

Jan Szopa

Uniwersytet Śląski

ORCID: 0009-0005-8448-3939

**SEANAD ÉIREANN.
KONCEPCJA USTROJOWA IZBY DRUGIEJ PARLAMENTU
W KONSTYTUCJONALIZMIE REPUBLIKI IRLANDII**

Wprowadzenie

Seanad Éireann to druga izba Oireachtas, czyli parlamentu Republiki Irlandii. Funkcjonuje od 1922 r., kiedy to została uchwalona druga (pierwsza pełna¹) w historii ustawa konstytucyjna Irlandii, zwana również Konstytucją Irish Free State. Kontekstem historycznym kształtowania się fundamentów ustrojowych południowej części wyspy Irlandii było uzyskanie przez ten kraj niepodległości od Wielkiej Brytanii (co formalnie nastąpiło w 1921 r. z momentem podpisania traktatu angielsko-irlandzkiego). Powstanie bikameralnego parlamentu w Irlandii i generalna koncepcja jego funkcjonowania nie były jednak od początku oczywiste. Każdy ustrojodawca staje przed wyborem, wedle jakiej koncepcji dwuizbowość powinna w danym państwie funkcjonować, jakie *ratio legis* powinno stać za decyzją o parlamencie dwuizbowym, a nie jednoizbowym. Historia dwuizbowości pokazuje, że powody, dla których tworzone są drugie izby w państwach unitarnych, są bardzo niejednolite. Dlatego celowe jest wniesienie do dyskusji naukowej rozważań na temat jednej z najoryginalniej kształtowanych osobowo drugiej izby parlamentu na świecie – Senatu Irlandii. Ta dyskusja wciąż nie jest ustandaryzowana – L. Garlicki wskazuje, że „nie ma we współczesnym prawie konstytucyjnym drugiego takiego organu, który, chociaż powszechny, występowałby zarazem w tylu różnych kombinacjach, był tak trudny i tak niewdzięczny przy układaniu w jakieś

¹ Pierwszy w historii Irlandii akt organizacyjny władzy ustawodawczej i wykonawczej, zwany również Konstytucją Pierwszego Zgromadzenia (ang. Constitution of the First Dail), był aktem regulującym jedynie kwestie suwerena, legislatury, egzekutywy, audytu finansowego rządu oraz sposobu dokonywania zmian konstytucji. Por. M.B. Furtas, *Konstytucje Irlandii i ich ewolucja, 1919–2019*, Warszawa 2020, s. 24–25. Była to zatem ustawa zasadnicza o charakterze niepełnym.

modele generalne”². Stąd powstają trudności w badaniu dwuizbowości – skoro brak generalnego wzorca, to jak badać izby zwane niegdyś wyższymi? Garlicki podkreśla także, że obecność i kształt drugiej izby są „wynikiem pewnych konkretnych decyzji podejmowanych w poszczególnych państwach pod wpływem tradycji, potrzeb, lepszych czy gorszych pomysłów”.

Rys historyczny

Taka decyzja zapadła w trakcie negocjacji angielsko-irlandzkich w 1921 r. zakończonych wspomnianym traktatem³ – utworzono Seanad Éireann⁴. Uczestnik tych negocjacji ze strony Irlandii, A. Griffith⁵, argumentował, że parlament Irlandii powinien być bikameralny przede wszystkim ze względu na konieczność zapewnienia w nim reprezentacji dla znaczącej angielsko-irlandzkiej mniejszości protestanckiej⁶. W literaturze przedmiotu zwraca się bowiem uwagę, że samo podzielenie wyspy Irlandii na dwie jednostki polityczne spowodowane było w dużej mierze podziałami religijnymi⁷. W południowo-wschodniej części wyspy przeważała ludność protestancka⁸, jednak w całej reszcie Irlandii istniała znacząca większość rzymskokatolicka (ok. 90%)⁹. Ta mniejszość protestancka nazywana była również unionistami ze względu na jej wolę pozostania częścią Zjednoczonego

² L. Garlicki, *Idea dwuizbowości w parlamentarystyce europejskiej. Wizje przyszłości* (tekst referatu) [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych. Seminarium, Warszawa, 26–27 kwietnia 1994 r.* (zapis stenograficzny), Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu 1994, s. 4.

³ D. Fitzpatrick, *Yeats in the Seanad*, „Studia Hibernica” 1972, no. 12, 1972, s. 7–26. Por. też: N. Hegarty, *Story of Ireland*, BBC Books 2011, s. 281–283.

⁴ Wcześniejsze utworzenie drugiej izby w nowo powstałym państwie irlandzkim nie było możliwe, także ze względów praktycznych – do 1921 r. jedyna izba parlamentarna, zwana First Dáil, funkcjonowała okazyjnie i w różnych miejscach na terenie Dublina, zachowując pełne zasady konspiracji. Por. M.B. Furtas, *Konstytucja pierwszego zgromadzenia Irlandii – 21 stycznia 1919 roku*, „Krytyka Prawa” 2016, nr 8(4), s. 53.

⁵ Ur. 31 marca 1872 r. w Dublinie, zm. 12 sierpnia 1922 r. prominentny irlandzki przywódca polityczny. Zajmował ważne miejsce w irlandzkich kręgach nacjonalistycznych od 1900 do 1922 r. jako propagandysta polityczny, teoretyk ekonomii, a w końcu dyplomata i mąż stanu. Por. V.E. Glandon, *Arthur Griffith and the Ideal Irish State*, „Studies: An Irish Quarterly Review” 1984, no. 73(289), s. 26–36.

