

Andrzej Antoszewski

Parlamente Europy Środkowej i Wschodniej jako podmioty polityki : przyczynek do dyskusji o podmiotowości organizacji politycznej

Zarządzanie Publiczne nr 29 (3), 115-124

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej Antoszewski

Parlamenty Europy Środkowej i Wschodniej jako podmioty polityki. Przyczynek do dyskusji o podmiotowości organizacji politycznej

Przejście od komunizmu do demokracji pociąga za sobą transformację instytucji politycznych i relacji między nimi. Demokratyzacja pokomunistyczna oznacza m.in. uzyskanie przez parlament pozycji autonomicznego aktora polityki. Osiągnięcie tego efektu wymaga nie tylko profesjonalizacji parlamentu, zmian w jego strukturze organizacyjnej czy okrzepnięcia roli frakcji parlamentarnych, lecz także ograniczenia dążeń władzy wykonawczej do uczynienia z parlamentu „maszyny do głosowania”. W początkowym okresie transformacji autonomia parlamentu uległa znacznemu rozszerzeniu. Stał się on rzeczywistym podmiotem decyzji politycznych o znacznym ciężarze gatunkowym. Wprowadzono istotne gwarancje jego niezależności od egzekutywy. Niemniej jednak w miarę upływu czasu poziom autonomii, a co za tym idzie, mocy sprawczej parlamentu ulega obniżeniu. Wzrasta jego zależność od rządu i prezydenta, a także od partii politycznych. Czynnikiem ograniczającym swobodę działania parlamentu jest też europeizacja polityki. Parlament w coraz większym stopniu staje się miejscem ratyfikacji decyzji podejmowanych przez innych aktorów.

Słowa kluczowe: parlament, egzekutywa, aktor polityczny, autonomia polityczna.

Podmiotowość polityczną uznaje się najczęściej za atrybut jednostek bądź grup, w tym także formalnych (organizacji). Wiążemy z nią na ogół świadomość (indywidualną lub zbiorową), wolę (intencję) działania, autonomię w wyborze działań alternatywnych oraz moc sprawczą (zdolność powodowania zmian) (zob. Jabłoński 2006, s. 167–168; Czajowski 2013, s. 142). Pojęcie podmiotu polityki utożsamiane jest często z pojęciem aktora politycznego – jednostki lub grupy świadomej własnych interesów, dążącej do ich realizacji, zdolnej do dokonywania wyborów oraz do intencjonalnego przekształcania otaczającego ją środowiska fizycznego i społecznego (zob. Hays 1994, s. 62). Cechy te charakteryzują wszystkie organy władzy publicznej, określane jako podmioty aktywne w przestrzeni publicznej, poprzez udział (współdział) w podejmowaniu wiążących decyzji (Rydlewski 2011, s. 34–36). Jednym z takich organów jest parlament, choć, jak uczy doświadczenie, nie dzieje się tak w każdych warunkach. Na przykład w pań-

stwach autorytarnych jest on (z reguły) biernym wykonawcą poleceń płynących z innego ośrodka decyzji politycznych, a jego rola polega na ich legitymizowaniu. Również w krajach demokratycznych podmiotowość parlamentu w podanym wyżej sensie może być mniej lub bardziej ograniczona przez instytucje władzy wykonawczej. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie państw postkomunistycznych, w których parlamenty odegrały zróżnicowaną rolę i – po 25 latach – zajmują różną pozycję w systemie politycznym. Znajduje to wyraz w ich typologiach prezentowanych w literaturze (Norton, Olson 2007, s. 164 i 189)¹. W niniejszym tekście chciałbym podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie parlamenty państw Europy Środkowej i Wschodniej stały się faktycznymi podmiotami polityki. Na czoło wysuwają się dwie kwestie: autonomia działania oraz zdolność sprawcza. Im to właśnie poświęcone są poniższe refleksje.

Nie ulega wątpliwości, że w pierwszym okresie po upadku komunizmu parlamenty ode-

Andrzej Antoszewski – Uniwersytet Wrocławski., Instytut Politologii, Zakład Systemów Politycznych i Administracyjnych.

¹ Autorzy wyróżniają parlamenty pluralistyczne, zmajoryzowane przez jedną partię oraz zdominowane przez prezydenturę.

grały istotną rolę, potwierdzając ocenę, że stają się one pierwszym efektem przekształceń politycznych określanych mianem demokracji (Mishler, Rose 1994, s. 6). Były nie tylko miejscem autentycznej i nieskrępowanej debaty publicznej, lecz także faktycznym podmiotem decyzji politycznych. Przede wszystkim spełniły funkcję konstytuancy, uchwalając nowe konstytucje. Podjęły się wielu rozstrzygnięć dotyczących kluczowych instytucji politycznych oraz praw obywatelskich. Wzrost aktywności ustawodawczej, dokonującej się w warunkach autonomii wobec otoczenia, uzasadnia ocenę, że parlamenty stały się filarem procesu przejścia ku demokracji (zob. Kopecký 2004, s. 143–144). Pomimo braku zasobów materialnych, organizacyjnych i kadrowych udało im się – w stosunkowo krótkim czasie – uzyskać pozycję kluczowego aktora politycznego wywierającego znaczący wpływ na kierunek i tempo przemian politycznych. Zdaniem węgierskich politologów, charakteryzując okres przechodzenia ku demokracji, można mówić o „nadparlamentaryzacji” życia politycznego, oznaczającej dominację parlamentu w procesie instytucjonalizacji zmiany politycznej i spełnianie przezeń roli instytucji-matki dla innych aktorów polityki, co wynika nie tyle z formalnych rozwiązań, ile z praktyki, którą charakteryzuje obawa przed silną egzekutywą oraz słabość partii politycznych (zob. Agh 1995, s. 203–205; Ilonszki 2007, s. 39–40). Aktywność parlamentu – wyrażająca się w dążeniu do przeciwstawienia się supremacji władzy wykonawczej oraz w reorganizacji wewnętrznej, dostosowującej jego działania w nowym otoczeniu politycznym – uzasadnia ocenę, że pod koniec pierwszej dekady przemian stał się on (w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej) „stabilnym, funkcjonalnym, niezależnym, właściwie zorganizowanym wewnętrznie oraz coraz bardziej profesjonalnym” aktorem (podmiotem) polityki (Marszałek-Kawa 2014, s. 115). Ich dalsza ewolucja nie przebiega jednak w taki sam sposób, co rzutuje na ich podmiotowość.

