

Rafał KLEPKA\*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

## Parlament jako przedmiot badań politologicznych

Współczesna nauka o polityce zajmuje się analizą zjawisk i procesów politycznych, ich uwarunkowaniami i konsekwencjami<sup>1</sup>. Zainteresowanie władzą państwową, jej podmiotami, treścią i formami sprawowania, było domeną najstarszej w nauce o polityce szkoły instytucjonalnej, która tradycyjnie wyznaczała przedmiot tej dyscypliny od początków teoretycznej refleksji nad zjawiskiem polityki<sup>2</sup>. Jedną z subdyscyplin nauki o polityce, czyli teorii systemów politycznych, podejmuje się opisu, wyjaśnienia i porównania zachowań podejmowanych w ramach struktur politycznych<sup>3</sup>. Tu właśnie upatrywać należy miejsca dla rozważań nad zagadnieniem parlamentaryzmu. Przedmiotem niniejszego studium jest określenie zarysu kierunków analizy naukowej, jaką warto współcześnie podejmować nad instytucją parlamentu.

### Parlament w państwie demokratycznym

Samo pojęcie parlamentaryzmu najczęściej utożsamiane jest z reżimem politycznym, w którym władza egzekutywy, a ściślej rzecz biorąc gabinetu, pochodzi od parlamentu, a gabinet jest jednocześnie odpowiedzialny przed nim za po-

---

\* r.klepka@ajd.czest.pl.

<sup>1</sup> M. Kamrava, *Understanding Comparative Politics: A Framework for Analysis*, Routledge, London – New York 1996, s. 2–3.

<sup>2</sup> B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: The „new institutionalism”*, Pinter, London – New York 1999, s. 3 i nn.

<sup>3</sup> Szerzej na temat płaszczyzn zainteresowań i metod badawczych nauk politycznych m.in. w: B. Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2003; *The Oxford Handbook of Political Methodology*, red. J. Box-Steffensmeier, H. Brady, D. Collier, Oxford University Press, Oxford 2008; T. Landman, *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*, Routledge, New York 2008; W. Phillips Shively, *Craft Of Political Research*, Prentice Hall, Upper Saddle River 2008.

dejmowane decyzje<sup>4</sup>. Ponieważ jednak tak w reżimie parlamentarnym, jak i prezydenckim, czy w systemie rządów zgromadzenia, podmiotem decyzji jest parlament, przeto w języku potocznym, a także często naukowym, słowem „parlamentaryzm” określa się wszystkie reżimy, w których istnieje parlament<sup>5</sup>. Ten zaś definiowany jest jako „kolegialne ciało reprezentujące interesy indywidualnych wyborców i elektoratu jako całości, wyłonione w rywalizacyjnych wyborach i wyposażone w szereg funkcji, z których najistotniejszą jest władza stanowienia ustaw”<sup>6</sup>.

Ze względu na fakt, iż w znakomitej większości krajów powoływane są parlamenty narodowe, występują pomiędzy nimi ogromne różnice<sup>7</sup>. Dotyczą one zarówno nazwy, liczby deputowanych, struktury, sposobu powoływania, uprawnień, aktywności, jak i zakresu wpływu na politykę państwa<sup>8</sup>. Nauka o polityce, prowadząc badania nad parlamentaryzmem, nie może przy tym rozpatrywać funkcjonowania zgromadzeń jedynie przez pryzmat uregulowań prawnych. Płaszczyzna normatywna nie pozwala bowiem w pełni określić rzeczywistego sposobu działania legislatyw. Dopiero jej pogłębienie przez analizę działań politycznych, a w szczególności określenie związku pomiędzy płaszczyzną normatywną a empiryczną, umożliwia nauce o polityce kompleksowe badania nad zagadnieniem parlamentaryzmu. Dokonując jedynie porównania normatywnych kompetencji Kongresu USA, Rady Najwyższej ZSRR i Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych, łatwo byłoby formułować błędne przecież konstatacje o skromnej władzy parlamentu amerykańskiego<sup>9</sup>. Dopiero poszerzenie tej analizy o kontekst rzeczywistych uprawnień, a nie tylko wynikających z egzegezy konstytucji, pozwala na formułowanie właściwych wniosków.

Wśród najważniejszych zagadnień dotyczących parlamentaryzmu, będących przedmiotem zainteresowania nauki o polityce, wymienić można w szczególności analizę roli, znaczenia i funkcji parlamentu we współczesnym państwie, badanie struktur i innych właściwości ciał ustawodawczych, takich jak długość kadencji, liczba miejsc, czy organizacja wewnętrzna. Uwagę politologów zwracają także relacje pomiędzy zgromadzeniem a pozostałymi elementami systemu politycznego, jak również znaczenie systemu wyborczego i partyjnego dla funkcjonowania parlamentu.

<sup>4</sup> R. Herbut, *Parlamentarno-gabinetowy reżim*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Alta 2, Warszawa 2004, s. 297.

<sup>5</sup> A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 329.

<sup>6</sup> Por. R. Herbut, *Parlament*, [w:] *Leksykon politologii*, s. 294; A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 329.

<sup>7</sup> Zdając sobie sprawę z faktu, iż słowa: parlament, legislatywa, ciało ustawodawcze i zgromadzenie nie mogą być traktowane jako wyrazy niosące identyczną treść, jako że kładą szczególny nacisk na jedną tylko funkcję parlamentu bądź też niosą za sobą szersze znaczenie, stosuję je wymiennie. Takie rozwiązanie umożliwi uniknięcie ciągłego powtarzania słowa „parlament”.

<sup>8</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, s. 237.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 241.

