

WSTĘP

Problem relacji demokracji z polityką zagraniczną, możliwości zapewnienia demokratycznej kontroli nad polityką zagraniczną państwa, a ujmując rzecz jeszcze precyzyjniej, wyposażenia mającego demokratyczną legitymizację parlamentu w kompetencje pozwalające mu oddziaływać na realizującą ową politykę egzekutywę od dawna interesował badaczy i teoretyków polityki. Wypracowywali oni jednak różne stanowiska:

Największą bezpośrednią trudnością, z jaką demokracja musi się zmierzyć w polityce zagranicznej i obronności kraju, jest publiczny charakter prowadzonej przez nią polityki. Często podkreśla się wprawdzie, że parlamenty mają za zadanie działać w dziedzinie legislatywy (...), w czym nie mieści się uprawianie polityki (do czego dążyli twórcy konstytucji Stanów Zjednoczonych), ale jak demokratyczny świat długi i szeroki, postulat ów pozostawał li tylko pobożnym życzeniem. Polityka, która otwarcie informuje zarówno o celach doraźnych, jak i przyszłościowych (natury historycznej), cierpi z powodu ogromnych ograniczeń. Co działałoby się bowiem z przedsiębiorstwem, gdyby zostało nagle zmuszone do ujawnienia wszystkich koncepcji rozwojowych i planów produkcyjnych? Czy nie zostałyby wkrótce prześcignięte przez konkurencję?¹

¹ E. von Kuehnelt-Leddihn, *Demokracja – opium dla ludu?*, tłum. M. Gawlik, Łódź–Wrocław 2008, s. 100. Zob. także H.J. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój. Wydanie skrócone*, przejrzał i uzupełnił K.W. Thompson, tłum. R. Włoch, Warszawa 2010, s. 168–172. Czołowy przedstawiciel teorii realistycznej twierdził, że „opinia publiczna” (eufemistyczne określenie ludu – suwerena w demokratycznym państwie) kieruje się emocjami, a to czyni ją niezdolną do prowadzenia dobrej i skutecznej polityki zagranicznej. Jak pisał Morgenthau, „mąż stanu musi sięgać daleko wzrokiem, działać powoli i okrężnymi drogami, sięgać po kompromis, czekać na właściwy moment. Zwykli ludzie chcą natychmiastowych rezultatów i są skłonni poświęcić przyszły zysk dla uzyskania pozornej korzyści”. Zob. także S. Guzzini, *Realizm w nauce o stosunkach międzynarodowych*, tłum. S. Szymański, Warszawa 2017, s. 155.

Takie retoryczne pytania stawiał konserwatywny krytyk demokracji. Nie ulega wątpliwości, że autor ten opowiadał się za zasadą tajnej dyplomacji, która w jego ocenie należała już do przeszłości w przypadku państw demokratycznych.

Identyczną diagnozę co do stanu faktycznego, ale całkowicie odmienną, jeżeli chodzi o ocenę tego faktu, znajdujemy w raporcie Komitetu Weneckiego Rady Europy z grudnia 1996 r.²

Odmierną opinię przedstawił Jerzy Jaskiernia. Wskazał on na konieczność uwzględniania w badaniach różnicy pomiędzy sferą normatywną (konstytucje i inne normy prawne), która była podstawą diagnozy przyjętej przez Komisję Wenecką, a sferą faktycznych działań państw w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Przyjmuje, że nawet jeśli rzeczywiście mamy do czynienia ze zwiększeniem stopnia parlamentarnej kontroli nad władzą wykonawczą w tej dziedzinie, to nieuzasadnione jest wyprowadzanie z tego faktu wniosku, że w realizacji polityki zagranicznej ukształtowała się przewaga władzy ustawodawczej czy nawet osiągnięto tu stan równowagi. Formułuje także szczególnie istotną z punktu widzenia tematu niniejszej pracy uwagę, iż szczególna ostrożność w wyciąganiu zbyt daleko idących wniosków powinna być zachowana zwłaszcza w badaniach dotyczących państw dopiero budujących systemy demokratyczne³.

Jeszcze bardziej stanowczo wypowiada się Jarosław Szymanek, sygnalizujący pewne zaskakujące konsekwencje procesów, które tak niepokoiły konserwatystów i realistów w połowie XX wieku (a więc przed ujawnieniem skutków procesu tzw. racjonalizacji parlamentarizmu). Według tego badacza dwudziestowieczne konflikty międzynarodowe i wzrost znaczenia polityki zagranicznej przyczyniły się do osłabienia pozycji parlamentu wobec egzekutywy⁴.

² „Over the last century, parliaments' powers to supervise executive activities in general, and foreign policy decisions in particular, have greatly increased. There have been two main contributory factors to this development: the distinct democratisation of parliamentary institutions, making them more representative of the popular will, and the end of secret diplomacy”, *Draft report. The legal foundation of foreign Policy*, Venice Commission, Strasburg, 19 grudnia 1996, pkt 33. Autorzy raportu zauważają jednak, iż „Governments, and in particular prime ministers and ministers for foreign affairs, play a major role in foreign Policy” (pkt 29); [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-DI\(1996\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-DI(1996)006-e.asp) (dostęp 19.09.2014).

³ J. Jaskiernia, *Charakter prawny i funkcje Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004, nr 6, s. 31–32. Zob. także K.C. Wheare, *Czy upadek parlamentów?*, [w:] M. Ankwicz (red.), *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*, Warszawa 1988, s. 117–118.

⁴ J. Szymanek, *Zmiany pozycji ustrojowej parlamentu w państwach demokratycznych*, [w:] T. Mołdawa, J. Zalesny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 19.

Jak widać, kwestia relacji egzekutywa–legislatywa w procesie kształtowania polityki zagranicznej współczesnych państw jest problematyczna i zachęca do prowadzenia badań. Jak wskazano w otwierającym książkę cytacie, skoncentrować się one powinny na realizacji przez parlament funkcji kontrolnej (oraz bliższej jej funkcji kreatywnej) jako mocniej związanej z bieżącą polityką.

Problem, który nas interesuje, występuje we wszystkich państwach demokratycznych⁵. Można by więc podjąć prace nad ogólną teorią udziału parlamentu w procesie kształtowania polityki zagranicznej demokratycznego państwa na przełomie XX i XXI wieku. Jednak w nauce o stosunkach międzynarodowych uświadomiono sobie, iż próby tworzenia ogólnej teorii procesu tworzenia i realizacji polityki zagranicznej (szczególnie charakterystyczne dla nauki amerykańskiej, a od początku z dystansem traktowane przez Brytyjczyków) zakończyły się niepowodzeniem i obecnie badania koncentrują się na poznaniu mechanizmów tworzenia tejże polityki w konkretnych państwach⁶.

Z powyższych względów autor niniejszej pracy postanowił przeanalizować to zagadnienie na przykładzie polskiej polityki zagranicznej. Także w badaniach nad kształtowaniem polskiej polityki (w tym zagranicznej) można zauważyć rozbieżność stanowisk. Znajdujemy m.in. tezę, iż w okresie przedakcesyjnym często można było zaobserwować przesuwanie się ośrodka dyspozycji politycznej z rządu do politycznie rozdrobnionego Sejmu⁷. Na przeciwnym biegunie lokuje się stwierdzenie, iż „po 1997 r. okazało się, że konstytucyjna zasada podziału władz ma znaczenie czysto teoretyczne. Na czoło organów państwa bezsprzecznie wysunął

⁵ Obok bardziej zasadniczego problemu: na ile demokracja jest demokratyczna. Zob. m.in. M. Rachwał, *Władza ludu czy elit politycznych? Próba zdefiniowania współczesnej demokracji*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1, s. 69–81; A. Stelmach, *Kierunki ewolucji prawa wyborczego w Polsce a demokracja partycypacyjna*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4, s. 109–121; tenże, *Wybory jako forma legitymizacji władzy w Polsce w dwudziestolecie przemian ustrojowych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 5–20; M. Zmierczak, *Liberalna krytyka demokracji jako źródło idei demokracji konstytucyjnej*, [w:] L. Dubiel (red.), *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, Lublin 2003, s. 129–144. Należy jednak odnotować jeszcze bardziej zasadniczy problem zbadany przez R. Bäcker, *O znaczeniu kategorii typu idealnego*, [w:] Z. Blok (red.), *Czym jest teoria w politologii?*, Warszawa 2011, s. 207–213.

⁶ B. Sajduk, *Tradycyjne metody analizy polityki zagranicznej*, [w:] K. Szczerski (red.), *Podmiotowość geopolityczna. Studia nad polską polityką zagraniczną*, Warszawa 2009, s. 59; T. Pugaczewicz, *Teorie polityki zagranicznej. Perspektywa amerykańskiej analizy polityki zagranicznej*, Kraków 2017.

