

Odmiany parlamentaryzmu i przyczyny różnicowania się tego typu rządów

Jak wiadomo, podział władzy jest jedną z podstawowych zasad demokracji, a relacje jakie zachodzą pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą pozwalają podzielić systemy polityczne na parlamentarne i prezydenckie. Jednocześnie zwraca uwagę różnorodność parlamentarnych rozwiązań stosowanych w demokratycznych państwach świata. O ile zastosowanie systemu prezydenckiego w zmodyfikowanej formie rodzić może różne perturbacje i sytuacje kryzysowe¹, to parlamentaryzm jest systemem elastycznym, wdrażanym z powodzeniem w kilku wersjach: parlamentarno-gabinetowej, gabinetowo-parlamentarnej, parlamentarno-prezydenckiej (mieszanej) i parlamentarno-komitetowej. Pamiętać też trzeba o parlamentaryzmie zrjonalizowanym, z mocniejszą niż w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym pozycją głowy państwa.

Przede wszystkim w systemach parlamentarnym i prezydenckim odmiennie jest realizowana wspomniana zasada podziału władzy. W warunkach prezydencałizmu władze są od siebie odseparowane (zasada separacji)². Natomiast w parlamentaryzmie władze ustawodawcza i wykonawcza wchodzą w różne związki, hamują się wzajemnie i w ten sposób nie chcą pozwolić na uzyskanie trwałej przewagi jednej z nich. Pożądanym stanem byłaby tu równowaga, jednak współcześnie coraz trudniejsza do osiągnięcia. Możemy śmiało powiedzieć, że systemy parlamentarne stosowane w demokracjach charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem. Jeszcze raz zwróćmy uwagę, że w obrębie parlamentaryzmu mieszczą się nawet skrajne postaci. Zarówno bowiem system mieszany, z przewagą

¹ Eksperymenty z prezydencałizmem podejmowano w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej oraz Afryki. System prezydencki wykorzystywano tu często do ukrycia dyktatur cywilnych i wojskowych. Mechanizmy charakterystyczne dla prezydencałizmu można odnaleźć też w Europie, w systemie politycznym Cypru, choć odbiega on nieco od założeń i praktyk stosowanych w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

² Pamiętać jednak trzeba, że i w tej wersji systemu politycznego – jak można zobaczyć na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki – dostrzec można mechanizmy, których celem jest ich wzajemne hamowanie się. Są to tak zwane odstępstwa od zasady separacji władz; W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2007, s. 87.

władzy wykonawczej, jak i system parlamentarno-komitetowy, z dominacją władzy ustawodawczej, zaliczyć trzeba do tej kategorii. Co zatem, jakie relacje między legislatywą a egzekutywą, jakie procedury, mechanizmy i rozwiązania najbardziej rzutują na zróżnicowanie demokracji parlamentarnych? Zanim odpowiemy na tak sformułowane pytanie, najpierw scharakteryzujemy krótko wymienione już postaci parlamentaryzmu.

I. Odmiany parlamentaryzmu

1. System parlamentarno-gabinetowy

System parlamentarno-gabinetowy, który ukształtował się ostatecznie na początku XX wieku w Wielkiej Brytanii, jest bardzo często stosowany w demokracjach, szczególnie europejskich. Jego istotą są relacje między głową państwa, parlamentem i rządem (gabinetem) i ich współpraca. Konstytucja i praktyka ustrojowa utrwaliła tutaj jednak przewagę parlamentu, pochodzącego z wolnych wyborów³, nad rządem. Od głowy państwa, czyli od monarchy lub prezydenta, który w klasycznej postaci tego systemu wybierany jest przez parlament, nie wymaga się udziału w codziennych „starcjach” politycznych. Głowa państwa w systemie parlamentarno-gabinetowym ma przede wszystkim stać na straży konstytucji, niepodzielności i suwerenności państwa i być jego symbolem. O specyfice tego systemu przesądza mechanizm powoływania rządu i kwestia jego politycznej odpowiedzialności. Otóż premiera – wywodzącego się najczęściej z partii, która wygrała wybory parlamentarne – a na jego wniosek ministrów powołuje głowa państwa⁴. Następnie premier, w określonym prawnie czasie, prezentuje w parlamencie skład oraz program polityczny rządu i jednocześnie występuje z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Dopiero wymagane w systemie parlamentarno-gabinetowym poparcie (zaufanie) parlamentu upoważnia rząd do podjęcia konstytucyjnych uprawnień. Zyskuje on więc „swoją mandat do rządzenia z woli parlamentu”⁵. Rząd za uprawianie polityki odpowiada też przed parlamentem⁶, który może uchwalić wobec niego jako całości lub wobec ministra wotum nieufności. W takiej sytuacji, braku zaufania spośród deputowanych, dalsza działalność gabinetu lub ministra jest w tym systemie niemożliwa. By nie dopuścić do trwałej przewagi władzy ustawodawczej nad gabinetem, władza wykonawcza może doprowadzić do rozwiązania parlamentu i do rozpisania przedterminowych wyborów.

