. Husson, C. Mahieu, C. Sägeser, *Federalism and Decentralisation in Belgium*, [w:] *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, J.M. Ruano, M. Profiroi, (red.), Cham 2017, s. 52-53.

54 *Better Regulation in Europe: Belgium 2010*, Materiały informacyjne OECD, Paris 2010, s. 15.

55 A.-L. Verbeke, *Belgium – A Broken...*, s. 128-129.

56 A.T. Kovziridze, *Hierarchy and Interdependence...*, s. 105-108.

noty/regionu. Jest to możliwe wyłącznie w drodze kontroli sprawowanej przez Sąd Konstytucyjny, w sytuacji gdy wspólnota, region, ale także władza federalna na drodze ustawy przekroczyłyby zakres swojej właściwości (art. 142 ust.2 konstytucji).⁵⁷ Konstytucja w art. 141 przewiduje ponadto utworzenie procedury zapobiegania konfliktom pomiędzy ustawami dekrétami i innymi aktami wydawanymi przez organy regionów na podstawie art. 134 konstytucji. Uzasadnia to tezę, że w tym aspekcie parlament federalny i parlamenty części składowych pozostają równe i wzajemnie niezależne.

Takie ukształtowanie mocy prawnej aktów normatywnych części składowych belgijskiej federacji musi być postrzegane w kontekście zasady lojalności federalnej wyrażonej w art. 143 konstytucji, zgodnie z którą organy władzy publicznej w swoim funkcjonowaniu w ramach kompetencji ekskluzywnych powinny powstrzymać się od działań naruszających funkcjonowanie Belgii jako państwa federalnego oraz działać w sposób pozwalający na unikanie konfliktów interesów.⁵⁸ Inną istotną zasadą przywoływaną w belgijskim prawie konstytucyjnym w tym kontekście jest zasada terytorialności, która polega na tym, że uchwalne przez części składowe regulacje obowiązują wyłącznie na terytorium danej części składowej.⁵⁹

Szczególnie na polach materii współdzielonych zastosowanie znajdować powinna zasada federalizmu kooperatywnego, polegająca na podejmowaniu współpracy poszczególnych szczebli władzy na rzecz realizacji określonych zadań. Szczególnym przejawem federalizmu kooperatywnego w Belgii są porozumienia dotyczące współpracy (fr. *accord de coopération*, nl-be. *Samenwerkingsakkoord*).⁶⁰ Są zawierane pomiędzy rządem federalnym oraz wspólnotami i regionami, takie jak np. porozumienie dotyczące współpracy z 8 marca 1994 r. w sprawie reprezentacji w Radzie Unii Europejskiej⁶¹ lub porozumienie dotyczące współpracy z 5 kwietnia 1995 w sprawie międzynarodowej polityki w zakresie ochrony środowiska.⁶² Konstytucja Królestwa Belgii w art. 143 przewiduje ponadto ustalenie na drodze ustawowej specjalnych procedur koncyliacyjnych w celu unikania konfliktów interesów. W zakresie szczególnych rozwiązań odsyła do ustawy, którą jest ustawa zwykła z dnia 9 sierpnia 1980 r. o reformach instytucjonalnych. Ustawa ta przewiduje szczególną rolę w tym

57 A.-L.Verbeke, Belgium, A Broken Marriage..., s. 129-130.

58 A.C. Rassin, La principe du "vivre-ensemble" : une épopée constitutionnelle. Réflexions autour de la loyauté fédérale et de son intégration dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, C.D.P.K 2012, s. 25-75; J.C. Scholsems, De la Bundestreue à la loyauté fédérale : fidélité ou inconstance ? [w:] La Loyauté : Mélanges offerts à Etienne Cerehe, J. Verhoeven (red.), Bruxelles 1997, s. 335-347.

59 A.-L.Verbeke, Belgium, A Broken Marriage..., s. 130-131; E. Kuzelewska, Language Border and Linguistic Legislation in Belgium, Michigan State International Law Review Forum Conveniens 2015, t. 3, s. 1-2.

60 Y. Lejeune, Droit constitutionnel..., par. 673-676.

61 Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne, M.B. nr 1994/2911, s. 28209.

62 Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement z 5 kwietnia 1995 r., M.B. nr 1995/12438, s. 33436.

zakresie Komisji Konsultacyjnej (Comité de concertation).⁶³ Kolejnym mechanizmem, którego celem jest unikanie tego rodzaju konfliktów, są uprawnienia Senatu, który działa również jako izba debaty pomiędzy przedstawicielami władz federalnych oraz podmiotami federacji reprezentowanymi przez senatorów. Senat posiada ponadto konstytucyjną kompetencję do wypowiadania się, w drodze umotywowanych opinii, w sprawie konfliktu interesów pomiędzy organami, które stanowią prawo w formie ustaw, dekretów lub aktów, o których mowa w art. 134 konstytucji, na warunkach i w trybie, który określa ustawa przyjęta większością przewidzianą w art. 4 (zob. art. 143 ust. 2 konstytucji).

To właśnie ta specyfika rozwiązania belgijskiego jest kluczowa dla określenia znaczenia Izby Reprezentantów w kontekście przedmiotu tego rozdziału. Kluczowe dla roli Izby Reprezentantów jest zatem to, że nie sama konstytucja precyzuje, kto jest właściwy w danej materii, a robią to ustawy najczęściej uchwalane na drodze kwalifikowanej procedury.

Niezwykle istotną płaszczyzną relacji pomiędzy federacją a wspólnotami i regionami, na którą znaczący wpływ ma Izba Reprezentantów, jest mechanizm finansowania wspólnot i regionów. Kwestiom tym, a także innym zagadnieniom z zakresu finansów publicznych konstytucja poświęca tytuł VII „O finansach”. Dla rozważanego zagadnienia kluczowe są zatem dwa rozstrzygnięcia konstytucyjne, z których jedno dotyczy wprowadzania podatków (art. 170-171), a drugie bezpośrednio odnosi się do finansowania części składowych belgijskiej federacji (art. 175-178).

W myśl art. 170 belgijskiej konstytucji podatki mogą być wprowadzane na drodze aktów normatywnych wydawanych przez organy władzy tych poziomów, na rzecz których obciążenia te są ustanawiane, a więc podatki na rzecz państwa można wprowadzić wyłącznie ustawą; podatki na rzecz wspólnot i regionów można ustanawiać tylko dekretem lub aktem organu regionalnego, o których mowa w art. 134 konstytucji; podatki i obciążenia na rzecz prowincji mogą być nakładane tylko decyzjami rady prowincji; a podatki i obciążenia na rzecz aglomeracji, związków gmin i gminy mogą być ustanawiane tylko na podstawie decyzji ich rad.⁶⁴ Z przepisów tych wynika zatem, że podatki mogą być ustanawiane na każdym poziomie władzy państwowej, zapewniając tym samym samodzielną politykę finansową. Mają tutaj jednak zastosowanie, wyjątkowe w stosunku do koncepcji kompetencji ekskluzywnych, kompetencje konkurencyjne, które pozwalają władzom federalnym ustanawiać na drodze ustawy inne rozwiązania podatkowe niż te ustanawiane przez władze wspólnot, regionów, prowincji, aglomeracji, federacji gmin oraz gmin. Rozwią-

⁶³ O procedurach tych piszę w rozdziale poświęconym funkcji ustawodawczej.

⁶⁴ W Belgii funkcjonuje w związku z tym otwarty system podatków lokalnych, a prowincje, aglomeracje, związki gmin i gminy mają dużą swobodę w zakresie zarówno stawek, jak i ustalania podstaw opodatkowania. Głównymi lokalnymi podatkami własnymi są: dodatkowy podatek od przychodu, podatek od pojazdów oraz podatek od nieruchomości. Samorządy lokalne otrzymują ponadto subwencje oraz dotacje z poziomu regionalnego.

zania wprowadzane przez federację mają mieć co do zasady charakter wyjątkowy, a ich skutkiem jest niespotykane w innych sferach funkcjonowania federacji belgijskiej uchylenie stosowania aktów wydawanych przez organy władzy niższych poziomów, o ile były one oczywiście wydane. Intencją tych przepisów konstytucyjnych jest harmonizowanie obciążeń podatkowych niezbędne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju federacji oraz zabezpieczenie przed wprowadzaniem takich rozwiązań fiskalnych, które mogłyby naruszyć system finansowy federacji.⁶⁵

Stosownie do art. 175-178 konstytucji Izba Reprezentantów ma również zasadnicze znaczenie przy określaniu zasad finansowania części składowych belgijskiej federacji. W myśl tych przepisów system finansowania Wspólnoty Francuskiej i Wspólnoty Flamandzkiej jest określany ustawą uchwalaną zgodnie z art. 4 konstytucji, a więc większością głosów każdej z grup językowych w obydwu izbach, pod warunkiem, że większość członków każdej grupy jest obecna, a liczba głosów pozytywnych w obu grupach językowych stanowi łącznie dwie trzecie głosów oddanych (art. 175 ust.1 konstytucji). System finansowania Wspólnoty Niemieckojęzycznej jest określany ustawą uchwalaną w zwykłym trybie ustawodawczym (art. 176 ust. 1 konstytucji), a system finansowania regionów określa również ustawa przyjęta większością przewidzianą w art. 4 (art. 177 ust. 1 konstytucji).⁶⁶ W przypadku wszystkich części składowych konstytucja ustanawia zasadę, że określają one samodzielnie preliminarze dochodów budżetowych w formie dekretów (wspólnoty) lub w formie aktów wydawanych na podstawie art. 134 konstytucji (regiony). Najważniejszą ustawą w zakresie finansowania wspólnot i regionów jest więc ustawa specjalna z 16 stycznia 1989 r. o finansowaniu wspólnot i regionów.⁶⁷ Przed wejściem w życie tej ustawy finansowanie wydatków wspólnot i regionów opierało się w 75% na dotacjach federalnych.⁶⁸ Tak jak reformy instytucjonalne, również reformy systemu finansowania były przedmiotem skomplikowanych negocjacji politycznych oraz efektem wypracowanego w nich konsensusu.⁶⁹ W związku z tym, że proces federalizacji trudno uznać za zakończony, można się spodziewać, że wraz z przekazywaniem kolejnych zadań będą mu towarzyszyć systemowe przesunięcia środków mające zapewniać ich realizację. Belgia była charakteryzowana jako państwo o dużej

65 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel...*, par. 150-151.

66 Stosownie do art. 178 konstytucji Parlament Regionu Stołecznego Brukseli przekazuje środki finansowe Komisji Wspólnotowej i Komisjom Wspólnot Francuskiej i Flamandzkiej, na warunkach i stosownie do sposobów określonych w ustawie uchwalonej większością przewidzianą w art. 4 konstytucji.

67 *Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions* z 16 stycznia 1989 r., M.B. nr 1989/021010, s. 850, dostępna za pośrednictwem elektronicznego belgijskiego systemu informatycznego: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1989/01/16/1989021010/justel> (dostęp 12.12.2018).

68 O finansowaniu wspólnot i regionów w latach 1980-2001 zob. B. Bayenet, P. de Bruycker, Belgium: Unique Evolving Federalism, [w:] *Fiscal fragmentation in decentralized countries*, R.M. Bird, R.D. Ebel, (red.), Cheltenham – Northampton 2007, s. 184-185. O finansowaniu wspólnot i regionów w latach 2001-2012 zob. P. Bisciarri, L. Van Meensel, Reform of the Special Finance Act for the Communities and Regions, „NBB Economic Review” 2012 nr 6, s. 69-74; G. Jennes, Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit, „Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, VIVES” 2014, nr 42, s. 24-26.

69 H Blochliker, C. Vammalle, *Reforming Fiscal...*, s. 53-60.

różnicy pomiędzy wydatkami ponoszonymi przez poszczególne poziomy władzy a poziomem decentralizacji fiskalnej. Większość środków była i dalej jest pozyskiwana jako dotacje (w Belgii określane jako granty),⁷⁰ których wysokość jest ustalana ustawowo (najczęściej kwotowo, rzadziej jako algorytmy). Regiony mogą ponadto ustalać stawki podatkowe i podstawy opodatkowania dwunastu wskazanych ustawowo podatków, należy im się część podatku dochodowego od osób fizycznych oraz korzystają z mechanizmu krajowej solidarności finansowej.⁷¹

4. Niemcy

Również w Republice Federalnej Niemiec najważniejszym sposobem oddziaływania Bundestagu na kraje związkowe jest uchwalanie ustaw federalnych. Ustawa Zasadnicza rozgranicza podział zadań i kompetencji pomiędzy federacją i landy zgodnie z zasadą domniemania właściwości krajów wyrażoną w art. 30, w myśl którego realizacja uprawnień władzy państwowej i wykonywanie zadań państwowych należy do władz krajów związkowych (*residual competence*), o ile niniejsza Ustawa Zasadnicza nie stanowi inaczej lub nie dopuszcza innych regulacji prawnych. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w konstytucyjnym podziale kompetencji ustawodawczych, który zakłada w art. 70 Ustawy Zasadniczej domniemanie właściwości krajów związkowych oraz wyznacza dwie kategorie materii, w których ustawy może stanowić parlament federalny. Są to kategorie: ustawodawstwa wyłącznego federacji lub ustawodawstwa konkurencyjnego. W tej pierwszej kategorii, a więc w dziedzinach leżących w wyłącznej kompetencji ustawodawczej federacji, mogą one stać się przedmiotem ustawodawstwa krajowego tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zamieszczonego w ustawie federalnej (art. 71 Ustawy Zasadniczej). Zostały one wyliczone przede wszystkim w art. 73 Ustawy Zasadniczej, ale także w innych przepisach Ustawy Zasadniczej (np. sprawy budżetowe oraz finansowe – art. 110 ust. 2, art. 112, art. 115 ust. 1).

W kategorii ustawodawstwa konkurencyjnego, w dziedzinach wskazanych w art. 72 Ustawy Zasadniczej, kompetencje ustawodawcze krajów związkowych zależą od tego, czy władze federalne nie skorzystały na mocy ustawy ze swoich kompetencji ustawodawczych.⁷²

70 P.B. Spahn, *Intergovernmental fiscal relations and structural problems of federalism in Belgium*, Frankfurt 2007, s. 2; W. Leibfritz, *Fiscal Federalism in Belgium. Main challenges and considerations for reform*, „OECD Economics Department Working Papers” 2009, nr 743, s. 10-14; G. Jennes, *Has Belgian fiscal...*, s. 7-8, 11-13. Autor ten zwraca uwagę na tzw. *flypaper effect*, polegający na zwiększaniu wydatków związanych z realizacją określonych zadań, jeżeli są one realizowane przez podmioty ze środków pozyskiwanych w formie dotacji.

71 W. Leibfritz, *Fiscal Federalism...*, s. 14-24; D. Dury, B. Eugène, G. Langenus, K. Van Cauter, L. Van Meensel, *Interregional transfers and solidarity mechanisms via the government budget*, „Economic Review” 2008, nr 3, s. 93-112.

72 J. Adam, C. Möllers, *Unification of Laws...*, s. 240.

Należy uwzględnić także sferę tzw. kompetencji niezapisanych (dorozumianych), które są wyinterpretowywane przez Sąd Konstytucyjny i doktrynę prawa konstytucyjnego. Są one zwykle kategoryzowane jako naturalne (*Kompetenzen kraft Natur der Sache*), kontekstowe (*Kompetenzen kraft Sachzusammenhang*), oraz aneksowane (*Annexkompetenzen*). Naturalne stosuje się, jeśli jest oczywiste, że sprawa może być regulowana tylko przez organ federalny, a dwie pozostałe kategorie dotyczą spraw, które są blisko związane z kwestiami wyraźnie określonymi w ustawodawstwie federalnym. Przykładem kompetencji kontekstowych jest regulacja opłat sądowych postrzeganych w kontekście procedury sądowej, a przykładem kompetencji aneksowych jest regulacja policji drogowej na autostradzie, jako „aneks” do kompetencji federalnych w odniesieniu do autostrad federalnych.⁷³

Wynika z powyższego, że w ramach tak zarysowanego konstytucyjnie podziału właściwości, biorąc pod uwagę w szczególności zakres materii wyliczonych w art. 72 i art. 73 Ustawy Zasadniczej, a także koncepcję kompetencji niezapisanych/dorozumianych, parlament federalny w znaczący sposób wpływa na zakres władzy ustawodawczej krajów związkowych. W związku z tym, że wyznaczanie tego zakresu odbywa się na drodze ustaw federalnych, tym samym postrzegana na płaszczyźnie zasady federalizmu rola Bundestagu w tym zakresie jest odzwierciedleniem pozycji tej izby oraz mechanizmów uwzględniających federalną strukturę państwa w ramach procedury ustawodawczej, czyli konstytucyjnie zagwarantowanym udziałem w kształtowaniu ustawodawstwa federalnego o statusie prawa niezmiennego (art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej). Jest to jeden z czynników, które w sferze formalnoprawnej pozwala rozważać federalizm niemiecki jako federalizm kooperatywny.⁷⁴ W kontekście federalizmu kooperatywnego oraz określenia właściwości federacji i krajów związkowych należy rozważać ponadto kategorię zadań wspólnych, przewidzianą w rozdziale VIIIa (art. 91a-91e) Ustawy Zasadniczej.⁷⁵ Rola Bundestagu w zakresie tych zadań przejawia się w szczególności w odniesieniu do zadań określonych w art. 91a Ustawy Zasadniczej. Są to zgodnie z tym przepisem zadania krajów związkowych w sferach poprawy regionalnej struktury gospodarczej, agrarnej i ochrony wybrzeża, przy realizacji których mają współdziałać władze federalne, jeżeli zadania te mają znaczenie dla ogółu państwa i współdziałanie władz federalnych jest konieczne dla poprawy warunków życia (art. 91a ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Do określenia innych zadań wspólnych oraz uszczegółowienia zasad współpracy pomiędzy władzami federalnymi oraz władzami krajów związko-

73 *Ibidem*, s. 240-241.

74 M. Przybyś, *Pierwsza i druga...*, s. 139-141.

75 O ile na płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej można formułować tezę o niemieckim modelu federalizmu kooperatywnego, to na płaszczyźnie politycznej nie jest już takie oczywiste ze względu na to, że w praktyce charakterystyczne dla federalizmu kooperatywnego idee solidaryzmu i konsensusu zderzają się z takimi wartościami i postawami jak autonomia, zróżnicowanie, odpowiedzialność za własny kraj związkowy, co jest raczej charakterystyczne dla federalizmu konkurencyjnego (*competitive federalism*) i w czym przoduje Bawaria. C. Jeffery, *German Federalism...*, s. 183-187.

wych, zgodnie z art. 91a ust. 2 Ustawy Zasadniczej, właściwa jest forma ustawy federalnej wymagającej zgody Bundesratu. Ważnym aspektem federalizmu kooperatywnego w zakresie zadań wspólnych jest regulacja zawarta w art. 91a ust. 2 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którą federacja powinna partycypować w wydatkach związanych z realizacją zadań wspólnych. W przypadkach zadań wspólnych wynikających z art. 91a ust. 1 Ustawy Zasadniczej, federacja ponosi połowę tych wydatków, a w przypadkach zadań wspólnych, których źródłem jest ustawa federalna wydana na podstawie art. 91a ust. 2 Ustawy Zasadniczej, federacja ponosi część tych wydatków ustaloną przez ustawę federalną, ale nie mniejszą niż połowę, przy jednoczesnym założeniu jednakowego obciążenia krajów związkowych (art. 91a ust. 2 Ustawy Zasadniczej). Również w zakresie zadań wspólnych w sferze podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy zasady współpracy władz federalnych i władz krajów związkowych (ewentualnie władz gmin i związków gmin) określa ustawa federalna wymagająca zgody Bundesratu (art. 91e Ustawy Zasadniczej). W zakresie innych zadań wymienionych w rozdziale VIIIa Ustawy Zasadniczej (plany oświatowe i wspieranie badań naukowych, techniczne systemy informatyczne, porównywanie efektywności pracy administracji) właściwą formułą współpracy między federacją a krajami związkowymi są porozumienia.