⁷ T. Kołodziej, *Rządowa koordynacja polityki europejskiej w Polsce. Ewolucja systemowa w okresie od aplikacji o członkostwo do prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 166.

się rząd”⁸. Pozornie pośrednia opinia głosi, iż unormowania konstytucji z 1997 r. nie przyjęły w pełni zasady równowagi władz, lecz spowodowały jej zachwianie na korzyść instytucji demokracji przedstawicielskiej (Sejmu i powiązanego z nim rządu)⁹. Mogłoby to oznaczać uznanie decydującego znaczenia Sejmu, chociaż realizującego swoją wolę zarówno bezpośrednio, jak i poprzez wykreowany i w pełni przez siebie kontrolowany rząd. Autorzy przywołanej hipotezy idą jednak w odmiennym kierunku i, stwierdzając fuzję i integralne powiązanie legislatywy i egzekutywy w systemie parlamentarnym (istnienia „de facto jednej władzy politycznej”), postrzegają rolę Sejmu jako organu wykonawczego Rady Ministrów¹⁰. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, że na prowadzenie polityki zagranicznej w zakulisowy sposób oddziałuje administracja rządowa, niekiedy paraliżując realizację celów wyznaczonych przez organy posiadające demokratyczny mandat. Ich rozpoznanie jest utrudnione, gdyż nie mają one żadnej podstawy prawnej – zostają ujawnione, gdy sami sprawcy w zmienionej sytuacji politycznej chwają się nimi¹¹. Zasadniczym celem pracy będzie próba sformułowania stanowiska wobec zarysowanych powyżej tendencji i sprawdzenie, która z dwóch przedstawionych diagnoz lepiej opisuje rzeczywistość III RP w badanym okresie.

Chociaż będąca przedmiotem niniejszej książki problematyka leży na pograniczu trzech nauk, to nie doczekała się żadnej monografii. Nie znaczy to jednak, że badania należy zaczynać od zera. Oprócz źródeł (Konstytucja RP z 1997 r., Regulamin Sejmu, stenogramy posiedzeń plenarnych Sejmu, biuletyny posiedzeń

⁸ M. Chmaj, *Powstawanie i funkcjonowanie rządu w III Rzeczypospolitej w aspekcie prawno-instytucjonalnym*, [w:] tenże (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006, s. 28.

⁹ D. Dudek, Z. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2013, s. 31.

¹⁰ Tamże, s. 172, 186.

¹¹ *Świat według Mellera. Życie i polityka: ku przyszłości. Ze Stefanem Mellerem rozmawia Michał Komar*, Warszawa 2008, s. 45–47, 216; G. Górny, *Kłęska Telewizji Wyszehradzkiej*, „Sieci” 2018, nr 27, s. 45. W tym ostatnim tekście czytamy: „kilka lat później spotkałem się z polskim dyplomatą (był m.in. dyrektorem w MSZ i ambasadorem w dwóch krajach), który sam chwalił mi się, że osobiście ukatrupił ten projekt [uzgodniony w 1999 r. projekt powołania polsko-węgierskiej Fundacji św. Jadwigi – przyp. M.H.], stosując opóźnienia i mnożąc problemy prawne. Uważał bowiem, że powołanie takiej fundacji zaszkodzi współpracy Polski z innymi krajami w ramach Grupy Wyszehradzkiej i całej Unii Europejskiej. To co ustalili dwaj premierzy, nie miało więc żadnego znaczenia w konfrontacji z wolą jednego urzędnika średniego szczebla”.

komisji, interpelacje i odpowiedzi na interpelacje, druki sejmowe)¹² istnieje obszerna literatura naukowa, której lektura dostarczała autorowi niniejszej pracy wielu inspiracji. Prawne ramy wykonywania przez Sejm funkcji kontrolnej i kreacyjnej są omówione w licznych książkach i artykułach prawników konstytucjonalistów. Są to zarówno akademickie podręczniki prawa konstytucyjnego¹³, jak i prace poświęcone problematyce polskiego parlamentaryzmu¹⁴ czy konkretnie realizacji funkcji kontrolnej i kreacyjnej¹⁵. Z innej strony zagadnienia systemu politycznego, reżimu politycznego i funkcjonowania Sejmu badali politolodzy¹⁶. Wreszcie przedstawiciele nauk o stosunkach międzynarodowych opublikowali

¹² Na temat krytyki źródeł zob. szerzej J.R. Sielezin, *Badania źródłoznawcze w politologii. Wybrane zagadnienia metodologiczne*, Wrocław 2010, s. 68–88.

¹³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 7, Warszawa 2003; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, wyd. 6, Warszawa 2014; M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006; Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006; P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 9, Warszawa 2014; P.W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000; B. Szmulik (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016.

¹⁴ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005; S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005; tenże, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006; tenże, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997; M. Florczak-Wątor, P. Czarny, *Międzynarodowa współpraca Sejmu RP*, Warszawa 2012; H. Pajdała, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003; H. Zięba-Załucka, *Władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

¹⁵ M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008; J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007; M. Stębelski, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012; J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.

¹⁶ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław 1999; A. Antoszewski (red.), *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2002; tenże, *System polityczny RP*, Warszawa 2012; M. Bankowicz, J.W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003; M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*; A. Dudek, *System decyzyjny w polityce zagranicznej Polski w okresie tranżycji (1989–1992). Mechanizmy, procedury i instytucje, praktyka*, Wrocław 2012; A. Wołek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2004; K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005): skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2007; taż, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Lublin 2015. Interesujące wnioski, sformułowane na podstawie badań Sejmu VI kadencji, znajdujemy w: K. Kasianiuk, *Gra polityczna w parlamencie. Anatomia zjawiska*, Warszawa 2014.

liczne prace na temat teorii polityki zagranicznej państwa, polityki zagranicznej III Rzeczypospolitej i stanu stosunków międzynarodowych w badanym okresie¹⁷.

Zbadać należy nie tylko stan uregulowań prawnych decydujących o relacjach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą w zakresie kształtowania polityki zagranicznej Polski, ale – zgodnie z radą Jaskierni – dokonać przede wszystkim dokładnej analizy faktycznego stanu stosunków Sejmu z rządem i Prezydentem RP. Należy postawić kilka pytań: czy regulacje prawne dają Sejmowi znaczący wpływ na proces kształtowania polityki zagranicznej RP? Czy Sejm realizuje swoje uprawnienia, czy też faktycznie ma mniejszy wpływ, niż można by sądzić na podstawie analizy przepisów prawnych? A może odwrotnie? Może jego wpływ jest większy? I najbardziej ogólne: czy udział parlamentu w kształtowaniu polityki zagranicznej jest konieczny?

Pojawiają się także pytania bardziej szczegółowe: czy prawdziwe jest twierdzenie, iż posłowie opozycji „z natury” są krytyczni wobec polityki rządu¹⁸ (także zagranicznej), a posłowie koalicji „z natury” ją popierają?¹⁹ Czy też może prawdą

¹⁷ S. Bieliń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007; J. Czaputowicz (red.), *Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska. Stany Zjednoczone. Sąsiedzi*, Warszawa 2008; J. Dyduch, *Europeizacja polskiej polityki zagranicznej w perspektywie realizmu strukturalnego*, Wrocław 2016; A. Gil, T. Kapuśniak (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, Lublin–Warszawa 2009; J. Kiwerska, *Świat w latach 1989–2009. Wydarzenia – konflikty – procesy*, Poznań 2009; J. Knopek, R. Willa (red.), *Polska polityka zagraniczna 1989–2014*, Warszawa 2016; R. Kuźniar, *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2010. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2011; tenże, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012; W.T. Modzelewski (red.), *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne*, Olsztyn 2009; A. Orzelska, *Polityka zagraniczna Polski wobec wybranych kwestii spornych w stosunkach transatlantyckich (1989–2004)*, Warszawa 2011; J.J. Piątek, R. Podgórzeńska (red.), *Polityka zagraniczna. Decyzje, procedury, instytucje*, Toruń 2009; M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski (red.), *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, Łódź 2016; R. Podgórzeńska, *Działalność sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych (1989–2005)*, Warszawa 2007; też, *Główne problemy polskiej polityki zagranicznej na forum Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych w latach 1989–2001*, Szczecin 2006; R. Stempłowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, Warszawa 2006; M. Wolański (red.), *Uwarunkowania i kierunki polskiej polityki zagranicznej w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Wrocław 2004; R. Zenderowski, B. Koziński, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015; R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004; tenże, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa 2013; A. Żukowski (red.), *Polska polityka zagraniczna w procesie przemian po 1989 roku*, Olsztyn 1999.

¹⁸ J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności...*, s. 81, 83.

¹⁹ O procesie zastępowania podziału władzy na legislatywę i egzekutywę przez podział na rząd z lojalną wobec niego większością parlamentarną i opozycję parlamentarną oraz kon-

jest stwierdzenie wyprowadzane z powszechnie uznawanej tezy o konsensusie wobec polskiej polityki zagranicznej, iż posłowie opozycji popierali politykę rządu, przy czym kluczowy był podział według kryterium merytorycznego, a nie partyjnego (związanego z przynależnością danego stronnictwa do koalicji rządowej albo opozycji)?²⁰ I rozwijając pytanie poprzednie: czy w odniesieniu do polityki zagranicznej w Polsce w badanym okresie zanikła opozycja polityczna?²¹ Jak konsensus w polityce zagranicznej zgadza się z liberalnym postulatem pluralizmu politycznego?²² Kolejne pytania: czy w polityce zagranicznej widoczne są skutki proporcjonalnej ordynacji wyborczej, skutkującej mniej rywalizacyjnym (konfrontacyjnym) modelem demokracji? W jaki sposób Sejm realizuje funkcje kontrolną i kreacyjną w odniesieniu do polityki zagranicznej? Następne pytania, jeszcze bardziej szczegółowe: jak posłowie – koalicji i opozycji – postrzegali zadania Sejmu związane z realizacją uprawnienia do udzielania absolutorium za wykonanie budżetu państwa? Jak Sejm realizował swój obowiązek oceny wykonania budżetu państwa w zakresie działów związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej? Jakie były różnice pomiędzy koalicją i opozycją w odniesieniu do corocznych informacji o kierunkach polityki zagranicznej Polski? W jaki sposób na pytania posłów odpowiadali ministrowie spraw zagranicznych? Czy informacje udzielane przez przedstawicieli rządu zawsze były prawdziwe, czy też można przypuszczać, że egzekutywa ukrywała pewne wiadomości przed Sejmem (i społeczeństwem)? Czy, jeżeli pojawiały się wątpliwości co do prawdziwości przedstawianych przez rząd informacji, posłowie zgodnie domagali się informacji prawdziwej, czy też akceptowali sytuację wprowadzania opinii publicznej i parlamentu w błąd, zgodnie z zasadą, że cel uświęca środki? W jakim stopniu posłowie

sekwencjach dla sprawowania przez parlament kontroli rządu zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Kontrowersje wokół doktrynalnych założeń systemu rządów parlamentarnych*, [w:] J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014, s. 81–85.

