

Stanisław Sagan

Profesor emeritus

Dekompozycja współczesnego parlamentu w kontekście ograniczenia jego autonomii, przewartościowania funkcji i upadku obyczajów

Dekompozycja współczesnego parlamentaryzmu stanowi segment dekonstrukcji ustrojów opartych na zasadach demokracji liberalnej. Erozja następuje pod naporem zmian politycznych, kulturowych i obyczajowych. Istotnie wpływa na ten proces także aplikowanie najnowszych technologii informatycznych i komunikacyjnych. Powoduje to zachwianie tradycyjnych autorytetów instytucjonalnych, w tym parlamentów.

637

W niniejszym opracowaniu ograniczę się do analizy trzech aspektów dekompozycji współczesnego parlamentaryzmu: autonomii parlamentów, nowej wizji jego funkcji oraz upadku obyczajów parlamentarnych. Ogląd tych zjawisk nie tylko absorbuje uwagę teoretyków prawa konstytucyjnego, ale też zachęca do głębszej analizy i refleksji¹.

Najbardziej dostrzegalnym zjawiskiem jest upadek obyczajów parlamentarnych. Dotykają one nawet anglosaskiej kultury prawnopolitycznej (*Anglosphere*), która w dużej mierze kształtowała kulturę i obyczaj parlamentarny w innych krajach – parlament brytyjski był dla nich punktem odniesienia i wzorem².

¹ Jedną z najbardziej znanych analiz przyczyn destrukcji demokracji, rozumianych jako demokracje proceduralne, jest opracowanie: J. Brennan, *Against Democracy*, Princeton 2016. Autor podejmuje krytykę demokracji kojarzonej z powszechnymi wyborami. Dochodzi do wniosku, że tę formę powinny zastąpić rządy kompetentnych – epistokracja.

² *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, red. A. Zięba, Kraków 2013, passim.

1. Polityczne ograniczanie autonomii parlamentu

Zasadniczym zagadnieniem w procesie ewolucji parlamentaryzmu było wprowadzenie reguły o autonomii zgromadzenia narodowego. Miało to podkreślać jego suwerenną pozycję ustrojową pośród innych organów. Chodziło tu o ograniczenie wpływu innych organów państwowych na jego organizację i funkcjonowanie, a nawet na jego służby administracyjne i porządkowe. Ponadto starano się zagwarantować parlamentom niezależność finansową, w szczególności od władzy wykonawczej. Pozycja ustrojowa legislatury jest wyjątkowa. Wynika to z faktu legitymizowania swojej władzy poprzez wybory i wykonywanie fundamentalnej funkcji tworzenia prawa rangi ustaw, co „w naturalny sposób stawia parlament na pierwszym miejscu pośród wszystkich władz. Swoiście pojmowana «ontologia podzielonych władz» nakazuje wszak uznanie legislatury za władzę pierwszą, kluczową z punktu widzenia samego sensu istnienia, jak i działalności wszystkich pozostałych”³. W praktyce zakres autonomii parlamentu doznaje poważnych ograniczeń, w dużej mierze wynikają one z uwarunkowań zewnętrznych, w tym politycznych⁴. Pionierskie dokonania w tym zakresie miała francuska myśl konstytucyjna. Ustalono tam, że regulamin parlamentu powinien mieć formę wewnętrznego aktu izby i być uchwalany w formie uchwały. Jednakże wiele parlamentów ustala swoją organizację i tryby postępowania w formie ustaw. Odbiegała od tego Szwecja, której regulamin parlamentu (Riksdagu) traktowany był jako jeden z aktów wchodzących w skład konstytucji⁵. W ramach autonomii regulaminowej parlament uzyskał zatem prawo do ustalania aktem wewnętrznym swojego regulaminu i, co więcej, jego wykładni. Ponadto we współczesnych demokracjach liberalnych przyjęto zasadę, że tych aktów nie badają sądy konstytucyjne. Taki model równocześnie zrodził trudny problem konfliktów pomiędzy ustawą zasadniczą a regulaminami parlamentarnymi. Polem konfliktów stało się to, że zarówno konstytucje, jak i ich interpretacje regulują pozycję ustrojową parlamentów i statusu deputowanych, a zarazem równoległe czynią to przepisy zawarte w aktach wewnętrznych parlamentów.

638

³ J. Szymanek, *Zmiany pozycji ustrojowej parlamentu w państwach demokratycznych*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011, s. 14.

⁴ G. Pastuszko, *Granice autonomii regulacyjnej w regulaminach polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5, s. 23 i n.

⁵ Akt o Riksdagu stracił swój status jako część ustawy zasadniczej w 1988 r., zob. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 19; D. Wapińska, *Ewolucja konstytucji nordyckich*, Rzeszów 2018, s. 80.

Najsilniej autonomia parlamentu zaznaczyła się w Wielkiej Brytanii, kolebce parlamentaryzmu, a określa się ją jako „suwerenność parlamentu” lub „supremację parlamentu”. Zasada ta została zakorzeniona w brytyjskiej tradycji tak głęboko, że „pomimo zmieniających się warunków społecznych i politycznych nie doszło do ukształtowania się w doktrynie pojęcia suwerenności narodu”⁶. Autonomia parlamentu została wzmocniona po reformie przeprowadzonej w 2005 r. Wówczas to zlikwidowano funkcję Lorda Kanclerza i wprowadzono instytucję Lorda Speakera. Lord Kanclerz kumulował w swoich rękach trzy segmenty władz – legislatywę (jako przewodniczący Izby Lordów), egzekutywę (jako członek rządu odpowiedzialny za wymiar sprawiedliwości) oraz judykaturę (jako szef Najwyższego Sądu Apelacyjnego)⁷. Wprowadzona funkcja Lorda Speakera uniezależniła parlament od czynników zewnętrznych. Obecnie szef Izby Lordów, po usunięciu relikwów przeszłości, stał się bezstronnym i apolitycznym organem wewnętrznym drugiej izby. Reformy te ugruntowały autonomię parlamentu.

Autonomia parlamentu wiąże się ściśle z legalnością wyboru deputowanych. Czynność ta należy do wyłącznych jego kompetencji, chociaż o samej legalności procedury wyborczej decydują najczęściej sądy najwyższe bądź sądy konstytucyjne. Takie procedury są powszechnie akceptowane w demokracjach liberalnych.

Ważkie znaczenie związane z autonomią parlamentów ma kwestia wyłaniania jego jednoosobowego organu o charakterze kierowniczym. Zwykle kierowniczą funkcję szefa parlamentu przejmuje reprezentant zwycięskiego stronnictwa. Wynika to nierzadko z przepisów regulaminowych, ale równie często ze zwyczaju.

Specyficzne i zarazem unikatowe kompetencje w skali współczesnego parlamentaryzmu posiadał przewodniczący Riksdagu – talman⁸. Do jego obowiązków należy desygnowanie kandydata na premiera, co wzmocnia znacznie pozycję ustrojową parlamentu. Potwierdza to M. Grzybowski, który „ukazuje jednoznacznie uzależnienie procesu tworzenia rządu od układu sił w Riksdagu i reakcji zgrupowanych politycznie (tworzących partyjne grupy parlamentarne) deputowanych na kolejne propozycje osobowe, zgłaszane przez przewodniczącego. O determinującym wpływie partii parlamentarnych i – pośrednio – posiadania reprezentacji w Riksdagu świadczy też ograniczenie konsultacji do przedstawicieli partii posiadających aktualnie reprezentację parlamentarną. Wymownym przejawem

⁶ P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006, s. 60.

⁷ Ł. Danel, *Izba Lordów w parlamentaryzmie brytyjskim*, Warszawa 2014, s. 201; P. Silk, *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 37 i n.

