

Weronika NAWRACAJ 

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych UJ

weronika.nawracaj@student.uj.edu.pl

RACJONALIZACJA IRLANDZKIEGO SYSTEMU PARLAMENTARNEGO

– ANALIZA ROZWIĄZAŃ KONSTYTUCYJNYCH

ABSTRACT: **Rationalisation of the Irish parliamentary system – analysis of constitutional solutions**

The article deals with the phenomenon of rationalisation of the parliamentary system which goes hand in hand with the political system in Ireland. The author will explain the meaning of the term rationalization and present possible variants. Rationalization as an institutionalization of constitutional rules, pro-premier and pro-presidential orientation of this phenomenon is discussed.

For this purpose, the system solutions contained in the Constitution of the First Assembly of 1919, the Constitution of the Free State of Ireland of 1922 and the Constitution of Ireland of 1937 are analysed. The author argues that the Irish model of the institution of the Prime Minister is a prerequisite for the stable functioning of the system, as it plays a central role in it. Moreover, the seemingly similar position of the Irish Prime Minister to that of the United Kingdom distinguishes the inclusion in the Constitution of provisions which particularly strengthen his role in the system. The author of this paper will therefore try to answer the question of what form of rationalisation has been and is being adopted by the parliamentary system on the example of Ireland.

Keywords: political system, parliamentary system, rationalization, Ireland, Prime Minister

Słowa kluczowe: system polityczny, system parlamentarny, racjonalizacja, Irlandia, premier

WSTĘP

Współczesny kształt systemu politycznego Irlandii jest wynikiem przeobrażeń politycznych, jakie przeszło to państwo na przestrzeni wieków. Szczególny wpływ na jego ustroj wywarły tradycje brytyjskie. Od XII w., przez 750 lat, wyspa pozostawała pod hegemonią Anglii, a w późniejszym okresie, Wielkiej Brytanii. Co warto zaznaczyć, od samego początku pojawienia się Normanów w Irlandii rozpoczął się proces anglicyzacji Irlandii, który trwał do XIX w. i polegał na dyskryminacji lokalnej ludności, ich kultury i religii¹. Oprócz naturalnego w tej sytuacji konfliktu etnicznego, anglo-irlandzkiego, od momentu reformacji w Anglii, pojawił się nowy rodzaj konfliktu o podłożu religijnym, z powodu katolickiego wyznania większości Irlandczyków. W 1801 r. w wyniku zawiazania z Wielką Brytanią unii realnej wyspa została włączona w jej skład². Wydarzenie to miało ogromne znaczenie w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w kwestii relacji pomiędzy obydwoima państwami, stając się kulminacją procesu kolonizacji wyspy przez Brytyjczyków. Po drugie, z punktu widzenia kształtowania się systemu politycznego Irlandii. Unia realna Korony Brytyjskiej z Irlandią doprowadziła do scalenia politycznego kraju, a tym samym rozpoczęła proces krystalizowania się elementów systemu politycznego zaczerpniętego z tradycji modelu westminsterskiego.

Tym samym, ze względu na swoją historię, system tego państwa jest nierozzerwalnie związany z parlamentaryzmem, którego kolebką jest Wielka Brytania. Niemniej jednak za uproszczenie należałoby uznać stwierdzenie, iż systemy te są takie same mimo wielowiekowych związków obydwu państw. Cechą charakterystyczną parlamentaryzmu, a więc chronologicznie pierwszej formy rządów, obok prezydencjalizmu, jest brak sztywnych reguł podziału władzy, a także elastyczność, szerokie możliwości implementacyjne na różne grunty polityczne. Tym samym zagadnieniem godnym uwagi jest kwestia ukształtowania się parlamentaryzmu irlandzkiego oraz tego, jakiego rodzaju zmiany przechodził.

Głównym celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy system polityczny Irlandii przeszedł proces racjonalizacji? W tym celu wyjaśnione zostanie pojęcie racjonalizacji oraz jej wariantów. By udzielić odpowiedzi na powyższe pytanie, zostaną zanalizowane rozwiązania ustrojowe zawarte w Konstytucji Pierwszego Zgromadzenia z 1919 r., Konstytucji Wolnego Państwa Irlandii z 1922 r. oraz Konstytucji Irlandii z 1937 r. Ponadto przedstawione pytanie badawcze implikuje następujące pytania szczegółowe. Na jaki kierunek, wariant racjonalizacji irlandzkiego parlamentaryzmu zdecydował się ustawodawca? Czy irlandzki model instytucji premiera stanowi kluczową rolę w systemie tego państwa? Jeśli tak, to czy jest to wyrażone *expressis verbis* w konstytucji? Czym różni się pozycja irlandzkiego premiera od brytyjskiego pierwowzoru?

¹ A. Piórko, *Historia Irlandii Północnej*, Toruń 2008, s. 14-16.

² J. Plachecki, *Kształtowanie się zrębów państwowości Irlandii. Od osadnictwa celtyckiego do Unii z Wielką Brytanią w 1801 roku*, „Roczniki Żyrardowskie” 2008, nr 6, s. 33-34, <https://doi.org/10.5281/zenodo.13338199>.

By udzielić odpowiedzi na powyższe pytania, w artykule zostaną zastosowane następujące metody badawcze. Metoda historyczno-genetyczna pozwoli na ujęcie ewolucji instytucji premiera i całego systemu. Metoda systemowa umożliwi analizę ustroju współczesnej Irlandii. Metoda prawno-dogmatyczna posłuży do krytycznej analizy irlandzkich rozwiązań konstytucyjnych.

Na potrzeby pracy autorka korzysta z literatury przedmiotu z politologii, w szczególności z dziedziny systemów politycznych, konstytucjonalizmu. Akty prawne i artykuły naukowe stanowią będą bazę do rozważań zawartych w artykule.

RACJONALIZACJA SYSTEMU PARLAMENTARNO-GABINETOWEGO

Racjonalizacja, jak podaje *Słownik poprawnej polszczyzny*, jest to *ulepszenie, usprawnienie*³, a jej skutkiem będzie *zawsze optymalizowanie powyższych działań, decyzji, procesów [...], u których podstaw leży postulat podniesienia ich jakości*⁴. Jako zjawisko jest odpowiedzią na dysfunkcyjność, ale może też stanowić próbę dostosowania się do nowych warunków zewnętrznych. W tym znaczeniu odnosi się ona do systemu parlamentarnego, gdzie jej celem jest poprawa mechanizmu rządzenia. Wiąże się to z genezą parlamentaryzmu, a więc tym, że jest on wynikiem doświadczeń, praktyki różnych rozwiązań. Jak zauważa Marek Sobolewski, *nie jest normatywnym tworem wypracowanym i powołanym do życia mocą decyzji ustrojodawcy*⁵. Jest to bardzo pojemna i zróżnicowana forma rządów, a zjawisko racjonalizacji jest jej nieodłącznym elementem. Zabiegi racjonalizacyjne w każdym indywidualnym przypadku przyjmują swoją niepowtarzalną postać oraz specyfikę i tym samym różnie wzmacniają poszczególne organy władzy. Literatura przedmiotu zawiera różnorodne definicje racjonalizacji. Z wielu ujęć można jednak wyszczególnić jeden wspólny cel, którym jest doprowadzenie do stabilności systemu rządów. Przybliżone zostaną dwa podstawowe znaczenia procesu racjonalizacji: 1) jako jurydyzacja mechanizmów funkcjonowania systemu oraz 2) jako formuła wzmacniająca władzę wykonawczą. W ramach drugiego znaczenia wyróżnione będą dwa kierunki – propremierowski oraz proprezydencki.

Do I wojny światowej system parlamentarno-gabinetowy opierał się na praktyce politycznej, a nie na jasno sprecyzowanych przepisach konstytucyjnych. Dopiero po niej, w nowo uchwalanych ustawach zasadniczych, zaczęto uszczegóławiać reguły działania tego modelu rządów. Pierwszym sposobem rozumienia racjonalizacji w tym kontekście było interpretowanie jej jako procesu mającego na celu prawną instytucjonalizację reguł działania systemu parlamentarnego. Parlamentaryzm miał wpisaną w swoją specyfikę praktykę prób i błędów, które w końcu poddane prawnemu usystematyzowaniu zostały określone zabiegami racjonalizacyjnymi. Konstytucyjne reguły systemu rządów zabezpieczały go przed przypadkami utraty stabilności, które do tej pory były

³ W. Doroszewski, *Słownik poprawnej polszczyzny*, Warszawa 1980, s. 622.

⁴ J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 35.

⁵ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 144.

nieodzownym elementem praktyki ustrojowej. Punktem wyjścia dla zabiegów racjonalizacyjnych było przekonanie o braku stabilności systemu, a także próba zaradzenia na jego zniekształconą postać – parlamentaryzm monistyczny. Pojawił się on w praktyce ustrojowej III Republiki Francuskiej i różnił się od parlamentaryzmu dualistycznego (orleańskiego) opartego na koncepcji zrównoważonych związków legislatywy z egzekutywą, równego traktowania każdego segmentu władzy. Zasada równowagi systemowej w modelu orleańskim była uwidoczniona poprzez uprawnienia obu władz, które wzajemnie się równoważyły. Parlament miał prawo zdymisjonować gabinet, a głowa państwa mogła rozwiązać parlament. Dwuizbowość oraz odpowiedzialność gabinetu przed prezydentem, który tak samo jak parlament mógł zdymisjonować rząd, uwidaczniały zasadę równości pomiędzy segmentami władzy. Takie ułożenie relacji rządu, parlamentu i głowy państwa gwarantowało, iż rada ministrów nie stanie się zależna tylko od parlamentu. Innym ważnym elementem w tym modelu było prawo prezydenta do sankcji w stosunku do ustawy. Przyjęte prawo było wynikiem konsensu wszystkich władz biorących udział w procesie ustawodawczym. Zastępując stary model, parlamentaryzm monistyczny inaczej niż w powyższej koncepcji rządów stawiał w centrum całego systemu parlament, czyniąc zależnymi od niego inne elementy systemu. Powstały w ten sposób model przekreślał koncepcję symetrii władz, eliminował możliwości podważenia pozycji parlamentu w systemie, marginalizował głowę państwa. Silną pozycję parlamentu budowało utożsamianie reprezentacji parlamentarnej z demokracją. Pojawienie się nowoczesnych partii politycznych, które zdominowały mechanizm parlamentarnej reprezentacji, przyczyniło się do przekształcenia izb w arenę rywalizacji politycznej. Taka forma rządów parlamentarnych okazała się bardzo nieefektywna, niewydolna oraz niezdolna do samoregulacji.

