

Anna Hadała¹

**Pojęcie, powstanie i reprezentatywność drugich izb
parlamentu na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki,
Federacji Rosyjskiej i Republiki Federalnej Niemiec²**

Słowa kluczowe: parlament, federacja, reprezentatywność
Keywords: parliament, federation, representativeness

Streszczenie

W niniejszym artykule analiza badanego tematu została przeprowadzona na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA), Federacji Rosyjskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec, państw posiadających dwuizbowy parlament i mogących zostać uznane za reprezentatywne. Wszystkie te państwa są państwami federalnymi. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie pojęcia drugiej izby parlamentu, jej reprezentatywności a także analizy procesu kształtowania się drugich izb na przestrzeni wieków oraz wskazanie, że struktura i rola współczesnych parlamentów w badanych państwach, jest skutkiem wielowiekowej ewolucji tego organu.

¹ ORCID ID: 0000-0002-6432-5651, magister, Katedra Instytucji Prawnych i Praw Człowieka Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: hadala.anna@interia.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. Aktualne problemy współczesnego parlamentaryzmu, które miało miejsce 18–20 kwietnia 2018 r. w Lublinie.

Summary

The notion, genesis and representativeness of the second chambers of parliament on the example of the United States of America, the Russian Federation and the Federal Republic of Germany

In this article, the analysis of the studied topic was carried out on the example of the United States of America (USA), the Russian Federation and the Federal Republic of Germany, states with a bicameral parliament and which may be considered representative. All these countries are federal states. This article aims to present the notion of the second chamber of the parliament, its representativeness as well as the analysis of the process of shaping the second chambers over the centuries and an indication that the structure and role of contemporary parliaments in the countries surveyed is the result of the centuries-long evolution of this body.

✱

I. Wprowadzenie

Dwuizbowość (bikameralizm) stanowi jedną z form funkcjonowania parlamentu. W znaczeniu politycznym „parlament” oznacza organ przedstawicielski i ustawodawczy. W jego skład wchodzi jedna lub dwie izby. Współcześnie dwuizbowość parlamentu jest ograniczona, ponieważ większość państw demokratycznych posiada jednoizbowe parlamenty³.

Pojęcie drugiej izby parlamentu jest wieloznaczne i trudne do zdefiniowania. W literaturze przedmiotu utrwalił się pogląd, iż „nie ma we współczesnym prawie konstytucyjnym drugiego takiego organu, który, chociaż powszechny występowałby zarazem w tylu różnych kombinacjach, był tak trudny i tak niewdzięczny przy układaniu w jakieś modele generalne”⁴. W doktrynie prawa konstytucyjnego nie istnieje w pełni dopracowana oraz powszech-

³ M. Grzęda, [w:] *Encyklopedia politologii tom 2. Ustroje państwowe*, red. W. Skrzydło, M. Chmaj, Kraków 2000, s. 91.

⁴ L. Garlicki, *Idea dwuizbowości w parlamentarystyce europejskiej. Wizje przyszłości*, [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych: seminarium: Warszawa, 26–27 kwietnia 1994*, Warszawa 1994, s. 4.

nie akceptowalna definicja tego pojęcia. Trudności związane z określeniem zakresu znaczeniowego „drugiej izby” są konsekwencją m.in. tego, że termin ten nie był stosowany w powszechnym użyciu. Bardzo często stosuje się również termin „izba wyższa”⁵.

Na przestrzeni lat podział na izbę „wyższą” i „niższą” stracił na znaczeniu. Powyższa sytuacja związana była z przemianami o charakterze modernizacyjnym, w wyniku których pierwsze izby uzyskały demokratyczną legitymację. Procesy reformatorskie sprawiły, że arystokratyczny model izby wyższej traktowany jest obecnie jako anachronizm. Nawet w sytuacji, gdy obie izby wyłaniane są w powszechnych i demokratycznych wyborach, to izba „wyższa” jest zwykle w pewnym zakresie „podporządkowana” izbie „niższej” parlamentu. Z czasem stosowana w literaturze terminologia zaczęła odzwierciedlać tylko tradycyjny, ukształtowany historycznie model dwuizbowości. Jego istotą jest to, iż każda z izb jest reprezentowana przez właściwą warstwę społeczną. Wobec tego bardzo trudno jest dziś wskazać państwo, gdzie „izba wyższa” posiadałaby większe uprawnienia i kompetencje niż „izba niższa”⁶.

II. Ewolucja drugiej izby parlamentu w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Początków Kongresu USA należy szukać w zgromadzeniach przedstawicielskich, czyli kongresach kontynentalnych. Zwoływano je w Filadelfii z inicjatywy mieszkańców zbuntowanych kolonii brytyjskich. Przełomowym wydarzeniem było zwołanie I Kongresu Kontynentalnego we wrześniu 1774 r. Głównym jego celem była chęć uzyskania ustępstw od brytyjskiej metropolii. Najważniejszą uchwałą Kongresu była podpisana 14 października 1774 r. „Deklaracja praw i krzywd”. Kongres powołał także *the Association*, czyli międzykolonialny związek bojkotowy. Parlament brytyjski, nie zgodził się na przyjęcie żądań I Kongresu⁷.

10 maja 1775 r. obrady rozpoczął II Kongres Kontynentalny. W dobie wojny i tworzącej się Unii stanowił jedyną reprezentację poszczególnych kolonii⁸.

