

JUSTYNA TRZCIONKOWSKA

Uniwersytet Śląski w Katowicach
<https://orcid.org/0009-0003-8928-8169>
justyna.trzcionkowska@us.edu.pl

Status prawny parlamentarzystów w kontekście współczesnej polityki Królestwa Hiszpanii

The Legal Status of Parliamentarians in the Context of Contemporary Politics in the Kingdom of Spain

Abstract: The subject of this article is the legal status of Spanish parliamentarians. The Spanish process of parliamentary elections and the essence of the mandates of deputies and senators are discussed. The author refers to the constitutional traditions prevailing in the Kingdom of Spain, comparing the previous regulations with those currently in force. At the same time, attention is drawn to the basic principles of Spanish constitutionalism. This paper examines the role, activities, and influence of Spanish parliamentarians in terms of shaping contemporary Spanish politics.

Keywords: deputy, senator, legal status, Cortes Generales, elections

Wprowadzenie

Wybory parlamentarne są istotnym wydarzeniem w każdym kraju, ich rezultat kształtuje sytuację polityczną najbliższych lat. W 2023 r. odbyły się one zarówno w Polsce, jak i w Hiszpanii. Świadomy wyborca, oprócz partycypacji w głosowaniu, powinien rozumieć, jak funkcjonuje parlament krajowy, w jaki sposób przebiegają procesy legislacyjne, które realnie wpływają na życie codzienne nie tylko całego społeczeństwa, lecz także każdej jednostki. Z powodu przedstawicielskiego charakteru parlament jest miejscem, w którym obywatel zostaje reprezentowany, a podejmowane przez parlamentarzystów decyzje niejednokrotnie przekładają się bezpośrednio na otaczającą rzeczywistość. Mając na uwadze powyższe, w niniejszym artykule podjęto próbę uporządkowania oraz syntetycznego przedstawienia zastosowanych rozwiązań składających się na status prawny hiszpańskich deputowanych i senatorów w kontekście kształtowania współczesnej polityki kraju. Ustalenie roli parlamentarzystów przy uwzględnieniu specyfiki hiszpańskiego systemu prawnego ma na celu zrozumienie porządku konstytucyjnego tego kraju. Tekst powstał na podstawie opracowań zarówno polsko-, jak i hiszpańskojęzycznych. Oprócz Konstytucji z 1978 r. bazowano na aktach prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem regulaminów: Kongresu Deputowanych oraz Senatu. Cennym źródłem stanowiącym uzupełnienie literatury było orzecznictwo hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego (hiszp. *Tribunal Constitucional*, dalej: TC). W artykule przedstawiono stan prawny i faktyczny na dzień 29 lutego 2024 r.

1. Skład Kongresu Deputowanych

Kortezy Generalne (hiszp. *Cortes Generales*) są dwuizbowym parlamentem Królestwa Hiszpanii. Pierwsza z izb to Kongres Deputowanych (hiszp. *Congreso de los Diputados*), druga to Senat (hiszp. *Senado*). Artykuł 68 § 1 Konstytucji Królestwa Hiszpanii¹ określa skład Kongresu, który ma składać się z „co najmniej 300 i co najwyżej 400 deputowanych, wybranych w powszechnym, wolnym, równym, bezpośrednim i tajnym głosowaniu, na zasadach określonych przez ustawę”. Obecnie w Kongresie zasiada 350 deputowanych, z czego najwięcej mandatów ma Partia Ludowa (hiszp. *Partido Popular – PP*) – 137, natomiast koalicję rządzącą tworzą Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (hiszp. *Partido Socialista Obrero Español – PSOE*) – 120 mandatów, wraz z partią SUMAR, która posiada 27 reprezentantów². W dalszych paragrafach art. 68 wskazano, że prowincje są okręgami wyborczymi. Inaczej jest w przypadku Ceuty i Melilli: enklawy będących jednostkami administracyjnymi, które są jedno-mandatowymi okręgami wyborczymi, wybierają one po jednym deputowanym. Ogólna liczba mandatów jest podzielona. Wybory odbywają się na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji terytorialnej. Każdy okręg ma przydzieloną minimalną reprezentację wyjściową i dokonuje się podziału stosownie do liczby mieszkańców. Kadencja Kongresu trwa 4 lata, po upływie 4 lat od wyboru deputowanych lub w dniu rozwiązania Izby – ich mandat wygasa. Między 30 a 60 dniem po upływie mandatu odbywają się kolejne wybory, natomiast zwołanie nowo wybranego Kongresu powinno nastąpić w ciągu 25 dni po przeprowadzeniu wyborów. Obywatele, którzy korzystają z pełni praw politycznych, mają zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze. Przechodząc do znaczenia politycznego, wskazuje się, że to Kongres Deputowanych, będący izbą niższą Parlamentu, ma większe znaczenie pod względem politycznym, czy to w procesie ustawodawczym, czy też nadzorowaniu prac rządu.