⁸ S. Sagan, *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989, s. 40 i n.

determinującej roli parlamentu jest też powierzanie funkcji tworzenia rządu przewodniczącemu parlamentu”⁹.

Desygnowanie w Szwecji kandydata na szefa rządu przydane talmanowi rodzi jednak istotne problemy ustrojowe, tym bardziej że jest on nadal wewnętrznym, kierowniczym organem Riksdagu. Patrząc przez pryzmat autonomii parlamentu, mamy tu do czynienia z ingerencją legislatywy w kompetencje władzy wykonawczej. Być może tę specyficzną sytuację można wyjaśnić jako podkreślenie supremacji najwyższego organu przedstawicielskiego, niemniej zaciera ona separację legislatywy od egzekutywy. A może należy się tu ograniczyć i zinterpretować to jako wykonywanie funkcji kreacyjnej przez Riksdag?

Kolejnym problemem związanym z autonomią parlamentu jest jego kadencyjność¹⁰, a kontynuowanie jego pełnomocnictw w naszych czasach uzależnione jest od notowań w sondażach wyborczych. Stronnictwa parlamentarne bardziej schlebiają oczekiwaniom wyborców, niż kierują się racjonalnymi decyzjami w interesie dobra wspólnego. Tu jasno widać wyraźny wpływ stronnictw, które mają większość parlamentarną lub koalicyjną. Implikuje to, że kadencyjność pozostaje w opozycji do realizacji długotrwałych społeczno-gospodarczych planów rządu. Z jednej strony zwiążanie rządu z kadencyjnością parlamentów stanowi fundament współczesnej demokracji liberalnej, z drugiej zaś uniemożliwia długofalową realizację celów rządu. Rozwiązanie tego dylematu staje się najbardziej istotnym problemem funkcjonowania współczesnych ustrojów parlamentarnych.

Poważną ingerencją w autonomię parlamentu może być instytucja rozwiązywania parlamentu przed upływem kadencji, zwłaszcza że decyduje o tym czynnik zewnętrzny – głowa państwa. Warto przy tym zauważyć, że we współczesnych demokracjach liberalnych rozwiązanie zgromadzenia narodowego stosowane jest tylko w wyjątkowych sytuacjach. Zastosowanie instytucji rozwiązania parlamentu stanowi prerogatywę głowy państwa, co implikuje, że nie jest tu ona niczym ograniczona. Decyzja taka wymaga jednak kontrasygnaty szefa rządu. Podjęcie takiej decyzji uwarunkowane jest zwykle czynnikami natury pozaprawnej. Najczęściej jest to brak zdolności parlamentu do wyłonienia składu rządu oraz wyczerpanie wszystkich przewidzianych w tym celu czynności proceduralnych. Często powodem jest utrata większości parlamentarnej. Sytuacje

⁹ M. Grzybowski, *Szwecja. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2019, s. 140.

¹⁰ S. Bożyk, *Kadencja parlamentu we współczesnych systemach konstytucyjnych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2010, nr 7, s. 2011 i n.; kadencje współczesnych parlamentów wahają się od 2 lat (Izba Reprezentantów w Stanach Zjednoczonych) do 7 lat (np. Senat we Francji). Zwykle jest to okres 4–5 lat. Wyjątkiem jest tu brytyjska Izba Lordów, w której lordowie zasiadają dożywotnio i która jest liczniejsza od Izby Gmin.

takie prowadzą nas w sferę polityki, która wkracza w autonomię parlamentu. Najdalej idzie tu rozwiązanie francuskie, które dopuszcza skrócenie kadencji Zgromadzenia Narodowego po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb, bez konieczności kontrasygnaty¹¹. Współczesne ustawy zasadnicze starają się ograniczać możliwość skracania kadencji parlamentu. Zwykle wprowadza się tu czynnik czasu: nie można rozwiązać parlamentu przed upływem roku po wyborach. Wprowadza się też zakaz rozwiązania parlamentu przed upływem ostatnich 6 miesięcy do zakończenia kadencji głowy państwa¹².

Równie istotnym elementem autonomii parlamentu jest ustalanie czasu jego pracy. Analizując ewolucję parlamentaryzmu, można dostrzec trzy rozwiązania wyznaczające terminarz obrad zgromadzenia narodowego. Najbardziej tradycyjną formą zwoływania parlamentu na obrady jest kompetencja głowy państwa. Niezależność izby jest tu wyraźnie ograniczona poprzez dyskrecyjną decyzję organu zewnętrznego. W późniejszym okresie rozwoju parlamentaryzmu pojawiła się koncepcja zagwarantowania sobie prawa do wyłącznego kształtowania swoich sesji. Prowadziło to do istotnego ograniczania ingerencji ze strony monarchy bądź prezydenta w tok obrad zgromadzenia narodowego. Terminy obrad ustalała sama konstytucja. Przyjęcie takiej zasady sprowadzało rolę głowy państwa do czynności ceremonialnych, związanych z otwarciem i zamykaniem obrad parlamentu, niekiedy połączonych z tradycyjnymi obrzędami sakralnymi. Takim przypadkiem jest Islandia. „Każdą sesję otwiera Prezydent Republiki. Tradycją od 1845 r. pozostaje rozpoczęcie sesji od nabożeństwa w katedrze, a następnie przejście do sali obrad w Alþingi. Obecnie jest to jedyny obrzęd religijny w tradycji islandzkiego ceremonialu państwowego. Na pierwszym posiedzeniu Alþingi, do czasu wyboru Przewodniczącego, obradami kieruje najdłużej zasiadający w izbie poseł”¹³. W końcu dostrzec można rozwiązanie polegające na tym, że parlament sam wyznacza sobie terminarz kolejnych posiedzeń w czasie kadencji. Podkreśla to tym samym jego niezależność od innych czynników.

Autonomię parlamentu podkreślają także immunitety deputowanych. Geneza tych immunitetów sięga okresu reprezentacji stanowej, kiedy to starano się chronić reprezentantów stanów przed gniewem monarchy. Później do rozwoju immunitetów przyczyniło się wprowadzenie mandatu wolnego, wiążącego się z wprowadzeniem instytucjonalnych gwarancji dla ochrony członków zgromadzenia narodowego przed jakąkolwiek

¹¹ K. Wojtyczek, *Prawo konstytucyjne*, [w:] *Prawo francuskie*, t. 1, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, Kraków 2004, s. 51.

¹² S. Bożyk, *Kadencja parlamentu...*, s. 219–220.

¹³ S. Sagan, *Ustrój konstytucyjny Islandii*, Rzeszów 2020, s. 78.

presją, która ograniczałaby swobodę podejmowania przez nich decyzji. Obecnie instytucję immunitetów deputowanych wprowadzono do ustaw zasadniczych oraz znacznie ją rozbudowano i uszczegółowiono. Immunitet parlamentarny wyklucza odpowiedzialność sądową za czynności dokonywane przez deputowanego w izbie, zwłaszcza za udział w debatach, działalność w komisjach, sposób głosowania, składanie interpelacji czy pytań itd. Stanowi on fundamentalną gwarancję realizacji jego funkcji jako reprezentanta suwerena.