⁶ M. Groves, C. Lynch, *Seanad Éireann: 100 years of Ireland's upper house*, „Administration” 2022, no. 70(4), s. 54.

⁷ G.W. Hogan, *Law and Religion: Church-State Relations in Ireland from Independence to the Present Day*, „The American Journal of Comparative Law” 1987, no. 35(1), s. 47.

⁸ *Ibidem*.

⁹ D. Kenny, P. McCarthy, *Religion and Law in Ireland's Post-colonial Nation-Building*, 11.01.2024, <https://talkabout.iclrs.org/2024/01/11/religion-and-law-in-irelands-post-colonial-nation-building/> (21.10.2024).

Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej¹⁰. Konflikt między protestantami a katolikami stanowił istotne tło dla modelu ustrojowego nowo powstałego Wolnego Państwa Irlandzkiego.

U podstaw kształtowania się dwuizbowości irlandzkiej stała więc idea zapewnienia prawa głosu mniejszościom. Pierwszy skład Seanad obejmował 36 katolików, 20 protestantów, 3 kwakrów¹¹ i jedną żydówkę¹². W oczywisty sposób mniejszość protestancka była więc nadmiernie reprezentowana w drugiej izbie irlandzkiego parlamentu. Pozycja ustrojowa Seanad według Konstytucji z 1922 r. zakładała utworzenie forum dyskusyjnego dla mniejszości, które początkowo funkcjonowało w sposób aktywny, osiągając wycofanie niektórych proponowanych przez rząd aktów prawnych i zyskując reputację dzięki jakości swoich debat¹³. Kompetencje przyznane tej izbie nie pozwalały jej jednak na samodzielne odrzucanie aktów prawnych – formalnie rzecz biorąc, Seanad mógł jedynie opóźniać prawodawstwo¹⁴.

Konstytucja Irlandii z 1937 r., będąca aktem zasadniczym obowiązującym w tym państwie do dziś, przyniosła znaczące zmiany w zakresie koncepcji dwuizbowości Oireachtas. Podstawowe ustrojowe regulacje dotyczące Seanad Éireann zawarte są w jej art. 18 i 19¹⁵. Tym razem ustrojodawcy chodziło o stworzenie izby opartej na profesjonalnym przygotowaniu jej członków do refleksji i zadumy nad stanowionym prawem, a także przygotowywania, w ramach przysługującej Senatowi inicjatywy ustawodawczej, projektów ustaw wymagających wiedzy fachowej i doświadczenia zawodowego¹⁶. W świetle aktualnie obowiązującego prawa senatorowie mogą również przedstawiać własne projekty ustaw, które są omawiane w Seanad. Jeśli zostaną przyjęte, trafiają do Dáil – pierwszej izby irlandzkiego parlamentu. Seanad nie uczestniczy w egzekwowaniu odpowiedzialności

¹⁰ G.W. Hogan, *Law and Religion...*, s. 48.

¹¹ Kwakrzy (ang. *Quakers*), oficjalnie Religijne Towarzystwo Przyjaciół (Religious Society of Friends), zwani też niekiedy Przyjaciółmi, to pierwotnie chrześcijańska wspólnota religijna wywodząca się z purytanizmu. Pojawili się w czasie angielskiej wojny domowej w połowie XVII w., występując, wraz z innymi nonkonformistami, takimi jak ranterzy, lewellerzy czy Pięci Monarchiści, przeciwko ówczesnemu porządkowi społecznemu, politycznemu i religijnemu, głosząc potrzebę odnowienia chrześcijaństwa. Por. W. Dohnal, *Kwakierskie korzenie brytyjskiej antropologii społecznej*, „Przegląd Religioznawczy – The Religious Studies Review” 2024, nr 1(291), s. 91–105.

¹² M. Groves, C. Lynch, *Seanad Éireann...*, s. 55.

¹³ M. MacCarthaigh, M. Shane, *Precarious bicameralism? Senates in Ireland from the late Middle Ages to the present Reforming Senates*, Routledge 2019, s. 242; D. O’Sullivan, *The Irish Free State and its senate: A Study in Contemporary Politics*, London 1940.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Bunreacht na hÉireann (Konstytucja Irlandii) – akt z 1 lipca 1937 r., <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/irlandia-10.html> (30.12.2024); *Seanad Éireann*, <https://www.electoralcommission.ie/seanad-eireann/> (26.12.2024).

¹⁶ M.B. Furtas, *Konstytucje Irlandii...*, s. 200.

politycznej i konstytucyjnej rządu Irlandii – Rialtas na hÉireann. Jedynym w zasadzie uprawnieniem kontrolnym Senatu jest możliwość kierowania przez senatorów zapytań do rządu i jego poszczególnych ministrów¹⁷.

Rozważania o koncepcji Seanad Éireann w świetle Konstytucji z 1937 r.