Odpowiedzią na te problemy, w latach 30. XX w., była próba racjonalizacji systemu, rozumiana jako konstytucjonalizacja reguł parlamentaryzmu, tak by nie przybierał on swojej wadliwej formy. Przejawiała się ona w zmniejszaniu nazbyt dużych uprawnień parlamentu. Od tej pory zrationalizowany system oznaczał parlamentaryzm z przywróconą zasadą *checks and balances*, za pomocą wzmocnionej władzy wykonawczej. Jak wskazuje Michał Bożek, *miało to zapewnić stabilność systemu rządów i zapobiec ewentualnym kryzysom związanym ze słabością rozbitego politycznie parlamentu*⁶. Tak pojmowana racjonalizacja jest najczęstszym sposobem wyjaśniania tego pojęcia.

Do racjonalizacji systemu może dojść także w obrębie samej egzekutywy. Istnieją tutaj dwa kierunki. Pierwszy oznacza wzmocnienie pozycji szefa gabinetu, dzięki czemu staje się on faktycznym liderem, drugi natomiast zakłada uczynienie z głowy państwa najważniejszego elementu władzy wykonawczej.

Wspomniane wzmocnienie szefa gabinetu prowadzi do tego, że staje się on ośrodkiem centralnym, kreuje politykę rządu i ponosi odpowiedzialność parlamentarną. Gabinet staje się mocno spersonalizowany, ponieważ jest zależny od poparcia szefa rządu przez parlament. System dowartościowania premiera odnajdujemy w dwóch modelach:

⁶ M. Bożek, *System parlamentarny i jego ewolucja – próba syntezy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, nr 1, s. 39.

brytyjskim i niemieckim⁷. Podstawą tego pierwszego jest zasada, iż to gabinet powinien pełnić główną funkcję, nie jest to jednak równoznaczne z zachwianiem relacji pomiędzy innymi segmentami władzy. Kontrolę nad nim sprawuje parlament, który jednocześnie jest wyrazicielem poglądów obywateli. Taka kontrola jest dowodem na to, iż nie ma możliwości, by istniał rząd nieposiadający poparcia większości parlamentarnej. W tym kontekście szczególnym elementem brytyjskiego systemu jest dwupartyjność, która zapewnia fotel premiera jednemu z dwóch liderów dominujących w systemie partii. W konsekwencji szef gabinetu może powoływać się niemalże na legitymizację wyborczą suwerena.

Drugi z wariantów wzmocnienia premiera, model niemiecki, uważany jest za najdalej idącą przemianę systemu klasycznego parlamentaryzmu. Jednakże nadal występują w nim elementy pozwalające zaliczyć go do rodziny systemów, takie jak odpowiedzialność gabinetu przed parlamentem, możliwość rozwiązania ciała ustawodawczego przez głowę państwa, a także sprowadzenie jej funkcji do zadań reprezentacyjnych. Cechą wyróżniającą system kanclerski na tle innych systemów parlamentarnych jest mocne podkreślenie pozycji kanclerza. Zupełnie nowym rozwiązaniem, obecnym w wariancie niemieckim, jest uczynienie z kanclerza trzeciego elementu egzekutywy, obok prezydenta i rządu⁸.

Racjonalizacja, jak już zostało wspomniane, może przybrać formę zabiegów wzmocniających pozycję prezydenta w systemie. W takim rozwiązaniu staje się on najważniejszym elementem władzy wykonawczej. Przykładem zastosowania tej koncepcji w praktyce jest V Republika Francuska. W literaturze przedmiotu kwestią sporną pozostaje uznanie semiprezydenccjalizmu za zupełnie nowy model rządów, będący hybrydą systemu prezydenckiego i parlamentarnego czy też skrajną formą zracjonalizowanego parlamentaryzmu. Za przypisaniem go do różnorodnej rodziny parlamentaryzmów przemawia jednak funkcjonująca w nim zasada odpowiedzialności rządu przed parlamentem, który może go obalić.

Do naczelných zasad ustroju semiprezydenckiego należy reguła arbitrażu prezydenta i jego dominującej roli. W systemie tym rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, a w praktyce również przed prezydentem. Egzekutywa w semiprezydenccjalizmie przyjmuje formę dualistyczną, składa się z prezydenta i rządu z premierem⁹. Co szczególnie dla tego ustroju, o tym, jaką pozycję realnie będzie miał prezydent w systemie, decyduje to, czy sprawuje on swój urząd w sytuacji koabitacji czy też nie. Tym samym w przypadku francuskim możemy mówić o dwóch modelach władzy, modelu supremacji prezydenta i modelu koabitacji¹⁰.

⁷ J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu...*, s. 47.

⁸ W. Nawracaj, *Czym jest racjonalizacja systemu parlamentarnego?*, [online] <https://debataustrojowa.pl/czym-jest-racjonalizacja-systemu-parlamentarnego/>, 1 I 2022.

⁹ B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny V Republiki Francuskiej*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Zmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2007, s. 61-63, *Seria Politologiczna*.

¹⁰ W. Nawracaj, *Czym jest racjonalizacja...*

KONSTYTUCJA PIERWSZEGO ZGROMADZENIA IRLANDII Z 21 STYCZNIA 1919 R.

21 stycznia 1919 r. na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego Irlandii uchwalono Konstytucję Pierwszego Zgromadzenia. Akt ten składał się z pięciu artykułów. Dotyczyły one kolejno: suwerena, władzy ustawodawczej, wykonawczej, audytu finansowego rządu oraz sposobu dokonywania zmiany Konstytucji.

W artykule pierwszym władzę ustawodawczą przekazano w całości Zgromadzeniu. Jego członków wybierał zaś suweren – lud Irlandii, w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Artykuł drugi Konstytucji powierzał władzę wykonawczą Radzie Ministrów, na którą składali się Prezydent Zgromadzenia oraz ministrowie: finansów, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, obrony¹¹. Po poprawce Konstytucji z 1 kwietnia 1919 r. zezwolono na powoływanie dodatkowo pięciu ministrów, bez określenia ich nazw. Postanowiono także, iż liczba członków Rady Ministrów, włącznie z Prezydentem, nie mogła przekraczać dziewięciu osób. Kolejna poprawka, z 15 sierpnia 1919 r., zredukowała tę liczbę do sześciu oraz zmieniła nazwę Prezydenta Zgromadzenia na Prezydenta Republiki. Zmiana Konstytucji, do jakiej doszło w 1919 r., wprowadzała także urząd Zastępcy Prezydenta Zgromadzenia, wybieranego przez członków Rady Ministrów, po pisemnej nominacji Prezydenta, bez wymogu zatwierdzenia jego obsady przez Zgromadzenie. Zastępca Prezydenta obejmował jego obowiązki, gdy ten nie mógł sprawować urzędu z powodu choroby, wyjazdu zagranicznego, wrogich działań lub innego zagrożenia¹². Ponadto punkt g artykułu drugiego nadawał Zastępcy Prezydenta prawo nominowania Tymczasowego Prezydenta i wyznaczania tymczasowych ministrów. Nie sprecyzowano jednak funkcji wspomnianych organów oraz ograniczeń związanych z ich sprawowaniem.

Zarówno Prezydent, jak i ministrowie byli jednocześnie członkami Zgromadzenia, przed którym byli odpowiedzialni. Prezydent obejmował swoje stanowisko niezwłocznie po swoim wyborze, natomiast ministrowie po zatwierdzeniu ich kandydatury przez ciało ustawodawcze. Prawo odwołania z urzędu ministrów było dzielone pomiędzy nie i Prezydenta. W przypadku niezdolności ministra do pełnienia swojej funkcji Prezydent miał prawo do powołania jego zastępcy. W ten sposób powołany zastępca musiał zostać zatwierdzony przez organ ustawodawczy.

Artykuł trzeci Konstytucji został poświęcony Przewodniczącemu Zgromadzenia i jego zastępcy. Wedle tego artykułu byli oni wybierani na rok. Do ich kompetencji należało przewodniczenie obradom ciała ustawodawczego. W sytuacji ich nieobecności mogło ono dokonać wyboru nowych osób na te stanowiska lub powołać Tymczasowego Przewodniczącego.

¹¹ *Constitution of Dáil Éireann. 1 April 1919*, [online] <https://www.difp.ie/volume-1/1919/constitution-of-dail-eireann/6/>, 15 I 2022.

¹² M.B. Furtas, *Konstytucje Irlandii i ich ewolucja 1919-2019*, Warszawa 2020, s. 25-28, *Monografie Prawnicze*.

Kolejny artykuł czwarty Konstytucji dotyczył finansowania prac Rady Ministrów. Wedle niego środki potrzebne Radzie były przyznawane poprzez głosowanie Zgromadzenia. Była ona odpowiedzialna przed nim za ich wydatkowanie, w związku z czym była zobowiązana do przedstawiania dwa razy w roku – w maju i listopadzie – sprawozdania finansowego. Kontrolę nad sprawozdaniem finansowym sprawował biegły rewident powołany przez Zgromadzenie, niebędący jednocześnie jego członkiem. Jak wskazuje Maciej Furtas, instytucja ta została stworzona na wzór funkcjonujący w Wielkiej Brytanii od 1866 r.¹³

Ostatni artykuł Konstytucji określał jej charakter oraz sposób zmiany. Ustrojodawca stwierdził w nim, iż ma ona charakter tymczasowy i może zostać zmieniona po siedmiu dniach od złożenia wniosku w tej sprawie. Artykuł nie określa podmiotu, który może to uczynić, jednakże w praktyce mogli to uczynić członkowie Zgromadzenia. Poprawki były przyjmowane i odrzucane zwykłą większością głosów. Mamy zatem w tym przypadku do czynienia z Konstytucją o charakterze elastycznym, czyli taką, którą relatywnie łatwo można było zmienić.

Konstytucja z 1919 r. nie regulowała kwestii dotyczącej władzy sądowniczej. Uczyniono to dopiero na mocy dekretu Zgromadzenia z 23 lipca 1919 r. Co bardzo ważne, choć Konstytucja z 21 stycznia 1919 r. uchodzi za pierwszą irlandzką konstytucję, to nią nie jest. Była nią tylko z nazwy, gdyż państwo irlandzkie jeszcze wtedy nie istniało. W kontekście tematu artykułu szczególnie istotny zdaje się urząd Prezydenta Zgromadzenia, po poprawce Konstytucji z sierpnia 1922 r., nazywanego Prezydentem Republiki. Choć urząd ten występuje pod nazwą zwyczajowo używaną w stosunku do głowy państwa, to irlandzki prezydent niewątpliwie pełnił funkcje typowe dla szefa rządu. Przyjęty w konstytucji system bez wątpienia wzorowany był na modelu westminsterskim, niemniej jednak irlandzkie rozwiązania unikały jakiegokolwiek terminologicznego nawiązania do brytyjskiego pierwowzoru. Tym samym na gruncie irlandzkiej Konstytucji z 1919 r. nie mamy do czynienia z Parlamentem, Premierem, gabinetem, spikerem, ale Zgromadzeniem, ministrami, Prezydentem, Przewodniczącym Zgromadzenia. Jednakże to w akcie konstytucyjnym z 1919 r. została zawarta podstawowa zasada systemu politycznego Irlandii, taka jak odpowiedzialność parlamentarna rządu przed ciałem ustawodawczym. Co ważne, to w nim wyodrębniono funkcję premiera pod nazwą Prezydenta Zgromadzenia. Choć mechanizmy te bez wątpienia były odwzorowaniem instytucji brytyjskich, to jednak w przeciwieństwie do swego pierwowzoru zostały wprowadzone w postaci spisanych reguł konstytucyjnych, a nie konwensu konstytucyjnego, jaki funkcjonuje w Wielkiej Brytanii.