2. Skład Senatu

Senat jest wyższą izbą reprezentacji terytorialnej, wybieraną z wyborów większościowych. W Senacie XV kadencji zasiada 266 członków³. Najliczniejszą grupę parlamentarną stanowią senatorowie *PP*: 144 mandaty, drugim największym ugrupowaniem jest *PSOE*, które ma 87 reprezentantów⁴. W myśl art. 69 Konstytucji,

¹ Konstytucja Królestwa Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., BOE-A-1978-31229, dalej: Konstytucja.

² Kongres Deputowanych, *Grupy parlamentarne* <<https://www.congreso.es/es/grupos/composicion-en-la-legislatura>> [dostęp: 29.02.2024].

³ Senat Hiszpanii, *Skład Senatu. Wybory i mianowanie senatorów* <<https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/composicionsenadoelecciones/index.html>> [dostęp: 29.02.2024].

⁴ Senat Hiszpanii, *Tabela podsumowująca grupy parlamentarne (obecny skład)* <<https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/composiciongruposparlamentarios/index.html>> [dostęp: 29.02.2024].

okręgami wyborczymi są prowincje, zasadniczo w każdej wybiera się po 4 senatorów. Inaczej jest w przypadku prowincji wyspiarskich – na każdej z głównych wysp, tj. Gran Canarii, Teneryfie (Wyspy Kanaryjskie) i Majorce (Baleary), wybieranych jest 3 senatorów. Po 1 senatorze przypada na mniejsze wyspy, tj. Ibizę (liczoną razem z Formenterą), Menorcę, Fuertaventurę, Gomerę, El Hierro, Lanzarote i La Palmę. Ceuta i Melilla, znajdujące się na terytorium Maroka w północnej Afryce, wyłaniają po 2 senatorów. Każda z 17 wspólnot autonomicznych desygnuje poza tym po 1 senatorze, co więcej, na każdy milion mieszkańców na ich terytorium przypada dodatkowo po 1 senatorze⁵.

3. Wybór parlamentarzystów

Dekret królewski z mocą ustawy 20/1977 z 18 marca 1977 r. uregulował procedurę wyboru Kortezów, wskazując na system d'Hondta, mający na celu konsolidację ugrupowań, które uzyskały większe poparcie wyborców. Metoda premiuje listy wyborcze uzyskujące w głosowaniu największą liczbę głosów⁶. System wyborczy i jego ukształtowanie (np. wyborów parlamentarnych) był istotną kwestią w procesie transformacji ustrojowej. Dyskutowany w po frankistowskiej Hiszpanii system miał przede wszystkim stworzyć dogodne pod względem prawnym przesłanki, by różne siły polityczne mogły w sposób demokratyczny rywalizować i się konfrontować.

Jednym z obowiązków Króla jest zarządzenie wyborów, wymienione w art. 62 pkt b Konstytucji. W drodze dekretu podejmowana jest decyzja, którą później kontrasygnuje Przewodniczący Rządu, tj. premier. Między 30 a 60 dniem od zarządzenia powinny odbyć się wybory. Ustawa wyborcza z 1985 r. w art. 42 ust. 1 precyzuje datę wyborów na 54 dzień od ich zarządzenia. Odpowiednik polskiej Państwowej Komisji Wyborczej (hiszp. *Junta Electoral Central*) jest najwyższym organem administracji wyborczej, mającym zagwarantować przejrzystość i nadzór nad działaniem Biura Spisu Wyborców (hiszp. *Oficina del Censo Electoral*).

W przypadku czynnego prawa wyborczego obowiązuje cenzus obywatelstwa i wieku. Możliwość udziału w głosowaniu przysługuje obywatelom mającym ukończone 18 lat, tj. pełnoletnim. Warunkiem *sine qua non* jest umieszczenie obywatela w spisie wyborców. Wyodrębniono grupę osób niemających prawa do głosowania, są to m.in. skazani prawomocnym wyrokiem na karę dodatkową utraty prawa głosowania, ubezwłasnowolnieni na mocy prawomocnego wyroku sądowego oraz osoby umieszczone w szpitalach psychiatrycznych, jeśli w wyroku wyraźnie została

⁵ Art. 165 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Ustawa Organiczna 5/1985 Ogólnego Prawa Wyborczego z dnia 19 czerwca 1985 r.), BOE-A-1985-11672, dalej: Ustawa Wyborcza 5/1985.

⁶ A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 230–232.

orzeczona niezdolność do korzystania z prawa głosowania. Co istotne, zagwarantowaniu wolności wyborów ma służyć ustawowe zapewnienie o niemożności zmuszenia nikogo do partycypowania w głosowaniu oraz ujawnienia swojego głosu.