⁵ J. Szymanek, *Druga Izba we współczesnym parlamencie. Analiza Porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 11–15.

⁶ Ibidem, s. 11–15.

⁷ E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, Wrocław 2004, s. 434–435.

⁸ Z. Kiełmiński, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1994, s. 5–6.

Powołał Armię Kontynentalną i ustanowił Komitet Marynarki⁹. Najważniejszym skutkiem obrad było uchwalenie „Deklaracji Niepodległości”. II Kongres Kontynentalny podjął uchwałę wzywającą stany do uchwalenia własnych konstytucji. Niedługo po zakończeniu obrad II Kongresu Kontynentalnego Benjamin Franklin przedstawił tzw. „Artykuły Konfederacji i Wieczystej Unii”, czyli projekt konfederacji¹⁰. Zgodnie z postanowieniami Artykułów władza centralna należała do Kongresu Kontynentalnego. Był to jednoizbowy parlament, w którym każdy stan posiadał 1 głos. Wśród najważniejszych kompetencji Kongresu Kontynentalnego należy wskazać prawo do zawierania traktatów i sojuszy, wypowiedzania wojny i zawierania pokoju¹¹. Kongres uchwalił Artykuły, a następnie ratyfikowano je we wszystkich 13 stanach¹². Przyjęty akt konstytuujący Unię, „Artykuły Konfederacji i Wiecznej Unii”, określił jej nazwę – Stany Zjednoczone Ameryki, a także nazwę jej centralnego organu – Kongres. Kongres nie uzyskał żadnych dodatkowych uprawnień, pełnił jedynie rolę reprezentacji politycznej suwerennych stanów i był od nich zależny, przez co nie posiadał samoistnej władzy. Jego uprawnienia były wtórne, uzyskane w wyniku delegowania ich przez poszczególne stany¹³.

W wyniku zwycięstwa w wojnie o niepodległość USA powstał spór dotyczący ich kształtu ustrojowego. Stronami sporu byli dążący do wzmocnienia i rozbudowania władzy centralnej federaliści oraz zwolennicy zachowania dotychczasowych zasad ustrojowych – antyfederaliści. Z inicjatywy federalistów 25 maja 1787 r. zwołano Konwencję Konstytucyjną¹⁴. Jej członkowie jednogłośnie stwierdzili, że należy powołać rząd centralny, zdolny do faktycznego sprawowania władzy w ramach posiadanych kompetencji. Uznano za niezbędne powołanie, poza Kongresem, innego organu władzy centralnej. Na początku 1789 r. zorganizowano wybory do Kongresu, zaś w kwietniu tego roku elektorzy wybrali prezydentem George’a Washingtona. W wyniku prac Konwencji uchwalono Konstytucję Stanów Zjednoczonych Ameryki. 13 września 1788 r. Konstytucja weszła w życie¹⁵. Władzę ustawodawczą sprawował

⁹ E. Klein, *Powszechna historia...*, s. 436–437.

¹⁰ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 326.

¹¹ M. Grzybowski, A. Kulig, *Systemy ustrojowe Stanów Zjednoczonych i Kanady*, Kraków 2015, s. 11.

¹² M. Szczaniecki, *Powszechna historia ...*, s. 326.

¹³ Z. Kielmiński, *Kongres...*, s. 6.

¹⁴ *Ibidem*, s. 6.

¹⁵ Z. Kielmiński, *Kongres...*, s. 6.

dwuizbowy Kongres, złożony z Izby Reprezentantów i Senatu. W skład Izby Reprezentantów wchodziło posłowie wybierani w wyborach bezpośrednich na dwuletnią kadencję. Przewodnictwo sprawował wybierany przez posłów speaker. W skład Senatu wchodziło po dwóch senatorów z każdego stanu, wybieranych na sześcioletnią kadencję przez ciała ustawodawcze każdego stanu, przy czym co dwa lata następowała wymiana 1/3 liczby senatorów. Funkcję przewodniczącego Senatu sprawował wiceprezydent USA.

W ramach zasady hamowania egzekutywy przez legislatywę konstytucja przewidziała dwa rozwiązania. Po pierwsze, starała się to zrealizować za pomocą prawa *impeachmentu*. Prawo to należy do kompetencji Izby Reprezentantów i polega na możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej najważniejszych organów państwa. Rozpatrywanie spraw tego rodzaju należy do kompetencji Senatu, który może wydać wyrok skazujący. Po drugie, konstytucja przyznała Senatowi prawo udzielania zgody na zawierane przez prezydenta traktaty międzynarodowe oraz dokonywanie przez niego nominacji konsulów, ambasadorów, sędziów Sądu Najwyższego oraz innych urzędników państwowych. Natomiast przejawem hamowania legislatywy przez egzekutywę jest prawo weta zawieszającego prezydenta w stosunku do uchwalanych przez Kongres ustaw¹⁶.