Podsumowując: Konstytucja Pierwszego Zgromadzenia z 21 stycznia 1919 r. stanowiła wyraz irlandzkiej rewolucji i choć miała zamanifestować zerwanie z brytyjskim panowaniem, to w praktyce przenosiła instytucje znane z tradycji westminsterskiej na grunt irlandzki. Jeśli chodzi o system polityczny, który ustanawiała Konstytucja z 1919 r., to jest to kwestia niejasna. Z jednej strony występuje w nim kluczowa dla parlamentaryzmu zasada odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Z drugiej jednak

¹³ *Tamże*, s. 27.

strony Konstytucja ta nie powołuje zneutralizowanej politycznie głowy państwa wybieranej przez legislaturę, typowej dla modelu parlamentarnego, ani też nie tworzy władzy sądowniczej, mającej prawo kontroli aktów Zgromadzenia. Co warto zauważyć w tym kontekście, Zgromadzenie przyjmuje formę unikameralną, a nie jak brytyjski pierwowzór – bikameralną. W związku z powyższym w literaturze przedmiotu pojawia się opinia, iż system rządów, jaki ustanawiała Konstytucja Pierwszego Zgromadzenia, można zaklasyfikować jako system rządów zgromadzenia¹⁴. Argumentem, jaki za tym przemawia, jest hegemoniczna pozycja Zgromadzenia względem innych organów, przy jednoczesnym zachowaniu trójpodziału władzy. Wprowadzone w Konstytucji rozróżnienie na organy władzy ustawodawczej i wykonawczej nie zostało uzupełnione mechanizmami zapewniającymi równowagę pomiędzy nimi, znanymi z systemu parlamentarno-gabinetowego. Tym samym Zgromadzenie było jedynym organem wybieranym w wyborach powszechnych, posiadało prawo powoływania Prezydenta Zgromadzenia, zatwierdzało skład osobowy wybranej przez niego Rady Ministrów. W przypadku systemu parlamentarno-gabinetowego ministrów na wniosek premiera mianuje zneutralizowana politycznie głowa państwa. Także sprecyzowana liczba ministrów wchodzących w skład Rady przywodzi na myśl rozwiązanie ze szwajcarskiego systemu politycznego, gdzie liczba ministrów wynosi siedem¹⁵.

Jednakże warto pamiętać, iż nie można wyróżnić czystego modelu rządów zgromadzenia, a tym samym niemożliwe jest ostateczne stwierdzenie, iż system Irlandii pod rządami Konstytucji z 1919 r. nim był. Niewątpliwie jednak nadrzędna pozycja legislatury nad innymi elementami władzy stanowi argument pozwalający widzieć analogie pozycji ciała ustawodawczego w systemie rządów zgromadzenia do irlandzkiego Zgromadzenia. Tym samym można stwierdzić, iż w przypadku systemu politycznego pod rządami Konstytucji Pierwszego Zgromadzenia funkcjonował mieszany system rządów będący parlamentaryzmem z elementami rządów zgromadzenia lub – inaczej mówiąc – niezracjonalizowanym parlamentaryzmem z wyraźnie zaznaczającą się supremacją parlamentu.

KONSTYTUCJA IRLANDII Z 6 GRUDNIA 1922 R.

Zanim doszło do uchwalenia kolejnego aktu konstytucyjnego podziemna Republika Irlandii musiała zmierzyć się z szeregiem problemów wewnętrznych i zewnętrznych. 21 stycznia 1921 r. wybuchły partyzanckie walki prowadzone przez Irlandzką Armię Republikańską przeciwko Brytyjczykom. Trwały one do czerwca 1921 roku, a okres ten kończył traktat z 6 grudnia 1921 r. Na jego mocy Irlandia otrzymała status dominium z prawem stanowienia prawa służącego pokojowi, porządkowi społecznemu i egzekutywą odpowiedzialną przed Parlamentem. Od tej pory miała też nosić miano Wolnego Państwa Irlandii. Parlament irlandzki nie mógł stanowić prawa mającego

¹⁴ *Tamże*, s. 60.

¹⁵ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 325, *Seria Akademicka*.

oddziaływanie zewnętrzne, natomiast Parlament Wielkiej Brytanii posiadał prawo uchylania irlandzkich aktów prawnych niezgodnych z prawem brytyjskim. Artykuł pierwszy traktatu zakładał, że Wolne Państwo Irlandii powinno mieć ten sam status konstytucyjny co Imperium. Ponadto za podstawę relacji pomiędzy Wielką Brytanią a Wolnym Państwem Irlandii uznano regulacje Korony z Dominium Kanady. W artykule trzecim omawianego dokumentu ustalono, iż na wzór kanadyjski powoływany będzie przedstawiciel Wielkiej Brytanii w Irlandii, a więc gubernator. W kolejnym artykule zawarto przysięgę wierności brytyjskiemu Królowi, którą mieli składać parlamentarzyści. Tym samym do dokumentu wprowadzono osobę monarchy brytyjskiego¹⁶. Piąty artykuł traktatu nakładał na Wolne Państwo Irlandzkie odpowiedzialność za obsługę długu publicznego Zjednoczonego Królestwa. Traktat regulował także kwestie dotyczące bezpieczeństwa wojskowego, dające Wielkiej Brytanii pozycję uprzywilejowaną także w tej materii¹⁷.

Podpisanie powyższego traktatu było powodem wybuchu wojny domowej w Irlandii. Społeczeństwo Wolnego Państwa Irlandii podzieliło się na zwolenników i przeciwników traktatu z 6 grudnia 1921 r. Wojna zakończyła się dopiero w maju 1923 r. zwycięstwem strony rządowej, a więc popierającej traktat anglo-irlandzki.

Jeszcze w czasie trwania wspomnianych walk w irlandzkim parlamencie został powołany Komitet Konstytucyjny, którego zadaniem było opracowanie nowej ustawy zasadniczej. Została ona uchwalona 6 grudnia 1922 r. Składała się z preambuły i dwóch części. Pierwsza z nich liczyła 83 artykuły, a drugą stanowił traktat z 6 grudnia 1921 r.

Preambułę Konstytucji z 1922 r. cechuje pewnego rodzaju dwuznaczność. Z jednej strony na jej początku zostaje wskazane, że każda legalna władza ludzi pochodzi od Boga, że życie Narodu i jedność Irlandii należy uznać za odrestaurowane oraz ogłasza się utworzenie Wolnego Państwa Irlandii. Zaznaczono w tym dokumencie, iż rodzimy Parlament, czerpiąc władzę z boskiego nadania, tworzy wolną Irlandię¹⁸. Z drugiej strony brak tu więc jakichkolwiek wspomnień o Wielkiej Brytanii, brytyjskim monarche. Niewątpliwie jest to pewnego rodzaju anonimowe potraktowanie imperium brytyjskiego. Niemniej jednak wątpliwości co do jego dominującej roli rozwiewa kolejna część preambuły. Wynika z niej, iż Konstytucję Wolnego Państwa Irlandii należy interpretować w odniesieniu do treści traktatu anglo-irlandzkiego z 1921 r. Ponadto zawarta została w niej tzw. klauzula zgodności, która stanowiła, iż wszystkie postanowienia Konstytucji, jej przyszłe poprawki musiały być zgodne z traktatem. W razie sprzeczności uważane były za nieważne. Do badania zgodności z nim innych aktów prawnych zostały wyznaczone sądy centralne w artykule 65 i 66 Konstytucji. Tym samym traktat z 1921 r. zyskał wyższą pozycję niż tekst samej Konstytucji, a w konsekwencji ustanowił prawdziwy status i system polityczny Irlandii.

¹⁶ *Anglo Irish Treaty Articles of Agreement as Signed on December 6th, 1921*, art. 4, [online] <https://cain.ulster.ac.uk/issues/politics/docs/ait1921.htm>, 16 I 2022.

¹⁷ Zob. szerzej M.B. Furtas, *Konstytucje Irlandii...*, s. 46-47.

¹⁸ *Constitution of the Irish Free State (Saorstát Éireann) Act, 1922*, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1922/act/1/enacted/en/print.html>, 16 I 2022.

Wedle pierwszego artykułu Konstytucji Wolne Państwo Irlandzkie było równoprawnym członkiem Brytyjskiej Wspólnoty Narodowej. Kolejny artykuł drugi stwierdzał, że całość uprawnień rządu i wszelka władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Irlandii pochodzi z woli ludu Irlandii, a zatem powinna być wykonywana w Wolnym Państwie Irlandii poprzez organizacje ustanowione na podstawie i w zgodzie z Konstytucją. Kolejne artykuły dotyczyły praw i obowiązków obywatelskich.

Artykuły od 12 do 46 ustrojodawca poświęcił legislatywie. Władzę ustawodawczą pełnił Król oraz bikameralny Parlament pod irlandzką nazwą Oireachtas. Składał się on z izby niższej, Dáil Éireann, oraz wyższej, Seanad Éireann. W Konstytucji nie określono liczby deputowanych, a dopiero w ustawie. Pierwotnie było ich 53, wybierani byli w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i proporcjonalnych, w których zastosowano system liczenia głosów z jednym głosem przechodnim. Wybory odbywały się w 35 wielomandatowych okręgach wyborczych. Konstytucja ustalała natomiast normę przedstawicielstwa – na 20 tys. do 30 tys. mieszkańców przypada jeden deputowany. Prawo wyboru trzech przedstawicieli do tej izby przysługiwało dwóm uniwersytetom, protestanckiemu Trinity College w Dublinie oraz katolickiemu w Maynooth¹⁹. Kadencja izby niższej wynosiła 5 lat²⁰. Jeśli chodzi o izbę wyższą, to została ona powołana przez ustawę Izby Gmin jeszcze w 1920 r. Pierwotnie składała się z 64 przedstawicieli. Na mocy ustawy wyborczej z 1923 r. zmniejszono liczbę mandatów do 60. Spośród tej liczby tylko 15 senatorów było wybieranych w wyborach powszechnych, proporcjonalnych na terenie całego kraju, który został uznany za jeden 15-mandatowy okręg wyborczy, a reszta przez izbę niższą i Przewodniczącego Rady Wykonawczej. Spośród 30 w taki sposób wyznaczonych senatorów 15 zasiadało w izbie wyżej przez 12 lat, a pozostałych 15 przez 6 lat. Z liczby 30 senatorów wybieranych w okręgach wyborczych połowa pełniła swoją funkcję przez 9 lat, a pozostała część przez 3 lata²¹. Taki sposób wyborów przedstawicieli do izby wyższej nie funkcjonował od samego początku²². Zasada wyborów członków Seanad Éireann zmieniała się wielokrotnie w drodze poprawek, w czasie obowiązywania Konstytucji z 1922 r.²³ Wedle jej artykułu 21 nad

¹⁹ M.B. Furtas, *Konstytucje Irlandii...*, s. 77.