O ile pojawienie się w irlandzkim konstytucjonalizmie koncepcji izby refleksji nie budzi żadnego zdziwienia, gdyż ta idea, wywodząca się z zasady podziału władzy Monteskiusza, nawiązująca do systemu kontroli i wzajemnego hamowania¹⁸, jest bardzo częstym (i nierzadko jedynym) uzasadnieniem istnienia dwuizbowości w państwach unitarnych, to jednak zaimplementowanie w Seanad Éireann wpływu czynnika fachowego, zawodowego jest tym rozwiązaniem, które jest wyjątkowe dla tej izby na tle innych tego typu. Odpowiada ono założeniom koncepcji tzw. izby samorządowej (funkcjonującej według modelu reprezentacji funkcjonalnej¹⁹, zawodowej), która jak podaje P. Sarnecki, charakteryzuje się utworzeniem takiego forum wyrażania interesów przez grupy społeczne, do którego dostęp mają wspólnoty samorządowe (terytorialne czy gospodarcze), organizacje zawodowe, religijne i inne²⁰. W założeniu jest to izba o charakterze niepolitycznym. Opisywana w literaturze „izba samorządowa” oznacza realizację modelu reprezentacji funkcjonalnej, która miałaby się składać z przedstawicieli wspólnot samorządowych o terytorialnym lub gospodarczym charakterze²¹. Przyjęcie takiego modelu reprezentacji funkcjonalnej Irlandia zawdzięcza przede wszystkim É. de Valerze²², mężowi stanu i ówczesnemu (1932–1948) premierowi Irlandii (*Taoiseach*). Zwrócił on uwagę na konieczność utworzenia drugiej izby w powyższym kształcie ze względu na chęć ograniczenia wpływu marksistowskich idei dotyczących klas społecznych²³, co było poglądem popularnym w ówczesnej katolickiej nauce społecznej. Papież Pius XI poparł ideę reprezentacji zawodowej w rzymskokatolickiej encyklice *Quadragesimo anno* opublikowanej w 1931 r. –

¹⁷ J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 369.

¹⁸ D. Piotrowski, *Czy druga izba parlamentu jest potrzebna? Rozważania na temat bikameralizmu w ujęciu historyczno-komparatystycznym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, nr 33, s. 204.

¹⁹ *Ibidem*, s. 203.

²⁰ P. Czarny, *Problem zasadności istnienia dwuizbowego parlamentu w Polsce* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2013, s. 231–232.

²¹ D. Piotrowski, *Czy druga izba...*, s. 203.

²² De Valera uważany jest za „ojca” aktualnie obowiązującej Konstytucji Irlandii z 1937 r. Por. np. P. Tobiła-Pertkiewicz, *De Valera. Gigant polityki irlandzkiej i jego epoka*, Warszawa 2015.

²³ M. MacCarthaigh, M. Shane, *Precarious bicameralism...*, s. 243.

zawiera ona rozważania dotyczące właśnie włączenia interesów zawodowych do społecznych procesów decyzyjnych²⁴. Ówczesna głowa Kościoła katolickiego pisała m.in., że „o osiągnięcia zaś tego drugiego, niezmiernie szlachetnego celu [utwierdzenia lepszego ustroju społecznego – przyp. J.S.] i do trwałego zabezpieczenia dobra wspólnego za jego pośrednictwem, jak sądzimy, trzeba naprzód i przede wszystkim błogosławieństwa Bożego, a dalej współpracy w tym kierunku wszystkich ludzi dobrej woli. Jesteśmy przekonani, że ów cel – co wynika z poprzednich wywodów – tym pewniej będzie osiągnięty, im więcej będzie ludzi z doświadczeniem technicznym, zawodowym i społecznym gotowych wziąć udział w tym dziele”²⁵.

Zgodnie z regulacjami art. 18 Konstytucji Irlandii z 1937 r. Senat składa się z 60 członków, spośród których 49 jest wybieranych (obieralnych), a 11 jest mianowanych. 43 spośród wybieranych członków Senatu stanowi emanację określonych grup zawodowych, realizując wspomnianą koncepcję reprezentacji funkcjonalnej. Konstytucja Irlandii stanowi w art. 18, że kandydaci powinni posiadać wiedzę i doświadczenie praktyczne z zakresu następujących dziedzin i zawodów:

- języka i kultury narodowej, literatury, sztuki, edukacji oraz innych dziedzin, które zgodnie z ustawą mogą zostać określone dla potrzeb tej listy;
- rolnictwa i pokrewnych dziedzin oraz rybołówstwa;
- pracy, zarówno zorganizowanej, jak i niezorganizowanej;
- przemysłu i handlu, wliczając w to bankowość, finanse, księgowość, inżynierię i budownictwo;
- administracji publicznej i świadczeń socjalnych, wliczając w to dobrowolną działalność społeczną.

Biernym prawem wyborczym do Seanad na te miejsca dysponują obywatele Irlandii, którzy ukończyli 21 lat, a wyboru dokonuje się nie później niż 90 dni po rozwiązaniu poprzedniego parlamentu²⁶. Prawem do zgłoszenia kandydata dysponuje grupa czterech dotychczasowych parlamentarzystów lub jedno z *vocational bodies*, czyli organizacji pozarządowych powiązanych z wyznaczonymi obszarami działalności państwa²⁷. Są oni wybierani proporcjonalnie, zgodnie z regułą pojedynczego głosu przenoszonego (tzw. STV – *single transferable vote*). Oznacza to, że głosujący nie zaznaczają na karcie wyborczej jednego kandydata, a szeregują ich od „najlepszego” do „najgorszego”. Proces liczenia głosów STV jest dość skomplikowany – każdemu głosowi przypisuje się ułamkową część wagi

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Pius IX, Encyklika „*Quadragesimo anno*” o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do Prawa Ewangelicznego na czterdziestą rocznicę encykliki „*Rerum novarum*”, 1931, nr 97.

