

Cytowanie

CHICAGO: M. Barbarewicz, *Bilans poprawek do konstytucji Republiki Irlandzkiej dotyczących Seanad Éireann*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 59–72, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.04>

APA: Barbarewicz, M. (2023), *Bilans poprawek do konstytucji Republiki Irlandzkiej dotyczących Seanad Éireann*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 59–72, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.04>

Marek Barbarewicz

ORCID ID: 0000-0002-4465-6488

Uniwersytet Gdański

E-mail: marekbarbar@wp.pl

**Bilans poprawek do konstytucji Republiki
Irlandzkiej dotyczących Seanad Éireann**

Słowa kluczowe: referendum, reforma konstytucyjna, Republika Irlandii, izba wyższa, reprezentacja funkcjonalna

Keywords: referendum, constitutional reform, Republic of Ireland, upper chamber, functional representation

Streszczenie

Seanad Éireann w Republice Irlandii, będąc jednocześnie jednym z nielicznych przykładów izby parlamentu realizującej formułę reprezentacji funkcjonalnej, jest często obiektem krytyki i propozycji reform konstytucyjnych w zakresie jego funkcjonowania oraz, w szczególności, sposobu wyboru jego członków. Dotychczasowe poprawki dotyczące Senatu – VII z 1979 r. i XXXII z 2013 r. zakończyły się porażką i nie zrealizowały towarzyszących im podstawowych założeń dotyczących reformy ustrojowej. Artykuł przybliża sposób kształtowania składu Seanad Éireann, historyczny kontekst opracowania obu poprawek, okoliczności prób ich wdrażania, porażek w tym zakresie oraz konse-

kwencje braku ich realizacji oraz zawiera refleksję nad przyszłością izby i wskazanie kolejnych prób dalszej jej reformy.

Abstract

Results of Amendments to the Constitution of the Republic of Ireland Relating to *Seanad Éireann*

Seanad Éireann in the Republic of Ireland, being currently one of the few examples of a chamber of parliament implementing the formula of functional representation, is often the object of criticism and proposals for constitutional reforms in terms of its functioning and, in particular, the method of electing its members. The previous amendments related to the Senate – VII of 1979 and XXXII of 2013 – ended in failure and did not implement the accompanying basic ideas regarding the systemic reform. The article introduces the composition of Seanad Éireann, the historical context of the development of both amendments, the context of attempts to implement them, failures in this regard and the consequences of this failure and includes a reflection on the future of the chamber and an indication of further attempts at its reform.

✱

I. Wstęp

Oireachtas, czyli parlament Republiki Irlandii złożony jest z dwóch izb – *Dáil Éireann* oraz *Seanad Éireann*. Podczas gdy pierwsza z nich, realizując formułę powszechnej politycznej reprezentacji obywateli, pełni funkcje typowe dla izb niższych w demokracjach parlamentarnych i nie budzi swoim funkcjonowaniem większych kontrowersji, *Seanad*, z uwagi na niewielkie uprawnienia i przede wszystkim specyficzny sposób doboru jego członków, staje się często obiektem krytyki i propozycji reform.

Projekty zmian konstytucyjnych uregulowań dotyczących irlandzkiej izby wyższej dwukrotnie – w roku 1979 i 2013, uzyskały wymaganą aprobatę większości zwykłej w obu izbach i zostały przedstawione obywatelom w referendum. Obie poprawki, mimo odmiennego kontekstu ich opracowania, innych przesłanek politycznych stojących za nimi oraz, w ostateczności, różnego re-

zultatu, stanowią przykład porażek w zakresie reformy ustrojowej, nie przynosząc zakładanych efektów.

Celem artykułu jest przedstawienie sposobu wyboru irlandzkich senatorów oraz analiza podstawowych założeń, przebiegu realizacji oraz wpływu na życie polityczne, VII i XXXII poprawek do irlandzkiej ustawy zasadniczej wraz z refleksją na temat przyszłości irlandzkiej izby wyższej i realizowaną przez nią koncepcją reprezentacji funkcjonalnej. Podstawową techniką badawczą zastosowaną w pracy jest, prócz analizy dokumentów i literatury, również zestawienie informacji medialnych dotyczących badanej tematyki. Stanowią one wartościowe źródło z uwagi na możliwość odzwierciedlenia dynamizmu ewolucji percepcji i świadomości opinii publicznej dotyczących wyżej wskazanych poprawek oraz społecznych emocji wywoływanych przez tę tematykę – nie powinny one zostać pominięte, gdyż znalazły odzwierciedlenie w działaniach decydentów politycznych.

