

ZDZISŁAW KĘDZIA

STRUKTURA PARLAMENTÓW W EUROPEJSKICH PAŃSTWACH SOCJALISTYCZNYCH

I. STRUKTURA PARLAMENTÓW W PAŃSTWACH UNITARNYCH

1. Geneza parlamentu dwuizbowego¹. Jednym z podstawowych, a zarazem wywołujących poważne kontrowersje, problemów z dziedziny organizacji wewnętrznej parlamentu była i jest struktura zgromadzenia lub innymi słowy kwestia wyboru pomiędzy formułą parlamentu jedno- lub dwuizbowego. Wraz z rozwojem parlamentaryzmu zmieniały się sposób i rodzaj argumentacji. Niezmienna pozostawała w zasadzie istota tego zagadnienia, to jest cele polityczne, które zamierzano osiągnąć drogą wybranego wariantu budowy parlamentu.

Uzasadnione chyba będzie stwierdzenie, że bikameralizm w państwie unitarnym zrodził się przede wszystkim jako jeden z przejawów rozwoju monarchistycznej formy państwa. Kształtowaniu się monarchii parlamentarnej towarzyszył stopniowy wzrost samodzielności organu przedstawicielskiego. Dla panującego groził ten proces ewolucyjnym ograniczeniem jego prerogatyw i uprawnień. Godząc się pod wpływem rozwoju wydarzeń społeczno-ekonomicznych na parlamentarną formę rządów monarcha dążył jednocześnie do zachowania swojej pozycji politycznej w możliwie najmniej okrojonej postaci. Takiemu stanowisku korony sprzyjało pragnienie zachowania dotychczasowego statusu politycznego i społecznego arystokracji feudalnej. Obydwa zainteresowane ośrodki siły politycznej szukały instytucjonalnej formy w aparacie państwa, która zabezpieczałaby ich interesy. Wynikiem tych zbieżnych dążeń była formuła dwuizbowego parlamentu. Jedna z izb miała spełniać w ramach aparatu państwowego przede wszystkim funkcje forum reprezentującego inte-

¹ Niekiedy w literaturze traktuje się łącznie bikameralizm występujący w państwach unitarnych i federalnych — por. np. K. Biskupski, *Zarys prawa państwowego Polski Ludowej i niektórych państw obcych*, Warszawa 1962, s. 72 i n.; A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 99. Ujęcie to nie wydaje się być trafne, albowiem obydwie wspomniane rodzaje dwuizbowości służą innym celom politycznym, różna jest ich geneza, odmienne są zasady kreacji izb, a łączy je jedynie fakt posiadania przez parlament dwóch izb.

resy obiektywnie ustępujących z życia politycznego sił. Zasady kreacji tej izby przesądzały o jej reakcyjnym lub co najmniej konserwatywnym charakterze. Ilustracją dla powyższych uwag jest historia parlamentu Wielkiej Brytanii, pierwowzoru dwuizbowego zgromadzenia w państwie jednolitym, która sięga połowy XIV w.²

Z upływem czasu, na skutek przemian, którym uległo państwo w rezultacie przeobrażeń stosunków społeczno-politycznych taka dwuizbowość parlamentu, w której jedna z izb byłaby reprezentacją arystokracji i króla przestała mieć realne uzasadnienie. Nawet tam gdzie — jak na przykład w Wielkiej Brytanii — utrzymano izbę o charakterze arystokratycznym, faktycznie ma ona minimalne znaczenie polityczne, a jej istnienie jest praktycznie uzależnione od woli izby niższej³. Zatem koncepcja izby reprezentującej interesy arystokracji zanikła w sposób naturalny wraz z odejściem tej klasy nie tylko z życia politycznego, ale także z życia społecznego. Idea bikameralizmu okazała się jednak trwalsza, aczkolwiek od początku swego istnienia niezwykle dyskusyjna.

2. Dwuizbowość parlamentu w doktrynie burżuazyjnej. Zadania polityczne stawiane przed izbą wyższą brytyjskiego parlamentu wywarły doniosły wpływ na strukturę zgromadzeń współczesnych państw burżuazyjnych, także tych o republikańskiej formie rządów. Oddziaływały one poważnie również na poglądy przedstawicieli doktryny w kwestii bikameralizmu. Monteskiusz pisał w tej sprawie: „Istnieją zawsze w każdym państwie ludzie wyróżniający się rodem, bogactwem lub zaszczytami, ale gdyby ich zmieszano z ludem i gdyby mieli tylko jeden głos jak inni, wspólna wolność byłaby ich niewolą”⁴. Jest to jeszcze głos z okresu walki arystokracji feudalnej z mieszczaństwem o utrzymanie lub zdobycie wiodącej roli politycznej.

Uzasadnienia, których używa doktryna burżuazyjna XX w. przy wykazywaniu walorów dwuizbowości, można usystematyzować w trzy podstawowe grupy:

1) akcentuje rolę, jaką ma odgrywać we właściwej realizacji klasycznego trójpodziału władz ograniczenie groźby „despotyzmu” parlamentu

² Pierwsze wzmianki o oddzielnych posiedzeniach obu wyodrębnionych izb — Izby Lordów i Izby Gmin — można spotkać w piśmiennictwie z 1341 r. Gezezy angielskiej izby wyższej należy jednak doszukiwać się już w połowie XIII w. w konferencjach korony z jej najwyższymi urzędnikami i zaproszonymi wasalami. Podobnego charakteru zgromadzenia odbywały się w tym czasie także w Gaskonii i niektórych prowincjach Hiszpanii, ale bezpośrednio nie uległy analogicznemu — jak w przypadku Anglii — przekształceniom. Por. K. Löwenstein, *Der britische Parlamentarismus. Entstehung und Gestalt*, Reinbek 1964, ss. 22-23 i 28 - 29.

³ Ibidem, s. 114 i n.

⁴ G. Monteskiusz, *O duchu praw*, t. I, ks. X, rozdz. VI, Warszawa 1967, s. 239

wobec innych podmiotów władzy, które może zostać osiągnięte także poprzez odniesienie zasady podziału do struktury samego zgromadzenia⁵.

2) wskazuje na konieczność stworzenia swego rodzaju zapory dla zbyt radykalnych (czytaj: postępowych) decyzji izby pochodzącej z wyborów powszechnych; druga izba ma więc spełniać funkcje wentyla bezpieczeństwa — izby oporu wobec przejawów woli izby przedstawicielskiej, które mogłyby zagrażać panującym stosunkom społeczno-ekonomicznym⁶.

3) podkreśla wymóg spełnienia wszelkich warunków, które czyniłyby pracę parlamentu jak najbardziej rozważną, a tym samym doskonałą; jednym z nich jest utworzenie drugiej izby, której zadaniem byłoby wprowadzenie elementu refleksji lub, jak się to określa, samokontroli w pracy zgromadzenia⁷.

Argumenty wiążące ideę bikameralizmu z koncepcją trójpodziału władz mają obecnie czysto teoretyczne znaczenie. Wobec istniejącej w państwach burżuazyjnych zdecydowanej przewagi organów wykonawczych nad organami ustawodawczymi⁸ rozważania nad gwarancjami uniknięcia groźby „despocji” parlamentu zyskały całkowicie abstrakcyjny charakter. Dlatego też zaniechano w zasadzie tego rodzaju motywacji wprowadzenia złożonej budowy zgromadzenia.

Typowe dla przedstawicieli doktryny burżuazyjnej, dość wyraźnie wskazujących na istotę polityczną dwuizbowej struktury parlamentu, są słowa Z. Cybichowskiego: „Izba niższa, z wyborów demokratycznych powstała może być skłonna do postępowania jednostronnego, radykalnego, niesprawiedliwego, gwałcącego potrzeby i dążenia ważkich grup społecznych (podkr. Z. K.), a wtedy ceną przeciwwagą może stać się izba wyższa, która, kierując się więcej od izby niższej rozważą i rozumem, hamuje jej rozpęd i przyczynia się do złagodzenia jej postanowień”⁹. Zestawienie dwóch elementów zawartych w tym wywodzie,

⁵ Pisze o tym np. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 352 oraz A. Esmein, op. cit., s. 96; por. także opracowanie Unii Międzyparlamentarnej: *Parlaments. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives des quarante et un pays*, Paris 1961, (wersja angielska: *Parliaments. A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, London 1962), s. 9.

⁶ Por. np. Z. cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, t. III, Warszawa 1929, s. 119, a także *Parlaments*, op. cit., ss. 11-12.

⁷ Por. np. K. Löwenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen 1969, s. 181 i n.; A. Esmein, op. cit., s. 98.

⁸ Por. np. K. Löwenstein, *Der britische...*, op. cit., s. 111. Pisze on w ten sposób o pozycji brytyjskiego parlamentu: „i[...] przeciwnie utrzymywanemu jeszcze w większości angielskich podręczników i też szeroko rozpowszechnionemu za granicą pogładowi, suwerenność parlamentu — lub jeszcze bardziej Izby Gmin — stała się czystym dogmatem, nie odpowiadającym już politycznej rzeczywistości. Na jej miejsce wkroczyło bezwzględne opanowanie Izby Gmin przez gabinet”.

⁹ Z. Cybichowski, op. cit., s. 119.

a mianowicie dążenia do ochrony interesów pewnych części społeczeństwa burżuazyjnego z jednej strony oraz obawy przed postępowaniem izby pochodzącej z wyborów powszechnych z drugiej, ukazuje z całą wyrazistością niedemokratyczną treść prezentowanej koncepcji.

W literaturze socjalistycznej wykazywano już wielokrotnie, że rola izby wyższej realizującej tego rodzaju „program działania” polega na położeniu tamy ewentualnym decyzjom parlamentu, które zagrażałyby choć w części pozycji burżuazji. Podkreślano, iż dwuizbowa struktura burżuazyjnej legislatury jest jednym z czynników służących utrzymaniu panujących stosunków klasowych¹⁰. Prowadzone w doktrynie socjalistycznej bogate rozważania dotyczące omawianej materii skłaniają do zaniechania w tym miejscu szczegółowej krytyki wskazanych poglądów.