²⁶ Ł. Danel, *Irlandzki Senat i nieudana próba jego zniesienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 7(931), s. 8.

²⁷ M. Barbarewicz, *Bilans poprawek do konstytucji Republiki Irlandzkiej dotyczących Seanad Éireann*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6(76), s. 64.

(wartość)²⁸. Ponadto wyboru dokonują specjalnie utworzone grona skupiające środowiska kulturalne, naukowe, przemysłowe, rolnicze i administracyjne. Grona te zwane są również panelami, stąd nazwa „członków panelowych” Senatu. Czynnym prawem wyborczym w panelach dysponują z kolei radni samorządowi, nowo wybrani członkowie Dáil oraz odchodzący senatorzy²⁹.

Sześciu członków wybieranych (obieralnych) wskazują dwa irlandzkie uniwersytety – trzech z nich Narodowy Uniwersytet Irlandii, a pozostałych trzech Uniwersytet Dubliński. Uczestnictwo jedynie dwóch irlandzkich uniwersytetów w tym procesie jest spowodowane faktem, że w momencie uchwalenia Konstytucji z 1937 r. były to jedyne szkoły wyższe w Irlandii. Stąd VII poprawka do Konstytucji z 1979 r. zakładała ustawowe dopuszczenie do wyborów także absolwentów innych irlandzkich szkół wyższych, natomiast poprawka ta mimo wejścia w życie nigdy nie została wykonana³⁰.

Pozostałych 11 senatorów mianowanych jest bezpośrednio przez premiera Irlandii, który dokonuje wyboru jako „ostatni” – już po otrzymaniu listy zawierającej nazwiska senatorów uniwersyteckich oraz panelowych³¹. Wybór dokonywany przez niego jest w pełni dowolny, poza warunkiem posiadania przez kandydata biernego prawa wyborczego. Stąd nominacje otrzymują np. politycy zwycięskiej partii, którzy przegrali wybory do izby pierwszej³², lub też politycy będący partnerami koalicyjnymi – premier jedynie formalnie nominuje ich, zaś realnego wyboru nominatów dokonują w drodze wcześniejszych uzgodnień międzypartyjnych partnerzy koalicyjni³³.

Oparcie konstrukcji Seanad na przeważającej większości członków panelowych i uniwersyteckich budzi skojarzenia z pojęciem *merytokracja* oznaczającym system społeczny, w którym pozycja społeczna jednostek jest uzależniona od ich indywidualnych zasług (wartości, kompetencji, osiągnięć), nie zaś od niezależnych od nich kryteriów, jak pochodzenie społeczne, płeć czy odziedziczony majątek³⁴. Najwyższe pozycje zajmują jednostki o największych zdolnościach i to one rządzą w tym systemie (*merytokracja sensu largo*). Nieco węższe rozumienie podaje słownik PWN – merytokracja jest w nim definiowana jako rządy ludzi wykształconych i kompetentnych³⁵. Skoro więc senatorowie – członkowie Seanad –

²⁸ M. Bloom, A. Conway, P.J. Stuckey, V.J. Teague, *Did that lost ballot box cost me a seat? Computing manipulations of STV elections*, „Proceedings of the AAAI Conference on Artificial Intelligence” 2020, vol. 34, no. 08, s. 13235.

²⁹ M. Groves, C. Lynch, *Seanad Éireann...*, s. 72.

³⁰ M. Barbarewicz, *Bilans poprawek...*, s. 66.

³¹ M.B. Furtas, *Konstytucje Irlandii...*, s. 200.

³² *Ibidem*.

³³ J. Szymanek, *Dwuzbiowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3, s. 39.

³⁴ A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2004, s. 725.

³⁵ *Merytokracja*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/merytokracja;2567574> (2.01.2025).

powinni przygotowywać projekty ustaw wymagające wiedzy fachowej i doświadczenia zawodowego, to kryje się za tym założenie, że mają posiadać wiedzę w tych dziedzinach. Zdaje się więc, że można uznać, że w Seanad Éireann zaimplementowany jest pewien element merytokratyczny. Z pewnością jest to rozwiązanie interesujące i warto rozważyć, czy w obliczu wyzwań ustrojowych stawianych przez XXI w. jest to ścieżka właściwa³⁶.

W debatach publicznych państw demokratycznych regularnie podnoszone są argumenty, że tworzeniu prawa częściej sprzyja czynnik polityczny niż czynnik fachowy – politycy tworzą złe prawo³⁷. Jak wskazuje O. Kukuruz, „politycy tworząc akt prawny, są zainteresowani tym, jak to wpłynie na ich pozostanie u władzy, a nie na to, jak te normy prawne poprawią regulację stosunków w określonej dziedzinie życia społecznego”³⁸. Stąd warto zastanowić się, czy rozwiązanie dotyczące irlandzkiego Senatu może przysłużyć się tworzeniu dobrego (opartego na nauce, wiedzy) prawa, najpierw z perspektywy teoretycznej – koncepcyjnej, a następnie praktycznej.

Przede wszystkim, obecność ekspertów w składzie izby teoretycznie pozwala na wprowadzenie do procesu legislacyjnego pogłębionej ekspertyzy, co może sprzyjać lepszemu zrozumieniu konsekwencji społecznych, ekonomicznych i prawnych proponowanych regulacji. Specjaliści dzięki swojej wiedzy i doświadczeniu mogliby nie tylko oceniać skutki wprowadzanych przepisów, ale również jako osoby bezpośrednio powiązane z określoną dziedziną życia społecznego proponować ich ulepszenia, co wpłynęłoby na tworzenie skuteczniejszego prawa. Ponadto tak ukształtowany skład izby mógłby przyczynić się do zwiększenia jej niezależności od bieżących sporów partyjnych, które, jak to zostało zarysowane, często dominują w parlamentach. Eksperci, zakładając, że nie są powiązani z interesami politycznymi konkretnej partii, mogliby skoncentrować się na meritum omawianych kwestii, działając w interesie ogółu społeczeństwa, a nie określonych grup politycznych. Co więcej, zróżnicowanie perspektyw wynikające z reprezentacji różnych dziedzin życia społecznego umożliwia międzyobszarową analizę problemów legislacyjnych, zapobiegając pomijaniu niektórych aspektów proponowanych regulacji. Jednocześnie specjaliści mogliby promować innowacyjne rozwiązania, czerpiąc z najnowszych badań i trendów w swoich dziedzinach, co uczyniłoby Seanad

³⁶ Jednym z pytań pozostawionym w niniejszym opracowaniu nieco na uboczu jest zagadnienie, czy lepszym systemem jest taki, w którym eksperci wspomagają proces tworzenia prawa (jak w wielu krajach), ale to jednak czynnik polityczny podejmuje ostateczną decyzję, czy też ostateczną decyzję należy powierzyć samym ekspertom (jak teoretycznie powinno być w Irlandii).

³⁷ Por. np. *Politycy tworzą złe prawo*, 12.03.2008, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/politycy-tworza-zle-prawo,27876.html> (17.12.2024); J. Kurczewski [w:] P. Szymaniak, *Dlaczego Polacy mają niski szacunek do prawa? [Wywiad z prof. Jackiem Kurczewskim]*, 1.05.2016, <https://forsal.pl/artykuly/940265,dlaczego-polacy-maja-niski-szacunek-do-prawa-wywiad-z-prof-jackiem-kurczewskim.html> (17.12.2024).

³⁸ O. Kukuruz, *Polityka tworzenia prawa w pracach polskich prawników – aspekty politologiczne*, „Studia Politologiczne” 2015, nr 38, s. 232.

Éireann forum wdrażania nowoczesnych idei, szczególnie w obszarach wymagających zaawansowanej wiedzy z dziedzin, wokół których ukształtowane są senackie panele. Taka struktura izby teoretycznie sprzyja także podejmowaniu decyzji opartych na długoterminowych ich skutkach, umożliwiając koncentrację na rezultatach wykraczających poza bieżącą politykę. W wyniku tego Seanad mógłby stać się instytucją wzmacniającą legitymizację procesu legislacyjnego, jako że propozycje ustaw poparte ekspertyzą zyskałyby większe zaufanie społeczne. Specjaliści dzięki swojej zdolności do przekładania złożonych kwestii na przystępny język mogliby też pełnić funkcję edukacyjną wobec społeczeństwa i innych organów państwa, promując kulturę debaty opartej na swojej wiedzy. Tym samym obsadzenie Seanad Éireann specjalistami z różnych dziedzin teoretycznie tworzy forum fachowej refleksji zdolne nie tylko do poprawy jakości legislacji, ale również do polepszenia jakości debaty publicznej.

Praktyczne funkcjonowanie koncepcji ustrojowej Seanad Éireann

Z drugiej strony pojawia się krytyka obecnie obowiązującego ustroju Seanad Éireann. Jest to krytyka fundamentalna i szeroko towarzyszyła ona w irlandzkiej przestrzeni medialnej przeprowadzonemu w 2013 r. referendum w sprawie zlikwidowania drugiej izby Oireachtas (zakończonym jednak niepowodzeniem³⁹). Jednym z najistotniejszych zarzutów, biorąc pod uwagę zakreślone w niniejszym artykule pole badawcze, jest ten dotyczący koncepcji Seanad jako izby zawodowej. Teoria jej funkcjonowania zderzyła się z praktyką – pomimo próby stworzenia izby reprezentującej interesy i wartości o charakterze merytorycznym sposób wyboru irlandzkich senatorów i chęć rządu, aby kontrolować agendę Seanad, sprawiły, że szybko zorganizowano ją wokół partii i przez partie – podobnie jak centralną rolę odgrywały partyjne grupy parlamentarne w izbie niższej⁴⁰. Ponieważ samo społeczeństwo nie było zorganizowane zgodnie z zasadami zawodowymi, założenie, że parlament można tak zorganizować, było w dużej mierze myśleniem życzeniowym⁴¹. Stworzenie paneli zawodowych miało na celu reprezentowanie różnych grup społecznych i zawodowych, jednak w praktyce system ten jest przestarzały i nie odzwierciedla współczesnej struktury społeczno-ekonomicznej kraju. Zamiast skutecznie zapewniać reprezentację zawodową, panele często służą jako narzędzie do politycznych układów i wzmacniania wpływów partii.

³⁹ *Irish voters reject Prime Minister's call to scrap Senate*, <https://www.reuters.com/article/business/energy/irish-voters-reject-prime-minister-s-call-to-scrap-senate-idUSL6N0HV0CA/> (30.12.2024).

⁴⁰ Por. S. Martin, *Why electoral systems don't always matter: The impact of "megaseats" on legislative behaviour in Ireland*, „Party Politics” 2014, no. 20(3), s. 467–479.

⁴¹ Por. B. Chubb, *Vocational representation and the Irish senate*, „Political Studies” 1954, no. 2, s. 97–111.

Ponadto opisany sposób wyboru senatorów budzi liczne zastrzeżenia zarówno pod względem demokratycznej reprezentatywności, jak i przejrzystości procesu. Proces nominacji kandydatów na senatorów panelowych przez „ciała nominujące” oraz aktualnych członków Oireachtas jest niewystarczająco przejrzysty i podatny na upolitycznienie. Kryteria kwalifikacji organizacji jako ciał nominujących kandydatów na senatorów mogą faworyzować określone grupy interesu, ograniczając pluralizm i równość szans. Z kolei ograniczenie elektoratu do lokalnych radnych, nowo wybranych członków Dáil oraz ustępujących senatorów sprawia, że wybory są elitarne i oderwane od ogółu obywateli – „zwykli” wyborcy nie mają bezpośredniego wpływu na wybór senatorów, co powoduje oskarżenia o niedemokratyczność izby. W konsekwencji w literaturze przedmiotu pierwotna koncepcja reprezentacji funkcjonalnej w Senacie została uznana za zbędną, biorąc pod uwagę „rzeczywistość partyjnej kontroli partii nad izbą, uzupełnioną o patronat nad jedenastoma członkami mianowanymi przez *Taoiseacha*”⁴². Zwolennicy likwidacji Senatu wskazują, że pełni on rolę „żłobka” dla aspirujących członków Dáil Éireann lub „domu spokojnej starości” dla tych, którzy odbyli służbę w izbie niższej⁴³. Także sposób wyboru sześciu członków uniwersyteckich został oceniony jako archaiczny⁴⁴, elitystyczny oraz niereprezentatywny⁴⁵.

Zarzuty elityzmu z pewnością wzmacniają współczesne zachwianie zaufania do nauki (jeśli chodzi o członków uniwersyteckich) oraz szerzej – ekspertów (jeśli chodzi o członków panelowych). Zjawisko to można nazwać kryzysem kultury eksperckiej, a polega przede wszystkim na upadku autorytetów spowodowanym m.in. tym, że żyjemy w czasach niepewności⁴⁶. Politologia wskazuje, że polityka bazująca na wiedzy eksperckiej dezawuowana jest jako intencjonalnie szkodząca przeciętnemu obywatelowi, a sprzyjająca elitom polityczno-ekonomicznym⁴⁷. Ów kryzys z pewnością przekłada się także na spadek zaufania do Seanad, jednak w 2013 r. sam premier Irlandii wypowiadał się o drugiej izbie jako „elitystycznej i bezsilnej”⁴⁸. Wyniki referendum, które odbyło się w tym samym roku, a dotyczyło likwidacji Senatu, były dosyć sporym zaskoczeniem dla władz – sondaże przedreferendalne wskazywały, że większość Irlandczyków jest za likwidacją Senatu

⁴² M. MacCarthaigh, M. Shane, *Bicameralism in the Republic of Ireland: The Seanad Abolition Referendum*, „Irish Political Studies” 2015, vol. 30(1), s. 6.

⁴³ M. MacCarthaigh, M. Shane, *Precarious bicameralism...*, s. 244.

⁴⁴ M. MacCarthaigh, M. Shane, *Bicameralism...*, s. 6.

⁴⁵ M. Groves, C. Lynch, *Seanad Éireann...*, s. 57; J. Coakley, *Reforming political institutions: Ireland in comparative perspective*, Dublin 2013, s. 144.

⁴⁶ A. Guzik, *Wstęp. Gloryfikacja czy deprecjacja ekspertów? Kultura ekspercka a wyzwania nowoczesności*, „Kultura Współczesna. Teoria. Interpretacje. Praktyka” 2023, nr 122(2), s. 10–11 i źródła tam przywołane.

⁴⁷ J. Grygieńć, *Od dyktatury ekspertów do demokracji nieliberalnej*, „Civitas. Studia z filozofii polityki” 2021, nr 28, s. 26.

⁴⁸ A. Beesley, *Taoiseach says ‘powerless, elitist’ Seanad unnecessary*, <https://www.irishtimes.com/news/politics/taoiseach-says-powerless-elitist-seanad-unnecessary-1.1522289> (30.12.2024).

(przy stosunku głosów 44% za i 27% przeciwko⁴⁹). Ostatecznie jednak przy dosyć niskiej frekwencji (39,17%) 51,73% wyborców zagłosowało przeciwko likwidacji Senatu, podczas gdy 48,27% było odmiennego zdania⁵⁰. Ł. Danel podsumowuje, że „tradycja ustrojowa oraz chęć utrzymania pewnej równowagi pomiędzy różnymi instytucjami władzy w ramach irlandzkiego systemu politycznego wzięły górę nad ocierającymi się często o polityczny populizm argumentami o konieczności dokonywania określonych cięć w wydatkach publicznych”⁵¹.

