

Magdalena Maksymiuk

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0001-5711-4920

Iłona Grądzka

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

ORCID: 0000-0003-0127-4970

**ZWIĄZEK POMIĘDZY BIKAMERALIZMEM
A FEDERALIZMEM NA PRZYKŁADZIE
DRUGICH IZB PARLAMENTU AUSTRALII I KANADY****Wprowadzenie**

Bikameralizm jako instytucjonalna cecha wielu współczesnych parlamentów przybiera zróżnicowane formy, jednak skupia się na funkcjonowaniu dwóch izb w ramach parlamentu. Są one zależne od systemu konstytucyjnego przyjętego w danym państwie. Współcześnie w doktrynie, gdy mowa jest o bikameralizmie, cała uwaga skupia się wokół drugiej izby, gdyż to ona jest warunkową tak skonstruowanego systemu, a także ciałem fakultatywnym. Jej powołanie nie stanowi również warunku *sine qua non* funkcjonowania parlamentu. O tym ostatnim przekonać się można po bliższej analizie badań nad unikameralizmem. Wszak w tym systemie jedna izba parlamentu z powodzeniem pełni funkcje władzy ustawodawczej w danym państwie. Izba druga nie jest zatem niezbędna, nie stanowi warunku istnienia parlamentu, jednak jest dodatkową propozycją dla funkcjonującego systemu¹. Z kolei potencjalna likwidacja izby pierwszej automatycznie powodowałaby przeformatowanie funkcjonowania izby drugiej, bowiem izba druga *de facto* stałaby się parlamentem².

Interesującą formą bikameralizmu jest jego funkcjonowanie w ramach federalnej struktury państwowej. Generalizując, druga izba w takim porządku często

¹ Z. Kiełmiński, *Motywy bikameralizmu we współczesnej Europie*, „Przegląd Europejski” 2004, t. 1, s. 35; W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 11 (2001), s. 3; J. Szymański, *Dwuiźbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych: [The bicameral nature of parliament in European political systems]*, „Studia Prawnicze / The Legal Studies” 2000, nr 3–4 (145–146), s. 33.

² M. Niedziałkowski, *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*, Warszawa 1918, s. 79.

pełni rolę reprezentanta interesów poszczególnych jednostek składowych. W teorii model taki ma służyć równoważeniu władzy pomiędzy federacją a częściami składowymi, a także wzmacnianiu procesów decentralizacyjnych, w praktyce jednak ich rola i sposób działania różni się znacząco od siebie. Różnice te opierają się zarówno na konstytucyjnych kompetencjach, jak i możliwości realnego wpływu na prowadzoną politykę w państwie.

Australia i Kanada to dwa klasyczne przykłady państw federalnych, w których bikameralizm ma swoją ugruntowaną pozycję. Intencją ustrojodawcy była kwestia odegrania przez Senat Australii oraz Kanady kluczowej roli w systemie poprzez pełnienie funkcji swoistego pomostu pomiędzy federacją a reprezentacją regionalną. Jednak sama konstrukcja instytucjonalna i funkcjonalna obu izb odzwierciedla odmienne podejścia do nałożonych na nie zadań.

Niniejszy artykuł ma na celu porównanie roli drugich izb parlamentu w Australii oraz w Kanadzie w kontekście relacji pomiędzy bikameralizmem a federalizmem. Szczególna uwaga zostanie poświęcona sposobom powoływania senatorów, zakresowi ich kompetencji i ich wpływowi na kształt izby. Poddana ocenie zostanie również efektywność drugich izb w kontekście reprezentacji federalnej. Studium to nie będzie się opierało jedynie na ocenie funkcjonalności obu modeli, lecz również na refleksji nad stopniem, w jakim izby drugie parlamentu pozostają wierne założeniom zrównoważonego podziału władzy i federalizmu. Dla osiągnięcia powyższego celu należy przyjąć hipotezę, że mimo formalnego podobieństwa w strukturze bikameralnej Senaty Australii i Kanady w praktyce realizują odmienne funkcje. Australijski Senat jest realnym organem służącym federalnej kontroli ustawodawczej, podczas gdy w Kanadzie jego znaczenie zostało zmarginalizowane. Wybór obu państw nie jest przypadkowy. Kanada i Australia należą do Commonwealth, bazowały w swoich rozwiązaniach ustrojowych na Wielkiej Brytanii. Oba te państwa mają strukturę federalną, a w ramach władzy ustawodawczej wykształciły dwuizbowy parlament.

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną w zakresie analizy konstytucyjnych podstaw funkcjonowania drugich izb oraz metodę komparatystyczną w celu zestawienia rozwiązań ustrojowych przyjętych w Australii i Kanadzie. Uzupełniając wykorzystano też elementy metody funkcjonalnej pozwalające ocenić rzeczywistą rolę izb wyższych w praktyce politycznej.

