

**Małgorzata Myśliwiec<sup>1</sup>**

## **Cechy hiszpańskiego systemu rządów**

W 1975 r., po śmierci generała Franco, Hiszpania wkroczyła na drogę transformacji ustrojowej. Najważniejszym zadaniem, przed którym stanęły ówczesne elity polityczne, było przygotowanie projektu nowej konstytucji. Już wynik przeprowadzonych w 1977 r. wyborów sugerował, że osiągnięcie kompromisu w tym względzie nie będzie sprawą prostą. W skład Komisji do Spraw Konstytucyjnych i Swobód Publicznych Kongresu Deputowanych, powołanej dnia 26 lipca 1977 r., weszło 36 członków izby, reprezentujących nawet najmniejsze partie polityczne, dysponujące swoją reprezentacją w Kongresie Deputowanych<sup>2</sup>.

Dnia 31 października, po trzech miesiącach burzliwych dyskusji, na forum obydwu izb odbyło się głosowanie nad przyjęciem wspólnie uzgodnionego tekstu projektu ustawy zasadniczej. Jego wyniki wskazywały na osiągnięcie porozumienia możliwego do zaakceptowania przez znaczną większość członków Konstytuanty<sup>3</sup>. W izbie niższej został on zaaprobo-

---

<sup>1</sup> Autorka jest adiunktem w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego.

<sup>2</sup> W skład Komisji do Spraw Konstytucyjnych i Swobód Publicznych Kongresu Deputowanych wchodziło 17 deputowanych z Unii Centrum Demokratycznego (UCD), 13 z Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE), 2 z Komunistycznej Partii Hiszpanii (PCE), 2 z Sojuszu Ludowego (AP) oraz 2 z mniejszości baskijsko-katalońskiej. Zob. A. de la Iglesia Chamarro, *Instituciones políticas españolas en diez lecciones*, Navarra 1998, s. 30.

<sup>3</sup> Prawdopodobną wydaje się teza, że wspólnie wypracowany tekst konstytucji został zaakceptowany przez znaczną część członków Konstytuanty ze względu na wysoki stopień ogólności zaproponowanych przepisów. Konstytucja miała bowiem stworzyć jedynie ogólne ramy prawne dla określonych instytucji, a o ich ostatecznym kształcie miały rozstrzygnąć ustawy organiczne oraz praktyka ustrojowa. Doskonałym przykładem ilustrującym przyję-

wany przy 325 głosach za, 6 przeciwnych i 14 deputowanych nieobecnych. Natomiast w Senacie projekt został przyjęty przy 226 głosach aprobujących, 5 przeciwnych i 8 senatorach nieobecnych<sup>4</sup>. Etap prac parlamentarnych zakończyła publikacja w „Biuletynie Oficjalnym Korteżów” z dnia 6 listopada 1978 r. potwierdzająca, że obydwie izby zaaprobowały jednobrzmiący tekst projektu nowej ustawy zasadniczej<sup>5</sup>.

Dnia 6 grudnia 1978 r. projekt poddano pod osąd obywateli. W przeprowadzonym wówczas referendum 87,87% głosujących opowiedziało się za przyjęciem nowej konstytucji, a przeciw 7,83%<sup>6</sup>. Dnia 27 grudnia 1978 r. odbyła się uroczysta sesja obydwu izb hiszpańskiego parlamentu, podczas trwania której monarcha, Juan Carlos I, sankcjonował i promulgował nową konstytucję. Została ona opublikowana dnia 29 grudnia<sup>7</sup>.

W ten oto sposób w Hiszpanii został wprowadzony porządek demokratyczny, ujęty w ramy zrjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego. Celem niniejszego opracowania będzie próba wskazania najistotniejszych cech ustanowionego wówczas systemu rządów.

Przed przystąpieniem do meritum należy poczynić kilka uwag na temat samego rozumienia pojęcia *systemu rządów*. Wiąże się ono nierozzerwalnie z zasadą podziału władzy, która jest zagadnieniem niezwykle szerokim i zobowiązuje współczesnego badacza do jej rozważenia na dwóch płaszczyznach: horyzontalnej i wertykalnej. Podział władzy w państwie współczesnym nie może być postrzegany jedynie jako wyodrębnienie i wzajemne powiązanie ze sobą władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Uznanie postulatu decentralizacji jako *conditio sine qua non* istnienia systemu demokratycznego skłania nie tylko do analizy podziału władzy

---

cia takiego założenia są przepisy konstytucji, odnoszące się do jednej z najbardziej spornych kwestii, podjętych w dyskusji o nowej ustawie zasadniczej, czyli do procesu decentralizacji państwa.

<sup>4</sup> Ch. Powell, *España en democracia 1975–2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Barcelona 2001, s. 224.