Konstytucja wprowadziła centralny, oparty na monteskiuszowskiej teorii podziału władzy system rządów. Wprowadziła także nieznaną dotąd zasadę federalizmu¹⁷. Władzę sprawowały trzy różne organy: Kongres, Prezydent federalny oraz Sąd Najwyższy. Ustawa zasadnicza zmieniła kompetencje i strukturę Kongresu. Przeobraził się on w dwuizbową legislatywę Stanów Zjednoczonych, którą tworzyły Izba Reprezentantów i Senat. Pierwszy Kongres obradował w Nowym Jorku, zaś od 1800 r. jego siedzibą jest Waszyngton¹⁸. Twórcom amerykańskiej konstytucji udało się stworzyć system zachowujący realną równowagę oraz wzajemne powstrzymywanie się władz. Z tego powodu ustrój Stanów Zjednoczonych można określić jako ustrój republiki zrównoważonej¹⁹.

¹⁶ M. Szczaniecki, *Powszechna historia...*, s. 327–331.

¹⁷ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 91–96.

¹⁸ Z. Kielmiński, *Kongres...*, s. 6–7.

¹⁹ M. Wąsowicz, *Historia ustroju państw Zachodu zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 173.

III. Geneza drugiej izby parlamentu w Rosji

Parlamentaryzm rosyjski wywodzi się z powstałej w XV w. Dumy Bojarskiej²⁰, która pełniła rolę organu doradczego władców Rusi i Rosji. Pod przewodnictwem cara Duma Bojarska brała udział w rozstrzygnięciu najistotniejszych spraw państwowych²¹.

Inną ważną instytucją był Sobór Ziemski, zwołany po raz pierwszy w 1547 r.²² Z formalnego punktu widzenia był organem doradczym. Faktycznie do jego kompetencji należało stanowienie prawa, uchwalanie podatków, wypowiedzanie wojny oraz zawieranie pokoju. Kilkukrotnie zdarzyło się, że Sobór dokonał wyboru cara. Wraz z umocnieniem się władzy dynastii Romanowów zaczął tracić na znaczeniu. Po raz ostatni zwołano go w 1665 r. Funkcjonujące pod tą nazwą późniejsze organy nie pełniły funkcji właściwego Soboru i nie stanowiły przeciwwagi dla władzy carskiej²³. Sobór Ziemski zwoływany był w różnej częstotliwości przez następne 100 lat. Efektem jego prac było uchwalenie „Kodeksu praw”, regulującego najistotniejsze dziedziny życia²⁴.

Panowanie Piotra I było początkiem okresu absolutyzmu w Rosji. W 1711 r. powołał na miejsce Dumy Bojarskiej Senat Rządzący, który stanowił najwyższą instytucję państwową²⁵. Do najważniejszych zadań Senatu należało sprawowanie funkcji kontrolnej nad sądownictwem i administracją, zajmowanie się sprawami podatków oraz publikacja dekretów carskich. Katarzyna II ograniczyła uprawnienia Senatu²⁶. Zmniejszyła jego kompetencje kontrolne, zwiększając uprawnienia w zakresie sądownictwa²⁷. Z kolei Aleksander I nadał Senatowi funkcje Sądu Najwyższego. Powołał także Radę Państwa, organ o charakterze doradczym, która w latach 1810–1826 oraz 1882–1917 pełniła funkcję komisji kodyfikacyjnej²⁸.

²⁰ E. Zieliński, *Parlament Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2002, s. 5.

²¹ *Ibidem*, s. 5.

²² E. Klein, *Powszechna historia...*, s. 418.

²³ I. Jaworski, *Zarys powszechnej...*, s. 251.

²⁴ E. Zieliński, *Parlament Federacji ...*, s. 5.

²⁵ *Ibidem*, s. 6.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ I. Jaworski, *Zarys powszechnej...*, s. 260.

²⁸ E. Zieliński, *Parlament...*, s. 6.

Na początku XX w. w Rosji pojawiły się instytucje przedstawicielskie. W 1905 r. Mikołaj II zapowiedział zwołanie Dumy Państwowej²⁹. Zastosowane przez cesarza zasady wyłaniania składu Dumy wzbudziły sprzeciw różnych grup społecznych, a w konsekwencji nie doszło do jej zwołania. W wyniku nacisków ze strony społeczeństwa, 17 października 1905 r. Mikołaj II ogłosił „Manifest”, uznawany za pierwszą konstytucję państwa rosyjskiego. Przełomowym wydarzeniem dla rosyjskiego parlamentaryzmu było wydanie 23 kwietnia 1906 r. „Ustawy Zasadniczej Rosyjskiego Imperium”. Konstytucja nadała Rosji cechy charakterystyczne dla monarchii konstytucyjnej. Władza wykonawcza należała do monarchy oraz ministrów, którzy z premierem na czele wchodziłi w skład Rady Ministrów³⁰. Władza ustawodawcza miała być sprawowana przez cesarza i dwuizbowy parlament: Dumę Państwową i pełniącą rolę izby wyższej Radę Państwa³¹.

I Duma Państwowa po raz pierwszy zebrała się w 1906 r. Użyte w ustawach zasadniczych sformułowania sugerowały przekształcenie ustroju państwa na ustrój konstytucyjny. Jak wskazywała ustawa zasadnicza „Do cesarza Wszechrosji należy władza samowładna”. Oznaczało to, że sama istota ustroju Rosji nie uległa zmianie. Ostateczną instancją w procesie ustawodawczym wciąż pozostawał monarcha. I Duma była forum wyrażania żądań w zakresie zmian ustrojowych oraz przejawem nastrojów opozycyjnych³². Została rozwiązana z inicjatywy cesarza z powodu niemożności podporządkowania jej swojej woli. W lutym 1907 r. zebrała się II Duma. Jej członkowie również prezentowali opozycyjną postawę wobec władcy³³, więc 20 czerwca 1907 r. została również rozwiązana³⁴. Wybór III Dumy został oparty na odmiennych warunkach, ale i ona podzieliła los poprzednich. Ostatnia, IV Duma, funkcjonowała w okresie pierwszych lat wojny, potem została zawieszona i ostatecznie uległa rozwiąza-

²⁹ K. Krasowski, B. Leśnicki, K. Sikorska- Dziegielewska, J. Walachowicz, *Powszechna historia państwa i prawa*, Poznań 1993, s. 248.

