

MODELE INSTYTUCJONALIZACJI POLITYCZNEJ OPOZYCJI

I. Geneza i pojęcie politycznej opozycji

Opozycyjne, kontestacyjne zachowanie się jednostek jest w społeczeństwie zjawiskiem powszechnym, a mieszcząc się w ramach szeroko rozumianych wartości społecznych, stanowi podstawę zachodzących w nim różnorodnych przekształceń. Nie dotyczy to wyłącznie jednostek, których dążenie do samodzielnego myślenia i działania jest w psychologii niepodważalnym aksjomatem, ale odnosi się również do licznych struktur społecznego zorganizowania¹.

Jednakże tym wypadku interesuje nas nader wąski wycinek owych opozycyjno – kontestacyjnych zachowań, a mianowicie ten, który odnosi się do zbiorowych i zorganizowanych, systematycznych działań w sferze państwowej i politycznej. Interesują nas przy tym jedynie zewnętrzne działania tych grup społecznego zorganizowania, które są określane mianem partii polityczne. W ten sposób poza zakresem naszych zainteresowań znajdują się wszelkiego rodzaju organizacje masowe stosujące środki charakterystyczne dla form walki politycznej, ale nie stawiające sobie celów, które stanowią kryterium wyodrębnienia partii politycznej, a więc nie dążą do zdobycia, utrzymania lub udziału we władzy. Nie są także przedmiotem naszej analizy te organizacje i partie polityczne, które z różnych względów nie mogą lub nie chcą funkcjonować legalnie².

Przechodząc do kolejnego przybliżenia należy odpowiedzieć na pytanie, czy każda organizacja uznawana za partię polityczną w zależności od tego, w jaki sposób określa swój stosunek do rządu może być kwalifikowana, jako biorąca udział w sprawowaniu władzy lub opozycyjna³? Ten dychotomiczny podział nie uwzględniają-

1. Por. Brockhaus Enzyklopedie im 24 Bnden. T.16 NOS - PER Mannheim 1991. Aufl. XIX. Hasło: Opposition s. 219 i nast.
2. Nie oznacza to jednak jakoby autor stał na stanowisku, że opozycję może uprawiać jedynie partia lub organizacja działająca legalnie. W tym wypadku chodzi nam jedynie o wyłączenie tego rodzaju działań poza krąg naszych definicyjnych poszukiwań. Na temat opozycji w systemach totalitarnych por. Roman Bäker, *Opozycja a totalitaryzm. Problemy klasyfikacyjne* (w:) *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*. Pod red. K. Łabędzia i M. Mikołajczyka, Kraków 2001, s. 57 i nast. dalej jako *Opozycja w systemach...*
3. Landschut S.: *Formen und Funktionen der parlamentarischen Opposition* (in:) *Die Rolle der Opposition in den Bundesrepublik Deutschland*. Pod red. H.G. Schumann'a. Darmstadt 1975 s. 33. Autor nie zalicza do opozycji tych partii politycznych, które nie zwalczają rządu. Dalej cyt. jako: *Die Rolle...*

cy wielopostaciowego zróżnicowania zachowań partyjnych, w wysokim stopniu upraszcza układ politycznej sceny, ale dla interesującej nas w tym miejscu problematyki jest do przyjęcia. Z politycznego punktu widzenia, działalność opozycyjna, wobec rządu i partii, które identyfikują się z polityką rządu i publicznie bronią tej polityki, może być prowadzona więc przez każdą z partii politycznych odnoszącą się krytycznie do działań rządu i popierających go sił politycznych. Bez znaczenia jest w tym wypadku miejsce jawniania się postaw „pro” i „anty” rządowych. W konsekwencji działalność opozycyjną w politycznym znaczeniu może uprawiać zarówno partia posiadająca swoją reprezentację na wszystkich szczeblach istniejącego w danym państwie systemu przedstawicielstwa, jak również partia, która posiada taką reprezentację jedynie na niektórych szczeblach, a nawet przejściowo na żadnym⁴. Istota różnic między opozycją reprezentowaną w ciałach przedstawicielskich, a opozycją pozbawioną mandatu ciała wyborczego polega na tym, że ta druga nie może się powołać na poparcie udzielone przez społeczeństwo, co wydatnie, osłabia polityczną legitymizację jej postulatów i to bez względu na ich faktyczną społeczną doniosłość.