Związek pomiędzy federalizmem a bikameralizmem

Bikameralizm jest niemalże immamentnie związany z federalizmem i stanowi jego swoistą cechę³. Głównym powodem wyboru systemu dwuizbowego jest sposób, w jaki powstawały te państwa, były to bowiem związki wcześniej istniejących

³ R. Klepka, *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii: analiza porównawcza*, Warszawa 2013, s. 21.

państw, które zachowały część swojej suwerenności i autonomii, które mają wyraz w reprezentacji w izbie drugiej parlamentu. Niezależnie od tego czy narodziły się one w wyniku agregacji, czy ewolucji, pewną podstawą bikameralizmu w państwach federalnych jest kompromis, do którego dochodzi pomiędzy jednością a różnorodnością oraz spójnością a samorządnością⁴.

Biorąc pod uwagę główną rolę, jaką odgrywają interesy regionalne w państwach federalnych, nie jest zaskoczeniem, że w takich przypadkach istnieje charakterystyczne uzasadnienie dla bikameralizmu. Podczas gdy pierwsza izba reprezentuje obywateli federacji, druga izba parlamentu reprezentuje poszczególne części związkowe/składowe⁵. Izba wyższa jest zazwyczaj postrzegana jako fundamentalna część federalnego porozumienia mającego na celu zapewnienie reprezentacji jednostkom składowym⁶. Na szczeblu organów centralnych funkcjonuje zatem dualizm reprezentacyjny. Taki model pozwala na pełniejsze uwzględnienie interesów poszczególnych części federacji⁷. R. Klepka wskazał, że brak takiej izby mógłby prowadzić do majoryzacji tych krajów federalnych, które są zamieszkałe przez mniejszą liczbę obywateli. Izba druga ma zatem pełnić rolę swoistego rzecznika interesów całej zbiorowości⁸. Tak przyjęty model jest najbardziej bezsporny i oczywisty, określany też mianem naturalnego. Właśnie dzięki tak skonstruowanej izbie reprezentacja staje się pełniejsza⁹. Doktryna i praktyka jak dotąd nie wykazały jednego, uniwersalnego katalogu kompetencji, które pełni izba druga w państwie federalnym. Są one zależne od porządków ustrojowych przyjętych w poszczególnych państwach.

Jak wskazuje Ł. Danel, „izba druga w państwie złożonym nie budzi kontrowersji, nie wymaga szczególnego uzasadnienia czy określenia pożądanej formuły reprezentacji”. Jej istnienie wynika ze struktury terytorialnej państwa złożonego, jakim jest federacja, a także z jej wewnętrznej struktury terytorialnej oraz podziału władzy i suwerenności. Taki model daje ustrojowe uzasadnienie istnienia drugiej izby parlamentu w takich państwach¹⁰.

⁴ European Commission for democracy through law, *Report on bicameralism* (venice commission), 2024, s. 11.

⁵ J. Coakley, *The Strange Revival of Bicameralism*, „The Journal of Legislative Studies” 2014, vol. 20, no. 4, s. 543 i n.

⁶ A.A. Preece, *Bicameralism at the end of the second millennium*, „The University of Queensland Law Journal” 2000, vol. 21, no. 1, s. 74.

⁷ M.P. Gélard, *Report on second chambers in Europe*, Venice Commission/ Council of Europe 2005, s. 2; R. Hickey, *Bicameral bargaining and federation formation*, „Public Choice” 2013, vol. 154, no. 3, s. 222.

⁸ R. Klepka, *Zasadność funkcjonowania parlamentu dwuizbowego w demokratycznym państwie unitarym – przypadek Polski*, Toruń 2011, s. 442.

⁹ M. Arretche, *Federalism, Bicameralism, and Institutional Change: General Trends and One Case-study*, „Brazilian Political Science Review” 2023, vol. 4, no. 2, s. 12 i n.; M. Russell, *The Territorial Role of Second Chambers*, „The Journal of Legislative Studies” 2001, vol. 7, no. 1, s. 107.

¹⁰ Ł. Danel, *Parlamente dwuizbowe: wybrane zagadnienia*, Toruń 2020, s. 87.