³⁰ E. Zieliński, *Parlament...*, 6–7.

³¹ J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa- Poznań 2009, s. 63.

³² *Ibidem*, s. 63–64.

³³ E. Zieliński, *Parlament Federacji...*, s. 7.

³⁴ K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2011, s. 581.

niu. Jest uznawana jest za ostatni, ograniczony organ przedstawicielski monarchii rosyjskiej³⁵.

Rewolucja 1917 r. zlikwidowała stare instytucje ustrojowe. Na II Zjeździe Rad 7 listopada 1917 r. socjaldemokraci pod przywództwem Włodzimierza Lenina ogłosili przejście władzy za pomocą zbrojnego zamachu stanu³⁶. Na V Zjeździe Rad 10 lipca 1918 r. uchwalono konstytucję Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej, która stała się podstawą prawną władzy socjalistycznej w Rosji³⁷. Instytucjami przedstawicielskimi były Wszechrosyjski Zjazd Rad i Centralny Komitet Wykonawczy³⁸.

Zgodnie z uchwaloną w 1925 r. Konstytucją Federacji Rosyjskiej Zjazd Rad był przedstawicielstwem ogólnonarodowym Rosji, a kierownictwo nad nim sprawował Wszechrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy. Konstytucja z 1936 r. uznała Radę Najwyższą za ogólnorepublikański organ przedstawicielski, zaś kierownictwo nad nią powierzyła w ręce Prezydium Rady Najwyższej, które było również kolegią głową państwa³⁹. W wyniku przebudowy instytucji politycznych ZSRR, w 1989 r. Republika Rosyjska wprowadziła dwustopniowy organ władzy ustawodawczej: Zjazd Deputowanych Ludowych RSFR oraz Radę Najwyższą, składającą się z dwóch izb: Rady Narodowości i Rady Republiki⁴⁰.

Rozpad ZSRR pociągnął zmianę roli instytucji ustrojowych, przede wszystkim przedstawicielstwa narodowego, predestynującego do pełnienia roli demokratycznego parlamentu. Uchwalona 12 grudnia 1993 r. Konstytucja Federacji Rosyjskiej utworzyła Zgromadzenie Federalne. Organ złożony był z dwóch izb: Rady Federacji i Dumy Państwowej, a jego zadaniem było sprawowanie funkcji ustawodawczej i kontrolnej. To wydarzenie zapoczątkowało kształtowanie parlamentaryzmu, charakterystycznego dla państw demokratycznych⁴¹.

³⁵ E. Zieliński, *Parlament Federacji...*, s. 7.

³⁶ *Ibidem*, s. 7–8.

³⁷ W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne Polski i jej sąsiadów*, Olsztyn 2002, s. 39.

³⁸ E. Zieliński, *Parlament Federacji...*, s. 7–8.

³⁹ *Ibidem*, s. 8.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*, s. 8–9.

IV. Powstanie i przemiany drugiej izby parlamentu w Niemczech

Początki parlamentaryzmu niemieckiego sięgają XII w. Od 1495 r. działalność rozpoczął Reichstag, który był reprezentacją trzech stanów. Do jego głównych zadań należało zajmowanie się wszystkimi problemami dotyczącymi Rzeszy Niemieckiej, w tym podatkami, ustawodawstwem i kwestiami wojny. W 1806 r. Reichstag uległ rozwiązaniu⁴².

Organem reprezentującym interesy poszczególnych krajów związkowych było Zgromadzenie Związkowe⁴³. Po 1830 r. wiele państw niemieckich (np. Saksonia, Brunszwik czy Hanower) uchwaliło konstytucje. Konsekwencją tego było przekształcenie się ich w ograniczone monarchie konstytucyjne, ograniczające władzę monarchów⁴⁴. Okres Wiosny Ludów miał pozytywny wpływ na rozwój niemieckiego parlamentaryzmu. Utworzono zgromadzenie składające się z deputowanych południowoniemieckich Landtagów. Następnie w maju 1848 r. we Frankfurcie nad Menem zebrał się po raz pierwszy niemiecki parlament o zasięgu ogólnokrajowym⁴⁵. Zamierzał on nadać Niemcom formę federacji oraz uchwalić demokratyczną konstytucję. W wyniku decyzji parlamentu przyjęto zasadę dziedzicznego cesarstwa. Owa decyzja nie doprowadziła do rozwiązania tej kwestii, ponieważ król pruski Fryderyk Wilhelm IV odmówił przyjęcia ofiarowanej mu z woli ludu korony. Frankfurcki parlament nie zmienił ustroju Związku Niemieckiego⁴⁶, zaś w czerwcu 1849 r. zawieszono jego obrady. Pomimo braku sukcesu podjętej po raz pierwszy „próby parlamentarnej” działania deputowanych nie pozostały bez znaczenia dla rozwoju parlamentaryzmu w Niemczech⁴⁷.