Zasadniczo każdemu wyborcy przysługuje prawo wybieralności, istnieje natomiast grupa *inelegibles*, tj. osób niewybieralnych. Należą do nich wysokiej rangi funkcjonariusze, których eliminacja z angażowania się politycznego ma zapewnić im należyłą bezstronność w sprawowaniu funkcji i powstrzymanie się od ewentualnego wpływu na decyzje wyborcze. Art. 6 Ustawy Wyborczej 5/1985 zawiera katalog osób niewybieralnych i niekwalifikujących się do udziału w wyborach, w art. 6 § 1 wymienieni są m.in. członkowie hiszpańskiej rodziny królewskiej, prezesi i sędziowie TC, Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny, wojskowi.

Należy odróżnić „niewybieralność” (niekwalifikowalność) od „niepołączalności”. Podobnie jak w Konstytucji RP, chodzi o zachowanie kluczowego elementu niezależności w dwóch aspektach – zakazu łączenia określonych funkcji oraz zakazu podejmowania lub wykonywania określonych rodzajów działalności zawodowej bądź podobnej. Niewybieralność odnosi się do wykluczenia potencjalnego startowania w wyborach i obejmowania mandatu z racji pełnionego urzędu⁷. W niepołączalności formalnej chodzi o zakazanie potencjalnego sprawowania jednocześnie dwóch określonych ustawą funkcji, np. w prawie hiszpańskim zakazuje się łączenia mandatu deputowanego bądź senatora z funkcjami kierowniczymi (w instytucjach publicznych czy w spółkach z kapitałem państwowym). Ustawowe przyczyny niekwalifikowalności są jednocześnie przyczynami niezgodności, które regulują przepisy dotyczące każdego procesu wyborczego.

Każdego miesiąca uaktualniane są listy będące spisami wyborców. Sporządza się je z urzędu, a figurować w nich powinni spełniający warunki posiadania praw wyborczych. Spis obejmuje wyborców mających miejsce zamieszkania zarówno na terytorium Hiszpanii, jak i poza granicami kraju. W procesie zgłaszania kandydatów podkreśla się, że w wyborach do Kongresu i Senatu prawo do powoływania mają partie, federacje i koalicje wyborcze. Nie można kandydować w więcej niż jednym okręgu wyborczym. Listy zawierające dane kandydatów na deputowanych powinny zawierać liczbę nazwisk równą liczbie mandatów przypadających na poszczególne okręgi, natomiast nie można umieścić więcej niż 10 potencjalnych kandydatów zastępczych. W wyborach do Senatu obligatoryjnie należy mieć zastępcę. Lista układana jest w porządku alfabetycznym nazwisk⁸.

Państwo partycypuje w kosztach wyborczych, natomiast wysokość refundacji ustala się na podstawie liczby uzyskanych głosów i mandatów. Bierze się pod uwagę głosy oddane w okręgach wyborczych na listy, które otrzymały nawet 1 mandat deputowanego. Wszystkie głosy uwzględnia się, jeśli kandydujący do Senatu otrzymał

⁷ L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 256.

⁸ T. Mołdawa, *Parlament Hiszpanii: Kortezy Generalne*, Warszawa 2013, s. 31.

mandat, brak mandatu równoznaczny jest z nieotrzymaniem zwrotu poniesionych kosztów. Refundacja w stosunku do liczby uzyskanych mandatów jest iloczynem mandatów deputowanych i senatorów oraz kwoty przewidzianej (wcześniej ustalonej) za każdy uzyskany mandat. Kampania wyborcza nie może być finansowana przez m.in. administrację państwową, autonomiczną bądź samorządową, przedsiębiorstwa państwowe, zagraniczne przedsiębiorstwa, zagraniczne osoby prywatne. Należy ujawnić wszystkie nakłady na kampanie wyborcze, które pochodzą ze źródeł prywatnych. Partie zobowiązane są do ujawnienia pochodzenia środków finansowych przeznaczanych na fundusz wyborczy⁹.

Podczas wyborów do Kongresu wyborca oddaje swój głos na jedną listę, przy czym niedopuszczalne jest wprowadzenie przez głosujących jakichkolwiek uwag czy zmian kolejności bądź uzupełnień. Wybory do Senatu są odmienne. Osoba uprawniona do głosowania wybiera kandydatów, na których oddaje swój głos. W okręgach cztero- i trzymandatowych można głosować tylko na liczbę kandydatów pomniejszoną o jeden w stosunku do liczby mandatów, które przypadają na dany okręg. Wymieniony mechanizm umożliwia faktyczne skomponowanie własnej konfiguracji kandydatów, którzy mogą reprezentować różnorodne, nawet skrajnie odmienne formacje polityczne. Pomniejszenie liczby mandatów o jeden ma zagwarantować zasadę pluralizmu politycznego, tak by w przypadku zwiększonego głosowania na jedną frakcję jakąkolwiek szansę miały również ugrupowania mniejszościowe¹⁰.

