

Jacek K. Sokołowski

BADANIA NAD DZIAŁALNOŚCIĄ LEGISLATUR – INTERDYSCYPLINARNY OBSZAR NAUKI¹

Wprowadzenie

W okresie żywiolowego i wielokierunkowego rozwoju nauki, z jakim niewątpliwie mamy obecnie do czynienia, jednym z charakterystycznych zjawisk zachodzących w świecie akademickim jest samorzutne pojawianie się nowych kierunków, czy wręcz dyscyplin badawczych. Wynika ono przede wszystkim z potrzeby porządkowania informacji, której ilość i dostępność zwiększa się gwałtownie i prowadzi do powstania coraz węższych specjalizacji, usiłujących ogarnąć coraz mniejszy (ale zarazem coraz „gęstszy”, bo bogatszy w informację) fragment rzeczywistości². Ten nieunikniony „pęd do specjalizacji” (znajdujący swój namacalny wyraz w tworzeniu nowych jednostek naukowych, zmianie tradycyjnej struktury katedr i instytutów, a wreszcie – w programach nauczania uniwersyteckiego) cechuje występowanie dwóch – współzależnych moim zdaniem – zjawisk. Z jednej strony, nowe dziedziny badawcze mają coraz częściej charakter interdyscyplinarny i to podwójnie: przecinają się w nich zakresy tradycyjnych, wielkich dyscyplin naukowych (np. prawo

¹ Artykuł ten wchodzi również w skład właśnie wydanej, nakładem Oficyny Wydawniczej AFM, publikacji *Wybrane aspekty funkcjonowania sejmu w latach 1997–2007* (red. J. K. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008), stanowiącej podsumowanie pierwszego w Polsce projektu badawczego z zakresu interdyscyplinarnych badań nad parlamentaryzmem z wykorzystaniem zaawansowanych metod ilościowych.

² Oczywiście jest to tylko jeden z czynników wpływających na powstawanie nowych kierunków i dziedzin badawczych, wymienić bowiem można jeszcze kilka, zwłaszcza motywację ideologiczno-finansową – silnie oddziałującą na humanistykę i owocującą powstaniem takich dyscyplin, jak np. *gender studies*.

z ekonomią czy biologia z informatyką), ale zarazem poszczególne wąskie specjalizacje mają płynne granice i z łatwością przechodzą jedna w drugą. Z drugiej zaś strony, nowe specjalizacje, zwłaszcza w dziedzinie nauk społecznych, często tworzone są w oparciu o kryterium przedmiotu badań i wykazują znaczną niespójność metodologiczną. Ze względu na swój nowatorski charakter „uciekają” one bowiem od tradycyjnej metody przyjętej w dyscyplinie, z której się wywodzą, czerpią inspirację z innych dziedzin, ale zarazem – przez swoje ograniczenie zakresowe – nie inspirują swoich przedstawicieli do pogłębionej refleksji metodologicznej, zwłaszcza w zakresie tzw. „teorii średniego zasięgu”.

Nie podejmując próby wyjaśnienia, czy uzyskane wyniki dowodzą (lub – co ważniejsze – co musiałoby zostać spełnione, aby mogły dowodzić) istnienia określonej prawidłowości o charakterze uniwersalnym, badacze wąsko wyspecjalizowanych obszarów w naukach społecznych zadowalają się najczęściej empirycznym ustaleniem określonego faktu. Czy zjawisko to (nazywam je „atomizacją” badań naukowych) ma charakter jedynie przejściowy i jakie będą jego dalekosiężne skutki – oto jest pytanie dla filozofów nauki. Niniejsze opracowanie stawia sobie natomiast za cel przedstawienie w zarysie rozwoju i aktualnego stanu badań w jednej z takich szczególnych subdyscyplin naukowych, jaką stanowią interdyscyplinarne badania nad legislaturami.

Dyscyplina bez metody

Badania nad legislaturami (*legislative studies, legislature research*) zdobyły w naukach politycznych status w dużym stopniu samodzielny. Jednocześnie ich wyodrębnienie spośród pozostałych zakresów badawczych ma głównie przedmiotowy charakter, a wielość stosowanych metod badawczych utrudnia dokonanie spójnej charakterystyki tej dziedziny.

