ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA IURIDICA 43, 1989

*Witold Brodziński*

# RÓWNOUPRAWNIENIE IZB PARLAMENTU FEDERALNEGO W PROCESIE UCHWALANIA USTAW W SOCJALISTYCZNYCH PAŃSTWACH ZWIĄZKOWYCH

(Analiza norm konstytucyjnych i regulaminowych)*

Parlament pozostaje nadal podstawowym czynnikiem instytucjonalnym zabezpieczającym równość republik związkowych w ZSRR, SFRJ i CSRS. Z racji miejsca jakie zajmuje w systemie naczelnych organów państwa związkowego, parlament władny jest do podejmowania najważniejszych decyzji prawnych określających mechanizm funkcjonowania federacji. Możliwość zabezpieczenia równych praw podmiotów federacji przez organ przedstawicielski wynika przede wszystkim z charakteru parlamentu jako „najwyższego organu władzy państwowej (w ZSRR i CSRS), „najwyższego organu samorządu społecznego i władzy" (w SFRJ).

Przedmiotem zainteresowania uczyniłem problematykę równouprawnienia izb parlamentu federalnego przy uchwalaniu ustaw w ZSRR, SFRJ i CSRS. Pragnę znaleźć odpowiedź na pytanie: w jakim stopniu dwuizbowa struktura parlamentu federalnego gwarantuje równy udział republik związkowych w procesie ustrojodawczym i ustwodawczym.

Budowa parlamentu w socjalistycznych państwach federalnych oparta została na zasadzie dwuizbowości, która (co zauważa się w literaturze przedmiotu) „może wynikać albo z przesłanek funkcjonalnych, albo strukturalnych"[1]. Dwuizbowość parlamentów w państwach federalnych posiada najczęściej charakter strukturalny; z reguły jedna izba jest przedstawicielstwem składowych części federacji[2].

---

* W artykule podejmuję próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o konstytucyjne i regulaminowe gwarancje (w postaci norm prawnych) równego udziału podmiotów federacji (ZSRR, SFRJ, CSRS) przy podejmowaniu przez parlament związkowy decyzji ustrojodawczych i ustawodawczych.

[1] J. Ciemniewski, *Ustawa w jugosłowiańskim systemie konstytucyjnym*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 37.

[2] Tamże, s. 38.

Na mocy postanowień konstytucji państw federalnych republiki związkowe posiadają prawo powoływania równej (jednakowej) liczby deputowanych do izb parlamentu stanowiącej przedstawicielstwo składowych części państwa związkowego. Wielu ciekawych przykładów działania powyższej zasady w warunkach socjalistycznych państw związkowych dostarcza praktyka ustrojowa Związku SRR.

Pierwsza konstytucja ZSRR z 1924 r. przyjęła zasadę równego przedstawicielstwa republik związkowych i autonomicznych w składzie Rady Narodowości Centralnego Komitetu Wykonawczego ZSRR (po pięciu delegatów z każdej republiki)[3]. Przyjęcie przez ustawodawcę zasady równej reprezentacji republik związkowych i autonomicznych w Radzie Narodowości CKW ZSRR uwarunkowane było m. in. silnymi wśród części kierownictwa partii bolszewickiej tendencjami autonomizacyjnymi. Równe przedstawicielstwo republik związkowych i autonomicznych w Radzie Narodowości naturalnie osłabiło pozycję republik związkowych w charakterze podmiotów *Umowy o utworzeniu ZSRR*. Konstytucja ZSRR z 1936 r. odstępowała od zasady równej reprezentacji republik związkowych i autonomicznych w składzie Rady Narodowości. Jednak przedstawiciele republik autonomicznych oraz obwodów i okręgów autonomicznych zasiadali nadal w składzie Rady Narodowości Rady Najwyższej ZSRR, która w istocie rzeczy powinna być miejscem reprezentacji jedynie republik związkowych — podmiotów federacji opartej na umowie międzynarodowej. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie osłabia znaczenie zasady równouprawnienia podmiotów ZSRR — republik związkowych[4]. Obowiązująca konstytucja ZSRR z 1977 r. nie wprowadziła żadnych znaczących zmian w trybie wyłaniania składu Rady Narodowości Rady Najwyższej ZSRR .

Przykładem interesującej ewolucji zasady dwuizbowści parlamentu związkowego jest praktyka konstytucyjna federacyjnej Jugosławii. Konstytucja z 1946 r. przyjmowała zasadę dwuizbowości parlamentu związkowego w kształcie, jaki nadawały dwuizbowości postanowienia konstytucji ZSRR z 1936 r. Później, od momentu uchwalenia *Ustawy Konstytucyjnej* z 1953 r., obserwujemy odchodzenie od struktury parlamentu, ukształtowanej pod rządami konstytucji z 1946 r.

Problem jest o wiele szerszy, bowiem zmiany, które miały miejsce w Jugosławii w roku 1953 dotyczyły istoty przedstawicielstwa. Pozostając przy meritum — strukturze parlamentu federalnego — można sprowadzić sens zmian w systemie przedstawicielskim Jugosławii (w 1953 r.) do

[3] O dyskusji na temat struktury i składu Centralnego Komitetu Wykonawczego ZSRR obszernie pisze W. Suchecki w monografii *Geneza federalizmu radzieckiego*, Warszawa 1961, s. 279 i n.

[4] W. Suchecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 276.

uzupełnienia ogólnego przedstawicielstwa politycznego przedstawicielstwem wytwórców[5]. *Ustawa Konstytucyjna* z 1953 r. wprowadzała, obok powoływanej w czteroprzymiotnikowych wyborach Rady Związkowej, stanowiącą przedstawicielstwo ludności gospodarczo aktywnej — Radę Wytwórców. W modelu struktury parlamentu federalnego zabrakło Rady Narodowości jako samodzielnej izby. Dlatego Rada Związkowa składała się z dwóch części: podstawowa grupa deputowanych wybierana była w drodze wyborów czteroprzymiotnikowych. Natomiast siedemdziesięciu deputowanych, wyodrębnionych w Radę Narodowości, powoływały organy przedstawicielskie republik ludowych, kraju autonomicznego i okręgu autonomicznego. Zwraca uwagę tryb wyłaniania składu Rady Narodowości w wyborach pośrednich (także w ZSRR do 1936 r. utrzymał się system wyborów pośrednich). Choć Jugosławia nie przestawała funkcjonować w charakterze państwa związkowego, w strukturze Skupsztiny Związkowej nie było miejsca dla samodzielnej izby reprezentującej interesy składowych części federacji. Wszystko to działo się poza tym w sytuacji, kiedy konstytucyjne prawa podmiotów federacji nie zostały nawet w najmniejszym stopniu ograniczone[6].

Funkcja Rady Narodowości jako „strażnika praw jednostek federalnych" okazała się znikoma. W praktyce poza przypadkami, kiedy wyraźnie wymagała tego konstytucja federalna, izba ta nie zajmowała stanowiska w sprawach, które dotyczyły interesów republik związkowych[7]. W konstytucji SFRJ z 1963 r. Rada Narodowości nie posiadała nadal statusu samodzielnej izby parlamentu związkowego. Dopiero w 1967 r. nastąpiła zmiana statusu Rady, poprzez uczynienie jej równorzędnym partnerem Rady Związkowej w sprawach, w których Rada Związkowa rozstrzygała dotychczas samodzielnie. Kolejna nowelizacja konstytucji (1968 r.) przywracała Radzie Narodowości charakter samodzielnej izby Skupsztiny Związkowej, izby skupiającej delegatów republik związkowych i delegatów krajów autonomicznych (tzn. Wojewodiny i Kosowa). Usamodzielnienie Rady Narodowości nie stanowiło bynajmniej powrotu do dwuizbowej struktury Skupsztiny z okresu obowiązywania

---

[5] T. Szymczak, *Jugosłowiański system dwuizbowy*, „Zeszyty Naukowe UŁ" 1958, Nauki Humanistyczno-Społeczne, S. I, z. 9, s. 106.

[6] Zdaniem Tadeusza Szymczaka ówczesny jugosłowiański system dwuizbowy nie miał nic wspólnego z problemem zabezpieczenia równouprawnienia i suwerenności poszczególnych republik i jednostek autonomicznych wchodzących w skład Jugosławii. Rola Rady Wytwórców sprowadzała się bowiem do wzmocnienia pozycji klasy robotniczej i zapewnienia warunków służących zabezpieczeniu zasad samorządu robotniczego, zob. Szymczak, *op. cit.*, s. 106.