Pewnej klasyfikacji izb drugich parlamentu można natomiast dokonać ze względu na sposób powoływania jej członków. Pierwszym z nich są wybory powszechne w krajach federalnych, ale również wybory członków przez legislatury krajów związkowych. Drugą metodą jest powoływanie członków izby przez egzekutywy krajów federalnych. Trzecim sposobem jest powoływanie członków izby drogą nominacji, których dokonuje głowa państwa. W ramach poszczególnych systemów konstytucyjnych funkcjonują także kryteria mieszane¹¹. W niektórych państwach poszczególne kraje związkowe mają swoją reprezentację w izbie drugiej w równej liczbie członków, w innych zaś jest to zależne od liczby mieszkańców danej części lub statusu prawnego. Zasada równej reprezentacji nierównych stanów oznacza, że kraje związkowe mają równą reprezentację w drugiej izbie, niezależnie od innych czynników, np. ich wielkości, zatem każda jednostka składowa wysyła taką samą liczbę delegatów do drugiej izby organu federalnego. Model ten opiera się na tradycji, ale również służy pewnej kompensacji nierównowagi terytorialnej, co jest odzwierciedlane w składzie izby niższej. Ważona reprezentacja jednostek składowych przejawia się w tym, że kraje delegują członków izby drugiej parlamentu w liczbie proporcjonalnej do swojej populacji. W celu uniknięcia nadmiernej reprezentacji przez kraje związkowe z dużą liczbą ludności zazwyczaj stosuje się tzw. ważoną reprezentację¹².

Związek bikameralizmu z federalizmem ma więc charakter powszechny, jedynie bowiem nieliczne federacje decydują się na unikameralny parlament¹³. W takim układzie izba druga parlamentu pełni funkcję stanu pośredniczącego pomiędzy krajami związkowymi a reprezentantami poszczególnych władz federalnych. Taki układ wzmacnia horyzontalny podział władzy na szczeblu federacyjnym¹⁴.

Odmienne zdanie prezentuje C.J.G. Sampford, który wskazuje, że w państwie federacyjnym bikameralizm nie jest tak oczywistym modelem¹⁵, zauważa on bowiem, że federalizm oparty jest na funkcjonowaniu różnych parlamentów: regionalnych oraz centralnym. Po za tym wskazuje również, że izba wyższa, która wyraża interesy poszczególnych krajów związkowych i jest ich przedstawicielem, stanowi swoiste zaprzeczenie idei federalizmu, ponieważ jest to próba przyznania kontroli nad władzą ustawodawczą, należąca do władzy całego państwa, poszczególnym regionom¹⁶.

¹¹ Szczegółowej analizy sposobu wyboru drugiej izby parlamentarnej w poszczególnych państwach dokonał J. Coakley, *The Strange Revival...*, s. 552 i n.

¹² European Commission for democracy through law, *Report on bicameralism...*, s. 13; J. Szymanek, *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, t. 3, nr 116, s. 14.

¹³ Np. Wenezuela, Nepal, St. Kitts i Nevis czy Komory. Zob. J. Coakley, *The Strange Revival...*, s. 550 i n.

¹⁴ W. Suchecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 94–95; J. Szymanek, *Modele przedstawicielstwa...*, s. 14.

¹⁵ Tak też: J. Coakley, *The Strange Revival...*, s. 549 i n.

¹⁶ C.J.G. Stampford, *Responsible government and the logic of federalism: an Australian paradox?*, „Public Law” 1990, s. 92.

Doktryna wskazuje, że państwa federalne mają tendencje do podejmowania reform w powolnym trybie. Wspólne dla systemów federalnych występowanie drugiej izby parlamentu tworzy możliwość sprzeciwienia się projektom ustaw, zmiany polityki i dłuższego procedowania. Izba ta jest dodatkową areną do podejmowania decyzji w ramach demokracji, ale również ma możliwość stawiania swoistego weta (sprzeciw wobec woli izby pierwszej) w procesie legislacyjnym¹⁷. Izby te są opisywane jako ten organ ustawodawczy, w którym wybrane subkrajowe elity są uprawnione do ochrony praw jednostek oraz blokowania zmian, które mogłyby naruszać ich prawa. Przez to też takie propozycje mogą być trudniejsze do zatwierdzenia. Druga izba parlamentu w państwach federalnych powinna zatem osłabiać ogólnopaństwowe interesy partyjne, a wzmacniać przynależność i legitymację terytorialną. Izby wyższe w państwie federalnym spełniają wobec tego dwie podstawowe role. Po pierwsze, stanowią przeciwwagę dla sił, które mogłyby zdominować proces rządzenia, a z drugiej strony – mają zapewniać odpowiednią reprezentację interesów regionalnych i mniejszościowych¹⁸.

Federalizm w świecie anglo-amerykańskim kładzie nacisk na jurysdykcję. Znaczna uwaga poświęcona jest prawu konstytucyjnemu oraz interpretacji sądowej. Powodem jest utworzenie administracji państwowych oraz stanowych czy prowincjonalnych¹⁹. Nie brakuje tu poglądów, że izby drugie zostały powołane po to, by dokonywać przeglądu legislacji z perspektywy interesów regionalnych.

