

LEONARD ŁUKASZUK
Warszawa

WSPÓŁCZESNY PARLAMENTARYZM BURŻUAZYJNY

Spór o założenia modelowe w aspekcie prognostycznym

I. Cechy modelowe współczesnego parlamentaryzmu burżuazyjnego

1. Podjęcie badań nad współczesnym parlamentaryzmem burżuazyjnym nie jest zadaniem łatwym. Sama literatura przedmiotu dotycząca istoty, form i postulowanych reform w tej dziedzinie, obejmuje bogaty zbiór woluminów. Stąd też uwagę skupić można tylko na najbardziej reprezentatywnych wybranych pozycjach, bądź na syntezach z dziedziny teorii i praktyki parlamentaryzmu, ujętych porównawczo. Z tej racji rozważania tu prezentowane traktować można jako pewien fragment wybranych zagadnień z przebogatej problematyki parlamentaryzmu burżuazyjnego, odnoszących się do współczesności i przewidywanych kierunków jego przekształceń. Warto jednak przy tym zauważyć, iż współczesna teoria parlamentaryzmu burżuazyjnego nie rozwija się w takim stopniu, jak w początkach parlamentaryzmu, istnieje bowiem pewien deficyt w tej dziedzinie.

W zasadzie nie można zrekonstruować jednego modelu demokracji parlamentarnej, wspólnego dla wszystkich krajów Zachodu. Istniejące typy demokracji parlamentarnej różnią się między sobą podziałem kompetencji między rządem i parlamentem, budową instytucjonalną, stadiami rozwoju i agregacją sił politycznych. Wspólne jest w tym systemie nie to co minęło i przeżyło się, tj. liberalno-demokratyczny model państwa z jego ograniczonymi funkcjami i zadaniami, ale model demokratyczno-parlamentarny państwa interweniującego, aktywnego w wielu dziedzinach.

2. Ustrój demokracji burżuazyjnej, w swych założeniach modelowych ukształtowanych przez doktrynę i praktykę, charakteryzuje się tym, iż tylko parlament był uprawniony do wydawania ustaw i ukierunkowywania polityki rządu. Rząd natomiast mógł wydawać tylko akty wykonujące wolę parlamentu.

W epoce imperializmu nastąpiło zmniejszenie politycznej rangi parlamentu w mechanizmie burżuazyjnej władzy państwowej, za sprawą dwóch głównych czynników¹: a) rozszerzenia prawa wyborczego i wzrostu

¹ Zob. *Politiczeskij miechanizm diktatury monopolii*. Praca zbiorowa pod red. I. D. Lewina i W. A. Tumanowa (cyt. dalej: *Politiczeskij miechanizm...*). Akademia Nauk ZSRR, Instytut Państwa i Prawa, Moskwa 1974, s. 18.

udziału mas pracujących i sił lewicy w parlamencie oraz powstania możliwości opozycji wobec rządzącej burżuazji ze strony jej klasowych przeciwników; b) procesu zrastania się kapitału monopolistycznego z aparatem państwowym, tj. rządem i jego agendami administracyjnymi. Rząd traktuje się jako (bardziej) operatywny instrument władzy politycznej w państwie niż parlament. Parlament jest przede wszystkim wyrazicielem interesów klas burżuazji, a nie całego społeczeństwa. Jest to stała cecha odnosząca się w różnym stopniu do mechanizmu władzy politycznej wszystkich rozwiniętych państw kapitalistycznych, występująca w różnych jej formach i instytucjach, w systemach partyjnych — zarówno w parlamentarnym jak i prezydenckim systemie władzy państwowej.

Osiągnięcie przez rząd dominacji w systemie władzy państwowej ułatwiła instytucjonalizacja burżuazyjnych partii politycznych, prowadząca do połączenia kierownictwa aparatu państwowego z kierownictwem partii. W znacznym stopniu parlamenty stały się narzędziem partii rządzącej, bądź pretendującej do władzy. Partie większości, operujące instrumentem dyscypliny partyjnej, ignorują poglądy i stanowisko opozycji. Parlament burżuazyjny w obecnej strukturze władzy utracił wiele swych uprawnień, które usurpuje sobie rząd, bądź partie polityczne. Spadek wpływów politycznych i zmniejszenie roli parlamentu burżuazyjnego analizował głęboko W. I. Lenin.

Ograniczenia demokratycznej istoty parlamentu postępują w miarę dostarczania przez kapitalizm państwowo-monopolistyczny nowych impulsów tzw. ministerializmowi, czyli wzmocnieniu władzy wykonawczej, częstokroć z jednoczesnym osłabieniem prerogatyw parlamentu — w miarę jak następuje coraz ściślejsze powiązanie monopolu z mechanizmem państwowym, a zwłaszcza z organami administracji i elitą aparatu biurokratycznego. Występuje to obok *lobbizmu* i innych form wpływu monopolu na parlament. Parlament burżuazyjny odgrywa przede wszystkim rolę polityczną i ideologiczną, jest areną rywalizacji konkurencyjnych partii, kampanii wyborczych, a także oceny kursu politycznego rządów, ale w mało znaczących dziedzinach rządzenia państwem i podejmowania decyzji politycznych. Nastąpiło zmniejszenie jego roli w tak ważnej dziedzinie jak legislacja. Mimo przeniesienia punktu ciężkości władzy państwowej z parlamentu na rząd, kapitał monopolistyczny nie zrezygnował z systemu konstytucyjnego. Wyraźnie jednak zarysowała się rozbieżność między faktycznym a prawnym statusem parlamentu².

W USA, w wyniku umocnienia władzy prezydenta, nie następuje wprawdzie umniejszenie prerogatyw kongresu, ale wzrasta „ministra-

² Zob. A. A. Miszin, *Centralnyje organy własti burżuazyjnych gosudarstw*, Moskwa 1972, s. 208.

lizm", rozbudowa aparatu administracji państwowej, a zwłaszcza *Pentagonu*, *FBI*, *CIA* i innych instytucji. Jedną z powojennych tendencji konstytucjonalizmu burżuazyjnego było utrwalenie w konstytucjach prymatu władzy wykonawczej nad parlamentem (np. we Francji, art. 34 konstytucji z 1958 r. ogranicza zakres kompetencji ustawodawczych parlamentu do „zasad ogólnych”, ustawy finansowe, ustawy-programy, określające cele ekonomicznej i socjalnej działalności państwa). Prezydent Republiki ma prawo — wbrew woli parlamentu — kierować projekty ustaw pod referendum. Konstytucja francuska z 1958 r. zawiera wiele innych norm ograniczających prawnie tradycyjne prerogatywy parlamentu. W RFN wiele ograniczeń wprowadza tzw. ustawodawstwo nadzwyczajne. W sytuacji, kiedy tradycyjny status parlamentu ograniczany jest przez system władzy prezydenckiej, prezydent skupia w jednym ręku władzę głowy państwa z władzą rządową. Parlament w systemie burżuazyjnym działa według planów rządu.

W sytuacjach, kiedy rząd rozporządza utrwaloną większością parlamentarną, godzi się na rozszerzenie formalnej kontroli parlamentu swej działalności, ale w istocie jest to pseudokontrola mająca cele propagandowe. Z praktyki krajów kapitalistycznych wynika, iż większość ważnych przedsięwzięć politycznych i społeczno-ekonomicznych rządu przeprowadza się bez sankcji zatwierdzającej parlamentu.

Opiera się to na hipotezie, iż parlament wcześniej zatwierdził program rządu. Tradycyjnie w systemie opierającym się na zasadzie podziału władz, parlament w swej głównej sferze ustawodawczej jest ograniczany nie tylko przez działalność prawotwórczą rządu (*de iure* i *de facto* — m.in. tzw. ustawodawstwo delegowane), ale i przez system kontroli konstytucyjnej i sądowej. Antyparlamentarny charakter ma szczególnie nadzór konstytucyjny w systemie francuskim.

Rada konstytucyjna (art. 61) na wniosek prezydenta lub premiera może rozpatrywać każdą ustawę. Narusza to zasadę zwierzchności ustawowej parlamentu. Trybunał Konstytucyjny RFN (ustawa z 1951 r.) sprawuje nadzór nad wszystkimi organami władzy.

Istotną rolę w systemie ustrojowym państw burżuazyjnych odgrywa sąd najwyższy (np. w USA). Z pewnymi wyjątkami ocen pozytywnych uznać należy, iż w swej istocie jest to organ kastowy, tworzony na zasadzie mianowania, a nie z wyboru, dysponujący uprawnieniami stawiającymi go wyżej od organu przedstawicielskiego, tworzonych na zasadach powszechnego prawa wyborczego. Nie jest to więc instytucja demokratyczna.

Oddziaływanie wielu czynników sprawia, iż droga ewolucji demokracji parlamentarno-burżuazyjnej jest bardzo skomplikowana i pełna sprzeczności, przy czym nie jest to proces zmierzający do jej rozwoju, ale do

jej ograniczania. W ostatnim ćwierćwieczu aktywność i rola parlamentu burżuazyjnego zmalały znacznie w porównaniu z okresem poprzednim. Dotyczy to m.in. RFN i Włoch, a w mniejszym stopniu W. Brytanii. We Francji również uległ stopniowemu osłabieniu potencjał polityczny parlamentu. Można więc mówić o ograniczonym parlamentarystyce w systemie ograniczonej demokracji burżuazyjnej.

Skład socjalny i struktura partyjna współczesnego parlamentu burżuazyjnego nie jest rzeczywistym odbiciem struktury społeczeństwa burżuazyjnego, to jednak w większym stopniu jest jej bliższa niż skład innych wyższych organów władzy państwowej. Nieproporcjonalnie więcej miejsc zajmują w nim ci przedstawiciele warstw społecznych, przy pomocy których realizowany jest proces panowania i rządzenia w państwie kapitalistycznym. Dotyczy to zwłaszcza parlamentów opierających się na burżuazyjnych partiach frakcji (np. w USA), a nie na przedstawicielach socjaldemokracji czy komunistach. Występuje wyraźna dysproporcja między wielkością klasy robotniczej, a liczbą jej przedstawicieli w parlamentach (USA, W. Brytanii, RFN, gdzie większość obywateli należy do klasy robotniczej).

Analiza składu parlamentów burżuazyjnych według zawodów wyraźnie wskazuje na ich klasowe oblicze. W składzie parlamentu znajduje swe odbicie dyskryminacja poszczególnych grup ludności, np. w małym procencie są tam reprezentowane kobiety. W najlepszych warunkach tylko do 10% w USA. W kraju tym w latach 1961-1973 liczba kobiet-członkiń kongresu wynosiła około 3%. Nie są właściwie procentowo reprezentowane mniejszości narodowe, a także młodzież.

