

# SYSTEM POLITYCZNY

TEORIE, ANALIZY, ARENY

Robert Alberski, Przemysław Żukiewicz

(redakcja naukowa)

Monografia okolicznościowa dedykowana  
prof. dr. hab. Andrzejowi Antoszewskiemu

**Recenzja:**

prof. dr hab. Jacek Wojnicki (Uniwersytet Warszawski)

**Korekta:**

Katarzyna Grześkowiak

**Skład, łamanie, projekt okładki:**

Lena Wójcik

**Wydawca:**

Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego  
ul. Koszarowa 3  
51-149 Wrocław

**Druk i oprawa:**

Sowa Druk – Sowa Sp. z o.o.  
ul. Raszyńska 13  
05-500 Piaseczno

**ISBN:** 978-83-960216-5-6

**DOI:** 10.34616/145492

**Licencja:**

Creative Commons 4.0  
(Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe – CC BY 4.0)

# SPIS TREŚCI

WSTĘP ..... 7

## CZĘŚĆ I: DYSKUSJA TEORETYCZNA

### Rozdział I.

*Przemysław Żukiewicz*: Wrocławska szkoła systemów politycznych. Paradygmat i rozwój po 1989 roku..... 13

### Rozdział II.

*Przemysław Żukiewicz*: System polityczny – ujęcia klasyczne i krytyczne ..... 77

### Rozdział III.

*Mateusz Zieliński*: Miejsce reprezentacji ludu w systemowej teorii demokracji ..... 97

## CZĘŚĆ II: ANALIZA AREN

### Rozdział IV.

*Karolina Borońska-Hryniewiecka*: Komparatystyka systemów politycznych na przykładzie badań aktywności parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej ..... 115

### Rozdział V.

*Joanna Koziarska*: Koalicje gabinetowe w Polsce. Ryzykowna gra partii dopełniających ..... 141

### Rozdział VI.

*Kamil Glinka*: Polityka lokalna w ujęciu systemowym ..... 165

## ROZDZIAŁ IV.

Karolina Borońska-Hryniewiecka

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-0496-5163

# Komparatystyka systemów politycznych na przykładzie badań aktywności parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej

### STRESZCZENIE

*Niniejszy rozdział poświęcony jest analizie porównawczej aktywności parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej. Nawiązując do dorobku Andrzeja Antoszewskiego, omawiam w nim konkretną perspektywę analityczną, metodologię oraz założenia teoretyczne, za pomocą których poszukiwałam odpowiedzi na następujące pytania badawcze: (1) jakie czynniki warunkują aktywność parlamentów narodowych w obszarze spraw europejskich; (2) w jakim stopniu izby parlamentarne działają na tych arenach jako autonomiczni gracze, a w jakim jako aktorzy inspirowani przez egzekutywę czy wręcz agenci rządowi; oraz (3) w jaki sposób parlamenty postrzegają siebie same: czy jako „graczy na wielu arenach” zorientowanych na bezpośredni kontakt z instytucjami UE, czy raczej jako aktorów krajowych, skupionych na kontroli własnego rządu? Przeprowadzone badania wskazują, że istotnymi czynnikami wyjaśniającymi europejską aktywność parlamentów krajowych są – w zależności od analizowanych*

*aren – uprawnienia formalne w obszarze polityki europejskiej, skład większości parlamentarnej, a także parlamentarna percepcja roli, jaką izby ustawodawcze powinny odgrywać w unijnym systemie zarządzania.*

Można więc przyjąć, że potrzeba porównywania w politologii wynika z obserwacji, że życie polityczne nie było i nie jest zunifikowane, zarówno wtedy gdy je rozpatrujemy w perspektywie historycznej, jak i gdy punktem odniesienia jest praktyka innych krajów czy regionów świata.

Andrzej Antoszewski<sup>[1]</sup>

We współczesnej Europie dyskusja na temat jakości demokracji ma charakter wieloaspektowy. Dotyczy ona zarówno kwestii przejrzystości procesów wyborczych, przestrzegania praworządności, wolności mediów, reprezentacji i ochrony praw mniejszości, jak również poziomu zaufania do instytucji publicznych. Nie można jednak w pełni ocenić kondycji demokracji zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie Unii Europejskiej (UE), bez uwzględnienia zagadnienia jakości parlamentaryzmu. Parlamenti są jednym z podstawowych elementów systemu politycznego państwa, a ogół relacji prawnopolitycznych, jakie zachodzą pomiędzy parlamentem (legislatywą) a rządem (egzekutywą), definiuje typ konkretnego reżimu politycznego<sup>[2]</sup>. W strukturze UE parlamenti stanowią źródło dwukierunkowej legitymizacji, tj. tej skierowanej w stronę własnych rządów narodowych oraz ich decyzji krajowych, a także tej zorientowanej na udzielanie poparcia przedstawicielom tychże rządów pełniącym na forum Rady UE faktyczną funkcję ustawodawczą. Swoiste usytuowanie parlamentów państw członkowskich w wielopoziomowym systemie politycznym UE, któremu z jednej strony towarzyszy odgórna presja europeizacji, a z drugiej silne zakorzenienie w kontekstach narodowych, stwarza interesujące pole badawcze dla analizy porównawczej ich aktywności.

W związku z powyższym niniejszy rozdział dotyczący komparatyki systemów politycznych poświęcony będzie w istocie analizie

- [1] A. Antoszewski, *Metoda porównawcza w badaniach nad demokracją*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne”, nr 1 (2001), s. 3.
- [2] Idem, *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, wyd. 1, Wrocław 1997, s. 276–305.

ich podsystemów, jakimi są relacje między władzą ustawodawczą a wykonawczą w kontekście instytucjonalnym UE. Omawiając realizowaną przeze mnie agendę badawczą, chciałabym wskazać na elementy, które nawiązują do dorobku A. Antoszewskiego zarówno pod względem tematycznym, jak i teoretycznym oraz metodologicznym, a także nakreślić perspektywę dla przyszłych badań w tym obszarze. W tym celu w kolejnych częściach tego rozdziału omówię obraną przez siebie perspektywę analityczną i metodologię, za pomocą których poszukiwałam odpowiedzi na szereg pytań badawczych dotyczących aktywności parlamentów narodowych w obszarze polityki europejskiej<sup>[3]</sup>. Czyniąc to, będę odnosić się przede wszystkim do charakterystyki metody porównawczej przedstawionej przez A. Antoszewskiego w artykule opublikowanym w 2001 roku na łamach „Wrocławskich Studiów Politologicznych”<sup>[4]</sup>.