Jednym z celów reform politycznych podejmowanych w początkach transformacji było zapewnienie parlamentom pozycji autonomicznego podmiotu polityki, zdolnego do sprawowania rzeczywistej władzy ustawodawczej. Wymagało to odejścia od reguł gry ukształtowanych w okre-

sie komunizmu, w szczególności zaś zredefiniowania relacji między legislatywą a egzekutywą, które w znacznej mierze determinowała fasadowość obu instytucji. W sytuacji, w której stały się one niezależne od jednego zewnętrznego ośrodka decyzyjnego, za wiodącą uznano kwestię ochrony parlamentu przed przedterminowym rozwiązaniem zainicjowanym przez władzę wykonawczą. Zasadniczo, konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej przewidują możliwość zarządzenia przedterminowych wyborów przede wszystkim w przypadku niezdolności parlamentu do wyłonienia rządu po wyborach oraz do współpracy z rządem w trakcie kadencji. Jeśli wyczerpane zostaną wszystkie konstytucyjne możliwości wyłonienia rządu, wówczas obowiązkiem (nie uprawnieniem) głowy państwa jest rozwiązanie parlamentu i doprowadzenie do nowej elekcji. Ten sam skutek odnieść może nieuchwalenie ustawy, z którą rząd związał wniosek o wyrażenie mu wotum zaufania (Czechy, Słowacja, Słowenia) lub wyraził wotum nieufności (Estonia, Litwa). W Polsce i Estonii oraz na Węgrzech (od 2011 r.) przewidziana jest także możliwość rozwiązania parlamentu w wypadku nieuchwalenia budżetu w przewidzianym konstytucyjnie terminie. Konstytucja Słowacji nakazuje je wówczas, gdy w referendum dotyczącym odwołania prezydenta (a zarządzonym przez parlament) głowa państwa nie zostanie odwołana. W Estonii ten sam skutek powoduje referendum, które nie poparło przedstawionego przez parlament projektu ustawy. Od 2009 r. wyborcy łotewscy mogą zażądać referendum w sprawie przedterminowego rozwiązania parlamentu. Również łotewski prezydent ma prawo w każdym czasie wystąpić z wnioskiem o jego rozwiązanie (nie podając przyczyn), ale musi poddać go pod referendum (sytuacja taka zdarzyła się w 2011 r.). Warianty litewskie i łotewskie, przyznające prezydentowi wolną rękę co do rozwiązania parlamentu, zawierają jednak obwarowania, które pociągają za sobą pewne ryzyko dla głowy państwa. Prezydent Litwy musi się liczyć z tym, że jeśli złoży wniosek w tej sprawie, w odwecie przeprowadzone zostaną przedterminowe wybory prezydenckie i w rezultacie może on utracić stanowisko. Jeśli prezydent Łotwy nie zostanie poparty przez wyborców w kwestii rozwiązania parlamentu, to *Saeima* może

wybrać nowego prezydenta (zob. Dziemidok-Olszewska 2012, s. 90–91).

Powyższe regulacje zapewniają w miarę skuteczną ochronę parlamentu przed arbitralnymi decyzjami egzekutywy, które – jeśli dochodzi do jego rozwiązania – są efektem niemożności współpracy między większością parlamentarną a rządem. Przedterminowe wybory to w takiej sytuacji jeden ze środków wyjścia z impasu politycznego. Odmiennie przedstawia się natomiast sytuacja w Rosji. Konstytucja z 1993 r. przewiduje konieczność rozwiązania Dumy w przypadku trzykrotnego odrzucenia przedstawionego przez prezydenta kandydata na szefa rządu oraz możliwość rozwiązania w razie dwukrotnego wyrażenia wotum nieufności wobec rządu lub odmowy udzielenia wotum zaufania. Oznacza to, że głowa państwa ma w swoim ręku narzędzia powstrzymujące parlament przed wejściem w otwarty konflikt z egzekutywą. Jeśli jednak Duma nie podejmuje wskazanych wyżej działań, nic jej ze strony prezydenta nie grozi. Warto w tym kontekście zauważyć, że w Rosji – w przeciwieństwie do takich państw, jak Bułgaria, Czechy, Słowacja, Łotwa, Polska czy Ukraina, nie było dotąd przedterminowych wyborów.