W odniesieniu do konstytucyjnych założeń systemu wertykalnego podziału władzy należy jednak zauważyć, że o ile teoretyczny model federalizmu niemieckiego poprzez domniemanie właściwości ustawodawczej na rzecz krajów związkowych sugerowałby dominację landów na tym polu, to jednak Ustawa Zasadnicza koncentruje uprawnienia ustawodawcze na poziomie federalnym, a ustawodawca federalny aktywnie z tego korzysta. Pomimo że zgodnie z konstytucją zakres uprawnień ustawodawczych federacji musi opierać się na literalnym wskazaniu wyliczonych kompetencji, to ich katalog, a także znaczna swoboda władz federalnych na tym polu powoduje, że krajom związkowym pozostaje dość wąski margines imperium ustawodawczego.⁷⁶

Instytucją stojącą na straży tak ukształtowanego podziału władzy ustawodawczej jest Federalny Sąd Konstytucyjny, którego podstawowym zadaniem jest rozwiązywanie sporów między federacją oraz krajami związkowymi lub pomiędzy samymi krajami w związkowych w przypadku domniemanego naruszenia obowiązków konstytucyjnych (art. 93 ust. 1 pkt. 3, 4). Zadaniem tego sądu jest rozstrzygnięcie o zgodności prawa krajów związkowych z prawem federalnym lub konstytucją, a także zgodność prawa federalnego z konstytucją, co obejmuje również kontrolę, czy ustawodawca federalny nie wykroczył poza sferę uprawnień federalnych. O kon-

76 J. Adam, C. Möllers, *Unification of Laws in the Federal System of Germany, Federalism and Legal Unification, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, D. Halberstam and M. Reimann (red.), Dordrecht 2014, s. 238.

trołę tego rodzaju może wystąpić rząd kraju związkowego, 1/3 deputowanych Bundestagu lub rząd federalny.

Kolejną kwestią związana z ustawodawstwem federalnym jest zobowiązanie krajów związkowych do wykonywania stanowionego przez parlament federalny prawa, które z w myśl art. 83 Ustawy Zasadniczej powinny je realizować jako zadania własne (o ile Ustawa Zasadnicza nie stanowi inaczej). O ile jednak Bundestag ma kluczowy wpływ na to, co administracja krajów związkowych będzie wykonywać, to sam nadzór nad realizowaniem tego obowiązku należy już do rządu federalnego (art. 84 ust. 3 Ustawy Zasadniczej), przy ewentualnym zaangażowaniu Bundesratu, w sytuacji, w której izba ta, na wniosek rządu federalnego lub kraju ustala, czy kraj związkowy, wobec którego podjęto działania nadzorcze, naruszył prawo (art. 84 ust. 4 Ustawy Zasadniczej).⁷⁷ Ponadto parlament federalny, na podstawie art. 84 ust. 5 Ustawy Zasadniczej, może w trybie ustawy federalnej wymagającej zgody Bundesratu upoważnić rząd federalny do udzielania w szczególnych przypadkach odrębnych wytycznych w celu wykonania ustaw federalnych, kierowanych do urzędów krajowych najwyższego szczebla (poza przypadkami uznanymi przez rząd federalny za pilne). Wykonywanie ustaw federalnych może mieć miejsce również na podstawie zlecenia, udzielonego na podstawie art. 85 Ustawy Zasadniczej przez władze federalne. Podstawą prawną zlecenia są przepisy ustawy federalnej, natomiast sama aktywność federacji w zakresie administracji zleconej opiera się na działaniach rządu federalnego (który może wydawać w tym zakresie ogólne przepisy administracyjne, zarządzać jednolity tryb szkolenia przyszłych urzędników i pracowników administracji, sprawować nadzór federalny oparty na kryterium legalności i celowości) lub innych właściwych organów federalnych najwyższego szczebla (które mogą wydawać wytyczne wiążące organy krajów związkowych).

Bundestag nie jest natomiast uwzględniony w mechanizmie przymusu federalnego, który polega na tym, że w sytuacji niewywiązywania się przez któryś z krajów związkowych z obowiązków wobec federacji, do których jest zobligowany Ustawą Zasadniczą lub inną ustawą federalną, rząd federalny może za zgodą Bundesratu podjąć niezbędne działania mające na celu wypełnienie przez dany kraj związkowy tych obowiązków (art. 37 ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Korzystając z przymusu federalnego, rząd federalny lub jego pełnomocnik mają prawo wydawania poleceń w odniesieniu do władz wszystkich krajów związkowych i ich urzędów (art. 37 ust. 1 Ustawy Zasadniczej). O ile mechanizm ten nie angażuje Bundestagu, to należy go uwzględnić jako konstytucyjną gwarancję realizacji prawa federalnego, którego ustanawianie jest podstawową funkcją tej izby, a sam udział w tym procesie kardynalny. Fundamentem mechanizmu przymusu federalnego jest natomiast zasada pierwszeństwa prawa federalnego przed prawem krajów związkowych, która zosta-

77 Od uchwały Bundesratu w tej sprawie przysługuje odwołanie do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (art. 84 ust. 4 *in fine* UZ).

ła literalnie sformułowana w art. 31 Ustawy Zasadniczej. W tym kontekście należy mieć na uwadze również zasadę wierności federacji, która nakłada tak na federację, jak i na kraje związkowe zobowiązanie do takiego realizowania zadań i korzystania z kompetencji, aby w duchu współdziałania dbać o interes ogólnopństwowy (a więc zarówno interes samej federacji, jak i interesy krajów związkowych tworzących tę federację), stanowiąc jednocześnie ograniczenie zabezpieczające przed działaniami wykraczającymi poza tą zasadę. W tej sferze oznacza to zatem stanowienie przez Bundestag prawa federalnego o treści wyznaczonej duchem tej zasady i korespondujące z tym wykonywanie tak stanowionego prawa przez kraje związkowe.

Niezwykle istotną płaszczyzną relacji pomiędzy federacją a krajami związkowymi, na którą znaczący wpływ ma Bundestag, jest kwestia finansów publicznych. Punktem wyjścia dla określenia tych relacji jest co prawda zasada rozdzielności wydatkowej, zgodnie z którą federacja i kraje związkowe ponoszą osobno wydatki wynikające z wykonywania swoich zadań, chyba że Ustawa Zasadnicza stanowi w danym zakresie wydatkowania środków inne zasady.⁷⁸ Nie oznacza to jednak odizolowania budżetowego obu poziomów władzy, a wręcz przeciwnie – niemiecki system finansów publicznych jest skomplikowany, a jego immanentnym elementem są kluczowe dla federalizmu niemieckiego transfery środków pieniężnych, wynikające z czteropłaszczyznowego systemu wyrównania finansowego.⁷⁹ Podstawą tego systemu, poza stosownymi przepisami konstytucyjnymi, są: ustawa z dnia 9 września 2001 r. o ogólnych zasadach podziału wpływów z podatku obrotowego, wyrównania finansowego między krajami związkowymi oraz o zasadach wypłacania dotacji uzupełniających z budżetu federalnego⁸⁰, ustawa z dnia 20 grudnia 2001 r. o wyrównaniu finansowym między federacją a krajami związkowymi⁸¹ oraz ustawa z dnia 6 sierpnia 1998 r. o realokacji dochodów podatkowych.⁸²

Pierwszą płaszczyzną (etapem) jest tzw. podstawowe pionowe wyrównanie finansowe (redystrybucja pionowa), które polega na przypisaniu poszczególnych rodzajów dochodów do odpowiednich poziomów władzy państwowej, tj. federacji, krajów związkowych i gmin. Po ustaleniu, na podstawie przedstawionych powy-

78 Przykład odstępstwa od tej ogólnej zasady zawarty jest w art. 104a ust. 2 UZ, zgodnie z którym w sytuacji gdy kraje związkowe działają na zlecenie władz federalnych, wówczas władze federalne ponoszą związane z tym wydatki.

79 P. Kowalik, *Federalny system wyrównania finansowego w okresie stabilizacji finansów publicznych w Niemczech*, „Nauki o Finansach” 2013, nr 1(14), s. 44.

80 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzkraftausgleich sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (MaßStG), z 9 września 2001 r., (BGBl. I S. 2302), ujednolicony tekst dostępny w rządowym systemie informacji prawnej https://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/BJNR230200001.html [dostęp 9.11.2018].

81 Finanzausgleichsgesetz (FAG) z 20 grudnia 2001 r. (BGBl. I S. 3955, 3956), ujednolicony tekst dostępny w rządowym systemie informacji prawnej http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg_2005/BJNR395600001.html [dostęp 9.11.2018].

82 Zerlegungsgesetz (ZerlG) z 6 sierpnia 1998 r. (BGBl. I S. 1998), ujednolicony tekst dostępny w rządowym systemie informacji prawnej https://www.gesetze-im-internet.de/zerlg_1998/BJNR199810998.html [dostęp 9.11.2018].

żej zasad obowiązujących w ramach podstawowego pionowego wyrównania finansowego, wpływów przysługujących federacji i krajom związkowym, zastosowanie mają zasady drugiej płaszczyzny (etapu) systemu wyrównywania finansowego, czyli tzw. podstawowego poziomego wyrównania finansowego (redystrybucji poziomej), które polega na podziale wpływów podatkowych przysługujących poszczególnym krajom związkowym. Trzecim etapem systemu wyrównywania finansowego jest tzw. wtórne poziome wyrównanie finansowe, które polega na wyrównaniu finansowym między krajami związkowymi słabszymi i silniejszymi finansowo. Celem tego mechanizmu jest oczywiście zmniejszanie różnic w poziomie możliwości finansowych poszczególnych krajów związkowych, które jednak wywoływało regularne konflikty między politykami z różnych regionów Niemiec, szczególnie podczas kampanii wyborczych do landtagów.⁸³ Czwartą płaszczyzną (etapem) jest tzw. wtórne pionowe wyrównanie finansowe, które polega na przydzieleniu przez federację na drodze dotacji uzupełniających dodatkowych środków finansowych krajom związkowych o najniższym potencjale finansowym.

Pomimo generalnie pozytywnej oceny skuteczności dotychczasowego systemu⁸⁴ w Republice Federalnej Niemiec będzie miała miejsce reforma systemu wyrównania finansowego, która uchwalona 14 sierpnia 2017 roku, wejdzie w życie począwszy od 2020 roku. Było to powodowane konfliktami politycznymi pomiędzy politykami z krajów związkowych, które odpowiednio dopłacały oraz korzystały z tego systemu. Szczególne emocje widoczne były w Bawarii, która jest aktualnie wskutek tego systemu najbardziej obciążona. Innym argumentem wskazującym na dobry moment reformy było wygaśnięcie w 2019 r. Paktu solidarnościowego II, w wyniku którego do wschodnich landów przekazywano dotacje federalne na poprawę infrastruktury. Przyszłe zmiany są wynikiem politycznego porozumienia zawartego na cztery miesiące przed wyborami przez największe partie polityczne, które zgodnie przyjęły reformę relacji finansowych pomiędzy krajami związkowymi a władzami federalnymi (*Finanzpakt*). Sprzeciw którejkolwiek z trzech głównych partii politycznych w Niemczech zablokowałby wprowadzenie nowych przepisów. Co istotne reforma, zmieniając kompetencje władz różnych poziomów, wymagała również aż trzynastu zmian w Ustawie Zasadniczej.⁸⁵ Nowe regulacje całkowicie zastępują opisywane powyżej rozwiązania, co nie oznacza jednak zupełnej rezygnacji z idei wyrównywania finansowego. Zmienia się jednak sam mechanizm, bowiem system transferów solidarnościowych między landami zostanie zastąpiony systemem wyrównywania potencjału gospodarczego poszczególnych krajów związkowych opar-

83 A. Godlewski, Niemcy rezygnują ze wspierania landów janosikowym, „Obserwatorfinansowy.pl” z 28.06.2017 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/niemcy-rezygnuja-ze-wspierania-landow-janosikowym>, [dostęp 4.09.2018].

84 Por. C. Jeffery, *German Federalism...*, s. 177-179.

85 A. Godlewski, Niemcy rezygnują...

tym na automatycznym wyrównywaniu poprzez algorytm określający ich odpowiedni udział w przychodach z podatku VAT.

Reasumując, uprawnienia Bundestagu w zakresie jego wpływu na kraje związkowe w ramach niemieckiego systemu wyrównania finansowego, należy stwierdzić, że ograniczają się one zasadniczo do ustalania ram tego systemu na drodze ustaw federalnych, które wymagają zgody Bundesratu lub też, jak pokazuje wspomniana reforma z 2017 roku, obejmują swoim zakresem również znacznie trudniejsze z punktu widzenia formalnoprawnego i wymagające szerokiego konsensusu politycznego zmiany Ustawy Zasadniczej. Sama realizacja mechanizmu wyrównania finansowego odbywa się na drodze transferów środków pieniężnych dokonywanych odpowiednio przez rząd federalny lub ewentualnie rządy krajów związkowych zobowiązanych do płatności.

5. Rosja

Możliwość oddziaływania Dumy Państwowej na podmioty federacji powinna być rozważana w kontekście specyfiki federalizmu rosyjskiego. Federacja Rosyjska jest bowiem państwem federalnym, które składa się z kilku kategorii podmiotów: republik, krajów, obwodów, miast o znaczeniu federalnym, odwołów autonomicznych i okręgów autonomicznych, które pomimo że w sensie formalnoprawnym konstytucja określa jako równouprawnione (art. 5 ust. 1 konstytucji), to charakteryzują się różnymi cechami podmiotowości.⁸⁶ Ten skomplikowany system części składowych tworzy jednak jedną integralną państwowość Federacji Rosyjskiej (art. 5 ust. 3 konstytucji), która została określona przez Andrieja Zacharowa unitarnym federalizmem.⁸⁷ Podobnie stwierdza Andrzej Stelmach, który określa Federację Rosyjską jako złożony system państwowy, łączący w sobie federalizm, unitaryzm i autonomię.⁸⁸ Swoiste połączenie federalizmu i jednolitości wynika z tego, że podmioty federalne tworzą federacyjną strukturę państwa, w ramach którego, jak stwierdzono w art. 5 ust. 3 konstytucji, funkcjonuje jednolity system władzy państwowej. Poszczególne podmioty korzystają z samodzielności, której zakres jest wyznaczany ramami prawnymi ustalonymi systemem prawnym Federacji Rosyjskiej. Z rosyjskiej formuły zasady suwerenności, zgodnie z którą suwerenem i jedynym źródłem władzy w Federacji Rosyjskiej jest jej składający się z wielu nacji naród, który sprawuje swą władzę bezpośrednio, a także za pośrednictwem organów władzy państwowej oraz organów samorządu lokalnego wynika, iż status ustrojowy, zadania, kompetencje wszelkich podmiotów w ramach Federacji Rosyjskiej są pochodną woli składającego się z wielu nacji, ale jednak w świetle konstytucji jednego narodu rosyj-

86 I. Busygina, A. Heinemann-Grüder, *Russian Federation...* s. 262.

87 A. Zacharow, *Unitarnaja federatsija. Piat etudow o rossijskom federalizmie*, Moskwa 2008.

88 A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003, s. 92; M. Słowiński, *Perspektywy federalizmu...*, s. 11-18.

skiego. Jednolity system władzy państwowej, na który składają się również władze podmiotów federacji, realizuje więc wolę jedyne suwerena. Poszczególne organy władzy państwowej działają w oparciu o konstytucyjnie zadeklarowaną zasadę rozgraniczenia zakresu kompetencji i uprawnień organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej i organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej.⁸⁹

W kontekście takiej konstrukcji tego systemu należy więc postrzegać status ustrojowy Dumy Państwowej, jako wybieranego przez suwerena organu władzy państwowej, którego podstawowym zadaniem jest stanowienie prawa federalnego, które zgodnie z art. 4 ust.2 konstytucji ma moc obowiązującą na całym terytorium Federacji Rosyjskiej i wiąże wszystkie organy władzy państwowej, a także organy samorządu lokalnego, osoby pełniące funkcje państwowe, obywatele i ich organizacje (art. 5 ust. 2 konstytucji). Najistotniejszą formułą wpływu Dumy Państwowej na status i funkcjonowanie podmiotów federalnych jest więc prawo federalne,⁹⁰ przy czym możliwość oddziaływania musi się mieścić w ramach konstytucyjnie określonych granic. W zakresie tych materii, które pozostają przedmiotem kompetencji Federacji Rosyjskiej lub wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów federalnych, parlament rosyjski uchwała federalne ustawy konstytucyjne oraz ustawy federalne, które obowiązują na całym terytorium Federacji Rosyjskiej, mają pierwszeństwo w sytuacji sprzeczności z aktami normatywnym podmiotów Federacji Rosyjskiej wydanymi w zakresie ich kompetencji (art. 76 ust. 5 konstytucji). Jedynie w sytuacji sprzeczności między ustawą federalną a aktem prawnym podmiotu federalnego w zakresie spraw wykraczających poza granice kompetencji Federacji Rosyjskiej lub wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów federalnych obowiązuje normatywny akt prawny podmiotu Federacji Rosyjskiej (art. 76 ust. 6 konstytucji).

W zakresie tak rozważanego oddziaływania na podmioty federalne można wyróżnić trzy rodzaje przepisów. Po pierwsze, są to przepisy o charakterze ustrojowym, określające zasady organizacji władz państwowych w poszczególnych kategoriach podmiotów federalnych. Po drugie, są to przepisy o charakterze materialnym, regulujące sprawy pozostające w zakresie kompetencji Federacji Rosyjskiej lub też w zakresie wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów federalnych. Po trzecie, są to przepisy kompetencyjne, które określają zakres właściwości władz państwowych podmiotów federalnych, w ramach której mogą tworzyć własne akty prawne.⁹¹

89 N. Douglas, „De-federalisation” vs. democratisation..., s. 27-28.

90 O udziale Dumy Państwowej w procedurze stanowienia prawa federalnego (federalne ustawy konstytucyjne, ustawy federalne) zob. rozdział poświęcony funkcji ustawodawczej oraz rozdział dotyczący udziału izb pierwszych w zmianach konstytucji.

91 Por. I. Busygina, A. Heinemann-Grüder, Russian Federation, [w:] Diversity and unity in federal countries, L. Moreno, C. Colino, J. Kincaid (red.), Montreal, Kingston, London, Itaka 2010, s. 261-262.

W zakresie przepisów o charakterze ustrojowym Konstytucja Federacji Rosyjskiej gwarantuje poszczególnym kategoriom podmiotów federalnych własne akty ustrojowe, które wraz z rosyjską ustawą zasadniczą określają ich ustrój. Stosownie do art. 5 ust. 2 oraz art. 66 ust. 1-2 konstytucji status republiki określa konstytucja republiki, a status kraju, obwodu, miasta o znaczeniu ogólnofederalnym, obwodu autonomicznego i okręgu autonomicznego określają statuty tych podmiotów.⁹² Konstytucja Federacji Rosyjskiej deklaruje w art. 77 ust. 1, iż system organów władzy państwowej podmiotów federalnych ustanawiają samodzielnie te podmioty, jednocześnie kreując organom federalnym podstawy do oddziaływania na te rozwiązania. Po pierwsze, ustrój podmiotów federalnych musi być zgodny z podstawami ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, co jest odzwierciedleniem funkcjonowania tych podmiotów w ramach federalnego porządku prawnego. Specyfika rosyjskiego federalizmu, jak już wspomniano powyżej, zakłada jednak jednolity charakter systemu władzy państwowej, zapewnieniu czego służyć ma wymóg zgodności organizacji przedstawicielskich i wykonawczych organów władzy państwowej w podmiotach Federacji Rosyjskiej z ogólnymi zasadami ustalonymi przez prawo federalne. Konstytucja deleguje więc ustanawianie tych reguł na poziom ustawy federalnej. Duma Państwowa (uwzględniając wpływ innych organów władzy publicznej na proces ustawodawczy) wyposażona została więc przez konstytucję rosyjską w prawo ingerencji w zasady organizacji przedstawicielskich i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów federalnych.⁹³ Rezultatem tej delegacji jest ustawa federalna z 6 października 1999 r. o ogólnych zasadach organizacji ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej.⁹⁴

Z analizy przepisów tej ustawy wynika wniosek, że jej zakres jest dość szeroki, a szczegółowość regulacji znaczna. Reguluje ona takie kwestie, jak m.in. ustrojowe aspekty organizacji i funkcjonowania stanowiących (przedstawicielskich) organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, np. zasady ustalania liczby deputowanych, status deputowanych, organizacja posiedzeń, uprawnienia tych organów, aspekty procedury legislacyjnej, w tym prawo inicjatywy ustawodawczej i procedurę ogłaszania i wejścia w życie aktów normatywnych, zasady prawa wyborczego, przedterminowe rozwiązywanie organów stanowiących, sposób

92 Wyjątki od tej reguły ustala konstytucja w art. 66 ust. 3-4. W myśl tych przepisów na wniosek organów ustawodawczych i wykonawczych obwodu autonomicznego i okręgu autonomicznego może zostać uchwalona federalna ustawa o obwodzie autonomicznym i okręgu autonomicznym. Ponadto, stosunki okręgów autonomicznych wchodzących w skład kraju lub obwodu mogą być regulowane przez prawo federalne oraz porozumienie zawarte między organami władzy państwowej okręgu autonomicznego a, odpowiednio, organami władzy państwowej kraju lub obwodu.