Odnośnie do składu członków parlamentu, według przynależności partyjnej, w głównych państwach kapitalistycznych (USA, W. Brytania, Francja, RFN), stwierdzić można na podstawie analizy liczbowej, iż:³ a) partie burżuazyjne i występujące równoległe z nimi w procesie rządzenia partie socjaldemokratyczne (Niemcy Zachodnie), zajmują miejsca w parlamentach, zapewniają w ten sposób polityczną, prawną i ideologiczną ochronę podstaw państwa burżuazyjnego; b) w strukturze parlamentu jeszcze bardziej niż w systemach partyjnych wyraża się tendencja dominacji dużych partii kapitału; zmniejsza się liczba partii reprezentowanych w parlamencie, o czym świadczy m.in. sytuacja w RFN; c) wyraźnie uwidaczniają się skutki instytucjonalizacji partii politycznych. Powoduje to, iż przedstawiciele partii nie występują jako zgromadzenie deputowanych reprezentujących swoich wyborców, ale jako zgromadzenie przedstawicieli partii politycznych wypełniających ich wolę, zwłaszcza iż związani są rygorystyczną dyscypliną partyjną. Cechą instytucjonalizacji

³ *Politiczeskij miechanizm . . .*, op. cit., s. 224.

partii politycznych jest prawna reglamentacja działalności frakcji partyjnych. Przy czym w wielu parlamentach burżuazyjnych partie komunistyczne nie są reprezentowane.

3. Współczesne parlamenty burżuazyjne mają w większości strukturę jednoizbową i niekiedy traktuje się to jako cechę ewolucji parlamentu. W wielu krajach kapitalistycznych występuje jednak struktura dwuizbowa (USA, W. Brytania, Francja, RFN), uważana jako wyraz (relikt) dawnego kompromisu między burżuazją i feudalno-dworskimi siłami w walce o władzę polityczną. Druga izba była pomyślana jako przedstawicielstwo arystokracji. Izba ta ma być rzekomo gwarantem demokracji, ale roli takiej nie spełnia⁴ będąc ostoją konserwatyzmu. Dotychczas podejmowane próby demokratyzacji drugiej izby (Francja, W. Brytania) nie przyniosły pożądanego rezultatu.

Czynnikiem determinującym strukturę i tok pracy parlamentu jest instytucjonalizacja partii politycznych. Świadczą o tym regulaminy parlamentów burżuazyjnych, w których wiele miejsca zajmują normy określające położenie frakcji partyjnych i grup. Dotychczasowe zmiany regulaminów (np. we Francji) miały na celu stworzenie dogodniejszej pozycji partiom burżuazyjnym, a ograniczenie praw partyjnych ugrupowań opozycji. Dzięki dyscyplinie partyjnej praca parlamentu ma charakter coraz bardziej zorganizowany.

Komisje parlamentarne były początkowo organami izb i zajmowały się rozpatrywaniem zagadnień podlegających decyzji izb na posiedzeniach plenarnych. Teoretycznie tak jest również i teraz, ale faktycznie z organów konsultacyjnych stają się one coraz bardziej ogniwami decydującymi, niż wypracowującymi decyzje. W niektórych krajach kapitalistycznych komisje przestały formalnie być organami pomocniczymi izb i osiągnęły samodzielność, a niekiedy nawet pełnomocnictwa konstytucyjne (art. 72 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.).

Do zadań komisji stałych parlamentów należy ocena większości zagadnień zgłaszanych do rozpatrzenia parlamentowi. Przeważnie specjalizują się one w rozpatrywaniu określonych zagadnień. Różne komitety i komisje są archaiczne w swej strukturze zadań i nie odzwierciedlają faktycznego układu sił w parlamencie. Siły postępowe w krajach kapitalistycznych dążą do tworzenia organów parlamentarnych według zasad demokratycznych, np. aby komisje formowały się na zasadach proporcjonalności i aby w mikroskali wyrażały układ sił frakcji politycznych w izbie. Zasada proporcjonalności w tworzeniu komisji przyjęła się po II wojnie światowej w wielu krajach, ale nie oznacza to ich demokratyzacji. Różne zagadnienia oddawane są komisjom w celu uniknięcia szerszej dy-

⁴ Por. H. Kelsen, *General Theory of Law and State*. Cambridge (Mass.)

skusji politycznej. Komisje ulegają bardziej wpływowi *lobby* niż parlament jako całość. Regulaminy współczesnego parlamentu burżuazyjnego wykazują tendencje do ograniczenia możliwości samodzielnego działania i praw poszczególnego deputowanego (inicjatywa ustawodawcza, kontrola rządu, a także głosowanie i interpelacje). Szeregowy deputowany nie dysponuje odpowiednimi danymi statystycznymi niezbędnymi do przygotowania projektu ustaw. Dotyczy to zwłaszcza problematyki ekonomicznej i społecznej. Prawie każda zmiana regulaminów parlamentarnych ogranicza deputowanemu z opozycji możliwość wyrażania swych poglądów i umacnia zorganizowaną wolę większości.

Cechą współczesnych regulaminów parlamentów burżuazyjnych jest zamieszczanie w nich postanowień pozwalających planować pracę izb tak, aby realizowane były terminy ustalane przez rząd według narzuconego im programu. Regulaminy parlamentarne przewidują wiele środków, za pomocą których rządząca większość może być wykorzystana do przerwania, bądź zaniechania debaty, niekorzystnej dla programu rządowego (art. 44 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.). Stosowana jest także antydemokratyczna metoda organizowania sesji niejawnych, w celu uniknięcia kłopotliwych dla rządu dyskusji.

4. System partyjny jest ważnym komponentem instytucjonalnym w modelu państwa demokracji burżuazyjnej. Na wielu płaszczyznach współistnieje on i współdziała z mechanizmem państwowym — jest jego integralną częścią. Partie stały się konstytucyjnym czynnikiem tworzenia organów ustawodawczych rządu, w pewnych przypadkach także i głowa państwa jest również ważnym czynnikiem wpływającym na ich działalność. I w tym właśnie sensie system partyjny zintegrował się z mechanizmem państwowym, co jednak nie oznacza, iż uczestniczy on w wykonywaniu wszystkich zadań i funkcji państwa i poszczególnych jego ogniw. Partie polityczne są w systemie demokracji burżuazyjnej nieformalną, dopełniającą silną instytucją, głęboko zintegrowaną z państwem burżuazyjnym, współdziałającą z nim zwłaszcza w wykonywaniu funkcji ideologicznych i politycznych. Zmniejszenie roli parlamentu burżuazyjnego nie pociąga za sobą zmniejszenia roli systemu partyjnego, chociaż tradycyjnie partie traktowane były jako ważny element systemu parlamentarnego. Przykład V Republiki Francuskiej wskazuje, iż rola systemu partyjnego może mieć wpływ na zmniejszenie roli parlamentu. Wzrost roli partii politycznych w państwie o systemie demokracji burżuazyjnej warunkowany jest m.in. tym, że:⁵

- a) burżuazyjny system parlamentarny odgrywa rolę swego rodzaju transformatora, powołanego do takiego przystosowania prawa wyborczego, by chroniło polityczną władzę burżuazji;

⁵ *Politiczeskij miechanizm . . .*, op. cit., ss. 112 - 113.

- b) odgrywają one znaczącą rolę czynnika ideologicznego i wykorzystywane są jako jeden z ważniejszych środków oddziaływania ideologicznego na społeczeństwo w celu manipulowania nastrojami i opinią tych mas;
- c) burżuazyjny system partyjny ma za zadanie „wtłaczanie” w jego ramy w kierunku wygodnym dla burżuazji, wzrastającej aktywności mas, by przeciwstawić je siłom postępu, a głównie marksistowskiemu ruchowi robotniczemu.

W obrębie demokracji burżuazyjnej występują współcześnie dwa główne typy systemów partyjnych:

- 1) system opierający się na monopolu partii burżuazyjnych, poprzez zakaz działalności partii robotniczych, bądź przy pomocy systemów dwupartyjnych. Występuje on zwłaszcza w USA; nie dopuszcza się do powstania silnej partii robotniczej;
- 2) system dwupartyjny, bądź jednopartyjny, w którym zintegrowały się partie socjaldemokratyczne, czasowo dopuszczane do władzy na zasadach koalicji, bądź też jako partie rządzące (np. w RFN); towarzyszy temu aktywizacja sił lewicy.

II. Krytyka modelu demokracji parlamentarnej niektórych europejskich państw kapitalistycznych

1. W klasycznym modelu parlamentaryzmu brytyjskiego nie ma ostrego podziału między rządem i parlamentem, a istnieje on raczej w parlamencie. Demokracja parlamentarna W. Brytanii kierowana jest przez rząd, który wywodzi swą władzę (mandat) z wyborów powszechnych, wspieraną przez większość w parlamencie, przeciwstawiającą się krytyce opozycji wobec programu rządowego.

Brytyjski system rządów jest w swoim modelu w zasadzie prosty: premier kieruje gabinetem, który ze swej strony podlega reprezentowanej w izbie partii większości, a ta z kolei musi w określonych odstępach czasu poddać się woli wyborów powszechnych. Jeśli partia ta wybory wygra, wówczas premiera i jego gabinet kontroluje ta sama „maszyna” legislatywy i egzekutywy, jeśli zaś wybory przegra, wówczas staje się partią opozycyjną.

Parlamentarny system brytyjski w swych założeniach nie opiera się na tezie istnienia przeciwieństwa między państwem i społeczeństwem, co jest właściwe raczej niemieckiej teorii konstytucyjnej. Pojęcie „rządu” nie oznacza tylko administracji, ale również frakcję parlamentarną, bez poparcia politycznego której żaden rząd nie byłby zdolny do sprawowania swych funkcji. Podnosi się, iż w systemie brytyjskim parlament nie występuje jako przedstawicielstwo ludu, społeczeństwa, z jednej strony,

a z drugiej — rząd jako „szczyt” aparatu administracji państwowej. Rząd i frakcje większościowe są bezpośrednio nawzajem ze sobą powiązane i oddziałują na siebie⁶.

Rząd brytyjski nie stanowi tylko egzekutywy w sensie doktryny o podziale władz, ale jest jednocześnie także i egzekutywą, przy czym formalnie obejmuje również legislaturę — łącznie z opozycją. Do niego należy podejmowanie rozstrzygających przedsięwzięć legislacyjnych, a rola opozycji ogranicza się faktycznie do ich krytyki i debaty nad przedłożeniami rządowymi, rzadko zaś występuje ona z własnymi inicjatywami.