[7] J. Ciemniewski, *Tworzenie konstytucyjnego modelu społeczeństwa samorządowego w Jugosławii*, „Studia Prawnicze" 1986, z. 1—2, s. 241.

pierwszej powojennej konstytucji (z 1946 r.)[8]. Nowela konstytucyjna z 1968 r. (dotycząca reformy parlamentu związkowego) wprowadzała oprócz Rady Narodowości trzy izby samorządowe. Piąta izba — Rada Społeczno-Polityczna jako jedyna izba Skupsztiny Związkowej wyłaniana była w wyborach czteroprzymiotnikowych i stanowiła przedstawicielstwo obywateli Jugosławii — mieszkańców gmin. Rolę ustrojową Rady Narodowości określał przyjęty przez ustrojodawcę tryb podejmowania decyzji przez parlament federalny. Rada Narodowości jako podstawowa izba parlamentarna była jedyną (spośród pięciu rad) izbą, która uczestniczyła w podejmowaniu wszystkich decyzji ustawodawczych; natomiast pozostałe rady uczestniczyły przy uchwalaniu ustaw tylko w zakresie swych, konstytucyjnie określonych uprawnień[9].

Konstytucja SFRJ z 1974 r. wprowadziła dwuizbową strukturę Skupsztiny — najwyższego organu „samorządu społecznego i organu władzy w ramach praw i obowiązków federacji". Pomimo odrębnego trybu wyłaniania, obie izby wywodzą się z delegacji niższych ciał przedstawicielskich. Radę Związkową tworzą delegaci organizacji i wspólnot samorządowych oraz organizacji społeczno-politycznych, po trzydziestu delegatów z każdej republiki związkowej i po dwudziestu delegatów z każdego kraju autonomicznego[10]. Radę Republik i Krajów tworzą delegaci skupsztin republik oraz skupsztin krajów autonomicznych: po dwunastu delegatów wybieranych przez skupsztinę każdej republiki związkowej i po ośmiu delegatów wybieranych przez skupsztinę każdego kraju autonomicznego.

---

[8] G. Mijanović, *Evolucija strukture predstavnickih tijela u SFRJ*, „Godisnjak Pravnog Fakulteta u Sarajevu" 1970, s. 115.

[9] Zachowując dawne uprawnienia, Rada Narodowości przejęła wszystkie kompetencje Rady Związkowej, która do noweli konstytucyjnej z 1968 r. była podstawową izbą przedstawicielstwa politycznego w najwyższym organie federacji jugosłowiańskiej. Nadanie Radzie Narodowości charakteru rady ogólnej kompetencji oznaczało rozszerzenie roli republik związkowych oraz krajów autonomicznych w wypracowywaniu decyzji politycznych na szczeblu federacji. Powstał problem, czy Rada Narodowości po przejęciu uprawnień Rady Związkowej oraz zachowaniu swych pierwotnych funkcji, będzie w stanie wykonywać określone konstytucyjnie zadania. W literaturze jugosłowiańskiej zwracano uwagę na konieczność uwzględniania i takiej ewentualności, kiedy Rada Narodowości spełniając rolę czynnika integrującego działalność Skupsztiny Związkowej, nie będzie mogła wypełniać „pierwotnych" funkcji, co w ostateczności mogłoby prowadzić do dezintegracji parlamentu związkowego; zob. H. Cemerlić, *Karakter i sostav Savezne Skupstine*, „Socijalizm" 1968, broj. 11, s. 142.

[10] W literaturze przedmiotu spotykamy się z opinią, iż „zasady stanowiące podstawy tworzenia tej izby są projekcją na organizację aparatu państwowego poglądów, głoszących, że obywatel realizuje swe indywidualne prawa i interesy w ramach różnego rodzaju organizmów społecznych, w których działalności bezpośrednio uczestniczy"; zob. Ciemniewski, *Ustawa w jugosłowiańskim...*, s. 39.

Wprowadzenie ustroju federalnego w Czechosłowacji (październik 1968 r.) stwarzało między innymi konieczność przebudowy systemu organów państwowych. Ustawodawca czechosłowacki stanął przede wszystkim przed problemem składu dwuizbowego organu przedstawicielskiego federacji — Zgromadzenia Federalnego CSRS. Ponieważ ze względu na sytuację polityczną odłożono przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, zrodziła się potrzeba znalezienia odpowiedniego rozwiązania ustrojowo-prawnego. Dlatego od dnia 1 I 1969 r. Zgromadzenie Narodowe stawało się, w swym dotychczasowym składzie jedną z izb parlamentu federalnego — Izbą Ludową. Powstawała także potrzeba określenia państwowo-prawnych stosunków pomiędzy Czechami a Słowakami w sposób, który sprowadzałby możliwość konfliktów narodowych do minimum. Tymi zapewne względami podyktowana została decyzja o zastosowaniu przy kształtowaniu składu naczelnych organów federacji zasady parytetu (na zasadach parytetu oparty został skład Izby Narodów Zgromadzenia Federalnego oraz po części skład Prezydium Zgromadzenia Federalnego).

Zasada równości podmiotów państwa związkowego jest rozpatrywana w bardzo wielu aspektach. Jedną z płaszczyzn, w jakich może być ujmowana równość republik związkowych w państwach o złożonej strukturze terytorialno-administracyjnej, jest tryb stanowienia ustaw przez parlament federalny. Można nawet powiedzieć, że tryb uchwalania ustaw przez parlament federalny stał się swego rodzaju probierzem przestrzegania równości w socjalistycznych państwach związkowych. W państwach socjalistycznych procedura uchwalania ustaw przez parlament federalny nabiera szczególego znaczenia choćby z tej przyczyny, że państwa te powołano przede wszystkim w celu rozwiązywania bardzo trudnych problemów narodowościowych.

W ZSRR od chwili powołania do życia (w 1922 r.) państwa związkowego przyjęto zasadę, w myśl której ustawę ZSRR[11] uważa się za przyjętą tylko wtedy, gdy w każdej z izb parlamentu federacji oddała za projektem ustawy głosy większość ogólnej liczby deputowanych izby. W konstytucji ZSRR z 1924 r. projekty ustaw przekazane do rozpatrzenia przez Centralny Komitet Wykonawczy ZSRR nabierały mocy obowiązującej pod warunkiem przyjęcia ich przez Radę Związku i Radę Narodowości (izby miały spełniać funkcje ustawodawcze tylko w okresie sesji CKW ZSRR). Uchwały podejmowane były zwykłą większością

[11] Mam na uwadze zarówno ustawy konstytucyjne, jak i ustawy zwykłe. W radzieckiej nauce prawa zagadnienie ustaw konstytucyjnych należy do problemów spornych. Dostrzega się jednakże konieczność opracowania teorii ustaw konstytucyjnych (określenia charakteru prawnego ustaw konstytucyjnych oraz miejsca ustaw konstytucyjnych w systemie aktów normatywnych); zob. L. A. Morozowa, *Konstitucyonnoje regulirowanije w SSSR*, Moskwa 1985, s. 81.

głosów. Uchwała z listopada 1923 r. o Centralnym Komitecie Wykonawczym ZSRR wprowadzała możliwość przeprowadzenia głosowania imiennego; odbywało się na pisemny wniosek nie mniej niż trzydziestu członków Rady Związku lub dziesięciu członków Rady Narodowości. Konstytucja ZSRR z 1924 r. nie statuowała konieczności istnienia wewnętrznych organów parlamentu o charakterze pomocniczym — komisji parlamentarnych. Brak postanowień dotyczących komisji nie oznaczał zakazu ich powoływania i dlatego wspomniana uchwała o CKW ZSRR wyposażyła izby parlamentu związkowego w prawo powoływania komisji tymczasowych. Obowiązywała zasada uczestnictwa, w pracach powoływanych *ad hoc* przez Radę Narodowości komisji (celem rozpatrywania spraw dotyczących części składowych federacji) przedstawicieli zainteresowanej republiki lub obwodu. Zamiarem ustawodawcy było zapewne poszukiwanie gwarancji zabezpieczających zasadę równości podmiotów federacji przy podejmowaniu przez parlament związkowy decyzji ustawodawczych. Niemniej skuteczność tego rodzaju gwarancji instytucjonalno-prawnych była w końcu lat dwudziestych i latach następnych minimalna. Wyraźnie osłabła aktywność naczelnych organów Związku SRR, a przede wszystkim działalność parlamentu związkowego w sferze ustawodawstwa i kontroli nad innymi naczelnymi organami federalnymi (Prezydium CKW ZSRR czy Radą Komisarzy Ludowych ZSRR). Wzrosła rola Prezydium CKW ZSRR, które zaczęło zastępować parlament federalny zarówno w sferze ustawodawstwa, jak i kontroli. W literaturze przedmiotu przytaczane są niejednokrotnie przykłady, które świadczą o rozstrzyganiu przez Prezydium CKW ZSRR zagadnień, na mocy przepisów konstytucyjnych przynależnych Centralnemu Komitetowi Wykonawczemu czy nawet Zjazdowi Rad ZSRR[12].