Wskazując już na to, iż znaczącą rolę w systemie politycznym współczesnego państwa parlament odgrywa jedynie w przypadku, gdy mamy do czynienia z reżimem demokratycznym, warto wskazać także na istotny związek pomiędzy istnieniem samej demokracji a parlamentaryzmem. Nieodzowne wydaje się zwrócenie tu uwagi, iż dla niektórych badaczy pojęcie demokracji wiąże się z nieosiągalnym stanem idealnym, do którego można jedynie dążyć. Robert Dahl na określenie takiej politycznej wizji ukuł w latach 50. minionego stulecia pojęcie poliarchii, dowodząc, iż by ideał ten był urzeczywistniony, spełnionych musi zostać osiem warunków:

- istnienie alternatywnych źródeł informacji – nie kontrolowanych przez jedną elitę;
- swoboda ekspresji poglądów i ocen politycznych;
- powszechne prawo udziału w wyborach;
- zapewnienie warunków do odbycia wyborów opartych na zasadach uczciwości, wolności i równości szans, najlepiej wyrażanych formułą „jeden wyborca – jeden głos”;
- rywalizacja pomiędzy liderami politycznymi o głosy wyborców oraz inne przejawy poparcia;
- możliwość ubiegania się o urzędy publiczne – powszechnie dostępna dla wyborców;
- stworzenie warunków do swobodnego zakładania i działania organizacji politycznych, przede wszystkim partii;
- zapewnienie zgodności działania instytucji wybieralnych z preferencjami wyborców wyrażonymi w akcie głosowania i w innych formach ekspresji politycznej<sup>10</sup>.

Jakkolwiek do dziś toczy się szeroka dyskusja nad pojęciem i istotą współczesnej demokracji<sup>11</sup>, już jej minimalistyczne proceduralne ujęcie zaproponowane przez Josepha Schumpetera akcentuje, że warunkiem niezbędnym jej istnienia jest przeprowadzanie cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów. Według tego austriackiego uczonego, demokracja jest „tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”<sup>12</sup>. Już powyższe, minimalistyczne określenie wymagań wobec niej, prowadzi do wniosku, że funkcjonowanie parlamentu urzeczywistnia istnienie tego reżimu politycznego.

<sup>10</sup> R. Dahl, *Polyarchal Democracy*, [w:] *The Democracy Sourcebook*, red. R. Dahl, I. Shapiro, J. Cheibub, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 2003, s. 49–50.

<sup>11</sup> Wśród licznych światowych i polskich publikacji będących głosem w dyskusji na temat istoty demokracji warto zwrócić uwagę na: G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998; S. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995; A. Czajowski, *System organów władzy państwowej jako kryterium demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 3, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.

<sup>12</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 336 i nn.

## Struktura parlamentu

Wśród współczesnych badań nad parlamentem wyraźnie uwagę badaczy przykuwa problem liczby izb parlamentarnych<sup>13</sup>. Obecnie mamy w tym zakresie do czynienia z dwoma rozwiązaniami: unikameralnym i bikameralnym. Zagadnieniem budzącym szczególnie doniosłe dyskusje pozostaje zasadność funkcjonowania parlamentu dwuizbowego w państwie unitarnym<sup>14</sup>. Jako najczęściej przywoływany argument przeciwników takiego rozwiązania wyrażane jest przekonanie, że w państwach takich nie ma wyraźnie wyodrębnionych interesów uzasadniających istnienie drugiej izby<sup>15</sup>. W państwach federalnych powoływanie drugiej izby wyraża charakterystyczny dla państwa złożonego dualizm reprezentacji suwerennej zbiorowości w pierwszej izbie oraz przedstawicieli krajów związkowych w drugiej izbie. W tej sytuacji, jak wskazuje Eugeniusz Zwierzchowski, w państwach unitarnych drugie izby z konieczności muszą być powoływane na innych zasadach aniżeli pierwsze i muszą to być zasady mniej demokratyczne<sup>16</sup>. Z drugiej znowu strony, zwolennicy unikameralizmu wskazują, że jeśli obydwie izby powoływane są w identyczny sposób, wówczas powielają ten sam skład polityczny, a istnienie dwóch reprezentacji tych samych interesów jest niepotrzebne<sup>17</sup>. Wśród przeciwników istnienia dwóch izb wymieniane są więc argumenty, których istotę wyrażają słowa Konstantego Grzybowskiego: „Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny”<sup>18</sup>. Podobnie półtora wieku wcześniej twierdził Emanuel Sieyes, mówiąc, że dodatkowa reprezentacja, dodana do reprezentacji ludu, byłaby zbędna – gdyby się z reprezentacją ludu zgadzała, byłaby zaś niebezpieczna – gdyby się z nią różniła<sup>19</sup>.

Argument związany z istnieniem dwóch reprezentacji tych samych interesów nie jest jedynym przywoływanym przez zwolenników unikameralizmu. Wskazu-

<sup>13</sup> Zob. M. Curtone, N. McCarthy, *Does Bicameralism Matter?*, [w:] *The Oxford Handbook of Political Economy*, red. B. Weingast, D. Wittman, Oxford University Press, New York 1990, s. 180 i nn.; *Bicameralism*, red. G. Tsebelis, J. Money, Cambridge University Press, Cambridge 1997; *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, red. Herberts Döring, St. Martin's Press, New York 1996; *Senates Bicameralism in the Contemporary World*, red. S. Patterson, A. Mughan, Ohio State University Press, Columbus 1999.

<sup>14</sup> R. Klepka, *Zasadność funkcjonowania parlamentu dwuizbowego w demokratycznym państwie unitarnym – przypadek Polski*, [w:] *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 429–445.

<sup>15</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007, s. 366.

<sup>16</sup> E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Temida 2, Białystok 1996, s. 25.

<sup>17</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 366.

<sup>18</sup> K. Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny*, [b.m.w.] 1946, cyt. za: E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja...*, s. 25.

<sup>19</sup> S.S. Schuttenmeyer, R. Sturm, *Wozu zweite Kammern? Zur Representation und Funktionalität zweiter Kammer in westlichen Demokratien*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft” 1992, nr 3, s. 518, cyt. za: E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja...*, s. 16.

ją oni ponadto, że druga izba czyni proces legislacyjny dłuższym. Warto przywołać tu opinię wyrażaną w Polsce w 1991 r. w czasie dyskusji nad funkcjonowaniem dwuizbowego parlamentu. Jerzy Jaskiernia pisał wówczas: „konieczność przejścia projektu ustawy przez dwie izby była w wielu wypadkach dodatkowym czynnikiem wymuszającym w pracach legislacyjnych nadmierny pośpiech [...] z wyraźną szkodą dla jakości tworzonych ustaw”<sup>20</sup>. Taki stan rzeczy skłania tym samym do wskazania, że dwuizbowość osłabia władzę ustawodawczą i prowadzi do konfliktów. Tezę tę Benjamin Franklin wyrażał lapidarnie w słowach przytaczanych przez Bogusława Banaszaka: „Parlament dwuizbowy jest jak wóz ciągniony przez konie w dwie przeciwne strony”<sup>21</sup>.

