

Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej wybranych demokracji Azji Południowo-Wschodniej

Malezja, Singapur, Tajlandia, Timor Wschodni



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej wybranych demokracji Azji Południowo-Wschodniej

Malezja, Singapur, Tajlandia, Timor Wschodni

Anna Michalak

Anna Michalak – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Krzysztof Eckhardt

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR

Izabela Wojciechowska

SKŁAD I ŁAMANIE

Agent PR

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Sońta

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/efired

Przygotowanie i wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków
Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/D/HS5/04458
w związku z realizacją projektu „Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej demokracji
parlamentarnych Azji Południowo-Wschodniej”.

© Copyright by Anna Michalak, Łódź 2019

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2019

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08082.17.0.M

Ark. wyd. 6,0; ark. druk. 6,25

ISBN 978-83-8142-796-8

e-ISBN 978-83-8142-797-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Rozdział I	
Wprowadzenie	7
Rozdział II	
Przyjęta metodologia badań	19
Rozdział III	
Zasada dwuizbowości w badaniach nad parlamentaryzmem – stan aktualny	23
Rozdział IV	
Charakterystyka parlamentów wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej	51
1. Malezja	51
2. Singapur	58
3. Tajlandia	65
4. Timor Wschodni	70
Rozdział V	
Efektywność legislatywy w wybranych demokracjach Azji Południowo-Wschodniej	79
Rozdział VI	
Wnioski	91
Bibliografia	95

Rozdział I

Wprowadzenie

*Przy doskonałej izbie niższej,
izba wyższa nie miałaby żadnej wartości*

Walter Bagehot¹

Niniejsza monografia stanowi efekt badań prowadzonych w latach 2014–2017², których celem była analiza funkcjonowania organów władzy ustawodawczej w wybranych demokracjach parlamentarnych Azji Południowo-Wschodniej³. Intencją prowadzącej badania było stwierdzenie, jakie znaczenie prawne (sposób unormowania omawianej zasady w aktach normatywnych), funkcjonalne (efektywność procesu legislacyjnego oraz wykonywania innych kompetencji legislacyjnej) i polityczne (stabilizacja rządów, hegemonia jednej partii) miało wprowadzenie dwuizbowej struktury parlamentu w państwach tego regionu.

Wskazane wyżej trzy aspekty funkcjonowania parlamentu występują w każdym z modeli dwuizbowego parlamentu⁴, niemniej jednak nie można przyjąć,

1 W. Bagehot, *The English Constitution*, London 1867, s. 133–134.

2 Przygotowanie i wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/D/HS5/04458 w związku z realizacją projektu „Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej demokracji parlamentarnych Azji Południowo-Wschodniej”.

3 Należy podkreślić, że określenie Azja Południowo-Wschodnia, choć powszechnie używane, stanowi neologizm. Po raz pierwszy w tekstach akademików pojawiło się w latach 20. XX w., a powszechnie zaczęto je stosować w grudniu 1943 r. w związku z utworzeniem przez Aliantów South East Asia Command (dalej: SEAC). Początkowo obszarem operacyjnym sił lądowych dla SEAC były Indie, Birma, Celon, Malaje, północne wyspy Sumatry oraz, w przypadku operacji ofensywnych, Syjam (Tajlandia). 15 sierpnia 1945 r. obszar ten został rozszerzony o pozostałe części holenderskich wschodnich Indii i południową część francuskich Indochin (szerzej na ten temat zob. A. Croissant, P. Lorenz, *Comparative Politics of Southeast Asia. An introduction to governments and political regimes*, Wiesbaden 2018, s. 1).

4 M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, D. Dudek (red.), Warszawa 2009, s. 233.

że wprowadzenie drugiej izby w praktyce faktycznie eliminuje negatywne cechy charakterystyczne dla unikameralnej struktury legislatury. Warto bowiem wskazać, że dominująca pozycja jednej partii w parlamencie obserwowana jest zarówno w Singapurze⁵ (parlament jednoizbowy), jak i w Malezji⁶ (parlament dwuizbowy)⁷.

Tezy badawcze oraz harmonogram prac ustalano w 2013 r., a finalizację działań badawczych przewidywano na początek 2016 r., tak aby w połowie tego roku sformułować wnioski końcowe. Jednakże w związku z zachodzącymi w objętych projektem państwach (Singapur, Malezja, Tajlandia⁸, Timor Wschodni⁹) zmianami o charakterze ustrojowym, założenia te musiały ulec pewnym modyfikacjom.

W pierwszej kolejności należy w tym zakresie zwrócić uwagę na przemiany, jakie – już po podpisaniu umowy na realizację projektu, tj. w maju 2014 r. – zaszły w porządku konstytucyjnym Tajlandii. W wyniku zamachu stanu doprowadzono wówczas do przyjęcia nowej, przejściowej ustawy zasadniczej oraz podjęcia prac nad projektem nowej konstytucji zakończonych w kwietniu 2015 r. Projekt ten został odrzucony w referendum, które odbyło się 6 września 2015 r. Powyższe oznaczało, że w ciągu 30 dni od dnia referendum zostanie powołana Komisja Konstytucyjna, której zadaniem będzie przygotowanie nowej konstytucji w ciągu kolejnych 180 dni (tj. do końca marca 2016 r.). Biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie regulacji zawartych w ustawie zasadniczej dla określenia struktury, organizacji i funkcji parlamentu, konieczne okazało się przedłużenie prac badawczych, tak aby umożliwić przygotowanie opracowania, które będzie odpowiadało aktualnym unormowaniom obowiązującym w tym państwie.

Finalny projekt nowej konstytucji Tajlandii został poddany ocenie społeczeństwa w drodze referendum i ostatecznie zaaprobowany 7 sierpnia 2016 r. (projekt poparło 61% wyborców spośród 59% uprawnionych, biorących udział w głosowaniu). Druga – obok projektu konstytucji – propozycja podlegająca ocenie w referendum, tj. aby premier był wspólnie wybierany przez senatorów i deputowanych, również została zaaprobowana przez obywateli (opowiedziało się za nią 58% biorących udział w głosowaniu)¹⁰.

Na kształt ostatecznej konstytucji, która 6 kwietnia 2017 r. została podpisana przez króla Ramę X, wpływ miała także zmiana monarchii. W dniu 13 października 2016 r. zmarł zasiadający na tronie przeszło 70 lat król Bhumibol. Jego syn

5 Oficjalna nazwa: Republika Singapuru, por. *Urzędowy wykaz polskich nazw geograficznych świata*, wydany przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej przy Głównym Geodecie Kraju, Warszawa 2013, s. 475.

6 Oficjalna nazwa: Malezja, por. *Ibidem*, s. 458.

7 L. Hong Hai, O. Kian Ming, *Electoral Campaigning in Malaysia*, [w:] *Election Campaigning in East And Southeast Asia: Globalization of political marketing*, Ch. Schfferer (ed.), Hampshire 2006, s. 55.

8 Oficjalna nazwa: Królestwo Tajlandii, por. *Urzędowy wykaz...*, s. 482.

9 Oficjalna nazwa: Demokratyczna Republika Timoru Wschodniego, por. *Ibidem*, s. 486.

10 <http://www.electionguide.org/elections/id/2966/> (dostęp: 15.10.2016).

King Maha Vajiralongkorn Bodindradebayavarangkun (Rama X) zignorował postanowienia konstytucji oraz istniejące konwenanse i odmówił wstąpienia na tron natychmiast po śmierci ojca. W rezultacie Tajlandia przez 47 dni nie miała króla. W tym czasie premier Prayuth Chan-ocha, dyktator wojskowy, który przejął władzę w wyniku zamachu stanu z 2014 r., zarządzał państwem za pomocą dekretów, korzystając z uprawnień ustanowionych w art. 44 konstytucji przejściowej z 2014 r. Przepis ten przyznaje premierowi pełnię władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. Vajiralongkorn odmówił także podpisania nowej konstytucji przyjętej w referendum 7 sierpnia 2016 r., która miała zastąpić konstytucję przejściową z 2014 r. Zastrzeżenia monarchy dotyczyły przepisów określających zakres i sposób wykonywania „władzy Jego Królewskiej Mości”.

Natomiast inne proponowane w toku prac nad nową konstytucją zmiany ustrojowe zbliżać miały system konstytucyjny Tajlandii do ustroju Singapuru (jednoizbowy parlament) oraz Timoru Wschodniego (wzmocnienie egzekutywy). Niemniej w tym zakresie przywiązanie Tajlandii do modelu dwuizbowego parlamentu okazało się trwalsze niż chciał obecny ustrojodawca¹¹.

Ostatecznie konstytucja uzyskała sankcję królewską 6 kwietnia 2017 r., a pierwsze wybory parlamentarne – zgodne z przewidzianymi w niej rozwiązaniami – powinny odbyć się w połowie 2018 r.¹²

Należy podkreślić, że niezwykle ważna dla prowadzonych badań była praktyka ustrojowa, ale także ewolucja poglądów i przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań legislacyjnych. Przemiany zachodzące w Tajlandii i ich sfinalizowanie w postaci przyjęcia nowej konstytucji miały zasadnicze znaczenie dla sformułowania końcowych wniosków badawczych w odniesieniu do tego państwa. Niestety, w związku z zamachem stanu przeprowadzonym w 2014 r. i uchwaleniem nowej konstytucji w 2017 r., część wniosków ma charakter teoretyczny, gdyż oparty wyłącznie na literalnym brzmieniu nowej ustawy zasadniczej (choć dotychczasowe tradycje ustrojowe państwa i w tym zakresie okazały się pomocne).

Również w Singapurze w okresie objętym badaniem zaszły zmiany o charakterze konstytucyjnym, związane z modyfikacją procedury wyboru (a właściwie wyłaniania) głowy państwa oraz wzmocnieniem pozycji i kompetencji Rady Doradców Prezydenta (*Council of Presidential Advisers*). Jak się wydaje, zmiany te – biorąc pod uwagę uzasadnienie ich wprowadzenia – mogą także mieć znaczenie dla badań prowadzonych nad funkcjonowaniem parlamentu tego państwa.

Przed 1991 r. urząd prezydenta Singapuru miał znaczenie wyłącznie ceremonialne, co przejawiało się również w tym, że wyboru prezydenta dokonywał parlament, całkowicie zdominowany przez partię rządzącą. W 1991 r. w odpowiedzi

11 Dwuizbowy parlament wprowadzono do porządku ustrojowego Tajlandii w 1868 r. (zob. A. Croissant, P. Lorenz, *op. cit.*, s. 303).

12 Wskazywano później, że wybory powszechne odbędą się w Tajlandii w lutym 2019 r. Przywódca junty i premier państwa Prayut Chan-o-cha zapewniał tak w oświadczeniu wydanym na początku marca 2018 r. To już szósta z kolei wyznaczana przez niego data głosowania. Ostatecznie wybory odbyły się 24 marca 2019 r.

na przeprowadzone w latach 1984–1991 reformy dotyczące procedury wyłaniania członków parlamentu, które doprowadziły do powstania nowej kategorii deputowanych (tj. deputowanych niereprezentujących żadnego z okręgów wyborczych oraz nominowanych członków parlamentu)¹³, partia rządząca doszła do wniosku, że należy wzmocnić pozycję ustrojową prezydenta Republiki. Pierwszym krokiem w tym kierunku było wprowadzenie w 1991 r. w drodze zmiany konstytucji quasi-powszechnych wyborów¹⁴ na ten urząd. Pierwsze wybory prezydenckie przeprowadzono w tym trybie w 1993 r.

Istniejący w Singapurze model instytucji prezydenta czyni ją instytucją *sui generis*. Jest to bowiem modyfikacja konwenansu konstytucyjnego istniejącego w systemie parlamentarnym, w którym głowa państwa odgrywa rolę ceremonialną i nie jest wybierana. Modyfikacja ta doprowadziła jednak do zbliżenia systemu politycznego Singapuru do systemu prezydenckiego, w którym głowa państwa jest również szefem rządu¹⁵. Kiedy konstytucja Singapuru została zmieniona w 1991 r., w celu wprowadzenia wyborów powszechnych jako sposobu wyboru prezydenta, a tym samym odrzucenia poprzedniego trybu selekcji, prezydentowi przyznano pewne uprawnienia w zakresie polityki finansowej rządu, tak aby mógł on zawetować propozycje ustawodawcze oraz transakcje, które nadmiernie obciążają rezerwy finansowe państwa. W rzeczywistości przyznaniem tych dodatkowych uprawnień

13 Szerzej zob. rozdział poświęcony parlamentowi Singapuru.

14 W praktyce wybory prezydenckie nie są bezpośrednie, gdyż najważniejszą rolę w kreowaniu ostatecznej listy kandydatów biorących w nich udział ma Komitet Wyborów Prezydenckich (*the Presidential Elections Committee*), składający się z przewodniczących Komisji Służby Cywilnej i Urzędu ds. Regulacji w Księgowości i Biznesie oraz członków Prezydenckiej Rady ds. Mniejszości, wyznaczony przez przewodniczącego tej rady (art. 18 konstytucji). Zadaniem komitetu jest dokonanie oceny, czy kandydaci spełniają wymagania konstytucyjne, a w szczególności stwierdzenie, że kandydat „jest osobą prawą, dobrego charakteru i reputacji” (art. 19K ust. 2 pkt e konstytucji). Decyzje komitetu są ostateczne, a tak szerokie uprawnienie i zakres uznaniowości dokonywanej oceny stwarzają ogromne możliwości eliminowania niepożądanych kandydatów. Tym bardziej że w przypadku zgłoszenia (zaakceptowania) jednego kandydata automatycznie staje się on prezydentem bez potrzeby przeprowadzania wyborów (szerzej na ten temat zob. A. Michalak, *Systemy konstytucje wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej*, Łódź 2018, s. 45 i nast.).

15 Badacze nie są zgodni co do oceny, jaki system rządów funkcjonuje w Singapurze. Niektórzy badacze uważają, że mamy tutaj do czynienia z systemem semiprezydenckim (Y.-S. Wu, *Clustering of Semi-Presidentialism: A first cut*, [w:] R. Elgie, S. Moestrup, Wu Y.-S., *Semi-Presidentialism and Democracy*, London 2011, s. 21–41) lub prezydenckim (R. Elgie, *The Semi-Presidential One*, <http://www.semipresidentialism.com>, dostęp: 7.07.2017), inni skłaniają się ku twierdzeniu, że nadal jest to parlamentarny system rządów (J. Blondel, *The National Executives in East and Southeast Asia*, [w:] *Democratisation, Governance and Regionalism in East and Southeast Asia: A comparative study*, I. Marsh (ed.), Milton Park, Abingdon, Oxon 2006, s. 89–123). W moim przekonaniu wprowadzone w 2017 r. zmiany porządku konstytucyjnego jeszcze bardziej ograniczają pozycję ustrojową prezydenta, zbliżając singapurski system rządów do systemu parlamentarnego, a nie prezydenckiego.

uznaniowych uzasadniano zmianę trybu wyborczego. Decydenci rozumieli, że przyznanie takich uprawnień dyskrejonalnych prezydentowi legitymującemu się mandatem uzyskanym w wyborach wzmocni jego pozycję.

Zmiany w systemie wyborczym służyły ustanowieniu unikatowego modelu, w ramach którego prezydent kontroluje i równoważy uprawnienia rządu w kwestiach dotyczących finansów publicznych i nominacji na stanowiska w służbie publicznej. Aby wesprzeć prezydenta w wypełnianiu jego funkcji, ustanowiono Radę Doradców Prezydenta (*the Council of Presidential Advisors*, dalej: CPA)¹⁶ – niezależny organ opiniodawczy. Członkowie CPA – do ostatniej zmiany konstytucji, jaka weszła w życie 17 kwietnia 2017 r.¹⁷ – w liczbie sześciu nie byli wybierani, ale nominowani przez prezydenta (dwóch członków), premiera (dwóch członków), prezesa Sądu Najwyższego (jeden członek) i przewodniczącego Komisji Służby Publicznej (jeden członek). Główną rolą CPA było w szczególności doradzanie prezydentowi w kwestii korzystania z prawa weta. Zgodnie z postanowieniami konstytucji, gdyby prezydent zawetował korzystanie z rezerw finansowych w sposób sprzeczny z zaleceniami CPA, uruchamiało to mechanizm, dzięki któremu parlament może uchylić prezydenckie weto większością dwóch trzecich głosów¹⁸. Złożoność, w jakiej działa ten system opiniowania, oraz niezależny i ekspercki charakter CPA sprawiły, że funkcjonowanie CPA stało się przyczyną sporów na linii prezydent – rząd. W konsekwencji wątpliwości prawne w tym zakresie rozstrzygał Sąd Najwyższy, a w 2002 r. i w 2004 r. wprowadzono reformy konstytucyjne ograniczające uprawnienia prezydenta (w odniesieniu do możliwości zawetowania przepływów finansowych pomiędzy budżetem państwa a spółkami Skarbu Państwa)¹⁹.

W związku z funkcjonowaniem instytucji wybieranego w wyborach powszechnych prezydenta oraz kompetencji CPA w latach 2016–2017 dokonano doniosłych zmian w porządku konstytucyjnym Singapuru.

W lutym 2016 r., po raz drugi od odzyskania niepodległości przez Singapur, rząd zwołał Komisję Konstytucyjną, aby rozważyć zmiany w konstytucji. Prowadzona przez Sędziego Głównego Sundaresh Menon komisja miała za zadanie rozważyć i zalecić zmiany konstytucyjne w celu ochrony reprezentacji mniejszości w prezydencji. Było to jedno z trzech zadań, z których dwa pozostałe miały na celu dokonanie przeglądu kryteriów kwalifikowalności kandydatów na prezydenta oraz ram regulujących wykonywanie uprawnień prezydenta w zakresie prawa weta, w szczególności roli, składu i zakresu uprawnień CPA.

Komisja Konstytucyjna wydała swoje zalecenia we wrześniu 2016 r. Rząd przygotował ustawę o zmianie konstytucji w październiku 2016 r. Zmiany te zwiększyły

16 Art. 37B konstytucji.

17 Na mocy ustawy nr 28 z 2016 r.

18 Artykuł 148D(1) konstytucji.

19 Szerzej pisze o tym Thio Li-ann, *A Treatise on Singapore Constitutional Law*, Singapore 2012, s. 426.

skład CPA do ośmiu członków, wzmacniając jej rolę w systemie kontroli i równoważenia pozycji rządu, rozszerzając funkcje i wprowadzając bardziej precyzyjne zasady dotyczące jej działania.

Zaproponowane zmiany utrwalają istnienie CPA w systemie konstytucyjnym Singapuru jako elementu kontroli i równoważenia się organów władzy wykonawczej. Nowe ramy funkcjonowania, które wprowadzają dla prezydenta ogólny obowiązek konsultacji z CPA, odzwierciedlają nie tylko istotną rolę doradcą CPA, lecz także pozycję i wiedzę zasiadających w niej ekspertów. W związku z tym wprowadzenie merytorycznych wytycznych dotyczących nominowania członków CPA jest pomocne przy wprowadzaniu większej przejrzystości co do pożądanых kwalifikacji tychże. Ponadto ogólny obowiązek konsultacji sprawia, że proces decyzyjny prezydenta jest bardziej zobiektywizowany, ponieważ ten zawsze będzie musiał skonsultować się z CPA i otrzymać jej zalecenia przed podjęciem decyzji.

Z drugiej strony, włączenie CPA do procesu decyzyjnego głowy państwa może budzić pewne wątpliwości. Dzieje się tak dlatego, że CPA nie ma demokratycznego mandatu, w przeciwieństwie do prezydenta i parlamentu. W związku z tym włączenie CPA do systemu decyzyjnego powinno być uzasadnione. Ponadto obowiązek zwrócenia się do CPA o wydanie zaleceń dotyczących wniesienia do parlamentu projektu ustawy nowelizującej konstytucję skutkuje upolitycznieniem CPA i włączeniem jej jako strony sporu toczącego się pomiędzy prezydentem a rządem w tej sprawie. Może to wpłynąć na pozycję CPA, która została ustanowiona jako niezależny organ ekspercki.

W omawianym kontekście należy także przypomnieć, że premier Goh Chok Tong podczas toczących się w 1990 r. debat na temat możliwości wprowadzenia wyborów powszechnych na urząd prezydenta wskazywał, że rząd „w pewnym sensie tworzy *de facto* Senat”. Jak wyjaśniał:

Senat może składać się w całości z członków, którzy są wybierani przez obywateli albo zostaną mianowani przez prezydenta lub premiera, lub może go tworzyć zbiór mianowanych i wybieranych senatorów. Jaka jest nasza propozycja? Proponujemy, aby sześciu mianowanych senatorów tworzyło Radę, która doradzi prezydentowi. Proponujemy także, że będzie jeden wybierany senator, a mianowicie prezydent. Zasadniczo nie ma różnicy między naszą propozycją a sugestią, że powinna istnieć wyższa izba do nadzorowania lub komentowania projektów ustaw omawianych w tej izbie²⁰.

20 Cyt. za: J. L. Neo, *The New Constitutional Amendment Bill: Changes to the role and functions of the council of presidential advisors*, <https://singaporepubliclaw.com/2016/11/07/the-new-constitutional-amendment-bill-changes-to-the-role-and-functions-of-the-council-of-presidential-advisors/> (dostęp: 12.12.2016).

Wziąwszy pod uwagę powyższe, można oceniać funkcjonowanie CPA jako rodzaj Senatu. Jeśli tak, konieczna wydaje się jednak dalsza ewolucja sposobu powoływania CPA oraz jej kompetencji w takim kierunku, aby ustanowić bardziej bezpośredni związek między CPA i parlamentem, a także między CPA a obywatelami.

W związku z powyższym należy także zwrócić uwagę na to, że w literaturze to drugi organ doradczy prezydenta – Prezydencka Rada Praw Mniejszości (*the Presidential Council for Religious Harmony*) – określany jest jako quasi-druga izba parlamentu ze względu na swoje kompetencje w procesie ustawodawczym²¹.

Ostatnią kwestią, którą miała zająć się w 2016 r. Komisja Konstytucyjna, była ochrona interesów mniejszości jako niezbędnego aspektu pokojowego współistnienia różnych grup etnicznych i religijnych w multikulturowym Singapurze. Dane demograficzne z 2015 r. pokazały, że osoby pochodzenia chińskiego stanowią ponad 3/4 ogółu ludności (76,2%), podczas gdy Malajowie stanowią największą mniejszość na poziomie 15%, następną pod względem liczebności jest natomiast mniejszość hinduska – 7,4%. Natomiast Eurazjaci, klasyfikowani jako „inni”, łącznie stanowią 1,4% populacji obywateli. Istotnie jest to, że ochrona praw mniejszości była również przedmiotem troski pierwszej komisji konstytucyjnej zwołanej w 1965 r., której przewodniczył pierwszy niepodległościowy przywódca Singapuru, Wee Chong Jin. Ta komisja miała za zadanie rozważyć, w jaki sposób prawa mniejszości można odpowiednio zabezpieczyć w konstytucji niepodległego Singapuru, i opowiedziała się za silnym poręczeniem równych praw indywidualnych dla wszystkich. W ostatnich latach nastąpiła zmiana nastawienia decydentów politycznych w tym zakresie i chęć wprowadzenia instrumentów ochrony skierowanych do grup obywateli reprezentujących daną mniejszość, np. wprowadzenie w 1988 r. okręgów wielomandatowych (*Group Representation Constituency*). Zabieg ten umożliwia wyborcom zagłosowanie na grupę liczącą od czterech do sześciu kandydatów reprezentujących daną mniejszość i ma na celu zapewnienie reprezentacji danej mniejszości etnicznej w parlamencie (art. 39A konstytucji)²².

W raporcie opublikowanym 7 września 2016 r. Komisja Konstytucyjna zaleciła wprowadzenie nowego modelu wyborów prezydenckich, zapewniającego ochronę praw mniejszości. Oznacza to, że jeśli przez więcej niż pięć kolejnych kadencji trwających po sześć lat prezydentem Singapuru nie został wybrany przedstawiciel danej grupy rasowej, to tylko kandydaci z tej grupy mogą kandydować w następnych wyborach. Chociaż nie wchodziło to w zakres powierzonych jej obowiązków, Komisja zaleciła również, aby przywrócić tryb wybierania prezydenta przez parlament (tj. zrezygnować z powszechnych wyborów prezydenckich), ponieważ zdaniem

21 Thio Li-ann, *op. cit.*, s. 367.

22 W praktyce w ramach grupy może okazać się, że tylko jeden z kandydatów faktycznie należy do danej mniejszości etnicznej. Ustrojodawca wprowadził jednak wymóg, aby wszyscy członkowie takiej grupy kandydatów reprezentowali tę samą partię polityczną lub wszyscy byli kandydatami niezależnymi (por. art. 39A ust. 2 pkt c konstytucji).

Komisji taki wybór odpowiada symbolicznej funkcji prezydenta jako urzędu jednoczącego wszystkie grupy etniczne kraju. Rząd jednak stanowczo stwierdził, że taka zmiana nie jest brana pod uwagę²³.

Wprowadzając – na mocy nowelizacji konstytucji z 2017 r. – ochronę reprezentacji mniejszości etnicznych Singapuru, rząd starał się potwierdzić i wzmocnić symboliczną funkcję prezydenta Republiki jako urzędu i osoby jednoczącej wszystkie grupy etniczne zamieszkujące ten kraj. Ta symboliczna funkcja jest jednak wątpliwa w związku z pozycją ustrojową prezydenta, a zmiany mające zapewnić, że kandydaci mniejszościowi zostaną wybrani na prezydenta, w sposób oczywisty ograniczają wybór polityczny obywateli.

Ostatecznie, po raz pierwszy w nowym kształcie wybory prezydenckie odbyły się w 2017 r. Po przyjęciu w 2017 r. zmienionej ordynacji wyborczej uznano, że Prezydent Wee Kim Wee był pierwszym prezydentem, którego kadencja ma znaczenie dla oceny, które grupy etniczne były do tej pory reprezentowane. Ponieważ on i czterej następni dzierżyciele urzędu prezydenta należeli do społeczności chińskiej lub indyjskiej, wygrana w wyborach przeprowadzanych w 2017 r. była zarezerwowana dla członka społeczności malajskiej.

W dniu kończącym okres zgłaszania kandydatur Komitet Wyborów Prezydenckich otrzymał łącznie pięć wniosków o wydanie tzw. świadectwa kwalifikowalności (tzn. dokonanie oceny, czy kandydat spełnia wymagania konstytucyjne, a w szczególności stwierdzenie, że kandydat „jest osobą prawą, dobrego charakteru i reputacji”)²⁴. Spośród tych wnioskodawców trzy osoby złożyły wnioski o certyfikat przynależności do malajskiej grupy etnicznej, jedna osoba złożyła wniosek o chińskie świadectwo wspólnotowe; a jedna osoba oświadczyła, że nie uważa się za członka społeczności chińskiej, społeczności malajskiej, społeczności indyjskiej ani też innej mniejszości zamieszkującej Singapur.

Ponieważ wygrana w wyborach prezydenckich w 2017 r. zarezerwowana została dla społeczności malajskiej, Komitet musiał odrzucić zgłoszenia osób należących do innych mniejszości lub nieuwzględniających się za członka żadnej wspólnoty. Spośród osób reprezentujących społeczność malajską wnioski złożyli: była spiker parlamentu Halimah Jacob, biznesmen Salleh Marican i Farid Khan – prezes firmy sektora morskiego Bourbon Offshore Asia.

Komitet 11 września 2017 r. uznał Halimah Jacob za jedyne kandydata kwalifikującego się na urząd prezydenta²⁵, w związku z tym nie przeprowadzono głosowania powszechnego. Halimah Jacob została ogłoszona prezydentem elektem

23 J. L. Neo, *op. cit.*

24 Artykuł 19K ust. 2 pkt e konstytucji.

25 Prezydent, zgodnie z przepisami Konstytucji, musi być bezpartyjny. Jednak Halimah Jacob do czasu rozpoczęcia swojej kampanii prezydenckiej była związana z Ludową Partią Akcji (PAP). Była bowiem członkiem Centralnego Komitetu Wykonawczego partii, a także przewodniczącą partyjnej Grupy Seniorów. Była również posłem w parlamencie i spikerem, aż do rezygnacji w 2017 r., która związana była bezpośrednio z kampanią prezydencką.

13 września, a następnego dnia jako pierwsza kobieta w historii została zaprzysiężona jako ósmy prezydent Singapuru.

Wybór wszystkich państw objętych projektem był przemyślany, nieprzypadkowy i celowy – nie tylko uwzględniał wielkość terytorium i populacji państwa, jego historię i związki z państwami europejskimi, jak również przyjętą w tych państwach strukturę parlamentu oraz formę rządów, lecz także miał na celu ukazanie zarówno ich różnorodności, jak i występujących cech wspólnych²⁶.

Należy jednak podkreślić, że niezwykle trudne jest określenie jakiegokolwiek wspólnego mianownika dla grupy państw tego regionu, na co wskazywano już w literaturze przedmiotu²⁷. Azja Południowo-Wschodnia jest chyba najbardziej skomplikowanym regionem świata. Funkcjonuje tam około 5 tys. języków, czyli połowa wszystkich języków globu, oraz wszystkie światowe religie. Tu właśnie można zaobserwować szczególne nakładanie się różnych wpływów pobliskich cywilizacji – indyjskiej, chińskiej, muzułmańskiej – na substrat miejscowy, który wciąż pozostaje żywotny i jest coraz bardziej widoczny w niemal wszystkich krajach regionu²⁸. Mimo rzucających się w oczy podobieństw dotyczących przejętego modelu ustroju²⁹, praktyka funkcjonowania poszczególnych instytucji, a w szczególności czynniki społeczne i polityczne mające wpływ na sposób ich adaptowania, wpływają na powstawanie dających się zaobserwować rozbieżności w przyjętych systemach politycznych. Omawiane państwa różnią zatem historią, dynamiką przemian ustrojowych, struktura kulturowa, religijna, etniczna społeczeństw, wielkość państwa i jego organizacja, forma rządów itd. Niemniej właśnie ta różnorodność, tak charakterystyczna dla tego regionu, pozwoli – w moim przekonaniu – przedstawić (choć czasem tylko zasygnalizować) charakterystyczne dla tutejszego konstytucjonalizmu elementy funkcjonowania ustrojów demokratycznych. Inną cechą charakterystyczną regionu jest dynamika zmian konstytucyjnych. Wszystkie państwa Azji Południowo-Wschodniej cechuje także łatwość dokonywania zmian ustroju (niekoniecznie związana z formalną zmianą ustawy zasadniczej, ale także w wyniku dokonania rewizji jej postanowień, jak to miejsce w systemie konstytucyjnym Malezji i Singapuru). Przemiany porządków konstytucyjnych ilustruje poniższa tabela.

26 Kwestie te w sposób szczegółowy omawiam w monografii *Systemy konstytucyjne...*, która również jest efektem badań prowadzonych w ramach projektu „Znaczenie zasady dwuizbowości w praktyce ustrojowej demokracji parlamentarnych Azji Południowo-Wschodniej” sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/D/HS5/04458.

27 Zob. A. W. Jelonek, *W stronę neoliberalnej demokracji*, Warszawa 2002, s. 7 i nast.

28 Szerzej na ten temat zob. *Zrozumieć Azję, Dyskutuj!*: Maria Krzysztof Byrski, Krzysztof Gawlikowski, Henryk Lipszyc, Stanisław Zapaśnik, Jacek Borkowicz, Wojciech Górecki, „Więź” 2000, nr 7, http://labo-old.wiez.pl/teksty.php?zrozumiec_azje&p=4 (dostęp: 19.08.2016).

29 Np. parlamentarno-gabinetowy system rządów wzorowany na modelu westminsterskim przyjęty w Singapurze i Malezji, a także w Tajlandii w konstytucji z 2007 r.

Tabela 1. Przemiany konstytucyjne w Azji Południowo-Wschodniej

Państwo	Data przyjęcia pierwszej konstytucji	Liczba konstytucji przyjętych w latach 1898–2017	Data ostatniej rewizji
Brunei ^a	1959	1	2004
Kambodża ^b	1947	5	1999
Timor Wschodni	2002	1	–
Indonezja ^c	1945	4	2002
Laos ^d	1947	2	2003
Malezja	1957	1	bieżąca rewizja
Myanmar ^e	1947	3	2008
Filipiny ^f	1898	6	1987
Singapur	1959	1	bieżąca rewizja
Tajlandia	1932	20	2017
Wietnam ^g	1946	4	2003

^a Oficjalna nazwa: Państwo Brunei Darussalam, por. *Urzędowy wykaz polskich nazw geograficznych świata*, wydany przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej przy Głównym Geodecie Kraju, Warszawa 2013, s. 390.

^b Oficjalna nazwa: Królestwo Kambodży, por. *Ibidem*, s. 437.

^c Oficjalna nazwa: Republika Indonezji, por. *Ibidem*, s. 416.

^d Oficjalna nazwa: Laotańska Republika Ludowo-Demokratyczna, por. *Ibidem*, s. 454.

^e Oficjalna nazwa: Republika Związku Mjanmy, por. *Ibidem*, s. 459.

^f Oficjalna nazwa: Republika Filipin, por. *Ibidem*, s. 402.

^g Oficjalna nazwa: Socjalistyczna Republika Wietnamu, por. *Ibidem*, s. 495.

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Michalak, *Systemy konstytucje wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej*, Łódź 2018 oraz B. Dressel, M. Bunte, *Constitutional Politics in Southeast Asia: From contestation to constitutionalism?*, „Contemporary Southeast Asia” 2014, Vol. 36, No. 1, s. 1–22.

Analiza poszczególnych tekstów aktów normatywnych wykazuje, że dla wyboru państw poddanych badaniom w niniejszej publikacji najistotniejsze znaczenie miał wpływ systemu konstytucyjnego państw kolonizatorów na współczesny kształt państwa. Z tych względów analizie poddano systemy konstytucyjne Malezji i Singapuru, tj. państw, które przyjęły parlamentarno-gabinetowy system rządów wzorowany na modelu westminsterskim. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że kraje te posiadają wspólną historię związaną z brytyjskim kolonializmem, ale również odnoszącą się do krótkiego okresu wspólnej państwowości, której relikty odnajdziemy np. w systemie prawnym Singapuru, którego część nadal stanowią akty normatywne uchwalone za czasów: kolonialnych,

przynależności Singapuru do Malezji, czy wreszcie postanowienia konstytucji Malezji³⁰.

