



***Nieodzowność parlamentaryzmu.  
Parlamenty przed i w dobie pandemii.***

**ECBU Working Paper**

20.08.2021

**Kazimierz Ujazdowski:** Witam wszystkich Państwa w imieniu Europejskiego Centrum Badań Ustrojowych, działającego w ramach Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Jednocześnie bardzo dziękuję Fundacji Konrada Adenauera, współorganizatorowi wydarzenia, za zainteresowanie oraz wsparcie naszego projektu. Bardzo się cieszę, że idee, o których rozmawialiśmy kilka miesięcy temu, mogą się urzeczywistnić.

Kilka słów o sensie konferencji - Raymond Aron w latach 60. analizował ewolucję ustrojową Europy Zachodniej i już wtedy definiował proces osłabienia parlamentów. Jednocześnie twierdził, iż parlamenty są nieodzowne i stanowią konieczną arenę ewaluacji władzy. To nie jedyna funkcja współczesnych parlamentów, ale ma ona charakter absolutnie konieczny. Aron użył wtedy terminu „nieodzowność parlamentaryzmu”. Kluczową ideą tej konferencji jest przekonanie, iż rozwinięta demokracja konstytucyjna to taka, która zakłada i praktykuje realne funkcje parlamentu bez szkody dla stabilności i efektywności procesu rządzenia. Jesteśmy w gronie francusko-niemiecko-polskim. To oczywiście nie oddaje bogactwa doświadczenia europejskiego, ale ze względu na odmienność naszych tradycji, jest to bardzo znacząca perspektywa porównawcza.

W centrum naszej refleksji jest bilans pozycji parlamentów przed pandemią i po pandemii w tych trzech krajach. Jesteśmy szczególnie zainteresowani francuską oraz niemiecką oceną pozycji parlamentów, dlatego że w obu krajach przeprowadzono reformy na rzecz umocnienia parlamentów. Cały kooperatywny federalizm niemiecki właśnie na tym się opiera. Rewizja Konstytucji V Republiki Francuskiej z 2008 roku także miała na celu wzmocnienie parlamentów. Stąd jesteśmy bardzo ciekawi bilansu francuskiego i niemieckiego. W niepodległej Polsce po upadku komunizmu parlamentaryzm ewoluował w sposób oryginalny od pozycji bardzo silnej w latach 90., spowodowanej tym, że polski Sejm i Senat były

pierwszymi forami ekspresji politycznej w niepodległym i demokratycznym kraju. Następnie nasz parlament ulegał marginalizacji. Po roku 2015, wskutek drastycznych posunięć obecnego obozu władzy, można mówić o polskim parlamencie, a przynajmniej Sejmie, jako o „wyciszzonej arenie”, gdyż jest on obecnie wyraźnie osłabioną instytucją.

Drugim wielkim zagadnieniem jest ocena tego, czego doświadczył europejski parlamentaryzm w okresie pandemii, która narzuciła twarde rygory wszystkim instytucjom konstytucyjnym. Bardzo interesujące jest to, jak parlamenty broniły się przed utratą realnych funkcji w tym nadzwyczajnym czasie i jakie były próby zaradzenia temu zjawisku. Wreszcie zagadnienie, które, naturalnie dla krajów członkowskich Unii Europejskiej, musi znajdować się w centrum debaty - rola parlamentów narodowych w polityce europejskiej, na ile partycypacja w Unii Europejskiej otworzyła nowe pola ustrojowej obecności parlamentów w naszych krajach.

Witam zatem gorąco gości z Francji, Niemiec i Polski, zarówno naukowców, jak i polityków. Obradujemy w ramach Trójkąta Weimarskiego, mając nadzieję, że dotkniemy także tematyki refleksji ogólnoeuropejskich. Chcę wyrazić przekonanie, że ta konferencja będzie nie tylko miejscem ewaluacji pozycji parlamentów, ale dyskusji dotyczących wypracowywania nowych kryteriów oceny pozycji kluczowych instytucji konstytucyjnych dla rozwiniętej demokracji konstytucyjnej, czyli, mówiąc słowami wyżej wspomnianego Raymonda Arona, demokracji pluralistyczno-konstytucyjnej. Oddaję głos Profesorowi Robertowi Grzeszczakowi, przewodniczącemu Komitetu Polskiej Akademii Nauk, a następnie głos zabierze Pan Dyrektor Gregosz w imieniu Fundacji Adenauera.

**Robert Grzeszczak:** Chciałbym się odnieść do kontekstu związanego z moją specjalizacją naukową, a więc kontekstu unijnego. Współczesnego parlamentaryzmu europejskiego nie sposób analizować bez silnego kontekstu i uwzględnienia procesów integracyjnych. Tutaj mamy właściwie jak w soczewce pokazane wszystkie czynniki, które potwierdzają rozłam trójpodziału władzy. Oczywiście, klasyczny monteskiuszowski podział władzy został skrojony na struktury państwowe. Zarówno struktury państwowe, jak i unijne (mimo iż w Unii nigdy tego podziału władzy nie przyjęto wprost) mówi się - i tak jest też zapisane w prawie unijnym - o równoważeniu się instytucji unijnych. Ten podział władzy odkodujemy władzy także i w strukturach integracyjnych.

System integracyjny składa się z pragmatycznych rozwiązań, one pozwalają na funkcjonowanie Unii Europejskiej i 27 państw (de facto, gospodarczo, 32 państw). Unia Europejska stale musi się rozwijać - to jest tak zwana teoria rowerowa, jeżeli by się zatrzymała, to wówczas zakwestionowany będzie sens jej istnienia. Ten ciągły, dynamiczny rozwój oznacza, że parlamenty narodowe muszą odnajdywać w

zmieniających się realiach integracyjnych. Nie powinny zaprzestać obserwowania i uczestniczenia w procesach integracyjnych, ale także samokształcenia oraz rozwoju. Mam wrażenie, że polski parlament niestety poszedł w tył, jeżeli chodzi o uczestniczenie w dyskusji na temat rozwoju integracji, w porównaniu do tego jak sprawował funkcje europejskie w poprzedniej dekadzie. Do podstawowych uprawnień parlamentów takich jak Bundestag, francuski parlament, czy też polski Sejm i Senat należy przede wszystkim współpraca ze swoistą egzekutywą unijną, a więc Komisją Europejską, która przekazuje szereg dokumentów oraz informacji parlamentom. Parlamente monitorują zasadę pomocniczości, czyli subsydiarności. Monitorują przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Pandemia pokazała, że tutaj jest miejsce na niekwestionowaną rolę i potrzebę funkcjonowania parlamentaryzmu, na prawo wyrażania zgody albo weta w niektórych procedurach. Zgoda, która jest wymagana, zazwyczaj jest odesłaniem do prawa konstytucyjnego państw członkowskich, a więc zgodnie z regulacjami danych państw parlamente są wyposażone w ten silny, aczkolwiek zerojedynkowy mechanizm. Znalazł on odzwierciedlenie i stał się bardzo istotny przy Funduszu Odbudowy.

W Polsce obserwowaliśmy pewną reaktywację życia parlamentarnego i głosu parlamentarnego w tej kwestii. To wszystko może się odbywać, wykonywanie tych unijnych funkcji przez parlamente może zostać zdynamizowane i uczynione bardziej efektywnym, jeśli parlamente będą współpracować między sobą. Ta funkcja współpracy międzyparlamentarnej wychodzi poza szablon, który był obserwowany przed akcesją do Unii Europejskiej. W ramach Unii Europejskiej parlamente są w pewnych wypadkach zmuszone do współpracy parlamentarnej, ale także zwyczajnie dostrzegają jej wartość. Parlamente, o ile muszą odnajdywać się w ciągle zmieniającej się integracji europejskiej, to jeszcze są konfrontowane, na poziomie parlamentaryzmu krajowego oraz unijnego, z falą kryzysów.

Co uczynił COVID dla parlamentaryzmu, demokracji, praw obywateli i naszego życia, tego jeszcze nie wiemy. Wiemy, że doszło do wielu zmian. Na przykład nasza konferencja, która jest przygotowywana online, jest też dowodem na to, że wiele się zmieniło. Od takich spotkań, jak to nasze dzisiejsze, będzie zależało, na ile będziemy szybko w stanie zrozumieć skalę tych zmian, dostosować się do nich i wypracować nowy *modus operandi*. Ten nowy *modus operandi* może oznaczać, że parlamentaryzm paradoksalnie się wzmocni. Kryzysy zawsze stają się szansą na odbicie się od dna i pójście dalej. Tak jak powiedziałem, już kończąc, obserwujemy erozję trójpodziału władzy. Władza wykonawcza rozpycha się kosztem władzy legislacyjnej, co już jest faktem od dłuższego czasu. Natomiast to, co obserwujemy - przynajmniej w Polsce - to oczywiście zawłaszczanie strefy dotąd gwarantowanej władzy sądowniczej. Mam nadzieję, że nasze dzisiejsze spotkanie będzie czynnikiem, który otworzy nam oczy na to, co się wydarzyło, co się dzieje i co się może stać w zakresie parlamentaryzmu.

**Michał Matlak:** Dziękuję bardzo. O zabranie głosu prosimy dyrektora Fundacji Adenauera, Pana Davida Gregosza.

**David Gregosz:** Bardzo się cieszę, że dzisiaj podejmiemy ten ważny temat. Temat, który - wydaje mi się - nie spotkał się z należytą uwagą w ciągu ostatnich miesięcy, czy też ostatniego roku. Rola parlamentów jako miejsca podejmowania decyzji zmieniła się w czasie pandemii. Bardzo często decyzje władzy wykonawczej zamknęły możliwości debaty. Jesteśmy przekonani, że kwestia dyskusji w parlamencie, kwestia współpracy między parlamentami, jest niezwykle ważna, ponieważ pozwala na wymienianie się informacjami i praktykami. Bardzo się cieszę, że mamy tutaj ekspertów z Niemiec, Polski oraz Francji. Dziękuję wszystkim za to, że się państwo zgodzili na uczestnictwo w konferencji. Mimo, że spotykamy się w świecie wirtualnym, to nasze spotkanie bardzo mnie cieszy i jest niezwykle ważne.

### **PANEL I: Rola parlamentów i ich główne funkcje przed i w dobie pandemii**

**Michał Matlak:** W tym panelu naszymi gośćmi będą profesor Ryszard Balicki z Uniwersytetu Wrocławskiego, profesor Jean-Philippe Derosier oraz profesor Werner Patzelt. Pozwolą Państwo, że krótko przedstawię naszych gości.

Profesor Werner Patzelt to niemiecki politolog i publicysta. Uzyskał tytuł naukowy doktora na Uniwersytecie Passau. Jego zainteresowania naukowe dotyczą głównie analizy porównawczej systemów politycznych, badań nad parlamentaryzmem, także nad demokracją bezpośrednią i komunikacją polityczną. Bardzo miło nam Pana tutaj powitać.

Kolejny gość to profesor Jean-Philippe Derosier, francuski prawnik, specjalizujący się w dziedzinie prawa konstytucyjnego. Profesor pracuje na Uniwersytecie w Lille, jest także członkiem Institut Universitaire de France. Profesor założył i kieruje Międzynarodowym Forum Instytucji Konstytucyjnych i Politycznych, corocznym zgromadzeniem krajowym ekspertów w dziedzinie prawa publicznego.

Bardzo nam miło również powitać pana profesora Ryszarda Balickiego z Uniwersytetu Wrocławskiego, który jest specjalistą w zakresie prawa konstytucyjnego. Jest członkiem Państwowej Komisji Wyborczej, nauczycielem akademickim na Uniwersytecie Wrocławskim, gdzie obronił doktorat w zakresie prawa konstytucyjnego. Od 2019 roku jest również doktorem habilitowanym.

Pozwolą Państwo, że szybko przedstawię główne pytania panelu i oddam od razu głos panelistom. Celem tego panelu będzie refleksja nad trzema zagadnieniami. Pierwsze - refleksja nad rolą parlamentów i głównymi funkcjami przed 2020 rokiem,

czyli pytanie o znaczenie parlamentów, które od dziesięcioleci wydaje się stać pod znakiem zapytania, mimo tej wagi, o której mówił profesor Ujazdowski w swoim wprowadzeniu. Kolejny element tego panelu to kwestia pandemii i to, w jaki sposób wpłynęła ona na główne funkcje parlamentów - czy te parlamenty były w stanie się obronić przed próbami ograniczenia ich kompetencji? Ostatnim elementem jest kwestia innowacji i relacji parlamentów z demokracją partycypacyjną jako możliwość wyjścia z kryzysów demokracji parlamentarnej, o której często słyszymy.

**Ryszard Balicki:** Bardzo dziękuję za zaproszenie. Pytania, które pan doktor Matlak postawił są bardzo istotne i na pewno do nich wrócimy. Wydaje mi się, że omawiając przykład Polski musimy jednak sięgnąć do historii. Nie omówię wszystkich historycznych elementów, ale pamiętajmy, że ta polska tradycja parlamentarna jest bardzo specyficzna. Oczywiście, mamy piękną tradycję parlamentarną I Rzeczypospolitej, ale ona się skończyła wraz z rozbiorami. To była piękna i długa historia polskiej demokracji szlacheckiej, ale skończyła się tak, jak na to historia pozwoliła. Odzyskaliśmy państwo po I wojnie światowej, a więc odzyskaliśmy również i parlament, ale też nie na długo. Zamach majowy brutalnie przerwał budowę naszego modelu parlamentaryzmu, a szkoda - być może wraz z upływem lat dałoby się pokonać te błędy, które były zawarte w Ustawie Konstytucyjnej z marca 1921 roku. Trzeci okres historyczny, okres Polskiej Republiki Ludowej, to jest faktyczny Sejm niemy - Sejm, który niewiele mógł powiedzieć poza tymi momentami historycznymi, kiedy kilka razy faktycznie posłowie mogli się wypowiedzieć, ale to był wyjątek, a nie zasada. Rok 1989 to wielkie wydarzenie w dziejach Polski - wydaje mi się, że trochę niedoceniane - ono jest istotne również z punktu widzenia parlamentu, bo przecież ten powrót do demokracji odbył się w drodze wyborów, co prawda ograniczonych - wolnych do Senatu i tylko w 35% do Sejmu, ale to była pokojowa droga do demokracji, którą przeszliśmy poprzez akt wyborczy. To wtedy zaczęliśmy budować współczesny polski parlamentaryzm, omijając zdarzenia dziejące się w Europie Zachodniej, w państwach demokratycznych.

Pierwszy parlament po 1989 roku był silny, mimo że jego mandat był bardzo zróżnicowany, posłowie wybierani byli przy różnej akceptacji społecznej. Ta siła parlamentu wynikała z okoliczności, w których powstał - wynikała z tego, że partie polityczne były albo słabe, albo nie było ich jeszcze w ogóle, a przynajmniej nie było partii, które mogłyby się cieszyć większością poparcia w społeczeństwie. Dzięki temu parlament mógł stać się areną podejmowania najważniejszych decyzji. To był dobry punkt wyjścia, ale bardzo szybko zaczęliśmy dokonywać modyfikacji, które były słusznie uzasadniane wzmocnieniem władzy wykonawczej po to, żeby państwo mogło być silne i sprawne. Jednocześnie ta racjonalizacja parlamentaryzmu odbywała się bez zagwarantowania realnego i rzeczywistego miejsca dla parlamentu. Pewne zmiany były wprowadzane, ale bez głębszego przemyślenia, jakie konsekwencje będzie to wywierać na cały system. Te zmiany, które nastąpiły, to również element wzmocnienia systemu partyjnego. Ten element, moim zdaniem,

odgrywa istotną rolę w polskim systemie. Parlament, podczas tych lat przełomu, miał możliwość wykorzystać możliwość podejmowania najważniejszych decyzji. To właśnie w parlamencie kształtowały się najważniejsze reformy, takie jak reforma samorządu lokalnego - moim zdaniem to była najbardziej udana reforma, która się w Polsce odbyła, gdyż do dzisiaj widzimy jej pozytywne efekty. Również zmiany gospodarcze - one wykluwały się w parlamencie. Jednak parlament był tą areną, która mogła podejmować rzeczywiste decyzje i takie poczucie mieli również parlamentarzyści. Natomiast ta siła parlamentu nie wynikała z jasnych regulacji prawnych ani z tradycji i kultury, wynikała raczej z tego, że partie jeszcze nie mogły wykorzystywać swoich argumentów, które miały, a z drugiej strony rozbiście polityczne powodowało, że rządy Jana Olszewskiego czy Hanny Suchockiej były rządami mniejszościowymi, a więc musiały się liczyć z siłą, którą reprezentowały w parlamencie.