²⁰ R. Podgórsańska, *Główne problemy polskiej...*, s. 13; też, *Parlamentarne spory wokół udziału Polski w misji stabilizacyjnej w Iraku*, [w:] G. Ciechanowski, J. Sielski (red.), *Konflikty współczesnego świata*, Toruń 2006, s. 167–181.

²¹ Szerzej na temat teorii zanikania opozycji politycznej zob. M. Kubát, *Teoria opozycji politycznej*, Kraków 2010, s. 64–71.

²² A może takowy konsensus jest zjawiskiem powszechnym w skali światowej? Twierdzi się wszak, że istnieją dziedziny, w których większość parlamentarna i opozycja „nie tylko poszukują kompromisu, ale nieomal zawsze go znajdują. Takie sfery ograniczają się najczęściej do zasadniczych orientacji w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego”, E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna*, [w:] tenże (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 23.

czują się związani moralnie poglądami społeczeństwa?²³ Jak rozumieć formułę, iż „organ przedstawicielski w ramach swojej działalności powinien dążyć do realizowania woli suwerena”²⁴? Czy można przyjąć, że wyrazem „woli suwerena” jest „brzmienie obowiązującej Konstytucji RP”, czy jednak – pamiętając o zasadzie mandatu wolnego, a nie imperatywnego²⁵ – domagać się „utożsamiania opinii reprezentantów oraz zbiorowości udzielającej im inwestytury do rządzenia”²⁶? Jak Sejm zachował się wobec decyzji egzekutywy o udziale Polski w wojnach w Afganistanie i w Iraku w świetle regulacji art. 116 KRP? Jak Sejm i opozycja wykorzystywały instrumenty odpowiedzialności politycznej ministrów? Jak posłowie wykorzystywali instrumenty indywidualnej kontroli rządu? Jaki jest udział Sejmu w procesie powoływania Rady Ministrów oraz zmian na stanowisku ministra spraw zagranicznych? Jakie kompetencje kreacyjne w dziedzinie polityki zagranicznej posiadały komisje sejmowe?

Pojawia się także kwestia, na ile udzielone odpowiedzi będzie można uogólnić. Czy można je odnieść tylko do polskiego Sejmu w analizowanym okresie? Czy może do szerszych zakresów (klas): Sejmu III RP, parlamentu środkowoeuropejskiego państwa postkomunistycznego, parlamentu państwa demokratycznego, parlamentu jako takiego? Innymi słowy: jaka jest reprezentatywność badanej instytucji? Wydaje się, że w poszczególnych elementach jest ona różna. Niektóre cechy będą oddawały specyfikę polską, inne regionalną, zapewne nie bez znaczenia okaże się wpływ ideologii liberalno-demokratycznej i swoistego ducha czasów przełomu XX i XXI wieku.

W pracy – szczególnie w rozdziałach III i IV – wykorzystane zostaną założenia modelu analityczno-empirycznego²⁷. Mimo ograniczeń, jakie tkwią w metodzie

²³ Pełna odpowiedź na takie pytanie wymagałaby szerokich badań socjologicznych. Niższa praca ma mniejsze ambicje. Autor będzie poszukiwał sytuacji, w których występowała różnica między poglądami społeczeństwa a poglądami elity politycznej w odniesieniu do konkretnej decyzji. Autora interesuje, jak reprezentanci narodu usprawiedliwiają głosowanie wbrew poglądom większości swoich wyborców. Przymiotnik „moralny” w tym przypadku nie jest użyty w znaczeniu przeciwieństwa przymiotnika „niemoralny, zły”, ale jako przeciwieństwo słowa „prawny”. Należy bowiem pamiętać, że poseł nie jest prawnie zobowiązany do głosowania zgodnie z poglądami większości społeczeństwa.

²⁴ M. Stębeliski, *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3 (86), s. 45.

²⁵ M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013, s. 13–24.

²⁶ M. Stębeliski, *Pojęcie kontroli...*, s. 45–46.

²⁷ B. Krauz-Mozer, *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*, Warszawa 2007, s. 42–47.

indukcyjnej, konieczności zachowania dużej ostrożności w uogólnianiu wniosków²⁸, wydaje się ona najodpowiedniejsza dla osiągnięcia celu pracy. Metody dedukcyjne mają wiele zalet, które wykazał chociażby Karl Popper. Gdy jednak ten wpływowy metodolog sam wkroczył z badaniami na teren nauk politycznych, to stworzył dzieło o dużej doniosłości politycznej, ale wątpliwej wartości naukowej²⁹. Niemniej metody dedukcyjne zostaną w pewnym stopniu wykorzystane³⁰. Można np. zawarte w pracy wywody traktować jako test falsyfikacyjny sformułowanej w sposób dedukcyjny hipotezy: „W państwach demokratycznych udział parlamentu w kształtowaniu polityki zagranicznej jest znaczący”. Zakładając – co nie wydaje się szczególnie ekstrawaganckie – że III RP jest państwem demokratycznym, możemy oczekiwać, że udział Sejmu w procesie kształtowania polityki zagranicznej, poprzez kontrolę jej prowadzenia przez rząd oraz wykonywanie funkcji kreacyjnej, był znaczący. Co jednak należy rozumieć przez przymiotnik „znaczący”? Jest to przykład nazwy chwiejnej³¹. Oceny mogą być subiektywne. Możemy jednak przyjąć, że jeżeli realny poziom jest taki, jak określony w normach konstytucyjnych, to jest on znaczący³². Szczególnym przypadkiem jest monopol Sejmu na akt wypowiedzenia wojny.

W badaniach zostaną zastosowane także modele analizy statyczno-opisowej. Wykorzystane zostaną ponadto model analizy porównawczej (ale w ograniczonym

²⁸ J.M. Bocheński, *Współczesne metody myślenia*, tłum. S. Judycki, Poznań 1993, s. 118; A. Grobler, *Metodologia nauk*, Kraków 2006, s. 23–133.

²⁹ Do podobnych wniosków dochodzą J. Kowalik, W. Szostak, *Metodologiczne problemy nauk o polityce dla studentów nauk politycznych*, Kielce 2007, s. 88–89. Kładą oni nacisk na fakt, że sam Popper w *Spółczeństwie otwartym i jego wrogach* nie przestrzegał reguł, które proponował jako metodolog. Jako przejaw szerszego zjawiska zob. K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, tłum. J. Łoziński, Warszawa 2007, s. 15.

³⁰ Nauki społeczne są naukami indukcyjnymi (empirycznymi), ale podobnie jak empiryczne nauki przyrodnicze „posługują się często rozumowaniami dedukcyjno-formalnymi”. S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2012, s. 20–21. Przykładem podejścia preferującego metody dedukcyjne jest analiza systemowa. A. Szymański, *Systemowe podejście w badaniach europejskich*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2010, s. 169–170.

³¹ T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 2003, s. 54–58.

³² Wyróżniamy kategorie „władzy potencjalnej” (posiadane przez organ kompetencje) i „władzy realnej” (faktyczne z nich korzystanie). M. Wallner, *Podziały i typologie systemów parlamentarnych. Zagadnienia metodologiczne*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2014, vol. 21, nr 2, s. 90.

zakresie: nie do badań porównawczych polskiego Sejmu z innymi parlamentami, ale do komparatystyki cech III i IV kadencji, z wykorzystaniem metod ilościowych) oraz model analizy procesualnej³³ – jednak tylko do badań mikroprocesów³⁴ (np. udzielania rządowi absolutorium za wykonanie budżetu), a nie do procesu makro: transformacji ustrojowej, której badany okres był jednym z etapów.

Podstawową techniką badań będzie obserwacja teoretyczna czynności werbalnych (w formie dokumentów pisemnych)³⁵.