Oprócz art. 67 i art. 68 Konstytucji systemowi wyborczemu poświęcony jest dział III Ustawy Wyborczej 5/1985. Wskazuje on, że Kongres składa się z 350 deputowanych, jest to regulacja odmienna od przewidzianego konstytucyjnie zakresu – co najmniej 300 i co najwyżej 400 deputowanych¹¹.

System większości względnej charakteryzujący Senat polega na zdobyciu mandatu przez kandydata z największym procentem oddanych głosów. Zasada proporcjonalności odnosi się natomiast do podziału mandatów w Kongresie, zgodnie z systemem d'Hondta. W przypadku wygaśnięcia mandatu deputowanego na skutek śmierci, zrzeczenia się bądź niezdolności do sprawowania go obsadza się następnego kandydata z tej samej listy. Gdyby wyczerpano listę, wyznaczany jest pierwszy z zastępców. Jeśli chodzi o mandaty senatorów, to w razie wygaśnięcia obejmują je zastępcy senatorów (w Ceucie i Melilli taka sama regulacja obowiązuje w odniesieniu do wygasłych mandatów deputowanych). Wybory do Senatu i Kongresu Deputowanych odbywają się oddzielnie, aczkolwiek zwyczajowo mają miejsce tego samego dnia. Wybory do obu izb odbywają się na podstawie powszechnego prawa wyborczego, autorzy wskazują jednak na wyraźną dysproporcję między dobrze rozwiniętymi i majątynymi wspólnotami autonomicznymi (które najczęściej są gęsto zaludnione) a pozostałymi regionami. Za przykład niech posłuży region

⁹ Art. 127–129 oraz art. 175 Ustawy Wyborczej 5/1985.

¹⁰ T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 59–60.

¹¹ Art. 162 Ustawy Wyborczej 5/1985.

Madrytu, który zamieszkuje ponad 13% ludności kraju, z danych Narodowego Instytutu Statystyki (hiszp. *Instituto Nacional de Estadística*) za 2022 r. wynika, że było to 6 744 456 mieszkańców¹². Mimo licznej populacji stosunek do uczestnictwa liczby reprezentantów w parlamencie centralnym jest niewielki.

4. Pozycja parlamentarzystów

4.1. Zakaz mandatu imperatywnego

Członkowie Korteżów Generalnych w świetle art. 67 ust. 2 Konstytucji nie są związani mandatem imperatywnym. By zrozumieć, na czym polega istota zakazu mandatu imperatywnego, należy odnieść się do genezy jego powstania, którą upatruje się w brytyjskiej Izbie Gmin z XVIII w. Liberalizacja państwa, a w konsekwencji parlamentu, oznaczała, że reprezentuje się nie tylko członków poszczególnych stanów, co miało miejsce w zgromadzeniach parlamentarnych, ale cały naród. W ten sposób konstytucjonalizm brytyjski wypracował podwójną konsekwencję zakazu mandatu imperatywnego, niemożność warunkowania opinii parlamentarzysty oraz usunięcia go z racji utraty pokładanego w nim zaufania. Parlamentarzysta dysponował pełną swobodą świadomego decydowania i pełnienia stanowiska do czasu przeprowadzenia kolejnych wyborów. Koncepcji zakazu mandatu imperatywnego towarzyszyła wizja idealistycznego parlamentu, stworzonego z neutralnych, bezpartyjnych i wolnych przedstawicieli. Mieli oni dysponować rozległą wiedzą i ogólnym zorientowaniem na reprezentację wszystkich, bez względu na pochodzenie, tak by parlamenty stały się bardziej demokratyczne niż arystokratyczne¹³. Ciekawą kwestię poruszył TC w kontekście współzależności pomiędzy prawem przedstawiciela do sprawowania swojego stanowiska a prawem obywatela do bycia reprezentowanym. „Krzywda doznana przez obywateli, jako reprezentowanych, nie jest naruszeniem ich własnego prawa, lecz odzwierciedleniem naruszenia cudzego prawa, ponieważ dyskryminacyjne traktowanie, któremu przedstawiciel może być poddany, lub zakłócenia, których może ostatecznie doznać w zgodnym z prawem korzystaniu z jego podstawowych praw i wolności publicznych, dotyczą przede wszystkim jego własnej sfery chronionej, a jedynie pośrednio i o tyle, o ile wypierają go z jego urzędu lub funkcji, których charakter nie został zniekształcony”¹⁴.