II. Sposób wyłaniania składu *Seanad Éireann*

Podstawę funkcjonowania irlandzkiego Senatu wyznacza ustawa zasadnicza z 1937 r. oraz uzupełniające jej treść ustawy wyborcze precyzujące tryb elekcji poszczególnych grup senatorów. Izba, realizująca założenia katolickiego korporacjonizmu wyłożonego w papieskiej encyklice *Quadragesimo anno*¹, zorganizowana jest zgodnie z założeniami reprezentacji funkcjonalnej, jej skład ma więc odzwierciedlać różnorodność, przede wszystkim zawodową, irlandzkiego społeczeństwa.

W zakresie uprawnień izby wyższej irlandzka konstrukcja ustrojowa prezentuje rozwiązania typowe dla bikameralizmu asymetrycznego – *Seanad* jest pozbawiony możliwości egzekwowania politycznej odpowiedzialności władzy wykonawczej oraz dysponuje w zakresie legislacji jedynie 90-dniowym wetem zawieszającym.

Najbardziej charakterystyczną, i budzącą największe wątpliwości, regulacją konstytucyjną dotyczącą irlandzkiej izby wyższej jest niewątpliwie specyficzny sposób kształtowania jej składu, który dokonywany jest w trojaki sposób:

¹ A. Bromage, M. Bromage, *Foreign Government and Politics: The Vocational Senate in Ireland*, „The American Political Science Review” 1940, vol. 40, nr 3, s. 537.

- 43 senatorów wyłania się w wyborach pośrednich, w ramach reprezentacji funkcjonalnej. Prawem zgłoszenia kandydata dysponuje grupa 4 parlamentarzystów lub jedno z *vocational bodies*, czyli organizacji pozarządowych powiązanych z wyznaczonymi obszarami działalności państwa. Senatorowie wyłaniani są w pięciu panelach – rolniczym, pracy, przemysłowym i handlowym, administracyjnym oraz kulturowym i edukacyjnym, zaś czynnym prawem głosu w każdym z nich dysponuje ta sama grupa – parlamentarzyści z nowo wybranego *Dáil*, ustępującego *Seanad* oraz radni miast i hrabstw. Głosowanie odbywa się z użyciem metody pojedynczego głosu przechodniego.
- 6 senatorów, wyłania się w wyborach powszechnych, również w ramach reprezentacji funkcjonalnej. Prawem zgłoszenia kandydata dysponuje grupa 10 absolwentów *University of Dublin* lub *National University of Ireland*. Senatorowie wyłaniani są w dwóch okręgach, przypisanych do każdej z uczelni, przez ogół absolwentów danego uniwersytetu. Głosowanie odbywa się z użyciem metody pojedynczego głosu przechodniego.
- 11 senatorów na stanowiska nominuje *Taoiseach*, czyli szef rządu irlandzkiego.

Seanad, w kształcie w jakim funkcjonuje niezmiennie od ponad 80 lat, oceniany jest negatywnie zarówno w zakresie skuteczności działania², jak i jakości reprezentacji³. Następstwem takiego stanu rzeczy są różnorodne plany jego reform, które w ramach irlandzkiej konstrukcji ustrojowej są jednak znacząco utrudnione. Spowodowane jest to faktem, iż sposób wyboru oraz kompetencje izby wyższej należą do materii konstytucyjnej, więc zmiany w tekście ustawy zasadniczej wymagają potrójnej zgody – *Dáil*, *Seanad* oraz irlandzkie-

² M. Gallagher, *The Oireachtas: President and parliament* [w:] *Politics in the Republic of Ireland*, red. J. Coakley, M. Gallagher, Nowy Jork 2018, s. 167; J. Płachecki, *System polityczny Irlandii. Ewolucja i współczesne wyzwania*, Warszawa 2010, s. 168; J. Waters, *The Seanad is useless and undemocratic*, „The Irish Times” 2002, <https://www.irishtimes.com/opinion/the-seanad-is-useless-and-undemocratic-1.1060872> (25.07.2023).

³ C. Brady, *Nothing progressive about abolishing Seanad Éireann*, „The Irish Times” 2013, <https://www.irishtimes.com/news/politics/nothing-progressive-about-abolishing-seanad-eireann-1.1383269> (25.07.2023); *Seanad Éireann debate – Tuesday, 15 Dec 2015*, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2015-12-15/9> (25.07.2023); J. Płachecki, *op.cit.*, s. 152.

go elektoratu. Niekorzystne oceny funkcjonowania izby wyższej oraz wieloletnia praktyka bikameralizmu asymetrycznego spowodowały, że wśród pomysłów reformy Senatu nie pojawiały się koncepcje zwiększenia jego uprawnień w zakresie ustawodawstwa czy politycznym egzekwowaniu odpowiedzialności władzy wykonawczej.