Charakterystycznym natomiast zjawiskiem jest występująca w ostatnich czasach ewolucja argumentacji stosowanej na rzecz bikameralizmu w literaturze burżuazyjnej. Niewygodny z propagandowego punktu widzenia, niedemokratyczny wydźwięk poglądów podnoszących polityczną istotę złożonej budowy zgromadzenia był przyczyną szukania uzasadnień dla dwuizbowego parlamentu w sferze organizacji jego pracy.

Najbardziej reprezentatywne dla dzisiejszych zwolenników dwuizbowości są chyba argumenty, które przytacza w tej materii m. in. K. Löwenstein. Podkreśla on, że obecnie złożona struktura parlamentu jest rezultatem dążenia do takiego ukształtowania aparatu państwa, aby zasady jego budowy, jego formy organizacyjne stwarzały przesłanki dla jego prawidłowego funkcjonowania. Rozbicie parlamentu na dwie izby ma być instrumentem powodującym właściwą, rozważną pracę zgromadzenia. Podział parlamentu na dwie części składowe wprowadza, według tej koncepcji, element samokontroli w działalności tego organu przedstawicielskiego. Rozpatrywanie każdego zagadnienia przez dwie izby pozwala bowiem na ocenę przez każdą z izb trafności rozstrzygnięć drugiej izby. W ten sposób decyzje dwuizbowego parlamentu mają być efektem bardziej wnikliwego działania niż w przypadku ciała jednoizbowego¹¹.

Z pozoru wydaje się, że sąd ten nie jest pozbawiony słuszności. Trzeba bowiem wykorzystać wszystkie możliwości prowadzące do nienaganej pracy parlamentu. Powstaje jednak pytanie czy rzeczywiście panaceum na „słabości” zgromadzenia musi być dwuizbowa struktura tego organu? Albo inaczej, czy jest ona najlepszym środkiem? Wydaje się, że odpowiedź pozytywna byłaby chyba niemożliwa do uzasadnienia.

W sferze organizacyjnej klucz do prawidłowego spełniania swych

¹⁰ Por. np. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1965, s. 231; B. N. Topornin, *Wysszije organy gosudarstwiennoj vlasti jewropejskich stran narodnoj demokracji*, Moskwa 1962, s. 139; B. Spasow, A. Angelow, *Gosudarstwiennyj stroj Narodnoj Respubliki Bolgarii*, Moskwa 1962, s. 198.

¹¹ K. Löwenstein, *Verfassungslehre...* op. cit. ss. 167 - 168 oraz ss. 181 - 187.

funkcji przez parlament nie leży przecież w złożonej strukturze tego organu. Jeżeli bowiem organizacja jednoizbowego parlamentu jest właściwa to nie uzasadnione jest istnienie drugiej izby, jako warunku dobrej pracy najwyższego organu przedstawicielskiego. Odwracając sytuację, tzn. zakładając, że zasady organizacji wewnętrznej jednoizbowego parlamentu są wadliwe, nie zapewniają jego rozważnego działania, nie można chyba automatycznie wyciągać wniosku, iż rozbitcie tego organu na dwie izby uzdrowi stan rzeczy. Racjonalne natomiast byłoby w takim przypadku wprowadzenie na podstawie posiadanych doświadczeń korektur pozwalających na eliminację nieprawidłowości.

Uzasadnienia więc dla istnienia dwuizbowych parlamentów w zdecydowanej większości burżuazyjnych państw unitarnych trzeba szukać tam gdzie w istocie ono leży, a mianowicie w dążeniu do stworzenia „izby oporu” z jej klasową treścią. Charakterystyczny jest w tej materii sąd zawarty w publikacji Unii Międzyparlamentarnej: „W państwach unitarnych cechy drugiej izby są wyrazem bardziej lub mniej świadomego dążenia konstytuandy do ograniczenia demokratycznego dynamizmu izby niższej”¹².

Działanie na rzecz stworzenia hamulca dla niższej izby parlamentu nie znajduje z reguły wyrazu w przepisach prawnych określających kompetencje poszczególnych izb. Natomiast osiągnięciu zamierzonego celu służą niedemokratyczne zasady kreacji izby wyższej. Zazwyczaj prawo wyborcze w odniesieniu do tej izby przewiduje podwyższony cenzus wieku potrzebny do nabycia czynnego i biernego prawa wyborczego. Często spotykane jest kształtowanie części składu drogą mianowania lub użytkiwania członkostwa *ex officio*. Niekiedy stosuje się także wprowadzenie szczególnych przesłanek warunkujących posiadanie prawa do udziału w głosowaniu i kandydowania w wyborach. Inną wreszcie formułą pozwalającą na pożądane modelowanie składu osobowego są wybory pośrednie. W konsekwencji taki system prawny umożliwia wprowadzenie do izby wyższej przede wszystkim te osoby, które ze względu na swój status społeczny oraz poglądy polityczne gwarantują działanie na rzecz panującego ustroju¹³.

W literaturze można spotkać różne próby typologii dwuizbowych parlamentów lub wyższych izb w państwach unitarnych. Przykładowo wyróżnia się¹⁴:

a) dwuizbowość zachowawczą — skrajnym wyrazem tego typu bikameralizmu byłoby autokratyczne powoływanie izby wyższej

¹² Por. *Parlaments, op. cit.*, s. 10. Ankieta o różnych typach parlamentu, Unia Międzyparlamentarna, 1960 (wpis powielany w Bibl. Sejmowej); K. Kelsen, *op. cit.*, s. 352.

¹³ Por. np. zasady kreacji Senatu wg art. 47 konstytucji kwietniowej z 1935 r.

¹⁴ Por. *Parlaments, op. cit.*, ss. 9-12; inny przykład klasyfikacji podaje M. Sczaniński w pracy: *Powszechna historia państwa i prawa*, t. II, *Państwo burżuazyjne*, Warszawa 1970, s. 226/510.

o uprawnieniach większych niż izba pochodząca z wyborów powszechnych;

b) dwuizbowość klasyczną — w tym typie parlamentu izba wyższa ma kompetencje zbliżone do izby niższej, przy czym „hamulec zachowawczy” odzwierciedlony jest w odpowiedniej konstrukcji zasad kształtowania składu izby wyższej — przykładów w tym przypadku dostarcza większość państw Europy Zachodniej; tego rodzaju dwuizbowość występowała także z całą wyrazistością w Polsce pod rządami konstytucji kwietniowej z 1935 r.;

c) dwuizbowość jednoizbową (*bicamérisme unicameral*) — w tym najrzadziej spotykanym wariacie wszyscy członkowie parlamentu wybierani są na tych samych zasadach, a dopiero później następuje drogą wyboru podział przedstawicieli na dwie izby — przykładem takiego rozwiązania jest Norwegia, gdzie $\frac{1}{4}$ ogółu deputowanych do parlamentu (Storting) tworzy jedną izbę (Lagting), a pozostali drugą izbę (Odelsting).

Wydaje się, że przyjmując kryterium urzeczywistnienia treści demokratycznych w budowie parlamentu można mówić w zasadzie o dwóch podstawowych typach bikameralizmu w jednolitych państwach burżuazyjnych. Jest to:

— dwuizbowość rzeczywista, której cechą — także z formalnego punktu widzenia — jest niedemokratyczny sposób kształtowania składu izby wyższej: zasady kreacji powodują tutaj różnice w obliczu politycznym obu części składowych parlamentu, które wyrażają się w konserwatywnym lub nawet reakcyjnym stanowisku izby wyższej oraz

— dwuizbowość formalna (dla tego typu dwuizbowości spotyka się także określenia „dwuizbowości jednoizbowej” bądź „systemu podwójnej reprezentacji”), która jest rezultatem formalnego, a nie politycznego podziału ciała ustawodawczego na dwie części.

Warto przy tym podkreślić, że najczęściej występującym typem bikameralizmu w państwach burżuazyjnych, z uwagi na ich treść klasową, jest dwuizbowość rzeczywista.

3. Dwuizbowość parlamentu w doktrynie i praktyce europejskich państw socjalistycznych. W literaturze socjalistycznej niekiedy podkreśla się, że dwuizbowa struktura parlamentu jest niedemokratyczna i dlatego nie można jej pogodzić z zasadami budowy aparatu państwowego w państwie socjalistycznym¹⁵. Jako argument przeciwko bikameralizmowi w warunkach tego typu państwa podnosi się także to, że istnienie dwóch izb stanowiłoby naruszenie zasady jednolitości władzy państwowej, ponieważ najwyższą władzę w państwie urzeczywistniałyby dwa organy¹⁶.

¹⁵ Por. np. A.A. Ruskoł w pracy zbiorowej: *Osnovy sowietskowo gosudarstwiennowo stroitelstwa i prawa*, Moskwa 1961, ss. 178 - 179.

¹⁶ Por. np. B. N. Topornin, op. cit., s. 143 - 144.

Poglądy te nie są chyba w pełni przekonywające. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że w rzeczy samej dwuizbowość w państwie unitarnym nie musi być z natury swej niedemokratyczna. Pierwszym przykładem, który potwierdza to zdanie jest dwuizbowość formalna. W zasadach regulujących funkcjonowanie i skład parlamentu w tym przypadku trudno dopatrzeć się podstaw do sądu o wynikającej z faktu istnienia dwóch członków parlamentu konieczności różnic w obliczu politycznym obu izb.

Godnym zwrócenia uwagi w tym miejscu jest jedyny przykład państwa socjalistycznego unitarnego, w którym przez pewien okres funkcjonował parlament dwuizbowy. Konstytucja NRD z 1949 r. wprowadzała z uwagi na związkowy charakter państwa dwuizbowy parlament (Izba Ludowa i Izba Krajów)¹⁷. Ustawa z 23 VII 1952 r. zniósła federalną strukturę państwa, ustanawiając w miejsce dotychczasowych krajów jednostki administracyjne w postaci okręgów. Izba Krajów — reprezentacja byłych członków federacji została zniesiona dopiero ustawą z 8 XII 1959 r.¹⁸, funkcjonując w międzyczasie jako przedstawicielstwo okręgów. I trzeba stwierdzić, że ta sytuacja nie mogła z pewnością służyć jako uzasadnienie dla sądu o niedemokratycznej budowie parlamentu NRD w latach 1952 - 1958.