Konstytucja z 1936 r. utrzymała zasadę równości obu izb parlamentu związkowego przy uchwalaniu ustaw. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała w równej mierze Radzie Związku i Radzie Narodowości. Ustawę uważano za przyjętą w sytuacji, kiedy projekt został przyjęty zwykłą większością głosów deputowanych każdej z izb. W przypadku zaistnienia rozbieżności pomiędzy izbami sprawę przekazywano do rozstrzygnięcia

[12] *Istorija sowietskogo gosudarstwa i prawa*, t. II, Moskwa 1968, s. 225. Rozwijając temat można powiedzieć, że i w okresie późniejszym (obowiązywanie konstytucji z 1936 r.) istniała praktyka podejmowania przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR decyzji, które na mocy konstytucji należały do Rady Najwyższej ZSRR. I tak na przykład decyzja o przesiedleniu krymskich Tatarów, oskarżonych przez radzieckie władze o współpracę w czasie działań wojennych z wojskami hitlerowskimi (oskarżanie całej społeczności Tatarów krymskich było bezpodstawne), podjęta została przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Decyzja nie została nigdy przedstawiona do zatwierdzenia Radzie Najwyższej ZSRR; zob. H. Ch. Reichel, *Das Präsidium des Obersten sowjets der UdSSR*, Baden-Baden 1975, s. 68—69.

komisji porozumiewawczej, powoływanej przez izby na zasadzie parytetu. Jeżeli komisja nie wypracowała zgodnej decyzji, izby rozpatrywały projekt ustawy powtórnie. W przypadku braku zgodnej decyzji izb Prezydium Rady Najwyższej ZSRR miało prawo rozwiązać parlament związkowy i rozpisać nowe wybory do Rady Najwyższej ZSRR[13].

W konstytucji z 1977 r. postanowienia określające zasady procedury ustawodawczej zajęły o wiele więcej miejsca niż w poprzednich ustawach zasadniczych (1924 i 1936 r.). Stylizacja norm konstytucyjnych wydaje się świadczyć, że w trakcie przygotowywania nowej konstytucji ustawodawca przywiązywał znaczenie do prawnej funkcji ustawy zasadniczej. Przede wszystkim konstytucja z 1977 r. rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa inicjowania postępowania ustawodawczego Poprzednia konstytucja ZSRR ograniczała krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej do izb Rady Najwyższej ZSRR. W praktyce krąg podmiotów był szerszy, bowiem niejednokrotnie projekty ustaw pochodziły od Prezydium Rady Najwyższej ZSRR oraz Rady Komisarzy Ludowych (Rady Ministrów) ZSRR[14]. Konstytucja z 1936 r. nie zawierała postanowień, które *expressis verbis* stanowiłyby podstawę prawną do korzystania przez podmioty federacji (republiki związkowe) z prawa inicjatywy ustawodawczej. Pośrednio prawo takie mogło być wyinterpretowane z prawa republik związkowych do zgłaszania wniosku w przedmiocie zwołania sesji Rady Najwyższej[15]. Konstytucja z 1977 r. w sposób jednoznaczny upoważnia republiki związkowe (najwyższe organy władzy państwowej republik) do przedkładania Radzie Najwyższej ZSRR projektów ustawodawczych. Można przyjąć, że przyznane republikom związkowym inicjatywy ustawodawczej wzmacnia ich pozycję w procesie podejmowania najistotniejszych decyzji w państwie związkowym. Jednakże przeciwko takiej tezie przemawia znaczne rozszerzenie uprawnień Związku w sferze ustawodawstwa. W literaturze radzieckiej co prawda zaznacza się, że rozszerzenie praw federacji w sferze ustawodawstwa nie oznacza bynajmniej mechanicznego zawężenia praw

[13] Kiedy piszemy o Radzie Najwyższej ZSRR w konstytucji z 1936 r. musimy pamiętać, że pomimo przyjęcia w konstytucji formalnej zasady, w myśl której „naczelnym organem władzy państwowej ZSRR jest Rada Najwyższa ZSRR" (art. 30) decyzje o istotnym dla federacji charakterze podejmowane były albo przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR lub (częściej) przez naczelne organy wykonawczo zarządzające. Był to okres, kiedy rola Rady Najwyższej ZSRR jako prawno-ustrojowej gwarancji równości podmiotów federacji sprowadzona została do minimum.

[14] Na wniosek Rady Ministrów ZSRR uchwalono między innymi: ustawę o powszechnym obowiązku wojskowym, Zasady ustawodawstwa Związku SRR i republik związkowych o państwowym notariacie, szerzej na ten temat zob. *Konstitucyja SSSR. Politicko-prawowyj komientar*, red. N. B. Ponomariow, Moskwa 1982, s. 300.

[15] Tamże.

podmiotów federacji[16]. Przytacza się argumenty na rzecz tezy, że republiki związkowe mogą aktywnie uczestniczyć w przygotowaniu projektów ustaw ogólnozwiązkowych; nie są to jednak argumenty przekonywające.

Postępowanie nad projektem ustawy rozpoczyna się w Radzie Najwyższej ZSRR od przedstawienia referatu nt. projektu ustawy, co ma miejsce podczas wspólnego posiedzenia Rady Związku i Rady Narodowości. Natomiast koreferaty i wystąpienia w dyskusji mają miejsce podczas posiedzeń poszczególnych izb[17].

Konstytucja z 1977 r. oraz uchwalony w kwietniu 1979 r. regulamin Rady Najwyższej ZSRR nie ustanawiają obowiązku przedstawiania projektów ustaw komisjom izb parlamentu związkowego[18]. W konstytucji użyto sformułowania umożliwiającego przekazywanie projektów ustaw stałym komisjom „w razie konieczności" (art. 114). W regulaminie Rady Najwyższej ZSRR uściślono krąg podmiotów upoważnionych do przekazywania projektów ustaw stałym komisjom izb. Projekty mogą być kierowane do stałych komisji przez Radę Najwyższą ZSRR oraz każdą z jej izb, a w okresie pomiędzy sesjami Rady przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Komisje mogą zgłaszać poprawki oraz wnioski do przesłanego im projektu. Izby Rady Najwyższej ZSRR mogą, uwzględniając charakter projektu ustawy, podjąć uchwałę o przeprowadzeniu dyskusji ogólnonarodowej nad projektem, która poprzedzałaby debatę parlamentarną. Decyzja o przeprowadzeniu dyskusji ogólnonarodowej może być podjęta także na wniosek zgłoszony przez podmiot federacji (republikę związkową). W myśl postanowień konstytucji z 1977 r. ustawę ogólnozwiązkową uważa się za przyjętą, jeżeli w każdej z izb Rady za projektem ustawy głosowała większość ogólnej liczby deputowanych. Natomiast ustawa zmieniająca postanowienia konstytucji federalnej wymaga trybu szczególnego: w każdej z izb za projektem ustawy musi wypowiedzieć się dwie trzecie ogólnej liczby deputowanych (art. 174). W przypadku wystąpienia różnicy

[16] *Naucznyje osnowy sowietskogo zakonodatielstwa*, red. R. O. Chalfina, Moskwa 1981, s. 128.

[17] W literaturze radzieckiej wyraża się opinię, że określony w normach regulaminowych tryb rozpatrywania wniosków ustawodawczych pozwala w trakcie dyskusji nad projektami ustaw uwzględniać specyfikę każdej z izb. Umożliwia także udział w dyskusji maksymalnej liczby deputowanych (*Konstitucyja SSSR. Politycko-prawowyj...*, s. 301). Moim zdaniem ostatni argument jest nieprzekonywający, ponieważ sesje Rady Najwyższej ZSRR są bardzo krótkie (zazwyczaj jedno-, dwudniowe).