Drugą kwestię z tego zakresu stanowi odpowiedź na pytanie: czy każda legalnie działająca partia polityczna bez względu na stosunek do podstawowych zasad danego ustroju państwowego może korzystać ze swoistego przywileju partii opozycyjnej? Chodzi w tym wypadku o tzw. opozycję poza systemową, której celem jest zmiana podstawowych zasad systemu społeczno-gospodarczego i politycznego. Tu ewolucja pierwotnych poglądów doktrynalnych poszła najdalej. Dzisiaj na ogół przyjmuje się, że tylko partie opowiadające się za gwałtowną, zbrojną zmianą ustroju politycznego nie mogą korzystać z przywilejów służących opozycji⁵. Tak więc uznanie pewnych zasad proceduralnych, w tym zasady większości jako sposobu podejmowania decyzji państwowych i zagwarantowanie przez większość praw mniejszości okazuje się być minimum proceduralnym zapewniającym uznanie, że podjęte działania polityczne mieszczą się w granicach prawa do opozycji. Jak z tego wynika w państwach o trwałej tradycji demokratycznej i w państwach o ustabilizowanej demokracji granice możliwej kontestacji nawet podstawowych zasad ustroju państwowego zakreśla się nader szeroko. Każda legalnie działająca partia polityczna dopóki nie zostanie zdelegalizowana – korzysta z prawnych możliwości działania służących jej jako partii – w tym z prawa do działań opozycyjnych. Jak długo jej istnienie jest tolerowane stanowi ona jeden z elementów danego systemu politycznego. Tak więc w rozumieniu przyjętym w niniejszym opracowaniu każda legalnie działająca partia polityczna, ale tylko ona może systematycznie lub okazjonalnie prowadzić działalność kwalifikowaną jako opozycyjna, szczególnie wobec sprawującego władzę rządu i popierających go partii politycznych. Jednakże nie może to być działanie skierowane przeciwko państwu jako takiemu, lecz co najwyżej przeciwko istniejącemu stosownie do miejsca i czasu reżimowi politycznemu i społeczno-gospodarczemu.

4. W tym kontekście należy zasygnalizować możliwość wieloszczeblowego zróżnicowania międzypartyjnych relacji. Koalicje szczebli lokalnych mogą być inne aniżeli na szczeblu ogólnopaństwowym. Dotyczy to w szczególności wielopartyjnych systemów kontynentalnej Europy, ale także USA, w odniesieniu do partii charakteryzujących się znacznym pragmatyzmem programowym.

5. Por. Sternberger D.: *Oppositions des Parlaments und parlamentarische Opposition* (w:) *Die Rolle...*, s. 66 teza 3.

W konsekwencji we współczesnych europejskich systemach rządów parlamentarnych przez opozycję polityczną w znaczeniu funkcjonalnym można rozumieć działania partii mniejszości, których celem jest ewentualna, legalna zmiana istniejącego reżimu politycznego i społeczno – gospodarczego (opozycja przeciw systemowa) lub reforma systemu ustrojowego, albo – co jest zwykłą codziennością – jedynie polityczna zmiana ekipy sprawującej władzę⁶.

Społeczno-polityczna geneza opozycji ma złożony, wielowątkowy charakter. Jak się wydaje wśród przesłanek leżących u źródeł narodzin i ustrojowej akceptacji opozycji w rodzącego się u schyłku epoki feudalnej nowoczesnego parlamentaryzmu mamy zarówno charakterystyczne dla epoki elementy uniwersalne, jak i zindywidualizowane. Te pierwsze tkwią w zasadniczo wspólnych założeniach ustrojowych, te drugie w szeroko rozumianej strukturze społeczeństwa. Nierównomierność rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego poszczególnych państw spowodowała, że droga do powszechnego uznania dzisiejszego demokratycznego aksjomatu, iż w każdym społeczeństwie istnieje różnorodność interesów i opinii oraz konieczność ich artykulacji poprzez system społeczno-politycznej reprezentacji – nawet na gruncie europejskim – była bardzo długa i stosownie do miejsca oraz czasu istotnie zróżnicowana⁷. Także sam przebieg jego akceptacji nie miał bynajmniej liniowego charakteru, były w nim bowiem zarówno sukcesy, jak i porażki.