Z kolei Timor Wschodni, który przyjął konstytucję silnie wzorowaną na ustawie zasadniczej Portugalii, pozostaje istotnym punktem odniesienia dla Singapuru. Państwa te łączy nie tylko niewielkie terytorium, lecz także stosunkowo krótki okres niepodległości. Dla obu tych krajów istotne znaczenie mają kwestie związane ze strukturą religijną społeczeństwa. Dla Singapuru różnorodność religijna stała się jednym z powodów odłączenia od Federacji Malezyjskiej. W przypadku Timoru Wschodniego to różnice kulturowe i religijne stanowiły siłę napędową starań o wyzwolenie się spod okupacji Indonezji – państwa, które pod pozorem obrony mniejszości muzułmańskiej przeprowadziło integrację jego terytorium.

Natomiast Tajlandię, na tle wskazanych wyżej państw wyróżnia to, że nigdy w znaczeniu formalnym nie została skolonizowana. Jednakże przyjmując zarówno pierwszą konstytucję w 1932 r. (co historycznie czyni ją drugą, najstarszą demokracją tego regionu, gdyż za pierwszą demokrację Azji Południowo-Wschodniej uważa się Filipiny, które uchwaliły konstytucję w 1899 r.), jak i konstytucję z 2007 r., korzystała z modelu westminsterskiego. Państwo to na tle pozostałych wyróżnia także tendencja do częstej zmiany porządku konstytucyjnego i uchwalania kolejnych ustaw zasadniczych³¹. Niemniej, podobnie jak w przypadku Malezji, mimo tych zmian normatywnych Tajlandia pozostaje monarchią konstytucyjną (także na mocy postanowień przejściowej ustawy zasadniczej z 2014 r. i nowej konstytucji z 2017 r.). Jednocześnie w obu tych krajach głowa państwa pełni istotną rolę przywódcy religijnego narodu.

30 Zob. uwagi przedstawione na ten temat w rozdziale dotyczącym Singapuru.

31 Jak wskazano w tabeli 1, aktualnie obowiązująca ustawa zasadnicza jest dwudziestym aktem normatywnym o tej nazwie uchwalonym od 1932 r.

Rozdział II

Przyjęta metodologia badań

Uważa się, że kraje Azji Południowo-Wschodniej charakteryzuje brak poczucia tożsamości narodowej i istnienia granic pomiędzy narodami. Różnorodność kulturowych podziałów i historycznych doświadczeń tego regionu sprawia, że prowadzenie badań nad systemami konstytucyjnymi państw Azji Południowo-Wschodniej jest trudne i złożone. Profesor Kevin Y.L. Tan z National University of Singapore uważa, że biorąc pod uwagę wielkie bogactwo historyczne i dziedzictwo kulturowe tego regionu, badania prawnoporównawcze prowadzone przez konstytucjonalistów powinny koncentrować się wokół trzech zagadnień, tj. kolonializmu, komunizmu i ewolucji (rewolucji), aby wyjaśnić i opisać proces przyjmowania (tworzenia) konstytucji przez państwa tej części świata¹. W moim przekonaniu, kolejnym czynnikiem, który zawsze powinien być brany pod uwagę w badaniach ustrojowych w odniesieniu do państw tego regionu, jest koncepcja tzw. wartości azjatyckich².

-
- 1 K. Tan, Jiunn-Rong Yeh, Chao-Ju Chen, Li-Ju Lee, Wen-Chen Chang, *History and Culture: Complexities in studying Southeast Asian constitutionalism*, „National Taiwan University Law Review” 2010, Vol. 5, No. 2, s. 189.
 - 2 Koncepcja „wartości azjatyckich” była odpowiedzią na naciski Zachodu, by kraje regionu jak najszybciej dokonały demokratycznych przeobrażeń, tj. przejęły zarówno zachodnie instytucje oraz koncepcje polityczne, jak i zachodnie standardy praw człowieka. Wskazywano, że obok dokonywania zapożyczeń wartościowych elementów z Zachodu kraje azjatyckie powinny zachowywać swe tradycyjne wartości. Wyrażne było przy tym przekonanie nie tylko o odmienności, lecz nawet o wyższości azjatyckich systemów społecznych, gwarantujących o wiele lepszy społeczny porządek. Przywiązanie do wartości wspólnotowych, a także uznanie interesów społeczności za nadrzędne wobec interesów jednostki, w oczywisty sposób – zdaniem wielu Azjatów – zapewniało o wiele lepszy stan społeczeństwa niż przyjęcie zasad zachodniego indywidualizmu. Szerzej na ten temat zob. *Wartości azjatyckie. Polityka i prawa człowieka*, J. Marszałek-Kawa (red.), Toruń 2010, *passim*.

Struktury, procedury i uczestnicy sceny politycznej charakterystyczni dla funkcjonowania systemów ustrojowych, a także obecna sytuacja polityczna 11 państw Azji Południowo-Wschodniej są bardzo różnorodne. Głębokie i znaczące odrębności polityczne, gospodarcze, kulturowe, historyczne i społeczne pomiędzy krajami regionu uniemożliwiają jakąkolwiek prostą generalizację, nawet bardziej niż w przypadku innych części świata. W okresie między 1986 r. (Filipiny) a 2002 r. (Timor Wschodni) doszło, co prawda, do kilku kolejnych przemian demokratycznych w regionie, ale żadna z nich nie doprowadziła do powstania instytucjonalnie spójnych, liberalnych demokracji. Wszystkie demokracje południowoazjatyckie pozostają „wadliwe” i podlegają kryzysom legitymizacji, niedostatkom w zakresie praworządności lub problemom ze społeczno-politycznymi strukturami reprezentacji i integracji. Autokraci („dobrotliwi półdyktatorzy”)³ nadal pozostają u władzy w regionie, jeśli tylko są w stanie zapewnić „zwycięskiej koalicji” oraz członkom umiarkowanej opozycji dostęp do dóbr prywatnych. Niemniej, zachowują przy tym zdolność do przeciwdziałania poczynaniom oponentów czy wręcz dysydentów przez użycie siły lub przymusu. Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w Malezji, Singapurze i Wietnamie, gdzie dobrze zinstytucjonalizowane partie reżimowe utrzymały stabilność społeczeństwa przez równoważenie elitarnych interesów. Skuteczne zarządzanie konfliktem między grupami etnicznymi w Singapurze i Malezji lub uzyskanie niepodległości w Wietnamie, Laosie oraz Mjanmie stanowią ważne dodatkowe źródło legitymizacji reżimu. Jednak ideologiczne źródła legitymizacji tracą obecnie na znaczeniu dla autokratycznych władców. Pytanie, czy doprowadzi to do ostatecznego załamania rządów autorytarnych, czy też reżimy w regionie zdołają wykorzystać nowe źródła legitymizacji lub udoskonalić swoje systemy z jednej strony dostosowywania się, a z drugiej – represji do nowych wyzwań, pozostaje dzisiaj bez odpowiedzi.

Studia nad parlamentaryzmem są istotnym elementem badań prawno-konstytucyjnych, a zdaniem niektórych badaczy wręcz definiują prawo konstytucyjne⁴. Tocząca się w Polsce od wielu lat dyskusja na temat przydatności Senatu stanowi przyczynek do podjęcia badań i poszukiwania najbardziej efektywnej struktury parlamentu. Poznanie rozwiązań adaptowanych w stosunkowo młodych demokracjach Azji Południowo-Wschodniej poszerza perspektywy badawcze i bezpośrednio przekłada się na ocenę funkcjonujących współcześnie legislatyw. W kontekście kryzysu demokracji parlamentarnej, praktycznego umniejszania znaczenia roli parlamentu w procesie stanowienia prawa oraz powszechnie wyrażanych opinii o konieczności szerszego stosowania bezpośrednich form

3 N. Davies, *Na krańce świata. Podróż historyka przez historię*, Kraków 2017, s. 330.

4 J. Trzcinski, *Otwarcie*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego, Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Serock, 1–3 czerwca 2006 r., Warszawa 2007, s. 16.

demokracji niniejsza analiza może dać nowy punkt odniesienia do dalszych studiów, badań i analiz omawianego zagadnienia.

Przyjęta metoda badawcza zakładała dokonanie analizy i porównanie funkcjonowania jedno- i dwuizbowych parlamentów w czterech istniejących współcześnie demokratycznych państwach Azji Południowo-Wschodniej.

Badania zostały przeprowadzone w czterech demokracjach Azji Południowo-Wschodniej: Singapurze i Timorze Wschodnim (państwa unitarne o niewielkiej powierzchni i nielicznej populacji), w których występuje jednoizbowy parlament oraz w dwóch monarchiach konstytucyjnych: Malezji (jedyne w tym regionie świata państwo federalne) i Tajlandii (państwo unitarne), które wprowadziły bikameralną strukturę legislatywy. Tak zdefiniowany obszar badawczy umożliwił dokonanie – w określonych ramach czasowych – odpowiednich obserwacji i analiz, które pozwoliły na zweryfikowanie hipotez badawczych postawionych przy wdrażaniu projektu.

Głównym celem badawczym było ustalenie, jakie znaczenie prawne (sposób unormowania omawianej zasady w aktach normatywnych), funkcjonalne (efektywność procesu legislacyjnego oraz wykonywania innych kompetencji legislatywy) i polityczne (stabilizacja rządów, hegemonia jednej partii) niesie przyjęcie jednoizbowej lub dwuizbowej struktury parlamentu. Projekt realizowano w trzech etapach.

Etap pierwszy to etap badań rozpoznawczych, tj. stworzenie warsztatu metodologicznego, który pozwolił na przeprowadzenie w każdym z państw objętych projektem tych samych działań badawczych, polegających na:

- analizie źródeł prawa normujących badane zagadnienie (a także określających pozycję ustrojową, status prawny i funkcje izb parlamentów), również w kontekście ewolucji unormowań prawnych, jak i istniejącego w tym zakresie orzecznictwa,
- poznaniu praktyki ustrojowej w tym zakresie,
- ocenie i zweryfikowaniu unormowań oraz praktyki, a także zgłaszanych potencjalnych kierunków reform ustrojowych.

Efektom prac badawczych przeprowadzonych w ramach tego etapu jest publikacja charakteryzująca systemy konstytucyjne badanych państw⁵.

Etap drugi stanowiło podsumowanie badań rozpoznawczych i przeprowadzenie badań zasadniczych, polegających na zestawieniu wyników oraz dokonaniu analizy przeprowadzonych działań badawczych pod kątem uzyskania odpowiedzi na postawione pytania:

- Jakie czynniki miały wpływ na ukształtowanie przyjętej struktury parlamentu (doświadczenia historyczne państwa, interesy partyjne, opinia publiczna, inne)?
- Jakie cele przyswiecały wprowadzeniu określonej struktury parlamentu?

5 A. Michalak, *Systemy konstytucje wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej*, Łódź 2018.

- W jaki sposób ukształtowano tryb wyłaniania poszczególnych izb parlamentu?
- Czy przyjęta struktura państwa (państwo unitarne czy federacja) miała wpływ na przyjęcie jednoizbowej lub dwuizbowej koncepcji legislatywy?
- Czy w grupie parlamentów dwuizbowych (i jednoizbowych) występują różnice w zakresie przyznanych izbom kompetencji, z czego wynikają i na czym polegają różnice w przyjętych rozwiązaniach normatywnych?
- Czy zakres kompetencji danej izby ma wpływ na tryb wyboru jej członków (lub odwrotnie)?
- Czy status prawny parlamentarzysty jest taki sam dla członków obu izb w parlamentach dwuizbowych?
- Czy na efektywność realizowania poszczególnych kompetencji danej izby parlamentu wpływa przyjęta struktura legislatywy?
- Czy istniejące mechanizmy prawne dotyczące funkcjonowania parlamentów bikameralnych dopuszczają powstanie impasu, a w konsekwencji paraliż działania obu izb?
- Jaka jest ocena przyjętych rozwiązań (czy negatywna spowodowana jest tymi samymi/podobnymi przyczynami)?
- Jakie są kierunki postulowanych zmian (podobne/odmienne)?

Etap trzeci realizacji projektu stanowiły działania podsumowujące, które miały na celu dokonanie oceny funkcjonowania ciał ustawodawczych demokracji parlamentarnych Azji Południo-Wschodniej w kontekście przyjętej struktury organów legislatywy.

Efektem wyżej wymienionych prac jest niniejsza publikacja, w której na podstawie wniosków wynikających z przeprowadzonych badań zasadniczych przedstawiam analizę praktyki ustrojowej czterech wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej w zakresie wykonywania konstytucyjnych kompetencji przez jednoizbowe i dwuizbowe parlamenty oraz wpływu struktury parlamentu na praktyczną realizację założeń ustawy zasadniczej.

Dodać należy, że odbycie stażu naukowego w 2014 r. w kierowanym wówczas przez prof. Andrew Hardinga *Centre for Asian Legal Studies* w Narodowym Uniwersytecie Singapuru wpłynęło pozytywnie na realizację tego projektu.

Rozdział III

Zasada dwuizbowości w badaniach nad parlamentaryzmem – stan aktualny

Podstawowym zadaniem każdego parlamentu jest tworzenie prawa. Od jakości stanowionych ustaw zależy dobre funkcjonowanie państwa oraz jego stabilność. Nie ma przesady w twierdzeniu, że parlament brytyjski przez wieki pozostawał punktem odniesienia i wzorem dla praktyków i obserwatorów życia politycznego zarówno w działalności politycznej, jak i badaniach naukowych. Przez stulecia był on z jednej strony współtwórcą lub wręcz motorem doniosłych zmian społeczno-politycznych, z drugiej zaś wykazywał znaczną zdolność do adaptacji i wzmacniania swojej pozycji. Formalnie niczym nieograniczona władza prawodawcza sytuowała go pośród najsilniejszych legislatyw na świecie. Niezależnie od właściwości strukturalnych oraz różnic wewnętrznych (unikameralizm *versus* bikameralizm) parlament ustanawia ramy formalne, według których mają działać inne organizacje i instytucje społeczeństwa¹.

Dyskusja na temat potrzeby i efektywności przyjęcia systemu dwuizbowego powraca co jakiś czas także w Polsce, zwykle na tle dokonywania ocen efektywności polskich rozwiązań². Brakuje jednak zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego,

1 Z. Machelski, *Modele parlamentów dwuizbowych. Ujęcie porównawcze*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2012, nr 13, s. 148–166.

2 Zob. np. J. Ciemniński, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003; K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, M. Zubik (red.), Warszawa 2010; W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11; M. Zubik, *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009*, J. Kochanowski, M. Kuruś (red.), Warszawa 2010.

jak i u współczesnych politologów aktualnych, zakrojonych na szeroką skalę badań empirycznych nad właściwościami strukturalnymi bikameralizmu³.

Westminsterski model rządów stał się wzorem w kształtowaniu porządków konstytucyjnych państw Azji Południowo-Wschodniej, przy czym nie tylko były kolonie Wielkiej Brytanii (Malezja, Singapur) skłonne były przyjąć tak ukształtowany system władz. Również Tajlandia, jedyne współcześnie istniejące państwo regionu, które nigdy nie stało się formalnie posiadłością kolonialną, przyjmując pierwszą konstytucję z 1932 r., wprowadziła europejskie rozwiązania ustrojowe wzorowane w szczególności na modelu brytyjskim⁴.

W latach 60. XX w. jeden z członków Izby Gmin stwierdził, że „obecnie, gdy rząd posiadający 51% głosów Izby Gmin może zrobić wszystko, co tylko zechce, procedura jest wszystkim, co pozostało biednemu Brytyjczykowi”⁵. Nieco dobitniej powszechną opinię na temat efektywności postępowania w parlamencie ilustruje stanowisko, zgodnie z którym Izba Gmin stała się nie tyle organem ustawodawczym, co „rejestrującym” wolę rządu, a w istniejących warunkach „byłoby w rzeczywistości prościej i taniej trzymać stado owiec i przeganiać je – w odpowiednich liczbach przez przedstonki głosowania”⁶.

Taka diagnoza, wynikająca zapewne z codziennej obserwacji praktyki parlamentarnej, skłoniła badaczy brytyjskiego parlamentaryzmu do postawienia tezy, że uchwalanie ustaw nie stanowi już jednej z tradycyjnych funkcji Westminsteru – matki parlamentów⁷. Ich zdaniem, w XX w. była to przede wszystkim rola rządu Wielkiej Brytanii, choć oczywiście bez udziału obu izb parlamentu procedura ustawodawcza nie mogłaby zostać ukończona⁸.

Zwłaszcza od połowy lat 70. ubiegłego wieku nasiliła się kontestacja pozycji parlamentu wobec rządu⁹. W powszechnej świadomości obywateli i polityków

3 Zob. J. Szymanek, *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, Warszawa 1999. Jak się wydaje – ze względu na podobieństwo przedmiotu badań, tj. parlamentaryzmu – konstytucjonaliści, prowadząc badania komparatystyczne nad ustrojami konstytucyjnymi powinni sięgać także do dorobku nauk politologicznych, a politolodzy analizując systemy polityczne korzystać z doktryny prawa konstytucyjnego (zob. T. Mołdawa, J. Zaleśny, *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 8). Jak pokazują doświadczenia naukowców z państw Europy Zachodniej, jak i Stanów Zjednoczonych granica między obszarami zainteresowań tych nauk jest coraz mniej wyraźna, odmienna nadal pozostaje metodologia badawcza.

4 A. Michałak, *Systemy konstytucyjne wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej*, Łódź 2018, s. 85.

5 Wypowiedź Sir Kennetha Pickthorna, Debaty Izby Gmin (8 lutego 1960 r.), Seria 5, Vol. 617, kol. 70, cyt. za: P. Norton, *Parliamentary Procedure: The hidden power?*, [w:] *The Law, Politics and the Constitution. Essays in honour of Geoffrey Marshall*, D. Butler, V. Bogdanor, R. Summers (eds), Oxford 1999, s. 153.

6 W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, s. 59.

7 H. Graham, *The Mother of Parliaments*, Alexandria 1910.

8 Por. P. Norton, *The Commons in perspective*, Oxford 1981, s. 81.

9 Warto przy tym zauważyć, że pierwsze opinie o nadmiernie uprzywilejowanej pozycji rządu w procesie stanowienia prawa wyrażano już w latach 20. ubiegłego wieku, por.

zachodnich państw europejskich zagościł obraz legislatury jako instytucji uległej, skostniałej, gdzie toczone debaty tworzą tylko iluzję kształtowania polityki państwa, a ostateczne słowo zawsze należy do rządu¹⁰. Na początku lat 90. XX w. również proces legislacyjny w Wielkiej Brytanii został poddany ostrej krytyce. Ze szczególną dezaprobatą spotkały się: zła jakość projektów wnoszonych do parlamentu (szczególnie w kontekście zgłaszania przez rząd nadmiernej ilości poprawek do swoich projektów w toku parlamentarnego postępowania ustawodawczego)¹¹, brak czasu na pełną analizę projektów w parlamencie, wynikający z uprzywilejowanej pozycji rządu w postępowaniu ustawodawczym¹², dublowanie tych samych przepisów w różnych ustawach, uchwalanie postanowień, które nigdy nie wchodziły w życie, oraz inflacja prawa¹³.

Negatywna ocena faktycznej pozycji ustrojowej Westminsteru została ostatnio zakwestionowana w publikacji *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law* autorstwa Meg Russell i Daniela Govera. Dowiedli oni – bazując na analizie ponad 4000 poprawek do 12 projektów ustaw uchwalanych przez parlament w latach 2005–2012, że teza o słabej, wręcz iluzorycznej mocy sprawczej parlamentu nie znajduje pokrycia w praktyce. W konsekwencji wyodrębnili sześć przejawów silnej pozycji Westminsteru w stosunku do rządu, tj. prawo wnoszenia poprawek zmieniających rządowe projekty ustawodawcze, prawo wpływania na decyzję rządu (rząd wstrzymuje się z podjęciem decyzji, ponieważ czeka na reakcję parlamentu czy lepszy moment na szybkie i bezproblemowe przeprowadzenie projektu), internalizowanie (istnienie rządu w systemie parlamentarnym zależy od poparcia legislatury, a zatem podejmuje on tylko takie działania, jakie spotkają się z jego aprobatą, a nie doprowadzają do konfliktu ustawodawczego), ustalanie porządku obrad wpływające na tempo realizacji polityki rządu, funkcja kontrolna parlamentu, prawo każdego parlamentarzysty do swobodnego decydowania o udzieleniu poparcia dla konkretnego działania rządu¹⁴.

np. J. Bryce, V. Bryce, *Modern Democracies in Two Volumes*, Vol. II, London 1921 (reprint London 2008), s. 335 i nast.

10 O. Majkowska, *Pozycja parlamentu brytyjskiego w świetle działania systemu dwupartyjnego*, maszynopis rozprawy doktorskiej dostępny w zbiorach Śląskiej Biblioteki Cyfrowej, www.sbc.org.pl (dostęp: 12.07.2017), s. 4.

11 Por. np. 92 strony poprawek do *Constitutional Reform and Governance Bill* wniesione przez rząd w lutym 2005 r.

12 R. Fox, M. Korris, *Making Better Law. Reform of the legislative process from policy to Act*, London 2010, s. 21 i nast.; Hansard Society, *Making the Law: The report of Hansard Society Commission on the legislative process*, London 1992, s. 15 i nast.

13 Por. R. Cracknell, *Acts & Statutory Instruments: Volume of UK legislation 1950 to 2007*, Standard Note: SN/SG/2911, 23 stycznia 2008 r., www.parliament.uk; P. M. Vollmer, N. Clarke-Petty, M. Dilluvio, D. Leys, *Volume of Legislation*, House of Lords Library Note LLN 2010/012, 25 maja 2010 r., www.parliament.uk.

14 M. Russell, D. Gover, *Legislation at Westminster: Parliamentary actors and influence in the making of British law*, Oxford 2017, s. 267 i nast.

Trudno stwierdzić, na ile tezy te są prawdziwe w odniesieniu do innych legislatyw funkcjonujących obecnie w ramach systemów rządów parlamentarnych, a nawet tych ściśle wzorowanych na modelu westminsterskim. Dla wyników opisanych wyżej badań miały bowiem znaczenie nie tylko procedury funkcjonowania Izby Gmin i Izby Lordów (w tym zinstytucjonalizowanie i efektywność praw opozycji parlamentarnej)¹⁵, ale również przyjęty w Wielkiej Brytanii system wyborczy (w tym jednomandatowe okręgi wyborcze), a przede wszystkim kultura polityczna. W moim przekonaniu zaprezentowane przejawy silnej pozycji Westminsteru nie obalają tezy o dominującej pozycji rządu w procesie ustawodawczym. Wciąż bowiem dane statystyczne jasno wskazują na to, że prawie 100% rządowych projektów ustaw jest uchwalanych, podczas gdy inne przedłożenia ustaw publicznych ostatecznie jedynie w nikłym procencie uzyskują sankcję królewską¹⁶. Co więcej, uchwalenie ustawy o stałej kadencji parlamentu¹⁷ doprowadziło – zdaniem

15 Instytucjonalizacja opozycji i przyznanie jej szczególnych uprawnień na forum parlamentu jest jednym z najbardziej charakterystycznych elementów ustroju Wielkiej Brytanii (co ciekawe, podobne rozwiązania, a zwłaszcza konieczność powołania lidera opozycji przewiduje konstytucja Tajlandii z 2017 r.). Westminster jest znany zwłaszcza z upowszechnienia formuły gabinetu cieni jako lustrzanego odbicia rządu, tworzono go przez główną partię opozycyjną. Nie można jednak zapominać, że wybór deputowanych do Izby Gmin w okręgach jednomandatowych powoduje, że wyraźnie dominują w niej dwie partie – rządząca i główna partia opozycyjna. Pozostałe partie mają marginalną reprezentację w parlamencie. Przykładowo, w obecnej kadencji na 650 członków Izby Gmin rządzący konserwatyści dysponują 330 mandatami, a opozycja labourzystowska – 230. W takich warunkach główna partia opozycyjna dysponuje potencjałem i autorytetem, który pozwala jej rzeczywiście wypełniać rolę „cienia rządu”. W brytyjskim ustroju parlamentarnym utrwaliły się jednak również inne, mniej znane w Polsce standardy i zwyczaje dotyczące uprawnień opozycji. Najważniejszy z nich to przyznanie w ciągu każdej sesji parlamentu (sesja trwa około roku) 20 dni na debaty dotyczące wniosków i spraw zgłoszonych przez partie opozycyjne. Czas jest dzielony między ugrupowania opozycyjne według następującej reguły: 17 dni dla głównej partii opozycyjnej, 3 dni dla pozostałych. W trakcie dni opozycji głosuje się nad projektami uchwał zgłaszanymi przez nią. Z reguły jednak projekty te przepadają ze względu na opór rządzącej większości albo też są przegłosowywane z poprawkami zaproponowanymi przez rząd. Co więcej, uchwały te nie są formalnie wiążące dla rządu, choć mają duże znaczenie polityczne. W obecnej kadencji Izby Gmin w ramach dni opozycji debatowano najczęściej o polityce mieszkaniowej, podatkach czy edukacji. W ostatnim czasie największym sukcesem labourzystowskiej opozycji odniesionym w ramach *opposition days* było przegłosowanie przez Izbę Gmin w lipcu 2016 r. wniosku Partii Pracy, wzywającego do zagwarantowania obywatelom Unii Europejskiej prawa do pozostania w Wielkiej Brytanii po Brexicie (P. Marczewski, D. Sześciło, *Co wolno opozycji i dlaczego jest potrzebna? Uprawnienia opozycji parlamentarnej*, Warszawa 2017, s. 4 i nast.).

16 Por. dane statystyczne przedstawione w publikacji A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013, s. 189 (tabela nr 3).

17 *The Fixed Term Parliament Act 2011*.

brytyjskich komentatorów życia politycznego¹⁸ – do wykształcenia nowego zjawiska, określanego mianem *zombie Parliament*, tj. parlamentu pozbawionego impulsu legislacyjnego i świeżych pomysłów prawnych. Podnosi się bowiem, że ostatnia sesja w Westminsterze w ramach danej kadencji oznacza znaczące zmniejszenie liczby rządowych propozycji legislacyjnych, których wniesienie do parlamentu i uchwalenie zapowiadane jest w mowie tronowej. Niemniej, nie wpływa to na zintensyfikowanie działań parlamentarzystów (także opozycyjnych) w zakresie zgłaszania własnych inicjatyw (ze względu na mniej obowiązków związanych z uczestnictwem w postępowaniu legislacyjnym wyjeżdżają oni do swoich okręgów wyborczych, aby przygotować się do nadchodzącej kampanii wyborczej)¹⁹. Zważywszy na odmienności trybu uchwalania projektów rządowych i projektów ustaw wniesionych indywidualnie przez parlamentarzystów²⁰, powyższe może oznaczać, że po 2011 r. praktyka ustawodawcza w Westminsterze skutecznie doprowadziła do znaczącego ograniczenia (jeśli nie do wyeliminowania) przedłożeń pozarządowych²¹.

Drugą tezę dotyczącą funkcjonowania parlamentów we współczesnych demokracjach, która ostatnio została poddana analizie, jest kwestia ich struktury. Na przełomie XX i XXI w. doszło bowiem do odwrócenia od dawna obserwowanej tendencji zanikania drugiej izby w parlamentach państw unitarnych²². W latach 1996–2014 w 28 państwach (wszystkie unitarne za wyjątkiem jednego o strukturze federalnej) wprowadzono dwuizbową legislatywę. Z tej liczby 19 dwuizbowych parlamentów powołano w Afryce i na Bliskim Wschodzie, cztery w Azji i pięć w Europie oraz państwach byłego Związku Radzieckiego. W tym samym okresie tylko dziewięć państw wprowadziło jednoizbowy parlament. Co istotne, nowo powstała dwuizbowa struktura legislatywy powoływana jest głównie w państwach, w których dotąd nie zaprowadzono demokracji liberalnej²³. Jednocześnie wprowadzanie bikameralizmu nie zawsze związane jest z federacyjną strukturą państwa (co pokazuje tabela 2).

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

19 Piszę o tym szerzej w: *Konsekwencje uchwalenia the Fixed Term Parliament Act 2011 dla brytyjskiej praktyki konstytucyjnej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 1/2019 (w druku).

20 Zob. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w zakresie projektów ustaw publicznych wnoszonych indywidualnie przez brytyjskich parlamentarzystów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1(5), s. 31–61.

21 Zob. dane statystyczne w zakresie uchwalania projektów ustaw publicznych wnoszonych przez rząd oraz indywidualnie przez brytyjskich parlamentarzystów, a także innych projektów ustaw w: A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa...*

22 Odsetek parlamentów dwuizbowych w skali świata spadł do 59% legislatyw w 1961 r., 46% w 1976 r., 34% w 1986 r. i 33% w 1996 r. Z kolei w 1986 r. w 94% państw federalnych funkcjonowała dwuizbowa legislatywa, a w 2014 r. – w 76%.

23 J. Coakley, *The Strange Revival of Bicameralism*, „The Journal of Legislative Studies” 2004, Vol. 20, Issue 4, s. 542–572.

Ciekawe rozważania – dla definiowania legislatyw jako unikameralnych lub bikameralnych – na przykładzie parlamentów Botswany²⁴ oraz Iranu²⁵ przedstawia P. Norton. Wskazuje on, że zgodnie z art. 51 Konstytucji Republiki Botswany parlament tego kraju składa się z prezydenta oraz Zgromadzenia Narodowego (*the National Assembly*). Przy czym w Zgromadzeniu Narodowym z urzędu zasiada prezydent, 40 wybieranych członków, czterech członków specjalnych oraz spiker, który może, ale nie musi być członkiem Zgromadzenia. W opracowaniach przedstawicieli doktryny kraj ten podawany jest jako przykład unikameralnej legislatury. Podobnie przyjmuje się, że w Iranie funkcjonuje parlament jednoizbowy (Muzułmańskie Zgromadzenie Konsultacyjne, *the Islamic Consultative Assembly*). Niemniej, zgodnie z art. 93 konstytucji na straży zgodności uchwalanego prawa z konstytucją i islamem czuwa Rada Opiekuńcza (*Guardian Council*). Jej negatywna opinia w powyższym zakresie nie jest jednak ostateczna – może zostać uchylona przez Zgromadzenie. Powyższe zmusza do postawienia tezy o braku możliwości bezrefleksyjnego przyjmowania postanowień danej ustawy zasadniczej o jednoizbowej czy dwuizbowej strukturze parlamentu, zwłaszcza w państwach o odległej proveniencji. Dopiero dogłębna analiza tych tekstów, a czasami praktyki funkcjonowania organów czy nawet poglądów doktryny (por. uwagi na temat roli Prezydenckiej Rady Praw Mniejszości, *the Presidential Council for Religious Harmony*) pozwala na zrozumienie faktycznej kompozycji legislatury w badanym państwie²⁶.

Tabela 2. Drugie izby w unitarnych i federalnych państwach w 1986 i 2014 r.

	Parlament jednoizbowy		Parlament dwuizbowy	
	1986	2014	1986	2014
Państwa unitarne	54	106	12	58
Państwa federalne	1	6	16	19
Łącznie	55	112	28	77

Źródło: opracowanie własne na podstawie: National Democratic Institute For International Affairs *Legislative Research Series Paper #3 One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature*, https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf (dostęp: 22.04.2017). Dane z 1986 r. podaje na podstawie Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World: A comparative reference compendium*, New York 1986, s. 14.

24 Oficjalna nazwa: Republika Botswany, por. *Urzędowy wykaz polskich nazw geograficznych świata*, wydany przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej przy Głównym Geodecie Kraju, Warszawa 2013, s. 507.

25 Oficjalna nazwa: Islamska Republika Iranu, por. *Ibidem*, s. 422.

26 P. Norton, *How many Bicameral Legislatures Are There?*, „The Journal of Legislative Studies” 2004, Vol. 10, s. 1–9.

Zdaniem przedstawicieli doktryny, coraz mniej wyraźna tendencja do wprowadzania parlamentów jednoizbowych w państwach unitarnych potwierdza tezę o zwiększającej się popularności systemu dwuizbowego. Wskazują oni, że w 1996 r. jedynie cztery państwa federalne posiadały parlamenty jednoizbowe. Były to trzy niewielkie kraje (Komory, Saint Kitts i Nevis oraz Sfederowane Stany Mikronezji) o populacji mniejszej niż pół miliona obywateli, a czwarte państwo – Zjednoczone Emiraty Arabskie – to również obszar słabo zaludniony. W ostatnim czasie do grupy tych państw dołączyły dwie znacznie większe federacje, które zrezygnowały z dwuizbowej struktury parlamentu: Wenezuela (w 1999 r.) i Nepal (w 2008 r.)²⁷. W 2014 r. liczba państw federalnych posiadających bikameralną legislatywę wzrosła do 19. Należy jednocześnie zauważyć, że z prezentowanych danych wynika, iż w 1986 r. w badaniu uwzględniono 83 ciała ustawodawcze, a w 2014 r. badaniem objęto 189 parlamentów²⁸.

Niemniej, tendencja do wprowadzania dwuizbowej struktury parlamentu, niezależnie od federalnej, czy też unitarnej formuły państwa, jest zauważalna. W chwili obecnej w około 80 państwach na świecie istnieje bikameralna struktura parlamentu, przy czym jest to rozwiązanie ustrojowe charakterystyczne raczej dla państw federalnych, zajmujących dużą powierzchnię i przyjmujących prezydencki system rządów²⁹. W konsekwencji debata nad rolą drugich izb parlamentu – zarówno w państwach demokratycznych, jak i państwach autorytarnych – staje się koniecznością. Na tym tle interesująca wydaje się analiza funkcjonowania wybranych parlamentów Azji Południowo-Wschodniej.