[18] W literaturze radzieckiej przytacza się wiele przykładów świadczących o aktywności stałych komisji izb Rady Najwyższej ZSRR w pracach nad projektami ustaw; zob. Sovietskoje gosudarstviennoje pravo, Moskwa 1985, ss. 358—362. Pozytywną opinię o znaczeniu działalności stałych komisji izb Rady Najwyższej ZSRR dla ożywienia aktywności parlamentu związkowego wyraził jeden z amerykańskich naukowców R. Siegler, w pracy *The standing commissions of the USRR. Supreme Soviet. Election-co-optation*, New York 1982, s. 263.

zdań pomiędzy izbami Rady Najwyższej ZSRR może zostać uruchomione postępowanie uzgadniające. Sporny projekt przekazywany jest do rozpatrzenia komisji rozjemczej tworzonej w tym celu przez izby Rady na zasadach parytetu. Jeżeli komisja „wygotuje" wspólne stanowisko, projekt rozpatrywany jest ponownie na wspólnym posiedzeniu izb. Gdyby izby nie osiągnęły zgody, sporny projekt jest albo rozpatrywany podczas następnej sesji Rady, albo też Rada Najwyższa przekazuje projekt pod ogólnonarodowe referendum (art. 115). Jest to tryb racjonalny (w porównaniu z konstytucją 1936 r.), bowiem nie wymaga zastosowania środków nadzwyczajnych, jakimi pozostają rozwiązanie parlamentu i rozpisanie przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR nowych wyborów. Oczywiście twierdzenie o racjonalności trybu postępowania uzgadniającego jest tylko hipotezą, ponieważ dotychczas nie zaistniała potrzeba uruchomienia procedury uzgadniającej między izbami Rady Najwyższej ZSRR.

Analiza postanowień obowiązującej konstytucji z 1977 r. skłania do postawienia kilku pytań, które być może zakresem swoim wykraczają poza temat artykułu. I tak można zapytać, czy Związek mógłby uchylić lub zmienić prawo republiki związkowej do „swobodnego wystąpienia z ZSRR" (art. 72) korzystając z postanowień określających tryb zmiany konstytucji federalnej? Innymi słowy stawiamy pytanie, czy prawo podmiotów federacji do swobodnego wystąpienia posiada szerszą podstawę ustrojowo-prawną, która sprawia, że tego rodzaju decyzji nie można podejmować w trybie przewidywanym przez art. 174 konstytucji z 1977 r. Stylizacja art. 174 nie skłania do odpowiedzi twierdzącej i nie upoważnia do wysuwania wniosków o istnieniu szerszej podstawy ustrojowo-prawnej. Musimy jednak pamiętać, że republiki związkowe zawarły *Umowę o utworzeniu ZSRR* jako suwerenne państwa narodowe i fakt ten zaakceptowany został w konstytucji federalnej oraz konstytucjach republik związkowych[19].

Zjawiskiem wymagającym szerszych badań jest obecność w składzie Rady Narodowości Rady Najwyższej ZSRR deputowanych reprezentujących jednostki autonomiczne. Fakt powyższy osłabiał i nadal w znaczącym stopniu osłabia równy udział republik związkowych w stanowieniu ustawodawstwa ogólnozwiązkowego. Nie bez znaczenia bowiem pozostaje okoliczność, że większość jednostek autonomicznych (republik, obwodów i okręgów) znajduje się w Rosyjskiej SFRR (której parlament jest ciałem jednoizbowym). Rosyjska federacja posiada (co najmniej hipotetyczną) możliwość wywierania, szerszego od innych podmiotów federacji, wpływu na procedurę ustawodawczą w Radzie Najwyższej ZSRR. Pamiętać przy tym należy, że tendencje autonomizacyjne znalazły najsilniejsze odbicie

[19] T. Szymczak, *Republika związkowa jako podmiot federacji radzieckiej*, [w:] *50 lat ZSRR*, Łódź 1973, s. 39.

w składzie Rady Narodowości, natomiast w pracach Prezydium Rady Najwyższej ZSRR oraz Rady Ministrów ZSRR uczestniczą na zasadach równości tylko przedstawiciele podmiotów federacji — republik związkowych. Zdajemy sobie oczywiście sprawę, że postawione pytania mają uzasadnienie tylko w sytuacji, kiedy parlament federalny jest w rzeczywistości podstawowym forum, na którym są rozstrzygane najważniejsze sprawy związane z funkcjonowaniem federacji.

Zasada podejmowania decyzji ustawodawczych przez obydwie izby parlamentu związkowego (na zasadach równości) przyjęta została także w federacji czechosłowackiej, w charakterze jednej z podstawowych zasad działalności Zgromadzenia Federalnego. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie spotykamy się z opinią, że w federacji czechosłowackiej gwarancje równości podmiotów państwa związkowego sformułowane zostały z rzadko spotykaną precyzją[20]. W dyskusji poprzedzającej utworzenie federacji Słowacy kładli nacisk na rozbudowę kompetencji parlamentów republik narodowych. Natomiast Czesi, zorientowani na zbudowanie silnej federacji[21], podnosili potrzebę przeniesienia większości uprawnień na organy ogólnozwiązkowe. W rezultacie dyskusji zrodziła się instytucja zakazu majoryzacji, jako swoista gwarancja równych praw podmiotów federacji czechosłowackiej[22].

Republiki narodowe (czeska i słowacka) posiadają równy wpływ na ustawodawstwo federalne. Ustawa konstytucyjna o federacji czechosłowackiej wprowadziła zasadę, w myśl której dla uchwalenia ustawy przez Zgromadzenie Federalne CSRS wymagana jest zgoda Izby Ludowej i Izby Narodów. Poszukiwanie dodatkowych gwarancji, które ostatecznie ochraniałyby równouprawnienie republik narodowych w sferze ustawodawstwa federalnego skłoniło ustawodawcę do przyjęcia, nieznanej uprzednio ustawodawstwu socjalistycznych państw związkowych, zasady niedopuszczalności majoryzacji. Jeden z polskich autorów trafnie zauważył, kiedy pisał, że „niedopuszczalność majoryzacji wprowadzona jest tam, gdzie uchwały (w większości przypadków — u s t a w y) dotyczą najżywotniejszych interesów republik narodowych"[23].

---

[20] T. S z y m c z a k, *Państwowo-prawne przesłanki kształtowania federacji czechosłowackiej*, [w:] *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. VII, Łódź 1971, s. 129.

[21] Obecnie zaczyna dominować tendencja zmierzająca do „scentralizowania decyzji" w federalnym mechanizmie CSRS, szerzej piszą o wspomnianej tendencji I. P. I l i n s k i j, B. A. S t r a s z u n, W. A. J a s t r i e b o w, *Politiczeskaja sistiema zarubieżnych stran socyalizma*, Moskwa 1981, s. 233.

[22] W literaturze prawnokonstytucyjnej zagadnienie zakazu majoryzacji doczekało się licznych opracowań. Na uwagę zasługują zwłaszcza prace M. K r u k, *Nowy ustrój państwowy CSRS*, „Sprawy Międzynarodowe" 1969, z. 2 oraz *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976.

[23] K r u k, *Ustrój polityczny...*, s. 155—156.