Innym potwierdzeniem zaprezentowanego poglądu — niewątpliwie bardzo dyskusyjnym — jest rozwiązanie przyjęte w FLRJ ustawą konstytucyjną z 13 I 1953 r. Abstrahując w tym miejscu od funkcjonowania Rady Narodowości, można stwierdzić, iż w tym państwie istniał parlament dwuizbowy (Rada Związkowa i Rada Wytwórców), nie związany z federalną strukturą państwa. Posłów do Rady Wytwórców wybierała w zasadzie klasa robotnicza i członkowie spółdzielni rolniczych¹⁹, a członków Rady Związkowej wybierali obywatele w powszechnych wyborach oraz terenowe organy władzy państwowej w odniesieniu do grupy posłów będących przedstawicielami członów federacji.

Problem demokratycznego charakteru tej formuły można rozpatrywać wyłącznie w odniesieniu do sposobu kształtowania składu Rady Wytwórców. Stanowisko polityczne tej izby z uwagi na jej charakter klasowy nie mogło być niepostępowe. Niedemokratyczność ówczesnego rozwiązania jugosłowiańskiego wyrażała się jedynie w ograniczeniu praw wyborczych części społeczeństwa na rzecz przodującej klasy społecznej. W konkluzji można dojść do wniosku, iż niedemokratyczny sposób kreacji jednej z części składowych parlamentu nie musi prowadzić do jej politycznie wstecznego stanowiska. W zależności bowiem od tego, na czyją rzecz następuje ograniczenie demokracji, będą występowały okre-

¹⁷ O przyczynach przyjęcia struktury federalnej państwa w NRD por. L. Janicki, *Ustrój polityczny Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Poznań 1964, ss. 27 - 28.

¹⁸ Ibidem, ss. 29 - 30.

¹⁹ Por. art. 28 konstytucji FLRJ z 13 stycznia 1953 r.

ślone skutki polityczne. Jeżeli w uprzywilejowanej sytuacji znajdzie się najbardziej postępową część społeczeństwa to i wyłoniona przez nią izba parlamentu będzie miała postępowe oblicze polityczne. Odwrotnie, konserwatywne lub reakcyjne tendencje polityczne będzie wyrażała izba tworzona w interesie wstecznych sił politycznych. Oczywiście o tym, kto jest uprzywilejowany decyduje układ sił społecznych właściwy danemu typowi państwa.

Rozważania te wskazują, jak się wydaje, że nie można generalnie stwierdzić, iż bikameralizm w państwie unitarnym jest niedemokratyczny. Zarzut antydemokratycznej struktury parlamentu — będzie uzasadniony jedynie wówczas, jeżeli zostanie odniesiony do dwuizbowości rzeczywistej w państwach burżuazyjnych.

Również trudno się zgodzić z poglądem, iż podział parlamentu na dwie izby w państwie socjalistycznym naruszałby zasadę jednolitości władzy. Dwuizbowa struktura parlamentu nie świadczy bowiem o tym, że istnieją dwa organy, a oznacza, iż jeden organ składa się z dwóch członów. Przy czym te części, jak to już zostało podkreślone, nie muszą znajdować się na różnych biegunach politycznych. Parlament pozostaje więc jedynym organem wyrażającym zwierzchnie prawa ludu pracującego, z tym że posiada specyficzny ustrój wewnętrzny. Można w tym przypadku zresztą przytoczyć przykład państw federalnych, co do których, mimo ich dwuizbowych ciał ustawodawczych, nikt nie podziela tego rodzaju wątpliwości. A przecież rozpatrując kwestię z punktu widzenia jednolitości władzy państwowej nie ma znaczenia, z jakich przyczyn parlament ma złożoną strukturę.

Czy rozważania te mają prowadzić do wniosku o celowości i słuszności tworzenia zgromadzeń dwuizbowych w jednolitych państwach socjalistycznych, parlamentów dwuizbowych opartych na postępowych lub indyferentnych politycznie zasadach? Z pewnością nie. Mają one jedynie posłużyć do stwierdzenia, że przeciwwskazania dla bikameralizmu nie leżą we wskazanych uprzednio argumentach. Należy ich natomiast szukać w przesłankach racjonalnej budowy parlamentu, w dążeniu do oparcia organizacji zgromadzenia na zasadach zapewniających nie tylko rozważną działalność, ale także efektywną i odpowiadającą wymogom czasu. Osiągnięciu tych celów stałaby na przeszkodzie zbyt skomplikowana organizacja najwyższego organu w państwie, a stan taki wiązałby się z pewnością z dwuizbową budową parlamentu²⁰. Dlatego też ze względów prakseologicznych — i tylko z tych — należy ocenić jednoizbowy parlament jako najwłaściwsze rozwiązanie dla socjalistycznego państwa unitarnego.

²⁰ O ograniczeniu roli parlamentu przez zbyt skomplikowaną strukturę wewnętrzną tego organu pisze B. N. Topornin, op. cit., s. 143, por. także A. Burda, op. cit., s. 231 i n.

Sformułowanie tego ogólnego sądu wymaga jednak pewnego uzupełnienia. Nie zawsze bowiem w okresie powojennym w dzisiejszych europejskich państwach socjalistycznych problem dwuizbowości tkwił jedynie w sferze rozwiązań praktycznych. W niektórych państwach był on niejako oficjalną osią walki między siłami postępu a ośrodkami dążącymi do przywrócenia stosunków burżuazyjnych. Tak było np. w Polsce i w Bułgarii. Siły zmierzające do zahamowania reform społecznych i politycznych opowiadały się za parlamentem dwuizbowym nawet tam, gdzie w okresie międzywojennym istniał parlament jednoizbowy²¹,

W Polsce w okresie jednoizbowej Krajowej Rady Narodowej przeprowadzone zostało na podstawie Ustawy KRN z dnia 27 IV 1947 r. głosowanie ludowe, w którym naród miał się wypowiedzieć m. in. czy jest za zniesieniem dwuizbowości parlamentu. W dniu 30 VI 1946 r. zdecydowana większość obywateli odpowiedziała twierdząco, należy przy tym podkreślić, że w istocie chodziło w tym pytaniu nie tylko o rozstrzygnięcie o strukturze parlamentu. Odpowiedź wyrażona w tym głosowaniu określała bowiem stanowisko wyborców w kwestii walki politycznej między stronnictwami skupionymi wokół PPR, który to ośrodek postulował wprowadzenie jednoizbowego sejmu, a siłami popierającymi program PSL, postulujący w praktyce restytuowanie ustroju Polski przedwrzesniowej, m. in. także złożonego parlamentu.

W większości współczesnych europejskich państw socjalistycznych w okresie międzywojennym funkcjonowały parlamenty o dwuizbowej «strukturze, przy czym bikameralizm ten miał charakter rzeczywisty²². Z jednolitych europejskich państw socjalistycznych w okresie międzywojennym jedynie Bułgaria posiadała parlament jednoizbowy (Zgromadzenie Narodowe)²³.

Po II wojnie światowej we wszystkich europejskich państwach socjalistycznych przyjęta została formuła parlamentu jednoizbowego²⁴. Do-

²¹ W Bułgarii, mimo że wg konstytucji tymowskiej z 1879 r. parlament był jednoizbowy, przy opracowywaniu konstytucji z 1947 r. siły skupione wokół S. Bałamezowa i B. Ganewa postulowały dwuizbową strukturę zgromadzenia — por. B. Spasow, A. Amgelow, op. cit., ss. 195-197 oraz B. N. Topornin, op. cit., s. 142.

²² W Czechosłowacji — Izba poselska i Senat, w Jugosławii — Skupszcina i Senat, w Polsce — Sejm i Senat, w Rumunii — Izba Posłów i Senat, na Węgrzech — od 1926 r. Izba Przedstawicielska i Izba Magnatów.

²³ O ustrojach omawianych państw (poza ZSRR i Polską) w okresie międzywojennym por.: T. Szymczak, *Ustrój państw socjalistycznych Europy środkowej i południowo-wschodniej*, Łódź—Warszawa 1963, wyd. 2, ss. 61 - 63, 98 - 102, 149 - 151, 163-164, 185-187, 206-211.

²⁴ O procesie przechodzenia od dwuizbowości do jednoizbowości w omawianych państwach por. A. Machnienko, *Podstawowe instytucje prawa państwowego europejskich krajów socjalistycznych*, Warszawa 1967, ss. 206-207; B. N. Topornin, op. cit., s. 141 n.

tychczasowa praktyka wykazuje zresztą, że wszelkie ewolucje, którym podlegała budowa zgromadzeń tych krajów (poza Jugosławią) związane były z przeobrażeniami w strukturze państwa.

II. STRUKTURA PARLAMENTÓW W PAŃSTWACH FEDERALNYCH

Powstanie państw o złożonej strukturze zrodziło potrzebę reprezentacji części składowych federacji w aparacie państwa, w tym także w parlamencie. Prawie wszystkie państwa złożone przyjęły koncepcję zgromadzenia dwuizbowego, w którym jedna izba stanowi reprezentację społeczeństwa całego państwa, a druga poszczególnych członów federacji²⁵. Tego rodzaju budowa parlamentu ma być instytucjonalną gwarancją równouprawnienia podmiotów państwa federalnego.

Europejskie złożone państwa socjalistyczne również oparły organizację parlamentu o powyższe zasady. Występowanie pierwiastka federalnego w budowie zgromadzeń tej grupy państw nie pozwala jednak na sąd o identyczności cech w organizacji i funkcjonowaniu tych organów. Można by natomiast mówić o braku szeregu cech właściwych dla tych parlamentów, cech, które można natomiast spotkać w innych państwach federalnych. Przykładem takiej cechy negatywnej o poważnym znaczeniu jest fakt, że skład drugiej izby nie jest kreowany przez rządy członów federacji. Takie rozwiązanie występuje np. w NRF²⁶. W ZSRR i CSRS członkowie izby federalnej są wybierani przez ludność podmiotów państwa złożonego (w ZSRR w niektórych przypadkach także mniejszych jednostek terytorialnych), w wyborach powszechnych, bezpośrednich, natomiast Rada Narodowości Skupsztiny Związkowej SFRJ kształtowana jest przez skupsztiny republikańskie. Takie uregulowanie jest wynikiem przyjętego założenia generalnego, według którego organy ustawodawcze mają charakter przedstawicielski. Kształtowanie zaś jednej z izb przez rządy krajowe pozbawiałoby część parlamentu tej cechy.