Konstytucja z roku 1997 wprowadziła klasyczny model parlamentaryzmu zracjonalizowanego w wersji europejskiej - tutaj istotny jest element podziału władzy, który nie jest podziałem ostatecznym. Jednak to zlanie się władzy wykonawczej z ustawodawczą, widoczne w Europie, ma swoje - bardzo realne - konsekwencje, o których trzeba pamiętać. Nie będę ich analizować, może w dyskusji będzie miejsce na tę rozmowę. Dochodzimy do momentu, w którym trzeba stwierdzić, że to osłabienie parlamentu, które miało miejsce w Polsce i w Europie w 2020 roku w związku z pandemią, niestety nie było niczym zaskakującym. To wyciszenie parlamentu następowało już wcześniej. To była kwestia wielu kadencji, w których parlament był odsuwany od możliwości podejmowania najważniejszych decyzji. Wynikało to z elementu ograniczonych tradycji demokratycznych, co próbowałem państwu w bardzo szybkim tempie zasugerować. Wynikało to z braku reakcji na konsekwencje, które niesie integracja europejska dla funkcjonowania parlamentu. Brakowało również odpowiedniej reakcji na wymogi globalizacji, które również są widoczne w funkcjonowaniu parlamentów. Jeżeli połączymy to z wzrostem znaczenia władzy wykonawczej, to co miało miejsce w Polsce od 1992 roku poprzez wszystkie te zmiany, które zwłaszcza w latach 1995-1997 dotyczyły reformy centrum administracyjnego państwa, to była ta budowa, o której marzył premier Leszek Miller - żeby stworzyć model rządów wykonywanych przez "żelaznego kanclerza".

Jeżeli to wszystko połączymy z pojawiającym się autorytaryzmem, to w konsekwencji dochodzimy do tego, że parlament stał się ciałem bardzo słabym - jeszcze przed rokiem 2020, a mówiąc o przypadku Polski, przed rokiem 2015. Ograniczenie debaty parlamentarnej było już wtedy widoczne, natomiast jak doszło do podwójnego zwycięstwa partii Prawo i Sprawiedliwość, to skończyło się to oczywiście kryzysem konstytucyjnym. Nie będę państwu przedstawiał wszelkich konsekwencji tego, co się pojawiło, ale w dużym skrócie, debata parlamentarna stała się absolutną fikcją. Były to wystąpienia ograniczane do kilkunastu sekund, były debaty o najważniejszych sprawach krajowych, gdzie kluby parlamentarne miały po

kilka minut. To była fikcja, to nie była debata. Parlament przestał tę rolę spełniać - przestał być nie tylko areną, na której powstają decyzje, ale przestał być również miejscem debaty. Zaczęły dziać się pewne incydenty związane z łamaniem ograniczeń regulaminowych, na przykład to, że nie można w trybie przyspieszonym i bez powołania specjalnej komisji ustanawiać nowych kodeksów. Pojawiły się również sankcje dla posłów opozycji. Parlament stał się atrapą.

COVID-19 tak naprawdę umocnił tylko wszystkie te negatywne zjawiska, które miały miejsce - czyli to wygaszanie parlamentu postępowano. Należy pamiętać, że łączy się to z wprowadzeniem pracy zdalnej, które odbyło się również bez powszechnej akceptacji parlamentu. To była raczej forma narzucenia decyzji, co bardzo szybko zostało wykorzystane przez partię rządzącą, bo w pierwszej ustawie covidowej, która obejmowała nowelizację kilkudziesięciu aktów prawnych, w środku nocy wrzucono również punkt pod tytułem „nowelizacja kodeksu wyborczego”. Akt prawny, który powinien być szczególnie przemyślany, został znowelizowany poprzez zaskoczenie. Te ustawy covidowe, które pojawiały się praktycznie co miesiąc, to były takie ustawy agregujące nowelizację w kilkudziesięciu bardzo zróżnicowanych aktach prawnych. W konsekwencji dochodziło do sytuacji, w których nikt nie wiedział, jaki jest aktualny stan prawny. Dodatkowo zanikła praktycznie funkcja kontrolna. Są pewne rozwiązania narzucane przez regulamin Sejmu, które zwyczajnie nie są przestrzegane. Na interpelacje premier ani ministrowie nie odpowiadają. Jeżeli połączymy to jeszcze z możliwością zwoływania komisji, bo można to zrobić wyłącznie za zgodą Marszałka Sejmu, to w konsekwencji jednolity blok rządzący kontroluje cały parlament i całe centrum decyzyjne państwa. W naszym przypadku te wszystkie negatywne następstwa pandemii były po prostu wzmocnieniem tych zjawisk, które miały miejsce wcześniej.

Co prawda, ja na nie wszystkie punkty wymienione przez doktora odpowiedziałem, mam nadzieję, że w dyskusji jeszcze do tego dojdziemy. Szukając konkluzji można by się odnieść do tematu na dwa sposoby. Po pierwsze, optymistycznie - że to zjawisko w dziedzinie parlamentu nie jest niczym dziwnym, że miało już ono kilkakrotnie miejsce w historii. Z drugiej strony - pesymistycznie - jest świadomość, że współczesne reżimy hybrydowe są konstruowane na trochę innej zasadzie niż model autorytarny. A więc musimy liczyć się z tym, że budujemy nowe państwo, które funkcjonuje inaczej, niż dotychczas byliśmy przyzwyczajeni.

Jesteśmy w momencie bardzo istotnych zmian zachodzących na płaszczyźnie również parlamentarnej. W wypadku Polski jest to problem dużo szerszy, bo obejmuje kwestię kryzysu konstytucyjnego, w którym się znajdujemy. W Polsce te zmiany, które następowały, były tak naprawdę tylko elementem wzmacniającym wszystkie negatywne decyzje podjęte wcześniej.

**Michał Matlak:** Bardzo dziękuję. O zabranie głosu poproszę pana profesora Jean'a-Philippe'a Derosiera.

**Jean-Philippe Derosier:** Kilka słów wprowadzenia - parlament francuski jest dwuizbowy: Zgromadzenie Narodowe, składające się z 577 parlamentarzystów, natomiast druga izba - Senat - składa się z 348 senatorów. Zgromadzenie Narodowe jest bezpośrednio wybierane przez obywateli na 5-letnią kadencję. Ostatnie wybory odbyły się w 2017 roku. Wybierani są oni w tym samym roku, w którym wybierany jest prezydent Republiki - nie w tym samym momencie, bo 5 tygodni po wyborach prezydenta. Bezpośrednie wybory naszego prezydenta wpływają na wybory władzy ustawodawczej - tak się dzieje zasadniczo od początku V Republiki Francuskiej.

Senat z kolei jest wybierany pośrednio przez obywateli, czyli wybierany jest przez władze lokalne. Senat zawsze był przeciwwagą dla władzy wykonawczej, nawet w okresie kiedy rząd oraz Senat wydawały się być reprezentantami tej samej partii politycznej. W tej chwili prezydent i Zgromadzenie Narodowe są z partii La République En Marche, a Senat z kolei należy do sił prawicowych. Prezydent jest bardziej centrowo-prawicowy, natomiast bliżej mu do centrum. Przed pandemią mieliśmy bardzo istotną reformę systemu. Celem tej reformy było umocnienie władzy ustawodawczej, ale ten cel tak naprawdę nie został do końca osiągnięty, a raczej został osiągnięty jedynie częściowo. Najważniejszym elementem tej reformy było wprowadzenie możliwości zbadania danych przepisów zgodności z Konstytucją, a drugą częścią była reforma procedur ustawodawczych, co miało dawać parlamentowi troszkę więcej władzy. Natomiast V Republika jest systemem, gdzie mamy bardzo silną władzę wykonawczą. Mimo prób, nigdy nie udało się tego zmienić i w tej chwili, a szczególnie od 2017 roku, parlament (a zwłaszcza Zgromadzenie Narodowe) jest poddany władzy wykonawczej. Pojawiło się tam wtedy bardzo wielu posłów, którzy zasiedli w ławach Zgromadzenia bez doświadczenia ani pojęcia na temat władzy ustawodawczej, co nie ułatwiło budowania pozycji Zgromadzenia.

W czasie pandemii parlament francuski (a zwłaszcza Zgromadzenie Narodowe, ponieważ na różnicach między nim a Senatem szczególnie powinniśmy się koncentrować), był na tzw. wspomaganiu oddechowym. Jeżeli zagłębimy się w ten temat, to widzimy, że parlament faktycznie funkcjonował - faktycznie wprowadzane były ustawy, odbywały się głosowania, podejmowane były decyzje związane z reżimem sanitarnym, odbywały się posiedzenia komisji oraz odbywały się obrady parlamentu. Wszystko to się działo, ale Zgromadzenie Narodowe na początku pandemii odnotowało 26 przypadków zarażenia koronawirusem przez posłów. To z kolei doprowadziło do pewnych problemów w funkcjonowaniu Zgromadzenia. W trzecim tygodniu marca odbyć miały się wybory do samorządów, więc praca parlamentu została zawieszona, aby posłowie mogli udać się do swoich okręgów i tam prowadzić kampanię. Kryzys związany z koronawirusem rozpoczął się 13 marca



2020 roku, a ustawa wprowadzająca stan nadzwyczajny wprowadzona została w ciągu następnych pięciu dni. W posiedzeniu, na którym podjęto tę decyzję, wzięło udział 45 posłów. Dlatego, w tamtym momencie, Zgromadzenie Narodowe trafiło „pod respirator”.

Druga, bardzo ważna sprawa związana z parlamentem to funkcja monitorująca, sprawowana przez Zgromadzenie Narodowe. W związku z ograniczeniem funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego, ograniczona została również funkcja monitorująca - oznaczało to, że władze tak naprawdę mogły robić to, co chciały. Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, który jest bardzo blisko z prezydentem, zarządził całą sprawą tak, aby zminimalizować funkcję monitorującą parlamentu tak, aby nie można było kontrolować władzy wykonawczej. Aby w razie kryzysu opozycja nie mogła sobie na zbyt wiele pozwolić. To typowe w tego rodzaju kryzysach, a pandemia na pewno była jednym z nich - jednym z ważniejszych w ostatnim stuleciu, patrząc na to, że połowa ludności świata została zamknięta w domach. Te działania nie zawsze mają umocowanie prawne. Parlamentey rzeczywiście powinny być w takich momentach monitorować władzę wykonawczą.

To zresztą próbował we Francji robić Senat, korzystając ze swoich kompetencji i uprawnień. Parlament mógł wprowadzać i realizować takie, pewnego rodzaju, misje w ramach stałych komisji senackich. To był dobry sposób monitorowania władzy wykonawczej, bo było to sektorowo podzielone – w ramach każdej komisji senackiej stworzona została misja monitorująca, składająca się z dwóch senatorów. W ten sposób monitorowano to, co robili ministrowie w różnych resortach. Czy to decyzje zapadające w resorcie sprawiedliwości, czy działania premiera – wszystko to zaowocowało szeregiem sprawozdań.

**Michał Matlak:** Bardzo dziękuję. Przekazuję głos profesorowi Wernerowi Patzeltowi.

**Werner Patzelt:** Wydaje mi się, że najlepszym sposobem, aby porównać parlamentey przed pandemią i w czasie pandemii, jest przyjrzenie się temu jak parlamentey pracowały przed pandemią i jak wyglądało ich funkcjonowanie w czasie pandemii. Co do zasady, parlamentey powinny być takim łącznikiem pomiędzy społeczeństwem i systemem centralnym, a drugą misją jest kontrola władzy wykonawczej. Kolejne dwa zadania to prowadzenie procesu legislacyjnego, a w niektórych krajach także wybór szefa rządu i oczywiście wspieranie rządu w kontaktach z opozycją. Każda z tych funkcji w obliczu kryzysu mogła być w praktyce wypełniana w różnym stopniu. Wszystko to oczywiście zależy od konstytucyjnej roli parlamentu w danym kraju oraz tego, jakie inni aktorzy na scenie politycznej mają wpływy – na przykład wpływ partii rządzącej czy oligarchii społeczno-politycznej na stanowienie polityki. Innym czynnikiem wpływającym na ten aspekt jest to, na ile posłowie i grupy posłów w parlamentach chcą współpracować z chociażby premierem. Na przykład w Niemczech w czasie kryzysu migracyjnego Pani Kanclerz Merkel prowadziła taką

politykę migracyjną, że opozycja właściwie nie podważała podejmowanych decyzji. Czasami partia kanclerz Merkel krytykowała jej politykę bardziej niż opozycja. Jedną z ról parlamentu jest krytyka władzy wykonawczej, ale nie zawsze się to dzieje.

Dużo zależy od tego, czy parlament jest bardziej areną czy ma raczej charakter władzy współdecydującej. Swoją analizę chciałbym rozciągnąć poza przypadek niemiecki, ponieważ dysponujemy danymi na temat różnych innych krajów. W naszym Komitecie prowadziliśmy badanie 27 parlamentów z całego świata w okresie pomiędzy listopadem ubiegłego roku a lutym tego roku. Mieliśmy badaczy z Argentyny, Japonii, RPA, Norwegii. Badaliśmy funkcjonowanie parlamentów. Były też osoby z Francji, z Polski niestety nie. Zaprezentuję główne wnioski z tego badania.

Jak parlamenty w ogóle zareagowały na pandemię? Część parlamentów po prostu funkcjonowała – były sesje i pracowano w budynkach parlamentu. Natomiast w wielu innych parlamentach było przejście na tryb zdalny, zmiany w sposobie zajmowania miejsc na salach obrad. Generalnie parlamentarzyści zaakceptowali zasadę zachowania dystansu, czasami nie byli obecni fizycznie i łączyli się z domu. Wiele posiedzeń odbyło się cyfrowo, sprawozdania komisji odbywały się w formie wideokonferencji. Generalnie pandemia niejako przyspieszyła procesy cyfrowe, które już wcześniej toczyły się w wielu parlamentach.