27 *Ibidem*, s. 572. Wcześniej z dwuizbowej struktury parlamentu zrezygnowały: Nowa Zelandia (1950 r.), Dania (1956 r.), a w 1971 r. Szwecja (D. Shell, *The History of Bicameralism*, „The Journal of Legislative Studies” 2001, Vol. 7, s. 5–18). Islandia zniósła drugą izbę parlamentu w 1991 r. (A. Vatter, *Bicameralism and Policy Performance: The effects of cameral structure in comparative perspective*, „The Journal of Legislative Studies” 2005, Vol. 11, s. 194–215). W tym kontekście niezwykle interesujące są wydarzenia lat 2010–2013 i zaangażowanie obywateli w proces reformowania konstytucji przez powołanie konsultacyjnego Zgromadzenia Konstytucyjnego (szerzej zob. B. Thoraarsen, *The People’s Contribution to Constitutional Changes. Writing, Advising or Approving? – Lessons from Iceland*, [w:] *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, X. Contiades, A. Fotiadou (eds), London–New York 2017, s. 103–119).

28 W danych opublikowanych w raporcie Grega Powera, *The Changing Nature of Parliamentary Representation*, Inter-Parliamentary Union można znaleźć, że na 30 września 2011 r. spośród badanych 190 państw, trzy nie posiadały parlamentu (Brunei, Fidżi, Gwinea), 110 państw przyjęło strukturę jednoizbowej legislatury, w 75 funkcjonował parlament dwuizbowy, a w pięciu trwały przemiany mające wpływ na podjęcie decyzji w tym zakresie (Erytrea, Tunezja, Madagaskar, Nepal, Somalia). Ostatecznie obecnie w dwóch z pierwszych wymienionych państw funkcjonuje unikameralny parlament, a w pozostałych państwach – dwuizbowy.

29 E. Bulmer, *Bicameralism*, International IDEA Constitution-Building Primer, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf> (dostęp: 22.04.2017), s. 5.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zalety przyjęcia dwuizbowych instytucji legislacyjnych obejmują to, iż:

- zwykle izby drugie parlamentów wyłaniane są w inny sposób niż izby pierwsze i w związku z tym nie zawsze odzwierciedlają poglądy polityczne obywateli, a raczej reprezentują np. stan, region, grupy obywateli ze względu na ich pochodzenie etniczne,
- zapewniają dyskursywne podejście do procesu uchwalania prawa,
- utrudniają uchwalenie przepisów wadliwych lub nieprzemyślnych,
- zapewniają szerszą kontrolę lub nadzór nad działalnością władzy wykonawczej.

Z kolei parlamenty jednoizbowe są charakterystyczne dla państw unitarnych o niewielkich rozmiarach geograficznych i jednorodnych populacjach poniżej 10 milionów mieszkańców. Zaletami jednoizbowych instytucji legislacyjnych są:

- potencjał szybkiego uchwalania proponowanego prawodawstwa,
- większa odpowiedzialność parlamentarzystów (ponieważ nie mogą obwiniać deputowanych drugiej izby, jeżeli ustawodawstwo nie zakończy się powodzeniem, uchwalane prawo jest złej jakości lub nie odzwierciedla potrzeb/oczekiwań obywateli),
- mniejsza liczba deputowanych, których działania należy kontrolować,
- niższe koszty funkcjonowania parlamentu dla rządu i podatników³⁰.

Niemniej, w funkcjonowaniu każdego państwa nadchodzi moment, w którym trzeba podjąć decyzję, w jaki sposób zaprojektować instytucje polityczne, aby najlepiej odpowiadały potrzebom obywateli i reprezentowały wszystkie grupy społeczeństwa, a także aby w najlepszy i najbardziej efektywny sposób wspierały realizację funkcji współczesnego państwa. Wyniki tych decyzji zwykle odzwierciedla tekst konstytucji, w której obywatele ustanawiają instytucje państwa. Wybór systemu rządów, struktury organów władz państwowych i ich kompetencji oraz procedur wyłaniania, także współcześnie w warunkach demokracji i rządów prawa, pozostawia decydującym wiele możliwości. Jedną z kluczowych decyzji, jaką należy podjąć, jest struktura władzy ustawodawczej. Na przyjęcie unikameralnej lub bikameralnej struktury legislatury wpływają bowiem wady i zalety, każdego z tych modeli, a dodatkowo doświadczenia historyczne i kulturowe danego państwa oraz bieżąca sytuacja polityczna.

Mimo ograniczonego znaczenia politycznego historycznych przesłanek wprowadzenia dwuizbowości to właśnie ten argument ogrywa największą rolę w legitymizacji bikameralizmu w Europie. Należy jednak brać pod uwagę to, że państwa pozaeuropejskie tylko wyjątkowo mają żywą tradycję instytucji państwowych. Dotyczy to w szczególności państw pokolonialnych Afryki, ale również w pewnym stopniu Azji Południowo-Wschodniej. Niemniej nieomal powszechny

30 L. Massicotte, *Legislative Unicameralism: A global survey and a few case studies*, „The Journal of Legislative Studies” 2001, No. 7, s. 151–170.

monokameralizm w Afryce ma bardziej złożone przyczyny aniżeli brak własnej tradycji państwowej³¹. Trudno także znaleźć wspólny mianownik dla decyzji o przyjęciu jedno- lub dwuizbowej struktury parlamentu w państwach Azji Południowo-Wschodniej³².

Bikameralna legislatura składa się z dwóch izb, w których jedna – historycznie, ze względu na sposób wyłaniania – nazywana była niższą, a druga wyższą. Obecnie stosuje się określenie: izba pierwsza i izba druga. Odnosi się ono do chronologii zajmowania się daną sprawą przez poszczególne izby (np. w Polsce inicjatywa ustawodawcza zawsze wpływa do Sejmu, choć takie wyjaśnienie może być mylące np. w stosunku do Westminsteru, gdzie projekt ustawy można wnieść co do zasady zarówno do Izby Gmin, jak i Izby Lordów), a przede wszystkim do asymetrycznego przydziału kompetencji, gdyż zwykle izba pierwsza ma ich więcej (a w skrajnych przypadkach izba pierwsza wybiera skład izby drugiej, np. w Norwegii³³; sytuacja taka występowała również do 1991 r. w Islandii).

O ile zatem w parlamentach państw współczesnych i demokratycznych izby pierwsze wszędzie są zdefiniowane przez ustrojodawcę jako polityczne reprezentacje narodu, rozumianego jako podmiot lub przynajmniej źródło władzy suwerennej – to izby drugie parlamentów tych państw tworzone są na zróżnicowanej podstawie. Podobnie też zróżnicowany jest zakres ich kompetencji oraz relacje z izbami pierwszymi.

W państwach federacyjnych podstawą do wyłaniania izb drugich parlamentów jest konieczność zapewnienia reprezentacji państw – jednostek federalnych, takich jak stany (USA, Australia, Brazylia, Meksyk, Indie), landy – kraje (Niemcy, Austria), kantony (Szwajcaria), prowincje (Kanada, Hiszpania, Republika Południowej Afryki)³⁴ i inne. W najstarszych, niejako modelowych federacjach (USA, Szwajcaria), jednostki federalne posiadają w izbach drugich jednakową reprezentację, a pozycja obu izb w wykonywaniu funkcji ustawodawczej jest równa. W federacjach późniejszych (Niemcy, Austria, Rosja) nie jest już jednak w sposób konieczny spełniany wymóg równej reprezentacji jednostek federalnych w drugiej izbie ani też stanowisko tej izby nie musi być równoważne stanowisku izby pierwszej.

W niektórych państwach jednolitych, ale zregionalizowanych podstawą tworzenia drugiej izby jest reprezentowanie regionów, a więc założenie podobne do genezy izby drugiej występującej w państwach federalnych. Regiony nie posiadają jednak charakteru państw, stąd też i stanowisko drugiej izby opartej o to założenie nie

31 E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, E. Zwierzchowski (red.), Białystok 1996, s. 22.

32 K. Jayasuriya, G. Rodan, *Beyond Hybrid Regimes: More participation, less contestation in Southeast Asia*, „Democratization” 2007, Vol. 14(5), s. 773–794.

33 W przypadku Norwegii niektórzy badacze podnoszą, że jest to parlament jednoizbowy, przekształcający się w dwuizbowy w postępowaniu ustawodawczym (zob. S. C. Patterson, A. Mughan, *Fundamentals of Institutional Design: The functions and powers of parliamentary second chambers*, „Journal of Legislative Studies” 2001, Vol. 7, s. 39–60).

34 M. Russel, *The Territorial Role of Second Chambers*, „Journal of Legislative Studies” 2001, Vol. 7, s. 105–118.

musi być stanowiskiem równorzędnym ze stanowiskiem izby pierwszej (nie jest np. w Hiszpanii), choć jest to możliwe (jak we Włoszech).

Z kolei we Francji Senat skonstruowany został głównie jako reprezentacja wspólnot samorządu terytorialnego – gmin, departamentów i regionów. Wybór Senatu następuje przez radnych regionalnych i departamentalnych oraz radnych gminnych lub delegatów rad gminnych. Oprócz tego w wyborze senatorów uczestniczą również, w swych okręgach wyborczych, deputowani do izby pierwszej. Jest więc to wybór pośredni, w pewnych sytuacjach nawet trójstopniowy. Stąd też funkcje Senatu, wyłanianego w sposób mniej demokratyczny, nie muszą być równorzędne funkcjom izby pierwszej. Ten typ rozwiązań reprezentuje także konstytucja Holandii, gdzie również jedna z izb parlamentu wybierana jest pośrednio przez reprezentacje poszczególnych prowincji samorządowych. Podobny w końcu charakter i stanowisko przysługuje w Chorwacji drugiej izbie (Izbie Żupanii), będącej również izbą powoływaną na bazie jednostek samorządu terytorialnego (Żupanii), ale w drodze głosowania powszechnego i bezpośredniego.

W szcztąkowym zakresie występuje druga izba w charakterze reprezentantki grup gospodarczych i zawodowych, składających się również na naród, ale widziany inaczej niż jako wspólnota polityczna. Z sytuacją taką mamy do czynienia w Słowenii i Bawarii. Struktura taka implikuje raczej nierównorzędną pozycję między izbami; izba druga włącza się w proces ustawodawczy w sytuacji występowania związku ustawy z reprezentowanymi interesami.

W dwóch nader ważnych państwach, tj. w Wielkiej Brytanii i (na jej wzór) w Kanadzie, druga izba pochodzi częściowo (w Wielkiej Brytanii) albo całkowicie (w Kanadzie) z nominacji głowy państwa. Praktycznie, z uwagi na funkcjonujący w obu tych państwach system rządów parlamentarnych, o nominacjach tych rozstrzyga premier. Drugiej izby nie można jednak wprost uważać za reprezentację władzy wykonawczej w parlamencie, gdyż lordowie lub senatorowie, pochodzący z nominacji, piastują swój urząd do osiągnięcia wieku emerytalnego, niezależnie więc od trwania rządu, któremu zawdzięczają swe powołanie. Jak wiadomo natomiast, większość lordów w Wielkiej Brytanii stanowią lordowie dziedziczni. Izba druga, pochodząca z tak niedemokratycznej procedury, nie może posiadać większych kompetencji³⁵.

W konsekwencji, te dwie zmienne: dystrybucja władzy między izbami i poziom reprezentacji umożliwiły opracowanie typologii parlamentów i stworzenie pojęć bikameralizmu symetrycznego (silnego) i asymetrycznego (słabego). W bikameralizmie symetrycznym mamy do czynienia z równą dystrybucją władzy pomiędzy izbami i bardzo zbliżonymi kompetencjami ustawodawczymi obu izb, co odnosi się także do funkcji kontrolnej i kreacyjnej parlamentu, w tym także kontroli rządu³⁶.

35 <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/> (dostęp: 18.08.2018).

36 A. Lijphart, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven 1984, *passim*.

Najliczniejsze są jednak te drugie izby, które posiadają identyczny charakter polityczny co izby pierwsze, a więc są również reprezentacją polityczną narodu, niezależnie od różnic w sposobie powoływania (różnica wieku co do czynnego lub biernego prawa wyborczego, proporcjonalny czy większościowy system wyborczy i in.) jednej i drugiej izby. Ten identyczny charakter polityczny nie musi jednak prowadzić do identycznego (równorzędnego) ukształtowania funkcji. Występują tu dwa zasadnicze modele izby drugiej: „izby oporu” o równorzędnym stanowisku lub „izby refleksji i rozważań”, o stanowisku podporządkowanym, hamującym, ale nie tamującym działalności ustawodawczej³⁷.

Biorąc pod uwagę pozycję obu izb w postępowaniu legislacyjnym, Paweł Sarnecki wyróżnił siedem rodzajów/grup wśród parlamentów dwuizbowych³⁸.

W grupie pierwszej znalazły się: Stany Zjednoczone Ameryki, Szwajcaria, Austria, Australia, Niemcy, Kanada oraz Rosja.

Inicjatywa ustawodawcza w parlamencie USA przysługuje formalnie każdemu parlamentarzysty, tak w Izbie Reprezentantów, jak i w Senacie. Izba – jako taka – inicjatywy ustawodawczej nie posiada. Postępowanie ustawodawcze rozpocząć się może – z wniosków członków odpowiednich izb – w każdej izbie, z wyjątkiem ustaw budżetowych, gdyż ich uchwalanie rozpocząć się musi w Izbie Reprezentantów.

Po uchwaleniu ustawy w jednej z izb przekazywana jest ona do drugiej. Odrzucenie projektu przez drugą izbę lub też nieukończenie jego rozpatrywania kończy postępowanie ustawodawcze w tej sprawie. W takiej sytuacji żadne dalsze kroki nie są możliwe. Natomiast w razie uchwalenia projektu ze zmianami izba rozpatrująca projekt jako druga ma dwie możliwości: przekazać tekst z powrotem izbie (chronologicznie) pierwszej lub wnioskować o powołanie Komisji Uzgodnień. Izba pierwsza w takiej sytuacji ma znowu dwie możliwości: zmodyfikować swój tekst lub także wnioskować o powołanie Komisji Uzgodnień. Na powołanie Komisji Uzgodnień zawsze muszą się zgodzić obie izby, w przeciwnym razie projekt teoretycznie będzie „żeglował” między izbami.

Komisja Uzgodnień, rekrutowana spośród członków tych komisji Izby Reprezentantów i Senatu, które wcześniej pracowały nad danym projektem w ramach

37 Powyższy fragment został opracowany na podstawie informacji dostępnych na stronie Inter-Parliamentary Union, <https://www.ipu.org/>, w tym opublikowanego tam raportu *The Changing Nature of Parliamentary representation* autorstwa Grega Powera oraz opracowań: P. Sarnecki, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2013; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, E. Bulmer, *op. cit.*; S.C. Patterson, A. Mughan, *op. cit.*; P. Sarnecki, *Problem dwuizbowości parlamentu (na prawach rękopisu)*, Serock 2006; E. Zwierzchowski (red.), *op. cit.*; D.M. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 1998.

38 Przedstawiony poniżej podział został opracowany w 1999 r. opublikowany w: P. Sarnecki, *Drugie izby parlamentów i ich rola w ustawodawstwie*, Raport nr 152, Biuro Studiów i Ekspertyz 1999, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-152.htm>, (dostęp: 22.06.2016). Zmiany, jakie nastąpiły w tym zakresie na przestrzeni ostatnich lat, sygnalizuję w tekście.

procedury w „swojej” izbie, będzie próbowała doprowadzić do wypracowania tekstu jednolitego. Delegacje obu izb w Komisji Uzgodnień mają po jednym głosie, stąd też liczebność tych delegacji nie ma podstawowego znaczenia. Uprawnienia Komisji Uzgodnień są bardzo daleko idące i może ona dość dowolnie kształtować zintegrowany tekst projektu. Jeśli Komisja Uzgodnień nie dojdzie do porozumienia – projekt upada. Jeśli zdoła wypracować tekst uzgodniony – musi być on formalnie uchwalony przez Izbę Reprezentantów i Senat. Oczywiście, izby te nie są formalnie związane ustaleniami Komisji Uzgodnień, teoretycznie więc każda z izb może odrzucić wypracowany przez komisję tekst lub uchwalić wznowienie postępowania uzgadniającego.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje w Szwajcarii zarówno każdej z izb, jak i deputowanym z każdej izby indywidualnie lub w drodze wniosku komisji, dalej – rządowi, kantonom, jak również w formie inicjatywy ludowej. Projekt budżetu, który zresztą w Szwajcarii nie jest ustawą, lecz uchwałą parlamentu, ma prawo wносить jedynie rząd. Procedura ustawodawcza rozpocząć się może w obu izbach. W której konkretnie – rozstrzyga porozumienie przewodniczących izb.

Po uchwaleniu ustawy w jednej z izb przechodzi ona do drugiej; równoległe postępowanie ustawodawcze w obu izbach jest niemożliwe. Jeśli stanowiska izb są odmienne, tj. jeśli w drugiej (chronologicznie) izbie doszło do zmian ustawy, oraz jeśli druga izba odrzuciła ustawę – tekst wraca do izby pierwszej, która może zmodyfikować lub potwierdzić swe pierwotne stanowisko. Odrzucenie ustawy przez jedną z izb nie kończy więc postępowania ustawodawczego, co jest raczej rozwiązaniem wyjątkowym. Przy utrzymywaniu się różnic, muszą być one stwierdzone w ciągu trzykrotnych obrad każdej z izb nad ustawą. Dopiero po takich sześciokrotnych w sumie obradach i wyrażeniu za każdym razem stanowisk dochodzi do pewnego postępowania pojednawczego. Mianowicie komisje obu izb, które szczegółowo pracowały nad daną ustawą, tworzą tzw. Konferencję Pojednawczą, delegując do niej po 13 członków. Ma ona za zadanie wypracowanie wspólnego, uzgodnionego tekstu. Jeśli to zadanie się nie powiedzie, postępowanie ustawodawcze jest skończone. Jeśli się powiedzie – uzgodniony tekst musi być jeszcze zatwierdzony przez każdą z izb (bez możliwości już, oczywiście, wprowadzania zmian). Gdy to nie nastąpi, oznacza to również koniec postępowania.

Prawo inicjatywy ustawodawczej w Australii przysługuje parlamentarzystom obu izb: Izby Reprezentantów i Senatu (są nimi również członkowie rządu). Postępowanie ustawodawcze w sprawach ustaw o podziale dochodów między federacją a stanami i o ustanawianiu nowych podatków rozpocząć się może tylko w izbie pierwszej; w pozostałych sprawach – w każdej z obu izb.

Jeśli postępowanie ustawodawcze w powyższych sprawach rozpocznie się w Izbie Reprezentantów, to po jego zakończeniu i uchwaleniu tekstu, który konstytucja traktuje w dalszym ciągu jako projekt ustawy, zostaje on przesłany do Senatu. Postępowanie w Senacie jest zróżnicowane w zależności od tego, czy chodzi o ustawy podatkowe lub wprowadzające opłaty od ludności, czy też o ustawy w pozostałych sprawach. W pierwszej z tych sytuacji Senat nie ma prawa uchwalić

poprawek, może jedynie ustawę przyjąć lub odrzucić. Stworzono tu jednak pewną dodatkową możliwość: w dowolnym stadium postępowania w Senacie, ale przed uchwaleniem ustawy, może on zwrócić projekt do Izby Reprezentantów z propozycją uchwalenia przez izbę pierwszą określonych poprawek. Jest to jakby surogat inicjatywy ustawodawczej Senatu. Izba Reprezentantów może przyjąć propozycję Senatu i uchwalić wnioskowane poprawki lub też przejść nad nimi do porządku dziennego. Projekt wraca do Senatu, który go może przyjąć lub odrzucić, na zasadach ogólnych.

W drugiej sytuacji (wszystkie pozostałe ustawy) prawa obu izb są równe: projekt przyjęty przez Izbę Reprezentantów może być uchwalony, poprawiany, lub odrzucony przez Senat. W wypadku uchwalenia przez Senat tekst kierowany jest do promulgacji Gubernatora Generalnego. Jeśli natomiast Senat uchwali poprawki lub odrzuci projekt – ten wraca do Izby Reprezentantów, która winna oświadczyć się w swym głosowaniu co do akceptacji lub odrzucenia poprawek bądź akceptacji lub odrzucenia uchwały Senatu o odrzuceniu projektu. Akceptacja przez Izbę Reprezentantów poprawek Senatu bądź akceptacja jego uchwały o odrzuceniu projektu kończą postępowanie – odpowiednio ustawa dochodzi lub nie dochodzi do skutku. Wyrażenie przez Izbę Reprezentantów dezaprobaty wobec poprawek Senatu bądź dezaprobaty jego uchwały o odrzuceniu projektu powodują kolejne przesunięcie sprawy do Senatu. Senat może przychylić się do tej dezaprobaty i wówczas ustawa dochodzi do skutku w kształcie nadanym jej przez Izbę Reprezentantów. Senat może także nie przychylić się do tej dezaprobaty i wówczas Gubernator Generalny rozwiązuje obie izby parlamentarne. Kiedy także obie izby nowej kadencji, po rozpatrzeniu projektu, nie dochodzą do porozumienia, ustawa nie dochodzi do skutku lub też Gubernator Generalny zwołuje wspólne posiedzenie członków obu izb. Następują wówczas wspólne obrady i wspólne głosowanie nad ustawą oraz uchwalonymi i podtrzymywanymi przez Senat poprawkami. Do uchwalenia projektu wymagana jest wówczas bezwzględna większość głosów ogólnej liczby członków obu izb. Należy w związku z tym wskazać, że australijska Izba Reprezentantów jest dwukrotnie liczniejsza niż Senat tego państwa.

Postępowanie ustawodawcze rozpoczynające się w Senacie toczy się z odpowiednim zastosowaniem powyższych przepisów, z tym że projekt ustawy uchwalony przez Senat kierowany jest do Izby Reprezentantów, a następnie, o ile zostanie przez nią uchwalony, przesyłany jest do Senatu i traktowany przezeń w identyczny sposób jak przedstawiono wyżej. Natomiast odrzucenie go przez Izbę Reprezentantów powoduje już od razu możliwość zastosowania wskazanych wyżej uprawnień Gubernatora Generalnego.

W przypadku Niemiec należałoby tu omówić uprawnienia tzw. Rady Federalnej, która nie jest właściwie drugą izbą parlamentarną, gdyż Parlament Federalny (Bundestag) w Niemczech jest organem jednoizbowym. Rada Federalna jest zaś organem, przez który kraje federalne (landy) biorą udział w tworzeniu ustaw federalnych i sprawowaniu administracji federalnej. W tym pierwszym zakresie Rada Federalna spełnia więc rolę analogiczną do drugiej izby.

Po pierwsze, Rada Federalna posiada inicjatywę w pełnym zakresie materii ustawodawczej i konstytucja niemiecka nie zna żadnych ograniczeń przedmiotowych dla tej inicjatywy.

Po drugie, Rada Federalna posiada konstytucyjne prawo opiniowania projektów ustaw, pochodzących od rządu Federalnego, a przesyłanych do parlamentu. W praktyce stadium to w niemałym zakresie odpowiada sytuacji „normalnego” rozpatrywania projektu ustawy przez drugą izbę, czyli jakby konstytucja jako regułę przyjmowała rozpoczynanie się procedury ustawodawczej, w obu tych sytuacjach (własnej inicjatywy Rady Federalnej i inicjatywy ustawodawczej rządu), od drugiej izby.

Po trzecie, po przyjęciu przez parlament ustaw Rada Federalna posiada wobec nich dwojakiego rodzaju uprawnienia:

a) Wobec ustaw wydawanych w pewnych, ściśle określonych w konstytucji sprawach (syntetycznie ujmując, chodzi o sprawy bezpośrednio powiązane z federacyjnym charakterem RFN) Radzie Federalnej przysługuje prawo uchwalania „zgody” (*Zustimmung*) na te ustawy. W takich sytuacjach Rada Federalna odgrywa rolę pełnoprawnej drugiej izby parlamentarnej, której odmienne wobec izby pierwszej stanowisko nie może zostać pominięte. Uchwalenie odmowy zgody kończy postępowanie ustawodawcze i ustawa nie dochodzi do skutku. Formalnie więc Rada Federalna nie posiada prawa uchwalania poprawek i może jedynie zająć całościowe (sumaryczne) stanowisko.

Zanim nastąpi podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody, w okresie trzech tygodni od otrzymania ustawy Rada Federalna może (fakultatywnie) żądać zwołania Komisji Mediacyjnej celem „wspólnego przedyskutowania” ustawy. Komisja ta składa się z 32 członków, 16 z parlamentu i 16 z Rady Federalnej. Ci ostatni nie są wówczas skrępowani wytycznymi Rady Federalnej, posiadają więc identyczny status jak deputowani. Komisja może wyrazić ocenę pozytywną i wówczas ustawa przechodzi do prac w Radzie Federalnej celem udzielenia lub odmowy zgody. Komisja może jednak wyrazić także zastrzeżenia wobec ustawy, sprawa trafia wówczas „z powrotem” do parlamentu, który może ustawę zmodyfikować, potwierdzić jej tekst lub zaniechać kontynuowania postępowania. W dwu pierwszych sytuacjach (modyfikacji i potwierdzenia) po pracach w parlamencie ustawa przechodzi do Rady Federalnej celem podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody. Powyższa więc teza o braku prawa Rady Federalnej do uchwalania poprawek wymaga – w świetle uprawnień Komisji Mediacyjnej – pewnej modyfikacji.

Jeśli Rada Federalna odmówi swej zgody, z żądaniem zwołania Komisji Mediacyjnej może wystąpić z kolei parlament lub rząd federalny i to niezależnie od tego, czy Komisja ta funkcjonowała już przedtem, na żądanie Rady Federalnej, czy też nie. Żądania parlamentu i rządu nie wykluczają się przy tym, tak że teoretycznie do prac Komisji, przy tym samym tekście, może dojść nawet trzykrotnie.

Stanowisko Komisji Mediacyjnej adresowane jest w tym wypadku do Rady Federalnej, która pod jej wpływem może teraz wyrazić swą zgodę. Jeśli to jednak nie nastąpi, projekt upada.

b) Wobec ustaw wydawanych we wszystkich pozostałych sprawach Rada Federalna w razie posiadania zastrzeżeń może uchwalić wobec nich „sprzeciw” (*Einspruch*). Nie może jednak tego uczynić bez zwołania prac Komisji Mediacyjnej (a więc tu: obligatoryjnie); natomiast zatwierdzenie ustawy przez Radę Federalną nie musi być poprzedzone pracami Komisji. Komisja Mediacyjna posiada tu te same uprawnienia, co wskazane wyżej, a więc może także wnioskować do parlamentu o modyfikację tekstu ustawy, oprócz tego, że może formułować pod adresem Rady Federalnej opinię (ocenę) ustawy. Wniosek Komisji Mediacyjnej może zostać przez parlament uwzględniony lub nie, może też być przyczyną zaniechania dalszych prac. Tutaj więc również Rada Federalna nie posiada prawa uchwalania poprawek (modyfikacji tekstu). Do ewentualnych zmian dochodzić może drogą pośrednią, *via* Komisja Mediacyjna.

W analizowanej sytuacji prawa Rady Federalnej do sprzeciwu ani parlamentowi, ani rządowi federalnemu nie przysługuje prawo żądania podjęcia prac przez Komisję Mediacyjną. Tłumaczy się to faktem, że sprzeciw Rady Federalnej jest wrzuszalny i może być przez parlament odrzucony uchwałą podjętą większością ogólnej (ustawowej) liczby deputowanych. Jeśli jednak Rada Federalna uchwaliła swój sprzeciw większością kwalifikowaną 2/3 głosów (ustawy konstytucyjne), to i odrzucenie tego sprzeciwu przez parlament musi nastąpić taką samą większością (obecnych), musi to jednak równocześnie stanowić co najmniej większość ogólnej liczby deputowanych.

Parlament federalny Austrii składa się z dwu izb: Rady Narodowej i Rady Federalnej. Stanowisko drugiej izby w Austrii należy jednak do najsłabszych wśród ogółu parlamentów, mimo iż mamy tu do czynienia z państwem federacyjnym.

Po pierwsze, izba druga (Rada Federalna) posiada prawo inicjatywy ustawodawczej; takie samo prawo przysługuje również grupie, liczącej minimum 1/3 składu tej izby. Projekty te przesyła się Radzie Narodowej, gdyż tylko tam może rozpocząć się postępowanie ustawodawcze.

Po drugie, nie wszystkie teksty ustaw uchwalone przez Radę Narodową podlegają rozpatrzeniu przez Radę Federalną. W szeregu ważnych zagadnień, na mocy art. 42 ust. 5 konstytucji, ustawy te posiadają charakter ostateczny już po ich uchwaleniu przez Radę Narodową. Należą tu zwłaszcza ustawy budżetowe i ustawy dotyczące majątku państwowego.

Po trzecie, wobec pozostałych ustaw rozpatrywanych przez Radę Federalną izbie tej w większości przypadków przysługuje jedynie prawo wyrażenia „sprzeciwu”, przy czym jednak, odmiennie niż w Niemczech, nie jest przewidziane jakiegokolwiek postępowanie mediacyjne ani też możliwość uchwalenia poprawek. Celowość poprawek może być najwyżej zaznaczona w obowiązkowym uzasadnieniu sprzeciwu. Sprzeciw Rady Federalnej powoduje konieczność zajęcia się ponownie ustawą w izbie pierwszej. Ta może albo uchwalić „potwierdzenie” swej pierwotnej ustawy, co winno jednak nastąpić przy nieco podwyższonej frekwencji w tej izbie: połowa deputowanych zamiast wymaganej normalnie 1/3, albo uchwalić formalnie „nową” ustawę w danej materii, przy możliwości uwzględnienia wówczas

pewnych postulatów drugiej izby. Ta nowa ustawa podlega normalnemu rozpatrzeniu w izbie drugiej.

Po czwarte, pewne ustawy, zwłaszcza konstytucyjne, związane z federalnym charakterem Austrii i inne, wspomniane w kilku szczegółowych przepisach konstytucyjnych, wymagają zgody drugiej izby. Wszystko to przypomina, ale bez podstawowej tu instytucji Komisji Mediacyjnej, rozwiązania niemieckie, z tym że zakres tej drugiej sytuacji jest w Austrii o wiele węższy niż w Niemczech. Brak zgody oznacza, oczywiście, niedojście ustawy do skutku.

W Kanadzie postępowanie ustawodawcze może rozpocząć się w każdej z dwu izb parlamentarnych (Izbie Gmin i Senacie) z wyjątkiem ustaw finansowych, które rozpocząć się mogą jedynie w Izbie Gmin.

W stosunku do wszystkich ustaw, poza ustawami budżetowymi, prawa obu izb są formalnie zrównane: każdy tekst przyjęty w Izbie Gmin Senat może odrzucić lub zmodyfikować. Gdy postępowanie rozpocznie się w Senacie, postępuje się analogicznie. Jednakże w praktyce, wobec słabej legitymacji politycznej Senatu, od dawna nie zdarza się sytuacja odrzucenia przez niego ustawy przyjętej przez Izbę Gmin. Natomiast uchwalone przez niego modyfikacje ustawy są rozpatrywane przez Izbę Gmin, co w praktyce poprzedzone jest nieformalnymi rozmowami uzgadniającymi między izbami. Jeżeli jednak Izba Gmin odrzuci te modyfikacje, ustawa nie dochodzi do skutku. Zaakceptowanie modyfikacji oznacza naturalnie dojście do skutku ustawy z poprawkami Senatu.

Izba Gmin posiada analogiczne uprawnienia wobec ustaw uchwalonych w Senacie jako izbie chronologicznie pierwszej. Większa legitymacja polityczna Izby Gmin sprawia również, że w praktyce korzysta ona z konstytucyjnego prawa odrzucenia projektu ustawy uchwalonego w Senacie, co powoduje koniec postępowania ustawodawczego. Uchwalenie przez Izbę Gmin poprawek do takiej ustawy powoduje jej przejście do ponownego rozpatrzenia przez Senat. Akceptacja Senatu w takiej sytuacji oznacza uchwalenie ustawy z poprawkami Izby Gmin. Dezaprobatą Senatu (praktycznie bardzo rzadka) oznacza niedojście ustawy do skutku; Izbie Gmin nie przysługują tu możliwości znielowania przeciwnego stanowiska Senatu.

W stosunku do ustaw budżetowych, obejmujących odrębne ustawy dotyczące dochodów i odrębne dotyczące wydatków państwowych, Senatowi nie przysługuje prawo uchwalania poprawek, formalnie więc ogranicza się jedynie do zatwierdzenia tych ustaw.

Prawo inicjatywy ustawodawczej w Rosji przysługuje także drugiej izbie parlamentu (noszącego wspólną nazwę Zgromadzenia Federalnego), tj. Radzie Federacji i jej członkom. Oprócz tego przysługuje ono rządowi, prezydentowi, deputowanym izby pierwszej, podmiotom federacji oraz najwyższym instancjom sądowym. Postępowanie ustawodawcze może jednak rozpocząć się jedynie w izbie pierwszej, tj. w Dumie Państwowej.

Uchwalone przez Dumę ustawy w ciągu pięciu dni muszą być przedłożone Radzie Federacji. Izba ta posiada wobec nich prawo wyrażenia aprobaty lub odrzucenia. Nie posiada natomiast prawa uchwalania poprawek. Jako milczącą aprobatę

konstytucja traktuje również sytuację nierozpatrzenia ustawy przez Radzie Federacji w ciągu 14 dni.

Po odrzuceniu ustawy przez Radę Federacji może zostać utworzona, na podstawie porozumienia się izb, komisja rozjemcza w celu przewyższenia zaistniałej różnicy zdań. Następnie uzgodniony tekst jest rozpatrywany i oceniany przez obie izby. Gdy stanowiska obu izb nadal się różnią, czego wyrazem są stosowne rozstrzygnięcia – o powstaniu ustawy może jednostronnie zdecydować Duma Państwowa, uchwalając ją głosami 2/3 ogólnej liczby swych deputowanych. Stanowisko izby pierwszej jest więc wyraźnie dominujące.

W grupie drugiej wśród parlamentów dwuizbowych, w podziale P. Sarneckiego, znalazły się Hiszpania i Włochy.

Izbie drugiej parlamentu hiszpańskiego (noszącego ogólną nazwę Kortezów Generalnych), tj. Senatowi, przysługuje inicjatywa ustawodawcza, obok rządu i izby pierwszej (Kongresu Deputowanych). Jednakże postępowanie ustawodawcze rozpocząć się może jedynie w izbie pierwszej.