³ W przypadku dwuizbowego parlamentu obie izby mogą pochodzić z rywalizacyjnych wyborów lub obowiązkowo izba pierwsza.

⁴ W Szwecji uprawnienia związane z desygnowaniem premiera przejął od króla, w połowie lat 70. XX w., przewodniczący parlamentu, zwany talmanem (zob. *Konstytucja Królestwa Szwecji*, wstęp M. Grzybowski, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000, s. 41, r. 6, paragraf 2).

⁵ A. Antoszewski, *Reżim polityczny*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A. J. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. 1, Wrocław 1999, s. 98.

⁶ Jest to odpowiedzialność zwana polityczną lub parlamentarną i stanowi podstawową zasadę szeroko rozumianego systemu parlamentarnego. Brak takiej odpowiedzialności przesuwają system rządów w kierunku prezydenjalizmu.

Takie uprawnienie zyskuje głowa państwa w przypadkach, które precyzuje konstytucja danego państwa. Parlament zyskuje wyraźniejszą przewagę nad gabinetem w państwie charakteryzującym się istnieniem sfragmentaryzowanego systemu wielopartyjnego. Działający w takich warunkach rząd ma często chwiejne poparcie polityczne w parlamencie, jest zatem podatny na wewnętrzne kryzysy i w konsekwencji dymisję. Zabezpieczeniem przed powstawaniem i konsekwencjami konfliktów, zastosowanym przez wiele krajów, w których wprowadzono system parlamentarno-gabinetowy, jest odejście od klasycznej jego postaci i wprowadzenie doń elementów mu obcych, wzmacniających władzę wykonawczą. Silniejsza staje się przede wszystkim pozycja prezydenta, który jest wybierany bezpośrednio przez naród, zyskuje większy wpływ na skład rządu i jego politykę, łagodzi i ułatwia relacje na linii parlament – gabinet, sam może zarządzić referendum. Mówimy wtedy o parlamentarzmie zracjonalizowanym, któremu sprzyja też podniesiony próg wyborczy, utrudniający małym partiom dostanie się do parlamentu oraz konstruktywne wotum nieufności, utrudniające parlamentowi odwołanie rządu.

Dość specyficznym wariantem systemu parlamentarno-gabinetowego jest system kanclerski z wzmocnioną pozycją ustrojową szefa rządu (kanclerza)⁷.