Senat Australii – federacyjna izba refleksji i realnej władzy

Kolonialna historia Australii miała istotny wpływ na parlament tego kraju. Po połączeniu się kolonii w Commonwealth w Australii dążono do zbudowania struktury federalnej, która zrównoważy interesy poszczególnych stanów i rządu centralnego. Wśród izb parlamentu Australii to Senat przekształcił się w ważny organ ustawodawczy odzwierciedlający interesy regionalne i działający jako organ kontrolny nad władzą wykonawczą. Celem jego działania jest zapewnienie równego przedstawicielstwa stanów i terytoriów²⁰.

Izba druga parlamentu jest umocowana konstytucyjnie²¹. Już rozdział I ustawy zasadniczej został poświęcony dwuizbowemu parlamentowi, z czego właśnie Senat

¹⁷ M. Arretche, *Federalism, Bicameralism...*, s. 11; A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Conn. 1999, s. 191 i n.

¹⁸ R.L. Watts, *Origins of Cooperative and Competitive Federalism [w:] Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, red. S.L. Greer, London 2006, s. 211 i n.; R.L. Watts, *Comparing federal systems*, Montréal 2008, s. 8 i n.

¹⁹ D.E. Smith, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press 2003, s. 89.

²⁰ J. Ali, *Role of Legislatures in the Federations of Australia, Pakistan, and India: An In-depth Overview*, „Pakistan Journal of Multidisciplinary Innovation” 2023, vol. 2, no. 1, s. 12.

²¹ Commonwealth of Australian Constitution Act 1900, https://classic.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/coaca430/ (10.06.2025).

umiejscowiony jest w części II przed Izbą Reprezentantów. Artykuł 7 wskazuje, że Senat składa się z „senatorów z każdego stanu, wybieranych bezpośrednio przez mieszkańców danego stanu w głosowaniu, chyba że Parlament postanowi inaczej, jako jeden okręg wyborczy”²². Oznacza to, że senatorowie posiadają demokratyczną legitymizację. Wywodzą się z wyborów bezpośrednich, w których okręgami wyborczymi są poszczególne stany. Senatorowie są zatem ich reprezentantami. Konstytucja wskazuje również na podział mandatów w skali całego kraju. Stany Pierwotne (Australia Zachodnia, Australia Południowa, Tasmania, Queensland, Nowa Południowa Walia oraz Wiktoria) mają mieć minimum po 6 swoich reprezentantów, jednak kluczowe jest tutaj zachowanie równej reprezentacji. Obecny skład Senatu zamyka się w 72 członkach, po 12 z każdego ze stanów, a także po 2 z każdego z 2 terytoriów²³. Równa reprezentacja stanów w izbie drugiej, bez względu na ich wielkość terytorialną czy populacyjną, ma służyć pełni federalnej równości poszczególnych części składowych w państwie. Członkowie izby wybierani są w systemie proporcjonalnym (tzw. *Single Transferable Vote*), który sprzyja pluralizmowi politycznemu w izbie²⁴. Konstytucja Australii w art. 9 zastrzega, że sposób wyboru musi być jednakowy we wszystkich stanach. Ich kadencja trwa 6 lat, gdzie połowa składu ulega wymianie w odstępie co 3 lata, a wybrane nazwiska są potwierdzane przez Gubernatora Stanowego na ręce Gubernatora Generalnego²⁵. Jeśli stanowisko senatora zostanie opróżnione, wówczas to w gestii stanów jest powołanie nowego, który zajmie jego miejsce²⁶. Plusami tak przyjętego rozwiązania jest to, że Senat jako izba wyższa ma silny mandat, porównywalny do Izby Reprezentantów. Ponieważ jego członkowie pochodzą z wyborów powszechnych, ma on silną demokratyczną legitymację. Takie same wymogi stawiane przed kandydatami na senatorów oraz członków Izby Reprezentantów powodują równość polityczną kandydatów. Wymagane minimum kwalifikacyjne przeciwdziała tworzeniu „izby elit”. Dzięki temu w Australii dochodzi do pewnej spójności reprezentacji obywatelskiej, ponieważ składy obu izb wyrażają wolę społeczeństwa. System proporcjonalny gwarantuje reprezentację mniejszych partii i niezależnych kandydatów. Takie rozwiązanie niesie ze sobą pewne zagrożenia, jakimi są możliwości prowadzenia sporów o władzę czy legitymizację, zwłaszcza w przypadku, gdy dochodzi do rozbieżności politycznych. Dodatkowo sposób równego podziału mandatów na stany, system równości głosów oraz proporcjonalność wyboru powodują, że

²² J. Winczorek, *Konstytucja Związku Australijskiego = Commonwealth of Australia Constitution Act*, Warszawa 2014, art. 7.