Co jeśli chodzi o zmiany strukturalne w funkcjonowaniu parlamentu? Jeśli chodzi o funkcje ustawodawcze, to mniej niż połowa parlamentów ogłosiła stan nadzwyczajny. W większości krajów właściwie we wszystkich obszarach polityki była ciągłość ustawodawcza, a jednocześnie było więcej procesów legislacyjnych niż przed pandemią – chociażby w obszarze zdrowia, walki z ekonomicznymi skutkami pandemii i tak dalej. Czyli z jednej strony parlamenty działały jak wcześniej, ale wprowadzały dodatkowe akty ustawodawcze ściśle związane z polityką zdrowotną. W większości krajów nie było zmian w strukturach komisji, ale w wielu parlamentach powołano specjalne komisje do radzenia sobie z kryzysem. Większość instrumentów kontrolnych – czas zadawania pytań, pytania składane ustnie, pytania składane pisemnie – została wzmożona. Instrumenty kontroli były zatem wprowadzone bardzo mocno. Były jednak dwie grupy parlamentów w naszym badaniu – w jednej grupie te instrumenty kontroli były bardzo intensywnie wykorzystywane w czasie badania, a w drugiej grupie badanych parlamentów właśnie nie do końca. Była też grupa krajów, gdzie rząd starał się unikać kontroli i nadzoru ze strony parlamentów, a w innych władza wykonawcza nie uchylała się od tej kontroli.

Przejdę teraz do funkcji reprezentacyjnych. W większości krajów komunikacja ze strony władz uległa intensyfikacji, było jej więcej niż zazwyczaj. Również pojedynczy posłowie czy komisje parlamentarne kładły większy nacisk na komunikację. Jednakże w większości komunikacja ta przechodziła przez szefów, przywódców poszczególnych grup, klubów czy komisji. Natomiast niektóre parlamenty starały się

komunikować w taki sposób, by pokazać społeczeństwu, że parlament podejmuje działania, próbuje zarządzać pandemią, jest zaangażowany i w takich wypadkach komunikacja ta była relacjonowana przez media. W wielu krajach parlamenty, partie, posłowie w okręgach wyborczych właściwie kontynuowali swoją dotychczasową pracę – oczywiście zmieniano formę komunikacji z bezpośredniej na spotkania na Zoomie, ale ta komunikacja była.

Teraz kilka słów o reakcjach społeczeństwa, wyborców. Parlament reprezentuje bowiem społeczeństwo i jego reakcje dla parlamentów są ważne i przekładają się na to, co robi parlament. W wielu z badanych przez nas krajach na początku pandemii społeczeństwa popierały to, co robią rządy, ale po 6 miesiącach pandemii to społeczne wsparcie mocno spadło. Nie było może dużo protestów przeciwko ograniczeniom sanitarnym czy ewentualnym reperkusjom gospodarczym. Na początku protestów wcale nie było, ale po 6 miesiącach ich liczba z różnych powodów się zwiększyła. Ludzie sprzeciwiali się zakazowi zgromadzeń i wszelkiego rodzaju ograniczeniom dotyczącym swobody pracy. Na początku ludzie inaczej postrzegali ograniczenia ich swobód, to się później zmieniło. Zaufanie polityczne wobec parlamentu zauważalnie zwiększyło się podczas pierwszych miesięcy pandemii, nie dotyczy to jednak zaufania do partii politycznych. Jest to pewien paradoks, bo członkowie parlamentu są przecież członkami partii politycznych. Zaufanie do partii politycznych i rządu w późniejszym czasie również nieco się zwiększyło, co było skutkiem podejmowanych działań komunikacyjnych przez liderów parlamentarnych. To konsekwencja zaangażowania w komunikację ze społeczeństwem.

W jaki sposób zmieniła się rola parlamentu w ciągu tych 6 badanych miesięcy pandemii? Prawie we wszystkich 27 państwach uczestniczących badaniu rząd został oceniony przez ankietowanych jako najważniejszy podmiot w walce z pandemią, dopiero po nim byli eksperci, a po nim parlamentarzyści i ekonomiści. Eksperci pracujący dla instytucji rządowych byli traktowani jako ci, którzy mają szczególne znaczenie. Na koniec tej prezentacji chciałbym podać kilka czynników tła – pierwszym z nich jest poziom wolności oraz demokracji w danym kraju. Im więcej wolności i demokracji, tym lepiej parlament mógł zaadaptować się do warunków kryzysowych. W takich okolicznościach parlamenty miały lepsze narzędzia do nadzoru rządu i ekspertów oraz do zapobiegania podejmowaniu decyzji szkodzących swobodom obywatelskim, w szczególności wolności pracy. Parlamenty w ten sposób wspierały proces zwiększania zaufania publicznego dla rządu i instytucji politycznych oraz obniżenia populizmu i zmniejszenia ilości teorii spiskowych. Wolność i demokracja dają zatem efekty w obliczu kryzysu. Ostatni ważny czynnik – typ parlamentu. Eksperci, którzy rozróżniają parlamenty transformacyjne i parlamenty będące areną zauważyli, że parlamenty transformacyjne kontynuują swoją pracę i nie zostawiają dużego marginesu do podejmowania działań przez rząd. Parlamenty tego typu kładą większy nacisk na

komunikowanie roli parlamentu podczas pandemii z wykorzystaniem debaty toczonej w parlamencie oraz stanowisk partii. Te parlamenty szczególnie dobrze funkcjonują w państwach, gdzie zachowana jest zasada praworządności. Wyniki badań potwierdzają to, co sądziliśmy na temat parlamentaryzmu i wpływu wolności i rządów prawa w kontekście siły parlamentów.

**Michał Matlak:** Serdecznie dziękuję. Przejdziemy teraz do części poświęconej pytaniom i komentarzom. Dyskusję otworzy Profesor Katarzyna Kubuj z Instytutu Nauk Prawnych PAN.

**Katarzyna Kubuj:** Dziękuję bardzo za zaproszenie i możliwość podsumowania tych interesujących wystąpień. Pokazują one zróżnicowanie pozycji parlamentu i przed, i w dobie pandemii. Zbliżają nas one na pytania, jak rola parlamentów ukształtuje się po pandemii? Czy nawiążemy do tego, co było przed? Czy ten okres trudny nie tylko dla społeczeństwa, ale także dla funkcjonowania instytucji publicznych będzie miał istotny wpływ na to, jak parlamentaryzm będzie wyglądał? To, co zostało tutaj podkreślone to fakt, że pandemia stała się jednym z najważniejszych kryzysów – nie tylko z punktu widzenia państw czy społeczeństw, ale właśnie instytucji. Dlatego nasuwa się pytanie o stan demokracji przed, w trakcie i po pandemii. Na to wskazywali nasi paneliści. Bardzo wyraźnie widoczne jest to w przypadku Polski, gdzie osłabienie parlamentu miało miejsce dużo wcześniej, a pandemia ten fakt przypieczętowała. Nieco inaczej sytuacja przedstawia w dwóch pozostałych państwach, jednak widzimy na przykładzie V Republiki, że pewne kwestie dotyczące roli parlamentu pojawiały się jeszcze przed pandemią.

Pytania, z którymi zwracam się do panelistów: czy możemy postawić znak równości pomiędzy jakimś widocznym osłabieniem parlamentów w dobie pandemii z osłabieniem w szerszym kontekście? Czy możemy mówić o osłabieniu demokracji w ogóle? Czy możemy postawić znak równości pomiędzy osłabieniem parlamentu i demokracji? Czy pandemia całkowicie wyklucza udział obywateli w podejmowaniu pewnych decyzji? Wydaje się, że tak, ale czy rzeczywiście tak jest? Czy formy demokracji bezpośredniej mają istotne znaczenie w okresie kryzysowym? Na tych ogólnych pytaniach chciałabym zakończyć.

**Jean-Philippe Derosier:** Zasadniczo padły dwa pytania. Jedno związane jest ze słabością parlamentu i demokracji – czy możemy postawić tutaj znak równości? Już przed pandemią przechodziliśmy przez kryzys zaufania obywateli w stosunku do instytucji, a w szczególności w stosunku do parlamentu. Widać to wyraźnie we Francji, gdzie niestety mamy do czynienia z wieloma tego rodzaju sytuacjami. Mieliśmy przecież kryzys żółtych kamizelek. To, co wydarzało się w czasie pandemii w kontekście instytucji nie było powiązane z ogólną sytuacją i kondycją demokracji francuskiej. Myślę, że kluczowa jest tu kwestia zaufania obywateli do rządu. Rząd we Francji podjął decyzję: wprowadzamy lockdown, jesteście zamknięci w domach,

nie macie wyboru i możliwości sprzeciwu. We Francji temat wprowadzenia lockdownu nie był ani razu omawiany na arenie parlamentu, mimo że dotyczył 67 milionów obywateli. Była to decyzja autorytarna podjęta przez rząd i prezydenta. Oczywiście parlament mógł to zakwestionować, pokazać brak zaufania do rządu, ale tego nie zrobił.

Druga kwestia związana jest z demokracją bezpośrednią i partycypacyjną. To również nie musi być powiązane z pandemią. W 2008 roku wprowadziliśmy poprawkę do artykułu 11 naszej Konstytucji dotyczącą referendum. Pozwala ona obywatelom przeprowadzić referendum, jeśli uzyska ono wsparcie 1/5 członków parlamentu, czyli 185 deputowanych – senatorów oraz członków liczby niższej. Mieliśmy jedną taką inicjatywę w roku 2019, wydarzyło się to przed pandemią. Nie będę wnikał w temat, bo to nieistotne dla naszej dzisiejszej debaty. Referendum nie mogło jednak zostać zorganizowane, bo formalne warunki nie zostały spełnione. Koniec końców opozycja dopięła swego, bo punkt ten nie został uchwalony. W ostatnim okresie wpłynął kolejny pomysł dotyczący organizacji referendum. Czekamy na przegłosowanie przez 185 deputowanych referendum dotyczącego bezpośredniego dostępu do opieki społecznej.

**Ryszard Balicki:** Pani Profesor Kubuj postawiła dwa pytania, które de facto mogłyby otworzyć następne kilka godzin dyskusji. Odpowiem krótko: pandemia pozwoliła rządzącym wykorzystać pewne mechanizmy, z których korzystali już wcześniej. W naszym przypadku ważniejszy jest stan demokracji, który doprowadził do tego, że parlament stał się ciałem marginalnym. To jest kluczowy problem. Pandemia tylko ten problem wzmocniła. Łamanie regulaminu było nagminne wcześniej. W ramach wykorzystania przeciwpandemicznych rozwiązań łamano regulamin i to już nie było zaskoczeniem, ten mechanizm wykorzystano wcześniej. Dlatego nie widzę bezpośredniego związku, a pandemia w mojej ocenie jedynie wzmocniła te wszystkie złe mechanizmy, które już wcześniej się pojawiały. Konieczne jest zaprojektowanie rozwiązań pozwalających uniknąć sytuacji marginalizacji parlamentów w przyszłości. To wymaga działań na dużo szerszą skalę. Bez nowelizacji Konstytucji będzie trudno wzmocnić rolę parlamentu. Potrzebna jest dyskusja o roli obu izb – Sejmu i Senatu.

Druga rzecz – pandemia a demokracja bezpośrednia. W sposób techniczny takie klasyczne zastosowanie mechanizmów demokracji bezpośredniej jest utrudnione, a może nawet niemożliwe z przyczyn zdrowotnych. Natomiast można próbować wykorzystywać możliwości technologiczne. Nie jest to jednak to samo, bo sprowadza się to do roli demokracji sondażowej. Demokracja bezpośrednia musi być stosowana przy możliwości bezpośredniego kontaktu ludzkiego. W innych sytuacjach staje się ona pewną protezą. Było to widać przy wprowadzeniu w Polsce budżetów partycypacyjnych, które wcale nie realizowały założeń partycypacji. Próbujemy wprowadzić obecnie panele obywatelskie – może to będzie jakieś rozwiązanie.

Podsumowując – pandemia jest utrudnieniem, z którym musimy sobie radzić, najważniejsze jest jednak zaprojektowanie rozwiązań, które sprawdzą się niezależnie od tego, czy czas będzie dobry czy zły.

**Werner Patzelt:** Co do pierwszego pytania – czy osłabienie parlamentu jest tym samym, co osłabienie demokracji? To zależy, niekoniecznie musi występować powiązanie między tymi dwoma zjawiskami. Zdecydowanie w czasach kryzysu często to władza wykonawcza przyjmuje taką rolę dominującą: działa szybko, podejmuje zdecydowane działania, reaguje na kryzys. Dlatego w takich czasach nie ma zbyt wiele miejsca na długie debaty parlamentarne, zwoływanie sesji plenarnych, spotkania komisji czy grup roboczych. Musi to wyglądać inaczej. To oczywiście może sprawić, że cały ustrój wstąpi na ścieżkę wiodącą ku reżimowi autorytarnemu. Natomiast zawsze nasuwa się pytanie, czy system polityczny jest stabilny? Czy mechanizmy utrzymujące demokrację funkcjonują dobrze i czy działały dobrze przed pandemią? Struktura konstytucyjna jest również bardzo ważna.

W Niemczech mamy silny parlament, ale mimo wszystko widzieliśmy podobny problem. Bundestag nie odgrywał w pełni swojej roli, nie monitorował zdecydowanie władzy w czasie kryzysu Euro. W pewnym sensie abdykował. Wymagane były orzeczenia naszego trybunału konstytucyjnego, który jasno stwierdził, że parlament może kontrolować władzę wykonawczą, a nie tylko jej przytakiwać. W czasach kryzysu wszelkie te problemy uwidaczniają się jeszcze bardziej. My musimy dbać o to, żeby demokracja była utrzymywana poprzez odpowiednią współpracę instytucji i utrzymanie roli parlamentu, który recenzuje rząd, a nie tylko przytakuje władzy wykonawczej.

Kolejna sprawa to partycypacja społeczeństwa. Nie musi ona być w kryzysie zdławiona, ale w praktyce widzieliśmy, że było mniej demonstracji. Niestety nie było wielu możliwości kontaktu między politykami a społeczeństwem. Wszystko przeszło do świata wirtualnego, więc zgadzam się, że wpływ społeczeństwa na klasę polityczną był ograniczony. Z drugiej strony w czasach kryzysu internet ciągle jest. Stał się on pewną tubą dla społeczeństwa, zyskał na znaczeniu. Stworzyło to kolejne wyzwanie – w czasie pandemii wielu ludzi w domach przed komputerami i telewizorami poczuło, że są zamknięci w bańkach informacyjnych. W jakimś sensie słyszeli w wiadomościach to, co chcieli usłyszeć. Przez to społeczeństwo się jeszcze bardziej podzieliło z powodu zamknięcia w tych bańkach informacyjnych. W dobrze działającej demokracji musimy dbać o to, by społeczeństwo – nawet to wirtualne – było zintegrowane, a nie spolaryzowane. Te dyskusje muszą być między ludźmi mającymi różne poglądy, a tego zabrakło, przynajmniej w Niemczech. To uwidacznia jedną ze słabości naszej demokracji. Chcemy tej partycypacji – czy to fizycznej, czy w przypadku pandemii za pośrednictwem Internetu – ale aby to się mogło dziać musimy zadbać o to, by ludzie wyszli poza bańki informacyjne, skonfrontować ich ze

sobą. Przyznajmy się – nie wiemy jak to zrobić. To są właśnie problemy z partycypacją w życiu politycznym w okresie pandemii.

## **PANEL II: Rola parlamentów narodowych w kontekście europejskim**

**Katarzyna Krzyżanowska:** Witam naszych gości, którzy wezmą udział w dzisiejszej dyskusji. Przedstawię każdą z panelistek.

Profesor Aleksandra Maatsch to kierownik Katedry ds. Nauk Społecznych i Ekonomicznych w Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. W. Brandta na Uniwersytecie Wrocławskim. Obroniła doktorat w zakresie nauk politycznych na Uniwersytecie w Bremie w 2008 roku. W 2020 roku Aleksandra Maatsch uzyskała stopień doktora habilitowanego na Technicznym Uniwersytecie w Chemnitz. Od 2020 roku profesor Uniwersytetu Wrocławskiego. Obecnie prowadzi projekt naukowy dotyczący transformacji w obliczu pandemii.