2. System gabinetowo-parlamentarny

W systemie gabinetowo-parlamentarnym konstytucja i praktyka ustrojowa ukształtowała przewagę rządu nad parlamentem, a więc doprowadziła do sytuacji odwrotnej niż w systemie parlamentarno-gabinetowym. Gabinet uzyskuje przewagę nad parlamentem najczęściej w warunkach dwupartyjności, która nie występuje zbyt często. Najlepszym przykładem jest tu współczesna Wielka Brytania⁸, gdzie rządy każdorazowo mają w parlamencie poparcie deputowanych z własnej partii, która zdobyła ponad połowę mandatów w Izbie Gmin, są stabilne i działają w sposób niczym niezagrożony. Różnicę pomiędzy oboma systemami politycznymi najłatwiej można uchwycić analizując procedurę powoływania rządu. Otóż w systemie gabinetowo-parlamentarnym, podobnie zresztą jak w poprzednim przypadku, głowa państwa powołuje premiera i na jego wniosek ministrów. Niebagatelną odmiennością jest jednak fakt, że tak powołany przez monarchę czy przez prezydenta gabinet nie musi szukać zaufania w parlamencie i przystępuje od razu do realizacji swych kompetencji. Wyraźnie widać tu większą samodzielność rządu, ale również większą samodzielność głowy państwa. Tym samym cała władza wykonawcza zyskała pewną, nawet psychologiczną, przewagę nad władzą ustawodawczą. W tym typie systemu politycznego to jednak premier – będący liderem partii, która wygrała wybory i ma większość w parlamencie – staje się kluczową postacią. Szefi rządu – w najkorzystniejszym dla gabinetu czasie – może wystąpić do głowy państwa z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu i rozpisanie nowych wyborów. Należy wszakże pamiętać, że parlamentarizm to system wzajemnego ograniczania się i hamowania władz. Dlatego

⁷ W. Żebrowski, *Współczesne systemy...*, s. 118–129.

⁸ *Ibidem*, s. 61–75.

i tutaj, aby uniknąć trwałej dominacji rządu, jest on za działalność polityczną nadal odpowiedzialny przed parlamentem. Natomiast głowa państwa zarówno w systemie gabinetowo-parlamentarnym, jak i parlamentarno-gabinetowym nie ponosi politycznej odpowiedzialności, ponosi natomiast, tak jak i członkowie rządu, odpowiedzialność konstytucyjną. Doprecyzujmy, że w obu przypadkach władza wykonawcza jest dwuczłonowa, a zatem „rozproszona między dwie instytucje; jednoosobową głowę państwa i kolegialny rząd z premierem na czele”⁹. Ministrowie zaś mogą wywodzić się spośród deputowanych, co jeszcze wzmacnia – zarówno organizacyjne, jak i funkcjonalne – powiązania parlamentu i rządu.

3. System parlamentarno-prezydencki

System parlamentarno-prezydencki zwany jest też mieszanym¹⁰ lub półprezydenckim, w modelowej postaci występuje obecnie w V Republice Francuskiej¹¹ i w interesujący sposób łączy cechy systemu parlamentarno-gabinetowego i prezydenckiego. Z tego ostatniego zaczerpnięto sposób wyboru prezydenta, który powoływany jest przez naród w wyborach powszechnych i zajmuje kluczową pozycję w państwie. „Prezydent jest gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorialnej, ciągłości państwa i niezależności władzy sądowniczej, czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, prowadzi rokowania i ratyfikuje traktaty międzynarodowe”¹². Prezydent przewodniczy spotkaniom Rady Ministrów, a wnioski końcowe sformułowane przez głowę państwa na zakończenie tych posiedzeń stanowią materię najważniejszą i w takiej formie są realizowane. Prezydent podpisuje dekry uchwalone podczas posiedzeń Rady Ministrów, mianuje też na wysokie stanowiska cywilne i wojskowe, przewodniczy różnym radom międzyresortowym, jest zwierzchnikiem sił zbrojnych. Wydatnie pozycję ustrojową prezydenta Francji wzmocnia art. 20 konstytucji V Republiki, w którym zapisano, że to on „określa i prowadzi politykę Narodu”¹³. Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem i „wykonuje pewne funkcje rządzenia samodzielnie, bez potrzeby uzyskania przyzwolenia (kontrasygnaty)”¹⁴. Ponosi natomiast odpowiedzialność prawną za naruszenie konstytucji. Z systemu prezydenckiego wzięty też został zakaz łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem w rządzie. Równie istotne w tej formie rządów są ślady systemu parlamentarno-gabinetowego. Rządem na co dzień kieruje więc premier, którego powołuje głowa państwa. We Francji w dowolnym czasie szefi rządu występuje w parlamencie, szukając tam wotum zaufania. Rząd zajmuje się bieżącym administrowa-

⁹ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006, s. 170.

¹⁰ Określenie to chyba najtrafniej oddaje specyfikę tego typu systemu politycznego.