Tam, gdzie prezydent pochodzi z wyborów powszechnych, powstaje problem „dualizmu legitymacyjnego” polegającego na tym, że zarówno parlament, jak i głowa państwa mogą wysunąć roszczenia „do demokratycznej prawomocności” (Linz 2005, s. 192–195). Jak była już o tym mowa, może to prowadzić – i często prowadzi – do zaostrzenia konfliktu między tymi dwoma podmiotami. Rozwiązaniem, które ma na celu jego osłabienie, jest możliwość pozbawienia prezydenta urzędu w postępowaniu, które inicjuje parlament. Przewidują ją konstytucje wszystkich państw Europy Środkowej i Wschodniej, choć różnią się szczegółami proceduralnymi. Nie wdając się w nie bliżej (szerzej: Dziemidok-Olszewska 2003, s. 304–328), należy podkreślić, że próby wyegzekwowania odpowiedzialności prawnej prezydenta są podejmowane, choć z różnym skutkiem. Przykładem efektywnego użycia tego narzędzia jest przypadek prezydenta Litwy Rolandasa Paksasa, który w 2004 r. został pozbawiony urzędu za naruszenie konstytucji (szerzej: Górecki, Matonis 2004, s. 41–

54). Dwukrotnie – w 2007 i 2012 r. – bezskutecznie próbowano usunąć z urzędu prezydenta Rumunii poprzez referendum. Niepowodzeniem zakończyła się też operacja odwołania prezydenta Słowacji w 1995 r. (zgodnie z obowiązującą wówczas konstytucją mógł to uczynić parlament większością 3/5 głosów). Podobny rezultat przyniosły działania mające na celu odsunięcie prezydenta Jelcyna w Rosji w 1999 r., zainicjowane przez opozycyjną partię komunistyczną. Przykłady powyższe poświadczają, że odpowiedzialność głowy państwa nie jest martwą literą, aczkolwiek jej wyegzekwowanie napotyka na poważne przeszkody.

Istotnym czynnikiem kształtującym relację między legislatywą i egzekutywą jest również prawo parlamentu do powoływania i odwoływania rządu. Konstytucje wszystkich państw Europy Środkowej i Wschodniej przewidują udział parlamentu w powoływaniu rządu, choć różnicują formę tego udziału. Najczęstszy wariant to przyznanie głowie państwa prawa do powołania premiera oraz – na jego wniosek – składu rządu, któremu następnie parlament udziela inwestytury do rządzenia w formie wotum zaufania. Ten charakterystyczny dla parlamentaryzmu pozytywny element jest obecny we wszystkich państwach regionu. Prezydenci proponujący kandydaturę premiera muszą się liczyć z aktualnym układem sił politycznych w parlamencie, a w niektórych przypadkach są do tego konstytucyjnie obligowani. Tak np. prezydent Bułgarii powierza funkcję premiera przedstawicielowi największego klubu parlamentarnego, a jeżeli parlament go nie zaakceptuje, osobie wskazanej przez klub drugi co do liczebności. Efektem „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie było przyjęcie konstytucyjnej zasady, że na stanowisko premiera prezydent przedstawia kandydata wskazanego przez większość parlamentarną. Jednakże, w wyniku decyzji Sądu Konstytucyjnego z 30 września 2010 r., nowelizacja wprowadzająca to rozwiązanie uznana została za niezgodną z konstytucją i – do 2014 r. – prezydent mógł przedstawiać kandydaturę premiera bez konsultacji z Radą Najwyższą (w ten sposób, po wyborach prezydenckich w 2010 r. i wotum nieufności dla rządu Julii Tymoszenko, powołał na to stanowisko Mykołę Azarowa) (szerzej: Haran 2011, s. 93–

110). W praktyce, prezydenci państw Europy Środkowej i Wschodniej uwzględniają układ sił politycznych w parlamencie oraz rezultaty międzypartyjnych negocjacji nawet wówczas, gdy reprezentują partie opozycyjne wobec większości parlamentarnej, proponując osoby przez nią uzgodnione. Nie są natomiast ani konstytucyjne, ani faktycznie zobowiązani do przedstawiania kandydatury wysuniętej przez najsilniejszą partię parlamentarną, która – na skutek ograniczonego potencjału koalicyjnego – może pozostać poza rządem mimo wygrania wyborów (zdarzyło się to m.in. na Litwie w 2000 i 2004 r., w Rumunii w 2008 r., na Słowacji w 1998, 2002 i 2010 czy w Słowenii w 2011 r.). Z wolą większości parlamentarnej nie musi się natomiast liczyć prezydent Rosji, który, jak już wspomniano – w razie nieuwzględnienia wysuniętej przez niego kandydatury premiera – rozwiązuje Dumę.

Prawo do odwołania rządu przysługuje również wszystkim parlamentom państw Europy Środkowej i Wschodniej. Dysponują one dwoma narzędziami. Jednym z nich jest wotum nieufności, które może być wyrażone przez większość parlamentarną w dowolnym terminie i z dowolnych przyczyn (w Rumunii jest to wspólna decyzja obu izb parlamentu). Wniosek w tym przedmiocie przedkłada określona konstytucyjnie liczba deputowanych (na ogół jest to opozycyjna frakcja parlamentarna). W ten sposób obalony został rząd Hanny Suchockiej w Polsce w 1992 r., Marta Laara w Estonii w 1994 r., Ivety Radicovej na Słowacji w 2012 r. oraz gabinety Emila Boca i Mihaia Ungureanu w Rumunii (w 2009 i 2012 r.). Z kolei, na wniosek prezydenta upadł rząd Jana Olszewskiego w Polsce w 1992 r.²

Jeśli jednak konstytucja przewiduje tzw. konstruktywne wotum nieufności (polegające na jednoczesnym wyborze nowego premiera), to decyzja taka wynika na ogół z uzgodnień koalicyjnych lub ustaleń w kierownictwie partii rządzącej (zdarzyło się tak w Polsce w 1995 r. oraz na Węgrzech w 2009 r.; przypadek wykorzystania konstruktywnego wotum nieufności w Słowenii – w 1992 r. – był natomiast wy-

nikiem tarć w rządzącej koalicji). Warto w tym miejscu dodać, że w Estonii wyrażenie rządowi wotum nieufności uprawnia go do złożenia wniosku o rozwiązanie parlamentu.