Dr Diane Fromage jest pracownikiem naukowym Sciences Po w Paryżu oraz laureatką stypendium Marii Skłodowskiej-Curie w Szkole Prawa Sciences Po. Wcześniej adiunkt prawa europejskiego na Uniwersytecie w Maastricht i Uniwersytecie w Utrechcie oraz stypendystka Maxa Webera w zakresie prawa w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji. Tytuł doktora uzyskała w listopadzie 2013 roku na Uniwersytecie w Pawii (Włochy) i Pompeu Fabra (Barcelona, Hiszpania).

Dr Karolina Boronńska-Hryniewiecka. Pracuje jako adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Kierowała programem "Unia Europejska" w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, Obecnie jest badaczką wizytującą na Sorbonie (Le Centre européen de sociologie et de science politique, Panthéon-Sorbonne). W pracy naukowej koncentruje się m.in. na reformie instytucjonalnej UE, roli PE i parlamentów narodowych w europejskim procesie decyzyjnym. W ostatnich tygodniach opublikowała monografię na temat roli parlamentów w systemie europejskim.

Teraz zarysuję zakres naszej dyskusji. Będziemy kontynuować pewne wątki z pierwszego panelu. Traktat lizboński dał wiele pola do działania parlamentom narodowym. Wprowadził cały szereg koncepcji. Obecnie o parlamentach mówi się, że stały się one arenami. Jesteśmy obecnie w momencie krytycznym dla UE – próbujemy wyjść z kryzysu, wprowadzane są programy odbudowy. Czekamy na długo wyczekiwaną konferencję dotyczącą przyszłości Europy, gdzie będzie też mowa o roli parlamentów narodowych. Przekazuję głos profesor Maatsch.

**Aleksandra Maatsch:** Będę mówić o relacjach pomiędzy parlamentami narodowymi a Unią Europejską. Skupię się na tematach ogólnych, bo kolejne panelistki mają swoje specjalizacje, więc domyślam się, w którym kierunku potoczy się dyskusja. Zacznę od pytania otwierającego sesję: czy Unia Europejska sprzyja wzrostowi znaczenia czy też osłabieniu parlamentów narodowych?

Gdy spojrzymy na literaturę, to widzimy, że Unia Europejska działa zarazem osłabiająco, jak i wzmacniająco na parlamenty. Zaczniemy od omówienia osłabienia. Wiele badań, nawet tych prowadzonych 20 czy 30 lat temu, wykazało że proces integracji europejskiej doprowadził do erozji zdolności parlamentów narodowych do wypełniania ich roli zarówno ustawodawczych, jak i kontrolnych. Z różnych powodów - po pierwsze niektóre krajowe kompetencje zostały przekazane na szczebel unijny. Parlament Europejski przejął część obszaru działań parlamentów narodowych. Parlamenti straciły też w jakimś stopniu rolę kontrolną ze względu na większość kwalifikowaną przy podejmowaniu decyzji w Radzie Unii Europejskiej, przez co instytucje te mają mniejszy wpływ na rząd. Rząd wracając z negocjacji z Brukseli może oświadczyć ex post, że ze względu na większość kwalifikowaną stanowisko nie zostało wprowadzone w życie.

Z drugiej natomiast strony doszło do zwiększenia roli parlamentów narodowych – zarówno odgórnie, jak i oddolnie. Reakcje parlamentów narodowych związane z adaptacją do procesu integracji europejskiej są szczególnie ciekawe przy tym podejściu odgórnym. Parlamenti nauczyły się tego, że proces integracji europejskiej jest częścią rzeczywistości politycznej i należy się do niego dostosować. Poszukiwane są nowe sposoby, by ustanowić nowe, ponadnarodowe powiązania i kontakty poprzez kontrolę władzy wykonawczej w sposób wydany w kwestiach, które związane są z Unią Europejską. Takiego procesu nie dałoby się wprowadzić od zera. Parlamenti w związku z tym tworzyły ten proces w różnym tempie w różnych krajach. Obejmuje to ustanowienie komisji parlamentarnych zajmujących się tematyką współpracy europejskiej. Na samym początku kwestie te były przedmiotem działania komisji do spraw zagranicznych. Wszystko więc znajdowało się w jednym miejscu, w jednej komisji. Natomiast w pewnym momencie została zarysowana różnica i sprawy europejskie zostały jasno oddzielone od spraw zagranicznych. Był to długi proces instytucjonalny związany z funkcjonowaniem parlamentów narodowych.

Traktat lizboński generalnie rzecz biorąc wzmocnił rolę parlamentów (zarówno narodowych, jak i Parlamentu Europejskiego) oraz demokracji reprezentatywnej. Jego celem było wzmocnienie kontroli demokratycznej nad procesem ustawodawczym na poziomie europejskim, lepszy dostęp do informacji dla parlamentów na poziomie europejskim, a także zapewnienie możliwości wywierania wpływu na ten proces, po to aby wkład, który jest czyniony był wkładem znaczącym.



To był dobry początek, ale potem nadszedł pierwszy kryzys. Był to kryzys zadłużenia europejskiego, z którym mierzyliśmy się 10 lat temu. W tej chwili jesteśmy w trakcie kryzysu drugiego – kryzysu pandemicznego. Takie kryzysy mają wpływ, przede wszystkim negatywny, na parlamenty. Badania parlamentów w czasie pandemii, co zostało powiedziane już w czasie poprzedniego panelu, koncentrowały się na pytaniu o wpływ kryzysu na demokrację reprezentatywną. Pojawia się pytanie, w jakim stopniu obecny kryzys generuje nowe trendy i czy jest on podobny do poprzednich sytuacji kryzysowych? Jak to wygląda na poziomie parlamentów narodowych?

Jeśli chodzi o wpływ pandemii na parlamenty krajowe, na poziomie ogólnym zauważalne są pewne wspólne tendencje. Pierwsza z nich dotyczy dominacji władzy wykonawczej, czego świadkami byliśmy także w trakcie kryzysu zadłużenia, o którym wspomniano już wcześniej. Drugim elementem jest asymetryczne odpodmiotowanie parlamentu. Chodzi o asymetrię w relacjach pomiędzy państwami w obszarze funkcji parlamentarnych. Państwa ze słabą demokracją stawały się swego rodzaju łatwym łupem przy kryzysie, czy to finansowym czy pandemicznym. Mówimy tutaj o krajach takich jak Polska czy Węgry. Oczywiście jest to, że instytucje uczą się na tych trudnych doświadczeniach. Ten proces uczenia się w czasie kryzysu jest bardzo intensywny, co generuje nowe szanse dla usprawnienia tego obszaru. Można oczekiwać tutaj nowych rozwiązań. Na ten moment nie ma rzetelnych danych dotyczących potencjalnych rozwiązań pokryzysowych wzmacniających rolę parlamentów, ale z pewnością się one pojawiają.

**Diane Fromage:** Dziękuję za zaproszenie do udziału w tym wydarzeniu. To ważne tematy. Swoje wystąpienie oprę o próbę odpowiedzi na cztery pytania. Pierwsze z nich dotyczy relacji pomiędzy procesem integracji europejskiej a rolą parlamentów krajowych w Unii Europejskiej. Musimy pamiętać, że pandemia cały czas trwa, nie wygasła. Wszystko, co powiem, dotyczy minionego roku.

Parlamenty narodowe po raz pierwszy zostały wspomniane już w traktacie z Maastricht. Moja główna uwaga odnosząca się do wcześniej wspomnianego przez profesor Maatsch Traktatu Lizbońskiego dotyczy tego, że był on swoistym katalizatorem dla zmiany. Był to znaczący krok do przodu w kontekście zmian w funkcjach parlamentów. Byliśmy świadkami tego, w jakim stopniu parlamenty krajowe mogą uczestniczyć w takim procesie. Te wszystkie kwestie w kontekście historycznym, w kontekście zarządzania kryzysem europejskim oraz w kontekście tego, co zostało powiedziane w stosunku do sytuacji parlamentu niemieckiego skłaniają mnie do postawienia tezy, że często parlamenty krajowe nie wykorzystują uprawnień, które posiadają. Niekoniecznie musi być to problem związany z tym, że nie mają one prerogatyw. Mamy do czynienia również z kwestią atrakcyjności politycznej, bywa że brakuje zasobów lub czasu. Jest wiele powodów, dla których parlamenty narodowe nie mobilizują się w tym zakresie.

Odnosząc się do tego, co powiedziała prof. Maatsch, nie wydaje mi się, że mamy do czynienia z problemem powiązaniem z głosowaniem większością kwalifikowaną. Byłoby to niemożliwe, żeby Unia Europejska w grupie 27 państw członkowskich była uregulowana w sposób, który zapewnia, że wszyscy przedstawiciele w Radzie mają mandat ze strony parlamentów krajowych. Moim zdaniem byłoby znacznie lepiej dla parlamentów narodowych, by skoncentrować się na swoich własnych, krajowych rządach i używaniu instrumentów, które mają do dyspozycji w tym kontekście.

Jest wiele braków w mechanizmach, które wprowadził Traktat Lizboński. Bardzo ważna jest tutaj kwestia jakości informacji, jakie otrzymują parlamenty krajowe. Nawet jeżeli w tej chwili posiadają prawo do informacji i starają się z niego korzystać, to często nie posiadają informacji z zakresu dokumentów dotyczących na przykład współpracy gospodarczo-monetarnej. Widać to było zarówno w kontekście kryzysu Euro, jak i w przypadku kryzysu związanego z pandemią. Konkludując tę pierwszą myśl, chciałabym powiedzieć, że rzeczywiście widzimy znaczące rozbieżności - szczególnie w sposobie, w jaki parlamenty narodowe odpowiedziały na kryzys pandemii Covid-19. Dodałabym jeszcze jedną kwestię do mojej wypowiedzi: zmiany zapoczątkowane przez kryzysy – czy to kryzys monetarny, czy zdrowotny. Nawet na poziomie europejskim widzimy pewne zmiany. Znaczenie ma w tych kryzysowych momentach nie tylko Rada Europejska, która została upodmiotowiona w tym obszarze, ale również Eurogrupa. To z kolei rodzi kolejne problemy ze względu na nieformalny charakter Eurogrupy, powiązany z nim brak przejrzystości, a także fakt, iż Eurogrupa multiplikuje w pewien sposób to, co dzieje się w grupie 27 państw członkowskich.

Drugie pytanie dotyczy tego, jaki rodzaj kompetencji parlamentów ma największe znaczenie. Tak jak słyszeliśmy od prof. Maatsch najbardziej właściwą odpowiedź będzie przydzielona parlamentom narodowym rola kontroli zasady pomocniczości. Czy faktycznie jest to jedna z najważniejszych prerogatyw parlamentów? Raczej w sposób prowokacyjny mogłabym powiedzieć, że jest to strata zasobów dla parlamentów. Mechanizm sam w sobie nie jest wydajny. To, jaki mechanizm określony zostanie mianem najważniejszego, w dużym stopniu zależy od parlamentu, o jakim mówimy. Na poziomie krajowym będzie to budowa zdolności do kontroli, a także wpływania na rządy. Z kolei na poziomie Unii Europejskiej najważniejszą prerogatywą parlamentów narodowych byłaby ich możliwość uzyskiwania informacji oraz potencjalne próby wywierania wpływu na instytucje unijne.

W jaki sposób zainteresowanie instytucji europejskich wygląda w kwestii kooperacji z parlamentami narodowymi? Widzimy tutaj silny trend powiększającego się grona instytucji europejskich zainteresowanych parlamentami krajowymi, podczas gdy traktat przewiduje interakcje przede wszystkim z Parlamentem Europejskim i

Komisją Europejską. Komisja Europejska zauważalnie rozszerzyła zakres tej współpracy poprzez wizyty w parlamentach krajowych, angażowanie się w dialog krytyczny z parlamentami narodowymi i tak dalej. Oznacza to, że mamy do czynienia ze znacznie większą liczbą inicjatyw i tendencja ta ma także zastosowanie w przypadku Parlamentu Europejskiego, który wprowadził inicjatywy dotyczące współpracy – czy to personalnej czy instytucjonalnej - na poziomie PE. To samo dotyczy na przykład Europejskiego Banku Centralnego czy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W związku z tym, pamiętając o wszystkich tych kwestiach, należy sobie zdawać sprawę z dużego zainteresowania Unii oraz organów Unii Europejskiej współpracą z parlamentami.

Chciałabym zwrócić uwagę na trzy problemy. Pierwszy z nich to kwestia zrównoważenia, odpowiedniości podejmowanych działań. Nie wydaje mi się właściwe, aby Europejski Bank Centralny odwiedzał każdy parlament krajowy corocznie. Mamy do czynienia z kwestią reprezentatywności. Chodzi także o zarządzanie oczekiwaniami. Jeśli parlamenty krajowe, zasiadający w nich politycy, angażują się w tego typu relacje, będą chcieli aby wpływ ten został odzwierciedlony podczas podejmowania decyzji politycznych. Mamy także problem z wieloma kwestiami powiązаныmi z tematyką przejrzystości – do tego tematu możemy wrócić później. Na koniec dodam jeszcze, że problemem jest także zdefiniowanie tego, co jest celem tego typu działań instytucji i jaka jest motywacja do uczestnictwa w pracy parlamentów narodowych.

Konkludując postaram się odpowiedzieć na pytanie, jakie innowacje są projektowane na okres po kryzysie. Na obecnym etapie możemy co na najwyżej zgadywać, co będzie miało wpływ na tego typu działania parlamentów. Obecnie jesteśmy świadkami niezwykle interesującej inicjatywy, która wykracza poza podejmowane wcześniej działania. Nieformalna wymiana poglądów pomiędzy parlamentami narodowymi i komisarzami stała się bardzo ważna. Jesteśmy świadkami rzeczywistego dialogu. To dokładne przeciwieństwo jednostronnych oświadczeń wygłaszanych wcześniej przez komisarzy podczas spotkań z parlamentami narodowymi. Moim zdaniem to zjawisko niezmiernie interesujące i obiecujące. Tym bardziej, że dzieje się to przy zastosowaniu narzędzi informatycznych, które pozwalają na zrównoważenie tych działań w kontekście reprezentatywności. Wcześniej tylko niektóre parlamenty krajowe były w stanie odwiedzić Parlament Europejski. Moim zdaniem jest jeszcze jedna innowacja – choć może niekoniecznie powiązana z pandemią – na którą warto zwrócić uwagę. Dotyczy ona idei dwustronnego spotkania pomiędzy komisjami Parlamentu Europejskiego a komisjami parlamentów narodowych.

**Karolina Borońska-Hryniewiecka:** Chciałabym podziękować za zaproszenie do udziału w tej konferencji. Moim zdaniem temat kondycji parlamentów w Unii Europejskiej, mimo iż jest bardzo ważny, jest tematem zbyt mało omawianym,

dyskutowanym. Zaczę od swoich spostrzeżeń, jako obserwatorce i analityczce. Wydaje mi się, że parlamenty narodowe są czasami niewygodne dla innych graczy sceny politycznej, a ich rola kontestowana. Wystarczy przypomnieć sobie słowa Mario Monti, byłego komisarza i premiera Włoch, który w wywiadzie w 2012 roku dla magazynu „Der Spiegel” powiedział, że parlamenty narodowe mogą stać się szprychami w kołach. Mówił o tym, że kiedy krajowe parlamenty zwiążą ręce władzy ustawodawczej, prawdopodobnie Europa i strefa Euro oddali się od siebie, a nie pogłębi procesy integracji. Mimo tego, że Monti później złagodził swoje stanowisko i pośrednio wycofał się z tych słów, to jednak to jego oryginalne stwierdzenie było odzwierciedleniem niechęci polityków, nawet tych proeuropejskich, wobec zwiększania roli parlamentów narodowych.