Analizując unikameralizm, warto wskazać także jego ekonomiczny wymiar. Jest to rozwiązanie tańsze dla budżetu państwa, przy założeniu, że ewentualnej likwidacji drugiej izby nie towarzyszy zwiększenie liczby członków pierwszej. Jedna izba parlamentarna to mniejsza liczba diet, pensji, niższe koszty obsługi samych pomieszczeń i sekretariatów.

Jak już wspomniano, toczy się wciąż dyskusja nad senesem istnienia dwóch izb w parlamentach państw unitarnych. Argumentami przemawiającymi za istnieniem w nich drugiej izby są zwykle wskazania, iż dzięki temu wzmocniona zostaje idea podziału władz. Jak określa to Marcin Król: „Dzisiaj parlament dwuizbowy istnieje po to, by ograniczeniu uległa wszechwładza większości. [...] A przecież większość, po pierwsze, nie zawsze musi mieć rację oraz – po drugie – w systemie wielopartyjnym może być tworzona na podstawie chwilowych, często taktycznych sojuszów kilku partii”<sup>22</sup>.

Procesy decyzyjne w parlamencie dwuizbowym ulegają wydłużeniu, ale sprzyja to głębszej refleksji<sup>23</sup>. Z kolei Kenneth Wheare, wskazując na zalety bikameralizmu, podnosi, że „druga izba ma opiniować politykę lansowaną przez rząd jednej partii, która go popiera [...] zapewniać w danej kwestii drugą opinię”<sup>24</sup>. Według zwolenników istnienia drugiej izby przedłużenie procesu ustawodawczego nie jest mankamentem, ale zaletą istnienia dwuizbowości. Dzięki temu ustawy poddawane są bardziej wszechstronnej analizie, co z kolei sprzyja tworzeniu lepszego prawa.

Stałym argumentem podnoszonym przez zwolenników bikameralizmu jest tradycja istnienia dwu izb parlamentarnych. Dotyczy to w szczególności państw o ustabilizowanych systemach państwowych, w których instytucje o długoletniej tradycji uważać należy za sprawdzone<sup>25</sup>. W przypadku, gdy izba druga służy

<sup>20</sup> J. Jaskiernia, *Spór o strukturę przyszłego parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 1991, nr 1, s. 72.

<sup>21</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 366.

<sup>22</sup> M. Król, *Słownik demokracji*, ResPublica, Warszawa 1991, s. 49.

<sup>23</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 364.

<sup>24</sup> K.C. Wheare, *Ciała ustawodawcze*, Oxford University Press, New York 1990, s. 169.

<sup>25</sup> Por. J. Szymanek, *Teleologiczne funkcje bikameralizmu*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 27–42; idem, *Konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu (jej aplikacja i znaczenie normatywne)*, „Studia Prawnicze” 2004, z. 2, s. 29–48.

„rozwadze i refleksji”, deputowani uczestniczą w procesie legislacyjnym, zwykle zatwierdzając ustawy uchwalone przez pierwszą izbę. W części z państw izba taka ma prawo inicjatywy ustawodawczej oraz może wносить poprawki do ustaw uchwalanych przez pierwszą izbę. Z reguły głównym zadaniem takiej izby staje się dokonywanie głębszej niż jest to możliwe w izbie niższej analizy projektów ustaw i skutków, jakie może przynieść jej wejście w życie. Izby rozwagi i refleksji są charakterystyczne dla unitarnych państw demokratycznych, takich jak Wielka Brytania czy Polska.

Wyższe izby reprezentujące kraje federalne, a więc stany, kantony, prowincje, umożliwiają dualizm reprezentacji na szczeblu centralnym i lepsze uwzględnienie interesów federacji. Drugie izby tego typu mogą mieć rozmaite kompetencje. W USA obie izby biorą równoprawny udział w ustawodawstwie, ale ponadto mają własne, zastrzeżone dla siebie kompetencje<sup>26</sup>. Tymczasem w Austrii kompetencje Rady Federalnej są tak wąskie jak typowej izby refleksji.

Odmienny typ izby wyższej – izba reprezentacji funkcjonalnej – występuje niezwykle rzadko, będąc reprezentacją różnego rodzaju interesów, organizacji i związków. O izbie tego typu można mówić jedynie w przypadku Irlandii. Członków Senatu wybierają tu kurie reprezentujące 5 różnych grup interesu, absolwenci uniwersytetów oraz premier. System taki zapewnić ma możliwość zasiadania w parlamencie osobom szczególnie zasłużonym, które nie muszą okresowo zabiegać o poparcie wyborców<sup>27</sup>. Istnienie określonego typu izby wyższej ma zasadniczy wpływ na funkcjonowanie parlamentu i realizowane przez niego funkcje w całym systemie politycznym.

## Właściwości parlamentu

Fakt, że instytucja parlamentu nie ma charakteru uniwersalnego, sprawia, iż analizie politologicznej poddawać można właściwości legislatyw, gdyż te różnią się w sposób znaczący. Jedną z najważniejszych cech współczesnych parlamentów, jaką jest ich daleko idące zróżnicowanie, można w szczególności obserwować, porównując ze sobą długość ich kadencji, liczbę miejsc oraz organizację wewnętrzną.

Problem różnorodności w zakresie liczby deputowanych zasiadających w legislatywach Kenneth Wheare ilustruje następującym przykładem: „Ciała ustawodawcze różnią się uderzająco liczbą członków. Z jednej strony są zgromadzenia duże jak wiece, na przykład brytyjska Izba Gmin, francuskie Zgromadzenie Narodowe, włoska Izba Deputowanych, indyjska Izba Ludowa [...]. Z drugiej

<sup>26</sup> W. Zakrzewski, *Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 197.

<sup>27</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 371 i nn.

strony są izby tak małe (np. senaty stanów Nevada czy Delaware z 17 członkami), że wyglądają raczej jak komisje<sup>28</sup>. Mimo inkryminowanego stanu rzeczy, istnieje możliwość wskazania zależności pomiędzy wielkością państwa a liczbą deputowanych. Formułowany jest postulat, aby parlamentarzysta nie reprezentował zbyt wielu obywateli, gdyż ci mieliby niezwykle utrudniony i nierówny dostęp do niego. Z drugiej strony, zbyt duża liczba deputowanych prowadziłaby do trudności w stworzeniu ładu w parlamencie.