Drugim sposobem rozstrzygnięcia konfliktu między większością parlamentarną a rządem jest odmowa wotum zaufania, o które wnioskuje ten ostatni w trakcie kadencji. Skutki takiej odmowy są jednak zróżnicowane. W Bułgarii, Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech oznacza to rozpoczęcie procedury wyłaniania rządu w taki sam sposób, jak bezpośrednio po wyborach. W Słowenii parlament musi dokonać wyboru nowego premiera w ciągu 30 dni. Jeśli nie zdoła tego uczynić, prezydent zarządza wybory (procedurę taką zastosowano w 2011 r. po odmowie wotum zaufania dla gabinetu Boruta Pahora). Konstytucja Litwy umożliwia natomiast rządowi, któremu odmówiono wotum zaufania, zwrócenie się do prezydenta z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu. Wspólną cechą wspomnianych regulacji jest to, że uchwalenie wotum nieufności lub odmowa wotum zaufania skutkują dymisją rządu. W przeciwieństwie do demokracji zachodnioeuropejskich, zawężono jednak możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu z inicjatywy rządu, która w parlamentarzystwie jest przeciwwagą dla parlamentarnego uprawnienia do uchwalania wotum nieufności lub odmowy wotum zaufania. Świadczy o tym fakt, że tylko w pięciu państwach rząd może wystąpić do prezydenta z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu. Ta słabość rządu – zarówno w relacjach z parlamentem, jak i z prezydentem – jest przedmiotem doktrynalnej krytyki dostrzegającej w niej źródło przedłużających się kryzysów politycznych (Brunclik 2013, s. 223–225).

Odmienne przedstawia się sytuacja w Rosji, gdzie ostateczna decyzja co do losów rządu należy do prezydenta, który nie ma obowiązku uwzględnienia stanowiska parlamentu, a w pewnych sytuacjach może go nawet rozwiązać (zob. Granat 2000, s. 145–146). W praktyce, instytucja odmowy wotum zaufania była stosowana jedynie w czasach Borysa Jelcyna, ale doprowadziła – jak w przypadku premiera Wiktora Czernomyrdina w 1998 r. – do dymisji rządu, a nie do rozwiązania parlamentu (Zieliński 2006, s. 292–293). Z kolei na Ukrainie, gdzie decyzja parlamentu o wotum nieufności dla rządu nie pociąga za sobą groź-

² Możliwość wnioskowania prezydenta do parlamentu o odwołanie rządu przewidywało polskie ustawodawstwo przed wejściem w życie „Małej Konstytucji”.

by rozwiązania legislatywy, obalono w ten sposób cztery gabinety oraz raz doprowadzono do przedterminowych wyborów. Przypadek Rosji, Ukrainy – a do pewnego stopnia także Mołdowy – potwierdza ocenę, że o podmiotowości parlamentu decydują przede wszystkim czynniki zewnętrzne: model prezydentury i kształt systemu partyjnego (Olson, Norton 2007, s. 190).

Ogólnie rzecz biorąc, modele konstytucyjne w Europie Środkowej i Wschodniej (ukształtowane przy aktywnym udziale parlamentów) zawierają elementy chroniące legislatywę przed arbitralnością władzy wykonawczej i zapewniające wpływ parlamentów na powoływanie i odwoływanie rządów. Wyjątkiem są jednak parlamenty Rosji, Ukrainy i Mołdowy, określane w literaturze jako posowieckie (ibidem, s. 164–196). Modele konstytucyjne, nawet najbardziej korzystne dla parlamentów (takim wydaje się wariant słoweński) nie zapewniają jednak same przez się zdolności legislatywy do wypełniania swych funkcji, w tym zwłaszcza w zakresie współkształtowania polityki państwa poprzez tworzenie prawa. By tak się stało, konieczne są zmiany dokonane w parlamencie, obejmujące m.in. jego wewnętrzną strukturę, partyjną kompozycję czy też wzrost politycznych kwalifikacji parlamentarzystów. Takie przekształcenia dokonały się w większym stopniu w Europie Środkowej i republikach nadbałtyckich niż w Europie Wschodniej (szerzej: Olson, Ilonszki 2011, s. 234–255). Istnieją jednak czynniki, które jednocześnie umacniają i osłabiają zdolność sprawczą parlamentu. Co więcej, w miarę upływu czasu stają się one coraz bardziej widoczne. Z powodu braku miejsca, krótko zasygnalizuję najistotniejsze z nich.

Zacznę od kwestii organizacyjnych. Zmiany w wewnętrznej organizacji parlamentu, oceniane jako sprzyjające efektywności jego działania i umocnieniu pozycji w relacjach z egzekutywą nie zapobiegły widocznemu po 2000 r. spadkowi poziomu stabilności politycznej. Okazało się bowiem, że redukcja liczby partii politycznych, ukształtowanie powtarzalnych wzorców rywalizacji politycznej czy też wzrost doświadczenia politycznego parlamentarzystów nie eliminują konfliktów politycznych, które rozstrzygane są poprzez przedterminowe rozwiązanie parlamentu. Po 2000 r. do takich sytuacji doszło w Polsce

(2007), na Słowacji (2006 i 2012), w Słowenii (2011), na Łotwie (2011) i w Czechach (2013). Czeska badaczka Zdenka Mansfeldová wymienia w tym kontekście takie wydarzenia, jak protesty uliczne na Węgrzech w latach 2006–2010, wymierzone także przeciwko parlamentowi, w którym większość mieli postkomuniści, oraz kontrowersje wokół wyborów prezydenckich w Czechach w 2008 r. (Mansfeldová 2011, s. 129). Do listy tej można dodać kłopoty z utworzeniem rządu po dymisji premiera Petra Nečasa w Czechach w 2013 r. oraz protesty społeczne po wyborach 2013 r. w Bułgarii (zob. Ganev 2014, s. 33–45). Wszystkie wymienione sytuacje dowodzą braku lub niedostatku zdolności parlamentu do stabilizowania sytuacji politycznej. Z drugiej strony, w państwach, w których parlamenty stały się podmiotami podejmującymi rywalizację z prezydentem, dokonano zmian mających na celu ich podporządkowanie władzy wykonawczej, co zaowocowało utratą przez nie autonomii³.