Byli też liderzy krajowi, którzy stawiali tezę, że role parlamentów narodowych powinny być zwiększane. David Cameron mówił o tym w kontekście „czerwonych kartek”, gdy mówił o prawie weta wobec pewnych propozycji unijnych przez parlamenty narodowe. Był to temat, który Cameron traktował jako kartę przetargową w negocjacjach, jeszcze przed referendum brexitowym. Niektóre kraje popierały ten postulat. Są też eksperci, którzy wysuwają tezę o potrzebie konstruktywnego zaangażowania parlamentów narodowych. Pojawiają się postulaty, by stworzyć transnarodowe zgromadzenie parlamentarne, gdzie będą zarówno przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, jak i przedstawiciele parlamentów narodowych, którzy razem podejmowałiby kluczowe ekonomicznie decyzje, takie jak na przykład kwestia nowych podatków w Unii Europejskiej. Mówię o tym, ponieważ te stanowiska w pewnym sensie odzwierciedlają brak zgody co do tego, jaką rolę i jakie kompetencje powinny mieć parlamenty narodowe.

Skupię się na najważniejszych funkcjach parlamentów narodowych, a potem dodam jeszcze kilka słów o kwestii zaufania. Prof. Maatsch i dr Fromage mówiły, że parlamenty narodowe zostały w sposób naturalny nieco osłabione przez dziesięciolecia integracji europejskiej, ale chciałabym podkreślić, że w ciągu ostatniego dziesięciolecia część tych wpływów, tej władzy do parlamentów narodowych wróciła. Pojawiły się bowiem nowe kanały partycypacji. Role parlamentów krajowych są obecnie nowe, zostały nieco przededefiniowane. Przestały one być tylko kontrolerami oraz ustawodawcami krajowymi i rozpoczęły odgrywanie ról na scenie unijnej. Mowa chociażby o roli strażników zasady subsydiarności. Stały się one też organami opiniotwórczymi, które uczestniczą aktywnie w dialogu politycznym. Parlamenty narodowe zaczęły mieć także możliwość współkreowania inicjatyw ustawodawczych, chociażby inicjatywy zielonej karty z 2015 roku. Funkcjonuje ona do dziś. Obecnie parlamenty krajowe mają rolę proaktywną, choć czasami ma ona oczywiście charakter nieformalny.

Jakie funkcje parlamentów narodowych są najważniejsze? Odniosę się nieco do tego, co zasygnalizowała prof. Maatsch – parlamenty narodowe wielowymiarowo

dopasowują się do nowych ról; przestały być monolitami. W mojej ostatniej książce piszę o parlamentach, które są graczami na wielu arenach, tak zwanymi „multi-arena players”. Można powiedzieć, że zonglują swoimi kompetencjami pomiędzy różnymi arenami: w kraju kontrolują i wprowadzają ustawy, na poziomie międzynarodowym i unijnym biorą udział w dialogu z instytucjami i graczami politycznymi. Okazuje się, że tylko garstka parlamentów przywiązuje taką samą wagę do wszystkich tych trzech aren. W większości przypadków parlamenty nie są zmotywowane do równomiernego ich traktowania. W moich badaniach widzę znaczące różnice między parlamentami. Co więcej, widoczna bywa znacząca różnica między podejściem dwóch izb tego samego parlamentu. Na przykład są takie parlamenty, które wolą koncentrować się na kwestiach krajowych, z kolei inne parlamenty wolą bardziej aktywnie działać w dialogu politycznym z Komisją Europejską i aktywnie monitorują zasadę subsydiarności itd. Jest oczywiście cały szereg czynników, na których omawianie nie mamy czasu, ale na pewno ważnym tematem w tym kontekście są kompetencje formalne parlamentów; to jakie relacje mają parlamenty z większością rządzącą i w jaki sposób postrzegają różne areny, na jakich działają. Generalnie niepokojące jest to, że wiele parlamentów w sposób niewystarczający wykorzystuje swoje formalne kompetencje. Mówiła o tym dr Fromage. Przykładem może być chociażby polski Sejm, który ma dość silny mandat, pozwalający na monitorowanie i ocenianie działań rządu, a jednak go zaniedbuje. Analizowałam ten temat: Sejm ma niewiele ekspertyz i niewiele opinii. Jeśli nawet się one pojawiają, to głównie po to, by legitymizować działanie rządu. Inne kraje też mają podobną sytuację, szczególnie kraje Grupy Wyszehradzkiej. Modelowym przykładem są Węgry. To jest coś, na co warto zwracać uwagę.

Co więcej, należy zauważyć, że nie wszystkie parlamenty narodowe mają w ogóle taką ambicję, aby odgrywać rolę aktywną na poziomie unijnym. Na przykład parlamenty skandynawskie zdecydowanie wolą się koncentrować na sprawach wewnętrznych. Nie popierają one idei zielonych kart i nie próbują w żaden sposób proponować żadnego ustawodawstwa unijnego. Jest jeszcze sporo potencjału parlamentów narodowych, który jest niewykorzystany w ramach zapisów istniejących traktatów.

Skupiając się na innowacjach – nie ma jednolitego stanowiska wśród parlamentów, czego oczekują od siebie w przyszłości. Niektóre parlamenty chcą się bardziej włączać w procesy europejskie i nie podoba im się ta negatywna rola tych, którzy mogą głównie wetować, ta idea zielonych czy czerwonych kart. Z drugiej strony parlamenty te często nie wiedzą, jakie innowacje byłyby do zaakceptowania, a jakie nie. Istnieje raport z konferencji parlamentarnej, w którym opublikowano wyniki odpowiedzi na pytanie, czy zmiana w traktacie dająca parlamentom narodowym większą rolę w kreowaniu procesów w UE – dwadzieścia kilka procent respondentów odpowiedziało, że nie mają opinii, a ponad dwadzieścia odpowiedziało, że nie. To pokazuje różnice między parlamentami w poszczególnych krajach, a nawet izbami

parlamentów w tych samych krajach, o której już wspominałam. Trzeba tym parlamentom dawać możliwość wypowiedzenia się.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zaufanie do parlamentów spada. W Polsce, co ciekawe i niepokojące, tylko 22% obywateli rzeczywiście ufa Sejmowi. Podobna sytuacja ma miejsce w Hiszpanii, Bułgarii czy Francji, gdzie zaufanie obywateli ukształtowało się na poziomie około 30%. Parlamenti, które mogą być dumne z zaufania obywateli, to parlament holenderski i parlamenti skandynawskie. Tam ten wskaźnik zaufania wynosi ponad 60%, zbliża się do 70%. Na tym można się wzorować. Mam nadzieję, że w tym temacie dokona się postęp i będziemy kontynuować te wątki w naszej dyskusji.

**Katarzyna Krzyżanowska:** Zanim otworzę sesję pytań i odpowiedzi chciałabym jeszcze zapytać prof. Maatsch, czy chce odpowiedzieć na zdanie odrębne dr Fromage dotyczące większości kwalifikowanej?

**Aleksandra Maatsch:** Jeszcze zanim przejdę do tego wątku, szybko odniosę się do innego poruszonego tematu. Chodzi o cyfryzację. Jako badacze zastanawiamy się, w jaki sposób digitalizacja wpływa na zdolności ustawodawcze i kontrolne parlamentów i analizujemy, kiedy ten proces wspiera działalność parlamentów, a kiedy nie. Musimy poznać dobre praktyki w tym zakresie, aby ta cyfryzacja pomagała a nie przeszkadzała parlamentom narodowym. To wątek, który aż się prosi o badania komparatywne. Dotyczy to także działalności Parlamentu Europejskiego. Oglądałam posiedzenie plenarne PE dotyczące nowych mechanizmów praworządności i tak naprawdę eurodeputowani z różnych partii skarżyli się, że cyfryzacja ich trybu pracy w pewnym sensie daje im wrażenie, że nie mogą pracować do końca skutecznie. Generalnie w Parlamencie Europejskim dominowały negatywne komentarze dotyczące procesu cyfryzacji pracy tego organu. Nie do końca jest ta cyfryzacja postrzegana jako coś dobrego, a czasami bywa wręcz widziana jako przeszkoda.

Innym ważnym tematem, którym powinny zająć się parlamenti narodowe jest badanie mechanizmów dotyczących nowego ładu i odbudowy po pandemii. To da możliwość ponownego zbliżenia się przez parlamenti narodowe do swojego elektoratu, odnowienia w pewien sposób tej więzi. To szansa na aktywne zaangażowanie się w kontrolowanie rządowych inicjatyw. W Polsce to może być problem i duże wyzwanie.

Krótki komentarz dotyczący poprawiania jakości demokracji w Unii Europejskiej. Powraca pytanie, jaką rolę powinny w tym kontekście odgrywać parlamenti narodowe, ale pogrążając się w tej dyskusji pamiętajmy też o Parlamencie Europejskim. W Unii Europejskiej mamy bowiem system wielopoziomowy i stając przed takimi zagadnieniami normatywnymi nie możemy koncentrować się jedynie na

parlamentach narodowych, musimy brać pod uwagę Parlament Europejski. Są oczywiście różne poziomy podejmowania decyzji, różne poziomy kontroli. Do tego tematu należy podchodzić holistycznie. Należałoby się zastanowić, kiedy zwiększenie roli parlamentów narodowych będzie miało charakter negatywny, bo doprowadzi do zmniejszenia wpływu Parlamentu Europejskiego. Bardzo często politycy, chociażby tacy jak wspomniany premier Cameron, nie są zainteresowani wzmocnieniem roli parlamentu, a podejmowane w tym zakresie ruchy mają charakter populistyczny. Chodziło o wzmocnienie aktorów, którzy są przeciwko integracji europejskiej. W tym całym bardzo złożonym systemie różnych preferencji parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego musimy znaleźć rozwiązania łączące, a nie odbierające kompetencje jednych kosztem drugich.

**Katarzyna Krzyżanowska:** Na czacie pojawiło się pytanie dotyczące omawianego zaufania do parlamentów: jakie czynniki wpływają na poziom zaufania do parlamentów? Słyszeliśmy tezę, że co do zasady to zaufanie spada, spróbujmy więc odpowiedzieć, co jest tego przyczyną.

**Karolina Borońska-Hryniewiecka:** Ja mówiłam o zaufaniu do parlamentów, więc pozwolę sobie odpowiedzieć. W tej chwili akurat nie są prowadzone badania na ten temat, ale możemy spojrzeć na coroczne badania Eurobarometr, które w jakiś sposób poruszają temat zaufania do instytucji krajowych w ogóle. Widzimy, że parlamenty często w sposób zdecydowany korzystają ze swoich praw – rozliczają rządy, kontrolują je, mając wszystkie narzędzia do pociągania rządu do odpowiedzialności. Interpretowałabym to tak – obywatele, którzy widzą, że ich parlamenty są aktywne, pracują, reprezentują pewne preferencje narodowe w procesach legislacyjnych na poziomie unijnym, konstruktywnie korzystają z powierzonej im władzy, po prostu bardziej ufają tym parlamentom.

Musimy pamiętać o Radzie Europejskiej – jednej z najważniejszych unijnych instytucji decyzyjnych o znaczeniu strategicznym. Nasza kontrola odbywa się w zamkniętym kręgu komisji ds. Unii Europejskiej. Jesteśmy w mniejszości, w kręgu tych parlamentów, które nie omawiają działań Rady Europejskiej podczas posiedzeń plenarnych – ani ex post, ani ex ante. Zamiast tego mamy do czynienia z negatywnym upolitycznieniem działań związanych z procesami unijnymi, co buduje podejście eurosceptyczne społeczeństwa. Chodzi o obrzucanie winą Unii Europejskiej – poprzez podejmowanie takiej retoryki parlamentarzysty (partii rządzącej, ale nie tylko) tworzą pewnego rodzaju dychotomię pomiędzy instytucjami UE, a pomiędzy nami. Jest tu wiele pracy do wykonania, by pokazać, że parlamenty rzeczywiście mogą być podmiotem, który cieszy się autorytetem i legitymacją obywateli.

**Katarzyna Krzyżanowska:** Chciałabym zapytać, czy tak zwane systemy wczesnego ostrzegania zmieniły coś w relacjach pomiędzy parlamentami oraz władzą

wykonawczą? Odnoszę się do mechanizmu żółtej kartki. Czy on cokolwiek zmienia pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą?

**Diane Fromage:** Zgadzam się, że pewna zmiana w tym kontekście została wprowadzona. Ze względu na wprowadzenie systemu wczesnego ostrzegania rządy zaczęły przekazywać porozumienia parlamentom krajowym – innymi słowy zmobilizowało to parlamenty narodowe, wcześniej niezainteresowane działaniem na arenie europejskiej, do zaangażowania w ten obszar. Według mnie to główna wartość dodana. W dodatku stworzyło to swego rodzaju dodatkowy system wywierania wpływu na poziomie unijnym. Jest tu zauważalne wiele niuansów.

**Kazimierz Ujazdowski:** Chciałbym zapytać o badania jakościowe w temacie, o którym wspomniała dr Karolina Borońska-Hryniewiecka. Padło stwierdzenie, że niektóre parlamenty mają realny wpływ na decyzje państw, a inne działają niejako automatycznie, są wtórne. Czy mogłyby Panie wskazać na badania jakościowe, które wskazują na oryginalność i wtórność działań parlamentów? Jak Pani dr Fromage zakwalifikowałaby pod tym względem francuskie Zgromadzenie Narodowe i Senat?

**Diane Fromage:** We Francji do tej pory nie mamy jednej komisji do spraw europejskich. Istnieją komisje, które się tymi sprawami zajmują, ale nie ma stałej komisji do spraw europejskich. Oprócz tego są uchwały dotyczące spraw europejskich. Parlament francuski jest jednym z pozytywnych przykładów realizacji działań zapisanych w Traktacie Lizbońskim. Mamy tutaj dwa systemy raportowania – na początku procesu dyskusji rozwiązań ustawodawczych na poziomie unijnym przekazywana jest pierwsza opinia na temat danego rozwiązania, a wraz z rozwojem prac nad danym rozwiązaniem pojawia się kolejna.

**Karolina Borońska-Hryniewiecka:** Chciałabym dodać kilka słów na temat moich badań. Napisałam artykuł na temat integracji europejskiej, porównując parlament polski z parlamentem francuskim. Jako punkt odniesienia wzięłam parlament francuski, bowiem jak wspomniała dr Fromage, jest to parlament słabszy. Nie posiada on takiej prerogatywy jak parlament polski. Mamy bowiem ustawę kooperacyjną, która określa, że stanowisko parlamentu ma stanowić podstawę dla stanowiska rządu w kontekście Unii Europejskiej. W związku z tym bardzo interesująca jest obserwacja, że parlament słabszy jest znacznie bardziej aktywny na różnych arenach niż parlament silniejszy, w tym kontekście parlament polski.

Mówimy o zaniedbaniu uprawnień parlamentu w zakresie kontroli rządu. Nie chodzi tutaj tylko o pisemne przedstawianie uchwał czy opinii, ale także o zadawanie pytań ustnych oraz sposób prowadzenia debaty i ustną weryfikację podejmowanych działań. Zgromadzenie Narodowe wytwarza znacznie więcej dokumentów – eksperckich, kompleksowych opracowań dotyczących tematów unijnych, mimo że



nie posiada prerogatyw. Oprócz tego mamy tutaj działanie znacznie bardziej konstruktywne w zakresie dialogu politycznego. Zgromadzenie wykorzystuje możliwości tego, by być wysłuchanym, co obserwowaliśmy w roku 2015. Parlament polski jest milczący. Zgodnie z Konstytucją nie posiada prerogatywy do tego, żeby tworzyć politykę zagraniczną. Byłoby to naruszeniem równowagi instytucjonalnej.