Wreszcie problemem analiz politologicznych staje się także problem funkcjonujących w nich komisji. Akcentując szczególną rolę komisji resortowych, David M. Olson wskazuje, że „system komisji stałych i długotrwałe zasiadanie w komisjach ich członków zapewnia tym komisjom najważniejsze dla nich zasoby: czasu, doświadczenia i personelu, który może się wyspecjalizować w głównych zagadnieniach będących przedmiotem kompetencji tych komisji”<sup>29</sup>. Dodaje ponadto, że skuteczność takich komisji wynika z ich następujących cech:

- ich kompetencje są określone tematycznie;
- członkowie pozostają w swych komisjach przez całą kadencję, a więc od wyborów do wyborów, a nawet przez kilka kadencji;
- przewodniczącymi komisji zostają ci jej członkowie, którzy długo w niej zasiadają, więc mają największe doświadczenie<sup>30</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje status i zadania stawiane przed parlamentarnymi komisjami śledczymi. Bogusław Banaszak wskazuje cechy konstytuujące pojęcie takiej komisji:

- jest ona wewnętrznym organem parlamentu lub jednej jego izby, w skład którego wchodzi jej członkowie;
- jest wyposażona w uprawnienia śledcze;
- celem jej działalności jest zbadanie określonego przez parlament lub jedną z jego izb stanu faktycznego bądź prawnego, co nie wyklucza badania przez nią odpowiedzialności politycznej bądź prawnej i formułowania w tej kwestii stanowiska;
- dla realizacji tego celu komisja śledcza posiada uprawnienia władcze wobec podmiotów także spoza podlegającego jej kontroli systemu władzy wykonawczej;
- rezultaty jej prac służą jako podstawa dla podjęcia przez parlament decyzji w ramach realizowanych przez niego funkcji oraz służą informowaniu społeczeństwa o sprawie będącej przedmiotem jej badań<sup>31</sup>.

Współczesna nauka o polityce podejmuje także problem analizy relacji pomiędzy parlamentem a rządem, nie zamykając przy tym swoich rozważań na

<sup>28</sup> K.C. Wheare, *Ciała...*, s. 16.

<sup>29</sup> D. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 69.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarzystwie państw demokratycznych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 60.

konstytucyjnych dylematach koncentrujących się wokół typologii reżimu politycznego. Oryginalną próbą empirycznego modelu demokracji, badającego problematykę kształtu i charakteru instytucji przedstawicielskich, pozostaje koncepcja Arendta Lijpharta. Konstruując swoją typologię, punktem wyjścia uczynił problem stosunku do większości. Nie kwestionując idei, zgodnie z którą demokracja oznacza rządy większości, Lijphart wskazuje, że w społeczeństwach sfragmentaryzowanych takie podejście może prowadzić do ekskluzji słabiej reprezentowanych grup, dlatego warto tu przyjąć, że demokracja to rządy tak wiele, jak to możliwe. W tej sytuacji wyróżnić można model westminsterski, w którym demokracja oznacza rządy większości choćby minimalnej. Wśród kilku zmiennych ważne są tu także wspomniane relacje parlamentu z rządem<sup>32</sup>. Zasiadają w nim z reguły przedstawiciele jednej partii, mający bezwzględną większość w parlamencie, co sprawia, że rząd ma silniejszą pozycję niż parlament. Do modelu westminsterskiego na początku lat 80. najbardziej zbliżone były demokracje w Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Luksemburga, Szwecji i Norwegii. Przeciwny model demokracji zakłada, że w warunkach występowania izolujących się mniejszości lub wrogich wobec siebie segmentów społeczeństwa musi ona zapewniać udział we władzy na wiele różnych sposobów. Podejmowanie decyzji powinno uwzględniać konieczność zawierania kompromisów. W tej sytuacji musi mieć miejsce formalna i nieformalna separacja władzy, prowadząca bądź do równowagi między parlamentem a rządem, bądź do relatywnego osłabienia pozycji rządu na rzecz parlamentu. Wynika to z faktu, iż właśnie parlament jest zwykle miejscem uzgodnień decyzji pomiędzy reprezentantami interesów pluralistycznego społeczeństwa, a więc grup etnicznych, językowych lub religijnych. Najbliższe modelowi konsensualnemu były w chwili konstruowania omawianego modelu Szwajcaria, Belgia Holandia i Austria. Wskazana tu typologia dowodzi, że rozwiązania przyjęte w zakresie relacji między parlamentem a rządem mogą być uzależnione od charakteru społeczeństwa. Na tym tle Lijphart sugeruje, że dla społeczeństw homogenicznych, a więc o niskim stopniu kulturowej segmentacji, bardziej właściwy jest model westminsterski, natomiast dla społeczeństw pluralistycznych – model konsensualny.

Wśród licznych prób uchwycenia zależności pomiędzy parlamentem i rządem uwagę zwraca typologia zaproponowana przez Nelsona Polsby'ego. Za punkt wyjścia autor ten przyjął funkcję decyzyjną parlamentu, wskazując, iż na jednym biegunie znajdują się parlamenty będące forum debaty politycznej, zaś na drugim podejmujące decyzje. Na tym tle wyróżnione zostały parlamenty wysocetymokratyczne, jak Kongres USA, który posiada możliwość podejmowania samodzielnie decyzji finansowych wiążących dla prezydenta. W parlamentach umiarkowanie transformacyjnych, reprezentowanych przez Holandię

<sup>32</sup> A. Lijphart, *Consociational Democracy*, „World Politics” 1969, Vol. 21, No. 2, s. 207–225; A. Lijphart, *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven 1999, s. 9–47.



i Szwecję istnieje możliwość daleko idącej modyfikacji propozycji rządu. W parlamentach umiarkowanych – reprezentowanych przez RFN i Włochy – rząd uzyskuje względną przewagę decyzyjną nad parlamentem. Z kolei w parlamentach określanych przez Polsby’ego jako pełne areny, których egzemplifikacją, według tego autora, są legislatury w Wielkiej Brytanii i Francji, rząd uzyskuje niemal całkowitą dominację nad parlamentem<sup>33</sup>.