²⁰ Początkowo kadencja izby niższej wynosiła cztery lata, wydłużono ją o rok w drodze poprawki do Konstytucji, która została doprecyzowana Ustawą o ordynacji wyborczej z 1927 r. Zob. szerzej: *Electoral (Amendment) Act, 1927*, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1927/act/21/enacted/en/html>, 16 I 2022.

²¹ *Constitution of the Irish Free State (Saorstát Éireann) Act, 1922*, art. 31-32, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1922/act/1/enacted/en/print.html>, 16 I 2022.

²² W pierwszych wyborach połowę senatorów wybrała izba niższa, drugą zaś Przewodniczący Rady Wykonawczej. Zob. szerzej: W. Konarski, *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005, s. 19, *Systemy Konstytucyjne Państw Świata*.

²³ Do zmian doszło w 1928 r., kiedy to w miejsce wyborów powszechnych wprowadzono wybory pośrednie. Rolę elektorów sprawowali deputowani Parlamentu. Kolejną poprawką z tego samego roku zmniejszono konieczny wiek do objęcia mandatu senatora z 35 do 30 lat oraz wyznaczono Dáil Éireann do uregulowania sprawy wyboru senatorów w drodze ustawowej. W 1936 r. ostatecznie zlikwidowano izbę wyższą Wolnego Państwa Irlandii, w ramach procesu przygotowawczego do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Zob. szerzej: *Constitution (Amendment No. 6) Act, 1928*, [online] <https://www>.

przestrzeganiem porządku obrad i dyscypliny czuwał Przewodniczący i Wiceprzewodniczący izb Oireachtas, wybierany przez każdą z izb.

Co szczególnie istotne z punktu widzenia funkcjonowania Wolnego Państwa Irlandii jako Dominium, wybrani deputowani do izby niższej i wyższej zobowiązani byli do złożenia przysięgi na wierność królowi brytyjskiemu, w przeciwnym razie nie mogli objąć mandatu, o czym stanowił artykuł 17 ustawy zasadniczej.

Jeśli chodzi o uprawnienia ustawodawcze Parlamentu Wolnego Państwa Irlandii, to choć przepisy jasno przyznawały mu moc stanowienia prawa na wyspie, to jednak posiadając status dominium brytyjskiego, prawo to nie mogło wykraczać poza ramy traktatu anglo-irlandzkiego, prawa brytyjskiego i być z nim sprzeczne. Inicjatywę ustawodawczą Konstytucja przyznawała obydwu izbom, z wyjątkiem projektów ustaw finansowych zarezerwowanych tylko dla izby niższej. Artykuł 38 Konstytucji regulował proces ustawodawczy. Każdy projekt uchwalony przez Dáil Éireann przekazywany był do Seanad Éireann, który miał prawo wprowadzenia do niego poprawek. W takim wypadku wracał on do izby niższej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż konstrukcja irlandzkiego parlamentu zakładała nadrzędność izby pierwszej nad drugą. Seanad Éireann posiadał nieznaczne kompetencje, które głównie dawały mu prawo do przetrzymywania projektów ustaw, nie dłużej niż 270 dni, o czym mówi artykuł 38 Konstytucji.

Posiedzenia irlandzkiego parlamentu były zwoływane i rozwiązywane przez Generalnego Gubernatora, a więc reprezentanta Korony brytyjskiej w imieniu Króla. Generalny Gubernator posiadał także kompetencje w zakresie procesu legislacyjnego. Wedle artykułu 42 podpisywał on akty prawne wydane przez Oireachtas. Projekt ustawy uchwalony przez obie izby był kierowany przez Radę Wykonawczą do Przedstawiciela Korony w celu wyrażenia przezeń zgody w imieniu Króla. Mógł on odmówić zgody, stosując tym samym weto absolutne albo wstrzymać projekt ustawy do decyzji Króla, tym samym stosując weto suspensywne. Jeśli chodzi o jego udział w powoływaniu władzy wykonawczej, to był on znikomy. Choć artykuł 51 Konstytucji przewidywał, iż władza wykonawcza należy do Króla i jest wykonywana przez Reprezentanta Korony, to jednak już z artykułu 53 wynika, że Przewodniczący Rady Wykonawczej był powoływany z nominacji Dáil Éireann, a ministrowie z nominacji Przewodniczącego. Co ważne, na przełomie lat pozycja Generalnego Gubernatora została ograniczona kolejnymi poprawkami, a ostatecznie usunięta w 1936 r.

Władzę wykonawczą wedle Konstytucji z 1922 r. sprawowała Rada Wykonawcza z Przewodniczącym Rady Wykonawczej. Ukształtowana w artykułach od 51 do 59 struktura Rady znacząco odbiega od brytyjskiego pierwowzoru. W brytyjskim systemie podstawę systemu stanowi kolektywna odpowiedzialność ministrów przed

irishstatutebook.ie/eli/1928/act/13/enacted/en/html?q=Amendment+6&years=1928, 16 I 2022; *Constitution (Amendment No. 8) Act, 1928*, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1928/act/27/enacted/en/html?q=Amendment+8&years=1928>, 16 I 2022; *Constitution (Amendment No. 9) Act, 1928*, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1928/act/28/enacted/en/html?q=Amendment+9&years=1928>, 16 I 2022; *Constitution (Amendment No. 24) Act, 1936*, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1936/act/18/enacted/en/html?q=Amendment+24&years=1936>, 16 I 2022.

Parlamentem oraz nadrzędna pozycja premiera, na wniosek którego monarcha mianuje członków gabinetu. Ponadto, zgodnie z ukształtowanym konwenansem, premierem zostaje lider ugrupowania, które zdobyło większość w Parlamencie. W wydaniu irlandzkim wprowadzono dwie grupy ministrów – gabinetowych i zewnętrznych. Ci pierwsi byli wybierani i podlegli premierowi, w tym przypadku Przewodniczącemu Rady Wykonawczej na takiej samej zasadzie jak w modelu brytyjskim. Drugi rodzaj ministrów był wybierany i odpowiedzialny tylko przed Dáil Éireann. Rozwiązanie to stanowiło odpowiedź na słabość upolitycznionej egzekutywy brytyjskiej, której funkcjonowanie zależało od poparcia większości parlamentarnej. Ponadto genezy tego rozwiązania można dopatrywać się w dwóch źródłach. Pierwszym z nich jest Konstytucja Pierwszego Zgromadzenia. Tam również, obok czterech ministerstw, istniały stanowiska sekretarzy stanu wybierane wedle takiego samego mechanizmu. W literaturze przedmiotu obecny jest także pogląd, iż za źródło takiego ukształtowania się struktury Rady Wykonawczej uważa się Konstytucję Konfederacji Szwajcarskiej²⁴. Radzie Wykonawczej, oprócz typowych kompetencji rządu, przysługiwało prawo przedterminowego zakończenia działalności parlamentu. Mógł on być rozwiązany przez Gubernatora na wniosek Rady Wykonawczej. Ta ostatnia nie mogła jednak tego uczynić, nie posiadając poparcia większości parlamentarnej. W Konstytucji, w artykule 51, została także zawarta zasada jej zbiorowej odpowiedzialności przed izbą niższą Parlamentu. Zarówno Przewodniczący Rady Wykonawczej, jak i ministrowie musieli być członkami izby niższej²⁵. Precyzyjnie została także określona liczba ministerstw, co bez wątpienia wskazuje na podobieństwo do Konstytucji Pierwszego Zgromadzenia z 1919 r. Irlandzka Rada Wykonawcza miała składać się z nie więcej niż siedmiu i nie mniej niż pięciu ministrów. Piąta poprawka do Konstytucji 1927 r. zwiększyła tę liczbę do 12, z czego od trzech do sześciu wybieranych było wedle wspomnianej procedury brytyjskiej, a od sześciu do dziewięciu przez Dáil Éireann²⁶.

To co odróżniało irlandzkiego Przewodniczącego Rady Wykonawczej od brytyjskiego premiera, to także sposób jego nominacji. Był on wybierany przez Dáil Éireann i sam decydował o personalnym składzie Rady Wykonawczej. W artykule 53 Konstytucji została także wprowadzona, nieznana modelowi brytyjskiemu, instytucja Wiceprezydenta Rady Wykonawczej.

Jeśli chodzi o władzę sądowniczą, Konstytucja z 1922 r., przeciwnie do swojej poprzedniczki, zawierała przepisy regulujące strukturę władzy sądowniczej. Zostały one zawarte głównie w artykułach 65-75 ustawy zasadniczej.

Podsumowując: Konstytucja Wolnego Państwa Irlandzkiego z 6 grudnia 1922 r. bez wątpienia pozostawała w kręgu ustaw konstytucyjnych, które wpisują się w brytyjską tradycję ustawową. Stan ten w dużej mierze wynikał również z postanowień traktatu

²⁴ M.B. Furtas, *Konstytucje Irlandii...*, s. 100-101.

²⁵ Wyjątek stanowili ministrowie powoływani przez Dáil Éireann. Oni nie musieli być członkami niższej izby parlamentu Wolnego Państwa Irlandii. W założeniu byli oni specjalistami w dziedzinie swoich resortów.

²⁶ *Constitution (Amendment No. 5) Act, 1927*, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1927/act/13/enacted/en/html?q=Amendment+5&years=1927>, 16 I 2020.

anglo-irlandzkiego z 1921 r., który ustanawiał, iż wyspa otrzyma taki sam ustrój konstytucyjny jak imperium brytyjskie. Owe podobieństwa do systemu Wielkiej Brytanii widać w strukturze organizacji władzy państwowej. Konstytucja z 1922 r. wprowadzała bikameralny parlament, którego Irlandia nie doświadczyła za czasów Pierwszej Konstytucji Zgromadzenia. Ponadto Konstytucja z 1922 r. wprowadzała konstrukcję władzy ustawodawczej, w której obok ciała ustawodawczego znajdował się Król. Jest to niewątpliwie przeszczepienie na grunt irlandzki rozwiązań brytyjskich, gdzie Król stanowi jednocześnie trzecią izbę parlamentu, a także spoiwo legislacyjny, egzekutywy i judykatury. Również instytucje Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego izb Oireachtas były wzorowane na brytyjskim spikerze Izby Gmin. Także sam proces ustawodawczy wzorowany był na procedurach wypracowanych w imperium.

Niemniej jednak warto podkreślić, iż Konstytucja z 1922 r. nie stanowiła bezrefleksyjnej kopii rozwiązań brytyjskich. Zostały one zmodyfikowane, a nawet udoskonalone. Świadczy o tym struktura powoływania władzy wykonawczej. Irlandzki premier nie był powoływany przez monarchę, a bezpośrednio wybierany przez Dáil i sam decydował o obsadzie stanowisk ministerialnych. Część ministrów była powoływana na tej samej zasadzie co w westminsterskim pierwowzorze, a druga grupa była wybierana przez izbą niższą parlamentu i odpowiedzialna tylko przed nią.