Analiza rozwiązań przyjętych w ZSRR i CSRS pozwala na stwierdzenie, że dwuizbowość w tych państwach należy do typu federalnego. W odniesieniu do SFRJ można natomiast mówić o systemie wieloizbowym, który z pewnością tworzy inny typ, typ nie tylko federalny. Mimo, że założenia generalne kształtujące budowę Rady Najwyższej ZSRR i Zgromadzenia Federalnego CSRS są bardzo podobne, występują między tymi parlamentami daleko idące różnice w konkretnych rozwiązaniach szczegółowych.

Z tych też względów wydaje się, że oddzielne omówienie każdego z tych organów najlepiej posłuży ukazaniu, wynikającej ze złożonej struktury ich specyfiki.

²⁵ Por. W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 270 i n.

²⁶ Art. 51 ustawy zasadniczej RFN.

1. Rada Najwyższa ZSRR. Parlament w ZSRR początkowo był jednoizbowy. Z inicjatywy W. Lenina XII Zjazd RKP(b) podjął uchwałę o potrzebie przekształcenia najwyższego organu władzy w dwuizbowy, po to by jego struktura stanowiła gwarancję realizacji zasady równouprawnienia członów federacji radzieckiej²⁷. Również konstytucja z 1936 r. przyjęła dwuizbową strukturę Rady Najwyższej, która składa się z Rady Związku — przedstawicielstwa całego społeczeństwa radzieckiego oraz Rady Narodowości — reprezentacji republik związkowych i autonomicznych, obwodów autonomicznych i okręgów narodowościowych²⁸.

W literaturze radzieckiej podkreśla się, że obie izby Rady Najwyższej posiadają równe prawa w każdym zakresie i zorganizowane są na tych samych demokratycznych zasadach²⁹. Te cechy radzieckiego parlamentu wyraża także art. 27 Konstytucji ZSRR. Każda z izb uczestniczy na równych prawach w kształtowaniu woli Rady Najwyższej, a także w powoływaniu organów, których kreacja należy do najwyższego organu władzy ZSRR. Obie izby mają prawo inicjatywy ustawodawczej. Dla prawomocnej decyzji parlamentu potrzebne są zgodne uchwały Rady Związku i Rady Narodowości. Ustawa zasadnicza ZSRR określa także tryb postępowania w przypadku odmiennego stanowiska obu izb³⁰. W takiej sytuacji sporna sprawa zostaje przekazana do rozstrzygnięcia komisji porozumiewawczej, tworzonej na zasadzie parytetu przez Radę Związku i Radę Narodowości. Jeżeli i na tym forum nie zostanie osiągnięte porozumienie, daną sprawę rozpatrują ponownie obie izby. W przypadku wreszcie, gdy ta faza postępowania nie przyniesie pozytywnych wyników Prezydium Rady Najwyższej rozwiązuje Radę Najwyższą i rozpisuje nowe wybory. Jest to jedyny przewidziany prawem przypadek, w którym kadencja radzieckiego parlamentu może zakończyć się przed terminem. Warto jednak zaznaczyć, że dotychczas nie było przypadku, który wymagałby zastosowania opisanej procedury.

Wyrazem równouprawnienia obu izb jest również sposób głosowania

²⁷ O genezie dwuizbowego parlamentu w ZSRR por.: Uchwała XII Zjazdu RKP(b) — w zbiorze: *KPZR w rezolucjach i uchwałach zjazdów, konferencji i posiedzeń plenarnych KC*, cz. I, Warszawa 1956, ss. 816 - 825, a w szczególności ss. 823 - 824; por. także P. T. Wasilienkow, *Organy sowieckiego gosudarstwa i ich sistema na sowremieniom etapie*, Moskwa 1967, s. 150 i n.

²⁸ Art. 34 Konstytucji ZSRR mówi, że jeden delegat do Rady Związku przypada na 300 tys. mieszkańców, natomiast art. 35, iż Radę Narodowości wybierają obywatele wg następujących zasad: 32 delegatów z każdej republiki związkowej, po 11 delegatów z każdej republiki autonomicznej, po 5 delegatów z każdego obwodu autonomicznego i po jednym delegacie z każdego okręgu narodowościowego.

²⁹ Por. np. I. G. Miszyn w pracy zbiorowej pod red. A. N. Lepieszkina, *Kurs sowieckiego gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1962, s. 388 i n. A. A. Ruskoł, op. cit., s. 177 i n.

³⁰ Art. 47 Konstytucji ZSRR.

w trakcie wspólnych posiedzeń Rady Związku i Rady Narodowości. Wówczas obie izby głosują osobno i dopiero po oddzielnym obliczeniu głosów stwierdza się, czy wniosek został zaakceptowany czy też nie³¹. Znaczenie tej regulacji wiąże się z różną liczebnością obu izb.

Z uwagi na to, że Prezydium Rady Najwyższej spełnia niektóre funkcje kierownicze w parlamencie, trzeba tutaj podkreślić, iż zasady kreacji tego organu uwzględniają federalną budowę ZSRR. Zgodnie z Konstytucją ZSRR, wśród 15 zastępców przewodniczącego Prezydium Rady Najwyższej musi mieć swego przedstawiciela każda republika związkowa³².

Struktura czteroletniej kadencji jest w odniesieniu do obu izb taka sama³³. Sesja Rady Związku i Rady Narodowości rozpoczynają się i kończą jednocześnie. Obie izby Rady Najwyższej mogą obradować wspólnie i oddzielnie. Najczęściej sesje rozpoczynają się od oddzielnych posiedzeń³⁴. Konstytucja przewiduje jedynie dwa przypadki obligatoryjnych wspólnych obrad. Na połączonym posiedzeniu obu izb wybierane jest Prezydium Rady Najwyższej oraz powołana zostaje Rada Ministrów³⁵. Analiza działalności parlamentu radzieckiego dowodzi jednak, że praktyka wspólnych posiedzeń wychodzi daleko poza obowiązany zakres przewidziany przepisami ustawy zasadniczej. Izby prowadzą bowiem razem obrady dla wysłuchania referatu w sprawie, która ma być rozważana przez obie izby, referatów i sprawozdań o narodowych planach gospodarczych i budżecie państwa, oświadczeń rządu o polityce zagranicznej oraz dla rozpatrzenia zamierzeń i postanowień rządu w sprawach socjalno-kulturalnych o szczególnym znaczeniu. Utała się również tradycja, że na wspólnym posiedzeniu obu izb Rada Najwyższa dokonuje wyboru Sądu Najwyższego³⁶. Zasadnicze kwestie trybu postępowania na posiedzeniach uregulowane są w regulaminach posiedzeń poszczególnych izb oraz w regulaminie wspólnych posiedzeń Rady Związku i Rady Narodowości, które uchwalane są na początku kadencji.

System organów wewnętrznych Rady Związku i Rady Narodowości jest bardzo podobny. Obie izby wyłaniają swoje wewnętrzne organy kierownicze³⁷ oraz organy pomocnicze (komisje), a także organy pomocnicze organów kierowniczych. Przewodniczący izb kierują posiedzeniami, a w trakcie wspólnych obrad czynią to na przemian przewodniczący Rady Związku i Rady Narodowości³⁸. Organy te mają także kompetencje

³¹ Por. I. G. Miszyn, op. cit., s. 399.

³² Art. 48 Konstytucji ZSRR.

³³ Art. 41 Konstytucji ZSRR.

³⁴ Por. I. G. Miszyn, op. cit., s. 397.

³⁵ Art. 48 i art. 56 Konstytucji ZSRR.

³⁶ Por. *Nasz narodnyj parlament — Sprawoznik VI sozywa*, Moskwa 1966, s. 44 - 45.

³⁷ Organem kierowniczym izby jest jej przewodniczący. Ponadto izby wybierają czterech zastępców przewodniczącego — art. 42 i 43 Konstytucji ZSRR.

³⁸ Art. 45 Konstytucji ZSRR.

związane z przygotowaniem posiedzeń izb. Przewodniczący obu izb współpracują ze sobą w przygotowaniu wspólnych posiedzeń. W czasie gdy izby nie obradują organy kierownicze izb zabezpieczają więź między deputowanymi, reprezentują, izby na zewnątrz itd.³⁹

W obu izbach Rady Najwyższej tworzy się zwyczajowo organy pomocnicze organów kierowniczych — Rady Starszych. W ich skład wchodzi przewodniczący grup deputowanych zorganizowanych na zasadach terytorialnych. Uprawnienia tych organów mają charakter opiniodawczy. Przedmiot ich obrad obejmuje projekt porządku dziennego sesji, organizację posiedzeń, ustalenie kandydatur do organów izby oraz organów wyłanianych przez Radę Najwyższą. Z uwagi na dwuizbową strukturę parlamentu, obrady w sprawach, które mają być przedmiotem rozważań: na wspólnym posiedzeniu obu izb, prowadzone są na połączonych posiedzeniach rad seniorów. Wnioski dotyczące obsady personalnej najwyższych organów władzy i administracji państwowej prezentowane są Radzie Najwyższej wspólnie przez grupę partyjną KPZR i Rady Seniorów lub też bezpośrednio przez KC KPZR i Rady Seniorów obu izb⁴⁰.

Komisje są powoływane przez poszczególne izby, a mogą być także tworzone przez Radę Najwyższą wspólne komisje obu izb. W tym drugim przypadku dąży się do równej reprezentacji izb w składzie komisji⁴¹. Przy opracowywaniu problemów będących przedmiotem zainteresowania całej Rady Najwyższej jednoimienne komisje obu izb mogą prowadzić wspólne posiedzenia, wyznaczać wspólnych referentów i koreferentów,, powoływać wspólne podkomisje i grupy robocze, a także współpracować w innych formach. Łączne posiedzenia komisji obu izb mogą być rezultatem inicjatywy samych komisji lub też polecenia izb czy Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Wspólne posiedzenia komisji prowadzą na zmianę przewodniczący tych komisji⁴².