III. VII poprawka do konstytucji z 1979 r.

Jednym ze sposobów na uczynienie izby wyższej bardziej znaczącym komponentem irlandzkiej życia politycznego mogłoby być nadanie jej większej demokratycznej legitymizacji. Rozwiązanie to wydaje się naturalną konsekwencją stanu Senatu, którego formuła reprezentacji, stanowiąca konsekwencję ściśle określonych okoliczności historycznych, nie jest w stanie zagwarantować niezależności od bieżących sporów politycznych. Najlichnieszy, czyli organiczny, komponent kształtowania składu Senatu znajdował jednak wielu zwolenników, którzy podkreślali przede wszystkim korzystną rolę organizacji pozarządowych w selekcji kandydatów⁴. Próba wprowadzenia bezpośrednich i powszechnych wyborów członków izby wyższej, wielokrotnie proponowana, zwłaszcza w czasie dyskusji nad likwidacją Senatu w 2013 r.⁵, jedynie powieliłaby wszelkie problemy funkcjonowania *Dáil* i znacznie osłabiłaby argumenty za istnieniem drugiej izby.

Najprostszym pomysłem, w kontekście demokratyzacji *Seanad*, wydawałaby się likwidacja jedenastu miejsc przeznaczonych dla nominatów premiera, którzy, jak można by wskazywać, otrzymują mandaty przede wszystkim z powodów politycznych. Takie rozwiązanie byłoby jednak dalekim od idealnego, gdyż wiązałoby się ze zignorowaniem różnorodności mieszkańców Irlandii, której wyrazem w Senacie byli właśnie senatorowie wskazywani przez egzekutywę. Kobiety, mniejszości etniczne i wyznaniowe, mieszkańcy Irlandii Północnej czy przedstawiciele tych dziedzin życia społecznego, które nie zostały ujęte w sztywnym podziale na panele zawodowe, w zdecydowanej większości zasiadali w *Seanad* z uwagi na nominacje kolejnych

⁴ M. Groves, K. Lynch, *Seanad Éireann: 100 years of Ireland's Upper House*, „Journal of the Institute of Public Administration of Ireland” 2022, vol. 70, nr 4, s. 57.

⁵ Seanad Electoral Reform Bill 2013; Seanad Bill 2013; Seanad (No. 2) Bill 2013.

*Taoiseach*⁶. W obliczu wyżej wskazanej argumentacji nietrudno dziwić się, że dotychczas konstytucyjnej reformie, jako jedyny, uległ ten komponent senackich wyborów, w ramach którego wyłaniana jest najmniejsza liczba członków izby wyższej, czyli reprezentacja uniwersytecka.

VII poprawka do irlandzkiej ustawy zasadniczej nie jest jednak ani aktem radykalnie przeobrażającym skład Senatu, ani bezpośrednim rezultatem realizacji politycznego programu zmian ustrojowych i ma charakter pragmatyczny – związany przede wszystkim ze specyfiką szkolnictwa wyższego w Irlandii. Zaproponowana przez rząd premiera Jacka Lyncha z *Fianna Fáil* zmiana pozwalała na podział, dotychczas sztywno powiązanych z *University of Dublin* i *National University of Ireland*, sześciu mandatów pomiędzy inne instytucje szkolnictwa wyższego w drodze ustawy. Stanowiło to następstwo planowanej reorganizacji *National University of Ireland* i tym samym umożliwiłyby ją w dowolnym zakresie, bez troski o zgodność z tekstem konstytucji. Brak kontrowersji wywołany przez materię projektu spowodował, że spotkał się on z przychylnym przyjęciem ze strony opozycji w *Dáil*⁷, w *Seanad* przyjęto go bez poprawek⁸, zaś w lipcu 1979 r. został zaakceptowany przez 92,4% głosujących w referendum.