Jednocześnie Konstytucja przyjęła szereg rozwiązań służących przywróceniu równowagi pomiędzy władzami. Na Radę Wykonawczą nałożono ograniczenia w zakresie korzystania z prawa rozwiązywania Parlamentu, który nie mógł być rozwiązany w momencie, gdy rząd utracił poparcie większości.

Jeśli chodzi o pozycję irlandzkiego premiera, to jest ona wyraźnie dominującą, co zostało zawarte w treści Konstytucji, a nie w drodze konwenansu. Pełniąc funkcję Przewodniczącego Rady Wykonawczej, zajmował najwyższe stanowisko w gabinecie. Tym samym, na tle konstytucjonalizmu w tradycji brytyjskiej, premier ma wyraźnie określoną i dominującą pozycję w rządzie.

Inną kwestią, która odróżnia rozwiązania irlandzkie z 1922 r. od klasycznego systemu brytyjskiego, to wprowadzenie instytucji demokracji bezpośrednich, takich jak referendum i inicjatywa ludowa. Instytucje te były obce dla systemu Wielkiej Brytanii ze względu na koncepcję suwerenności Parlamentu. Niewątpliwie wprowadzenie tego typu rozwiązań przychodzi na myśl inspirację systemem Konfederacji Szwajcarskiej.

Tym samym ukształtowany system polityczny pod rządami Konstytucji z 1922 r. można uznać za zrationalizowany parlamentaryzm z elementami systemu rządów zgromadzenia. Nie są to jednak inspiracje niepozwalające na wliczenie systemu Wolnego Państwa Irlandii do różnorodnej rodziny parlamentaryzmów. Racjonalizacja systemu irlandzkiego w tym kontekście oznacza jurydyzację przepisów konstytucyjnych, a więc wpisanie mechanizmów znanych z konwenansów brytyjskich w bardziej lub mniej zmodyfikowanej formie do aktu konstytucyjnego.

KONSTYTUCJA Z 1 GRUDNIA 1937 R.

Z biegiem czasu coraz częściej pojawiały się głosy krytykujące konstytucję Wolnego Państwa Irlandzkiego, nawołujące do przeformułowania jej założeń. Od 1923 do 1932 r. krajem rządziła konserwatywna partia Cumann na nGaedheal (Wspólnota Gaelów), optująca za stopniową próbą zmiany statutu dominium, przy jednoczesnym poszanowaniu założeń traktatu anglo-irlandzkiego. Po przeciwnej stronie stała partia Fianna Fáil (Żołnierze Przymierza) głosząca hasła nacjonalistyczne, republikańskie. Domagała się ona utworzenia republiki zjednoczonej Irlandii.

Na tle powyższego konfliktu doszło do prawno-politycznego osłabienia więzi między Irlandią a imperium. W 1926 r. na konferencji imperialnej ustanowiono, że Wielka Brytania i dominia mają równorzędny status, nie będąc uzależnionymi od siebie w kwestiach spraw wewnętrznych i zagranicznych. Niemniej jednak państwa tworzące brytyjską Wspólnotę Narodów pozostają związane wiernością wobec Korony. Ostatecznie Statut westminsterski z 1931 r. zrównał status dominiów Wielkiej Brytanii z nią samą²⁷.

W 1932 r. premierem Wolnego Państwa Irlandii został przywódca partii Fianna Fáil, Éamon de Valera. W czasie pełnienia swojej funkcji podjął on szereg działań mających na celu zniesienie przysięgi wierności Koronie, co miało być symbolicznym początkiem całkowitego uniezależnienia się Irlandii od Wielkiej Brytanii, a tym samym zmiany formy państwa. W rocznicę powstania wielkanocnego, w 1933 r., w życie weszła ustawa znosząca ową przysięgę. W 1934 r., z inicjatywy premiera, pod obrady parlamentu trafił projekt likwidacji izby wyższej Oireachtas, co faktycznie stało się w 1936 r. Niemniej jednak do najważniejszej reformy doszło w momencie kryzysu politycznego w Wielkiej Brytanii związanego z abdykacją króla Edwarda VIII²⁸. 11 grudnia 1936 r. rząd złożył projekt dwóch ustaw. Pierwsza z nich była 27 poprawką do Konstytucji, która usuwała z jej treści osobę brytyjskiego monarchy oraz Generalnego Gubernatora wykonującego czynności w jego imieniu. Drugi projekt ustawy dotyczył stosunków zagranicznych. Wedle niego kompetencja zawierania umów międzynarodowych, mianowania przedstawicieli dyplomatycznych nadal należy do Króla, ale w taki sposób, w jaki doradzi mu Rada Wykonawcza Wolnego Państwa Irlandii.

Przyjęcie wspomnianych dokumentów stanowiło etap prawnego procesu uniezależniania się od Wielkiej Brytanii, uzupełniony o prace nad nową Konstytucją państwa²⁹. W maju 1937 r. odbyła się debata nad projektem nowej ustawy zasadniczej w Dáil Éireann. 14 czerwca tego samego roku doszło do głosowania nad poprawionym projektem Konstytucji. Za oddało głos 62 deputowanych, przeciw 48³⁰. 1 lipca 1937 r.

²⁷ K. Kenny, *Ireland and the British Empire*, New York 2004, s. 211, *Companion Series*.

²⁸ J. Plachecki, *Kształtowanie się zrębów...*, s. 123.

²⁹ Za zakończenie tego procesu można uznać rok 1948, kiedy to parlament irlandzki uchwalił ustawę o Republice Irlandii. Oficjalną nazwą państwa stała się Republika Irlandii. Ustawa kładła też kres obowiązywaniu ustawy z 1936 r. o stosunkach zagranicznych. Tym samym Irlandia zrezygnowała z członkostwa w Brytyjskiej Wspólnocie Narodów, przy jednoczesnym utrzymaniu bliskich stosunków z krajami Wspólnoty. *Tamże*, s. 127-129.

³⁰ W. Konarski, *System konstytucyjny...*, s. 22-23.

przeprowadzono ogólnonarodowe referendum w tej sprawie, w którym frekwencja wyniosła 75,8%. Za opowiedziało się 56,52% obywateli biorących udział w głosowaniu. Tym samym nowa Konstytucja Irlandii weszła w życie 29 grudnia 1937 r.³¹ Często jest ona nazywana Konstytucją de Valery ze względu na jego osobiste zaangażowanie przy jej projekcie oraz jej charakter, spójny z wizją państwa ówczesnego premiera. Jak wskazuje John O'Beirne Ranelagh, *w owym czasie jedynie mniejszość krytykowała konstytucję. Większość uznała ją za oświecone połączenie wartości liberalnych demokracji parlamentarnej i nauk moralnych Kościoła*³².

Konstytucja Irlandii z 29 grudnia 1937 r. w wielokrotnie nowelizowanej formie obowiązuje do dzisiaj. W różnych okresach była ona nowelizowana według dwóch różnych procedur. Od 1938 do 1941 r. kwestię tę regulował artykuł 51, wedle którego parlament miał prawo wprowadzać poprawki w okresie trzech lat od momentu objęcia urzędu prezydenta przez pierwszą wybraną na to stanowisko osobę, a więc do 25 czerwca 1941 r., bez obowiązku poddawania wspomnianych poprawek pod ogólnonarodowe referendum. Głowa państwa miała jednak prawo podjąć decyzję o takowym referendum lub nie. Wedle tej procedury dokonano nowelizacji ustawy zasadniczej w 1939 i 1941 r. Procedurę zmiany Konstytucji w późniejszym czasie precyzuje artykuł 46. Ustanawia on, iż prawo wniesienia projektu poprawki ma izba niższa parlamentu, która kolejno musi zostać zaakceptowana przez obie izby. Następnie poprawka zostaje poddana pod głosowanie w ogólnokrajowym referendum. Proces ten kończy podpisanie jej przez prezydenta³³.

Konstytucja Republiki Irlandii składa się z preambuły i 16 rozdziałów regulujących kolejno kwestie dotyczące narodu, państwa, prezydenta, Parlamentu Narodowego, rządu, samorządu lokalnego, stosunków międzynarodowych, Adwokata Generalnego, Rady Państwa, Kontrolera i Audytora Generalnego, sądów, sądenia przestępstw, praw podstawowych, przewodnich zasad polityki społecznej, zmiany Konstytucji i referendum.

Preambuła irlandzkiej Konstytucji z 1937 r. ma szczególnie religijny charakter, który został utrzymany w swym brzmieniu do czasów współczesnych. Na samym jej początku zostaje wspomniana Trójca Przenajświętsza jako źródło władzy. Kolejno wymieniony zostaje naród irlandzki pokornie uznający obowiązki wobec Jezusa Chrystusa, który wspomagał jego przodków w walce o należną niepodległość. Następnie preambuła wymienia takie wartości, jak godność, wolność jednostki, zasadę porządku społecznego³⁴. Tym samym tekst preambuły niewątpliwie świadczy o połączeniu przez ustrojodawcę idei religijnych z wartościami liberalno-demokratycznymi.

³¹ M. Wallner, *System rządów Irlandii. Rzecz o podziale władzy w systemie parlamentarno-gabinetowym*, Lublin 2020, s. 107-108.

³² J. O'Beirne Ranelagh, *Historia Irlandii. Narody i cywilizacje*, przeł. K. Baczyńska-Chojnacka, P. Chojnacki, Warszawa-Gdańsk 2003, s. 219, *Narody i Cywilizacje*.

³³ Zob. szerzej: W. Konarski, *System konstytucyjny...*, s. 24.

³⁴ *Konstytucja Irlandii*, przeł. S. Grabowska, Warszawa 2006.

Artykuł 1 Konstytucji potwierdza, iż naród irlandzki posiada niezbywalne, nieprzedawnialne i suwerenne prawo wyboru własnej formy rządu. Kolejno Irlandia zostaje nazwana suwerennym, niepodległym państwem demokratycznym. W artykule 6 Konstytucji została wyrażona zasada trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, pochodzącą z woli Boga i narodu.

Co ciekawe, struktura formalna Konstytucji, przed parlamentem i rządem, omawia pozycję prezydenta w artykułach 12-14. Mogłoby to świadczyć o wzmocnieniu pozycji głowy państwa w systemie. Niemniej jednak, jak pokazują treść i praktyka konstytucyjna, tak się nie stało, a jego funkcje stanowią przykład arbitrażu politycznego wpisującego się w formułę rządów parlamentarno-gabinetowych.

