

Publikacja sfinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach.
Copyright by Uniwersytet Śląski w Katowicach.

Recenzent naukowy:

Prof. AJD dr hab. Jerzy Mizgalski.

Wydawca:

REMAR, www.remar-sosnowiec.pl

Projekt okładki, skład komputerowy, przygotowanie do druku i druk:

REMAR, www.remar-sosnowiec.pl

e-mail: wydawnictwo@remar-sosnowiec.pl

ISBN: 978-83-61975-01-4



Uniwersytet Śląski Katowice

2012

Parlament
w państwach Grupy Wyszehradzkiej.
Problemy metodologiczno-teoretyczne

Praca zbiorowa pod redakcją
M. Barańskiego, R. Glajcara i S. Kubasa

Katowice 2012

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

Rafał Glajcar

Rozdział I. Parlament jako obiekt badań politologicznych	11
---	-----------

1. Historyczne doświadczenia badań politologicznych.....	11
2. Stary instytucjonalizm	12
3. Rewolucja behawioralna i jej konsekwencje.....	15
4. Perspektywa neoinstytucjonalna.....	18

Rafał Glajcar

Rozdział II. Struktura wewnętrzna parlamentu – unikameralizm czy bikameralizm?	27
---	-----------

1. Założenia wstępne.....	27
2. Tradycje parlamentaryzmu w Polsce, Czechosłowacji oraz na Węgrzech w wieku XX	28
3. Wybór struktury wewnętrznej parlamentu w trakcie trzeciej fali demokratyzacji ..	31
4. Relacje między izbami w bikameralnych parlamentach	37

Marek Barański

Rozdział III. Parlamentey w reżimach politycznych.....	41
---	-----------

1. Reżimy polityczne od starożytności do państwa konstytucyjnego.....	41
1.1. Senat w antycznej monarchii oraz demokratycznych polis.....	41
1.2. Organy władzy państwowej w okresie feudalizmu europejskiego.....	44
2. Parlamentey we współczesnych reżimach politycznych	47
3. Modele państw demokratycznych.....	50
4. Demokratyczne systemy państw postsocjalistycznych	60
5. Współczesne reżimy niedemokratyczne	62
5.1. Reżim autorytarny.....	62
5.2. Reżim totalitarny.....	65

6. Wschodnioazjatyckie systemy polityczne.....	67
7. Islamskie systemy polityczne. Reżimy teokratyczne.....	70
8. Reżimy wojskowe	72
Sebastian Kubas	
Rozdział IV. Historia parlamentaryzmu w krajach Europy Środkowej.....	75
1. Parlamentaryzm na ziemiach polskich, czeskich, słowackich i węgierskich w początkowym okresie rozwoju (do I wojny światowej).....	75
1.1. Okres przednowożytny.....	76
1.2. Okres nowożytny.....	78
2. Parlamenti w okresie międzywojennym.....	81
3. Parlamenti w okresie socjalizmu	91
Sebastian Kubas	
Rozdział V. Elity parlamentarne jako kategoria elit politycznych Czech, Polski, Słowacji i Węgier	103
1. Elity. Założenia teoretyczne	103
2. Elity polityczne w socjalizmie i okresie przełomu	105
3. Współczesne elity polityczne.....	107
Anna Czyż	
Rozdział VI. Organizacja życia parlamentarnego.....	117
1. Organy wewnętrzne	117
2. Uprawnienia i obowiązki deputowanych	122
Anna Czyż	
Rozdział VII. Legislacja jako główna funkcja parlamentów	127
1. Procedury	127
2. Specyfika procesów legislacyjnych.....	142
3. Analiza ilościowo-jakościowa działalności legislacyjnej.....	145
Robert Rajczyk	
Rozdział VIII. Parlamenti krajowe w Unii Europejskiej.....	149
Bibliografia	159

WSTĘP

Podział władzy stanowi jedną z naczelných zasad ustroju państwowego. Można przyjąć, że rozpowszechnił się w Europie i Stanach Zjednoczonych w XVIII wieku. Był to okres wzrostu świadomości niektórych warstw społecznych, które coraz bardziej zdawały sobie sprawę z tego, że piastowanie wszelkich funkcji władczych przez jednoosobowe lub kilkuosobowe kolegialne organy nie przynosi oczekiwanych rezultatów. W Anglii John Locke w dziele „Dwa traktaty o rządzie” z 1690 roku dokonał podziału władzy na legislatywę, egzekutywę oraz władzę federacyjną. Władzę ustawodawczą przyznał ciału kolegialnemu, którego uchwalane akty miały być stale ważne i wdrażane w życie, przy czym wykonywaniem ustaw miała zajmować się egzekutywa w celu uniknięcia monopolizacji władzy. W koncepcji Johna Locka funkcje ustawodawcze powinien spełniać bikameralny parlament składający się z Izby Lordów (wyższa) oraz Izby Gmin (niższa). W wyższej izbie prawo zasiadania miała arystokracja, a w izbie niższej ziemiaństwo oraz burżuazja.

Obecnie przyjmuje się, że współczesny trójpodział władzy na legislacyjną, egzekucyjną oraz sędziowską ma swoją genezę w oświeceniowych ideach głoszonych przez Monteskiusza. Jednakże już w starożytności Arystoteles w „Polityce” zauważył, że w każdym ustroju państwowym można odnaleźć trzy części: obradującą nad sprawami wagi państwowej, rządzącą oraz sądzącą. W 1748 roku Monteskiusz w dziele „O duchu praw” umieścił i wyjaśnił ideę trójpodziału władzy. W swoich rozważaniach sięgnął do dorobku Johna Locka, a także odniósł się do angielskiej rzeczywistości, ale tak dalece przekształcił owe pierwotne idee, że stały się one zupełnie odmienną istotą stanowiącą nową spójną całość. Dla Monteskiusza kluczową siłą była zasada wolności, rozumiana w sposób liberalny jako wolność od ingerencji państwa. W ten sposób chciał uzyskać wielką aktywność społeczną, która miała skupiać się na zaspakajaniu potrzeb, w tym zarządzaniu sferą publiczną. Podobnie jak J. Locke, uważał, że parlament powinien składać się z izby wyższej i niższej. Izba wyższa miała reprezentować interesy arystokracji, a niższa ogółu społeczeństwa. Monarcha posiadał prawo zwoływania i odraczania sesji parlamentu i zgłaszania weta do ustaw.

Zasada trójpodziału władzy jest uznawana za fundamentalną wartość współczesnej demokracji. Wprowadziła nie tyle ideę rozdziału władz od siebie, ale wskazała na wielorakość powiązań zachodzących pomiędzy poszczególnymi organami państwa usytuowanymi w społeczeństwie. Wielką wagę tej zasady zauważyli już ówczesni żyjący, gdyż pod koniec XVIII wieku została wprowadzona do pierwszych pisanych konstytucji: Stanów Zjednoczonych (1787 r.), Polski (1791 r.) oraz Francji (1791 r.).

Poza nurtem teoretycznym, który w czasach Oświecenia próbował odnaleźć specyfikę legislatywy w szerszym kontekście ogółu władzy, możemy zauważyć wielowiekową, długą drogę rozwoju konkretnych ciał kolegialnych w różnych państwach. Celem tych ciał było zbieranie się, wypracowywanie wspólnych decyzji i stanowienie praw powszechnie obowiązujących. Genezą sięgają one starożytnych greckich demokracji, w których odbywały się zebrania obywateli. W czasach późniejszych, w średniowieczu w Anglii i we Francji dochodzi do pojawienia się stanowych reprezentacji, które możemy uznać za pierwsze oznaki narodzin parlamentów. Początkowo miały one charakter opiniodawczy, ale wraz z upływem czasu uzyskały bardziej niezależną pozycję. Szczególne znaczenie ma tutaj Magna Charta z 1215 roku, w której Jan bez Ziemi zgadzał się na ograniczenie swoich uprawnień na rzecz możnowładztwa. Należy podkreślić, że zaledwie 7 lat później, bo w 1222 roku podobny akt został wydany przez węgierskiego monarchę Andrzeja II pod nazwą Złota Bulla. W ten oto sposób władza, która do tej pory należała do króla, stawała się udziałem szerszych warstw społecznych. Usamodzielnianie się szlachty, możnowładztwa oraz mieszczan od władzy monarszej wpływało na stabilizację pozycji ciał reprezentujących interesy poszczególnych warstw. Zaczęły one stanowić forum walki o własne sprawy. W historii szczególną rolę w kształtowaniu współczesnego parlamentaryzmu przypisuje się tzw. złotej wolności szlacheckiej w Polsce. Ale także w Czechach oraz na Węgrzech dochodzi do rozwoju instytucji parlamentu.

Cechą charakterystyczną omawianych w książce państw Europy Środkowej odnośnie historycznych uwarunkowań parlamentarnych jest to, że kolegialne ciała obradujące istniały w okresie niepodległości Czech, Polski i Węgier i stopniowo zyskiwały znaczenie. Ale wraz z utratą niepodległości, albo całkowicie zlikwidowano parlamenty krajowe, albo znacznie ograniczono ich rolę. W przypadku Czech mieszczaństwo, obok duchowieństwa i szlachty, odgrywało istotną rolę w pracach na forum zgromadzeń, podczas gdy w Polsce i na Węgrzech rola reprezentacji miast nie należała do znaczących. Dopiero po zakończeniu I wojny światowej parlamenty stały się jedną z prawdziwych podpór ustrojowych odbudowywanych struktur państwowych.

Współcześnie władza ustawodawcza w państwach tworzących nieformalną Grupę Wyszehradzką należy do parlamentów. W Polsce i Czechach są to ciała dwuizbowe, podczas gdy na Słowacji i Węgrzech jednoizbowe. Po kilkudziesięciu latach socjalistycznej hibernacji parlamentów, od ponad dwóch dekad mogą one wykonywać te funkcje, które stanowią sedno ich działalności. Cyklicznie przeprowadzane wybory wyłaniają reprezentację tej części społeczeństwa, która mobilizuje się i decyduje na ujawnienie swoich preferencji politycznych. Parlament oprócz funkcji prawodawczej stanowi także ważną platformę społecznego dyskursu i ścierania się różnych poglądów, dzięki czemu może katalizować część napięć społecznych. Oprócz złożonej struktury wewnętrznej, sam znajduje się w szerszym otoczeniu różnych instytucji politycznych. Parlament stanowi najistotniejszy element współczesnych systemów demokratycznych.

Autorzy podjęli próbę zbadania istoty struktury oraz funkcji, jakie pełnią parlamenty w czterech państwach Grupy Wyszehradzkiej. Zwieńczeniem procesu badań metodologicznych było ukazanie omawianych parlamentów w świetle komparatystycznym. Niezbędne było także poczynienie wstępnych założeń teoretycznych, bez których analiza

normatywna oraz dynamiki zjawisk politycznych byłaby niekompletna. Książka składa się z ośmiu rozdziałów.

W pierwszym rozdziale Rafał Glajcar zauważa, że w przypadku badań nad funkcjonowaniem parlamentów, wydaje się, że największe możliwości eksplanacyjne oferuje neoinstytucjonalizm, gdyż unika niebezpieczeństw wąskiego pojmowania instytucji i nadawania im wszechwładnej roli kształtowania rzeczywistości politycznej. Dostrzega także aktorów politycznych umiejscowionych w konkretnych układach instytucjonalnych. Neoinstytucjonalizm wskazuje na faktyczne mechanizmy funkcjonowania parlamentów, które prowadzą do podejmowania decyzji politycznych w ramach istnienia organów. Ponadto uważa parlamenty za areny, na których toczy się w sposób nieprzerwany rywalizacja pomiędzy różnymi aktorami reprezentującymi konkurencyjne nieraz interesy polityczne. W drugim rozdziale autor rozpatruje zjawisko wyłaniania się unikameralnych bądź bikameralnych parlamentów po 1990 roku w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Wskazuje, że nie sposób jednoznacznie wskazać, który model jest optymalny. W przypadku istnienia izb drugich należałoby zastanowić się nad rozszerzeniem ich kompetencji.