W Cesarstwie Niemieckim, utworzonym 1 stycznia 1871 r., idea parlamentaryzmu nabrała nowego znaczenia⁴⁸. 18 stycznia proklamowano króla pruskiego Wilhelma I cesarzem niemieckim, a w kwietniu tego roku uchwalono konstytucję II Rzeszy. Zgodnie z jej postanowieniami Niemcy wciąż pozostawały federacją, kierownictwo nad polityką wewnętrzną i zagraniczną Rzeszy

⁴² K. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1993, s. 5.

⁴³ Ibidem, s. 5.

⁴⁴ M. Szczaniecki, *Powszechna historia...*, s. 406.

⁴⁵ K. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat...*, s. 6.

⁴⁶ M. Szczaniecki, *Powszechna historia...*, s. 406–407.

⁴⁷ K. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat...*, s. 6.

⁴⁸ Ibidem; W. Zeh, *Parlamentarismus*, Heidelberg 1985, s. 15.

sprawował kanclerz. Władza ustawodawcza należała do dwuizbowego parlamentu. W jego skład wchodziła Rada Związku oraz Sejm Rzeszy (Reichstag). Każda z izb posiadała równorzędne stanowisko. Reichstag i Rada Związku wyposażone były w prawo inicjatywy ustawodawczej, zaś do przyjęcia ustawy potrzebny był konsensus obu izb⁴⁹.

W wyniku przegranej Niemiec po I wojnie światowej doszło do abdykacji cesarza Wilhelma II i uczynienia z Niemiec republiki. Jednocześnie pozbawiono władzy monarchów we wszystkich państwach niemieckich. 10 listopada 1918 r., dzień po abdykacji cesarza, władzę przekazano na ręce prowizorycznego rządu, Rady Pełnomocników Ludowych. Rząd powołał Zgromadzenie Narodowe, które powołało prezydenta i Tymczasowy Rząd. Uchwalono konstytucję weimarską, stworzoną na wzór demokracji liberalnych. Zgodnie z postanowieniami konstytucji głową państwa był prezydent. Władzę ustawodawczą sprawował dwuizbowy parlament. W jego skład wchodziła Rada Rzeszy oraz Reichstag (Sejm Rzeszy)⁵⁰.

U schyłku istnienia Republiki Weimarskiej pozycja Reichstagu straciła na znaczeniu. W wyniku przeprowadzonych 5 grudnia 1933 r. wyborów parlamentarnych NSDAP otrzymała ponad 40% głosów. Fakt ten zastraszył demokratyczną opozycję, a to skutkowało przejściem do rządów autorytarnych. Uchwalona 24 marca 1933 r. ustawa wyposażała rząd w szerokie uprawnienia, które umożliwiły mu wydawanie ustaw sprzecznych z konstytucją. Pozycja Reichstagu sprowadzała się tylko do realizowania poleceń „wodza Rzeszy” Adolfa Hitlera⁵¹.

Po zakończeniu II wojny światowej pokonane Niemcy podzielono na 4 strefy okupacyjne⁵². Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Francja połączyły swoje strefy, czego skutkiem było utworzenie w 1949 r. Trizonii, którą przekształcono w Republikę Federalną Niemiec (RFN). W 1950 r. Berlin Zachodni przyjął własną konstytucję, a w październiku 1949 r. w strefie radzieckiej proklamowano Niemiecką Republikę Demokratyczną (NRD)⁵³.

⁴⁹ M. Szczaniecki, *Powszechna historia...*, s. 410.

⁵⁰ Ibidem, s. 416–419.

⁵¹ K. Wojtaszczyk, *Bundestag...*, s. 7.

⁵² M. Szczaniecki, *Powszechna historia...*, s. 419–420.

⁵³ Ibidem, s. 419–420.

Lata 1945–1949 przyniosły nowe wizje parlamentu. Uznano, że państwo zachodnioniemieckie powinno opierać się na systemie parlamentarnym. W wyniku zjednoczenia w 1990 r. państw niemieckich objęto zachodnioniemieckim wzorem systemu parlamentarnego cały obszar nowych Niemiec⁵⁴. W dalszym ciągu obowiązywała ustawa zasadnicza z 1949 r.⁵⁵ Niemcy są federacją, a władza państwowa pochodzi od narodu, który realizuje ją poprzez swoich przedstawicieli wybranych w drodze wolnych wyborów. Poszczególne części składowe federacji posiadają własne konstytucje i odrębne parlamenty. We wszystkich krajach niemieckich, z wyjątkiem Bawarii, występują parlamenty jednoizbowe⁵⁶. Władza ustawodawcza w Niemczech należy do dwuizbowego parlamentu związkowego, w którego skład wchodzi Parlament Federalny (Bundestag) oraz Rada Federalna (Bundesrat).

V. Reprezentatywność drugiej izby parlamentu

Problematyka specyfiki bikameralizmu znajduje się w kręgu zainteresowania badaczy systemów konstytucyjnych. Szeroki katalog rozwiązań dotyczący zasady reprezentacji w izbach drugich skłania do rozważań na temat celowości ich istnienia. Wątpliwości takie nie są skierowane do izby pierwszej, będącej reprezentacją ogółu obywateli. Sprawa nie jest taka oczywista, jeżeli chodzi o izbę drugą. Jeśli powieła występującą w izbie pierwszej reprezentację, wówczas wydaje się zbędna. W przeciwnym wypadku pojawia się konieczność wykazania przesłanek przemawiających za dwuizbową strukturą parlamentu⁵⁷.