## Badanie europejskiej aktywności parlamentów narodowych: ujęcie komparatystyczne

Wychodząc poza ramy analizy systemowej ograniczonej do państw narodowych, w swoich badaniach traktuję parlamenty krajowe jako aktorów w szerszym metasystemie politycznym UE. Podążam tym samym za głównym nurtem nauk politycznych, do którego zalicza się również A. Antoszewski, uznającym UE za *sui generis* system polityczny, swoistą *polity*<sup>[5]</sup>. Taka klasyfikacja pozwala analizować

[3] Niniejszy rozdział stanowi swoiste streszczenie całościowego studium porównawczego mojego autorstwa: K. Borońska-Hryniewiecka, *Parlamenty narodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej. Role, ambicje i ograniczenia*, Warszawa 2021.

[4] A. Antoszewski, *Metoda porównawcza...*

[5] Idem, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia. Szansa czy zagrożenie?*, [w:] M. Cichosz, J. Sroka, K. Zamorska (red.), *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2004, s. 15–24; ale również m. in.: J.H.H Weiler, U.R. Haltern, F.C. Mayer, *European democracy and its critique*, „West European Politics”, t. 18, nr 3 (1995), s. 4–39; A. Benz, *Path-dependent institutions and strategic veto players: National parliaments in the European Union*, „West European Politics”, t. 27, nr 5 (2004), s. 875–900; S. Hix, *The study of the European community: The challenge to comparative politics*, „West European Politics”, t. 17, nr 1, s. 1–30; J. Czaputowicz,

zarówno samą Unię, jak i zachodzące w niej procesy z perspektywy polityki porównawczej (*comparative politics*) z zastosowaniem narzędzi, metod i teorii używanych w analizie wewnątrzpaństwowego systemu politycznego.

Podczas gdy przesłanki natury strukturalnej, prawnej oraz politycznej, na podstawie których konceptualizuję UE jako system polityczny, omówiłam szerzej w innej publikacji<sup>[6]</sup>, poniżej przedstawię pokrótce argumenty na rzecz tezy, że parlamenty narodowe powinny być traktowane jako podmiotowi gracze w systemie unijnego *governance*.

Po pierwsze, z formalnego punktu widzenia stanowią one drugi, obok Parlamentu Europejskiego, filar reprezentacji demokratycznej w UE<sup>[7]</sup>. Po drugie, traktat lizboński nadał parlamentom narodowym podmiotową rolę w europejskim procesie decyzyjnym i formalnie wzmocnił ich rolę w architekturze politycznej UE. W tym sensie artykuł 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stwierdza, że „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do dobrego funkcjonowania Unii”. Po trzecie, artykuł 5 ust. 3 TUE określa, że „parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”. Po czwarte wreszcie, wśród badaczy różnych nurtów panuje powszechna zgoda co do tego, że parlamenty krajowe mają do odegrania ważną rolę w wielopoziomym systemie zarządzania UE jako pośrednicy w procesie budowania jego demokratycznej legitymizacji.<sup>[8]</sup> Są one bowiem wyposażone w moż-

---

*Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruzkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013, s. 121–131.

[6] K. Borońska-Hryniewiecka, op. cit.

[7] Art. 10 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie UE przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi i przed swoimi obywatelami.

[8] Np. T. Winzen, *European integration and national parliamentary oversight institutions*, „European Union Politics”, t. 14, nr 2 (2013), s. 297–323;



liwość transpozycji preferencji i postulatów politycznych krajowych demosów na poziom UE. Posiadając bezpośredni mandat społeczny i znajomość kontekstu krajowego, przy jednoczesnym zaangażowaniu w opiniowanie i współkształtowanie polityki europejskiej własnych państw, powinny stanowić autentyczną wartość dodaną w procesie decyzyjnym UE.

W tym miejscu warto podkreślić fakt, który zauważa również A. Antoszewski<sup>[9]</sup>, że członkostwo państwa w UE miało dwoisty efekt dla parlamentów narodowych. Po długim okresie tzw. deparlamentaryzacji<sup>[10]</sup>, która pozbawiła krajowych ustawodawców wpływu legislacyjnego na wiele obszarów zeuropeizowanych polityk publicznych, parlamenty narodowe częściowo odzyskały swoją pozycję i uprawnienia zarówno dzięki reformom traktatowym, jak i regulacjom krajowym. Pojawienie się różnych kanałów partycypacji i współpracy parlamentarnej pozwoliło zmniejszyć asymetrię informacyjną, kontrolną i opiniodawczą, która istniała między przedstawicielami rządów bezpośrednio uczestniczącymi w kształtowaniu polityki UE a parlamentarzystami krajowymi. W miarę upływu czasu integracja europejska umożliwiła im podejmowanie różnego rodzaju działań na szczeblu ponadnarodowym, w tym również niezależnie od rządów narodowych. Spowodowało to redefinicję klasycznych ról parlamentarnych. Instytucje, których zadaniem było dotychczas ustawodawstwo i kontrola egzekutywy na arenie krajowej, otrzymały nowe, europejskie role: eksperta, strażnika pomocniczości, opiniodawcy, watchdoga, dyskutanta, networkera, a także współkreatora europejskiej polityki<sup>[11]</sup>.

---

D. Jancic (red.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford 2017.

- [9] A. Antoszewski, *Funkcje parlamentów państw Europy Środkowej i Wschodniej jako przedmiot badań politologicznych*, [w:] S. Sulowski, J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*, Warszawa 2014, s. 211–226.
- [10] J. O'Brennan, T. Raunio, *Introduction: Deparliamentarization through European integration?*, [w:] J. O'Brennan, T. Raunio (red.), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Abingdon 2007, s. 1–19.
- [11] K. Borońska-Hryniewiecka, op. cit., s. 215

Z powyższych względów nie tylko zasadna, ale również badawczo pożądana jest empiryczna weryfikacja tego, w jaki sposób parlamenty narodowe faktycznie realizują swoje europejskie role. Służy do tego analiza porównawcza, której celem, jak słusznie zauważa A. Antoszewski, jest nie tylko przedstawienie stanu faktycznego, w tym zakresu podobieństw i różnic pomiędzy analizowanymi przypadkami, ale również wyjaśnienie ich przyczyn, czyli dostarczenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego rzeczy się różnią<sup>[12]</sup>. Tym samym metoda porównawcza spełnia zarówno funkcję deskryptywną (*descriptive analysis*), jak i analizy przyczynowo-skutkowej (*causal analysis*), co w zamyśle powinno przyczynić się do wzbogacenia teorii politologicznej i wypełnienia konkretnej luki badawczej.

