

Sławomir Patyra¹

**Prawnopolityczne instrumenty oddziaływania rządu
na proces ustawodawczy w systemie rządów parlamentarnych
na przykładzie Wielkiej Brytanii i Francji**

I.

Najbardziej charakterystyczną cechą współczesnych systemów rządów, opartych na idei podziału władzy jest ich różnorodność. W ślad za A. Gwiżdżem można zatem stwierdzić, że „nie istnieje żaden ściśle wypracowany i szczegółowo zdefiniowany model trójpodziału władzy, który miałby powszechne i pełne poparcie doktryny (...). W prawie konstytucyjnym różnych krajów systemy ustrojowe oparte na zasadzie trójpodziału występują w różnych wariantach”². Współczesne modele rządów – umownie rzecz biorąc oparte na założeniach koncepcji Monteskiusza – przybierają szereg zróżnicowanych odmian, co najbardziej uwidacznia się w ramach systemu rządów parlamentarnych³.

Pomimo trudności z jednoznacznym zdefiniowaniem systemu parlamentarnego w jego różnych wersjach modelowych (parlamentarno-gabinetowy,

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

² A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 roku)*, [w:] „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 131. Na dynamikę rozwoju współczesnych form rządów demokratycznych zwraca również uwagę A. Sylwestrzak, *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997r.*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego, A. Szmyta, Warszawa 2003, s. 297.

³ Początki systemu sięgają w istocie I połowy XVIII w., choć w miarę stabilny kształt przybrał on mniej więcej sto lat później. Szerzej na ten temat zob. H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 86.

gabinetowo-parlamentarny, kanclerski, semiprezyn dencki itd.), można pokusić się o wskazanie kilku ich wspólnych cech. Są to np. dualizm egzekutywy; nieodpowiedzialność polityczna głowy państwa; partycypacja głowy państwa i parlamentu (lub jednej z jego izb) w procedurze powoływania rządu; odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem (lub jedną z jego izb); współdziałanie rządu w procesie ustawodawczym⁴.

Cechą charakterystyczną tego systemu, nawiązującą zarówno do aksjologii teorii podziału władzy, jak i równowagi jest zinstytucjonalizowany katalog instrumentów hamowania i współdziałania w stosunkach pomiędzy legislatywą i egzekutywą, wypracowany w pewnym sensie empirycznie, w całym okresie rozwoju i ewolucji rządów parlamentarnych⁵. Niewątpliwie wspólną cechą wszystkich państw, przyjmujących system rządów parlamentarnych jest także umiejscowienie procesów politycznego decydowania na osi: parlament – rząd, z jednoczesnym przyznaniem temu drugiemu organowi wiodącego znaczenia w prowadzeniu polityki państwa, kosztem głowy państwa⁶. Pod wpływem praktyki ustrojowej poszczególnych państw, jak również w wyniku mniej lub bardziej świadomej decyzji ustrojodawcy, te ogólne zasady w poszczególnych państwach podlegają różnorodnym modyfikacjom⁷. Nie zmienia to faktu, iż we wszystkich modelach tego systemu, w obszarze funkcji ustrojowych rządu i parlamentu występuje, z różnym natężeniem, zjawisko kompetencyjnego „przenikania się” obu organów, traktowane jako swego rodzaju *modus operandi* współpracy pomiędzy legislatywą i egzekutywą, bez której system nie jest w stanie efektywnie funkcjonować, tzn. parlament nie może w sposób racjonalny uchylać ustaw, zaś rząd – prowadzić polityki państwa. W obszarze prawotwórstwa oba te segmenty

⁴ Podobnie np. W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Program badawczy: Podstawowe dylematy teoretyczne nowej Konstytucji RP, pod red. M. Domagały, Warszawa 1997, s. 46.

⁵ Por. H. Suchocka, *Zasada podziału i zrównoważenia władz*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 151.

⁶ Szerzej na ten temat zob. M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Lublin 1998, s. 33.

⁷ Stąd, jak wskazuje P. Sarnecki, modele te można scharakteryzować wyłącznie metodą opisową a nie analityczną, zob. *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 147–148.

władzy państwowej tworzą spójny system decyzyjny, w którym egzekutywa uzyskuje pewną przewagę nad legislatywą, wyznaczając kierunki parlamentarnej legislacji w oparciu o program rządzącej partii lub koalicji⁸.

W tym kontekście podział władzy staje się względny, przynajmniej w porównaniu z jego rygorystyczną, amerykańską wersją⁹.

W całościowym obrazie stosunków systemowych pomiędzy parlamentem i rządem, ingerencja w sferę funkcji ustrojowych ma charakter wzajemny, tworząc mechanizm powściągający wzajemnie oba segmenty władzy, co jest przecież charakterystyczne dla zasady podziału. Rząd wpływa istotnie na treść ustaw uchwalanych przez parlament za pomocą inicjatywy ustawodawczej czy też szczególnych procedur związanych z trybem ustawodawczym. Z kolei parlament koryguje decyzje polityczne egzekutywy, wpływa także na jej personalny, polityczny i programowy kształt, wykorzystując w tym celu instrumenty odpowiedzialności politycznej, w postaci wotum zaufania, wotum nieufności itp. Tożsamość programowa rządu i większości parlamentarnej, przyjęta jako aksjomat systemu przesądza o tym, że na pierwszy plan w stosunkach obu instytucji wysuwa się kooperacja¹⁰.

W tym względzie, kluczowy dylemat dotyczy głębokości ingerencji egzekutywy w sferę działalności legislacyjnej parlamentu¹¹. Niewątpliwie rząd (gabinet) jawi się jako najbardziej ważki uczestnik prawotwórczego procesu decyzyjnego. Jego działalność w tym zakresie obejmuje wszystkie stadia tego procesu, począwszy od planowania i projektowania ustawy, poprzez uchwalanie, aż po wykonywanie. Najczęściej na każdym z tych pól dominuje też

⁸ Por. R. Grawert, *Prawodawstwo – między polityką a biurokracją*, [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, pod red. H. Suchockiej, Warszawa 1992, s. 104, oraz A. Jamróz, *Demokracja współczesna*, Białystok 1993, s. 115.

⁹ Zdaniem A. Pułły taki stan rzeczy oznacza wręcz zakwestionowanie podstawowych założeń zasady podziału władzy, gdyż rozdział funkcji państwowych staje się fikcyjny, zob.: *O jedno rozumienie podziału władzy w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1983, s. 43–44.

¹⁰ Por. R. Mojak, *Status politycznoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki konstytucyjnej)*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 197.

¹¹ J. Szymanek zwraca uwagę, iż we współczesnym systemie rządów parlamentarnych funkcjonują alternatywnie dwa modele relacji strukturalnych pomiędzy parlamentem i egzekutywą w sferze ustawodawstwa, determinowane formą rządów. W republice organem władzy ustawodawczej jest wyłącznie parlament. W monarchii – parlament i „król w parlamencie”. Zob. *Funkcja ustawodawcza parlamentu (w ujęciu analizy politologicznej)*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2, 2006, s. 35.

nad drugim organem egzekutywy, zwłaszcza, gdy chodzi o kompetencje inicjatywne, które jednoznacznie implikowane są potrzebami związanymi z prowadzeniem polityki państwa, a to zasadniczo jest domeną rządu¹².

Właśnie poprzez wykonywanie inicjatywy ustawodawczej, a następnie promowanie projektu na poszczególnych etapach, tzw. drogi ustawodawczej, rząd zmierza do zapewnienia sobie możliwie najlepszych warunków do wypełniania podstawowego zadania ustrojowego, jakim jest prowadzenie polityki państwa, zarówno w wymiarze bieżącym, jak i długookresowym, determinowanym planowaniem programu legislacyjnego. Dyskontując zaufanie większości parlamentarnej, oczekuje przekształcenia projektów w ustawy, w kształcie dla siebie pożądanym¹³. Naprzeciw temu oczekiwaniu wychodzi formuła ograniczenia możliwości kreatywnego oddziaływania deputowanych na zakres i treść ustawy inicjowanej przez rząd. Może ona przybierać ramy instytucjonalne (np. Francja, Niemcy), bądź funkcjonować w postaci utrwalonych konwenansów parlamentarnych¹⁴.

Większość ustaw, inicjowanych i opracowywanych przez rząd, uchwalana jest następnie przez parlament w brzmieniu satysfakcjonującym projektodawcę, gdyż parlamentarzyści koncentrują się na ocenie polityki rządu, a nie na jej współkształtowaniu. W takim stanie rzeczy rząd jawi się jako główny konstruktor porządku prawnego w państwie. Odrębnym narzędziem wpływania na legislację, wchodzącym dość powszechnie w skład rządowego instrumentarium w systemie parlamentarnym, są akty o mocy ustawy (rozporządzenia, dekrety, ordonanse etc.), wydawane w oparciu o wyraźne upoważnienie konstytucyjne lub ustawowe, w tym ostatnim przypadku wynikające zatem z faktu scedowania niektórych kompetencji prawotwórczych na egzekutywę przez sam parlament.

Jak już zostało wspomniane, współczesne modele rządów demokratycznych, czerpiące z dziedzictwa teorii podziału i równowagi, oscylują pomiędzy systemem prezydenckim, a „westminsterską” wersją systemu par-

¹² A. Patrzałek i A. Szymt określają tę regułę mianem nieredukowalnej zasady modelu parlamentarno-gabinetowego. Zob. *Prawo wycofania projektu ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1994, s. 14.