W niniejszej pracy rzadko będą wykorzystywane metody ilościowe. Autor zgadza się ze stanowiskiem, że zjawiska polityczne nie mają nazw tak dokładnie określających ich zakres, by móc w precyzji wywodzić dorównać matematyce³⁶. Nawet tak jasna, wyraźna i stanowcza nazwa jak „kadencja Sejmu”, co do której politolog nie ma problemów z określeniem jej konotacji (treści) i denotacji (zakresu), pod względem ilościowym nie reprezentuje zawsze tej samej wielkości. Jedna kadencja Sejmu nie jest równa innej i to nawet przy obowiązywaniu tych samych przepisów regulujących jej długość. Kadencja może ulec skróceniu lub wydłużeniu, ale nawet w normalnej sytuacji pomiędzy poszczególnymi kadencjami możemy odnotować różnice co do liczby dni, przeprowadzonych posiedzeń, uchwalonych ustaw, uchwał. Liczba posłów jest zasadniczo taka sama, ale zmienne są indeksy proporcjonalności czy agregacji efektywnej liczby partii. Dość przypomnieć, że gdy tak wybitny przedstawiciel behawioralnego nurtu w naukach politycznych jak Robert Dahl badał metodą ilościową zbiór głosowań amerykańskiego Senatu w sprawach zagranicznych, to efekt był rozczarowujący³⁷. Metody ilościowe zostaną wykorzystane do analizy głosowań, częstotliwości uczestnictwa ministra spraw

³³ B. Sajduk, *Tradycyjne metody analizy...*, s. 63.

³⁴ Relacja proces–zdarzenie zob. S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, s. 40–41. Ograniczenie zastosowania modelu analizy procesualnej w niniejszej pracy wynika z jej zasadniczo synchronicznego, a nie diachronicznego charakteru.

³⁵ F. Znaniecki, *Metoda socjologii*, tłum. E. Hałas, Warszawa 2008, s. 212–217.

³⁶ Politologia natrafia na problemy ze zdefiniowaniem najbardziej dla niej podstawowych pojęć. Zob. Z. Blok, M. Kołodziejczak, *O statusie i znaczeniu kategorii „polityki” i „polityczności” w nauce o polityce*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 37, s. 17–20; A. Czajowski, *Polityczność działań społecznych*, [w:] A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), *Polityka i polityczność. Problemy teoretyczne i metodologiczne*, Wrocław 2012, s. 70; M. Karwat, *O statusie pojęcia „polityczność”*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 37, s. 33–49; tenże, *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 17, s. 63–88. Zob. także A. Ilciów, W. Hładkiewicz, *Struktura metodologiczna nauki o polityce*, „Athenaeum. Political Science” 2011, vol. 31, s. 11–12.

³⁷ L. Porębski, *Behawioralny model władzy*, Kraków 1996, s. 91–92.

zagranicznych w obradach komisji oraz ilościowych aspektów indywidualnych instrumentów kontroli sejmowej, natomiast metody jakościowe³⁸ – do analizy wypowiedzi wygłoszonych na posiedzeniach plenarnych i komisji, projektów uchwał, treści interpelacji i zapytań poselskich oraz odpowiedzi na nie.

W rozważaniach metodologicznych, oprócz wskazania planowanych „metod badawczych w naukach empirycznych” rozumianych jako „typowe i powtarzalne sposoby zbierania, opracowywania, analizy i interpretacji danych empirycznych służące do uzyskiwania maksymalnie (lub optymalnie) uzasadnionych odpowiedzi na stawiane w nich pytania”, co autor uczynił powyżej, należy pamiętać o zasadności przedstawienia „metod badawczych” rozumianych jako pewne typy pytań charakterystyczne dla określonych badaczy czy ich szkół, a zarazem uznane za nieistotne przez badaczy należących do innych szkół („orientację problemową”³⁹).

Biorąc pod uwagę to drugie znaczenie terminu „metoda badawcza”, w niniejszej pracy zostaną wykorzystane metody funkcjonalna, systemowa i instytucjonalna. O ile dla prawnika instrumenty wykonywania funkcji są zagadnieniem wtórnym, analizowanym jako konsekwencja interesujących go przede wszystkim ustrojowych zasad konstytucji⁴⁰, o tyle dla politologa są one najbardziej interesujące. To na podstawie praktyki ich stosowania będzie można odpowiedzieć na postawione powyżej pytania badawcze.

Zdaniem filozofów nauk społecznych wyjaśnienie funkcjonalne odpowiada na pytania o stosunek między elementami czy też częściami a całością, do której należą. „Wyjaśnienia funkcjonalne często będą dotyczyły sposobu, w jaki specyficzne własności bądź działania elementów umożliwiają ciągłą egzystencję oraz reprodukcję bardziej złożonych całości czy systemów, do których należą. Na przykład funkcja serca polega na rozprowadzaniu krwi po całym ciele, funkcją cyrkulacji krwi zaś jest dostarczenie tlenu i środków odżywczych do tkanek oraz dwutlenku węgla i innych produktów metabolizmu do płuc i nerek, czego z kolei funkcją jest... – itd.”⁴¹. Do przykładu z dziedziny biologii, tłumacząc znaczenie słowa „funkcja”, odwoływał się także socjolog Émil Durkheim:

³⁸ Niekiedy formułuje się tezę, iż badania jakościowe służą wstępnemu rozeznaniu w nowym obszarze badawczym (J. Kowalik, W. Szostak, *Metodologiczne problemy nauk...*, s. 111). W moich badaniach pełnią one bardziej autonomiczną funkcję.

³⁹ S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, s. 22, 54.

⁴⁰ M. Stębel, *Kontrola sejmowa...*, s. 223.

⁴¹ T. Benton, I. Craib, *Filozofia nauk społecznych. Od pozytywizmu do postmodernizmu*, tłum. L. Rasiński, Wrocław 2003, s. 49. Przykładem analizy funkcjonalnej w biologii może być

Słowa „funkcja” używa się na dwa dosyć różne sposoby. Raz oznacza ono system ruchów życiowych z pominięciem ich konsekwencji, innym razem wyraża stosunek odpowiedniości istniejący między tymi ruchami a niektórymi potrzebami organizmu. Tak oto mówi się o funkcji trawienia, oddychania itp., ale mówi się także, że funkcją trawienia jest kierowanie wchłanianiem do organizmu substancji stałych lub płynnych, przeznaczonych do wyrównywania jego strat i że funkcja oddychania polega na wprowadzaniu do tkanek zwierzęcia gazów potrzebnych do utrzymania życia itp. Słowo to rozumiemy w tym drugim sensie⁴².

Florian Znaniecki rozważał problematykę funkcji czynności, przez którą rozumiał „udział, jaki ma ona w konstruowaniu, podtrzymywaniu bądź zmieniającym się systemie”⁴³. Wzór ten jest niezależny od poszczególnych jednostek: „nie ma znaczenia, kto wykonuje pracę, pod warunkiem, że jest ona wykonywana jak należy”⁴⁴. Jest to oczywiste w przypadku badań parlamentu, który mimo różnych w poszczególnych kadencjach składów osobowych wykonuje te same funkcje, według określonych wzorów postępowania (wzorów uchwalania ustawy, wyrażania wotum nieufności czy zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej).

Alfred Radcliffe-Brown definiował funkcję jako wkład „czynności cząstkowej do czynności całości, której jest częścią”. Autor ten lansował pojęcie „jedności funkcjonalnej”, przez które rozumiał „sytuację, w której wszystkie części systemu społecznego współdziałają wystarczająco harmonijnie, czyli zgodnie wewnątrz-

A.G. Loewy, P. Siekiewitz, *Struktura i funkcja komórki*, tłum. J. Prus-Bogusławski, Warszawa 1969, szczególnie s. 25–29.

⁴² É. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, tłum. K. Wakar, Warszawa 1999, s. 65. Zob. także A.R. Radcliffe-Brown, *O pojęciu funkcji w naukach społecznych*, tłum. D. Niklas, [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (wyb.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975, s. 190–192. Badacz ten postulował pewną korektę definicji Durkheima: „«Funkcję» instytucji społecznej definiował Durkheim jako odpowiedniość między nią a potrzebami organizmu społecznego. Definicję tę należy trochę rozwinąć. Przede wszystkim po to, by uniknąć możliwych niejasności a głównie, by wykluczyć interpretację teleologiczną, chciałbym zamienić termin «potrzeby» na «konieczny warunek istnienia» lub też wyłącznie w tym sensie go używać” (s. 190).

⁴³ F. Znaniecki, *Metoda socjologii*, s. 83–84.

⁴⁴ Tamże, s. 84. W naukach politycznych przez funkcje rozumie się działania, których konsekwencje sprzyjają integracji i stabilności społeczeństwa. Zaznacza się zarazem trudności w posługiwaniu się tym terminem (choćby niebezpieczeństwo brania skutków za cele). Zob. szerzej B. Rogowska, *Teoria funkcji politycznych*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 2, Wrocław 1998.

nie, tzn. nie powodują trwałych konfliktów, których nie można ani rozwiązać, ani uregulować”⁴⁵.

Choć teoria funkcjonalna w socjologii swoją złotą erę przeżyła w połowie XX wieku, wydaje się, że nadal może być źródłem metodologicznej inspiracji dla całego korpusu nauk społecznych⁴⁶.

Teoria funkcjonalna ma oczywiste związki z podejściem systemowym, gdyż funkcja danego organu zawsze odnosi się do funkcjonowania całego organizmu (systemu). Czołowy twórca analizy systemowej David Easton twierdził, że żadna część większego układu politycznego nie jest samodzielna, a w konsekwencji nie można w pełni zrozumieć działania żadnej części bez uwzględnienia sposobów działania całości⁴⁷. Badania parlamentu należy zaliczyć do analiz mikrosystemowych. Autora inspiruje nie tyle cybernetyczny model rzeczywistości politycznej, ile pewne całościowe ukierunkowanie postrzegania rzeczywistości⁴⁸. Jest to istotne ze względu na metodologiczny indywidualizm kolejnej zastosowanej w pracy metody: instytucjonalizmu⁴⁹. Zarazem autor podziela sformułowane już w latach 60. XX wieku opinie o ograniczonej przydatności podejścia systemowego w badaniach empirycznych⁵⁰. Jednak właśnie w polskiej literaturze politologicznej widzi

⁴⁵ A.R. Radcliffe-Brown, *O pojęciu funkcji...*, s. 192–193.