Projekty ustaw Zgromadzenia Federalnego mogą być zgłaszane przez posłów do Zgromadzenia, komisje obu izb, Prezydenta CSRS, Rząd CSRS oraz Rady Narodowe: Czeską i Słowacką. Obrady nad projektami ustaw składają się z reguły z rozpatrzenia uzasadnienia projektu ustawy oraz samego projektu (§ 36 regulaminu). Wnioskodawcy przekazują uzasadnienie projektu ustawy wraz z analizą polityczną oraz ekonomiczną na ręce Przewodniczącego Zgromadzenia, który uzasadnienie przekazuje izbom. Uzasadnienie ustawy jest przedmiotem obrad komisji parlamentarnych, natomiast projekty ustaw po zakończeniu debaty w komisjach przekazywane są na posiedzenie plenarne izb. Z punktu widzenia procedury parlamentarnej jest to rozwiązanie interesujące, ponieważ „pozwala wnioskodawcy na zasięgnięcie opinii parlamentu [...] na temat projektowanej ustawy w dość wczesnej fazie jej przygotowania i [...] umożliwia parlamentowi realny wpływ na kształt ustawy"[24]. Na uwagę zasługuje także system konsultacji projektów ustaw z innymi naczelnymi organami państwowymi oraz Radami Narodowymi: Czeską i Słowacką. Przewodniczący Zgromadzenia Federalnego przesyła zarówno uzasadnienie, jak i projekt ustawy Radom Narodowym: Czeskiej i Słowackiej, aby mogły wyrazić swoje zdanie. Opinia organów przedstawicielskich republik narodowych traktowana jest „jako jedna z istotniejszych i poważniejszych opinii, niezależnie od tego, czy wyraża ona pełne poparcie, czy także zastrzeżenia lub wnioski"[25]. Izba Ludu może podejmować uchwały w sytuacji, kiedy obecna jest więcej niż połowa jej członków. Natomiast Izba Narodów władna jest podejmować uchwały, jeżeli obecna jest więcej niż połowa jej członków wybranych w Czeskiej RS oraz więcej niż połowa jej członków wybranych w Słowackiej RS[26]. Jeżeli ustawa konstytucyjna o federacji nie ustanawia szczególnego trybu głosowania, dla podjęcia przez Izbę Narodów prawomocnej uchwały wymagana jest zgoda więcej niż połowy obecnych na posiedzeniu posłów Izby Narodów. W przypadkach, kiedy w myśl ustawy o federacji obowiązuje zakaz majoryzacji, głosowanie w Izbie Narodów oparte zostało na innych zasadach. Oddzielnie głosują wtedy posłowie Izby wybrani w Czeskiej Republice Socjalistycznej oraz

[24] Tamże, s. 162.

[25] Tamże, s. 165.

[26] W skład Izby Narodów (liczy 150 deputowanych) wybierani są w równej ilości przedstawiciele obu republik narodowych. Nie oznacza to bynajmniej przyjęcia reguły, w myśl której wśród 75 deputowanych wybranych np. na terenie Słowackiej Republiki Socjalistycznej znajdują się tylko Słowacy. Na przykład po wyborach w 1976 r. skład narodowościowy Izby Narodów ukształtował się w następujący sposób: Czesi — 71 (47%), Słowacy — 62 (41,4%), Węgrzy — 12 (8%), Polacy — 3, Ukraińcy — 2; zob. *Desat rokov československej federace*, red. V. Plevza, Bratislava 1978, s. 150.

oddzielnie posłowie Izby wybrani w Słowackiej Republice Socjalistycznej. Uchwała jest prawomocna, jeżeli głosowała za jej przyjęciem większość posłów Izby wybranych w Czeskiej RS oraz większość posłów Izby wybranych w Słowackiej RS[27]. W przypadku większości uchwał wystarcza większość zwykła. Dla uchwalenia konstytucji federalnej, ustawy konstytucyjnej oraz ich zmiany, dla wyboru Prezydenta CSRS oraz celem podjęcia postanowienia o wypowiedzeniu wojny wymagana jest większość kwalifikowana (art. 41). Uchwała jest ważna, jeżeli wypowiedziało się w głosowaniu za jej przyjęciem trzy piąte wszystkich posłów Izby Narodów wybranych w Czeskiej RS oraz trzy piąte wszystkich posłów Izby Narodów wybranych w Słowackiej RS.

Izba musi podjąć uchwałę w sprawie wniosku, przyjętego przez drugą izbę, najpóźniej w terminie trzech miesięcy. Jeżeli uchwały w tym terminie nie podejmie, wniosek uważa się za przyjęty. Prezydium Zgromadzenia Federalnego ogłasza ustawę po upływie tego terminu i zarazem za dzień uchwalenia ustawy uznaje dzień, w którym upływa termin trzech miesięcy (§ 54 pkt 3 regulaminu). Jeżeli w okresie trzech miesięcy nie zapadnie zgodna uchwała obu izb o przyjęciu projektu ustawy, izby mogą podjąć decyzję o wszczęciu postępowania porozumiewawczego[28]. Powoływana jest wtedy przez obie izby specjalna, zbudowana na zasadach parytetu komisja parlamentarna. Składa się z dziesięciu przedstawicieli z każdej izby, o ile izby nie ustalą innej liczby. W każdym wypadku zachowana musi zostać zasada parytetu: komisja wspólna składa się zawsze z jednakowej liczby posłów Izb: Ludu i Narodów. Izba Narodów powołuje do komisji wspólnej jednakową liczbę posłów wybranych w Czeskiej RS oraz jednakową liczbę posłów wybranych w Słowackiej RS. Jeżeli izby na zalecenie komisji porozumiewawczej nie podejmą zgodnej decyzji, mogą postanowić o odbyciu wspólnego posiedzenia celem wypracowania zgodnej uchwały. Regulamin parlamentarny przewiduje możliwość zainicjowania wspólnego posiedzenia izb przez Prezydium Zgromadzenia Federalnego.

---

[27] Ustawa konstytucyjna enumeratywnie określa decyzje, przy których uchwalaniu obowiązuje zasada niedopuszczalności majoryzacji. Jak zauważa Szymczak (*Państwowo-prawne...*, s. 130) zasada niedopuszczalności majoryzacji „posiada szersze zastosowanie w praktyce, a czasem nawet wykracza poza przyjęte w ustawie konstytucyjnej założenia. Odnosi się to głównie do skrupulatnie prowadzonych rozważań, poprzedzających każdorazową zmianę na stanowiskach kierowniczych w organach centralnych".

[28] Zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej postępowanie porozumiewawcze, w przypadku, jeżeli nie zostanie podjęta zgodna uchwała obu izb w sprawie budżetu federacji, jest obowiązkowe. W razie braku porozumienia co do budżetu państwa, do chwili rozpoczęcia roku budżetowego, gospodarka federacji prowadzona jest na podstawie prowizorium budżetowego (art. 44 pkt 4).

Izby powinny dojść do porozumienia w terminie nie przekraczającym pięciu miesięcy od pierwszego głosowania nad projektem ustawy. Jeżeli okres pięciu miesięcy okaże się niewystarczający dla osiągnięcia *consensusu*, projekt ustawy może być ponownie poddany pod głosowanie najwcześniej po upływie roku od chwili odrzucenia projektu przez izby (art. 44 pkt 3 ustawy o federacji). W sytuacji dalej trwającego impasu w pracach nad uchwaleniem ustawy federalnej, parlament może zostać rozwiązany przez Prezydenta Republiki, a Prezydium Zgromadzenia Federalnego posiada konstytucyjny obowiązek rozpisania w terminie sześćdziesięciu dni od rozwiązania nowych wyborów do parlamentu. Od chwili uchwalenia ustawy konstytucyjnej o federacji stosowanie zasady zakazu majoryzacji nie wywierało wpływu na wyniki głosowania; nie znalazły zastosowania postanowienia wspomnianej ustawy konstytucyjnej określające zasady postępowania porozumiewawczego. Niemniej można upatrywać wartość zasady zakazu majoryzacji w tym, że „samym swoim istnieniem zapobiegać może wnoszeniu do parlamentu projektów niekorzystnych dla jednej z republik, ale mających szanse na uchwalenie"[29].

W Związku SRR i Czechosłowackiej RS przyjęto zasadę podejmowania decyzji ustawodawczych przez izby parlamentu związkowego na zasadzie równości. Natomiast konstytucja SFRJ z 1974 r. odstąpiła od trybu podejmowania decyzji ustawodawczych przez obie izby parlamentu federalnego. Intencją zmian konstytucyjnych w okresie poprzedzającym uchwalenie konstytucji z 1974 r. było poszukiwanie mechanizmów, które umacniałyby pozycję ustrojową zarówno republik związkowych, jak i krajów autonomicznych[30]. Konstytucja z 1974 r. uczyniła z republik związkowych i krajów autonomicznych podmioty odpowiedzialne za własny rozwój oraz funkcjonowanie federacji jugosłowiańskiej. Wprowadzenie do ustroju politycznego Jugosławii zasad tzw. federalizmu partycypacyjnego[31] doprowadziło m. in. do zmian w charakterze Rady Republik i Krajów Autonomicznych. Konstytucja przyjmuje, nieznaną dotychczas w socjalistycznych państwach związkowych zasadę, która określa chara-

[29] K r u k, *Ustrój polityczny...*, s. 158.