Posługując się tym samym kryterium, a więc zdolnością do podejmowania samodzielnych decyzji przez parlamenty, nieco skromniejszą typologię zaproponował Michael Mezey. Wyróżnił on trzy zasadnicze modele: parlamenty silne, a więc zdolne do odrzucania i modyfikowania propozycji rządu i formułowania własnej linii politycznej, parlamenty umiarkowanie silne, zdolne do modyfikacji propozycji rządowych, ale niemogące ich odrzucić, z kolei parlamenty słabe są w całości podporządkowane egzekutywie<sup>34</sup>.

## Funkcje parlamentu

Wśród problemów, będących przedmiotem analizy politologów zajmujących się problematyką parlamentaryzmu, odnaleźć można także próby określenia zadań stojących przed legislaturami. Samo pojęcie funkcji określonej instytucji bywa definiowane na wiele różnych sposobów<sup>35</sup>. Najprościej można ją ująć jako efekt działania konkretnego podmiotu polityki bądź systemu politycznego jako całości<sup>36</sup>. Analizując funkcje parlamentu, można skoncentrować się na płaszczyźnie normatywnej lub empirycznej. W pierwszym przypadku funkcje rozpatrywać będziemy przez pryzmat uregulowań prawnych, w drugim – faktycznych działań politycznych. Klasycznie przyjmuje się, iż parlament pełni funkcję ustrojodawczą, ustawodawczą, kreacyjną oraz kontrolną. Istotą pierwszej z nich jest określenie ustroju państwa, zwłaszcza poprzez uchwalenie jego konstytucji<sup>37</sup>. Należy zwrócić tu jednak uwagę, że dla części konstytucjonalistów i politologów uchwalanie czy zmiana najwyższego aktu prawnego w państwie jest jedynie szczególną formą działalności legislacyjnej<sup>38</sup>, stąd pojawiają się wskazania,

<sup>33</sup> N. Polsby, *Legislatures*, [w:] *Legislatures*, red. P. Norton, Oxford University Press, New York 1990, s. 129 i nn.

<sup>34</sup> M. Mezey, *Classifying Legislatures*, [w:] *Legislatures...*, s. 149 i nn.

<sup>35</sup> Szerzej na temat funkcji politycznych: B. Rogowska, *Teoria funkcji politycznych*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 2, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 215–228 i wskazana tam literatura.

<sup>36</sup> W. Lamentowicz, *Funkcje systemu politycznego a żywiołowa dynamika makrostruktur życia społecznego*, [w:] *Z zagadnień teorii polityki*, red. K. Opałek, PWN, Warszawa 1978, s. 101 i nn.

<sup>37</sup> K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Struktura współczesnego państwa*, [w:] *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007, s. 296.

<sup>38</sup> Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 420; F. Thedieck, *Die Parlamentsfunktionen*, „Juristische Arbeitsblätter” 1988, nr 8–9, s. 423–427.

iż wśród kompetencji ustawodawczych parlamentu wyróżnia się, z jednej strony, te dotyczące stanowienia norm konstytucyjnych, z drugiej zaś – odnoszące się do norm ustawowych<sup>39</sup>. Trudno pogodzić się z takim stanowiskiem, mając na uwadze fakt, iż odmienne są nie tylko uwarunkowania, tryb i sposób procedowania nad ustawą zasadniczą, ale także często według odmiennego kryterium budowana bywa polityczna większość, w odrębny sposób traktować należy także proces decyzyjny prowadzący do ustanowienia, przyjęcia czy choćby zainicjowania procedury zmiany konstytucji.

Badacze parlamentu swoje kluczowe prace poświęcone problematyce tej instytucji politycznej tytułują *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View* – jak David Olson lub *Legislature* – jak Kenneth Wheare<sup>40</sup>. Już tylko mając na względzie wspomniane tytuły, uznać można, iż funkcja ustawodawcza parlamentu jawi się jako szczególnie istotna, jeśli od jej określenia formułuje się jedną z nazw tej instytucji. Ryszard Herbut wskazuje, iż funkcja ta sprowadza się do stanowienia na podstawie konstytucji ustaw<sup>41</sup>. Wcześniej jednak autor ten podkreśla, iż funkcja ta nie jest jedyną, ale najistotniejszą, co tłumaczyć należy faktem, iż prawo tworzone jest tutaj przez kolegialne ciało reprezentujące interesy indywidualnych wyborców i elektoratu jako całości, wyłonione w rywalizacyjnych wyborach<sup>42</sup>. W podobny sposób problem analizuje Zdzisław Jarosz, który mówi, że stanowienie ustaw jest podstawową i najbardziej charakterystyczną funkcją parlamentu, podkreślając jednocześnie, że właśnie z tym łączyła się jego historyczna geneza i takie też jest współczesne powołanie tej instytucji ustrojowej<sup>43</sup>.

Bezpośrednio z założeniami monteskiuszowskiej koncepcji podziału władz łączy się wypełnianie przez parlament funkcji kontrolnej. Jak wskazuje Bogusław Banaszak, w nauce prawa konstytucyjnego spotkać można rozróżnienie między węższym i szerszym pojęciem kontroli parlamentarnej. W pierwszym ujęciu kontrola ta polega na przeprowadzeniu analizy faktycznych działań władzy wykonawczej oraz dokonaniu oceny ich efektywności i legalności. W drugim ujęciu chodzi o wysuwanie pod adresem jednostek kontrolowanych postulatów mogących korygować ich działania w przyszłości<sup>44</sup>. Z kolei istotą kreacyjnej

<sup>39</sup> R. Chruściak, *Parlament w projektach konstytucji RP, w dyskusji konstytucyjnej oraz w konfrontacji z pozycją parlamentu w nowych konstytucjach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 73.

<sup>40</sup> Por. D. Olson, *Demokratyczne instytucje...*; K.C. Wheare, *Ciała...*

<sup>41</sup> R. Herbut, *Parlament...*, s. 296.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 294.

<sup>43</sup> Z. Jarosz, *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura...*, s. 162.