Po przyjęciu ustawy w izbie pierwszej kierowana jest ona do Senatu. Senatowi przysługują wówczas, w terminie dwu miesięcy:

- prawo zgłoszenia weta wobec ustawy w formie orędzia, zawierającego również uzasadnienie – uchwalonego bezwzględną większością głosów,
- prawo uchwalenia poprawek do ustawy przyjmowanych zwykłą większością głosów.

W pierwszej sytuacji Kongres Deputowanych ma możliwość ponownego uchwalenia (potwierdzenia) ustawy albo większością bezwzględną, albo – ale dopiero po dwu miesiącach od otrzymania weta – większością zwykłą. Natomiast w wypadku poprawek Kongres Deputowanych akceptuje je lub odrzuca większością zwykłą. W tej ostatniej sytuacji termin wypowiedzenia się co do poprawek nie jest konstytucyjnie ustalony, wobec czego dopóki nie dojdzie do ich rozpatrzenia w Kongresie Deputowanych, dopóty ustawa nie zaistnieje. Po odrzuceniu poprawek Senatowi izba ta nie posiada już dalszych możliwości obrony swego stanowiska.

Prawo inicjatywy ustawodawczej we włoskim parlamencie przysługuje deputowanym i senatorom oraz rządowi, a ponadto Narodowej Radzie Gospodarki i Pracy, tudzież regionom. Postępowanie ustawodawcze rozpocząć się może w każdej z dwu izb parlamentu – Izbie Deputowanych i w Senacie. Druga izba posiada też prawo formułowania dowolnych poprawek.

Włochy są krajem, w którym równouprawnienie obu izb zaznacza się, jak się wydaje, najsilniej. W procedurze ustawodawczej wyraża się to w konieczności prowadzenia prac nad każdą ustawą aż do osiągnięcia porozumienia, bez możliwości uzyskania ostatecznej przewagi przez którąkolwiek z izb. Izba Deputowanych lub Senat, pracując nad projektem ustawy jako druga w kolejności izba, mogą dowolnie modyfikować otrzymaną ustawę lub uchwalić jej odrzucenie. W tym drugim przypadku postępowanie ustawodawcze jest zakończone, oczywiście bez pozytywnego rezultatu. W wypadku modyfikacji projektu wraca on do izby poprzednio się nim zajmującej, która może tę zmianę zaaprobować, odrzucić bądź uchwalić jakieś

jeszcze inne ujęcie. Sprawa jednak powraca do poprzedniej izby. W dalszym ciągu postępowania projekt może wielokrotnie „żeglować” między izbami, aż dojdzie do uchwalenia jednolitych tekstów lub też, po zakończeniu kadencji, ustawa nie zostanie uchwalona. Postępowanie uzgadniające nie jest przewidziane, żadna też z dwu izb nie ma prawa rozstrzygnąć ostatecznie w sytuacji braku uzgodnienia między izbami.

Grupa trzecia obejmuje Francję, Holandię i Chorwację.

Druga izba parlamentu francuskiego, Senat, nie posiada inicjatywy ustawodawczej. Natomiast postępowanie ustawodawcze może rozpocząć się w tej izbie z wniosku podmiotu uprawnionego, z wyjątkiem projektów ustaw finansowych, których parlamentarne rozpatrywanie musi rozpocząć się w Zgromadzeniu Narodowym. Druga izba może również, przy zachowaniu konstytucyjnych warunków, formułować poprawki do projektu przyjętego przez pierwszą i *vice versa*.

Punktem wyjścia do oceny pozycji Senatu francuskiego w postępowaniu ustawodawczym jest zasada równouprawnienia izb. Zgodnie z nią, jeżeli jedna izba projekt uchwali, a druga, zajmująca się nim następnie, odrzuci go – postępowanie ustawodawcze uważa się za ukończone. Jeżeli projekt zostanie uchwalony w identycznym brzmieniu, kolejno przez obie izby, to naturalnie staje się ustawą (po promulgacji). Jeśli jednak izba, rozpatrująca projekt jako druga w kolejności, uchwali go w odmiennej postaci niż poprzednia, to projekt ów wraca do poprzedniej izby. Jeśli podtrzyma ona swe pierwotne stanowisko i nie zaaprobuje tej odmiennej postaci, postępowanie ustawodawcze ulega zakończeniu i projekt nie staje się ustawą. Jeżeli jednak dokona ona znowu pewnych modyfikacji w otrzymanym od poprzedniej izby projekcie, projekt znowu wraca do tamtej izby. Teoretycznie to „żeglowanie” projektu trwać może do końca kadencji Zgromadzenia Narodowego.

Przerwanie tego błędnego koła zależy od rządu, co jest jednym z nader wyraźnych przejawów pewnej degradacji roli parlamentu w konstytucji V Republiki Francuskiej. Już po pierwszych debatach nad projektem w obu izbach może on zadeklarować „pilność” projektu, a następnie zarządzić zebranie się komisji mieszanej, składającej się z równej reprezentacji obu izb, która ma zadanie doprowadzić do powstania uzgodnionego tekstu. Co do projektów nieobjętych klauzulą pilności takie zarządzenie może mieć miejsce dopiero po dwóch bezskutecznych debatach w obu izbach. Wypracowany przez komisję tekst, aby stał się ustawą, musi być naturalnie zaaprobowany przez obie izby. Do tego stadium prawa obu izb parlamentarnych pozostają więc nadal równe. Brak aprobaty projektu przez którąkolwiek z izb powoduje niedojście ustawy do skutku.

Rozwiązanie takiej patowej sytuacji znów uzależnione jest od woli rządu. Tylko on mianowicie może zażądać, aby ostateczną decyzję podjęło Zgromadzenie Narodowe. W takim wypadku izba ta może uchwalić zarówno tekst przygotowany przez komisję mieszaną, jak i tekst projektu, przyjęty jako ostatni przez samo Zgromadzenie Narodowe. Wspomniane prawo żądania ostatecznego rozstrzygnięcia przez Zgromadzenie Narodowe przysługuje rządowi również wówczas, gdy komisja mieszana nie zdoła wypracować jednolitego tekstu.

Dwie izby Stanów Generalnych, czyli parlamentu holenderskiego, nie posiadają nazw imiennych, lecz oficjalne numery; przy tym izbę pochodzącą z głosowania powszechnego konstytucja określa jako izbę drugą, natomiast izbę pochodzącą z wyboru przez organy przedstawicielskie prowincji określa jako izbę pierwszą. Jest to więc schemat odwrotny niż przywykło się powszechnie stosować.

Kompetencje izby pierwszej są nader bliskie modelowi zakładającemu równorzędność izb. Wprawdzie postępowanie ustawodawcze rozpocząć się może tylko w izbie głosowania powszechnego (drugiej), a izba pochodząca z wyboru rad prowincjonalnych nie ma prawa formułować poprawek, to jednak ustawy ostatecznie muszą uzyskać zgodę obu izb i nie ma możliwości obalenia sprzeciwu któregośkolwiek z nich.

Początek postępowaniu ustawodawczemu może dać, po pierwsze, inicjatywa ustawodawcza rządu (formalnie: monarchy). Brak akceptacji tego projektu przez izbę drugą (izbę głosowania powszechnego) kończy postępowanie ustawodawcze; izba pierwsza nie ma żadnych możliwości ewokowania tego projektu na swe obrady. Izba druga może projekt rządowy uchwalić w brzmieniu pierwotnym lub z poprawkami i przesłać do izby pierwszej (izby reprezentującej prowincje). Izba pierwsza może ten tekst jedynie zatwierdzić lub odrzucić; prawo uchwalania poprawek jej nie przysługuje. Odrzucenie projektu posiada charakter weta absolutnego, gdyż konstytucja nie przewiduje już dalszych możliwości postępowania, w szczególności zaś nie przewiduje postępowania uzgadniającego ani też powrotu projektu do izby drugiej.

Również parlamentarna inicjatywa ustawodawcza może się rozpocząć jedynie w izbie drugiej. Wypracowany przez nią projekt przesyłany jest do izby pierwszej, która – jeśli go akceptuje – przesyła monarsze (formalnie do merytorycznej akceptacji, faktycznie, z uwagi na zasadę kontrasygnaty, jedynie do promulgacji), jeżeli zaś nie aprobuje – odsyła izbie drugiej, co kończy postępowanie ustawodawcze.

Druga izba parlamentu chorwackiego (Saboru Republiki Chorwacji), zwana Izbą Żupanii, posiada prawo inicjatywy ustawodawczej. Postępowanie ustawodawcze może się jednak rozpocząć jedynie w izbie pierwszej, Izbie Przedstawicielskiej. Materia inicjatywy ustawodawczej Izby Żupanii nie podlega żadnym ograniczeniom. Projekt odrzucony przez izbę pierwszą nie może być ewokowany w izbie drugiej.

Oprócz inicjatywy ustawodawczej Izba Żupanii posiada nader interesującą kompetencję do „wstępnego opiniowania” ustaw podejmujących regulację określonej problematyki. Należą tu, syntetycznie rzecz ujmując: zmiany konstytucji, prawa i wolności obywatelskie, system wyborczy i ustrój organizacyjny państwa (art. 81 konstytucji). Trafna wydaje się ocena, że prawo to dotyczy znakomitej większości ustaw, rozpatrywanych w Izbie Przedstawicielskiej. Jak się wydaje, te wstępne opinie wnoszone być mogą w toku pierwszego rozpatrywania projektu przez Izbę Przedstawielską i nie wymagają żadnego odrębnego ustosunkowania się do nich tej izby.

Wszystkie ustawy uchwalone przez izbę pierwszą są następnie rozpatrywane przez Izbę Żupanii. Izba Żupanii nie posiada jednak możliwości uchwalania poprawek do tych ustaw. Niewykluczone, że twórca konstytucji uznał, że prawo to jest już pochłonięte przez wspomniane prawo „wstępnego opiniowania” projektów. Izba

Żupanii może jedynie ustawę „skierować do Izby Przedstawicielskiej do ponownego rozpatrzenia”, co musi być jednak uzasadnione. Tak skierowaną do siebie ustawę Izba Przedstawicielska może ponownie uchwalić lub też, uznając racje Izby Żupanii, odstąpić od kontynuacji postępowania ustawodawczego. Ponowne uchwalenie ustawy przez Izbę Przedstawicielską może nastąpić dopiero absolutną większością ogólnej liczby deputowanych (uchwalenie ustawy w Izbie Przedstawicielskiej po raz pierwszy odbywa się przy znacznie niższych wymaganiach: zwykłą większością głosów, przy obecności ponad połowy ogólnej liczby deputowanych). Nieosiągnięcie większości wymaganej w ponownym głosowaniu powoduje niedojście ustawy do skutku.

W grupie czwartej znalazła się Słowenia. Wprawdzie konstytucja tego państwa nie określa *expressis verbis* Rady Państwa jako drugiej, po Zgromadzeniu Państwowym izby parlamentarnej, ale wynika tak jednoznacznie z kompetencji tego organu, jego przedstawicielskiego charakteru, immunitetu członków równego immunitetowi parlamentarnemu, miejsca w systematyce konstytucyjnej, przyjęcia przez konstytucję zasady trójpodziału władz oraz, w końcu, z przyjmowanej w tym kraju interpretacji rozwiązań konstytucyjnych.

Uprawnienia Rady Państwa są jednak nader ograniczone. Po pierwsze, posiada ona prawo inicjatywy ustawodawczej, przy czym mimo jej szczególnego charakteru politycznego („izba samorządowa”) może wносить projekty ustaw w dowolnej materii. Po drugie, co zbliża jej charakter raczej do rozmaitych „rad społeczno-gospodarczych” (jakie funkcjonują np. we Francji czy Włoszech) niż do drugiej izby parlamentarnej – może przedstawiać Zgromadzeniu Państwowemu swe opinie, należy sądzić, że także do rozpatrywanych przez Zgromadzenie Państwowe projektów ustaw. Po trzecie, przysługuje jej prawo żądania od Zgromadzenia Państwowego ponownego rozpatrzenia uchwalonej już ustawy. Nie przysługuje jej prawo uchwalania modyfikacji (poprawek) uchwalonej ustawy, ale sugestie w tym zakresie Rady Państwa może uzewnętrznic w swym uzasadnieniu do żądania ponownego rozpatrzenia. W odpowiedzi na żądanie Rady Państwa ponownego rozpatrzenia ustawy może być ona uchwalona przez Zgromadzenie Państwowe większością ogólnej liczby posłów, podczas gdy do „pierwszego” uchwalenia ustawy wystarczająca jest zwykła większość posłów obecnych na posiedzeniu, przy minimalnym kworum wynoszącym większość ogólnej liczby posłów. Niemożliwość ponownego uchwalenia ustawy wymaganą większością głosów powoduje niedojście ustawy do skutku.

W grupie piątej wskazano Norwegię. Po wyborach do parlamentu norweskiego, 165-osobowego Stortingu („wielkiego zgromadzenia”) – dzieli się ona na dwie części: na pierwszym swym posiedzeniu wybiera on 42 deputowanych (25,45%), tworzących tzw. Lagting („zgromadzenie prawne”), natomiast pozostali deputowani tworzą tzw. Odelsting („zgromadzenie ludu”). Nazwy sugerują, że Lagting powołano kiedyś w zamyśle czuwania nad poprawnością funkcji ustawodawczej, współcześnie nie przypisuje mu się już jednak takiego znaczenia.

Lagting i Odelsting funkcjonują w wielu sytuacjach na podobieństwo dwu izb parlamentarnych, choć formalnie nie są uważane za takie, a tylko za odrębne części jednego parlamentu. Tym bardziej że w niemałej liczbie przypadków,

a są to przypadki rozstrzygania kwestii o największym ciężarze gatunkowym, działa jedynie Storting jako jednoizbowy parlament.

W tej pierwszej sytuacji, tj. działania odrębnego, która jako jedyna wchodzi w zakres niniejszego opracowania, należy zauważyć, że funkcją Lagtingu jest wyraźnie rola „izby refleksji i rozważań”. Nie przysługuje mu inicjatywa ustawodawcza, proces ustawodawczy rozpocząć się może jedynie w Odelstingu. Przysługuje mu natomiast prawo proponowania poprawek.

Po uchwaleniu ustawy w Odelstingu przesyłana jest ona do Lagtingu. Ten z kolei, po przynajmniej trzydniowej przerwie, może projekt ustawy ostatecznie zatwierdzić lub też zaproponować poprawki i odesłać do Odelstingu. Ten zaś organ, także po minimum trzech dniach przerwy, może: a) zrezygnować z dalszych prac ustawodawczych, b) zmienić swój projekt (uwzględniając ewentualnie poprawki) i ponownie przesłać do Lagtingu, bądź też c) potwierdzić swe pierwotne stanowisko i także odesłać do Lagtingu. Żadna z tych decyzji Odelstingu nie wymaga większości kwalifikowanej i zapada, podobnie jak pierwsze uchwalenie ustawy, zwykłą większością głosów. Jeśli z kolei Lagting (po minimum trzech dniach), rozpatrując już po raz drugi kwestię, zatwierdzi tekst – ustawa kierowana jest do promulgacji. Jeśli jednak ponownie nie przyjmie projektu w wersji, którą nadał mu Odelsting, z mocy prawa zbiera się wówczas, także po co najmniej trzydniowej przerwie, cały Storting dla rozstrzygnięcia tej kwestii. Rozstrzygnięcie Stortingu w takiej sytuacji wymaga kwalifikowanej większości 2/3 głosów, co jednak w praktyce stanowić może już znaczną ochronę stanowiska Lagtingu.

W grupie szóstej znalazła się Wielka Brytania. Pozycja brytyjskiej Izby Lordów, a zwłaszcza pozycja tej jej zasadniczej części, którą stanowią lordowie dziedziczni, uległa już na początku obecnego stulecia (od wydania w 1911 r. Ustawy o Parlamencie, uzupełnionej w 1949 r.) znacznej redukcji, w szczególności właśnie co do funkcji ustawodawczej parlamentu brytyjskiego.

Formalnie procedura ustawodawcza może rozpocząć się w każdej izbie, a inicjatywa ustawodawcza przysługuje każdemu z członków obu izb. Rząd zgłasza swe projekty ustaw, wykorzystując fakt, że każdy z ministrów piastuje równocześnie mandat parlamentarzysty i w tym charakterze występuje jako inicjator ustawy. Jedynie projekty ustaw o charakterze finansowym, zwłaszcza dotyczące podatków oraz wydatków z funduszy publicznych, składane być muszą w Izbie Gmin. Ponieważ jednak w Izbie Lordów nie występuje – tak jak w Izbie Gmin – zjawisko dominacji czynników rządowych nad debatami ustawodawczymi, do Izby Lordów, w celu rozpoczęcia tam procedury ustawodawczej, trafiają projekty mniej kontrowersyjne. Najbardziej znamienitym przykładem na poparcie tej tezy jest chyba fakt, że nad projektem ustawy w Izbie Lordów nie obradują poszczególne komisje, lecz tzw. Komisja Całej Izby (Lordów), czyli pełny jej skład, w znacznie bardziej niesformalizowanym postępowaniu. Izba Lordów posiada również prawo zgłaszania poprawek i formalnego odrzucania projektu ustawy przyjętego w Izbie Gmin.

Aby pełniej zobrazować kompetencje Izby Lordów w procesie ustawodawczym, należy rozróżnić procedurę uchwalania ustaw niefinansowych i finansowych

(*money bills*). W tej pierwszej procedurze należy z kolei wyróżnić sytuacje: 1) rozpoczęcia procedury ustawodawczej w Izbie Gmin i 2) rozpoczęcia procedury ustawodawczej w Izbie Lordów.

W pierwszym przypadku projekt uchwalony przez Izbę Gmin przechodzi do rozpatrzenia przez Izbę Lordów. Ta może projekt zaakceptować, odrzucić lub zaproponować poprawki. Akceptacja kończy procedurę ustawodawczą. Odrzucenie projektu powoduje zajęcie się nim przez Izbę Gmin, ale dopiero w następnej sesji parlamentu. Uchwalenie poprawek powoduje konieczność zajęcia się nimi w ciągu tej samej sesji. W dalszym ciągu procedury ustawodawczej dyskusja dotyczy już tylko uchwalonych przez Izbę Lordów zmian; zaakceptowane fragmenty projektu nie stają się już przedmiotem dyskusji i rozstrzygnięć. Po uchwaleniu przez Izbę Lordów poprawek Izba Gmin może: a) zaakceptować poprawki, co zresztą w praktyce występuje nader często, gdyż Izba Gmin, będąc znacznie przeciążona pracami ustawodawczymi, nierzadko popełnia takie czy inne błędy legislacyjne; b) odrzucić poprawki Izby Lordów; c) zmienić poprawki Izby Lordów. W dwu ostatnich przypadkach sprawa trafia powtórnie do Izby Lordów, która może: a) zaakceptować odrzucenie poprawek bądź zaakceptować zmianę poprawek, co kończy postępowanie ustawodawcze; b) nie zaakceptować odrzucenia swych poprawek bądź nie zaakceptować zmiany swoich poprawek. Druga z tych sytuacji powoduje konieczność zajęcia się projektami przez Izbę Gmin po raz trzeci, ale dopiero w trakcie następnej sesji parlamentarnej, praktycznie w następnym roku (sesje parlamentu brytyjskiego trwają zwykle od listopada do końca października następnego roku). To zajęcie się jest już ostateczne i jeśli Izba Gmin podejmie wówczas rozstrzygnięcie pozytywne, projekt staje się ustawą, i to w takiej wersji, jaką ona wybierze, tj. z uwzględnieniem poprawek Izby Lordów bądź z ich pominięciem.

W drugim przypadku projekt uchwalony przez Izbę Lordów przechodzi do Izby Gmin. Ta może projekt zaakceptować, odrzucić lub wprowadzić zmiany. Dwie pierwsze sytuacje oznaczają koniec postępowania ustawodawczego, pozytywny lub negatywny. Natomiast zmiana poprawek przez Izbę Gmin powoduje konieczność zajęcia się tymi zmianami przez Izbę Lordów. Jeżeli Izba Lordów zaakceptuje te zmiany, kończy to postępowanie ustawodawcze. Jeżeli Izba Lordów te zmiany odrzuci, sprawa wraca do Izby Gmin, która będzie się nią zajmować w ciągu następnej sesji, z możliwością definitywnego rozstrzygnięcia.

Pewną wersją obu tych procedur jest postanowienie izby, która daną ustawę uchwaliła jako pierwsza, w sytuacji gdy ustawa ta nie spotkała się z aprobatą izby zajmującej się projektem w drugiej kolejności, o wprowadzeniu postępowania negocjacyjnego. Do tego celu izby powołują wspólną komisję, mającą na celu wypracowanie uzgodnionego tekstu. Jego uchwalenie przez obie izby oznacza dojście ustawy do skutku. Uchwalenie tylko przez Izbę Gmin, a nieuchwalenie przez Izbę Lordów, oznacza przesunięcie sprawy na następną sesję. Uchwalenie tylko przez Izbę Lordów, a nieuchwalenie przez Izbę Gmin, oznacza niedojście ustawy do skutku i zamknięcie procedury ustawodawczej.

Przy uchwalaniu ustaw finansowych, co – jak wspomniano – musi rozpocząć się w Izbie Gmin, procedura różni się w sposób zasadniczy, gdyż Izba Lordów nie posiada tu prawa uchwalania żadnych poprawek, może odpowiednie projekty jedynie zatwierdzić lub odrzucić, po debatach w Komisji Całej Izby. W tym drugim przypadku projekt wraca do Izby Gmin, która oczywiście może zgodzić się z Izbą Lordów i nie podejmować dalszych prac albo może projekt uchwalić ponownie, i to już na tej samej sesji.

W grupie siódmej wskazano Czechy oraz Rumunię.

Senat Republiki Czeskiej zajmuje nader wysoką pozycję w procedurze ustawodawczej. Już na wstępie należy zaznaczyć, że posiada inicjatywę ustawodawczą, prawo uchwalania poprawek do ustaw, w niektórych sytuacjach prawo współuchwalania ustawy, a także, w określonej sytuacji, prawo samodzielnego uchwalania dekretów z mocą ustawy w przypadku rozwiązania Izby Poselskiej (pierwszej izby parlamentarnej).

W ramach zwykłej procedury ustawodawczej, która jednak rozpocząć się może tylko w izbie pierwszej, Senat rozpatruje wszystkie projekty, które zostały tam uchwalone. Może je zaakceptować, odrzucić lub uchwalić propozycje zmian. Zakres zmian nie jest konstytucyjnie ograniczony. Pewną osobliwością jest konstytucyjna możliwość uchwalenia przez Senat oświadczenia, że nie będzie się zajmował określonym projektem, co jest równoważne z jego akceptacją.

Akceptacja projektu przez Senat kończy procedurę ustawodawczą. Natomiast odrzucenie projektu przez tę izbę nie kończy jej, los projektu zależy teraz od Izby Deputowanych. Prawa izb nie są więc równorzędne. Mimo dezaprobaty Senatu projekt może stać się ustawą, wraca bowiem do Izby Deputowanych i tam może zostać ponownie i ostatecznie uchwalony, tym razem większością głosów ogólnej liczby posłów. „Pierwsze” uchwalenie ustawy zapada przy znacznie niższych wymogach formalnych w Izbie Deputowanych: bezwzględna większość głosów w obecności minimum 1/3 deputowanych.

Uchwalenie przez Senat poprawek powoduje konieczność zajęcia się projektem ponownie przez Izbę Deputowanych. Konstytucja przesądza przy tym, że przedmiotem prac Izby Deputowanych jest tekst projektu w takim kształcie, jaki nadał mu Senat, a nie tylko same poprawki jego autorstwa. Izba Deputowanych ma zająć pozytywne lub negatywne stanowisko wobec całego tego tekstu, a nie osobno w stosunku do poszczególnych poprawek. Możliwości czeskiego Senatu są przez ten wymóg dalej idące niż możliwości Senatu polskiego. Ustawa w brzmieniu senackim dochodzi do skutku, gdy Izba Deputowanych uchwali projekt większością głosów ogólnej liczby posłów.

Poza tym, na podstawie art. 40 konstytucji Czech ustawy uchwalane w wymienionych tam sprawach (ordynacje wyborcze, regulacja obradowania i wzajemnych kontaktów izb parlamentarnych, uregulowanie toku prac Senatu) wymagają „przyjęcia” zarówno przez jedną, jak i drugą izbę. W tym więc zakresie stanowisko Senatu jest równorzędne ze stanowiskiem Izby Deputowanych.

Jeszcze dalej idące kompetencje niż w Czechach posiada Senat w Rumunii. Postępowanie ustawodawcze może rozpocząć się tak w Izbie Deputowanych, jak i w Senacie. Senatorzy na równi z deputowanymi posiadają też indywidualną inicjatywę ustawodawczą.

Po uchwaleniu ustawy w jednej z izb, w Izbie Deputowanych lub w Senacie, zostaje ona przekazana do drugiej. Nieuchwalenie projektu przez izbę rozpatrującą projekt jako pierwsza kończy postępowanie ustawodawcze, bez możliwości ewokowania projektu przez izbę, która go nie rozpatrywała. Po przesłaniu pierwszą z możliwości izby rozpatrującej projekt jako izba druga jest odrzucenie projektu. Zostaje on wówczas zwrócony izbie, która projekt uchwaliła. Może ona wycofać się z dalszej procedury lub też ponownie projekt uchwalić, przy tych samych wymogach formalnych, powodując tym samym ponowne przesłanie go do drugiej izby. Jeśli ta „rozmyśli się” i uchwali projekt – staje się on ustawą, natomiast jeśli go ponownie odrzuci, kończy to postępowanie ustawodawcze i ustawa nie zaistnieje.

Drugą z możliwości izby rozpatrującej projekt w drugiej kolejności jest możliwość, jak mówi konstytucja, „przyjęcia projektu ustawy w innej redakcji”, czyli może być to coś więcej niż tylko zwykła zmiana pewnych artykułów projektu. W przypadku wystąpienia tej sytuacji jej konsekwencją nie jest powrót projektu do izby pierwszej, lecz przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. Jest ono prowadzone w komisji specjalnie do tego celu powołanej w drodze porozumienia przewodniczących obu izb i składającej się z delegatów obu izb w równej liczbie. Jej zadaniem jest wypracowanie uzgodnionego tekstu. Jeżeli okaże się to niemożliwe, Izba Deputowanych i Senat odbywają wspólne posiedzenie, w trakcie którego uchwalenie ustawy nastąpić może zwykłą większością głosów. Przy przeszło dwukrotnie większej liczbie Izby Deputowanych w stosunku do liczby członków Senatu ujawnia się tu pewna przewaga izby pierwszej.

Jeżeli jednak komisja mediacyjna wypracowała jednolity projekt, jest on przedstawiany na odrębnych posiedzeniach izb w celu uchwalenia. Uchwalenie lub odrzucenie wówczas projektu przez obie izby kończy postępowanie ustawodawcze (pozytywnie lub negatywnie). Natomiast wyrażenie różnych stanowisk powoduje także zwołanie wspólnego posiedzenia obu izb i ostateczne uchwalenie lub nieuchwalenie ustawy.

Po ustaleniach powyższego przeglądu można dokonać następującego, syntezy podsumowania. Wynika z niego bowiem, że drugiej izbie parlamentu inicjatywa ustawodawcza przysługuje w: Szwajcarii, Niemczech, Austrii, Rosji, Hiszpanii, Chorwacji, Słowenii, Czechach. Postępowanie ustawodawcze może się rozpocząć tylko w izbie pierwszej (parlamenty: Rosji, Hiszpanii, Holandii, Chorwacji, Norwegii i Czech), w pierwszej lub drugiej izbie (legislatywy Szwajcarii, Włoch, Francji, Rumunii, USA [z ograniczeniami], Wielkiej Brytanii [z ograniczeniami] i Kanady [z ograniczeniami]).

Drugiej izbie przysługuje prawo opiniowania projektów dla izby pierwszej w Niemczech, Chorwacji i Słowenii. Izba druga nie może rozpatrywać wszystkich ustaw uchwalonych przez izbę pierwszą w Austrii. Możliwość rozpoczęcia

postępowania mediacyjnego występuje w: USA, Szwajcarii, Niemczech, Rosji, Francji, Wielkiej Brytanii i Rumunii.

Izbie drugiej przysługuje prawo zgłaszania poprawek: w USA, Szwajcarii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Czechach, Austrii (nie do wszystkich ustaw), we Włoszech i Francji oraz w Kanadzie (oprócz budżetu).

Prawo wzruszalnego sprzeciwu przysługuje izbie drugiej w: Niemczech (częściowo), Austrii (w znacznej większości), Rosji, Hiszpanii, Chorwacji, Słowenii, Wielkiej Brytanii i Czechach (w znacznej większości).

Prawo wyrażenia niewzruszalnej zgody izba druga ma: w USA, Szwajcarii, Australii, Niemczech (częściowo), Austrii (w niewielkim zakresie), Kanadzie (czysto formalnie), we Włoszech, Francji (wzruszalna za zgodą rządu), w Holandii, Norwegii (dotyczy poprawek), Czechach (w niewielkim zakresie) i Rumunii.

Kontrowersje między izbami rozwiązywane są w drodze ich wspólnego posiedzenia w: Australii, Norwegii i Rumunii.

Biorąc pod uwagę opisane wyżej możliwe zakresy relacji pomiędzy kompetencjami izb parlamentu w sferze ustawodawstwa oraz zakres dominacji izby pierwszej nad drugą, w literaturze przyjmuje się, że słabą formą bikameralizmu jest model, w którym izba wyższa może jedynie opóźniać moment uchwalenia projektu ustawy, a jej propozycje legislacyjne mają jedynie charakter konsultacyjny. Natomiast silna forma dwuizbowości to taka, w której obie izby mają równe lub równoważne uprawnienia, a ustawodawstwo musi zostać przyjęte i zatwierdzone w tym samym kształcie przez obie izby³⁹. Należy podkreślić, że raz podjęta decyzja o przyjęciu określonej struktury parlamentu zwykle staje się elementem tradycji ustrojowej danego państwa. W historii konstytucjonalizmu znajdziemy jednak przypadki zmiany i w tym obszarze systemu politycznego. Co istotne, co do zasady, modyfikacja taka zawsze wymaga nowelizacji ustawy zasadniczej państwa, a ponadto propozycje nowelizacji w tym zakresie nie zawsze spotykają się z poparciem tak rządzących, jak i obywateli. Niemniej, w 1991 r. parlament jednoizbowy zamiast dwuizbowego wprowadziła Islandia⁴⁰. Z kolei w 1953 r. Dania zdecydowała się na wprowadzenie systemu bikameralnego w ramach szerokiego zakresu przeprowadzanych wówczas reform konstytucyjnych⁴¹.

Warto zauważyć, że w 1950 r. – po 96 latach funkcjonowania dwuizbowej legislatywy – Nowa Zelandia przekształciła ją w jednoizbową, co odpowiadało

39 National Democratic Institute For International Affairs, *Legislative Research Series Paper #3 One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature*, https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf (dostęp: 22.04.2017).

40 *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, G. T. Kurian, L. D. Longley, T. O. Melia (eds), Vol. 1, Waszyngton 1998, s. 314.

41 D. Arter, *One Ting Too Many: The shift to unicameralism in Denmark*, [w:] *Two into One: The politics and processes of national legislative cameral change*, L. Longley, D. Olson (eds), Boulder 1991, s. 77–142.

publicznemu przekonaniu, że królewska izba wyższa jest politycznie i prawnie nieistotna⁴². Zlikwidowano wówczas Radę Ustawodawczą, której członków na wzór brytyjskiej Izby Lordów mianował dożywotnio gubernator generalny. Zniesienie drugiej izby parlamentu w tym brytyjskim dominium stało się wyrazem pełnej recepcji zasady ustrojowej państw opartych na modelu brytyjskim, wymagającej, aby niemal cała władza ustawodawcza została scedowana na izbę pierwszą⁴³.

Natomiast historia konstytucjonalizmu Peru to przykład różnych politycznych przeszkód, jakie stały na drodze do zmiany struktury parlamentu. W 1993 r. w referendum Peru przyjęło nową konstytucję, w której zlikwidowany został Senat. Jednakże ponieważ konstytucja ta została uchwalona z poparciem tylko 52% obywateli (przede wszystkim mieszkańców wielkich miast), wielu Peruwiańczyków pozostało nieufnych wobec przyjęcia systemu jednoizbowego. Po pierwsze, dwuizbowy parlament stanowił tradycyjny element systemu konstytucyjnego tego państwa. Po drugie, spora część obywateli obawiała się, że poparcie unikameralizmu przez prezydenta odzwierciedlało próbę skoncentrowania władzy politycznej w jednej izbie. W szczególności to mieszkańcy wsi obawiali się systemu jednoizbowego, ponieważ historycznie ich interesy były lepiej chronione przez Senat.

Z kolei w Szwecji przebieg konwersji w stronę jednoizbowego organu władzy ustawodawczej ukazał ogromny bezwład tej instytucji. W 1867 r. Szwecja przekształciła czteroizbową legislaturę w dwuizbową, wzorowaną na modelu amerykańskim i norweskim. Wówczas obie izby różniły się sposobem wyboru deputowanych czy długością kadencji, jednakże obie korzystały z równej pozycji w zakresie sprawowania władzy ustawodawczej w sposób podobny do Kongresu i Senatu w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Konflikty, jakie ujawniły się z czasem między dwoma izbami, stopniowo doprowadziły do przekształcenia ich w odrębne ideologicznie ciała – z izbą wyższą, kontrolowaną przez konserwatywną większość, i izbą niższą, zdominowaną przez liberalną większość. Podział ideologiczny spowodował impas w sprawowaniu funkcji ustawodawczej i stagnację polityczną. Chociaż już w 1945 r. podjęto próby reformy legislatury, proces ten trwał ponad 20 lat. Dopiero w 1967 r., po ponad stuleciu dwuizbowości, szwedzki ustrojodawca zdecydował o wprowadzeniu jednoizbowej legislatury⁴⁴.