²³ *Electing Australia's Senators*, https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/52_Sen/523_PPP/Senate_Briefs/PDFs/brief01.pdf (10.06.2025).

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Art. 7 i 13 Konstytucji Australii.

²⁶ Art. 14 Konstytucji Australii.

małe stany otrzymują dużą siłę polityczną²⁷. Taka ordynacja wyborcza może umożliwić dostęp większej liczbie partii politycznych (także tych mniejszych), które zyskują mandaty w drugiej izbie, co z kolei może utrudniać debatę, a w skrajnych przypadkach prowadzić do politycznego impasu.

W kwestii kompetencji ustawodawczych Senat ma pełne prawo inicjatywy ustawodawczej z wyjątkiem projektów budżetowych. Może on też odrzucać i modyfikować ustawy, które przyjmowane są przez izbę reprezentantów. W przypadku konfliktu pomiędzy izbami możliwe jest nawet rozwiązanie obu izb (tzw. *double dissolution*), jednak z praktycznego punktu widzenia druga izba w Australii jest miejscem silnego oporu wobec rządu, zwłaszcza gdy nie ma on wsparcia partyjnego w swoich reprezentantach. Zadaniem Senatu jest nie tylko reprezentować stany, ale także pełnić funkcję kontrolną wobec rządu centralnego. Dzięki wspomnianej wcześniej równej reprezentacji i pomimo przynależności partyjnej mniejsze stany mają realny wpływ na legislację.

Senat Kanady – izba nominowana i zdominowana

W Kanadzie można zaobserwować szczególny przypadek drugiej izby w federacji, która w pewnym stopniu podąża za tradycją Westminster. Od czasu ustanowienia Kanady jako Dominium z 1867 r. oraz zjednoczenia kilku brytyjskich kolonii w federację na mocy ustawy o Brytyjskiej Ameryce Północnej Kanada zawsze miała dwuizbowy system parlamentarny na szczeblu federalnym. Senat jest wzorowany na brytyjskiej Izbie Lordów. Członkowie drugiej izby są mianowani przez Gubernatora Generalnego na wniosek federalnego premiera, na podstawie regionalnych, terytorialnych zasad ogólnie odzwierciedlających prowincje i terytoria, które tworzą federację²⁸. Konstytucja Kanady w art. 22 zapewnia reprezentację takim częściom kraju, jak: Ontario, Quebec, prowincje nadmorskie, prowincje zachodnie, Nowa Fundlandia i Labrador, 3 mandaty dla terytoriów Jukonu, Północno-Zachodnich i Nunavut. Łączna liczba senatorów wynosi 105²⁹.

Pomimo faktu, że istnieje regionalny podział senatorów, pochodzą oni z nadania, a nie z wyboru³⁰. Nie zapewnia on także równości prowincji.

Artykuł 23 Konstytucji Kanady wskazuje na kwalifikacje senatora. Tutaj cenzus wiekowy wynosi 30 lat, ale podobnie jak w Australii, musi być to osoba urodzona

²⁷ Np. w Tasmanii na 31 grudnia 2024 r. ludności było 581 tys., a w Nowej Południowej Walii nieco ponad 8 500 tys. National, State and Territory Population, <https://www.treasury.tas.gov.au/Documents/Population.pdf> (20.06.2025).

²⁸ European Commission for democracy through law, *Report on bicameralism...*

²⁹ The Constitution Acts 1867 to 1982, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-5> (20.06.2025).

³⁰ T. Wicciech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Austrii*, Kraków 2009, s. 175.