Przed wszystkim należy jednak podkreślić, że analiza porównawcza nie jest celem samym w sobie, lecz stanowi narzędzie do osiągnięcia innych wytyczonych celów badawczych. W przypadku prowadzonych przeze mnie badań podjęłam się porównania aktywności parlamentów państw członkowskich UE w obrębie pięciu aren obejmujących zarówno krajową kontrolę europejskich działań egzekutywy (arena 1), jak i różne formy bezpośredniego zaangażowania parlamentów na poziomie UE, takie jak: kontrola zasady pomocniczości w ramach tzw. systemu wczesnego ostrzegania (arena 2); dialog polityczny z Komisją Europejską (arena 3); inicjatywa tzw. zielonej kartki (arena 4); a także współpraca międzyparlamentarna w dziedzinie spraw europejskich (arena 5). Przeprowadzona analiza miała w zamyśle służyć nie tylko dostarczeniu najnowszych danych o stanie faktycznym zaangażowania parlamentów w politykę europejską (funkcja deskryptywna), lecz także dostarczyć odpowiedzi na szereg szczegółowych pytań badawczych o to: (1) jakie czynniki warunkują aktywność parlamentów narodowych w obszarze spraw europejskich; (2) w jakim stopniu izby parlamentarne działają na tych arenach jako autonomiczni gracze, a w jakim jako aktorzy inspirowani przez egzekutywę czy wręcz agenci rządowi; oraz (3) w jaki sposób parlamenty postrzegają siebie same: czy jako

[12] A. Antoszewski, *Metoda porównawcza...*

„graczy na wielu arenach”<sup>[13]</sup> zorientowanych na bezpośredni kontakt z instytucjami UE, czy raczej jako aktorów krajowych, skupionych na kontroli własnego rządu? (funkcja eksplanacyjna).

## Założenia teoretyczne

Jak słusznie – w ślad za Jeanem Blondelem – zauważa A. Antoszewski, jednym z głównych zadań analizy porównawczej jest „ustalenie relacji zachodzących pomiędzy badanymi strukturami, między nimi a zachowaniami politycznymi i ich rezultatami oraz, ewentualnie, między strukturami a systemem jako całością”<sup>[14]</sup>. Aby to uczynić, niezbędna jest właściwa perspektywa teoretyczna. William Fox i Mohamed Bayat definiują teorię jako „zbiór powiązanych ze sobą zdań, pojęć i definicji, które przedstawiają systematyczny punkt widzenia i określają relacje między zmiennymi w celu przewidywania i wyjaśniania zjawisk”<sup>[15]</sup>. Ramy teoretyczne są zatem niezbędne do identyfikacji zmiennych niezależnych, które chcemy zweryfikować w trakcie naszych badań empirycznych, a także do stawiania i weryfikacji hipotez badawczych. Z wielu względów, omówionych szerzej w innym miejscu<sup>[16]</sup>, założenia teoretyczne dotyczące różnych aspektów mobilizacji parlamentarnej w UE, testowane empirycznie w moich badaniach, wywodziły się z dorobku teorii instytucjonalnej, a konkretnie – klasycznego i nowego instytucjonalizmu. Główną przesłanką teoretyczną było to, że analiza europejskiej aktywności parlamentów krajowych musi uwzględniać zarówno znaczenie formalnych reguł, jak i sposoby, w jakie parlamenty faktycznie wykorzystują owe reguły. Mobilizacja parlamentarna w sferze spraw europejskich jest bowiem kształtowana przez ogólny kontekst, w którym podmioty te działają, obejmujący zarówno ramy konstytucyjne i regulacje

[13] K. Auel, C. Neuhold, *Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty*, „Journal of European Public Policy”, t. 24, nr 10 (2017), s. 1547–1561.

[14] A. Antoszewski, op. cit., s. 4.

[15] W. Fox, M.S. Bayat, *A Guide to Managing Research*, Cape Town 2007, s. 29.

[16] K. Borońska-Hryniewiecka, op. cit., s. 66–84.

formalnoprawne w zakresie relacji międzyinstytucjonalnych, jak i kulturę polityczną oraz administracyjną.

W związku z powyższym, zgodnie z założeniami klasycznego instytucjonalizmu, uznałam formalne uprawnienia parlamentów w sprawach europejskich za jeden z istotnych czynników wpływających na ich mobilizację w sferze polityki europejskiej. Postawiłam przy tym hipotezę, że takie prerogatywy będą warunkiem wstępnym do sprawowania aktywnej kontroli oraz współkształtowania polityki europejskiej.

Jednakże, jak zauważa A. Antoszewski, „o faktycznej pozycji parlamentu decydują nie tylko (...) jego formalne uprawnienia, ale sposób ich wykorzystywania w praktyce”<sup>[17]</sup>. Z tego względu, aby wyjaśnić przyczyny, charakter i intensywność mobilizacji parlamentarnej w sprawach polityki europejskiej, w projektowaniu swojej analizy porównawczej uwzględniłam również czynniki wykraczające poza reguły prawne, takie jak: parlamentarne zdolności do generowania i operacjonalizacji konkretnych zasobów, w tym aspekt kalkulacji korzyści i strat z danego działania (neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru); panującą w danym kraju kulturę polityczną i ugruntowane role parlamentarne (neoinstytucjonalizm socjologiczny), a także ścieżka zależności (*path dependence*) i stopień inercji instytucjonalnej (neoinstytucjonalizm historyczny)<sup>[18]</sup>.

Czynnikiem, który konsekwentnie analizowałam w swoich badaniach – zgodnie z założeniami podejścia racjonalnego wyboru – była dostępność konkretnych zasobów w postaci zaangażowania parlamentarnej komisji branżowych. Zakładałam przy tym, że współdziałanie nadzoru nad polityką europejską między różne komisje (a nie jedynie komisję ds. europejskich) ma tę zaletę, że angażuje większą liczbę parlamentarzystów i wykorzystuje wiedzę specjalistyczną

[17] A. Antoszewski, *Funkcje parlamentów państw Europy Środkowej i Wschodniej...*, s. 224.

[18] Szczegółowy opis formułowania hipotez i konceptualizacji zmiany instytucjonalnej w odniesieniu do każdego z powyższych nurtów wraz z omówieniem stosownej literatury znajdują się w: K. Borońska-Hryniewiecka, op. cit., s. 75–84.

z konkretnych dziedzin polityki publicznej. Przypuszczałam zatem, że parlamenty cechujące się zdecentralizowanym systemem nadzoru będą bardziej aktywne w sferze polityki europejskiej. Przyjmując ponownie perspektywę racjonalnego aktora, założyłam również, że działalność parlamentarna w obszarze polityki europejskiej zależeć będzie w dużej mierze od motywacji politycznej określonej poziomem eurosceptycyzmu większości parlamentarnej. Postawiłam tym samym hipotezę, że eurosceptyczne stanowisko większości rządzącej powinno motywować bardziej aktywną kontrolę procesu prawodawczego w UE, a tym samym kontrolę nad europejską polityką rządu, oraz wyższą aktywność w ramach monitorowania zasady pomocniczości.