Poprawka stanowiła jednak reformę bez rzeczywistej zmiany, zaś jej przepisy nigdy nie zostały zrealizowane. Choć nominaci absolwentów uniwersyteckich stanowią najbardziej aktywnych i, jednocześnie niezależnych, spośród senatorów⁹, to jednak sposób ich wyłaniania stanowi przejaw uprzywilejowania instytucji, które, mimo historycznego prestiżu, stanowią jedynie niewielką część oferty edukacyjnej trzeciego stopnia w kraju. Tym bardziej za zaskakujący można uznać fakt, iż wszelkie prace dotyczące zmian obecnego stanu prawnego, kończyły się niepowodzeniem. Pomysł wprowadzenia jednego, wyłaniającego sześciu senatorów, okręgu w którym mogliby głosować wszyscy absolwenci irlandzkich uniwersytetów został zaproponowany jako projekt ustawy wielokrotnie – ostatnio w 2014 r. przez rząd

⁶ M. Groves, K. Lynch, *op.cit.*, s. 58–60.

⁷ *Dáil Éireann debate – Wednesday*, 23 May 1979, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/1979-05-23/4> (4.05.2023).

⁸ *Seanad Éireann debate – Thursday*, 31 May 1979, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/1979-05-31/4> (27.07.2023).

⁹ M. Groves, K. Lynch, *op.cit.*, s. 57–58.

Enda Kenny'ego z partii *Fine Gael*¹⁰ oraz w 2020 r. przez opozycję z *Fian-na Fáil*¹¹, lecz za każdym razem przyćmiewały go inne, najwyraźniej uznane za istotniejsze, prace legislacyjne. Mimo, że 2023 r. wydaje się najodpowiedniejszym czasem na reformę – na stanowisku *Taoiseach* zasiada Leo Varadkar, popierający w *Oireachtas* poszerzenie czynnego prawa wyborczego w ramach omawianego komponentu senackich wyborów¹², zaś Sąd Najwyższy Irlandii w marcu orzekł, że VII poprawka gwarantuje rozszerzenie tegoż prawa i nie powinna stanowić jedynie przestrzeni dyskrecjonalnego działania rządu¹³. Wykonanie wyroku zostało zawieszono jednak do 31 maja 2025 r.¹⁴ – szanse na reformę reprezentacji uniwersyteckiej należy uznać więc w najbliższym czasie za niewielkie.

IV. XXXII poprawka do konstytucji z 2013 r.

Naturalną konsekwencją wieloletniego braku pomysłu na kompleksową reformę Senatu oraz jego słabej pozycji ustrojowej stało się stanowisko bardziej radykalne – próba rozwiązania problemów trapiących izbę wyższą poprzez jej całkowitą likwidację i uczynienie Irlandii państwem z parlamentem unikameralnym. Nie był to pomysł nowy, gdyż dokładnie w ten sam sposób postąpiono z Senatem Wolnego Państwa Irlandzkiego w 1936 r., gdy jego funkcjonowanie zakończyła XXIV poprawka do konstytucji z 1922 r. Spośród parlamentarnych partii politycznych jako pierwsi likwidację izby wyższej zaproponowali w 1988 r. Progresywni Demokraci – konserwatyw-

¹⁰ *Seanad Éireann debate – Tuesday*, 11 Mar 2014, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2014-03-11/4> (27.07.2023).

¹¹ *Seanad Electoral (University Members) (Amendment) Bill 2020*, <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2020/11> (4.05.2023).

¹² *Seanad Éireann debate – Thursday*, 1 Feb 2018, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2018-02-01/9> (28.07.2023).

¹³ C. McQuinn, *University of Limerick graduate wins Supreme Court appeal over Seanad election voting*, „The Irish Times” 2023, <https://www.irishtimes.com/crime-law/courts/2023/03/31/university-of-limerick-graduate-wins-supreme-court-appeal-over-seanad-election-voting> (28.07.2023).

¹⁴ M. Maguire, *Government has two years to expand Seanad electorate, Supreme Court rules*, „The Journal” 2023, <https://www.thejournal.ie/government-has-two-years-to-expand-seanad-electorate-supreme-court-rules-6129201-Jul2023> (28.07.2023).