Równie złożone były ustrojowe okoliczności, które tworzyły wyjściowe warunki tolerowania zachowań opozycyjnych, a następnie jej uznanie i polityczną, a także w pewnych państwach konstytucyjną instytucjonalizację w systemie państwowym⁸.

Z oczywistych względów szczegółowa charakterystyka tego procesu nie jest w tym opracowaniu możliwa ani też konieczna. Ograniczamy się więc do przesłanek najbardziej podstawowych. Mają one modelowy charakter i stanowią wyraźne nawiązanie do przebiegu angielskiego procesu historycznego. Mimo to większość z nich ma w znacznej mierze uniwersalną wartość, albowiem droga większości państw europejskich od państwa i społeczeństwa schyłkowego feudalizmu do państwa liberalno-demokratycznego miała wprawdzie charakter zindywidualizowany, ale wszędzie tam gdzie był to proces ewolucyjny, nie zaś rewolucyjny, miał nie tylko w strukturze społeczeństwa, ale i mechanizmach funkcjonowania systemu państwowego, pewne cechy bliskie angielskiemu.

Nie oznacza to jednak ani pełnej zbieżności etapów owego przejścia, ani też zbliżonej intensywności w sferze strukturalnej przebudowy systemu politycznego. Dotyczy to również stosownej do miejsca i czasu nierównomierności instytucjonalnych efektów tego procesu.

Należy bowiem mieć na uwadze, że owe najpierw idee, a następnie ustrojowe konstrukcje, stanowiąc wyraz świadomych dążeń części elit politycznych, były inspirowane przez nader zróżnicowany krąg czynników o charakterze społecznym

6. Krytyczny przegląd typologii postaw opozycyjnych zawiera: Einleitung H. Oberreutera (w:) *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, pod red. H. Oberreutera, Hamburg 1975, s. 19 - 21. Dalej cyt. jako: *Oppositen*.

7. Por. Sontheimer K.: hasło: *Pluralism* (in:) *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, pod red. K. Sontheimera i H. Röringa. München 1977. s.487 - 492 .

8. W syntetycznej formie ten zespół warunków prezentują Ionescu G., Madariaga (de) I.: *Die Opposition im Vergangenheit und Gegenwart*. München 1971. s.76 i nast.

i ideowo-politycznym. Na pierwszym miejscu należy wymienić instytucjonalne i polityczne realia tkwiące w politycznej strukturze społeczeństwa, które otwarły drogę do ukształtowania się, w niektórych państwach systemu rządów parlamentarnych i bipolarnego układu politycznego, co z kolei zaowocowało ukształtowaniem się koncepcji opozycji jako rządu alternatywnego i konfrontacyjnego modelu stosunków między rządzącą większością i opozycją.

II. USTROJOWE PRZESŁANKI INSTYTUCJONALIZACJI POLITYCZNEJ OPOZYCJI

Z punktu widzenia interesujących nas ustrojowych warunków instytucjonalizacji opozycji zasadnicze znaczenie miało nieomal równoczesny rozwój nowych idei i koncepcji doktrynalnych oraz rozwiązań ustrojowych dotyczących pozycji obywatela i szeroko rozumianej roli ciał przedstawicielskich.