93 J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, *How Federal...*, s. 358.

94 Федеральный закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации з 6 października 1999 r. (N 184-ФЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102062162> [dostęp 1.10.2018].

wyboru, status, zadania i kompetencje szefa władz wykonawczej oraz jego odwołanie. Ustawa ustanawia także zasady interakcji między organami władzy państwowej podmiotu Federacji Rosyjskiej, kwestie przekazywania sobie zadań i kompetencji pomiędzy organami federalnymi oraz organami podmiotów Federacji Rosyjskiej, w tym kwestie wparcia finansowego tych podmiotów, ich majątku oraz budżetu. Ustawa określa ponadto kwestie związane z odpowiedzialnością władz podmiotów federalnych oraz nadzoru nad działalnością organów podmiotów federalnych. Uprawnienia władz federalnych wynikające z tej ustawy nie należą jednak do Dumy Państwowej, a są powierzone najczęściej prezydentowi Federacji Rosyjskiej, rządowi federalnemu oraz sądom i prokuraturze. Podmioty federalne uchwalają więc swoje konstytucje i statuty, ale w ramach zasad określonych zarówno w konstytucji, jak i w tej ustawie. Działania Dumy Państwowej mają więc w tej sytuacji charakter uprzedni, ustalający określone zasady, do których następnie podmioty federacji muszą się dostosować.

Oddziaływanie w sferze ustrojowej może mieć również charakter następny i polegać na ingerencji w uchwalone przez podmioty federalne ich konstytucje i statuty. Podstawą takich działań jest art. 72 ust. 1a konstytucji, zgodnie z którym zapewnianie zgodności konstytucji i ustaw republik, statutów, ustaw i innych prawnych aktów normatywnych krajów, obwodów, miast o znaczeniu ogólnofederalnym, obwodu autonomicznego, okręgów autonomicznych z konstytucją i ustawami federalnymi należy do wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Duma Państwowa lub jedna piąta deputowanych tej izby⁹⁵ mogą podjąć jeszcze inne działanie o następczym charakterze dotyczące tego rodzaju aktów normatywnych podmiotów federalnych. Stosownie do art. 125 ust. 2 rosyjskiej ustawy zasadniczej podmioty te mogą bowiem zażądać zbadania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją Federacji Rosyjskiej konstytucji republik, statutów, jak również innych aktów normatywnych podmiotów Federacji Rosyjskiej, wydanych odnośnie do kwestii należących do kompetencji organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej oraz wspólnej kompetencji organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej i organów władzy państwowej podmiotów federalnych. Rezultatem stwierdzenia niekonstytucyjności tych aktów jest utrata przez nie mocy prawnej (art. 125 ust. 6 konstytucji).

Drugim rodzajem aktów normatywnych, za pomocą których Duma Państwowa wpływa na podmioty federacji, są ustawy federalne o charakterze materialnym, zawierające przepisy dotyczące kwestii pozostających w zakresie kompetencji Fede-

95 Inne podmioty, które mają prawo wystąpić z takim wnioskiem, to: prezydent Federacji Rosyjskiej, Rada Federacji, jedna piąta członków Rady Federacji, rząd Federacji Rosyjskiej, Sąd Najwyższy Federacji Rosyjskiej i organy władzy ustawodawczej i wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej.

racji Rosyjskiej lub też w zakresie wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów federalnych.⁹⁶ Podstawą rozgraniczenia zakresu kompetencji organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej i organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej jest wspominany art. 5 ust.3 konstytucji, ale także art. 11 ust. 3 konstytucji, zgodnie z którym, poza Konstytucją Federacji Rosyjskiej, może to być dokonywane również na podstawie umów o rozgraniczeniu zakresu kompetencji i uprawnień. W rosyjskiej ustawie zasadniczej katalogi spraw powierzonych kompetencji Federacji Rosyjskiej oraz wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów federalnych zawarto odpowiednio w art. 71 oraz w art. 72. Do pierwszej kategorii spraw zaliczono m.in. kwestie prawnych podstaw jednolitego rynku, regulowania kwestii finansowych, dewizowych, kredytowych i celnych, emisję pieniądza, ustalanie podstaw polityki cenowej, system metryczny i rachubę czasu, geodezję i kartografię, nazewnictwo geograficzne, oficjalną statystykę i rachunkowość. Do drugiej kategorii spraw konstytucja zalicza m.in. ochronę środowiska naturalnego i zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego, ochronę zabytków historycznych i kulturalnych, ogólne zagadnienia dotyczące wychowania, edukacji, nauki, kultury, kultury fizycznej i sportu, prawo administracyjne i prawo postępowania administracyjnego, prawo pracy, prawo rodzinne oraz prawo rolne.⁹⁷ Aktywność legislacyjna rosyjskiego parlamentu powoduje, że większość prawa obowiązującego w Rosji to prawo federalne, a podmiotom federalnym zostaje bardzo wąski margines spraw do uregulowania.⁹⁸

Trzecią kategorią prawodawstwa federalnego, za pośrednictwem którego Duma Państwowa wywiera wpływ na funkcjonowanie podmiotów federalnych, są ustawy federalne o charakterze kompetencyjnym, które określają zakres uprawnień władz państwowych podmiotów federalnych, z jakich mogą one korzystać w ramach właściwości ustalonej przepisami o charakterze ustrojowym lub materialnym, co jest szczególnie istotne w kontekście egzekwowania prawa federalnego. Analizując bowiem kwestię wpływu na podmioty federalne za pośrednictwem prawa federalnego, należy ponadto uwzględnić konstytucyjną konstrukcję rosyjskiego terytorialnego systemu władzy wykonawczej, który stosownie do art. 77 ust. 2 konstytucji, w zakresie spraw należących do właściwości Federacji Rosyjskiej oraz spraw będących przedmiotem wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów federalnych, składa się z federalnych organów władzy wykonawczej, ale także organów władzy wykonawczej podmiotów federalnych, tworząc jednolity system władzy wykonawczej w Federacji Rosyjskiej, odpowiedzialny za egzekwowanie prawa federalnego. Znajduje to swoje uszczegółowienie na poziomie ustawodawstwa federalnego. Przykładowo, art. 20 ust. 2 ustawy federalnej o ogólnych zasadach organizacji

96 I. Busygina, A. Heinemann-Grüder, *Russian Federation...*, s. 262.

97 Wyliczenia tych materii dokonuje m.in. J. Matwiejuk, *Rosja...*, s. 288-289.

98 J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, *How Federal...*, s. 357-358.

ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej przewiduje, że najwyższy organ wykonawczy władzy państwowej podmiotu Federacji Rosyjskiej zapewnia wykonanie konstytucji, ustaw federalnych i innych aktów normatywnych.

Na straży realizacji uprawnień federalnej władzy państwowej na całym terytorium Federacji Rosyjskiej stoją w myśl art. 78 ust. 4 konstytucji, prezydent Federacji Rosyjskiej i rząd Federacji Rosyjskiej, które to podmioty tym samym są zobowiązane do zapewniania przestrzegania prawa federalnego na terytorium podmiotów federacji, jak i zapewniania, że jest ono wykonywane przez organy władzy wykonawczej podmiotów federacji, wchodzące w skład wspomnianego jednolitego systemu władzy wykonawczej.⁹⁹ Władze federalne nie są przy tym zdane na organy władzy wykonawczej podmiotów federacji, jako że zgodnie z art. 78 ust.1 konstytucji, w celu realizacji swoich uprawnień, mogą tworzyć własne organy terytorialne i mianować odpowiednich urzędników. Z uprawnień tego korzystają, tworząc równoległe struktury federalnej władzy terytorialnej,¹⁰⁰ funkcjonujące jako przeciwny idei zdecentralizowanego państwa federalnego wektor centralizujący państwo.¹⁰¹

Na straży podziału imperium federalnego w sferze stanowienia prawa stoi zgodnie z art. 125 Trybunał Konstytucyjny.¹⁰² Gubernatorzy lub organy ustawodawcze państw członkowskich mogą zwrócić się do Trybunału o kontrolę konstytucyjności ustaw federalnych (także dekretów prezydenta Rosji i aktów rządowych). Warto zwrócić uwagę na fakt, że legislatury podmiotów federacji mogą również zwrócić się do Trybunału o wykładnię przepisów konstytucyjnych bez kwestionowania konkretnej ustawy federalnej. W orzecnictwie rosyjskiego sądu konstytucyjnego dostrzegalna jest tendencja do wykładni profederalnej, czyli potwierdzania zgodności prawa federalnego z konstytucją, a nierzadką osobliwością są sytuacje, w których Trybunał Konstytucyjny z powodów formalnych odmawia merytorycznego rozpatrzenia sprawy, ale jednocześnie stwierdza, że kwestionowany akt jest zgodny z konstytucją. Trybunał ma również prawo rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami federalnymi i organami podmiotów federalnych.¹⁰³

Istotnym instrumentem oddziaływania na podmioty Federacji Rosyjskiej jest konstrukcja transferów pieniężnych w ramach rosyjskiego systemu wyrównywania finansowego. Konstytucja generalnie lokuje kompetencję konstrukcji systemu finansowego w sferze uprawnień wyłącznych federacji, stanowiąc w art. 71 g) i h), że

99 J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, *How Federal...*, s. 379-380.

100 N. Douglas, „De-federalisation” vs. democratisation..., s. 24-25.

101 Jest to jednak działalność prezydenta Federacji Rosyjskiej oraz rządu Federacji Rosyjskiej, i jako taka, zostaje poza zakresem przedmiotu badawczego. Szerzej o tym m.in. R. Sakwa, *Devolution and Asymmetry...*, s. 160-166; M. Słowikowski, *Perspektywy federalizmu...*, s. 11-25.

102 O roli prezydenta FR w ramach pionowego podziału władzy patrz J. Zalesny, *Zasady podziału władzy w Rosji*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 2, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016, s. 172-173.

103 J. Kahn, A. Trochev, N. Balayan, *How Federal...*, s. 373-374.

w kompetencjach Federacji Rosyjskiej leży stanowienie prawnych podstaw jednolitego rynku, regulowanie kwestii finansowych, dewizowych, kredytowych i celnych, emisja pieniądza, podstawy polityki cenowej, budżet federalny, federalne podatki i opłaty oraz federalne fundusze rozwoju regionalnego. W art. 75 ust. 3 konstytucji stwierdzono ponadto, że system podatków ściąganych do budżetu federalnego oraz ogólne zasady opodatkowania i opłat w Federacji Rosyjskiej ustanawia prawo federalne. Z regulacji tych wynika, że kwestie regulacji rosyjskiego systemu finansowego należą do organów federalnych, które na drodze ustawodawstwa federalnego mogą ustanawiać ogólne zasady opodatkowania i opłat w Federacji Rosyjskiej. W związku z tym kwestie finansowe, w tym szczególnie istotne dla podmiotów federacji z punktu widzenia finansowania ich wydatków budżetowych kwestie podatkowe, muszą być zgodne z ramami prawnymi ustalonymi przez organy federalne. Podstawową ustawą w tym zakresie jest Kodeks budżetowy z 31 lipca 1998 r.,¹⁰⁴ a niektórych kwestii w zakresie dochodów podmiotów federalnych dotyczy również powoływana już ustawa federalna z 6 października 1999 r. o ogólnych zasadach organizacji ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej. Od chwili powstania Federacji Rosyjskiej było jasne, że dysproporcje w zakresie dochodów pomiędzy federacją a podmiotami federalnymi oraz pomiędzy samymi podmiotami są tak duże, że niezbędne będą mechanizmy niwelowania tych pionowych i poziomych dysproporcji fiskalnych, oparte na transferach środków pieniężnych. Jednak jak pisze Anna Głąb, „metodologia ustalania wysokości i podziału transferów budżetowych jest w wypadku Federacji Rosyjskiej jedną z najbardziej zmiennych kwestii relacji budżetowych.”¹⁰⁵

Z punktu widzenia uprawnień Dumy Państwowej w tym zakresie kluczowa jest kwestia podziału środków w ramach transferów do budżetów poszczególnych podmiotów federalnych. Kodeks budżetowy określa jedynie ogólne zasady dotyczące podziału środków w ramach poszczególnych form ich transferowania, np. stosownie do art. 131 ust. 2 zd. 3 Kodeksu budżetowego, wysokość dotacji na wyrównanie zabezpieczenia zobowiązań budżetowych każdego z podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej na następny rok budżetowy nie może być mniejsza niż wielkość dotacji zatwierdzonej na bieżący rok budżetowy.¹⁰⁶ Jednak szczegółowa metodologia podziału środków jest ustalana jest przez rząd federalny. Jest to jedno z najbardziej wrażliwych i kontrowersyjnych zagadnień z punktu widzenia rosyj-

104 Бюджетный кодекс Российской Федерации з 31 липца 1998 р., (N 145-ФЗ), dostępny w rządowym systemie informacji prawnej: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054721> [dostęp 15.12.2018].

105 A. Głąb, Mechanizmy i polityka wyrównywania finansowego w Federacji Rosyjskiej, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3(3), s. 119. Autorka przedstawia historyczny zarys zmian tego systemu i uznaje, że nie można tego procesu uznać za zakończony.

106 Zasada wprowadzona ustawą federalną z 22 października 2014 r. o zmianach do Kodeksu budżetowego Federacji Rosyjskiej wcześniej dotyczyła sumarycznej wielkości dotacji przekazywanej wszystkim podmiotom federalnym. Федеральный закон о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации з 22 października 2014 (N 311-ФЗ), dostępny na stronie internetowej Prezydenta Federacji Rosyjskiej: <http://kremlin.ru/acts/bank/38959> [dostęp 1.12.2018].

skiego systemu finansowego jak i federalizmu rosyjskiego. Metodologia obliczania wysokości transferów jednak dość często się zmienia i jest krytykowana jako niedoskonała.¹⁰⁷ Projekt podziału środków w ramach poszczególnych form transferów jest przekazywany do Dumy Państwowej w ramach projektu ustawy federalnej o budżecie federalnym na następny rok budżetowy.

Jedną ze wspomnianych form możliwych transferów są transfery pozabudżetowe, których łączna suma jest dość znacząca i wynosi około 30%-40% ogólnej wartości środków przekazywanych do budżetów podmiotów federacji.¹⁰⁸ W odniesieniu do tych środków jako takich, których podział nie jest uwzględniony w ustawie budżetowej, znajdują zastosowanie nieco inne zasady. Są one co do zasady w gestii rządu federalnego, przy czym Kodeks budżetowy w art. 130 ust. 9 przewiduje szczególną procedurę, mającą zapewnić parlamentowi kontrolę nad ich wykorzystywaniem. Ostateczne decyzje podejmuje jednak rząd federalny.

Zarysowane powyżej rozwiązania normatywne, a także dane zawarte w rocznych informacjach przedstawianych przez Federalną Służbę Statystyki Państwowej¹⁰⁹ oraz analiza przeprowadzona przez Annę Głąb¹¹⁰ prowadzą do wniosków, że system wyrównywania finansowego w Rosji, obok funkcji ekonomicznego wsparcia podmiotów federalnych, stał się instrumentem politycznego oddziaływania władz federalnych na podmioty Federacji Rosyjskiej.¹¹¹ Polityka finansowa Federacji Rosyjskiej zmierza do koncentrowania wszelkich przychodów do budżetu federalnego, a następnie udzielania pomocy finansowej podmiotom federacji.¹¹² Możliwości te są tym znaczniejsze, że coraz większa część wydatków budżetu zostaje utajniona ze względów bezpieczeństwa państwa, co dotyczy również części transferów międzybudżetowych.¹¹³ Jak pisze Michał Słowikowski, w Rosji doszło do skrajnej centralizacji finansowej, przejawiającej się znacznym skurczeniem udziału podmiotów federal-

107 Zob. np. Комментарии к Бюджетному кодексу Российской Федерации dostępny pod adresem <http://budkod.ru/chast-2/razdel-4/glava-16/st-132-bk-rf>. Autorzy komentarza zwracają uwagę, iż metodologia wciąż nie uwzględnia faktu, że ludność północnych i centralnych obszarów Rosji wymiera, a także współczynniki nie uwzględniają w pełni specyfiki tych miejscowości, i nie zapewniają obywatelom prawa do życia zagwarantowanego w art. 20 konstytucji Rosji.

108 A. Głąb, Mechanizmy..., s. 138.

109 Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. Стат. сб., Moskwa 2016, Регионы России. Социально-экономические показатели. Стат. сб., Moskwa 2017. Dostępne na stronach Federalnej Służby Statystyki Państwowej (Росстат) pod adresem: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156 [dostęp 17.12.2018].

110 A. Głąb, Mechanizmy..., s. 132-139.

111 W ten sposób sytuację finansową regionów ocenia także J. Rogoża, Federacja bez federalizmu, stosunki Moskwa – regiony, „Prace OSW” 2014, nr 4, s. 38-39.

112 Spektakularnym przykładem finansowego uzależniania podmiotów federalnych od transferów z budżetu centralnego są tzw. dekrety majowe wydane w 2012 roku, które przyznając podwyżki pensji i emerytur w sektorze budżetowym, obciążyły budżety podmiotów federacji o 5%, bez stosownych transferów z budżetu federalnego. Patrz także N. Kusa, Potencjał protestów motywowanych ekonomicznie – przypadek współczesnej Federacji Rosyjskiej, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 3, s. 121-127.

113 M. Dura, Wzrost „tajnych wydatków” w rosyjskim budżecie, „Defence24” 7.10.2017, <https://www.defence24.pl/wzrost-tajnych-wydatkow-w-rosyjskim-budziecie-analiza> [dostęp 11.12.2018].

nych w skonsolidowanym budżecie Federacji Rosyjskiej.¹¹⁴ Wpisuje się to w generalny trend politycznej, pozakontytucyjnej defederalizacji Rosji.

6. Szwajcaria

W Szwajcarii specyfika dwuizbowości powoduje, że Rada Narodowa autonomicznie nie posiada żadnych uprawnień pozwalających jej w jakikolwiek sposób wpływać na aktywność kantonów. Niezbyt liczne kompetencje tego rodzaju zostały bowiem powierzone Zgromadzeniu Federalnemu. Generalna idea wzajemnego poszanowania została wyrażona w art. 172 ust. 1 konstytucji, w myśl którego Zgromadzenie Federalne ma dbać o utrzymywanie dobrych relacji pomiędzy federacją i kantonami.¹¹⁵ Realizacja tego zadania znajduje swoje odzwierciedlenie przy wykonywaniu poszczególnych uprawnień parlamentu, który jako organ składający się z izb reprezentujących odpowiednio naród i suwerena powinien uwzględniać interesy ośrodków władzy obu kategorii.

Pierwszoplanowym i dość oczywistym zadaniem Zgromadzenia Federalnego jest stanowienia prawa federalnego w ramach konstytucyjnie określonego podziału materii. Jest to dość przejrzyste rozwiązanie, którego istota została wyrażona w art. 3 konstytucji, gdzie stwierdzono, że „kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie została ograniczona przez Konstytucję Federalną; wykonują te wszystkie prawa, które nie zostały przekazane Federacji.” Konstytucja ta w przepisach zawartych w tytule III wskazuje materie, w których właściwa jest federacja, nierzadko uwzględniając jednocześnie zadania kantonów w ramach tych sfer. Na podstawie analizy przepisów konstytucyjnych Zdzisław Czeszejko-Sochacki twierdził, że „podział zadań i kompetencji pomiędzy Federacją i kantonami zakłada ogólną kompetencję kantonów i subsydiarność działania Federacji. Niezwykle istotna jest przy tym być wspomniana zasada subsydiarności, która oprócz tego, że stanowi podstawę do podziału zadań i kompetencji pomiędzy Federacją a kantonami¹¹⁶ – to według Zdzisława Czeszejko-Sochackiego – „stanowi regułę kompetencyjną, zgodnie z którą Federacja powinna korzystać ze swoich kompetencji przy jak najdalej posuniętym uwzględnianiu samodzielności kantonów.”¹¹⁷ W szwajcarskim prawie konstytucyjnym jako podstawową zasadę określającą relację pomiędzy federacją i kantonami uznaje się określenie „podział przed współpracą”, która wyraża po pierwsze, poszanowanie odrębności poszczególnych poziomów władzy, a następnie zakłada ich współpracę, co jest

114 M. Słowikowski, *Perspektywy federalizmu...*, s. 13; zob. także J. Rogoża, *Federacja bez federalizmu...*, s. 15; А.М. Лавров, *Финансовая поддержка регионов: итоги и перспективы реформ*, <http://oecdru.org/rusweb/rusfeder/6/lavrov.htm> [dostęp 11.12.2018].

115 Zob. także art. 186 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym również Rada Federalna troszczy się o pielęgnowanie stosunków Federacji z kantonami i współpracuje z nimi.