<sup>44</sup> Por. B. Banaszak, *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*. „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 113; M. Stębel, *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 37 i nn.; H. Rossman, *Spoleczna kontrola aparatu państwowego w Austrii*, „Studia Prawnicze” 1977, nr 1, s. 171–195.

funkcji parlamentu jest podejmowanie decyzji co do personalnej obsady naczelnych organów państwowych. Deputowani mają możliwość, w zależności od zapisów konstytucyjnych, powołania i odwołania, bądź w niektórych przypadkach wyłącznie powołania, rządu i jego członków, głowy państwa, składu organów władzy wykonawczej, ombudsmanów oraz piastunów innych organów władzy. Jak już wielokrotnie wspomniano, parlamenty nie są na tyle podobne, by wskazany powyżej katalog mógł być wyczerpujący lub też, by przynajmniej we wszystkich przypadkach parlamenty powoływały skład czy piastunów wszystkich wyżej wspomnianych organów władzy państwowej. Wystarczy wskazać na instytucję głowy państwa, by zauważyć mnogość możliwości jej powoływania. Mamy wprawdzie państwa, w których prezydent wybierany jest przez parlament, ale jego elekcja może też być dokonywana w drodze wyborów powszechnych. Wreszcie sprawowanie tej funkcji może mieć charakter dziedziczny. Nie wkraczając w rozważania dotyczące istnienia modelu kolegialnej głowy państwa i specyfiki jej powoływania, czy też możliwości dokonywania wyborów pośrednich, łatwo o sformułowanie konstatacji o różnorodnym zakresie funkcji kreacyjnej parlamentu w różnych państwach, a co za tym idzie – o niejednakowym wpływie parlamentu na kształt innych organów państwa.

Sami konstytucjonaliści, rozpatrując funkcje parlamentu na płaszczyźnie normatywnej, proponują także odmienną od klasycznej próbę ich skatalogowania. Rett R. Ludwikowski wymienia następujące funkcje parlamentu:

- reprezentacyjną,
- legitymizującą,
- „sterującą” lub „partycypacyjną”,
- nominacyjno-kreacyjną,
- informacyjno-badawczą oraz nadzoru nad zakresem wykonywania prawa,
- sądową,
- ustawodawczą<sup>45</sup>.

Analiza funkcji parlamentu jedynie na płaszczyźnie rozważań dotyczących zapisów konstytucyjnych nie pozwala na wychwycenie różnic pomiędzy parlamentami funkcjonującymi w państwach demokratycznych i autorytarnych. Właśnie dlatego w politologii próbuje się określać funkcje parlamentu w oparciu o efekty działań politycznych podejmowanych przez dany podmiot<sup>46</sup>. David Olson, wskazując na funkcje parlamentu w systemie władzy państwowej, wymienia współtworzenie polityki państwa, stanowienie prawa, współdziałanie z egzekutywą oraz wywieranie wpływu na opinię publiczną<sup>47</sup>.

Inną klasyfikację funkcji parlamentu proponuje Robert Packenham. Wyróżnia trzy funkcje: legitymizacyjną, socjalizacyjno-rekrutacyjną oraz decyzyjną<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, TNOiK, Toruń 2000, s. 296–325.

<sup>46</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...*, s. 241.

<sup>47</sup> D. Olson, *Demokratyczne instytucje...*, s. 14–16.

<sup>48</sup> R. Packenham, *Legislatures and Political Development*, [w:] *Legislatures...*, s. 81 i nn.

W ich ramach zaś wymienia kilka podfunkcji szczegółowych. Funkcja legitymizacyjna wiąże się tedy z legitymizacją ukrytą, polegającą na odbywaniu debat nad zasadniczymi kwestiami politycznymi, oraz legitymizacją jawną, opierającą się na wyrażaniu formalnej aprobaty dla działań innych podmiotów, zwłaszcza rządu. Trzecia podfunkcja, określana jako „zawór bezpieczeństwa”, oznacza, iż parlament stwarza ujście dla napięć politycznych pojawiających się pomiędzy poszczególnymi podmiotami polityki i stanowiących zagrożenie dla systemu. Funkcja rekrutacyjno-socjalizacyjna obejmuje rekrutację polityczną – wyłanianie liderów, socjalizację – upowszechnianie wzorców zachowań politycznych charakterystycznych dla systemów demokratycznych oraz trening polityczny, czyli nabywanie umiejętności działania politycznego, pokonywania rywali i pozyskiwania sojuszników. Parlament staje się więc akademią nabywania kwalifikacji politycznych. Z kolei funkcja podejmowania decyzji politycznych wiąże się zarówno ze stanowieniem prawa, jak i podfunkcją „wyjścia”, oznaczającą rozwiązywanie impasów. W ramach tej funkcji, jako efekty działania parlamentu, wymienia się również artykulację interesów, rozwiązywanie konfliktów i nadzór nad administracją.

Przy próbie określenia funkcji parlamentu we współczesnym państwie, uwagę zwraca fakt, iż nie wszystkie zadania stawiane niegdyś przed tą instytucją są dziś urzeczywistniane. Z jednej strony, inaczej niż sugerował John Locke, parlamenty traciły znaczną część swoich uprawnień na rzecz władzy wykonawczej, przy czym podkreśla się często, że tendencja taka stale postępuje. Rządy dysponujące poparciem większości parlamentarnej, a więc tworzącej je partii lub koalicji, często poddają pod dyskusję i głosowanie wnioski, co do których poparcia jasne jest, iż granica podziału bieć będzie wzdłuż linii rządzący–opozycja, sama zaś dyskusja, jakże ważna z punktu widzenia istoty parlamentaryzmu, i tak nie przyniesie żadnych politycznych rozstrzygnięć. Wśród trudności związanych z wypełnianiem przez parlamenty ich funkcji wymienia się często także fakt, iż w dobie podejmowania przez instytucje legislacyjne coraz bardziej szczegółowych problemów nie sposób, aby każdy deputowany posiadał wiedzę lub chociaż wyrobioną opinię na ich temat. Taki z kolei stan rzeczy sprawia, że realna dyskusja dotycząca decyzji politycznych toczy się w, często nieformalnych, kręgach znawców danego problemu lub przyparlamentarnych zespołach eksperckich. Oznacza to nierzadko, iż realne pole debaty nad projektem ustawy czy rozwiązaniem określonego problemu politycznego mieści się z dala od parlamentu, który powinien być wszak forum ogólnonarodowej dyskusji politycznej<sup>49</sup>.