Istnieje pogląd, że druga izba musi reprezentować inne interesy, aby racjonalna była potrzeba jej istnienia. Wywołuje on jednak dyskusje pośród zwolenników parlamentu jedno- i dwuizbowego⁵⁸. Największe wątpliwości skierowane są w stosunku do potrzeby istnienia dwóch izb parlamentu w pań-

⁵⁴ K. Wojtaszczyk, *Bundestag...*, s. 8.

⁵⁵ W. Żebrowski, *Współczesne systemy...*, s. 116–117.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 116–117.

⁵⁷ R. Klepka, *Zasada reprezentacji i siła oddziaływania izb drugich parlamentów zachodnioeuropejskich państw federalnych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 17, s. 84.

⁵⁸ R. Klepka, *Zasada...*, s. 85 oraz B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 369–370 i przywołana tam literatura.

stwach unitarnych⁵⁹. Dwuizbowa struktura parlamentu nie wzbudza wątpliwości w przypadku państw o strukturze federalnej. Tam izba pierwsza stanowi reprezentację obywateli jako całości, podczas gdy izba druga – części składowych państwa związkowego. Funkcjonowanie drugiej izby umożliwia nie tylko dualizm reprezentacji na szczeblu centralnym, lecz również przyczynia się w znacznym stopniu do lepszego uwzględnienia interesów części składowych państwa⁶⁰. W przypadku państw unitarnych uznaje się, że jeżeli istnieje jedno suwerenne państwo, to powinno funkcjonować jedno ciało ustawodawcze, którego zadaniem byłaby reprezentacja woli suwerena⁶¹.

Zasadna wydaje się potrzeba istnienia drugiej izby w państwach federalnych⁶². Zagadnienie reprezentatywności drugiej izby parlamentu było wielokrotnie poruszane przez badaczy prawa konstytucyjnego⁶³. Środki i formy powiązania ukazują, jak istotnym zagadnieniem w odniesieniu do drugiej izby parlamentu stanowi kwestia jej reprezentacji. Podstawową formą współzależności są powszechne wybory. Nie ma to jednak uniwersalnego zastosowania, jak w przypadku izby pierwszej. Ponadto partie polityczne nie odgrywają tutaj tak ważnej roli. Niemniej jednak druga izba stanowi wyraźnie „spartykularyzowaną” instytucję, dla której nie wypracowano generalnego modelu wyboru, w przeciwieństwie do izby pierwszej, w której takim modelem są powszechne, demokratyczne wybory⁶⁴.

Wyrażona w składzie drugiej izby oryginalność reprezentacji umożliwia uzasadnienie konieczności utrzymywania tej izby, funkcjonującej w strukturze współczesnej legislatury. Dostarcza też niepodważalnych argumentów zwolennikom systemu dwuizbowego. Odmienna od występującej w izbie pierwszej ściśle politycznej reprezentatywności, repre-

⁵⁹ R. Klepka, *Zasada...*, s. 85 oraz R. Klepka, *Zasadność funkcjonowania parlamentu dwuizbowego w demokratycznym państwie unitarnym- przypadek Polski*, [w:] *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011, s. 429–445.

⁶⁰ R. Klepka, *Zasada...*, s. 85.

⁶¹ J. Czajkowski, *Dwuizbowa struktura parlamentu w państwie jednolitym*, [w:] *Parlamente państw europejskich*, Kraków 2005, s. 167.

⁶² R. Glacjar, *Struktura wewnętrzna parlamentu- unikameralizm czy bikameralizm?*, [w:] *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, R. Glacjar, S. Kubas, Katowice 2012, s. 33; J. Szymanek, *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przeгляд Sejmowy” 2013, nr 3, s. 13.

⁶³ J. Szymanek, *Druga...*, s. 97; M. Granat, *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994, s. 8.

⁶⁴ J. Szymanek, *Druga...*, s. 102.

zentywność izby drugiej jest potwierdzeniem zasadności odnoszącej się do podziału parlamentu, bez którego byłaby powtórzeniem pierwszej izby⁶⁵. Istotą systemu dwuizbowego jest, aby izby wzajemnie uzupełniały się w zakresie reprezentatywności, ponieważ „istnienie dwóch izb tylko wtedy ma sens, kiedy reprezentują one zróżnicowane interesy lub zakresy polityczne, to znaczy, jeśli obok powszechnej reprezentacji politycznej funkcjonuje reprezentacja specjalna”⁶⁶.