¹² Instituto Nacional de Estadística, *Ludność zarejestrowana w Rejestrze Ciągłym przez gminy i miasta autonomiczne*, grudzień 2022 r. <https://www.ine.es/prensa/pad_2022_p.pdf> [dostęp: 29.02.2024].

¹³ R. Punset Blanco, *Las Cortes Generales. Centro de Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales*, Madryt 1983, s. 44–45.

¹⁴ Wyrok TC z dnia 23 marca 1983 r., STC 10/1983, FJ 2, BOE núm. 70. Jeżeli nie zaznaczono inaczej, wszystkie prezentowane w pracy tłumaczenia tekstów obcojęzycznych pochodzą od autorki.

Trybunał w swoim orzecznictwie starał się opierać na kryteriach racjonalności, proporcjonalności i braku dyskryminacji w stosunku przedstawiciel–strona, przedstawiciel–przedstawiciel oraz obywatel–przedstawiciel. Przykład takiej tendencji można odnaleźć również w wyroku TC o sygn. STC 119/1990: „Deputowani są przedstawicielami narodu hiszpańskiego traktowanego jako całość, ale mandat, który każdy z nich uzyskał, jest wynikiem woli tych, którzy ich wybrali, określonej przez przedstawienie zgodnego z prawem programu politycznego [...], w którym mogli oni zawrzeć w sposób milczący lub wyraźny [...] zobowiązanie do publicznego potwierdzenia, że jedynie na mocy imperatywu prawnego przestrzegają Konstytucji. Lojalność wobec tego politycznego zobowiązania, które nie ma żadnego związku z obowiązkiem wynikającym z rzekomego imperatywnego mandatu, ani też w sposób oczywisty nie wyklucza obowiązku podporządkowania się Konstytucji, [...] w efekcie końcowym to utrudnienie jest szkodą, która niewątpliwie ma wpływ na prawo, które Konstytucja gwarantuje także swoim wyborcom, do uczestniczenia w sprawach publicznych poprzez przedstawicieli”¹⁵.

4.2. Od nabycia do utraty statusu parlamentarzysty

Parlamentarzysta musi spełniać określone warunki, by oficjalnie uzyskać przysługujący mu status. Należy odróżnić parlamentarzystę „wybranego”, który nie uzyskał jeszcze poszczególnych uprawnień, od takiego, który w pełni może sprawować mandat i wypełniać obowiązki. Jednym z warunków na płaszczyźnie administracyjnej jest dostarczenie do odpowiedniej izby dokumentu potwierdzającego wybór. W przypadku Senatu – wskazano termin 30 dni¹⁶, w przypadku Kongresu Deputowanych odniesiono się jedynie do przedstawienia dokumentu w trakcie pierwszej sesji plenarnej, a najpóźniej w trakcie trzeciej.

Należy uwzględnić pełny zakres, na który składa się katalog praw deputowanego lub senatora. Z tego względu warto wspomnieć o określonych w art. 70 Konstytucji przypadkach niewybieralności oraz niepołączalności mandatów, które w pewnym stopniu pokrywają się z przypadkami określonymi w ustawie wyborczej, m.in.

- członków TC,
- wysokich funkcjonariuszy publicznych,
- Obrońcę Ludu,
- zawodowych służb mundurowych,
- członków komisji wyborczych.

W hiszpańskiej tradycji konstytucyjnej kontrola wyników wyborów traktowana była jako wewnętrzny *corporis acta* samego parlamentu (np. art. 34 Konstytucji

¹⁵ Wyrok TC z dnia 21 czerwca 1990 r., STC 119/1990, BOE núm. 160.

¹⁶ Art. 12 Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 (Regulamin Senatu z dnia 3 maja 1994 r.), BOE-A-1994-10830 114.

z 1876 r., który stanowił: „każdy z organów współustawodawczych bada [...] ustawę wyborczą” bądź art. 57 Konstytucji z 1931 r.: „Kongres Deputowanych jest władny decydować o legalności swego wyboru”). Konieczność sądowej kontroli procesu wyborczego jest jednym z niezbędnych środków zapewniających legalność procesu wyborczego. W tym aspekcie wymagane jest jednak rozróżnienie dwóch różnych stopni ingerencji sądów w akty wyborcze.