[30] Ponieważ konstytucja SFRJ z 1974 r. uczyniła zarówno z republik związkowych, jak i krajów autonomicznych podmioty odpowiedzialne za własny rozwój oraz funkcjonowanie mechanizmu federacji, w literaturze jugosłowiańskiej spotkać się można z poglądami, iż w Jugosławii członkami federacji są nie tylko republiki, ale również kraje autonomiczne; zob. J. D j o r d j e v i ć, *Ustavno pravo*, Beograd 1978, s. 676—677. Oczywiście uważam, że przyjęcie takiego poglądu nie zmienia w niczym faktu, że podmiotami federacji pozostają nadal tylko republiki związkowe.

[31] J. D j o r d j e v i ć, *Konstytucyjne podstawy tworzenia prawa w SFRJ*, „Państwo i Prawo" 1976, nr 6, s. 21.

kter Rady Republik i Krajów jako forum „na którym prezentowane są stanowiska skupsztin poszczególnych republik i okręgów autonomicznych[32].

Izby Skupsztiny SFRJ uczestniczą na równych prawach w rozstrzyganiu spraw wewnętrznego porządku obrad Skupsztiny, obsadzaniu konstytucyjnie określonych stanowisk, ratyfikacji umów międzynarodowych, które wymagają zmian w ustawodawstwie republik i krajów (art. 288). W pozostałych sprawach, decydują w imieniu parlamentu federacji, Rada Związkowa lub Rada Republik i Krajów z zastrzeżeniem domniemania kompetencji na rzecz Rady Związkowej[33]. Za zgodą skupsztin republik związkowych oraz skupsztin krajów autonomicznych Rada Republik i Krajów uchwala między innymi: społeczny plan Jugosławii, ustala politykę i uchwala ustawy związkowe w dziedzinie systemu monetarnego i emisji pieniądza, systemu dewizowego, stosunków kredytowych z zagranicą (art. 286). Rada ratyfikuje także umowy międzynarodowe, które wymagają uchwalenia nowych lub zmiany obowiązujących ustaw, należących do zakresu jej kompetencji.

Konstytucja federacyjnej Jugosławii z 1974 r. wprowadziła nowe, nieznane w ZSRR i CSRS, rozwiązania w procedurze uchwalania ustawy zasadniczej federacji oraz dokonywania w jej tekście zmian. Prawo decydowania o zmianie konstytucji związkowej posiada jedna izba: Rada Związkowa. Natomiast odstąpiono od tradycji (obowiązującej do 1974 r.) przyznawania prawa do decydowania o zmianach w konstytucji federacji izbie reprezentującej czynnik narodowy w Skupsztinie SFRJ.

O zmianach w konstytucji związkowej decyduje Rada Związkowa za z g o d ą skupsztin w s z y s t k i c h [podkr. — W.B.] republik związkowych i krajów autonomicznych. Jeżeli zmiana konstytucji federacji dotyczy wyłącznie sytuacji republik związkowych i wzajemnych stosunków pomiędzy federacją a republikami, wtedy decyzje podejmuje Rada Związkowa za zgodą skupsztin wszystkich republik związkowych (art. 398). W literaturze przedmiotu włączenie skupsztin republik i krajów w proces zmian konstytucji federacji traktowane jest jako wyraz „rozszerzenia praw członków federacji na spełnianie funkcji ustrojodawczej[34].

Postępowanie w sprawie zmiany ustawy zasadniczej federacji rozpoczyna inicjatywa dokonania zmiany konstytucji. Z wnioskiem w sprawie przystąpienia do zmiany konstytucji SFRJ wystąpić może co najmniej

---

[32] C i e m n i e w s k i, *Ustawa w jugosłowiańskim...*, s. 42.

[33] W myśl konstytucji z 1974 r. Rada Związkowa „wykonuje inne zadania należące do kompetencji Skupsztiny SFRJ, które nie należą do zakresu działania Rady Republik i Krajów lub nie są wykonywane na równych prawach z tą Radą" (art. 285 pkt 17).

[34] E. Z i e l i ń s k i, *Skupsztina SFRJ*, Warszawa 1978, s. 286.

trzydziestu delegatów do Rady Związkowej, Prezydium SFRJ, skupsztina republikańska, skupsztina kraju autonomicznego, Związkowa Rada Wykonawcza (art. 399). Konstytucja z 1974 r. wyposaża Radę Związkową w prawo decydowania o wniosku co do przystąpienia do zmiany konstytucji związkowej. Od decyzji Rady Związkowej zależy czy dokonuje się zmiany konstytucji związkowej czy też nie. Rada Związkowa może podjąć decyzję o przystąpieniu do zmiany konstytucji, jeżeli za wnioskiem w sprawie przystąpienia do zmiany konstytucji wypowiedziały się skupsztiny wszystkich republik i krajów autonomicznych (art. 400). Kolejną fazę postępowania w przedmiocie zmian konstytucji związkowej stanowi przygotowanie i zatwierdzenie projektu zmian konstytucji. Rada Związkowa zatwierdza wstępny projekt zmiany konstytucji, przesyła projekt do zaopiniowania skupsztinom wszystkich republik i krajów oraz poddaje pod publiczną dyskusję[35]. Skupsztiny republik i krajów autonomicznych rozpatrują wstępny projekt i formułują o nim swoje opinie, które z kolei przesyłane są Radzie Związkowej. Po przeprowadzeniu publicznej dyskusji, która posiada konsultatywny charakter[36], Rada Związkowa przygotowuje projekt zmian i podejmuje decyzję (uchwałę) w sprawie zmian konstytucji federalnej. Zmianę konstytucji SFRJ uchwala tylko Rada Związkowa: uchwała izby jest prawomocna, jeżeli za projektem wypowiedziało się dwie trzecie ogólnej liczby delegatów do Rady Związkowej. W myśl obowiązującego ustawodawstwa konstytucyjnego głosowanie nad projektem w Radzie Związkowej nie zamyka postępowania w przedmiocie uchwalenia lub rewizji konstytucji związkowej. Zmiana konstytucji związkowej jest przyjęta, jeżeli zgodę na tekst uchwalony przez Radę Związkową wyrażą skupsztiny wszystkich republik związkowych i krajów autonomicznych lub wszystkich republik związkowych. Gdyby tekst zmian w konstytucji związkowej nie uzyskał zgody skupsztiny jednej lub kilku republik związkowych albo zgody skupsztiny kraju autonomicznego, wniosek w przedmiocie którego nie osiągnięto zgody, nie może być postawiony na porządku dziennym przed upływem roku od dnia, w którym Rada Związkowa stwierdziła brak zgody (art. 402). Bezpośrednie włączenie skupsztin republik związkowych i skupsztin krajów do procesu wyrażania

---

[35] Zieliński (tamże, s. 290) zauważa, że „w dotychczasowej praktyce każdorazowo parlament powoływał specjalną komisję konstytucyjną do opracowania wstępnego projektu zmian konstytucji, która przedstawiała opracowany wstępny projekt zmian konstytucji Skupsztinie do zatwierdzenia. Należy sądzić, że będzie to nadal kontynuowane".

[36] Dyskusja publiczna nad projektem zmiany konstytucji związkowej posiada charakter konsultatywny, niemniej ustawodawca jugosłowiański przywiązuje duże znaczenie do dyskusji traktując ją jako czynnik korygujący i potwierdzający proponowane zmiany konstytucyjne; zob. Zieliński, *op. cit.*, s. 292.

woli niewątpliwie wydłuża postępowanie przy zmianie konstytucji związkowej. Zarazem procedura zmiany konstytucji SFRJ umożliwia uwzględnienie interesów republik i krajów[37].

Skupsztina SFRJ uchwala ustawy związkowe oraz inne przepisy i akty ogólne (art. 283 pkt 2). Ustawodawstwo ogólnozwiązkowe zastrzeżone zostało do wyłącznej kompetencji Skupsztiny SFRJ, która jest organem samorządu społecznego i najwyższym organem władzy w ramach praw i obowiązków w federacji (art. 282). Rada Związkowa podejmuje uchwały większością głosów na posiedzeniu, w którym uczestniczy większość delegatów (jeżeli obowiązująca konstytucja nie wymaga większości kwalifikowanej). Jeżeli Rada ma podjąć decyzję posiadającą znaczenie dla interesów republik lub krajów autonomicznych i dla równouprawnienia narodów i narodowości, przeprowadza się na żądanie większości delegatów z jednej republiki lub kraju autonomicznego specjalne postępowanie, przewidziane regulaminem działalności Rady Związkowej (art. 294).