⁴⁶ Na temat teorii funkcjonalnej zob. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej. Wydanie nowe*, Warszawa 2003, s. 805–855; J. Nocoń, *Systemowa analiza polityki w świetle rekonstrukcji strukturalnego funkcjonalizmu Jeffreya C. Alexandra*, [w:] B. Krauz-Mozer, P. Ścigaj (red.), *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*, Kraków 2013, s. 349–364.

⁴⁷ D. Easton, *Analiza systemów politycznych*, tłum. D. Niklas, [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (wyb.), *Elementy teorii socjologicznych...*, s. 562–563.

⁴⁸ Inspiracją są opisy tej metody w: A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 1995, s. 75–76; A. Szymański, *Systemowe podejście...*, s. 168. Szerzej zob. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 180–186; K. Kamińska, *Dobór elementów podlegających analizie systemowej jako problem badawczy*, [w:] A.J. Chodubski, M.J. Malinowski (red.), *Problemy badawcze i metodologiczne politologii w Polsce*, Gdańsk 2006, s. 106–111; K. Łastowski, *Metoda systemowa w badaniach politologicznych*, „Athenaeum. Political Science” 2008, vol. 19, s. 178–191; P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych (próba rekonstrukcji)*, [w:] K. Opalek (red.), *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Warszawa 1975, s. 77–108; K.W. Wojtaszczyk, *Systemy polityczne*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2007, s. 359–361; W. Żebrowski, *Struktura systemu politycznego*, „Athenaeum. Political Science” 2006, vol. 16, s. 87–104.

⁴⁹ T. Klementewicz, *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*, Warszawa 2010, s. 68.

⁵⁰ J. Fisher, *Systems theory and structural functionalism*, [w:] J.T. Ishiyama, M. Breuning (red.), *21st Century Political Science. A Reference Handbook*, t. 1, Los Angeles 2010, s. 74.

także przykłady udanego zastosowania podejścia systemowego⁵¹. Odwołując się do terminologii analizy systemowej, do elementów systemu, jaki stanowi polski Sejm, zaliczam: organy Sejmu (Marszałka, Prezydium, Konwent Seniorów, komisje sejmowe), kluby i koła poselskie, indywidualnych posłów oraz normy konstytucyjne, ustawowe, regulaminowe i zwyczaj parlamentarny. Należy także dostrzegać przenikanie się systemu parlamentarnego z innymi podsystemami systemu politycznego, jakim jest państwo. Szczególnie ważny jest system partyjny⁵².

Metoda instytucjonalna do połowy XX wieku była traktowana jako oczywista dla politologii⁵³. Pod koniec lat 80. XX wieku wróciła w neoinstytucjonalistycznej postaci. Taki opis znajdujemy w anglosaskich opracowaniach metodologii nauk politycznych⁵⁴, jednak z polskiej perspektywy nie wydaje się on w pełni trafny. Poprawnie oddaje on rzeczywistość amerykańską, ale nie europejską czy kanadyjską⁵⁵. Pomimo oddziaływania marksizmu w polskiej politologii cały czas silny był nurt instytucjonalny, badający instytucje rozumiane jako polityczne organizacje oraz formalne procedury. Autor czuje się spadkobiercą tej tradycji⁵⁶, co nie

⁵¹ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 57–174; B. Surmacz, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie. Politologiczna analiza traktatu o dobrym sąsiedztwie*, Lublin 2002.

⁵² K. Sobolewska-Myślik, *Przekształcenia systemu partyjnego RP*, „Athenaeum. Political Science” 2009, vol. 22, s. 157–165. Szczególnie istotna dla naszej pracy jest analiza statutów polskich partii politycznych, które eksponują pozycję lidera, frakcji parlamentarnych i członków sprawujących funkcje publiczne – co jest typowe dla partii profesjonalno-wyborczych (s. 164).

⁵³ Niekiedy formułowana jest teza, że behawioralizm był reakcją na kompromitację instytucjonalizmu polegającą na nieprzewidzeniu upadku demokracji w Republice Weimarskiej i narodzin faszyzmu (np. P. Burnham, K. Gilland, W. Grant, Z. Layton-Henry, *Research Methods in Politics*, London 2014, s. 15). Nie wydaje się, by był to zarzut w pełni zasadny, gdyż niemieccy instytucjonalisci zdiagnozowali problemy ustrojowe swego państwa. Faktycznie jednak nie mieli instrumentów etycznej oceny sytuacji. Można zarazem zauważyć, że trafną diagnozę i ocenę moralną przedstawili przedstawiciele neoklasycznej filozofii politycznej, dla których behawioralizm oznaczał pogłębienie pozytywistycznego antynormatywizmu i niezdolności do podjęcia refleksji nad polityką, która umożliwiała zdiagnozowanie takowych zagrożeń. Zob. szerzej M. Pająk, *Kryzys nauki o polityce z perspektywy filozofii politycznych Leo Straussa i Erica Voegelina*, Wrocław 2017.

⁵⁴ V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, tłum. J. Tegnerowicz, Kraków 2006, s. 89–93; J.B. Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody badawcze w naukach politycznych*, tłum. A. Kloskowska-Dudzińska, Warszawa 2010, s. 63.

⁵⁵ A. Lecours, *New institutionalism: issues and questions*, [w:] tenże (red.), *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Toronto 2005, s. 3–4.

⁵⁶ W dużej mierze podzielam stanowisko przedstawione w: K. Minkner, *Tradycyjny instytucjonalizm i jego znaczenie dla nauk politycznych*, „Historia i Polityka” 2015, nr 13 (20), s. 9–29.

znaczy, że wyklucza korzystanie z dorobku neoinstytucjonalistów. Już na etapie zwiadu badawczego można zauważyć występowanie nieformalnych konwencji w pracy organów Sejmu (np. różne konkretne procedury prowadzenia obrad komisji czy też przesłuchiwanie kandydatów na określone stanowiska w komisjach sejmowych). Nie będą jednak przedmiotem badań działania zakulisowe, choć są z pewnością bardzo interesujące i pouczające. Nawet jeżeli jednak w ten sposób posłowie oddziałują na jakąś decyzję rządu czy prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej, to w opinii autora nie jest to udział Sejmu w kształtowaniu polityki. W pracy parlamentu za podstawową cechę autor uznaje jawność działania tej instytucji.

W literaturze metodologicznej nauk politycznych istnieje kategoria „badania systemowo-instytucjonalne”, eksponująca dodatkowo trzy podejścia metodologiczne: instytucjonalne, strukturalno-funkcjonalne i cybernetyczne sensu stricto⁵⁷. Wskazuje to, iż metodologia politologii odnotowuje związki pomiędzy metodami badawczymi, które będą zastosowane w niniejszych badaniach.

Instytucjonalizm w oczywisty sposób łączy politologię z naukami prawnymi i zmusza do poznania dorobku tej nauki w zakresie interesującego nas przedmiotu badań. W tym miejscu zasygnalizowane zostaną jedynie występujące współcześnie rozważania nad terminem „funkcje organu”. W naukach prawnych pojęcie to stosuje się dla ogólnej charakterystyki i określania (głównych) kierunków działania instytucji państwowych czy też zastosowań instytucji prawnych. Klasyfikacja funkcji ma zaś umożliwić pełną charakterystykę roli ustrojowej danego organu⁵⁸.

Określone działanie umożliwiają danemu organowi państwowemu jego kompetencje, dlatego w ramach kompetencji organ może realizować przypisywane mu funkcje. Doktryna grupuje więc konkretne kompetencje, pozwalające wyeksponować główne kierunki działania organu, niemniej dana kompetencja nie musi być wiązana tylko z jedną funkcją. Jeżeli jakiejś kompetencji można przypisać realizację różnych celów, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby była ona związana z różnymi funkcjami, bowiem formułowanie funkcji danego organu nie jest oparte na kategoriach rozłącznych.

⁵⁷ W. Jakubowski, P. Załęski, Ł. Zamęcki, *Nauki o polityce. Zarys koncepcji dyscypliny*, Pułtusk 2013, s. 101–113. Zob. także J. Fisher, *Systems theory...*, s. 71–80.

⁵⁸ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, s. 34; M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 100; P. Czarny, *Sejm i Senat*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 263.

Kilka kompetencji może więc służyć realizacji jednej funkcji, niemniej ta sama kompetencja może urealniać wykonywanie nawet kilku funkcji⁵⁹.

Według Marcina Kudeja określanie konkretnych funkcji danego organu jest zawsze kwestią konwencjonalną, uzależnioną od celu, w jakim wyodrębnia się poszczególne funkcje, oraz od doboru kompetencji grupowanych w ramach danej funkcji. Konwencjonalność nie oznacza jednak pełnej arbitralności. Wyodrębnianie funkcji powinno być oparte na kryteriach materialnych, uwzględniających analizę użytku czynionego z konkretnych kompetencji⁶⁰.