¹¹ W zbliżonej postaci występował też w Portugalii – do 1982 r. i jeszcze niedawno w Finlandii – do 2000 r.

¹² W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne wybranych państw świata*, Olsztyn 2002, s. 37.

¹³ *Konstytucja Francji*, Warszawa 1997, art. 20, s. 40.

¹⁴ M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004, s. 165.

niem i za uprawianie polityki odpowiada przed parlamentem oraz przed prezydentem, od którego w głównej mierze pochodzi. Parlament może zostać rozwiązany przez głowę państwa przed upływem kadencji. W systemie mieszanym wraz z silną pozycją ustrojową prezydenta państwa nie znalazła więc zastosowania, charakterystyczna dla prezydencjalizmu, zasada separacji władz. Nadto egzekutywa została rozdzielona, jest dualistyczna, a legislatywa osłabiona.

Praktyczne zastosowanie systemu mieszanego pokazało, przynajmniej we Francji, że charakteryzuje się on dużym stopniem elastyczności. Jakąś sytuację kryzysową może pokonać zarówno parlament – udzielając rządowi wotum nieufności, jak i prezydent – dymisjonując gabinet bądź rozwiązując organ przedstawicielski.

4. System parlamentarno-komitetowy

System parlamentarno-komitetowy, nazywany też systemem rządów Konwentu lub rządów Zgromadzenia, wzorowany jest na bogatych rozwiązaniach francuskich i uchwalonej tam w 1793 roku jakobińskiej konstytucji¹⁵. Współcześnie system parlamentarno-komitetowy w demokratycznej postaci występuje jedynie w Szwajcarii i opiera się na dominacji, wybranej przez naród w wolnych wyborach, władzy ustawodawczej. Od parlamentu pochodzą w całości dwie pozostałe władze, a więc wykonawcza¹⁶ i sędziowska¹⁷, i są od niego w naturalny sposób uzależnione. Słuszne więc jest twierdzenie o jednolitości władzy państwowej w tym systemie rządów, której sprzyja „istniejący system kooperacji partii”¹⁸. Zasadne w takiej sytuacji wydaje się też pytanie o poziom demokracji, skoro odstąpiono tutaj od klasycznego podziału władz uznawanego za jeden z wymogów demokratycznie zorganizowanego państwa. Odpowiedź jest prosta: pełną demokrację w Szwajcarii zabezpiecza sam suweren, czyli naród, który ma możliwość częstego stosowania jej form bezpośrednich we wszystkich odmianach. Parlament praktycznie przez cały czas „czuje oddech narodu” i nie może sobie pozwolić na podejmowanie złych czy kontrowersyjnych decyzji, bo naród z takimi rozwiązaniami się nie pogodzi. W prezentowanym systemie obowiązuje zakaz łączenia funkcji deputowanego i członka rządu, nie ma możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji, również nie jest mu znana procedura odwołania rządu. Możliwe jest jedynie korygowanie jego działań poprzez parlamentarną dyskusję i osiągane w ten sposób porozumienia.

¹⁵ M. Żywczyński, *Historia powszechna 1789–1870*, Warszawa 2002, s. 87 i n.

¹⁶ W Szwajcarii tworzy ją Rada Federalna (rząd) złożona z 7 osób. Stojący na jej czele przewodniczący jest jednocześnie prezydentem państwa. Nie obserwuje się tutaj walki politycznej o to stanowisko, które nie kumuluje władzy i co rok podlega rotacji.

¹⁷ Parlament wybiera sędziów i ich zastępców, którzy tworzą Sąd Federalny Szwajcarii. Przed parlamentem składa on sprawozdania ze swej działalności.

¹⁸ A. Czajkowski, *System organów władzy państwowej jako kryterium demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, t. 3, Wrocław 2000, s. 95.