124 | W artykule dotyczącym parlamentów Europy Środkowo-Wschodniej A. Antoszewski zauważył, że jednym z czynników osłabiających podmiotowość i autonomię tych instytucji jest kwestia lojalności i dyscypliny partyjnej<sup>[19]</sup>. Jej wzrost może bowiem sprowadzić rolę parlamentu do bezkrytycznej aprobaty stanowiska egzekutywy. W podobnym duchu w prowadzonych przeze mnie badaniach założyłam, że skład większości parlamentarnej może mieć wpływ zarówno na aktywność, jak i asertywność parlamentarzystów w ramach kontroli rządu w sprawach europejskich. Spodziewałam się, że posłowie partii rządzącej będą bardziej aniżeli opozycja skłonni pozostawić politykę UE swojemu rządowi, ufając, że dobrze reprezentuje on ich preferencje polityczne. Postawiłam więc hipotezę, że większość jednopartyjna będzie mniej aktywna i autonomiczna w obszarze polityki europejskiej. Uznałam natomiast, że istnienie większości koalicyjnej, składającej się z dwóch lub więcej partii o różnych profilach ideologicznych, w tym odmiennym stosunku do UE, może skłonić parlament do odgrywania bardziej aktywnej roli „strażnika rządu” i „opiniodawcy polityki europejskiej”.

Wreszcie, aby w pełni zrozumieć motywacje i działania parlamentów krajowych w sprawach UE, konieczne było wyjście poza logikę

[19] A. Antoszewski, *Parlamenty Europy Środkowej i Wschodniej jako podmioty polityki. Przyczynek do dyskusji o podmiotowości organizacji politycznej*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (2004), s. 119.

racjonalnego aktora opartą na politycznych kalkulacjach korzyści i strat. Często bowiem nie tłumaczy ona zaobserwowanych zmian w zachowaniu aktorów instytucjonalnych, gdyż nie uwzględnia wpływu kulturowo przyjętych norm i zasad – czyli czynników, na które zwraca uwagę neoinstytucjonalizm socjologiczny. W podejściu socjologicznym istotne znaczenie odgrywa również pojęcie „roli” rozumianej jako zespół postaw i zachowań wynikający z zajmowanej pozycji społecznej<sup>[20]</sup>.

Zwraca na nie uwagę także A. Antoszewski, który powołując się na Davida Eastona zauważa, że podstawowymi elementami składowymi systemu politycznego są nie tylko wzorce zachowań określane przez instytucje, ale same zachowania i role polityczne, w których występują członkowie wspólnoty. Tym samym traktuje on system polityczny jako „układ wzajemnie powiązanych i zintegrowanych ról politycznych”<sup>[21]</sup>. W przypadku moich badań role te odgrywane są bardziej lub mniej świadomie zarówno na poziomie indywidualnym (tj. przez poszczególnych posłów), jak i zagregowanym (tj. przez instytutę parlamentu) w otoczeniu instytucjonalnym UE. W tym kontekście założyłam, że postrzeganie poszczególnych aren aktywności przez parlamentarzystów – w sensie ich legitymizacji oraz znaczenia dla pełnienia konkretnych ról parlamentarnych – może mieć istotny wpływ na ich motywację do angażowania się w konkretne działania w obszarze polityki europejskiej. W konsekwencji tego postawiłam hipotezy, że poziom aktywności danej izby na konkretnej arenie będzie większy, (1) jeśli postrzega ją ona jako efektywny mechanizm wpływu w obszarze polityki europejskiej, a także (2) jeśli postrzega ją ona jako mechanizm wzmacniający legitymizację UE, a swoją aktywność jako zgodną z pełnioną przez siebie rolą parlamentarną w unijnym systemie politycznym.

[20] D. Searing, *Roles, rules, and rationality in the new institutionalism*, „American Political Science Review”, t. 85, nr 4 (1991), s. 1239–1260.

[21] A. Antoszewski, *System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiiana Wratislaviensia”, z. VIII (2014), s. 17.

Z pojęciem roli łączy się również funkcja i skład drugich izb, co ma znaczenie dla ich aktywności w polityce europejskiej. Podczas gdy niektóre izby wyższe pełnią konkretną funkcję reprezentacji terytorialnej wobec organów lokalnych, inne mają jedynie uprawnienia konsultacyjne i stanowią niejako odbicie aktywności izb pierwszych. Ponadto o ile polityczna kompozycja niektórych izb wyższych jest odzwierciedleniem kompozycji izb niższych, o tyle w innych systemach bikameralnych składy obu izb mogą się od siebie znacznie różnić. Założyłam zatem, że izby wyższe pełniące rolę reprezentanta interesów lokalnych będą bardziej aktywne w obszarze polityki europejskiej na wszystkich arenach aktywności.

## Metodologia badań i źródła danych

126

Analiza porównawcza może być prowadzona zarówno za pomocą rozumowania indukcyjnego polegającego na dochodzeniu do uogólnień na podstawie obserwacji jednostkowych, jak i dedukcyjnego – w oparciu o wyprowadzone z teorii hipotezy, które następnie testowane są na podstawie analizy zebranych danych empirycznych. Badania porównawcze mogą przy tym przybierać charakter ilościowy lub jakościowy. Metodologia prowadzonych przeze mnie badań miała charakter jakościowy, a za pierwotną jednostkę analizy obrałam parlamenty krajowe (lub izby ustawodawcze w przypadku parlamentów dwuizbowych) 27 państw członkowskich UE. Główny obiekt mojego zainteresowania stanowiły parlamentarne komisje do spraw europejskich, które w większości przypadków są podmiotami odpowiedzialnymi za koordynację aktywności parlamentarnej w obszarze polityki UE. Przyjmując, że działania parlamentów są emanacją zachowań i preferencji ich członków, w odniesieniu do niektórych pytań badawczych stosowałam również dezagregację analizy do poziomu aktorów indywidualnych, czyli parlamentarzystów.

Jak podkreśla A. Antoszewski, analiza porównawcza danego zjawiska czy procesów instytucjonalnych wymaga stworzenia odpowiedniej siatki pojęciowej (pola semantycznego) w celu identyfikacji



oraz operacjonalizacji zmiennych<sup>[22]</sup>. Zgodnie z przedstawionymi wyżej pytaniami badawczymi w prowadzonych przeze mnie badaniach zidentyfikować można dwie zmienne zależne (czyli problemy do wyjaśnienia).