Marek Barański w trzecim rozdziale omawia modele reżimów politycznych występujących we współczesnym świecie z uwzględnieniem dominacji reżimów demokratycznych obok autokratycznych i autorytarnych systemów władzy. Koncentruje uwagę na tych modelach demokratycznych, które w dużym stopniu są zbieżne z reżimami politycznymi państw Grupy Wyszehradzkiej.

W czwartym rozdziale Sebastian Kubas przeprowadza porównawczą analizę historycznych doświadczeń parlamentów czterech krajów Europy Środkowej. W okresie przed utratą niepodległości Polski i Węgier parlamenty tych dwóch państw wykazywały pewne wspólne cechy, gdyż dominujący wpływ na ich kształt w ujęciu historycznym wywierała szlachta. Natomiast w Czechach dodatkowo silną pozycję uzyskało mieszczaństwo. Ziemie słowackie uzależnione były przez blisko tysiąc lat od Węgier, co skutkowało zahamowaniem procesu rozwoju parlamentu narodowego. W okresie międzywojennym XX wieku zjednoczona Czechosłowacja mogła poszczycić się dwoma dekadami demokracji i swobodnego rozwoju parlamentarnych form prowadzenia polityki. Polska i Węgry podążyły w stronę autorytaryzmu kosztem ograniczenia praw parlamentów. Po 1945 roku Czechosłowacja, Polska i Węgry znalazły się w gronie państw socjalistycznych, a rola i znaczenie parlamentów uległy znacznemu ograniczeniu.

Piąty rozdział autorstwa Sebastiana Kubasa dotyczy zjawiska elit politycznych z wyszczególnieniem elit parlamentarnych. Po prezentacji założeń teoretycznych autor podjął próbę ukazania specyfiki współczesnych elit w Czechach, Polsce, na Słowacji i Węgrzech.

Anna Czyż prezentuje organizację życia parlamentarnego w państwach Grupy Wyszehradzkiej w kolejnym, szóstym rozdziale. Czyni to w oparciu o przepisy konstytucyjne, ustawowe i regulaminy prac izb parlamentu obowiązujące w omawianych krajach. Autorka opisuje organy wewnętrzne działające w krajowych parlamentach, ich zadania oraz tryb pracy izb parlamentu. Przedmiotem zainteresowania są także uprawnienia i obowiązki parlamentarzystów (deputowanych i senatorów), jak również przypadki wygaśnięcia mandatu czy katalog funkcji niepołączalnych z mandatem parlamentarzysty.

W siódmym rozdziale Anna Czyż skupia się na procesie legislacyjnym jako głównej funkcji parlamentów w Czechach, w Polsce, na Słowacji i na Węgrzech. Autorka pisze o obowiązujących procedurach legislacyjnych z uwzględnieniem poszczególnych etapów procesu ustawodawczego poczynając od inicjatywy, prac w izbach parlamentarnych, poprzez udział prezydenta, aż do ogłoszenia ustawy, a także o specyfice procesów legislacyjnych. Ponadto przedstawia także analizę ilościowo-jakościową stanowionego prawa.

Książkę zamyka rozdział Roberta Rajczyka. Autor prezentuje zagadnienia poświęcone parlamentom krajowym w Unii Europejskiej. Dokonuje analizy porównawczej ciał legislacyjnych państw Grupy Wyszehradzkiej na tle rozwiązań unijnych.

Sebastian Kubas