Postępowanie w Radzie Republik i Krajów posiada o wiele bardziej złożony charakter. Rada podejmuje uchwały na posiedzeniu, na którym reprezentowane są delegacje skupsztin wszystkich republik związkowych i krajów autonomicznych i w którym uczestniczy większość delegatów do Rady. Podczas głosowania nad projektami uchwał istnieją trzy możliwości. W sprawach, w których decyduje się za zgodą skupsztin republik i krajów autonomicznych uchwałę uważa się za przyjętą, jeżeli głosowały za uchwałą wszystkie delegacje w Radzie. Dla uchwalenia ustawy o środkach tymczasowych konstytucja z 1974 r. wymaga zgody większości dwóch trzecich ogólnej liczby delegatów do Rady Republik i Krajów. We wszystkich innych sprawach oraz sprawach, które Rada rozstrzyga na równych prawach z Radą Związkową uchwały mogą być podejmowane większością delegatów obecnych na posiedzeniu Rady (art. 295).

Procedura uchwalania ustaw w Radzie Republik i Krajów składa się z kilku faz i rozpoczyna się od przedstawienia wstępnego projektu ustawy. Regulamin Rady z 1975 r. ustala warunki jakim powinien odpowiadać wstępny projekt ustawy przedkładany Radzie. Powinien być przedłożony w formie zredagowanych przepisów i musi zawierać motywację wstępnego projektu. Prawo przedstawiania wstępnych projektów posiadają delegacje, organy pomocnicze izby, skupsztiny republik związkowych i krajów autonomicznych oraz Związkowa Rada Wykonawcza (art. 92 regulaminu Rady). Ponadto z inicjatywą uchwalenia ustawy występować mogą Rada Związkowa Skupsztiny SFRJ, Sąd Konstytucyjny SFRJ, Sąd Związkowy SFRJ, Socjalistyczny Związek Ludu Pracującego Jugosławii, Związek Komunistów Jugosławii, związki zawodowe, Izba

[37] Tamże, s. 293.

Gospodarcza Jugosławii oraz wspólnoty samorządowe zorganizowane na szczeblu federacji (art. 93). Wymienione powyżej podmioty zgłaszają tylko inicjatywę uchwalenia ustawy, do której Rada Republik i Krajów zobowiązana jest ustosunkować się, zaś w przypadku uznania zasadności inicjatywy Rada powinna zgłosić wniosek w przedmiocie uchwalenia ustawy. Wstępny projekt ustawy powinien być uzasadniony, zgodnie z przepisami regulaminu Rady Republik i Krajów w uzasadnieniu należy wskazać: konstytucyjną podstawę regulacji określonej kwestii, ocenę sytuacji w dziedzinie, która uregulowana zostanie ustawą, cele, które zamierza się osiągnąć poprzez zaproponowaną regulację, środki finansowe potrzebne na realizację ustawy i sposób ich uzyskania, objaśnienie prawnych rozwiązań zawartych we wstępnym projekcie ustawy (art. 96). Wraz ze wstępnym projektem przekazywana jest niezbędna dokumentacja. Wstępny projekt przedkłada się przewodniczącemu skupsztiny SFRJ, który przekazuje projekt przewodniczącemu Rady Republik i Krajów. Przewodniczący Rady przesyła wstępny projekt ustawy delegatom Rady oraz przewodniczącym skupsztin republik i krajów (art. 97). W sytuacji, kiedy wstępny projekt nie pochodzi od Związkowej Rady Wykonawczej, przewodniczący Rady przesyła projekt Związkowej Radzie Wykonawczej w celu wyrażenia przez organ polityczno-wykonawczy opinii o zaproponowanych rozwiązaniach prawnych. Następnie wstępny projekt ustawy przesyłany jest skupsztinom republik związkowych i krajów autonomicznych, które rozpatrują projekt i przygotowują opinie dla ciał pomocniczych (komisji) Rady Republik i Krajów. Opinie skupsztin rozpatrują właściwe (przedmiotowo) komitety i komisja ustawodawczo-prawna. Z chwilą uzgodnienia wspólnego stanowiska względem opinii skupsztin republik związkowych i krajów autonomicznych Rada ustala projekt ustawy. Istnieje także, regulaminowo określona, procedura uzgadniania stanowisk poszczególnych republik i krajów. Jeśli zaistniała potrzeba tzw. szybkiego ustawodawstwa, przewodniczący Rady wraz z wiceprzewodniczącym oraz przewodniczącymi organów pomocniczych mogą zaproponować skupsztinom republik i skupsztinom krajów, aby udzieliły swoim delegacjom w izbie upoważnienia do decydowania o projekcie ustawy (art 99). Rada Republik i Krajów nie podejmuje uchwały o przyjęciu wstępnego projektu ustawy, lecz w myśl postanowień regulaminu, właściwy przedmiotowo komitet Rady zaleca wnioskodawcy opracowanie i przedłożenie projektu ustawy (art. 103). Po przyjęciu projektu ustawy Rada Republik i Krajów może przedstawić propozycje pod dyskusję z udziałem społeczeństwa. Izba określa organizację i sposób przeprowadzenia dyskusji oraz wyznacza komitet Rady odpowiedzialny za stronę organizacyjną dyskusji. Po zakończeniu dyskusji komitet przygotowuje sprawozdanie z dyskusji, przekazywane następnie Radzie. Sprawozdanie

o wynikach dyskusji publicznej nad projektem ustawy przewodniczący Rady przekazuje delegacjom w izbie, przewodniczącym skupsztin republik związkowych i skupsztin krajów autonomicznych oraz Związkowej Radzie Wykonawczej.

Obrady nad projektem ustawy w Radzie Republik i Krajów odbywają się najpierw podczas plenarnego posiedzenia izby, potem projekt ustawy przekazywany jest do komitetów i komisji ustwodawczo-prawnej. Organy pomocnicze Rady po rozpatrzeniu projektu przekazują przewodniczącemu izby sprawozdanie; z kolei przewodniczący przekazuje sprawozdanie wszystkim delegatom izby. Debata nad projektem ustawy ma miejsce podczas plenarnego posiedzenia Rady Republik i Krajów. Delegacjom skupsztin republik i krajów przysługuje regulaminowe prawo zgłaszania poprawek do projektu ustawy, który znajduje się na porządku dziennym posiedzenia Rady. Po zatwierdzeniu przez Radę Republik i Krajów projekt ustawy jest przekazywany skupsztinom republik związkowych i skupsztinom krajów autonomicznych, do których należy decyzja o udzieleniu zgody na przyjęcie projektu w całości (art. 300 konstytucji). Należy pamiętać o skutkach prawnych spowodowanych negatywnym (względem projektu ustaw) stanowiskiem skupsztiny republiki związkowej lub skupsztiny kraju autonomicznego. Z obowiązującej konstytucji SFRJ wynika, że odmowa udzielenia zgody na uchwalenie ustawy wyrażona przez parlament republiki lub kraju u n i e m o ż l i w i a podjęcie decyzji ustawodawczej przez Radę Republik i Krajów, ponieważ projekty ustaw uchwalane są za zgodą wszystkich delegacji. Postępowanie ustawodawcze w Radzie Republik i Krajów wykazuje wiele specyficznych cech, nieznanych w ZSRR i CSRS. Głosowanie odbywa się delegacjami (każda delegacja dysponuje jednym głosem), co jest rezultatem przyjęcia oryginalnego trybu wyłaniania Rady Republik i Krajów. Uchwalenie ustawy uzależniono od zgody skupsztin wszystkich republik i krajów autonomicznych. I to jest także bardzo charakterystyczne; zrównanie statusu (pozycji) republik związkowych i krajów autonomicznych. A pamiętać należy, iż w myśl postanowień obowiązującej konstytucji federalnej kraje autonomiczne nie są podmiotami państwa związkowego. Ale zarazem nie można nie zauważyć w konstytucjonalizmie jugosłowiańskim tendencji wyrażającej się umacnianiem pozycji ustrojowej krajów autonomicznych[38], które pod względem statusu „upodabniają" się do republik związkowych. Jest to problem szerszy, który można sprowadzić do pytania: czy (na przykładzie SFRJ) nie istnieje potrzeba nowych badań nad pojęciem podmiotów federacji w państwach socjalistycznych? Rada Republik i Krajów może przy-