<sup>5</sup> *Comunicaciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la del Senado, dando cuenta de la aprobación en una y otra Cámara del dictamen de la Comisión Mixta Congreso – Senado sobre el proyecto de Constitución*, „Boletín Oficial de las Cortes” núm. 177, 6.11.1978.

<sup>6</sup> Ponadto 3,55% głosów oddano bez zaznaczenia żadnej preferencji, a 0,75% stanowiły głosy nieważne. Zob.: tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.congreso.es/ingles/funciones/constitucion/proceso.htm>, (01.10.2010).

<sup>7</sup> *Constitución Española de 27 de diciembre de 1978*, Boletín Oficial del Estado núm. 311, 29.12.1978.

w poziomie, ale także w pionie. Przyznanie uprawnień prawotwórczych i wykonawczych jednostkom szczebla subpaństwowego jest także przejawem podziału władzy w państwie współczesnym<sup>8</sup>. Omówienie wszystkich aspektów podziału władzy we współczesnej Hiszpanii musiałoby znacznie wykroczyć poza ramy niniejszej publikacji. Dlatego przedstawione poniżej rozważania koncentrują się na zagadnieniach prawnych i faktycznych relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą. Jak zauważają A. Antoszewski i R. Herbut: „Ten układ stosunków prawnicy określają mianem formy rządów”<sup>9</sup>. Natomiast w politologii na oznaczenie normatywnych i faktycznych zależności charakteryzujących stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą używa się pojęcia reżim polityczny<sup>10</sup>.

Hiszpański parlamentaryzm jest z jednej strony owocem historycznej ewolucji systemu politycznego, a z drugiej efektem zapożyczeń zaczerpniętych z rozwiązań zastosowanych w innych demokracjach europejskich. Nie trudno zauważyć, że przyjęcie rozwiązań charakterystycznych dla pozycji monarchy we współczesnym państwie wskazuje na wpływy rozwiązań brytyjskich, szwedzkich i holenderskich. Natomiast procedurę konstruktywnego wotum nieufności wzorowano na modelu niemieckim.

W efekcie otrzymano system, w którym kluczowe zadania posiada parlament i rząd. Izba niższa parlamentu pochodzi przy tym z wyborów powszechnych i od konfiguracji obecnych w niej sił politycznych – a nie od woli jednoosobowej głowy państwa – zależy kształt i egzystencja rządu. Musi on ubiegać się o obligatoryjne wotum zaufania Kongresu Deputowanych, a także ponosi polityczną odpowiedzialność przed izbą. Oznacza to między innymi, że pełnomocnictwa udzielone gabinetowi mogą być w każdej chwili cofnięte i nie można w tym przypadku mówić o z góry określonym czasie ich trwania. Nie oznacza to dominacji parlamentu nad rządem. Pomimo faktu,

<sup>8</sup> Szerzej na temat podziału władzy w państwie demokratycznym: A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 309.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Zgodnie z założeniami A. Antoszewskiego i R. Herbuta jest to węższe rozumienie owego pojęcia i oznacza „(...) ogół norm odnoszących się do tylko do takich kwestii jak sposób powoływania egzekutywy, zakres jej współdziałania z legislatywą, wzajemne uprawnienia parlamentu i rządu oraz odpowiedzialność polityczna władzy wykonawczej”. Należy również zaznaczyć, że zgodnie z założeniami autorów przez reżim polityczny w szerokim ujęciu należy rozumieć „(...) wartości ustrojowe, wzorce struktury instytucji władzy oraz formalne i nieformalne reguły gry politycznej określające relacje między podmiotami polityki”. Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *op.cit.*, s. 307–310.

że Kongres Deputowanych może w każdej chwili wnioskować o uchwalenie wotum nieufności wobec istniejącego gabinetu, rząd dysponuje także uprawnieniem o podobnej mocy. Zgodnie z postanowieniami art. 115 Konstytucji Hiszpanii premier może podjąć decyzję w sprawie rozwiązania Kongresu Deputowanych, Senatu lub Kortezów Generalnych. Zastosowanie takiego rozwiązania gwarantuje równowagę pozycji rządu i parlamentu.

Hiszpański system rządów charakteryzuje także dualizm egzekutywy. Władza wykonawcza składa się z dwóch nierównoprawnych członów. Pierwszym z nich jest rząd, który odpowiada za kształtowanie i realizację polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Drugim natomiast politycznie zneutralizowana głowa państwa w postaci monarchy. Oznacza to, że nie ponosi on odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, co wynika z faktu, że nie posiada uprawnień do podejmowania decyzji o charakterze politycznym. Pełni zatem zadania wyłącznie symboliczne, reprezentacyjne i ceremonialne.