Pierwszy odnosi się do dwóch zasadniczych momentów procesu: proklamacji kandydatów i proklamacji wybranych. W związku z nimi art. 74 i art. 75 ustanawiają dwie szczególne procedury, które pozwalają na podejmowanie decyzji sądowych w sprawie proklamacji kandydatów i proklamacji wybranych w taki sposób, aby proces wyborczy nie został sparaliżowany. Od pozostałych uchwał komisji wyborczych można się odwołać do komisji wyższego stopnia, a od uchwał Centralnej Komisji Wyborczej do Sądu Najwyższego. W art. 76 zawarto zwykły środek odwoławczy o charakterze kontradiktoryjno-administracyjnym, bez żadnej specyfiki proceduralnej, tak że jego rozstrzygnięcie nie nastąpi w żadnym przypadku, w czasie, który mógłby wpłynąć na odbywający się proces wyborczy. Ideę tę wzmacnia art. 77 tego samego tekstu, który ustanawia szczególnie szybką procedurę odwoławczą między komisjami wyborczymi w trakcie procesów wyborczych, ale precyzuje, że wobec tych rozstrzygnięć „nie podejmuje się żadnych działań administracyjnych ani jurysdykcyjnych, bez uszczerbku dla faktu, że fakty decydujące o roszczeniu mogą być podnoszone w odwołaniach”. W tym kontekście komentowany nakaz konstytucyjny stanowi w istocie pewien krok wstecz w stosunku do sytuacji stworzonej przez ustawę z 1977 r. – choć co prawda konstatuje konieczną sądową kontrolę protokołów i mandatów wybranych przedstawicieli, czyli ich proklamację, to jednak nie czyni tego, ani w tym, ani w żadnym innym zakresie, w stosunku do kandydatów. W tym miejscu należy rozważyć, czy to sformułowanie, które w najlepszym wypadku musi być uznane za niepełne lub częściowe, jest całkowicie spójne z pełnym podporządkowaniem się prawu i administracji (wyborczej) z art. 104 Konstytucji, z sądową kontrolą legalności działań administracyjnych i sądową kontrolą legalności działań administracyjnych, jak również kontrolą (wyborczą) administracji¹⁷.

4.3. Prawa i obowiązki

Analizując prawa i obowiązki wynikające z mandatu parlamentarzysty, nie sposób nie zwrócić uwagi na kwestię uprawnień i przywilejów. Pod hasłem „prawa” zarówno Regulamin Kongresu, jak i Regulamin Senatu uznają ogólne uprawnienia do działania deputowanych i senatorów. Pośród praw można wskazać:

¹⁷ M.E. Casas Baamonde, M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (red.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación, Madryt 2009, s. 1376–1377; komentowany art. 70 Konstytucji.

- prawo do uczestniczenia (aktywnego i biernego) w sesjach plenarnych i sesjach komisji,
- prawo do głosowania na sesjach,
- prawo do członkostwa w co najmniej jednej komisji.

Wyróżnia się również aktywności, które parlamentarzysta może wykonywać samodzielnie, takie jak udział w debatach i głosowaniach czy występowanie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy¹⁸. Katalog wyżej wymienionych praw odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu polityki, prawa i społecznych zmian w kraju. Ich wpływ w kontekście współczesnej polityki Hiszpanii można ocenić na kilku poziomach: legislacyjnym, kontrolnym, reprezentacyjnym, partyjnym oraz w zakresie relacji międzynarodowych. Przykładowo w trakcie prac prowadzonych w komisjach parlamentarnych ustala się i negocjuje projekty ustaw, w konsekwencji przeprowadzone dyskusje niejednokrotnie determinują ich ostateczny kształt.

Przechodząc do rozważań dotyczących prerogatyw parlamentarnych, należy przyrzeć się art. 71 Konstytucji:

1. Deputowani i senatorowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności z powodu opinii wyrażonych w związku z wykonywaniem swych funkcji.

2. W czasie piastowania mandatu deputowani i senatorowie cieszą się także nieetykalnością i mogą być zatrzymani jedynie w razie ujęcia ich na gorącym uczynku. Nie mogą być obwinieni ani sądzeni bez uprzedniego upoważnienia właściwej Izby.

Przez pojęcie prerogatyw parlamentarnych rozumie się reżim prawny, który jest „wygórowany” względem powszechnego. Zarezerwowany jest wyłącznie dla członków Kongresu Deputowanych oraz Senatu. W konsekwencji to, co byłoby imperatywne w innym przypadku, staje się niemożliwe i analogicznie, kwestie niewłaściwe w innym przypadku, tutaj stają się właściwe. Zatem kluczowe jest poruszenie aspektu równości wobec prawa. W wyroku TC 206/1992, f. 3 wskazano, że szczególny reżim prawny jest „możliwym wyjątkiem od jednego z filarów państwa prawa, jakim jest poddanie wszystkich rządów prawa jako wyrazu woli narodu”¹⁹.