Wbrew nadziejom związanym z prawnym usytuowaniem parlamentu, nabieraniem doświadczenia przez parlamentarzystów oraz zmianami organizacyjnymi, poziom zaufania do tej instytucji nie rośnie, a w niektórych przypadkach zdecydowanie maleje. Jak wynika z tabeli 1, zaufanie do parlamentu wzrosło w latach 2006–2013 jedynie w Polsce (o 4 p.p.) i Słowacji (1 p.p.). Znaczący spadek nastąpił w Słowenii, Czechach i na Węgrzech – w państwach uważanych za liderów transformacji. W 2013 r. brak zaufania do parlamentu wyraziło 92% Słoweńców, 86% Czechów, 84% Litwinów, 83% Rumunów oraz 79% Bułgarów i Łotyszy. W 2006 r. nie ufało parlamentowi 44% Węgrów i 51% Estończyków; w 2013 r. liczby te wyniosły odpowiednio 62 i 61%. Towarzyszy temu niska frekwencja w wyborach parlamentarnych. W latach 2011–2014 tylko w trzech państwach (Słowenia, Estonia i Węgry) przekroczyła ona 60%, natomiast w Polsce i Rumunii jest niższa niż 50%.

Podmiotowość parlamentu nie może być odebrana od jego udziału w procesie legislacyjnym. Przede wszystkim podkreślić należy, że parlamenty odgrywają rolę gracza sprzeciwu (*veto*

³ Zabieg taki William Crowther (2011, s. 157–166) nazywa „konstytucyjną rekalkibracją parlamentu”.

Tab. 1. Poziom zaufania i nieufności do parlamentu w Europie Środkowej i Wschodniej

Państwo	Zaufanie w 2006 r.	Zaufanie w 2013 r.
Bułgaria	17	14
Czechy	22	12
Estonia	41	35
Litwa	14	11
Łotwa	21	17
Polska	13	17
Rumunia	21	11
Słowacja	27	28
Słowenia	37	6
Węgry	47	34
Ogółem UE	38	25

Źródło: Eurobarometr 65 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.pdf oraz Eurobarometr 80; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_anx_en.pdf [data dostępu: 5.06.2014].

player), będąc podmiotem, bez którego zgody prawo nie może zostać ustanowione (Chaisty, Schleiter 2002, s. 702). Z różną intensywnością, w różnych formach i, co ważniejsze, poprzez różne podmioty (formalne i nieformalne) uczestniczą w poszczególnych fazach procesu decyzyjnego – rozpoznawaniu problemów, proponowaniu rozstrzygnięć, debacie i wyborze finalnego rozwiązania (Szymanek 2012, s. 20–34). Z drugiej strony, zauważalna jest też tendencja wzrostu aktywności egzekutywy w inicjowaniu projektów ustawodawczych oraz podniesienia skuteczności ich działania. Wprawdzie dominację rządu w procesie ustawodawczym uznaje się za cechę charakterystyczną współczesnego parlamentarizmu (zob. Olson 1998, s. 97), ale w Europie Środkowej i Wschodniej wiąże się to dodatkowo ze zjawiskiem „negatywnej kontroli nad agendą”, która minimalizuje znaczenie opozycji parlamentarnej i ułatwia partiom rządzącym forsowanie swoich projektów poprzez blokowanie inicjatyw pochodzących z innych źródeł (zob. Zubek 2011, s. 172–192). Dzieje się tak zwłaszcza wówczas, gdy liczba partii reprezentowanych w parlamencie jest niewielka, a polaryzacja systemu partyjnego utrzymuje się na wysokim poziomie.

Czynnikiem wpływającym na podmiotowość polityczną parlamentu są zmiany zachodzące w jego otoczeniu, zwłaszcza te, które dotyczą partii i systemu partyjnego. Pierwsza dekada demokratycznych doświadczeń przyniosła ze sobą żywiołową zabudowę narodowych scen politycznych. We wszystkich państwach powstały liczne partie, charakteryzujące się niskim poziomem instytucjonalizacji oraz słabymi i nietrwałymi związkami z wyborcami. Rywalizacja polityczna stała się bardziej przewidywalna, co jest spowodowane m.in. utrwalającą się tendencją do dwubiegowości. Zdaniem niektórych badaczy, źródła dominacji egzekutywy w procesie legislacyjnym w drugiej dekadzie przemian wynikają również ze wzrostu poziomu stabilizacji partii politycznych i systemu partyjnego, wzmocnienia organizacyjnego egzekutywy (poprzez utworzenie organu administracji rządowej lub prezydenckiej) oraz – w przypadku państw dążących do akcesji do Unii Europejskiej – częste wykorzystywanie procedury „szybkiej ścieżki” legislacyjnej (Kopecký 2004, s. 146–150). Jest poniekąd paradoksem, że instytucjonalizację parlamentarnej sceny politycznej (wraz z towarzyszącą jej redukcją liczby partii i wzrostem poziomu lojalności i dyscypliny partyjnej) uznaje się za czynnik sprzyjający wzmocnieniu pozycji parlamentu w procesie legislacyjnym (Olson, G. Ilonszki 2011, s. 238–242). Tymczasem może on wywoływać efekt przeciwny. Spośród parlamentów funkcjonujących w najbardziej rozwiniętych demokracjach Europy Środkowej i Wschodniej za stopniowo najbardziej zdominowany przez egzekutywę uważany był parlament węgierski po 1998 r., działający w warunkach niemal doskonałej dwupartyjności (Ilonszki 2007, s. 38–58; Palonen 2009, s. 318–334). Sytuacja uległa zmianie po wyborach w 2010 r., w wyniku których koalicja rządząca, dysponująca konstytucyjną większością, uzyskała możliwość zasadniczej zmiany reguł gry w myśl koncepcji jej lidera i przy pasywnej akceptacji parlamentu. Dominacja „partii władzy” w systemie, w którym rolę politycznego centrum odgrywa prezydent pochodzący z powszechnych wyborów, może natomiast – jak w Rosji – doprowadzić do sytuacji, w której parlament zostanie niemal całkowicie wyeliminowany z procesu kształtowania polityki państwa, koncentrując się na dysku-