Ponadto hiszpański system rządów można uznać za typ parlamentaryzmu gabinetowego. Pamiętając o przyjętym wcześniej założeniu o równowadze legislatywy i egzekutywy warto wskazać na fakt wysokiego stopnia skuteczności działań rządu. Posiada on istotne uprawnienia w zakresie wszczynania i kontroli procesu legislacyjnego. Pozycja taka jest możliwa dzięki istnieniu zdyscyplinowanej większości parlamentarnej, udzielającej poparcia inicjatywom i działaniom rządu<sup>11</sup>. Wynika ona z kilku przesłanek. Niewątpliwie pierwszą z nich jest kształt systemu partyjnego, określanego w literaturze przedmiotu jako system „umiarkowanego” pluralizmu<sup>12</sup>. Wiąże się on w sposób zasadniczy z drugą z przesłanek, czyli kształtem systemu wyborczego. W przypadku hiszpańskim dominacji rządu sprzyja system list partyjnych oparty na formule d'Hondta. Trzecim elementem cechującym parlamentaryzm gabinetowy jest racjonalizacja działań parlamentu, związana z trybem powoływania rządu i egzekwowania jego odpowiedzialności. W przypadku hiszpańskim szczególne znaczenie w ramach owej racjonalizacji odgrywa zastosowanie mechanizmu konstruktywnego wotum nieufności.

Po omówieniu najistotniejszych cech wyróżniających hiszpański system rządów koniecznym jest przejście do ich szczegółowego omówienia.

<sup>11</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s. 314–315.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 315.

Jak zaznaczono już powyżej jedną z zasadniczych cech wyróżniających system parlamentarny jest to, że władza rządu, będącego elementem dominującym w ramach dualnej egzekutywy, „jest pochodną decyzji parlamentu przed którym jednocześnie ponosi on odpowiedzialność za podejmowane decyzje polityczne”<sup>13</sup>. Niewątpliwie hiszpański parlamentaryzm cechuje nadzędność pozycji Kongresu Deputowanych względem Senatu<sup>14</sup>. Odnosi się to przede wszystkim do funkcji kontrolnej, jaką izba niższa Korteżów Generalnych sprawuje nad rządem. Dlatego przed przystąpieniem do dalszych rozważań warto przyrzeć się sposobowi powoływania owej izby i wpływu przyjętych w tym zakresie rozwiązań na hiszpański system rządów.

System wyborczy w Hiszpanii opiera się na regulacjach prawnych określonych w konstytucji, a także w ustawie organicznej o Podstawach systemu wyborczego z 1985 r.<sup>15</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 68 Konstytucji Kongres Deputowanych może się składać z 300 do 400 deputowanych. W 1985 r. na mocy art. 162 ustawy o Podstawach systemu wyborczego, ustalono ich liczbę na 350. Kadencja Kongresu Deputowanych trwa cztery lata, a jego skład jest wyłaniany w głosowaniu powszechnym, wolnym, równym, bezpośrednim i tajnym. Zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom hiszpańskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat. Przepisy prawa wprowadzają dość liczne ograniczenia w zakresie możliwości kandydowania do izby niższej parlamentu<sup>16</sup>.

Określenie wyborczym dla przeprowadzenia wyborów do Kongresu Deputowanych jest obszar prowincji. Wyborcy oddają swoje głosy na listy uporządkowane przez partie, federacje, koalicje lub grupy wyborców, bez możliwości wskazania własnej preferencji w zakresie osoby kandydata na deputowanego. Podział mandatów odbywa się na poziomie prowincji, zgodnie z zasadą proporcjonalności i w oparciu o metodę d'Hondta. Biorą w nim

<sup>13</sup> Ibidem, s. 312.

<sup>14</sup> Szerzej na temat przewagi izby niższej nad wyższą w hiszpańskim parlamencie. Zob.: J. Solé Tura, M. A. Aparicio Pérez, *Korteży Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 154–181.

<sup>15</sup> *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, „Boletín Oficial del Estado” núm. 147, 20.06.1985. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana.

<sup>16</sup> Szerzej na temat ograniczeń w zakresie biernego prawa wyborczego do Kongresu Deputowanych M. Myśliwiec, *System wyborczy w państwie wielonarodowym. Analiza przypadku Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, 2010, s. 115–126.

udział jedynie te ugrupowania, które przekroczyły próg wyborczy 3% ważnie oddanych głosów w skali okręgu<sup>17</sup>.

Konsekwentne stosowanie przedstawionych powyżej zasad w kolejnych cyklach wyborczych wpłynęło w znaczącym stopniu na kształt hiszpańskiego systemu rządów. Zastosowanie zasady proporcjonalności w połączeniu z metodą d'Hondta oraz ustanowienie progu wyborczego na poziomie okręgu, a nie w skali państwa, spowodowało ukształtowanie systemu „umiarkowanego” pluralizmu partyjnego. Dominującą pozycję w tym systemie zajmują obecnie dwie partie polityczne, które posiadają swoje struktury i przedstawiają kandydatów we wszystkich rodzajach wyborów na terenie całego państwa: Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (PSOE) oraz Partia Ludowa (PP). Rywalizacja owych ugrupowań powoduje, że w przypadku zdobycia przez jedną z nich bezwzględnej większości mandatów w Kongresie Deputowanych, jest ona w stanie samodzielnie rządzić. Taka sytuacja, w której rząd dysponuje zdyscyplinowaną większością parlamentarną, sprzyja dominacji gabinetu nad parlamentem. Jeżeli zatem zaistnieją przedstawione powyżej okoliczności, hiszpański system rządów zbliża się do modelu parlamentaryzmu gabinetowego.