116 M. Arefaine, *Federalism and Accommodation of Diversities: With Special Reference to Divided Societies*, Fribourg 2005, s. 163.

117 Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny...*, s. 30 i 36.

zgodne z żywą w Szwajcarii ideą federalizmu kooperacyjnego.¹¹⁸ Trzeba mieć także na uwadze, że pomimo że konstytucja określa reguły podziału kompetencji w tym zakresie, to jednak w praktyce precyzyjne określenie zakresów właściwości nie zawsze jest takie klarowne.¹¹⁹

Konstytucja przyznaje federacji szereg kompetencji ustawodawczych w kolejno wyliczanych materiach, przy czym w niektórych dziedzinach kantony mogą również mieć konkurencyjne uprawnienia. Podział właściwości ma charakter imperatywny, a więc kantony i federacja nie mogą dokonywać w tym zakresie żadnych zmian mocą zawieranych pomiędzy sobą porozumień. Na podstawie przepisów konstytucyjnych można wskazać cztery różne rodzaje materii: wyłączne (ekskluzywne), konkurencyjne, ograniczone przez zasady oraz równoległe.

Kompetencje wyłączne to takie, które wyraźnie wykluczają działania kantonów, nawet jeżeli w danej sferze nie ma żadnej regulacji federalnej. Ten aspekt tych kompetencji jest już dziś mniej ważny, ponieważ w dziedzinach tych odpowiednie przepisy federalne zostały już ustanowione. Niemniej dobrze wyraża on charakter tego rodzaju kompetencji i rezerwuje te sfery na wyłączność władz federalnych.

W Szwajcarii dominują sfery kompetencji konkurencyjnych, w których mogą występować zarówno regulacje federalne, jak i kantonalne, jednak uprawnienia kantonalne tracą moc, gdy federacja uchwałą prawa w danej dziedzinie.

Uprawnienia ograniczone przez zasady (lub wytyczne) są szczególnym rodzajem kompetencji konkurencyjnych i występują w dość różnorodnych sferach, w których kantony mogą stanowić prawo, jednak z poszanowaniem ogólnych zasad ustanawianych w tych sferach przez federację. Niektóre z tych zasad są ustanawiane w formie ustaw federalnych, a niektóre mogą wynikać wprost z konstytucji, jak np. nakaz poszanowania przez kantony zasady równości czy wolności jednostki.

Sfera kompetencji równoległych polega zaś na tym, że prawo mogą w tych dziedzinach stanowić zarówno federacja, jak i kantony.

Warto przy tym zauważyć, że w zależności od politycznych celów Rady Federalnej aktywność inspirowanego przez nią parlamentu federalnego w ramach poszczególnych dziedzin różni się drastycznie. W poszczególnych latach władze federalne koncentrują się na kompleksowym regulowaniu określonej materii, oczywiście w ramach zarysowanej konstytucyjnie właściwości ustawodawczej. Kompetencji ustawodawczych federacji i kantonów dotyczy zasada supremacji prawa federalnego.

118 H. Kriesi, A.H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge 2008, s. 40-42; C. Church, P. Dardanelli, *The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU*, „Regional and Federal Studies” 2005, vol. 15, nr 2, s. 171, 180.

119 J. F. Aubert, P. Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurych 2003, s. 382; E. Cashin Ritaine, A.-S. Papeil, *Federalism and Legal...*, s. 442; C. Church, P. Dardanelli, *The Dynamics of Confederalism...*, s. 174.

go, zgodnie z którą kantony nie mogą uchylać prawa sprzecznego z prawem federalnym. Jednak ta zasada została złagodzona w orzecznictwie Sądu Federalnego, zgodnie z którym zasada ta powinna być postrzegana w kontekście podziału władzy pomiędzy federację i kantony, a więc jeżeli w danej materii właściwe są kantony, prawo przez nie stanowione ma wyższą moc prawną niż prawo federalne.¹²⁰

W zakresie materii, w których właściwa jest federacja, parlament szwajcarski na drodze procedury legislacyjnej, uwzględniającej bezpośrednio oraz pośrednio interesy kantonów,¹²¹ stanowi prawo federalne obowiązujące na terytorium całej federacji i wiążące kantony. Podkreślić przy tym należy, że Zgromadzenie Federalne w drodze ustawy federalnej może określać obowiązki kantonów w zakresie wdrażania i wykonywania prawa federalnego (art. 164 ust. 1 lit. f konstytucji). Podstawy prawnej zobowiązania kantonów do implementacji prawa federalnego dostarcza art. 46 konstytucji, w myśl którego są one zobowiązane do wdrażania prawa federalnego stosownie do konstytucji i ustawodawstwa federalnego. Konstytucja zaznacza jednak, że federacja oraz kantony mogą ustalić określone cele w zakresie implementacji prawa federalnego i w związku z tym otrzymywać stosowne wsparcie finansowe.¹²² Szczęólnego znaczenia nabiera przy tym regulacja zawarta w art. 46 ust. 3 konstytucji, zgodnie z którą federacja pozostawia kantonom możliwie największą swobodę kształtowania stosunków prawnych i uwzględnia odrębność kantonów. Zatwierdzanie aktów normatywnych kantonów, których wprowadzenia wymaga prawo federalne, należy już do Rady Federalnej (art. 186 ust. 2 konstytucji), która jest również uprawniona do stania na straży przestrzegania prawa federalnego (art. 186 ust. 4 konstytucji).

Pomimo znacznej liczby uprawnień federacji kantony nadal mają rozległą władzę ustawodawczą oraz prawo do samorganizacji. Zgodnie z art. 3 konstytucji suwerenność kantonów jest wykonywana do granic wyznaczonych przez konstytucję federalną. Na rzecz kantonów działa także konstrukcja kompetencji pozostałych (*residual competence*), często przekazując część swoich uprawnień gminom.¹²³

W myśl art. 172 ust. 2 konstytucji federacja udziela gwarancji konstytucjom kantonalnym. Każdy kanton, na podstawie art. 51 ust. 1, przyjmuje konstytucję, która musi mieć charakter demokratyczny, wymaga zatwierdzenia przez naród, a także przewidywać możliwość jej rewizji, jeżeli tego zażąda większość uprawnionych do głosowania. Każda konstytucja kantonalna wymaga udzielenia jej gwarancji federalnej. Gwarantowanie konstytucji kantonalnych jest konstytucyjną formułą łączącą w sobie elementy nadzoru, zatwierdzenia i ochrony. Nadzór polega na sprawdzeniu

120 E. Cashin Ritaine, A.-S. Papeil, *Federalism and Legal...*, s. 443-444, 446.

121 Zob. rozdział poświęcony funkcji ustawodawczej.

122 Wprowadzona do konstytucji na drodze referendum z 28 listopada 2004 r., z mocą prawną od 1 stycznia 2008 r. (AS 2007, s. 5765).

123 E. Cashin Ritaine, A.-S. Papeil, *Federalism and Legal...*, s. 444.

przez Zgromadzenie Federalne, czy dana konstytucja nie jest sprzeczna z prawem federalnym, a w szczególności czy spełnia wymagania wskazane w art. 51 ust. 1 konstytucji, czyli demokratyczność, zatwierdzenie przez naród oraz możliwość jej rewizji. Zatwierdzenie oznacza nadanie mocy obowiązującej uchwalonej i spełniającej powyższe warunki konstytucji, co oznacza również poddanie tej procedurze każdej zmiany konstytucji kantonowej. Ochrona, jako trzeci element konstytucyjnego udzielenia gwarancji, oznacza zapewnienie bezpieczeństwa kantonowego porządku konstytucyjnego, do czego konstytucja zobowiązuje federację brzmieniem art. 52 ust. 1. W zakres tej ochrony wchodzi prawo do interwencji, umożliwiające federacji ingerencję, jeżeli porządek w którymś kantonie został zakłócony lub zagrożony, a kanton, którego to dotyczy, nie może go chronić sam lub z pomocą innych kantonów (art. 52 ust. 2 konstytucji). Zgromadzenie Federalne jest ponadto generalnie uprawnione do podejmowania działań w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, a w przypadku gdy szczególne okoliczności tego wymagają, może w tym zakresie wydawać rozporządzenia lub zwykłe uchwały federalne (art. 173 ust. 1 lit a i c konstytucji).¹²⁴

Ustawa o Zgromadzeniu Federalnym przewiduje, że wnioskowi kantonów o udzielenie gwarancji konstytucjom kantonowym nadaje się bieg po ich przedłożeniu w Kancelarii Federalnej (art. 72 ust. 2), a w postępowaniu legislacyjnym w takiej sprawie obowiązkowe jest przeprowadzenie debaty wprowadzającej (art. 74 ust. 3).¹²⁵ Ustawa zalicza ponadto te materie do tego rodzaju kategorii spraw, w których w przypadku różnicy zdań pomiędzy izbami drugie odrzucenie projektu powoduje zakończenie postępowania (art. 95 lit. d).

Zgromadzenie Federalne decyduje także w kwestii zgody na zawarcie przez kantony umów między sobą i z państwami trzecimi (art. 172 ust. 3 konstytucji). Podstawą prawną upoważniającą kantony do zawierania umów z państwami trzecimi jest art. 56 ust. 1 konstytucji, który jednocześnie zastrzega, że umowy te muszą dotyczyć materii należących do konstytucyjnie określonej właściwości kantonów. Umowy te nie mogą ponadto pozostawać w sprzeczności z prawem oraz interesami Federacji, jak również prawem innych kantonów. Przed zawarciem tego rodzaju umowy kantony mają obowiązek powiadomienia federacji (art. 56 ust. 2 konstytucji).

Wspomniane uprawnienie Zgromadzenia Federalnego, polegające na wyrażeniu zgody na taką umowę, aktualizuje się w sytuacji, w której Rada Federalna lub inny kanton wniesie sprzeciw wobec przedmiotowej umowy (art. 172 ust. 3 konstytucji oraz art. 186 ust. 3 konstytucji). Jeżeli Rada Federalna zgłosi sprzeciw wobec takiego traktatu, przedkłada jednocześnie Zgromadzeniu Federalnemu projekt zwy-

124 A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Berne 2006, s. 63-66.

125 Zob. rozdział poświęcony funkcji ustawodawczej.

klę uchwąły federalnej w sprawie wyrażenia zgody na taki traktat (art. 129 a ust. 1 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Natomiast jeżeli sprzeciw wnosi kanton, projekt zwykłej uchwąły federalnej w sprawie wyrażenia zgody przygotowuje właściwa komisja jednej z izb, a następnie przedstawia w tej izbie (art. 129 a ust. 2 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). W przypadku takich projektów obowiązkowe jest przeprowadzanie debaty wprowadzającej (art. 74 ust. 3 ustawy o Zgromadzeniu Federalnym). Jednak jeżeli ani Rada Federalna, ani żaden inny kanton nie wnoszą takiego sprzeciwu, zgoda Zgromadzenia Federalnego nie jest potrzebna.

Poza kwestią zgody na umowy międzynarodowe konstytucja wypowiada się w kwestii prowadzenia polityki zagranicznej przez kantony, zastrzegając, że jest to zależne od szczebla tych relacji. Kantony mogą bowiem utrzymywać stosunki zagraniczne jedynie z władzami niższych szczebli, co wynika generalnie z właściwości federacji do prowadzenia polityki zagranicznej (art. 56 ust. 2 konstytucji).

Federacja na podstawie art. 53 konstytucji chroni także istnienie i terytoria poszczególnych kantonów. W tym zakresie Zgromadzenie Federalne posiada kompetencję do zatwierdzania zmian terytorium dokonywanych między kantonami, co wymaga ponadto uprzedniej zgody zainteresowanej ludności.¹²⁶ Jeżeli natomiast miałyby się zmienić liczba kantonów (fuzja, podział itp.), wymagana jest zgoda zainteresowanej ludności, zainteresowanych kantonów oraz narodu i kantonów (referendum ogólnokrajowe).

Przy ocenie możliwości oddziaływania Rady Narodowej na kantony należy więc przede wszystkim podkreślić, że wykonuje ona zadania w tym zakresie jako jedna z dwóch izb Zgromadzenia Federalnego, a więc parlamentu, który swoje decyzje podejmuje na drodze uzgodnień obu izb (z nielicznymi wyjątkami nie mającymi zastosowania w tym przypadku). Poza stanowieniem prawa federalnego są to kompetencje mające istotne znaczenie z punktu widzenia ustrojowego oraz finansowego. Te pierwsze – ustrojowe – polegają na zagwarantowaniu egzystencji oraz porządku konstytucyjnego kantonów lub mają charakter nadzorczo-zatwierdzający.

Do drugiej grupy należy federalny system finansów publicznych z kluczowym w kontekście niniejszego rozdziału systemem wyrównywania finansowego (nazywanym też systemem wyrównywania fiskalnego),¹²⁷ który zasługuje na odrębne potraktowanie ze względu na fundamentalne znaczenie z punktu widzenia harmo-

126 Nie wymaga natomiast zgody Zgromadzenia Federalnego drobna zmiana granic kantonów, określana jako regulacja granic, która jest dokonywana na podstawie umowy pomiędzy kantonami (art. 53 ust. 4 konstytucji).

127 Ideę wyrównywania fiskalnego w kontekście zasady solidarności terytorialnej w oparciu o literaturę zachodnią przedstawia S. Mueller, S. Keil, *The Territoriality of Fiscal Solidarity: Comparing Swiss Equalisation with European Union Structural Funding*, „Perspectives on Federalism” 2013, vol. 5, nr 1, s. 125-130. Na temat zasadności systemów wyrównywania finansowego w kontekście sytuacji w Szwajcarii zob. także m.in. G. Kirchgässner, *The Reform of Fiscal Equalisation (Nfa) in Switzerland*, „Fundación de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico Manuel Giménez Abad”, http://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/20091026_ot_kirchgassner_g_en_o_0.pdf [dostęp 18.10.2018], s. 4-11.

nijnego funkcjonowania federalizmu szwajcarskiego, rozważanego na płaszczyźnie relacji między federacją i kantonami, a także między samymi kantonami. Podstawami prawnymi działań federacji w tym zakresie są przede wszystkim art. 100, art. 128 oraz art. 135 konstytucji oraz ustawa federalna o wyrównywaniu podatkowym oraz rekompensacie kosztów z 3 października 2003 r.¹²⁸ System wyrównywania finansowego jest niezwykle istotnym zagadnieniem dla praktyki funkcjonowania federalizmu szwajcarskiego, w związku z czym jest przedmiotem permanentnych analiz i obserwacji politycznych, społecznych, prawnych i ekonomicznych. Aktualne regulacje konstytucyjne zostały przyjęte w referendum w 2004 roku i weszły w życie z dniem 1 stycznia 2008 roku,¹²⁹ zastępując poprzedni system wprowadzony jeszcze w 1959 r.¹³⁰

Artykuł 100 konstytucji dotyczy kompetencji w zakresie polityki ekonomicznej, upoważniając federację m.in. do podejmowania środków dla zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, zwłaszcza w zakresie walki z bezrobociem oraz inflacją. Zwraca uwagę dyrektywa zawarta w art. 100 ust. 2 konstytucji, nakazująca federacji uwzględnianie w polityce ekonomicznej poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów kraju oraz współpracę z kantonami i środowiskiem gospodarczym. Federalny ustrój państwa podkreśla zawarte zobowiązanie do uwzględniania sytuacji ekonomicznej przy planowaniu dochodów i wydatków, które dotyczy nie tylko federacji, ale również kantonów i gmin.

Federalny system wyrównywania finansowego opiera się na środkach pozyskiwanych z federalnych podatków bezpośrednich, ustanawianych na zasadach określonych w art. 128 konstytucji, który określa maksymalne stawki podatkowe,¹³¹ zalecając jednak, by przy ich ustalaniu uwzględniać obciążenia podatkami bezpośrednimi nakładanymi przez kantony i gminy. Co istotne z punktu widzenia tego systemu, podatki te są wymierzone według stawek federalnych przez kantony i przez nie pobierane. Z wpływów z tych podatków 17 % przypada kantonom, ale odsetek ten może być zredukowany do 15% właśnie na potrzeby systemu wyrównania finansowego (art. 128 ust. 4 konstytucji).

Konstytucja w art. 135 ust. 1 powierza federacji zadanie uchwalenia prawa definiującego zasady funkcjonowania tego systemu, określając jednocześnie, że zada-

128 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich z 3 października 2003 r., (AS 2005, s. 1481), ujednolicony tekst dostępny w szwajcarskim rządowym systemie teleinformatycznym: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20012239/index.html> [dostęp 17.11.2018].

129 Warto przy okazji reformy przeprowadzonej w 2008 r. wspomnieć o zmianach w zakresie podziału zadań pomiędzy federację i kantony co miało wpływ na ostateczny kształt systemu finansowego federacji. W ramach reformy rozdzielono bowiem siedemnaście zadań należących uprzednio do materii wspólnych. Siedem z obszarów trafiło do federacji, a dziesięć do kantonów. O zmianach w tym zakresie i konieczności współpracy pomiędzy kantonami w celu realizacji nowych zadań zob. G. Kirchgässner, *The Reform of Fiscal...*, s. 12-14; H. Blochliger, C. Vammalle, *Reforming Fiscal...*, s. 126-132.

130 O poprzednio obowiązującym systemie wyrównywania fiskalnego zob. R.L. Frey, G. Wettstein, *Reform of the Swiss Fiscal Equalisation System*, „CESifo DICE Report” 2008, nr 1, s. 22.

131 Najwyżej 11,5 % od dochodów osób fizycznych oraz najwyżej 8,5 % od czystego zysku osób prawnych.

niem tego systemu jest zmniejszanie różnic między kantonami w zakresie ich możliwości finansowych, zagwarantowanie określonego minimalnego poziomu środków finansowych, rekompensowanie wysokich obciążeń finansowych w przypadku poszczególnych kantonów, związanych ze szczególnymi czynnikami geograficzno-topograficznymi oraz społeczno-demograficznymi, a także zwiększanie ich niezależności finansowej¹³² i konkurencyjności podatkowej kantonów (art. 135 ust. 1-2 konstytucji oraz art. 1-2 ustawy o wyrównywaniu podatkowym oraz rekompensacie kosztów). System jest finansowany ze środków bogatszych kantonów oraz z budżetu federacji. Na okres czterech lat Zgromadzenie Federalne uchwałą federalną poddawaną pod referendum określa podstawowy wkład kantonów bogatych w zasoby i federacji w wyrównanie zasobów (art. 5 ust. 1 ustawy o wyrównywaniu podatkowym oraz rekompensacie kosztów). Oblicza się to na podstawie ustawowo określonego algorytmu (art. 3 ust. 2 ustawy o wyrównywaniu podatkowym oraz rekompensacie kosztów).¹³³ Słabsze finansowo kantony otrzymują środki finansowe kosztem kantonów silnych finansowo (horyzontalne wyrównywanie) i federacji (pionowe wyrównywanie). Aktualnie system wyrównywania finansowego zapewnia minimalne finansowanie dla słabszych finansowo kantonów w wysokości co najmniej 85% średniej *per capita* liczonej dla wszystkich kantonów (art. 6 ust. 3 ustawy o wyrównywaniu podatkowym oraz rekompensacie kosztów). Elementem tego systemu jest ponadto Fundusz Spójności, który został wprowadzony jako dodatkowy element w celu zmniejszenia strat finansowych słabych finansowo kantonów po reformie systemu wyrównywania finansowego w 2008 r. Wprowadzenie tego funduszu było antycypacją ewentualnych problemów z uzyskaniem większości w referendum będących skutkiem utraty części środków przez słabsze finansowo kantony.¹³⁴

Poprzez uchwalanie owej ustawy oraz wydawanie realizujących jej postanowienia wspomnianych uchwał federalnych Zgromadzenie Federalne wpływa więc na zasadniczy kształt tego systemu, przy czym należy zważyć, że jest to niezwykle wrażliwa kwestia o wężłowym znaczeniu dla federalizmu szwajcarskiego, a przeprowadzona w 2004 roku reforma tego systemu (weszła w życie od 2008 r.) miała charakter wynegocjowanego kompromisu konstytucyjnego, w którym podobnie jak w procesie legislacyjnym dotyczącym ustawy o wyrównywaniu finansowym aktywnie uczestniczyły wszystkie siły polityczne, kantony, organizacje pozarządowe, środowiska biznesowe itp., co powoduje, że nie można sprowadzać kreacji tego systemu jako „zasługi” Zgromadzenia Federalnego. Zwraca uwagę także zinstytucjonalizowana współpraca pomiędzy samymi kantonami odnośnie do podziału ob-

132 Środki są kierowane do kantonów bez ich określenia ich przeznaczenia (art. 6 ust. 2 ustawy o wyrównywaniu podatkowym oraz rekompensacie kosztów).