**Katarzyna Krzyżanowska:** Chciałabym przejść od tematów porównawczych do kwestii bardziej ogólnych. Komisja Junckera w sposób wyraźny poprawiła relacje pomiędzy Unią Europejską a parlamentami krajowymi w roku 2017. Odbyło się 215 wizyt komisarzy w stolicach, by rozmawiać z ustawodawcami krajowymi. To 8 razy więcej niż w roku 2014, podczas prezydencji Barroso. Chciałabym zapytać, co możemy powiedzieć o wizji Ursuli von der Leyen w kontekście parlamentów narodowych w UE?

**Aleksandra Maatsch:** To trudne pytanie, ponieważ oczywistym jest, że podczas pandemii zmieniła się praca Komisji Europejskiej. Chciałabym powiedzieć kilka słów na temat aktywności Komisji za czasów Junckera. Cała idea wizyt komisarzy w parlamentach krajowych związana była z semestrem europejskim. Takie częste wizyty zwiększyły stopień zrozumienia na poziomie krajowym tego skomplikowanego procesu prowadzonego na poziomie europejskim. Tam, gdzie wytworzyło się to zrozumienie, widzimy pozytywny wpływ. Krajowi gracze stają się gotowi do tego, żeby uczestniczyć w tym procesie i stosować się do rekomendacji społeczno-ekonomicznych Unii Europejskiej. Taka była logika leżąca u podstaw tej decyzji. Prowadzenie dialogu jest samo w sobie dobre, są jednak różne badania, które wykazują, że podejście to nie miało znaczącego wpływu na zgodność z rekomendacjami Unii Europejskiej w kontekście na przykład semestru europejskiego.

Przejdę do innej ważnej kwestii, która pojawia się w kontekście Komisji von der Leyen. Dwa dni temu pojawiła się istotna uchwała Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski nie chce zamiatać pod dywan mechanizmu praworządności. W grudniu, po szczycie Ursula von der Leyen podczas wystąpienia w PE powiedziała, że Komisja Europejska będzie odgrywała aktywną rolę w tym temacie i będzie istniało powiązanie między praworządnością a tematami budżetowymi Unii. Obowiązek ten miał zostać ustanowiony i chroniony. Nic takiego się nie zdarzyło. W tej chwili widzimy, że mechanizm ten nie jest wdrażany. Stanowi to znaczące wyzwanie na kolejne miesiące. Widzimy, że Parlament Europejski ma silne stanowisko w tym temacie. Bardzo interesujące będzie obserwowanie, w jaki sposób Komisja Europejska na to zareaguje i jak ta sprawa będzie ewoluować.

**Karolina Borońska-Hryniewiecka:** Chciałabym dodać kilka słów do tego, co powiedziała przed chwilą prof. Maatsch. Przy pytaniu o różnicę pomiędzy von der Leyen i Junckerem chciałabym zwrócić uwagę na jedną istotną kwestię dotyczącą

wystąpienia inauguracyjnego von der Leyen w 2019 roku. Mówiła ona podczas niego o swoich pryncypiach politycznych i niestety w części, która dotyczyła nowej drogi dla demokracji europejskiej nie wspomniała ona wcale o parlamentach krajowych. Wiele osób zwróciło na to uwagę. Było to symbolicznie gorzkie i istotne. W tym sensie jest ona politykiem mniej zainteresowanym rozmową z parlamentami narodowymi oraz zaangażowaniem parlamentów w procesy unijne.

W tej chwili jesteśmy w procesie przygotowania Konferencji w sprawie przyszłości Europy. W tym zakresie doszło do pewnego rodzaju zderzenia pomiędzy parlamentami narodowymi a instytucjami europejskimi (niekoniecznie Komisją). Było to de facto zderzenie pomiędzy parlamentami narodowymi i Radą Unii Europejskiej, ze względu na to, że w ostatniej wspólnej deklaracji pomiędzy instytucjami parlamenty narodowe obecne w Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów (COSAC) zostały relegowane do roli wyłącznie obserwatorów w tak zwanym Komitecie Sterującym. W pierwszej wersji tej deklaracji miały one być podmiotami o określonym wpływie, niemal równymi pozostałym podmiotom. Zostały one zdegradowane, co również rzuca światło na to, w jaki sposób instytucje europejskie postrzegają role krajowe. Są ich zdaniem po to, by obserwować i może czasami wyrazić jakąś opinię, ale nie po to, by posiadać jakiegokolwiek wpływu. W związku z tym absolutnie zrozumiałe jest, że niespecjalnie pomaga to zwiększaniu roli i legitymacji parlamentów krajowych w strukturze Unii Europejskiej.

**Diane Fromage:** Pojawiło się wiele wątków, do których chciałabym się odnieść. Jeżeli chodzi o mechanizm praworządności, to dla mnie interesujące w tym kontekście jest to, jak wyglądać będą prace nad planem odbudowy. Instytucje europejskie muszą podjąć decyzję, w jaki sposób przekazywane będą pieniądze. Jest możliwość, żeby jedno państwo członkowskie nie zgodziło się na dane rozwiązanie i zgłosiło swoją odrębną opinię. Mamy możliwość wpływania na pracę parlamentu w sposób pośredni – jeśli jeden konkretny rząd sprzeciwi się decyzjom w Radzie Europy. Jeżeli np. Holandia powiedziałyby, że nie zgadza się na określone działanie, to w sposób pośredni mechanizm ten zupełnie inaczej wyglądałby w kontekście budżetu unijnego. Jest to moja osobista opinia i osobiste wnioski.

Teraz czas na odpowiedź na pytanie dotyczące wizyt komisarzy w parlamentach krajowych. Wizyty te były organizowane poprzez komisje parlamentów narodowych we współpracy z komisarzami. Były oparte na tematyce spotkań, na ich treści a nie na narodowości komisarzy. Gdyby spojrzeć na relacje pomiędzy członkami parlamentów narodowych a członkami Parlamentu Europejskiego, to oni jednak działają w oparciu o tę linię krajową. To jest zupełnie niezgodne z koncepcją funkcjonowania PE.

Jeśli chodzi o relacje pomiędzy parlamentami krajowymi a Komisją Europejską, to gdy przyjrzymy się zwiększonemu naciskowi na komunikację w ostatnim okresie,

możemy zauważyć, że tam również nie ma mowy o parlamentach krajowych. Jest mowa jedynie o lokalnych oraz regionalnych władzach, o konieczności ich większego udziału. Moim zdaniem tutaj parlamenty krajowe mogłyby odegrać w wielu przypadkach niesamowicie istotną rolę. Musimy pamiętać o tej sprawie i nie możemy być głusi na tematy dotyczące relacji pomiędzy instytucjami europejskimi a parlamentami narodowymi. Ważne jest, by utrzymać odpowiedni balans.

**Katarzyna Krzyżanowska:** Doktor Borońska-Hryniewiecka mówiła o Konferencji dotyczącej przyszłości Europy. Konferencja będzie się koncentrować na wzmocnieniu roli obywateli. Proponowane są mechanizmy demokracji bezpośredniej. Co ciekawe, twórcy Konferencji, instytucje europejskie, postanowiły nie włączać do tego parlamentów narodowych. Czy jest to jakiś rodzaj konkurencji pomiędzy mechanizmami demokracji bezpośredniej a parlamentami krajowymi? Jak to interpretować? Proszę o krótkie, minutowe wypowiedzi każdej z panelistek.

**Aleksandra Maatsch:** Czytając na temat tej Konferencji, zaniepokoiło mnie to, że było zaledwie 100 obserwatorów. To niewielka publiczność, a mówimy przecież o zwiększaniu roli demokracji bezpośredniej. Z drugiej strony mało kto tego słucha, ta demokracja bezpośrednia nie jest tematem, który jest bezpośrednio nagłaśniany. My jako badacze się tym interesujemy, ale czy media nagłaśniają to, jak ważna jest demokracja bezpośrednia? Ja regularnie śledzę te informacje w mediach polskich i właściwie takie wzmianki się nawet nie pojawiają. Jeżeli nie będziemy o tym mówić społeczeństwu, to oczywiście tej świadomości nie będzie. Wydaje mi się, że jest to wciąż temat elitarny i jeśli nie włączymy do niego społeczeństwa, to nie wdrożymy tej demokracji bezpośredniej i nie dowiemy się, czy sprawdzi się ona oddolnie.

**Diane Fromage:** Absolutnie zgadzam się z tym, co powiedziała prof. Maatsch. Poszłabym nawet krok dalej – jest to kwestia oczekiwań, bo jeśli nie wiemy czy mówimy o poprawkach do traktatów, czy o jakimś porozumieniu, jeśli nie wiemy jakie są problemy leżące u podstaw problemu, to obywatele nie będą się tym interesować, bo to nie jest jasne. Jeśli chodzi o rolę parlamentów narodowych, to z jednej strony prowokacyjnie zastanowiłabym się, czy rola jaka jest w tej chwili dana Konferencji, nie powinna zostać przydzielona parlamentom? Z drugiej strony parlamenty narodowe powinny też mieć jakiś wkład w ten proces, ale jednocześnie nie jestem pewna, czy są one dobrze zsynchronizowane ze społeczeństwami, czy rzeczywiście są odpowiednio blisko ludzi.

**Karolina Borońska-Hryniewiecka:** Wraz z Forum dla Przyszłości Europy zajmuję się badawczo tym tematem. Wydaje się, że jest zbyt mało takiej pracy horyzontalnej i propagowania tych tematów wśród społeczeństwa. Z drugiej strony musimy postarać się niejako na nowo wprowadzić tę ideę legitymizacji. Wiadomo, że Konferencja dla przyszłości Europy to swego rodzaju święto dla demokracji bezpośredniej, ale tak naprawdę parlamenty narodowe powinny być tą platformą,

która niesie tę ideę dalej do polityki krajowej. Przecież jak się Konferencja zakończy i powstaną rekomendacje, to każdy kraj będzie musiał je w jakiś sposób zinstytucjonalizować, wprowadzić odpowiednie mechanizmy dla wdrażania tej demokracji bezpośredniej. Politycy na poziomie każdego kraju powinni być takimi pośrednikami. Moim postulatem jest to, by nie wyłączać z tego procesu parlamentów narodowych. Pozytywnym zjawiskiem jest to, że wiele parlamentów nawet stworzyło podkomisje do spraw tej Konferencji. Miało to miejsce także w polskim parlamencie. Miałam okazję uczestniczyć w spotkaniu tej podkomisji. Co jest niepokojące, to że politycy z partii eurosceptycznej (Prawo i Sprawiedliwość) boją się, że obywatele zaproszeni do panelu obywatelskiego zostaną w jakiś sposób zmanipulowani przez unijnych ekspertów. Wydaje mi się, że połączenie preferencji społecznych i tego, co wyjdzie z tej Konferencji to będzie prawdziwa analiza obecnego stanu rzeczy. Powie nam to o tym, czego ludzie naprawdę chcą. Nie ma tu miejsca na manipulację. Po Konferencji trzeba będzie się tym tematem zająć. Niezbędna do tego jest przejrzystość i zaufanie.

**Katarzyna Krzyżanowska:** Bardzo dziękuję. Dziękuję panelistkom za konstruktywne wypowiedzi i udział w debacie.

### **PANEL III - Rola parlamentów w pandemii: wizja praktyków**

**Błażej Duber:** Rozpoczynamy trzeci panel konferencji zorganizowanej przez Europejskie Centrum Badań Ustrojowych i Fundację Konrada Adenauera. Cieszę się, że są z nami paneliści: Kamila Gasiuk-Pihowicz, posłanka na Sejm RP; dr Rudolf Henke, poseł do Bundestagu oraz Patrick Hetzel z francuskiego Zgromadzenia Narodowego. Pozwolę sobie teraz krótko przedstawić naszych gości.

Kamila Gasiuk Pihowicz to polska polityczka, prawniczka i ekonomistka. Posłanka na Sejm VIII i IX kadencji. Przed objęciem funkcji parlamentarnych pracowała zawodowo w kancelariach prawnych, a także w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w Zespole ds. Prawa Administracyjnego. Od grudnia 2018 wiceprzewodnicząca klubu parlamentarnego Platforma Obywatelska – Koalicja Obywatelska.

Dr Rudolf Henke to lekarz i polityk Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU). Od 2009 roku wybierany do niemieckiego Bundestagu, gdzie działa w Komisji Zdrowia i Podkomisji ds. Zdrowia Globalnego oraz Komisji Pracy i Spraw Socjalnych, Komisji Edukacji, Badań Naukowych i Oceny Technologii. Niemiecki delegat do Światowego Stowarzyszenia Medycznego. Specjalista w zakresie ochrony zdrowia.

Patrick Hetzel to francuski polityk, członek Zgromadzenia Narodowego od 2012 roku. Pełnił ważne funkcje we francuskiej administracji publicznej, był m.in. rektorem *Académie de Limoges*, doradcą Prezesa Rady Ministrów, dyrektorem generalnym

szkolnictwa wyższego. Obronił doktorat z nauk o zarządzaniu. Profesor nauk o zarządzaniu na Uniwersytecie Panthéon-Assas, Paris II (od 1999 do 2005).

Cieszę się, że mogę ten panel moderować. W czasach kryzysu władza wykonawcza ma w pewien sposób naturalną przewagę. My natomiast od samego rana koncentrujemy się na parlamentach, parlamentarzystach i ich roli. Musimy pamiętać o kluczowej roli parlamentów, w tym roli w przewyżnianiu kryzysów – czy to konstytucyjnych, politycznych czy też najbardziej aktualnego kryzysu pandemii. Parlamente nie powinny być sprowadzane do roli drugorzędnej, nawet jeśli w czasach kryzysu władza wykonawcza ma naturalną przewagę. To oczywiste, że występują pewne napięcia na linii władza ustawodawcza-władza wykonawcza. Pojawia się pytanie, czy w ogóle parlamente są nam potrzebne? Na ile są ważne? Na ile istotną rolę odgrywają w czasie pandemii i po pandemii? Ten panel pomoże nam kontynuować wątki z poprzednich dwóch paneli konferencji. Przekazuję głos panelistom. Będziemy przesuwac się ze wschodu na zachód – zaczniemy od polskiej prelegentki, następnie goście z Niemiec i Francji.

**Kamila Gasiuk-Pihowicz:** Trzeba powiedzieć wprost, że w Polsce w trakcie pandemii doszło do wygaszenia parlamentaryzmu. Mówię tu oczywiście o takiej formule funkcjonowania i roli parlamentu, jaką znamy z przeszłości. To szczególnie kontrastuje z poprzednią kadencją parlamentu, który był areną ostrego sporu politycznego. Rozpoczął się co prawda wtedy demontaż instytucji demokratycznych na wielu płaszczyznach: rozpoczęło się niszczenie niezależności sądownictwa, totalnie upolitycznienie prokuratury, upolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego. Wszystkie te zmiany przetaczały się po kolei przez parlament. Na każdym etapie tych zmian legislacyjnych widać było, że opozycja broni demokracji. Staraliśmy się wykorzystywać wszelkie środki, jakie dawał nam regulamin Sejmu, by przynajmniej utrudnić lub opóźnić to niszczenie praworządności i demokracji. PiS chciał nas za wszelką cenę uciszać. Robił wszystko, by debatę ograniczać do minimum. Jedną z nowelizacji Ustawy o Sądzie Najwyższym przeszła przez parlament w ciągu 7 godzin. Przy pracach w komisji i zgłaszaniu poprawek dostawaliśmy na to 30 sekund, regularnie wykluczano nas z obrad i odbierano nam głos, ale walczyliśmy i parlament wciąż pozostawał takim miejscem, gdzie tę nierówną walkę w obronie demokracji można było prowadzić.