no-liberalne ugrupowanie, w którego programie znajdowały się liczne postanowienia dotyczące usprawnienia i modernizacji irlandzkiej konstrukcji ustrojowej¹⁵. Największe z irlandzkich ugrupowań przyjęły ten postulat dopiero w XXI w., zaś początek jego realizacji związany jest z 2009 r., gdy Enda Kenny, ówczesny lider opozycyjnej *Fine Gael*, zadeklarował chęć rezygnacji z izby wyższej, którą motywował względami praktycznymi, czyli jej niewielką użytecznością oraz oszczędnościami 150 milionów euro w trakcie jednej kadencji¹⁶. W okresie poprzedzającym wybory parlamentarne 2011 r. postulat likwidacji *Seanad* stał się oficjalnym elementem programu *Fine Gael*, a także przyjęty został przez partie lewicowej opozycji – *Sinn Féin*¹⁷ oraz Partię Pracy¹⁸, a także, w postaci obietnicy przeprowadzenia referendum w tej sprawie, zagościł w programie ówczesnie rządzącej *Fianna Fáil*¹⁹. Utworzony po wyborach rząd koalicyjny *Fine Gael* i Partii Pracy pod przewodnictwem Kenny’ego przystąpił do prac nad projektem XXXII poprawki konstytucyjnej, które, choć trwały znacznie dłużej niż pierwotnie planowano²⁰, ostatecznie zakończyły się w czerwcu 2013 r. zainicjowaniem projektu ustawy, zgodnie z którym w ustawie zasadniczej miało zostać wprowadzone czterdzieści zmian. Projekt uzyskał aprobatę obu izb, w Senacie będąc przyjętym bez poprawek, w głosowaniach poprowadzonych wzdłuż podziałów partyjnych²¹. Aby wejść w życie projekt musiał jeszcze uzyskać aprobatę irlandzkiego elektoratu w referendum zaplanowanym na październik 2013 r. Kampania referendalna stanowiła przestrzeń politycz-

¹⁵ G. McCormack, *The new Republic?*, „Fortnight” 1988, nr 261, s. 5.

¹⁶ *Kenny: FG would slash TD numbers, abolish Seanad*, <http://breakingnews.ie/archives/2009/1017/ireland/eymhaugbcwid> (19.07.2011).

¹⁷ *Government lagging behind public on Seanad abolition — Doherty*, 2011, <http://www.sinnfein.ie/contents/19784> (3.01.2011).

¹⁸ *Labour calls for Seanad to be abolished*, „Raidió Teilifís Éireann” 2011, <https://www.rte.ie/news/2011/0103/296025-seanad> (30.07.2023).

¹⁹ H. McGee, *Fianna Fáil U-turn on Seanad looks to have sealed fate of Upper House*, „The Irish Times” 2011, <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2011/0103/122428668922.html> (30.07.2011).

²⁰ *Ceisteanna — Questions (Resumed) – Constitutional Convention*, <http://debates.oireachtas.ie/dail/2012/02/14/00010.asp> (1.11.2012).

²¹ *Dáil Éireann debate – Tuesday, 25 Jun 2013*, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2013-06-25/38> (30.07.2023); *Seanad Éireann debate – Tuesday, 23 Jul 2013*, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2013-07-23/14> (30.07.2023).

nego sporu pomiędzy partiami rządowymi, które krytykowały izbę wyższą za wysokie koszty funkcjonowania, brak demokratycznej legitymacji oraz niewielką aktywność w kwestiach legislacyjnych, a opozycyjną *Fianna Fáil*, która, opowiadając się za szeroką reformą Senatu, jednocześnie podkreślała jego znaczenie dla kontroli legislacji i stabilności politycznej oraz przypominała tradycję bikameralizmu w innych państwach anglosaskich²². Ostatecznie, wbrew przewidywaniom większości badań sondażowych, za likwidacją *Seanad* opowiedziało się 48,3% głosujących i tym samym XXXII poprawka do konstytucji została odrzucona. Jednym z kluczowych elementów porażki reformy stały się głosy wykształconej irlandzkiej klasy średniej, grupy odznaczającej się najwyższą frekwencją w wyborach, a jednocześnie mającej osobisty interes w zachowaniu izby wyższej, czyli czynne prawo wyborcze w uniwersyteckim komponencie senackiej elekcji²³. Odrzucenie poprawki okazało się zaskoczeniem dla rządzących polityków z *Fine Gael* nieprzygotowanych na taki scenariusz, czego wyrazem są sprzeczne wypowiedzi parlamentarzystów dotyczące przyszłości izby wyższej w przypadku niepowodzenia referendum – niektórzy postulowali opracowanie nowej reformy²⁴, zaś inni pozostawienie bieżącego stanu prawnego²⁵. *Taoiseach* Kenny, mimo osobistego rozczarowania wynikami, zaakceptował wolę społeczeństwa Irlandii i wykluczył jakiegokolwiek plany likwidacji izby wyższej w najbliższej przyszłości²⁶.

²² R. Mac Cormaic, *Know Your Referendums*, „The Irish Times” 2013, https://www.irishtimes.com/polopoly_fs/1.1543834.1380352935!/menu/standard/file/referendum.pdf (30.07.2023).