Pozory sprzeczności znikają, jeśli zwróci się uwagę, że ten specjalnie wygórowany reżim ustanowiono nie w interesie jednostek – przedstawicieli narodu, ale w interesie instytucji, którym dają życie, a w dalszej perspektywie – państwa konstytucyjnego. Nie składają się one z przywilejów osobistych, które mogą narazić na szwank państwo prawa, ale z przywilejów instytucjonalnych. Jeśli dotyczą one przedstawicieli ludowych, to powinno się je traktować w ramach efektu ochrony, na jaką zasługuje instytucja parlamentarna. Specjalny reżim jest wprowadzany po to, aby umożliwić podstawowej i zasadniczej instytucji, jaką jest parlament, właściwe wykonywanie swoich funkcji. W bardzo szczególnych przypadkach zasada równego traktowania zostaje poświęcona dla dobra tej instytucji. Gdyby bowiem

¹⁸ M. Agudo Zamora, F. Álvarez-Ossorio Micheo, J. Cano Bueso (red.), *Manual de derecho constitucional*, Madryt 2023, s. 242–244.

¹⁹ Wyrok TC z dnia 27 listopada 1992 r., 206/1992, BOE núm. 307.

izby przedstawicielskie nie były w stanie prawidłowo wykonywać swoich funkcji, ucierpiałoby na tym samo państwo konstytucyjne, a wraz z nim interesy i prawa wchodzących w jego skład obywateli.

Komplementarność prerogatyw polega na zagwarantowaniu wolności i niezależności instytucji parlamentarnej. W konsekwencji charakteru instytucjonalnego są one niezbywalne i nie do wypowiedzenia, jak wskazano w wyroku TC o sygn. STC 22/1997 oraz ogłoszeniu TC o sygn. ATC 236/2000, FJ 1²⁰. Z jednej strony, nie wygasają ani nie tracą ważności wraz z upływem czasu, a parlamentarzysta nie może nimi dysponować w sprawach jego dotyczących, ale raczej, w stosownych przypadkach, odpowiedniej izby. Z drugiej strony, prerogatywy muszą być interpretowane restrykcyjnie, aby nie stały się przywilejami naruszającymi podstawowe prawa osób trzecich, co zauważył TC²¹. Wyjątek od zasady równości wobec prawa musi być dookreślony w ścisłej formie, aby zachować moc i skuteczność we wszystkich aspektach. Stosowanie prerogatyw powinno być rozważne tak, by unikać mocy ekspansywnej, w przeciwnym razie ich idea mogłaby zostać wypaczona i przerodzić się w źródło niesprawiedliwych i dyskryminujących przywilejów osobistych.

Analizując zakres opinii wyrażanych w związku z wykonywaniem funkcji, wskazuje się na rozumienie *sensu largo*. W kontekście nietykalności przyjmuje się, że są to m.in. pisemne, ustne, wyrażone gestem komunikaty parlamentarzysty. Budzącym kontrowersje jest fakt, że ochrona rozciąga się na miejsce, w którym wykonywany jest mandat, szczególnie chodzi o wypowiedzi przytoczone w izbie. Biorąc pod uwagę mobilność parlamentarzystów, liczne podróże (m.in. by spotkać się z wyborcami), doktryna hiszpańska opowiada się za rozszerzeniem ujęcia wspomnianego przywileju²².

Należy zminimalizować wszelkie ograniczenia aktywności parlamentu, co składa się na umożliwienie prezentowania różnorodnych poglądów, opinii, wypowiedzi. Nie oznacza to, że wyłączono całkowicie ponoszenie odpowiedzialności przez członków parlamentu. Przysługujący immunitet chroni przed aresztowaniem i procesami sądowymi mogącymi prowadzić do pozbawienia wolności. Deputowani i senatorowie mogą być aresztowani jedynie w przypadku przyłapania *in flagrante delicto*, tj. na gorącym uczynku. By zostali oskarżeni bądź ścigani, potrzebna jest zgoda odpowiedniej izby. Immunitet od nietykalności różni się ze względu na przedmiot i cel. W przypadku nietykalności akty podlegające ochronie są dokonywane w ramach sprawowania oficjalnych funkcji parlamentarnych, natomiast

²⁰ Wyrok TC z dnia 11 lutego 1997 r., STC 22/1997, BOE-T-1997-5483 <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-5483> [dostęp: 29.02.2024]; ogłoszenie TC z dnia 9 października 2000 r., ATC 236/2000, ES:TC:2000:236A <https://vlex.es/vid/-58120042#section_2> [dostęp: 29.02.2024].

²¹ Zob. m.in. SSTC 51/1985, FJ 6; 123/2001, FJ 4 i ATC 236/2000, FJ 1 <<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/>> [dostęp: 29.02.2024].

²² E. Aranda Álvarez, *Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios*, „Revista de las Cortes Generales” 1993, nr 28, s. 101–120.

w immunitecie chodzi o każdy czyn zabroniony, popełniony przez dowolną osobę, mogący generować odpowiedzialność przed sądami. Nietykalkość zapewnia ochronę absolutną, nieodpowiedzialność prawną; immunitet – ochronę formalną, proceduralną, ponieważ odpowiedzialność może być egzekwowana w przypadku uzyskania zezwolenia odpowiedniej izby²³.