Należy zauważyć, że zaliczenie konkretnej kompetencji Sejmu do danej funkcji bywa niekiedy problematyczne nie tylko dla badaczy i teoretyków, ale także dla praktyków, których rozstrzygnięcia mogą mieć istotne znaczenie dla zakresu władzy danego organu. Najlepszym tego przykładem z interesującej nas dziedziny był los ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa ta różnicowała kompetencje Sejmu i Senatu, zakładając, że reguluje materię związaną zasadniczo z realizacją funkcji kontrolnej, która przysługuje wyłącznie Sejmowi. Trybunał Konstytucyjny stanął jednak na stanowisku, iż budzący spory przepis i wprowadzana przez niego kompetencja zalicza się do funkcji ustawodawczej, wobec czego nie można odmawiać jej Senatowi⁶¹.

Problemy powyżej wspomniane wynikają z różnic w pojmowaniu (denotacji i konotacji) podstawowych pojęć, jak choćby „kontrola sejmowa”⁶². Istnieją rozbieżności chociażby w kwestii władczego bądź niewładczego oddziaływania sprawującego funkcje kontrolne Sejmu względem rządu⁶³. Przedstawiciele obu stanowisk przedstawiają spójną argumentację na rzecz swoich tez. Jeżeli w niniejszej pracy przyjmuję szersze rozumienie „kontroli sejmowej”, to wynika to

⁵⁹ M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji...*, s. 100.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ J. Jaskiernia, *Parlament i procesy integracyjne*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny...*, s. 189–191.

⁶² J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności...*, s. 21–36.

⁶³ R. Podgórzeńska, *Główne problemy polskiej...*, s. 62. Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, s. 168; M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999, s. 246; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 269.

z powodów konstrukcyjnych niniejszej pracy, bez rozstrzygnięcia, które stanowisko jest właściwe.

Niniejsza praca idzie na przekór aktualnej tendencji tworzenia ujęć syntetycznych⁶⁴. Jest ona jednak potwierdzeniem prawdziwości tezy o obserwowanej w historii nauki prawidłowości przeplatania się tendencji „od rzeczywistości konkretnej do koncepcji abstrakcyjnych oraz od koncepcji abstrakcyjnych z powrotem do rzeczywistości konkretnej”⁶⁵.

Autor jest zwolennikiem koncepcji kumulatywnego charakteru nauki, sceptycznie odnoszącym się do pewnych skrajnych konsekwencji teorii paradygmatów. Stąd nie odrzuca a priori żadnego założenia metodologicznego⁶⁶, zdając sobie sprawę, że niekiedy wypływają one ze wzajemnie sprzecznych założeń ontologicznych i epistemologicznych⁶⁷. W praktyce oznacza to realizację badań w myśl założeń koncepcji integracyjnej systemu rządów⁶⁸.

Praca spełnia funkcje opisową i wyjaśniającą (nie tylko ze względów, które część badaczy ukierunkowują na preferencję dla terminu „zrozumienie”, a nie „wyjaśnienie”, ale także jako konsekwencja faktu, że „niektóre, istotne cechy danego systemu można odkryć tylko w ramach innego systemu”⁶⁹). Nie ma aspiracji formułowania prognoz, gdyż bada okres zakończony 15 lat temu. Mimo to pozwala żywić nadzieję, że może wypełniać funkcję prognostyczną – na tyle, na ile pozwala zrozumieć/wyjaśnić badane zjawisko⁷⁰.

⁶⁴ J. Potulski, *Współczesne problemy badawcze w politologii*, Gdańsk 2015, s. 13. Zob. także A. Chodubski, *Wyzwania metodologiczne w rozpoznawaniu rzeczywistości społeczno-politycznej*, „Athenaeum. Political Science” 2008, vol. 19, s. 165–166.

⁶⁵ F. Znaniecki, *Metoda socjologii*, s. 57.

⁶⁶ Jest to zgodne z postulatem formułowanym m.in. w: B. Krauz-Mozer, *Teoretyzowanie w politologii u progu XXI wieku*, [w:] Z. Blok (red.), *Czym jest teoria...*, s. 48–49; A.W. Jabłoński, *Pluralizm teoretyczny w nauce o polityce*, [w:] Z. Blok (red.), *Czym jest teoria...*, s. 73–74. Inaczej M. Karwat, *Rodzaje teorii w nauce o polityce*, [w:] Z. Blok (red.), *Czym jest teoria...*, s. 78, który uznaje, iż „poszukiwanie prawdy ponad podziałami” jest skazane na metodologiczny eklektyzm.

⁶⁷ M. Wallner, *Koncepcje teoretyczne systemu rządów; źródła, założenia, krytyka*, [w:] J. Szymański (red.), *Systemy rządów...*, s. 60.

⁶⁸ Tamże, s. 73–78.

⁶⁹ A. Gwiazda, *Ambiwalentne podejście do badań w naukach politycznych*, [w:] Z. Blok (red.), *Czym jest teoria...*, s. 168.

⁷⁰ Na temat funkcji prognostycznej pisali m.in. T. Bodio, A. Chodubski, *O prognostyce w politologii*, „Studia Politologiczne” 2004, vol. 8, s. 261–290; Ł. Donaj, *Deterministic chaos theory and forecasting in Social Sciences. Contribution to the discussion*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 1,

Autor pamięta także o dyrektywie, że pożyteczne społecznie są tylko „wyniki prawdziwe, bez względu na to, jakkolwiek byłyby one przykre z punktu widzenia tego, co by się widzieć chciało czy lubiło”⁷¹.

Badania zawarte w niniejszej pracy obejmują działalność Sejmu w latach 1997–2004. Jest to okres szczególnie ważny w dziejach III Rzeczypospolitej. To wtedy właśnie sfinalizowano strategiczne cele polskiej polityki po 1989 r. – członkostwo w NATO i w UE. Wejście do obu tych struktur jako cele polityki Rzeczypospolitej sformułowano wkrótce po rozpoczęciu procesu transformacji państwa z ustroju realnego socjalizmu do ustroju liberalnej demokracji. Jednak to w lipcu 1997 r., na szczycie w Madrycie, przywódcy państw NATO zaprosili Polskę, Czechy i Węgry do bezpośrednich rozmów akcesyjnych.

W tym samym okresie, w czerwcu 1997 r. Rada Europejska na posiedzeniu w Amsterdamie uznała za otwartą drogę do zainicjowania procesu rozszerzenia UE i zaaprobowała inicjatywę Komisji Europejskiej przedstawienia w połowie lipca opinii na temat wniosków o członkostwo krajów kandydujących. Znalazły się one w raporcie Komisji „Agenda 2000”. Uznano w nim, że w średnim okresie Polska, Węgry, Estonia, Czechy i Słowenia będą w stanie spełnić kryteria kopenhaskie, i zaproponowano rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z tymi krajami. Rekomendacje Komisji Europejskiej w tej sprawie Rada Europejska rozpatrzyła na posiedzeniu w Luksemburgu (12–13 XII 1997 r.) i podjęła decyzję pozytywną. W ten sposób także kwestia członkostwa Polski w UE wkraczała w decydującą fazę.

Realizacja obu tych celów stawiała ogromne zadania także przed polskim parlamentem. Od 17 października 1997 r. działał on w nowych warunkach ustrojowych wyznaczonych przez konstytucję przyjętą przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r., a zatwierdzonych przez naród w referendum (25 V 1997 r.)⁷². W ocenie Bogusława Banaszaka uchwalenie nowej konstytucji rozpoczęło nowy, czwarty⁷³ okres transformacji ustrojowej. Inny konstytucjonalista, Wiesław Skrzydło, eksponuje fakt, że dopiero KRP zakończyła sytuację, w której część zasad

s. 21–48; A. Sepkowski, *Teoria a przewidywanie w polityce*, [w:] Z. Blok (red.), *Czym jest teoria...*, s. 171–187.

⁷¹ S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, s. 25.

⁷² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 27.

⁷³ Trzy poprzednie okresy to reformy ustroju socjalistycznego (IV–XII 1989), okres przejściowy (XII 1989 – IV 1992) i okres stanowiący przygotowanie do uchwalenia nowej konstytucji (IV 1992 – IV 1997). Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 20–38.

ustrojowych określała Mała Konstytucja z 1992 r., część zaś utrzymane w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r., „co tworzyło niejednolity obraz. Zwarty, koherentny stan w tym względzie wprowadziła dopiero Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.”⁷⁴. Inaczej niż Banaszak uważa on, że wejście w życie nowej konstytucji nie oznaczało początku nowego etapu transformacji ustrojowej, ale zakończenie tego procesu⁷⁵.