Podsumowanie

Historia kształtowania się koncepcji ustrojowej Seanad Éireann stanowi przypadek niezwykły. Korzeni jego ustanowienia upatrywać można w historycznej, specyficznej irlandzkiej potrzebie reprezentacji mniejszości, która miała na celu zniwelowanie konfliktów społecznych i religijnych. Druga izba Irlandii została następnie przekształcona w izbę refleksji, opartą na idei reprezentacji zawodowej zgodnie z postanowieniami Konstytucji z 1937 r. Kluczowym założeniem jej współczesnej konstrukcji jest obecność w jej składzie ekspertów, których wiedza i doświadczenie mają wzbogacać proces legislacyjny, poprawiać jakość stanowionego prawa i minimalizować wpływ bieżących sporów politycznych. To ostatnie założenie w sposób widowiskowy zderza się z praktyką funkcjonowania drugiej izby irlandzkiego parlamentu. Zachodzi kolizja między wymogiem niepolityczności izby ukształtowanej według reprezentacji funkcjonalnej a praktyką funkcjonowania Seanad Éireann, która w oczywisty sposób wolna od polityki nie jest (np. J. Szymanek irlandzki model nazywa „projektem teoretycznym”⁵²). Przede wszystkim problematyczny jest sposób wyboru senatorów – charakteryzuje się on ograniczeniem elektoratu, brakiem przejrzystości i raczej przestarzałym systemem panelowym, co sprawia, że Senat traci na wiarygodności jako organ państwowy – w konsekwencji izbie w 2013 r. groziła likwidacja. Wymowny dla rozważań dotyczących Seanad Éireann pozostaje tytuł dzieła K. Grzybowskiego z 1946 r. – *Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny!*⁵³.

Nie zmienia to faktu, że wskazane idee – reprezentacji zawodowej i uniwersyteckiej – oraz to, jak one się mają wobec współczesnego kryzysu zaufania w stosunku do kultury eksperckiej, mogłyby stanowić interesujący element rozważań dla konstytucjonalistów zainteresowanych kryzysami ustrojowymi i pojęciem

⁴⁹ H. McDonald, *Irish voters set to back Seanad abolition*, 4.10.2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/03/irish-voters-seanad-abolition-parliament> (6.01.2025).

⁵⁰ Ł. Danel, *Irlandzki senat...*, s. 18.

⁵¹ *Ibidem*, s. 19.

⁵² J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu...*, s. 43.

⁵³ K. Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny!*, Łódź 1946.

merytokracji. Pozostaje żywić nadzieję, że doświadczenia tego istniejącego już od ponad 100 lat irlandzkiego organu będą przydatne dla wypracowania lepszego ustroju zarówno w Irlandii, jak i poza nią.

Bibliografia

- Barbarewicz M., *Bilans poprawek do konstytucji Republiki Irlandzkiej dotyczących Seanad Éireann*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6(76).
- Beesley A., *Taoiseach says ‘powerless, elitist’ Seanad unnecessary*, <https://www.irishtimes.com/news/politics/taoiseach-says-powerless-elitist-seanad-unnecessary-1.1522289> (30.12.2024).
- Bloom M., Conway A., Stuckey P.J., Teague V.J., *Did that lost ballot box cost me a seat? Computing manipulations of STV elections*, „Proceedings of the AAAI Conference on Artificial Intelligence” 2020, vol. 34, no. 08.
- Chubb B., *Vocational representation and the Irish senate*, „Political Studies” 1954, no. 2.
- Coakley J., *Reforming political institutions: Ireland in comparative perspective*, Dublin 2013.
- Czarny P., *Problem zasadności istnienia dwuizbowego parlamentu w Polsce* [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2013.
- Danel Ł., *Irlandzki Senat i nieudana próba jego zniesienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2014, nr 7(931).
- Dohnal W., *Kwakierskie korzenie brytyjskiej antropologii społecznej*, „Przegląd Religioznawczy – The Religious Studies Review” 2024, nr 1(291).
- Fitzpatrick D., *Yeats in the Seanad*, „Studia Hibernica” 1972, no. 12.
- Furtas M.B., *Konstytucje Irlandii i ich ewolucja, 1919–2019*, Warszawa 2020.
- Furtas M.B., *Konstytucja pierwszego zgromadzenia Irlandii – 21 stycznia 1919 roku*, „Krytyka Prawa” 2016, nr 8(4).
- Garlicki L., *Idea dwuizbowości w parlamentaryzmie europejskim. Wizje przyszłości* (tekst referatu) [w:] *Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych. Seminarium, Warszawa, 26–27 kwietnia 1994 r.* (zapis stenograficzny), Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu 1994.
- Giddens A., *Socjologia*, Warszawa 2004.
- Glandon V.E., *Arthur Griffith and the Ideal Irish State*, „Studies: An Irish Quarterly Review” 1984, no. 73(289).
- Groves M., Lynch C., *Seanad Éireann: 100 years of Ireland’s upper house*, „Administration”: 2022, no. 70(4).
- Grygięć J., *Od dyktatury ekspertów do demokracji nieoliberalnej*, „Civitas. Studia z filozofii polityki” 2021, nr 28.
- Grzybowski K., *Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny!*, Łódź 1946.
- Guzik A., *Wstęp. Gloryfikacja czy deprecjacja ekspertów? Kultura ekspercka a wyzwania ponowoczesności*, „Kultura Współczesna. Teoria. Interpretacje. Praktyka” 2023, nr 122(2).
- Hegarty N., *Story of Ireland*, BBC Books 2011.
- Hogan G.W., *Law and Religion: Church-State Relations in Ireland from Independence to the Present Day*, „The American Journal of Comparative Law” 1987, no. 35(1).
- Irish voters reject Prime Minister’s call to scrap Senate*, <https://www.reuters.com/article/business/energy/irish-voters-reject-prime-ministers-call-to-scrap-senate-idUSL6N0HV0CA/> (30.12.2024).