Można wyodrębnić grupę środków dyscyplinarnych, które mają na celu m.in. ochronę przebiegu obrad, przysługują one Przewodniczącemu każdej z izb. Cały rozdział ósmy Regulaminu Kongresu Deputowanych poświęcono dyscyplinie parlamentarnej.

Wyróżnia się:

- przywołanie do tematu,
- przywołanie do porządku.

Przywołanie do tematu ma sprawić, by mówca powrócił do *meritum* wystąpienia czy przemówienia, stąd możliwe jest odebranie mu głosu, jeśli to nie nastąpi. Jeśli parlamentarzysta narusza postanowienia porządkowe, wyraża się w sposób obraźliwy, opóźnia przebieg obrad – przywołuje się go do porządku. Ponowne przywołanie może spowodować nie tylko odebranie głosu, lecz także wydalenie z sali obrad, wykluczenie z udziału w części posiedzenia bądź w kolejnym posiedzeniu. Naruszenie zakazów z art. 101 Regulaminu Kortezów Generalnych może sprawić, że parlamentarzysta zostanie zawieszony w przysługujących mu prawach na jeden miesiąc, z możliwością wydłużenia tego okresu²⁴.

Podsumowanie

Reżim prawny Królestwa Hiszpanii gwarantuje parlamentarzystom komfort wykonywania obowiązków. Mandat, który sprawują deputowani i senatorowie jako mandatariusze, łączy ich polityczno-prawnie z wyborcami będącymi mandantami. Prerogatywy zapewniają wolność i niezależność wykonywania mandatu. Parlamentarzyści odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu polityki państwa, biorąc pod uwagę ich funkcje legislacyjne, kontrolne czy reprezentacyjne. Pozycja parlamentarzysty jest precyzyjnie określona, za wykonywanie urzędu otrzymuje on diety, ma ponadto inne, liczne przywileje, np. bezpłatne korzystanie z publicznych środków transportu. W trakcie sprawowania mandatu jest nietykalkny i nie może być zatrzymany bądź aresztowany (chyba że został schwytyany *in flagranti*). Ewentualne kwestie procesowe, tj. akt oskarżenia i wszczęcie procesu, muszą być poprzedzone zgodą izby właściwej. Status prawny parlamentarzysty w okresie transformacji tworzony był tak,

²³ Wyrok TC z dnia 19 grudnia 1988 r., 243/1988, BOE núm. 11.

²⁴ Art. 99 Resolución por la que se ordena la publicación en el BOE del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados (Uchwała nakazująca opublikowanie w BOE nowego Regulaminu Kongresu Deputowanych) z dnia 24 lutego 1982 r., BOE-A-1982-5196.

aby współgrał z pozycją ustrojową Korteżów, odgrywających niewątpliwie istotną rolę w funkcjonowaniu Królestwa Hiszpanii jako demokratycznego państwa prawa. Proces wyborczy reguluje Ustawa Wyborcza 5/1985, a wybory parlamentarne pełnią ważną funkcję w kształtowaniu ładu publiczno-politycznego, będąc czynnikiem stabilizującym życie polityczne. Analizując strukturę Parlamentu, można dostrzec, że izby, choć mechanizmy ich działania są podobne, to pełnią zasadniczo odmienne względem siebie funkcje. Parlamentarzyści zapewniają bezpośrednią reprezentację obywateli, powinni zatem chronić ich i działać w interesie społeczeństwa, a także przyczyniać się do bycia gwarantem stabilności państwa.

BIBLIOGRAFIA

- Agudo-Zamora, M., Álvarez-Ossorio, M., Cano Bueso, J. (red.). (2023). *Manual de derecho constitucional*. Madryt.
- Aparicio Pérez, M.A. (1981). *Introducción al sistema político y constitucional español*. Barcelona.
- Aranda Álvarez, E. (1993). *Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios*. „Revista de las Cortes Generales” 28: 101–120.
- Casas Baamonde, M.E., Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (red.). (2009). *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*. Madryt.
- Cuenca Miranda, A. (red.). (2024). *Comentarios al reglamento del Congreso de los Diputados*. Madryt.
- Garlicki, L. (2017). *Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa.
- Mołdawa, T. (2012). *System konstytucyjny Hiszpanii*. Warszawa.
- Mołdawa, T. (2013). *Parlament Hiszpanii: Kortezy Generalne*. Warszawa.
- Punset Blanco, R. (1983). *Las Cortes Generales. Centro de Estudios Constitucionales*. Madryt.
- Sanz Pérez, A.L. (2023). *Fundamentos del Derecho Parlamentario español*. La Coruña.
- Tur Ausina, R. (2015). *Problemas actuales de derecho constitucional en un contexto de crisis*. Granada.
- Wierzbica, A. (2014). *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa.