



Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

OBYWATELU MASZ PRAWO!

Tytuł opracowania:

*Wykorzystanie przez obywateli instytucji Istanza d'Arengo w praktyce parlamentarnej San Marino.
Analiza na przykładzie kadencji 2016-2019
(nota informacyjna)*

Autor opracowania:

Dr Marcin Łukaszewski



Wykorzystanie przez obywateli instytucji Istanza d'Arengo w praktyce parlamentarnej San Marino. Analiza na przykładzie kadencji 2016-2019

Instancja Arengo (*Istanza d'Arengo*) jest jedną z bardzo charakterystycznych i wyjątkowych instytucji w systemie konstytucyjnym San Marino, który swoją drogą sam w sobie stanowi bardzo wyjątkowe na skalę światową laboratorium unikatowych rozwiązań ustrojowych. Nie wchodząc w ich analizę, na potrzeby niniejszego opracowania warto wspomnieć tylko o specyfice konstrukcji ustrojowej głowy państwa, którą jest dwóch Kapitanów-Regentów (Regencja) wybieranych przez parlament na półroczne kadencje, które zaczynają się corocznie 1 kwietnia i 1 października. To właśnie do Kapitanów-Regentów składana jest prośba w ramach omawianej tutaj instytucji. Instrument ten jest szeroko stosowany przez mieszkańców San Marino i często pozwala im stymulować zainteresowanie problemami szczególnie odczuwanymi przez obywateli.

Podstawa prawna Instancji Arengo¹

Instancja Arengo pozostała w bezpośredniej zależności z funkcjonowaniem Zgromadzenia głów rodzin San Marino, gdyż to właśnie na skutek rozwiązania Arengo (Zgromadzenia) z 1906 roku postanowiono, że każdy jego członek będzie miał prawo występowania do Regencji z wnioskami, które będą musiały podlegać rozpatrzeniu. Obecnie, prawo składania wniosku w ramach Instancji Arengo ma każdy pełnoletni obywatel posiadający czynne prawo wyborcze. Wniosek składany jest na ręce Kapitanów-Regentów w południe pierwszej niedzieli po inwestyturze, tj. pierwszej po 1 kwietnia i 1 października. Prawo wymaga, by wniosek dotyczył ważnego interesu publicznego, zatem wykluczone jest składanie wniosku w sprawach indywidualnych. Procedowanie złożonych wniosków jest opisane w liczącej jedynie 9 artykułów ustawie z 1995 roku² oraz fragmentarycznie – w regulaminie parlamentu.

Prawo wyraźnie nakłada na wnioski obywatelskie wymóg traktowania ich jako priorytetowych, czemu służy m.in. obowiązek spoczywający na parlamencie, by petycje były rozpatrywane w pierwszej połowie kadencji Regencji (tj. odpowiednio do 31 grudnia i 1 lipca każdego roku). W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że za odpowiedź na postulat obywatela odpowiedzialny jest parlament, z kolei Regencji przypadł

¹ Podstawa prawna omawianej instytucji i zasady jej wykorzystania opisane zostały: M. Łukaszewski, *When the People's Needs Are Not Listened to: Istanza d' Arengo on the Background of Other Forms of Direct Democracy in San Marino*, "Białostockie Studia Prawnicze" 2019, vol. 24 nr 1, s. 121 i nast.

² Ustawę znowelizowano w kwietniu 2018 roku.



obowiązek koordynowania procedowania owego wniosku. Decyzja podjęta przez parlament jest przekazywana w ciągu 15 dni do wnioskodawcy³. Brak wywiązania się z obowiązku realizacji petycji przez rząd może oznaczać dla niego pociągnięcie jego członków do odpowiedzialności politycznej przez parlament. Petycja odrzucona przez parlament nie może być ponownie złożona wcześniej niż za 1,5 roku⁴ (tj. po upływie 3 kadencji Regencji).

Tabela 1. Liczba wniosków złożonych w ramach *Istanza d'Arengo* w kadencji parlamentarnej 2016-2019*

Data złożenia wniosku		Liczba złożonych wniosków
2 kwietnia	2017	49
8 października		31
8 kwietnia	2018	23
7 października		19
7 kwietnia	2019	29
6 października		25

* – wybory odbyły się pod koniec 2016 roku, a zatem pierwsze petycje w ramach *Istanza d'Arengo* można było złożyć w kwietniu 2017 roku. Wybory przedterminowe kończące analizowaną kadencję odbyły się w grudniu 2019 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych.

Wykorzystanie przez obywateli instytucji *Istanza d'Arengo* w latach 2016-2019

Kadencja parlamentarna 2016-2019 rozpoczęła się od pierwszego posiedzenia po przedterminowych wyborach parlamentarnych, do których doszło na przełomie listopada i grudnia 2016 roku⁵. Liczba złożonych wniosków (tj. 49 – por. Tabela 1) była ogromna, patrząc przez pryzmat doświadczeń z tą instytucją na przestrzeni kilku lat wstecz i w przód⁶.

Łącznie podczas analizowanej kadencji parlamentarnej złożono aż 176 wniosków, z których ponad

³ Poza wnioskodawcą uchwała parlamentu w sprawie petycji przekazywana jest również do rządu, Rad Zamkowych (organów jednostek samorządu terytorialnego) i grup parlamentarnych.

⁴ W przypadku odnowienia składu parlamentu wspomniana karencja jest anulowana.

⁵ Pierwsza tura miała miejsce 20 listopada, a druga 4 grudnia.

⁶ M. Łukaszewski, *When the People's Needs...*, wyd. cyt., s. 124.



połowa (96) została odrzucona z przyczyn merytorycznych. Liczba wniosków pozostających w zawieszeniu (21) ze względu na brak stanowiska odpowiedniej komisji parlamentarnej lub – co rzadsze – przedstawiciela rządu może nieco dziwić. Skoro wnioski złożone na początku kadencji parlamentarnej (w 2017 roku łączna liczba w ramach tej kategorii to 10) przez kilka kolejnych lat nie doczekały się finalizacji, to nie świadczy to dobrze o profesjonalizmie parlamentu i rządu, jednak jednocześnie dostrzec należy, że wnioski te w całej kadencji stanowią zaledwie 11,93% liczby wszystkich złożonych w tym okresie inicjatyw, co nie jest też liczbą znaczną. Ciekawe jest, że jedynie 7 wniosków zostało odrzuconych z przyczyn formalnych. Tak mała liczba wynikać może z dość luźnych więzów formalnych przewidzianych przez odpowiednie regulacje prawne oraz z faktu, że na stronach internetowych rządu San Marino znajdują się poradniki dotyczące poprawnego składania wniosków w ramach *Istanza d'Arengo*.

Wnioski odrzucone z przyczyn formalnych

Ze względu na zakres niniejszego opracowania oraz nie wchodząc głębiej w analizę przyjętych i odrzuconych wniosków warto zwrócić chociażby w zarysie, czego dotyczyły inicjatywy odrzucone z przyczyn formalnych. Do grupy wniosków odrzuconych z przyczyn formalnych należały 2 niezależne od siebie inicjatywy związane z Kościołem katolickim: wniosek nr 29 z 2 kwietnia 2017 roku odrzucono, gdyż wnioskodawca domagał się uznania jego *osobistego i jednoznacznego pragnienia*, by nie być już dłużej uważanym za katolika. Wnioskodawcy odmówiono ze względu na fakt, że parlament nie jest władny ingerować w *system inny niż państwowy*. Druga z inicjatyw (nr 22 z 7 kwietnia 2019 roku) zakładała utworzenie diecezji, co zostało odrzucone z bardzo podobnych powodów: za utworzenie diecezji odpowiada Stolica Apostolska na podstawie jej własnych regulacji prawnych, a nie władze państwowe Republiki San Marino. Również dwukrotnie odmówiono podjęcia wniosku (nr 3 i nr 16 z 8 kwietnia 2018 roku) z tożsamego powodu, którym było występowanie w sprawie, która podlegała już rozpatrzeniu w ramach *Istanza d'Arengo* w nieodległej przeszłości. Trzy pozostałe inicjatywy zostały odrzucone już innych powodów: (1) wniosek nr 3 z 7 kwietnia 2019 roku odrzucono ze względu na brak jasności co do aktów, o których uchylenie domagał się wnioskodawca; (2) wniosek nr 25 z 7 kwietnia 2019 roku dotyczący żądania rozpisania referendum w sprawie akcesji do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (*sic!*) został odrzucony, gdyż rozpisywanie referendum uregulowane jest osobną ustawą kwalifikowaną (tym samym wniosek *Istanza d'Arengo*, gdyby został zaakceptowany przez parlament, *de facto* omijałby procedurę przewidzianą w tym akcie prawnym); (3) wniosek nr 28 z 7 kwietnia



2019 roku, który dotyczył ograniczenia hałasu u zbiegu kilku sanmaryńskich ulic, został odrzucony, gdyż nie był jasno sformułowany i trudno było go powiązać z interesem publicznym.