133 Kantony, których potencjał zasobów *per capita* jest powyżej średniej szwajcarskiej, są uważane za bogate w zasoby. Kantony, których potencjał zasobów *per capita* jest poniżej średniej szwajcarskiej, są uważane za zasoby ubogie (art. 3 ust. 5 ustawy o wyrównywaniu podatkowym oraz rekompensacie kosztów).

134 R.L. Frey, G. Wettstein, *Reform of the Swiss...*, s. 24-25; H. Blochliger, C. Vammalle, *Reforming Fiscal...*, s. 126-132.

ciążeń. Zgromadzenie Federalne jest przy tym swoistym katalizatorem tych ustaleń, nadając na żądanie kantonów, uchwałą federalną poddawaną referendum, obowiązującą moc prawną międzykantonowej umowie ramowej o współpracy w sprawie podziału obciążeń (art. 14 ust. 1 ustawy o wyrównywaniu podatkowym oraz rekompensacie kosztów). Może także, drogą zwykłej uchwały federalnej, podejmowanej na wniosek co najmniej połowy kantonów, nakładać na poszczególne kantony obowiązek uczestnictwa w takiej umowie na zasadach analogicznych do pozostałych kantonów (art. 15 ustawy o wyrównywaniu podatkowym oraz rekompensacie kosztów).

7. Uwagi podsumowujące

Przeprowadzona analiza uprawnień izb pierwszych parlamentów federalnych, jakimi dysponują one na polu oddziaływania na części składowe w poszczególnych federacjach, uprawnia do sformułowania kilku konkluzji. W poszczególnych państwach występują różne rozwiązania w zakresie sposobu gwarantowania określonej struktury terytorialnej badanych federacji. W Austrii konstytucja zastrzega, iż wszelkie modyfikacje dotyczące istnienia krajów oraz ograniczanie ich udziału w tym zakresie, a także przekształceń ich terytoriów wymagają również potwierdzenia w ustawach konstytucyjnych krajów związkowych. Skutkuje to tym, że nawet w trybie „całkowitej rewizji konstytucji” nie jest dozwolona likwidacja żadnego z dziewięciu krajów związkowych bez ich zgody. W Belgii to wciąż parlament federalny decyduje o ewentualnych zmianach w strukturze wspólnotowej i regionalnej oraz ustroju części składowych. Nie oznacza to jednak swobodnej „zmiany kursu” na kierunek unitarny, co obecnie jest niemożliwe zarówno z punktu widzenia interesów politycznych części składowych, jak i z punktu widzenia ustrojowego, m.in. ze względu na kompetencje Senatu. Ewolucyjny charakter federalizmu belgijskiego ma zdecydowanie kurs odśrodkowy. W Rosji zmiana składu federacji wymaga dokonania zmian konstytucji w specjalnym przewidzianym konstytucyjnie do tego trybie.¹³⁵ W Niemczech konstytucja w art. 29 przewiduje, że terytorium federacji może być poddane nowemu podziałowi, wskazując na kryteria, które powinny być uwzględniane przy takim planowaniu. Działania mające na celu przeprowadzenie nowego podziału terytorialnego federacji określa ustawa federalna, wymagająca potwierdzenia poprzez referendum. Należy przy tym wysłuchać opinii przedstawicieli odnośnych krajów związkowych. Konstytucja o tyle gwarantuje istnienie i terytoria poszczególnych krajów związkowych, że sama ustawa federalna nie jest wystarczającą przesłanką zmiany w strukturze terytorialnej. W Szwajcarii federacja ma obowiązek chronić istnienie i terytoria poszczególnych kantonów. W tym zakresie Zgromadzenie Federalne posiada kompetencję do zatwierdzania zmian terytorium dokonywanych mię-

135 Zob. rozdział o funkcji ustrojodawczej.

dzy kantonami, co wymaga ponadto uprzedniej zgody zainteresowanej ludności. Jeżeli natomiast miałyby się zmienić liczba kantonów (fuzja, podział itp.), wymagana jest zgoda zainteresowanej ludności, zainteresowanych kantonów oraz narodu i kantonów (referendum ogólnokrajowe). W Szwajcarii zwraca ponadto uwagę eksponowane w konstytucji gwarantowanie konstytucji kantonalnych przez Zgromadzenie Federalne i wynikające z tego kompetencje federalne, w tym m.in. tzw. prawo do interwencji, umożliwiające federacji ingerencję, jeżeli porządek w którymś kantonie został zakłócony lub zagrożony, a kanton, którego to dotyczy, nie może go chronić sam lub z pomocą innych kantonów.

Podstawową formą wypowiedzi izb parlamentarnych jest stanowienie prawa, więc naturalną konsekwencją potwierdzoną w toku rozważań jest wywieranie wpływu na podmioty federalne za pośrednictwem uczestnictwa izb pierwszych w stanowieniu ustaw federalnych, które obowiązują na terytoriach części składowych federacji. Zakres możliwego oddziaływania ustawodawczego jest przy tym we wszystkich badanych federacjach wyznaczany poprzez konstytucyjnie ukształtowany podział materii ustawodawczej. Wspólne dla wszystkich federacji jest konstytucyjne zastrzeżenie określonej kategorii spraw do właściwości parlamentów federalnych (tzw. kompetencje zastrzeżone, wyłączne czy ekskluzywne) oraz wyznaczenie kategorii spraw, w których prawo stanowić mogą zarówno parlamenty federalne, jak i legislatury podmiotów federalnych (tzw. kompetencje wspólne, konkurencyjne czy współdzielone).

Dominuje również domniemanie właściwości ustawodawczej, przekazujące podmiotom federalnym samodzielne prawo regulowania pozostałych materii. Występuje ono w Austrii, Niemczech i Szwajcarii, a zapowiada je również belgijska ustawa zasadnicza, przy czym aktualnie ustrojowe domniemanie kompetencji działa na korzyść federacji. Powoduje to, co kluczowe dla określenia roli Izby Reprezentantów, że nie sama konstytucja precyzuje, kto jest właściwy w danej materii, a robią to ustawy najczęściej uchwalane na drodze kwalifikowanej procedury. Zwraca uwagę oryginalna belgijska koncepcja kompetencji ekskluzywnych, której intencją jest takie rozdzielenie kompetencji różnym podmiotom, że nie ma w tym systemie kompetencji „nakładających się”. Każdy podmiot ma swoje władze stanowiące oraz wykonawcze, za pomocą których ma je realizować.

Domniemania właściwości na rzecz podmiotów federalnych nie ma w Rosji, gdzie zakres uprawnień ustawodawczych części składowych wynika z prawa federalnego. Rozwiązanie rosyjskie charakteryzuje się dość szerokimi możliwościami federalnej ingerencji ustawodawczej, w ramach której można wyróżnić: przepisy o charakterze ustrojowym, określające zasady organizacji władz państwowych w poszczególnych kategoriach podmiotów federalnych, przepisy o charakterze materialnym, regulujące sprawy pozostające w zakresie kompetencji Federacji Rosyjskiej lub

też w zakresie wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów federalnych oraz przepisy kompetencyjne, które określają zakres właściwości władz państwowych podmiotów federalnych, w ramach której mogą tworzyć własne akty prawne.

Odnosząc się do austriackiego rozwiązania, należy podkreślić, że ilość wskazanych materii zastrzeżonych federacji jest dość rozbudowana i szczegółowa, rezerwując tym samym władzom federalnym szerokie możliwości wpływania na funkcjonowanie państwa. Dodatkowo możliwości poszerzania właściwości ustawodawczej federacji, uzasadnianą potrzebą wydania jednolitych przepisów, powodują, że realny zakres pozostawiony krajom związkowym jest relatywnie ograniczony. Z drugiej strony można przywołać model szwajcarski lokujący w kompetencjach kantonów znaczny zakres materii ustawodawczej. Pomiędzy tymi modelami można ułożyć rozwiązanie niemieckie, przy którym należy wyeksponować wyjątkowe rozwiązanie gwarantujące udział krajów związkowych w ustawodawstwie, któremu nadano formę tzw. przepisu niezmiennalnego.

Szczególnym mechanizmem konstruowanym na drodze ustawodawczej są obecne we wszystkich federacjach mechanizmy wyrównywania finansowego. O ile rola izb pierwszych ogranicza się niemal wyłącznie do kluczowego uczestnictwa w uchwalaniu przepisów regulujących konstrukcję federalizmu fiskalnego w poszczególnych federacjach, to należy mieć na uwadze, że przyjmowane konstrukcje normatywne w tym zakresie, określające np. algorytmy wyliczania wysokości transferów finansowych, są kwestią na tyle wrażliwą i istotną z punktu widzenia eliminacji konfliktów pomiędzy federacją a częściami składowymi, jak i pomiędzy samymi podmiotami federalnymi, że podlegają zwykle długotrwałym i wielostronnym negocjacjom nakierowanym na osiągnięcie konsensusu politycznego. Uchwalane następnie przepisy są realizacją tych swoistych paktów fiskalnych. Wyjątkiem jest Federacja Rosyjska, gdzie regulacje normatywne dają na tyle dużo autonomii rządowi federalnemu, że może on stosunkowo swobodnie wykorzystywać system transferów finansowych jako instrument oddziaływania tak społeczno-gospodarczego, jak i politycznego, podporządkowując sobie podmioty federalne.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawione w ramach niniejszej pracy rozważania dotyczące konstytucyjnych funkcji izb pierwszych parlamentów federalnych dowodzą złożoności samej problematyki oraz różnorodności rozwiązań ustrojowych zastosowanych w poszczególnych federacjach. W związku z tym, że we wszystkich rozdziałach monografii znalazły się uwagi podsumowujące, w ramach których dokonywano porządkowania ustaleń oraz odpowiedzi na stawiane w poszczególnych częściach pracy cele badawcze, daje to swoisty komfort sięgania po te ustalenia celem sformułowania wniosków końcowych.

Na polu sposobów artykulacji zasady federalizmu w badanych konstytucjach ustalono, że w konstytucjach Niemiec, Rosji i Szwajcarii zasada federalizmu znajduje swoje odzwierciedlenie już na płaszczyźnie nazwy państwa. W preambułach konstytucji Rosji i Szwajcarii podkreślono znaczenie jedności narodu i państwa oraz wartości charakteryzujących pluralistyczne społeczeństwa. W preambule do Ustawy Zasadniczej RFN zostało to zastąpione wyliczeniem krajów związkowych. W Republice Austrii nazwa państwa nie nawiązuje do federalizmu, jednak wynika on z tytułu konstytucji austriackiej który brzmi: „Federalna Ustawa Konstytucyjna.” W przypadku Królestwa Belgii zasada federalizmu nie znajduje swojego oparcia ani w nazwie państwa, ani w tytule konstytucji, ani w preambule, gdyż ta konstytucja, podobnie jak austriacka, jej nie posiada. Każda z konstytucji wyraża zasadę federalizmu *expressis verbis* w jednym z pierwszych przepisów rozdziałów, które są poświęcone zasadom ustrojowym. Zasady federalizmu w europejskich federacjach mają dość rozległy wpływ na regulacje konstytucyjne. Odnoszą się bowiem do takich materii konstytucyjnych, jak zasada wertykalnego podziału władzy wraz z mechanizmami umożliwiającymi wzajemne oddziaływanie federacji oraz podmiotów federacji, określenie statusu ustrojowego podmiotów federacji, mechanizmy umożliwiające rozwiązywanie konfliktów powstających na tle federalizmu, ze szczególną rolą sądownictwa

konstytucyjnego oraz rozwiązywania z zakresu finansów publicznych, a w szczególności mechanizmy tzw. wyrównania finansowego. Zważywszy na szeroki horyzont obszarów ustrojowych, które implikuje federalna struktura państwa, jest ona jednym z fundamentów architektury ustrojowej analizowanych federacji.

Federalizm na gruncie prawa wyborczego do izb pierwszych parlamentów dostrzegalny jest przede wszystkim na płaszczyźnie alokacji mandatów. Granice podmiotów federalnych służą jako baza do określania granic okręgów wyborczych, a ich populacja do wyznaczenia ilości mandatów przypadających na terytorium danego podmiotu federacji. Symptomatyczne jest przy tym zagwarantowanie każdemu podmiotowi federacji reprezentacji - przynajmniej jednomandatowej - nawet jeżeli nie wynikałoby to z opartej na czynniku demograficznym normy przedstawicielstwa. Zarazem praktyka ustrojowa wykazuje, iż wybory do izb pierwszych europejskich państwa federalnych są płaszczyzną konkurencji ogólnokrajowych partii politycznych, przy czym regulacje normatywne umożliwiają poprzez różne rozwiązania również realne szanse startu mniejszych ugrupowaniom opierającym się programowo na sprawach regionalnych.

We wszystkich federacjach członkowie izb pierwszych wykonują mandat wolny. Choć genezę tego rozwiązania nie jest oczywiście federalizm, ma to znaczenie z punktu widzenia oceny więzi deputowanych z elektoratem podmiotów federalnych. Szczególnym rozwiązaniem kształtującym status ustrojowy deputowanych belgijskiej Izby Reprezentantów jest przynależność deputowanych do grup językowych, co nie podważa jednak, co do zasady, charakteru wolnego mandatu, choć kształtuje dodatkową, szczególną więź deputowanych z częścią wyborców. Wszystkie uwzględniane porządki konstytucyjne przewidują podobne postanowienia mające gwarantować swobodne wykonywanie mandatu i zapewniać niezależność deputowanym. Należy do nich zasada *incompatibilitas*, którą - choć różni się w kwestiach dotyczących np. jej zakresu formalnego i materialnego (dość restrykcyjna w Rosji, a bardziej łagodna w RFN) - można uznać za standardowe rozwiązanie. Deputowani wszystkich wziętych pod uwagę izb pierwszych otrzymują stosowne uposażenia i inne apanaże, mające zapewnić im bezpieczeństwo ekonomiczne. We wszystkich analizowanych federacjach deputowanym przysługuje immunitet parlamentarny, zarówno materialny jak i formalny, który różni się jedynie sposobem ujęcia (pojęcie nietykalności w Rosji) lub zakresem (np. ograniczony zakres przedmiotowy w Szwajcarii).

W zakresie organizacji i trybu pracy badanych izb pierwszych należy odnotować znaczne rozbieżności w zakresie stopnia wpływu federalnej struktury państwa na tę materię. Najmniej liczne przejawy federalizmu w tym zakresie występują w Austrii. Również w Belgii występuje stosunkowo niewiele, lecz bardziej znaczących symptomatów w tym zakresie, w tym przede wszystkim mechanizm grup ję-

zykowych. Zdecydowanie więcej oznak wpływu ustroju terytorialnego w tym zakresie można wskazać w RFN. Najważniejszą jest możliwość oddziaływania na prace Bundestagu krajów związkowych za pośrednictwem członków Bundesratu, którym Ustawa Zasadnicza zapewnia prawo wstępu na wszystkie posiedzenia Bundestagu i jego komisji oraz prawo zabrania głosu w każdym momencie. Również w Rosji dostrzegalne są regulacje odzwierciedlające złożoną strukturę terytorialną państwa w badanym zakresie. Zaliczyć do nich można prawo uczestnictwa w posiedzeniach Rady Dumy Państwowej m.in. przedstawicieli podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej, specjalnie dedykowaną komisję Dumy Państwowej do spraw federalnej struktury państwa i samorządu lokalnego oraz szczególnie tryb postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez komisję, które może mieć zastosowanie w stosunku do zdarzeń mających miejsce w częściach składowych federacji. Ponadto w posiedzeniach Dumy mogą brać udział m.in. przewodniczący oraz członkowie Rady Federacji, dla których są przeznaczone specjalne miejsca na sali posiedzeń, a projekty uchwał Dumy Państwowej mogą być przedkładane również przez Radę Federacji oraz członków Rady Federacji. Najznaczniejszy wpływ zasady federalizmu na organizację i tryb pracy izby występuje w Szwajcarii, gdzie zwraca uwagę symultaniczność prac obu izb oraz możliwości wzajemnego wpływania izb na swoje prace. Zwraca uwagę ponadto regulacja, zgodnie z którą przy wyborze organów kierowniczych Rady Narodowej, a także przewodniczących komisji, należy uwzględnić wielkość frakcji parlamentarnych, ale także strukturę językową składu izby, co oznacza, że przy wyborze zasadnicze znaczenie ma kanton, z którego pochodzi kandydat. Ważnym przejawem zasady federalizmu w zakresie organizacji i funkcjonowania Zgromadzenia Federalnego jest również Konferencja Koordynacyjna oraz warta odnotowania forma wspólnych obrad obu izb określana jako Zjednoczone Zgromadzenie Federalne. Powyższe uwagi pozwalają na konkluzję, iż zasada federalizmu znajduje swoje odzwierciedlenie w badanym zakresie, jednak intensywność wpływu struktury terytorialnej na poszczególne izby federalne różni się dość znacznie.

Wszystkie izby pierwsze odgrywają węzłową rolę w procesie dokonywania zmian konstytucji, które zaliczane są do konstytucji sztywnych. Procedury zmiany konstytucji są najczęściej kwalifikowanymi formami podstawowej procedury ustawodawczej, choć w niektórych przypadkach zawierają elementy w zasadniczy sposób wpływające na możliwość jej zrealizowania, jak ma to miejsce np. w przypadku belgijskiej procedury przewidującej wykroczenie poza ramy jednej kadencji parlamentu. O ile powoduje to, że izby pierwsze są kluczowym elementem tych procedur, to jednak w żadnym przypadku, niezależnie od zbudowanej w tych izbach większości, nie są w stanie samodzielnie zdecydować o tego rodzaju zmianach porządku konstytucyjnego, które dotyczyłyby zasady federalizmu. Co jednak ważniejsze z punktu widzenia zasady federalizmu, to konkluzja, że wszystkie ustawy zasadnicze przewidują różnego rodzaju mechanizmy hamujące izbę pierwszą, wśród

których pierwszoplanową rolę odgrywają rozwiązania pozwalające zabezpieczyć interesy podmiotów federalnych. Może to przybierać formę uprawnień izb drugich, a także referendum, co ma miejsce w Austrii i Szwajcarii, choć tylko w Szwajcarii odwołano się do konieczności zatwierdzenia zmiany również w większości kantonów. Szczególnym przypadkiem jest rosyjski obowiązek zaakceptowania uchwalonych poprawek konstytucyjnych przez organy władzy ustawodawczej co najmniej dwóch trzecich podmiotów Federacji Rosyjskiej. Dostrzec należy również możliwość aktywowania izby pierwszej w zakresie funkcji ustrojodawczej bodźcami implikowanymi federalną naturą państwa. Poza możliwościami inicjowania zmian konstytucji przez izby drugie lub przez określoną grupę członków tych izb, należy wspomnieć o takich formach inicjatywy, jak wniosek w sprawie zmiany konstytucji przedstawiony przez 1/6 uprawnionych do głosowania w każdym z co najmniej trzech krajów związkowych (Austria) oraz przysługujące ustawodawczym (przedstawicielskim) organom podmiotów Federacji Rosyjskiej prawo wnoszenia wniosków o wprowadzenie poprawek i zmianę przepisów konstytucji. Poszczególne porządki konstytucyjne zawierają ponadto inne, charakterystyczne dla tych federacji mechanizmy, które pozwalają postrzegać rolę izb pierwszych w zakresie funkcji ustrojodawczej w kontekście zasady federalizmu. Przykładem może być specyfika rozwiązania belgijskiego, gdzie w procedurze nie biorą udziału bezpośrednio części składowe federacji, ale ich interesy wydają się zabezpieczone uprawnieniami kształtowanego przez nie Senatu oraz dualistycznego rządu, w którym w równej liczbie reprezentowane są obie grupy językowe, co nadaje tej procedurze federalnego sznytu. Zatem we wszystkich rozważanych federacjach rozwiązania normatywne dotyczące udziału w tej procedurze izby pierwszej pozwalają na obronę statusu ustrojowego części składowych federacji jak i samej istoty federalizmu.

Podsumowując wpływ zasady federalizmu na funkcję ustawodawczą badanych federacji, można dostrzec względne podobieństwo analizowanych procedur, w ramach których można wskazać przykłady różnego rodzaju mechanizmów zapewniających partycypację podmiotów federalnych, przy czym perspektywa komparatystyczna nakazuje zidentyfikować wyraźne partykularyzmy, powodujące różną ocenę z punktu widzenia zasady federalizmu. Wynika to z różnego rodzaju instrumentarium, z jakiego mogą korzystać reprezentujące interesy podmiotów federalnych w poszczególnych federacjach izby drugie oraz różnego rodzaju roli, jaką w procedurze ustawodawczej mogą odgrywać same podmioty federalne. Ze względu na newralgiczne znaczenie funkcji ustawodawczej w zakresie imperium federalnego staje się to jednym z najważniejszych parametrów charakteryzujących ustroje federalne poszczególnych analizowanych państw.

Zdecydowanie najsłabszy wpływ podmiotów federalnych na wykonywanie funkcji ustawodawczej przez izbę pierwszą ma miejsce w austriackim porządku konstytucyjnym. Natomiast na drugim biegunie można ułożyć rozwiązania szwajcar-

skie, gdzie zasada dwuizbowości równorzędnej stawia kantony w roli równorzędnego partnera dla izby pierwszej. Pomiędzy Austrią i Szwajcarią można ulokować pozostałe federacje. *Signum specificum* procedur belgijskich jest wynikające z charakterystyki federalnej państwa wymaganie osiągnięcia określonej większości w obu grupach językowych oraz tzw. procedura alarmowa, mająca zastosowanie w sytuacjach, gdy uchwalana legislacja miałaby stanowić zagrożenie dla stosunków między wspólnotami. W przypadku Niemiec środek ciężkości decyzyjnej w procesie legislacyjnym usytuowany jest w Bundestagu, a najistotniejszym przejawem zasady federalizmu są kompetencje Bundesratu, ale też i samych członków Bundesratu, poprzez które kraje związkowe uczestniczą w stanowieniu prawa federalnego. Charakterystyczne dla niemieckiej procedury legislacyjnej jest przysyłanie przyjętych przez rząd federalny projektów ustaw najpierw do Bundesratu, który jest uprawniony do zajęcia stanowiska wobec tych projektów, co ma zapobiegać późniejszemu uruchamianiu przysługujących tej izbie mechanizmów hamujących proces ustawodawczy. W przypadku Rosji zasadnicza część prac legislacyjnych ma miejsce w Dumie Państwowej, jednak procedura ustawodawcza pozwala na wskazanie szeregu czynników wpływających na jej kształt inspirowanych federalną strukturą państwa. Przykładem może być prawo inicjatywy ustawodawczej, które przysługuje m.in. Radzie Federacji i członkom Rady Federacji, ale także ustawodawczym organom podmiotów federacji, co jest istotne w kontekście przepisów regulaminowych zapewniających określone kompetencje na poszczególnych etapach postępowania. Zwracają uwagę także uprawnienia Rady Federacji, wśród których zwraca uwagę równa Dumie Państwowej pozycja w procedurze odrzucania weta prezydenckiego. Niezależnie od intensywności bezpośredniego lub pośredniego zaangażowania podmiotów federalnych w proces ustawodawczy w poszczególnych federacjach, we wszystkich badanych federacjach funkcja ustawodawcza izb pierwszych obciążona jest różnego rodzaju uwarunkowaniami będącymi rezultatem federalnej struktury państwa. Procedury legislacyjne są dość skomplikowane, co jest ceną uwzględnienia w tym procesie również interesów części składowych badanych federacji. Jest to jednak konieczność mająca zapobiegać powstawaniu kwestionowanego następnie prawa federalnego, co ma szczególne znaczenie w kontekście faktu, że w znacznej części jest ono egzekwowane przez podmioty poszczególnych federacji.

We wszystkich federacjach izby pierwsze dysponują szeregiem instrumentów zapewniających im wykonywanie funkcji kontrolnej, co podobnie jak różnice w tym zakresie w dużej mierze jest pochodną przyjętych tam systemów rządów. Dostrzegalne są jednak znaczne różnice w zakresie wpływu zasady federalizmu na te mechanizmy. W Austrii wpływ zasady federalizmu jest niemal niezauważalny, gdyż krajom związkowym umożliwiono aktywny udział w sprawowaniu kontroli nad rządem federalnym za pośrednictwem Rady Federalnej. Również w Belgii funkcja kontrolna Izby Reprezentantów nie pozostaje pod wpływem federalnej struktury państwa.

W Niemczech uwagę zwraca możliwość brania udziału przez członków Bundesratu w posiedzeniach plenarnych Bundestagu oraz jego komisji. Dotyczy to również realizacji przez izbę pierwszą uprawnień kontrolnych. Dość ograniczony jest wpływ federalnej struktury państwa na kształt instrumentów kontrolnych Dudy Państwowej. Kontrola parlamentarna jest w Rosji realizowana przez obie izby, a Rada Federacji jest również podmiotem wyposażonym w instrumenty kontroli wobec rządu, z których może korzystać niezależnie. Zasada federalizmu wpływa więc na przyjętą koncepcję kontroli parlamentarnej, współdzielonej przez obie izby. Symptomatyczne jest m.in. wspólne powoływanie komisji śledczej oraz wspólne kształtowanie składu Izby Obrachunkowej, której zadaniem jest sprawowanie kontroli nad wykonaniem budżetu federalnego. Jeszcze intensywniejszy przejaw takiego systemu kontroli został zastosowany w Szwajcarii, gdzie kluczem do oceny wpływu zasady federalizmu na funkcję kontrolną jest powierzenie tego zadania całemu Zgromadzeniu Federalnemu, a nie tylko izbie pierwszej. W rezultacie obie izby są wyposażone zarówno w instrumenty pozwalające niezależnie od siebie realizować konstytucyjne zadanie „zwierzchniego nadzoru,” ale także w znaczącym stopniu występują środki kontroli wymagające współpracy obu izb w ramach Zgromadzenia Federalnego. Przeprowadzone badania w tym zakresie skłaniają do sformułowania twierdzenia, iż zasada federalizmu ma dość ograniczone znaczenie na instrumenty powierzone w ramach funkcji kontrolnej izbom pierwszym, co jest najczęściej skutkiem przyjętej koncepcji powierzenia izbom drugim autonomicznych kompetencji kontrolnych lub realizowania tej funkcji wspólnie przez obie izby, przez co zabezpiecza się interesy podmiotów federalnych.

Zakres uprawnień kreacyjnych izb pierwszych uwzględnionych federacji, korespondując z systemami rządów, różni się dość znacznie. Heterogeniczność uwiadacza się również w perspektywie formatowania tych procedur w oparciu o zasadę federalizmu. Na jednym biegunie znajdują się szerokie uprawnienia w Szwajcarii, na drugim zaś nieliczne kompetencje w Rosji. Zróżnicowanie sposobów, na jakie zasada federalizmu wpływa na realizowanie tych uprawnień, nie pozwala na sformułowanie jednego rozwiązania charakterystycznego dla uwzględnionych federacji. Można jednak wyliczyć występujące w różnej intensywności i w różnych federacjach generalne modele takich mechanizmów. Są to: forma współdziałania izb w podejmowaniu decyzji (przede wszystkim Szwajcaria), nakaz zachowania parytetu terytorialnego w podejmowaniu decyzji (Belgia, Szwajcaria) oraz korespondujące, ale odrębnie realizowane kompetencje powierzone obu izbom. Wszystkie te formy zapewniają uwzględnienie specyfiki federalnego ustroju terytorialnego państwa, choć ich dobór w konkretnym przypadku zależy od systemu rządów w danej federacji i określa tym samym pozycję ustrojową danej izby pierwszej.

W zakresie uprawnień izb pierwszych parlamentów federalnych względem podmiotów federalnych obecne są trzy kategorie rozwiązań konstytucyjnych, któ-

re mogą być rozważane w ujęciu modelowym. Po pierwsze, identyfikowalne są różne rozwiązania w zakresie zmian w strukturze terytorialnej analizowanych federacji, wymagające zazwyczaj zmiany konstytucji w szczególnej procedurze, w której kluczowa decyzja izb pierwszych wymaga akceptacji przez podmioty federalne, w sposób bezpośredni (np. ustawa krajowa w Austrii), w sposób pośredni (np. Senat w Belgii) lub przy udziale referendum (np. Szwajcaria). Po drugie, dość oczywiste jest wywieranie wpływu na podmioty federalne za pośrednictwem uczestnictwa izb pierwszych w stanowieniu ustaw federalnych, które obowiązują na terytoriach części składowych federacji. Zakres możliwego oddziaływania ustawodawczego jest przy tym we wszystkich badanych federacjach wyznaczany poprzez konstytucyjnie ukształtowany podział imperium federalnego w zakresie prawodawstwa. Wspólne dla wszystkich federacji jest konstytucyjne zastrzeżenie określonej kategorii spraw do właściwości parlamentów federalnych (tzw. kompetencje zastrzeżone, wyłączne lub ekskluzywne) oraz wyznaczenie kategorii spraw, w których prawo stanowić mogą zarówno parlamenty federalne, jak i legislatury podmiotów federalnych (tzw. kompetencje wspólne, konkurencyjne lub współdzielone). Dominuje również domniemanie właściwości ustawodawczej, przekazujące podmiotom federalnym samodzielne prawo regulowania wszystkich tych materii, w których nie są właściwe władze federalne. Występuje ono w Austrii, Niemczech i Szwajcarii, a zapowiada je również belgijska ustawa zasadnicza. Domniemania właściwości na rzecz podmiotów federalnych nie ma w Rosji, gdzie zakres uprawnień ustawodawczych części składowych wynika generalnie z prawa federalnego. Po trzecie, szczególnym mechanizmem są obecne we wszystkich federacjach instrumenty wyrównywania finansowego. O ile rola izb pierwszych ogranicza się niemal wyłącznie do kluczowego uczestnictwa w uchwalaniu przepisów regulujących konstrukcję federalizmu fiskalnego w poszczególnych federacjach, to należy mieć na uwadze, że przyjmowane konstrukcje normatywne w tym zakresie podlegają zwykle długotrwałym i wielostronnym negocjacjom. Wyjątkiem jest Federacja Rosyjska, gdzie regulacje normatywne dają na tyle dużo autonomii rządowi federalnemu, że może on dość instrumentalnie wykorzystywać ten system dla federalnych celów społecznych, gospodarczych, ale i politycznych, podporządkowując sobie podmioty federalne.

Powyższe uwagi końcowe pozwalają zrekapitulować, iż zasada federalizmu generalnie implikuje kształt konstytucyjnych funkcji izb pierwszych parlamentów federalnych. Można jednak zauważyć znaczne zróżnicowanie tego wpływu na dwóch płaszczyznach. Perspektywa prawnoporównawcza pozwala stwierdzić, że po pierwsze, różny jest wpływ tej zasady na poszczególne funkcje, znacznie bardziej intensywnie przejawiając się w sferze funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej, w sposób zauważalny w ramach funkcji kreacyjnej, a w sposób znacznie bardziej ograniczony w zakresie funkcji kontrolnej izb pierwszych. Po drugie, w poszczególnych federacjach dostrzegalny jest znaczny poziom zróżnicowania przyjętych mechanizmów, za

pośrednictwem których federalna struktura państw wpływa na konstrukcję uprawnień izb pierwszych w ramach poszczególnych funkcji. Dostrzegając podobieństwa, ale również nieraz znaczne różnice w zakresie poszczególnych rozwiązań, należy skonkludować, iż potwierdzona w rozprawie teza dowodzi również, że poszukiwanie wspólnego formalnoprawnego oraz funkcjonalnego modelu państwa federalnego wymaga badań komparatystycznych o charakterze kompleksowym, wykraczających poza tradycyjnie rozważany kanon strukturalnych cech charakteryzujących państwa federalne, takich jak szczególna natura izb drugich czy szczególna rola sądownictwa konstytucyjnego. Niniejsza rozprawa dowodzi, że zasada federalizmu realnie stanowi fundament architektury ustrojowej badanych państw federalnych, wpływając na szeroki horyzont konstytucyjnych obszarów ustrojowych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Adam J. and Möllers C., Unification of Laws in the Federal System of Germany, Federalism and Legal Unification, *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, D. Halberstam and M. Reimann (red.), Dordrecht 2014
- Albouy D., Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization, „*Journal of Public Economics*” 2012, vol. 96(9-10)
- Aleksandrowicz M., Peace – yes, war – rather not (in Switzerland). Historical conditionings and the present time, [w:] *War and Peace Philosophical, Political and Legal Aspects*, vol. II, Legal conditionings, A. Breczko, F. Lempa (red.), Białystok 2013
- Aleksandrowicz M., System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność, Białystok 2009
- Altermatt U., Bundesrat, [w:] *Historical Dictionary of Switzerland*
- Althusius J., *Politica Methodice Digesta, atque exemplis sacris et profanis illustrata*, 1603, angielski przekład dostępny na stronie: <http://www.constitution.org/alth/alth.htm>
- Amiantow A.A., Aktualnyje problemy stanowlenija i razwitiya parlamentarizma w Sodruzhestwie Niezawisimych Gosudarstw (sravnitielnyj analiz na primierie Rossijskoj Fiedieracii i Ukrainy), Moskwa 2008
- André A. , Depauw S. , Deschouwer K. , Changing Investiture Rules in Belgium, [w:] *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules*, B.E. Rasch, Sh. Martin, J.A. Cheibub, (red.), Oxford 2015
- Antoszewski A., Mandat przedstawicielski, [w:] *Leksykon politologii*, A. Antoszewski, R. Herbut, (red.) Warszawa 2004
- Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002
- Arefaine M., *Federalism and Accommodation of Diversities: With Special Reference to Divided Societies*, Fribourg 2005
- Aubert J.F., *Parlament a Zgromadzenie Federalne*, [w:] *Parlament Szwajcarii*, przeł. B. Banaszak, Warszawa 2000
- Auer A., Malinverni G., Hottelier M., *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Berne 2006
- Balicki R., Immunitet parlamentarny w Niemczech, [w:] *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Rzeszów 2017

- Balicki R., Piech K., Zasady podziału władzy w Niemczech, [w:] Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016
- Banaszak B., Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Warszawa 2007
- Banaszak B., System konstytucyjny Niemiec, Warszawa 2005
- Banaszak B., Uwagi o zmianie konstytucji, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2
- Basta Fleiner L.R., Gaudreault-DesBiens J.-F., Federalism and autonomy, [w:] Routledge Handbook of Constitutional Law, M. Tushnet, T. Fleiner, C. Saunders (red.), Abingdon 2013
- Basta L.R., Minority and Legitimacy of a Federal State: An outsider Perception of the Swiss Model, [w:] Federalism and Multiethnic States, L.R. Basta, T. Fleiner (red.), Fribourg 1996
- Bayenet B., De Bruycker P., Belgium: Unique Evolving Federalism, [w:] Fiscal fragmentation in decentralized countries, R.M. Bird, R.D. Ebel, (red.), Cheltenham – Northampton 2007
- Behendt Ch., The process of constitutional amendment in Belgium, [w:] Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA, X. Contiades (red.), New York 2013
- Belgique: le Premier ministre Charles Michel a annoncé sa démission, <https://www.sudouest.fr/2018/12/18/belgique-le-premier-ministre-charles-michel-a-annonce-sa-demission-5667133-6109.php>
- Belgique la sans gouvernement: le Cambodge a fait mieux, publ. 30.03.2011, <https://www.lecho.be/actualite/archive/La-Belgique-sans-gouvernement-le-Cambodge-a-fait-mieux/9039159>
- Berka W., Lehrbuch Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium, Wien-New York 2008
- Better Regulation in Europe: Belgium 2010, Materiały informacyjne OECD, Paris 2010
- Bichta T., Kowalska M., Sokół W., System polityczny Rosji, [w:] Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Lublin 2005
- Bień-Kacała A., Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.), „Studia Iuridica Toruniensia” 2010, t. VI
- Bisciari P., Van Meensel L., Reform of the Special Finance Act for the Communities and Regions, „NBB Economic Review” 2012, nr 6
- Biskupski K., Ustrój polityczny Belgii. Studium o różnicach między ustrojem konstytucyjnym a rzeczywistością, Toruń 1964
- Biszyga A., Wojtczak D., Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły, Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018
- Blochliker, H., Vammalle C., Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing 2012
- Bodin J., Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej, przekł. R. Bierzanek, Z. Izdebski, J. Wróblewski, Warszawa 1958

- Bokajło W., *Teorie i rozwój federalizmu – teorie i zasady*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, W. Bokajło (red.), Wrocław 1998
- Bosiacki A., Izdebski H., *Konstytucjonalizm rosyjski*, Kraków 2013
- Bothe M., *Final Report*, [w:] *Federalism and Decentralization*, T. Fleiner – Gerster, S. Hutter (red.), Fribourg 1987
- Bożek M., *Geneza konstruktywnego wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5
- Bożek M., *Monarchiczne korzenie systemu parlamentarnego w Niemczech*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), Warszawa 2012
- Bożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017
- Bożek M., *Władza ustrojodawcza w konstytucjonalizmie niemieckim*, Warszawa 2013
- Bożyk S., *Kierunki nowelizacji Ustawy Zasadniczej RFN: (zarys problematyki)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, S. Bożyk (red.), Białystok 2013
- Bożyk S., *Model ustrojowy V Republiki Francuskiej a system rządów w Federacji Rosyjskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 22
- Bożyk S., *Niemcy*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. nauk. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012
- Bożyk S., *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, S. Bożyk red., Białystok 2014
- Bożyk S., *Prawoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006
- Bożyk S., *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013
- Bożyk S., *Ustawa Zasadnicza RFN i jej nowelizacje po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r.*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne : księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi. T. 1. Studia konstytucyjne*, M. Grzybowski, P. Tuleja, Kraków 2014
- Brüschweiler W., *Bundesgericht*, [w:] *Historical Dictionary of Switzerland*
- Buchanan J.M., Wagner R.E., *An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization*, [w:] *The Analysis of Public Output*, J. Margolis (red.), New York 1970
- Budzanowska A., *Monarcha w systemie konstytucyjnym Belgii*, [w:] *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, M. Grzybowski (red.), Kraków 2003
- Budzanowska A., *Parlament Federalny Belgii*, [w:] *Parlamenty państw europejskich*, J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), Kraków 2005
- Burgess M., *Comparative Federalism. Theory and practice*, Abingdon 2006
- Busjager P., *Austria's Cooperative Federalism*, [w:] *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, G. Bischof, F. Karlhofer (red.), „Contemporary Austrian Studies” 2015, vol. 24

- Bußjäger P., *Cooperation and Coordination in Austrian Federalism*, [w:] *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems*, R. Chattopadhyay, K. Nerenberg (red.), Montreal 2010
- Bußjäger P., *Grenzänderung und Bundesstaat*, „*Zeitschrift für öffentliches Recht*” 2009, nr 64
- Bußjäger P., *Very Small Worlds: The Austrian Länder as Constituent Units of the Austrian Federation*, „*Dans L'Europe en Formation*” 2013/3, nr 369
- Busygina I., Heinemann-Grüder A., *Russian Federation*, [w:] *Diversity and unity in federal countries*, L. Moreno, C. Colino, J. Kincaid (red.), Montreal, Kingston, London, Itaka 2010
- Calhoun J.C., *A disquisition on government, and A discourse on the Constitution and government of the United States*, R. K Crallé (red.), New York 1854, dostępne <https://archive.org/details/cu31924030454635/page/n8> [dostęp 25.06.2018]
- Caluwaerts D., Reuchamps M., *Combining federalism with consociationalism: Is Belgian consociational federalism digging its own grave?*, „*Ethnopolitics*” 2015, nr 14 (3)
- Cashin Ritaine E., Papeil A.-S., *Federalism and Legal Unification in Switzerland*, [w:] *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, D. Halberstam, M. Reimann (red.), Dordrecht 2014
- Cerexhe G., *Les competences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelles 1989
- Chambre la des représentants. *La Constitution Belge*. Publikacja Izby Reprezentantów, nr 04.00, Bruksela 2014
- Chambre la des représentants. *Les commissions*. Publikacja Izby Reprezentantów, nr 12.02, Bruksela 2014
- Church C., *The Politics and Government of Switzerland*, Basingstoke 2004
- Church C., Dardanelli P., *The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU*, „*Regional and Federal Studies*” 2005, vol. 15, nr 2
- Crespo Allen M., *Parliamentary Immunity in the Members States of the European Union and in the European Parliament*, Luxemburg 1999
- Czajkowski M., *Federacja Rosyjska*, [w:] *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, W. Baluk, A. Czajowski (red.), Wrocław 2007
- Czajowski A., *Polityczno-prawne zagadnienia federalizmu rosyjskiego*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, W. Bokajło (red.), Wrocław 1998
- Czarny P., *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja jego polityczno-ustrojowego znaczenia w Niemczech i w Europie (1951-2009)*, „*Przegląd Sejmowy*” 2009, nr 6
- Czarny P., *Immunitet parlamentarny w Austrii*, [w:] *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Rzeszów 2017
- Czarny P., *Zasady podziału władzy w Austrii*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 1, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016
- Czarny P., Naleziński B., *Konstytucja Austrii*, Warszawa 2004
- Czeszejko- Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997