Brytyjski politolog, Andrew Heywood, wskazując na kluczową pozycję zgromadzeń we współczesnych państwach demokratycznych, nadmienia, iż już w obrębie tego jednego systemu politycznego, pozycja ustrojowa parlamentu,

<sup>49</sup> J. March, J. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 123.

jego struktura czy status parlamentarzysty wykazują, niekiedy nawet duże, zróżnicowanie<sup>50</sup>. Jednocześnie wskazuje, iż frapującym zadaniem badawczym wydaje się poszukiwanie podobieństw i różnic w pozycji parlamentu w państwach federalnych, gdzie problemem badawczym może stać się określenie relacji pomiędzy legislaturą krajową a federalną. Zwykle parlamenty w państwach federalnych składają się z dwóch izb, jednak już pobieżna analiza zagadnienia w przypadku zachodnioeuropejskich federacji pozwala wskazać, że choć tak w Austrii, jak i w Belgii, Niemczech i Szwajcarii, mamy do czynienia z bikameralnymi organami ustawodawczymi, interesujące pole badań politologicznych stanowi porównanie konsekwencji istnienia takiego rozwiązania oraz liczby deputowanych zasiadających w każdym z parlamentów, jak również efekty przyjęcia przez nie kadencyjnego trybu pracy<sup>51</sup>.

### Perspektywy badań porównawczych

Poza badaniami empirycznymi, interesujących wniosków dotyczących funkcjonowania parlamentu dostarcza także komparatystyczna analiza konstytucji wybranych do porównania państw, regulaminów zgromadzeń oraz praktyki ich funkcjonowania, co pozwala na dogłębną charakterystykę zasad organizacji i trybu pracy każdej z izb parlamentarnych oraz jej organów<sup>52</sup>. Porównaniu działania instytucji parlamentu towarzyszyć może w badaniach także próba określenia statusu parlamentarzysty, specyfiki jego mandatu, immunitetu, praw i obowiązków oraz możliwości zajmowania innych stanowisk państwowych.

Fakt, iż skład parlamentu w państwie demokratycznym nie jest stały, sprawia, że istnieje konieczność proceduralnego określenia, co jaki okres i na jakich zasadach dokonywana będzie aktualizacja preferencji wyborczych. Badania odnoszące się do elekcji parlamentarnych stanowią istotną grupę problemów związanych z funkcjonowaniem omawianej instytucji politycznej. Wynika to w szczególności z faktu, iż w państwie demokratycznym wybory parlamentarne odgrywają ogromną rolę. Stanowiąc podstawowy sposób „przejawiania suwerenności”<sup>53</sup>, mają na celu powołanie składu parlamentu, jednocześnie będąc jednym z najważniejszych zjawisk w życiu politycznym. Wtedy właśnie pełniące funkcje elektoratu społeczeństwo, korzystając z rzeczywistych uprawnień władczych, wyłania jedną z najważniejszych instytucji władzy politycznej. Jednocześnie tak organy przedstawicielskie, jak i sami przedstawiciele uzyskują

<sup>50</sup> A. Heywood, *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 385–387.

<sup>51</sup> Szerzej: R. Klepka, *Parlament w państwie federalnym na przykładzie Austrii, Belgii, Niemiec i Szwajcarii. Politologiczna analiza porównawcza*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

<sup>52</sup> I. Budge, K. Newton i inni, *Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999, s. 329 i nn.

<sup>53</sup> A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Temida 2, Białystok 1993, s. 41.

prawną legitymację do sprawowania władzy w imieniu i w interesie wyborców. Wreszcie wybory legitymują też cały system polityczny i ekipę rządzącą, mającą oparcie w większości parlamentarnej wyłonionej w wyborach. Za ich sprawą także zasadne jest domniemanie, iż wyłonieni deputowani mają upoważnienie do działania w imieniu wyborców. Warunkiem takiego stanu rzeczy pozostaje konieczność dokonywania elekcji parlamentarnych cyklicznie, gdyż tylko tym sposobem legitymacja, o której mowa, nie zanika z biegiem czasu, a periodycznie dokonywane wybory umożliwiają kontrolę nad ciałami przedstawicielskimi ze strony wyborców, zapewniając zgodność działalności tych organów z wolą suwerena<sup>54</sup>.

Sposób funkcjonowania parlamentu w dużej mierze zależy także od tego, czy zasada kadencyjności odnosi się do deputowanego, konkretnej izby czy obydwu izb, jak długi jest czas trwania kadencji, czy i na jakich warunkach może dojść do jej przedłużenia bądź skrócenia, który moment przyjmuje się za początek i koniec kadencji oraz jakie są skutki jej upływu dla prac i działań rozpoczętych przez parlament lub jedną z jego izb. Parlamentey określają zwykle zasady swojej pracy, które wynikać mogą bądź to z zapisów regulaminu, bądź też z wieloletniej tradycji<sup>55</sup>. Wśród zagadnień będących przedmiotem badań nad parlamentaryzmem można odnaleźć także analizę tego, w jaki sposób każda z izb organizuje swoje posiedzenia. Odrębną i równie ważną sprawą pozostaje tryb prac parlamentu. Występuje tu alternatywa pomiędzy przyjęciem trybu sesyjnego a pozostawianiem izby w permanentnej gotowości do pracy. Obecnie zdecydowana większość parlamentów na świecie przyjęła sesyjny tryb pracy. Z reguły konstytucje wskazują również, iż w ciągu roku musi odbyć się określona liczba sesji zwykłych, poza którymi w szczególnych przypadkach zwoływane są sesje nadzwyczajne. Bogusław Banaszak podkreśla z kolei, że wybór trybu permanentnego sprzyja gotowości izby do podjęcia prac, pozytywnie oddziałuje na zdolność do wypełniania ciężących na niej zadań i sugeruje wysoką pozycję ustrojową parlamentu<sup>56</sup>.

Konstytucje lub regulaminy parlamentarne państw demokratycznych precyzują zwykle szereg warunków i zasad pracy deputowanych<sup>57</sup>. Za szczególnie

<sup>54</sup> Por. S. Wróbel, *O pojęciu i modelach zachowań wyborczych*, [w:] *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 121; B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 284–285; G. Kryszewski, *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 29–51.