Znaczenie KRP z 1997 r. doceniają także politolodzy. Zwracają oni uwagę, że podjęcie w 1990 r. decyzji o przeprowadzeniu bezpośrednich wyborów prezydenckich spowodowało „przechylenie” systemu politycznego III RP w kierunku semiprezydencjalizmu. Tendencję tę dodatkowo wzmacniała osobowość prezydenta Lecha Wałęsy. Wskazują, że Mała Konstytucja zmieniła model stosunków między organami władzy wykonawczej i ustawodawczej, co jednak nie spowodowało ich ustabilizowania. Po wyborach parlamentarnych w 1993 r. doszło wręcz do eskalacji konfliktów między prezydentem a większością parlamentarną i popieranym przez nią rządem. „Konflikt ów wygasł wraz z objęciem prezydentury przez A. Kwaśniewskiego, aktywizującego się głównie w obrębie polityki zagranicznej. Mechanizm polityczny, jaki ukształtował się po 1995 r., zbliżył się do tego, jaki jest charakterystyczny dla parlamentaryzmu gabinetowego. Model ten utrwala konstytucja uchwalona 2 IV 1997 r.”⁷⁶. Wśród wprowadzonych przez nową konstytucję modyfikacji świadczących o silniejszej niż w okresie wcześniejszym obecności elementów charakterystycznych dla klasycznego parlamentaryzmu gabinetowego politolodzy wskazywali wzmocnienie pozycji gabinetu przez uczynienie konstruktywnego wotum nieufności jedynym środkiem wymuszonego ustąpienia rządu oraz osłabienie bezpośredniego wpływu prezydenta na politykę w zakresie spraw wewnętrznych, zagranicznych oraz obrony przez likwidację tzw. resortów prezydenckich, a także obniżenie progu większości niezbędnej do odrzucenia weta prezydenta (3/5 w miejsce poprzednich 2/3)⁷⁷. Wydaje się, że uprawnione byłoby stwierdzenie, że z punktu widzenia nauk politycznych rok 1997 oznaczał przejście od etapu transformacji do etapu konsolidacji demokra-

⁷⁴ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 25.

⁷⁵ Tamże, s. 9.

⁷⁶ A. Antoszewski, *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce...*, s. 95.

⁷⁷ Tamże, s. 102. Na temat atutów, ale także zagrożeń wypływających z instytucji konstruktywnego wotum nieufności zob. R. Głajcar, *Reżim parlamentarny – próba charakterystyki*, [w:] J. Szymanek (red.), *Systemy rządów...*, s. 113–114.

tycznego systemu politycznego w Polsce⁷⁸. Świadczyć o tym może także fakt, że o ile w okresie 1989–1992 przeprowadzono osiem nowelizacji konstytucji, w latach 1992–1997 trzykrotnie nowelizowano Małą Konstytucję⁷⁹, o tyle w okresie 1997–2004 nie było żadnej nowelizacji, a po 2004 r. – tylko dwie.

Wejście w życie konstytucji zbiegło się w czasie z rozpoczęciem kadencji Sejmu (20 X 1997 r.) wybranego w wyborach 21 IX. Wybory te przyniosły znaczącą zmianę polityczną – odsunęły od władzy postkomunistyczną koalicję SLD–PSL i wyniosły do władzy solidarnościową koalicję AWS–UW. W rezultacie w okresie 1997–2001 znowu mieliśmy do czynienia z kohabitacją, tym razem lewicowego prezydenta z postsolidarnościowym rządem.

Wydaje się, że te cztery wydarzenia: zaproszenie do negocjacji w sprawie członkostwa w NATO i w UE, przyjęcie pierwszej pełnej konstytucji III RP i rozpoczęcie nowej kadencji Sejmu w pełni usprawiedliwiają wybór roku 1997 jako cezury początkowej.

Cezura końcowa – rok 2004 – wiąże się przede wszystkim z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE. Wydarzenie to całkowicie zmieniło sytuację Polski, zarówno zewnętrzną, jak i wewnętrzną. Znaczenie tego faktu w syntetycznej formie przedstawił Roman Kuźniar:

Unia Europejska (a formalnie Wspólnota) nie jest jednak organizacją międzynarodową, jak każda inna; jest jedyną na świecie prawdziwą wspólnotą międzynarodową. Oznacza to, że jej członkiem zostaje cały kraj, ze wszystkimi najdalszymi, najbardziej lokalnymi oraz wcześniej nieumiejędnymi składnikami swego organizmu. Udział we Wspólnocie nie ogranicza się do zobowiązań w sferze polityki zagranicznej, relacji międzynarodowych czy mniej lub bardziej powierzchownych odnoszących się do wybranych aspektów systemu wewnętrznego. Członkostwo we Wspólnocie jest całościowe⁸⁰.

⁷⁸ Pojęcia te definiowane są następująco: „Transformacja demokratyczna to etap zmiany reżimu politycznego (systemu politycznego), rozpoczynający się z chwilą upadku poprzedniego reżimu niedemokratycznego, a kończący się wówczas, gdy zostają utrwalone instytucje i towarzyszące im procedury demokratyczne. (...) Etap demokratycznej konsolidacji postrzegany jest jako znacznie dłuższy okres, którego efektem ma być usunięcie wszelkich niepewności dotyczących politycznych rezultatów demokracji”. R. Herbut, *Proces demokratyzacji systemu politycznego – warunki i ograniczenia*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce...*, s. 8.

⁷⁹ G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 34.

⁸⁰ R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 185.

Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy szczególne znaczenie ma wskazany w powyższym cytacie fakt daleko idącego umiędzynarodawiania dziedzin mających poprzednio czysto wewnętrzny charakter.

Uzyskanie członkostwa w UE znacząco wpłynęło także na pozycję ustrojową oraz kompetencje Sejmu RP. Andrzej Bałaban oszacował, że skala zmiany kompetencji ustawodawczych Sejmu jest bardzo poważna, gdyż oznacza ona utratę około 60% właściwości. Oznacza zarazem włączenie Sejmu RP w proces tworzenia prawa wspólnotowego⁸¹.

Mniejsze znaczenie historyczne ma to, że na przełomie kwietnia i maja 2004 r. doszło w Polsce do poważnego kryzysu politycznego, którego przejawem były m.in. parlamentarna debata nad samorozwiązaniem Sejmu (29 IV 2004 r.), ustąpienie Leszka Millera z funkcji prezesa Rady Ministrów (2 V 2004 r.) i ogromne trudności z uzyskaniem parlamentarnej akceptacji dla nowego rządu Marka Belki (2 V – 24 VI 2004 r.). Te dwa ostatnie fakty były tylko jednym z przejawów głębokiego kryzysu, jaki dotknął mający po 2001 r. pełną władzę w Polsce obóz lewicy. Choć kryzys polityczny 2004 r. był nieporównywalnie mniej ważny niż wstąpienie Polski do UE, to jednak w owym czasie miał on znaczenie: zapoczątkował krótki okres przejściowy zakończony uzyskaniem jesienią 2005 r. dominacji na polskiej scenie politycznej przez dwie partie postsolidarnościowe: PiS i PO. Koniec IV kadencji Sejmu i kolejne wybory parlamentarne były datą pierwotnie rozważaną przez autora jako cezura końcowa. Po dłuższej refleksji uznał on jednak, że znacznie ważniejszą jest 1 V 2004 r. Wpłynęło na tę decyzję nie tylko pragnienie ukazania doniosłości wstąpienia Polski do UE, ale także uznanie, że ostatnie półtora roku IV kadencji Sejmu upłynęło już pod znakiem silnego wpływu prawicowej opozycji, która będąc w mniejszości, potrafiła rozbitej lewicy narzucić tematykę obrad parlamentu (szczególna rola sejmowych komisji śledczych).

W polskiej nauce sformułowano szereg definicji terminu „polityka zagraniczna”. Eksponowały one aspekt teleologiczny (Józef Kukułka pisał np. o działalności zmierzającej do „obrony i maksymalizacji uznawanych i preferowanych systemów wartości oraz interesów wewnątrz państwa i w środowisku międzynarodowym”⁸²)

⁸¹ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, s. 21–27, 124. Zob. także J. Jaskiernia, *Parlament i procesy integracyjne*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny...*, s. 176–178; C. Mik, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a nowa regulacja działania Sejmu i Senatu*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004, nr 3, s. 11–12, 24–25.

⁸² J. Kukułka, *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 19.

i procesualny (Ziemowit J. Pietraś widział w niej „proces formułowania i realizacji celów zewnątrzpolitycznych, odzwierciedlający interesy narodu i jego części składowych”⁸³). Dla tematu niniejszej pracy najistotniejsze wydają się definicje zaproponowane przez Renatę Podgórsańską („działalność państwa skierowana na zewnątrz, zmierzająca do realizacji określonych potrzeb i interesów, prowadzona przez upoważnione do tego organy i instytucje państwowe”⁸⁴) i – bardziej ogólna – Ryszarda Ziębę („część ogólnej polityki państwa, która jakkolwiek jest kształtowana w jego systemie wewnętrznym, to jednak realizuje się w systemie międzynarodowym”⁸⁵). Ten interesujący nas aspekt związków między polityką wewnętrzną a zagraniczną podejmuje także Kukułka. Stwierdził on, iż odpowiedzialność „za sterowanie procesem interakcji” między obiema politykami spoczywa na organach ustawowo i konstytucyjnie upoważnionych do reprezentowania państw (głowy państwa, rządy, odpowiednie resorty). Dalej dodał: „Parlamenty mają możliwość ingerowania w ten proces w charakterze kontrolnym, ale przeważnie dopiero post factum”⁸⁶.

Należy także wskazać na fakt, że w nauce o stosunkach międzynarodowych istnieje różnica w teoretyzowaniu na temat polityki zagranicznej w zależności od przynależności danego autora do szkoły neorealistycznej bądź neoliberalnej. Według tych pierwszych państwo jest „racjonalnym egoistą”, a jego zachowanie w środowisku międzynarodowym zależy od „miejsca, jakie zajmuje ono w strukturze systemu międzynarodowego (centrum, peryferie, półperyferie), oraz

⁸³ Z.J. Pietraś, *Polityka zagraniczna państwa*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1995, s. 52. W innych definicjach tego nurtu znajdujemy nacisk na racjonalność decydentów (M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1994, s. 14) i dynamiczność procesu jej formułowania i realizacji (T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 192; też, *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej*, [w:] też (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy – potencjały – strategie*, Warszawa 2011, s. 17–20, A. Umińska-Woroniecka, *Polityka zagraniczna – podejście teoretyczne*, [w:] Ł. Fijałkowski, R. Kunert-Milczarz (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wrocław 2018, s. 158).