Maroko wybrało nieco nietypową drogę do zmian struktury parlamentu. Mianowicie w 1996 r. obywatele Maroka⁴⁵ zdecydowali w referendum o powołaniu drugiej izby parlamentu, Izby Radców. Skład tej nowej izby ustalany jest w sposób zupełnie odmienny od składu już istniejącej Izby Reprezentantów, której 325 członków jest

42 K. Jackson, *The Abolition of the New Zealand Upper House of Parliament*, [w:] *Two into One...*, s. 43–76.

43 J. Eska, *Elementy modelu westminsterskiego w porządku konstytucyjnym Nowej Zelandii*, [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, A. Zięba (red.), Kraków 2013, s. 93.

44 B. von Sydow, *Sweden's Road to a Unicameral Parliament*, [w:] *Two into One...*, s. 143–201.

45 Przewagą 99,5% głosów na 85% biorących udział w głosowaniu.

wybijanych bezpośrednio w jednoosobowych okręgach wyborczych. Natomiast członkowie Izby Radców są wybierani w dwóch formach pośrednich wyborów: lokalne i regionalne kolegia wyborcze wybierają 162 spośród 270 członków, podczas gdy przedstawiciele przemysłu, rolnictwa i związków zawodowych wyznaczają kandydatów na pozostałe 108 miejsc. Obie izby posiadają podobne uprawnienia odnośnie do inicjowania procesu uchwalania ustaw i proponowania poprawek. Jednakże konstytucja przyznaje pierwszeństwo Izbie Reprezentantów, zgodnie z jej wyłączną kompetencją do głosowania nad *exposé*, a także większym wpływem na skład rządu. Wydaje się, że konsekwencje przyjęcia bikameralizmu wpłynęły w Maroku na zwiększenie reprezentatywności parlamentu. Według jednego z ekspertów, izba druga została zaprojektowana do reprezentowania innych okręgów wyborczych niż izba pierwsza, próbując włączyć szersze kręgi aktorów politycznych do zinstytucjonalizowanych form uprawiania polityki, tym samym wspierając proces demokratyzacji⁴⁶.

Opisane wyżej przykłady zmian w strukturze parlamentów z jednej strony wskazują, jak wiele czynników może mieć wpływ na wybór czy modyfikację przyjętej kompozycji władzy ustawodawczej w danym państwie, a z drugiej ilustrują różnorodność w przyjmowanych formułach wyłaniania członków tych izb.

Przytoczone wyżej poglądy przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, a w szczególności istniejące klasyfikacje parlamentów wskazują, że badacze kręgu atlantyckiego nie sięgają w swych dociekaniach do państw Azji Południowo-Wschodniej i przyjętych tam rozwiązań ustrojowych. Region ten w omawianym zakresie wymaga zatem przeprowadzenia badań prawnoporównawczych, zwłaszcza pod kątem analizy adaptowanych instytucji, ich modyfikacji oraz unikatowych, charakterystycznych rozwiązań.

46 J. Ketterer, *Morocco's New Bicameral Parliament: Democratic obstacle or catalyst?*, referat zaprezentowany na Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, Oxfordshire, UK, 8–9 sierpnia 1998 r., cyt. za: National Democratic Institute For International Affairs, *Legislative Research Series Paper #3...*

Rozdział IV

Charakterystyka parlamentów wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej¹

1. Malezja

W Malezji władza ustawodawcza należy do parlamentu i głowy państwa (art. 44 konstytucji)². Monarcha może jednak wnosić do premiera o rozwiązanie parlamentu, choć konstytucja nie przesądza, w jakich przypadkach taki wniosek ma charakter obligujący. Może także zwrócić się z orędem do Izby Reprezentantów, jak również do obu izb parlamentu.

Obok funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej legislatura pełni funkcję kontrolną wobec rządu.

Istotny wpływ na kształt prawa wyborczego Malezji ma struktura społeczeństwa. Ponad 80% populacji, tj. ponad 23 mln obywateli, zamieszkuje Półwysep Malajski, gdzie Malaje stanowią największą grupę etniczną, wyprzedzając Chińczyków i Hindusów. Jednocześnie w stanach Sabah i Sarawak Malajowie stanowią mniejszość etniczną, Chińczycy stanowią około 60%, a Hindusi 50% populacji. W obrębie Półwyspu Malajskiego udział ludności pochodzenia malajskiego

1 Rozdział ten – ze względu na sposób skonstruowania wniosku w konkursie grantowym oraz zastrzeżenie w umowie z Narodowym Centrum Nauki wydania dwóch monografii – siłą rzeczy musi stanowić w znacznej części powtórzenie treści odpowiednich rozdziałów zamieszczonych w pracy A. Michalak, *Systemy konstytucje wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej*, Łódź 2018.

2 W doktrynie można spotkać opinie, że monarcha od 1994 r. nie musi już podpisywać ustaw, aby te zyskały moc wiążącą (D. Jones, *Resolving the constitutional question of the Malaysian king and rulers*, „Asian Journal of Political Science” 1995, Vol. 3, s. 13–31 oraz A. Croissant, P. Lorenz, *Comparative Politics of Southeast Asia. An introduction to governments and political regimes*, Wiesbaden 2018, s. 149). Tezy tej nie potwierdza brzmienie art. 66 konstytucji.

w całej populacji wzrósł – od uzyskania niepodległości w 1957 r. – o prawie połowę, tj. do około 60% w chwili obecnej. Stanowią oni około 49% ludności całej Federacji, ale gdy dodać Malajów zamieszkujących stany Sabah i Sarawak (gdzie stanowią odpowiednio 9% i 22% ludności), Malajowie tworzą nieznaczną większość, tj. 53% ludności w całym kraju. Z kolei udział ludności pochodzenia chińskiego i hinduskiego na Półwyspie Malajskim zmniejszył się od czasu odzyskania niepodległości z 37% i 11% do odpowiednio 28% i 9% obecnie. Chińczycy stanowią 15% i 28% populacji stanów Sabah i Sarawak i około 27% ludności w całej Federacji, co do liczebności są zatem drugą grupą etniczną Malezji. Hindusi to jedynie 8% ludności Federacji. Różne grupy etniczne są również politycznie i oficjalnie klasyfikowane jako tzw. bumiputera (synowie ziemi lub *indigenes*), grupa składająca się głównie z Malajów i ludności tubylczej stanów Sabah i Sarawak oraz pozostałych obywateli Federacji, tj. głównie przybyszów z Chin i Indii, którzy nadal nazywani bywają imigrantami. Obywatele posiadający status bumiputera korzystają z różnorodnych konstytucyjnie zagwarantowanych praw specjalnych i przywilejów.

1.1. Kadencja i liczebność izb parlamentu

Wybory do parlamentu federalnego w Malezji odbywają się na szczeblu centralnym. Parlament ten składa się z dwóch izb: Senatu (Dewan Negara) i Izby Reprezentantów (Dewan Rakyat). Tylko ta ostatnia izba jest wybierana bezpośrednio i określana terminem „parlament” w kontekście prawa wyborczego. Parlament (tj. Izba Reprezentantów) – o ile nie zostanie wcześniej rozwiązany – wybierany jest na maksymalnie pięcioletnią kadencję. Zgodnie z konstytucją, wybory nie mogą odbyć się wcześniej niż po upływie 60 dni od rozwiązania parlamentu, a ten powinien ponownie się zebrać nie później niż 120 dni od dnia rozwiązania (art. 55 ust. 4 konstytucji). Kadencja biegnie od daty pierwszego posiedzenia. Prawo zwoływania posiedzeń parlamentu posiada Yang di-Pertuan Agong, przy czym przerwa między posiedzeniami nie może przekraczać sześciu miesięcy (między ostatnim posiedzeniem w jednej sesji, a dniem wyznaczonym na pierwsze posiedzenie na następnej sesji). Monarcha ma także prawo zarządzić przerwę w posiedzeniach (*prorogation*) lub rozwiązać parlament. W przypadku rozwiązania parlamentu wybory powszechne odbywają się w ciągu 60 dni od daty rozwiązania, a pierwsze posiedzenie nowo wybranego parlamentu zostaje zwołane nie później niż 120 dni od tej daty. Praca nad projektem ustawy nie przerywa zakończenia danej sesji. Projekt ustawy oczekujący na zgodę Yang di-Pertuan Agong nie wygasa z powodu prorogacji lub rozwiązania parlamentu.

1.2. Czynne i bierne prawo wyborcze

W 1954 r. Malezja adaptowała prawo wyborcze w kształcie obowiązującym wówczas w Wielkiej Brytanii. Czynne prawo wyborcze przysługuje uwzględnionym w spisie wyborców obywatelom, którzy ukończyli 21. rok życia. Bierne prawo wyborcze do Izby Reprezentantów (Dewan Rakyat) także przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 21 lat, natomiast do Senatu – lat 30 (art. 47 konstytucji). Możliwości kandydowania pozbawione są (tzw. przesłanki dyskwalifikujące) osoby umyślowo chore, niewypłacalni dłużnicy, osoby zatrudnione na państwowych posadach, kandydaci ubiegający się w tym samym czasie o mandat w drugiej izbie parlamentu lub legislaturach stanowych, agenci wyborczy kandydata ubiegającego się o mandat w tych samych wyborach lub agenci wyborczy, którzy nie dokonali zgodnie z przepisami zwrotu wydatków wyborczych, skazani za przestępstwo federalne na karę pozbawienia wolności na okres nie krótszy niż jeden rok lub karę grzywny nie mniejszą niż 2 tys. RM i nieulaśkawieni, korzystający z praw obywatelskich lub deklarujący lojalność wobec innego państwa (art. 48 ust. 1 konstytucji). Osoby, które zostały skazane za przestępstwa związane z wyborami, mogą ponownie kandydować po upływie czasu określonego mocą przepisów prawa federalnego (art. 48 ust. 2 konstytucji). Dobrowolna rezygnacja z mandatu deputowanego Izby Reprezentantów zawiesza na pięć lat możliwość ubiegania się o ponowny wybór (art. 48 ust. 6 konstytucji). Zasady te dotyczą także ubiegania się o mandat senatora. Zaistnienie przesłanki dyskwalifikującej w trakcie kadencji oznacza utratę mandatu, co stwierdza właściwa izba parlamentu, a miejsce zdyskwalifikowanego deputowanego pozostaje opróżnione do końca kadencji (art. 48 ust. 4 i 5 konstytucji).

Dana osoba nie może być jednocześnie członkiem obu izb parlamentu ani nie może zostać wybrana do Izby Reprezentantów w więcej niż jednym okręgu wyborczym (lub do Senatu w więcej niż jednym państwie), ani też nie może być zarówno wybranym, jak i powołanym członkiem Senatu.

Jeżeli osoba zdyskwalifikowana w trakcie sprawowania mandatu w Izbie Reprezentantów zostaje wybrana do tej izby, lub jeśli osoba zdyskwalifikowana w czasie bycia członkiem Senatu zostaje wybrana lub powołana do Senatu, wybór ten lub mianowanie są nieważne.

Osoba nie może zostać zgłoszona jako kandydat w wyborach bez swojej zgody (art. 50 konstytucji).

1.3. System wyborczy

Wybory do Izby Reprezentantów są powszechne, bezpośrednie, równe, wolne i przeprowadzane w głosowaniu tajnym. Wszyscy kandydaci wybierani są w okręgach jednomandatowych zgodnie z systemem większości zwykłej (*first past the post*), a ustrojodawca określił, ilu deputowanych przypada na każdy stan Federacji

(art. 46 konstytucji). Doprowadziło to w praktyce do ogromnej dysproporcji w reprezentacji poszczególnych stanów w parlamencie. Przyjęte przez ustrojodawcę unormowania skutkują bowiem nadreprezentacją przedstawicieli stanów o małej liczbie ludności (np. w stanie Sarawak, który dysponuje 31 mandatami, jeden deputowany reprezentuje 71 tys. obywateli, a w stanie Sabah, któremu przypada 25 mandatów – jeden deputowany reprezentuje 124 tys. wyborców) lub tych w mniejszym stopniu zurbanizowanych (w Kuala Lumpur jeden mandat przypada na 232 tys. wyborców, a w Selangorze na 163 tys. obywateli)³.

Należy jednocześnie podkreślić, że uprawnienia Komisji Wyborczej umożliwiają jej dokonywanie – co osiem lat – przeglądu granic okręgów wyborczych, także po to, aby zapewnić w omawianym zakresie choćby proporcjonalność, jeśli nie równość wagi każdego oddawanego głosu⁴.

Przyjęte w Malezji prawo wyborcze oraz etniczna struktura społeczeństwa sprzyjają tworzeniu dużych koalicji. W praktyce doprowadziło to do zmonopolizowania Izby Reprezentantów przez przedstawicieli partii (koalicji) rządzącej, którą do 2008 r. nieprzerwanie tworzyły: Alliance Party w wyborach z 1964 r., Alliance i Sarawak United People's Party w wyborach z 1969 r., a od 1974 r. Barisan Nasional. Inaczej kształtuje się tryb wyłaniania składu drugiej izby parlamentu – Senatu. Na 70 senatorów czterech wybiera monarcha jako przedstawicieli czterech terytoriów wskazanych w konstytucji, 26 – zgromadzenia stanowe (dwóch z każdego stanu)⁵. Ponadto 40 senatorów wybiera monarcha spośród osób, które jego zdaniem mają wybitne zasługi i osiągnięcia w służbie publicznej, w swoich profesjach czy na innym polu działalności zawodowej, kulturalnej lub społecznej, reprezentują mniejszości narodowe albo interesy rdzennej ludności kraju (art. 45 konstytucji).

1.4. Organizacja wewnętrzna parlamentu

Zgodnie z art. 56 konstytucji, na czele Senatu stoi przewodniczący, wybierany jest również jego zastępca. Z kolei w Izbie Reprezentantów funkcję przewodniczącego sprawuje na wzór brytyjski spiker. Wybieranych jest dwóch jego zastępców, lider Izby (wraz z zastępcą) oraz lider opozycji (art. 57 konstytucji). W obu izbach funkcjonują sekretarze parlamentarni. Konstytucja Federalna nie określa szczegółowo wewnętrznej organizacji obu izb parlamentu. Statuuje komisje parlamentarne (pięć

3 Szerzej pisze o tym: A. Harding, *The Constitution of Malaysia. A contextual analysis*, Oxford 2012, s. 111 i nast. Zwraca na ten fakt uwagę także M. Ochwat, *Systemy konstytucyjne Tajlandii, Malezji i Singapuru*, Warszawa 2016, s. 42.

4 Artykuł 116 konstytucji.

5 Parlament może zwiększyć liczbę wybieranych w ten sposób senatorów do trzech dla każdego stanu.

w Izbie Reprezentantów⁶ i cztery w Senacie⁷), przesądając, że uczestniczyć w pracach każdej komisji może każdy parlamentarzysta, prokurator generalny, członkowie gabinetu. Powyższe nie oznacza, że każdy członek komisji izby ma takie same uprawnienia. Prawo głosu w komisji posiadają bowiem przedstawiciele danej izby (art. 61 konstytucji). Pozostałe zasady funkcjonowania powierzono obu izbom do uregulowania w drodze regulaminu (art. 62 konstytucji).

1.5. Zakres kompetencji i wzajemne relacje pomiędzy izbami

Chociaż Malezja jest państwem federalnym, przyjęta 15 sierpnia 1957 r. konstytucja zastrzega większość kompetencji dla rządu federalnego, w tym w szczególności politykę zagraniczną, obronę narodową, edukację, politykę społeczną i finansową, bezpieczeństwo wewnętrzne. Obszary znaczące, które pozostawiono dla rządów państw federacyjnych, to rolnictwo, górnictwo, przemysł drzewny, prawo wodne i kwestie związane z obrotem ziemią oraz prawa religijne⁸.

Konstytucja przewiduje cztery różne procedury jej zmiany (art. 159). W przypadku zmian dotyczących kwestii wyboru senatorów lub praw obywateli dla ich przegłosowania wymaga uzyskania większości w obu izbach parlamentu. Pozostałe zmiany mogą zostać przegłosowane większością 2/3 głosów zarówno w pierwszej, jak i w drugiej izbie. Jednakże gdy zmiany dotyczą konstytucyjnego statusu dziedzicznych władców królewskich (*Nine Rulers*), konstytucji poszczególnych stanów, roli islamu jako religii państwowej, przywilejów bumiputera lub języka narodowego wymagana jest zgoda Konferencji Władców (*The Conference of Rulers*). Weto władców może zostać odrzucone większością 2/3 w obu izbach parlamentu⁹.

Podobnie zmiany konstytucyjne dotyczące statusu sądu apelacyjnego na Borneo, legislacji stanów Sabah i Sarawak i praw ludności autochtonicznej tych stanów wymagają zgody odpowiednich gubernatorów (art. 161E konstytucji).

Szczególnie w związku z uchwalaniem zmian w konstytucji wyraźnie widoczne są skutki pozycji dominującej partii rządzącej. Choć, jak wskazałam wyżej, jest to procedura wymagająca w większości przypadków uzyskania poparcia 2/3 głosów deputowanych w obu izbach, w latach 1957–2007 przyjęto 51 aktów normatywnych wprowadzających ponad 675 zmian w postanowieniach konstytucji federalnej¹⁰.

6 Komisja ds. Wyborów, Komisja ds. Środków Publicznych, Komisja ds. Przywilejów, Komisja ds. Regulaminu i Komisja Całej Izby.

7 Komisja ds. Wyborów, Komisja ds. Regulaminu, Komisja ds. Przywilejów i Komisja Całej Izby.

8 J. Funston, *Government and politics in Southeast Asia*, Singapore 2006, *passim*.

9 H. P. Lee, *Constitutional conflicts in contemporary Malaysia*, Oxford 1995, *passim*.

10 Szerzej na ten temat zob. The Malaysian Bar, *Major changes to the Constitution*, http://www.malaysianbar.org.my/echoes_of_the_past/major_changes_to_the_constitution.html (dostęp: 11.12.2016).

Proces ustawodawczy w parlamencie Malezji jest całkowicie zdominowany przez rząd. Praktycznie wszystkie projekty ustaw wnoszone do parlamentu stanowią przedłożenia rządowe¹¹. Procedura ustawodawcza może rozpocząć się w każdej z izb (art. 66 ust. 2 konstytucji), z wyjątkiem tzw. *money bills*, tj. ustaw o znaczeniu finansowym dla budżetu państwa, które muszą zostać wniesione do Izby Reprezentantów (art. 67 konstytucji)¹². Gabinet zatwierdza inicjatywę ustawodawczą po wewnętrznych konsultacjach z rządem i wydaje zgodę na przygotowanie projektu ustawy. Parlamentarne postępowanie ustawodawcze obejmuje trzy czytania, prace w komisjach w każdej izbie i przedstawienie uchwalonego projektu monarsze w celu uzyskania akceptacji (sankcji królewskiej), a następnie ustawa jest publikowana w oficjalnym publikatorze „Gazette”. W ramach postępowania ustawodawczego decyzje w obu izbach zapadają zwykłą większością głosów.

Analizując przebieg tego postępowania, odnajdziemy wiele rozwiązań tożsamyh z rozwiązaniami stosowanymi w parlamencie westminsterskim. Pierwsze czytanie polega bowiem na odczytaniu tytułu ustawy. Drugie czytanie to debata nad najważniejszymi zagadnieniami związanymi z projektem. Kolejny etap to prace w komisjach obejmujące szczegółową analizę założeń legislacyjnych, debatę nad poprawkami i wnioskami legislacyjnymi. Trzecie czytanie polega na zatwierdzeniu ostatecznego kształtu projektu i przekazaniu go do dalszych prac w Senacie, gdzie tryb prac jest analogiczny do trybu obowiązującego w pierwszej izbie. Podobnie jak w procedurze brytyjskiej obie izby muszą wyrazić zgodę na ostateczny kształt przedłożenia ustawodawczego przekazywanemu monarsze celem uzyskania sankcji królewskiej (art. 66 ust. 3 konstytucji).

Co do zasady prace w Senacie trwają miesiąc. Jeśli Izba Reprezentantów nie zgodzi się na poprawki senackie i ponownie przyjmie projekt w tym samym kształcie (nie wiąże jej przy tym upływ sesji, a nawet kadencji parlamentu, ale ponowne uchwalenie nie może nastąpić wcześniej niż po upływie roku od poprzedniego uchwalenia projektu w Izbie Reprezentantów), a Senat ponownie wprowadzi poprawki, na które izba pierwsza uprzednio nie wyraziła zgody, wówczas – mimo braku akceptacji ze strony Izby Reprezentantów – spiker przedstawia monarsze projekt w takim kształcie. Procedura ta nie dotyczy projektów dotyczących zmiany konstytucji (art. 58 konstytucji).

Wyjątkiem jest uchwalanie projektów ustaw finansowych, tzw. *money bills*. W przypadku gdy taki projekt zostanie przekazany do Senatu na miesiąc przed końcem sesji, a Senat nie przyjmie do niego poprawek w ciągu 30 dni od przekazania, przyjmuje się, że projekt został zaakceptowany przez drugą izbę i przesyłany do Yang di-Pertuan Agong w tym kształcie, chyba że Izba

11 R. Heufers, *The Politics of Democracy in Malaysia*, Asien, październik 2002, s. 39–60.

12 Podobne rozwiązanie funkcjonuje w Westminsterze (por. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013, s. 112).

Reprezentantów postanowi inaczej. Podobne rozwiązania funkcjonują w tym zakresie w Westminsterze¹³.

Sankcja królewska nadawana jest projektowi ustawy w ciągu 30 dni od przekazania. Jeżeli ustawa nie zostanie zatwierdzona przez Yang di-Pertuan Agong w tym terminie, wchodzi w życie. Jednakże bez względu na udzielenie sankcji królewskiej lub jej brak, warunkiem wejścia w życie ustawy jest jej promulgacja w „Gazette”.

Funkcja kontrolna sprawowana przez parlament również oceniana jest jako nieefektywna w porównaniu z wzorcami europejskimi¹⁴.

Procedura powołania rządu obejmuje wyznaczenie osoby, która ma pełnić funkcję premiera (Perdana Menteri). Powinien to być deputowany Izby Reprezentantów, który w ocenie monarchy ma szanse uzyskać poparcie większości parlamentarnej. Konstytucja stanowi, że premierem może zostać wyłącznie rodowity obywatel Malezji.

Następnie na wniosek premiera monarcha mianuje innych ministrów spośród wszystkich członków obu izb parlamentu. W przypadku powołania w czasie trwania przerwy między kadencjami parlamentu osoba taka zachowuje funkcję, jeśli w kolejnych wyborach uzyskała mandat deputowanego lub została wybrana do Senatu. Przed objęciem funkcji ministrowie składają w obecności monarchy przysięgę wierności Malezji i konstytucji¹⁵.

Monarcha przyjmuje dymisję premiera, który utracił poparcie większości parlamentarnej¹⁶, chyba że na jego wniosek rozwiązuje parlament¹⁷.

Wykonywanie funkcji kontrolnej przez parlament należy uznać za nieefektywne, co wynika przede wszystkim z reprezentacji politycznej w Izbie Reprezentantów i przytłaczającej większości koalicji rządowej. Jedynym dostępnym instrumentem kontroli (poza debatami nad wnioskami legislacyjnymi rządu i debaty nad budżetem) pozostają pytania do rządu, obowiązkowy punkt porządku obrad w czasie posiedzeń izby pierwszej odbywających się od poniedziałku do czwartku. Ponieważ każdy deputowany ma prawo zadawania ustnych lub pisemnych pytań (z 14-dniowym wyprzedzeniem), a ten punkt porządku obrad trwa maksymalnie 90 min., oczywiste jest, że pytania opozycji traktowane są jako mniej istotne i nie zawsze spotykają się z reakcją rządu¹⁸.

13 Por. *ibidem*, s. 112.

14 A. Croissant, P. Lorenz, *op. cit.*, s. 150.

15 Artykuł 43 ust. 6 konstytucji.

16 Interpretacja korzystania z tego uprawnienia nie jest jednoznaczna. Szczególnie ciekawy jest przypadek premiera Mahathira, przywódcy koalicji UMNO uznanej w 1988 r. wyrokiem Sądu Wyższego za niezgodne z prawem stowarzyszenie. Opozycja domagała się wówczas dymisji premiera, podnosząc, że nie jest liderem partii politycznej, tym bardziej nie może być popierany przez większość parlamentarną. Premier pozostał obojętny na tę krytykę i kontynuował swe rządy do 2003 r. (zob. A. Harding, *op. cit.*, s. 56).

17 Rozwiązanie izby pierwszej nie wpływa jednak na skrócenie kadencji Senatu.

18 Szerzej na ten temat zob. W. Case, *Executive Accountability in Southeast Asia: The Role of legislatures in new democracies and under electoral authoritarianism*, „Policy Studies” 2011, Vol. 57, s. 41.

2. Singapur

Organami ustawodawczymi w Singapurze są prezydent i parlament, z tym że głowa państwa posiada w praktyce niemal wyłącznie uprawnienia promulgacyjne. Parlament Singapuru jest jednoizbowy i nie posiada żadnej szczególnej, wyróżniającej go nazwy. Uprawnienia parlamentu – poza legislacyjnymi – obejmują jeszcze funkcję kontrolną (wotum nieufności dla rządu) oraz kreacyjną (wybór zastępcy prezydenta).

2.1. Kadencja i liczba deputowanych

Wybory powszechne w Singapurze odbywają się wyłącznie na szczeblu centralnym i służą wyłonieniu członków jednoizbowego parlamentu. Udział w głosowaniu dla wyborców jest obowiązkowy pod groźbą kary grzywny i skreślenia z listy wyborców. Co ciekawe, ustawa zasadnicza Singapuru nie poręcza obywatelom prawa udziału w wyborach, mimo że Komisja Konstytucyjna w 1966 r. rekomendowała zapisanie tej gwarancji w konstytucji¹⁹. Poza konstytucją inne kwestie związane z przeprowadzaniem wyborów powszechnych regulują ustawa o wyborach do parlamentu²⁰, ustawa o wyborze prezydenta²¹ i ustawa o darowiznach politycznych²².

Liczebność deputowanych zmieniała się na przestrzeni 65 lat obowiązywania konstytucji, co związane było z wprowadzaniem różnych kategorii deputowanych.

2.2. Czynne i bierne prawo wyborcze

Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Singapuru, którzy ukończyli 21 lat i posiadają miejsce stałego pobytu na terenie państwa. Pozbawione tego prawa z mocy ustawy są osoby: umysłowo chore, posiadające lub starające się o obywatelstwo innego państwa lub korzystające tam z praw obywatelskich, deklarujące lojalność wobec innego państwa, pozbawione wolności na okres dłuższy niż rok,

19 Zdaniem niektórych prawo każdego obywatela do brania udziału w głosowaniu wynika z art. 65 i art. 66 konstytucji, które stanowią o przeprowadzeniu wyborów powszechnych w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji parlamentu (opinie te cytuje Thio Li-ann, *A Treatise on Singapore Constitutional Law*, Singapore 2012, s. 297).

20 *Parliamentary Elections Act (Chapter 218)*; rozporządzenie nr 26 z 1954 r., teksty ustaw wyborczych dostępne na stronie Państwowej Komisji Wyborczej (*Elections Department Singapore*): <http://www.eld.gov.sg> (dostęp: 2.10.2016).

21 *Presidential Elections Act (Chapter 240A)*; ustawa nr 27 z 1991 r.

22 *The Political Donations Act (Chapter 236)*; ustawa nr 20 z 2000 r.

skazane na karę śmierci lub za przestępstwa związane w przeprowadzaniem wyborów²³. Rejestr wyborców stworzony zgodnie z ustawą o wyborach do parlamentu jest wykorzystywany także podczas wyborów prezydenckich i wyborów uzupełniających do parlamentu. Jest traktowany jako dowód rozstrzygający o prawie danej osoby do udziału w danych wyborach²⁴.

Bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych przysługuje obywatelom, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 21 lat, posiadają czynne prawo wyborcze, pod warunkiem zamieszkiwania na terenie Singapuru przez ostatnie 10 lat. Kandydat musi mieć możliwość aktywnego uczestniczenia w pracach parlamentu, tj. pisać i mówić w jednym z czterech języków (językami roboczymi parlamentu są, zgodnie z art. 53 konstytucji, język angielski, malajski, mandaryński lub tamilski), chyba że utracił wzrok (art. 44 konstytucji). Ustrojodawca określił także przesłanki dyskwalifikujące, tj. choroba psychiczna, upadłość konsumencka, piastowanie urzędu publicznego, opłacane ze środków publicznych (z wyjątkiem stanowisk politycznych), skazanie za popełnienie przestępstwa w Singapurze lub Malezji i pozbawienie wolności na okres nie krótszy niż rok (lub grzywna nie niższa niż 2 tys. SGD), o ile nie zastosowano wobec takich osób prawa łaski, nierozliczenie wydatków na kampanię wyborczą w latach poprzednich (art. 45 konstytucji). Należy podkreślić, że w przypadku biernego prawa wyborczego przesłanką dyskwalifikującą nie jest posiadanie obywatelstwa któregoś z państw należących do Commonwealthu (art. 45 ust. 3 konstytucji).

2.3. System wyborczy

Wybory parlamentarne w Singapurze są tajne, powszechne, bezpośrednie, wolne i równe²⁵, odbywają się maksymalnie co pięć lat (art. 65 ust. 4 konstytucji). Liczba deputowanych nie jest stała ani określona przez ustrojodawcę. Od czasu uzyskania niepodległości rząd wprowadził serię innowacji konstytucyjnych w tym zakresie i ostatecznie, aby zapewnić bardziej proporcjonalną reprezentację polityczną, wprowadził dwie dodatkowe kategorie: niewybieralnych (tj. niereprezentujących okręgów wyborczych) i nominowanych parlamentarzystów (art. 39 konstytucji). W latach 1968–1984 wybory przeprowadzano wyłącznie w jednomandatowych okręgach wyborczych. Ujawniła się wówczas tendencja do stopniowego zwiększania liczby okręgów wyborczych i liczby deputowanych (od 58 w 1968 r. do 79 w 1984 r.). Mandat przypadał kandydatowi, który uzyskał najwięcej głosów (zgodnie z regułą *first-past-the-post*).

23 Artykuł 6 ustawy o wyborach do parlamentu.

24 http://www.eld.gov.sg/elections_presidential (dostęp: 2.10.2016).

25 M. Bankowicz, *System polityczny Singapuru. Ewolucja historyczna i teraźniejszość*, Kraków 2005, s. 105.

Ostatecznie system wyborczy, który miał zastosowanie w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2015 r., przewiduje wyłanianie parlamentarzystów na cztery sposoby. Po pierwsze, istnieją okręgi jednomandatowe (*Single Member District*), w których zdobywa mandat ten kandydat, który otrzymał najwięcej głosów. W ten sposób obsadzono 13 miejsc w parlamencie. Pozostałych parlamentarzystów pochodzących z wyborów wyłoniono w okręgach wielomandatowych (*Group Representation Constituency*). Zostały one po raz pierwszy wprowadzone w 1988 r. Zabieg ten umożliwia wyborcom zagłosowanie na grupę liczącą od czterech do sześciu kandydatów reprezentujących daną mniejszość²⁶ i ma na celu zapewnienie reprezentacji danej mniejszości etnicznej w parlamencie (art. 39A konstytucji). Liczbę takich okręgów ustala – w praktyce przed każdymi wyborami – prezydent, dbając o to, aby każdy z nich przypisany był określonej mniejszości (hinduskiej lub malajskiej). W ostatnich wyborach liczbę takich wielomandatowych okręgów ustalono na 16 i wybierano w każdym z nich czterech, pięciu lub sześciu posłów. Należy podkreślić, że ustrojodawca nie przesądza o tym, jak liczebna w danym okręgu musi być mniejszość, aby mogła wystawić kandydatów w okręgu wielomandatowym. W tym przypadku wybory uzupełniające przeprowadzane są dopiero wówczas, gdy wszyscy parlamentarzyści z danego okręgu wielomandatowego przestaną pełnić swą funkcję²⁷.

Kolejny sposób wyboru parlamentarzystów wprowadzony w 1984 r. (art. 39 ust. 1 lit. b konstytucji) to kandydaci niereprezentujący żadnego z okręgów wyborczych (*Non-constitency Members of Parliament*, dalej: NCMP). Są to kandydaci opozycji, którzy w przeprowadzonych wyborach otrzymali procentowo największe poparcie (*the best losers*). Obejmują oni maksymalnie dziewięć mandatów. Należy przy tym podkreślić, że dopiero w wyborach przeprowadzonych w 2011 r. po raz pierwszy w każdym z okręgów wyborczych (poza tym, z którego kandydował Lee Kuan Yew) kandydowali przedstawiciele opozycji. Niniejszą procedurę stosuje się jednak wyłącznie w przypadku, gdy partie opozycyjne w wyborach nie uzyskają dziewięciu mandatów. Wówczas omawiane rozwiązanie służy uzupełnieniu reprezentacji opozycji w parlamencie do dziewięciu osób. Uzupełnianie składu parlamentu o popularnych polityków opozycji, którzy przegrali wybory, stanowi oryginalny i niespotykany nigdzie indziej zabieg legislacyjny²⁸.

Inna grupa deputowanych to tzw. nominowani członkowie parlamentu (*Nominated Members of Parliament*, dalej: NMP). Kategoria ta została wprowadzona w 1991 r. (art. 39 ust. 1 lit. c konstytucji), aby zapewnić szerszą reprezentację różnorodnych poglądów w parlamencie. Nominowani deputowani są powoływani przez prezydenta na okres dwóch lat na podstawie rekomendacji parlamentarnej

26 W praktyce w ramach grupy może okazać się, że tylko jeden z kandydatów faktycznie należy do danej mniejszości etnicznej. Ustrojodawca wprowadził jednak wymóg, aby wszyscy członkowie takiej grupy kandydatów reprezentowali tę samą partię polityczną lub wszyscy byli kandydatami niezależnymi (por. art. 39A ust. 2 pkt c konstytucji).

27 M. Ochwat, *op. cit.*, s. 41.

28 *Ibidem*.

Specjalnej Komisji Wyborczej (*Special Select Committee*) działającej pod przewodnictwem spikera.