Inną formą ochrony deputowanego jest immunitet sądowy, który chroni go przed bezpodstawnym oskarżeniem zakłócającym wykonywanie jego mandatu. Nie chodzi tu o unikanie odpowiedzialności sądowej deputowanego przed oskarżeniem o popełnienie przestępstwa bądź utrudnianie ścigania. Jednakże wszczęcie postępowania i stosowanie środków przymusu wobec posła musi być poprzedzone zgodą parlamentu lub jego organu kierowniczego. Współczesne ustroje demokracji liberalnej w znacznym stopniu ograniczają immunitety, w szczególności immunitet sądowy. Celnie konkluduje ten stan rzeczy K. Grajewski: „Immunitet parlamentarny powstał jako instytucja chroniąca bezpieczeństwo osobiste i swobodę wypowiedzi deputowanych i – co za tym idzie – niezależność parlamentu przed władzą monarszą. Ponieważ współcześnie w państwach demokratycznych trudno jest zakładać, że władza wykonawcza ma na celu dążenie do szykanowania deputowanych, należy przyjąć, że szeroko rozumiany immunitet parlamentarny ma przede wszystkim na celu ochronę samego parlamentu”¹⁴.

Nadal zachowywany jest immunitet związany z zatrudnieniem deputowanych, który uprawnia do urlopu w okresie kampanii wyborczej, zakazuje wypowiedzania stosunku pracy w okresie sprawowania mandatu, zakazuje pozbawiania posła koncesji lub uprawnień do wykonywania zawodu. Te instytucje prawa parlamentarnego także wzmacniają pozycję ustrojową parlamentu, w tym jego autonomię.

Analizując autonomię współczesnych parlamentów, nie można nie dostrzec wzrastającej roli egzekutywy – głowy państwa i premiera. To właśnie te organy w największym stopniu wpływają na funkcjonowanie mechanizmów ustrojowych, w tym parlamentów, co prowadzi do znaczącej dekompozycji parlamentaryzmu.

Głowa państwa nie zachowuje się w naszych czasach jak bezstronny arbiter łagodzący i niwelujący napięcia pomiędzy rządem a parlamentem. Powszechnie postrzega się tendencję, która zawęży obszar bezstronnego arbitrażu głowy państwa. Wynika to z faktu upolitycznienia systemu wyborczego tak dalece, że szanse zdobycia prezydentury ma tylko kandydat

¹⁴ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w polskim prawie*, Warszawa 2001, s. 90.

popierany przez wpływowe stronnictwa polityczne. Pomimo formalnych uwarunkowań konstytucyjnych nie staje się on apartyjnym aktorem na politycznej scenie, ale wręcz przeciwnie, pozostaje wiernym zwolennikiem partii, która wystawiła i poparła go w wyborach, natomiast w przypadku systemów prezydenckich stara się uzyskać przewagę nad przedstawicielstwem narodowym. Ponadto urząd głowy państwa kreowany poprzez wybory powszechne ma analogiczną legitymację jak parlament. To istotnie wpływa na zakres jego kompetencji, które konkurują z kompetencjami parlamentu bądź ograniczają ich zakres, m.in. prawo dekretowania, możliwość rozwiązania parlamentu przed upływem jego kadencji czy też wetowanie ustaw. Ewidentnie te kompetencje głowy państwa ograniczają autonomię parlamentu.

Regres parlamentaryzmu powoduje wzrost osobistej władzy szefa rządu. Współcześnie szef rządu jest nie tylko formalnie kierownikiem gabinetu (rządu), ale pełni także najczęściej funkcję przewodniczącego partii, która dominuje w parlamencie. To właśnie on nadaje swoim deputowanym kierunki realizacji partyjnych celów w parlamentarnym mechanizmie.

2. Przewartościowanie funkcji parlamentu

Funkcje parlamentu podlegają stałej ewolucji. Powodem tych przekształceń są zmieniające się warunki ustrojowe i, szerzej, cywilizacyjne. Ewolucja samego parlamentu nie była procesem linearnym. Z pewnością utrudnia to przyjęcie jednego, powszechnie akceptowanego, zestandaryzowanego katalogu funkcji parlamentu.

Już samo pojęcie funkcji parlamentu pozostaje sporne w nauce prawa konstytucyjnego, nie tylko w doktrynie ustrojowej w Polsce. Stąd niektórzy teoretycy w ogóle nie uznają pojęcia funkcji parlamentu, odrzucają je i posługują się terminem „kompetencje”. Zdecydowanie i konsekwentnie za takim stanowiskiem opowiada się Z. Witkowski¹⁵. Stanowisko to wspiera R. Chruściak¹⁶. Problemy wynikające ze zdefiniowania pojęcia „funkcje parlamentu” i, co za tym idzie, ich klasyfikacja, mają liczne przyczyny.

¹⁵ Tak czyni J. Galster, który stosuje to pojęcie, zob. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 229 i n.

¹⁶ R. Chruściak, *Parlament w projektach konstytucji RP, w dyskusji konstytucyjnej oraz w konfrontacji z pozycją parlamentu w nowych konstytucjach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Założenia ustrojowe. Struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 73 i n.

Jedną z nich są sami teoretycy uprawiający prawo parlamentarne, którzy subiektywnie wyjaśniają to pojęcie i konstruują jego klasyfikacje. Wielu doktrynerów staje na gruncie wyłącznie normatywnym. Takie stanowisko zajmuje m.in. A. Bałaban, który wskazuje, że akceptacja normatywnego pojęcia „funkcje”: „ułatwia wcielenie w życie zasady trójpodziału władzy, pozwala bowiem, na każdym etapie wykładni konstytucji, na stosowanie ograniczeń kompetencyjnych co do działań organów, których ta zasada dotyczy”¹⁷. Obecnie, ograniczając się do analizy warstwy prawnej, najbardziej spopularyzowana jest definicja, która wyjaśnia, że funkcje parlamentu to główne kierunki jego działania, które realizowane są przez wykorzystanie jednej lub kilku przysługujących mu uprawnień i obowiązków (kompetencji). Tak sformułowana definicja nie obejmuje jednak aktywności parlamentów w sferze pozaprawnej, a te wywodzą się z tradycji i doświadczeń ustrojowych i kulturowych, w tym poziomu kultury prawnej i politycznej danego społeczeństwa. Nie wchodząc w niekończące się spory konstytucjonalistów dotyczące klasyfikacji funkcji parlamentarnych, warto sięgnąć do tych z nich, które nie wynikają wprost z regulacji w ustawach zasadniczych¹⁸. To domena politologów, ale analiza tych funkcji może być wyjątkowo instruktywna dla toczonych tu rozważań¹⁹.

644

Funkcje pozaprawne kształtuje *par force* praktyka parlamentarna. Do nich należą funkcje arbitrażowa i legitymizacyjna. Taką szeroką opcję przyjmują najczęściej politolodzy. Nie wchodząc głębiej w analizę tych problemów, w dalszych rozważaniach sięgnijmy do szerokiego ujmowania funkcji parlamentu, co jest bliższe poglądom politologów.

Podstawową i zarazem tradycyjną funkcją parlamentów jest tworzenie prawa rangi ustawowej, i na tworzenie norm o takiej randze mają one wyłączność. Jest to tzw. wyłączność ustawodawcza, chociaż genetycznie najstarsza była funkcja kontrolna. Dopiero później wykształciła się funkcja

¹⁷ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2000, s. 31.

¹⁸ Spory o klasyfikację funkcji parlamentu są żywe, warto sięgnąć do kilku opracowań: A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, s. 8; J. Szymanek, *Decydowanie parlamentarne*, [w:] *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. G. Rydlewski, Warszawa 2011, s. 74; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 167 i n.; H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 158 i n. Interesującą koncepcję funkcji parlamentu zaprezentował R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 296 i n., który przyjmował, że niektóre parlamenty posiadają także funkcję sądową, prowadząc postępowanie *impeachmentu* (s. 309). Dotyczyło to Izby Lordów, która wykonywała funkcję sądu najwyższego (w imieniu całego parlamentu) w Wielkiej Brytanii. Jednakże po reformie parlamentu w 2005 r. kompetencje te utraciła.

¹⁹ A. Antoszewski, *Funkcje parlamentów Europy Środkowej i Wschodniej jako przedmiot badań politologicznych*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*, red. S. Sulowski, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 214 i n.

ustawodawcza. Stąd właśnie obie te funkcje uważa się za fundamentalne. Funkcja ustawodawcza zakłada, że żaden inny organ nie może stanowić aktów prawnych o mocy prawnej równej ustawie. Jest ona obwarowana i gwarantowana przepisami konstytucyjnymi. Pomimo to wyraźnie da się dostrzec proces zawłaszczania kompetencji parlamentu przez egzekutywę. Polega to na wchodzeniu w kompetencje zastrzeżone dotychczas wyłącznie dla legislatury, a dotyczy zwłaszcza budżetu oraz funkcji kreatywnej. Rząd uzyskuje tu przewagę, tylko on bowiem jest zdolny przygotować projekt ustawy budżetowej i tylko on posiada fachowy aparat ekspercki.

Ekspansja egzekutywy, w naszych czasach, prowadzi do zawłaszczania kolejnych kompetencji zastrzeżonych dotychczas dla parlamentu. Szczególnie widać to zarówno przy kształtowaniu budżetu, jak i funkcji kreatywnej. Rząd ingeruje w coraz to nowe obszary stosunków ekonomicznych i społeczno-kulturalnych, przede wszystkim programuje gospodarkę i steruje nią. W jego gestii jest bezpieczeństwo zewnętrzne (zakupy uzbrojenia i wyposażenia armii oraz misje zagraniczne, relacje z NATO) i bezpieczeństwo wewnętrzne, a zwłaszcza bezpieczeństwo cyberprzestrzeni. Współcześnie ważkim problemem pozostaje też ekologia. We wszystkich tych przestrzeniach rząd uzyskuje zdecydowaną przewagę. Tym samym następuje ograniczenie udziału parlamentu w procesach decyzyjnych.

Niekiedy w ramach funkcji ustawodawczej ujmowana jest funkcja ustrojodawcza, chociaż część teoretyków tę funkcję traktuje odrębnie²⁰. Polega ona na możliwości dokonywania zmian w ustawie zasadniczej, a niekiedy także uchwalania nowej konstytucji.

Funkcja ustawodawcza we współczesnych parlamentach ulega znacznym i istotnym zmianom, na które wpływają:

- czynniki wewnętrzne polegające na skracaniu toku ustawodawczego oraz zarządzaniu posiedzeń i głosowań w godzinach nocnych;
- czynniki zewnętrzne, które ograniczają wyłączność parlamentu kreowania aktów o randze ustaw, poprzez prawo dekretowania oraz wprowadzanie (implementowanie) do krajowych systemów prawa aktów normatywnych pochodzących z Unii Europejskiej; z oczywistych powodów dotyczy to państw członkowskich należących do tej struktury;
- korygowanie ustawodawstwa przez sądy konstytucyjne.

W naszych czasach dekompozycja funkcji ustawodawczej polega m.in. na wdrażaniu szczególnych postępowań z pilnymi projektami ustaw, tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej. Dotyczy to także pomijania niektórych

²⁰ R.M. Małajny, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 399 – analizując funkcje parlamentu, autor proponuje ograniczenie się do trzech: ustawodawczej, kontrolnej i kreatywnej, inne uważa za „nadmierne mnożenie bytów, w wyniku silenia się na oryginalność” (s. 400).

stadiów i terminów zwykłego, ustalonego w regulaminie parlamentarnym toku legislacyjnego, który wszczynany jest na wniosek rządu, tylko on bowiem może nadać projektowanej ustawie klauzulę pilności. Narusza to przyjętą i ustaloną przez tradycję ustrojową zasadę kilku czytań na posiedzeniach plenarnych, które zwykle obejmują trzy czytania. „*Ratio legis* trybu pilnego projektu uzasadnione jest w przypadku, kiedy do Sejmu wpływa wiele projektów ustaw i zachodzi pilna potrzeba uregulowania określonej materii. Mogą bowiem pojawiać się «swoiste zatory ustawodawcze», a wtedy sprawy niecierpiące zwłoki i priorytetowe dla państwa czekałyby na rozpatrzenie i uchwalenie”²¹. Takie postrzeganie szybkiego toku legislacyjnego, na przykładzie Sejmu, pomija uwarunkowania polityczne i możliwość wykorzystywania tej instytucji niezgodnie z jej racjonalnym celem. Współcześnie często szybką ścieżką posługują się populiści, chcąc osiągnąć swoje partyjne zamierzenia, a wówczas tok legislacyjny ulega poważnej dekompozycji. Następuje odchodzenie od wymogów zawartych w regulaminach parlamentarnych. Z całą ostrością dostrzega to R.R. Ludwikowski²². W tym kręgu znajduje się praktyka polskiego parlamentu, który po 2015 r., tj. po wejściu partii PiS, najpierw w VIII, następnie w IX kadencji, często pomija procedury regulujące tok ustawodawczy. Co więcej, obrady i głosowania zarządza w późnych godzinach nocnych. Kontynuowanie takich praktyk i godzenie się na nie znacznie obniża poziom parlamentarnych obyczajów i kultury prawnej, a sam parlament traci prestiż i szacunek obywateli. Obecnie praktyka ta została przyspieszona i upowszechniona pod pretekstem walki z pandemią COVID-19. Coraz częściej da się zauważyć wykorzystywanie przeciwdziałania koronawirusowi do umacniania i rozszerzania swoich kompetencji. Nagminnie stają się praktyki rządu posługiwania się tą skróconą procedurą²³. Dzieje się to bez podania szczególnych powodów, które uzasadniałyby pilne postępowanie ustawodawcze, tym bardziej że to właśnie egzekutywa ma wyłączność w uruchamianiu tej drogi, ale nade wszystko swobodę uznania. Inicjując szybką ścieżkę legislacyjną, rząd wyraźnie ingeruje w proces ustawodawczy. Częste korzystanie z tej drogi jest czynnikiem dekomponującym istotę parlamentaryzmu. Wprawdzie formalnie rząd ma podstawy prawne wynikające z regulacji zawartych w ustawach zasadniczych, to sam ustrojodawca zatem dopuszcza takie postępowanie egzekutywy, lecz nie wynika z tego możliwość nieustannego inicjowania takiego toku

²¹ M. Bojarski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015, s. 135.

²² R.R. Ludwikowski, *Prawo...*, s. 322–323.

²³ A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. A. Trzcіński, Warszawa 1994, s. 181 i n.

legislacyjnego. Tego rodzaju postępowanie jest uzależnione od poziomu kultury politycznej i prawnej.

Kolejnym krokiem w dekompozycji zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu jest prawo dekretowania, które rozumiane jest jako uprawnienie egzekutywy do wydawania aktów normatywnych rangi ustawowej²⁴. Drastycznie narusza to wyłączność ustawodawczą parlamentu, pozostaje też w sprzeczności z trójpodziałem władzy. Prawo to pojawiło się na początku XIX stulecia i było doświadczeniem ustrojowym zapoczątkowanym we Francji²⁵. Jednakże to dopiero „kryzysy społeczne i ekonomiczne, jakie wstrząsnęły demokracjami zachodniej Europy, w dużej mierze przyczyniły się do intensyfikacji praktyki delegowania na organy egzekutywy uprawnień prawotwórczych parlamentu w pierwszej połowie dwudziestego wieku, jako swego rodzaju panaceum na kryzys i postępującą atrofię parlamentu”²⁶. Zwykle prawo wydawania aktów rangi ustawowej przez rząd znajduje umocowanie w ustawach zasadniczych, a te są bardzo ogólne i nade wszystko nie precyzują ani warunków, ani zakresu przedmiotowego ich wydawania. Niekiedy to same ustawy zasadnicze upoważniają nie tylko rząd, ale i głowę państwa, do wydawania dekretów z mocą ustawy. To z pewnością pozostaje w kolizji z zasadą trójpodziału władzy, a także z istotą demokratycznego państwa prawa. Zaciera kompetencje władzy legislacyjnej i egzekutywy w obszarze stanowienia aktów normatywnych rangi ustawowej.

Co prawda, analiza tych konstytucji pozwala dostrzec, że formalnie takich granic nie przekraczają, ale niebezpiecznie do tego zmierzają, szczególnie kiedy nakłada się na to zła praktyka ustrojowa. Niekiedy sama ustawa zasadnicza szeroko otwiera furtkę do nadmiernej aktywności głowy państwa. Zwykle dotyczy to ustaw zasadniczych państw bez ugruntowanych tradycji demokratycznych. To właśnie tam dekretowanie stanowi równoległą ścieżkę w stosunku do legislacji parlamentarnej. Głowa państwa może wydawać dekrety z mocą ustawy na podstawie niejasno sprecyzowanego warunku. Takim uzasadnieniem zwykle jest „nagła potrzeba”. Formalnie dekrety podlegają kontroli parlamentu, który musi je zatwierdzać. Jednakże w demokracjach mniej dojrzałych, nieposiadających ugruntowanych tradycji, m.in. w krajach Ameryki Łacińskiej oraz państwach, które powstały

²⁴ K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, passim; opracowanie to nadal zachowuje wartość.

²⁵ O genezie i ewolucji dekretowania pisze R.R. Małajny, *Ustawa a akty ustawowe*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opatek, Kraków 2007, s. 202 i n.

²⁶ S. Patyra, *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2(18), s. 254.

po upadku byłego Związku Radzieckiego²⁷, tak się nie dzieje. Skrajnym przypadkiem nadużywania prawa dekretowania jest Brazylia. Analizując konstytucję z 1988 r., dostrzega to J. Spyra, który pisze, że wydawanie takich aktów „spowodowało ukształtowanie się interesującej praktyki, która formalnie nie łamie zapisów konstytucyjnych, to jednak zapewne nie jest zgodna z intencjami twórców ustawy zasadniczej”²⁸. Co więcej, w praktyce, kiedy po sześćdziesięciu dniach akt przestaje obowiązywać, głowa państwa może go ogłosić ponownie po wprowadzeniu doń niewielkich poprawek. Procedurę taką można powtarzać co miesiąc, aż do czasu zatwierdzenia bądź odrzucenia go w parlamencie. Od 2008 r. kolejni prezydenci wydali ponad 2 tys. dekretów, a większość z nich nigdy nie została przez parlament zatwierdzona²⁹. W Brazylii utarło się, że dekrety są codzienną praktyką stanowienia prawa, szczególnie podczas pełnienia funkcji prezydenta tego kraju przez Jaira Bolsonaro. Sprzyja temu rozbieżność partyjne w parlamencie (Kongresie Narodowym). Jeszcze bardziej jaskrawo dostrzec to można w stosowaniu prawa dekretowania w państwach Azji Środkowej.

648

Ponadto dostrzec można inną instytucję, która daje rządowi możliwość kreowania aktów o randze ustawy, w ramach udzielonych mu uprawnień parlamentu. Chodzi tu o tzw. ustawodawstwo delegowane³⁰. Od samego początku instytucja ta budziła istotne wątpliwości zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Podnoszono tu podważanie zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu, a także ogólnie sformułowane przesłanki do wydawania takich aktów przez rząd.

Dekompozycja parlamentu w zakresie funkcji ustawodawczej doznała też ograniczenia wraz z pojawieniem się sądów konstytucyjnych. To one właśnie rozpoczęły proces korygowania wydawanych przez parlament ustaw, w ramach kontroli konstytucyjności prawa. To oczywiście wkracza w sferę dotychczas nieskrępowanego tworzenia prawa przez parlamenty. Taki punkt widzenia reprezentuje J. Szymanek, który uważa, że dekompozycja współczesnego parlamentaryzmu, a zwłaszcza jego władzy legislacyjnej, dewaluowana jest poprzez wdrożenie „procedury kontroli konstytucyjności ustawy, która przestała już cieszyć się sakrą świętości i może zostać podważona przez organ orzecznictwa konstytucyjnego”³¹.

²⁷ G.R. Capisani, *Nowe państwa Azji Środkowej*, Warszawa 2004, passim; w literaturze polskiej zob. *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, red. T. Bodio, T. Mołdawa, Warszawa 2007, passim.

²⁸ J. Spyra, *System konstytucyjny Brazylii*, Warszawa 2001, s. 37.

²⁹ *Ibidem*, s. 37–38; zob. też *Konstytucja Federacyjnej Republiki Brazylii*, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2004, s. 32–33.

³⁰ K. Działocha, *Ustawodawstwo delegowane*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 39 i n.

³¹ J. Szymanek, *Zmiany pozycji ustrojowej parlamentu...*, s. 22 – autor używa tu słowa „dewaluacja”.

Istotnym fragmentem dekompozycji funkcji ustawodawczej jest członkostwo w Unii Europejskiej. Następuje proces ograniczania wyłączności ustawodawczej parlamentów narodowych. W miejsce nieograniczonych kompetencji ustawodawczych parlamenty muszą zaakceptować fakt, że część tych kompetencji zostanie przekazana organom unijnym³². Prawo unijne płynie coraz bardziej wartkim strumieniem do narodowych systemów prawa³³. Równoległe pojawiają się nowe kompetencje parlamentów narodowych, związane z implementowaniem i współudziałem w tworzeniu prawa europejskiego. Stąd w parlamentach powołano nowe komisje europejskie, które nie mieszczą się w zakresie „klasycznych” podziałów kompetencji zgromadzeń narodowych. Łączą w sobie zarówno część funkcji ustawodawczych, dokonując implementacji prawa unijnego do narodowych systemów prawa, jak i nowe uprawnienia związane z postępującym procesem integracji na kontynencie europejskim. Z drugiej strony nastąpił proces współkształtowania i wpływu na treść projektów aktów unijnych. Interesująco pisze o tym R. Balicki: „Traktat na nowo uregulował miejsce parlamentów narodowych na scenie europejskiej, a także – co szczególnie ważne – przypisał im określone kompetencje (np. bezpośredni udział w procesie stanowienia prawa czy możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej)”³⁴.

Drugą fundamentalną funkcją parlamentu jest funkcja kontrolna, która traktowana jest jako immanentny, niezbędny czynnik demokratycznego państwa prawa³⁵. Polega ona na wykonywaniu uprawnień w zakresie kontroli i przeprowadzania analiz działań rządu i podległej mu administracji oraz na ocenie efektywności i legalności jego działań. Czyni to za pośrednictwem instrumentów prawnych, takich jak: udzielenie rządowi absolutorium, wotum zaufania, wotum nieufności, pociąganie do odpowiedzialności konstytucyjnej, powoływanie komisji śledczych, składanie interpelacji i zapytań, a niekiedy poprzez wydawanie apeli, oświadczeń i deklaracji. Jednym z najważniejszych instrumentów kontroli parlamentarnej jest instytucja absolutorium. Parlament ocenia tu przede wszystkim politykę budżetową rządu oraz legalizm dysponowania finansami państwa. Decyzja parlamentu, wydana w formie uchwały o udzieleniu rządowi absolutorium, wiąże się ze zwolnieniem członków rządu od

³² Zob. np. A. Pudło, *Funkcja europejska państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przebieg Sejmu” 2015, nr 1(126), s. 15 i n.