Motto jednej z najbardziej opiniotwórczych gazet amerykańskich brzmi: „democracy dies in darkness”. I my właśnie jako parlamentarzyści staraliśmy się robić wszystko, by świat i obywatele dowiedzieli się, jak PiS kawałek po kawałeczku niszczy polską demokrację, by to się nie stało po cichu. I właśnie wtedy, ponad rok temu, na początku nowej kadencji Sejmu rozpoczęła się pandemia. Stało się wówczas to, czego tak bardzo się obawialiśmy. PiS po prostu wykorzystał pandemię do spełnienia swojego marzenia – zamknięcia ust opozycji. Funkcjonowaliśmy bez większości na Sali obrad, bez sporu prowadzonego na żywo. Zabrakło dynamiki.

Właśnie w takich okolicznościach łatwo jest wygasić parlament i drastycznie zmarginalizować jego znaczenie. Co więcej, niestety, z nastaniem pandemii i wprowadzeniem zdalnych obrad oraz głosowań, pojawiły się także poważne wątpliwości dotyczące bezpieczeństwa tego systemu. PiS przez 6 lat swoich rządów kompletnie podważył zaufanie do siebie. Ja nie ufam i nie wierzę politykom tej partii po tym, co obserwowałam przez ostatnie 6 lat. My nie mamy dzisiaj pewności, czy system głosowania w tym Sejmie jest bezpieczny. Nie wiem i nie jesteśmy w stanie stwierdzić, czy w przypadku parlamentarzystów PiS-u zawsze głosują sami posłowie, czy może ktoś głosuje za nich. PiS ma w tej kadencji bardzo kruchą większość. System głosowania zdalnego nie weryfikuje, kto wciska przycisk. To rodzi pole do nadużyć. Głosowanie w Sejmie za kogoś jest w Polsce przestępstwem.

Zdarza się, że kluczowe głosowania są powtarzane bez żadnej podstawy prawnej, jeśli tylko wynik nie jest satysfakcjonujący dla partii rządzącej. W tych warunkach to, co jest ułatwieniem w innych krajach – mam na myśli zdalne posiedzenia i obrady – stało się w państwie PiS-u polem do potencjalnych nadużyć, których nikt nie jest w stanie wyśledzić. Te wcześniejsze, przeprowadzone na długo przed pandemią, zmiany w Trybunale Konstytucyjnym polegające na skrajnym upolitycznieniu, zniszczeniu praworządności spowodowały, że skutki pandemii odczuwamy szczególnie dotkliwie. Wcześniej Trybunał Konstytucyjny pełnił funkcję kontrolera zgodności uchwalanych ustaw z Konstytucją, a teraz ten bezpiecznik zwyczajnie nie działa. Bez tej kontroli Sejm i Senat może robić to, co chce. Często uchwalane jest prawo wprost sprzeczne z konstytucją. Ministrowie rządu PiS wprowadzają sprzeczne z Konstytucją rozporządzenia, na przykład bezprawnie ograniczając możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Bez realnej kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego Sejm często pędzi na złamanie karku przy uchwalaniu przepisów.

Efektom jest drastyczne pogorszenie jakości uchwalanego prawa. Samą ustawę covidową pomiędzy marcem 2020 roku a styczniem 2021 roku nowelizowano 66 razy. To się dzieje ze szkodą dla obywateli, którzy kompletnie tracą poczucie pewności prawa i nie mają możliwości zapoznania się z tym prawem. Do tego przy ustalaniu ustaw covidowych nadużywano prawa do przechodzenia do kolejnych czytań bez odsyłania do prac merytorycznych w komisjach. Notorycznie w Sejmie odrzucano poprawki senackie. To w ustawach covidowych znalazły się zapisy, na które powoływano się przy próbie zorganizowania sprzecznych z Konstytucją wyborów prezydenckich wyłącznie w formie korespondencyjnej. Ponadto dochodziło do notorycznego skracania *vacatio legis*, wynosiło ono średnio nieco ponad 14 dni. To było ogromne utrudnienie dla firm i obywateli. Często nie mieli oni czasu, by się odpowiednio przygotować do wdrażanych zmian. Brak tej realnej kontroli przepisów przez Trybunał Konstytucyjny, a także podporządkowanie tej instytucji partii rządzącej sprawiło, że stał się on bajpasem, który w trakcie epidemii zaczął służyć

omijaniu parlamentu. Rękoma Trybunału zaczęto załatwiać sprawy, których PiS nie chciał lub nie mógł w żaden sposób przegłosować.

W trakcie pandemii doszło na przykład do nasilenia niebezpiecznej tendencji – do wyprowadzania kluczowych dla obywateli kwestii poza parlament. Taką kwestią było na przykład obsadzenie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich. Upolityczniony Trybunał otworzył furtkę do obsadzenia tej funkcji bez zgody Senatu. Kolejną taką kwestią była kwestia zaostrzenia prawa aborcyjnego. Kilkukrotnie wcześniej były podejmowane próby zaostrzenia tej ustawy w Sejmie i one pokazały, że właściwie nie ma możliwości przeprowadzenia tego przez polski Sejm. Wykorzystano więc Trybunał Konstytucyjny, w efekcie czego prawo aborcyjne w Polsce jest jednym z najsurowszych na świecie.

Jaki był efekt pominięcia parlamentu w tej sprawie? Doszło do wybuchu największego w historii niezadowolenia społecznego. Była to powszechna wściekłość i oburzenie. Mimo epidemii na ulice miast wychodziły setki tysięcy ludzi. Nawet w małych miastach wschodniego Mazowsza, mojego okręgu wyborczego, przychodzi po 500, 1000 mieszkańców. W bastionie PiS-u, gdzie partia władzy ma zawsze minimum 60% głosów. Gdy ignoruje się parlament jako naturalne miejsce prowadzenia nawet najostrejszych politycznych sporów, to spory te przenoszą się na ulice i ich konsekwencją jest destabilizacja państwa, którą obserwujemy. Marginalizowanie i pomijanie parlamentu to tykająca bomba zegarowa. Każda władza, która się tego dopuszcza, powinna mieć świadomość, jak groźne procesy uruchamia. Nie przez przypadek były prezydent USA Barack Obama stwierdził kilka dni temu w wywiadzie dla CNN, że Polska i Węgry stały się właściwie krajami autorytarnymi. Te procesy niszczenia demokracji nasiliły się dramatycznie od samego początku epidemii.

**Rudolf Henke:** Muszę podkreślić, że nie mam wykształcenia w innym obszarze niż medycyna – jestem lekarzem. Decyzje, które podejmują parlamenty, oceniam w oparciu o sukces w kategoriach medycznych tzn. służyć ludziom dobrze, gdy jesteśmy w stanie kontrolować pandemię i gdy jesteśmy w stanie kontrolować parlamenty. Mam wrażenie, że pandemia zjednoczyła 80-90% niemieckich parlamentarzystów od samego początku trwania pandemii. Mieliśmy do czynienia ze wspólnym celem, którym było pokonanie wyzwań stworzonych przez pandemię. Pierwsza fala pandemii Covid-19 wiosną 2020 roku doprowadziła do przyjmowania przepisów prawa ad hoc. Parlament znaczącą część uprawnień przekazał z poziomu parlamentu do poziomu władzy wykonawczej, rządu, ogłaszając iż mamy do czynienia z epidemią o zasięgu ogólnokrajowym. Czyniąc to, wprowadziliśmy do obiegu prawnego większe uprawnienia dla rządu niż kiedykolwiek wcześniej, by rząd mógł podejmować szybkie decyzje pomagające niwelować skutki kryzysu pandemicznego. Chodziło o to, by noszone były maski, by wyegzekwować dystans

społeczny i pracę ludzi z domów, by wyższe dotacje mogły być przyznane szpitalom i innym służbom medycznym w stosunku do tego, co było zaplanowane wcześniej.

Zostało zastosowane również wiele zwolnień z wcześniej obowiązujących przepisów w obliczu trudnej sytuacji pandemicznej. Po dobrym lecie, gdy pandemia wyhamowała, odnotowaliśmy ponownie zwiększoną liczbę zakażeń, osób hospitalizowanych i zgonów. W tamtym okresie największy wpływ mieli premierowie landów. W Niemczech obowiązuje system federalny; składają się one z 16 landów. W każdym z landów urzęduję premier. I w zgodzie z naszą konstytucją to właśnie premier danego landu odpowiada za kwestie związane ze zdrowiem. Republika Federalna z kolei odpowiedzialna jest za zabezpieczenie społeczne, a także za kwestię ubezpieczeń. Natomiast praca operacyjna dotycząca opieki zdrowotnej wykonywana jest na poziomie landów. Oznacza to, że w tamtym okresie mieli oni duże pole do działania – do tego stopnia, że wszyscy odnotowywali spotkania z premierami i kanclerzem, ale nikt nie zauważał funkcjonowania parlamentu. Parlament w rzeczywistości spotkał się z ignorancją. Debatowaliśmy nad ponad 100 ustawami, które zostały zmienione przez parlament, ale nikt tego nie zauważył. Wszyscy byli skoncentrowani wyłącznie na tym, co robią premierzy landów oraz kanclerz federalny.

Ludzie nie byli zainteresowani przepisami prawa, skupiali się na kwestiach związanych z funkcjonowaniem w pandemicznej codzienności. Odnieśliśmy wrażenie, że musimy walczyć o to, żeby uznano nas jako gracza w tym obszarze. Nie chcieliśmy zaniedbania roli parlamentu podczas tego procesu. Dlatego w coraz większym stopniu podejmowaliśmy decyzję o tym, żeby więcej regulacji wymagających zgody ze strony parlamentu było wprowadzanych. Budowaliśmy takie rozporządzenia, które wymagały zatwierdzenia przez parlament. To zadziałało. Ostatni krok, który zrobiliśmy to wpisanie do ustawy, że do końca 2021 roku rząd będzie musiał na piśmie przedstawić raport ogólny dotyczący walki z pandemią przez rząd. Dodatkowo będą także raporty poszczególnych komisji. Zresztą komisje co tydzień przekazują na bieżąco wszelkie niezbędne nam informacje. Dokonaliśmy także przeglądu naszej ustawy dotyczącej zwalczania chorób zakaźnych. Zaplanowaliśmy, że nowy parlament zrobi to w pierwszej połowie 2022 roku. W związku z tym niezbędność parlamentu w dużym stopniu zależy od tego, czy parlament wypracowuje sposób wywierania wpływu. Czego możemy się dzięki temu nauczyć? Czy parlamenty są rzeczywiście niezbędne? Nie, one nie są niezbędne. Również rządy nie są niezbędne. To demokracja kontroluje rządy poprzez parlamenty, co oznacza, że znaczące parlamenty to coś, czego potrzebujemy w demokracji, ale to nie jest warunek konieczny dla tworzenia państwa. Można przecież stworzyć państwo autorytarne, dyktaturę. Jest to kwestia decyzji.

**Patrick Hetzel:** Muszę powiedzieć, że sytuacja w każdym kraju w kontekście tematyki niniejszego panelu była inna. Nawet, jeśli całkowicie, zgodzimy się z tym,



co powiedział dr Henke w kontekście roli parlamentu w systemie demokratycznym. Uważam, że potrzebujemy parlamentu ze względu na to, że mówimy o kwestii demokracji po to, by móc kontrolować rząd. We Francji rząd czasami działał bez raportowania parlamentowi podejmowanych decyzji. W naszym kraju od kilkudziesięciu lat, w zasadzie od 1958 roku, czyli od momentu gdy gen. De Gaulle został prezydentem Republiki Francuskiej, w Konstytucji wprowadzony został system prezydencki. Uprawnienia prezydenta są niezmiernie ważne. To różnica z sytuacją niemiecką czy polską. We Francji prezydent może podjąć decyzję o zaangażowaniu sił zbrojnych tam, gdzie uzna to za potrzebne. Dopiero post factum premier (a nie prezydent) przekazuje taką informację parlamentowi. W Niemczech nie byłoby to możliwe, aby kanclerz wysłał niemieckie wojsko gdziekolwiek bez decyzji parlamentu. Nie jest to oczywiście jedyna różnica – mówimy o całej kwestii dotyczącej organizacji życia politycznego.

Podobnie jak w wielu innych demokracjach, parlament francuski składa się z dwóch izb: Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu. Izby te odgrywają różne role. Oprócz kontroli pracy rządu istotną funkcją jest zgłaszanie rekomendacji rządowi w kontekście tego, co powinno zostać wykonane. W okresie pandemii, zwłaszcza na początku, parlamentowi niezwykle trudno było realizować precyzyjną kontrolę. Odnoszę się do tego, że prezydent Republiki Francuskiej podjął na początku pandemii decyzję o tym, że instytucją do walki z pandemią będzie Rada Obrony. Nie ma ona nic wspólnego ze zdrowiem społeczeństwa, jednak prezydent podjął decyzję o tym, że będzie wykorzystywał tę konkretną instytucję. To pozwoliło mu po pierwsze na uniknięcie podejmowania decyzji we współpracy z rządem, na poziomie Rady Ministrów. Co ważne, nie wszyscy ministrowie z rządu są członkami wspomnianej Rady. Druga konsekwencja tej decyzji dotyczy tego, że wszystkie informacje dotyczące podejmowanych decyzji trzymane są w tajemnicy. Nie sposób więc przeprowadzić ocenę tej sytuacji. Zwykle trzeba 15 lat, by utrzymać dostęp do tych informacji.

Oczywiście kontekst, w jakim podejmowano decyzje był nadzwyczajny i trudny. My zrobiliśmy wszystko, co w naszej mocy, by nasza praca jako parlamentarzystów mogła być odpowiednio wykorzystana. Wszyscy członkowie parlamentu należący do opozycji podjęli decyzję o tym, by stworzyć komisję śledczą, której celem było zobligowanie rządu do wyjaśnienia, jakie decyzje będą podejmowane i jakie cele miały zostać dzięki nim osiągnięte. Na początku pandemii brakowało nam wszystkiego – masek, testów, respiratorów, więc musieliśmy prosić o informacje o kondycji służby zdrowia i planowanych decyzjach. Tak jak mówili moi przedmówcy, również we Francji na początku pandemii wprowadzono pakiet ustaw w trybie wyjątkowym, bo sytuacja była absolutnie wyjątkowa. We Francji toczyła się dyskusja pomiędzy parlamentem a rządem, gdyż nie chcieliśmy bezgranicznie ufać, chcieliśmy jako parlamentarzyści kontrolować działania. Mówiliśmy „tak, ufamy Wam, ale zaufanie nie oznacza, że pewnych rzeczy nie będziemy monitorować”.

Zaufanie i kontrola są kluczowe w każdym systemie demokratycznym. Tym samym dochodzę do takiego wniosku jak dr Henke, a mianowicie tak naprawdę bardzo ważne jest możliwość kontroli. Tylko dzięki silnym mechanizmom kontrolnym może pojawić się zaufanie do rządu.