Wyłanianie członków legislatury przez nominację spośród kandydatów o szczególnej wiedzy lub doświadczeniu zawodowym w dziedzinie prawa, przemysłu, handlu, kultury czy działalności społecznej jest zgodne z filozofią rządu, gdyż z jednej strony zapewnia merytoryczną, nie zaś polityczną debatę parlamentarną, a z drugiej strony zabieg ten wydaje się gwarantować dwugłos w parlamencie (nie zaś prawa opozycji).

Należy jednocześnie podkreślić, że NMP oraz NCMP mają ograniczone prawo udziału w podejmowaniu decyzji w parlamencie. Mianowicie, zgodnie z art. 39 ust. 2 konstytucji nie biorą udziału w głosowaniach dotyczących: projektów ustaw w sprawie zmiany konstytucji, projektów ustaw finansowych, wotum nieufności dla rządu oraz usunięcia prezydenta z urzędu. Rozwiązanie to jest krytykowane jako wprowadzające tzw. posłów drugiej klasy. Ponadto w doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, że kategoria nominowanych parlamentarzystów zwykle prowadzi do wykształcenia się drugiej izby parlamentu i ma na celu zdywersyfikowanie procedur służących wyłanianiu deputowanych w celu zwiększenia reprezentatywności legislatury²⁹.

W literaturze przedmiotu można spotkać się ze stwierdzeniem, że w Singapurze powołanie deputowanych NMP poprzedza wprowadzenie proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Procedura ta nie może jednak służyć wprowadzeniu do parlamentu wielopartyjnej reprezentacji istniejących środowisk politycznych, ale w istocie jest środkiem do dalszego umacniania pozycji partii rządzącej³⁰.

W kwietniu 2001 r. uchwalono nowelizację ustawy o wyborach do parlamentu i umożliwiono obywatelom Singapuru przebywającym za granicą rejestrację wyborczą i udział w głosowaniu. Celem rządu inicjującego tę zmianę było zapewnienie możliwości mieszkającym za granicą obywatelom Singapuru, którzy mają silne powiązania z ojczyzną, decydowania o jej losach. Obecnie, ze względu na znaczną liczbę mieszkających tam obywateli Singapuru, głosowanie możliwe jest w Chinach, Hongkongu, Australii, Europie i Stanach Zjednoczonych oraz Zjednoczonych Emiratach Arabskich (łącznie 10 placówek).

Aby zakwalifikować się do głosowania, mieszkający za granicą obywatel musi spełniać warunki pozwalające na ujęcie go w spisie wyborców i posiadać adres kontaktowy w Singapurze (od 1 lutego 2015 r. obowiązują nowe zasady rejestracji)³¹.

29 Yeo Lay Hwee, *Electoral Politics in Singapore*, [w:] *Electoral Politics in Southeast & East Asia*, A. Croissant (ed.), Singapore 2002, s. 203–232.

30 Szerzej na ten temat zob. *Ibidem*; A. Croissant, *Electoral Politics in Southeast and East Asia: A comparative perspective*, [w:] *Electoral Politics in Southeast & East Asia...*, s. 321 i nast.; A. Hicken, Yuko Kasuya, *A Guide to the Constitutional Structures and Electoral Systems of East, South and Southeast Asia*, „Electoral Studies” 2003, Vol. 22, s. 121–151.

31 <http://www.singapore-elections.com/general-election/> (dostęp: 1.10.2016).

2.4. Organizacja wewnętrzna

Struktura organizacyjna (spiker, whipowie, komisja całej izby) i sposób funkcjonowania parlamentu (tryb sesyjny³²) w Singapurze odpowiadają tym przyjętym w Westminsterze³³. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, legislatura wybierana jest na pięć lat, licząc od daty pierwszego posiedzenia, choć prezydent może zdecydować o skróceniu kadencji. Korzystając z tego uprawnienia, może działać z własnej inicjatywy – ustrojodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych dodatkowych (poza decyzją prezydenta) przesłanek (art. 65 ust. 1 konstytucji), lub w wypadku zaistnienia wakatu na stanowisku premiera oraz gdy głowa państwa uzna, że nie ma w parlamencie innej osoby zdolnej do objęcia funkcji szefa rządu i uzyskania zaufania większości deputowanych (art. 65 ust. 2 konstytucji). Również w tej sytuacji uprawnienie prezydenta ma charakter dyskrejonalny i nie wymaga kontrasygnaty. Ostatnią wreszcie możliwością rozwiązania parlamentu przez prezydenta jest złożenie takiego wniosku przez premiera, aczkolwiek w takiej sytuacji prezydent nie jest nim związany, chyba że wniosek poprze większość deputowanych (art. 65 ust. 3 konstytucji). Ustrojodawca nie przewidział co do zasady możliwości rozwiązania parlamentu przez prezydenta w sytuacji, gdy w stosunku do niego rozpocznie się procedura usunięcia z urzędu, chyba że nastąpi to na wniosek parlamentu (art. 65 ust. 3a lit. d konstytucji).

Członkowie parlamentu posiadają pewne przywileje związane ze sprawowaniem mandatu, choć trzeba przyznać, że nie są one tak szerokie jak w państwach europejskich. Zgodnie z aktem normatywnym regulującym kwestie przywilejów, immunitetów i kompetencji z 1962 r.³⁴, parlamentarzystom przysługuje immunitet materialny, obejmujący jednak wyłącznie aktywność na forum parlamentu i jego organów. Z tego tytułu członkowie deputowani nie ponoszą odpowiedzialności ani karnej, ani cywilnej, a jedynie dyscyplinarną przed parlamentem. Ponadto chronieni są oni przed aresztowaniem, ale wyłącznie w czasie posiedzeń. Poza tym czasem aresztowanie parlamentarzysty wymaga zawiadomienia spikera.

Jak wspomniano wyżej, organizacja wewnętrzna parlamentu nawiązuje do wzorów brytyjskich. Na jego czele stoi spiker, wybierany na pierwszym posiedzeniu plenarnym. Może nim zostać parlamentarzysta, niebędący ministrem ani sekretarzem parlamentarnym, a także, co wydaje się ewenementem, osoba niebędąca deputowanym, posiadająca jednak uprawnienia do kandydowania do izby. Przed przystąpieniem do wykonywania swoich obowiązków składa on przysięgę wierności. Jego mandat kończy się z chwilą złożenia pisemnej rezygnacji, złożenia

32 Sesja winna być zwoływana co najmniej raz w roku. Przerwa pomiędzy sesjami nie powinna być dłuższa niż sześć miesięcy. Zwoływanie sesji parlamentu powierzone zostało prezydentowi.

33 Por. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa...*, s. 38 i nast.

34 *Parliament (Privileges, Immunities and Powers) Act (CHAPTER 217)*, rozporządzenie nr 11 z 1962 r.

mandatu, a gdy jest wybrany spoza grona deputowanych – utraty prawa wybieralności. Oczywiście jest, że zakończenie pełnienia tej funkcji następuje również z chwilą zebrania się parlamentu kolejnej kadencji. Spiker przewodniczy obradom izby i wykonuje w niej funkcje polichy sesyjnej, dbając o prawidłowy przebieg obrad. Parlament wybiera również – na analogicznych zasadach – dwóch zastępców spikera, którzy zastępują go, gdy ten nie może wykonywać swoich funkcji. Innymi organami parlamentu są komisje, w których koncentrują się rzeczywiste prace parlamentarne. Istnieją dwa rodzaje komisji: powoływane zgodnie z regulaminem izby (komisja całej izby, komisje specjalne i sesyjne) oraz rządowe komisje parlamentarne tworzone prze PAP. Te ostatnie nie mają charakteru konstytucyjnego, tworzone są wyłącznie przez posłów reprezentujących PAP w celu monitorowania pracy konkretnego ministra. Wobec braku opozycji w parlamencie mają stanowić swego rodzaju namiastkę kontroli rządu w tym zakresie³⁵.

Rozstrzygnięcia podczas sesji zapadają, co do zasady, zwykłą większością głosów (a w toku postępowania legislacyjnego właściwie przez aklamację)³⁶. W przypadku równości głosów za i przeciw wniosek uznaje się za nieprzyjęty. W odróżnieniu od parlamentaryzmu brytyjskiego w takim przypadku nie rozstrzyga bowiem głos spikera (*casting vote*), który wykonuje swój głos na równi z innymi deputowanymi, chyba że nie jest on członkiem izby. W tej ostatniej sytuacji nie posiada on prawa głosu. Warto dodać, że konstytucja Singapuru ustanowiła niskie kworum dla możliwości prowadzenia obrad i podejmowania uchwał. Mogą one być podejmowane, jeśli w posiedzeniu uczestniczy co najmniej 1/4 członków parlamentu.

2.5. Zakres kompetencji i wzajemne relacje pomiędzy izbami

Jednoizbowy parlament pełni funkcję ustawodawczą oraz kontrolną wobec rządu. W bardzo ograniczonym zakresie sprawuje także funkcję kreacyjną w zakresie wyboru zastępcy prezydenta (art. 22O i art. 22N konstytucji).

Wziąwszy pod uwagę przyjęty system wyborczy i trwającą nieprzerwanie od momentu odzyskania niepodległości hegemonię jednej partii politycznej oraz zważywszy na procedurę wyłaniania rządu, która zgodnie z zasadami westminsterskimi wymaga od premiera posiadania poparcia parlamentu, nie może dziwić to, że sprawowanie funkcji kontrolnej wobec rządu ma znaczenie marginalne w działalności parlamentu Singapuru. W konsekwencji, głównie ze względu na dominującą pozycję partii rządzącej, brak poparcia parlamentu dla polityki finansowej rządu jest praktycznie niemożliwy, podobnie jak przegłosowanie wotum nieufności³⁷.

35 K. Y. L. Tan, *Parliament and the Making of Law in Singapore*, [w:] K. Y. L. Tan, *The Singapore Legal System*, Singapore 1999, s. 88.

36 M. Ochwat, *op. cit.*, s. 75.

37 K. Y. L. Tan, *Parliament and the Making of Law...*, s. 123 i nast.

Podstawową jednak funkcją parlamentu pozostaje funkcja ustawodawcza.

Prawo inicjatywy ustawodawczej posiada każdy deputowany. Choć parlamentarzyści mogą korzystać z inicjatywy ustawodawczej, także indywidualnie, nie korzystając z poparcia zaplecza politycznego partii rządzącej, do tej pory stało się to trzy razy i tylko dwa z przedstawionych projektów ostatecznie uchwalono³⁸. Inicjatywy ustawodawczej nie posiada rząd, ale z uwagi na to, że jego członkowie są jednocześnie parlamentarzystami, nie stanowi to istotnego utrudnienia dla działalności egzekutywy. Zresztą projekty wnoszone przez parlamentarzystów będących członkami rządu nazywane są projektami rządowymi. Podobnie każdy deputowany ma prawo zgłaszania poprawek do projektu ustawy. Prawo inicjatywy i zgłaszania poprawek jest ograniczone w sytuacji, w której takie projekty lub poprawki mogą powodować zmianę wysokości podatków, dotyczyć publicznych pożyczek i gwarancji finansowych Funduszu Konsolidacyjnego. Wówczas, jeśli minister właściwy do spraw finansów nie stwierdzi, że skutek dla finansów nie jest istotny, konieczne staje się uzyskanie rekomendacji prezydenta, kontrasygnowanej przez właściwego ministra. Procedura legislacyjna składa się z trzech czytań. Pierwsze z nich obejmuje jedynie przedstawienie projektu ustawy przez wnioskodawcę. W tym czasie nie odbywa się debata nad założeniami projektu. Po doręczeniu projektu deputowanym następuje drugie czytanie, podczas którego przeprowadzana jest szczegółowa dyskusja na temat projektu. Po zakończeniu tego czytania odbywa się faza prac we właściwych komisjach. Jeśli projekt nie budzi kontrowersji, trafia do komisji całej izby. W przeciwnym wypadku trafia do komisji właściwej ze względu na jej przedmiot. Nie analizując szczegółowo prac komisyjnych, trzeba zauważyć, że to tam projekt nabywa swój ostateczny kształt – co jednak nietypowe, komisje mogą dyskutować i zmieniać jedynie szczegółowe rozwiązania projektu, nie mogą zaś zmieniać jego założeń. Ostatnie, trzecie czytanie obejmuje już tylko przedstawienie poprawek i zmian oraz głosowania nad nimi i całym projektem. Tak uchwalona ustawa trafia do prezydenta, który ją promulguje (wyjątkiem są ustawy dotyczące praw mniejszości, w stosunku do których mogą zostać wniesione zastrzeżenia przez Prezydencką Radę Praw Mniejszości; zastrzeżenia takie mogą jednak zostać odrzucone przez parlament większością 2/3 głosów).

W ramach postępowania ustawodawczego istnieje tryb pilny, stosowany podobnie jak w europejskich demokracjach do uchwalania ustaw mających szczególne

38 K. Y. L. Tan, *The Constitution of Singapore: A Contextual Analysis*, London 2015, s. 97. Jest to tendencja zauważalna także w Westminsterze i innych legislaturach europejskich, gdzie w postępowaniu ustawodawczym przeważają przedłożenia rządowe. Por. A. Michalak, *Postępowanie ustawodawcze w zakresie projektów ustaw publicznych...*, s. 31–61. Interesująca praktyka w tym zakresie wykształciła się w Polsce w latach 2015–2018, kiedy nastąpiło odchodzenie od korzystania z inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów, a zastąpienie jej inicjatywą poselską w celu skrócenia (a nawet wyeliminowania) potrzeby przeprowadzania konsultacji społecznych na etapie rządowego postępowania ustawodawczego (szerzej na ten temat zob. A. Michalak, *Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, D. Górecki (red.), Łódź 2019, s. 121 i nast.

znaczenie dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz regulacji podatkowych czy szerzej finansowych. Nadanie klauzuli pilności wymaga zgody prezydenta (*certificate of urgency*) i umożliwia procedowanie wszystkich etapów postępowania legislacyjnego bez przerwy³⁹. Zwykle bowiem każde następne czytanie odbywa się na kolejnych posiedzeniach (a uchwalenie ustawy zajmuje około miesiąca). Statystycznie tryb ten nie ma większego znaczenia dla oceny singapurskiego postępowania ustawodawczego. Od początku państwowości uchwalono w tym trybie 27 ustaw, w tym 23 przed 1976 r.⁴⁰ Zważywszy na dane statystyczne (rocznie parlament uchwała od 22 do 50 ustaw), należy stwierdzić, że tryb pilny nie jest procedurą stosowaną gminnie⁴¹.

3. Tajlandia

W latach 1968–2014, mimo zmieniających się konstytucji, system polityczny Tajlandii charakteryzowało dwuizbowe Zgromadzenie Narodowe składające się z Izby Reprezentantów oraz Senatu. Konstytucja przyjęta w 2017 r. kontynuuje tę tradycję ustrojową i przesądza, że władza ustawodawcza należy w Tajlandii do dwuizbowego parlamentu składającego się z Izby Reprezentantów, wyłanianej w zróżnicowanej procedurze wyborczej, i Senatu, który ma zostać wyłoniony na podstawie przepisów ustawy organicznej. Głowa państwa formalnie nie stanowi już – jak to było w świetle postanowień ustawy z 2007 r. – organu władzy ustawodawczej, niemniej nadal każda ustawa i ustawa organiczna do wejścia w życie, co do zasady, wymagają sankcji królewskiej (art. 81 konstytucji).

Członkowie Izby Reprezentantów i Senatu są przedstawicielami wszystkich obywateli Tajlandii, niezwiązanymi instrukcjami wyborczymi, a swe obowiązki mają wykonywać dla wspólnego dobra, w interesie państwa i dobrostanu społeczeństwa. Parlament pełni funkcję ustawodawczą i kontrolną wobec rządu.

3.1. Kadencja i liczebność izb parlamentu

Ustrojodawca przewidział, że wybory będą odbywać się na poziomie centralnym (wybór członków Zgromadzenia Narodowego: Izby Reprezentantów i Senatu).

39 Artykuł 86 Regulaminu (*Standing Orders*), tekst dostępny na: www.parliament.gov.sg (dostęp: 1.10.2016).

40 K. Y. L. Tan, *Parliament and the Making of Law...*, s. 88.

41 Dane statystyczne za lata 2006–2016 dostępne na www.parliament.gov.sg (dostęp: 1.10.2016).

3.2. Czynne i bierne prawo wyborcze oraz system wyborczy

Członkowie Izby Reprezentantów w liczbie 500 wyłaniani są w dwojaki sposób. Po pierwsze, tworzonych jest 350 jednomandatowych okręgów wyborczych, gdzie deputowani wybierani są w głosowaniu bezpośrednim i tajnym. Wyniki wyborów ogłasza Komisja Wyborcza nie później niż w terminie 60 dni od ich przeprowadzenia.

Określenie granic okręgów wyborczych i ilości deputowanych wybieranych w danej prowincji następuje z uwzględnieniem liczby ludności danej prowincji i średniej liczby ludności, która ma przypadać na jednego spośród 350 deputowanych wybieranych w okręgach wyborczych. Artykuł 86 konstytucji ustanawia szczegółowe zasady przeliczania liczby ludności na ilość mandatów wyłanianych w danej prowincji. Mandat obejmuje ten kandydat, który zdobył więcej głosów niż liczba głosów nieoddanych na żadnego kandydata (w przeciwnym wypadku ponownie przeprowadza się wybory).

Kandydat na deputowanego musi legitymować się poparciem partii politycznej, której jest członkiem, i nie może kandydować w więcej niż jednym okręgu wyborczym. Każda partia polityczna wystawiająca kandydatów w wyborach parlamentarnych może przedstawić listę, wskazując nie więcej niż trzech potencjalnych deputowanych jako kandydatów na premiera.

Partia wskazująca kandydatów na deputowanych w ramach okręgów wyborczych może także wystawić kandydatów w ramach tzw. listy partyjnej. W ten sposób wyłaniani są pozostali 150 członków Izby Reprezentantów. Można kandydować tylko z jednej listy partyjnej.

Liczba mandatów przysługujących danej partii z listy partyjnej wyliczana jest zgodnie z art. 91 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, należy łączną liczbę głosów z wyborów w okręgach wyborczych w całym kraju, uzyskanych przez wszystkie partie polityczne, które nominują listę partyjną, podzielić przez 500 (wartość A), następnie liczbę głosów oddanych na daną partię podzielić przez A, co wskaże liczbę mandatów przypadających tej partii dla kandydatów z listy partyjnej (wartość B). Jeżeli w wyborach przeprowadzanych w ramach okręgów wyborczych partia uzyskała liczbę mandatów większą lub równą wartości B, wówczas nie uzyskuje żadnych dodatkowych mandatów z listy partyjnej. Mandaty te rozdziela się proporcjonalnie na inne partie, które nie uzyskały w wyborach w okręgach wyborczych liczby mandatów odpowiadającej wartości B, z zastrzeżeniem, że uzyskane przez nie w ten sposób mandaty nie spowodują przekroczenia liczby mandatów przysługujących im zgodnie z wartością B.

Mandaty obejmują członkowie danej partii zgodnie z porządkiem wskazanym na liście partyjnej.

Czynne prawo wyborcze przysługuje osobie, która posiada obywatelstwo tajskie co najmniej od pięciu lat, ukończyła 18 lat i została zarejestrowana w rejestrze wyborców nie później niż 90 dni przed datą wyborów. Konstytucja przewiduje możliwość głosowania także w przypadku przebywania poza okręgiem wyborczym

w dniu wyborów oraz dla wyborców mieszkających poza granicami Tajlandii. Czynnego prawa wyborczego pozbawieni są: buddyjscy kapłani, mnisi i duchowni, osoby, którym na podstawie wyroku odebrano prawo wyborcze, osoby zatrzymane nakazem sądu lub w inny, zgodny z prawem sposób, ubezwłasnowolnione czy upośledzone umysłowo.

Bierne prawo wyborcze do Izby Reprezentantów mają osoby, które: posiadają obywatelstwo tajskie od urodzenia, ukończyły najpóźniej w dniu wyborów 25 lat, są członkiem tylko jednej partii politycznej przez okres nie krótszy niż 90 dni przed datą przeprowadzenia wyborów. W przypadku kandydatów startujących w okręgach wyborczych ustrojodawca wprowadził dodatkowe alternatywne wymogi: rejestracji w rejestrze wyborczym danej prowincji nie krócej niż przez pięć lat przed datą rejestracji kandydatury, urodzenia się na terenie prowincji, w której kandydat jest wybierany, studiowania w instytucji oświatowej położonej na terenie prowincji nieprzerwanie przez okres co najmniej pięciu lat, pełnienia służby w organie administracji publicznej, w której kandyduje, zależnie od przypadku, przez okres nie krótszy niż pięć lat.

Korzystanie z biernego prawa wyborczego wykluczają (art. 98 konstytucji): uzależnienie od narkotyków, ogłoszenie bankructwa, posiadanie udziałów w prasie lub jakimkolwiek innym środku masowego przekazu, pozbawienie czynnego prawa wyborczego, skazanie na karę pozbawienia wolności lub aresztowanie nakazem sądowym w okresie 10 lat przed dniem wyborów – z wyjątkiem popełnienia przestępstwa zaniedbania lub wykroczenia, wydalenie ze służby publicznej, status urzędnika państwowego pobierającego wynagrodzenie, członkostwo w samorządzie lokalnym, status sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zakaz sprawowania funkcji publicznych.

Mandat członka Izby Reprezentantów wygasa po upływie czterech lat, licząc od dnia wyborów, a wcześniej w przypadku: zakończenia kadencji lub rozwiązania Izby Reprezentantów, śmierci, rezygnacji, utraty biernego prawa wyborczego, rezygnacji z członkostwa w partii politycznej lub wykluczenia (uchwałą podjętą przez większość 3/4 głosów członków Komitetu Wykonawczego partii i członków Izby Reprezentantów do niej należących)⁴², nieobecności przez więcej niż 1/4 liczby dni w czasie sesji, której długość nie przekracza 120 dni bez zgody Prezesa Izby Reprezentantów, skazanie na karę pozbawienia wolności ostatecznym wyrokiem sądu (art. 101 konstytucji).

Senat składa się z 200 członków wybranych przez osoby i spośród takich osób, które posiadają wiedzę, doświadczenie, umiejętności, zawód lub pracują w różnych dziedzinach życia społecznego. Podział na grupy dokonujący wyboru przeprowadza się w sposób umożliwiający każdemu uprawnionemu bycie wybranym.

42 W takim przypadku, jeśli ten członek Izby Reprezentantów nie zostanie członkiem innej partii politycznej w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały, uważa się, że jego członkostwo w Izbie Reprezentantów zostało wypowiedziane od dnia następującego po dacie, w której upłynął okres 30 dni.

Zasady wyboru określi ustawa organiczna. Procedura wyboru będzie odbywała się na poziomie lokalnym, prowincji i kraju na podstawie dekretu królewskiego, w terminie określonym przez Komisję Wyborczą nie później niż 30 dni od daty wejścia w życie dekretu królewskiego.

Senatorem może zostać osoba posiadająca następujące kwalifikacje: posiada obywatelstwo tajskie od urodzenia, ukończyła 40 lat, posiada dziesięcioletnie doświadczenie zawodowe, urodziła się i została zarejestrowana w rejestrze wyborczym lub posiada związki z danym okręgiem wyborczym. Ustrojodawca wykluczył możliwość ubiegania się o mandat senatora w przypadku: braku biernego prawa wyborczego do Izby Reprezentantów, bycia urzędnikiem państwowym, członkiem Izby Reprezentantów, partii politycznej, posiadania jakiegokolwiek stanowiska w partii politycznej, bycia ministrem lub członkiem samorządu terytorialnego, bycia wstępnym, zstępnym lub małżonkiem członka Izby Reprezentantów, członka Senatu, bycia urzędnikiem politycznym, członkiem rady lokalnej lub lokalnym administratorem, zajmowania stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym lub organizacji konstytucyjnej.

Kadencja Senatu wynosi pięć lat od dnia ogłoszenia wyników selekcji. Po upływie kadencji Senatu jego członkowie kontynuują wykonywanie swoich obowiązków do czasu wybrania nowych senatorów.

Mandat senatora wygasa z upływem kadencji Senatu, w wyniku śmierci lub rezygnacji, dyskwalifikacji z powodu utraty kwalifikacji wymaganych do bycia senatorem, nieobecności przez więcej niż 1/4 liczby dni w sesji, której długość nie przekracza 120 dni bez zgody Prezydenta Senatu, skazania na karę pozbawienia wolności w wyniku ostatecznego wyroku sądu (art. 111 konstytucji).

Należy wskazać, że regulacje ustrojowe dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego zarówno w przypadku Izby Reprezentantów, jak i Senatu co do zasady pokrywają się z tymi funkcjonującymi na gruncie konstytucji z 2007 r. Zrezygnowano jedynie z wymogu ukończenia studiów wyższych (na poziomie licencjatu) w przypadku senatorów, choć nie jest wykluczone, że zostanie on wprowadzony na poziomie ustawy.

3.3. Organizacja wewnętrzna

Pracami obu izb parlamentu kierują ich przewodniczący, którzy reprezentują je na zewnątrz. Konstytucja wprowadza nakaz apolityczności i bezstronności przewodniczących na wzór instytucji spikera w Westminsterze. Ustrojodawca wskazuje, że w ramach izb działają komisje stałe, wspólne i tzw. komisje *ad hoc*. Mają one prawo żądania informacji, dokumentów, wzywania świadków w ramach wykonywania swych obowiązków (art. 129 konstytucji). Konstytucja przesądza, że skład komisji stałej powołanej w ramach Izby Reprezentantów ma odpowiadać reprezentacji politycznej izby.

Ustrojodawca ustanowił kworum w obu izbach jako połowę ogólnej liczby członków każdej izby, a podjęcie uchwały wymaga poparcia zwykłą większością głosów.

3.4. Zakres kompetencji i wzajemne relacje pomiędzy izbami

Ustrojodawca przesądził, że oprócz ustaw zwykłych Zgromadzenie Narodowe uchwała ustawy organiczne i w tym właśnie trybie obowiązane jest uchwalić regulacje dotyczące: wyboru członków Izby Reprezentantów i Senatu, Komisji Wyborczej, partii politycznych, Rzecznika Praw Obywatelskich, zapobiegania i zwalczania korupcji, kontroli państwowej, Trybunału Konstytucyjnego, postępowania karnego względem osób sprawujących władzę polityczną, Komisji Rewizyjnej i Narodowej Komisji Praw Człowieka.

Zarówno uchwalenie ustawy zwykłej, jak i organicznej wymaga uzgodnienia ich ostatecznego kształtu w ramach Zgromadzenia Narodowego (art. 81 konstytucji).

Uchwalenie ustawy organicznej może zainicjować wyłącznie: Rada Ministrów po zasięgnięciu opinii Sądu Najwyższego, sądu konstytucyjnego albo właściwej organizacji konstytucyjnej, Izba Reprezentantów (uchwałą 1/10 liczby członków Izby). Procedura uchwalania takich ustaw co do zasady ukształtowana jest w sposób podobny do zwykłego trybu uchwalania ustaw, z tym że toczy się na forum połączonych izb Zgromadzenia Narodowego i do przyjęcia w trzecim czytaniu wymaga zgody co najmniej połowy ustawowej liczby jego członków. Uchwała w tym zakresie powinna zostać podjęta nie później niż w ciągu 180 dni od wniesienia projektu (w przeciwnym razie uważa się ją za uchwaloną w brzmieniu nadanym we wniesionym projekcie). Poza tym w ciągu 15 dni od zatwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe ustawa taka powinna zostać skierowana do Sądu Najwyższego, sądu konstytucyjnego lub odpowiedniej organizacji konstytucyjnej celem przedstawienia uwag. Organy te mają 10 dni na zgłoszenie sprzeciwu. Następnie uwagi te podlegają rozważeniu na forum Zgromadzenia Narodowego w ciągu 30 dni. W tym czasie parlament może wnieść do ustawy odpowiednie poprawki.

W zwykłym trybie ustawodawczym inicjatywa legislacyjna przysługuje: Radzie Ministrów, 20 członkom Izby Reprezentantów, 10 tys. wyborców posiadających czynne prawo wyborcze (w zakresie regulacji dotyczących praw i wolności Tajów, obowiązków państwa). Projekty wnoszone są do Izby Reprezentantów (art. 133 konstytucji). Ustrojodawca wyróżnił kategorię projektów ustaw o charakterze finansowym (*money bills*).

Po uchwaleniu projektu ustawy w Izbie Reprezentantów przedłożenie przekazywane jest do Senatu, który ma 60 dni na przeprowadzenie procedury ustawodawczej (w przypadku ustaw finansowych termin ten wynosi 30 dni). Zgłoszenie poprawek lub odrzucenie projektu w Senacie wymaga powtórnej decyzji Izby

Reprezentantów. Tworzona jest Komisja Wspólna, która przygotowuje raport wymagający zatwierdzenia przez obie izby. Izba Reprezentantów może jednak odrzucić stanowisko Senatu i powtórnie uchwalić projekt po upływie 180 dni (a w przypadku ustaw finansowych – 10 dni). W takim przypadku w czasie trwania biegu tego terminu rząd nie może wnieść tożsamego projektu ustawy do parlamentu (art. 139 konstytucji).

Ustrojodawca określił terminy na uchwalenie ustaw budżetowych (maksymalnie 150 dni w Izbie Reprezentantów pod rygorem przekazania do Senatu jako projektu zaaprobowanego).

Funkcja kontrolna obejmuje możliwość składania pisemnych lub ustnych interpelacji przez każdego członka Izby Reprezentantów (art. 150 konstytucji)⁴³ oraz prawo Izby Reprezentantów do uchwalenia indywidualnego lub solidarnego wotum nieufności. Wniosek w tym zakresie może złożyć 1/5 ogólnej liczby deputowanych. W takim przypadku nie ma możliwości rozwiązania parlamentu, a wotum nieufności uchwalane jest większością 1/2 ogólnej liczby członków izby.

Inne instrumenty kontroli to wniosek o przeprowadzenie debaty w celu wystosowania zapytania do Rady Ministrów lub skierowania postulatów izby (na wniosek 1/10 ogólnej liczby deputowanych) oraz prawo żądania informacji i wyjaśnień (na wniosek co najmniej 1/3 ogólnej liczby senatorów). Prawo to przysługuje izbom raz do roku (art. 154 konstytucji). Obie izby parlamentu obradują łącznie jako Zgromadzenie Narodowe w przypadku konieczności: zatwierdzenia mianowania regenta i złożenia przez niego ślubowania, potwierdzenia lub zatwierdzenia dziedziczenia tronu, zatwierdzenia prorogacji sesji (art. 121), otwarcia sesji Zgromadzenia Narodowego w trybie art. 122, rozpatrzenia projektu ustawy organicznej, przeprowadzenia ogólnej debaty, zatwierdzenia deklaracji wojny, zatwierdzenia traktatu (art. 178), uchwalenia zmiany konstytucji (art. 256 konstytucji).

4. Timor Wschodni

Zgodnie z przyjętą przez ustrojodawcę zasadą podziału władzy, to jednoizbowy Parlament Narodowy jest organem suwerenności, któremu powierzono sprawowanie władzy ustawodawczej⁴⁴, choć w systemie źródeł prawa należy odróżnić – podobnie jak w Portugalii – ustawy uchwalane przez parlament (*laws*) oraz dekrety wydawane przez rząd (*decree-laws*)⁴⁵. Co jednak bardzo istotne, choć przyjmowane w odmien-

43 Konstytucja zastrzega jednak prawo odmowy ustosunkowania się do interpelacji ze względu na bezpieczeństwo albo istotne interesy państwa.

44 Artykuł 69 w związku z art. 92 konstytucji.

45 C. Roschmann, *East Timor (Timor Leste). Constitutional framework for a country in the making*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, Vol. 2, *Reports on National Constitutions*, C. Hill, J. Menzel (eds), Singapore 2008, s. 86 i nast.

nej procedurze, po jej zakończeniu stanowią równoprawne źródła prawa powszechnego⁴⁶. Zgodnie z art. 95 konstytucji, legislatura przygotowuje i uchwała prawa, które dotyczą zasadniczych spraw państwowych i polityki zagranicznej. Parlament tworzy minimum 52 i maksymalnie 65 demokratycznie wybranych posłów (*the Members of National Parliament*)⁴⁷. Członkowie Parlamentu Narodowego nie ponoszą odpowiedzialności cywilnej, karnej ani dyscyplinarnej za swoją działalność poselską, a w szczególności za opinie wyrażane przez nich podczas pełnienia funkcji (art. 94 konstytucji).

4.1. Czynne i bierne prawo wyborcze

Prawa wyborcze obywateli zostały poręczone już w art. 7 konstytucji, który gwarantuje prawo do wyrażania swej woli w drodze powszechnych, wolnych, równych, bezpośrednich, tajnych i okresowo przeprowadzanych wyborów, a także innych form demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej. Ustrojodawca przesądził o udziale partii politycznych⁴⁸ w zapewnianiu obywatelom uczestniczenia w organach władzy politycznej, zgodnie z ich demokratyczną reprezentacją wyłonioną w drodze bezpośrednich i powszechnych wyborów. Uznano także prawo partii politycznych do opozycji demokratycznej, a także prawo do bycia regularnie i bezpośrednio informowanym o głównych zagadnieniach leżących w interesie publicznym i będących przedmiotem publicznej debaty.

Rejestracja wyborców jest obowiązkowa, powszechna i inicjowana urzędowo w sposób jednolity dla każdego rodzaju wyboru. Zgodnie z art. 47 konstytucji każdy obywatel w wieku powyżej 17 lat ma prawo głosować i być wybierany. Korzystanie z prawa do głosowania ma charakter osobisty i stanowi obowiązek obywatelski.

46 The Asia Foundation, *An Introduction to Constitutional Law in Timor-Leste*, Stanford 2014, tekst publikacji dostępny na: <http://www.thesis.xlibx.info/th-juristic/361044-1-constitutional-law-timor-leste-usaid-the-asia-foundation-timor-les.php> (dostęp: 10.10.2016), s. 189.

47 Parlament Narodowy pierwszej kadencji po przekształceniu ze Zgromadzenia Konstytucyjnego miał 88 członków, zgodnie z art. 167 konstytucji.