Rządzenie w państwie prawnym oznacza stwarzanie niezbędnych przesłanek prawnych dla określonych przedsięwzięć, co oznacza kierowanie procesem ustawodawczym. Istotnym zadaniem rządu jest spełnianie jednocześnie funkcji legislatury i egzekutywy, traktowanych nierozdzielnie. Funkcje parlamentu są w W. Brytanii ściśle powiązane z funkcjami rządu, stąd też parlament jako najwyższa instancja polityczna państwa demokratycznego nie jest traktowana jako instytucja nadrzędna, czy też podporządkowana rządowi. Stąd też — w przeciwieństwie do innych państw (np. RFN) — dyskusje na temat suwerenności parlamentu nie są znane, nawet w kręgach tzw. nowej lewicy.

Parlament brytyjski traktowany jest wprawdzie jako autonomiczna, niezależna (samodzielna) wielkość, ale jako nie dysponująca pełnią władzy instytucja, którą jest dopiero rząd. Parlament i rząd w tym systemie należy rozpatrywać łącznie, przy czym parlamentu nie można traktować jako organu rządowego.

Nie przewiduje się, aby te utrwalone na stałe podstawy parlamentarizmu brytyjskiego mogły w najbliższym czasie ustąpić innym rozwiązaniom konstrukcji systemu. Dominuje w nim rząd z premierem na czele. Parlament nie jest organem rządu, ale utwierdza go przez swoją większość, przy czym nie w sensie czystej akłamacji polityki rządu. Pozycję premiera i jego politykę umacnia szczególnie silna dyscyplina partyjna egzekwowana we frakcji parlamentarnej. Premier jest jednocześnie *leaderem* partii rządzącej, stąd środki jego władzy są szczególnie duże. Przewiduje się, iż w modelu brytyjskim rządów gabinetowych trend ten nadal się utrzyma. Taka pozycja władzy premiera oznacza w pewnym sensie umniejszenie władzy parlamentu, traktowanego niekiedy jako „niezbędne uzupełnienie rządu”⁷. Skuteczna kontrola parlamentarna nad rządem w warunkach wzrostu jego władzy oraz rozszerzenia zadań gospodarczych i socjalnych nie jest już możliwa, mimo istnienia tradycyj-

⁶ Zob. K. Sontheimer, *Parlamentarische Demokratie. Ursprungsland Grossbritannien*. W: *Dokumente*. Köln 1972, z. 2, s. 104.

⁷ Tamże, s. 105.

nych mechanizmów kontrolnych. Utrudnia ją również ścisła dyscyplina partyjna. Parlamentarzyści nie dysponują wystarczającymi informacjami i nie mają odpowiednich możliwości, aby móc wykonywać swe zadania. Parlamentarzyści, nie będący członkami rządu, sprowadzają często swą aktywność w parlamencie do udziału w dyskusji, stąd często z racji owej „funkcji dyskusji” parlament brytyjski określany bywa mianem „parlamentu mów” (przemówień). Czyniono próby uatrakcyjnienia procedury parlamentarnej dla deputowanych, ale bez większych zmian, które mogłyby być niewygodne dla rządu, sprawującego w tym systemie pełną kontrolę nad czasem oraz tokiem i planem prac parlamentu z punktu widzenia efektywności spełnianych funkcji rządzenia państwem. Próby reform obejmowały przede wszystkim pewne przekształcenia komisji parlamentarnych. Komisje parlamentu brytyjskiego, w przeciwieństwie do komisji *Bundestagu* RFN, nie mają charakteru zinstytucjonalizowanych komisji fachowych. Stąd możliwości działania w nich są mniejsze niż w zinstytucjonalizowanych, ale te ostatnie, tworzone w parlamencie brytyjskim, nie rozwinęły się. Reformy parlamentu brytyjskiego nie zmierzają w swych założeniach do przywrócenia suwerenności parlamentowi w sensie władzy politycznej, ale do umocnienia jego pozycji w systemie parlamentarno-gabinetowym tak, aby nie tylko był on „jedyną instancją do legitymowania (legalizowania) postanowień, które podjęte zostały poza parlamentem”⁸. Chodziłoby o to, by parlament włączyć bardziej do procesów decyzyjnych.

Właściwością brytyjskiego systemu rządowego i jego zdolności politycznych nie jest tylko rząd i parlament, ale — podobnie jak i w innych systemach demokracji burżuazyjnej — charakterystyczne powiązanie między polityczną i społeczną strukturą władzy. System ukształtowanych grup społecznych, relatywnie stabilnych, wywiera duży wpływ na brytyjską politykę ostatniego dziesięciolecia.

Słabości brytyjskiego systemu parlamentarnego wypływają stąd, iż nie jest on w stanie spełnić wszystkich oczekiwań wysuwanych przez obywateli tzw. społeczeństwa dobrobytu. Wiąże się to z bazą materialną, ekonomiką tego systemu, efektywnością jego działania, a nie jego liberalno-demokratycznymi wartościami i podstawami, które są kwestionowane jedynie przez ugrupowania lewicowe.

Kryzysy polityczne w brytyjskim systemie parlamentarnym wynikają, bądź pociągają za sobą zmiany układu sił wewnętrznych partii rządzącej⁹. I chociaż, zazwyczaj, zmiany rządu w W. Brytanii następują w wyniku wyborów powszechnych, zdarzają się sytuacje, że rząd jest

⁸ Tamże, s. 106.

⁹ Por. Sir Dingle Foot, *British Political Crises*. London 1976.

zbyt podzielony, by mógł uzgodnić program i zwrócić się z nim do wyborców, bądź do członków partii rządzącej bez obawy ryzyka, iż w przypadku rozpisania wyborów mógłby nie uzyskać poparcia. W takich przypadkach rozłam wewnątrzpartyjny zastępuje w pewnym sensie wybory i prowadzi do zmiany rządu. Wychodzi się z założenia, iż przesunięcia poglądów wewnątrz danej partii odzwierciedlają nastroje opinii publicznej i uzyskują aprobatę społeczną. Stąd też ta forma zmiany rządu nie jest traktowana jako niezgodna z burżuazyjnym systemem demokratycznym.

2. Od dawna mówi się o upadku parlamentaryzmu francuskiego¹⁰. Zmniejszenie roli parlamentu datuje się od utworzenia V Republiki. Prawo do interpelacji w parlamencie praktycznie zostało zniesione przez gaullistowską konstytucję z 1958 r. Sama instytucja w zasadzie istnieje, ale znalazła nową drogę realizacji — poprzez prasę i telewizję. Każda publiczna interpelacja, zamiast w parlamencie, wyjaśniana jest przez rząd w telewizji. Interpelacje, polemiki, wywiady telewizyjne, sondaże opinii publicznej zastępują niejako debaty i rozstrzygnięcia na forum parlamentarnym. Nie są one bowiem tylko wyrazem demokratyzacji środków masowej informacji, stojących między formami demokracji bezpośredniej (np. referendum), a demokracji pośredniej, poprzez reprezentację. W tym kontekście mówi się o francuskim modelu „demokracji uzupełniającej” (*démocratie supplétive*)¹¹. Rządzonym gwarantuje się w tym systemie tylko ogólną, „sumaryczną kontrolę”, która jest niedokładna i pełna luk w przeciwieństwie do debaty parlamentarnej, która pozwala stawiać zarzuty i dopuszcza krytykę.

W telewizyjnych wypowiedziach nie jest to możliwe. Poza tym rząd unika tą drogą kontroli deputowanych, zgodnej z procedurą parlamentarną i pozbawia deputowanych równości szans, na korzyść ekspertów rządowych. Taki „mechanizm zastępczy” demokracji nie jest więc zadowalający. Powstanie V Republiki traktowane jest jako reakcja na dotychczasowy system parlamentarny obu poprzednich republik. Poprzednio parlament miał pełnię władzy: tworzył i odwoływał rząd, kryzysy rządowe były decydującym czynnikiem życia politycznego. Obecny reżim Francji jest na poły parlamentarny, na poły prezydencki. Parlamentarny charakter systemu wyraża się w tym, iż rząd określający i prowadzący politykę w państwie jest odpowiedzialny przed parlamentem, jednakże zarówno konstytucja z 1958 r. jak i statuty Zgromadzenia Narodowego znacznie ograniczają uprawnienia legislatywy, zwłaszcza ustawodawczej.

¹⁰ Por. A. Laurens, wypowiedź w: *Dokumente...*, op. cit., s. 107.

¹¹ Tamże, cytowane poglądy znawcy przedmiotu Rogera Gérarda Schwarzenberga, s. 108 i nast.

Rząd może otrzymać pełnomocnictwa do wydawania dekretów z mocą ustawy¹². Deputowani głosują tylko jeden raz nad przedłożeniami rządowymi i mogą wnosić tylko postulaty poprawek. Zredukowano czas posiedzeń i ograniczono liczbę komisji do sześciu. Odpowiedzialność rządu wobec parlamentu realizuje się poprzez wotum nieufności, któremu podporządkowano postępowanie interpelacyjne, paraliżując je przez to. Inicjatywy rządu nie prowadzą automatycznie do głosowania w parlamencie, tak jak poprzednie formy kontroli parlamentarnej (np. poprzez zapytania deputowanych). Deputowani znajdują się pod groźbą najcięższej sankcji, jaką jest możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta w przypadku obalenia rządu przez deputowanych drogą wotum nieufności. Legislatywa i egzekutywa są ściśle od siebie oddzielone, stąd też parlamentarzysta, który wchodzi w skład rządu, musi swoje miejsce przekazać zastępcy. Każdy deputowany ma tu więc swojego substytutę. Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych.

Postulaty kół lewicowych Francji sprowadzić można do obrony i przywrócenia klasycznego modelu demokracji reprezentacyjnej z dominacją legislatywy. Co zaś dotyczy egzekutywy, wysuwane są dwie koncepcje: koncepcja „demokracji partyjnej” (*démocratie partisane*), polegającej na ścisłej kontroli sprawowanej przez przedstawicieli partii w imieniu rządzonych oraz druga koncepcja, która zmierza do utworzenia silnego rządu będącego w stanie przeprowadzić reformy społeczno-ekonomiczne w duchu socjalistycznym.