Pierwszą jest pojęcie „aktywności parlamentów krajowych w sprawach europejskich”, które zdefiniowałam jako instytucjonalne i polityczne działania parlamentów mające na celu uzyskanie kontroli i wpływu na europejski proces decyzyjny. Takie działania dotyczą pięciu wspomnianych aren aktywności parlamentarnej i opierają się na interakcjach z innymi podmiotami instytucjonalnymi, jakimi są rządy państw członkowskich, inne parlamenty oraz instytucje unijne. W odniesieniu do kwestii operacjonalizacji aktywność parlamentarna w sprawach europejskich była przeze mnie mierzona za pomocą wskaźników ilościowych tam, gdzie było to możliwe, tj. na podstawie: liczby opinii lub rezolucji wydanych przez parlament w ramach areny 1; liczby uzasadnionych opinii w ramach kontroli zasady pomocniczości (arena 2); liczby opinii w ramach dialogu politycznego (arena 3) oraz liczby przedłożonych „zielonych kartek” (arena 4). W odniesieniu do areny 5, tj. współpracy międzyparlamentarnej, pomiar ilościowy nie był metodą miarodajną, a ocena aktywności parlamentów przyjęła tu charakter jakościowy i dotyczyła zarówno sposobu, w jaki parlamenty wykorzystują współpracę parlamentarną do realizacji konkretnych zadań w obszarze spraw europejskich, jak i analizy percepcji samych izb parlamentarnych w odniesieniu do efektywności współpracy międzyparlamentarnej.

Drugą zmienną zależną, którą badałam, był poziom autonomii, a także asertywności, z jakim dany parlament czy izba parlamentarna działają w sferze spraw europejskich. Pojęcie *autonomii* i *działania* parlamentów pojawia się również w jednym z artykułów A. Antoszewskiego<sup>[23]</sup>. Określenia *autonomia* oraz *asertywność* są w tym przypadku pojęciami względnymi, odnoszącymi się do

[22] A. Antoszewski, *Metoda porównawcza...*, s. 4.

[23] A. Antoszewski, *Parlamenty Europy Środkowej i Wschodniej jako podmioty polityki...*



128 relacji parlamentu z egzekutywą, i wskazują, w jakim stopniu dany parlament lub izba mają ambicję odgrywać rolę podmiotowego gracza w procesie kontroli i kształtowania polityki europejskiej. W tym miejscu należy jednak przywołać stanowisko A. Antoszewskiego, iż współdziałanie władzy ustawodawczej i wykonawczej stanowi esencję współczesnego parlamentaryzmu i nie należy przyjmować, że podmiotowość parlamentu jest równoznaczna z jego zdolnością do walki z egzekutywą<sup>[24]</sup>. Można oczekiwać natomiast, że o podmiotowości parlamentu świadczyć może jego zdolność do ujawnienia tych interesów czy punktów widzenia, które są odmienne od reprezentowanych przez rząd i popierającą go większość<sup>[25]</sup>. W tym sensie w swoich badaniach traktowałam moment formułowania stanowiska parlamentu w odniesieniu do projektów aktów legislacyjnych Komisji Europejskiej lub stanowisk rządu odnośnie do tych ostatnich jako okazję, aby zaznaczyć merytoryczny wkład izby do debaty, a także wyrazić głos obywateli w odniesieniu do spraw europejskich.

W kwestii operacjonalizacji stopień autonomii lub asertywności był przeze mnie mierzony za pomocą wskaźników jakościowych, tj. charakteru opinii parlamentarnych, ich treści oraz zakresu przedmiotowego. W tym celu w kwestionariuszu autorskim skierowanym do urzędników reprezentujących parlamenty narodowe zamieściłam pytanie: „Czy w opiniach/rezolucjach opublikowanych w ramach kontroli rządu w obszarze spraw europejskich Twoja izba zwykle udziela instrukcji dotyczących sposobu prowadzenia negocjacji na szczeblu UE, czy raczej popiera stanowisko rządu?”. Poza użytymi odpowiedziami możliwe było również przeprowadzenie analizy niektórych opinii parlamentarnych pod kątem ich treści przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na to, czy są one reaktywne wobec stanowiska rządu, czy od niego niezależne; czy są rozbudowane i szczegółowe, czy raczej ogólne i zwięzłe; czy nawołują rząd do działania i przyjęcia konkretnego stanowiska, czy po prostu wyrażają poparcie.

[24] Ibidem, s. 122.

[25] Ibidem.

Dane empiryczne zgromadzone na potrzeby przeprowadzonej analizy porównawczej pochodziły z czterech głównych źródeł.

Pierwszym z nich były badania kwestionariuszowe przeprowadzone w parlamentach narodowych w okresie od czerwca do grudnia 2019 roku. Obejmowały one dwie ankiety, z której pierwsza skierowana była do wyższych rangą urzędników pracujących w sekretariatach komisji do spraw europejskich. Druga ankieta, mająca charakter uzupełniający, została skierowana do parlamentarzystów będących członkami komisji do spraw europejskich w wybranych parlamentach narodowych. Miała ona na celu zbadanie percepcji deputowanych odnośnie do ich aktywności w obszarze spraw europejskich. Druga wersja kwestionariusza została rozesłana do członków komisji do spraw europejskich wybranych izb parlamentarnych, tj. parlamentów Grupy Wyszehradzkiej (polski Sejm, czeska *Poslanecká sněmovna*, słowacka *Národná rada* oraz węgierskie *Országgyűlés*), a także do francuskiego *Assemblée nationale*<sup>[26]</sup>.

129

Drugim źródłem danych były dokumenty instytucjonalne związane z praktyką parlamentarną, obejmujące zarówno skrutynizację unijnego procesu decyzyjnego, jak i toczącą się wokół niego dyskusję, tj. transkrypcje protokołów z posiedzeń komisji ds. europejskich czy różnego rodzaju opinie i raporty dotyczące parlamentarnej aktywności w sprawach europejskich. Ich analiza pozwoliła mi uzyskać wiedzę dotyczącą percepcji i motywacji członków parlamentów odnośnie do poszczególnych aren aktywności jak i ról parlamentarnych w UE.

Trzecim źródłem informacji były wywiady bezpośrednie i telefoniczne przeprowadzone z przedstawicielami parlamentów państw członkowskich UE oraz instytucji unijnych. Ostatnim źródłem danych były półroczne raporty międzyparlamentarnej konferencji COSAC, w tym analiza ich aneksów, w których dostępne są odpowiedzi na kwestionariusze COSAC wszystkich parlamentów krajowych.

Okres analizy porównawczej dotyczył głównie kadencji Komisji pod przewodnictwem Jean-Claude'a Junckera (2014–2019). Oprócz

[26] Więcej na temat samych kwestionariuszy oraz metodologii badań w: K. Borońska-Hryniewiecka, op. cit., s. 235–240.

dostarczenia najnowszych danych ten przedział czasowy stanowił podatny grunt do analizy europejskiej aktywności parlamentów narodowych, ponieważ był okresem zwiększonej polityzacji Europy w dyskursach krajowych z powodu natężenia kryzysu migracyjnego oraz trwającego wówczas procesu Brexitu.