³³ J. Jaskiernia, *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3(169), s. 19.

³⁴ R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*, seria e-Monografie, Wrocław 2019, s. 40, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/101626> (dostęp: 17.04.2023).

³⁵ L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Założenia ustrojowe...*, s. 238 i n.

ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej za gospodarowanie środkami budżetowymi.

Innym ważnym instrumentem kontroli rządu są interpelacje. Współcześnie straciły one swoje pierwotne ostrze. Zostały zdewaluowane przez pojawienie się w parlamentach ruchów populistycznych. Obecnie rola interpelacji ogranicza się w zasadzie tylko do krytyki rządu na forum izby. Spełnia rolę zwracania uwagi opinii publicznej na uchybienia w jego działalności, nie powoduje wszakże jego dymisji. W tym sensie interpelacje zbliżają się do instytucji pytań. Oprócz tego parlament dysponuje kilkoma innymi narzędziami, którymi są rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia. Mają one jednak moc deklaratoryjną, a różnice pomiędzy nimi dotyczą jedynie głębokości oddziaływania na opinię publiczną.

Parlament, wykonując obie te fundamentalne funkcje, staje się przeciwwagą dla egzekutywy. Współcześnie nadal nie kwestionuje się politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem, chociaż przybiera ona inne formy. Funkcja kontrolna została poważnie ograniczona. Ma ona charakter wycinkowy, nie przynosząc systematycznej i kompleksowej kontroli rządu. Utrata merytorycznej oceny funkcjonowania rządu i zakresu jego poczynań wyraźnie wskazuje na postępującą erozję parlamentaryzmu naszych czasów.

650

Warto zauważyć, że współczesne parlamenty nie nadążają za gwałtownymi przemianami cywilizacyjnymi, zwłaszcza w zakresie aplikacji nowych technologii komunikacyjnych i informatycznych. Przyjmują je z dużym opóźnieniem w stosunku do innych organów, szczególnie rządu. Waży to bez wątpienia na wykonywaniu ich podstawowych funkcji: normodawczej i kontrolnej.

Pośród innych wymienia się funkcję kreacyjną i współkształtowania kierunków polityki państwa. Funkcja kreacyjna polega na możliwości obsadzania stanowisk państwowych przez parlament, których powołanie należy do właściwości parlamentu i wynika wprost z konstytucji. Najbardziej istotnym elementem tej funkcji jest powołanie rządu zdolnego do efektywnego działania, co sprowadza się do uzyskania zaufania w organie przedstawicielskim. Tę rolę parlamentu podkreśla doktryna niemiecka, uważając ją za funkcję podstawową i stwierdzając, że jest „jednym z najważniejszych zadań organu przedstawicielskiego”³⁶. Wykonując funkcję kreacyjną, poza powołaniem rządu, współczesne parlamenty rzadko czynią to samodzielnie. Zwykle koniecznym warunkiem jest tu współdziałanie z innymi naczelnymi organami państwa.

Funkcja współkształtowania kierunków polityki państwa polega na współdziałaniu i modyfikowaniu działań rządu, a także na inspirowaniu

³⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, s. 179.

go do podejmowania określonych działań wiążących się z ustalaniem priorytetów politycznych i społeczno-ekonomicznych. W ramach tej funkcji mieszczą się decyzje o ogłoszeniu stanu wojny oraz o zawarciu pokoju, zwykle także przedłużanie stanów wyjątkowych.

Do pozaprawnych funkcji zalicza się funkcje: arbitrażową i legitymizacyjną. Kształtuje je praktyka parlamentarna. W ramach funkcji arbitrażowej parlament zapewnia uzgadnianie stanowisk i różnych interesów grupowych, starając się łagodzić napięcia i prowadzić do kompromisu. Przedstawia społeczeństwu osiągnięte dokonania jako wyraz „woli suwerena” i „dobra wspólnego”. Neutralizuje opozycję, prowadząc z nią dialog. W ten sposób stanowi on nadal instytucjonalne forum przetargowe, jest osobliwym „rynkem politycznym”, na którym różne stronnictwa polityczne i grupy interesów mogą zawierać „transakcje polityczne” prowadzące do zawierania kompromisów. Funkcja arbitrażowa parlamentu nadal zachowuje swój wigor i nie grozi jej wyraźne ograniczenie.

Parlament pełni też funkcję legitymizacji władzy państwowej, przyczynia się do stabilizacji władzy i całego systemu politycznego. Jego misja polega tu m.in. na kreowaniu przekonania obywateli o sprawiedliwym i sprawnym rządzie, a także na podtrzymywaniu opinii o „rządzie odpowiedzialnym”. Funkcja ta stanowi instytucjonalne forum wymiany poglądów, jest osobliwym „rynkem politycznym”. Nadal zachowuje ona wigor i nie grozi jej załamanie. Parlament, wykonując tę funkcję, przyczynia się ponadto do stabilizacji władzy i całego systemu politycznego. Jest jednym z jej filarów. Rozumieją i doceniają to partie o charakterze liberalnym, które aktywnie bronią pozycji parlamentu i poszukują sposobów przystosowania go do rzeczywistości naszych czasów. Parlament dąży do żyrowania decyzji rządu i wytworzenia u przeciętnego człowieka wrażenia, że te działania podejmuje pod kontrolą reprezentacji narodu, nie dowolnie, lecz za jego aprobatą.

3. Upadek obyczajów i języka parlamentarnego

Najbardziej destrukcyjnym symptomem upadku obyczajów parlamentarnych i języka parlamentarnego stało się wejście ruchów i stronnictw populistycznych do wielu współczesnych zgromadzeń narodowych. Najbardziej drastycznie uwidoczniło się to w poziomie obyczajów, debat i języka. Poziom obyczajów zależy w dużej mierze od kultury osobistej deputowanych. To właśnie na zwyczajach od samego początku parlamentaryzmu opierały się zasady postępowania i później reguły regulaminów

parlamentarnych. Partie populistyczne skutecznie niszczą dotychczasowy dorobek w tym zakresie. Tworzone przez stulecia, w mozołę, zwyczajnie przestały być respektowane.

Współcześnie populiści są w składzie około dwudziestu rządów we wszystkich regionach świata. Zjawisko to wykazuje tendencję wyraźnie wzrostową. Przy czym da się dostrzec wyraźny trend, który przenosi tę ideologię z biedniejszych krajów południowej półkuli do bogatszych państw Zachodu, w szczególności do Europy. Nie ominął też polskiego parlamentu.