Politologia, będąc jedną z najmłodszych nauk społecznych, bodaj w największym stopniu cierpi na wspólną tymże naukom przypadłość – brak jednolitych i powszechnie uznawanych ram metodologicznych. Co za tym idzie, badania prowadzone są wielokierunkowo, a ich wyniki nierzadko prowadzą do radykalnie odmiennych wniosków. Różnice metodologiczne dotyczą nie tylko zasadniczych rozbieżności w podejściu do modelu nauki (empiryzm *versus* racjonalizm), lecz również akceptacji „teorii średniego zasięgu”, a więc zgody na pewne minimum założeń heurystycznych w obrębie głównego stanowiska poznawczego.

W szeroko rozumianym nurcie politologii empirycznej rzadko mamy do czynienia z badaczami, którzy troszczą się o podanie kryteriów, według których dokonali wyboru przedmiotu swoich badań i zastosowanej metody. Rodzi to duże trudności przy próbie systematycznego przedstawienia aktualnego stanu wiedzy w danym obszarze badawczym, przede wszystkim z dwóch powodów:

– trudności z jednoznacznym wyodrębnieniem samej dziedziny badawczej. Najczęściej wyodrębnienie takie wynika z pewnej utrwalonej tradycją konwencji i opiera się na kryterium przedmiotowym (badania nad wyborami i systemami wyborczymi, partie i systemy partyjne, itp.); granice takiego obszaru zawsze jednak pozostają płynne, przenika się on z innymi,

– trudności ze sklasyfikowaniem metod badawczych w danej dziedzinie – ze względu na wspomniany powyżej „chaos heurystyczny”, który pogłębiają dodatkowo odmienności między systemami politycznymi, gdyż ich specyfika często prowadzi do tworzenia metodologii mających zastosowanie tylko do jednego systemu (tak jest w szczególności w przypadku badań nad Kongresem amerykańskim).

Stąd też, przedstawiając obecny stan badań nad legislaturami, z konieczności mówić należy nie tyle o jednolitej dyscyplinie w obrębie nauk politycznych, ile o „szkołach” i „kierunkach” połączonych przez przynajmniej dwie wspólne cechy: wszystkie wykorzystują metody odwołujące się do poznania empirycznego i wszystkie za przedmiot swych zainteresowań mają parlament i przebiegające w nim procesy.

W obrębie tak luźno zdefiniowanej dyscypliny ścierają się dwa podejścia heurystyczne: (neo)instytucjonalizm i behawioralizm, przy czym obecnie nie są one uważane za wzajemnie się wykluczające. W nauce angloamerykańskiej dominuje co prawda podejście behawioralne, jednak w większości prowadzonych obecnie badań nikt nie kwestionuje twierdzenia *ze institutions matter*. Choć może wydawać się to paradoksalne, obydwie ujęcia bardzo często spotkać można u tych samych badaczy: ci o spojrzeniu bardziej instytucjonalnym starają się opisać funkcję i znaczenie poszczególnych instytucji sięgając do wyników badań behawioralnych (np. badania nad rolą komisji parlamentarnych w procesie stanowienia prawa), zaś „behawiorysty” traktują instytucje (w rozumieniu szerokim – również normy prawne i utrwalone wzorce zachowania) jako jeden z wielu czynników wpływających na zachowanie legislatury.

Ta swoboda, żeby nie powiedzieć dowolność w traktowaniu założeń metodologicznych, jest wynikiem zastoju w refleksji metateoretycznej, z jaką mamy do czynienia od lat osiemdziesiątych, kiedy to ostatecznie porzucono nadzieje na sformułowanie „wielkiej teorii” nauk społecznych. Stąd podjęte poniżej próby klasyfikacji głównych kierunków badań nad legislaturami należy traktować jako wysoce umowne i mające charakter jedynie orientacyjny – mają one na celu dokonanie przeglądu zagadnień, którymi zajmuje się obecnie ta dyscyplina, a nie wprowadzenie do niej teoretycznej systematyki, gdyż to ostatnie jest po prostu niemożliwe.

Parlament w ujęciu behawioralnym

Zainteresowania badaczy zajmujących się parlamentaryzmem w ujęciu behawioralnym koncentrują się zwykle na zachowaniach jednostki lub zbiorowości.

Wyróżnić zatem można dwa główne nurty badań:

- 1) nad zachowaniem indywidualnego deputowanego,
- 2) nad zachowaniem występujących w parlamencie grup (formalnych i nieformalnych).

Ponadto wciąż żywotne są badania traktujące legislaturę jako całość – najczęściej przeciwstawioną innym organom państwa, zwłaszcza egzekutywie. Ponieważ badania te zdominowane są przez podejście instytucjonalne, zostaną omówione odrębnie.