## Empiryczna weryfikacja hipotez

Przeprowadzona na podstawie powyższych założeń badawczych analiza porównawcza zgromadzonych danych pozwoliła mi udzielić odpowiedzi na postawione pytania badawcze, a także przyczyniła się do lepszego zrozumienia motywacji stojących za mobilizacją parlamentów w sprawach polityki unijnej. Empiryczna weryfikacja ich rzeczywistej aktywności w obrębie pięciu aren ujawniła wyraźne różnice zarówno pomiędzy poszczególnymi krajami, jak i izbami tych samych parlamentów. Już analiza pierwszej areny wskazała na uderzającą asymetrię aktywności parlamentarnej polegającej na opiniowaniu wniosków Komisji Europejskiej oraz stanowisk rządów. Podczas gdy niektóre parlamenty wystosowują po kilkadziesiąt, a nawet kilkaset opinii rocznie, inne ograniczają się do zaledwie kilku lub nie wydają żadnych. Podobnie sytuacja wygląda w ramach pozostałych aren.

Moje badania wykazały, że w obrębie areny kontroli rządu (arena 1) przyczyn zróżnicowanej aktywności należy szukać przede wszystkim w uprawnieniach formalnych. Z jednej strony wśród większości parlamentów sklasyfikowanych jako formalnie silne (tj. m.in. fińska *Eduskunta*, szwedzki *Riksdag*, duński *Folketing* czy estońskie *Riigikogu*) możliwość udzielania rządowi mandatu odnośnie do stanowiska, jakie powinien zająć na forum UE, przekłada się na ich faktyczną aktywność. Z drugiej strony wśród parlamentów formalnie słabych (tj. m.in. belgijskie *Chambre des représentants* i *Sénat*, greckie *Vouli ton Ellinon*, hiszpańskie *Cortes Generales* czy rumuńska *Camera Deputaţilor*) zanotowano szczególnie niską aktywność w obrębie tej areny<sup>[27]</sup>. Odstępstwa

[27] Więcej na ten temat w: *ibidem*, rozdz. 5.

zaobserwować można natomiast w grupie parlamentów względnie silnych. Stosownym przykładem jest przypadek polskiego parlamentu, który wskazuje, że formalne prerogatywy w obrębie kontroli spraw europejskich niekoniecznie przekładają się na praktykę. Choćby błędem byłoby wyolbrzymianie znaczenia mandatu w polskim systemie parlamentarnym, to jednak Sejm posiada formalną prerogatywę do odgrywania aktywnej i dyscyplinującej roli w odniesieniu do rozliczania władzy wykonawczej w sprawach UE<sup>[28]</sup>, ale z niej nie korzysta. Analiza porównawcza wykazała, że Sejm wydaje relatywnie mało opinii i rezolucji, a te opublikowane mają z reguły charakter legitymizujący stanowisko rządu. Izba nie organizuje przy tym regularnych debat plenarnych na tematy polityki europejskiej, a rozliczanie rządu z działań na forum UE odbywa się sporadycznie w zaciśnięciu komisji parlamentarnej.

Analiza aktywności Sejmu w dwóch różnych kadencjach wykazała natomiast, że innym istotnym czynnikiem wyjaśniającym niską europejską aktywność tej izby jest skład większości parlamentarnej. W okresie rządów koalicji PO–PSL (2011–2015) liczba opinii wydanych przez sejmową komisję ds. UE była wyższa, a ich treść bardziej asertywna i autonomiczna, niż w przypadku spójnego ideologicznie większościowego bloku Zjednoczonej Prawicy kierowanego przez PiS (2015–2019). Zestawienie aktywności parlamentów krajów Grupy Wyszehradzkiej w ramach kontroli rządu również potwierdziło istotność czynnika kompozycji większości parlamentarnej. Co ciekawe, analiza aktywności parlamentów grupy V4 nie potwierdza istotności poziomu eurosceptycyzmu większości parlamentarnej, co obrazuje względnie niska aktywność polskiego i węgierskiego parlamentu w okresie rządów eurosceptycznych. Wreszcie, pomijając pewne odstępstwa, istotne znaczenie w przypadku areny 1 można przypisać modelowi skrutynizacji polityki europejskiej. Wyższa aktywność parlamentów charakteryzujących się systemem zdecentralizowanym, angażującym komisje branżowe, przekłada się bowiem na

[28] Więcej na temat kompetencji Sejmu w sprawach polityki europejskiej zob. Z. Cieślak, B. Pawłowski (red.), *Sejm w Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

wyższą aktywność w ramach opiniowania wniosków Komisji oraz stanowisk rządu.

132 | Odnosząc się do pytania, w jakim stopniu izby parlamentarne działają w ramach analizowanych aren jako autonomiczni gracze, a w jakim jako aktorzy inspirowani przez egzekutywę, analiza porównawcza wykazała, że stopień asertywności poszczególnych izb w zakresie polityki europejskiej zależy w dużej mierze od poziomu lojalności partyjnej większości parlamentarnej względem egzekutywy. Porównanie treści opinii wydanych przez polskie i francuskie izby parlamentarne w okresie kadencji J.-C. Junckera ujawniło, że nawet w przypadku rządów większościowych (gdzie większość parlamentarna z reguły wspiera rząd w polityce europejskiej) forma takich opinii może się różnić. Podczas gdy opinie wydane przez komisję ds. UE Sejmu miały charakter reaktywny w stosunku do stanowiska rządu i zwykle je popierały, rezolucje wydane przez francuskie Zgromadzenie Narodowe miały o wiele bardziej ekspercki charakter oraz nawoływały rząd do zajęcia określonego stanowiska na forum UE<sup>[29]</sup>.

Podobnie sytuacja wygląda w innych krajach Grupy Wyszehradzkiej. Choć kooperacja pomiędzy większością parlamentarną a władzą wykonawczą w obszarze polityki europejskiej jest widoczna we wszystkich parlamentach grupy V4, to wyniki badań wskazują, że większości jednopartyjne lub ideologicznie spójne dwupartyjne koalicje na Węgrzech, w Polsce oraz na Słowacji faktycznie zmniejszają motywację polityczną do pociągania rządu do odpowiedzialności lub do wyrażania niezależnych opinii parlamentarnych. Takie ustalenia rezonują z wcześniejszymi obserwacjami poczynionymi przez A. Antoszewskiego, który pisał: „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”<sup>[30]</sup>. Trudno również nie zgodzić się

[29] K. Borońska-Hryniewiecka, *National parliaments as „multi-arena players” in the European Union? Insights into Poland and France*, „Journal of European Integration”, t. 43, nr 6 (2020), s. 701–716.

[30] A. Antoszewski, op. cit., s. 122.

z innym, bardziej ogólnym wnioskiem A. Antoszewskiego, że podczas gdy parlamenty państw Europy Środkowo-Wschodniej stały się filarem procesu przejścia ku demokracji, uzyskawszy pozycję kluczowego aktora politycznego wywierającego znaczący wpływ na kierunek i tempo przemian politycznych, ich dalsza ewolucja nie przebiegała w taki sam sposób, co rzutowało na ich podmiotowość<sup>[31]</sup>.