Instytucja Prezydenta w systemie politycznym Irlandii jest zupełnie nowym rozwiązaniem. Artykuł 12 określa go jako pierwszą osobę w państwie, sprawującą władzę wykonawczą oraz zadania nałożone nań przez Konstytucję i ustawę. Kolejny ustęp tego samego artykułu wprowadza element nieprzystający do modelowej formy parlamentaryzmu, a więc wybór głowy państwa w wyborach powszechnych. Dokonuje się go w wyborach tajnych, proporcjonalnych z zastosowaniem pojedynczego głosu przechodniego, na siedmioletnią kadencję z możliwością jednej reelekcji. Prawo zgłaszania kandydata przysługuje nie mniej niż 20 członkom którejs z izb parlamentu i wybieralnym radom nie mniej niż czterech jednostek administracyjnych – hrabstw i miast hrabstw. Samodzielnie zaproponować swoją kandydaturę może też były prezydent piastujący to stanowisko przez jedną kadencję oraz ustępująca głowa państwa. Co interesujące, w Konstytucję wpisano rozwiązanie, wedle którego jeśli o urząd prezydenta ubiega się tylko jeden kandydat, nie jest konieczne przeprowadzanie głosowania dla jego wyboru. Konstytucja przewiduje sytuacje skrócenia kadencji prezydenckiej w przypadku śmierci, rezygnacji z piastowanego urzędu, usunięcia lub uznania go za niezdolnego do jego sprawowania. Wniosek o postawienie w stan oskarżenia prezydenta wnosi jedna z izb parlamentu. W razie wniesienia wniosku przez jedną z izb, druga rozpatruje oskarżenie lub zleca jego rozpatrzenie. Na wypadek wspomnianych sytuacji tymczasowo funkcje prezydenta przejmuje specjalna komisja, w składzie: Prezes Sądu Najwyższego, przewodniczący Izby Reprezentantów, przewodniczący Senatu, o czym mowa w artykule 14 Konstytucji.

Jeśli chodzi o kompetencje głowy państwa, to pozwalają one zaliczyć irlandzką głowę państwa do grupy słabych prezydentur. Jak wskazuje art. 13 ust. 9 Konstytucji, prezydent wykonuje swoje uprawnienia tylko za radą rządu, chyba że dotyczy to jego uprawnień osobistych lub tych, które są rezultatem jego pracy z Radą Państwa. Jest to organ konsultacyjno-doradczy, którego opinie nie są wiążące dla prezydenta. W jej skład wchodzi premier, jego zastępca, prezesi Sądu Najwyższego, Naczelnego, Przewodniczący Izby Reprezentantów, Senatu, doradca prawny rządu, a także byli prezydenci, premierzy, prezesi Sądu Najwyższego oraz siedem osób powołanych samodzielnie przez prezydenta.

Do jego kompetencji względem władzy wykonawczej zalicza się powoływanie premiera, ale na wniosek izby niższej, a na jego wniosek powoływanie pozostałych członków rządu. Za radą premiera przyjmuje on dymisje i odwołuje poszczególnych

członków rządu. Kolejne dwie jego kompetencje nominacyjne, odnośnie do doradcy prawnego rządu i Kontrolera-Audytora Generalnego, również są poprzedzone konsultacjami. W przypadku pierwszej z wymienionej instytucji, z premierem, a drugiej, z izbą niższą. Konstytucja zobowiązywała także prezydenta do podpisywania projektów ustaw i publikowania ich w organie urzędowym. Irlandzka głowa państwa posiada także prawo wygłaszania orędzi na forum obu izb parlamentu do narodu, na temat spraw o znaczeniu ogólnokrajowym, publicznym. Do jego kompetencji należy także powoływanie sędziów. Niemniej jednak obydwie te kompetencje prezydenta wymagają uprzedniej zgody i rady rządu, na co wskazuje artykuł 35 Konstytucji.

Irlandzki prezydent na gruncie Konstytucji uzyskał też szereg kompetencji zwyczajowo przyznawanych głowie państwa, takich jak prawo łaski, bycie najwyższym dowódcą, nadawanie stopni wojskowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających oraz dokonywanie akredytacji irlandzkich reprezentantów za radą rządu. Tym samym, jeśli chodzi o jego funkcje z zakresu polityki zagranicznej, to Konstytucja przyznaje im symboliczny charakter.

Ustawa zasadnicza przewiduje także istnienie osobistych uprawnień prezydenta. W artykule 13 stwierdza się, że może on odmówić wykonywania wniosku o rozwiązanie niższej izby parlamentu, w przypadku gdy z takim wnioskiem zwraca się premier nieposiadający poparcia w izbie. Prezydent samodzielnie może zdecydować o odesłaniu projektu ustawy do Sądu Najwyższego w celu zbadania jego zgodności z Konstytucją, przyjmuje petycje uchwaloną większością głosów senatorów i jedną trzecią Izby Reprezentantów, z prośbą o niepodpisywanie danej ustawy. Prezydent w tej sprawie podejmuje decyzje razem z Radą Państwa. Prezydent może także, w przypadku prośby skierowanej do niego przez Senat, skierować zapytanie do Komisji ds. Procedury i Przywilejów, czy dany projekt dotyczy finansów. Ewentualna zgoda pozwala prezydentowi na mianowanie członków owej komisji po konsultacji z Radą. Prezydent zyskuje też osobiste prawo dotyczące skrócenia procedury legislacyjnej w przypadku projektów ustaw o charakterze pilnym³⁵.

Władzę ustawodawczą Konstytucja z 1937 r. przyznała parlamentowi, który nosi nazwę Oireachtas. Wedle artykułu 15 składa się on z Prezydenta oraz dwóch izb, Izby Reprezentantów noszącej nazwę Dáil Éireann, oraz Senatu – Seanad Éireann. Usytuowanie prezydenta w parlamencie jest odwołaniem do brytyjskiej tradycji króla w parlamencie i ma znaczenie czysto formalne. Czas pracy irlandzkiej legislatury uwarunkowany jest długością funkcjonowania izby niższej. Konstytucja stanowi, iż nie może ona działać dłużej niż siedem lat, ale zezwala na skrócenie tego okresu. Ustawa wyborcza z 1963 r. ustaliła, że okres działania izby niższej nie może trwać dłużej niż pięć lat³⁶. Prawo jej rozwiązania należy do prezydenta na wniosek premiera.

³⁵ Dzięki zgodnej decyzji prezydenta korzystającego z porady Rady Państwa, Izby Reprezentantów, rząd może uznać dany projekt za pilny. Jeśli taki projekt trafi do Senatu, który nie poprze jego kształtu uchwalonego przez Izbę Reprezentantów, ustawa taka nie potrzebuje zgody izby wyższej. *Konstytucja Irlandii...*, art. 24, ust 1.

³⁶ W. Konarski, *System konstytucyjny...*, s. 63.

Liczba członków Dáil Éireann jest zmienna, jeden deputowany przypada na nie więcej niż 30 tys. i nie mniej niż 20 tys. obywateli, dlatego Konstytucja jej nie precyzuje w artykule 16. Przedstawiciele do izby niższej wybierani są w wielomandatowych okręgach wyborczych³⁷ w wyborach proporcjonalnych z zastosowaniem metody pojedynczego głosu przechodniego. Przewodniczący izby niższej wybierany jest z grona deputowanych. Prowadzi on posiedzenia izby oraz pilnuje porządków jej obrad.

Seanad Éireann składa się z 60 członków, z których 11 jest mianowanych, a 49 obieralnych. Co ważne, irlandzki senat jest wyjątkowym przykładem izby wyższej, której podstawę reprezentacji stanowią kryteria zawodowe lub funkcjonalne. 11 członków senatu jest mianowanych przez premiera. Obieralni senatorowie w liczbie 43 są wybierani w głosowaniu tajnym oraz korespondencyjnym w systemie reprezentacji proporcjonalnej z zastosowaniem pojedynczego głosu przechodniego. Przed każdymi wyborami tworzonych jest pięć list kandydatów zawierających nazwiska osób posiadających wiedzę w następujących dziedzinach: języka i kultury narodowej, sztuki, edukacji, rolnictwa i pokrewnych dziedzin, rybołówstwa, pracy zorganizowanej i niezorganizowanej, przemysłu i handlu, administracji publicznej, świadczeń socjalnych. Z każdej z tych list wybieranych jest nie więcej niż 11 i nie mniej niż 5 kandydatów do senatu. Pozostałych 6 senatorów, jak wskazuje artykuł 18, wybierają po 3 następujące uczelnie – Narodowy Uniwersytet Irlandii oraz Uniwersytet Dubliński.

Jeśli chodzi o kompetencje irlandzkiego parlamentu, to w artykule 12, ust. 2 Konstytucja przyznaje mu wyłączne prawo stanowienia ustaw. Muszą być one jednak niesprzeczne z jej treścią. Niemniej jednak spośród obu izb większy wpływ posiada Dáil Éireann, przede wszystkim jeśli chodzi o projekty ustaw budżetowych oraz poprawki do Konstytucji³⁸. Irlandzki senat, pełniąc funkcję wyższej izby parlamentu, izby refleksji, dokonuje krytycznego namysłu nad projektami przegłosowanymi przez izbę niższą. Tym samym w przypadku irlandzkim możemy mówić o występowaniu bikameralizmu asymetrycznego. Prawo inicjatywy ustawodawczej posiada izba niższa, po ogólnej debacie kieruje ona projekt do pracy w komisji, która dokonuje jego sprawozdania. Kolejno następuje głosowanie nad przyjęciem projektu w izbie niższej, która jest odsyłana do Seanad Éireann. Jeśli tak się nie stanie, w ciągu 160 dni, a po upływie 90 dni, w czasie których miał on go rozpatrywać, projekt ustawy uważa się za uchwalony przez obie izby parlamentu, o czym informuje artykuł 23 Konstytucji. Jeśli jednak od razu go przyjmie, projekt trafia do głowy państwa, która może go podpisać i tym samym zakończyć proces ustawodawczy lub przesłać go po konsultacjach z Radą Państwa do Sądu Najwyższego w celu oceny zgodności z ustawą zasadniczą. Prezydent może także zastosować weto ustawodawcze, które może być odrzucone. Jeśli chodzi o ustawy budżetowe, izba niższa w myśl artykułu 17 bezzwłocznie rozpatruje tego rodzaju projekty, a prawo ich inicjowania należy do rządu.

³⁷ Od roku 1947 są to okręgi trzy-, cztero- i pięciomandatowe. W. Konarski, *Parlament Narodowy Irlandii*, Warszawa 1992, s. 7, *Parlamenty*.

³⁸ Rząd ponosi odpowiedzialność tylko przed izbą niższą, senat nie może inicjować projektów ustaw finansowych, nie ma prawa inicjowania poprawek do Konstytucji. Zob. szerzej o asymetryczności irlandzkiego bikameralizmu M. Wallner, *System rządów Irlandii...*, s. 123-126.