1) Indywidualne decyzje deputowanego

Badania pierwszego rodzaju są typowe dla nauki amerykańskiej i w przeważającej części ograniczają się tylko do niej. Wynika to ze specyfiki parlamentaryzmu Stanów Zjednoczonych, a w szczególności z dwóch jego cech:

- w Kongresie i Izbie Reprezentantów funkcjonują wyłącznie dwie partie, rozpadające się na wiele różnie głosujących frakcji,
- poprzez jednomandatowy system wyborczy istnieje silny związek legislatora z jego okręgiem i elektoratem.

Powoduje to dużą niezależność zachowania deputowanego od jego afiliacji partyjnej, a co za tym idzie – rodzi pytanie, od czego zależą jego decyzje.

Obserwowany w Kongresie amerykańskim brak spójności obydwu partii oraz wielowymiarowość konfliktów i sojuszy zachodzących pomiędzy wewnątrzpartyjnymi frakcjami, skłaniała do badań nad czynnikami skłaniającymi poszczególnych legislatorów do podejmowania określonych decyzji odnośnie do konkretnych głosowań. Za jeden z głównych czynników branych przez deputowanego pod uwagę uznaje się oczekiwania jego elektoratu (*constituency*).

Analiza tej zależności zapoczątkowana została przez, aktualne do dzisiaj, badania Millera i Stokesa³ oraz Turnera⁴. W szczególności ten ostatni wykazał, że im bardziej elektorat danego deputowanego odbiega od typowego składu elektoratu jego partii, tym większa jest skłonność deputowanego do głosowania niezależnie od stanowiska swojej partii.

Warto też zauważyć, że później wykazano również, iż tzw. *responsiveness* deputowanego wobec jego szczególnego elektoratu (czyli jego skłonność do podążania za domniemanymi oczekiwaniami tego elektoratu) wzrasta w miarę zbliżania się wyborów.

Sformułowano 6 klasycznych modeli opisujących czynniki mające wpływ na decyzję deputowanego:

³ W. Miller, D. Stokes, *Constituency Influence in Congress*, „The American Political Science Review” 1963, No. 57, s. 45–56.

⁴ J. Turner, *Party and Constituency: Pressures on Congress*, Baltimore 1951.

- *consensus model*⁵,
- *cue-taking model*⁶,
- *predisposition-communication model*⁷,
- *policy-dimension model*⁸,
- *voting-history model*⁹,
- *electoral-incentive model*¹⁰.

Wszystkie opisywały wpływ wielu czynników (nie tylko oczekiwania elektoratu) na decyzje legislatora i próbowały z jednej strony pokazać zależności pomiędzy czynnikami, a z drugiej wykazać na podstawie wyników głosowań, że czynniki te rzeczywiście mają wpływ na zachowanie deputowanego.

2) Grupy i frakcje parlamentarne

Ten przedmiot badań rozpada się na dwa zakresy:

- a) wewnętrzna spójność ugrupowań wchodzących w skład danego ciała legislacyjnego, konflikty i inne relacje w obrębie tego ugrupowania (*intraparty research*),
- b) badania nad podziałami i sojuszami pomiędzy ugrupowaniami (*interparty research, cleavages research*).

Badania nad spójnością frakcji parlamentarnych

Badania nad spójnością mają na celu określenie, na ile koherentne jest zachowanie określonej grupy deputowanych (frakcji parlamentarnej) przy użyciu wskaźników obrazujących, jak duża liczba osób w obrębie frakcji popiera to samo stanowisko. Pierwszy i do dzisiaj wykorzystywany sposób obliczania indeksu spójności stworzony został w latach dwudziestych przez Rice'a¹¹, a większość stosowanych innych wskaźników stanowi jego modyfikacje. Wskaźniki te zawierają się w przedziale od 0 do 1, gdzie 1 stanowi spójność maksymalną (wszyscy członkowie grupy głosują identycznie), a 0 oznacza maksymalną możliwą rozbieżność stanowisk

⁵ J. W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions*, New York 1973.

⁶ D. R. Mathews, J. A. Stimson, *Decision-making by US Representative: A Preliminary Model*, [w:] S. Sidney Ulmer, *Political Decision-Making*, New York 1970.

⁷ C. H. Cherryholmes, M. J. Shapiro, *Representatives and Roll Calls: A Computer Simulation of Voting in the Eighty-Eighth Congress (An Advanced study in political science)*, Indianapolis 1969.