<sup>55</sup> O tradycji tej w przypadku parlamentu niemieckiego pisze H. Schreiner, *Procedury w niemieckiej tradycji parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 46–51.

<sup>56</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 420.

<sup>57</sup> W tym kontekście warto zwrócić też uwagę na etyczny wymiar pracy deputowanego, o czym szerzej: R. Tokarczyk, *Etyka parlamentarzysty jako polityka w ujęciu porównawczym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 67–85; J. Szymanek, *Etyka parlamentarzysty a charakter mandatu przedstawicielskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 87–102.

istotne uznać należy pytanie o rodzaj stosunku polityczno-prawnego zachodzącego pomiędzy podmiotem sprawującym swoją funkcję z wyboru a wyborcami, a więc o charakter mandatu przedstawicielskiego. Ponadto w pracy parlamentu dużą rolę odgrywa sposób pojmowania i zakres immunitetu parlamentarnego, stosowanie zasady niepołączalności mandatu oraz wskazanie praw i obowiązków parlamentarzysty. Status deputowanego nie jest identyczny we współczesnych państwach demokratycznych, jednak często wskazuje się, iż wolny charakter mandatu przynajmniej w niższej izbie parlamentu, ochrona deputowanego za pomocą immunitetu przed możliwością utrudniania jego pracy w parlamencie czy też obowiązywanie zasady *incompatibilitas* stanowią warunki właściwego funkcjonowania legislatury<sup>58</sup>.

Odpowiednie działanie każdej złożonej struktury organizacyjnej wymaga istnienia organów wewnętrznych, które ułatwiałyby jej funkcjonowanie. Nie inaczej jest z parlamentem. Z jednej strony liczebność, a z drugiej wielość i złożoność zadań stojących przed współczesnymi zgromadzeniami przesądza o konieczności istnienia tak organów kierowniczych, o monokratycznym i kolegialnym charakterze, jak również wyspecjalizowanych ciał, takich jak i wspomniane komisje parlamentarne. Różnorodność rozwiązań dotyczących trybu powoływania poszczególnych organów, sposobu i zakresu ich działania oraz odpowiedzialności tłumaczy się zwykle specyfiką poszczególnych legislatur, uwarunkowaną zarówno tradycjami ustrojowymi, jak i czynnikami obiektywnymi, wśród których wymienić można liczebność izby czy tryb jej pracy<sup>59</sup>.

Zarysowane problemy badawcze stanowią próbę wskazania ogólnych kierunków politologicznej analizy funkcjonowania zgromadzeń. Badania nad parlamentaryzmem prowadzone są zarówno w sposób całościowy, czego wyrazem pozostają monografie poświęcone działaniu legislatury w określonym systemie politycznym, jak i fragmentarycznie, gdy przedmiotem uwagi badacza staje się jedynie określony aspekt funkcjonowania zgromadzenia. Wydaje się, że szczególnie frapującą formą badań politologicznych pozostaje komparatystyka, dająca szansę na wnioski odnoszące się do podobieństw i różnic działania legislatur w różnych systemach politycznych. Ten kierunek badań, choć niezwykle obiecujący, wymaga jednak szczególnego doświadczenia badacza, by we właściwy sposób dobrać obiekty będące przedmiotem porównania.

Reasumując rozważania odnoszące się do parlamentu jako przedmiotu badań politologicznych, warto wskazać, iż zmiany w zakresie roli i miejsca parlamentu w państwie współczesnym sprawiają, że pojawiają się głosy dotyczące schyłku czy nawet upadku tej instytucji politycznej<sup>60</sup>. Trudno wszakże zgodzić się z takimi koncepcjami, które stanowią raczej efektowną próbę zwrócenia uwagi na problem niż poważne i rzetelne dążenie do jego zdiagnozowania. Nie należy

<sup>58</sup> Por. K.C. Wheare, *Ciała...*, s. 63 i nn.; R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne...*, s. 298 i nn.

<sup>59</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, s. 401.

<sup>60</sup> K.C. Wheare, *Ciała...*, s. 183 i nn.

bowiem zakładać, iż instytucja polityczna o tak wielkich tradycjach i związkach z demokracją stanie się z czasem coraz mniej znaczącą, fasadową, czy wręcz zostanie wyeliminowana przez inne instytucje państwowe czy ponadnarodowe.

## **Parlament jako przedmiot badań politologicznych**

### **Streszczenie**

Artykuł analizuje problematykę badań politologicznych dotyczących instytucji parlamentu. Choć nierzadko mówi się o spadku znaczenia legislatyw, wydaje się, iż wciąż pozostają one centralną instytucją polityczną współczesnego państwa. To właśnie uznać należy za przyczynę nieślabnącego zainteresowania politologów parlamentaryzmem. Autor wskazuje, jakie główne grupy problemów stanowią przedmiot badań. Wśród najważniejszych wskazano badania całościowe odnoszące się do legislatywy w konkretnym systemie politycznym oraz porównawcze dokonujące komparatystyki wybranych parlamentów lub też jedynie niektórych aspektów funkcjonowania instytucji. Badania nad parlamentaryzmem mają nierzadko charakter teoretycznych analiz funkcji legislatyw i ich związku z rolą tej instytucji w systemie politycznym. Badania empiryczne odnoszą się do problematyki liczby miejsc w parlamencie, długości kadencji, relacji pomiędzy izbami oraz specyfiki praw i obowiązków deputowanych.

**Słowa kluczowe:** parlament, instytucje polityczne, demokracja, badania politologiczne, badania porównawcze.

## **Parliament as a Problem of Research in Political Sciences**

### **Summary**

The article analysis problem of political science research connected with the institution of parliament. Although often said to be a decline in the importance of legislatures, it seems that they are still the central political institution of the modern state. It is considered to be the cause of unremitting interest political scientists parliamentarism. Author identifies the main groups of problems are the problem of research. First group is comprehensive studies connecting with the legislatures in a specific political system and comparative studies of selected parliaments or only certain aspects of the functioning of the institution. Parliamentary studies are often theoretical analyzes functions of legislatures and the role of this institution in the political system. Empirical studies relate to the issue of the number of seats in the parliament, the term of office, the relationship between the chambers and the specific rights and obligations of deputies.

**Keywords:** parliament, political institutions, democracy, political science studies, comparative studies.