2. Zgromadzenie Federalne CSRS. Ustawą konstytucyjną z 27 X 1968 r. o Federacji Czechosłowackiej odstąpiono w tym kraju od asymetrycznej struktury państwa, funkcjonującej na gruncie konstytucji z 1961 r., na rzecz federacji. Krok ten był podyktowany dążeniem do pełnej realizacji zasady równouprawnienia obu narodów zamieszkujących Czechosłowację⁴³. Jego konsekwencją było również wpro-

³⁹ Por. I. G. Miszyn, op. cit., ss. 396 - 397.

⁴⁰ Por. P. T. Wasilierikow, op. cit., s. 157, I. G. Miszyn op. cit., ss. 399 - 400.

⁴¹ Por. I. G. Miszyn op. cit., s. 400.

⁴² Por. art. 14, 15 i 35 uchwały o regulaminie stałych komisji Rady Związku: i Rady Narodowości Rady Najwyższej ZSRR z 1967 r. — w: *Zasedanija Wierchównowo Sowietu SSSR siedmowo sozrywa — Stenograficzeskij otczet, tretija sesija* (10 - 12 X 1967), Moskwa 1967, ss. 415 - 424.

⁴³ O zmianach wprowadzonych ustawą o Federacji Czechosłowackiej por. M. Kruk, *Nowy ustrój państwowy CSRS*, Sprawy Międzynarodowe 1969, z. 2.

wadzenie wymienionych aktem złożonej struktury parlamentu, którego dotychczasowa nazwa Zgromadzenie Narodowe została zmieniona na Zgromadzenie Federalne.

Parlament CSRS składa się z dwóch izb — Izby Ludowej i Izby Narodów, których kadencja trwa 5 lat. Pierwsza z nich jest przedstawicielstwem całego społeczeństwa czechosłowackiego, druga zaś obu części republiki. W skład Izby Ludowej wchodzi 200 posłów wyłanianych w powszechnych, bezpośrednich wyborach na terenie całej CSRS. Izbę Narodów tworzy 75 posłów wybranych na ziemiach czeskich i 75 wybranych na ziemiach słowackich w wyborach bezpośrednich.

W zasadach funkcjonowania Zgromadzenie Federalne — ogólnie rzecz biorąc — jest zbliżone do Rady Najwyższej ZSRR. Obie izby są równoprawne⁴⁴. Do prawomocnej decyzji Zgromadzenia Federalnego potrzebna jest zgodna uchwała obu izb. Sposób postępowania w razie rozbieżności stanowisk Izby Ludowej i Izby Narodów, oprócz szeregu analogii, różni się jednak w niektórych momentach od rozwiązania radzieckiego. W myśl art. 44 ustawy o Federacji Czechosłowackiej izba musi podjąć uchwałę w sprawie wniosku przyjętego przez drugą izbę w ciągu 3 miesięcy. Jeżeli nie dojdzie do wspólnej uchwały, izby są uprawnione do powołania komitetu, którego skład ukształtowany jest na zasadzie paritetu — po 10 lub inną uzgodnioną liczbę przedstawicieli deleguje każda izba. W przypadku, gdy izby nie osiągną zgodnego stanowiska w terminie 5 miesięcy od pierwszego głosowania, to dany projekt może zostać ponownie zgłoszony nie wcześniej niż po upływie jednego roku. Porządek prawny CSRS nie przewiduje zatem rozwiązania parlamentu jako skutku braku wspólnego stanowiska obu izb. Wyjątek stanowi jedynie projekt budżetu państwowego. W tym bowiem przypadku, jeżeli nie dojdzie do uchwały Zgromadzenia Federalnego parlament może zostać rozwiązany, a Prezydium Zgromadzenia Federalnego rozpisuje wówczas nowe wybory⁴⁵. W stosunkowo krótkim okresie czasu, jaki upłynął od achwalenia ustawy o Federacji nie zaistniała potrzeba zastosowania procedury przewidzianej w art. 44 tego aktu.

Początek sesji i jej zakończenie są dla obu izb jednakowe. Ustawa o Federacji Czechosłowackiej dopuszcza oddzielne i wspólne posiedzenia Izby Ludowej i Izby Narodów. Te ostatnie są obligatoryjne przy wyborze prezydenta, przewodniczącego i zastępców przewodniczącego Zgromadzenia Federalnego oraz przy debacie nad oświadczeniem programowym rządu. Ponadto mogą się odbywać połączone posiedzenia na podstawie zgodnej uchwały obu izb lub uchwały Prezydium Zgromadzenia Federalnego podjętej w porozumieniu z kierownictwami Izby Ludowej

⁴⁴ Art. 29 ustawy konstytucyjnej o Federacji Czechosłowackiej z 27 X 1968 r. — Sbirka Zakonu nr 41 poz. 143 z 4 XI 1968 r. (zwana w dalszym ciągu ustawą o Federacji Czechosłowackiej).

⁴⁵ Art. 44 (4) ustawy o Federacji Czechosłowackiej.

i Izby Narodów. Regulamin Zgromadzenia Federalnego przewiduje także możliwość zwołania wspólnego posiedzenia, jako jednej z faz postępowania porozumiewawczego w przypadku rozbieżności stanowisk obu izb⁴⁶, decyzję w tej sprawie pozostawia jednak częściom składowym parlamentu. Wspólne posiedzenia obu izb prowadzi przewodniczący Prezydium Zgromadzenia Federalnego. Szczegółowy tryb postępowania na posiedzeniach parlamentu czzechosłowackiego i jego izb unormowany jest regulaminem Zgromadzenia Federalnego i regulaminami obu izb.

Organem kierowniczym Zgromadzenia Federalnego są Prezydium Zgromadzenia Federalnego i jego przewodniczący. Kolegialny organ kierowniczy parlamentu czzechosłowackiego spełnia także niektóre funkcje należące w większości innych państw socjalistycznych do organu prezydialnego państwa. Również w składzie Prezydium znajduje swoje odbicie federalna budowa państwa. Organ ten wybierany jest w ten sposób, że po 20 członków rekrutuje się z każdej izby, przy czym do grona przedstawicieli Izby Narodów wchodzi 10 Czechów i 10 Słowaków⁴⁷. Zgromadzenie Federalne spośród członków swego Prezydium wybiera przewodniczącego i jego zastępców, z tym że przewodniczący i jego I zastępca muszą reprezentować obie republiki. Członkowie Prezydium Zgromadzenia Federalnego odpowiadają przed izbą, która ich wybrała i mogą być przez nią odwołani⁴⁸. Jednym z podstawowych zadań Prezydium Zgromadzenia Federalnego jest koordynacja działań obu części składowych parlamentu. Każda z izb wybiera własne Prezydium składające się z 3 - 6 posłów, stanowiące kolegialny organ kierowniczy izby. Prezydium Izby Narodów składa się z takiej samej liczby Czechów i Słowaków. Do zadań kolegialnego organu kierowniczego należy organizacja pracy izby, koordynacja działań jej organów, zwoływanie posiedzeń izby, rozstrzygnięcie w sprawach dyscyplinarnych członków tej izby. Przewodniczący izby samodzielnie kieruje jej posiedzeniami, reprezentuje ją na zewnątrz oraz podpisuje jej uchwały.

Izba Ludowa i Izba Narodów tworzą komitety i komisje. Czechosłowacki porządek prawny nie zna, poza jednym wskazanym już wyjątkiem — wspólny komitet w sprawie usunięcia rozbieżności stanowisk obu izb — wspólnych komitetów. Na podstawie uchwał komitetów mogą się odbywać połączone posiedzenia komitetów Izby Ludowej i Izby Narodów. Komitety obu izb mają również prawo powoływać wspólne komisje. Na połączonych posiedzeniach komitety obu izb głosują oddzielnie. Regulamin Zgromadzenia Federalnego postanawia także, że komitety Izby

⁴⁶ § 29 regulaminu Zgromadzenia Federalnego CSRS — Ustawa z dnia 5 VI 1969 r. *O jednacim radu Federálního Shromáždění Československé Socialistické Republiky* ~ Sbirka Zakonu nr 21, poz. 56 z 16 VI 1969 r. zmieniona Ustawą z dnia 25 III 1971 r. — Sbirka Zakonu nr 7 z 1971 r.

⁴⁷ Art. 56/1 i (2) ustawy o Federacji Czechosłowackiej.

⁴⁸ Art. 56 (5) ustawy o Federacji Czechosłowackiej.

Narodów muszą się składać z równej liczby posłów wybranych w okręgach czeskich i słowackich⁴⁹.

Swoistość rozwiązań federalnej organizacji aparatu państwa, w tym parlamentu w Czechosłowacji, jest wzmożona, a zarazem i ułatwiona przez to, że kraj ten zamieszkują jedynie dwa narody. Urządzeniem specyficznym, o niezmiernie istotnym znaczeniu, które stanowi wyraz dążenia do stworzenia formalnych gwarancji równouprawnienia Czechów i Słowaków w Zgromadzeniu Federalnym są tryb i zasady głosowania w Izbie Narodów. Quorum niezbędne dla prawomocnych uchwał tej izby wynosi 50% + 1 posłów wybranych w okręgach czeskich i 50% + 1 posłów wybranych w okręgach słowackich⁵⁰.

Oryginalna jest konstrukcja wymogów większości głosów potrzebnej dla prawomocnych uchwał Izby Narodów. Instrumentem, który ma tutaj gwarantować równą pozycję Czechów i Słowaków jest zasada zakazu majoryzacji. Na jej treść składają się dwa elementy. Po pierwsze, w przypadku stosowania zakazu majoryzacji posłowie wybrani w okręgach czeskich i słowackich głosują oddzielnie. Po drugie, aby uchwała była prawomocna, za wnioskiem musi się wypowiedzieć odpowiednia większość obu grup posłów⁵¹. Sprawy, w rozstrzygnięciu których zasada zakazu majoryzacji jest obligatoryjnie stosowana, mają szczególne znaczenie dla równouprawnienia podmiotów federacji i są *expressis verbis* wskazane w ustawie o Federacji⁵².