⁸ A. Clausen, *How Congressmen Decide: a Policy Focus*, New York 1973.

⁹ H. B. Asher, H. F. Weisberg, *Voting Change in Congress: Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process*, „American Journal of Political Science” 1978, Vol. 22, No. 2, s. 391–425.

¹⁰ M. P. Fiorina, *Representatives, Roll Calls and Constituencies*, Lexington 1974; idem, *Constituency Influence. A Generalized Model and Its Implications for Statistical Studies of Roll-Call Behavior*, „Political Methodology” 1975, No. 2.

¹¹ S. A. Rice, *Farmers and Workers in American Politics*, New York 1924; idem, *The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement*, „Political Science Quarterly” 1925, Vol. 40, No. 1, s. 60–72.

(w przypadku głosowań sejmowych – że każde 33,33% klubu głosuje inaczej – „tak”, „nie” lub „wstrzymał się”). Obecnie badacze *cohesion analysis* koncentrują się na rozwijaniu metod statystycznych pozwalających analizować zmiany spójności w czasie, porównywać spójność grup parlamentarnych w różnych systemach oraz badać zależność spójności danej grupy od czynników zewnętrznych.

Badania nad konfliktami interpartyjnymi (*cleavages research*)

W USA początkowo próbowano charakteryzować konflikt interpartyjny poprzez cztery cechy:

- a) stopień spójności (*agreement index*),
- b) *vote score* (wynik głosowań – to, czy partia wygrywa),
- c) indeks podobieństwa,
- d) *party unity score*.

Od lat pięćdziesiątych do osiemdziesiątych udokumentowano trwale przesunięcie w spójności obydwu amerykańskich partii politycznych – od stosunkowo spójnych, głosujących „po linii partyjnej”, przesunęły się one na pozycje ugrupowań podzielonych na frakcje zawierające koalicje pomiędzy sobą. Stąd też badania amerykańskie bardzo wcześnie skupiły się na badaniu relacji pomiędzy frakcjami, a nie formalnymi partiami. W latach siedemdziesiątych dowiedziono m.in. istnienia „koalicji konserwatywnej” pomiędzy częścią republikanów a demokratycznymi deputowanymi z Południa. Obecnie w nauce amerykańskiej traktuje się badania nad frakcjami w obrębie demokratów i republikanów jako *cleavages research*, a więc odpowiednik badań nad konfliktami i kooperacją interpartyjną w Europie.

Amerykańskie badania nad frakcjami wewnątrzpartyjnymi koncentrują się na poszukiwaniu zależności, które pozwoliłyby wytłumaczyć, dlaczego frakcje takie powstają wewnątrz partii i co na nie wpływa. Jeden z głównych punktów odniesienia stanowią tu konflikty i podobieństwa nie tyle ideologiczne, ile w obrębie poszczególnych obszarów polityki publicznej (*public policy*). Ponieważ jest wiele odrębnych zagadnień wchodzących w ten obszar, a stanowiska wobec nich mogą być różne, zachodzi tu potrzeba modelowania wielowymiarowego – stąd w nauce amerykańskiej ogromną ilość czasu poświęcono na poszukiwanie „punktów ideologicznych” w przestrzeni wielowymiarowej. Celem było stworzenie modelu opisującego, jakie stanowiska wobec poszczególnych kwestii z zakresu polityki publicznej reprezentują w Kongresie poszczególne grupy.

Od lat siedemdziesiątych ten obszar badań skupia się na formułowaniu nowych rodzajów *public policy* i rozwijaniu metod modelowania zachowania frakcji w odniesieniu do nich (*dimensional policy analysis*). Klasycznym punktem odniesienia do dziś pozostaje praca Aage Clausena¹², formułująca podział na pięć kluczowych obszarów *public policy*, wokół których tworzą się koalicje:

¹² A. Clausen, *How Congressmen Decide...*

- funkcjonowanie i kompetencje administracji federalnej,
- bezpieczeństwo socjalne,
- polityka zagraniczna,
- wolności obywatelskie,
- wsparcie dla rolnictwa.

Clausen stworzył ponadto minimalne kryteria niezbędne do uznania określonych, powtarzalnych zachowań legislatorów za wzorzec, na podstawie którego można określić dotyczący go wymiar zachowania.