²³ H. McGee, *Ground may be shifting in debate on future of Seanad*, „The Irish Times” 2013, <https://www.irishtimes.com/news/politics/ground-may-be-shifting-in-debate-on-future-of-seanad-1.1516270> (30.07.2023).

²⁴ H. O’Connell, *Government indicates Seanad will be reformed if abolition is rejected*, „The Journal” 2013, <https://www.thejournal.ie/seanad-reform-abolition-referendum-940801-Jun2013> (30.07.2023).

²⁵ F. Sheahan, *Bruton: no plans for reform of House if vote is lost*, „Independent” 2013, <https://www.independent.ie/irish-news/bruton-no-plans-for-reform-of-house-if-vote-is-lost/29598598.html> (30.07.2023).

²⁶ *Ireland rejects PM’s plan to scrap senate*, „Business Standard” 2013, https://www.business-standard.com/article/pti-stories/ireland-rejects-pm-s-plan-to-scrap-senate-113100600083_1.html (30.07.2023).

V. Przyszłość *Seanad Éireann*

W referendum z 2013 r. Irlandczycy zdecydowali się dać szansę Senatowi – świadczy to o pewnym przywiązaniu do tej instytucji i koncepcji bikameralizmu, lecz nie może być uznane za pełną i bezwarunkową akceptację praktyki funkcjonowania izby wyższej. Jednym z częściej przytaczanych argumentów przeciwników próby reformy w wykonaniu rządu Kenny’ego, był brak możliwości wskazania na karcie referendalnej chęci kompleksowej reformy *Seanad*. W takim ujęciu próba likwidacji izby wyższej wydaje się rozwiązaniem dalece nieidealnym i przekładającym wyborczy populizm oraz prostotę nad realną dyskusję nad reformą ustrojową.

Klęska referendum zmotywowała rządzącą administrację do utworzenia niezależnej, złożonej z ekspertów i byłych parlamentarzystów, *Working Group on Seanad Reform* pod przewodnictwem wieloletniego senatora z *Fine Gael* Maurice’a Manninga, mającej za zadanie odniesienie się do najważniejszych problemów funkcjonowania izby wyższej. W opublikowanym w 2015 r. raporcie prac grupy uwagę zwraca przede wszystkim rekomendacja wprowadzenia szerokich zmian do procesu senackich wyborów, zaś kwestie związane z kompetencjami ustawodawczymi nie znajdują w dokumencie rozwiązań poza ogólnymi stwierdzeniami, że Senat powinien być płaszczyzną dialogu, apolitycznej analizy oraz należy dążyć do zwiększenia jego udziału w pracach nad sprawami szczególnie kontrowersyjnymi oraz dotyczących relacji z Irlandią Północną oraz Unią Europejską²⁷. Zdecydowanie więcej uwagi autorzy raportu poświęcili reformie wyborów do Senatu dążąc do połączenia reprezentacji funkcjonalnej z powszechną reprezentacją polityczną. Zgodnie z rekomendacją 36 senatorów miałyby być wybieranych w wyborach powszechnych, w ramach pięciu paneli zawodowych i jednego uniwersyteckiego, zaś każdy irlandzki obywatel dysponowałby możliwością zarejestrowania się jako elektor w dowolnie wybranej, lecz tylko jednej spośród wymienionych grup. Kolejnych 13 senatorów miałyby pozostać wyłanianych spośród pięciu paneli przez parlamentarzystów i samorządowców, zaś ostatnie 11 osób wciąż wskazywanych byłoby przez

²⁷ *Report of the Working Group on Seanad Reform 2015*, s. 21–24, <https://assets.gov.ie/3205/221118144521-f13c01291bde446980fccbe391526c51.pdf> (30.07.2023).

premiera, który miałby skupić się na grupach społecznych szczególnie niedoreprezentowanych²⁸.