Regulamin Zgromadzenia Federalnego podkreśla znaczenie współpracy obu izb. Akt ten wskazuje na konkretne formy koordynacji poczyną i wspólnego działania obu części składowych Zgromadzenia Federalnego wspomniane już współdziałanie komitetów, obowiązek prezydium poszczególnych izb do informowania o działaniu izby Prezydium Zgromadzenia Federalnego oraz drugiej izby itd.)⁵³.

3. Skupszčina Związková SFRJ. W rozwoju ludowej Jugosławii można wyróżnić pięć etapów kształtowania struktury parlamentu tego kraju. W pierwszym okresie (1942 - 1945), w przeważającym czasie jako parlament podziemny, funkcjonowała jednoizbowa Rada Wyzwolenia Narodowego Jugosławii (AVNOJ)⁵⁴. Ordynacja wyborcza do konstytuandy z sierpnia 1945 r. ustaliła dwuizbową federalną strukturę najwyższego organu władzy państwowej.

Drugi etap w rozwoju parlamentu jugosłowiańskiego trwał od otwarcia pierwszej sesji Zgromadzenia Ludowego (konstytuandy) 29 XI 1945 r.

⁴⁹ § 67 (2) regulaminu Zgromadzenia Federalnego CSRS.

⁵⁰ Art. 40 (2) ustawy o Federacji Czechosłowackiej.

⁵¹ Art. 42 (1) ustawy o Federacji Czechosłowackiej.

⁵² Art. 42 (2) ustawy o Federacji Czechosłowackiej.

⁵³ Por. §§ 25 - 30 i § 77 regulaminu Zgromadzenia Federalnego CSRS.

⁵⁴ Por. T. Szymczak, op. cit., s. 210 i n.

do uchwalenia ustawy konstytucyjnej o podstawach społecznego i politycznego ustroju FLRJ i o związkowych organach władzy z dnia 13 I 1953 r. W myśl postanowień konstytucji z 31 I 1946 r. parlament — Skupsztina Ludowa FLRJ składała się z dwóch izb o równych prawach — Rady Związkowej i Rady Narodowości. Pierwsza z izb była przedstawicielstwem całego społeczeństwa jugosłowiańskiego, druga natomiast części składowych federacji. Rozwiązanie przyjęte w tej konstytucji, a odnoszące się do budowy i zasad funkcjonowania parlamentu oparto, jak się wydaje, na wzorach czerpanych z Konstytucji ZSRR z 1936 r. Dwuizbowość Skupsztiny stanowiła wyłącznie wyraz federalnej struktury państwa.

Podstawowym znamieniem reorganizacji przeprowadzonej w trzecim etapie było odstąpienie w Jugosławii od klasycznych zasad kształtujących strukturę parlamentu, a także klasycznych zasad prawa wyborczego. Dokonano pierwszego kroku na drodze do odzwierciedlenia w budowie zgromadzenia samorządowej organizacji społeczeństwa. Odtąd bowiem Związkowa Skupsztina Ludowa zgodnie z tekstem konstytucji składała się z dwóch izb: Rady Związkowej i Rady Wytwórców. Na podstawie kryterium sposobu kształtowania składu Skupsztiny Związkowej można w tym okresie wyróżnić trzy grupy posłów. Trzon Rady Związkowej stanowili posłowie wybierani przez obywateli w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Ponadto w skład tej izby wchodziło posłowie wybierani przez organy przedstawicielskie republik, kraju autonomicznego i obwodu autonomicznego⁵⁵. Posłowie do Rady Wytwórców, jako przedstawiciele organizacji gospodarczych, byli wybierani przez robotników i pracowników przedsiębiorstw gospodarczych, członków spółdzielni rolniczych, jak również rzemieślników i robotników rzemiosła⁵⁶. Przyjęte rozwiązanie nie przynosiło równouprawnienia części składowych parlamentu. I tak w rozpatrywaniu niektórych spraw brały udział na równi obie izby⁵⁷. Szczegółowo zostały wskazane funkcje, które wykonywała Skupsztina Związkowa na połączonym posiedzeniu izb⁵⁸, a także kompetencje przysługujące wyłącznie Radzie Wytwórców. Z przepisów ustawy konstytucyjnej wyraźnie wynika, że Radzie Związkowej została przypisana wyższa pozycja niż Radzie Wytwórców. O tej supremacji świadczy to, że Rada Związkowa była władna podejmować decyzje we wszystkich sprawach, które nie były przedmiotem wspólnej kompetencji obu izb lub wyłącznej Rady Wytwórców⁵⁹, a także przemawia za tym stosunkowo wąski zakres samodzielnej właściwości Rady Wytwórców.

⁵⁵ Art. 25 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 1953 r.

⁵⁶ Art. 28 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 1953 r.

⁵⁷ Art. 63 ustawy konstytucyjnej z 1953 r.

⁵⁸ Art. 64 ustawy konstytucyjnej z 1953 r. i art. 14 regulaminu Związkowej Skupsztiny Ludowej z 1954 r.

⁵⁹ Art. 37 ustawy konstytucyjnej z 1953 r.

Pierwiastek federalny w organizacji Związkowej Skupsztiny Ludowej urzeczywistniony był w szczególnych prawach posłów Rady Związkowej wybranych przez organy przedstawicielskie republik ludowych, kraju autonomicznego i obwodu autonomicznego. Posłowie reprezentujący części składowe federacji w przypadkach przewidzianych *expressis verbis* przez ustawę konstytucyjną lub z inicjatywy uprawnionych podmiotów mogli zbierać się jako Rada Narodowości. Próbując najogólniej sformułować zakres kompetencji tej Rady można stwierdzić, że odnosiły się one do spraw wiążących się z realizacją zasady równouprawnienia narodów Jugosławii oraz problematyki stosunków między republikami ludowymi a federacją, a także kwestii o podstawowym znaczeniu dla całego państwa⁶⁰.

Art. 44 ustawy konstytucyjnej z 1953 r. jednoznacznie precyzował, że Rada Związkowa funkcjonuje jako jednolita izba, a jedynie jej członkowie wybrani przez organy przedstawicielskie republikańskie, kraju i obwodu autonomicznego mają szczególne prawa. Jednakże analizując przepisy tego aktu trudno nie dojść do wniosku, że była to konstrukcja czysto formalna. W praktyce natomiast, w przypadkach funkcjonowania Rady Narodowości występowała „trzecia” izba. Faktycznie, Rada Narodowości była pozbawiona szeregu cech, które miały inne izby Skupsztiny. Nie miała ona np. stałego organu kierowniczego, nie była uprawniona do inicjowania wspólnych posiedzeń Związkowej Skupsztiny Ludowej. Przepisy regulujące postępowanie na posiedzeniach Rady Narodowości zawarte były w regulaminie Rady Związkowej. Jednocześnie jednak rada ta tworzyła swoje organy kierownicze i organy pomocnicze organów kierowniczych (sekretarze) na każde posiedzenie. Miała prawo powoływać własne komitety do rozpatrzenia określonych spraw. Poza tym, jeżeli rozważy się kompetencje Rady Narodowości w zakresie podejmowania decyzji i porówna się je z kompetencjami Rady Związkowej, sposób postępowania w razie niezgodności stanowisk obu rad⁶¹ oraz formy pracy Rady Narodowości (posiedzenia plenarne), a także cel, w jakim ta instytucja została utworzona, trudno nie dojść do wniosku, że w przypadku funkcjonowania Rady Narodowości istniała, wprawdzie specyficzna, trzecia izba w Związkowej Skupsztynie Ludowej.

Warte podkreślenia jest to, że ustrojodawca jugosłowiański ograniczył w tym okresie położenie akcentu na czynnik federalny w strukturze

⁶⁰ Art. 45 i 46 ustawy konstytucyjnej z 1953 r.

⁶¹ Niezgodność stanowisk Rady Związkowej i Rady Narodowości prowadziła w konsekwencji do przerwania rozpatrywania projektu na okres co najmniej jednego roku. Po tym czasie projekt mógł być wniesiony ponownie — por. art. 47 ustawy konstytucyjnej z 1953 r. Niemożność dojścia do zgodnej decyzji Rady Związkowej i Rady Narodowości w przedmiocie zmiany konstytucji lub związkowego planu społecznego powodowała rozwiązanie Rady Związkowej — por. art. 48 ustawy konstytucyjnej z 1953 r.

najwyższego organu władzy wzmacniając jednocześnie znaczenie pierwiastka samorządowego w tym zakresie⁶².

Kolejny etap w rozwoju budowy jugosłowiańskiego parlamentu zapoczątkowany Konstytucją SFRJ z 7 IV 1963 r. stanowił kontynuację koncepcji wyrażonej w ustawie konstytucyjnej z 1953 r. Rozwój idei samorządu doprowadził do objęcia przez tę formę organizacji społeczeństwa także obywateli, którzy nie mieścili się w grupie wytwórców określonej przepisami tej ustawy. Uznano wówczas, że dominująca rola klasy robotniczej, z uwagi na jej faktyczną pozycję w społeczeństwie, nie musi być dalej zabezpieczona przez odpowiednio w tym celu skonstruowane gwarancje instytucjonalne. Ludzi pracy podzielono na cztery kategorie (wspólnoty pracujących) według dziedzin życia społecznego, w których byli zatrudnieni. Każda z kategorii reprezentowana była przez odpowiednią radę — izbę parlamentu. I tak przedstawicielstwo pracowników produkcji stanowiła Rada Gospodarcza, pracownicy zatrudnieni w dziedzinie oświaty i kultury reprezentowani byli przez Radę Oświatowo-Kulturalną, przedstawicielstwem pracowników służby zdrowia i służb socjalnych była Rada Spraw Socjalnych i Zdrowia, izbą reprezentującą pracowników organów państwa i działaczy organizacji społecznych była Rada Organizacyjno-Polityczna⁶³. Oprócz wyżej wymienionych izb w skład Skupsztiny Związkowej wchodziła zajmująca centralną pozycję Rada Związkowa, będąca przedstawicielstwem całego społeczeństwa i spełniająca funkcje izby ogólnopolitycznej.