- Czeszejko-Sochacki Z., Procedura legislacyjna w Konfederacji Szwajcarskiej, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4
- Czeszejko-Sochacki Z., Rada Kantonów Konfederacji Szwajcarskiej, [w:] Izby drugie parlamentu, E. Zwierzchowski (red.), Białystok 1996
- Czeszejko-Sochacki Z., Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej, „Studia Prawnicze” 1989, z. 3
- Czeszejko-Sochacki Z., Sądowa kontrola konstytucyjności w prawie szwajcarskim, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4
- Czeszejko-Sochacki Z., System konstytucyjny Szwajcarii, Warszawa 2002
- Damme M. van, The Council of State: Institution on the junction of the three traditional powers of the state, [w:] The Principle of Equality: A South African and a Belgian Perspective, J. Sarkin, J. van de Lanotte, J. Sarkin-Hughes, J. Serkin, Y. Haeck red., Antwerpen 2001
- Davis S.R., The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning, Berkeley 1978
- Delgrange X., Dumont H., Le rythme des révisions constitutionnelles et l’hypothèse de l’accélération du temps juridique, „Administration publique trimestrielle” 1999
- Delpérée F. [et al.], Les Lois Speciales Et Ordinaire Du 13 Juillet 2001 La Réforme De La Saint-Polycarpe, F. Delpérée (red.), Bruxelles 2002
- Delpérée F., The Process for Amending the Belgian Constitution, „Canadian Parliamentary Review” 1991, vol. 14, nr 3
- Démission de Charles Michel: le Roi pourrait tenir sa décision en suspens, <https://www.lesoir.be/196351/article/2018-12-18/demission-de-charles-michel-le-roi-pourrait-tenir-sa-decision-en-suspens>
- Derrick, M., The Merging of Russia’s Regions as Applied Nationality Policy: A Suggested Rationale, „Caucasian Review of International Affairs” 2009, vol. 3(3)
- Deschouwer K., Reuchamps M., The Belgian federation at a crossroad, „Regional & Federal Studies” 2013, nr 23(3)
- Deuerlein E., Die Föderalismus – Feindchaft des Nationalsozialismus, [w:] Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, E. Deuerlein (red.), München 1972
- Devos C., Sinardet D., Governing without a government: the Belgian experiment, „Governance” 2012 nr 25(2)
- Douglas N., „De-federalisation” vs. democratisation: The Politicisation of Federal Reforms in Russia, „Federal Governance” 2013, vol. 10, nr 2
- Dudek D., Pojęcie i klasyfikacja zasad konstytucyjnych, [w:] Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, D. Dudek (red.), Warszawa 2009
- Dumont H., Coutumes constitutionnelles, conventions de la Constitution et paralégalité, [w:] Liber amicorum Paul Martens. L’humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?, Bruxelles 2007

- Dura M., Wzrost „tajnych wydatków” w rosyjskim budżecie, „Defence24”, <https://www.defence24.pl/wzrost-tajnych-wydatkow-w-rosyjskim-budzecie-analiza>
- Dury D., Eugène B., Langenus G., Van Cauter K., Van Meensel L., Interregional transfers and solidarity mechanisms via the government budget, „Economic Review” 2008, nr 3
- Dydał E., Saczuk A., Królestwo Belgii, [w:] Systemy polityczne państw Unii Europejskiej, t. 1, K.A. Wojtaszczyk, M. Poboży (red.), , Warszawa 2013
- Działocha K., Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP, „Państwo i Prawo” 1992, nr 1
- Elazar D.J., Exploring Federalism, Tuscaloosa 1991
- Evaluation Policy, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), Berno 2013
- Ezrow L., Linking Citizens and Parties. How Electoral Systems Matter for Political Representation, Oxford 2010
- Fallend F., A Redundant Second Chamber? The Austrian Bundesrat in Comparative Perspective, [w:] Austrian Federalism in Comparative Perspective, G. Bischof, F. Karlhofer (red.), „Contemporary Austrian Studies” 2015, vol. 24
- Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements, D.J. Elazar (red.), Harlow 1991
- Fleiner T., Kälin W., Linder W., Saunders C., Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multicultural Societies, [w:] Federalism in a Changing World: Learning from Each Other, R. Blindenbacher Raoul, A. Koller Arnold (red.), Montreal; Kingston; London; Itaka 2003
- Fleiner T., Swiss Confederation, [w:] Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, A. Majeed, R.L. Watts, D.M. Brown (red.), Montreal, Kingston, London, Itaka 2006
- Frank S.L., Art 147 B-VG, [w:] Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 17. Lieferung, B. Kneih, G. Lienbacher (red.), Wien 2016
- Frey R.L., Wettstein G., Reform of the Swiss Fiscal Equalisation System, „CESifo DICE Report” 2008, nr 1
- Galster J., Reforma konstytucyjna w zjednoczonych Niemczech, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3
- Gamper A., “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State, „German Law Journal” 2005, vol. 6, nr 10
- Gamper A.M., Koch B.A., Federalism and Legal Unification in Austria, [w:] Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems, D. Halberstam, M. Reimann (red.), Dordrecht 2014
- Gardocki S., Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej, Toruń 2008
- Garlicki L., Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec, Wrocław-Warszawa- Kraków-Gdańsk 1978
- Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2004
- Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2012

- Gawlik-Wiktor B., Rola Parlamentu Federalnego w ustroju konstytucyjnym Republiki Austrii, [w:] *Parlamente państw europejskich*, J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), Kraków 2005
- Gelman, V., *Leviathan's return: the policy of recentralisation in contemporary Russia*, [w:] *Federalism and Local Politics in Russia*. C. Ross, A. Campbell (red.), London-New York 2009
- Gerven W. van, *Federalism in the US and Europe*, „Vienna Online Journal on International Constitutional Law” 2007, nr 1
- Głąb A., *Mechanizmy i polityka wyrównywania finansowego w Federacji Rosyjskiej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3(3)
- Głowacki A., *Belgia (od państwa unitarnego ku federacji)*, Szczecin 1987
- Głowacki A., *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997
- Głowacki A., *System polityczny Belgii*, Szczecin 1995
- Godlewski A., Niemcy rezygnują ze wspierania landów janosikowym, „Obserwatorfinansowy.pl” z 28.06.2017 r.
- Goossens J., Cannoet P., *Belgian Federalism after the Sixth State Reform*, „Perspectives on Federalism” 2015, vol. 7, nr 2
- Grabowska S., *Analiza austriackich regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005
- Grabowski R., *Fakultatywne referendum zatwierdzające w procesie zmiany konstytucji w państwach europejskich. Forma partycypacji obywatelskiej czy instytucja fasadowa?* [w:] *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018
- Grabowski R., *Klasyfikacja konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Warszawa 2008
- Grabowski R., *Partycypacja obywateli w procesie zmiany konstytucji w państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1
- Grabowski R., *Trójstopniowa klasyfikacja konstytucji z uwagi na tryb ich zmiany na przykładzie regulacji ustrojowych współczesnych państw europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013
- Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001
- Granat M., *Federacja Rosyjska*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002
- Granat M., *Reprezentacja typu „państwa – partii” według Gerharda Leibholza*, [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa, prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin prof. Henryka Groszyka*, J. Malarczyk [et al.] (red.), Lublin 1996

- Grawert R., Ustawa Zasadnicza w świetle ujętych w niej praw zasadniczych, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6
- Grzybowski M., Podstawowe zasady ustrojowe, [w:] Prawo konstytucyjne, M. Grzybowski (red.), Białystok 2009
- Gut D., Model postępowania sądownoadministracyjnego w Austrii, „Młody Jurysta” 2017, nr 2
- Hausmaninger H., The Austrian Legal System, Wien 2011
- Haysom N.R.L., Constitution Making and Nation Building, [w:] Federalism in a Changing World: Learning from Each Other, R. Blindenbacher Raoul, A. Koller Arnold (red.), Montreal; Kingston; London; Itaka, 2003
- He B., The Federal Solution to Ethnic Conflicts, „Georgetown Journal of International Affairs” 2006
- Heidebach M., The election of the German Federal Constitutional Court’s judges – A lack of democracy? „Ritsumeikan Law Review” 2014, nr 31
- Héraud G., Les principes du fédéralisme et la fédération européenne, Paris 1968
- Herdegen M., Anmerkungen zu Art. 79, [w:] Gundgesetz. Kommentar, t. 4, T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog (red.), München 2007
- Herzog R., Skład oraz zasady organizacji i funkcjonowania Bundesratu, [w:] Parlament Republiki Federalnej Niemiec, J. Isensee, P. Kirchhof (red.), przeł. B. Banaszak, Warszawa 1995
- Heun W., The Constitution of Germany: A Contextual Analysis, Oxford 2011
- Hicks U.K., Federalism, Failure and Success. A Comparative Study, New York 1979
- Hiesel M., Art 138 B-VG, [w:] Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 6. Lieferung, B. Kneih, G. Lienbacher (red.), Wiedeń 2010
- Hinghofer-Szalkay S.G., The Austrian Constitutional Court: Kelsen’s Creation and Federalism’s Contribution? „Fédéralisme Régionalisme” 2017, vol. 17: Les juridictions constitutionnelles suprêmes dans les États fédéraux : créatures et créateurs de fédéralisme
- Hobbes T., Lewiatan, przekł. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954
- Horwat K., Pensje posłów i senatorów do obcięcia. „Droga do wykastrowania parlamentu”, „Business Insider”, 8 maja 2018, <https://businessinsider.com.pl/finanse/obnizka-pensji-poslow-ile-zarabiaja-politycy-w-polsce-i-na-swiecie/9b02vpn>
- Hueglin T., Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance, „Canadian Journal of Political Science” 2003, vol. 36, nr 2
- Hueglin T., Johannes Althusius: Medieval Constitutionalist or Modern Federalist?, „Publius: The Journal of Federalism” 1979, vol. 9, nr 4
- Hulst M. van der, The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study, Geneva 2000
- Husson J.F., Mahieu C., Sägeser C., Federalism and Decentralisation in Belgium, [w:] The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe, J.M. Ruano, M. Profiroiu, (red.), Cham 2017
- Informacja na temat ustroju i sposobu powoływania sędziów sądów najwyższych w wybranych krajach, Informacja sporządzona 18 lipca 2017 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii

- Sejmu przez zespół ekspertów BAS; BAS-1485/17, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2017, nr 2(54)
- Introduction to the Belgian House of Representatives and its Rules of Procedure, Publikacja Izby Reprezentantów nr D/2014/4686, Bruksela 2014
- Jabłoński M., Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Austrii, [w:] Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Toruń 2010
- Jackiewicz A., Zasada federalizmu a funkcja ustawodawcza izb drugich parlamentu w federacjach europejskich, [w:] Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych, S. Bożyk, A. Jamróz (red.), Białystok 2010
- Jakubiak Ł., System partyjny Belgii, [w:] Systemy partyjne państw Unii Europejskiej, B. Kosowska-Gąstoł (red.), Kraków 2010
- Janicka D., Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949-1989), Toruń 2009
- Janicka I., Niemieckie kraje związkowe. Struktura terytorialno-administracyjna, Toruń 2009
- Jaskiernia J., Model prawno-ustrojowy a model behawiorystyczny a teorie rozwoju federalizmu w USA, „Zeszyty Naukowe UJ – Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12
- Jaskiernia J., Wprowadzenie do systemu państw federalnych, [w:] Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie, J. Jaskiernia (red.), Kielce 2009
- Jennes G., Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit, „Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, VIVES” 2014, nr 42
- Juchniewicz J., Immunitet parlamentarny w Szwajcarii, [w:] Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich, S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Rzeszów 2017
- Juchniewicz J., Zasady podziału władzy w Szwajcarii, [w:] Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t.2, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016
- Jurewicz-Bakun K., Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Federacji Rosyjskiej, [w:] Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, S. Bożyk, A. Jamróz (red.), Białystok 2010
- Kahn J., Trochev A., Balayan N., How Federal Is the Russian Federation? [w:] Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems, D. Halberstam, M. Reimann (red.), Dordrecht 2014
- King P., Federalism and federations, London 1982
- Kinsky F., Federalizm. Model ogólnoeuropejski, Kraków 1999
- Kirghgässner G., The Reform of Fiscal Equalisation (Nfa) in Switzerland, „Fundación de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico Manuel Giménez Abad”, http://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/20091026_ot_kirchgassner_g_en_o_0.pdf
- Klepka R., Flamandowie i Walonowie – dwa narody w jednym państwie: polityczne i kulturowe dyalematy Belgów, „Politeja” 2014, nr 5
- Klepka R., Kryzys polityczny lat 2010-2011 w Królestwie Belgii – geneza i możliwe następstwa, [w:] Na tropach twórczości i czasów minionych. Księga jubileuszowa ofiarowana Profe-

- sorowi Damianowi Tomczykowi, M. Cetwiński, A. Czajkowska (red.), Klepka R., Od państwa unitarnego do federacji – uwagi nad ustrojem terytorialnym Belgii, [w:] Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej, t. II: W europejskiej praktyce ustrojowej, J. Iwanek, R. Radek (red.), 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:] Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata. Studium prawnopolityczne, R. Radek (red.), Katowice 2014
- Kociubiński K., Systemy ustrojowe Austrii, Niemiec i Szwajcarii, Wrocław 2003
- Kommers D.P., The Basic Law: A Fifty Year Assessment, „S.M.U. Law Review” 2000, nr 53
- Konitzer A., Wegren S.K., Federalism and Political Recentralization in the Russian Federation: United Russia As the Party of Power”. „Publius: The Journal of Federalism” 2006, vol. 36(4)
- Korownikowa A., Kontrolna funkcja Fiederalnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii, Moskwa 2007
- Kössler K., Territorial Referendums from a Constitutionalist Perspective: Functions, Justifications and Legal Design, [w:] Claims for Secession and Federalism. A. López-Basaguren, L. Escajedo San-Epifanio, (red.), Cham 2019
- Kovziridze T., Hierarchy and Interdependence in Multi-level Structures: Foreign and European Relations of Belgian, German and Austrian Federated Entities, Brussels 2008
- Kowalenko A.I., Konstytucyjne prawo Rosji, Moskwa 1997
- Kowalik P., Federalny system wyrównania finansowego w okresie stabilizacji finansów publicznych w Niemczech, „Nauki o Finansach” 2013, nr 1(14)
- Kowalski J., Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna, Warszawa 2009
- Krawczyk A., Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4
- Kreins Y., Les pouvoirs implicites au sens de l’article 10 de la loi spéciale du 8 août, une erreur législative”, „Journal des Tribunaux” 1985
- Kriesi H., Trechsel A.H., The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy, Cambridge 2008
- Krzemiński M., Królestwo Belgii, [w:] Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2007
- Kusa N., Potencjał protestów motywowanych ekonomicznie – przypadek współczesnej Federacji Rosyjskiej, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 3
- Kustra A., Reforma federalizmu w Niemczech. Geneza. Cele. Podstawowe założenia, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1
- Kuźelewska E., Language Border and Linguistic Legislation in Belgium, „Michigan State International Law Review Forum Conveniens” 2015, t. 3
- Kuźelewska E., Status ustrojowy władzy wykonawczej w Belgii, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 1

- Leibfritz W., Fiscal Federalism in Belgium. Main challenges and considerations for reform. „OECD Economics Department Working Papers” 2009, nr 743
- Lejeune Y., Droit constitutionnel belge: Fondements et institutions, Bruxelles 2014
- Lenaerts K., Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, „American Journal of Comparative Law” 1990, nr 38
- Lensing H., The Federalisation of Europe: Towards a Federal system of Criminal Justice, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 1993, nr 1
- Levy J.T., Rationalism, Pluralism, and Freedom, Oxford 2015
- Lijphart A., Democracy in Plural Societies, London 1977
- Lijphart A., Democracies. Patterns of Consensus and Majoritarian Government in Twenty One States, London 1984
- Linder W., Demokracja szwajcarska. Rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwie wielokulturowym, Rzeszów 1996
- Linn S., Sobolewski F., The German Bundestag. Functions and procedures, Rheinbreitbach 2015
- Livingston W.S., A Note on the Nature of Federalism, „Political Science Quarterly” 1952, vol. 67, nr 1, s. 81-95
- Ludwikowski R.R., Prawo konstytucyjne porównawcze, Toruń 2000
- Лавров А.М., Финансовая поддержка регионов: итоги и перспективы реформ, <http://oecd.ru/org/rusweb/rusfeder/6/lavrov.htm>
- Łukasz D., Borowski K., Puchta R., Pol A., Immunitet parlamentarny w wybranych krajach Unii Europejskiej, [w:] Immunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007
- MacCormick N., Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth, Oxford 1999
- Machelski Z., Demokracja i federalizm, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1
- Machelski Z., Struktury terytorialne państwa, Warszawa 2015
- Maciąg Z.A., Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.), Białystok 1998
- Madej P., Status ustrojowy Prezydenta Federacji Rosyjskiej, Kraków 2009
- Maggs G.E., A Concise Guide to the Federalist Papers as a Source of the Original Meaning of the United States Constitution, „George Washington University Legal Studies Research Paper” 2007, nr 258
- Malicka A., Banaszak B., Zasady zmiany konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, [w:] Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008
- Mascarenhas Gomes Monteiro A., Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire”, „Administration Publique” 1976-77
- Matej R., Rada Narodowa i Rada Kantonów w Szwajcarii, [w:] Parlament w demokracjach zachodnich, Z. Kiełmiński, T. Mołdawa (red.), Warszawa 1992

- Matwiejuk J., *Evolution of the Constitutional System of the Russian Fédération. Evolution of constitutionalism in the selected States of Central and Eastern Europe*, J. Matwiejuk, K. Prokop (red.), Białystok 2010
- Matwiejuk J., Rosja, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), Białystok 2012
- Matwijkeno I., Wilk M. (red.), Rosja. *Współczesny system polityczny*, Łódź 2008
- Mayer H., *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkomentar*, Wien 2007
- Merkel A.J., Hans Kelsen als Verfassungspolitiker, „Juristische Blätter” 1931, vol.60, nr 18
- Merli F., Art. 43 B-VG, [w:] *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, K. Korinek, M. Holoubek, (red.), Wien-New York 1999
- Młynarski A., Tendencje rozwoju federalizmu w Republice Federalnej Niemiec, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, J. Jaskiernia (red.), Kielce 2009
- Mueller S., Keil S., The Territoriality of Fiscal Solidarity: Comparing Swiss Equalisation with European Union Structural Funding, „Perspectives on Federalism” 2013, vol. 5, nr 1
- Musgrave R.A., *Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism*, Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, J.M. Buchanan (red.), Princeton 1961
- Myślak E., *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014
- Myttenaere R., The Immunities of Members of Parliament’, „Constitutional and Parliamentary Information” 1996, nr 175
- Naleziński B., *Zasady zmiany konstytucji Republiki Austrii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, R. Grabowski, S. Grabowska (red.), Warszawa 2008
- Naleziński B., O konstytucyjnych źródłach prawa w Republice Austrii uwag kilka, [w:] *Ustroje: tradycje i porównania: księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015
- Neidhart L., Bundespräsident, [w:] *Historical Dictionary of Switzerland*, Lanham 2007
- Niżnik-Mucha A., Zakaz naruszania istoty treści praw podstawowych w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4
- Oates W.E., *Fiscal Federalism*, New York 1970
- Öhlinger T., Eberhard H., *Verfassungsrecht*, vol. 11, Wien 2016
- Olowofuyeku A.A., Decentralising UK: Federal Argument, „Edinburgh Law Review” 1999, nr 3
- Oversloot, H., The Merger of Federal Subjects of the Russian Federation during Putin’s Presidency and After, „Review of Central and East European Law” 2009, vol. 34.2
- Pach M., 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
- Palermo F., Kössler K., *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford – Portland 2017