¹³ Por. W. Skrzydło, *Inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP w świetle prawa i praktyki*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, pod red. G. Polkowskiej, Warszawa 2000, s. 17.

¹⁴ Por. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy” nr 2, 1998, s. 14.

lamentarnego. Współczesny system parlamentarny charakteryzuje się dużą dynamiką, która sprawia, że wszelkie próby klasyfikowania jego modeli, pod kątem przydawania im określonych nazw uzyskują wymierny efekt jedynie w obszarze konwencji językowej. Klasyfikacje te przeprowadzane są najczęściej w oparciu o teoretyczny rodowód poszczególnych z nich, analizowany w powiązaniu z historycznym rozwojem ustrojów konkretnych państw i opisem ich współczesnych rozwiązań normatywnych, modyfikowanych praktyką polityczną¹⁵. W znacznej mierze wynika to z faktu, iż system parlamentarny rozwinął się przede wszystkim w sposób empiryczny, na bazie ewolucji praktyki ustrojowej.

W Wielkiej Brytanii model parlamentarno-gabinetowy ukształtowany został na drodze blisko dwustuletniej ewolucji ustrojowej, w duchu poszanowania tradycji i zwyczaju. Choć u jego zarania legła idea ograniczenia monarchy w procesie tworzenia prawa na rzecz parlamentu, to od początku XVIII w. rozpoczął się proces ponownego zdobywania przewagi egzekutywy nad legislatywą w zakresie prawotwórstwa, tym razem już w warunkach demokracji parlamentarnej. Jego dopełnienie nastąpiło w okresie II wojny światowej, kiedy to ustawodawcza inicjatywa deputowanych zaczęła drastycznie ustępować miejsca inicjatywie rządowej, wykonywanej przez posłów – członków gabinetu. W tym czasie utrwaliło się również zjawisko upoważniania rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (*Statutory Instruments*), co istotnie wzmocniło wpływ gabinetu na kształtowanie brytyjskiego porządku prawnego, w ramach tzw. ustawodawstwa delegowanego i zintensyfikowało mechanizm, który J. Stembrowicz określił mianem przechodzenia od parlamentaryzmu do ministerializmu¹⁶. Ostatecznie, jak wskazuje R. Bassett, brytyjski model rządów od II połowy XX w. stanowi swoistą roboczą syntezę dwóch zjawisk. Pierwszym jest ścisła fuzja personalna pomiędzy legislatywą i egzekutywą. Ministrowie są członkami jednej bądź drugiej izby parlamentu i w tym sensie są reprezentantami

¹⁵ Względność owych klasyfikacji stanowi częstą konstatację rozważań doktrynalnych – zob. np. M. Domagała, *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, pod red. K. Działochy, A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 35; czy też liczne publikacje S. Gebethnera, np. *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 77 i n.

¹⁶ Szerzej zob. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 35–38.

parlamentu¹⁷. Z drugiej strony, gabinet nie jest komitetem wykonawczym decyzji parlamentu, lecz ich inicjatorem. Odpowiedzialność za inicjowanie i tworzenie prawa spoczywa właśnie na ministrach, stąd organizacja prac parlamentu tradycyjnie należy do rządu¹⁸. W toku ewolucji ustrojowej, gabinet umocowany został do tego, by efektywnie sprawować przywództwo legislacyjne w parlamencie: zmonopolizował procedurę inicjowania wszystkich najważniejszych – ze względu na politykę państwa – ustaw, objął kontrolą podział czasu pracy Izby Gmin, faktycznie decyduje o przerwach w jej obradach i terminie zakończenia kadencji, a ponadto ma trwałą większość, gwarantującą właściwy dla rządu kierunek decyzji parlamentu¹⁹. Formalnie, prawo stanowione pozostaje wyłączną domeną legislatywy, co wzmacnia konstrukcja inicjatywy ustawodawczej, zgodnie z zasadą supremacji prawnej parlamentu, wykonywanej wyłącznie przez członków obu izb. Rządowe propozycje legislacyjne płyną do parlamentu szeroką ławą, ze względu na konstytucyjny konwenans wymuszający rekrutowanie członków gabinetu spośród parlamentarzystów. Tym samym, ministrowie – deputowani mogą samodzielnie wносить pod obrady izb rządowe projekty ustaw. Brak materialnego pojęcia ustawy sprawia, że każde zagadnienie – istotne z punktu widzenia polityki rządu – może stać się z inicjatywy ministrów przedmiotem rozstrzygnięcia parlamentu. W tym ujęciu, podział władzy nie realizuje się w formule separacji i hamowania legislatywy i egzekutywy lecz funkcjonuje w warunkach wzajemnego, pozytywnego oddziaływania poszczególnych organów, czy wręcz identyfikacji władzy ustawodawczej i wykonawczej, która dokonuje się w parlamencie²⁰.

W obliczu zgodnej współpracy gabinetu i większości parlamentarnej, kluczowym stadium kształtowania ustawy jest etap przygotowania projektu przez agendy rządowe przed formalnym wykonaniem inicjatywy ustawo-

¹⁷ Separacja faktyczna pomiędzy legislatywą i egzekutywą zanikła w praktyce z końcem dynastii orańskiej, w związku z wykształceniem się instytucji gabinetu i wyemancypowaniem funkcji premiera, jako lidera największego ugrupowania w Izbie Gmin. Por. R. M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 229.

¹⁸ Zob. R. Bassett, *The Essentials of Parliamentary Democracy*, London 1964, s. 14.

¹⁹ Zob. D. G. Hitchner, W. H. Harbold, *Modern Government. A Survey of Political Science*, New York-Toronto 1962, s. 412.

²⁰ Pogląd dotyczący owej identyfikacji, autorstwa W. Bagehota, przywołali R. Godwin i A. Kaufman w pracy pod wymownym tytułem *Separation of Powers – Does it still work?*, Washington 1981, s. 79.

dawczej. Inicjatywa ta, składana w parlamencie przez deputowanych rządowych stanowi swoisty „produkt końcowy” szeregu uzgodnień, konsultacji i politycznych kompromisów, wypracowanych na etapie wewnątrzrządowego postępowania. Działania, związane z przygotowaniem rządowego projektu ustawy poddane są ścisłej procedurze. Każdy projekt prezentowany jest parlamentowi w imieniu całego gabinetu, stąd poszczególni ministrowie, chcąc zrealizować inicjatywę ustawodawczą, muszą dla swoich projektów uzyskać pisemną aprobatę poszczególnych komisji gabinetowych. Następnie, na forum całego parlamentu oraz na posiedzeniach parlamentarnych komisji, minister promujący projekt ponosi główną odpowiedzialność za przeprowadzenie go przez izbę w kształcie akceptowanym przez gabinet²¹. Istotnym elementem postępowania przedlegislacyjnego jest badanie projektu przez wyspecjalizowane organy parlamentarne. Wyniki badania są następnie przedmiotem debaty, w następstwie której parlament rekomenduje rządowi podjęcie określonych działań. Dla Izby Gmin i samych deputowanych, procedura ta stanowi sposobność do efektywnego wpływania na treść ustawy, w o wiele większym zakresie, niż ma to miejsce w toku formalnego postępowania legislacyjnego po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej.

Zgodnie ze stałym postanowieniem regulaminowym, projekty gabinetu korzystają z pierwszeństwa rozpatrywania na każdym posiedzeniu Izby Gmin, co tłumaczy się koniecznością zapewnienia rządowi możliwości wypełnienia zobowiązań wyborczych względem elektoratu²². Od momentu wszczęcia formalnego postępowania ustawodawczego, kierownictwo pracami parlamentu nad ustawą na wszystkich etapach procedury przejmuje minister promujący projekt. Merytoryczna część debaty ustawodawczej odbywa się najczęściej na forum komisji i komitetów parlamentarnych, które nie dokonują politycznej oceny projektów i ich przeznaczenia. Nierzadko, zadaniem komisji jest wręcz ochrona rządowych propozycji przed przypadkowymi poprawkami, które byłyby niezgodne z intencjami gabinetu. Rząd

²¹ Por. D. M. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach*, New York 1980, s. 176.