**Błażej Duber:** Dziękuję wszystkim za wypowiedzi. Teraz proszę o podsumowanie przez każdego z Państwa najważniejszych tez, które padły w tej pierwszej, wstępnej części panelu. Mówiliśmy o wielu tematach: polskim parlamencie i problemach z bezpieczeństwem głosowań zdalnych, problemach proceduralnych w organizacji pracy parlamentu, o zgodzie na wyjątki legislacyjne, napięciach pomiędzy parlamentem a rządem, o współpracy i rywalizacji pomiędzy tymi dwoma rodzajami władzy. Co jest według Państwa najważniejsze? W jaki sposób możemy porównać sytuację przed pandemią, w trakcie pandemii i co może wydarzyć się po jej zakończeniu? Co sądzą Państwo jako praktycy?

**Kamila Gasiuk-Pihowicz:** Parlamentaryzm polski był już mocno ograniczany przed pandemią. Posłowie opozycji nie byli dopuszczani do głosu. Ograniczano czas wystąpień. Na posiedzeniach komisji zdarza się, że nasze wystąpienia są przerywane. Mamy mało czasu na wypowiedzi i nie jesteśmy w stanie odnieść się do problemu. Jak się bowiem odnieść do kilkusetstronicowej ustawy covidowej w ciągu minuty czy dwóch? Sytuacja uległa drastycznemu pogorszeniu. Od pół roku składam wnioski o zwołanie sejmowej Komisji ds. Wolności Praw Człowieka i Obywatela na temat pedofilii, między innymi w polskim Kościele Katolickim. Powinna ona zostać zwołana w ciągu 30 dni od podpisania przez 1/3 członków Komisji. Przewodniczący komisji z partii rządzącej po prostu tej komisji nie zwołuje, a proszona o interwencję Marszałek Sejmu też nie podejmuje działań. Oboje tłumaczą się przepisami szczególnymi uchwalonymi w związku z pandemią. Przyjęto skrajnie niekorzystne dla opozycji przepisy i ich interpretacje. W związku z trybem zdalnym komisję w czasach epidemii może zwołać sam Marszałek – jedna osoba reprezentująca partię rządzącą. Pani Marszałek w związku z tym nie zwołuje komisji w tematach niewygodnych dla rządu. Wnioski i obserwacje z czasów pandemii są przygnębiające. Sytuacja jest krytyczna. Nastąpił bezprecedensowy regres w tym zakresie.

**Rudolf Henke:** Chcę się skoncentrować na pewnych wyjątkach, wyłączeniach, które wprowadziliśmy bardzo wcześnie, już na samym początku pandemii. Przewidzieliśmy, że może być trudno, aby wszyscy posłowie spotykali się na sali plenarnej w tym samym czasie w związku z zasadami dotyczącymi dystansu społecznego. Wielu naszych posłów chorowało na początku pandemii. Generalnie niemiecki parlament wymaga obecności minimum 50-procentowej. Dopiero wtedy mogą zapadać decyzje. Zmniejszyliśmy tę liczbę do 25%. Na samym początku obniżyliśmy to kworum, by pokazać, że parlament nie będzie sparaliżowany, będzie funkcjonował. Chcieliśmy też zmniejszyć liczbę osób niezbędnych na sali, w tym w

komisjach, by zminimalizować ryzyko przenoszenia infekcji. Daliśmy też możliwość wyboru, czy posłowie chcą być obecni fizycznie czy też zdalnie. Na sali plenarnej wystarczyło jednak 25%.

Jeżeli chodzi o głosowania, to nie jesteśmy przyzwyczajeni do głosowań elektronicznych, zdalnych. Nie mamy żadnych procedur w tym zakresie. Nawet będąc w sali nie mieliśmy takiego w pełni elektronicznego, zdalnego głosowania. Albo dany poseł musiał być obecny na sali, albo musiał głosować imiennie, przekazując swój imienny token do urny. Nigdy nie było eksperymentów ze zdalnym systemem głosowania. Obecnie wprowadziliśmy możliwość głosowania elektronicznego na posiedzeniach komisji parlamentarnych – choć żadna z komisji z tego rozwiązania jak dotąd nie skorzystała.

Pozwoliliśmy też na udostępnianie transmisji posiedzeń. Dzięki temu społeczeństwo i media mogły obserwować głosowania, ale tylko w sposób zdalny. Tak funkcjonujemy – z kwartału na kwartał. Do 30 czerwca mamy kolejny kwartał obowiązujących zasad. Być może zostaną utrzymane na kolejny kwartał. Myślę, że można nawet w pandemii wprowadzać takie przepisy, które udowodnią całemu społeczeństwu, że parlament nawet w kryzysie, w czasach nadzwyczajnych jest w stanie podejmować decyzje w sposób skuteczny. To ważne, by pokazać, że ta ciągłość jest możliwa. Naprawdę nie ma takiej konieczności, by odwoływać spotkania komisji – przecież można organizować te posiedzenia częściowo zdalnie, częściowo fizycznie. W ten sposób proces legislacyjny może być ciągle kontrolowany pomimo pandemii. Generalnie parlament niemiecki działa sprawnie w tym czasie. Może dlatego, że bardzo unikamy koncentracji władzy. Bardzo się tego boimy. Jeśli czegoś nauczyliśmy się z okresu nazistowskiego, z naszej historii, to jest właśnie kwestia dzielenia władzy. Organizujemy ten system tak, aby ta władza mogła być kontrolowana. Dlatego poszczególne landy mają tak duże uprawnienia kosztem władzy federalnej - to jest właśnie ten mechanizm podziału władzy, wzajemnej kontroli. Nawet gminy, lokalne samorządy są bardzo mocno zakorzenione w systemie i przy niezgodzie na jakieś elementy polityki odgórnej, mogą proponować własne rozwiązania. Trudno u nas szybko podjąć pilne, ważne decyzje z powodu tego podziału. Od 8 lat próbujemy wprowadzić system cyfryzacji danych zdrowotnych pomiędzy gminami a szczeblem centralnym – dopiero pandemia sprawiła, że ta współpraca się udała. Wcześniej latami nie udawało się to. Płacimy w pewnym sensie cenę, ale i tak wolimy to niż koncentrację władzy w jednym ręku.

**Patrick Hetzel:** Niezmiernie ciekawa jest ta dyskusja, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że w określonym stopniu sytuacja francuska jest odmienna od sytuacji niemieckiej. Kultura polityczna w obu krajach jest inna. Gdy pojawił się stan zagrożenia epidemicznego byliśmy przekonani, że parlament może zadziałać. Na początku stanu nadzwyczajnego we Francji przewodniczący Zgromadzenia Narodowego razem z wiceprzewodniczącymi podjęli decyzję, że na sesji plenarnej w

jednej chwili będzie mogło znajdować się tylko 20 z 577 członków zasiadających w tej izbie. To stworzyło sytuację bardzo trudną, choć nie trwało bardzo długo. Potem ten system się bardziej otworzył – przewodniczący Zgromadzenia Narodowego podniósł tę liczbę z 20 na 75. Zadaliśmy jednak pytanie, w jaki sposób opozycja może ten rząd kontrolować. Postulowaliśmy, aby wprowadzić gwarancję możliwości uczestnictwa przez nas w obradach parlamentu w przypadku takiej potrzeby. My również nie mieliśmy systemu głosowania zdalnego. Wcześniej uznawaliśmy, że aby głosować konieczna jest fizyczna obecność. W okresie pandemii zmieniło się to, że jeden członek parlamentu mógł mieć pełnomocnictwa do głosowań od innych. W czasach normalnego funkcjonowania parlamentu jeden parlamentarzysta mógł mieć co najwyżej jedno pełnomocnictwo, od jednego kolegi z ław poselskich, by móc w jego imieniu głosować. W pandemii wprowadzono możliwość głosowania w imieniu większej liczby osób.

**Błażej Duber:** Przechodzimy do sesji pytań i odpowiedzi. Mamy 3 pytania. Zaczniemy od prof. Maatsch.

**Aleksandra Maatsch:** Pytanie kieruję do Pani Poseł Gasiuk-Pihowicz. Pracuje nad tematyką parlamentów w perspektywie porównawczej. Ostatnio rozmawiałam z badaczami z Węgier, którzy mówią, że same wygrane wybory na Węgrzech już nie wystarczą. System został do tego stopnia zepsuty, że będzie potrzeba bardzo długiego procesu reformy, by przywrócić praworządność i odpowiednie zasady w instytucjach. Chciałabym zapytać o Pani postrzeganie polskiej sytuacji. Czy jesteśmy w punkcie, w którym wygrane przez opozycję wybory wystarczą? Czy będziemy w stanie uzdrowić instytucje czy też nie? Czy będziemy potrzebować głębszych zmian wychodzących poza zmiany regulaminu Sejmu?

**Kamila Gasiuk-Pihowicz:** Dziękuję bardzo za to pytanie. Rzeczywiście, jeśli chodzi o kwestię praworządności w Polsce, to jest ona krytyczna już od kilku lat. Niestety z każdym rokiem sytuacja ta ulega pogorszeniu. Taką oczywistą konstatacją jest to, że Polska pod rządami Prawa i Sprawiedliwości przestała być krajem praworządnym. Tych obszarów, w których dochodzi do łamania prawa i Konstytucji, jest niezwykle wiele. Zapadło wiele decyzji, które w przyszłości mogą być podważane. Idąc dalej, mamy wiele problemów praktycznych, związanych na przykład z coraz dłuższym oczekiwaniem na orzeczenia sądów, niewdrażaną cyfryzacją wymiaru sprawiedliwości, coraz wyższymi opłatami sądowymi, które ograniczają dostęp do wymiaru sprawiedliwości. To powoduje, że okres 6 lat jest czasem straconym. Jak sobie z tym poradzić?

My jako opozycja podchodzimy do tego pisząc co najmniej 2 scenariusze. Jeden z nich zakłada, że uzyskujemy zwykłą większość pozwalającą zmieniać nam zapisy ustaw i dostosowywać je tak, aby były zgodne z polską Konstytucją. Jest to rozwiązanie trudniejsze, wymagające koronkowej, żmudnej pracy. Drugi scenariusz

zakłada, że zyskujemy większość konstytucyjną, co pozwala nam na odbudowanie sądownictwa konstytucyjnego, zbudowanie nowego sądu konstytucyjnego od podstaw, bo ten, który obecnie funkcjonuje, nie jest w stanie pełnić tej funkcji. Pytania i wnioski, które tam trafiają są inspirowane politycznie. Nie jest to instytucja, która jest darzona jakimkolwiek zaufaniem. Odbudowa zaufania do wymiaru sprawiedliwości, litery prawa będzie wymagała wielu lat pracy. Proces ten może zająć całe pokolenie.

**Karolina Borońska-Hryniewiecka:** Dziękuję za interesujące prezentacje. Mam pytanie do Patricka Hetzela jako członka parlamentu francuskiego. Prowadzę obecnie badania dotyczące tego, w jaki sposób współpraca międzyparlamentarna może kompensować niektóre problemy dotyczące funkcji nadzoru. Chciałabym odnieść się do spektakularnego doświadczenia francusko-niemieckiego Zgromadzenia Parlamentarnego. Jest Pan członkiem tego zgromadzenia, dlatego chciałabym zapytać, jak ocenia Pan tę współpracę? Czy to forum możemy traktować jako platformę wzmacniającą odpowiedzialność parlamentarną w stosunku do władzy wykonawczej?

**Patrick Hetzel:** Zgromadzenie francusko-niemieckie funkcjonuje zaledwie od dwóch lat. Jest to narzędzie stosowane przez parlament do nieznacznej rozbudowania swojej roli, swojej władzy. Ja nie mogę mówić oczywiście w imieniu moich niemieckich kolegów, ale w Niemczech sytuacja instytucjonalna i polityczna jest inna od tej we Francji. Sam fakt, że mamy takie zgromadzenie i podejmujemy decyzję we współpracy pomiędzy tymi dwoma parlamentami, ma swój wkład w presję wywieraną na nasz rząd. Chodzi na przykład o sytuacje takie jak w zeszłym roku, gdy zorganizowano sesję pytań naszymi dwóm ministrom zdrowia, francuskiemu i niemieckiemu. To narzędzie bardzo pomocne w kreowaniu dobrych relacji niemiecko-francuskich,.

**Błażej Duber:** Pozwolą Państwo, że zadam ostatnie pytanie. Czy widzą Państwo jakiegokolwiek pozytywne aspekty pandemii w kontekście pracy parlamentarnej w parlamentach w poszczególnych krajach? Czy pandemia stworzyła przestrzeń w kontekście pozytywnych dynamicznych zmian?

**Patrick Hetzel:** Nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że okres pandemii pomógł nam wypracować nowe metody organizacji pracy parlamentarnej. Zwiększenie digitalizacji to pozytywny aspekt zmian, który pozwala nam na pracę w okręgach bez potrzeby wyjazdu do Paryża. Pracę możemy wykonywać z różnych miejsc. Z całą pewnością dla mnie jest to bardzo pozytywna zmiana.

**Rudolf Henke:** Myślę bardzo podobnie. Ten aspekt cyfryzacji, konferencji online to ogromny krok naprzód. Coraz więcej dowiadujemy się o nowych możliwościach technologicznych. Co ciekawe, te narzędzia istniały już wcześniej, ale mało kto

wiedział o tym, że tak mogą pracować parlamentarzyści. Nie sądziliśmy, że możemy się w ten sposób komunikować także z wyborcami w okręgach wyborczych. Obecnie prowadzimy poważne debaty dotyczące programu politycznego, kongresy partii, innego rodzaju spotkania w formule online. To jest innowacja, która daje nam zwykłym członkom partii nowe możliwości. Organizujemy takie spotkania na kilkaset, a nawet na kilka tysięcy osób. Te możliwości utrzymają się także po pandemii. Wrócą spotkania fizyczne, które mają wiele zalet, ale będziemy mieli tę możliwość wyboru.

**Kamila Gasiuk-Pihowicz:** Przedstawię nieco inne stanowisko, bo jestem przedstawicielką opozycji w kraju, w którym lider rządzącej partii ma zapędy autorytarne. Nie jest mile widziane nasze uczestnictwo w procesie stanowienia prawa. Z mojej perspektywy ta temperatura debaty parlamentarnej prowadzonej przy użyciu komunikatorów jest niewielka, dużo łatwiej jest uciszyć opozycje. Trudno też przekazać emocje za pośrednictwem Internetu. Potrzebna jest obecność na mównicy sejmowej, by przekazać komunikat i przyciągnąć uwagę. Duża jest tu rola także mediów tradycyjnych. Chciałabym, żeby te zmiany w polskim parlamencie nie trwały długo.

**Błażej Duber:** Dziękuję za ciekawe wystąpienia wszystkim panelistom. Padło wiele cennych spostrzeżeń praktyków. Dobrze jest łączyć aspekty badań naukowych z obserwacjami praktyków. Dziękuję organizatorom i uczestnikom konferencji, a teraz przekazuję głos profesorowi Ujazdowskiemu, który zakończy dzisiejszą konferencję.

**Prof. Ujazdowski:** Serdecznie dziękuję wszystkim panelistkom i panelistom, osobom prowadzącym poszczególne panele, a także tłumaczom. Jestem pod wrażeniem żywotności i bogactwa tej dyskusji. Myślę, że dzięki wielonarodowej perspektywie i różnym doświadczeniom udało nam się dojść do niezwykle ciekawych konkluzji. Europa zawsze będzie sferą demokracji konstytucyjnej, a zatem będziemy mieć powody do tego, by debatować o utrzymaniu realnych funkcji parlamentów. Europejskie Centrum Badań Ustrojowych jeszcze niejednokrotnie zaprosi Państwa do debaty. Będziemy także przyjmować zaproszenia ze strony innych jednostek naukowych.