Tabela 2. Stan procedowania wniosków w ramach *Istanza d'Arengo* w kadencji parlamentarnej 2016-2019

Data złożenia wniosku	Suma złożonych wniosków	Wnioski odrzucone z przyczyn formalnych	Wnioski odrzucone przez parlament pomimo wcześniejszej akceptacji	Wnioski oczekujące na rozpatrzenie przez parlament lub odpowiednią komisję	Wnioski zaakceptowane przez parlament lub uznane za wykonywane /wykonane przez rząd po przedstawieniu stanowiska przez odpowiedniego ministra (proces zakończony)
		Numery wniosków	Numery wniosków	Numery wniosków	Numery wniosków
		Suma wniosków	Suma wniosków	Suma wniosków	Suma wniosków
IV 2017	49	29	03, 04, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 14, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 30, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 49	02, 05, 44, 48	01, 06, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 25, 28, 31, 34, 35, 36
		1 wniosek	30 wniosków	4 wnioski	14 wniosków
X 2017	31		02, 05, 07, 08, 09, 10, 13, 16, 22, 23, 24, 29, 30	04 ¹⁾ , 06 ¹⁾ , 11 ¹⁾ , 12 ¹⁾ , 27 ¹⁾ , 31 ¹⁾	01, 03, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 28
		brak wniosków	13 wniosków	6 wniosków	12 wniosków
IV 2018	23	03, 16	02, 05, 08, 17, 19, 20, 21, 23	04, 06, 07, 10	01, 09, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 22
		2 wnioski	8 wniosków	4 wnioski	9 wniosków
X 2018	19		02, 03, 04, 06, 09, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19	08, 18	01, 05, 07, 10, 15
		brak wniosków	12 wniosków	2 wnioski	5 wniosków
IV 2019	29	03, 22, 25, 28	01, 02, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 13, 17, 19, 21, 23, 24, 26, 27, 29	20	10, 11, 12, 14, 15, 16, 18
		4 wnioski	17 wniosków	1 wniosek	7 wniosków
X 2019	25		01, 03, 06, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14, 17, 18, 20, 21, 22, 25	04, 15, 23, 24	02, 05, 11, 16, 19
		brak wniosków	16 wniosków	4 wnioski	5 wniosków
Suma	176	7	96	21	52
	(100%)	3,97%	54,54%	11,93%	29,54%

¹⁾ – wniosek nadal oczekuje na zajęcie stanowiska przez odpowiedniego członka rządu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych. Stan na 23.10.2023 r.



Zamiast podsumowania

Instytucja *Istanza d'Arengo* wydaje się bardzo efektywną z obywatelskiego punktu widzenia instytucją, za pomocą której suweren utrzymuje realny i bliski zarazem kontakt z władzą. Krótkie kadencje Kapitanów-Regentów, a także ramy prawne obligujące parlament i głowę państwa do traktowania obywatelskich wniosków składanych w ramach tego trybu w sposób priorytetowy zdają się jeszcze wzmocnić pozycję tej instytucji, a przez to upodmiotawiają obywateli Republiki. Przytoczone wyżej dane świadczą o stosunkowo dobrej świadomości prawnej wnioskodawców, bo niecałe 4% złożonych wniosków nie podlega dalszemu rozpatrywaniu ze względu na błędy formalne. Sposób rozwiązania przez rząd i parlament potrzeb obywateli składających w ramach *Istanza d'Arengo* (tj. czy faktycznie problem został rozwiązany, czy jedynie doszło do działań pozornych ze strony rządzących) winien stanowić przedmiot osobnego opracowania, które pokazałoby, czy instytucja ta jest narzędziem efektywnym.