poddanym korony brytyjskiej lub osoba naturalizowana na mocy ustawy parlamentu Zjednoczonego Królestwa lub Kanady. Dodatkowym kryterium jest posiadanie ziemi na własny użytek, a także nieruchomości i ruchomego majątku przekraczającego 4000 \$ po odliczeniu długów i należności. Ważne jest też, by osoba ta zamieszkiwała w prowincji, z której jest powoływana³¹. Członkowie Senatu są senatorami do momentu uzyskania wieku emerytalnego, jakim jest 75 lat. Zaletą takiego rozwiązania jest fakt, że senatorowie nie muszą zabiegać o poparcie wyborców, mogą więc w teorii podejmować decyzje długofalowe, niezależne i oparte na analizie, a nie populistycznych przesłankach. Często w skład tej izby wchodziły osoby z dużym doświadczeniem zawodowym, np. prawnicy, naukowcy, byli politycy czy przedstawiciele mniejszości. W kontekście tych ostatnich niezwykle ważne jest, by przy powoływaniu uwzględniać reprezentację mniejszości językowych czy etnicznych, a także rdzennych ludów. Odmienny od członków Izby Gmin sposób powołania może powodować to, że senatorowie rzadziej wchodziły w ostre interakcje czy konflikty polityczne z rządem. Służą oni swoją radą jako izba refleksji czy rewizji. Plusem w tym kontekście jest także fakt, że skład Senatu zmienia się powoli, niezależnie od zmian rządów, co może ograniczyć polityczne turbulencje. Z kolei wadą takiego rozwiązania może być to, że senatorowie, inaczej niż w Australii, nie pochodzą z wyborów bezpośrednich. W związku z tym mogą być postrzegani jako niedemokratyczni lub nawet nieliczący się z wolą ludu, ponieważ ich mandat nie zależy od politycznej woli wyborców. Pomimo tego, że premier J. Trudeau wprowadził konieczność niezależnych rekomendacji³², ostateczny wybór senatorów wciąż zależy od rządu, możliwy jest więc nepotyzm, faworyzowanie swoich kandydatów czy klientelizm. Brak kadencyjności czy reelekcji sprawia też, że senatorowie nie ponoszą realnej odpowiedzialności za swoje działania przed obywatelami. W debacie publicznej pojawiają się zatem kontrowersje dotyczące biernej roli izby, absencji jej członków czy wydatków na nią ponoszonych³³. Wielokrotnie podnoszono potrzebę zmiany sposobu powoływania Senatu³⁴. Proponowane reformy wymagałyby zmiany konstytucji, a przy wymogu jednomyślności izb jest to bardzo trudne do osiągnięcia. Sąd Najwyższy Kanady wskazał, że powszechnie uznaje się, że prawie każda federacja na świecie ma izbę wyższą w swoim centralnym systemie parlamentarnym lub kongresowym, która reprezentuje, w większym lub mniejszym stopniu, interesy regionalne lub lokalne, stanowe lub prowincjonalne, w tym interesy mniejszości³⁵.

³¹ Art. 23 Konstytucji Kanady.

³² *The new open Senate nomination process*, https://senate-gro.ca/senate-renewal/new-open-senate-nomination-process/?utm_source=chatgpt.com (20.06.2025).

³³ Wypowiedź senatora podczas obrad Izby Gmin 5 czerwca 2013 r. (41. Sesja, nr 263), https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/41-1/house/sitting-263/hansard?utm_source=chatgpt.com#Int-8057835 (20.06.2025).

³⁴ M.in. koncepcja „Triple-E Senate”: *elected, equal, effective*.

³⁵ European Commission for democracy through law, *Report on bicameralism...*

W teorii kompetencje Senatu są podobne do tych nałożonych na Izbę Gmin. Konstytucja Kanady w art. 91 oraz 53–56 gwarantuje Senatowi udział w procesie ustawodawczym³⁶. Zgodnie z nimi ma on prawo inicjowania i poprawiania, zatwierdzania czy odrzucania ustaw. Jednak ustawy podatkowa i budżetowa mogą być inicjowane tylko w Izbie Gmin³⁷. Senat może odrzucić też ustawę finansową. W praktyce izba druga rzadko blokuje ustawy przyjęte przez Izbę Gmin, ale zgodnie z przysługującymi jej kompetencjami dokonuje szczegółowej rewizji ustaw w komisjach, a także bada ich zgodność z prawami człowieka czy prawami mniejszości. Senat może zgłaszać własne projekty ustaw, ale nie mogą one dotyczyć wydatków publicznych czy podatków. Częstokroć formułuje on raporty techniczne, będące wynikiem debat eksperckich.

Podsumowanie

Analiza pozycji ustrojowej Senatów Kanady i Australii pokazuje, że pomimo tego, że oba państwa funkcjonują w ramach struktury federacyjnej oraz parlamentu dwuizbowego, to ich rola i kompetencje znacząco się od siebie różnią. Różnice te wynikają nie tylko z praktyki politycznej, ale również są konsekwencją rozwiązań konstytucyjnych, w tym sposobu legitymizacji izby w zakresie powoływania jej członków, a także poziomu demokratycznej legitymizacji instytucji. Australijski Senat stanowi realny organ reprezentacji federalnej, który wynika z faktu wyborów powszechnych członków izby i równej reprezentacji stanów. Ma on silne kompetencje ustawodawcze i zdolności do blokowania inicjatyw rządu. Izba ta jest także niezależna od Izby Reprezentantów, na co wpływ ma proporcjonalny system wyborczy do Senatu.