sji o nieistotnych szczegółach (Remington 2007, s. 138). Rozdrobnienie parlamentarne, uznawane często za osłabiające parlament, wcale takie być nie musi – zwłaszcza jeśli chodzi o jego wpływ na legislację, a przez to na politykę państwa. Przykłady Słowenii, Estonii czy Łotwy zdają się tę ocenę potwierdzać. Gwałtowna redukcja liczby partii, jaka dokonała się w Rosji (zob. Gel'man 2006, s. 546), doprowadziła natomiast do zdominowania procesu legislacyjnego przez administrację prezydencką. W świetle aktualnych doświadczeń Rosji Duma – zdominowana przez ugrupowanie proprezydenckie – zapewnia, podobnie jak Rada Najwyższa ZSRR, bezkrytyczne poparcie dla inicjatyw zewnętrznych. Jest to sytuacja odmienna w porównaniu z tą, jaka cechowała czasy rządów prezydenta Jelcyna, który każdorazowo musiał budować większość zapewniającą akceptację i legitymację jego decyzji przez parlament, co w miarę upływu czasu przychodziło mu z coraz większym trudem (zob. Crowther 2011, s. 158).

Podobnie niejednoznacznie przedstawia się kwestia lojalności i dyscypliny partyjnej. Wzrost ich poziomu traktowany bywa jako przesłanka podwyższenia efektywności działania parlamentu. Może jednak prowadzić do sprowadzenia jego roli do bezkrytycznej aprobaty stanowiska egzekutywy (prezydenta bądź rządu). Wątpliwości budzą także kwestie struktury wewnętrznej parlamentu. Oddanie w ręce *speakera* decyzji o nadaniu projektowi dalszego biegu może skutkować przetrzymywaniem bądź wręcz blokowaniem projektów opozycji. Niestety, pod tym względem praktyka polska nie przedstawia się pozytywnie (szerzej: Antoszewski 2014, s. 15–34). Jest rzeczą charakterystyczną, że brak dyscypliny parlamentarnej, uwidoczniony w głosowaniu w Sejmie w dn. 10 czerwca 2014 r. nad odebraniem immunitetu parlamentarnego jednemu z posłów opozycji (skutkujący jego utrzymaniem) został w opinii wielu komentatorów uznany za sensację. Wynika z tego, że skłonni są oni uznawać za normalną sytuację, w której głosuje się automatycznie za „swoim” lub przeciwko „obcemu”. Czy jednak podmiotowość parlamentu ma się ujawniać w taki sposób?

Dwoisty efekt wywołuje również wzrost doświadczenia parlamentarzystów. Z jednej strony, zwiększa to możliwości tworzenia racjonal-

nych rozwiązań ustawowych i zapewnia efekt ciągłości. Z drugiej jednak – jak pokazała kampania wyborcza w Czechach w 2010 r. – może przerodzić się w rutynę, co zachęca do głosowania na osoby z dalszych miejsc na listach oraz do pozbywania się „politycznych dinozaurów” (Mansfeldová 2011, s. 136). Trzeba też wyraźnie podkreślić, że odsetek posłów wybieranych po raz pierwszy jest wciąż wysoki (Marszałek-Kawa 2014, s. 118–119), co wynika m.in. z chęci popierania partii nowych, nieobciążonych rządzeniem i dających nadzieję na rzeczywistą zmianę. Nie sposób jednak pominąć faktu, że coraz wyższe poparcie uzyskują ugrupowania radykalne, mające nie tylko niewielkie doświadczenie polityczne, lecz również nikły potencjał koalicyjny. Utrudnia to proces formowania i utrzymywania rządów.

Czynnikiem powodującym dwoisty efekt jest też akcesja do Unii Europejskiej. Z jednej bowiem strony, parlamente narodowe zostają pozbawione możliwości stanowienia prawa w obszarach zastrzeżonych dla ustawodawstwa unijnego, co oznacza istotną redukcję zakresu sprawowanej przez nie władzy ustawodawczej. Aktywność parlamentu ulega także ograniczeniu w razie stosowania przez rząd wspomnianej już „szybkiej ścieżki” legislacyjnej. Brakuje bowiem często czasu na przemyślaną ocenę i korektę przedstawianych propozycji. Z drugiej strony, parlamente krajowe zyskują nowe możliwości działania, polegające na dostosowywaniu prawa unijnego do miejscowych realiów, czy też opiniowania projektów ustaw. Kształtują się nowe formy współdziałania legislatywy z egzekutywą, które niekoniecznie muszą prowadzić do degradacji parlamentu. Dlatego też niektórzy autorzy podkreślają, że akcesja do Unii nie oznacza automatycznie ani „deparlamentaryzacji” systemu politycznego, ani skupienia pełni władzy w rękach egzekutywy (zob. Marszałek-Kawa 2012, s. 323–394 i 623–648). Warunkiem zapobiegnięcia takim efektom jest jednak zdolność parlamentu do skutecznej, zarówno prewencyjnej, jak i następczej, kontroli władzy wykonawczej⁴. To z kolei uwarunkowane jest relacjami między partiami wchodzącymi w skład parlamentu, w szczególności zaś zdolnością do budowania porozumień przekraczających granicę mię-

⁴ Nawiązuję tu do koncepcji funkcji parlamentu, którą przedstawia Ulrich Sieberer (2011, s. 732, 735).

dzy partiami rządzącymi a opozycyjnymi (szerzej: Kopecký, Spirova 2009, s. 133–159).