Parlamentaryzm współczesnej Francji oceniany jest więc bardzo krytycznie. Parlament ten w zasadzie nie uchwała praw, nie podejmuje decyzji, a powstają one w technokratycznych strukturach władzy, wywierających nacisk na obywateli i ich przedstawicielstwa. Parlamentarzyści nie spełniają swej roli kontrolnej, ponieważ nie mają takich możliwości. Podważany jest sens corocznych debat budżetowych, wzrasta na nich absencja deputowanych, niekiedy podaje się w wątpliwość — ze strony kół rządowych — także i sens dalszego istnienia systemu parlamentarnego we Francji.

Rozważane są kwestie jak lepiej powiązać siły społeczne i gospodarcze z pracami legislatywy i jak usprawnić metody pracy parlamentu. Powstaje problem czy tak ważny twór polityczny jak parlament, jest w stanie sam — jedynie wewnętrznie — zreformować się i czy da to pożądane rezultaty z punktu widzenia demokratyzacji całego systemu władzy w państwie burżuazyjnym.

3. Poważny kryzys przeżywa również parlamentarny system rządów

¹² Art. 38 ustawy konstytucyjnej z 1958 r.

w RFN¹³. Przejawił się on zwłaszcza w latach siedemdziesiątych w związku z debatami nad polityką wschodnią. Destrukcyjną rolę odegrało wówczas działanie art. 38 Ustawy Zasadniczej RFN, mówiącej o kierowaniu się przez deputowanych tylko własnym sumieniem, a nie mandatem imperatywnym czy dyscypliną frakcyjną, co określano mianem bomby z opóźnionym zapłonem, dającej możliwość prowadzenia podwójnej gry przez deputowanych, pozornie niezależnych, a w istocie ulegających naciskom różnych sił politycznych, ze względów taktycznych wstrzymujących się od otwartej krytyki, a następnie głosujących przeciw. Tą drogą mogą oni obalać każdy projekt rządowy również z dziedziny polityki wewnętrznej, gospodarczej i socjalnej. Stąd też krytykowano te antydemokratyczne i nieetyczne metody postępowania, pełne zakulisowych rozgrywek międzypartyjnych, podnosząc zarzuty, iż parlament RFN traci rolę przedstawiciela narodu stanowiącego prawa, chroniącego wolności obywatelskie i przestaje być areną wielkich debat politycznych. Krytykom *Bundestagu* jawi się on niekiedy jako rodzaj tropikalnej dżungli, gdzie polityczni „łowcy głów” posługują się zatrutymi strzałami intryg mających antyrządowe ostrze, ale wymierzonych również i przeciwko parlamentarizmowi — jako instytucji demokratycznej. Nie można mówić o absolutnej niezależności deputowanych, skoro żaden z nich nie może zostać wybrany bez poparcia danej partii i każdy pochodzi z określonego okręgu wyborczego. Żaden deputowany nie jest wolny od więzi z kręgiem interesów grupy społecznej, z której się wywodzi, nie mówiąc już o grupie wiekowej, generacji obciążonej określoną przeszłością. Parlamentaryzm w RFN skonsolidował się w dwóch wielkich blokach partyjnych, które niczym oligopole — koncerny, zmonopolizowały „wolny rynek” polityki (jako taki istniejący tylko w teorii).

Mechanizm działania parlamentu w Niemczech zachodnich jest przestarzały, preferuje określony typ deputowanego o zawężonych zainteresowaniach, niezdolnego do ogarnięcia problematyki szerszej, istotnej dla całego kraju¹⁴. Deputowany załatwia drobne sprawy wyborców, natomiast zagadnienia ogólniejsze pozostawia przywódcom swojej partii. Występuje zjawisko oderwania egzekutywy (rządu), od „bazy” jaką jest parlament. Wprawdzie ministrowie wywodzą się niemal wszyscy z ław deputowanych, jednakże po nominacji stają się narzędziem władzy wykonawczej, odgradzonej od parlamentu, zwłaszcza że organizacja parla-

¹³ Por. F. Ansprenger, *Tribhaus Bundesrepublik*. W: *Dokumente ...*, op. cit., s. 112 i n.; A. Garlicki, *Parlamentaryzm a rząd RFN*. Ossolineum 1978.

¹⁴ G. Loewenberg, *Parlamentarismus in politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen 1969, s. 584. W RFN praca zyskała opinię najlepszej i najbardziej nowoczesnej metodycznie wśród monografii o instytucjach politycznych w tym kraju.

mentu w małym stopniu zajął się z rządem. Brak jest inicjatyw zmierzających do koordynacji poczynań rządu i partii stanowiących większość parlamentarną. Stanowiska przewodniczących komisji parlamentarnych powierzone są przedstawicielom partii politycznych nieproporcjonalnie do ich liczebności, a raczej proporcjonalnie do liczby mandatów posiadanych w parlamencie.

G. Loewenberg uważa, że opozycja parlamentarna powinna być pozbawiona wpływu na proces kształtowania się decyzji ustawodawczych, a powinna dochodzić do głosu przede wszystkim na posiedzeniach plenarnych. Tymczasem w *Bundestagu* posiedzenia te odgrywają nikłą rolę, natomiast pozostawia się zbyt wielką swobodę i szeroki zakres możliwości komisjom parlamentarnym, w których przeważnie w tajemnicy przed opinią publiczną rozstrzyga się doniosłe dla całego kraju sprawy.

W RFN spotyka się opinie, iż zdolność parlamentu do wysuwania i dyskutowania problemów zmalała, a tym samym zanikła także jego możliwość w dziedzinie innowacji¹⁵. Proces „zurzędniczenia” *Bundestagu* wyraża się w tym, iż w okresie V kadencji 28,7% deputowanych stanowili urzędnicy państwowi, bądź pracownicy instytucji użyteczności publicznej, zaś w 1975 r. liczba ich wzrosła do 42%, co tłumaczone jest „ucieczką” z parlamentu przedsiębiorców i przedstawicieli wolnych zawodów¹⁶. Każdy z deputowanych musi podporządkować się dyscyplinie partyjnej swej partii. Rywalizacja dwóch bloków partyjnych wyzwała polemiki na forum parlamentu. Wybory i okresowe badania opinii publicznej traktowane są jako metoda dokumentowania poglądów i woli większości, ale nie są to formy powszechnie afirmowane jako wystarczający wyraz prawdziwej demokracji.

Ukształtowany model parlamentarnego systemu rządów w RFN cechuje wiele słabości m.in. w sferze realizacji zasad demokratycznych. Dotyczy to zwłaszcza zakresu swobód obywatelskich, stale ograniczanych (np. przez *Berufsverbot*) oraz stopnia kontroli obywateli nad rządem i ich małych możliwości w zakresie rzeczywistego wyboru rządzących w sytuacji istnienia monopolu dwóch bloków partyjnych (*CDU/CSU*, *SPD/FDP*), bardzo upodobnionych do siebie programowo i politycznie, służących w istocie wielkiemu kapitałowi, a nie całemu społeczeństwu.

Rozważane były w RFN trzy alternatywy w miejsce obecnego systemu rządów parlamentarnych: a) rządy tzw. mocnego człowieka; b) rządy jednej partii; c) demokracja rad (postulowana przez tzw. nową lewicę). Nie zyskały one jednak szerszej aprobaty. Model systemu parlamentar-

¹⁵ R. Zundel, *Krise des Systems?* „Die Zeit” nr 2/1976.

¹⁶ P. Ch. Müller, *Die Vielgeschmähten Lobbyisten*. „Hannoversche Allgemeine Zeitung” nr 249/1975.

nego, istniejący od 1949 r., uznawany jest za relatywnie trwały, aczkolwiek wymagający ulepszeń.

Do ustalenia stanu demokracji i systemu parlamentaryzmu burżuazyjnego nie wystarczy przeprowadzenie analizy formalnej tego systemu, ale sięgnąć należy do przyczyn natury społecznej, które rzutują na proces polityczny. Trafnie bowiem zauważył Bertolt Brecht, że wprawdzie „cała władza wychodzi od ludu — ale dokąd ona idzie?” Analizując przyczyny kryzysu współczesnego parlamentaryzmu burżuazyjnego zwraca się uwagę na trzy główne elementy, będące jego podstawą: zasady reprezentacji, kontrolę władzy i pluralizm¹⁷. Reprezentacja jest czymś więcej niż delegacją władzy. W systemie wyborczym RFN deputowani izolowani są od swych wyborców; 50% z nich wybiera się nie w okręgach wyborczych, a z list krajowych — co utrudnia ich dialog z wyborcami i stosowanie zasady „mandatu imperatywnego”.

Wzajemna kontrola trój-podzielonych władz jest w zasadzie tylko postulatem teoretycznym, bo np. w praktyce nikt nie kontroluje Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe. Koncepcja pluralizmu wychodzi z dwóch przesłanek: z wielkości uchwytnych empirycznie interesów i ze struktury społeczeństwa. W przypadku parlamentaryzmu pluralizm polega nie tylko na funkcjonowaniu wielu partii w parlamencie. Współczesny parlamentaryzm w RFN nie zapewnia pluralistycznej równowagi wszystkich grup społecznych w konfliktach politycznych i sprawowaniu władzy. Większość ludności pracującej może obecnie bronić swoich interesów tylko poprzez aktywną działalność związków zawodowych, przedsiębiorcy zaś mają nie tylko w parlamencie swoich przedstawicieli jawnych bądź utajonych. W praktyce parlament stopniowo traci swoje dawne funkcje i w sferze inicjatyw ustawodawczych i kompetencji deputowanych, gdy tymczasem uprzywilejowaną pozycję i wpływy zyskują coraz bardziej: rząd i administracja ministerialna.

Delegowani przez parlament ministrowie i tzw. parlamentarni sekretarze stanu, formalnie kontrolujący administrację, są wobec zawodowych urzędników w wielu dziedzinach niekompetentni. Utrudniają to również pewne tendencje i mechanizmy technokratyczne. Kryzys parlamentaryzmu w RFN jest powszechny i obejmuje przede wszystkim: ¹⁸ polityczną walkę wyborczą, niedemokratyczną procedurę wyborczą z 50% klauzulą, ograniczenie funkcji parlamentu, niekontrolowany wpływ kapitału na ustawodawstwo oraz technokratyczne tendencje w egzekutywie. Towarzyszy temu stałe ograniczanie demokratycznych praw obywateli,

¹⁷ Zob. G. Ahrweiler, *Zur Krise des Parlamentarismus*. W: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1978, z. 6, s. 684 i n.

¹⁸ Tamże, s. 695 i n.

ich elementarnych uprawnień, wolności zgromadzeń i demonstracji oraz wolności słowa.

Wśród postulatów zmierzających do demokratyzacji parlamentaryzmu w RFN wyróżnić można następujące:¹⁹ efektywizacji procedury technicznej i możliwości kontrolnych parlamentu, uwzględnienia możliwości oddziaływania związków zawodowych, zmiany praktyki — wspólnego dla wszystkich ministerstw — regulaminu pracy, zwiększenia udziału parlamentu w opracowywanych przez administrację projektach i w ogóle dyskusji publicznych nad inicjatywami legislacyjnymi, zwracania większej uwagi przez deputowanych na zgłaszanie demokratycznych koncepcji alternatywnych, zinstytucjonalizowania udziału obywatelskich inicjatyw w planowaniu i procesach decyzyjnych administracji, umożliwienia obywatelom zgłaszania własnych list kandydatów do wyborów parlamentarnych i komunalnych, skoordynowanie tych inicjatyw z działaniem związków zawodowych — również w dziedzinie oddziaływania na parlament. Ten ostatni postulat dotyczy również zacieśnienia demokratycznych więzi różnych politycznych, społecznych i światopoglądowych organizacji, reprezentujących różne interesy nie brane pod uwagę przez współczesny system polityczno-parlamentarny, zwłaszcza zaś w celu umożliwienia formułowania i prezentowania wobec ugrupowań rządzących odpowiednich alternatyw politycznych i stwarzania prawnych gwarancji ich realizacji.

Podjęcie reform w zakresie demokratyzacji systemu parlamentarnego w dużym stopniu utrudniają występujące w RFN tendencje antykomunistyczne i związane z nimi obawy przed podjęciem postępowych alternatywnych koncepcji i rozwiązań w sferze społeczno-ekonomicznej i demokratyzacji systemu politycznego.

III. Spór o założenia modelowe i próby prognoz

1. Mimo niedomagań parlamentaryzmu burżuazyjnego stwierdza się, iż dotychczas nie znaleziono innej możliwości w postaci organizacji państwowej, która by w równym stopniu co parlament zapewniała obywatelom pole działania i dawała im możliwości wypowiedzania się w sprawach państwowych²⁰. W modelach parlamentaryzmu burżuazyjnego dużą rolę wyznacza się opozycji jako przeciwwadze rządu. Wysuwane są ponadto postulaty:

a) umocnienia zasady „publiczności” w działaniu organów parlamentu;

¹⁹ Tamże, ss. 696 - 698.

²⁰ H. ApeI, *Der deutsche Parlamentarismus. Unreflektierte Bejahung der Demokratie*. Reinbek 1969, s. 260.

- b) przełamania orientacji według interesów grupowych w określonych komisjach;
- c) przeciwstawiania się procesom koncentracji prasy, monopolizującej oddziaływanie na opinię publiczną;
- d) wzmocnienia kontroli parlamentu nad „biurokracją” (aparatem administracyjnym);
- e) lepszego wyposażenia deputowanych w naukowe i techniczne siły pomocnicze.

Są jednak i wypowiedzi kwestionujące sens współczesnego parlamentaryzmu, jako instytucji w niedostatecznym stopniu reprezentującej obywateli²¹.

Analiza procedury wyboru rządu i procedury ustawodawczej skłania niekiedy do stwierdzenia, iż parlament RFN cechuje dalece zbiurokratyzowany styl polityczny, przez co wiele ważnych rozstrzygnięć pozbawionych jest wglądu publicznego, a rozgrywają się one w małym, zaufanym gronie managerów frakcyjnych i ekspertów²². Parlament RFN unika w wykonywaniu swych zadań publicznych dyskusji na temat alternatywy rozstrzygnięć, co jest wyrazem słabości jego funkcji integracyjnej i „łącznikującej”. Jest on w dzisiejszym modelu demokracji burżuazyjnej faktycznie jedyną bazą rekrutacyjną dla kierownictwa politycznego kraju, tj. rządu i mimo spełniania centralnej roli w procesie politycznym nadal nie jest doceniany m.in. na skutek osłabienia funkcji reprezentacji wobec społeczeństwa.

Źródłem kryzysu systemu współczesnej demokracji parlamentarnej upatruje się niekiedy w kryzysie politycznych warstw kierowniczych w państwach kapitalistycznych²³. Ocenia się, iż aparatura demokratyczna tych państw, ukształtowana w dziewiętnastym stuleciu, nie odpowiada potrzebom współczesności i przyszłości. Wytworzona warstwa „politycznych pośredników”, stojąca między wyborcami a kierownictwem państwa, nie spełnia wiernie swych zadań „pośredniczych”, a staje się celem samym w sobie. Państwo pozostaje nadal instytucją, obcą, a nawet wrogą społeczeństwu, zwłaszcza w sytuacjach, kiedy poprzednio znajdowało ono się pod obcym panowaniem. Kryzys parlamentaryzmu burżuazyjnego związany jest również ze strukturalnymi słabościami demokratycznych partii burżuazyjnych i samych konstytucji.

2. Ewolucja burżuazyjnego systemu demokracji parlamentarnej

²¹ Por. H. L. Wumerling, *Werden wir falsch repräsentiert? Sinn und Widersinn des heutigen Parlamentarismus*. München 1971, s. 216.

²² G. Loewenberg, *Parlament in the German political system*. Ithaca, Nowy Jork 1969, s. 463.

²³ D. del Bo, *Die Krise der politischen Führungsschicht*. (przekł. z j. włoskiego) Freiburg, 1967, s. 217.

wciąż budzi zainteresowanie przedstawicieli różnych dyscyplin nauk społecznych i orientacji ideologiczno-doktrynalnych²⁴. Dostrzegane są zjawiska kryzysu parlamentaryzmu, zmiany funkcji systemu parlamentarnego, hegemonii egzekutywy i rosnąca rola partii politycznych. Uważa się, iż demokracja parlamentarna powinna zapewnić warunki umożliwiające realizację wartości demokratycznych, takich jak: wolność, sprawiedliwość, samorealizacja, powiększanie dobrobytu. Restytuowaniu wartości systemu parlamentarnego ma sprzyjać m.in. zapewnienie demokratycznych form informacji, zagrożonych przez koncentrację prasy w rękach prywatnych.

Zauważa się, iż parlament nie powinien być tylko rezonatorem nastrojów społeczeństwa, ale powinien na nie wpływać kształtując i — wychodząc z przesłanek pluralizmu i ewolucjonizmu — wyróżnia się dwie główne funkcje systemu parlamentarnego: ²⁵ 1) zdolności „niwelacyjne” (wyrównawcze) wobec konfliktów interesów społecznych i prywatnego kapitału oraz konfliktów światopoglądowych, „zespalandie alternatyw” interesów zorganizowanych i niezorganizowanych; wynika stąd przesłanka niezależności i nadrzędności państwa wobec dużych zrzeszeń w przedparlamentarnym forum działania; 2) zdolności „odnowicielskie” w aspekcie zmian rządu i „odnawiania” samego siebie, rozwiązywania nowych problemów reformistycznie, drogą przemian ewolucyjnych systemu kapitalistycznego i nowego rozumienia państwa (nie tylko jako państwa prawnego, ale również socjalnego) i jego stosunku do społeczeństwa, prawa do społecznego „współposiadania” (*Teilhabe*), rozumianego jako „współdecydowanie” (*Mitbestimmung*) i tworzenie majątku (na zasadzie drobnych akcji). Wspólne są bowiem pochodzenie doktrynalne i intencje polityczne tych koncepcji „kapitalizmu ludowego”, obliczonych na dezinformację społeczeństwa i pacyfikowanie konfliktów społecznych o podłożu klasowym. Demokratyzacja parlamentaryzmu traktowana jest jako konieczność w obliczu pogłębiającego się chaosu wywołanego recesją gospodarczą i inflacją. Wysuwa się też humanizację pracy jako problem centralny, od dawna podnoszony przez związki zawodowe, pozytywnie oceniane w owym procesie humanizacji.

²⁴ Zob. np. *Bergerdorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft. 51. Tagung am 7. Juli 1975 im Bundeshaus Bonn, Welche Zukunft hat die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung. Protokoll Nr 51. Hamburg—Bergerdorf 1975*, s. 83. W dyskusji udział wzięli: parlamentarzyści, członkowie rządów działacze partyjni, naukowcy i dziennikarze, przedstawiciele socjaldemokracji, neoliberalistów, chadecji (K. H. Biedenkopf), związków zawodowych (H.-O. Vetter) oraz przedstawiciel Komunistycznej Partii Włoch (G. Sergio).

²⁵ Tamże, wypowiedź prof. W. Meinhofera Z FDP, b. min. spraw wewnętrznych RFN, ss. 34 - 36.

Współczesny parlament burżuazyjny grupuje przede wszystkim przedstawicieli partii politycznych: rządzących i opozycyjnych. Na tym tle wysuwany jest postulat, aby partie rządzące (partie większości parlamentarnej) nie tylko były narzędziem swych rządów, ale by spełniały funkcje kontrolne wobec egzekutywy; by frakcje tych partii były bardziej niezależne od rządu. Struktura społeczna tegoż parlamentu nie jest reprezentatywna; parlamentarzystami są przeważnie urzędnicy i funkcyjnariusze.

Warunki pracy parlamentów nie mogą zapewnić „równości broni” ugrupowań rządzących i opozycji. Postulowane są przeto rozbudowa i zapewnienie skutecznego działania instytucjom parlamentarnym — rozszerzenie bazy parlamentu w działalności legislacyjnej i jego udział w ustawodawstwie „ponadnarodowym”, równomierny podział sił czołówki politycznej między egzekutywę i legislatywę, ukształtowanie nowego spojrzenia parlamentu na sprawy społeczne, zmiana roli parlamentarzystów i ich stosunku do spraw publicznych.

Malejące szanse rozwoju gospodarczego w dobie recesji prowadzą do zaostrzenia walki o podział zysków i do wewnątrzpolitycznych konfliktów. Wzrasta znaczenie dużych, zorganizowanych grup interesów i ich ingerencja w procesy rządzenia państwem burżuazyjnym. Następuje rozpad, bądź polaryzacja systemów partyjnych. Występuje także zjawisko nowe: aktywizacja małych grup zawodowych (specjalistów) — działających jako grupy nacisku. Zorganizowane społeczeństwo burżuazyjne, zorientowane na wydajność lekceważy każdego, kto pozostaje poza tym systemem, albo nie przejawia dostatecznych zdolności do organizowania się. Dotyczy to zwłaszcza rencistów i ludzi poszkodowanych fizycznie. Przejawia się w tym również kryzys burżuazyjnego systemu opieki społecznej tzw. państwa socjalnego²⁶, czy „państwa dobrobytu”. Nastąpiły zmiany w postawie obywateli wobec państwa i problemów moralnych, w ich stosunku do wspólnego dobra. Wyrazem tego są m.in. przykłady niezdyscyplinowania, wzrost aktów przemocy, deprecjacja sensu spraw publicznych. „Demokratyczne nieposłuszeństwo” staje się symptomem zmniejszającej się legitymacji rozstrzygnięć parlamentarnych.

Zacietrzewienie przeciwników politycznych utrudnia rozwój parlamentaryzmu i obniża autorytet państwa. Uważa się za niezbędne uzupełnienie demokracji parlamentarnej przez system „demokracji partycypacyjnej”, w którym politycznie uświadomiona ludność nie unikałaby udziału w procesie politycznym. Jednakże rozstrzygnięcia w sferze państwowej, opierające się na odpowiedzialności legitymującego się demokratyzmem parlamentu, nie mogą być objęte zasadą *Mitbestimmung*.

²⁶ Por. N. Blüm, A. Jaumann, D. Schröder, *Die Grenzen des Sozialstaates*. Stuttgart 1976, s. 59.

Żądania demokratyzacji dotyczą przede wszystkim form współdecyzji („współkreślania”) w gospodarce, większej decentralizacji na różnych szczeblach życia społecznego. Powstaje jednak problem: na ile możliwe jest rozszerzenie partycypacji przy wzrastającej kompleksowości rozstrzygnięć politycznych i wysokiej technicyzacji ustawodawstwa (materii ustawowych), jak też braku rzeczowej kompetencji w danej materii. Widzi się potrzebę współdecydowania i konsultowania w sprawie sposobów przeprowadzania rozstrzygnięć politycznych. Wysuwana jest także koncepcja zmniejszenia dystansu administracji w stosunku do obywateli.

Problem naukowego doradztwa politycznego traktowany jest jako jedna z przyczyn kryzysu legitymacji władzy parlamentu. Nauka przygotowuje podstawy wielu rozstrzygnięć politycznych, nie mając do tego odpowiedniej legitymacji przedstawicielskiej. Uprawnionym zaś do podejmowania rozstrzygnięć politycznych brak jest niekiedy kompetencji merytorycznych.

Za niezbędne uważa się utworzenie instrumentu koordynacyjnego w celu poprawy politycznych możliwości oddziaływania parlamentu i rządu na procesy społeczne. Rozważane są możliwości instytucjonalizacji tzw. grup interesów w formie rady gospodarczej i społecznej. Rozważane są w tym kontekście problemy tzw. akcji skoordynowanej, bądź zespolonej (*konzentrierte Aktion*), stosowanej w RFN, chociaż ta — jako rodzaj procedury informacyjnej (dyskusji) — nie podejmuje rozstrzygnięć (decyzji), a problematyka jaką się zajmuje, nie podlega kompetencji parlamentu, który ma prawo decyzji. Postuluje się więc „parlamentarne zalegalizowanie” tejsze formy koordynacji problematyki społeczno-ekonomicznej²⁷.

Demokracja parlamentarna modelu burżuazyjnego nie może też sprostać chronicznym kryzysom budżetowym. Słabość parlamentu wyraża się w jego niewielkim wpływie na politykę gospodarczą i budżetową. Społeczeństwo zaś jest uzależnione przede wszystkim od sprawności gospodarki i oczekuje racjonalnych rozstrzygnięć.

Postulowane jest ukształtowanie nowych stosunków między parlamentarną mniejszością i większością, aby osiągnąć porozumienie. W obecnym układzie większościowym rządy nie mają możliwości rozwiązania strukturalnych problemów społeczeństwa. Dostrzega się konieczność poszerzenia kompetencji parlamentu, usunięcia przepaści między dążeniami społecznymi interesów grupowych a instytucjami politycznymi.

Wiele kontrowersji budzi koncepcja wprowadzenia referendum jako środka demokracji bezpośredniej. W systemie burżuazyjnym referendum może być wykorzystywane w celach konserwatywnych. Sprawy zbyt skomplikowane nie mogą być objęte referendum; obywatele nie dysponu-

²⁷ Zob. *Bergedorfer Gesprächskreis ... op. cit.*, s. 40.

ją wystarczającymi informacjami. Proponuje się więc ograniczyć je do spraw lokalnych i regionalnych²⁸.

Internacjonalizacja podstawowych zagadnień politycznych (światowy kryzys gospodarczy i walutowy, proces dystrybucji korzystny dla krajów dysponujących surowcami) pozostaje w sprzeczności z odradzającymi się aspiracjami i narodowymi punktami widzenia tych problemów. Stąd jako niezbędne posunięcie ocenia się zwiększenie odpowiedzialności parlamentów wobec problemów międzynarodowych (zagraniczna polityka gospodarcza, polityka militarna oraz rozwojowa), chociaż instytucje parlamentarne pojedynczych państw są traktowane jako niekompetentne do ich rozwiązywania. Problemu tego nie rozwiąże powołanie, pochodzącego z wyboru, Parlamentu Europejskiego, zwłaszcza, iż taki ponadnarodowy parlament nie dysponuje lepszymi możliwościami kontrolnymi, niż poszczególne parlamenty narodowe. Skomplikowany charakter procesów decyzyjnych na płaszczyźnie międzynarodowej (np. w sprawach polityki bezpieczeństwa i polityki walutowej) czyni niejasnym problem odpowiedzialności politycznej. Pożądanym staje się wcześniejsze włączenie się parlamentu do rokowań w sprawach rozstrzygnięć z zakresu polityki zagranicznej, aby ułatwić wgląd i kontrolę.

Kryzys parlamentaryzmu burżuazyjnego jest procesem postępującym²⁹. Od czasu wprowadzenia powszechnego prawa wyborczego zakłócone zostały pierwotne funkcje parlamentu burżuazyjnego i wciąż maleje jego rola. Wynika to m.in. z nieodpowiedniego przystosowania parlamentu do nowych realiów politycznych, gospodarczych i społecznych XX w.

Problematyką kryzysu parlamentaryzmu burżuazyjnego zajmuje się Unia Międzyparlamentarna już od 1925 r. Po wojnie podjęto ten temat na sympozjum genewskim w 1965 r. oraz na sympozjum luksemburskim w 1974 r. z udziałem parlamentarzystów i polityków rządowych wielu krajów. Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny traktowany jest niekiedy jako mało znaczący rytuał, rodzaj „ciemni”, służącej ukrywaniu rzeczywistego układu sił politycznych, jako urządzenie dające pozory władzy, aby uczynić bardziej znośną faktyczną przewagę egzekutywy.

W wielu krajach parlament musi wywalczyć sobie prawa i prerogatywy w ostrej konfrontacji z egzekutywą. Słabną jego funkcje kontrolne, które ocenia się jako wykonywane zbyt powolnie i archaicznie wobec postulatu efektywności i racjonalizacji działań egzekutywy. Główna trudność w ocenie współczesnego kształtu parlamentu i prognozie na przyszłość polega niekiedy na przedstawianiu parlamentu w kategoriach typu

²⁸ Tamże, ss. 46 - 48.

²⁹ Zob. tamże G. Thorn (premier i min. spraw zagranicznych Luksemburga), referat wprowadzający do dyskusji na wspomniany wyżej temat, ss. 5 - 14.

idealnego, mało zgodnego z rzeczywistością. Istnieje rozbieżność między modelem — jako pewnym dziedzictwem przeszłości — a praktyką traktowaną jako degradacja i dekadencja.

Parlament spełnia rolę kulis, za którymi toczą się rozgrywki międzypartyjne, związane z powoływaniem, bądź odwoływaniem rządu. Dużą rolę w parlamentach odgrywają przywódcy partyjni. Parlament burżuazyjny w zbyt małym stopniu przystosowany jest do kontroli współczesnego państwa kapitalistycznego, które przekształciło się z dawnego państwa „nocnego stróża” w „państwo interweniujące” (*Interventionsstaat*) wobec gospodarki i życia społecznego. Nie może dotrzymać kroku aktywnemu rządowi w wielu dziedzinach. Większy wpływ na politykę i na procesy rozstrzygnięć politycznych mają lepiej przystosowane do nowych warunków różne przedstawicielstwa interesów grupowych jak np. związki zawodowe, zrzeszenia przedsiębiorców — mające bezpośredni dostęp do rządu i administracji, którym coraz mniej zależy na pośrednictwie parlamentu w ich sprawach. Wyłączenie parlamentu z istotnych procesów decyzyjnych jest szczególnie wyraźne we Francji, gdzie Zgromadzenie Narodowe spełnia podrzędną rolę przy sporządzaniu i wprowadzaniu narodowego planu konsultowanego w szczególny sposób — prawie milcząco. Jest to przeciwieństwem pozycji w dziedzinie kształtowania polityki gospodarczej takich parapolitycznych przedstawicielstw interesów jak Rada Ekonomiczna i Socjalna, związki zawodowe i zrzeszenia patronackie.

Współczesna polityka administracyjna, a zwłaszcza istotne rozstrzygnięcia polityczne dotyczące obywateli, mają często charakter niejawny. Wysuwane są w związku z tym postulaty, aby parlament swą działalnością powstrzymał ów antydemokratyczny proces i uczynił jawnymi, dostępnymi społeczeństwu, pewne kompleksy decyzji administracyjnych.

Istotnym dla demokracji czynnikiem byłoby aktywne współkształtowanie polityki społecznej przez przedstawicieli narodu; należałoby do tego w tym celu utworzyć odpowiednie struktury i instytucje, jakie dotychczas nie istnieją. Nie oznacza to, iż parlament już się przeżył i że należałoby zastąpić go nowymi instytucjami przedstawicielskimi czy organami kontrolnymi. Konieczne jest natomiast zasadniczo nowe ukształtowanie parlamentu, aby mógł on spełniać swą rolę przysługującą mu jako reprezentantowi suwerena narodu. Demokracja w warunkach burżuazyjnego systemu politycznego jest nadal postulatem formalnym.

Parlament nie stracił swego znaczenia jako „rezonator” nastrojów społecznych i pozostanie najlepszym reprezentantem narodu. Demokracja realizuje się poprzez reprezentację. Nowe „kanały reprezentacji” ukształtowane od niedawna, jak związki zawodowe, stowarzyszenia, środki masowej informacji, przedstawicielstwa interesów, sondaże opinii publicznej

— traktowane są jako uzupełnienie przedstawicielstwa parlamentarnego. Pełnią one także częściowo rolę „instancji pośredniczącej”, ale nie mogą zastąpić parlamentu, który ma nadal — przynajmniej formalnie — „pozycję monopolistyczną” w dziedzinie reprezentacji.

Wyróżnia się pięć głównych funkcji parlamentu: ³⁰ a) wybór rządzących; b) wpływ na kształtowanie rozstrzygnięć politycznych; c) wyrażanie woli politycznej ludności kraju; d) kontrola rządu; e) działalność ustawodawcza. Bliższa analiza tych funkcji wykazuje zmniejszenie roli parlamentu. Stracił on monopol inicjatywy ustawodawczej, a monopol reprezentacji i pośrednictwa ograniczony został przez „kanały konkurencyjne”. Uważa się, iż parlament powinien poddać się niezbędnemu procesowi przystosowawczemu do współczesnych warunków sprawowania władzy w państwie. Nie może stosować wobec egzekutywy środków przestarzałych, a raczej powinien stanąć na gruncie realnych stosunków władzy, zwracając uwagę w większym stopniu na nie wykorzystany dotychczas potencjał demokratyzacji i mobilizacji szerszych mas.

Panuje pogląd, iż demokratyzacja znajduje się dopiero w stadium początkowym i jest nie zbadanym terenem szans współdziałania i współodpowiedzialności mas. Nie rozwiązany przez system parlamentarny problemem, z powodu którego niedomaga demokracja, jest nierówność szans i wpływów władzy w sferze prywatnej i publicznej. Parlament — jakkolwiek nie jest jedynym czynnikiem procesu demokratyzacji — powinien wykorzystać szansę stania się jego głównym czynnikiem kształtującym.

Mając na uwadze potrzebę umocnienia demokratyzacji w systemie burżuazyjnym, zwraca się uwagę na to, że:

- a) w obecnej epoce technicyzacji i unaukowienia stale wzrasta rola „zarządzania rzeczami”, co pozostaje w sprzeczności w demokracją, z panowaniem ludu, w następstwie tego społeczeństwo burżuazyjne znajduje się w fazie rozwoju, którą można określić mianem „postępującego oddemokratyzowania”;
- b) „zarządzanie rzeczami” coraz bardziej oddalane jest od demokratycznej kontroli, stąd należałoby je zhumanizować, dając przez to silny impuls do demokratyzacji;
- c) demokracja jest demokratyzacją, stałym procesem urzeczywistnianym w głównej mierze przez parlament i wyrażającym się w żądaniach współdecydowania, samorządu, decentralizacji, przywrócenia charakteru publicznego i jawności decyzjom politycznym ³¹.

Procesy te nie byłyby stosowane indyferentnie i totalnie, ale według

³⁰ Tamże, s. 10 (omawiany pogląd Waltera Bagehot).

³¹ Zob. np. H. von Hentig, *Die Wiederherstellung der Politik*. Stuttgart 1973.

zasad i ram parlamentaryzmu burżuazyjnego. Wielokrotnie postulowano, aby parlament współczesny był uzupełniany przez rodzaj „parlamentu społecznego”, w którym uczestniczyliby przedstawiciele współczesnych grup interesów (rodzaj korporacjonizmu). Próby takie okazywały się jednak niezbyt fortunne i zagrażały istocie parlamentu (*Stato Corporativo* w Italii Mussoliniego, Rada Gospodarczo-Społeczna w V Republice Francuskiej).

Parlament powinien skupiać uwagę na istotniejszych zagadnieniach postępowania legislacyjnego. Uważa się, iż umocnienie parlamentu powinno oznaczać jednocześnie umocnienie roli opozycji, jako potencjalnej partii rządzącej. Opozycja ma służyć zachowaniu równowagi dwóch władz: stanowiącej prawa i wykonawczej (M. Duverger). Parlament ma spełniać również rolę „instrumentu pedagogicznego” w służbie każdego obywatela. W RFN — postulując reformę działania parlamentarnych komisji śledczych — zakłada się, iż rozbudowane zostaną ich funkcje kontrolne, a w mniejszym stopniu powinny być one miejscem walki, tj. ścierania się interesów poszczególnych partii³². Postuluje się również umocnienie pozycji mniejszości w parlamencie. Prof. R. Dahrendorf³³ zauważa, iż w ostatnich latach zarysowuje się tendencja do podejmowania przez państwo bezpośrednich rozstrzygnięć wobec obywateli, które powinny należeć do parlamentu. Zachodzi proces alienacji partii i organów parlamentarnych, który zakłada, iż parlamenty muszą odzyskać wpływ na parapolityczne przedstawicielstwa interesów; chodzi o nadanie charakteru publicznego, zwłaszcza owej „konkurencji” między parlamentem, a innymi mniej publicznymi instytucjami, mając na względzie kontrolę decyzji rządowych. Należałoby rozważyć: co mogą, co powinny i co muszą robić parlamenty, aby dać szansę obywatelowi w demokratycznym społeczeństwie wyrażania swych interesów i poglądów poprzez parlamenty i aby był on ich rzeczywistym reprezentantem. Nie wszystkie demokracje zachodnie opierają swe rządy na systemie parlamentarnym, np. w USA, gdzie rząd nie jest wyłaniany przez parlament. Krytyczne alternatywy propozycji rządowych znane są przeważnie obywatelom dzięki środkom masowej informacji, a nie tylko za sprawą opozycji na forum parlamentu.

Zdaniem W. Rotha³⁴ — SPD, demokracja burżuazyjna może być uratowana wówczas, kiedy uda się zespolic wielkie grupy interesów z parlamentem poprzez ich wprowadzenie do parlamentu, bądź też poprzez utworzenie niezależnie od niego, ale z nim powiązanych rad gospodar-

³² H. Rudolph. *Mehr Kontrolle, weniger Kampf. Ein neuer Versuch zur Reform der parlamentarischen Untersuchungsverfahrens*. „FAZ” nr 290/1977, s. 12.

³³ Por. *Bergedorfer*..., *op. cit.*, s. 14.

³⁴ Tamże, s. 19.

czych i społecznych — jako reprezentacji grupowej, równoległej do parlamentu. Powstają bowiem ogólnospołeczne twory koordynacyjne niezależnie od tego, czy traktowane są one jako zgodne z konstytucją, czy też nie, ponieważ istnieje taka potrzeba. Dlatego też racjonalniej jest uczynić je zgodnymi z konstytucją i powiązać z parlamentem, który powinien być utrzymywany jako jedyna instytucja ustanawiająca „reguły gry” regulacji ogólnospołecznych, które powinny otrzymać rangę zbliżoną do konstytucyjnej.

Dr H. Ehrenberg ³⁵ (parlamentarzysta z *SPD*) wyraził pogląd, iż parlament i rząd nie powinny być oddzielane, bowiem partia rządząca i rząd są częściami tego samego systemu, a opozycja — innego. Parlament należałoby uwolnić od schematu, iż musi on kontrolować rząd, a raczej jedno ugrupowanie parlamentarne powinno kontrolować inne. Sytuacja taka występuje faktycznie w wielu demokracjach burżuazyjnych, np. w systemie brytyjskim. Zdaniem K. H. Petersena ³⁶ (b. ministra rządu Danii), główne przyczyny upadku parlamentaryzmu burżuazyjnego to:

- 1) rozwój technologiczny stojący w sprzeczności z możliwościami przywódczymi parlamentów — z uwagi na szybko postępujące zmiany w technologiach („technologie sterują nami bardziej, niż my nimi”);
- 2) wzrost władzy grup interesów i ich wpływów, które coraz bardziej przewyższają władzę parlamentu (i tak będzie w przyszłości);
- 3) administracja i specjaliści zyskują dominującą rolę, zwłaszcza że administracja przygotowuje akty ustawodawcze; stąd postulat aby parlament dysponował rzeczoznawcami, co przyczyniałoby się do umocnienia jego pozycji wobec rządu.

Konieczne są reformy przestarzałych, konserwatywnych metod pracy parlamentu, sięgających XIX w. Parlament musi mieć dostęp do niezbędnych materiałów w celu wypracowania własnych koncepcji, a nie powinien opierać się tylko na „biurokracji” rządowej. Należy włączać parlamenty już we wczesnym stadium przygotowawczym ustaw, organizować dyskusje społeczne. Powstaje problem: jak informować o tym społeczeństwo i jak ulepszyć możliwość informowania go przez radio i TV. Demokracja parlamentarna musi być uzupełniana bezpośrednimi kontaktami parlamentu (i parlamentarzystów) ze społeczeństwem w regularnych odstępach czasu. Obywatele powinni być zapytywani o zdanie w konkretnych problemach, także ew. drogą referendum. Partie polityczne są formą reprezentacji i mają podobne problemy co parlamenty, stąd też uważa się, że ich oddzielanie od parlamentów byłoby antidemokratyczne.

³⁵ Tamże, s. 22.

³⁶ Tamże, s. 23.

Zdaniem dr Ch. Broda³⁷ (minister sprawiedliwości Austrii), w działalności i funkcjach parlamentu rozróżnić należy, na ile zajmuje się on problematyką „bazy ekonomicznej”, a na ile „społeczną nadbudową”. Mechanizmy decyzyjne w sferze bazy ekonomicznej są trudniejsze do uchwycenia niż w sferze nadbudowy. Podobnie rzecz się ma z owymi mechanizmami w polityce zagranicznej i wewnętrznej, będącej w nierównym stopniu udziałem parlamentu. Odnowę parlamentaryzmu widzi on w ulepszeniu tradycyjnych instytucji parlamentu, a nie w jego przebudowie. Nie może być też mowy o hegemonii biurokracji, skoro ona sama przeżywa kryzys. Prace parlamentu powinny w większym stopniu skupiać się wokół problemów ekonomicznych, należy rozszerzyć „bazę parlamentu w dziedzinie ustawodawstwa”, włączać parlamenty w ustawodawstwo ponadnarodowe i międzypaństwowe stosunki prawne, umacniać „poczucie społeczne” parlamentu, nie dzieląc go między egzekutywę i legislatywę. Partie rządzące powinny znaczną część swych sił kierowniczych delegować do prac parlamentarnych.

Zdaniem M. Kauffmanna³⁸ (senator w Strasburgu), parlament nie powinien pracować ani pod presją rządu, ani też „ulicy” — rządzenie bowiem oznacza przewidywanie. Parlamentarzyści nie są niezależni, są bowiem desygnowani przez swoje partie i im całkowicie podporządkowani.

W dyskusjach zwraca się też uwagę na problem zdolności integracyjnych parlamentu, wzrastających w miarę podnoszenia się poziomu wykształcenia w społeczeństwie.