Kanadyjski Senat pozostaje instytucją o ograniczonym znaczeniu, ponieważ praktyka ukazuje marginalizację izby. Wynika to zapewne z braku demokratycznego mandatu i zależności od władzy wykonawczej oraz sposobu mianowania członków izby. Fakt ten w połączeniu z silną reprezentacją rządzącą w izbie wyższej powoduje, że izba ta nie odgrywa znaczącej roli w charakterze reprezentanta interesów poszczególnych prowincji, natomiast znikomą w procesie legislacyjnym. Pomimo prób częściowej reformy brak głębokiego zreformowania systemu ustrojowego uniemożliwia wzmocnienie znaczenia funkcji federalnej Senatu w Kanadzie.

Dokonując komparatystyki rozwiązań w Australii i Kanadzie, można dojść do wniosku, że sama obecność drugiej izby nie jest gwarantem skutecznej reprezentacji

³⁶ Jednak funkcjonuje zasada, iż Senat nie może wprowadzać zasadniczych zmian do ustaw uchwalonych przez Izbę Gmin. Tak: T. Wiecech, *Ustroje federalne...*, s. 178–179.

³⁷ Izba Gmin jest organem powoływanym w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, co nadaje jej walor reprezentatywności politycznej. Por. M. Grzybowski, *Kanada [w:] Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 384.

poszczególnych części składowych federacji. Kluczowe znaczenie zdaje się tutaj mieć sposób kreowania składu izby, wydaje się bowiem, że demokratycznie legitymizowane drugie izby mogą skutecznie pełnić funkcję reprezentanta poszczególnych jednostek składowych w ramach federacji. Brak takiego mechanizmu w Kanadzie czyni z niej instytucję przypominającą relikw monarchicznego dziedzictwa konstytucyjnego, nieprzystający do pełnienia funkcji w ramach federacyjnej struktury, a jej funkcje ograniczają się w dużej mierze do funkcji doradczych.

W kontekście obu izb warto również wskazać na pewne wnioski *de lege ferenda*. Pierwszy z nich w kontekście demokratyzacji procesu powoływania senatorów dotyczy tego, że w Kanadzie można by rozważyć zmianę formuły powoływania członków izby na rzecz form demokratycznych w postaci wyborów bezpośrednich. Dodatkowo wskazane jest przemyślenie na nowo podziału mandatów w ramach izby, co mogłoby się przyczynić do bardziej sprawiedliwej, ale też efektywnej reprezentacji terytorialnej, która odpowie rzeczywistym podziałom politycznym i społecznym.

Warto rozważyć także wprowadzenie limitu kadencji senatorów w Kanadzie, co zwiększyłoby ich niezależność od władzy wykonawczej oraz mogłoby ograniczyć zjawisko „dożywotnich” nominacji. Ograniczenie długości mandatu sprzyjałoby ponadto większej rotacji elit politycznych i zapewniałoby lepsze odzwierciedlenie zmieniających się poglądów społecznych w izbie wyższej.

Istotne też jest rozważenie wzmocnienia kompetencji obu tych izb, szczególnie w zakresie kontroli działań władzy wykonawczej, ale również inicjatywy legislacyjnej w sprawach, które są szczególnie ważne dla federacji. W kontekście poszczególnych części składowych można rozważyć pełniejszą instytucjonalizację współpracy pomiędzy izbą drugą parlamentu a władzami regionalnymi, do których należą mechanizmy formalnej konsultacji izb z rządami stanowymi/prowincjonalnymi przy rozpatrywaniu projektu ustaw, które wpływają na ich kompetencje.

W Australii można byłoby podjąć dyskusję nad wzmocnieniem roli Senatu w zakresie ochrony praw stanów poprzez przyznanie mu kompetencji blokowania ustaw ingerujących w autonomię jednostek federacyjnych, chyba że zostaną one przyjęte kwalifikowaną większością w obu izbach. Wzmocniłoby to federalny charakter izby i zapewniło lepszą równowagę pomiędzy interesem centralnym a interesem stanów.

Dla obu systemów możliwa jest także reforma proceduralna polegająca na zwiększeniu przejrzystości prac izb wyższych, np. poprzez obowiązek publicznych konsultacji z organizacjami społecznymi i samorządami lokalnymi przy uchwalaniu ustaw o dużym znaczeniu dla wspólnot regionalnych. Zwiększyłoby to nie tylko legitymizację izb, ale też ich zdolność do artikulacji różnorodnych interesów. W kwestii *soft law* należy przyjrzeć się możliwości zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności politycznej senatorów wobec jednostek federacyjnych, których są reprezentantami, co mogłoby zwiększyć zaufanie obywateli do izby jako członka systemu federalnego.