Uwagi powyższe ukazują istotne trudności, na jakie napotyka badacz usiłujący odpowiedzieć na pytanie, w czym przejawia się podmiotowość polityczna sformalizowanej grupy społecznej. Na czoło wysuwają się tu dwie kwestie. Po pierwsze, nie jest jasne, czy podmiotowość stanowi atrybut całej grupy, czy tylko tej jej części, która jest faktycznym autorem podejmowanych decyzji. Co oznaczają stwierdzenia: „parlament uchwalił ustawę”, „powołał premiera” bądź „odwołał ministra”? Rzadko kiedy decyzje takie bywają jednomyślne. Czy zatem faktycznym podmiotem polityki nie jest większość parlamentarna, która doprowadziła do takiego, a nie innego rozstrzygnięcia? Czy podmiotowość parlamentu nie jest skrótem myślowym (by nie rzec, fikcją prawną), podobnym temu, jaki stosujemy w odniesieniu do zasady reprezentacji politycznej (Szymanek 2013, s. 105, 166)?

Po drugie, w czym wyraża się podmiotowość polityczna parlamentu, stanowiącego „maszynę do głosowania”, która pozwala czynić władzy wykonawczej (obojętnie, czy stanowi ją prezydent, czy rząd) wszystko, co ta uznaje za stosowne, pożądane i zgodne z interesem wyborców? Mierząc się z tą wątpliwością, nie należy jednak przyjmować, że podmiotowość parlamentu jest równoznaczna z jego zdolnością do walki z egzekutywą. Współdziałanie władzy ustawodawczej i wykonawczej stanowi bowiem esencję współczesnego parlamentaryzmu. Skłonny byłbym raczej uznać, że o podmiotowości parlamentu świadczy przede wszystkim jego zdolność do ujawnienia tych interesów czy punktów widzenia, które są odmienne od reprezentowanych przez rząd i popierającą go większość. Nawet jeśli „maszyna do głosowania” działa bez zakłóceń, krytyka rządu dokonywana przez opozycję oraz jej nawet symboliczne gesty stanowią istotny sygnał dla wyborców, który może prowadzić do alternacji władzy.

Pomimo istotnych zmian, jakie dokonały się w sposobie funkcjonowania parlamentów w Europie Środkowej i Wschodniej, odpowiedź na pytanie o ich polityczną podmiotowość nie

jest jednoznaczna. Bez wątplenia są one lepiej chronione przed instytucjami zewnętrznymi (np. władzą wykonawczą), ale poziom tej ochrony jest zróżnicowany. Mogą pełnić funkcję granicy sprzeciwu w mechanizmie decyzyjnym, blokując inicjatywy rządu czy prezydenta, ale dzieje się tak zazwyczaj tylko wtedy, gdy są nadmiernie rozdrobnione, co z kolei prowadzi nieraz do obniżenia poziomu zdolności sprawczej. W miarę postępującej instytucjonalizacji partii politycznych frakcje parlamentarne stają się coraz bardziej zdyscyplinowane i podporządkowane partyjnemu kierownictwu. Przykład Węgier po 2010 r. pokazuje, że większość parlamentarna (która jest faktycznym podmiotem decyzji) może odgrywać rolę służebną wobec rządu i ograniczać się do legitymizowania polityki kształtowanej bez jej udziału. Opozycja parlamentarna ma prawo krytykować rząd i inicjować działania, które zmierzają do jego upadku, ale ich skuteczność (a co za tym idzie, jej moc sprawcza) jest niewielka. Kluczowe rozstrzygnięcia polityczne – powołanie i odwołanie rządu, formowanie bądź opuszczanie koalicji gabinetowej lub też podjęcie działań zmierzających do odwołania prezydenta – zapadają nie w parlamencie, a w gremiach kierowniczych reprezentowanych w nim partii politycznych. Podmiotowość parlamentu wyraża się w legitymizującym to rozstrzygnięcie stanowisku większości parlamentarnej.

W przypadku państw należących do Unii Europejskiej procesy integracji dodatkowo ograniczają rolę parlamentów w kształtowaniu narodowych polityk publicznych, powodując, że transpozycja unijnych dyrektyw staje się ich głównym zadaniem. Jak – niemal 20 lat temu zauważył Jean Blondel – jeśli chodzi o kształtowanie polityki społecznej, gospodarczej czy finansowej, większość parlamentów nie wykracza poza ratyfikację decyzji podjętych w innym miejscu (Blondel 1995, s. 263). Wszystko wskazuje więc na to, że utożsamianie podmiotowości parlamentu ze „zdolnością do czynienia wszystkiego z wyjątkiem zmiany mężczyzny w kobietę” – jak niegdyś charakteryzowano parlament brytyjski – straciło współcześnie jakikolwiek sens.