Oprócz zwyczajowych uprawnień legislacyjnych irlandzki parlament pełni funkcje kontrolne i kreacyjne. Wedle artykułu 13 nominuje on premiera i zatwierdza proponowanych przez niego kandydatów na ministrów. Oireachtas może zdymisjonować premiera i rząd poprzez uchwalanie wotum nieufności. Członkowie izby niższej posiadają prawo interpelacji, zwykle w formie pisemnej. Każda z izb parlamentu posiada także wspomniane prawo postawienia w stan oskarżenia prezydenta Irlandii, o czym mowa w artykule 12 Konstytucji. Do wspólnych prerogatyw obu izb należy też prawo zwrócenia się do prezydenta ze wspólnym wnioskiem o odmowę podpisania ustawy regulującej kwestie o znaczeniu narodowym³⁹.

Konstytucja Irlandii rządowi z premierem na czele poświęca 6 rozdział i tylko jeden, ale bardzo obszerny artykuł 28. Wedle niego rząd składa się z nie mniej niż 7 i nie więcej niż 15 członków, których mianuje prezydent na wniosek premiera, nazywanego Taoiseach, który jest liderem zwycięskiej partii. Ten natomiast mianowany jest przez głowę państwa na wniosek Dáil Éireann. Konstytucja przyznaje irlandzkiemu premierowi prawo mianowania swojego zastępcy spośród członków rządu, zwanego Tánaiste. Co jednak istotne, irlandzkiej ustawie zasadniczej nie jest znane pojęcie zastępcy premiera, określenie to zyskało unormowanie prawne w wyniku interpretacji Sądu Najwyższego z 1998 r.⁴⁰ Tánaiste tymczasowo przejmuje funkcje premiera, gdy ten jest czasowo nieobecny, umrze lub jest niezdolny do wykonywania swoich obowiązków. Irlandzka Konstytucja przyjmuje wymóg odnośnie do premiera i jego zastępcy, by byli oni członkami izby niższej Oireachtas. Wedle artykułu 28 Konstytucji ministrowie muszą być członkami którejs z izb przy wymogu, iż tylko dwóch może być senatorami. Konstytucja przewiduje także urząd doradcy prawnego – Adwokata Generalnego rządu, który wedle konstytucji nie wchodzi w jego skład, ale w praktyce uczestniczy w jego pracach. Powołuje go prezydent po przedstawieniu kandydatury na to stanowisko przez premiera.

Premier i ministrowie mają prawo brać udział w posiedzeniach obu izb Oireachtas. Rozwiązanie to niewątpliwie stanowi o nasyceniu relacji rząd – parlament.

Zarówno irlandzki rząd, jak i premier ponoszą kolektywną odpowiedzialność przed Dáil Éireann. Premier może podać się do dymisji w każdej chwili, składając swoją rezygnację na ręce prezydenta. Jednakże zawsze, gdy dymisję składa premier, pozostali członkowie gabinetu również to robią. Niemniej jednak Konstytucja przewiduje, że mogą to uczynić także poszczególni ministrowie, składając swoją rezygnację na ręce premiera w celu przekazania jej prezydentowi, który przyjmuje takową decyzję właśnie za radą szefa gabinetu. Irlandzki premier zgodnie z ustępem 10 artykułu 28 w przypadku straty poparcia w Dáil Éireann podaje się do dymisji, chyba że głowa państwa rozwiąże izbę niższą za jego radą, a on uzyska poparcie nowo powołanej izby.

Irlandzki rząd odbywa swoje posiedzenia cyklicznie, ale także istnieje możliwość zwoływania posiedzeń w trybie awaryjnym. Co ciekawe, z punktu widzenia silnej pozycji rządu i premiera w irlandzkim systemie politycznym Konstytucja bardzo

³⁹ W tym przypadku potrzebna jest większość członków izby wyższej i nie mniej niż jedna trzecia niższej, o czym mowa w artykule 21 Konstytucji.

⁴⁰ Zob. szerzej: W. Konarski, *System konstytucyjny...*, s. 72.

lakońicznie wypowiada się o jego kompetencjach, oprócz tego, że ma on władzę wykonawczą. Niemniej jednak ustawa zasadnicza poświęca szczególną uwagę kompetencjom rządu w kwestii kontaktów międzynarodowych. Artykuł 29 w ustępie 4 stwierdza, iż władza wykonawcza w sprawach zagranicznych i sprawach z nimi związanych jest sprawowana przez rząd.

W kwestiach ustawodawczych rząd posiada prawo inicjatywy ustawodawczej w przypadku ustawy budżetowej, którą przekłada izbie niższej. Niemniej jednak każda jej decyzja w tej sprawie musi być poprzedzona rekomendacją gabinetu, podpisaną przez premiera. Tym samym można stwierdzić, iż to gabinet faktycznie decyduje w sprawach finansowych kraju. Jak wskazuje Wawrzyniec Konarski, także w kwestii inicjatywy legislacyjnej można zauważyć dominującą rolę rządu względem prac ustawodawczych parlamentu⁴¹.

Szczegółowe doprecyzowanie jego funkcji odnaleźć można w licznych ustawodawstwie. Warto w tym miejscu przywołać systematykę kompetencji rządu sformułowaną przez badacza Basila Chubba, który stwierdził, iż brak konkretnych umocowań co do zadań rządu w ustawie zasadniczej ma odzwierciedlać rzeczywistość polityczną państwa i elastyczne możliwości dopasowania się kompetencji gabinetu do niej. Według badacza irlandzki rząd decyduje o najważniejszych sprawach państwa, koordynuje działalność resortów, administracji państwa, przedstawia projekty ustaw parlamentowi, prezentuje mu sprawozdania ze swojej działalności⁴². Jeśli chodzi o kompetencje premiera, to niewątpliwie zajmuje on silną pozycję. Wynika to z przytoczonej charakterystyki władzy wykonawczej Irlandii. Jest on szefem ugrupowania, które wygrało wybory, a więc posiada silną legitymizację wyborczą do sprawowania swojej funkcji, swoją osobą stanowi personifikację gabinetu, samodzielnie decyduje o jego składzie, a także powołuje szefów kancelarii obu izb parlamentu. Co najważniejsze, kieruje porządkiem obrad rządu. Mianuje 11 senatorów. O jego szczególnej pozycji świadczy też fakt, iż informuje on irlandzką głowę państwa o sprawach polityki wewnętrznej i zagranicznej, co zostało zawarte w artykule 28 Konstytucji. Ponadto na jego wniosek prezydent ma prawo zwoływania i rozwiązywania izby niższej, o czym była mowa już wcześniej.

Dopełnienie monteskiuszowskiego podziału władzy w irlandzkiej Konstytucji z 1937 r. stanowią niezależne sądy, którym zostały poświęcone jej dziewiąty rozdział. Ustawa zasadnicza wprowadza system sądów powszechnych, który tworzą sądy pierwszej instancji i Sąd Najwyższy.

Podsumowując: system polityczny ukształtowany przez Konstytucję Irlandii z 1937 r. utrzymał system parlamentarno-gabinetowy naturalnie nawiązujący do rozwiązań brytyjskich, ale także do własnej tradycji konstytucyjnej. Najważniejsze organy państwowe, tak jak w przypadku poprzednich aktów konstytucyjnych, otrzymały swoje irlandzkie formy językowe. Konstytucja Republiki Irlandii z 1937 r. ponownie wprowadzała instytucję izby wyższej do systemu politycznego Irlandii. Wyraźnie asymetryczny model relacji obu izb parlamentu bezsprzecznie przypomina rozwiązanie

⁴¹ W. Konarski, *System konstytucyjny...*, s. 79.

⁴² B. Chubb, *The Government and Politics of Ireland*, Dublin 1992, s. 151-152.

znane z systemu brytyjskiego. Innym elementem niewątpliwie zaczerpniętym z modelu brytyjskiego jest formuła prezydenta w parlamencie, a także kluczowa zasada odpowiedzialności rządu przed parlamentem.

Zupełnie nowym rozwiązaniem w systemie rządów tego państwa jest wprowadzenie urzędu prezydenta, wybieranego w wyborach powszechnych, co również nie pasuje do modelowej parlamentarno-gabinetowej formy rządów. Jednakże kompetencje prezydenta zawarte w Konstytucji pozwalają stwierdzić o jego słabej pozycji systemowej. Niewątpliwie owa słaba pozycja irlandzkiej głowy państwa, a więc symbolu państwa, centralnej postaci podczas uroczystości państwowych jest tożsama z formalną pozycją brytyjskiego monarchy.

Niemniej jednak system ukształtowany na gruncie Konstytucji z 1937 r. zawiera elementy zupełnie odmienne od brytyjskiej tradycji konstytucyjnej. Po pierwsze, Konstytucja Irlandii jest spisanim aktem konstytucyjnym, sztywnym, w odróżnieniu od Konstytucji Wielkiej Brytanii w znaczeniu materialnym. Ponadto w systemie irlandzkim to naród stanowi źródło władzy, a rząd nie jest rządem Jej Królewskiej Mości ani rządem prezydenta.

Niewątpliwie na czoło relacji między organami władzy wylania się pozycja rządu z premierem. Najbardziej znaczącą w tym kontekście kompetencją rządu z premierem jest prawo rozwiązania izby niższej parlamentu. W praktyce decyzje o tym podejmuje premier, a ogłasza ją prezydent. Choć może on odmówić jej ogłoszenia, to brak takiej sytuacji w historii funkcjonowania systemu przesądza o faktycznym podejmowaniu tej decyzji przez szefa gabinetu. Tak więc prawo rozwiązania parlamentu przez egzekutywę w tym przypadku działa jako pewnego rodzaju instrument odstraszenia parlamentu przed wycofywaniem swojego poparcia dla rządu. Ponadto, jak wskazuje Michał Wallner, ukształtowany w Konstytucji podział władzy w praktyce przebiega inaczej, na korzyść pozycji rządu i premiera⁴³. Uprawnieniom rządu w irlandzkim systemie politycznym towarzyszy słabość władzy ustawodawczej, która czyni z rządu dominującą siłę. Oprócz wspomnianej już kompetencji egzekutywy do rozwiązania izby niższej, wynika to z formuły kolektywnej odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Próba postawienia wniosku nieufności dla jednego ministra przez członka izby niższej z tej samej partii nie tylko najpewniej kończy się porażką, ale także w skrajnym przypadku może doprowadzić do głosowania nad wotum nieufności dla całego rządu, a to wiąże się z osłabieniem własnej partii i utratą przez nią władzy. Dodatkowo dominującą rolę rządu można zauważyć także w kwestii inicjatywy legislacyjnej, a w konsekwencji prac ustawodawczych parlamentu.

PODSUMOWANIE

Zabiegi racjonalizacyjne, jak zostało wspomniane w pierwszym podrozdziale pracy, mogą przyjmować różne formy, w zależności od potrzeb danego systemu politycznego.

⁴³ Zob. szerzej: M. Wallner, *System rządów Irlandii...*, s. 154-182.

W przypadku konstytucjonalizmu irlandzkiego kształt owego systemu politycznego w dużej mierze był determinowany walką o niepodległość i niezależność od wpływów Wielkiej Brytanii. Odzwierciedleniem tego stanu rzeczy są rozwiązania przyjęte na gruncie aktów konstytucyjnych tego państwa i widoczne w nich próby racjonalizacji formy rządów.