⁸⁴ R. Podgórsańska, *Główne problemy polskiej...*, s. 8.

⁸⁵ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] tenże (red.), *Wstęp do teorii...*, s. 17.

⁸⁶ J. Kukułka, *Polityka zagraniczna...*, s. 32. Z racji prowadzenia polityki zagranicznej przez rząd autor ten uznaje politykę zagraniczną za politykę publiczną (tamże, s. 19). Polemikę z zaliczaniem polityki zagranicznej do polityki publicznych zob. E. Haliżak, *O istocie badania polityki zagranicznej państwa*, [w:] tenże (red.), *Badanie polityki zagranicznej państwa*, Warszawa 2018, s. 22, 32.

wewnątrz krajowego systemu podejmowania decyzji politycznych”. Ci drudzy zaś podkreślają koordynacyjny i koncyliacyjny wymiar polityki zagranicznej. Zachowanie państwa nie jest zdeterminowane interesem narodowym (jak uważają realisci), lecz „interesem społeczności międzynarodowej, grupy państw lub innych zorganizowanych zbiorowości”⁸⁷. Autorowi bliższe jest stanowisko reprezentowane przez realistów, jednak należy pamiętać, iż po 1989 r. w Polsce dominowała teoria neoliberalna.

Szczególne znaczenie polityki zagranicznej dla badania zarówno potencjalnej możliwości osiągnięcia demokratycznego ideału, jak i realnego stopnia jego realizacji w konkretnym państwie wynika z faktu, że nie bez racji uznaje się politykę zagraniczną za ważniejszą niż pozostałe dziedziny polityki państwa⁸⁸.

Konieczne jest także wyjaśnienie przyczyn użycia terminu „kształtowanie” na określenie działań Sejmu dotyczących polityki zagranicznej. Autor podąża tu szlakiem wytyczonym przez Ryszarda Stemplowskiego, który zdefiniował termin „kształtowanie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej pod rządami Konstytucji z 1997 r.”. Rozumiał przez to proces zespalający działania Rady Ministrów (mającej monopol na prowadzenie polityki zagranicznej), Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, obu izb parlamentu, innych organów władzy publicznej oraz działających indywidualnie posłów na Sejm i senatorów z dyskursem publicznym w przedmiocie spraw międzynarodowych z udziałem różnych instytucji naukowych, społecznych i religijnych, osób fizycznych i mediów. Szczególnie wyeksponował konieczność dbania o rozróżnienie między stosowaniem terminów „kształtowanie” i „prowadzenie”, które, jak wskazywał, w świetle KRP można odnieść tylko do działań Rady Ministrów (art. 146)⁸⁹.

⁸⁷ R. Zenderowski, B. Koziński, *Uwarunkowania polityki...*, s. 13.

⁸⁸ E. Haliżak, *O istocie badania...*, s. 14.

⁸⁹ R. Stemplowski, *Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej. Wstęp do analizy*, Warszawa 2004, s. 10–11. Zob. także B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 135. Takie samo stanowisko zajął także Trybunał Konstytucyjny w Kpt 2/08, pkt 3. Por. odmienną koncepcję: M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji...*, s. 107–108; L. Mażewski, *Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 3, s. 9–18; R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacje konstytucyjne roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka polityczno-ustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów...*, s. 35; J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent...*, s. 32.

Praca składa się z czterech rozdziałów. Rozdział I jest poświęcony prezentacji ustroju politycznego RP w interesującym nas okresie. Autor wykorzystał w nim dorobek nauki prawa konstytucyjnego, stosując metodę prawno-dogmatyczną, co wynika z faktu, że przedmiotem poznania jest w nim sfera za Immanuelem Kantem określana jako sfera powinności. Pomocniczo wykorzystał także ustalenia politologów badających system polityczny III RP. Zasadniczo jednak autor nie ma wątpliwości, że rację ma metodolog politologii, ostrzegając, że zajmując się problematyką dogmatyczną, politolog wkracza na teren swoisty dla nauk prawnych⁹⁰. Z drugiej strony jednak dla prawnika jest oczywiste, że „analiza normatywna struktury systemu rządów i prawnych mechanizmów jego funkcjonowania oraz ich wszechstronne poznanie może być dopiero podstawą analizy politologicznej”⁹¹.

O ile przedstawienia przewidzianych przez KRP kompetencji Sejmu w tym rozdziale nie trzeba, jak się wydaje, uzasadniać, to należy tak uczynić w odniesieniu do pozostałych organów władzy. Otóż należy pamiętać, że Sejm jest uczestnikiem procesu kształtowania polityki zagranicznej, w której znaczną rolę odgrywają także inne organy. Zarazem przedstawienie kompetencji Rady Ministrów (RM) oznacza prezentację obszaru podlegającego kontroli Sejmu, a przedstawienie kompetencji Prezydenta RP i organów władzy sądowniczej – obszarów, które w zasadzie są poza jego kontrolą.

Rozdział II ma charakter historyczny. Należy od razu zaznaczyć, że nie ma on ambicji spełnienia wymogów teorii typu historyczno-narracyjnego (np. neo-instytucjonalnych związanych z kategorią *path dependency*). Nie jest jego celem przedstawienie, jak powstał w Polsce system parlamentarny czy jak przebiegała ewolucja struktury i kompetencji Sejmu RP przed 1997 r.⁹² Cel, który przyświecał

⁹⁰ T. Klementewicz, *Rozumienie polityki...*, s. 66.

⁹¹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 25.

⁹² T. Benton, I. Craib, *Filozofia nauk społecznych...*, s. 49. O różnicach, ale zarazem wzajemnej komplementarności podejścia historycznego i funkcjonalnego Radcliffe-Brown pisał: „Nie ma i być nie może żadnej sprzeczności między hipotezą funkcjonalną a poglądem, że dowolna kultura czy system społeczny jest końcowym rezultatem niepowtarzalnej serii wydarzeń historycznych. (...) [J]ednym wyjaśnieniem systemu społecznego będzie jego historia – na tyle, na ile ją znamy – dokładne sprawozdanie jak doszło do tego, że jest on tym czym jest. Inne wyjaśnienie tego samego systemu uzyskamy pokazując, czego próbują funkcjonałiści, że jest on szczególnym przykładem praw fizjologii społecznej czy funkcjonowania społeczeństw. Obydwa rodzaje wyjaśnień nie wykluczają się, lecz się wzajemnie uzupełniają”. A.R. Radcliffe-Brown, *O pojęciu funkcji...*, s. 196–197. Zob. także H. Białyszewski, *Wstęp do wydania polskiego*, [w:] T. Par-

autorowi przy pisaniu rozdziału, jest znacznie skromniejszy – przedstawić tło dla wydarzeń analizowanych w kolejnych rozdziałach⁹³. Będzie to więc w pierwszym rzędzie swoisty portret Sejmu III i IV kadencji. Konieczne jest też krótkie nasszkicowanie sytuacji społeczno-politycznej w Polsce w latach 1997–2004, a także uwarunkowań międzynarodowych polskiej polityki.

Kolejne dwa rozdziały – badające kantowską sferę bytu – są analizą funkcji kontrolnej i kreacyjnej Sejmu w aspekcie współkształtowania przezeń polityki zagranicznej III RP. Oba rozdziały są znacznie obszerniejsze (szczególnie rozdział III), co wynika z faktu, że stanowią zasadniczą część pracy. Stąd też autor postara się szczegółowo przedstawić wszystkie istotne aspekty wykonywania przez Sejm obu funkcji.

Pogrubienia fragmentów tekstu pełnią funkcję śródtytułów i sygnalizują podjęcie nowego tematu, do wyróżnienia szczególnie istotnych fragmentów wiedzy zastosowano natomiast rozstrzelenia.

Pragnę złożyć podziękowania za wnikliwe uwagi i cenne rady ze strony recenzentów wydawniczych książki, dr hab. profesor Renacie Podgórzeńskiej i dr. hab. Piotrowi Wawrzykowi. Oczywiście, za ewentualne błędy wyłączną odpowiedzialność ponosi autor. Wyrażam także wdzięczność mojemu Nauczycielowi, prof. dr. hab. Marianowi Wolańskiemu oraz koleżankom i kolegom z Instytutu Studiów Międzynarodowych i innych jednostek Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego.

sons, *Szkice z teorii socjologicznej*, tłum. A. Bentkowska, Warszawa 1972, s. XLVIII: „teoria Parsonsa, jak każda teoria funkcjonalna, służy do opisu i klasyfikacji zjawisk społecznych, natomiast nie jest w stanie ukazać źródeł, z których te zjawiska się wywodzą i pod wpływem których ulegają stałym przeobrażeniom. Dostarcza ona z reguły odpowiedzi na pytania zaczynające się od słowa «jak», natomiast niewiele zawiera odpowiedzi na pytania zaczynające się od słowa «dlaczego»”.

⁹³ Nawiązując do klasyfikacji Jamesa N. Rosenaua, rozdział ten zawiera analizę typu horyzontalnego, a nie wertykalnego. Zob. R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej...*, s. 19.