II. Przyczyny różnicowania się parlamentaryzmu

1. Charakter systemu partyjnego

Rozważmy najpierw wpływ systemu partyjnego, występującego w konkretnym przypadku, na relacje legislatura – egzekutywa. Jak już wspomniano w pierwszej części artykułu, w państwie charakteryzującym się istnieniem sfragmentaryzowanego systemu wielopartyjnego to parlament zyskuje przewagę nad gabinetem. Zwróćmy uwagę, że funkcjonujący w takich warunkach rząd ma często słabe poparcie polityczne w parlamencie. Koalicja partii, która ma stanowić zaplecze polityczne rządu, dawać podstawę do jego działania, bywa niejednokrotnie niestabilna. Gabinet staje się poddamy na wewnętrzne kryzysy, które często kończą się jego dymisją.

Opisaną sytuację nierzadko obserwujemy w krajach gdzie wprowadzono system parlamentarno-gabinetowy. Pewną ochroną przed powstaniem, konsekwencjami i nawrotami konfliktów – które nasila niestabilny system partyjny – jest wprowadzenie do systemu parlamentarno-gabinetowego elementów wzmacniających egzekutywę, przede wszystkim głowę państwa. Wówczas jest to tak zwany parlamentaryzm zrjonalizowany. Wzmocnienie pozycji głowy państwa – która ma między innymi łagodzić napięcia, do jakich dochodzi w relacjach parlamentu z rządem – spowodowało wyraźną zmianę jakościową, która przemieściła system parlamentarno-gabinetowy w kierunku systemu parlamentarno-prezydenckiego (mieszanego).

Zauważmy jednocześnie, że systemy: dwupartyjny, dwuipółpartyjny i wielopartyjny z partią dominującą tworzą z kolei solidną podstawę polityczną do rządzenia. Tym samym wzmacniają gabinet zarówno w relacjach z parlamentem, jak i w łonie władzy wykonawczej. W szczególności wzrasta rola szefa rządu, który staje się pierwszoplanową postacią w państwie (system gabinetowo-parlamentarny, system kanclerski).

2. Prawo parlamentu do wyrażenia rządowi wotum nieufności

Jak wiadomo, w systemach parlamentarnych jednym ze sposobów kontroli rządu przez parlament – zarazem najbardziej spektakularnym, bo rodzącym bardzo daleko idące skutki – jest prawo tego drugiego organu władzy do uchwalenia wobec całego rządu lub ministra wotum nieufności. Odwołanie w tak restrykcyjny sposób rządu to najczęściej wynik negatywnej oceny uprawianej przezeń polityki, zakwestionowanie jego zdolności do rządzenia¹⁹. Odpowiedzialność rządu przed władzą ustawodawczą stanowi istotę parlamentaryzmu.

Zauważmy jednak, że regulacje prawne w tym zakresie w niektórych państwach ułatwiają parlamentowi wyrażenie rządowi wotum nieufności, w innych zaś utrudniają. Instytucja wotum nieufności staje się w ten sposób czynnikiem różnicującym systemy

¹⁹ Niekiedy jest to też realizacja pewnej taktyki partii (koalicji) rządzącej, która chce poprawić (bądź utrzymać) swe polityczne notowania i ponowić dobry wynik w zbliżających się wyborach parlamentarnych.

parlamentarne. Tam gdzie konstrukcja prawna dotycząca uchwalenia wotum nieufności jest prosta, nieskomplikowana, nie wymaga kwalifikowanej większości głosów, umacnia ona legislaturę w relacjach z rządem, który przez cały czas swego urzędowania musi mieć się na baczności, uważać aby nie narazić się parlamentowi. Normy prawne zmierzające w odwrotnym kierunku biorą w obronę rząd i wzmacniają z kolei jego pozycję w relacjach z parlamentem. Analiza konstytucji różnych państw świata pozwala stwierdzić, że tendencje ograniczania praw parlamentów przy wyrażaniu rządowi wotum nieufności stają się w demokracjach parlamentarnych coraz powszechniejsze.