W Europie badacze, wychodząc z założenia, że partia (frakcja parlamentarna) jest na tyle spójna, iż można ją traktować jak jeden podmiot, skupiali się raczej na liczbie partii wchodzących do parlamentu i ich relatywnej sile (obliczanej w oparciu o indeks Banzhafa i późniejsze jego modyfikacje). Obliczano możliwe warianty koalicyjne i badano, jakie ugrupowania tworzą kluczowych głosujących (*critical voter*), czyli takich, bez poparcia których koalicja nie zaistnieje. Interesowano się też obliczaniem *agreement index* jako korelatu, którego uwzględnienie pozwala lepiej ustalić względną „siłę” partii, oraz innymi czynnikami (poza prostą kumulacją siły głosu) wpływającymi na powstawanie lub nie koalicji. Z wczesnych badań europejskich (lub nad systemami europejskimi) do dziś aktualność zachowują ustalenia Sartoriego¹³, Mezeya¹⁴, MacRae’a¹⁵ i DiPalmy¹⁶.

Różnicę pomiędzy zachowaniem partii w Europie i USA – pod względem spójności i dyscypliny – tłumaczono na różne sposoby. W Europie główny powód wysokiej spójności widziano w oczywistej zależności rządu od większości parlamentarnej, która to zależność nie istnieje w amerykańskim systemie prezydenckim. Jednak reguła ta nie funkcjonuje bez wyjątków, wykazano bowiem znaczące okresy spadku kohezji ugrupowań parlamentarnych w systemach o charakterze gabinetowo-parlamentarnym (francuska IV Republika¹⁷ oraz liczne badania nad Izbą Gmin).

Analiza wielowymiarowa w odniesieniu do *public policy* również początkowo uznawana była w Europie za nieprzydatną – uważano, że stanowisko partii jako podmiotu spójnego jest jednolite, a zatem odmienne stanowisko wobec polityki publicznej zależeć będzie od przynależności partyjnej głosujących i ma w związku z tym tylko jeden wymiar: lewica–centrum–prawica.

Od lat siedemdziesiątych pojawiły się jednak badania wykazujące, że również głosowania w parlamentach europejskich mogą mieć charakter wielowymiarowy. Zaobserwowano istnienie ponadpartyjnych frakcji w kwestiach takich, jak integracja europejska, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo socjalne i decentralizacja. Zjawisko to występowało z większym nasileniem w krajach, w których pojawiły się nowe partie polityczne – nowe partie wykazywały mniejszą jednolitość

¹³ G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, London 1976.

¹⁴ M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham 1979.

¹⁵ D. MacRae, *Parliament, Parties and Society in France: 1946–1958*, New York 1967.

¹⁶ G. DiPalma, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley 1977.

¹⁷ D. MacRae, *Parliament...*, przyp. 16.

i większą skłonność do koalicji frakcyjnych niż partie starej elity. Jedną z prób wyjaśnienia zjawiska wielowymiarowych podziałów było uznanie, że legislatorzy głosują bo są motywowani interesem politycznym, który generalnie nakazuje im głosować zgodnie z oczekiwaniami swego elektoratu i wyznawaną ideologią (co pozwala im w określonych wypadkach poprzeć propozycje rządu mimo, że są w opozycji), a nie zgodnie z krótkoterminowym interesem politycznym zalecającym opozycji pryncypialnie głosować zawsze przeciw projektom rządowym. Decydująca ma być więc dla podjęcia decyzji określona *policy issue*, a nie *party manouver*.

Inspiracja amerykańskimi badaniami nad *dimensional policy analysis* doprowadziła jednak do uznania, że w Europie zachodzą dwa rodzaje fragmentacji parlamentarnej: kompozycyjna (duża liczba partii) i behawioralna (różne grupy głosujące różnie w obrębie tej samej partii). Wykazano przy tym, że obydwie te rodzaje fragmentacji mogą występować łącznie (IV Republika¹⁸), bądź też każdy z nich może występować oddzielnie, przy czym występowanie fragmentacji kompozycyjnej nie warunkuje występowania fragmentacji behawioralnej – jak miało to miejsce w Danii¹⁹, gdzie na przestrzeni dwudziestu lat pięć obecnych w parlamencie partii dzieliło się na dwa spójne bloki, głosujące zawsze przeciwko sobie (co powodowało, że parlament był tak stabilny, jakby składał się z dwóch bardzo spójnych partii).