Rekomendacje raportu Manninga, mimo pozytywnego opiniowania przez, współtworzącą irlandzki rząd nieprzerwanie od 2011 r., *Fine Gael*²⁹, mniejszego partnera w koalicji rządowej od 2020 r., czyli Partię Zielonych³⁰ oraz największą partię opozycyjną – *Sinn Féin*³¹, zdają się być dalekie od realizacji, gdyż dotychczas żadna z partii nie przedstawiła projektu legislacji w bezpośredni sposób się doń odnoszącej. W 2018 r. rząd Leo Varadkara powołał *Seanad Reform Implementation Group*, złożoną z członków obu izb *Oireachtas*, która w swoim raporcie, mimo pewnych różnic w zakresie liczebności poszczególnych grup senatorów, poparła rozwiązania z 2015 r. postulowane przez grupę pod przewodnictwem Manninga³². Ponownie jednak rekomendacje nie znalazły odzwierciedlenia w programie legislacyjnym rządu, a jedynie wpłynęły na, wniesiony w 2020 r. przez trójkę senatorów niezależnych, *Seanad Bill 2020*, którego treść stanowiłaby realizację dużej części rekomendacji obu grup roboczych. Projekt ten, mimo ponad dwóch lat procedowania nie wkroczył jeszcze w fazę prac komisyjnych, co sugeruje, że szanse na jego realizację są bardzo niewielkie.

Niewielka intensywność prac nad reformą Senatu może być spowodowana brakiem zainteresowania tą tematyką ze strony opinii publicznej – gdy w 2013 r. przeprowadzono referendum dotyczące likwidacji izby wyższej elektorat wykazywał zaangażowanie i zdecydowane zdanie w tej sprawie³³. Obec-

²⁸ *Ibidem*, s. 26–30.

²⁹ *A Programme for a Partnership Government*, 2016, s. 149, <https://assets.gov.ie/4976/191218113714-2f566e1721fb4cf59199a1c67adda80b.pdf> (30.07.2023).

³⁰ *Towards 2030: A decade of change*, 2020, s. 58, <https://www.greenparty.ie/campaigns/all-campaigns/towards-2030-decade-change> (30.07.2023).

³¹ *Sinn Féin General Election Manifesto 2020*, s. 97, https://www.sinnfein.ie/files/2020/Giving_Workers_and_Families_a_Break_-_A_Manifesto_for_Change.pdf (30.07.2023).

³² *Report of the Seanad Reform Implementation Group*, 2018, s. 2, <https://assets.gov.ie/5245/211218143426-25949b1b57ce47d5aff3eb83402fb99e.pdf> (30.07.2023).

³³ F. Sheahan, *Public not convinced Seanad worth keeping*, „Independent” 2011, <https://www.independent.ie/irish-news/public-not-convinced-seanad-worth-keeping/26745344.html> (3.08.2023); P. Moran, *Paul Moran: Clear winners and losers in the Cabinet battle for poll position*, „Independent” 2012, <https://www.independent.ie/opinion/analysis/paul-moran-clear-winners-and-losers-in-the-cabinet-battle-for-poll-position/28952567.html> (3.08.2023); *Poll suggests Fianna Fáil and Sinn Féin support up but fall in backing for Fine Gael, Labour and*

nie zaś tematyka ta nie wzbudza emocji u irlandzkich obywateli, którzy skupieni są na innych zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem państwa. Biorąc pod uwagę historyczny bilans obu reform izby wyższej – jednej, której przepisy nigdy nie zostały zrealizowane oraz drugiej, która nawet nie weszła w życie, należy być bardzo powściągliwym w kwestii oczekiwań dotyczących zmian funkcjonowania *Seanad* w najbliższej przyszłości.

Analiza prób reform irlandzkiej izby wyższej stanowi także diagnozę stanu i oceny koncepcji izby funkcjonalnej we współczesnej demokracji liberalnej. Rozwiązanie to, sięgające genezą lat trzydziestych ubiegłego wieku i katolickiego korporacjonizmu, we współczesnych warunkach zdaje się generować więcej wątpliwości i krytyki aniżeli wymiernych korzyści dla funkcjonowania państwa. W Irlandii izba wyższa nie jest ani instytucją wpływową, ani instytucją skuteczną i wynika to bezpośrednio z jej konstytucyjnej pozycji – stanowiącej w większym stopniu realizację filozoficznej doktryny ustrojowej niż wyraz potrzeb irlandzkiego społeczeństwa. *Seanad*, będąc, w zakresie realizowanej formuły reprezentacji, przykładem unikalnym, wydaje się jednak, poprzez nieumiejętne działania ustawodawcy traktującego go przede wszystkim jak problem wymagający reformy, skutecznie zniechęcać do traktowania izb funkcjonalnych jako wartości dodanej w ramach systemu politycznego i implementacji podobnych rozwiązań w innych państwach.

Literatura

A Programme for a Partnership Government, 2016, <https://assets.gov.ie/4976/191218113714-2f566e1721fb4cf59199a1c67adda80b.pdf>.