Wreszcie, odpowiadając na pytanie o sposób, w jaki parlamenty postrzegają siebie same, tj. czy jako „graczy na wielu arenach” zorientowanych na bezpośredni kontakt z instytucjami UE, czy raczej jako aktorów krajowych, skupionych na kontroli rządu, zgromadzone dane wskazują, że i w tym przypadku parlamenty mają odmienne aspiracje. Niektóre izby wykazują większe ambicje do odgrywania roli „europejskich graczy” współkształtujących politykę Unii, inne natomiast kładą nacisk na nadzór oraz wsparcie rządu. Tę różnorodność bardzo dobrze ilustruje doświadczenie parlamentarne związane z inicjatywą „zielonej kartki”. Do tej pory tylko osiemnaście izb parlamentarnych zdecydowało się wcielić w rolę inicjatorów rozwiązań ustawodawczych na arenie unijnej i zaangażowało w projekty w ramach tego mechanizmu. Podobnie rzecz wygląda w odniesieniu do areny dialogu politycznego. Podczas gdy niektóre izby wysyłają do Komisji po kilkadziesiąt opinii rocznie, inne zdecydowały się na taki krok jedynie kilka razy w ciągu ostatnich czternastu lat.

Przeprowadzona analiza porównawcza pozwala wnioskować, że różnice te należy postrzegać przez pryzmat wielu czynników o charakterze endogennym, zakorzenionych w narodowych kulturach politycznych i instytucjonalnych, a także uwarunkowaniach konstytucyjnych. To w dużej mierze te czynniki powodują, że parlamenty mają rozbieżne poglądy na temat własnych praw i możliwości w zakresie polityki UE. W Finlandii, podobnie jak w Szwecji, panuje konsensus, że parlamenty nie powinny odgrywać zbyt niezależnej roli na forum unijnym. Wzmoczona aktywność parlamentów skandynawskich w zakresie kontroli rządu wskazuje, że czynnik prerogatyw instytucjonalnych w obrębie polityki europejskiej ma

[31] Ibidem, s. 119.

przełożenie na rodzaj zaangażowania, na którym koncentrują się poszczególne izby. Parlamenti krajów skandynawskich, zakwalifikowane do grupy formalnie silnych, nie mają potrzeby angażować się w inicjatywę dialogu politycznego lub „zielonej kartki”, gdyż wywierają satysfakcjonujący wpływ na politykę europejską własnego rządu w ramach krajowej areny kontroli rządu. Z kolei izby formalnie słabsze optują za zewnętrznymi i niezależnymi od rządu arenami, aby zrekompensować sobie brak wpływu politycznego na arenie krajowej, a także zaznaczyć swoją obecność na poziomie unijnym (Włochy, Portugalia, Francja).

134 Duże znaczenie należy również przypisać czynnikowi percepcji parlamentarnej dotyczącej zarówno samych aren, jak i własnych ról związanych z członkostwem w UE. Izby parlamentarne, które aktywnie wspierały dotychczasowe „zielone kartki”, postrzegają ten mechanizm jako sposób na zwiększenie ich pozytywnego wkładu w kształtowanie polityki UE. Natomiast inne, tj. polski parlament, który nie uczestniczył w żadnej inicjatywie „zielonej kartki”, interpretują ją jako mechanizm pozatraktatowy, podważający równowagę instytucjonalną zarówno w UE, jak i w kraju. Pojmowanie własnej „europejskiej” roli i percepcja areny zostały również potwierdzone w przypadku izb wyższych w państwach zdecentralizowanych, które są zazwyczaj bardziej aktywne na arenie kontroli pomocniczości ze względu na swoje zaangażowanie w reprezentację interesów regionalnych i lokalnych. Postrzegają one przy tym monitorowanie pomocniczości jako mechanizm zapewniający, że UE działa wydajnie i nie ingeruje bezpodstawnie w kompetencje państw członkowskich.

## Pespektywa dalszych badań

Celem tego rozdziału było omówienie zastosowania metody porównawczej w studiach politologicznych na przykładzie badań aktywności parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Z oczywistych względów w rozdziale nie uwzględniłam całego spektrum metod i teorii, na bazie których można analizować i porównywać unijną aktywność legislatyw narodowych, lecz przedstawiłam jedynie te, które wykorzystałam w swoich badaniach. W tym miejscu pragnę



zwrócić uwagę czytelnika na pominięte w niniejszej pracy, lecz niezwykle wartościowe analizy ilościowe w obrębie europejskich studiów parlamentarnych autorstwa takich badaczy, jak: Katrin Auel, Olivier Rozenberg i Angela Tacea<sup>[32]</sup>, Thomas Winzen<sup>[33]</sup>, Katjana Gattermann i Claudia Heffler<sup>[34]</sup> czy Christopher J. Williams<sup>[35]</sup>. Autorzy ci systematycznie analizują wpływ na europejską aktywność parlamentów narodowych takich czynników sprawczych, jak kompetencje i uprawnienia formalne, motywacje polityczne czy poziom społecznego eurosceptycyzmu.

Na zakończenie warto się zastanowić nad dalszym rozwojem badań porównawczych dotyczących europejskiego parlamentaryzmu. Jednym z zagadnień, które obecnie zasługuje na pogłębioną analizę, jest reakcja parlamentów na kryzys związany z pandemią COVID-19. Dotychczasowe badania pokazują, że okoliczności jej towarzyszące doprowadziły do marginalizacji aktorów parlamentarnych w stosunku do władz wykonawczych, które przyjęły dominującą rolę w reagowaniu na kryzys<sup>[36]</sup>. Niektórzy badacze i analitycy zaobserwowali, że pandemia osłabiła nadzór parlamentarny, kontrolę i możliwości wpływania na kierunki polityki<sup>[37]</sup>. Inne badania pokazują natomiast, że choć ustawodawcy nie byli na pierwszej linii frontu działań, to w istocie aktywnie uczestniczyli w reagowaniu na

[32] K. Auel, O. Rozenberg, A. Tacea, *To scrutinise or not to scrutinise? Explaining variation in EU-related activities in national parliaments*, „West European Politics”, t. 38, nr 2 (2015), s. 282–304.

[33] T. Winzen, *National parliamentary control of European Union affairs: A cross-national and longitudinal comparison*, „West European Politics”, t. 35, nr 3 (2012), s. 657–672.

[34] K. Gattermann, C. Heffler, *Beyond institutional capacity: Political motivation and parliamentary behaviour in the early warning system*, „West European Politics”, t. 38, nr 2 (2015), s. 305–334.