Stosunki między radami wchodzącymi w skład Skupsztiny Związkowej określał artykuł 173 konstytucji, który jako zasadę generalną ustalał, że funkcje należące do parlamentu wykonuje Rada Związkowa wspólnie z inną, właściwą „branżowo” radą na równych prawach. Ogólnie można powiedzieć, że kompetencje przedstawicielstw wspólnot pracujących odnosiły się do dziedzin działalności społecznej, w których zatrudnieni byli reprezentowani przez daną radę pracownicy⁶⁴.

Sposób odzwierciedlenia federalnej budowy państwa w strukturze parlamentu wywodził się z zasad przewidzianych w ustawie konstytucyjnej z 1953 r. Nowe elementy w statusie tej Rady zostały wprowadzone poprawką I do konstytucji z 7 IV 1967 r. M. in. nowela ta w p. 3

⁶² O przyczynach takiego rozwiązania por. L. Geršković, *Podstawy ustroju państwowego Jugosławii*, Państwo i Prawo, 1956, s. 12, oraz J. Ciemniewski, *Uwagi wstępne poprzedzające tekst Konstytucji SFRJ*, w: *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa—Wrocław—Kraków 1967, s. 113 i n., a także *Program Związku Komunistów Jugosławii*, Belgrad 1958, wg opracowania: *Socjalistyczna demokracja w Jugosławii*, Belgrad, s. 36.

⁶³ O znaczeniu takiej struktury parlamentu jugosłowiańskiego por. E. Kardejł, *Exposé w Związkowej Skupsztinie Ludowej o nowej Konstytucji SFRJ z 7 kwietnia 1963 r.*, wg opracowania: *Socjalistyczna demokracja w Jugosławii*, Belgrad, ss. 38 - 39.

⁶⁴ Por. art. 174 - 177 i 179 Konstytucji SFRJ z 1963 r.

ustaliła, że Rada Narodowości na równych prawach z Radą Związkową rozpatruje sprawy, które zgodnie z konstytucją zastrzeżone były do wyłącznej kompetencji Rady Związkowej. Tryb postępowania w razie niezgodności stanowisk obu tych rad ustanowiono identyczny, z wyjątkiem spraw wyboru i nominacji, jak w przypadku rozbieżności między Radą Związkową i innymi izbami, z którymi Rada Związkowa rozpatrywała sprawy na równych prawach. Poprawka II do konstytucji z 7 IV 1967 r. w p. 2 rozszerzała ponadto przewidziany w konstytucji zakres materii, (w rozstrzygnięciu których obligatoryjnie musiała uczestniczyć Rada Narodowości — oprócz projektów zmian konstytucji — o kwestie planu społecznego Jugosławii, projekty ustaw ustalających źródła i rodzaje dochodów wspólnot społeczno-politycznych oraz projekty ustaw podstawowych i ogólnych. Znaczenie tej noweli z punktu widzenia odbicia złożonej budowy państwa w strukturze parlamentu było bardzo istotne. O ile trafne są poglądy reprezentowane wyżej o istnieniu w określonych przypadkach trzech izb pod rządami ustawy konstytucyjnej z 1953 r., to tym ostrzej rysuje się słuszność stwierdzenia, że w świetle zmian wprowadzonych w 1967 r. Rada Narodowości występowała jako samodzielna izba. W tym (kierunku idąca reorganizacja Skupsztiny Związkowej pozwala także sądzić, że ustrojodawca jugosłowiański po okresie lat 1953 - 1967 ponownie zwiększył nacisk na zaakcentowanie elementów federalnych w strukturze parlamentu.

Ostatni — piąty — etap rozwoju budowy Skupsztiny Związkowej zapoczątkowany został nowelizacją konstytucji z 26 X 1968 r.⁶⁵ Wprowadzone wówczas zmiany stanowią rozwinięcie przekształceń podjętych nowelą z 1967 r. Ogólnie charakteryzując ostatnią reorganizację struktury parlamentu można powiedzieć, że nastąpiło dalsze podkreślenie federalnego pierwiastka w budowie zgromadzenia jugosłowiańskiego i to, jak wydaje się wynika z przepisów, kosztem ograniczenia rozbudowanego wariantu reprezentacji samorządowej organizacji społeczeństwa — wspólnot pracujących — w Skupsztynie Związkowej. To położenie akcentu na (reprezentację członów państwa związkowego w strukturze parlamentu wiązało się z komplikacjami, które towarzyszyły stosunkom między federacją a poszczególnymi republikami⁶⁶.

Najważniejszą z dokonanych zmian było zlikwidowanie Rady Związkowej i przejęcie jej pozycji w systemie Rad Skupsztiny przez Radę Narodowości, która przekształcona została w stałą, o centralnej pozycji, izbę parlamentu. Likwidacji uległa także Rada Organizacyjno-Polityczna. Utworzona została natomiast Rada Społeczno-Polityczna, już nie jako

⁶⁵ Por. Poprawki XII - XIV do konstytucji.

⁶⁶ Podnoszone były m. in. zarzuty o ograniczeniu praw części składowych federacji na rzecz organów związkowych. Pisze o tym m. in. T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 238.

rada delegatów ludzi pracy ze wspólnot pracujących. Pozostałe rady tj. Rada Gospodarcza, Rada Oświatowo-Kulturalna i Rada Spraw Socjalnych i Zdrowia zachowały w zasadzie swoje kompetencje.

Reguły kreacji Rady Narodowości i rad będących przedstawicielstwem wspólnot pracujących nie uległy zmianom jakościowym. Natomiast nowo powstała Rada Społeczno-Polityczna stała się jedyną izbą, której skład kształtuje się w drodze powszechnych, bezpośrednich wyborów.

Podział kompetencji w Skupsztynie pozostał wierny ogólnemu schematowi wprowadzonemu konstytucją z 1963 r. Prawa Skupsztyny są wykonywane w zasadzie zawsze przez dwie izby, z których jedną w każdym przypadku jest Rada Narodowości. Kompetencje wykonywane dawniej wspólnie przez Radę Związkową i określoną rzeczowo radę, wypełnia obecnie Rada Narodowości wraz z inną właściwą radą na równych prawach. Ponieważ omawiana nowela do konstytucji ustanowiła nową izbę akt ten szczegółowo precyzuje jej kompetencje⁶⁷. Ponadto, podobnie jak przed nowelizacją, każda z rad ma pewne uprawnienia, które należą wyłącznie do niej⁶⁸. Bez zmian pozostały także kompetencje wykonywane przez Skupsztinę na wspólnym posiedzeniu wszystkich rad⁶⁹.

Fakt, że na Związkową Skupsztinę Ludową składa się obecnie 5 izb w pełni uzasadnia określenie parlamentu jugosłowiańskiego jako zgromadzenia wieloizbowego. Proste jednak stwierdzenie, że najwyższy organ państwa ma charakter wieloizbowy, mogłoby sugerować, iż każda jego decyzja jest podejmowana przez wszystkie izby. A wniosek tego rodzaju w odniesieniu do parlamentu jugosłowiańskiego byłby niesłuszny. Jeżeli (jako kryterium oceny struktury będzie służyć tryb działania Skupsztyny, to przy uwzględnieniu założenia, że zasadniczymi funkcjami parlamentu jest stanowienie prawa i kontrola administracji państwowej, można stwierdzić, iż w omawianym przypadku występują zasady właściwe dwuizbowemu zgromadzeniu. Cecha ta zresztą była charakterystyczna dla ludowego parlamentu jugosłowiańskiego w każdym etapie rozwoju jego

⁶⁷ W ogólnym zarysie można stwierdzić, iż kompetencje Rady Społeczno-Politycznej dotyczą kwestii mających znaczenie dla federacji jako całości — por. poprawka IX do konstytucji p. 1 i p. 4.

⁶⁸ Kompetencje, które mają izby samodzielnie, nie stwarzają możliwości stanowienia prawa, a dotyczą przede wszystkim kwestii nadzoru nad wykonywaniem ustaw związkowych i innych aktów Skupsztyny Związkowej oraz rozpatrywania zagadnień z właściwej rzeczowo danej radzie dziedziny życia społecznego — por. art. 179 konstytucji oraz poprawka IX do konstytucji p. 2 i 4. Ponadto izby samodzielnie ustalają swoją organizację wewnętrzną — por. art. 186 i 187 konstytucji.

⁶⁹ Do najważniejszych kompetencji Skupsztyny Związkowej wykonywanych na wspólnych posiedzeniach wszystkich rad należy wybór prezydenta i wiceprezydenta republiki, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Skupsztyny, przedłużenie mandatów posłów — por. art. 180 konstytucji. Skupsztina Związkowa na wspólnym posiedzeniu wszystkich rad rozstrzyga także o swojej organizacji wewnętrznej — por. art. 186 konstytucji, a także np. art. 85 p. 4 regulaminu Skupsztyny Związkowej.

budowy. W zdecydowanej większości przypadków, a w zasadzie zawsze przy stanowieniu prawa, decyzje są podejmowane przez dwie izby.

Specyfiką rozwiązania jugosłowiańskiego jest także asymetria kompetencji. W dwuizbowym podejmowaniu rozstrzygnięć stałym ogniwem jest jedna izba zajmująca centralną pozycję. Początkowo była nią Rada Związkowa, obecnie zaś Rada Narodowości. Tego rodzaju regulacja pozwala zatem mówić o dwuizbowym w przeważającej mierze trybie działania Skupsztiny Związkowej, choć nie można uznać za słuszne poglądów głoszących, że parlament jugosłowiański jest dwuizbowym ciałem przedstawicielskim⁷⁰.

Ustawa zasadnicza SFRJ szczegółowo normuje stosunek wzajemny rad przy uchwalaniu ustaw i innych aktów w przedmiocie, w którym dane rady są kompetentne. Generalna zasada określająca tę relację wymaga przyjęcia projektu w identycznym brzmieniu przez obie rady. Tryb postępowania porozumiewawczego w przypadku odmienności stanowisk przewiduje po dwu kolejnych debatach, które nie przyniosły pozytywnego wyniku, powołanie przez obie izby na zasadzie parytetu wspólnej komisji, dla przygotowania propozycji rozstrzygnięcia sporu. Jeżeli prace komisji nie przyniosą zgodnej uchwały dany projekt zostaje wniesiony na połączone posiedzenie zainteresowanych rad. Niedojście i w tym przypadku do jednolitej uchwały powoduje zdjęcie spornego projektu z porządku dziennego. Ponownie projekt ten może zostać poddany pod obrady na wniosek Związkowej Rady Wykonawczej lub jednej z rad dopiero po upływie 6 miesięcy. Jednakże zainteresowane rady mogą zgodnie postanowić o wcześniejszym jego rozpatrzeniu⁷¹.