[38] B. P u p i č, *Neke osobenosti jugoslovenskog federalizma*, „Archiv za pravne i drustvene nauke" 1983, br. 1—2, s. 66—76.

jąć projekt ustawy za zgodą delegacji wszystkich republik i krajów; delegacje zaś związane są stanowiskiem skupsztin republik i skupsztin krajów. Mogą się jednak zdarzyć sytuacje, kiedy istnieje konieczność niedopuszczenia do zakłóceń na rynku SFRJ lub też, kiedy brak rozstrzygnięcia kwestii stanowiących przedmiot projektu ustawy, spowodować może, np: nierównoprawne stosunki ekonomiczne pomiędzy republikami a krajami, czy pomiędzy republikami. Wtedy znajduje zastosowanie konstytucyjny mechanizm przełamywania oporu republik lub krajów środkami prawnymi. Konstytucja SFRJ z 1974 r. stwarza możliwość zastosowania nadzwyczajnego trybu uchwalania ustawy. Związkowa Rada Wykonawcza zaproponować może wydanie przez Prezydium SFRJ ustawy o środkach tymczasowych. Jeżeli Prezydium uzna zaproponowane przez Związkową Radę Wykonawczą środki za niezbędne, wtedy Związkowa Rada Wykonawcza opracuje projekt ustawy o środkach tymczasowych i przedłoży projekt Skupsztinie SFRJ[39].

W przypadku, kiedy projekt ustawy o środkach tymczasowych nie zostanie w Radzie Republik i Krajów przyjęty większością dwóch trzecich ogólnej liczby delegatów do Rady, Prezydium SFRJ może zarządzić stosowanie ustawy w brzmieniu, za którym głosowała większość ogólnej liczby delegatów do Rady (głosują delegaci, a nie delegacje). Ustawa o środkach tymczasowych pozostaje w mocy nie dłużej niż rok od dnia jej wydania (art. 303 konstytucji). Jeżeli do chwili utraty mocy obowiązującej przez ustawę o środkach tymczasowych, Rada Republik i Krajów nie uchwali ustawy za zgodą skupsztin wszystkich republik związkowych i krajów, postępowanie w sprawie wydania przez Prezydium SFRJ ustawy o środkach tymczasowych ponawia się. Natomiast jeżeli nie osiągnięto zgody skupsztin wszystkich republik i krajów w przedmiocie ogólnej wysokości środków na finansowanie federacji, potrzeby federacji są zaspokajane tymczasowo, na podstawie budżetu z roku poprzedniego (art. 304).

W Związku Radzieckim i Czechosłowacji przyjęto zasadę dwuizbowego trybu podejmowania decyzji ustrojodawczych i ustawodawczych. Przyjęcie zasady dwuizbowego trybu podejmowania decyzji parlamentarnych powinno gwarantować izbom równy udział przy uchwalaniu ustaw. Konstytucja ZSRR z 1977 r. zapewnia obu izbom Rady Najwyższej ZSRR równy udział przy podejmowaniu decyzji przez najwyższy organ przedstawicielski federacji. Ustawę ogólnozwiązkową uważa się za przyjętą,

[39] Uprawnienie Prezydium SFRJ do uruchomienia postępowania zmierzającego do wydania ustawy o środkach tymczasowych (art. 301) można traktować nie tylko w charakterze prawa Prezydium, ale szerzej ujmując zagadnienie, można we wspomnianym uprawnieniu doszukiwać się wykonania przez Prezydium obowiązków wynikających z art. 313 ust. 4.

jeżeli w każdej z izb Rady Najwyższej głosowała za projektem większość ogólnej liczby deputowanych. Ustawodawca radziecki nie wprowadził do ustawy zasadniczej federacji postanowień, które ustanawiałyby szczególny, właściwy tylko dla Rady Narodowości, tryb głosowania nad projektami ustaw. Brak tego rodzaju przepisów oraz obecność w składzie Rady Narodowości przedstawicieli jednostek autonomicznych osłabia w poważnym stopniu zasadę równego udziału republik związkowych w ustawodawstwie ogólnozwiązkowym[40].

W Ustawie Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej gwarancje równości podmiotów tworzących państwo związkowe sformułowane zostały z wyjątkową precyzją. W trakcie dyskusji nad kształtem państwa związkowego zrodziła się instytucja zakazu majoryzacji, jako szczególna gwarancja praw podmiotów — republik narodowych. Republiki narodowe posiadają równy wpływ na ustawodawstwo federalne. Zarazem należy pamiętać, że od chwili uchwalenia ustawy konstytucyjnej o federacji stosowanie niedopuszczalności majoryzacji nie wywierało wpływu na wyniki głosowania.

Konstytucja SFRJ z 1974 r. odstąpiła od zasady dwuizbowego trybu podejmowania decyzji parlamentarnych. Postanowienia konstytucji uczyniły zarówno z republik związkowych, jak i krajów autonomicznych podmioty odpowiedzialne za własny rozwój oraz funkcjonowanie federacji. Wprowadzenie do ustroju politycznego zasad tzw. federalizmu partycypacyjnego (w ZSRR i Czechosłowacji dostrzegam elementy tzw. federalizmu scentralizowanego) doprowadziło do zmian w charakterze Rady Republik i Krajów.

Stanowi ona forum, na którym prezentowane są stanowiska skupsztin republik i krajów autonomicznych. Włączenie bezpośrednio skupsztin republik i krajów w proces wyrażania woli (w postaci decyzji ustawodawczych) umożliwią pełniejsze (niż w ZSRR i CSRS) uwzględnianie interesów podmiotów federacji.

Katedra Prawa Państwowego UŁ

[40] Aktualnie (w 1988 r.) dostrzega się konieczność przebudowy modelu Rady Narodowości Rady Najwyższej ZSRR. Odzwierciedla ona bowiem jedynie terytorialną strukturę republik i obwodów. Zgłaszane są propozycje, by w Radzie Narodowości reprezentowane były wszystkie realnie żyjące w Związku Radzieckim grupy narodowe, także te, które nie posiadają własnego terytorium. Podnoszone są wątpliwości, czy Rada Narodowości oraz inne formy parlamentarne odgrywają rolę, jaka może być ich udziałem w systemie demokratycznym; zob. *Zwykłe sprawy* — rozmowa z radzieckimi socjologami, „Polityka" 1988, nr 23.

*Witold Brodziński*

## EQUALITY OF RIGHTS OF FEDERAL PARLIAMENT CHAMBERS IN ENACTING STATUTES IN THE SOCIALIST FEDERAL STATES

(Analysis of Constitutionals and Regulars Norms)

The author focused his interest on the problem of equality of rights of the chambers of a federal parliament when enacting statutes, in the Soviet Union, Yugoslavia and Czechoslovakia. He was interested in the question to what degree the two-chamber structure of a federal parliament secures equal participation of federal republics in the structural and legislative processes.

In the Soviet Union and Czechoslovakia the legislator adopted the principle of taking structural and legislative decisions in two chambers. However, the Soviet legislator did not introduce to the Constitution of 1977 any provisions, which would establish a particular procedure of enacting statutes, appropriate only for the Council of Nations. The lack of such provisions considerably reduces the equal participation of the federal republics in the Union legislation. The Statute of the Constitution of Federal Czechoslovakia contains provisions prohibiting outvoting, when enacting statutes. Prohibition of outvoting is a special security of equal rights of federal subjects. However, since the Constitution was enacted, the provisions prohibiting outvoting practically have not influenced the results of voting in the federal parliament.

The Constitution of the Federation of Yugoslavia of 1974 abandoned the procedure of taking parliamentary decisions in two chambers. Federal republics and autonomous regions are subjects responsible for own development and functioning of the Federation. The character of the Council of Republics and Regions of the Yugoslav Federal Skupshtina, the place where opinions of republican and regional skupshtinas are presented, has changed. Republican and regional parliaments have been directly engaged in the process of enacting Constitution and other federal statutes.

The author notices an influence of so-called centralised federalism in the procedure of enacting federal statutes in USSR and CSRS. However, in Yugoslavia the Constitution of 1974 has introduced the principles of so-called participation federalism into the political structure.