Nie zawsze możliwe jest zaistnienie takiej sytuacji. Konstrukcja ordynacji wyborczej umożliwia także uzyskanie parlamentarnej reprezentacji partiom etnoregionalnym<sup>18</sup>. W konsekwencji są one w stanie odebrać partiom szczebla centralnego szansę na utworzenie rządu większościowego. W takiej sytuacji PSOE oraz PP są zmuszone do rozpoczęcia negocjacji z partiami etnoregionalnymi w zakresie możliwości poparcia rządu mniejszościowego. Warto przy tym podkreślić, że jak do tej pory rozmowy takie kończyły się w Hiszpanii zawsze uzyskaniem zapewnienia o poparciu dla określonego rządu, bez zawierania umowy koalicyjnej. W tym zakresie zadania ugrupowań etnoregionalnych znacznie różnią się od tradycyjnie rozumianych zadań, jakie w systemach demokratycznych posiadają tzw. partie trzecie. Jak zauważa Juan José Linz ugrupowania te nie wchodzi w skład koalicji rządowych przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że często

<sup>17</sup> Ibidem, s. 117–119.

<sup>18</sup> Do najważniejszych partii etnoregionalnych w Hiszpanii, uzyskujących reprezentację w Kongresie Deputowanych, należy zaliczyć między innymi Convergència i Unió (CiU), Baskijską Partię Nacjonalistyczną (PNV), Katalońską Lewicę Republikańską (ERC) oraz Koalicję Kanaryjską (CC).

nie są faktycznie zainteresowane przedstawianiem kolejnych żądań, dotyczących rozszerzenia uprawnień swego regionu. Szeroki zakres możliwości związany z posiadaniem już katalogiem kompetencji skłania je raczej do ich wykorzystania na rzecz rozwoju regionu, niż do formułowania kolejnych żądań, których często władze centralne nie są w stanie zaakceptować. Po drugie, ugrupowania te obawiają się konsekwencji niepowodzenia koalicji rządowej. W tej sytuacji partie etnoregionalne mogą stracić dużo więcej niż tzw. partie trzecie. Konflikt centrum – peryferia musi w pewnym sensie być stale podtrzymywany, aby istnienie ugrupowań nacjonalistycznych miało rację bytu. Czym innym będzie dla nich zatem współpraca na forum parlamentu centralnego w zakresie poparcia dla rządu lub możliwości uchwalenia niektórych ustaw (w zamian za określone korzyści polityczne), a czym innym współpraca w ramach koalicji rządowej<sup>19</sup>. Konieczność negocjowania poparcia dla rządu i kolejnych projektów politycznych może zatem okresowo przybliżyć Hiszpanię do modelu parlamentaryzmu komitetowego<sup>20</sup>. Mamy wówczas do czynienia z rozbudową mechanizmów korporacyjnych, związanych między innymi z przekształceniem komisji parlamentarnych w fora negocjacji interesów poszczególnych partii politycznych<sup>21</sup>. Oznaczają one wzrost uprawnień Kongresu Deputowanych w stosunku do rządu.

Niewątpliwie jednym z najważniejszych elementów ukazujących w systemie hiszpańskim zależność rządu od parlamentu jest kwestia jego powołania. Aby sprawować swoje funkcje rząd musi uzyskać legitymację do ich wykonywania ze strony większości członków izby niższej Kortezów Generalnych. Jest to jednocześnie jeden z najważniejszych elementów charakteryzujących system parlamentarny.

Przepisy prawa przewidują dwie drogi powołania rządu. Pierwsza z nich, określona w art. 99 Konstytucji, ma miejsce w przypadku każdorazowego odnowienia składu Kongresu Deputowanych oraz w każdym prawnie uregulowanym przypadku przyjęcia dymisji rządu przez monarchę. Procedura rozpoczyna się od przeprowadzenia przez monarchę konsultacji politycznych z reprezentantami wszystkich grup politycznych, posiadających swoją

<sup>19</sup> J. J. Linz, *Democracy, multinationalism and federalism*, Madrid 1997, Estudio/Working Paper 1997/103, s. 24.

<sup>20</sup> Szerzej na temat koncepcji parlamentaryzmu komitetowego: A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s. 315; J. Galster, *System organów państwowych*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 57–60.

<sup>21</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, op.cit., s. 315.

reprezentację w izbie niższej Kortezów. Następnie głowa państwa proponuje kandydata na premiera, a propozycja ta wymaga kontrasygnaty przewodniczącego Kongresu Deputowanych. Kandydat na premiera przedstawia izbie program polityczny rządu, który zamierza utworzyć i zwraca się do niej o udzielenie mu obligatoryjnego wotum zaufania. Kongres głosuje nad takim wnioskiem bezwzględną większością głosów swych członków. Jeżeli głosowanie byłoby niepomysłne dla kandydata na szefa rządu, przeprowadza się je ponownie po upływie czterdziestu ośmiu godzin. Wówczas do uchwalenia obligatoryjnego wotum zaufania potrzebna jest już tylko zwykła większość głosów. Konstytucja przewiduje możliwość niepowodzenia i tego głosowania. W takiej sytuacji monarcha proponuje kolejnych kandydatów w identycznym trybie. Ilość takich prób jest przy tym nieograniczona przepisami konstytucji, lecz ograniczają ją ramy czasowe. Kongres Deputowanych ma dwa miesiące od przeprowadzenia pierwszego głosowania w sprawie inwestytury na udzielenie poparcia któremuś z kolejnych królewskich kandydatów. Jeżeli żaden z nich nie uzyska obligatoryjnego wotum zaufania monarcha, za kontrasygnatą przewodniczącego Kongresu, rozwiązuje obie izby parlamentu i zarządza nowe wybory.

Druga możliwość powołania rządu jest uregulowana przepisami art. 113 Konstytucji, który określa warunki przeprowadzenia procedury konstruktywnego wotum nieufności. Polega ona na tym, że prawo zgłoszenia wniosku o udzielenie wotum nieufności dla rządu przysługuje co najmniej 1/10 członków izby niższej. Wniosek taki musi także obligatoryjnie zawierać imię i nazwisko nowego kandydata na premiera. Głosowanie w tej sprawie nie może być przeprowadzone wcześniej niż po upływie pięciu dni od jego zgłoszenia. Kongres Deputowanych musi przyjąć wniosek absolutną większością głosów, co oznacza jednoczesne uchwalenie wotum nieufności dla urzędującego gabinetu oraz uchwalenie obligatoryjnego wotum zaufania dla kandydata na premiera, wymienionego we wniosku. Natomiast gdy wniosek nie zostanie przyjęty przez izbę wymaganą większością głosów, nie może on zostać ponownie zgłoszony przez sygnatariuszy podczas trwania tej samej sesji.

Procedura konstruktywnego wotum nieufności powoduje racjonalizację hiszpańskiego parlamentaryzmu. Zapobiega gwałtownej destabilizacji politycznej, którą mogłoby spowodować zbyt łatwe odwołanie rządu. Świadczy także o woli zbliżenia modelu hiszpańskiego przez ustawodawcę konstitu-

cyjnego do modelu parlamentaryzmu gabinetowego. Wzmacnia w sposób zdecydowany pozycję rządu względem izby niższej parlamentu.

Inną formą kontroli egzekutywy przez legislatywę jest prawo do zapytań i interpelacji. Zgodnie z postanowieniami art. 186 Regulaminu Kongresu Deputowanych<sup>22</sup> oraz art. 162 Regulaminu Senatu<sup>23</sup> zapytanie jest wyłączną prerogatywą deputowanych i senatorów. Oznacza to, że do ich złożenia nie są uprawnione grupy parlamentarne. Zapytania są składane na piśmie do prezydium izby, z której pochodzi wnioskodawca. Mogą one prowadzić do dyskusji ustnej lub pisemnej. Mogą być także prowadzone na posiedzeniu plenarnym izby lub w komisji. Wybór trybu jest uzależniony od woli składającego wniosek deputowanego lub senatora<sup>24</sup>.

Zagadnienie interpelacji różni się pod względem rozwiązań przyjętych w regulaminach obydwu izb w zakresie owej formy kontroli nad rządem. Zgodnie z postanowieniami art. 180 Regulaminu Kongresu Deputowanych interpelacje mogą być składane do rządu lub poszczególnych z jego członków zarówno przez każdego deputowanego, jak i przez grupy parlamentarne. Interpelacje są rozpatrywane na posiedzeniu plenarnym izby, zgodnie z ustalonym trybem postępowania (art. 183 Regulaminu izby niższej). Składają się na niego następujące etapy: wystąpienie interpelanta, przedstawienie stanowiska podmiotu interpelowanego oraz repliki. Całość nie może trwać dłużej niż trzydzieści minut. Reprezentanci pozostałych grup parlamentarnych mogą uczestniczyć w dyskusji, jednakże czas ich wystąpień nie może przekroczyć pięciu minut<sup>25</sup>.

Natomiast w Senacie prawo do składania interpelacji jest wyłącznie uprawnieniem indywidualnym członków izby i nie przysługuje grupom parlamentarnym (art. 170 Regulaminu Senatu). Interpelujący i interpelowany mogą wypowiedzieć się w ciągu piętnastu minut, bez prawa do repliki.

---

<sup>22</sup> *Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados*, „Boletín Oficial del Estado” núm. 55, 5.03.1982.

<sup>23</sup> *Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994*, „Boletín Oficial del Estado” núm. 114, de 13.05.1994.

<sup>24</sup> J. Solé Tura, M. A. Aparicio Pérez, *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 140.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 138.

Podsumowując można stwierdzić, że interpelacje i zapytania służą niewątpliwie utrzymaniu gotowości rządu do publicznego udzielenia odpowiedzi lub wyjaśnienia swego stanowiska w każdej kwestii i w każdej chwili.

Możliwość sprawowania przez parlament politycznej kontroli nad rządem stanowi jedną z najistotniejszych cech wyróżniających hiszpański system rządów. Aby uprawnienia te nie prowadziły do zdecydowanej przewagi legislatywy nad egzekutywą, premiera wyposażono w prawo do rozwiązania parlamentu. Na mocy art. 115 Konstytucji premier, po uprzednim rozpatrzeniu sprawy przez Radę Ministrów i na swą wyłączną odpowiedzialność, może wystąpić z wnioskiem o rozwiązanie Kongresu, Senatu lub Kortezów Generalnych, które postanawia monarcha. Takie rozwiązanie jest nazywane dyskrecjonalną przyczyną rozwiązania izb<sup>26</sup>.

Uprawnienie to jest instytucją ilustrującą relacje, w jakie wchodzi z sobą Kortezy i rząd na gruncie demokracji parlamentarnej. Jej zastosowanie może prowadzić do osiągnięcia różnych celów, które zależą od aktualnego układu sił politycznych. Jeżeli władzę sprawuje rząd większościowy, to skorzystanie przez premiera z uprawnień wynikających z przepisów art. 115 Konstytucji może prowadzić do wyznaczenia terminu wyborów w okresie najbardziej dla rządu korzystnym. Należy przy tym podkreślić, że przepisy te obligują premiera do określenia we wniosku o rozwiązaniu jednej z dwu lub obydwu izb daty nowych wyborów. Jeżeli warunek ten nie będzie spełniony, rozwiązanie jest prawnie nieważne. Ponadto może służyć politycznemu rozprawieniu się przez premiera z Senatem, jeżeli odmienna od zaistniałej w izbie niższej konfiguracja sił politycznych utrudnia rządowi realizację jego polityki. Sytuacja ta, charakteryzująca się silną pozycją rządu względem parlamentu, przybliża hiszpański system rządów do modelu parlamentaryzmu gabinetowego. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku trwania pełnomocnictwa rządu mniejszościowego. Uprawnienia wynikające z przepisów art. 115 służą wówczas obronie inicjatyw rządowych wobec blokujących je działań ze strony parlamentu. W tym miejscu warto także rozważyć możliwość na gruncie hiszpańskim hipotetyczną. Gdyby doszło do utworzenia rządu koalicyjnego, uprawnienia płynące z przepisów art. 115 Konstytucji mogłyby wpłynąć na wzmocnienie pozycji premiera względem koalicjantów. Jak już wyżej wspo-

---

<sup>26</sup> Ibidem, s. 134.

mniano, taka sytuacja nie miała jeszcze nigdy miejsca od czasu uchwalenia konstytucji w 1978 r.<sup>27</sup>

Należy także podkreślić, że przepisy prawa hiszpańskiego ograniczają możliwość zastosowania przez premiera uprawnień wynikających z art. 115 Konstytucji jedynie do sytuacji istnienia ładu konstytucyjnego i jako środka tego ładu<sup>28</sup>. Szef rządu nie może z nich skorzystać gdy trwa postępowanie o uchwalenie wotum nieufności (art. 115 ust. 2), gdy nie upłynął rok od poprzedniego rozwiązania izby (art. 115 ust. 3) oraz w przypadku ustanowienia przewidzianych w konstytucji stanów nadzwyczajnych (art. 116 ust. 6)<sup>29</sup>.

Uprawnienia premiera, wynikające z przepisów art. 115 Konstytucji, niewątpliwie wzmacniają pozycję rządu względem parlamentu. Niemniej ustawodawca konstytucyjny wprowadził szereg ograniczeń, tworzących wspólnie cały zestaw hamulców, mających na celu obronę ustrojowej pozycji parlamentu.

Przewagę rządu nad parlamentem można także zaobserwować podczas analizy przebiegu procesu legislacyjnego. Zwraca już na to uwagę lektura art. 87 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje „Rządowi, Kongresowi i Senatowi”. Przepis ów wskazuje na istnienie dwóch możliwości przedstawienia inicjatywy ustawodawczej: przez egzekutywę i przez legislatywę<sup>30</sup>. Rozróżnienie to skutkuje konstrukcją dwóch odrębnych trybów postępowania, a nawet odrębnym nazewnictwem. Inicjatywa rządu przyjmuje nazwę projektów ustawodawczych (*proyectos de Ley* – art. 88 Konstytucji) a parlamentarna jest określana mianem wniosków ustawodawczych (*proposiciones de Ley* – art. 89 Konstytucji).

Procedura postępowania w zakresie rozpatrzenia projektów rządowych przez parlament wskazuje na silną pozycję egzekutywy względem legislatywy. Od rządu pochodzi bowiem największa ilość projektów ustaw. Jest on także jedynym podmiotem uprawnionym do przedłożenia parlamentowi projektu ustawy budżetowej. Ponadto rząd ma prawo do wycofania projektu na każdym etapie postępowania, aż do chwili podjęcia przez izbę ostatecznej decyzji (art. 128 Regulaminu Kongresu oraz 127 Regulaminu Senatu). Może

<sup>27</sup> Ibidem, s. 134–135.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 136.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Hiszpańska procedura legislacyjna przewiduje ponadto, że prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje także parlamentom wspólnot autonomicznych oraz grupie co najmniej 500 tysięcy obywateli.

również – zgodnie z postanowieniami art. 89 Konstytucji oraz art. 67 ust. 3 Regulaminu Kongresu – narzucić pierwszeństwo rozpatrywania określonego projektu. Na mocy postanowień art. 134 ust. 6 Konstytucji rząd dysponuje także istotnym uprawnieniem, równoznacznym z prawem weta. W każdym przypadku złożenia przez parlament wniosków ustawodawczych lub proponowania poprawek do projektów rządowych, które mogłyby pociągnąć za sobą wzrost kredytów lub zmniejszenie wpływów budżetowych, dla ich akceptacji potrzebna jest bezwzględnie zgoda rządu.

Przedstawione powyżej rozwiązania pokazują, że w zakresie procesu ustawodawczego rząd dysponuje wieloma środkami prawnymi, dzięki którym może dominować nad parlamentem. Dominacja ta staje się szczególnie widoczna w sytuacji, w której władzę sprawuje rząd większościowy.

Cechą charakterystyczną hiszpańskiego systemu rządów jest także dualizm egzekutywy. W jej ramach dominującą pozycję zajmuje rząd. Jego skład tworzy premier, wicepremierzy<sup>31</sup>, ministrowie oraz pozostali członkowie, jeżeli taką możliwość przewiduje ustawa<sup>32</sup>. Do głównych zadań rządu, określonych przez konstytucję, należy kierowanie polityką wewnętrzną i zewnętrzną, a także administracją cywilną i wojskową oraz obroną państwa. Pozycja rządu względem parlamentu została już przedstawiona powyżej.

Drugim członem hiszpańskiej egzekutywy jest monarcha. Pomimo tego, że kompetencje głowy państwa w systemie parlamentarnym są raczej symboliczne i nie przynależą się jej szerokie uprawnienia do podejmowania decyzji o charakterze politycznym, nie sposób pominąć faktu, że w przypadku państwa złożonego, jakim niewątpliwie jest Hiszpania, monarcha jest czynnikiem pozwalającym na zachowanie integralności państwa. Konstytucja stwierdza w art. 56, że „Król jest Szefem Państwa, symbolem jego jedności i trwałości”. Postanowienia ustawy zasadniczej w tym względzie nie wyczerpują zupełnie owego problemu, który może być zrozumiany dopiero po przeanalizowaniu udziału Juana Carlosa I w całym procesie transforma-

---

<sup>31</sup> Powołanie wicepremiera lub wicepremierów jest zgodne z hiszpańskim prawem, ale nie stanowi ono rozwiązania obligatoryjnego. W skład rządu może zatem wchodzić dowolna liczba wicepremierów lub żaden. Jest to uzależnione od politycznej woli premiera.

<sup>32</sup> Podstawę prawną działania rządu w Hiszpanii stanowi obecnie konstytucja oraz dwie ustawy z 1997 r.: ustawa o rządzie (*Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno*, „Boletín Oficial del Estado” núm. 285, 28.11.1997) oraz ustawa o organizacji i funkcjonowaniu ogólnej administracji państwa (*Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, „Boletín Oficial del Estado” núm. 90, 15.04.1997).

cji demokratycznej. Należy pamiętać, że to właśnie monarcha, który objął tron po śmierci generała Franco w 1975 r., był jednym z głównych orędowników demokratycznych przemian, a w 1981 r., po próbie zamachu stanu, ostatecznie stanął po stronie zwolenników nowego ustroju, wprowadzonego na podstawie postanowień konstytucji z 1978 r. W tym kontekście warto przypomnieć za J. J. Linzem, że jednym z warunków podstawowych utrzymania jedności państwa podczas przejścia od systemu niedemokratycznego do demokracji jest demokratyzacja politycznego centrum, zanim tego typu zmiany zostaną wprowadzone na odmiennych etnicznie peryferiach<sup>33</sup>. W przypadku Hiszpanii tak właśnie się stało, a jednym z najważniejszych aktorów tego procesu był Juan Carlos I.