Wyjątkowe w stosunku do tego trybu postępowania uregulowanie spotyka projekt planu społecznego Jugosławii oraz ustawę o wykonaniu planu społecznego Jugosławii i budżetu związkowego. Jeżeli w tych materiałach nie zostanie podjęta prawomocna uchwała Skupsztiny Związkowej do momentu, w którym powinny one wejść w życie, projekty uznaje się za uchwalone w tekście przyjętym przez Radę Narodowości. Natomiast radę, która weszła w spór z Radą Narodowości rozwiązuje się⁷². Szczególne postępowanie przewidziane jest także dla zmiany konstytucji. Brak pozytywnych rezultatów postępowania porozumiewawczego w tym przypadku powoduje w konsekwencji rozwiązanie wszystkich rad Skupsztiny⁷³.

Konstytucja z 1963 r. nie знаła instytucji kadencji Skupsztiny Związkowej. Określony był jedynie czas ważności pełnomocnictw deputowanych na okres 4 lat, przy czym co dwa lata wybierano połowę człon-

⁷⁰ Takie stanowisko zajmuje T. Szymczak, *Organy władzy...*, op. cit., s. 341.

⁷¹ Art. 188 Konstytucji SFRJ.

⁷² Poprawka IX do konstytucji p. 6.

⁷³ Poprawka XII do konstytucji.

ków danej rady⁷⁴. Poprawka XIII do konstytucji wprowadziła 4-letnią kadencję wszystkich rad. Problem, który powstaje w przypadku rozwiązania jednej rady został rozstrzygnięty w ten sposób, że termin ważności mandatów nowo obranych posłów upływa wraz z zakończeniem okresu, na który wybrani byli członkowie rozwiązanej rady⁷⁵.

W myśl ogólnej zasady konstytucyjnej poszczególne rady obradują i podejmują decyzje na oddzielnych posiedzeniach. Jednocześnie jednak ustawa zasadnicza wskazuje przypadki, w których obligatoryjne są wspólne posiedzenia wszystkich rad bądź rad, w których kompetencje leży powzięcie decyzji w danej sprawie⁷⁶. Ponadto konstytucja upoważnia poszczególne rady do podjęcia postanowienia o wspólnym zasiadaniu i pracy w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Jeżeli rady przyjmą decyzję o przeprowadzeniu głosowania na połączonym posiedzeniu, to wówczas ich członkowie głosują oddzielnie.

Organami kierowniczymi Skupsztiny Związkowej są jej przewodniczący oraz Prezydium Skupsztiny. Każda z rad wybiera swego przewodniczącego, natomiast przewodniczący Skupsztiny wybierany jest na wspólnym posiedzeniu wszystkich rad. Prezydium Skupsztiny tworzą jej przewodniczący, zastępcy przewodniczącego, przewodniczący rad oraz przewodniczący Związkowej Rady Wykonawczej. Wspólnymi posiedzeniami wszystkich rad kieruje przewodniczący Skupsztiny. Natomiast na połączonych posiedzeniach dwóch rad prawo przewodniczenia obradom uzależnione jest od tego, kto zwołał dane posiedzenie. Jeżeli uczynił to przewodniczący Skupsztiny, kieruje on posiedzeniem lub za jego zgodą na zmianę przewodniczący izb wspólnie obradujących. Natomiast kierownictwo połączonymi posiedzeniami zwołanymi przez przewodniczących izb należy do nich na zmianę. Płaszczyzny działania przewodniczących izb wytyczone są przede wszystkim obowiązkami wynikającymi z kierownictwa izb.

Specyficzna struktura Skupsztiny Związkowej i układ kompetencji izb spowodowały szczególnego rodzaju rozwiązania w systemie organów pomocniczych Skupsztiny i rad. W parlamencie jugosłowiańskim, ze względu na to, czym organem pomocniczym jest dana komisja lub komitet, wyróżnić można trzy ich rodzaje. Skupsztina Związkowa tworzy „własne” komisje, poszczególne rady powołują swoje komitety oraz dwie lub więcej rad może utworzyć wspólną komisję w konkretnej sprawie, przy czym w tym ostatnim przypadku komisje mogą mieć wyłącznie charakter nadzwyczajny. Współpraca rad Skupsztiny, znajdująca swój formalny wyraz m. in. w połączonych posiedzeniach izb, w komisjach

⁷⁴ Art. 80 Konstytucji SFRJ.

⁷⁵ Art. 171 ust. 4 Konstytucji SFRJ.

⁷⁶ Obligatoryjne posiedzenie wspólne dwóch rad rozpatrujących określony projekt przewidziane zostało jako jedna z faz postępowania porozumiewawczego — por. art. 188 ust. 3 i 4 Konstytucji SFRJ.

Skupstiny i wspólnych komisjach izb, rozszerzona jest o współdziałanie komitetów rad, które mogą odbywać wspólne posiedzenia, a także tworzyć komisje międzykomitetowe lub inne ciała dla wykonania określonych zadań⁷⁷.

Skomplikowany wariant budowy parlamentu jugosłowiańskiego wymaga mechanizmów zapewniających harmonijne funkcjonowanie tego organu. Koordynacja działania i zabezpieczenie współpracy poszczególnych rad zostało powierzone Prezydium Skupstiny Związkowej⁷⁸. Jednocześnie Regulamin Skupstiny formułuje *expressis verbis* obowiązek współdziałania jej części składowych⁷⁹.

4. Uwagi końcowe. Z tej, z konieczności ogólnej, charakterystyki struktury parlamentów złożonych w europejskich państwach socjalistycznych wynika, że wszystkie one mają cechy będące pochodnymi ustroju społeczno-politycznego państw, w których te organy funkcjonują. Zarazem jednak występują między nimi poważne różnice. I tak mimo specyfiki konkretnych rozwiązań zasadnicze podobieństwo zachodzi między Radą Najwyższą ZSRR i Zgromadzeniem Federalnym CSRS. Oba te parlamenty są bowiem dwuizbowe, o typowym rozwiązaniu federalnym, w którym obie izby są równouprawnione. Od tego wzorca zasadniczo odbiega oryginalna koncepcja jugosłowiańska, która od momentu uchwalenia konstytucji z 1953 r. zawiera elementy federalne i samorządowe w strukturze parlamentu⁸⁰. W każdym jednak z omawianych przypadków złożona budowa zgromadzenia przynosi — rzecz oczywista — szczególne elementy organizacji wewnętrznej parlamentu, odróżniające go od najwyższych organów władzy w socjalistycznych państwach unitarnych.

LA STRUCTURE DES PARLEMENTS AUX ETATS EUROPÉENS SOCIALISTES

R é s u m é

L'article est consacré à la problématique de la structure du parlement à l'Etat socialiste. La notion „structure du parlement" concerne dans cet ouvrage la question de la construction de l'assemblée comportant une, deux ou plusieurs chambres. Le sujet de base des considérations a été placé sur le fond comparatif, que constituent la doctrine et pratique des Etats bourgeois.

Le premier paragraphe touche la structure des parlements aux Etats unitaires. Après avoir discuté le bicaméralisme aux Etats unitaires l'auteur passe à la ca-

⁷⁷ Por. art. 176 oraz 219, 220 - 225 regulaminu Skupstiny Związkowej.

⁷⁸ Art. 170 ust. 1 - 4, 171 regulaminu Skupstiny Związkowej.

⁷⁹ Art. 97 ust. 1 regulaminu Skupstiny Związkowej.

⁸⁰ Me można zgodzić się z poglądem, że wieloizbowość w Jugosławii nie opierała się o podstawę federalną — tego rodzaju sąd można spotkać w pracy I. P. Ilińskij, B. W. Szczetinina, *Gosudarstwiennoje prawo stran narodnoj demokraty*, Moskwa 1964, s. 266. W każdym bowiem etapie rozwoju struktury parlamentu jugosłowiańskiego od 1953 r. występował zarówno pierwiastek federalny, jak i samorządowy.

ractéristique du point de vue de la doctrine et pratique des Etats bourgeois, en formulant la typologie de l'argumentation y appliquée au profit du bicaméralisme. Ensuite il exprime une opinion, qu'à présent aux Etats bourgeois unitaires existent deux types du bicaméralisme en acceptant comme critère le démocratisme et le caractère progressif (des solutionis, notamment le bicaméralisme réel et formel. Le premier se caractérise par une limitation des principes démocratiques du droit d'élection et en conséquence d'une attitude conservatrice de Tune des chambres. Le deuxième type de bicaméralisme consiste à une division de l'assemblée en deux organes (p. ex. la Norvège) — sans conséquences politiques. L'auteur conclut son étude en affirmant que dans la plupart décidée des Etats bourgeois unitaires il existe le bicaméralisme réel.

En analysant la problématique du bicaméralisme à l'Etat unitaire socialiste l'auteur s'est persuadé qu'à l'heure actuelle il n'y a pas de contre-indications de la nature politico-idéologique pour appeler à ces Etats des parlements comportant deux chambres. Les principes du régime politique excluent cependant une attitude conservatrice et réactionnaire des parties composantes de l'assemblée. En guise de conclusion l'auteur affirme que l'application du principe du bicaméralisme du parlement aux Etats unitaires socialistes n'est pas convenable et indiquée, car cela serait en contradiction aux principes de la construction rationnelle de l'assemblée. C'est sa juste organisation intérieure qui doit constituer une garantie de l'activité considéré de l'organe supérieur de représentation.

Au deuxième paragraphe on a réalisé une caractéristique de l'influence de la construction composée des parlements aux Etats fédéraux socialistes européens sur leur fonctionnement (URSS, RSCS, RFSY). L'auteur a consacré une attention spéciale à l'évolution de la structure de Skupsztina fédérale de RFSY, à la sphère de liaison de l'élément fédéral et d'autogestion dans la construction de cette assemblée.