Trudności dzisiejszego parlamentaryzmu burżuazyjnego wywodzą się m. in. stąd, iż (prof. H. Becker, Berlin Zach.)³⁹: a) wiele problemów społecznych i ekonomicznych wymaga rozstrzygnięć międzynarodowych, a brakuje międzynarodowego forum parlamentarnego i legitymacji istniejących krajowych (narodowych) systemów parlamentarnych; b) istnieją trudności w znalezieniu praktycznych rozwiązań koncepcji „uzupełnienia” demokracji parlamentarnej, „demokracją partycypacyjną” z powodu dużego zróżnicowania organizacyjnego i małego zakresu uprawnień systemu „współdecydowania” w przemyśle w porównaniu z „władzą decyzyjną” parlamentu; c) występuje sprzeczność między długoterminowym działaniem rozstrzygnięć, a krótkotrwałością kadencji parlamentów.

Długoterminowe prognozy opracowywane są przez naukowców, nie posiadających odpowiedniej legitymacji politycznej. Uzależnienie decyzji politycznych parlamentu od doradztwa naukowego sprawia, iż nie są one

³⁷ Tamże, ss. 25 - 26.

³⁸ Tamże, s. 27.

³⁹ Tamże, ss. 29 - 30.

podejmowane tylko formalnie. Wyraźnie sprecyzowane uregulowanie doradztwa naukowego pozwoliłoby rozwiązać zadania kompleksowe w sposób bardziej efektywny.

Podkreśla się, iż przyszłość burżuazyjnego parlamentaryzmu i demokracji leży w demokratyzacji wszystkich dziedzin społecznych, w tym sektora politycznego, a w nim partii politycznych (prof. E. Krippendorf, Bolonia)⁴⁰.

Zdaniem S. Serge (parlamentarzysta, przedstawiciel KP Włoch), nowoczesnemu państwu współczesnemu niezbędna jest strategia nie dualizmu władzy i grup parlamentarnych, lecz taka, która byłaby zdolna doprowadzić do zgodności kompetencji wybranego przedstawicielstwa z rozszerzoną partycypacją ludu we wszystkich dziedzinach życia instytucjonalnego. Widzi on potrzebę decentralizacji na różnych szczeblach społecznych i w obrębie wybieralnych organów przedstawicielskich — tj. decentralizacji władzy państwa. Niezbędne jest wprowadzenie form i instrumentów partycypacji bezpośredniej, nie będącej w sprzeczności z systemem reprezentacji, lecz uzupełniającej ją, czyniącej ją bardziej pełną i korygującą. Państwo nowoczesne musi być zdolne nie tylko do interwencji w sferze politycznej i społecznej, ale musi wywierać wpływ na wiele gałęzi gospodarki, prowadząc politykę demokratycznego jej programowania.

Istotnym problemem w systemie demokracji burżuazyjnej jest znalezienie — w celu kojarzenia rozbieżnych interesów społecznych — użytecznych mechanizmów koordynacyjnych (instrumentów instytucjonalnych) poza aparatem państwowym, które by otwierały możliwość prowadzenia aktywnej działalności politycznej, nie ograniczającej się tylko do okresowych regulacji związanych z kryzysem⁴¹. „Akcja zespolona” jest zaledwie próbą takiej koordynacji — z zachowaniem „autonomii taryfowej” partnerów (pracodawców i pracobiorców). Ani konstytucja, ani ustawodawstwo zwykle nie dają parlamentowi żadnych kompetencji w tych sprawach. Wysuwany jest w związku z tym postulat (W. Roth) utworzenia pewnego rodzaju „powiązania koordynacyjnego” usytuowanego ponad zakładowym „współdecydowaniem” i ponad „radą gospodarczą i socjalną”. Współdecydowanie traktowane jest raczej jako forma demokracji funkcjonalnej, ale wobec postulatu jej instytucjonalizacji powstaje problem szerszy: jaki ma być stosunek (w systemie demokracji burżuazyjnej) demokracji funkcjonalnej do parlamentarnej (instytucjonalnej)⁴².

⁴⁰ Tamże, s. 33 i n.

⁴¹ Tamże, s. 40 (W. Roth, przedstawiciel SPD).

⁴² Tamże, s. 41 (Ch. Broda, s. 41).

W systemie burżuazyjnym postępuje stała zależność finansowa partii i parlamentów od państwa, które łoży na kampanie wyborcze, a diety deputowanych upodobnione są wysokością do uposażeń urzędników. Uważa się, iż przyszłość systemu parlamentarnego zależeć będzie od tego, czy i na ile będzie on zintegrowany z aparatem państwowym, i czy skupione w parlamencie partie nie przekształcą się w agendy państwa⁴³. Postuluje się, iż parlament powinien poważnie zająć się gospodarką („Mówienie tylko, że kapitalizm musi być w końcu oswojony, nie wystarcza. Krowy, którą chce się doić nie powinno się zarzynać”)⁴⁴.

Rozwój demokracji i partycypacji rozpatrywany jest w kontekście postulatu umacniania roli parlamentu jako czynnika integracji i ośrodka mediacji politycznej, stworzenia nowego rodzaju hegemonii legislatywy nad egzekutywą i ukształtowania nowych stosunków między mniejszością i większością⁴⁵. Wychodzi się z założenia, iż rozwiązywanie współczesnych problemów strukturalnych i społecznych nie może być powierzone tylko rządowi. Wymagać to będzie rozszerzenia kompetencji parlamentów, co nie oznacza, iż legislatywa będzie rządzić, a ma ona tylko współkształtować politykę rządu. Rozwój demokracji burżuazyjnej uzależniany jest „transformacją ruchu politycznego w partycypację instytucjonalną”⁴⁶.

Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny, przeżywający kryzys, przejawia się przede wszystkim tylko jako mechanizm tworzący pewną jedność, łagodzący konflikty między grupami społecznymi, zgodnie z ideałami demokracji pluralistycznej. Celem jego ma być „osiągnięcie zgody w pluralistycznym społeczeństwie”⁴⁷, co ma oznaczać więcej niż zgodę między partiami i frakcjami w sensie dawnego, liberalnego parlamentaryzmu i ma być czymś innym niż „dyktatem jednej partii państwowej”.

Dostrzega się, iż kryzys współczesnego parlamentaryzmu burżuazyjnego polega na tym, że system ten nie funkcjonuje należycie i że obywatele, a zwłaszcza młodzi, nie mają do niego zaufania, co pogłębia się w dobie technicyzacji ustawodawstwa, na które w coraz mniejszym stopniu mają wpływ deputowani⁴⁸. Panuje duży pesymizm co do przyszłości burżuazyjnego parlamentaryzmu demokratycznego. Widząc potrzebę dostrzegania uwarunkowań zewnętrznych, istnieją obawy, czy potencjał demokratyczny jest na tyle silny, aby przewyciężyć, „pauzy kryzyso-

⁴³ Tamże, s. 43 (R. Altmann).

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże, ss. 43 - 44 (S. Serge).

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże, s. 45 (N. Sombart).

⁴⁸ Tamże, s. 46 (N. Lobkowicz).

we". Za ten stan rzeczy winę ponoszą głównie partie burżuazyjne i socjaldemokratyczne.

Doktryna burżuazyjna, stojąc na gruncie teorii technokratycznych, pomija wpływ stosunków społeczno-ekonomicznych i klasowe źródła degradacji parlamentu w systemie demokracji burżuazyjnej⁴⁹. Przejście kapitalizmu od stadium wolnokonkurencyjnego do państwowo-monopolistycznego spowodowało zmniejszenie roli władzy ustawodawczej na rzecz władzy wykonawczej. Zjawisko to występuje w USA, W. Brytanii, Francji i w RFN.

Rozbudowie aparatu państwowego towarzyszy zjawisko przenikania w jego szeregi przedstawicieli zrzeszeń kapitału na stanowiska umożliwiające autokratyczne sprawowanie efektywnej władzy w państwie. Jednocześnie w imię rzekomej „modernizacji” systemu władzy państwowej, podejmowane są przez rządy działania umniejszające rolę najwyższych organów przedstawicielskich. Służy temu m. in. praktyka referendum przeprowadzanych ponad parlamentem i partiami (Francja), stosowanie weta prezydenckiego wobec ustaw uchwalonych przez izbę niższą (USA), rozwiązywanie izby niższej przed upływem kadencji i zarządzanie nowych wyborów (W. Brytania).

Zwierzchnictwo parlamentu i jego uprawnienia kontrolne nad administracją państwa są traktowane jako fikcja ustrojowa, wobec znacznego ograniczenia rzeczywistych uprawnień legislatywy. Występuje niezgodność między założeniami doktryny konstytucyjnej i formalnymi uprawnieniami parlamentu, a faktyczną władzą państwową, skupiającą się coraz bardziej w organach rządowych, unikających jego kontroli. Funkcjonowanie burżuazyjnego przedstawicielstwa często utrudnia formalna konkurencyjność frakcji i ugrupowań w parlamencie oraz jej psychologiczne i techniczne uwarunkowania, związane głównie z istnieniem opozycji w systemie dwupartyjnym. Technokratyczne rozumowanie tendencyjnie przeciwstawia polityczne i fachowe przesłanki zarządzania sprawami publicznymi — tj. społeczno-polityczny charakter władzy przedstawicielstwa i fachowe wykonawstwo. Przyczyny osłabienia roli parlamentu w państwie kapitalistycznym mają swe źródła nie w istniejącym tam prymacie rozstrzygnięć technicznych nad politycznymi, czy też w procesach profesjonalizacji rządzenia. Są one znacznie głębsze, gdyż ich źródła tkwią w stosunkach społeczno-ekonomicznych współczesnego kapitalizmu. Postęp techniczny (zautomatyzowane zbieranie i przetwarzanie informacji) — jak to wykazuje praktyka parlamentaryzmu socjalistycz-

⁴⁹ Por. Z. Kiełmiński, *Technokratyczna diagnoza kryzysu parlamentaryzmu burżuazyjnego*, „Państwo i Prawo” z. 1/1970, ss. 87 - 95.

nego — służyć może umacnianiu funkcji ustawodawczej i kontrolnej parlamentu.

Modele teoretyczne odnoszące się zwłaszcza do prognoz ewolucji współczesnego parlamentu burżuazyjnego traktować należy jako pewną formę doktrynalnej idealizacji, nie zawsze możliwą do zastosowania w praktyce, bez zasadniczych przekształceń polityczno-ustrojowych współczesnego państwa kapitalistycznego. Niekiedy cechuje je utopijność i eklektyzm. Na ogół jednak istnieje zgodność co do tego, iż państwo demokratyczne powinno być państwem silnym.