Do utrzymania dwuizbowej struktury parlamentu niezbędna jest odmienna reprezentatywność drugiej izby, jednak nie dowodzi to jej mniejszej demokratyczności. Ta inna reprezentatywność stwarza możliwość upodabniania poglądów reprezentantów i reprezentowanych, dzięki czemu stanowi niekwestionowaną i niepodważalną legitymację drugich izb. Druga izba może reprezentować społeczności lokalne (francuski Senat), terytoria (włoski Senat), zawody lub funkcje społeczne (Rada Narodowa w Słowenii), czy też wspólnoty etniczne i językowe (belgijski Senat). Jednak reprezentatywność, rozumiana jako wierne odzwierciedlenie w składzie organu przedstawicielskiego proporcji poglądów politycznych, które występują w elektoracie, sprawia, że druga izba traktowana jest jako niereprezentatywna, czyli taka która nie jest odzwierciedleniem aktualnych poglądów panujących w społeczeństwie. Będzie izbą drugą, ponieważ z uwagi na w pełni niekwestionowany i demokratyczny mandat izba pierwsza uznana jest za izbę reprezentatywną w pełnym tego słowa znaczeniu. Dopełnia ona reprezentację w sprawującym władzę organie przedstawicielskim. Dzieje się tak dlatego, że ciężko byłoby odmówić reprezentatywności drugiej izbie tylko z uwagi na odmienny sposób powstawania, który, w połączeniu z demokratyczną procedurą wyłaniania izby pierwszej, może zapewnić w pełni reprezentatywność parlamentu, a dzięki temu uzyskać tożsamość jego decyzji z opinią społeczną⁶⁷.

Geneza bikameralizmu w amerykańskim systemie federalnym tłumaczy ustrojowy sens dwuizbowej struktury Kongresu. Najważniejszym z zadań twórców konstytucji była konieczność rozstrzygnięcia kontrowersji związanych z ustaleniem zasady podziału mandatów pomiędzy poszczególne stany. O ile

⁶⁵ Ibidem, s. 102–103.

⁶⁶ J. Sole, M. Aparicio Perez, *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 17.

⁶⁷ J. Szymanek, *Drugie...*, s. 106–107.

bezsporną kwestią była niezawisłość legislatury Unii, o tyle kwestia przedstawicielstwa stanów nie była już tak oczywista. Pojawiła się wątpliwość, czy reprezentacja poszczególnych stanów w Kongresie powinna być proporcjonalna do liczby mieszkańców, czy też z uwagi na suwerenność ma być ona równa. Podstawą rozsądnego kompromisu było ustanowienie dwuizbowej struktury Kongresu. Ustalono, iż większym stanom przyzna się odpowiednio liczniejsze delegacje do Izby Reprezentantów, przy jednoczesnym zachowaniu równego przedstawicielstwa w Senacie⁶⁸. Struktura Kongresu jest jednym z najważniejszych przejawów kompromisu międzystanowego oraz konsekwencją stworzenia przez USA federalnej struktury państwa. Za dwuizbowością przemawiał także silnie manifestowany pogląd, że dwie izby umożliwią i zabezpieczą wzajemne hamowanie się i równowagę⁶⁹. Izba Reprezentantów stanowi reprezentację społeczeństwa, zaś Senat jest reprezentacją poszczególnych części składowych federacji⁷⁰.

Przyjęcie w ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec zasad ustrojowych, a w szczególności: zasady podziału władzy, zasady przedstawicielstwa, zasady federalizmu oraz zasady suwerenności narodu wywarło znaczny wpływ na kształt oraz pozycję ustrojową współczesnego parlamentu niemieckiego. Artykuł 20 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi, iż źródłem wszelkiej władzy jest naród. Swoją władzę sprawuje pośrednio. W przeciwieństwie do występujących w poszczególnych krajach ustrojowych rozwiązań, prawo federalne nie przewiduje form demokracji bezpośredniej. Wyjątek dotyczy referendum odnoszącego się do zmian granic landów. Uregulowanie to ma na celu wzmocnienie pozycji organów przedstawicielskich⁷¹. Bikameralizm niemieckiego parlamentu jest następstwem federalnego charakteru państwa niemieckiego⁷². Z uwagi na kompetencje, można stwierdzić, że Bundesrat jest klasycznym przykładem drugiej izby parlamentu w państwie federacyjnym. Jego skład i zasady funkcjonowania w znacznym stopniu odbiegają od przyjętego wzorca izby wyższej w innych państwach. Stanowiący reprezentację rządów

⁶⁸ Z. Kielmiński, *Kongres ...*, s. 9–10.

⁶⁹ B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2007, s. 150.

⁷⁰ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 85.

⁷¹ K. Wojtaszczyk, *Bundestag...*, s. 8.

⁷² *Ibidem*, s. 9.

krajów związkowych Bundesrat stanowi formę uczestnictwa poszczególnych landów w administracji federalnej i w ustawodawstwie⁷³.

Władza ustawodawcza w Rosji należy do dwuizbowego parlamentu zwanego Zgromadzeniem Federalnym⁷⁴. Parlament rosyjski nie posiada wspólnego organu kierowniczego, a każda z izb Zgromadzenia sprawuje własne funkcje i pracuje samodzielnie⁷⁵. Duma Państwowa jest przedstawicielstwem ogólnonarodowym, podczas gdy Rada Federacji jest reprezentacją wszystkich podmiotów Federacji⁷⁶. W jej skład wchodzi przedstawiciele z każdego podmiotu Federacji, tj. po jednym z organu wykonawczego i organu przedstawicielskiego władzy państwowej⁷⁷. Rada Federacji bierze udział w rozpatrywaniu, opracowanych uprzednio przez Dumę aktów prawnych. Jest ponadto odpowiedzialna za podejmowanie decyzji dotyczących istotnych spraw dla Federacji, które leżą w jej kompetencji. Rada Federacji realizuje swoje obowiązki poprzez udział w rozwiązywaniu istotnych problemów życia publicznego Federacji⁷⁸. Obie izby Zgromadzenia Federalnego traktowane są równorzędnie. Nie ma żadnego przepisu, który wskazywałby na uprzywilejowanie którejkolwiek z izb. Niemniej jednak praktyka parlamentarna dowodzi, że większą rolę odgrywa Duma Państwowa⁷⁹.