[35] C.J. Williams, *Issuing reasoned opinions: The effect of public attitudes towards the European Union on the usage of the ‘Early Warning System’*, „European Union Politics”, t. 17, nr 3 (2016), s. 504–521.

[36] E. Griglio, *Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: Striving against executive dominance*, „The Theory and Practice of Legislation”, t. 8, nr 1–2 (2020), s. 49–70.

[37] N. Bolleyer, O. Salát, *Parliaments in times of crisis: COVID-19, populism and executive dominance*, „West European Politics”, t. 44, nr 5–6 (2021), s. 1103–1128.



pandemię i systematycznym nadzorze nad władzą wykonawczą<sup>[38]</sup>. Warto zatem kontynuować badania porównawcze – zarówno jakościowe, jak i ilościowe – które dostarczyłyby odpowiedzi na pytania o to: w jaki sposób i dlaczego pandemia COVID-19 wpłynęła na osłabienie parlamentów narodowych w polityce europejskiej; które parlamenty, i z jakich powodów, poradziły sobie najlepiej w sytuacji kryzysu; a także jakie nowe mechanizmy formalne i nieformalne na poziomie UE umożliwiły parlamentom aktywny udział we współkształtowaniu kierunków unijnej polityki gospodarczej i finansowej w odpowiedzi na kryzys.

Inną z kwestii, która nie doczekała się jeszcze należytego opracowania naukowego, jest rola parlamentów krajowych w monitorowaniu rządów prawa (*rule of law*) w UE. Biorąc pod uwagę, że praworządność stanowi jedną z podstawowych wartości unijnych (art. 2 TUE) oraz że parlamenty narodowe powinny przyczyniać się do „dobrego funkcjonowania Unii” (art. 12 TUE), warto zadać pytanie, czy mają one odgrywać aktywną rolę w ochronie praworządności na poziomie UE, czy też ich działania w tym zakresie powinny być ograniczone do areny krajowej. Pytanie to jest zasadne chociażby w kontekście dotychczasowego zaangażowania parlamentów Francji i Holandii w monitorowanie sytuacji dotyczącej rządów prawa na Węgrzech i w Polsce.

[38] T. Ginsburg, M. Versteeg, *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, „Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper”, nr 52 (2020), „U of Chicago, Public Law Working Paper” nr 747 (2020), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>.

## Bibliografia:

- Antoszewski A., *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnio-europejskie. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, wyd. 1, Wrocław 1997, s. 276–305.
- Antoszewski A., *Metoda porównawcza w badaniach nad demokracją*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 1 (2001), s. 3–9.
- Antoszewski A., *Parlamenty Europy Środkowej i Wschodniej jako podmioty polityki. Przyczynek do dyskusji o podmiotowości organizacji politycznej*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (2004), s. 115–124.
- Antoszewski A., *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia. Szansa czy zagrożenie?*, [w:] M. Cichosz, J. Sroka, K. Zamorska (red.), *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, Komitet Nauk Politycznych PAN, Warszawa 2004, s. 15–24.
- Antoszewski A., *Funkcje parlamentów państw Europy Środkowej i Wschodniej jako przedmiot badań politologicznych*, [w:] S. Sulowski, J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 211–226.
- Antoszewski A., *System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmania Wratislaviensia”, z. VIII (2014), s. 13–28.
- Auel K., Neuhold C., *Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty*, „Journal of European Public Policy”, t. 24, nr 10 (2017), s. 1547–1561. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1228694>
- Auel K., Rozenberg O., Tacea A., *To scrutinise or not to scrutinise? Explaining variation in EU-related activities in national parliaments*, „West European Politics”, t. 38, nr 2 (2015), s. 282–304. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990695>
- Benz A., *Path-dependent institutions and strategic veto players: National parliaments in the European Union*, „West European Politics”, t. 27, nr 5 (2004), s. 875–900. <https://doi.org/10.1080/0140238042000283283>

- Bolleyer N., Salát O., *Parliaments in times of crisis: COVID-19, populism and executive dominance*, „West European Politics”, t. 44, nr 5–6 (2021), s. 1103–1128. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1930733>
- Borońska-Hryniewiecka K., *National parliaments as „multi-arena players” in the European Union? Insights into Poland and France*, „Journal of European Integration”, t. 43, nr 6 (2020), s. 701–716. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1800672>
- Borońska-Hryniewiecka K., *Parlamenty narodowe w systemie politycznym Unii Europejskiej. Role, ambicje i ograniczenia*, Scholar, Warszawa 2021.
- Cieślík Z., Pawłowski B. (red.), *Sejm w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2019.
- Czaputowicz J., *Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruzzkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego – Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013, s. 121–131.
- Fox W., Bayat M.S., *A Guide to Managing Research*, Juta Academic, Cape Town 2007.
- Gattermann K., Heffler C., *Beyond institutional capacity: Political motivation and parliamentary behaviour in the early warning system*, „West European Politics”, t. 38, nr 2 (2015), s. 305–334. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990696>
- Ginsburg T., Versteeg M., *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, „Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper”, nr 52 (2020), „U of Chicago, Public Law Working Paper” nr 747 (2020). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>
- Griglio E., *Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: Striving against executive dominance*, „The Theory and Practice of Legislation”, t. 8, nr 1–2 (2020), s. 49–70. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1789935>
- Hix S., *The study of the European community: The challenge to comparative politics*, „West European Politics”, t. 17, nr 1, s. 1–30. <https://doi.org/10.1080/01402389408424999>

- Jancic D. (red.), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford University Press, Oxford 2017. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198791621.001.0001>
- O'Brennan J., Raunio T., *Introduction: Deparliamentarization through European integration?*, [w:] J. O'Brennan, T. Raunio (red.), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors?*, Routledge, Abingdon 2007, s. 1–19.
- Searing D., *Roles, rules, and rationality in the new institutionalism*, „American Political Science Review”, t. 85, nr 4 (1991), s. 1239–1260. <https://doi.org/10.2307/1963944>
- Weiler J.H.H., Haltern U.R., Mayer F.C., *European democracy and its critique*, „West European Politics” t. 18, nr 3 (1995), s. 4–39. <https://doi.org/10.1080/01402389508425089>
- Williams C.J., *Issuing reasoned opinions: The effect of public attitudes towards the European Union on the usage of the 'Early Warning System'*, „European Union Politics”, t. 17, nr 3 (2016), s. 504–521. <https://doi.org/10.1177/1465116516633301>
- Winzen T., *European integration and national parliamentary oversight institutions*, „European Union Politics”, t. 14, nr 2 (2013), s. 297–323. <https://doi.org/10.1177/1465116512467088>
- Winzen T., *National parliamentary control of European Union affairs: A cross-national and longitudinal comparison*, „West European Politics”, t. 35, nr 3 (2012), s. 657–672. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665745>