Literatura

- Ágh A. (1995). „The experiences of the first democratic parliaments In East Central Europe”, *Communist and Post-Communist Studies*, t. 28, nr 2, s. 203–205.
- Antoszewski A. (2014). „Rządzący a opozycja parlamentarna po 2007 roku”, w: D. Plecka (red.), *Demokracja w Polsce po 2007 roku*. Katowice: Towarzystwo Inicjatyw Naukowych.
- Blondel J. (1995). *Comparative Government. An Introduction*. London: Prentice Hall.
- Brunclik M. (2013). „Problem of early elections and dissolution power in the Czech Republic”, *Communist and Post-Communist Studies*, t. 46, nr 2, s. 223–225.
- Chaisty P., Schleiter P. (2002). „Productive but not valued: The Russian State Duma, 1994–2002”, *Europe-Asia Studies*, t. 54, nr 5, s. 702.
- Crowther W. (2011). „Second decade, second chance? Parliament politics and democratic aspirations in Russia, Ukraine and Moldova”, *Journal of Legislative Studies*, t. 17, nr 2.
- Czajowski A. (2013). *Decydowanie w polityce*. Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Atla2.
- Dziemidok-Olszewska B. (2003). *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Dziemidok-Olszewska B. (2012). „Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich”. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Ganev V. (2014). „The legacies of 1989: Bulgaria's year of civic anger”, *Journal of Democracy*, t. 25, nr 1, s. 33–45.
- Gel'man V. (2006). „From 'feckless pluralism' to 'dominant power politics'? The transformation of Russia's party system”, *Democratization*, t. 13, nr 4, s. 546.
- Górecki D., Matonis R. (2004). „Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Republiki Litewskiej Rolandas Paksasa”, *Przegląd Sejmowy*, t. XII, t. 4, nr 63, s. 41–54.
- Granat M. (2000). „Federacja Rosyjska” w: E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Haran O. (2011). „From Viktor to Viktor: Democracy and authoritarianism in Ukraine”, *Demokratyzacja*, t. 19, nr 2, s. 93–110.
- Hays S. (1994). „Structure and agency and the sticky problem of culture”, *Sociological Theory*, t. 12, nr 1, s. 62.
- Ilonszki G. (2007). „From minimal to subordination: A final verdict The Hungarian Parliament, 1990–2002”, *Journal of Legislative Studies*, t. 13, nr 1.
- Jabłoński A. (2006). „Podmiot i struktura jako problem w analizie politologicznej”, w: M. Cichosz, K. Zamorska (red.), *Politologia w Polsce. Stan badań i perspektywy*. Wrocław: Wydawnictwo Profil.
- Kopecný P. (2004). „Power to the executive! The changing executive-legislative relations in Eastern Europe”, *The Journal of Legislative Studies*, t. 10, nr 2/3.
- Kopecný P., Spirova M. (2009). „Parliamentary opposition in post-communist democracies power of the powerless”, *The Journal of Legislative Studies*, t. 14, nr 1/2, s. 133–159.
- Linz J. (2005). „Wady systemu prezydenckiego”, w: P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*. Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Mansfeldová Z. (2011). „Central European parliaments over two decades – Diminishing stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia”, *Journal of Legislative Studies*, t. 17, nr 2, s. 129.
- Marszałek-Kawa J. (2014). „Parlamente i parlamentarzyści z państw postkomunistycznych w ujęciu komparatystycznym”, w: J. Marszałek-Kawa, A. Chodurski (red.), *Wielowymiarowość polityki*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Marszałek-Kawa J. (2012). *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Mishler W., Rose R. (1994). „Support for parliaments and regimes in the transition toward democracy in Eastern Europe”, *Legislative Studies Quarterly*, t. XIX, nr 1, s. 6.
- Norton P., Olson D. (2007). „Post-communist and post-soviet parliaments. Divergent paths from transition”, *The Journal of Legislative Studies*, t. 14, nr 1.
- Olson D. (1998). *Demokratyczne instytucje legislacyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Olson D., Ilonszki G. (2011). „Two decades of divergent post-communist parliamentary development”, *The Journal of Legislative Studies*, t. 17, nr 2.
- Palonen E. (2009). „Political polarisation and populism in contemporary Hungary”, *Parliamentary Affairs*, t. 62, nr 2, s. 318–334.
- Remington F. (2007). „The Russian Federal Assembly, 1994–2004”, *The Journal of Legislative Studies*, t. 13, nr 1, s. 138.
- Rydlewski G. (2011). „Decydowanie w przestrzeni publicznej”, w: G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Sieberer U. (2011). „The institutional power of Western European parliaments: A multidimensional analysis”, *West European Politics*, t. 34, nr 3, s. 732, 735.

Szymanek J. (2012). „Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna”, *Przegląd Sejmowy*, nr 3(110), s. 20–34.

Szymanek J. (2013). *Reprezentacja i mandat parlamentarny*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Zieliński E. (2006). „Rząd Federacji Rosyjskiej”, w: E. Zieliński, J. Zieliński (red.), *Rządy w państwach Europy*, t. 3. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Zubek R. (2011). „Negative agenda control and executive-legislative relations in East Central Europe, 1997–2008”, *The Journal of Legislative Studies*, t. 17, nr 2, s. 172–192.

The East Central European parliaments as political actors

The transition from communism to democracy is followed by the transformation of main political institutions. Postcommunist democratization means, among others, the metamorphosis of a “rubber stamp” parliament into a real political actor. It requires the professionalization of MPs (reduction of the number of novices), changes in internal organization, and strengthening of political parliamentary groups, as well as the limitation of the power of the executive. This paper shows that in the initial period of political transformation, the autonomy of the parliament was expanded so that it became a real decision maker, creating the framework of the new political system. In time, the level of autonomy and of political capacity has decreased. The dependence on the executive and on political parties has grown. The Europeanization of the politics has also been the factor limiting its freedom to act independently. As a result, the parliament has returned to the role of the body that ratifies the decisions made by other actors.

Keywords: parliament, executive, political actor, political autonomy.