²² Por. W. Kręcisz, *Status prawny posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2000, s. 217–218. Pierwszeństwo rozpatrywania projektów rządowych przed poselskimi utrwaliło się w praktyce parlamentarnej od 1837 r. a następnie rozwinęło w II poł. XIX w., kiedy to przyznano projektom rządowym prawo pierwszeństwa w ramach trzech posiedzeń Izby tygodniowo. Zob. W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” t. XXVIII, Kraków 1960, s. 46.

stara się ograniczyć częstotliwość proponowania poprawek do swoich projektów w toku posiedzeń komisji. Najczęściej dyscyplinuje wówczas posłów z tylnych ław, dla których zgłoszenie poprawki stanowi okazję do zasygnalizowania własnego poglądu w danej sprawie. Poprawek tych, w toku prac komisji zgłaszanych jest stosunkowo dużo, ale realne szanse na włączenie do tekstu ustawy mają wyłącznie te zgłaszane przez deputowanych – członków gabinetu oraz nieliczne poprawki posłów z tylnych ław. Poprawki, skutkujące obciążeniami finansowymi, mogą być w komisji zgłaszane wyłącznie przez reprezentantów rządu. Przewodniczący komisji odpowiedzialnej za prace nad projektem konsultuje sposób procedowania nad poprawkami z ministrem promującym projekt ustawy, który ma prawo wypowiedzieć się co do każdej z nich i który, *de facto*, decyduje o ich włączeniu do ostatecznego tekstu ustawy. Komisje mogą też zdecydować o dopuszczeniu poprawek do debaty plenarnej. W toku prac komisyjnych możliwe jest bardziej elastyczne kształtowanie treści ustawy niż w toku obrad całej Izby. Rząd chętniej dokonuje na tym forum głębokich korekt projektu, niekiedy z uwzględnieniem postulatów opozycji. Debata plenarna na forum Izby ma w istocie wymiar formalny i propagandowy. Z uwagi na to, że rozstrzygnięcie jest najczęściej z góry przesądzone, sprowadza się ona do dyskusji *stricte* politycznej, w trakcie której opozycja kontestuje projekt gabinetu, zaś przedstawiciele frakcji rządzącej bronią jego założeń. Nierzadko, projekt ustawy czyni się przedmiotem takiej dyskusji zanim jeszcze trafi on pod obrady plenarne Izby. Do tego celu wykorzystywane są wystąpienia posłów – głównie opozycji – w sprawach bieżących, w toku których obligują oni przedstawicieli rządu do wyjaśnienia, jak projekt ustawy, poddany pracom komisyjnym ma się do ogólnych założeń polityki gabinetu²³.

W intencji deputowanych partii opozycyjnej, długie debatowanie nad projektem, zarówno w komisji, jak i na forum plenarnym, służyć ma opóźnieniu prac ustawodawczych. Aby zapobiec działaniom o ewidentnie obstrukcyjnym zabarwieniu, deputowani – członkowie gabinetu – mogą skorzystać z dwóch środków proceduralnych. Pierwszym z nich jest złożenie *ad hoc* wniosku o zamknięcie debaty (*closure*). Izba może go przyjąć większością głosów. Drugim narzędziem w dyspozycji rządu, o charakterze bardziej restrykcyjnym, jest określenie ścisłego harmonogramu czasowego prac nad projektem ustawy (*allocation of time order*), zwane popularnie

²³ Por. D. M. Olson, *The Legislative Process...*, s. 394–395.

gilotyną. Wniosek o ustalenie ścisłych limitów czasowych, przedstawiciele rządu mogą przedłożyć Speaker'owi na każdym etapie postępowania legislacyjnego. Jego przyjęcie skutkuje koniecznością zakończenia prac parlamentarnych nad ustawą w z góry określonym terminie, niezależnie od stopnia zaawansowania owych prac. Mechanizm tzw. gilotyny stosowany jest zdecydowanie częściej w tych kadencjach Izby Gmin, w których przewaga mandatów partii rządzącej nad opozycyjną jest nieznaczna, bądź wówczas, gdy w szeregach partii rządzącej istnieje silna wewnętrzna opozycja wobec pomysłów legislacyjnych gabinetu. W praktyce, tzw. gilotyna często prowadzi do całkowitego uniemożliwienia posłom debatowania nad projektem, gdyż stosowny wniosek pojawia się już na początku prac komisyjnych, po przedyskutowaniu zaledwie kilku pierwszych artykułów projektowanej ustawy, co z kolei zmusza komisję do zakończenia merytorycznych prac nad projektem w ciągu zaledwie kilku posiedzeń²⁴.

Zwiększoną ochroną w toku prac legislacyjnych w Izbie Gmin objęte są rządowe projekty ustaw o charakterze finansowym, szczególnie projekt ustawy budżetowej, który trafia do Izby Gmin po uprzednim opracowywaniu przez biuro budżetowe ministra skarbu i uzyskaniu akceptacji premiera. Powagą kształtowania finansów państwa przez gabinet tłumaczy się fakt pozbawienia deputowanych możliwości zwiększania poziomu wydatków budżetowych ponad propozycje rządu²⁵. Formalnie dopuszczalne jest natomiast proponowanie korekt zmierzających do ograniczenia wydatków budżetowych, ale w praktyce propozycje takie traktuje się jak synonim wniosku o wotum nieufności dla gabinetu²⁶. W istocie, procedura uchwalania ustaw finansowych przez Izbę Gmin traktowana jest raczej jako pretekst do przeprowadzania dyskusji nad ogólną polityką rządu, zaś sam budżet, tu-

²⁴ Po raz pierwszy środek ten wprowadzono do procedury ustawodawczej w latach osiemdziesiątych XIX w., ale przez pierwsze sto lat stosowany był rzadko, przeciętnie raz do roku, z wyjątkiem pierwszych lat pięćdziesiątych XX w., kiedy to rządząca Partia Pracy miała przewagę zaledwie sześciu głosów nad Partią Konserwatywną w Izbie Gmin. Zob. H. Morrison, *Government and Parliament. A Survey from the Inside*, London 1959, s. 97. Instrument ten upowszechnił się dopiero w okresie rządów Partii Konserwatywnej pod przewodnictwem M. Tatcher, w dekadzie lat osiemdziesiątych użyto go ponad 40 razy. Zob. P. Silk, R. Walters, *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 148–149. Na ten temat zob. także: K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 292.

²⁵ D. M. Olson, *The Legislative Process...*, s. 196.

²⁶ Por. R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 375.

dzień inne propozycje finansowe gabinetu, uchwalane są przez Izbę w wersji projektu.

Zdecydowana przewaga polityczna rządu w parlamencie, będąca wypadkową szeregu czynników normatywnych i konwenansów konstytucyjnych, a zwłaszcza systemu wyborczego i partyjnego nie oznacza automatycznego przyjęcia ustawy w brzmieniu rządowego projektu. Gabinet musi zabiegać o aprobatę Izby dla swoich propozycji, gdyż warunkuje ona legalność prowadzonej przez rząd polityki. Siła rządu w parlamencie opiera się na trwałym poparciu większości. Dopóki to poparcie otrzymuje, a większość skonsolidowana jest wokół programu legislacyjnego gabinetu, dopóty rząd kontroluje Izbę a nie odwrotnie²⁷. Często rząd musi modyfikować swe plany legislacyjne, by to poparcie utrzymać na bezpiecznym dla siebie poziomie, gwarantującym stabilne przeprowadzanie przez Izbę projektów rządowych. Istotne korekty treści rządowych propozycji ustawodawczych wynikają najczęściej z silnego oporu wewnątrz samej partii rządzącej, co niekiedy prowadzi do wycofania projektu z prac parlamentarnych²⁸. Korekty stymulowane wnioskami opozycji, rząd wprowadza w toku dalszych etapów procedury parlamentarnej, chcąc w ten sposób uniknąć wrażenia, że gabinet korzysta z podpowiedzi politycznych przeciwników.

Stanowisko Izby wobec rządowego projektu ustawy stanowi swoisty instrument egzekwowania odpowiedzialności politycznej egzekutywy przed parlamentem. Jeżeli większość parlamentarna wyraźnie sygnalizuje brak poparcia dla istotnego rządowego projektu gabinet może wystąpić z wnioskiem o wotum zaufania²⁹. Potwierdzenie utraty poparcia parlamentarnej większości obliguje rząd do rezygnacji i rozpisania nowych wyborów parlamentarnych, zarówno ze względu na zwyczaje konstytucyjne, jak i polityczny pragmatyzm – bez stałego poparcia parlamentarnej większości nie da się rządzić skutecznie, a rządy nieskuteczne jedynie wzmocniają opozycję.

²⁷ Zob. I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge 1961, s. 18.

²⁸ Tak stało się np. w 2005 r. z rządowym projektem zmian w prawie karnym w związku z programem przeciwdziałania terroryzmowi. Sprzeciw posłów Partii Pracy (głównie z tylnych ław), zmusił premiera Blair'a do ponownego przedstawienia propozycji w nowej, mniej restrykcyjnej wersji, szczególnie co do możliwości przetrzymywania w areszcie bez procesu osób podejrzanych o terroryzm lub o sprzyjanie terroryzmowi.

²⁹ Uczynił to m.in. premier J. Major w 1993 r., w związku z nieudaniem dla rządu głosowaniem w sprawie ratyfikacji traktatu z Maastricht w sprawie Wspólnego Rynku. Szerzej na ten temat zob. D. M. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne*, Warszawa 1998, s. 89.

Brytyjski gabinet jest dysponentem procesu ustawodawczego również w odniesieniu do kształtowania stosunków pomiędzy izbami parlamentu, a niekiedy nawet – podobnie jak francuski – moderatorem dwuizbowości. Projekty finansowe i kontrowersyjne gabinet kieruje do Izby Gmin, specjalistyczne i niekontrowersyjne – do Izby Lordów. Lordowie sami inicjują prace nad merytorycznie skomplikowanymi projektami ustaw bądź ich nowelizacjami. Często Izba Lordów funkcjonuje w charakterze „audytora legislacyjnego” poprawiając ustawodawstwo Izby Gmin od strony zasad techniki legislacyjnej, opiniując projekty prywatne, prawo europejskie i akty ustawodawstwa delegowanego. Niekiedy uczestniczy w urzeczywistnianiu rządowej strategii legislacyjnej w parlamencie. Na jej forum rząd realizuje poprawki, będące konsekwencją dyskusji prowadzonych w Izbie Gmin, a puentowanymi deklaracją ministra promującego projekt, iż „ponownie rozważy podniesione w dyskusji kwestie na późniejszym etapie prac ustawodawczych”³⁰. Z drugiej strony w Izbie Lordów pod obrady trafiają też poprawki odrzucone uprzednio w Izbie Gmin w wyniku sprzeciwu rządu, które w odpowiednio zmodyfikowanej postaci próbuje się ponownie poddać akceptacji gabinetu. Istotnym czynnikiem determinującym przebieg prac nad rządowymi projektami w Izbie Lordów jest porozumienie, jakie w 1945 r. na forum tej izby zawarł labourzystowski rząd i konserwatywna w swej większości Izba, zwane popularnie konwenansem Salisburyskiego. Na jego mocy Izba zobowiązała się nie odrzucać podczas drugiego czytania żadnego projektu rządowego, który uchwalony został uprzednio w Izbie Gmin, o ile projekt ten wynikał z przedwyborczych zapowiedzi partii rządzącej. Konwenans ten nie obejmuje poprawek, stąd znane są przypadki wprowadzania ich przez lordów do ustaw uchwalonych już w Izbie Gmin wbrew woli rządu³¹.

Analiza rozwiązań prawnych w modelu westminsterskim prowadzi do wniosku, że o miejscu rządu w procesie ustawodawczym w kontekście systemowym przesądzają przede wszystkim dwa czynniki: genetyczna bliskość parlamentu i rządu, w tradycji angielskiej pochodzących wprost od władzy monarchy oraz postępująca tożsamość funkcjonalna obu

³⁰ Por. W. Zakrzewski, *op.cit.*, s. 41.

³¹ Jak wskazuje P. Silk, od końca lat siedemdziesiątych XX wieku wzrasta znaczenie Izby Lordów jako „izby oporu” wobec rządowych projektów ustaw. W samych latach osiemdziesiątych zanotowano blisko sześćdziesiąt przypadków porażek rządu w głosowaniu na forum Izby – szerzej zob. P. Silk, R. Walters, *op.cit.*, s. 152–157 oraz P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 49.

wyemancypowanych przed kilkuset laty instytucji, powodująca zacieranie klasycznego podziału na legislatywę i egzekutywę. W obecnym kształcie, ów podział przebiega pomiędzy rządzącą większością usytuowaną w gabinecie i parlamencie a parlamentarną opozycją, przy jednoczesnej neutralności politycznej monarchy, nie uczestniczącego w bieżącym procesie decyzyjnym. Rząd realizuje polityczne przywództwo w parlamencie, wspierany przez deputowanych macierzystej frakcji partyjnej, niezależnie od tego, że w konkretnych sprawach, poglądy posłów-ministrów i posłów szeregowych partii większościowej nierzadko istotnie się różnią. Gabinet jest integralną częścią parlamentu – bez poparcia większości deputowanych nie dysponuje w istocie żadną władzą³². Blisko 1/3 posłów partii rządzącej pełni określone funkcje rządowe³³. Pozycja gabinetu w parlamencie w dużej mierze zależy od sytuacji w szeregach partyjnych. Słabość rządu najczęściej jest tylko konsekwencją wewnętrznej słabości rządzącej formacji politycznej. Wewnętrzna opozycja wobec rządowych projektów w łonie frakcji większościowej jest zjawiskiem dość powszechnym. Dopóki liderzy partyjni, tworzący ścisły gabinet, współpracują zgodnie, dopóty oponenti wewnątrzpartyjni nie są w stanie poważnie zaszkodzić inicjatywom legislacyjnym rządu. Wyrazem dezaprobaty posłów z tylnych ław wobec swoich przywódców jest absencja w trakcie głosowania nad rządowym projektem, nigdy zaś głosowanie przeciwko, choć i nieobecność pewnej liczby posłów partii rządzącej może niekiedy prowadzić do odrzucenia projektu przez Izbę³⁴. Wzmocnienie pozycji gabinetu w parlamencie przed szczególnie ważnymi – z punktu widzenia programu rządu – głosowaniami wymaga ustępstw na rzecz posłów szeregowych, które najczęściej sprowadzają się do umożliwienia im zajęcia krytycznego stanowiska wobec projekty w toku debaty komisyjnej lub – co rzadziej – plenarnej. Stan permanentnego konfliktu gabinetu z własną partią może prowadzić do bardziej radykalnych efektów: zmiany na stanowisku premiera bądź odwołania się do woli elektoratu i rozpisania nowych wyborów parlamentarnych, w których najbardziej konfliktowi oponenti nie uzyskają już rekomendacji partyjnej.

³² Por. R. Bassett, op.cit., s. 17.

³³ Spośród wszystkich posłów Partii Pracy, zasiadających w Izbie Gmin, ponad stu pełni funkcje w różnych agendach rządu: jako członkowie gabinetu, ministrowie niewchodzący w skład gabinetu bądź oficjalni doradcy ministrów – G. Alderman, *Tajny rząd w Zjednoczonym Królestwie*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2, 2008, s. 67.

³⁴ Przykłady podają m.in. P. Silk, R. Walters, op.cit., s. 138.

Podporządkowanie polityczne większości parlamentarnej względem partyjnej elity, usytuowanej w gabinecie sprawia, że mimo braku szczególnych normatywnych rozwiązań, które gwarantowałyby instytucjonalną kontrolę rządu nad procesem ustawodawczym, rząd w istocie tę kontrolę sprawuje, stając się swoistym „komitetem redakcyjnym” parlamentarnego prawotwórstwa, z „naczelnym redaktorem” w osobie premiera. To on, wraz ze ścisłym gronem swych partyjnych współpracowników w gabinecie i w parlamencie, formułuje parlamentarny program ustawodawczy, przedstawiając go do dyskusji i przyjęcia pozostałym członkom parlamentu³⁵. Inicjatywy opozycji w niewielkim stopniu ten program korygują, najczęściej w ten sposób, że inspirują rządzącą większość do przejmowania niektórych rozwiązań z programu opozycji i traktowania ich potem jako swoich. Ustawy o poważnym znaczeniu politycznym, społecznym i gospodarczym mogą być inicjowane wyłącznie przez rządzącą większość, gdyż tak interpretuje się decyzję suwerena, podjętą w wyborach parlamentarnych.

Rzeczą parlamentu nie jest przeszkadzanie rządowi w rządzeniu. Jego zadanie sprowadza się do realizowania, w imieniu suwerena, prawa do kontroli sposobu sprawowania władzy przez gabinet i oceny skutków rządzenia. Izba Gmin jest przede wszystkim forum do krytykowania poczynań gabinetu ustami członków opozycji i ogniskowania różnych opinii zewnętrznych na temat jakości rządów partii większościowej³⁶. Możliwość odrzucania rządowych projektów, ograniczanie wydatków budżetowych, a nawet obalenie gabinetu teoretycznie nadal stanowią narzędzia, pozostające w dyspozycji parlamentu. Praktycznie, zadanie parlamentu w obszarze decyzyjnym przybrała postać niejako subsydiarną i sprowadza się głównie do dyskutowania – aprobująco bądź krytycznie – nad rządowymi inicjatywami i prawa do bycia informowanym o legislacyjnych zamierzeniach gabinetu³⁷. Tym samym, fundamentalna dla ustroju angielskiego zasada supremacji ustawodawczej parlamentu, stanowiąca o pełnej swobodzie izb w kształtowaniu treści prawotwórstwa, w swym praktycznym wymiarze powojennym przybrała istotnie zmodyfikowany kształt³⁸. Parlament zachował monopol

³⁵ Por. D. M. Olson, *The Legislative process...*, s. 194–195.

³⁶ Por. I. Jennings, *op.cit.*, s. 19.

³⁷ Stan ten utrwał się już właściwie krótko po zakończeniu drugiej wojny światowej. Zob. D. G. Hitchner, W. H. Harbold, *op.cit.*, s. 422–423.

³⁸ W doktrynie akcentowany bywa pogląd o wręcz fikcyjnym charakterze tej zasady w powojennym ustroju Wielkiej Brytanii. Tak np. A. Meszorer, *Brytyjski system parlamen-*

ustawodawczy, ale funkcje z nim związane wykonuje pod kierownictwem gabinetu, legitymizując zgodnie ze standardami ustroju demokratycznego decyzje rządzących i dostarczając im środki prawne niezbędne do realizacji programu obiecanego suwerenowi w parlamentarnej kampanii wyborczej. W ten sposób parlament współuczestniczy w realizacji programu wyborczego zwycięskiej partii, która za jego efekty odpowie bezpośrednio przed suwerenem przy okazji kolejnych wyborów parlamentarnych.

II.

W tzw. modelu semiprezydenckim, przyjętym na gruncie konstytucji V Republiki Francuskiej, u podstaw określenia miejsca i zadań rządu w postępowaniu ustawodawczym legła idea zerwania z dotychczasową formułą systemowych stosunków pomiędzy legislatywą a egzekutywą, obowiązującą w okresie III i IV Republiki, a co za tym idzie odejścia od koncepcji suwerenności ustawy i preponderancji parlamentu jako jedynego organu pierwotnie i w sposób nieograniczony przedmiotowo kształtującego porządek prawny w państwie.

W rozwiązaniach konstytucji V Republiki ustrojodawca zredefiniował zarówno pojęcie ustawy i jej miejsce w systemie źródeł prawa, jak również świadomie zmienił charakter relacji pomiędzy parlamentem a egzekutywą, dążąc do zapewnienia dominacji rządu w procesie ustawodawczym i prawotwórstwie w ogóle. Na gruncie normatywnym, kontrola rządu nad procesem ustawodawczym zagwarantowana została m.in. poprzez szczegółowe ujęcie procedury ustawodawczej w postanowieniach piątego rozdziału Konstytucji („O stosunkach między parlamentem a rządem”), a zatem nie w rozdziale bezpośrednio dotyczącym parlamentu, jego struktury i funkcji, ponadto poprzez wyposażenie rządu w konkretne instrumenty prawne, za pomocą których może on skutecznie wpływać zarówno na tryb prac ustawodaw-

tarny w zarysie, Warszawa 1962, s. 50–51 i H. Rot, *Wartości demokratyczne i racjonalistyczne stadium ustanawiania aktów prawotwórczych*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, pod red. H. Rota, Wrocław 1990, s. 127. Nieco łagodniej zjawisko to ocenia P. Mikuli, wskazując na ograniczenie zasady suwerenności prawnej parlamentu, nie tylko przez rządowe przywództwo w parlamencie, ale także podnosząc ograniczający wpływ ustawodawstwa parlamentów regionalnych oraz prawa europejskiego. Zob. *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006, s. 62.

czych, jak i treść ustaw uchwalanych przez parlament. Pod hasłem racjonalizacji parlamentaryzmu, rozumianej w tym wypadku jako usprawnienie działalności tego organu w celu zwiększenia skuteczności procesu decyzyjnego³⁹, ograniczona została również autonomia parlamentu, zarówno w jej warstwie „powierzchniowej”, dotyczącej szczegółowych kompetencji izb, jak i „głębokiej”, odnoszącej się do swobody parlamentu w kształtowaniu jego wewnętrznych procedur⁴⁰.

Rząd nie jest już traktowany jak „zwykła” władza wykonawcza, odpowiedzialna za wdrażanie w życie ustaw parlamentu, ale jawi się jako organ odpowiedzialny za określenie i prowadzenie polityki narodu. Jako taki musi więc dysponować możliwie szerokimi kompetencjami do opracowywania prawa i nadawania mu treści zgodnie z pryncypiami tej polityki⁴¹. W tej konfiguracji systemowej, rząd stał się rzeczywistym kierownikiem (gospodarzem) procesu legislacyjnego w parlamencie, a podstawowym założeniem systemu rządów jest współpraca rządu i parlamentu na płaszczyźnie prawotwórczej. W znacznej mierze przypomina to – *toutes proportions gardées* – aksjomaty brytyjskich rozwiązań ustrojowych. Podobieństwa te nie obejmują kwestii tożsamości personalnej obu organów władzy. Ścisła niepołączalność mandatu parlamentarnego z funkcją członka rządu stanowi dalekie odejście od brytyjskiego, klasycznego wzorca, podobnie jak usytuowanie w stosunkach systemowych głowy państwa. V Republika postrzega prezydenta jako aktywną politycznie władzę arbitrażu, której zadaniem ustrojowym jest przede wszystkim koordynacja współpracy rządu i parlamentu oraz czuwanie w imieniu narodu nad jej prawidłowym przebiegiem. Zwiększona aktywność polityczna głowy państwa, zadekretowana w postanowieniach konstytucji oraz potwierdzona praktyką ustrojową sprawia, że środek ciężkości politycznego decydowania, a zarazem charakter stosunków pomiędzy parlamentem a rządem, zmienia swe położenie i charakter w zależności od

³⁹ W rozumieniu ideologów ustroju V Republiki Francuskiej znaczenie racjonalizacji parlamentaryzmu odbiega zatem od jej klasycznego rozumienia, sformułowanego na początku XX w. przez B. Mirkinę-Guetzovitcha, gdzie oznaczała ona po prostu ujęcie systemu parlamentarnego i związanych z nim mechanizmów decyzyjnych w precyzyjne ramy prawne. Szerzej zob. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej – Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990, s. 109.

⁴⁰ L. Favoreu, *Le parlement*, [w:] *Droit constitutionnel*, pod red. L. Favoreu, Marseille–Paris 2005, s. 631.

⁴¹ Zob. B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris 2000, s. 592.

tego, czy układ sił po wyborach parlamentarnych lub prezydenckich skutkuje stanem „małżeństwa” czy też politycznego „współzamieszkiwania” pomiędzy prezydentem a rządem. W tych warunkach rząd zajmuje w systemie pozycję obrotową. W pierwszym wypadku występuje w parlamencie jako rzecznik polityki prezydenta. W drugim – jako reprezentant większości parlamentarnej w kontaktach z głową państwa. Oryginalność francuskich rozwiązań systemowych przejawia się w tym, że przewaga rządu wobec parlamentu, charakterystyczna dla większości współczesnych demokracji parlamentarnych, w tym wypadku ugruntowana jest całą gamą różnorodnych czynników natury zarówno instytucjonalnej, jak i *stricte* politycznej, począwszy od instrumentów prawnego oddziaływania na przebieg procesu ustawodawczego, poprzez układ sił partyjnych w parlamencie a skończywszy na prerogatywach głowy państwa i jej misji arbitrażu politycznego, realizowanej z większym lub mniejszym natężeniem zależnie od stopnia politycznej tożsamości lub separacji w stosunkach prezydent – Rada Ministrów⁴². Złożoność konstrukcji ustrojowych V Republiki stanowi jedną z głównych przyczyn utrudniających jednoznaczne zakwalifikowanie współczesnego ustroju francuskiego w ramach systemu rządów parlamentarnych⁴³.

Konstytucja V Republiki wyraźnie określa uprawnienia rządu w dziedzinie tworzenia prawa, przyjmując domniemanie kompetencji prawotwórczych egzekutywy we wszystkich sprawach, które nie są zastrzeżone dla domeny parlamentarnej w art. 34 tego aktu. W tym zakresie twórcy ustroju V Republiki dokonali konwersji ról klasycznie postrzeganych w ramach zasady podziału władzy. Domniemanie kompetencji prawotwórczych parlamentu zastąpiono

⁴² Por. P. Pactet, F. Mélin, *Soucramanien – Droit constitutionnel*, Paris–Bordeaux 2005, s. 456.

⁴³ M. Duverger określa go znamienne jako półprezydencki – półparlamentarny. Zob. *Le système politique français*, Paris 1985, s. 516. Niewątpliwie model ten oscyluje pomiędzy klasycznym parlamentaryzmem a prezydencjalizmem. Jednocześnie zachowuje podstawowe cechy systemu rządów parlamentarnych w postaci strukturalnej odrębności prezydenta i Rady Ministrów, odpowiedzialności rządu przed parlamentem (Zgromadzeniem Narodowym), czy też prawa prezydenta do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego. Jest to więc zmodyfikowany system parlamentarny, który w zależności od konfiguracji politycznej rządu i parlamentu przyjmuje postać zrjonalizowaną lub skrajnie zrjonalizowaną, oczywiście we wspomnianym wyżej francuskim rozumieniu tego pojęcia, równie oryginalnym co sam model rządów. Na ten temat zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny V Republiki i jego ewolucja*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Tadeusza Szymczaka*, pod red. M. Domagały, Łódź 1994, s. 168.

domniemaniem właściwości aktów reglamentacyjnych rządu, wszędzie tam, gdzie dana materia nie została wyraźnie przekazana do właściwości legislatywy⁴⁴. O tym, czy dana kwestia mieści się w zakresie parlamentarnego ustawodawstwa, czy też pozostaje w dyspozycji rządowej *pouvoir réglementaire* przesądza jej materialna interpretacja, dokonywana w warunkach porozumienia rządu i parlamentu, a w razie sporu pomiędzy nimi – w drodze orzecznictwa Rady Konstytucyjnej. W obrębie funkcji ustawodawczej, klasyczną preponderancję parlamentu zastąpiono więc pionowym podziałem kompetencji pomiędzy parlamentem i rządem, za kryterium rozgraniczające domenę obu tych organów przyjmując stopień szczegółowości regulowanej materii⁴⁵.

Prawne instrumenty, umożliwiające rządowi skuteczne oddziaływanie na parlamentarny proces ustawodawczy są przez doktrynę klasyfikowane różnorodnie. Nie wdając się w szczegółową analizę owych klasyfikacji, kryteriów, w oparciu o które powstają oraz nomenklatury używanej dla ich uporządkowania, na gruncie postanowień Konstytucji V Republiki można – w ślad za P. Pactet i F. Mélin-Soucramanien – wyróżnić z jednej strony środki umożliwiające rządowi sprzeciw wobec propozycji legislacyjnych, które nie znajdują rządowego poparcia, z drugiej zaś instrumenty prawne, za pomocą których rząd jest w stanie skutecznie przeprowadzać przez parlament własne projekty ustaw bądź akceptowane przez siebie wnioski ustawodawcze deputowanych. W pierwszej grupie wyodrębnić można środki o charakterze defensywnym, w postaci wspomnianego wyżej sprzeciwu wobec ustawy lub poprawki wkraczającej w obszar *pouvoir réglementaire* (art. 41 ust. 1 i 37 ust. 2), czy też zarzutu niedopuszczalności ustawy lub poprawki zmniejszającej dochody bądź zwiększającej wydatki publiczne (art. 40), a wreszcie sprzeciwu wobec poprawek niezgłoszonych w toku postępowania w komisjach (art. 44 ust. 2) oraz ofensywnym, w postaci neutralizowania propozycji legislacyjnych

⁴⁴ Jak trafnie zauważa E. Gdulewicz, rząd stał się w ten sposób ustawodawcą „z mocy prawa”, zaś parlament – ustawodawcą wyjątkowym. W pierwszych latach obowiązywania Konstytucji z 1958 r. powyższe założenie odzwierciedlało bardzo restrykcyjne wobec parlamentu orzecznictwo Rady Konstytucyjnej, wręcz literalnie interpretujące materię ustawową w oparciu o art. 34 Konstytucji i tym samym kwalifikujące jako domenę rządu wszystkie materie, które nie zostały w nim ujęte, bądź były ujęte nie dość precyzyjnie. Szerzej zob. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd...*, s. 22–28.

⁴⁵ Por. idem, *System źródeł prawa pod rządami Konstytucji V Republiki*, „Studia Prawnicze” nr 2–3, 1989, s. 99.

niezgodnych z polityką rządu, w drodze odpowiedniego kształtowania tzw. porządku priorytetowego obrad parlamentu (art. 48 ust. 1).

Co do możliwości skutecznego promowania własnych projektów ustaw, Konstytucja przyznaje rządowi takie instrumenty, jak: inicjatywa ustawodawcza, ukształtowana w postaci uprzywilejowanej względem inicjatyw deputowanych (art. 39 ust. 1); wymóg procedowania w pierwszej izbie parlamentu nad tekstem projektu w brzmieniu rządowego przedłożenia, niezależnie od ustaleń komisyjnych (art. 42 ust. 1); formuła *vote bloqué* (art. 44 ust. 3); tzw. procedura „ostatniego słowa” w Zgromadzeniu Narodowym w związku z klauzulą nagłości projektu (art. 45 ust. 4); możliwość połączenia projektu ustawy z wnioskiem o wotum zaufania (art. 49 ust. 3)⁴⁶.

Konstytucja V Republiki dokonuje istotnego z punktu widzenia wpływu rządu na proces ustawodawczy zróżnicowania inicjatyw rządowych i parlamentarnych, zarówno w odniesieniu do ich charakteru prawnego, jak i procedur, umożliwiających ich realizację w parlamentarnym postępowaniu ustawodawczym. Ta istotna systemowo dystynkcja ujawnia się m.in. w sferze nazewnictwa projektów. W istocie określenie „projekt” zarezerwowane jest wyłącznie dla inicjatyw rządowych (*les projects*), zaś wobec inicjatyw deputowanych używa się określenia „wniosek” lub „propozycja” (*les propositions*), które sugeruje niższą rangę tych przedłożeń, w porównaniu z rządowymi. Przewaga inicjatyw rządowych, zarysowana w obszarze nomenklatury konstytucyjnej, znajduje potwierdzenie i rozwinięcie w zakresie wstępnych procedur parlamentarnych, związanych z procesem ustawodawczym. Rządowe projekty podlegają automatycznej rejestracji w prezydium tej izby, do której skierował je dekret premiera⁴⁷. Propozycje ustawodawcze deputowanych,

⁴⁶ Por. P. Pactet, F. Mélin, op.cit., s. 456.

⁴⁷ Do niedawna właściwa komisja, do której w pierwszym czytaniu skierowano rządowy projekt po jego uprzedniej rejestracji w zasadzie pozbawiona była możliwości skutecznego modyfikowania jego treści. Kończąc prace proponowała jedynie przyjęcie lub odrzucenie projektu, z załącznikiem w postaci propozycji poprawek, który w toku prac plenarnych traktowany był jako swoisty materiał pomocniczy do dyskusji plenarnej nad ewentualną korektą projektu w ramach dalszego postępowania. Właściwy punkt wyjścia w ramach dalszych prac parlamentarnych stanowił zatem tekst projektu w wersji przedłożenia rządowego. W wyniku nowelizacji Konstytucji, przeprowadzonej 23 lipca 2008 r. (ustawa konstytucyjna nr 2008-724), reguła ta uległa ograniczeniu wyłącznie do projektów dotyczących zmiany konstytucji, projektów finansowych oraz o finansowaniu zabezpieczeń społecznych. Wobec pozostałych przyjęto zasadę, że podstawę dalszych prac na posiedzeniach parlamentu stanowi tekst przyjęty przez właściwą komisję. Proces kształtowania koncepcji zmian ustrojowych, wprowa-

przed rejestracją ich w prezydium izby podlegają obligatoryjnej kontroli wstępnej, na wypadek ich „oczywistej niedopuszczalności”, w kontekście art. 34 Konstytucji, której to kontroli dokonuje stosowna komisja, wyznaczona przez przewodniczącego izby.

Istotnym środkiem o charakterze defensywnym jest prawo rządu do zakwestionowania propozycji ustaw lub poprawek, zgłaszanych przez parlamentarzystów w toku postępowania legislacyjnego, których uchwalenie miałyby skutkować zmniejszeniem dochodów lub zwiększeniem wydatków publicznych (art. 40 Konstytucji). Wspomniany środek wykorzystywany jest przez rząd głównie w celu odrzucania poprawek parlamentarzystów, zgłaszanych do rządowych projektów ustaw, w tym również projektu ustawy budżetowej, stąd postrzegany jest przede wszystkim jako instrument gwarantujący zachowanie integralności projektów rządowych w toku parlamentarnego postępowania ustawodawczego⁴⁸.

Jednym z najbardziej restrykcyjnych wobec parlamentu rządowych instrumentów prawnego oddziaływania na przebieg procesu legislacyjnego jest ujęta w art. 44 ust. 3 Konstytucji możliwość złożenia przez premiera wniosku o wdrożenie procedury tzw. głosowania zablokowanego (*vote bloqué*). W następstwie złożenia takiego wniosku, izba, do której wpłynął tekst rządowego projektu ustawy, zajmuje wobec projektu stanowisko w jednym tylko głosowaniu, przedmiotem rozstrzygnięcia czyniąc całość lub część projektu obejmującego wyłącznie poprawki zaproponowane przez rząd lub przezeń zaakceptowane. W praktyce środek ten postrzegany jest jako sposób na przeciwdziałanie obstrukcji parlamentarnej ze strony opozycji, która chcąc opóźnić normalny bieg debaty może zgłaszać liczne poprawki, wypaczające istotę projektu jak również instrument zapobiegający odrzucaniu przez izbę poprawek, których wprowadzeniem do tekstu projektu rząd jest zainteresowany⁴⁹.

dzonych następnie na kanwie tej nowelizacji szeroko analizuje M. Kruk, *V czy VI Republika? Rozważania wstępne o kierunku zmian Konstytucji Francuskiej i ich znaczeniu dla doktryny polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 2008, s. 181–191.

⁴⁸ Szerzej zob. E. Gdulewicz, *Model francuski (V Republika)*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 97. W praktyce zarzut z art. 40 ma zastosowanie wręcz symboliczne. Przykładowo, na przełomie lat 80. i 90. na blisko 1600 propozycji ustawodawczych, rząd powołał się nań tylko w dwóch przypadkach. Zob. J.-P. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 73–74.

⁴⁹ Środek ten stosowany był intensywnie w pierwszych trzydziestu latach V Republiki. Jak podaje B. Baufumé, „głosowanie zablokowane” wykorzystano wówczas ponad czterysta

W katalogu konstytucyjnych instrumentów, gwarantujących rządowi skuteczne promowanie własnych inicjatyw ustawodawczych w parlamencie istotne miejsce zajmuje możliwość połączenia projektu ustawy z wnioskiem o wotum zaufania w Zgromadzeniu Narodowym (art. 49 ust. 3 Konstytucji). Skutkiem postawienia przez premiera kwestii zaufania dla Rady Ministrów w tym trybie jest obligatoryjne zawieszenie postępowania nad projektem ustawy. W ciągu 24 godzin od złożenia wniosku przez premiera, deputowani mogą wystąpić z kontrwnioskiem o uchwalenia rządowi wotum nieufności. Jeśli taki wniosek zostanie złożony, wówczas najwcześniej po 48 godzinach Zgromadzenie Narodowe przystępuje do jego rozpatrzenia. Wotum nieufności może być uchwalone bezwzględną większością ogólnej liczby deputowanych. W jego następstwie, premier składa dymisję na ręce prezydenta, który może ją przyjąć i odwołać Radę Ministrów lub – po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb – rozwiązać Zgromadzenie Narodowe. Jeżeli wniosek o wotum nieufności nie zostanie złożony, Zgromadzenie Narodowe zbiera się w celu przyjęcia do wiadomości, że projekt stał się ustawą w brzmieniu rządowego przedłożenia. Taki sam skutek dla projektu wywołuje również nieuchwalenie wotum nieufności w trybie wyżej wskazanym.

Połączenie projektu ustawy z wnioskiem o wotum zaufania stanowi samodzielną konstrukcję normatywną, wyodrębnioną na gruncie Konstytucji od innych procedur, dotyczących uchwalenia wotum zaufania w związku z akceptacją dla programu nowo powołanej Rady Ministrów bądź w związku z oświadczeniem premiera na temat ogólnej polityki rządu.

Praktyka konstytucyjna oraz orzecznictwo Rady Konstytucyjnej z pierwszego półwiecza obowiązywania Konstytucji z 1958 r. potwierdzały w zasadzie nieograniczoną możliwość stosowania tego środka. Z wnioskiem o wotum zaufania mogły być połączone projekty wszystkich rodzajów ustaw, także finansowych oraz upoważniających do wydawania ordonansów

razy. Zob. *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris 1993, s. 413 i n. W pierwszej połowie lat 80., jak twierdzi L. Favoreu, pod wpływem prezydenckiej kampanii wyborczej F. Mitterranda i jego obietnicy ograniczenia stosowania vote bloqué, zawartej w programie „110 propozycji dla Francji”, częstotliwość korzystania z art. 44 Konstytucji zdecydowanie spadła. Zob. L. Favoreu, *Les normes législatives*, [w:] *Droit constitutionnel...*, s. 736. P. Ardant wskazuje, że w ciągu pięciu lat, na przestrzeni 1981–1985, rząd sięgnął po tę procedurę tylko pięć razy: trzykrotnie przed Zgromadzeniem Narodowym i dwa razy przed Senatem. Zob. *Le premier ministre en France*, Paris 1991, s. 140.

z mocą ustawy czy ratyfikacji umów międzynarodowych⁵⁰. Konstrukcja ta mogła być wykorzystana przez premiera na każdym etapie postępowania parlamentarnego, zarówno co do całego projektu ustawy, jak również poszczególnych jego części czy artykułów. Ustawa konstytucyjna z 23 lipca 2008 r., modernizując instytucje V Republiki, ograniczyła możliwość stosowania tego środka, przyjmując założenie, iż kwestia zaufania może być postawiona co do zasady w związku z projektem ustawy finansowej lub ustawy o finansowaniu zabezpieczeń społecznych, zaś względem pozostałych projektów rządowych a także parlamentarnych premier może skorzystać z tej instytucji tylko raz w toku sesji⁵¹.

Szeroki asortyment konstytucyjnych środków oddziaływania rządu na przebieg i skutek postępowania ustawodawczego uzupełniają takie instrumenty, jak określona w art. 47 ust. 3 możliwość wprowadzenia w życie ustawy budżetowej lub innych ustaw finansowych w drodze ordonansu, w sytuacji, gdy parlament nie uchwali rządowego projektu w terminie 70 dni od jego złożenia w Zgromadzeniu Narodowym, jak również nadanie projektowi klauzuli pilności (*declare d'urgence*) bądź doprowadzenie do wdrożenia przez przewodniczącego izby procedury głosowania bez debaty lub debaty ograniczonej. Szczególnie często stosowanym środkiem jest *declare d'urgence*, którą przewodniczącemu izby w imieniu rządu zgłosić może zarówno premier, jak i minister oddelegowany do kontaktów z parlamentem. Zasadniczym skutkiem uruchomienia tego trybu ustawodawczego jest możliwość zwołania komisji mieszanej już po pierwszym czytaniu projektu w obu izbach. Dodatkowym skutkiem jest znacząca redukcja wpływu na ostateczną treść ustawy, dotycząca tej izby, która rozpatruje projekt jako druga. Nie może

⁵⁰ Por. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd...*, s. 192.

⁵¹ Art. 24 ustawy konstytucyjnej nr 2008-724 z dnia 23 lipca 2008 r. Praktyka ustrojowa całego okresu obowiązywania Konstytucji z 1958 r. wskazuje, że zdecydowanie częścię rząd sięga po ten instrument w warunkach cohabitation, mobilizując tym samym do bardziej jednoznacznego wspierania rządu nieprzychylna prezydentowi większość w Zgromadzeniu Narodowym. B. Chantebout zwraca uwagę na to, że w okresie szczególnie intensywnego korzystania z tej instytucji przez neogaullistów (prezydentura F. Mitterranda) a następnie przez socjalistów (prezydentura J. Chiraca) rząd traktował połączenie projektu ustawy z wnioskiem o wotum zaufania jako swoisty sposób na skrócenie postępowania ustawodawczego i ograniczenie debaty parlamentarnej nad licznymi poprawkami, zgłaszanymi do projektu przez opozycję. Zob. L. Favoreu, *Le parlement*, [w:] *Droit constitutionnel...*, s. 580. Na temat praktyki stosowania tego środka zob. także: E. Gdulewicz, *Parlament a rząd...*, s. 194; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny...*, s. 219.

ona skutecznie przedstawić izbie pierwszej swoich poprawek do tekstu ustawy, ograniczając się jedynie do przyjęcia lub sprzeciwu wobec wersji ustawy wraz z poprawkami, przyjętymi przez izbę pierwszą.

W uzupełnieniu wypada dodać, że Konstytucja V Republiki gwarantuje rządowi wpływ na losy ustawy, także na etapie jej promulgacji. Zarówno dekret prezydenta o podpisaniu ustawy, jak i dekret o odmowie podpisania i odesłaniu jej do ponownego rozpatrzenia przez parlament wymagają kontrasygnaty premiera i ministra, odpowiedzialnego za promowanie jej projektu w toku całego postępowania legislacyjnego. Filozofia stosowania tzw. weta ustawodawczego przez prezydenta nierozdzielnie związana jest z rządowym przywództwem w procesie legislacyjnym. Pomimo tego, że weto ma charakter absolutny, gdyż parlament nie może odmówić ponownego rozpatrzenia zwróconej mu ustawy, praktyka ustrojowa wskazuje na incydentalną częstotliwość stosowania tego środka. Wynika ona z faktu, iż środek ten używany jest przez prezydenta tylko i wyłącznie wtedy, gdy ustawa uchwalona zostanie w brzmieniu niesatysfakcjonującym prezydenta bądź Radę Ministrów⁵².

Przedstawiona powyżej, skrótowa analiza rozwiązań ustrojowych, przyjętych na gruncie Konstytucji V Republiki prowadzi do wniosku, że w tej wersji systemu rządów parlamentarnych, rząd wyposażony jest w instrumenty prawnego i politycznego oddziaływania na proces ustawodawczy w trzech sferach. Najistotniejsze z nich dotyczą płaszczyzny parlamentarnych prac nad ustawą. Pomimo zmian w konstytucji, przeprowadzonych w lipcu 2008 r., zmierzających do ograniczenia dominacji rządu nad parlamentem, między innymi w sferze ustawodawstwa, rząd nadal dysponuje szerokim asortymentem środków normatywnych pozwalających mu kontrolować proces ustawodawczy w parlamencie, zarówno w zakresie samej procedury, jak i w aspekcie materialnym, odnoszącym się do treści uchwalanych ustaw. W sferze techniki legislacyjnej profesjonalne zaplecze Rady Ministrów, skupione w Sekretariacie Generalnym Rządu w połączeniu z weryfikacyjnym nadzorem Rady Stanu zapewnia poprawność legislacyjną rządowych projektów w stopniu daleko większym, niż możliwości, jakimi w tym zakresie dysponują deputowani. Skuteczność rządowego oddziaływania na proces

⁵² W okresie pierwszych trzydziestu lat obowiązywania Konstytucji V Republiki zanotowano zaledwie dwa takie przypadki. Szerzej zob. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd...*, s. 247–248.

ustawodawczy determinuje również sfera polityczna, w szczególności stabilne i przewidywalne poparcie prezydenckiej lub w okresach *cohabitation* wyłącznie rządowej większości parlamentarnej. Wpisuje się to w filozofię ustroju V Republiki, którego wiodącym założeniem jest racjonalizacja systemu rządów a zwłaszcza procesu decyzyjnego poprzez ograniczenie kompetencji parlamentu i uczynienie rządu swoistym gospodarzem procesu legislacyjnego⁵³. W warstwie aksjologicznej wymagało to odejścia od klasycznej hierarchii i podziału ról w systemie parlamentarnym, znanych we Francji z doświadczeń III i IV Republiki. Środek ciężkości w procesie decydowania o istotnych sprawach państwa przesunął się w kierunku egzekutywy kosztem parlamentu⁵⁴. Z pozycji wykonawcy polityki kształtowanej przez parlament, rząd stał się jej samodzielnym kreatorem w imieniu narodu, ewentualnie współtwórcą, obok prezydenta.

Zarówno w obszarze instytucjonalnych ograniczeń przyjętych wobec parlamentu, jak i w sferze mechanizmów współpracy pomiędzy władzami oraz zadań głowy państwa w kształtowaniu politycznych stosunków na linii parlament – rząd rozwiązania francuskie ewidentnie wykraczają poza ramy klasycznego systemu rządów parlamentarnych. Na tożsamość owych konstrukcji ustrojowych z kanonem systemu rządów parlamentarnych – niezależnie od zasadności przytaczanych już w tym opracowaniu wątpliwości, jakie ta kwestia budzi w doktrynie – zdaje się wskazywać to, że wykonywanie funkcji ustawodawczej przez rząd odbywa się w warunkach kontroli parlamentu, który ustąpił rządowi pola w procesie decyzyjnym, zachowując przy tym prawo do formułowania *ex post* politycznej oceny jego działalności.

III.

Podsumowując powyższe uwagi, dotyczące obydwu, współczesnych modeli ustrojowych należy skonstatować, że wyposażenie rządów w normatywne i polityczne narzędzia, gwarantujące skuteczny wpływ na przebieg i końcowy efekt procesu ustawodawczego zwiększa efektywność procesów decyzyjnych, a co za tym idzie racjonalizuje przyjęty tam system rządów

⁵³ Podobnie: A. Patrzalek, *Procedura legislacyjna w parlamencie V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 1994, s. 77 i n.

⁵⁴ Tak chociażby: L. Favoreu, *Le parlement*, [w:] *Droit constitutionnel...*, s. 639.

parlamentarnych. Kontrolując proces prawotwórczy, rządy zapewniają sobie możliwość realizowania programu legislacyjnego, który we współczesnych państwach stanowi podstawę prowadzenia polityki państwa przez egzekutywę, nie tylko w Wielkiej Brytanii i Francji ale również we wszystkich pozostałych demokracjach, hołdujących zasadzie rządów prawa. Stan swoistej przewagi rządu nad legislatywą w tym obszarze kreuje szereg rozwiązań o charakterze formalnoprawnym, w postaci np. priorytetowego traktowania rządowych projektów ustaw w toku procedury parlamentarnej, możliwością kształtowania przez rząd trybu i tempa prac ustawodawczych parlamentu, czy też wyłączności inicjatywy w niektórych materiałach, zwłaszcza w obrębie finansów publicznych. Przewaga ta wyraża się także poprzez ograniczanie uprawnień parlamentarzystów w zakresie modyfikowania projektów rządowych w trybie poprawek czy też limitowanie czasu debatowania nad nimi w parlamencie, a w sferze legislacji finansowej dodatkowo jeszcze ograniczenia możliwości zwiększania wydatków państwa ponad poziom przez rząd proponowany.

Konglomerat politycznych i prawnych środków oddziaływania rządu na legislację prowadzi w konsekwencji do tego, iż współczesne parlamenty demokratyczne, z pierwotnie niekwestionowanych kreatorów ustaw, przekształcają się w swoiste fora dyskusyjne, z w zasadzie nieograniczoną możliwością krytykowania rządowych przedłożeń ustawodawczych przy jednocześnie bardzo ograniczonej możliwości ich korygowania wbrew woli projektodawcy. Zadanie parlamentu coraz częściej sprowadza się do ratyfikacji pomysłów rządowych, na kanwie parlamentarnej dyskusji, której wynik – z przyczyn politycznych – jest z góry przesądzony na korzyść rządowych inicjatyw.

Ta, daleka od klasycznej, specyfika zaangażowania parlamentu w proces tworzenia ustawy nie pozostaje bez wpływu na charakter samej ustawy. Jest ona obecnie postrzegana nie tyle jako źródło prawa, gwarant wolności i praw suwerena, swoista „linia demarkacyjna” pomiędzy sferą możliwości działania państwa a sferą wolności jednostki, ale przede wszystkim jako technokratyczne narzędzie kierowania i rządzenia państwem, za pomocą którego stymuluje się procesy gospodarcze, realizuje kompetencje związane z administrowaniem a niekiedy prowadzi walkę polityczną i osiąga partykularne w tej walce cele⁵⁵.

⁵⁵ Swego czasu J. Stembrowicz określił to zjawisko jako „upadek złotego wieku ustawy” czy wręcz „odmitologizowanie ustawy”. Zob. *Rząd w systemie...*, odpowiednio s. 248 i 261.

W warstwie związanej z aksjologią systemu rządów parlamentarnych, zarówno postępowanie legislacyjne, jak i sama ustawa stanowią w analizowanych modelach instytucjonalny mianownik współpracy rządu i parlamentu. W tej właśnie sferze ogniskuje się kompromis ustrojowy pomiędzy legislatywą i egzekutywą, będący kwintesencją natury tego systemu, bazującego na pozytywnych powiązaniach między władzami. Jednocześnie, zarówno na gruncie brytyjskim, jak i francuskim, zacieśnienie współpracy władz w sferze ustawodawstwa skutkuje zatarciem różnicy funkcjonalnej pomiędzy parlamentem i rządem, a w przypadku V Republiki Francuskiej wręcz „złaniem się” funkcji obu władz.

Klasyczne ułożenie stosunków pomiędzy parlamentem i rządem, bazujące głównie na hamowaniu władzy wykonawczej przez ustawodawczą, uległo zasadniczej modyfikacji również w wyniku zwiększonego zaangażowania partii politycznych w procesy rządzenia państwem, co dobrze obrazuje praktyka ustrojowa obydwu omówionych powyżej modeli rządów. Pozytywne powiązania pomiędzy parlamentem i rządem oparte są dziś w dużej mierze na regule większości, jako aksjomacie demokratycznej formuły tworzenia gabinetów. Stąd, zarówno w modelu brytyjskim, jak i półprezydenckim w wersji V Republiki, oś stosunków politycznych, powiązanych z procesem „rządzenia poprzez ustawy”, przebiega pomiędzy rządem i popierającą go większością parlamentarną z jednej strony a zinstytucjonalizowaną w mniejszym lub większym stopniu opozycją (mniejszością) parlamentarną z drugiej.

Przenikanie się funkcji legislatywy i egzekutywy zestawione z wysokim poziomem partyjnej dyscypliny, a zatem centralizacją procesów politycznego decydowania w ramach frakcji większościowych, potwierdza tezę o ukształtowaniu nowego podziału ról w systemie rządów, wychodzącym z idei separacji i równowagi.

Wzajemne zbliżanie się władz w ramach procedur ustawodawczych, a przez to umacnianie uprawnień rządu w tworzeniu prawa, stanowi po-niekąd znak czasów współczesnych i determinowane jest tempem rozwoju cywilizacyjnego, procesem międzynarodowej integracji i związaną z tym potrzebą sprawnego, efektywnego a nierzadko szybkiego podejmowania decyzji o dużym zasięgu oddziaływania. Faktyczne „przechodzenie” funkcji ustawodawczej z gestii parlamentu do dyspozycji rządu dodatkowo uzasadniają czynniki o charakterze organizacyjno-technicznym, związane z tym,

iż w dobie postępującej biurokratyzacji procesu ustawodawczego, rząd ze swoim profesjonalnym i rozbudowanym zapleczem eksperckim, a zwłaszcza legislacyjnym, wypada o wiele lepiej, niż odpowiednie służby parlamentarne.

W tych warunkach, swoistym „wentylem bezpieczeństwa” parlamentu i systemu demokracji parlamentarnej pozostaje funkcja kontrolna legislatywy, realizowana również w toku postępowania ustawodawczego, za pomocą której parlament określa granice możliwego podporządkowania się egzekutywie.

Racjonalizacja procesu ustawodawczego w warunkach rządów parlamentarnych nie sprowadza się tylko do prostej dość konstatacji o ograniczeniu funkcji jednej z władz na rzecz drugiej. Poprzez skuteczne zaangażowanie w legislację, począwszy od inicjowania procesu tworzenia ustawy a skończywszy na finalnej fazie jej uchwalania, rząd wspiera parlament w realizowaniu funkcji ustawodawczej, parlament zaś ułatwia rządowi prowadzenie polityki państwa, przyjmując ustawy w kształcie niezbędnym do tego, by rząd mógł realizować swój program polityczny, na którego wykonanie suweren udzielił mu inwestytury w wyborach parlamentarnych. Stworzenie skutecznych mechanizmów współdziałania legislatywy i egzekutywy w procesie prawotwórczym, niezależnie od tego, na ile odbiega od pryncypialnych założeń „separacyjnych” koncepcji podziału władzy, stanowi szczególnie istotny przejaw pragmatyzmu, charakteryzującego współczesny system rządów parlamentarnych.

Zjawiska te stymulują proces przekształcania się parlamentu z ciała ustawodawczego w organ przede wszystkim kontrolny i ewentualnie korygujący tzw. politykę legislacyjną rządu, przy czym zarówno zakres materialny tej korekty, jak i jej głębokość mogą być również poddane ograniczeniom, bądź to za pomocą środków normatywnych (jak we Francji), bądź poprzez praktykę polityczną (model brytyjski).

Summary

Political and law instruments of the influence of the government on legislative process in the parliamentary system of government on the examples of Great Britain and France

This article concerns the influence of the government on legislative process in the present political system in Great Britain and the V French Republic in connection with parliamentary system of government.

The British system does provide a working synthesis of the two things. One of them is the close union and nearly complete fusion of the executive and legislative powers. The Cabinet Ministers, as a rule, are members of one or other of the Houses of Parliament. In a sense, they are representatives of Parliament. On the other hand, the Cabinet is not the mere agent of Parliament, it does not constitute a committee of Parliament. Ministers guide and up to a point determine Parliament's activities. The responsibility for the initiation and making of laws rests primarily and almost exclusively upon them. Cabinet is well situated to exert a very positive leadership of Parliament. It monopolizes the framing and introduction of all important legislation, controls the allocation of parliamentary time, decides on adjournments and dissolutions, and has an assured majority to back its decisions. According to these conditions, the function of the House of Commons is, therefore, to act as a forum for criticism and a focus of outside opinion. If the Cabinet has a majority, and so long as that majority holds together, the House doesn't control the government but the government controls the House and shaped the parliamentary legislation.

The same effects – but in a different way – achieves the government in the Fifth French Republic. The Constitution of 1958 provides powerful measures for government to control the process of making laws in both Chambers of the French parliament. Among various forms of supervising the internal parliamentary proceedings, exercised by the French government, the most important are, for example, connecting a bill with the vote of confidence, declaring objections to parliamentary amendments to the government's bills or arranging the *vote bloqué* procedure. Moreover, an important element forced the domination of French executive branch in parliamentary legislative process is permanent cooperation and good relationship between the government and the President of Republic in conditions of political unity as well as in the state of *cohabitation*.