Konstytucja Pierwszego Zgromadzenia z 21 stycznia 1919 r., choć formalnie ustawą zasadniczą nie była, gdyż nie istniało niepodległe państwo irlandzkie, to stanowiła jego ważny fundament. Wprowadzała zasadę odpowiedzialności parlamentarnej rządu przed ciałem ustawodawczym. Co ważne, to na jej gruncie wyodrębniono funkcję premiera pod nazwą Prezydenta Zgromadzenia. Mimo jej celu, jakim było zmanifestowanie zerwania z brytyjskim panowaniem, przemyciła ona do irlandzkich rozwiązań ustrojowych modele instytucji znane z tradycji westminsterskiej. Ponadto w ustanowionym kształcie organów państwowych można dopatrywać się elementów rządów zgromadzenia. Bardziej właściwe wydaje się jednak określenie systemu politycznego pod rządami Konstytucji z 1919 r. parlamentaryzmem niezracjonalizowanym, z wyraźnie dominującą pozycją parlamentu.

Kolejna ustawa zasadnicza wyspy, podpisana w 1922 r., ustanawiała Wolne Państwo Irlandzkie będące dominium imperium brytyjskiego. Przyjęty wówczas ustrój był w dużej mierze zdeterminowany traktatem anglo-irlandzkim podpisanym rok wcześniej. Tym samym Irlandia otrzymała system konstytucyjny na wzór Wielkiej Brytanii. Analiza rozwiązań konstytucyjnych pozwala stwierdzić, iż w tym czasie ukształtował się w Irlandii zrationalizowany parlamentaryzm z elementami systemu rządów zgromadzenia. Nie są to jednak inspiracje niepozwalające na wliczenie systemu Wolnego Państwa Irlandii do różnorodnej rodziny parlamentaryzmów. Racjonalizacja systemu irlandzkiego w tym kontekście oznaczała juredyzację przepisów konstytucyjnych, a więc wpisanie mechanizmów znanych z konwenansów brytyjskich w bardziej lub mniej zmodyfikowanej formie do aktu konstytucyjnego Wolnego Państwa Irlandii.

Na tle swojej poprzedniczki współcześnie obowiązująca Konstytucja Republika Irlandii zdaje się nie wprowadzać rewolucyjnych zmian do ukształtowanego systemu politycznego w tym państwie. Wyjątek stanowi tu fundamentalna zmiana, jaką było uniezależnienie się państwa od Wielkiej Brytanii przejawiające się m.in. w usunięciu przysięgi na wierność brytyjskiemu monarsze.

Oprócz tej, oczywiście ogromnej, zmiany, struktura organów władzy wzorowana na westminsterskim modelu niewiele się zmieniła. Z pewnością *novum* stanowi wprowadzenie do systemu instytucji Prezydenta, niemniej jednak jego słaba pozycja i czysto formalna rola przypomina funkcję, jaką pełni zneutralizowany politycznie monarcha w Wielkiej Brytanii.

W kontekście podejmowanego tematu warto także zwrócić uwagę na urząd irlandzkiego premiera. Konstrukcja Taoiseacha, wzorowana na swoim brytyjskim odpowiedniku, pozwala na stwierdzenie, iż instytucję irlandzkiego premiera można zaliczyć do grona najsilniejszych szefów rządów we współczesnych systemach politycznych. Wskazują na to nie tylko rozwiązania zawarte w Konstytucji Republiki Irlandii, ale także praktyka polityczna. O wzmocnieniu pozycji premiera względem innych organów

władzy świadczą nie tylko jego kreacyjne funkcje w stosunku do rządu i prowadzonej przez niego polityki. Duży wpływ ma na to fakt, iż jest on przywódcą ugrupowania, które wygrało wybory, posiada więc dużą legitymizację wyborczą i stanowi personifikację porażek i sukcesów swojego gabinetu. Jak stwierdza Wawrzyniec Konarski, w przypadku premiera konfrontacja z praktyką polityczną pozwala zauważyć jego wzrastającą rolę w systemie, co w dużej mierze zależy od cech osobistych osoby pełniącej tę funkcję. Tym samym można wyodrębnić w Irlandii premierostwa o charakterze autokratycznym, czego usposobieniem jest premier de Valera, oraz o charakterze menadżerskim, którego przykładem jest sprawowanie tej funkcji przez Seána Lemassa, Garreta FitzGerald, Bartiego Aherna⁴⁴. Warto pamiętać także o roli, jaką odgrywają uwarunkowania kontekstowe, a więc układ sił w parlamencie.

Podsumowując, można stwierdzić, że racjonalizacja systemu parlamentarno-gabinetowego na przykładzie Republiki Irlandii pod rządami Konstytucji z 1937 r. niewątpliwie polega na jurydyzacji mechanizmów sprawowania władzy. W przypadku instytucji premiera ma ona tutaj przede wszystkim formalny wymiar. Wiąże się to ze wzrostem jego znaczenia na przestrzeni lat, a także czynnikami historycznymi i tym, jak ważną rolę odgrywali premierzy w kształtowaniu niepodległej Irlandii. Nie można jednak w przypadku irlandzkim mówić o racjonalizacji parlamentaryzmu w wariancie wzmocnienia władzy wykonawczej poprzez instytucję premiera. Jego pozycja nie jest tak silna, jak w systemie kanclerskim występującym w Niemczech, gdzie kanclerz stanowi obok rządu i prezydenta trzeci organ władzy wykonawczej. Model urzędu premiera w Irlandii zdaje się być zjurydyzowanym modelem swojego brytyjskiego pierwowzoru. To co odróżnia na pozór podobną pozycję irlandzkiego premiera od brytyjskiego, to właśnie umocowanie w Konstytucji przepisów szczególnie wzmacniających jego rolę w systemie i nieprzerwanie na postaci konwenansów konstytucyjnych typowych dla tradycji westminsterskiej.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Anglo Irish Treaty Articles of Agreement as Signed on December 6th, 1921, [online] <https://cain.ulster.ac.uk/issues/politics/docs/ait1921.htm>.

Constitution (Amendment No. 6) Act, 1928, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1928/act/13/enacted/en/html?q=Amendment+6&years=1928>.

Constitution (Amendment No. 8) Act, 1928, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1928/act/27/enacted/en/html?q=Amendment+8&years=1928>.

Constitution (Amendment No. 9) Act, 1928, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1928/act/28/enacted/en/html?q=Amendment+9&years=1928>.

Constitution (Amendment No. 24) Act, 1936, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1936/act/18/enacted/en/html?q=Amendment+24&years=1936>.

⁴⁴ W. Konarski, *System konstytucyjny...*, s. 74.

- Constitution of Dáil Éireann, 1 April 1919*, [online] <https://www.difp.ie/volume-1/1919/constitution-of-dail-eireann/6/>.
- Constitution of the Irish Free State (Saorstát Eireann) Act, 1922*, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1922/act/1/enacted/en/print.html>.
- Declaration of Independence*, [online] <https://www.difp.ie/volume-1/1919/declaration-of-independence/1/#section-documentpage>.
- Electoral (Amendment) Act, 1927*, [online] <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1927/act/21/enacted/en/html>.
- Konstytucja Irlandii*, przeł. S. Grabowska, Warszawa 2006.
- The Electoral Act, 1923*, [online], <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1925/sro/903/made/en/print?q=The+Electoral+Act&years=1925>.

Wydawnictwa zwarte

- Bożek M., *System parlamentarny i jego ewolucja – próba syntezy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, nr 1.
- Chubb B., *The Government and Politics of Ireland*, Dublin 1992.
- Collins N., *Parliamentary Democracy in Ireland*, „Parliamentary Affairs” 2004, vol. 57, no. 3.
- Connolly S.J., *The Oxford Companion to Irish History*, Oxford 2007.
- Doroszewski W., *Słownik poprawnej polszczyzny*, Warszawa 1980.
- Dziemidok-Olszewska B., *System polityczny V Republiki Francuskiej*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2007, *Seria Politologiczna*.
- Farrell B., *A Note on the Dáil Constitution 1919*, „Irish Jurist” 1969, vol. 4, no. 1.
- Furtas M.B., *Konstytucja pierwszego zgromadzenia Irlandii – 21 stycznia 1919 roku*, „Krytyka Prawa” 2016, t. 8, nr 4.
- Furtas M.B., *Konstytucje Irlandii i ich ewolucja 1919-2019*, Warszawa 2020, *Monografie Prawnicze*.
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000.
- Grzybowski S., *Historia Irlandii*, Wrocław 1977.
- Janas J., *Ustrój Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na tle reform 1997-2009. Wybrane zagadnienia współczesnych przemian ustrojowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2011, nr 3322.
- Kenny K., *Ireland and the British Empire*, New York 2004, *Companion Series*.
- Konarski W., *Parlament Narodowy Irlandii*, Warszawa 1992.
- Konarski W., *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005.
- Nawracaj W., *Czym jest racjonalizacja systemu parlamentarnego?*, [online] <https://debataustrojowa.pl/czym-jest-racjonalizacja-systemu-parlamentarnego/>.
- O’Beirne Ranelagh, *Historia Irlandii. Narody i cywilizacje*, przeł. K. Baczyńska-Chojnacka, P. Chojnacki, Warszawa-Gdańsk 2003, *Narody i Cywilizacje*.
- Piórko A., *Historia Irlandii Północnej*, Toruń 2008.
- Plachecki J., *Kształtowanie się zrębów państwowości Irlandii. Od osadnictwa celtyckiego do Unii z Wielką Brytanią w 1801 roku*, „Roczniki Żyrardowskie” 2008, nr 6, <https://doi.org/10.5281/zenodo.13338199>.

- Płachecki J., *System polityczny Irlandii. Ewolucja i współczesne wyzwania*, Warszawa 2010.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, *Seria Akademicka*.
- Sarnecki P., *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2009.
- Sobolewski M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.
- Somerset Fry P., Somerset Fry F., *A History of Ireland*, New York 1991.
- Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.
- Wallner M., *System rządów Irlandii. Rzec o podziale władzy w systemie parlamentarno-gabinetowym*, Lublin 2020.
- Zins H., *Historia Anglii*, Wrocław 2009, *Historia Powszechna*.
- Żywczyński M., *Historia powszechna 1779-1870*, Warszawa 1996, *Historia Powszechna*.

Weronika NAWRACAJ – absolwentka studiów pierwszego i drugiego stopnia politologii na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ. Obecnie doktorantka drugiego roku w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych UJ. Autorka tekstów publikowanych na portalu DebataUstrojow.pl i w kwartalniku „Wspólna Perspektywa”. Wielokrotna laureatka stypendium Rektora UJ dla najlepszych studentów. Uczestniczka wielu ogólnopolskich i międzynarodowych konferencji naukowych. Laureatka grantu w ramach Programu Strategicznego Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych. Zainteresowania badawcze koncentruje wokół szeroko pojmowanych współczesnych systemów politycznych, partyjnych, a także historii politycznej XX w.