- Pawłowski S., Kwestia tożsamości państwa, zerwania ciągłości państwowej, rewizji konstytucji na przykładzie Austrii, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI
- Pawłowski S., Zmiany Konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji, [w:] Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej, K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2011
- Peeters P., The Process of Change: From Unitary to Federal: the Belgian Case, [w:] Managing Constitutional Change, B. de Villiers, J. Sindane (red.), Pretoria 1996
- Peeters P., Rapport: Belgium: The Fifth Belgian State Reform (‘Lambermont’): A General Overview, „European Public Law” 2003, vol. 9, nr 1
- Peeters P., Reflections on the Belgian federal state, [w:] Multinational federations, M. Burgess, J. Pinder (red.), Abingdon 2007
- Pernthaler P., Österreichisches Bundesstaatsrecht, Wiedeń 2004
- Philipps P.H., Regionalism in Belgium. Assembly of European Regions Study on Regionalism, Bruksela 2015
- Philips V., Vermeersch P., Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego, „Studia Europejskie” 1998, nr 1
- Popelier P., Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism, „Perspectives on Federalism” 2018, vol. 10, nr 2
- Popelier P., De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië, „Chroniques de Droit Public/ Publiekrechtelijke Kronieken (CDPK)” 2012
- Popelier P., Lemmens K., The Constitution of Belgium. A Contextual Analysis, Hart, Oxford 2015
- Pound R., Law and federal government, [w:] Federalism as a Democratic Process: essays, R. Pound, C.H. McIlwain, R.F. Nichols (red.), Washington 1942
- Prokop K., Immunitet parlamentarny w Belgii, [w:] Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich, S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Rzeszów 2017
- Prokop K., Odpowiedzialność członków Rządu Federalnego w Belgii, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2
- Prokop K., Prawa wyborcze młodzieży, „Studia Wyborcze” 2010, t. 9
- Prokop K., Specyfika konstytucyjnej regulacji organów kontroli państwowej i ochrony prawa w Belgii, [w:] Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Załużkiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej, M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), Rzeszów 2017
- Prokop K., Zasady podziału władzy w Belgii, [w:] Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. I, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2016
- Przybysz M., Pierwsza i druga „reformacja federalizmu” w Republice Federalnej Niemiec – zmiany Ustawy Zasadniczej z 2006 i 2009 r. w odniesieniu do kompetencji prawodawczych i stosunków finansowych Związku i krajów, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1
- Puño A., Ustroje państw współczesnych, Warszawa 2006

- Pyrzyńska A., „Król mówi – król słucha – król mediuje” – o sposobie kreacji rządu w krajach Beneluksu, [w:] *Polski model władzy wykonawczej na tle porównawczym*, A. Łabno (red.), Katowice 2015
- Pyrzyńska A., „W jedności siła?” – o wpływie konfliktu flamandzko-walońskiego na rozwiązania ustrojowe współczesnego Królestwa Belgii, [w:] *Państwo w państwie. Terytoria autonomiczne, państwa nieuznawane oraz ruchy separatystyczne w przestrzeni międzynarodowej*, M. Rączkiewicz (red.), Łódź 2015
- Radwański Z., Rola prawników w tworzeniu prawa, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3
- Rasson A.C., *Le principe du “vivre-ensemble”: une épopée constitutionnelle. Réflexions autour de la loyauté fédérale et de son intégration dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle*, „C.D.P.K” 2012
- Rejs P., Instrumenty demokracji bezpośredniej w Republice Austrii ze szczególnym uwzględnieniem referendum konsultacyjnego, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), Wrocław 2016
- Requejo F., *Decentralisation and Federal and Regional Assymetries in Comparative Politics*, [w:] *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, F. Requejo, K. Nagel, London – New York 2011
- Riker W.H., *Federalism*, [w:] *Handbook of political science*, vol. 5: *Governmental Institutions and Processes*, F.I. Greenstein, N.W. Polsby (red.), Reading 1975
- Riker W.H., *Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter?*, „Comparative Politics” 1969, nr 2, s. 135 i nast.
- Rill H.P., Schäffer H., *Vorbemerkungen 7. Hauptstück B-VG*, [w:] *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 6. Lieferung*, B.Kneihs, G. Lienbacher (red.), Wiedeń 2010
- Rogoża J., *Federacja bez federalizmu, stosunki Moskwa – regiony*, „Prace OSW” 2014, nr 4
- Ross C., *Russia’s multinational federation: from constitutional to contract federalism and „the war of laws and sovereignties”*, [w:] *Multinational federations*, M. Burgess, J. Pinder (red.), Abingdon 2007
- Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, J. Loughlin, J. Kincaid, W. Swenden (red.), Abingdon 2013
- Rycerska I., *Kantony i samorząd terytorialny w gminach Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] *Konfederacja Szwajcarii*, red. T. Branecki, M. Gołoś, K. Krzywińska, Toruń 2014
- Rycerska I., *Kierunki rozwoju federalizmu w Rosji*, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, J. Jaskiernia (red.), Kielce 2009
- Sakwa R., *Devolution and Asymmetry in Russia*, [w:] *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, F. Requejo, K. Nagel, (red.) London-New York 2011
- Sampford C.J.G., *Responsible government and the logic of federalism: an Australian paradox?* „Public Law” 1990, nr 1
- Samecki P., *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978
- Samecki P., *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999

- Sarnecki P., System partyjny w Szwajcarii jako szczególny model współdziałania partii, „Studia Nauk Politycznych” 1980, nr 3
- Sarnecki P., Ustroje konstytucyjne państw współczesnych, Warszawa 2013
- Sarnecki P., Zgromadzenie Federalne – parlament Konfederacji Szwajcarskiej, Warszawa 2003
- Sarnecki P., Związek i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec, Warszawa-Kraków 1987
- Saunders C., Federalism, Decentralisation and Conflict Management in Multicultural Societies, [w:] Federalism in a Changing World: Learning from Each Other, R. Blindenbacher, A. Koller (red.), Montreal; Kingston; London; Itaka, 2003
- Schlesinger R., Federalism in Central and Eastern Europe, London 1945
- Schmidt M.G., Das Politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung, und Politikfelder, München 2011
- Schnizer J., Constitutional Justice: Functions and Relationship with the Other Public Authorities, National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by The Austrian Constitutional Court 2011
- Scholsems J.C., De la Bundestreue à la loyauté fédérale: fidélité ou inconstance? [w:] La Loyauté: Mélanges offerts à Etienne Cerexhe, J. Verhoeven (red.), Bruksela 1997
- Schratzstaller M., Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben, WIFO Monatsberichte 2008, nr 80(1)
- Schreiner H., Grundrechte und Landesverfassungen, „Zeitschrift für öffentliches Recht” 1999, vol. 54, nr 1
- Seydel M. von, Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft” 1872, nr 28
- Sigg O., Instytucje polityczne Szwajcarii, Warszawa 1990
- Skrzydło W., Konstytucja Belgii, Warszawa 2010
- Skrzydło W., Kształt belgijskiej federacji, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1995, Sectio G, vol. XLII
- Skrzydło W., Zasady zmiany konstytucji Królestwa Belgii, [w:] Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008
- Słowikowski M., Perspektywy federalizmu w Rosji z punktu widzenia konserwatywno-autorytarnej modernizacji rosyjskiego reżimu politycznego, Federacja Rosyjska w XXI wieku: separatyzmy i ruchy odśrodkowe, migracje i napięcia etnoreligijne, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2014, z. 1
- Smith G., Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice, [w:] Federalism: the multiethnic challenge, G. Smith (red.), London 1995
- Smith G., Życie polityczne w Europie Zachodniej, Londyn 1992
- Spahn P.B., Intergovernmental fiscal relations and structural problems of federalism in Belgium, Frankfurt 2007

- Steiner J., *The Consociational Theory and Beyond*, „Comparative Politics” 1981, nr 13(3)
- Stelmach A., *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982
- Stochaj J., Roman Ł., *Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2013, nr 2(6)
- Stockley A., *Bicameralism in The New Zealand context*, „Victoria University Wellington Law Review” 1986, nr 16
- Stolyarenko K., *National evaluation policy in Switzerland*, „Parliamentary Forum for Development Evaluation” 2014
- Suchecki W., *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968
- Sweemer M. de, Bel J., Goossens J., Cannoot P., *Revision of the Constitution in the sixth state reform*, „BelConLawBlog” publ. 17.03.2014
- Swenden W., *Why is Belgian Federalism Not More Asymmetrical?* [w:] *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, F. Requejo, K. Nagel (red.), London-New York 2011
- Sylwestrzak A., *Filozofia suwerenności i sprawiedliwości Bodinusa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002, nr 1
- Szmyt A., *Stanowienie ustaw w RFN. Rozwiązania proceduralno – organizacyjne w prawie konstytucyjnym*, Gdańsk 1993
- Szymanek J., *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013
- Tiebout, Ch.M. *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*, [w:] *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, J.M. Buchanan (red.), Princeton 1961
- Tkaczyński J.W., *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015
- Tkaczyński J.W., *Ustrój federalny Niemiec. Konstrukcja i funkcjonowanie*, Toruń 2002
- Troper M., *Sovereignty*, [w:] M. Rosenfeld, A. Sajó (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012
- Trzcíński J., *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1978
- Tuleja P., *Wybrane zagadnienia konstytucjonalizacji zasad prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego ZNU PNP”, z. 39
- Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, P. Sarnacki (red.), Warszawa 1997
- Uyttendaele M., *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles 2014
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009
- Vandernoot P., *La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012: 'Ceci (n')est (pas) une révision'*, [w:] *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique du sobresaut ordinaire?*, J. Sautois, M. Uyttendaele (red.), Limal 2013

- Verbeke A.L., Belgium, A Broken Marriage, [w:] *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, D. Halberstam, M. Reimann (red.), Dordrecht 2013
- Villiers B. de, Opportunities and limitations as applied to the protection of cultural groups, "Journal of South African Law" 2004, nr 2
- Wagener V., Dudek B., Jak wybierani są niemieccy sędziowie. Deutche Welle 25.01.2018
- Waitz G., *Grundzüge der Politik*, Kiel 1862
- Watts R.L., Comparative Conclusions, [w:] *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, A. Majeed, R.L. Watts, D.M. Brown, (red.), Montreal 2006
- Watts R.L., *Comparing Federal Systems*, Ontario 1999
- Watts R.L., Contemporary views of federalism, [w:] *Evaluating federal system*, B. de Villiers (red.), Cape Town 1994
- Wheare K.C., *Federal Government*, London 1963
- Widder H., Rada Narodowa, [w:] *Parlament Republiki Austrii*, H. Schambeck (red.), przeł. B. Banaszak, Warszawa 1997
- Wilson F.G., A Relativistic View of Sovereignty, „Political Science Quarterly” 1934, vol. 49, nr 3
- Winter L. de, Timmermans A., Dumont P., Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics, [w:] *Coalition Governments in Western Europe*, W.C. Müller, K. Strøm, (red.), Oxford 2003
- Wiszowaty M., *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Gdańsk 2015
- Wojtaszczyk K.A., Państwo współczesne, [w:] *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Wojtaszczyk, K. A, Jakubowski W. (red.), Warszawa 2003
- Wojtyczek K., *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 1997
- 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:] *Oblicza federalizmu i regionalizmu w Ameryce Północnej, Europie i Polsce*, I. Wrońska (red.), Kielce 2016
- Wrzalik M., Instytucja referendum konsultacyjnego jako instrument demokracji bezpośredniej w Republice Austrii, „Studia Wyborcze” 2018, t. 25
- Zacharow A., *Unitarnaja federatsija. Piat etiidow o rossijskom federalizmie*, Moskwa 2008
- Zaleśny J., *Duma Państwowa a rząd w Federacji Rosyjskiej, Studium z zakresu prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2015
- Zaleśny J., Immunitet parlamentarny w Rosji, [w:] *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), Rzeszów 2017
- Zaleśny J., *Zasady podziału władzy w Rosji*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t.2, S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Rzeszów 2016

- Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich, Grabowska S., Grabowski R. (red.), Warszawa 2008
- Zellenberg U.E., Art 138 Abs 1 B-VG, [w:] Kommentar Österreichisches Bundesverfassungsrecht 4. Lieferung, K. Korinek, M. Holoubek, Ch. Bezemek, C. Fuchs, A. Martin, U.E. Zellenberg, Wiedeń 2001
- Zieliński E., Kształtowanie się instytucji państwa federalnego w Belgii, [w:] Studia nad ustrojoznawstwem i administracją. Księga jubileuszowa Profesora Michała Teofila Staszewskiego J. Zieliński (red.), Siedlce 2007
- Zieliński E., Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej w Belgii, [w:] Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego, J. Dobkowski (red.), Olsztyn 2007
- Zieliński E., Parlament Federacji Rosyjskiej, Warszawa 2002
- Zieliński E., Rząd Królestwa Belgii, [w:] Rządy w państwach Europy, t. 1, E. Zieliński, I. Bokszczanin (red.), Warszawa 2003
- Zieliński E., System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej, Warszawa 2005
- Zubik M., Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4
- Zwierzchowski E., Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy), [w:] Izby drugie parlamentu. E. Zwierzchowski (red.), Białystok 1996
- Zwierzchowski E., W sprawie pojęcia tzw. demokracji kanclerskiej (Kanzlerdemokratie) w Republice Federalnej Niemiec, [w:] Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły, T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), Lublin 2000
- Żejmo M., Współczesny szwajcarski federalizm, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2016, t. XIII

Wykaz aktów normatywnych

Konstytucje

- Constitution belge du 7 février 1831, puis Constitution belge du 17 février 1994, M.B. 1994/021048, s. 4054
- Bundes-Verfassungsgesetz w wersji z 2 stycznia 1930 r. (B-VG), (BGBl. 1/1930)
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23 maja 1949 r. (GG), (BGBl. s. 1)
- Конституция Российской Федерации z 12 grudnia 1993 r., Российская газета, Nr 237 (853)
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft z 18 kwietnia 1999 r., (BV), AS 1999, s. 2556

Regulaminy izb¹

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages z 28 stycznia 1952 r., w wersji opublikowanej 2 lipca 1980 (BGBl. I, s. 1237)

Geschäftsordnung des Bundesrates z 15 lipca 1966 r., w wersji opublikowanej 26 listopada 1993, BGBl. I, s. 2007

Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl. Nr. 410/1975

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации z 22 stycznia 1998 r., N 2134-II ГД

Règlement de la Chambre des représentants de Belgique z 2 października 2003 r., M.B. 2003/18064, s. 48273

Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN), z 10 października 2003 r., AS 2003, s. 3623

Ustawy²

Loi relative à l'organisation de la Cour des comptes z 29 października 1846 r., M.B. 1846/102950, s. 1161

Loi sur les enquêtes parlementaires z 3 maja 1880 r., M.B. nr 1880/050350

Code Electoral z 12 kwietnia 1894 roku, M.B. 1894041255, s. 1121

Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess z 4 grudnia 1947 r., AS 1948, s. 485

Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften, (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948), BGBl. Nr 45/1948

Bundesgesetz über den Rechnungshof, (Rechnungshofgesetz 1948 – RHG), BGBl Nr 144/1948

Richterwahlgesetz (RiWG) z 25 sierpnia 1950 r., BGBl. s. 368

Verfassungsgerichtshofgesetz (VfGG), z 12 maja 1953 r., BGBl. Nr. 85/1953

Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung (BPräsWahlG) z dnia 25 kwietnia 1959 r., BGBl I, s. 230

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) z 28 czerwca 1967 r., AS 1967, s. 1505

Code Judiciaire z 10 października 1967 r., M.B. nr 1967/101052, s. 11360

Loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, M.B. nr 1971/070301, s. 8449

Lois coordonnées sur le Conseil D'état z 2 stycznia 1973 r., M.B. nr 1973/011250, s. 3461

1 Niezależnie od formy prawnej, zamieszczam po aktach rangi konstytucyjnej, a przed ustawami, ze względu na ich kluczowe znaczenie dla monografii.

2 W powodu zróżnicowania systemów prawnych rozpatrywanych federacji w wykazie uwzględniono w porządku chronologicznym wykorzystane w monografii ustawy różnego rodzaju (konstytucyjne, organiczne, federalne, zwykłe itp.).

Volksabstimmungsgesetz, (VAbstG), BGBl. Nr 79/1973

Volksbegehrengesetz, BGBl. Nr. 344/1973

Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) z 17 grudnia 1976 r., AS 1978, s. 688

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz, AbgG) z 18 lutego 1977 r., BGBl. I, s. 297

Loi spéciale de réformes institutionnelles z 8 sierpnia 1980 r., M.B. 1980/080801, s. 9434

Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft (VolksanwG), BGBl. Nr. 433/1982

Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz (Unv-Transparenz-G)), BGBl. Nr. 330/1983

Parlamentsressourcengesetz, z 18 marca 1988, AS 1988, s. 1162

Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises z 12 stycznia 1989 r., M.B.1989/021006, s. 667

Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions z 16 stycznia 1989 r., M.B. nr 1989/021010, s. 850

Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates (Nationalrats-Wahlordnung 1992 – NRWO) z 4 sierpnia 1992 r., BGBl. Nr. 471/1992

Bundeswahlgesetz z 7 maja 1956 r., w wersji ogłoszonej 23 lipca 1993 r., BGBl. I S. 1288, 1594

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) w wersji z 11 sierpnia 1993 r. (t.jedn. BGBl. I S. 1473)

Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne, M.B. nr 1994/2911, s. 28209

Федеральный закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, z 8 lipca 1994 r., N 3-ФЗ

Loi organisant la commission parlementaire de concertation prévue à l'article 82 de la Constitution et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat z 6 kwietnia 1995 r., M.B. 1995/021182, s. 11445

Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement z 5 kwietnia 1995 r., M.B. nr 1995/12438, s. 33436

Федеральный закон о международных договорах Российской Федерации z 16 czerwca 1995 r., N 101-ФЗ

Федеральный Закон о международных договорах Российской Федерации z 15 lipca 1995 r., N 29-ФЗ

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) z 3 grudnia 1995 r., AS 1995, s. 4093

Федеральный Конституционный Закон об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации z 26 lutego 1997 r., N 1-ФКЗ

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz z 21 marca 1997 r. (RVOG), AS 1997 2022

- Bundesgesetz über die Bezüge der obersten Organe des Bundes, der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates (Bundesbezügegesetz – BBezG), BGBl. I Nr. 64/1997
- Федеральный закон о порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации з 4 марта 1998 г., N 33-ФЗ
- Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle z 6 stycznia 1998 г., M.B. nr 1989/021001, s. 315
- Бюджетный кодекс Российской Федерации з 31 липса 1998 г., N 145-ФЗ
- Zerlegungsgesetz (ZerlG) z 6 sierpnia 1998 г., BGBl. I s. 1998
- Федеральный Закон о мировых судьях в Российской Федерации з 17 grudnia 1998 г., N 188-ФЗ
- Федеральный Закон об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации з 6 października 1999 г., N 184-ФЗ
- Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteuereinkommens, für den Finanzkraftausgleich sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (MaßStG), z dnia 9 września 2001 r., BGBl. I s. 2302
- Finanzausgleichsgesetz (FAG) z 20 grudnia 2001 r., BGBl. I S. 3955, 3956
- Федеральный конституционный закон „О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” з 17 grudnia 2001 г., N 6-ФКЗ
- Федеральный Закон о Центральном банке Российской Федерации (Банке России) з 10 липса 2002 г., N 86-ФЗ
- Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) z 13 grudnia 2002 г., AS 2003, s. 3543
- Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich z 3 października 2003 г., AS 2005, s. 1481
- Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV) z 3 października 2003 г., AS 2003, s. 3605
- Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG, BGBl. I Nr. 80/2004
- Федеральный конституционный закон „Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа” з 25 марта 2004 г., N 1-ФКЗ
- Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) z 17 czerwca 2005 г., AS 2006 1205
- Федеральный Закон о парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации з 27 grudnia 2005 г., N 196-ФЗ
- Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации з 30 grudnia 2008 г., N 7-ФКЗ
- Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) z 23 września 2009 г., BGBl. I, s. 3022

- Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) z 19 marca 2010 r., AS 2010, s. 3267
- Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012
- Постановление СФ ФС РФ „О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации z 30 maja 2012 r., N 124-СФ
- Постановление ГД ФС РФ О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации z dnia 8 czerwca 2012 r., N 484-6 ГД
- Федеральный Закон о Счетной палате Российской Федерации 5 kwietnia 2013 r., N 41-ФЗ
- Федеральный закон о парламентском контроле z 7 maja 2013 r., N 77-ФЗ
- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) z dnia 4 lipca 2013 r., BGBl. I, s. 2170
- Федеральный закон о парламентском контроле z dnia 7 maja 2013 r., N 77-ФЗ
- Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации о Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации z 5 lutego 2014 r., N2-ФЗ
- Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации о Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации z 5 lutego 2014 r., N 2-ФКЗ
- Федеральный Закон о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации z 22 lutego 2014 r., N 20-ФЗ
- Федеральный конституционный закон „О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя” z 21 marca 2014 r., N 6-ФКЗ
- Федеральный закон о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации z 22 października 2014 (N 311-ФЗ)
- Volksbegehrensgesetz (VoBeG), BGBl. Nr 106/2016
- Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, die Europawahlordnung, das Europa-Wähler-evidenzgesetz, das Volksabstimmungsgesetz 1972, das Volksbefragungsgesetz 1989 geändert sowie das Volksbegehrensgesetz 2018 und das Wählerevidenzgesetz 2018 erlassen werden (Wahlrechtsänderungsgesetz), BGBl. Nr 106/2016
- Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, (Finanzausgleichsgesetz 2017 – FAG 2017), (BGBl. I Nr 116/2016)
- Федеральный закон о внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона „О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и статьи 4 и 5 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” z 29 lipca 2017 r., N 227-ФЗ