- Kenny D., McCarthy P., *Religion and Law in Ireland's Post-colonial Nation-Building*, 11.01.2024, <https://talkabout.iclrs.org/2024/01/11/religion-and-law-in-irelands-post-colonial-nation-building/> (21.10.2024).
- Kukuruz O., *Polityka tworzenia prawa w pracach polskich prawników – aspekty politologiczne*, „Studia Politologiczne” 2015, nr 38.
- MacCarthaigh M., Shane M., *Bicameralism in the Republic of Ireland: The Seanad Abolition Referendum*, „Irish Political Studies” 2015, vol. 30(1).
- MacCarthaigh M., Shane M., *Precarious bicameralism? Senates in Ireland from the late Middle Ages to the present. Reforming Senates*, Routledge 2019.
- MacCarthaigh M., Shane M., *Senate reform in Ireland*, „Administration” 2012, no. 60(4).
- Martin S., *Why electoral systems don't always matter: The impact of “megaseats” on legislative behaviour in Ireland*, „Party Politics” 2014, no. 20(3).
- McDonald, H., *Irish voters set to back Seanad abolition*, 4.10.2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/03/irish-voters-seanad-abolition-parliament> (6.01.2025).
- Merytokracja*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/merytokracja;2567574> (2.01.2025).
- O'Sullivan D., *The Irish Free State and its senate: A Study in Contemporary Politics*, London 1940.
- Piotrowski D., *Czy druga izba parlamentu jest potrzebna? Rozważania na temat bikameralizmu w ujęciu historyczno-komparatystycznym*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, nr 33.
- Piotrowski P., Szymaniak P., *Dlaczego Polacy mają niski szacunek do prawa? [Wywiad z prof. Jackiem Kurczewskim]*, 1.05.2016, <https://forsal.pl/artykuly/940265,dlaczego-polacy-maja-niski-szacunek-do-prawa-wywiad-z-prof-jackiem-kurczewskim.html> (17.12.2024).
- Pius IX, *Encyklika „Quadragesimo anno” o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do Prawa Ewangelicznego na czterdziestą rocznicę encykliki „Rerum novarum”*, 1931.
- Politycy tworzą złe prawo*, 12.03.2008, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/politycy-tworza-zle-prawo,27876.html> (17.12.2024).
- Seanad Éireann*, <https://www.electoralcommission.ie/seanad-eireann/> (26.12.2024).
- Szymanek J., *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005.
- Szymanek J., *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3.
- Toboła-Pertkiewicz P., *De Valera. Gigant polityki irlandzkiej i jego epoka*, Warszawa 2015.

Streszczenie

Autor podejmuje tematykę koncepcji stojącej za ukształtowaniem drugiej izby parlamentu Republiki Irlandii, czyli Seanad Éireann. Przytacza kontekst historyczny niezbędny dla zrozumienia kształtowania się idei, na której zasadza się dwuizbowość tego państwa. W kontekście aktualnie obowiązującego ustroju autor szczególną uwagę zwraca na wyjątkowy w skali światowej sposób kształtowania składu tej izby (w którym bierze udział wiele różnych podmiotów), będący realizacją modelu reprezentacji funkcjonalnej, stawia tezę o istnieniu w tej izbie elementu merytokracyjnego oraz podejmuje się oceny opisanej koncepcji – zarówno jej zalet z perspektywy teoretycznej, jak i wad z perspektywy praktycznej.

Słowa kluczowe: dwuizbowość Irlandii, izba wyższa Irlandii, reprezentacja funkcjonalna, członkowie panelowi, merytokracja

SEANAD ÉIREANN. THE CONCEPT OF THE SECOND CHAMBER OF PARLIAMENT IN THE CONSTITUTIONALISM OF THE REPUBLIC OF IRELAND

Summary

The author addresses the concept underlying the formation of the second chamber of the Parliament of the Republic of Ireland, namely Seanad Éireann. They provide the historical context necessary to understand the development of the idea on which the country's bicameralism is based. In the context of the current constitutional framework, the author pays particular attention to the globally unique method of shaping the composition of this chamber (involving various entities), which reflects the implementation of a model of functional representation. The author argues for the existence of a meritocratic element within this chamber and undertakes an assessment of the described concept, highlighting both its theoretical advantages and its practical shortcomings.

Keywords: bicameralism of Ireland, Ireland upper house, functional representation, panel members, meritocracy