VI. Podsumowanie

W przypadku poddanych analizie państw federalnych, kształtowanie składu drugiej izby wchodzącej w skład parlamentu opiera się na zasadzie reprezentacji jej części składowych tj. podmiotów federacji. Wobec tego, zauważyć można, że istnienie drugiej izby parlamentu wyrażone jest poprzez dualistyczną reprezentację na szczeblu federalnym. Istnieje ujednolicony system reprezentacji suwerena w postaci jednoizbowej, a z drugiej strony odrębny pod względem organizacyjnym, lecz jednocześnie związany funkcjonalnie z tym

⁷³ K. Wojtaszczyk, *Bundestag...*, s. 9–10.

⁷⁴ M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, *Współczesne...*, s. 134.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 134–135.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 135.

⁷⁷ P. Sarnecki, *Parlament...*, s. 11.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 11–12.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 11.

pierwszym, organ, który reprezentuje poszczególne części składowe federacji. Warto podkreślić, że wyżej wskazane rodzaje reprezentacji, nie stanowią wobec siebie konkurencji, wręcz przeciwnie można stwierdzić, że wzajemnie się uzupełniają. Wobec tego należy zgodzić się z E. Zwierzchowskim, który słusznie wskazuje, że konsekwencją wyżej wskazanych rozwiązań jest fakt, iż pozycja drugiej izby parlamentu w państwie federalnym wyraża równorzędność prawnoustrojową obu postaci przedstawicielstwa, tj. zarówno reprezentacji suwerennego ludu jak również reprezentacji poszczególnych części składowych federacji⁸⁰.

Kształt i rola współczesnych parlamentów w badanych państwach, jest skutkiem wielowiekowej ewolucji tego organu. O jego strukturze w każdym z poddanych analizie państw zadecydował szereg różnorodnych czynników. Były to nie tylko czynniki o charakterze historycznym, lecz także czynniki o charakterze politycznym i społecznym. Zarówno w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Federacji Rosyjskiej jak i Republice Federalnej Niemiec można mówić o wpływie powyższych czynników na kształt i rolę funkcjonujących w ramach ich parlamentów izb drugich. Niemniej jednak należy podkreślić, że w każdym z nich wpływ powyższych czynników nie był jednakowy. Warto zauważyć, że istotną rolę w procesie kształtowania izb drugich w badanych federacjach miały także czynniki wewnętrzne, zwłaszcza podziały społeczne, które występowały wśród ich mieszkańców.

Literatura

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Czajkowski J., *Dwuizbowa struktura parlamentu w państwie jednolitym*, [w:] *Parlamenty państw europejskich*, Kraków 2005.
- Dziemidok-Olszewska B., *System polityczny Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok- Olszewska, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Idea dwuizbowości w parlamentarystyce europejskiej. Wizje przyszłości*, [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych: seminarium*, Warszawa, 26–27 kwietnia 1994, Warszawa 1994.

⁸⁰ E. Zwierzchowski, *Izby drugie parlamentu*, Białystok 1996, s. 13.

- Glacjar R., *Struktura wewnętrzna parlamentu- unikameralizm czy bikameralizm?*, [w:] *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, R. Glacjar, S. Kubas, Katowice 2012.
- Granat M., *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994.
- Grzęda M., [w:] *Encyklopedia politologii tom 2. Ustroje państwowe*, red. W. Skrzydło, M. Chmaj, Kraków 2000.
- Grzybowski M., Kulig A., *Systemy ustrojowe Stanów Zjednoczonych i Kanady*, Kraków 2015.
- Jaworski I., *Zarys powszechnej historii państwa i prawa*, Warszawa 1997.
- Kamińska K., Gaca A., *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2011.
- Kiełmiński Z., *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1994.
- Klein E., *Powszechna historia państwa i prawa*, Wrocław 2004.
- Klepka R., *Zasada reprezentacji i siła oddziaływania izb drugich parlamentów zachodnioeuropejskich państw federalnych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 17.
- Klepka R., *Zasadność funkcjonowania parlamentu dwuizbowego w demokratycznym państwie unitarnym- przypadek Polski*, [w:] *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011.
- Kowalski J., *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa–Poznań 2009.
- Krasowski K., Leńnicki B., Sikorska- Dziegielewska K., Walachowicz J., *Powszechna historia państwa i prawa*, Poznań 1993.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- Sarnecki P., *Parlament Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2002.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008.
- Sole J., Aparicio Perez M., *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Szymanek J., *Druga Izba we współczesnym parlamencie. Analiza Porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005.
- Szymanek J., *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3.
- Wąsowicz M., *Historia ustroju państw Zachodu zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Wojtaszczyk K., *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1993.
- Zeh W., *Parlamentarismus*, Heidelberg 1985.
- Zieliński E., *Parlament Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2002.
- Zwierzchowski E., *Izby drugie parlamentu*, Białystok 1996.
- Żebrowski W., *Współczesne systemy polityczne Polski i jej sąsiadów*, Olsztyn 2002.