Bibliografia

- Ali J., *Role of Legislatures in the Federations of Australia, Pakistan, and India: An In-depth Overview*, „Pakistan Journal of Multidisciplinary Innovation” 2023, vol. 2, no. 1.
- Arretche M., *Federalism, Bicameralism, and Institutional Change: General Trends and One Case-study*, „Brazilian Political Science Review” 2023, vol. 4, no. 2.
- Coakley J., *The Strange Revival of Bicameralism*, „The Journal of Legislative Studies” 2014, vol. 20, no. 4.
- Danel Ł., *Parlamente dwuizbowe: wybrane zagadnienia*, Toruń 2020.
- Grzybowski M., *Kanada [w:] Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012.
- Hickey R., *Bicameral bargaining and federation formation*, „Public Choice” 2013, vol. 154, no. 3.
- Kiełmiński Z., *Motywy bikameralizmu we współczesnej Europie*, „Przegląd Europejski” 2004, t. 1.
- Klepka R., *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii: analiza porównawcza*, Warszawa 2013.
- Klepka R., *Zasadność funkcjonowania parlamentu dwuizbowego w demokratycznym państwie unitarnym – przypadek Polski*, Toruń 2011.
- Lijphart A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Conn. 1999.
- Niedziałkowski M., *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*, Warszawa 1918.
- Preece A.A., *Bicameralism at the end of the second millennium*, „The University of Queensland Law Journal” 2000, vol. 21, no. 1.
- Russell M., *The Territorial Role of Second Chambers*, „The Journal of Legislative Studies” 2001, vol. 7, no. 1.
- Smith D.E., *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, University of Toronto Press 2003.
- Sokolewicz W., *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11.
- Stampford C.J.G., *Responsible government and the logic of federalism: an Australian paradox?*, „Public Law” 1990.
- Suchecki W., *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968.
- Szymanek J., *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych: [The bicameral nature of parliament in European political systems]*, „Studia Prawnicze / The Legal Studies” 2000, nr 3–4(1454146).
- Szymanek J., *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, t. 3, nr 116.
- Watts R.L., *Comparing federal systems*, Montréal 2008.
- Watts R.L., *Origins of Cooperative and Competitive Federalism [w:] Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, red. S.L. Greer, London 2006.
- Wieciech T., *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Austrii*, Kraków 2009.
- Winczorek J., *Konstytucja Związku Australijskiego = Commonwealth of Australia Constitution Act*, Warszawa 2014.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie związku pomiędzy bikameralizmem a federalizmem poprzez analizę drugich izb parlamentów w Australii i Kanadzie. Są to państwa o zbliżonych tradycjach ustrojowych, lecz posiadające odmienne rozwiązania instytucjonalne. W ujęciu teoretycznym dwuizbowość w systemach federalnych ma na celu zapewnienie reprezentacji jednostek

składowych federacji na szczeblu centralnym, w praktyce jednak sposób realizacji tej zasady zależy od wielu czynników, takich jak sposób powoływania członków izby, ich legitymacja polityczna, zakres kompetencji ustawodawczych, a także relacje z izbą niższą. W artykule przeanalizowano konstytucyjną pozycję Senatu Australii oraz Senatu Kanady, a także ich funkcjonowanie w praktyce politycznej. W tym celu zastosowano metodę dogmatycznoprawną i metodę porównawczą. Wyniki analizy wskazują, że choć oba Senaty formalnie mają pełnić funkcję reprezentacji federalnej, to tylko Senat Australii w znacznym stopniu realizuje ten cel, w Kanadzie zaś rola drugiej izby parlamentu ma charakter bardziej symboliczny i ulega postępującemu osłabieniu.

Słowa kluczowe: senat, federalizm, druga izba, parlament

THE RELATIONSHIP BETWEEN BICAMERALISM AND FEDERALISM AS EXEMPLIFIED BY THE SECOND CHAMBERS OF THE AUSTRALIAN AND CANADIAN PARLIAMENTS

Summary

The purpose of this article is to indicate the relationship between bicameralism and federalism by analysing the second chambers of parliaments in Australia and Canada. These are countries with similar systemic traditions but with different institutional arrangements. In theoretical terms, bicameralism in federal systems aims to ensure that the constituent units of the federation are represented at the central level. In practice, however, the way in which this principle is implemented depends on a number of factors, such as the way in which members of the chamber are appointed, their political legitimacy, the extent of their legislative powers, and their relationship with the lower chamber. This article examines the constitutional position of the Senate of Australia and the Senate of Canada, and how they function in political practice. To this end, the dogmatic-legal method, the comparative method, was applied. The results of the analysis indicate that, although both senates are formally intended to perform the function of federal representation, only the Senate of Australia substantially fulfils this purpose. In Canada, on the other hand, the role of the second chamber of parliament is more symbolic and is being progressively weakened.

Keywords: senate, federalism, second chamber, parliament