Zgodnie z postanowieniami art. 56 ust. 3 Konstytucji osoba monarchy jest nietykalna i nie podlega odpowiedzialności. Oznacza to między innymi, że przepisy hiszpańskiego prawa nie przyznają mu szczególnych kompetencji, pozwalających na podejmowanie decyzji o charakterze politycznym. Wszelkie akty królewskie wymagają zatem dla swojej ważności kontrasygnaty premiera i właściwego ministra, a w przypadku przedstawienia kandydata na premiera, jego powołania oraz rozwiązania Korteżów Generalnych wymagana jest kontrasygnata przewodniczącego Kongresu Deputowanych. W ten sposób ciężar politycznej odpowiedzialności za akty królewskie został przeniesiony na podmioty kontrasygnujące. Jedynym wyjątkiem od tej reguły są mianowania na dworze królewskim, w zakresie których monarcha może działać zupełnie samodzielnie.

Do kompetencji monarchy w relacjach wewnętrznych należy między innymi sankcjonowanie i promulgowanie ustaw, zwoływanie i rozwiązywanie Korteżów Generalnych, zarządzanie wyborów oraz referendów na zasadach określonych w konstytucji, proponowanie Kongresowi Deputowanych kandydata, mianowanie i odwoływanie premiera oraz mianowanie a na jego wniosek członków rządu, wydawanie dekretów uchwalonych przez rząd, obsadzanie stanowisk cywilnych i wojskowych zgodnie z ustawami, a także nadawanie tytułów honorowych i odznaczeń. Ponadto monarcha może przewodniczyć posiedzeniom rządu z własnej woli lub na wniosek premiera, jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych, przysługuje mu prawo łaski, a także sprawuje najwyższy patronat nad akademiami królewskimi.

---

<sup>33</sup> J. J. Linz, *op.cit.*, s. 16.

W relacjach zewnętrznych państwa monarcha mianuje ambasadorów i innych przedstawicieli dyplomatycznych oraz akredytuje przedstawicieli zagranicznych w Hiszpanii, za zgodą Korteżów wypowiada wojnę i zawiera pokój, a także zgodnie z konstytucją i ustawami oznajmia zgodę państwa na przyjęcie zobowiązań międzynarodowych poprzez traktaty.

Analiza przedstawionych wyżej problemów wskazuje na zasadność zakwalifikowania hiszpańskiego systemu rządów jako zrjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego. Charakteryzują go wszystkie cechy, które tradycyjnie są przypisywane temu modelowi: dualizm egzekutywy, neutralizacja polityczna głowy państwa, czy też polityczna odpowiedzialność rządu przed parlamentem. Przyjęte rozwiązania umożliwiają także wysoką skuteczność działania rządu.

Specyfika rozwiązań prawnych, przyjętych po uchwaleniu demokratycznej konstytucji w 1978 r., spowodowała przy tym ukształtowanie specyficznej sceny politycznej. System „umiarkowanego” pluralizmu, w którym dominują dwie partie szczebla państwowego, a istotnie znaczenia posiadają także partie etnoregionalne, wpływa w znaczącym stopniu na sposób funkcjonowania systemu rządów. Korzystanie z poszczególnych możliwości, jakie on stwarza, jest uzależnione od aktualnej konfiguracji sił politycznych w parlamencie. W przypadku gdy jedna z dwóch partii szczebla centralnego – PSOE lub PP – uzyska bezwzględną większość głosów w Kongresie Deputowanych, ma możliwość utworzenia rządu dominującego nad parlamentem. W takim przypadku hiszpański model zbliża się do parlamentaryzmu gabinetowego. Natomiast w sytuacji, gdy żadna z partii szczebla centralnego nie jest w stanie rządzić samodzielnie, na politycznym znaczeniu zyskują ugrupowania etnoregionalne, a model systemu rządów zaczyna wykazywać pewne cechy parlamentaryzmu komitetowego.

## Summary

### Features of the Spanish political regime

The Spanish political regime can be defined as a system of parliamentary government. The most characteristic features of it are: the dualism of executive, the neutral position of the head of state and the political responsibility of the govern-

ment before the parliament. Besides, accepted legal solutions allow for the high effectiveness of the governmental action.

The specification of the Spanish political stage, formed after 1978, allow to get closer to the model of the parliamentary government (in the case of existence of the majority government) or to the model of parliamentary committee (in the case of the minority government). Thus, the main aim of this article is to present some key features of the Spanish political regime.