„Ideologia” populistyczna wspiera się na wielu różnorodnych doktrynach prawicowych i lewicowych. Zwykle należą one do skrajnych, ekstremistycznych ich mutacji i są konglomeratem eklektycznych haseł. Esencją tej „ideologii” stał się lud, który jest tu naczelnym i najważniejszym pojęciem. Wywodzi się z łacińskiego *populus*, niekiedy zastępowany jest pojęciem „suweren”. To właśnie lud jest osią specyficznych interpretacji, z których wyprowadzane są hasła należące do katalogu różnych odmian współczesnych populizmów. Populiści występują w jego imieniu, przeciwstawiając się istniejącemu porządkowi społecznemu – „elitom”, „kastom”. Ponadto kwestionują trójpodział władzy i nie respektują praw człowieka. A przecież lud, jako jedna z grup społecznych, nie istnieje. Nie stanowi żadnej jedności i tym bardziej całości. Populiści traktują tę kategorię pojęciową instrumentalnie. Wykorzystują przy tym rzeczywiste problemy polityczne i społeczne oraz frustracje ludzi, w tym historyczne doznania krzywd. Lud jest jednym z elementów mitologii politycznej. Używa się go w rozmaitych kontekstach, w różnych krajach, w zależności od doraźnych potrzeb. Populiści zwracają się do „prostego człowieka”. Manifestują przy tym niechęć do autorytetów naukowych i wyraźnie zaznaczają antyintelektualizm. Dlatego ruchy populistyczne tylko w małym stopniu są zasilane przez przedstawicieli elit intelektualnych. Swoją „ideologię” wyrażają w postaci lapidarnych haseł, które stanowią tylko jej ułomną wersję. To raczej płytką diagnozą, zbiór sloganów odzwierciedlających wprowadzicie bieżące konflikty w danym społeczeństwie, lecz unikających odpowiedzi wskazujących propozycje ich rozwiązania. Istotą populizmu jest konflikt, zakładający, że polityka to pole walki pomiędzy dobrym ze swej natury społeczeństwem a zawsze złymi, skorumpowanymi elitami. Jest swoistą metodą zdobywania władzy i jej sprawowania.

Wizje populistów są fundamentalnie sprzeczne z ideologią liberalną, na której opierają się ustroje polityczne naszych czasów i w ramach której gwarantowane są prawa i wolności człowieka. Populiści dążą do ustanowienia „nowego ładu”, opierając go na sile. Deprecjonują przy tym zasady państwa prawa. Wierzą, i to upowszechniają, że kiedy wygra się wybory, to można zmienić wszystko: historię, a nawet rzeczywistość. Populiści powołują się przy tym na rachunek historyczny (niekiedy wręcz

na boskie natchnienie). Wszystkie odmiany populizmu są równie groźne, najbardziej niebezpieczne są jednak te nurty, które kojarzą populizm z nacjonalizmem, to one bowiem są zaczynem systemów autorytarnych.

W Polsce wyraźna destrukcja obyczajów parlamentarnych zaznaczyła się po 2015 r., kiedy to do parlamentu weszła partia Prawo i Sprawiedliwość. Już na pierwszym inauguracyjnym posiedzeniu Sejmu 12 listopada złamano zwyczaj parlamentarny dotyczący kolejności ślubowań poselskich. Dotychczasowy zwyczaj zakładał alfabetyczne ślubowanie posłów. PiS zmienił to, ustalając, że najpierw ślubować będą posłowie PiS, a dopiero później inni. Tak samo postąpił podczas inauguracyjnego posiedzenia kolejnej, IX kadencji Sejmu 11 listopada 2019 r. PiS nie podtrzymał także zwyczajowej reguły dotyczącej wyboru marszałka Sejmu, w to miejsce wprowadzając wybory nie tylko marszałka, ale również innych organów kierowniczych w izbie według kryteriów politycznych. Tym samym przełamał ukształtowaną zasadę „uznania neutralności”, która separowała osobę marszałka od bieżących układów politycznych.

Drażliwym przypadkiem psucia obyczajów parlamentarnych była „reasumpcja” głosowania przeprowadzonego w Sejmie 11 sierpnia 2021 r. Wówczas to Marszałek Sejmu Elżbieta Witek wprowadziła posłów w błąd poprzez informowanie ich o posiadaniu ekspertyz, które dotyczyły innych przypadków reasumpcji głosowań. Ta procedura, w rozumieniu PiS, pozwalała na przegłosowanie do skutku projektów w interesie rządzącej partii. To już kolejny przypadek łamania procedur parlamentarnych, który narusza powagę Sejmu, świadczy o pogardzaniu prawem i obniżaniu standardów prawa oraz jego pewności. Rozlewa to morze bezprawia, tym bardziej że obywatele są świadkami tego w środkach masowej komunikacji. Budzi to abominację i prowadzi do dekompozycji obyczajów parlamentarnych.

Jeszcze bardziej drażliwym przykładem złych obyczajów stają się rękocyny, do których dochodzi w wielu parlamentach (Armenia, Tajwan, Czechy, Ukraina, Jordania czy Hongkong).

Dekompozycja współczesnego parlamentaryzmu szczególnie ekspresyjnie uwidacznia się w deprecjacji języka parlamentarnego. To także związane jest z pojawieniem się w zgromadzeniach narodowych stronnictw populistycznych. Jeszcze w słownikach z lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku sformułowanie „zachowywać się parlamentarnie” oznaczało: w sposób zgodny z dobrymi obyczajami, przyzwoicie i „kulturalnie”. Upływ względnie krótkiego czasu uświadamia nam, jak termin „parlamentarny” zmienił swoje znaczenie, to bowiem, co obecnie obserwujemy w świecie polityki, znacznie odbiega od definicji, która stosowana była jeszcze tak niedawno. Sami deputowani tworzą nową terminologię i specyficzny język, który ma z jednej strony mistyfikować podejmowane przez nich sprzeczne z demokracją działania, z drugiej zaś

deprecjonować adwersarzy. Słownictwo używane przez deputowanych i stosowana stylistyka definiują ich zachowania, a może nawet przekonania, są silnym przekazem ich poglądów. Ich wypowiedzi nacechowane są werbalną agresją wobec adwersarza. Celem nie jest wymiana poglądów, język stanowi narzędzie walki politycznej. Same wystąpienia deputowanych w wielu przypadkach pozostają poza granicami dobrego smaku. To dyskurs nasycony agresją i coraz bardziej wymykający się konwencjonalnym zachowaniom. Język debat został zbrutalizowany i spersonalizowany, uniemożliwia prowadzenie polemik i dyskusji. Deprecjonuje przy tym istotę parlamentaryzmu, któremu przypisywano rolę poszukiwania kompromisów. W debatach opozycja obwiniana jest o złe zamiary i nieczne intencje. Traktuje się ją jak wroga politycznego, a nawet wroga narodu.

Język używany w parlamencie to język pełen manipulacji, nadużyć semantycznych i eufemizmów. To język sztuczny, napuszony, pełen patosu i spreparowany do celów doraźnej propagandy partyjnej, mający w istocie zakamuflować rzeczywiste cele rządzącej partii. Staje się on coraz bardziej ksenofobiczny.

Jednym z istotnych elementów tego języka jest posługiwanie się terminem „suweren”, który ma legitymizować decyzje rządzącej ekipy politycznej. Ten tajemniczy termin nie istnieje w rzeczywistości, jest bowiem zabiegiem intelektualnym, który w naukach społecznych (prawnych i politologii) ma wyjaśniać konstrukcję legitymizacji władzy państwowej.

Ważkim komponentem tego „nowego języka parlamentarnego” są półprawdy i kłamstwa, które uznaje się za naturalną codzienną rzeczywistość. Kłamstwo spowszedniało, przestaje dziwić, a nawet oburzać, staje się normą, a fałsz polityków to codzienność. Szczególnie destruktywne dla kondycji społeczeństwa są kłamstwa, które poniżają i oczerniają innych ludzi. Trafnie to ujmuje B. Jastrzębski: „blagierstwo, mowy nienawiści, agresja człowieka do człowieka opanowały w ostatnim czasie nasze kody genetyczne i stały się rakowatym źródłem stosunków politycznych i społecznych w naszym obecnym państwie”³⁷. Historia zna poniżanie i wykluczanie ludzi z życia społecznego, a przecież wiemy, że może się ona powtarzać.