48 Zarejestrowanie partii politycznej wymaga zdobycia poparcia 20 tys. wyborców i spełnienia dodatkowego warunku, aby na liczbę tę składało się co najmniej tysiąc podpisów z każdej z 13 jednostek podziału terytorialnego państwa (*districts*); szerzej zob. raport sporządzony przez służby dyplomatyczne USA, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015 United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*, dostępny na: <https://www.state.gov/documents/organization/253017.pdf> (dostęp: 20.04.2017), s. 12.

4.2. System wyborczy

Ustrojodawca na poziomie ustawy zasadniczej uregulował przeprowadzanie dwóch rodzajów wyborów: do wybieralnych organów suwerenności (wybory prezydenckie i parlamentarne) oraz wyborów lokalnych⁴⁹ jako powszechnych, wolnych, bezpośrednich, tajnych, osobistych i regularnych (art. 65 konstytucji).

Kampanie wyborcze są prowadzone zgodnie z następującymi zasadami: swobodną agitacją wyborczą, równością szans i traktowania wszystkich kandydatur, bezstronnością kandydatów na urzędy publiczne, przejrzystością i nadzorem nad wydatkami wyborczymi.

Konstytucja zastrzega proporcjonalną ordynację wyborczą do parlamentu. Poza kwestie związane z procesem wyborczym, tj. szczegóły nadzoru nad wyborami sprawowanego przez niezależny organ, jego kompetencje, skład, organizację i funkcjonowanie, zostały określone w drodze ustawy⁵⁰.

Wybory parlamentarne przeprowadzane są według proporcjonalnej ordynacji wyborczej, obowiązuje system zamkniętych list (*a closed list proportional representation election system*). Partia musi przekroczyć trzyprocentowy próg wyborczy, aby wejść do parlamentu, a mandaty są rozdzielane zgodnie z metodą d'Hondta. Partie mają obowiązek składania list wyborczych obejmujących 65 kandydatów i co najmniej 25 osób zastępujących. Zgodnie z prawem wyborczym, co czwarty kandydat na liście wyborczej musi być kobietą⁵¹.

Taki system zapewnia proporcjonalny podział mandatów w parlamencie wśród wszystkich biorących udział w wyborach partii politycznych, ale nie sprzyja rozwijaniu demokracji. W systemie zamkniętym to liderzy partii politycznych, a nie wyborcy, ustalają, kto obejmie mandat, ponieważ kontrolują, kto może być kandydatem w wyborach oraz ustalają kolejność kandydatów na liście wyborczej partii. Stwarza to sytuację, w której wybierani posłowie czują się przede wszystkim odpowiedzialni wobec liderów partii, a nie wobec wyborców. Dodatkowo, ponieważ wyborcy głosują na listę, a nie na indywidualne osoby, każdy z kandydatów jest zmuszony do wstąpienia do partii. Tak silna dyscyplina partyjna jest konieczna w krajach, w których to ideologia partii jest głównym motywem dokonywania wyboru przez wyborców. Natomiast w rozwijaniu młodych demokracji, gdzie w wyborach brak wątków ideologicznych, silna dyscyplina partyjna uniemożliwia w ramach tak wyłonionych ciał ustawodawczych tworzenie się sojuszy międzypartyjnych, aby lepiej reprezentować

49 Zob. wcześniejsze uwagi na temat roli lokalnych rad wybieranych na poziomie *suku*, szerzej na temat problemów związanych z tymi wyborami por. The Asia Foundation, *Democracy, Representation, and Accountability in Timor Leste*, <http://asiafoundation.org/publication/democracy-representation-accountability-timor%E2%80%90leste/> (dostęp: 23.09.2016).

50 Zob. ustawa nr 7/2006 regulująca procedurę wyboru prezydenta Republiki oraz ustawa nr 6/2006 regulująca tryb przeprowadzania wyborów parlamentarnych (cyt. za: The Asia Foundation, *An Introduction...*, s. 29 i 121).

51 Artykuł 13 ustawy nr 6/2006.

ich wyborców, zmniejszając przez to jakość reprezentacji przedstawicielskiej. Dotyczy to przede wszystkim grup marginalizowanych w przeszłości i jest widoczna przede wszystkim w odniesieniu do reprezentacji kobiet w parlamencie Timoru Wschodniego.

Kolejnym elementem systemu wyborczego, który obniża jakość reprezentacji, jest brak geograficznie zdefiniowanych okręgów wyborczych. Posłowie do parlamentu krajowego są wybierani z jednego okręgu wyborczego, nie mają więc ścisłych powiązań z określonym obszarem geograficznym. Kandydaci reprezentują partię, nie kandydują indywidualnie, więc nie czują się odpowiedzialni przed wyborcą z określonego obszaru. Takie rozwiązanie również trudno uznać za odpowiednie w rozwijającej się demokracji, gdzie problemy do rozwiązania mają przede wszystkim charakter lokalny, a nie ideologiczny. W kontekście Timoru Wschodniego brak zdefiniowanych okręgów geograficznych przyczynia się do słabej reprezentacji i nikłej odpowiedzialności politycznej tak parlamentarzystów, jak i partii politycznych.

System wyborczy stosowany w Timorze Wschodnim, mający w swych założeniach wzmocnić system partyjny, okazał się w tym zakresie skuteczny, ponieważ doprowadził do spolaryzowania sceny politycznej i wykształcenia dwóch niezwykle silnych partii politycznych. Niestety, silne partie niekoniecznie są partiami demokratycznymi. Obie główne partie nie wykształciły mocnych mechanizmów wewnętrznej demokracji, a nie są przy tym także postrzegane jako skuteczny instrument, dzięki któremu wyborcy mogą kierować swoimi dążeniami i wpływać na politykę państwa. Wręcz przeciwnie, w opinii społecznej są często postrzegane jako przeszkody w realizacji mechanizmów sprzyjających wyłanianiu skutecznej reprezentacji politycznej. Ogólnie rzecz biorąc, partie polityczne w Timorze Wschodnim łączą się z osobowością ich przywódcy, a nie z proponowaną ideologią czy programem politycznym. Wyborca nie rozumie roli, jaką partie mają odgrywać w demokracji, a zatem jego wymagania i oczekiwania są niewielkie. Oddaje swój głos, opierając się na historii partii i jej przywódcy. Dlatego też kampanie wyborcze ograniczone są do pokazywania liderów, a inni kandydaci na parlamentarzystów pozostają praktycznie nieznani. Koncentracja na osobowości czy postaci lidera oznacza w praktyce, że podczas kampanii wyborczej nie ma merytorycznej debaty dotyczącej konkurencyjnych programów lub proponowanych kierunków polityki⁵².

4.3. Organizacja wewnętrzna parlamentu

Parlament obraduje na posiedzeniach plenarnych, zwoływanych regularnie przez spikera, które odbywają się w ramach pięciu rocznych sesji legislacyjnych w każdej kadencji (art. 99 konstytucji). Zgodnie z art. 45 Regulaminu Parlamentu Narodowego

52 Szerzej na ten temat zob. The Asia Foundation, *Democracy, Representation...*

sesja legislacyjna trwa co do zasady od 15 września do 23 grudnia oraz od 2 stycznia do 15 lipca. Podczas sesji legislacyjnej sesje plenarne (czyli spotkania całego zgromadzenia wybranych posłów do parlamentu) odbywają się w każdy poniedziałek i wtorek. Poszczególne komisje parlamentarne, opisane poniżej, spotykają się w każdą środę i czwartek. W razie konieczności parlament może zwoływać posiedzenia poza normalnym okresem pracy. Każdy piątek podczas trwania sesji legislacyjnej jest zarezerwowany na kontakty między posłami i wyborcami.

Nadzwyczajne posiedzenie parlamentu może zostać zwołane na wniosek Komisji Stałej, 1/3 posłów oraz prezydenta – w określonej sprawie.

Kadencja parlamentu co do zasady obejmuje pięć sesji legislacyjnych. W przypadku rozwiązania kolejny Parlament Narodowy rozpoczyna nową kadencję ustawodawczą, której czas trwania wydłuża się o czas niezbędny do zakończenia sesji legislacyjnej w toku wyborów. Parlament nie może zostać rozwiązany w ciągu sześciu miesięcy następujących po wyborach parlamentarnych, w ciągu ostatniego półroczu kadencji prezydenta lub w trakcie obłężenia lub stanu wyjątkowego. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji akt rozwiązania parlamentu jest nieważny z mocy prawa. Rozwiązanie parlamentu nie prowadzi do wygaszenia mandatów dotychczasowych posłów aż do czasu pierwszego posiedzenia nowo wybranego parlamentu (art. 100 konstytucji).

Prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji przysługuje prezydentowi w sytuacji „poważnego kryzysu instytucjonalnego”, który uniemożliwia powołanie rządu lub zatwierdzenie budżetu państwa przez ponad 60 dni. Zasadniczo, jeśli obradujący parlament nie jest w stanie osiągnąć konsensusu w odniesieniu do jednej z tych kwestii, oznacza to, że nie jest w stanie wykonywać swoich najbardziej podstawowych i niezbędnych funkcji. Państwo nie może funkcjonować bez rządu ani budżetu. W konsekwencji, jeśli legislatura nie może wypełnić jednego z tych obowiązków, konieczne jest przeprowadzenie wyborów, aby wyłonić nową grupę posłów, którzy mogą zapewnić dalsze działanie państwa. Omawiane rozwiązanie należy traktować jako ostateczne, które może znaleźć zastosowanie w bardzo ograniczonych, enumeratywnie wskazanych sytuacjach. Ograniczenia w korzystaniu z tego prawa określa także art. 100 konstytucji, o czym była mowa wyżej.

Komisja Stała (*Standing Committee*) obraduje, gdy Parlament Narodowy zostanie rozwiązany, trwa przerwa między sesjami i w innych przypadkach przewidzianych w konstytucji. Przewodniczy jej spiker, a w skład tego organu wchodzi wiceprzewodniczący i członkowie parlamentu, wyznaczeni przez partie zasiadające w parlamencie, zgodnie z ich polityczną reprezentacją. Zadania komisji to: monitorowanie działań rządu i administracji publicznej, koordynowanie działań komisji Parlamentu Narodowego, podjęcie kroków w celu zwołania parlamentu, gdy tylko okaże się to konieczne, przygotowywanie i organizowanie sesji parlamentu, wyrażanie zgody na podróże zagraniczne prezydenta (zgodnie z art. 80 konstytucji), współpraca z zagranicznymi organami władzy ustawodawczej, wyrażanie zgody na wprowadzenie stanu obłężenia lub stanu wyjątkowego. Komisja nie ma uprawnień ustawodawczych.

4.4. Zakres kompetencji parlamentu

Funkcje parlamentu obejmują: działalność legislacyjną, w tym możliwość delegowania uprawnień prawodawczych na rzecz rządu, funkcję kontrolną, w której mieści się również możliwość odwołania rządu, a także funkcję kreacyjną.

Ustawa zasadnicza określa pewne podstawowe i szczególne zasady uchwalania aktów normatywnych przez parlament. Zgodnie z art. 97 konstytucji prawo inicjatywy legislacyjnej posiadają posłowie, grupy parlamentarne oraz rząd. Ustrojodawca zakazał przedkładania projektów ustaw lub poprawek, które w danym roku podatkowym powodują zwiększenie wydatków państwa lub zmniejszenie przychodów państw przewidzianych w budżecie oraz korygowania budżetu. Projekty ustaw, które zostały odrzucone, nie mogą zostać ponownie zgłoszone w ramach tej samej sesji ustawodawczej. Projekty ustaw, które nie zostały poddane pod głosowanie, nie muszą być ponownie wnoszone podczas następnej sesji legislacyjnej, z wyjątkiem przypadku zakończenia kadencji legislacyjnej. Projekty ustaw wniesione w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych (*draft legislation*) wygasają wraz z odwołaniem rządu.

Wyłączna kompetencja ustawodawcza (art. 95 ust. 2 konstytucji) Parlamentu Narodowego obejmuje uchwalanie aktów normatywnych dotyczących: granic państwa, granic wód terytorialnych, w tym także wyłącznej strefy ekonomicznej oraz praw Timoru Wschodniego do przyległego obszaru morskiego i szelfu kontynentalnego, symboli narodowych, o których mowa w art. 14 ust. 2 konstytucji, obywatelstwa, praw, wolności i ich gwarancji, statusu prawnego osoby fizycznej, prawa rodzinnego i dziedziczenia, podziału terytorialnego państwa, prawa wyborczego i referendum, partii politycznych i stowarzyszeń, statusu posłów, statusu urzędników administracji publicznej, systemu edukacji, systemu opieki i zabezpieczenia społecznego, zawieszenia gwarancji konstytucyjnych oraz deklaracji stanu oblężenia i stanu wyjątkowego, polityki obrony i bezpieczeństwa państwa, budżetu i polityki podatkowej. Kwestie te nie mogą w drodze delegacji prawodawczej zostać przekazane do uregulowania rządowi.

Poza tym parlament posiada wyłączne prawo: zatwierdzania i wypowiedzania porozumień oraz ratyfikowania międzynarodowych traktatów i konwencji, udzielania amnestii, wyrażania zgody na wyjazdy zagraniczne prezydenta Republiki, zatwierdzania poprawek do konstytucji większością 2/3 ogólnej liczby posłów, deklarowania stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego, zwracania się z wnioskiem do prezydenta w sprawie przeprowadzenia referendum.

Ustrojodawca upoważnił parlament do delegowania części swych uprawnień legislacyjnych na rzecz rządu (art. 96 ust. 1 konstytucji). Działalność prawodawcza rządu może dotyczyć: prawa karnego materialnego, procedury cywilnej i karnej, organizacji wymiaru sprawiedliwości i określenia statusu sędziów; ogólnych zasad i procedur dotyczących służby publicznej, statusu urzędników służby cywilnej i odpowiedzialności państwa za ich działania, ogólnie podstaw organizacji administracji publicznej; systemu walutowego, systemu bankowego i finansowego; określenia

zasad polityki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju; ogólnych zasad funkcjonowania radiofonii i telewizji oraz innych mediów; służby obywatelskiej lub wojskowej; ogólnych zasad nacjonalizacji i wywłaszczenia na cele publiczne, instrumentów i procedur wywłaszczenia, nacjonalizacji i prywatyzacji środków produkcji i gruntów ze względu na interes publiczny, jak również kryteriów ustalania rekompensat w takich przypadkach.

Co istotne, ustawy zezwalające na ustawodawstwo delegowane określają podmiot, sens, zakres i czas trwania upoważnienia prawodawczego. Przepisy upoważniające do wydania aktu ustawodawstwa delegowanego nie mogą być wykorzystywane więcej niż jeden raz i wygasają wraz z odwołaniem rządu, po upływie kadencji legislacyjnej lub po rozwiązaniu Parlamentu Narodowego.

Szczególnie istotne w omawianym zakresie są postanowienia dotyczące parlamentarnego nadzoru nad rządowym ustawodawstwem delegowanym (art. 98 konstytucji). Akty ustawodawcze inne niż te, które zostały przyjęte na podstawie wyłącznych uprawnień legislacyjnych rządu (art. 115 ust. 3 konstytucji)⁵³, mogą zostać przekazane do parlamentu w celu oceny, uchylecia lub zmiany, na wniosek 1/5 posłów i w ciągu 30 dni po ich publikacji. Dni, w których funkcjonowanie parlamentu jest zawieszane, nie mają znaczenia dla biegu tego terminu. Parlament może zawiesić, w części lub w całości, moc aktu poddanego ocenie do czasu jej zakończenia. Zawieszenie mocy prawnej aktu ustawodawczego wygasa, jeśli parlament przeprowadził 10 posiedzeń plenarnych bez podjęcia ostatecznej decyzji.

W przypadku stwierdzenia przez parlament wygaśnięcia ważności aktu ustawowego przestaje on obowiązywać od daty publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym i nie może być ponownie przyjęty przez rząd w ramach tej samej sesji ustawodawczej. Procedura oceny parlamentarnej aktu ustawodawczego kończy się, jeżeli parlament nie podejmuje żadnej decyzji, lub, decydując się na wprowadzenie zmian, nie zatwierdza ustawy w tym celu przed zakończeniem sesji legislacyjnej (lub w ramach 15 posiedzeń plenarnych).

Podsumowując konstytucyjne regulacje dotyczące procesu legislacyjnego, należy wskazać na pewną niekonsekwencję ustrojodawcy w odniesieniu do podziału kompetencji prawodawczych między parlamentem i rządem. O ile bowiem w ustawie zasadniczej wyraźnie wskazano kategorię spraw, które mogą być regulowane wyłącznie przez parlament lub rząd, oraz te, które parlament może przekazać do uregulowania rządowi w drodze delegacji uprawnień prawodawczych, to nie znajdziemy w konstytucji wskazówek interpretacyjnych odnośnie do wskazania organu kompetentnego do regulowania innych spraw niewymienionych w art. 95 ust. 2 (sprawy należące do wyłącznej kompetencji parlamentu), art. 96 ust. 1 (sprawy, których uregulowanie parlament może powierzyć

53 Prawodawstwo w niżej wskazanym zakresie stanowi wyłączną kompetencję rządu i nie podlega ono ocenie parlamentu. Rząd posiada zatem wyłączne uprawnienia ustawodawcze w sprawach dotyczących własnej organizacji i funkcjonowania, jak również bezpośredniego i pośredniego zarządzania państwem.

rządowi)⁵⁴ i art. 115 ust. 3 (sprawy należące do wyłącznej kompetencji rządu). W konsekwencji możliwe są rozbieżne interpretacje dotyczące wyjaśnienia, któremu organowi przysługuje domniemanie kompetencji ustawodawczej w pozostałych sprawach.

Jeśli uznamy, że każdy z przepisów wskazanych wyżej zawiera enumeratywne wyliczenie spraw powierzonych decyzji parlamentu i rządu, będziemy musieli poszukać w konstytucji innych unormowań regulujących te kwestię. Możemy zatem powołać się na art. 92, przyznający parlamentowi, jako reprezentantowi wszystkich obywateli Timoru Wschodniego, władzę ustawodawczą i prawo nadzorowania procesu podejmowania decyzji politycznych. Należy także zauważyć, że w art. 95 ust. 2 konstytucji ustrojodawca posłużył się określeniem „wyłącznie”, konstruując katalog spraw, które mogą być uregulowane w drodze ustawodawstwa delegowanego. Jednocześnie jednak w art. 115 ust. 3 ustawodawca konstytucyjny powierzył rządowi możliwość wyłącznego normowania kwestii dotyczących własnej organizacji i funkcjonowania, jak również spraw związanych z bezpośrednim i pośrednim zarządzaniem państwem.

Z tych względów, w moim przekonaniu, niemożliwe jest uznanie onnipotencji ustawodawczej parlamentu Timoru Wschodniego, gdyż ustawodawca przesądził o niezwykle silnej pozycji rządu w dziedzinie wykonywania funkcji ustawodawczej. W omawianym zakresie doktryna prawa konstytucyjnego nie wypracowała jednak jednolitego stanowiska⁵⁵. Należy także zauważyć, że ustrojodawca ograniczył władzę ustawodawczą legislatywy już na poziomie konstytucji, stanowiąc, że ważność wszelkich działań i praw uchwalanych przez organy suwerenności zależy od ich zgodności z ustawą zasadniczą (art. 2 konstytucji). Ponadto wskazał, że ograniczenie praw, wolności i gwarancji konstytucyjnych może nastąpić w drodze ustawy jedynie po to, aby chronić inne konstytucyjnie chronione prawa lub interesy, wyłącznie w przypadkach wyraźnie przewidzianych przez konstytucję. Jednocześnie akty ograniczające prawa, wolności i gwarancje konstytucyjne mają mieć charakter ogólny i abstrakcyjny oraz nie mogą zmniejszać zakresu i istoty przepisów konstytucyjnych, a także nie mogą mieć mocy wstecznej (art. 24 konstytucji). Dodatkowo ustrojodawca przesądził, że z mocy prawa sądy nie stosują ustaw sprzecznych z konstytucją ani przepisów zawartych w takich przepisach (art. 120 ustawy zasadniczej).

Ustawa zasadnicza nie reguluje żadnych kwestii proceduralnych związanych z parlamentarnym postępowaniem ustawodawczym⁵⁶, ustanawia jednak prawo

54 W doktrynie kompetencja ta określana jest jako względna wyłączność ustawodawcza parlamentu (zob. A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2003, s. 65).

55 Por. C. Roschmann, *East Timor (Timor Leste). Constitutional Framework...*, s. 79 oraz The Asia Foundation, *An Introduction...*, s. 209.

56 Szczegóły postępowania z projektami ustaw wnoszonymi przez posłów lub kluby poselskie (*draft law*) oraz rząd (*bills*) określa regulamin. Od przedłożeń określanych jako *bills* należy przy tym odróżnić *decree-law*, tj. akty normatywne uchwalane przez rząd na mocy upoważnień ustawowych jako ustawodawstwo delegowane, podlegające

weta, które przysługuje prezydentowi w odniesieniu do wszelkich ustaw uchwalonych przez parlament oraz prawo zaskarżenia ich do Sądu Najwyższego w celu przeprowadzenia kontroli zgodności z konstytucją.

Zgodnie z art. 88 konstytucji, w terminie 30 dni od otrzymania ustawy uchwalonej przez parlament w celu jej ogłoszenia prezydent podpisuje i ogłasza ustawę lub korzysta z prawa weta. W takim przypadku zwraca się do parlamentu z umotywowanym wnioskiem o ponowne uchwalenie ustawy. Jeśli w ciągu 90 dni parlament ponownie uchwali ustawę, prezydent ogłasza ją w terminie ośmiu dni.

Ustrojodawca wprowadził przy tym zróżnicowaną procedurę odrzucania prezydenckiego weta w zależności od rodzaju ustawy poddanej tej procedurze. Co do zasady odrzucenie weta prezydenta wymaga większości głosów ogólnej liczby posłów. Natomiast w przypadku ustaw, o których mowa w art. 95 konstytucji, odrzucenie weta wymaga także udziału w procedurze co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów⁵⁷. Wymóg uzyskania większości ogólnej liczby posłów stosuje się odpowiednio.

W przypadku ustawodawstwa delegowanego i aktów, o których mowa w art. 115 ust. 3 konstytucji, prezydent w ciągu 40 dni od ich otrzymania w celu ogłoszenia także może skorzystać z prawa weta. W takim przypadku do jego odrzucenia przez parlament wymagana jest niekwalifikowana większość głosów. Odpowiada to kompetencjom parlamentu do oceny i uchylenia ustawodawstwa delegowanego (art. 98 konstytucji).

Funkcja kontrolna sprawowana jest przez rozpatrywanie sprawozdań z działalności rządu, monitorowanie wykonania budżetu państwa, udzielanie absolutorium z wykonania budżetu.

Kompetencje parlamentu w zakresie funkcji kreacyjnej obejmują: wyrażanie zgody na mianowanie prezesa Sądu Najwyższego i Wysokiego Trybunału Administracyjnego, Trybunału Obrachunkowego i Audytu, wybór jednego członka Rady Najwyższej Sądownictwa i Rady Nadzorczej Prokuratury, wybór pięciu członków Rady Państwa.

W odniesieniu do innych obowiązków parlamentu ustrojodawca m.in. wymaga wyboru przewodniczącego i jego zastępców, przygotowania i zatwierdzenia regulaminu wewnętrznego, powołania Komisji Stałej i ustanowienia innych komisji parlamentarnych.

zatwierdzeniu przez parlament lub stanowiące realizację wyłącznych kompetencji prawodawczych rządu, o których mowa w art. 115 ust. 3 konstytucji.

57 Sesje plenarne i posiedzenia komisji wymagają dla swej ważności obecności kworum. Posiedzenia plenarne parlamentu wymagają obecności co najmniej 1/3 liczby posłów. Obrady dotyczące postępowania legislacyjnego wymagają jednak obecności ponad połowy posłów. Tak więc sesja plenarna może odbywać się tylko z udziałem 1/3 obecnych posłów, ale nie można rozważać kwestii związanych z wykonywaniem funkcji ustawodawczej. Przewodniczący parlamentu, wspomagany przez sekretarzy Prezydium, jest odpowiedzialny za ustalanie, którzy posłowie są obecni, i sprawdza istnienie wymaganego do danego celu kworum. W każdej chwili posłowie mogą wystąpić z wnioskiem, aby przewodniczący parlamentu krajowego sprawdził kworum.

Rozdział V

Efektywność legislatywy w wybranych demokracjach Azji Południowo-Wschodniej

Poniżej przedstawiam wyniki ankiety, przeprowadzonej w oparciu o unormowania konstytucji badanych państw i ich praktyczne funkcjonowanie, której celem było zbadanie relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Zakres i treść zaproponowanych w ramach ankiety pytań został skonstruowany w taki sposób, aby można było uwzględnić specyfikę działania jak największej ilości państw, przy jednoczesnym założeniu pewnych generalnych cech i aspektów funkcjonowania każdej legislatywy (i jej relacji z pozostałymi władzami) ze szczególnym uwzględnieniem trzech systemów rządów (tj. systemu parlamentarnego, prezydenckiego i półprezydenckiego, biorąc pod uwagę także i to, że podziały klasyfikacji w tym zakresie są płynne)¹. Badaniem objęto 158 państw całego świata. Projekt, poza analizą aktów prawnych, polegał także na przeprowadzeniu ankiety wśród ekspertów zajmujących się badaniami ustrojowymi – odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie udzieliło w sumie ponad 800 osób.

Analiza wyników ankiety przeprowadzona przeze mnie miała z kolei stanowić podstawę do sformułowania wniosków końcowych, a w szczególności zweryfikować, czy przyjęta struktura parlamentu ma znaczenie dla efektywności legislatywy jako jednej z trzech, podzielonych władz.

Ankieta została przeprowadzona w 2009 r., jej wyniki opublikowano w 2011 r., poniżej przedstawiam opracowanie uwzględniające zmiany, jakie do 2018 r. zaszły w porządkach i praktyce konstytucyjnej badanych państw Azji Południowo-Wschodniej.

1 M. S. Fish, M. Kroenig, *The Handbook of National Legislatures. A global survey*, New York 2011, s. 3.

Tabela 3. Efektywność legislatywy w wybranych demokracjach Azji Południowo-Wschodniej

	SINGAPUR	TIMOR WSCHDNI	MALEZJA	TAJLANDIA
	Wpływ na władzę wykonawczą			
1. Czy legislatywa samodzielnie, tj. bez udziału innego organu władzy publicznej, może doprowadzić do zmiany na stanowisku premiera lub głowy państwa?	Legislatura nie ma takich kompetencji w odniesieniu do premiera. Natomiast procedura impeachmentu głowy państwa wymaga udziału specjalnego organu – trybunału złożonego z Prezesa Sądu Najwyższego i co najmniej czterech innych sędziów tego sądu	Nie. Procedura impeachmentu prezydenta wymaga przeprowadzenia postępowania przed Sądem Najwyższym. Zgoda prezydenta wymagana jest, aby na skutek udzielenia wotum nieufności doszło do zmiany na stanowisku premiera	W praktyce jest to wykluczone, ale formalnie istnieje możliwość przegłosowania wotum nieufności (art. 43 ust. 4 konstytucji)	1/5 członków Izby Reprezentantów ma prawo złożyć wniosek o wotum nieufności dla rządu lub ministra. Przyjęcie wotum nieufności wymaga poparcia ponad połowy liczby deputowanych. Król jako głowa państwa nie może zostać poddany procedurze impeachmentu
2. Czy możliwe jest łączenie mandatu deputowanego i członka rządu?	Członkowie rządu wybie-rani są spośród parlamentarzystów	Nie. Zakaz wprowadzono na podstawie ustawy (w konstytucji brak takiego zakazu)	Ministrowie są jednocześnie członkami legislatury (art. 43 ust. 2 konstytucji)	Osoba, która była członkiem Senatu, i taki mandat wygaś na okres nie dłuższy niż dwa lata, nie może być ministrem ani sprawować innego stanowiska politycznego, z wyjątkiem członkostwa w radzie lokalnej lub lokalnej administracji
3. Czy legislatywa ma uprawnienia pozwalające na wzywanie przedstawicieli władzy wykonawczej celem brania udziału w posiedzeniach jej komisji i przedkładania wyjaśnień?	Legislatura nie ma kompetencji do przedkładania interpelacji rządowi i jego członkom	Tak. W praktyce członkowie rządu nie zawsze odpowiadają na pytania parlamentu (deputowanych)	W praktyce legislatura nie odpytuje ministrów na temat bieżącej polityki, niemniej, czasami wprowadza się do porządku obrad punkt obejmujący pytania do rządu	Każdy członek Izby Reprezentantów lub senator ma prawo do interpelacji. Minister ma prawo odmówić odpowiedzi na interpelację, jeżeli Rada Ministrów uzna, że wymaga tego interes państwa

4. Czy legislacyja ma uprawnienia pozwalające jej na niezależne sprawowanie funkcji kontrolnej wobec rządu?	Brak takich uprawnień parlamentu	Brak takich uprawnień parlamentu	Brak takich uprawnień parlamentu	Raz do roku w obu izbach parlamentu może być przeprowadzana debata w celu wezwania Rady Ministrów do przedstawienia sprawozdania w danej sprawie. Wniosek w tej sprawie może przedłożyć również lider opozycji
5. Czy legislacyja posiada efektywne uprawnienia kontrolne nad resortami siłowymi (wojskiem, policją etc.)?	Brak takich uprawnień parlamentu	Brak takich uprawnień parlamentu	Brak takich uprawnień parlamentu	Raz do roku w obu izbach parlamentu może być przeprowadzana debata w celu wezwania Rady Ministrów do przedstawienia sprawozdania w danej sprawie
6. Czy legislacyja wyznacza premiera?	Tak. Prezydent jako członek legislacyjny wyznacza premiera spośród parlamentarzystów cieszących się największym poparciem	Tak. Prezydent wyznacza premiera spośród parlamentarzystów cieszących się największym poparciem	Tak. Prezydent wyznacza premiera spośród parlamentarzystów cieszących się największym poparciem	Monarcha mianuje premiera, co wymaga aprobaty Izby Reprezentantów
7. Czy legislacyja zatwierdza nominacje na stanowiska ministerialne (czy też sama mianuje ministrów)?	Nie. Prezydent mianuje ministrów na wniosek premiera, co nie wymaga poparcia parlamentu	Nie. Prezydent mianuje ministrów na wniosek premiera, co nie wymaga poparcia parlamentu	Nie. Prezydent mianuje ministrów z rekomendacji premiera, co nie wymaga aprobaty legislacyjny	Monarcha mianuje ministrów z rekomendacji premiera, co nie wymaga aprobaty legislacyjny
8. Czy legislacyja wybiera prezydenta?	Nie. Od 1993 r. prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych	Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych	Nie istnieje urząd prezydenta. Głową państwa jest monarcha	Nie istnieje urząd prezydenta. Głową państwa jest monarcha

Tab. 3 (cd.)

1	2	3	4	5
9. Czy legislatura głosuje nad wotum nieufności?	Parlament nie posiada kompetencji udzielenia wotum nieufności. Natomiast prezydent może dokonać zmiany na stanowisku premiera jeśli uzna, że dotychczasowy szef rządu stracił poparcie większości parlamentu	Parlament może udzielić wotum nieufności rządowi na wniosek 1/4 liczby deputowanych absolutną większością głosów. Ponadto może zdymisjonować premiera w ww. przypadku oraz dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji demokratycznych, po konsultacji z Radą Państwa	Zob. pyt. 1.	Zob. pyt. 1.
Autonomia instytucjonalna				
10. Czy władza wykonawcza może rozwiązać parlament?	Nie. Choć prezydent – członek legislatury – może rozwiązać parlament (art. 65 konstytucji)	Prezydent może rozwiązać parlament (art. 86 konstytucji)	Monarcha na wniosek premiera może rozwiązać parlament	Król posiada prerogatywę rozwiązania Izby Reprezentantów celem przeprowadzenia wyborów nowych członków Izby. Rozwiązanie Izby Reprezentantów dokonywane jest dekretem królewskim i może być dokonane tylko raz z powodu takich samych okoliczności

11. Czy władza wykonawcza może wydawać akty prawa powszechnie obowiązującego, np. dekrety (czy też legislatywa posiada monopol legislacyjny)?	Władza wykonawcza nie posiada prawa wydania dekretów	Władza wykonawcza nie posiada prawa wydania dekretów, choć parlament może przekazać rządowi czasowo prawa wydawania dekretów w określonych sprawach (art. 96 konstytucji)	Władza wykonawcza nie ma kompetencji wydawania dekretów	W celu utrzymania bezpieczeństwa narodowego lub publicznego, bezpieczeństwa ekonomicznego kraju lub uniknięcia klęski publicznej, król może wydać dekret nadzwyczajny, który będzie miał moc ustawy. Wydanie nadzwyczajnego dekretu jest możliwe tylko wtedy, gdy Rada Ministrów uzna, że jest to konieczność nieuniknionej konieczności
12. Czy istnieje możliwość zawetowania ustaw uchwalonych przez parlament?	Władza wykonawcza nie posiada prawa weta	Parlament może odrzucić weto prezydenta większością głosów członków parlamentu	Parlament może odrzucić weto monarchy większością głosów. Większością 2/3 głosów może odrzucić weto dotyczące zmiany konstytucji	W przypadku gdy król odmówi podpisania projektu ustawy i zwróci go Zgromadzeniu Narodowemu lub nie zwróci go w ciągu 90 dni, Zgromadzenie Narodowe obraduje nad takim projektem. Jeśli Zgromadzenie Narodowe postanowi potwierdzić ustawę głosami nie mniejszymi niż 2/3 całkowitej liczby obecnych członków obu izb, premier ponownie przedstawia królowi taki projekt do podpisu. Jeśli król nie podpisze i nie zwróci projektu w ciągu

Tab. 3 (cd.)