Na niekorzyść parlamentu działa np. prawnie sankcjonowana zwłoka przy rozpatrywaniu zgłoszonego przez deputowanych wniosku o wotum nieufności dla rządu. Chodzi tutaj o sytuację, kiedy taki wniosek może być poddany pod głosowanie w parlamencie dopiero po upływie 48 godzin od zgłoszenia, albo po kilku lub nawet kilkunastu dniach. Teoretycznie zadbano, aby deputowani nie kierowali się emocjami, aby całą zaistniałą sytuację mogli spokojnie rozważyć. Zaś w rzeczywistości premier i ministrowie zyskują bezcenny czas do różnych nacisków, dodatkowych wyjaśnień, rozmów z członkami parlamentu i cała sytuacja działa na korzyść gabinetu. Po upływie np. 7 dni może się okazać, że w parlamencie brak większości potrzebnej do uchwalenia wniosku, choć wcześniej taka była.

Swobodę parlamentu w wypełnianiu funkcji kontrolnej ogranicza też, stosowane coraz częściej, konstruktywne wotum nieufności, oznaczające możliwość obalenia rządu, czy premiera ale tylko wraz z jednoczesnym wyborem jego następcy. Parlament ma teraz trudniejsze zadanie. Łatwiej byłoby uchwalić zwykłe wotum nieufności, a w rozważanym przypadku, zazwyczaj w pośpiechu, trzeba dodatkowo znaleźć kandydata na nowego premiera. W związku z tym wnioski o konstruktywne wotum nieufności nie pojawiają się zbyt często. W konsekwencji taki przepis prawny ochrania rząd i działa na jego korzyść.

Wyrazem tendencji do ochrony rządu i ograniczania praw legislatury są też te zapisy prawne, które funkcję kontrolną parlamentu koncentrują w jednej izbie. W większości państw, gdzie parlament jest dwuizbowy, zrezygnowano z zasady politycznej odpowiedzialności gabinetu przed obiema izbami.

3. Prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu

Władza wykonawcza w parlamentarystyce może korzystać z prawa do rozwiązania parlamentu. Dostrzec można jednak znaczne różnice w przepisach prawnych, które rozwiązanie parlamentu umożliwiają. Zauważmy, że np. prezydent Francji (system mieszany) może to uczynić w stosunkowo łatwy sposób. Kiedy np. tamtejsze Zgromadzenie Narodowe uchwali wotum nieufności wobec rządu, to premier składa prezydentowi dymisję gabinetu. Prezydent Republiki Francuskiej może jej jednak nie przyjąć i rozwiązać izbę pierwszą parlamentu²⁰. Regulacja ta w ewidentny sposób wzmacnia rolę prezydenta, będącego częścią egzekutywy, pośród naczelnych organów władzy.

²⁰ Por. W. Żebrowski, *Współczesne systemy...*, s. 98.

W klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym, w podobnej sytuacji głowa państwa dymisję rządu musi przyjąć, pozostawiając parlament nietknięty, który z polityczki z rządem wyszedł zwycięsko i swobodnie wykonał swą funkcję kontrolną. W ogóle w tej postaci parlamentarystwa rozwiązanie parlamentu przez egzekutywę jest utrudnione.

Natomiast na korzyść rządu, a w szczególności premiera procedura rozwiązywania parlamentu przez egzekutywę skutkuje w gabinetowo-parlamentarnym systemie Wielkiej Brytanii. Otóż tam, w dowolnym czasie, a praktycznie w chwili najdogodniejszej dla rządu i partii rządzącej, premier proponuje a monarcha rozwiązuje Izbę Gmin. Wynika to z konwenansu, a szef rządu decydując się na taki krok bierze pod uwagę sytuację w gospodarce kraju, nastroje wewnątrzpaństwowe i układy międzynarodowe, a także kondycję partii opozycyjnej²¹.

4. Prawo egzekutywy do wydawania rozporządzeń wykonawczych

Władza wykonawcza coraz częściej i śmieiej wkracza też w tradycyjne kompetencje władzy ustawodawczej, może mianowicie w pewnej części tworzyć prawo. Te szczególne uprawnienia realizowane są – między innymi – za pomocą rozporządzeń wykonawczych. A zatem za pomocą aktów prawnych podporządkowanych ustawom, służących do wprowadzenia ich w życie. Wprawdzie nie ma w tym ani nic dziwnego, ani tym bardziej sensacyjnego, to jednak warto zauważyć, że ustawy często są uchwalane w parlamentach w kształcie ramowym. A taka sytuacja wiąże się z coraz większą ich ogólnikowością i jednocześnie wymaga coraz większej liczby rozporządzeń wykonawczych.