Brady C., *Nothing progressive about abolishing Seanad Éireann*, „The Irish Times” 2013, <https://www.irishtimes.com/news/politics/nothing-progressive-about-abolishing-seanad-eireann-1.1383269>.

Bromage A., Bromage M., *Foreign Government and Politics: The Vocational Senate in Ireland*, „The American Political Science Review” 1940, vol. 40, nr 3.

Gallagher M., *The Oireachtas: President and parliament* [w:] *Politics in the Republic of Ireland*, red. J. Coakley, M. Gallagher, Nowy Jork 2018.

Seanad abolition, „Raidió Teilifís Éireann” 2013, <https://www.rte.ie/news/2013/0706/460961-ff-support-up-fg-lab-down-opinion-poll> (3.08.2023).

- Groves M., Lynch K., *Seanad Éireann: 100 years of Ireland's Upper House*, „Journal of the Institute of Public Administration of Ireland” 2022, vol. 70, nr 4.
- Ireland rejects PM's plan to scrap senate*, „Business Standard” 2013, https://www.business-standard.com/article/pti-stories/ireland-rejects-pm-s-plan-to-scrap-senate-113100600083_1.html.
- Mac Cormaic R., *Know Your Referendums*, „The Irish Times” 2013, https://www.irish-times.com/polopoly_fs/1.1543834.1380352935!/menu/standard/file/referendum.pdf.
- Maguire M., *Government has two years to expand Seanad electorate, Supreme Court rules*, „The Journal” 2023, <https://www.thejournal.ie/government-has-two-years-to-expand-seanad-electorate-supreme-court-rules-6129201-Jul2023>.
- McCormack G., *The new Republic?*, „Fortnight” 1988, nr 261.
- McGee H., *Fianna Fáil U-turn on Seanad looks to have sealed fate of Upper House*, „The Irish Times” 2011, <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2011/0103/1224286668922.html>.
- McGee H., *Ground may be shifting in debate on future of Seanad*, „The Irish Times” 2013, <https://www.irishtimes.com/news/politics/ground-may-be-shifting-in-debate-on-future-of-seanad-1.1516270>.
- McQuinn C., *University of Limerick graduate wins Supreme Court appeal over Seanad election voting*, „The Irish Times” 2023, <https://www.irishtimes.com/crime-law/courts/2023/03/31/university-of-limerick-graduate-wins-supreme-court-appeal-over-seanad-election-voting>.
- Moran P., *Clear winners and losers in the Cabinet battle for poll position*, „Independent” 2012, <https://www.independent.ie/opinion/analysis/paul-moran-clear-winners-and-losers-in-the-cabinet-battle-for-poll-position/28952567.html>.
- O'Connell H., *Government indicates Seanad will be reformed if abolition is rejected*, „The Journal” 2013, <https://www.thejournal.ie/seanad-reform-abolition-referendum-940801-Jun2013>.
- Plachecki J., *System polityczny Irlandii. Ewolucja i współczesne wyzwania*, Warszawa 2010.
- Poll suggests Fianna Fáil and Sinn Féin support up but fall in backing for Fine Gael, Labour and Seanad abolition*, „Raidió Teilifís Éireann” 2013, <https://www.rte.ie/news/2013/0706/460961-ff-support-up-fg-lab-down-opinion-poll>.
- Report of the Seanad Reform Implementation Group*, 2018, <https://assets.gov.ie/5245/211218143426-25949b1b57ce47d5aff3eb83402fb99e.pdf>.
- Report of the Working Group on Seanad Reform 2015*, <https://assets.gov.ie/3205/221118144521-f13c01291bde446980fccbe391526c51.pdf>.
- Sheahan F., *Bruton: no plans for reform of House if vote is lost*, „Independent” 2013, <https://www.independent.ie/irish-news/bruton-no-plans-for-reform-of-house-if-vote-is-lost/29598598.html>.

- Sheahan F., *Public not convinced Seanad worth keeping*, „Independent” 2011. <https://www.independent.ie/irish-news/public-not-convinced-seanad-worth-keeping/26745344.html>.
- Sinn Féin General Election Manifesto 2020*, https://www.sinnfein.ie/files/2020/Giving_Workers_and_Families_a_Break_-_A_Manifesto_for_Change.pdf.
- Towards 2030: A decade of change*, 2020, <https://www.greenparty.ie/campaigns/all-campaigns/towards-2030-decade-change>.
- Waters J., *The Seanad is useless and undemocratic*, „The Irish Times” 2002, <https://www.irishtimes.com/opinion/the-seanad-is-useless-and-undemocratic-1.1060872>.