Podsumowanie stanu badań behawioralnych

Przedstawione powyżej w zarysie zagadnienia, będące przedmiotem zainteresowania badaczy nazwanych umownie „behawioralnymi”, charakteryzuje ogromna wielowątkowość. Dają się jednocześnie zauważyć dwa zjawiska: intensywny rozwój zaawansowanych metod statystycznych, wykorzystywanych zwłaszcza w analizie wielowymiarowej oraz dowolność, o ile wręcz nie przypadkowość, w doborze przedmiotu badań. Obydwie, jak się wydaje, związane są z omówionym brakiem teorii średniego zasięgu w naukach politycznych. Trudności z usystematyzowaniem problemów związanych z określeniem zakresu badań i kryteriów wyboru sprawiają, że badacze koncentrują się po prostu na tym, co wyda im się interesujące lub – częściej – na obszarach, w których dysponują zgromadzonymi już dużymi zbiorami danych. Zjawisko to nasila się również wraz z wkraczaniem do politologii statystyków, zainteresowanych często tylko przetestowaniem mechanizmów matematycznych na kolejnych zestawach danych. Doprowadziło to do sytuacji, w której nauki polityczne dysponują aparatem pozwalającym ustalić weryfikowalne empirycznie zależności (często o dużych konsekwencjach praktycznych, jak np.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ E. Damgaard, J. Rusk, *Cleavage Structures and Representational Linkages: A Longitudinal Analysis of Danish Legislative Behavior*, „American Journal of Political Science” 1976, No. 20, s. 179–206.

zjawisko *pivotal senators*, czyli senatorów labilnych, których głosy są kluczowe dla wygrania określonych głosowań), ale jedynie odnośnie do niewielkich „wycinków” rzeczywistości politycznej. Jednocześnie wycinki te – wobec braku koordynacji pomiędzy ośrodkami badawczymi – nie przekładają się na stworzenie metod mających zastosowanie uniwersalne i pozwalających na uzyskiwanie porównywalnych wyników.

Neoinstytucjonalizm – parlament w strukturze władzy i struktura władzy w parlamencie

Tradycyjny instytucjonalizm, od którego rozpoczęła się historia nauk politycznych jako odrębnej dziedziny nauki, zajmował się analizą norm konstytucyjnych i w różnicach pomiędzy nimi dostrzegał wy tłumaczenie dla odmienności systemów politycznych w różnych krajach. Po zapoczątkowanej w socjologii „fali behawioralnej”, która zdominowała politologię w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, obserwujemy w naukach społecznych ostrożny powrót analizy instytucjonalnej. W swojej zmodyfikowanej wersji neoinstytucjonalizm nie zakłada już co prawda, że określone instytucje prawne decydują o kształcie systemu politycznego, ani nawet że instytucje stanowią jego istotę. Obecnie podejście to oznacza raczej, że w centrum uwagi badacza znajduje się instytucja (prawna bądź społeczna) – traktowana strukturalnie i funkcjonalnie, a więc będąca elementem szerszej całości, pozostająca w relacji do tej całości. Relację tę określić można mianem funkcji i zidentyfikować empirycznie. Różnica paradygmatu w stosunku do podejścia behawioralnego polega więc na tym, że neoinstytucjonalista pyta raczej „po co?” niż „dlaczego?”. Jest to niewątpliwy wpływ rozwoju funkcjonalnej teorii systemów politycznych.

Uwaga neoinstytucjonalistów skupia się na trzech obszarach:

- 1) parlament jako instytucja i jego relacja do innych instytucji,
- 2) instytucje wewnątrzparlamentarne i relacje pomiędzy nimi,
- 3) proces stanowienia prawa jako zjawisko zdeterminowane relacjami wskazanymi w pkt. 1 i 2.

Należy zaznaczyć, że badane obszary przenikają się tu silniej niż u politologów behawioralnych. Relacje egzekutywy z parlamentem wpływają na wewnętrzną strukturę tego ostatniego, a wszystko razem – determinuje proces stanowienia prawa. Stąd też neoinstytucjonalisci często traktują te obszary łącznie, jako różne aspekty badań nad statusem legislatury w systemie władzy.

Status ten, zgodnie z klasyczną już definicją Mezey²⁰, może zawierać się w jednym z pięciu modeli. Modele wyróżniane są w oparciu o dwa kryteria: pozycja parlamentu wobec egzekutywy w zakresie *policy making* (tu legislatura może być: silna, umiarkowana lub słaba) i stopień poparcia dla legislatury w społeczeń-

²⁰ M. L. Mezey, *Comparative...*

stwie (silnie i słabo popierane legislatury). Kombinacje tych łącznie pięciu wartości dają następujące modele legislatury:

- legislatura wrażliwa (silna i słabo popierana),
- legislatura marginalna (umiarkowana i słabo popierana),
- legislatura aktywna (silna i silnie popierana),
- legislatura reaktywna (umiarkowana i silnie popierana),
- legislatura minimalna (słaba i silnie popierana).