1	2	3	4	5
13. Czy ustawy uchwalone przez parlament podlegają kontroli sądowej?	Ustawy uchwalane przez parlament podlegają kontroli sądowej co do zgodności z konstytucją	Ustawy uchwalane przez parlament podlegają kontroli Sądu Najwyższego co do zgodności z konstytucją	Ustawy uchwalane przez parlament nie podlegają kontroli sądowej	30 dni, premier publikuje projekt ustawy w Dzienniku Rządowym tak, jakby był to akt podpisany przez króla
14. Czy parlament posiada omnipotencję (czy ustawodawczą (czy też istnieją materie legislacyjne zastrzeżone dla władzy wykonawczej)?	Parlament nie może inicjować uchwalania ustaw podatkowych, dotyczących wydatków i zadłużenia rządu oraz innych kwestii finansowych	Parlament nie może inicjować uchwalania projektów ustaw, które prowadzą do obniżenia państwowych dochodów lub zwiększają wydatki	Legislatywa posiada omnipotencję ustawodawczą w każdej dziedzinie	Sąd Konstytucyjny orzeka w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub projektu ustawy Projekt ustawy wnoszony jest najpierw do Izby Reprezentantów przez: 1) Radę Ministrów, 2) 20 członków Izby Reprezentantów, 3) uprawnionych wyborców o liczbie nie mniejszej niż 10 tys., którzy wspólnie wnoszą projekt ustawy zgodnie z rozdziałem III, dotyczącym praw i wolności narodu tajskiego, lub rozdziałem V, w odniesieniu do obowiązków państwa, jak przewidziano w ustawie o inicjatywie legislacyjnej. W przypadku gdy projekt ustawy wprowadzony w punktach 2 i 3 ma

					charakter finansowy, zostanie wniesiony tylko po zatwierdzeniu przez premiera
15. Czy legislatura kontroluje wykonanie budżetu przez rząd?	Nie	Nie	Nie, premier i rząd mają w tym zakresie swobodę	Tak	Nie
16. Czy legislatura posiada autonomię budżetową?	Tak	Tak	Formalnie tak, w praktyce nie – jest zależna od decyzji rządu	Tak	Tak
17. Czy deputowani posiadają immunitet?	Nie. Formalnie parlament może uchwalić odpowiednie regulacje (art. 63 konstytucji), lecz w praktyce parlamentarzyści mogą zostać aresztowani i pociągnięci do odpowiedzialności karnej	Członkowie parlamentu nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności cywilnej, karnej lub dyscyplinarnej w związku z wykonywaniem swojej funkcji. Immunitety parlamentarne mogą zostać uchylone przez parlament	Nie, mogą być aresztowani i sążeni	Nie, mogą być aresztowani i sążeni	Żaden członek Izby Reprezentantów ani senator nie może podczas sesji zostać aresztowany, zatrzymany lub wezwany przez nakaz sądowy w celu zbadania sprawy jako domniemany sprawca w sprawie karnej, chyba że za zgodą Izby, której jest członkiem, oraz przyłapania na gorącym uczynku. Na potrzeby posiedzenia Izby Przewodniczący Izby może zarządzić zwolnienie osoby aresztowanej
18. Czy wszyscy deputowani pochodzą z wyborów, czy część z nich jest nominowana przez władzę wykonawczą?	Nie wszyscy parlamentarzyści wyłaniany są w wyborach powszechnych. Istnieją trzy różne kategorie parlamentarzystów, ale	Wszyscy deputowani pochodzą z wyborów powszechnych	Monarcha nominuje 40 z 70 członków Senatu. Wszyscy członkowie Izby Reprezentantów w liczbie 192 są wybierani	Monarcha nominuje 40 z 70 członków Senatu. Wszyscy członkowie Izby Reprezentantów w liczbie 192 są wybierani	Członkowie Izby Reprezentantów są wybierani. Senat składa się z 200 członków wybranych (selected) spośród osób, które posiadają

Tab. 3 (cd.)

1	2	3	4	5
	żadna z nich nie jest wybierana/nominowana przez władzę wykonawczą			wiedzę, doświadczenie, zawód lub wspólną cechę lub interes, lub które pracują lub pracowały w różnych dziedzinach społeczeństwa. Podział na grupy powinien być przeprowadzony w sposób umożliwiający włączenie każdej kwalifikującej się osoby do dowolnej grupy
Szczególne kompetencje				
19. Czy parlament może samodzielnie zmienić konstytucję?	Tak. Większością 2/3 głosów. Zmiana niektórych postanowień konstytucji wymaga zatwierdzenia w drodze referendum	Parlament może dokonać rewizji konstytucji po upływie sześciu lat od dnia, w którym opublikowano ustawę zmieniającą konstytucję (chyba że za rewizją opowie się większość 4/5 członków). Poprawki do konstytucji są zatwierdzane większością 2/3 głosów	Tak, większością 2/3 głosów członków każdej w drugim i trzecim czytaniu (art. 159 ust. 3 konstytucji)	Wniosek o zmianę konstytucji musi być zaproponowany przez Radę Ministrów lub członków Izby Reprezentantów nie mniej niż 1/5 całkowitej liczby obecnych członków Izby Reprezentantów lub członków Izby Reprezentantów i członków Senatu nie mniej niż 1/5 ogólnej liczby obecnych członków lub osób posiadających prawo głosu nie mniej niż 50 tys. w liczbie zgodnej

				z ustawą o inicjatywie legislacyjnej
20. Czy parlament zatwierdza stan wojny?	Nie. Konstytucja nie przewiduje takiej instytucji. Prezydent może natomiast wprowadzić stan wojenny, który następnie musi zostać zatwierdzony przez legislaturę (art. 150 konstytucji)	Tak, zgoda parlamentu jest wymagana w przypadku złożenia deklaracji wojny przez prezydenta	Nie. Konstytucja nie przewiduje takiej instytucji. Monarcha może natomiast za radą premiera wprowadzić stan wojenny, który następnie musi zostać zatwierdzony przez legislaturę (art. 150 konstytucji)	Król posiada prerogatywę wypowiedzenia wojny za zgodą Zgromadzenia Narodowego
21. Czy parlament zatwierdza ratyfikowanie umów międzynarodowych?	Nie	Tak	Nie, jest to samodzielna kompetencja rządu	Król ma przywilej zawarcia traktatu pokojowego, zawieszenia broni i innych traktatów z innymi krajami lub organizacjami międzynarodowymi. Traktat, który przewiduje zmianę terytoriów tajskich lub terytorium zewnętrzno podlegającego suwerenności lub jurysdykcji Tajlandii, zgodnie z traktatem lub prawem międzynarodowym lub wymaga uchwalenia ustawy w celu wykonania traktatu i innych traktatów, które mogą stanowić ogromny wpływ na bezpieczeństwo gospodarcze lub

Tab. 3 (cd.)

1	2	3	4	5
				społeczne lub handel lub inwestycje kraju, są zatwierdzone przez Zgromadzenie Narodowe. W takim przypadku Zgromadzenie Narodowe musi zakończyć rozpatrywanie w ciągu 60 dni od daty otrzymania takiego aktu. Jeśli Zgromadzenie Narodowe nie dokończy tego w określonym terminie, uważa się, że Zgromadzenie Narodowe zatwierdziło taki akt
22. Czy parlament ma prawo udzielania amnestii?	Nie, jest to kompetencja rządu	Tak	Nie	Prawo łaski i amnestia nie są rozdzielone na gruncie konstytucji. Prawo łaski przysługuje monarche
23. Czy legislatura ma prawo łaski?	Nie. Prawo to przysługuje prezydentowi	Nie. Prawo to przysługuje prezydentowi	Nie. Prawo to przysługuje monarche (art. 122 konstytucji)	Prawo łaski i amnestia nie są rozdzielone na gruncie konstytucji. Prawo łaski przysługuje monarche
24. Czy legislatura zatwierdza nominacje sędziowskie (czy sama mianuje sędziów)?	Nie. Prezydent mianuje sędziów za radą premiera, co nie podlega zatwierdzeniu przez parlament	Tak. Parlament wybiera jednego sędziego Sądu Najwyższego i jego zgoda jest wymagana do prezydenckich nominatów	Nie. Monarcha mianuje sędziów za radą premiera, co nie podlega zatwierdzeniu przez parlament	Król wyznacza i usuwa sędziów i trybunały. Osoba wybrana lub wyznaczona do powołania na sędziego Sądu

		na stanowiska prezesów: Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Podatkowego i Sądu Rozliczeniowego		Konstytucyjnego zostanie zatwierdzona przez Senat głosami nie mniej niż połowy obecnych członków Senatu
25. Czy prezes banku centralnego jest mianowany przez legislaturę?	Nie. Jest to kompetencja rządu	Nie	Nie. Monarcha na podstawie rekomendacji premiera mianuje prezesa Centralnego Banku Malezji	Nie, prezes banku Tajlandii mianuje rząd
26. Czy legislatura ma wpływ na media państwowe?	Nie	Nie	Nie	Nie
27. Czy legislatura obraduje podczas regularnie zwoływanych posiedzeń?	Tak. Parlament obraduje regularnie podczas sesji. Zgodnie z konstytucją odbywa się ona przynajmniej raz w roku, a przerwa między końcem poprzedniej a początkiem kolejnej sesji nie może być dłuższa niż sześć miesięcy	Tak. Parlament obraduje podczas rocznych sesji	Tak. Zgodnie z art. 55 konstytucji monarcha zwołuje posiedzenia parlamentu nie rzadziej niż co sześć miesięcy	Pierwsze wybory parlamentarne, przeprowadzone na podstawie nowej konstytucji, odbyły się 24 marca 2019 r. Poprzednie miały miejsce w 2014 r. Pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej istniał wymóg obradowania przez przynajmniej 120 dni w roku (w praktyce parlament odbywał sesje trwające ok. pół roku)
28. Czy każdy deputowany posiada asystenta/sekretarza?	Nie	Nie	Nie	Tak

Tab. 3 (cd.)

1	2	3	4	5
29. Czy każdy deputowany zatrudnia legislatora jako członka swojego zespołu pomocniczego?	Nie	Nie	Nie	Tak
30. Czy istnieją ograniczenia co do liczby kadencji parlamentarnej?	Nie, nie ma w tym zakresie żadnych ograniczeń	Nie, nie ma w tym zakresie żadnych ograniczeń	Członkowie Izby Reprezentantów bez ograniczeń, członkowie Senatu – maksymalnie dwie kadencje	Brak ograniczeń
31. Czy zasiadanie w parlamencie zachęca do startowania w kolejnych wyborach?	Tak	Tak	Tak	Tak
32. Czy w parlamencie zasiadają doświadczeni deputowani?	Tak, w parlamencie zasiadają doświadczeni deputowani	Jest to zbyt młoda instytucja, aby odpowiedzieć	Tak, w parlamencie zasiadają doświadczeni deputowani	Tak (biorąc pod uwagę praktykę funkcjonowania parlamentu pod rządami poprzedniej konstytucji)
EFEKTYWNOŚĆ LEGISLACYWY – WYNIK ANKIETY	0,38	0,47	0,34	0,59

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Steven Fish, M. Kroenig, *The Handbook of National Legislatures. A global survey*, New York 2011, a także tekstu konstytucji Tajlandii z 2017 r. W ramach prowadzonej ankiety przyjęto, że parlament charakteryzujący się najbardziej efektywną mocą oddziaływania na pozostałe władze uzyska wynik 1, a najniższą – 0.

Ciekawe okazało się porównanie odpowiedzi udzielonej przez badaczy w ramach ankiety dla Tajlandii pod rządami konstytucji z 2007 r. oraz obecnie obowiązującej. Różnice nie występują na poziomie regulacji, a jedynie na poziomie praktyki stosowania przepisów.

Dla porównania Polska w tej ankiecie uzyskała wynik 0,75 (tak jak inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej), Wielka Brytania – 0,78; Niemcy – 0,84 (był to wynik najwyższy), Francja – 0,56; Stany Zjednoczone – 0,63. Jeśli chodzi o parlamenty unikameralne, to najwyższy wynik uzyskały parlamenty Grecji i Macedonii (0,81). Inne państwa Azji Południowo-Wschodniej uzyskały następujące wyniki: Indonezja (0,56), Filipiny (0,56), Wietnam (0,34), Laos (0,28) Kambodża (0,59).

Rozdział VI

Wnioski

Można przyjąć, że istniejące obecnie drugie izby parlamentów w państwach demokratycznych tworzą cztery kategorie.

Pierwszą z nich stanowią tzw. izby recenzji i refleksji. Istnieją głównie w celu poprawy jakości ustawodawstwa i dla zapewnienia forum, na którym desygnowani eksperci mogą debatować nad szczegółami technicznymi przepisów w spokoju, poinformowani, bez kwestionowania prymatu izby niższej w zakresie kształtowania polityki. Członkowie takich izb będą głównie wyłaniani spośród elit politycznych, naukowych, prawnych i administracyjnych, osób posiadających doświadczenie w pracy w służbie cywilnej, a ich uprawnienia zwykle ograniczają się do proponowania zmian i opóźniania toku prac w ramach uchwalanego ustawodawstwa (np. brytyjska Izba Lordów, jamajski Senat, kanadyjski Senat).

Druga kategoria to izby mające zapewnić reprezentację terytorialną. Te występują zwłaszcza w systemach federalnych, służących ochronie praw i interesów jednostek terytorialnych i temu, by dać im prawo głosu. Takie izby mogą być bezpośrednio wybierane w oparciu o kryterium terytorium i mieć dość szerokie uprawnienia w zakresie weta ustawodawczego (amerykański Senat, hiszpański Senat, niemiecki Bundesrat).

Trzeci rodzaj to izby drugie, które istnieją, aby zapewnić szeroki zakres reprezentacji społeczeństwa. Powyższe można osiągnąć przez zapewnienie nadreprezentacji niektórym wspólnotom lub mniejszościom etnicznym albo przez przyznanie głosu instytucjonalnego w odniesieniu do niektórych grup reprezentujących określone interesy społeczne, gospodarcze i kulturalne (np. słoweńska Rada Narodowa, Izba Wodzów w Botswanie, Izba Radców w Maroku, Senat w Tajlandii).

Ostatnia kategoria to izby oparte na zasadzie demokratycznej kontestacji. Takie organy mają zapewnić demokratyczną kontrolę nad innymi segmentami władzy, stanowią wzmocnienie funkcjonowania zasady podziału władzy. Izby tej kategorii

zawsze wyłaniane są w wyborach bezpośrednich (często przy użyciu innego systemu i/lub cyklu wyborczego w stosunku do tego, który dotyczy izby pierwszej) i zwykle posiadają rozległe uprawnienia w zakresie prawa weta (np. Izba Radców w Japonii).

Oczywiście, kategorie te wzajemnie się nie wykluczają, a w rzeczywistości wiele izb drugich da się przypisać do więcej niż jednej kategorii (dla przykładu można przywołać australijski Senat, postrzegany przede wszystkim jako izba przedstawicielstwa terytorialnego, ponieważ jest wybierany na zasadzie równej reprezentacji państw, ale skoro jego członkowie wyłaniani są w wyborach bezpośrednich, to funkcjonuje on również jako ważna instytucja demokracji)¹.

Tak sformułowane zadania i funkcje drugiej izby mogą także wypełniać innego rodzaju instytucje polityczne, mniej sformalizowane i nieposiadające statusu organu władzy ustawodawczej, które są jednak konstytucyjnie uznane i uzyskały rolę doradczą lub opiniodawczą w procesie legislacyjnym i procesie prowadzenia polityki (np. jak rady społeczno-gospodarcze funkcjonujące m.in. we Francji, Włoszech i Luksemburgu). W niektórych krajach tradycyjni władcy lub przywódcy plemienni mogą być reprezentowani w specjalnym zgromadzeniu doradczym, takim jak Izba Wodzów Botswany lub Krajowa Rada Szefów w Vanuatu.

Reprezentację terytorialną można również osiągnąć za pomocą mniej lub bardziej sformalizowanej instytucji spotkań szefów rządów regionalnych. Na przykład w Kanadzie (gdzie parlament jest, co prawda, dwuizbowy) funkcjonuje stowarzyszenie premierów prowincji i terytoriów Kanady oraz Konferencja Pierwszych Ministrów (spotkanie premierów prowincji i władz terytorialnych z premierem federalnym). Te instytucje nie mają formalnego charakteru i statusu konstytucyjnego, ale odgrywają ważną rolę polityczną w kanadyjskim systemie federalnym.

Funkcja wsparcia technicznego dla poprawności i jakości procesu legislacyjnego może być z kolei wykonywana przez radę stanu (jak w Holandii) lub radę prawną (jak w Szwecji), składające się z ekspertów legislatorów, lub przez bardziej rozbudowany system komisji parlamentarnych.

Z kolei funkcję kontroli demokratycznej, jaką ma sprawować druga izba parlamentu, można wykonywać przy pomocy innych instytucji demokracji, zwłaszcza demokracji bezpośredniej. Do najczęściej stosowanych instrumentów w tym zakresie należy referendum, przeprowadzane z inicjatywy mniejszości parlamentarnej (np. Dania), określonej grupy obywateli posiadających prawo wyborcze (np. Łotwa) lub bezpośrednio z inicjatywy głowy państwa wybieranej w wyborach powszechnych (np. Islandia). Instytucja referendum jest jednak czasochłonna, kosztochłonna i uniemożliwia wypracowanie kompromisu, a dodatkowo mechanizm ten, o ile może być stosowany przy decydowaniu w kwestiach ogólnych, jest nieodpowiedni

1 Klasyfikacja opracowana przez E. Bulmera, *Bicameralism*, International IDEA Constitution-Building Primer, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf> (dostęp: 22.04.2017).

w procesie legislacyjnym, w którym kluczowe stają się nierzadko kwestie techniczne lub konieczne jest dokonywanie wielu szczegółowych ustaleń.

Odnosząc powyższe do postawionych na początku realizacji projektu pytań badawczych, należy wskazać, że w odniesieniu do wybranych czterech państw Azji Południowo-Wschodniej:

- kluczowy wpływ na ukształtowanie struktury parlamentu miały wzorce ustrojowe, nierzadko związane z modelem konstytucyjnym państwa – byłego kolonizatora;
- modyfikacja modelu westminsterskiego w przypadku Singapuru związana była z niewielkimi rozmiarami państwa i nieliczną populacją, a w przypadku Malezji – z koniecznością kontynuowania tradycji autonomicznych sułtanatów istniejących przed stworzeniem federacji;
- pierwotnie przyjęty tryb wyłaniania deputowanych, zarówno w parlamentach jednoizbowych (Singapur), jak i dwuizbowych (Tajlandia), ulega modyfikacjom w odpowiedzi na bieżące potrzeby elit politycznych, które w Singapurze pozostają u władzy niezmiennie od momentu uzyskania niepodległości, natomiast w Tajlandii – w związku z częstymi przewrotami konstytucyjnymi – szukają sposobu na zapewnienie sobie zwycięstwa w wyborach i ugruntowanie dominującej pozycji w parlamencie;
- jak się wydaje, kluczowe znaczenie w przypadku podejmowania decyzji o przyjęciu jedno- lub dwuizbowej struktury parlamentu mają czynniki o charakterze historycznym (nawet w Malezji – państwie federalnym, bikameralna struktura parlamentu jest wynikiem konieczności zachowania znacznej odrębności ustrojowej państw stanowych, dopiero w dalszej kolejności znaczenie miały czynniki terytorialne, tj. integracja zróżnicowanego etnicznie państwa, którego dwie części są jeszcze rozdzielone morzem);
- w grupie omawianych państw (zarówno w przypadku porównywania parlamentów jednoizbowych, jak i bikameralnych legislatyw) występują znaczne różnice w zakresie przyznanych izbom kompetencji. Tajlandię w porównaniu z Malezją oraz Timor Wschodni w porównaniu z Singapurem charakteryzują dużo bardziej rozbudowane kompetencje parlamentów, przy czym w przypadku Singapuru i Malezji można wręcz twierdzić, że nawet z tych okrojonych uprawnień parlamentarzysty – ze względu na dominującą przewagę partii rządzącej w parlamencie – nie korzystają (są to uprawnienia martwe). Tylko po części sytuację tę można uzasadniać tym, że jest to konsekwencja przyjętego systemu rządów. Raczej jest to skutek przyjętego systemu wyborczego, który faworyzuje partie cieszące się dużym poparciem społecznym. W dalszej perspektywie zarówno w przypadku Singapuru, jak i Malezji doprowadziło to do trwałego zdominowania parlamentu przez rząd;
- w badanych państwach wprowadzenie drugiej izby automatycznie oznacza wprowadzenie odrębnej ordynacji wyborczej oraz innych wymogów dotyczących kandydowania do obu izb parlamentu, w konsekwencji status

prawny parlamentarzysty nie jest taki sam dla członków obu izb w parlamentach dwuizbowych (a nawet jednoizbowych, jak w przypadku Singapuru);

- zakres kompetencji danej izby ma wpływ na tryb wyboru jej członków;
- na efektywność realizowania poszczególnych kompetencji danej izby parlamentu wpływa przyjęta struktura legislatywy, ale praktyka konstytucyjna w przypadku parlamentów dwuizbowych doprowadziła do wypracowania mechanizmów, które zapobiegają powstaniu impasu, wykluczając paraliż działania parlamentu;
- ocena funkcjonowania parlamentów badanych państw prowadzi do postawienia wniosku o zdominowaniu tego segmentu władzy przez organy egzekutywy. Biorąc pod uwagę europejskie trendy w tym zakresie oraz stosunkową młodość badanych demokracji, można uznać, że nie jest to zjawisko odosobnione. Niemniej, w Azji Południowo-Wschodniej rozwija się ono w nieco innych warunkach, przy dużo mniejszej świadomości społecznej z jednej strony, ale też przy innych oczekiwaniach tych społeczeństw, dla których wciąż żywa jest idea państwa konfucjańskiego. Nie można także pominąć znacznego rozwarstwienia społecznego i braków w edukacji oraz nierozwiniętych instytucji społeczeństwa obywatelskiego;
- podkreślić należy, że obecnie w badanych państwach – zwłaszcza w Tajlandii, w związku z przyjęciem nowej konstytucji – nie postuluje się wprowadzania zmian w przyjętej strukturze parlamentu. Na uwagę zasługuje jednak – w związku z nowo przyznanymi kompetencjami – Prezydencka Rada Praw Mniejszości (*the Presidential Council for Religious Harmony*), zwłaszcza w kontekście postrzegania jej jako quasi-drugiej izby parlamentu w Singapurze.

Bibliografia

Literatura

- Arter D., *One Ting Too Many: The shift to unicameralism in Denmark*, [w:] *Two into One: The politics and processes of national legislative cameral change*, L. Longley, D. Olson (eds), Boulder 1991.
- The Asia Foundation, *An introduction to Constitutional Law in Timor-Leste*, Stanford 2014, tekst publikacji dostępny na: <http://www.thesis.xlibx.info/th-juristic/361044-1-constitutional-law-timor-leste-usaid-the-asia-foundation-timor-les.php> (dostęp: 10.10.2016).
- The Asia Foundation, *Democracy, Representation, and Accountability in Timor Leste*, <http://asiafoundation.org/publication/democracy-representation-accountability-timor%E2%80%90leste/> (dostęp: 23.09.2016).
- Bagehot W., *The English Constitution*, London 1867.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Bankowicz M., *System polityczny Singapuru. Ewolucja historyczna i teraźniejszość*, Kraków 2005.
- Blondel J., *The National Executives in East and Southeast Asia*, [w:] *Democratisation, Governance and Regionalism in East and Southeast Asia: A comparative study*, I. Marsh (ed.), Milton Park, Abingdon, Oxon 2006.
- Bryce J., Bryce V., *Modern democracies in Two Volumes*, Vol. II, London 1921 (reprint London 2008).
- Bulmer E., *Bicameralism*, International IDEA Constitution-Building Primer, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf> (dostęp: 22.04.2017).
- Case W., *Executive Accountability in Southeast Asia: The Role of legislatures in new democracies and under electoral authoritarianism*, „Policy Studies” 2011, Vol. 57.
- Ciemniewski J., *Dwuzbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- Coakley J., *The Strange Revival of Bicameralism*, „The Journal of Legislative Studies” 2014, Vol. 20, Issue 4.

- Country Reports on Human Rights Practices for 2015 United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*, <https://www.state.gov/documents/organization/253017.pdf> (dostęp: 20.04.2017).
- Cracknell R., *Acts & Statutory Instruments: Volume of UK legislation 1950 to 2007*, Standard Note: SN/SG/2911, 23 stycznia 2008 r., www.parliament.uk (dostęp: 12.07.2017).
- Croissant A., *Electoral Politics in Southeast and East Asia: A comparative perspective*, [w:] *Electoral Politics in Southeast & East Asia*, A. Croissant (ed.), Singapore 2002.
- Croissant A., Lorenz P., *Comparative Politics of Southeast Asia. An introduction to governments and political regimes*, Wiesbaden 2018.
- Davies N., *Na krańce świata. Podróż historyka przez historię*, Kraków 2017.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, D. Dudek (red.), Warszawa 2009.
- Dressel B., Bunte M., *Constitutional Politics in Southeast Asia: From contestation to constitutionalism?*, „Contemporary Southeast Asia” 2014, Vol. 36, No. 1, s. 1–22.
- Elgie R., *The Semi-Presidential One*, <http://www.semipresidentialism.com> (dostęp: 7.07.2017).
- Eska J., *Elementy modelu westminsterskiego w porządku konstytucyjnym Nowej Zelandii*, [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, A. Zięba (red.), Kraków 2013.
- Fish M. S., Kroenig M., *The Handbook of National Legislatures. A global survey*, New York 2011.
- Fox R., Korris M., *Making Better Law. Reform of the legislative process from policy to Act*, London 2010.
- Funston J., *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapore 2006.
- Graham H., *The Mother of Parliaments*, Alexandria 1910.
- Hansard Society, *Making the Law: the report of Hansard Society Commission on the legislative process*, London 1992.
- Harding A., *The Constitution of Malaysia. A contextual analysis*, Oxford 2012.
- Heufers R., *The Politics of Democracy in Malaysia*, Asien, październik 2002.
- Hicken A., Kasuya Y., *A Guide to the Constitutional Structures and Electoral Systems of East, South and Southeast Asia*, „Electoral Studies” 2003, Vol. 22.
- Hong Hai L., Kian Ming O., *Electoral Campaigning in Malaysia*, [w:] *Election Campaigning in East And Southeast Asia: Globalization of political marketing*, Ch. Schafferer (ed.), Hampshire 2006.
- Hwee Yeo Lay, *Electoral Politics in Singapore*, [w:] *Electoral Politics in Southeast & East Asia*, A. Croissant (ed.), Singapore 2002.
- Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World: A comparative reference compendium*, New York 1986.
- Jackson K., *The Abolition of the New Zealand Upper House of Parliament*, [w:] *Two into One: The Politics and processes of national legislative cameral change*, L. Longley, D. Olson (eds), Boulder 1991.
- Jayasuriya K., Rodan G., *Beyond hybrid regimes: more participation, less contestation in Southeast Asia. Democratization*, „Democratization” 2007, Vol. 14(5).
- Jelonek A. W., *W stronę neoliberalnej demokracji*, Warszawa 2002.
- Jones D., *Resolving the Constitutional Question of the Malaysian King and Rulers*, „Asian Journal of Political Science” 1995, Vol. 3.

- Ketterer J., *Morocco's New Bicameral Parliament: Democratic Obstacle or Catalyst?* – referat zaprezentowany na Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, Oxfordshire, UK, 8–9 sierpnia 1998 r.
- Lee H.P., *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*, Oxford 1995.
- Li-ann T., *A Treatise on Singapore Constitutional Law*, Sinagapore 2012.
- Lijphart A., *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven 1984.
- Łabno A., *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2003.
- Machelski Z., *Modele parlamentów dwuizbowych. Ujęcie porównawcze*, „Wrocławskie Studia Polilogiczne” 2012, nr 13.
- Majkowska O., *Pozycja parlamentu brytyjskiego w świetle działania systemu dwupartyjnego*, maszynopis rozprawy doktorskiej dostępny w zbiorach Śląskiej Biblioteki Cyfrowej, www.sbc.org.pl (dostęp: 12.07.2017).
- The Malaysian Bar, *Major Changes to the Constitution*, http://www.malaysianbar.org.my/echoes_of_the_past/major_changes_to_the_constitution.html (dostęp: 11.12.2016).
- Marczewski P., Sześciło D., *Co wolno opozycji i dlaczego jest potrzebna? Uprawnienia opozycji parlamentarnej*, Fundacja S. Batorego, Warszawa 2017.
- Massicotte L., *Legislative Unicameralism: A global survey and a few case studies*, „The Journal of Legislative Studies” 2001, Vol. 7.
- Michalak A., *Konsekwencje uchwalenia the Fixed Term Parliament Act 2011 dla brytyjskiej praktyki konstytucyjnej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, nr 1 (w druku).
- Michalak A., *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013.
- Michalak A., *Postępowanie ustawodawcze w zakresie projektów ustaw publicznych wnoszonych indywidualnie przez brytyjskich parlamentarzystów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1(5).
- Michalak A., *Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018*, [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, D. Górecki (red.), Łódź 2019.
- Michalak A., *Systemy konstytucje wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej*, Łódź 2018.
- Moldawa T., Zaleśny J., *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.
- National Democratic Institute For International Affairs, *Legislative Research Series Paper #3 One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature*, https://www.ndi.org/sites/default/files/029_ww_onechamber_0.pdf (dostęp: 22.04.2017).
- Neo J. L., *The New Constitutional Amendment Bill: Changes to the role and functions of the council of presidential advisors*, <https://singaporepubliclaw.com/2016/11/07/the-new-constitutional-amendment-bill-changes-to-the-role-and-functions-of-the-council-of-presidential-advisors/> (dostęp: 12.12.2016).
- Norton P., *The Commons in Perspective*, Oxford 1981.
- Norton P., *How Many Bicameral Legislatures Are There?*, „The Journal of Legislative Studies” 2004, Vol. 10.
- Norton P., *Parliamentary Procedure: The Hidden Power?*, [w:] *The Law, Politics and the Constitution. Essays in honour of Geoffrey Marshall*, D. Butler, V. Bogdanor, R. Summers (eds), Oxford 1999.
- Olson D.M., *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 1998.

- Patterson S. C., Mughan A., *Fundamentals of Institutional Design: The functions and powers of parliamentary second chambers*, „Journal of Legislative Studies” 2001, Vol. 7.
- Power G., *The Changing Nature of Parliamentary Representation*, Inter-Parliamentary Union, <https://www.ipu.org/our-work/strong-parliaments/setting-standards/global-parliamentary-report> (dostęp: 22.04.2017).
- Roschmann C., *East Timor (Timor Leste). Constitutional Framework for a Country in the Making*, [w:] *Constitutionalism in Southeast Asia*, Vol. 2, *Reports on National Constitutions*, C. Hill, J. Menzel (eds), Singapore 2008.
- Russel M., *The Territorial Role of Second Chambers*, „Journal of Legislative Studies” 2001, Vol. 7.
- Russell M., Gover D., *Legislation at Westminster: Parliamentary actors and influence in the making of British law*, Oxford 2017.
- Sarnecki P., *Drugie izby parlamentów i ich rola w ustawodawstwie*, Raport nr 152, Biuro Studiów i Ekspertyz 1999, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-152.htm> (dostęp: 22.06.2016).
- Sarnecki P., *Problem dwuizbowości parlamentu (na prawach rękopisu)*, Serock 2006.
- Sarnecki P., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- Shell D., *The History of Bicameralism*, „The Journal of Legislative Studies” 2001, Vol. 7.
- Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, M. Zubik (red.), Warszawa 2010.
- Sokolewicz W., *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11.
- Sydow B. von, *Sweden’s Road to a Unicameral Parliament*, [w:] *Two into One: The politics and processes of national legislative cameral change*, I. Longley, D. Olson (eds), Boulder 1991.
- Szymanek J., *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Tan K. Y. L., *The Constitution of Singapore: A contextual analysis*, London 2015.
- Tan K. Y. L., *Parliament and the Making of Law in Singapore*, [w:] *The Singapore Legal System*, K. Y. L. Tan (ed.), Singapore 1999.
- Tan K. Y. L., Yeh Jiunn-Rong, Chen Chao-Ju, Lee Li-Ju, Chang Wen-Chen, *History and Culture: Complexities in studying Southeast Asian constitutionalism*, „National Taiwan University Law Review”, wrzesień 2010, Vol. 5, No. 2.
- Thorarensen B., *The People’s Contribution to Constitutional Changes. Writing, Advising or Approving? – Lessons from Iceland*, [w:] *Participatory Constitutional Change: The people as amenders of the constitution*, X. Contiades, A. Fotiadou (eds), London–New York 2017.
- Trzcziński J., *Otwarcie*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r., Warszawa 2007.
- Urzędowy wykaz polskich nazw geograficznych świata*, wydany przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej przy Głównym Geodecie Kraju, Warszawa 2013.
- Vatter A., *Bicameralism and Policy Performance: The effects of cameral structure in Comparative Perspective*, „The Journal of Legislative Studies” 2005, Vol. 11.
- Vollmer P. M., Clarke-Petty N., Dilluvio M., Leys D., *Volume of Legislation*, House of Lords Library Note LLN 2010/012, 25 maja 2010 r., www.parliament.uk (dostęp: 12.07.2017).
- Wartości azjatyckie. Polityka i prawa człowieka*, J. Marszałek-Kawa (red.), Toruń 2010.

- World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Kurian G.T., Longley L. D., Melia T. O. (eds), Vol. 1, Waszyngton 1998.
- Wu Y.-S., *Clustering of semi-presidentialism: A first cut*, [w:] R. Elgie, S. Moestrup, Wu Y.-S., *Semi-Presidentialism and Democracy*, London 2011.
- Zakrzewski W., *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960.
- Zrozumieć Azję, Dyskutuj!: Maria Krzysztof Byrski, Krzysztof Gawlikowski, Henryk Lipszyc, Stanisław Zapaśnik, Jacek Borkowicz, Wojciech Górecki, „Więź” 2000, nr 7, http://labo-old.wiez.pl/teksty.php?zrozumiec_azje&p=4 (dostęp: 19.08.2016).
- Zubik M., *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009*, J. Kochanowski, M. Kuruś (red.), Warszawa 2010.
- Zwierzchowski E. (red.), *Izby drugie parlamentu*, Białystok 1996.

Źródła internetowe

- <http://www.eld.gov.sg>
- www.parliament.gov.sg
- http://www.eld.gov.sg/elections_presidential
- <http://www.electionguide.org/elections/id/2966/>
- <http://www.singapore-elections.com/general-election/>
- <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/101-uses-zombie-parliament>