W relacjach egzekutywa – legislatywa zjawisko to działać musi na korzyść tej pierwszej władzy.

5. Prawo egzekutywy do uchwalania dekretów z mocą ustaw

Jeszcze wyraźniej na niekorzyść parlamentu rzutuje tak zwane ustawodawstwo delegowane. Ma ono miejsce wówczas gdy na podstawie pełnomocnictw parlamentu lub przepisów konstytucji władza wykonawcza zyskuje możliwość uchwalania aktów prawnych o mocy ustawy, nazywanych najczęściej dekretami z mocą ustaw. Zauważmy, że – w istocie – władza wykonawcza zyskuje możliwość stanowienia części prawa w państwie. W takiej sytuacji parlament traci wyłączność ustawodawczą, zyskuje oczywiście na znaczeniu egzekutywa, a do tego jeszcze klasyczna zasada podziału władzy doznaje poważnego uszczerbku.

6. Występowanie z inicjatywą ustawodawczą

O ile w systemie prezydenckim inicjatywa ustawodawcza – przynajmniej oficjalnie – przysługuje jedynie deputowanym, to w parlamentarystwie – w zależności od państwa – uprawnione są do niej różne podmioty: deputowani, obywatele (inicjatywa ludowa), głowy państw i rządy.

²¹ Ibidem, s. 66.

W praktyce wielu demokracji parlamentarnych najaktywniejszym podmiotem w tym obszarze jest rząd. W niektórych państwach ten organ władzy składa nawet 90–95% projektów wszystkich ustaw, z czym deputowani – często bez większych zastrzeżeń i refleksji – godzą się²². A przecież cały kontekst sytuacyjny działa przeciwko nim. Zauważmy bowiem, że rząd – składając tak obficie projekty ustaw – kierunkuje kształt ustawodawstwa. A do tego akty prawne gwarantują mu w niektórych obszarach wyłączność inicjatywy ustawodawczej (np. budżet i sprawy finansowe). W tych demokracjach parlamentarnych, gdzie obserwuje się tendencje do poszerzania tego obszaru, a więc spraw objętych wyłącznością inicjatywy ustawodawczej egzekutywy, zyskuje na tym władza wykonawcza, utrwała się tym samym jej przewaga nad parlamentem.

7. Prawo weta zawieszającego

Pamiętać też musimy, że władza wykonawcza dysponuje, choć nie jest to regułą, „bronią” w postaci weta zawieszającego. Głowa państwa może bowiem nie podpisać uchwalonej w parlamencie ustawy i odesłać ją deputowanym do ponownego rozpatrzenia. Jeśli jest ono nadużywane przez głowę państwa, a parlamentowi trudno je odrzucić (np. wymóg kwalifikowanej większości), to cały ten mechanizm wzmacnia egzekutywę i działa na niekorzyść władzy ustawodawczej.

W podsumowaniu trzeba stwierdzić, że szeroko pojęty parlamentaryzm jest systemem wewnątrznie zróżnicowanym. Największy wpływ na taki stan ma charakter systemu partyjnego w danym państwie; kształt prawnych regulacji dotyczących kontroli rządu, w tym w szczególności wyrażania mu przez parlament wotum nieufności; kształt przepisów umożliwiających egzekutywie rozwiązanie parlamentu; zakres wydawania przez egzekutywę rozporządzeń wykonawczych, możliwość wydawania przez nią dekretów z mocą ustaw, częstotliwość występowania z inicjatywą ustawodawczą oraz sposób korzystania z prawa weta zawieszającego. Z przeprowadzonych analiz wynika, że we współczesnych demokracjach parlamentarnych występują tendencje do wzmacniania władzy wykonawczej.

²² Irytujące w systemach parlamentarnych mogą być – jak np. w Polsce – skargi, utyskiwania i ubolewania deputowanych na opieszałość rządu w składaniu projektów ustaw, oni są do tego też upoważnieni.