Teoretycznie możliwa jest jeszcze legislatura słaba i słabo popierana, jednak większość badaczy uznaje, że trudno byłoby przyporządkować jej jakikolwiek realnie istniejący system parlamentarny.

Ustalenie stopnia, w jakim legislatura bierze udział w tworzeniu polityki prawnej (*policy making*), a co za tym idzie – jaki jest jej status w strukturze władzy – możliwe jest przez analizę procesu ustawodawczego. Proces ten zazwyczaj rozpatruje się jako podzielony na kolejne fazy i rozgrywający się na różnych arenach. Badania koncentrują się na wykazaniu, że poszczególne fazy i areny stanowienia prawa uznać można za zdominowane przez legislaturę lub egzekutywę. I tak, najczęściej do dziś stosowanym podziałem procesu legislacyjnego jest wyróżnienie trzech faz:

- 1) formułowania polityki (tworzenie projektu ustawy),
 - 2) wyboru polityki (nadanie ustawie ostatecznego kształtu),
 - 3) kontroli polityki prawnej (ewaluacja wykonania uchwalonego wcześniej prawa),
- oraz dwóch głównych obszarów (aren), na których stanowienie prawa się odbywa: parlamentarnych (zwłaszcza komisje i posiedzenia plenarne) oraz pozaparlamentarnych (ministerstwa, posiedzenia rządu).

Liczne badania potwierdzają trafność podziału legislatur zaproponowanego przez Mezeya. Legislaturę aktywną cechuje przewaga nad egzekutywą we wszystkich trzech fazach tworzenia polityki publicznej. W Kongresie USA większą szansę uchwalenia mają projekty autorstwa deputowanych niż projekty prezydenckie, a liczba poprawek wnoszonych do projektów prezydenckich wskazuje na silną pozycję legislatury w fazie wyboru polityki. Wreszcie, legislatury aktywne potrafią zadbać o ewaluację uchwalonego prawa przez system nadzoru nad jego wykonaniem, funkcjonujący głównie za pośrednictwem powoływanych w tym celu komisji.

Dla legislatur reaktywnych charakterystyczna jest dominacja egzekutywy w zakresie formułowania polityki, przy jednocześnie relatywnie dużym udziale parlamentu w fazie wyboru rozwiązań oraz aktywnym udziale w kontrolowaniu ich wykonania. Z kolei legislatury marginalne, charakterystyczne dla krajów Trzeciego Świata, cechuje swoista „atrofia” udziału w stanowieniu prawa – nie biorą one znaczącego udziału ani w fazie formułowania, ani w fazie ewaluacji, zaznaczając jedynie swoje istnienie poprzez wpływ na treść ustawy w fazie wyboru.

To charakterystyczne dla podejścia neoinstytucjonalnego przeciwstawienie legislatury egzekutywie i poszukiwanie wyjaśnień dla ich wzajemnych relacji ujmowanych jako z założenia przeciwstawne, doprowadziło do dwóch istotnych dla politologa konsekwencji. Z jednej strony – spowodowało gwałtowny wzrost

badania nad wewnętrzną strukturą parlamentów w wymiarze porównawczym. W organizacji pracy oraz organizacji politycznej ciał ustawodawczych doszukiwano się przyczyn, dla których jedne legislatury są „silniejsze”, inne zaś „słabsze”. Jest to zjawisko niewątpliwie pozytywne, badacze dysponują bowiem obecnie bardzo bogatym materiałem faktograficznym z zakresów takich, jak wewnętrzna organizacja komisji i ich rola w procesie ustawodawczym czy wpływ polityki partyjnej na politykę państwa. Z drugiej strony, wydaje się, że neoinstytucjoniści wpadli w charakterystyczną dla tego sposobu myślenia pułapkę.

Analiza instytucji jest niezbędna dla zrozumienia, jak sprawowana jest władza. Ale to nie instytucje sprawują władzę, lecz władza jest sprawowana, między innymi, poprzez instytucje. Stąd też przeciwstawianie sobie poszczególnych instytucji tak, jakby były one politycznymi aktorami, prowadzić może do usunięcia z pola widzenia aktorów rzeczywistych. Bardzo wyraźnie widać to zwłaszcza z perspektywy badacza polityki kraju postkomunistycznego, w którym większość instytucji „politycznych”, takich jak parlament, miała charakter fasadowy, zaś transformacja ustrojowa polegała między innymi na uzyskiwaniu przez te instytucje nowej roli i rzeczywistej podmiotowości.