Półprawdy i kłamstwa permanentnie powtarzane mają określony cel polityczny. Zwykle prowadzi to do przełamывania norm dotychczas respektowanych i utrwalonych przez tradycję, które leżą u podstaw funkcjonowania społeczeństwa. Trzeba się zgodzić z konkluzjami A. Pinarskiego, który odnosi je wprawdzie do Sejmu, ale którego wnioski, jak się wydaje, mają uniwersalny charakter dotyczący debat we współczesnych parlamentach. Pisze on: „Brak kontroli nad przekazem sprawia, że posło-

³⁷ B. Jastrzębski, *O problemach osłabiania funkcji życiowych demokratycznego państwa prawa*, Toruń 2019, s. 130.

wie nie dostrzegają, iż komentarz osobisty może być bronią obosieczną, uderza nie tylko w bezpośredniego adresata, ale poprzez swoje upublicznienie, trafia także w nadawcę. W ten sposób komentarze osobiste kreują negatywny sąd o całej klasie politycznej. Skutkiem tego pojęcia: polityk, polityka, poseł, sejm, parlament, parlamentarzysta we współczesnej debacie społecznej stały się nazwami wartości negatywnych”³⁸.

Przewartościowanie funkcji parlamentu można dostrzec również poprzez wyniki pomiarów sondażowych dotyczących pozycji parlamentu i poziomu zaufania obywateli do tego organu. Z pewnością u ich podstaw leży widoczny spadek jakości ustawodawstwa oraz upadek obyczajów. Ten ostatni element należy wiązać z postrzeganiem deputowanych podczas debat. Jawią się tam jako ludzie oderwani od rzeczywistości, którzy rozmijają się z problemami swoich wyborców. To coraz częściej przekłada się na wyniki sondaży dotyczących parlamentów. Badania sondażowe przeprowadzane systematycznie w Polsce, a dotyczące zaufania społeczeństwa do organów, pozycjonują Sejm i Senat na poziomie około 30%. Ten względnie niski poziom zaufania nie zmienia się w ostatnich latach. Świadczą o tym sondaże z roku 2016 i najnowszy z roku 2020³⁹. Wydaje się, że ostatnio poziom zaufania spada i sięga 22%⁴⁰. Warto zauważyć, że dwa razy więcej Polaków ufa Unii Europejskiej niż własnemu parlamentowi, ufa jej bowiem 50% respondentów⁴¹. Średnia zaufania do krajowych parlamentów w państwach członkowskich UE wynosi 35%. Nie jest to więc poziom znacznie wyższy od wyników sondażowych w naszym kraju. Stan ten można wyjaśnić brutalizacją polityki, która dotyczy także zachowań deputowanych w innych parlamentach. Przekłada się to na poziom zaufania do parlamentów krajowych, tym bardziej że obywatele mogą obserwować debaty w środkach masowego przekazu. Telewizja, która jest podstawowym nośnikiem informacji, często pokazuje wygłaszanie przemówień, w tym używanie nieobyczajnych słów, co nie należy do rzadkości. Dotyczy to parlamentów reprezentujących różne stopnie zaawansowania demokracji.

³⁸ A. Piniarski, *Język polskiej debaty parlamentarnej*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. UAM dr hab. E. Grzelakowej, Poznań 2011, s. 230, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/2705/2/Arkadiusz%20Piniarski%20J%20C4%99zyk%20polskiej%20debaty%20parlamentarnej%20T1.pdf> (dostęp: 17.04.2023).

³⁹ *Zaufanie społeczne*, Komunikat z Badań nr 18 z 2016 r., s. 13; a także *Zaufanie społeczne*, Komunikat z Badań nr 43 z 2020 r., s. 10.

⁴⁰ Dane takie ujawniła Anita Kucharska-Dziedzic w dniu 5.07.2021 r., podczas przemówienia w Sejmie, powołując się na Centrum Opinii Społecznej – A. Kucharska-Dziedzic, *Komu bardziej ufają Polacy – Unii Europejskiej czy polskiemu parlamentowi?*, <https://demagog.org.pl/?posttype=osoby&p=9066> (dostęp: 30.11.2021).

⁴¹ *Dąbrowska: Zaufanie chętniej lokujemy za granicą*, <https://ww.rp.pl/spoleczensto/art2424611-dobrowska-zaufanie-chetniej-lokujemy-za-granica> (dostęp: 30.11.2021).

4. Konkluzje

W opracowaniu poddano analizie trzy elementy procesu dekompozycji współczesnego parlamentaryzmu: polityczne ograniczenie autonomii parlamentu, przewartościowanie jego funkcji oraz upadek obyczajów i języka parlamentarnego.

Nietrudno dostrzec, że deprecjacja pozycji ustrojowej parlamentów, w tym jego autonomii, jest procesem linearnym i jednokierunkowym. Składa się na to wiele, niekiedy sprzecznych ze sobą, trendów. Nadal autonomia parlamentu w warstwie prawnej nie doznała wyraźnego regresu. Wręcz przeciwnie, da się zauważyć tendencję do wzmacniania jego autonomii. Współcześnie o zakresie autonomii parlamentu decyduje jednak sfera polityki, a nie uwarunkowania prawne.

Zagrożeniem dla autonomii dzisiejszych parlamentów jest rosnąca siła i wpływy egzekutywy: głowy państwa i rządu, w tym jego szefa. Wyraźnie dostrzec należy, że ograniczenie autonomii parlamentów dokonuje się w warstwie politycznej, a nie prawnej.

Przewartościowanie funkcji parlamentarnych dotknęło w szczególności funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Przyczyniło się do tego pojawienie się w parlamentach stronnictw populistycznych. Na deprecjację jakości ustawodawstwa wpływa nadmierna liczba przepisów i częste zmiany już istniejących ustaw. Wiąże się to ściśle z nadużywaniem regulaminowej instytucji – szybkiej ścieżki legislacyjnej. Obecnie funkcję ustawodawczą ogranicza też możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy przez organy władzy wykonawczej, a ponadto kontrola konstytucyjności prawa, którą wykonują sądy konstytucyjne. Natomiast w krajach należących do Unii Europejskiej funkcja ustawodawcza parlamentów narodowych doznała ograniczenia, gdyż pojawiły się akty normatywne wydawane przez organy unijne. Funkcja kontrolna parlamentu ograniczona została także poprzez wycinkowe tylko realizowanie kontroli i rezygnację z kontroli systematycznej i kompleksowej.

Istotnym czynnikiem dekompozycji współczesnego parlamentu jest wejście do „świątyni demokracji” partii populistycznych, które istotnie go osłabiają. Wprowadzają do jego mechanizmu partykularne interesy. Są zaczynem przetargów różnych grup środowiskowych i źle pojmowanego lobbingu. Niweczą kształtowane przez stulecia obyczaje parlamentarne. Szczególnie ekspresyjnie dostrzega się to w dewastacji języka parlamentarnego. Ten „nowy język” oparty jest na nadużyciach semantycznych i pełny eufemizmów. To język półprawd i kłamstw. Stąd nastąpiło wyraźne obniżenie poziomu debat parlamentarnych. Zawsze ich celem było osiągnięcie kompromisów, ale obecnie często zachęcają do konfliktów.

W efekcie parlament, deputowany czy polityk stają się nazwami negatywnymi. W Polsce wyraźna destrukcja obyczajów parlamentarnych nastąpiła po 2015 r., kiedy to do Sejmu i Senatu weszło Prawo i Sprawiedliwość.

Wszystko to przekłada się na postrzeganie parlamentów i spadek zaufania społecznego do tych instytucji, co wynika z sondaży. Ocena parlamentów jest współcześnie niska. W krajach należących do Unii Europejskiej sięga ona 35% zaufania obywateli, w Polsce poziom ten jest jeszcze niższy i wynosi tylko 22%.