Patrząc na instytucje jako na narzędzia wykorzystywane przez aktorów do sprawowania władzy, a nie jako na samoistne ośrodki władcze, nie sposób powstrzymać się od konstatacji, że neoinstytucjonalizm jest ślepą uliczką. Zakwalifikowanie bowiem określonego systemu parlamentarnego do legislatur aktywnych bądź reaktywnych, samo w sobie nie daje przecież odpowiedzi na pytanie o to, kto – w sensie politycznym – ma decydujący wpływ na stanowienie prawa. Stąd też, jeżeli badania nad legislaturami mają prowadzić do rzeczywistego pogłębienia wiedzy na temat mechanizmów polityki, muszą być prowadzone z uwzględnieniem instytucji, ale nie w wyłącznym celu opisu tychże.

Podsumowanie

Powyższy przegląd zagadnień związanych z badaniami nad parlamentaryzmem nie jest wyczerpujący. Wynika to – oprócz wspomnianych na wstępie trudności, jakie napotyka próba usystematyzowania takich badań – również z faktu, że pod uwagę wzięto przede wszystkim kierunki badawcze stosunkowo ustabilizowane i mające uznany status w nauce zachodniej.

Jak już była o tym mowa, największy problem związany z badaniami nad procesem stanowienia prawa stanowi deficyt teorii średniego zasięgu. Wydaje się, że brak ten można byłoby – przynajmniej częściowo – przewyciężyć przez włączenie metod analizy przedstawionych powyżej do modeli eksplanacyjnych, które wykazały już swoją przydatność w wyjaśnianiu rozwiązań instytucjonalnych i prawnych na gruncie prawa prywatnego. Modele takie tworzone są w ramach ekonomicznej analizy prawa i to ona właśnie mogłaby stać się podstawą heury-

styczną pozwalającą na nadanie wynikom empirycznych badań nad legislacją nowego znaczenia.

Polityczny wymiar procesu prawotwórczego jest czynnikiem stosunkowo rzadko branym pod uwagę przez ekonomiczną analizę prawa. Jednakże w ramach modeli ekonomicznych (takich jak model kosztów transakcyjnych) polityczny aspekt legislacji może odgrywać istotną i wymierną rolę, a jej wyjaśnienie pozwala lepiej zrozumieć strukturę kosztów danego rozwiązania prawnego. W przeciwieństwie do analizy prawa prywatnego, w której badacze często odwołują się do zestawów danych makro- i mikroekonomicznych (pozwalających im stosunkowo łatwo weryfikować poprawność tworzonych modeli), w badaniach nad prawem publicznym dane gromadzone przez politologów interpretowane są najczęściej w świetle teorii społecznych, a nie ekonomicznych (przede wszystkim teorii wyboru społecznego). Połączenie badań z zakresu „twardej” politologii empirycznej z ekonomiczną analizą prawa (publicznego) przynieść może korzyści dwojakiego rodzaju:

- 1) lepsze zrozumienie przyczyn odmiennego kształtu instytucji publicznych w poszczególnych krajach,
- 2) lepsze zrozumienie procesu tworzenia prawa w państwie demokratycznym, a w szczególności włączenie procesu legislacyjnego do ogólnego modelu kosztów transakcyjnych, stosowanego w opisie ewolucji norm prawnych.

Zrealizowanie tego celu wymaga podejścia interdyscyplinarnego, łączącego działania z jednej strony z zakresu politologii – zbieranie i interpretacja empirycznych (behawioralnych) danych dotyczących funkcjonowania parlamentów, a z drugiej – z zakresu ekonomicznej analizy prawa, wykorzystującej te dane do budowy modeli wyjaśniających zarówno wzajemne zależności pomiędzy podstawowymi normami prawa publicznego (definiującymi kształt instytucji publicznych), jak i opisujących rezultat działalności tych instytucji, czyli – w przypadku parlamentów – ich normatywną działalność regulacyjną. Takie połączenie otworzyć mogłoby nowe perspektywy zarówno przed prawnikami, otrzymującymi bogaty materiał empiryczny dla weryfikacji skutków określonych rozwiązań prawnych, jak i przed politologami, wśród których częsta jest skłonność do ignorowania sfery normatywnej i poszukiwania prawdy o władzy jedynie w procesach społecznych.