Na pierwszym miejscu⁹ można wymienić powstanie warunków względnie swobodnej artykulacji zróżnicowanych opinii, idei i ideałów wśród elit funkcjonujących w strukturze społeczeństwa. Wraz z tym powstanie technicznych i politycznych możliwości ich upowszechniania przynajmniej w społecznie aktywnej i w miarę upływu czasu licznie rosnącej części społeczeństwa. Oznacza to zarówno istnienie pewnego minimum gwarancji swobód obywatelskich, jak również otwarcie na początkowo dość wąsko pojmowany pluralizm w sferze wartości ideowych funkcjonujących w społeczeństwie. W każdym bądź razie pojawiają się sfery, w których odmienność myślenia przestaje być błędem ściganym przez prawo. Z tego punktu widzenia droga kompromisu feudalno-mieszczańskiego otwarła większe możliwości, aniżeli rewolucyjne hasło „nie ma wolności dla wrogów wolności”. Nie jest dziełem przypadku historyczne pierwszeństwo uznania, a następnie politycznej instytucjonalizacji opozycji w angielskiej Izbie Gmin.

Kolejną przesłanką warunkującą ukształtowanie się zjawiska opozycji było odrzucenie charakterystycznej dla schyłku epoki feudalnej reprezentacji interesów korporacyjnych i ukształtowanie nowych zasad przedstawicielstwa, w tym pojawienie się wyborów – w miarę upływu czasu coraz bardziej powszechnych – i wolnego mandatu przedstawicielskiego. Ważne znaczenie miało także ustalenie odrębnych od dotychczasowych reguł działania ciał przedstawicielskich i zakres spraw wymagających ich przyzwolenia. Zapewniło to ciałom parlamentarnym odpowiednią rolę w strukturze aparatu państwowego, zaś systematyczna opozycja parlamentu silnego oparciem w społeczeństwie, doprowadziła do pojawienia się rządów tworzonych w oparciu o większość parlamentarną.

Trzeci element stanowi konsensus o proceduralnym charakterze, a mianowicie ostateczna rezygnacja z fikcji jednomyślności w ciałach narodowego przedstawicielstwa, na rzecz uznania decyzji większości jako wiążącej wewnętrznie i zewnętrznie decyzji organu konstytucyjnego przy jednoczesnym w miarę upływu czasu poszerzającym i utrwalającym się uznaniu przez większość praw i intere-

9. Kolejność prezentacji nie jest oparta na wyłącznie następczym przebiegu omawianych zagadnień. Decydujące jest tu również znaczenie tych procesów z punktu widzenia uznania prawa do opozycji. Z tego właśnie względu na pierwszym miejscu wymieniamy wolność wyrażania opinii w sprawach publicznych.

sów mniejszości. Ochrona praw mniejszości wiąże się z przełamaniem zasady jednomyślności. Dopóki panowała jednomyślność jako zasada podejmowania decyzji tak długo nie było możliwe uznanie praw mniejszości do zachowania odrębnego zdania. To było traktowane co najmniej jako nieposłuszeństwo, a często jako zdrada. Oznaczało to także słabość parlamentów niezdolnych do podejmowania decyzji. Sejm I Rzeczypospolitej jest tu nie jedynym przykładem.

Czwarty czynnik stanowiło ukształtowanie się klubów, a następnie partii politycznych, które pierwotnie – mimo braku struktur organizacyjnych – charakteryzowały się pełną lojalnością wobec panującego i podstawowych zasad systemu politycznego, a ich programowe różnicowanie z reguły nie dotyczyło sfery podstawowych wartości ideowych i ustrojowych. Ta swoista lojalność ówczesnych partii wobec podstawowych wartości ówczesnego systemu politycznego eliminowała niebezpieczeństwo tolerowania ich kontestacji wobec działań „doradców” królewskich¹⁰.

Proces ten dopełnia wyodrębnienie się rządu jako jednego z dwóch organów władzy wykonawczej. Jak długo egzekutywa była identyfikowana z suwerennym monarchą, tak długo nie mogła pojawić się opozycja wobec egzekutywy. Oznaczałoby to bowiem zakwestionowanie suwerennej pozycji monarchy. Dopiero uznanie, że rząd reprezentuje większość parlamentarną umożliwiło uznanie działań opozycji, jako reprezentacji tych opinii i interesów lub wartości, które nie są lub są niedostatecznie reprezentowane w rządzie. Takie właśnie doktrynalne uzasadnienie opozycji jako immanentnego elementu ustroju politycznego ówczesnej Anglii wiąże się z dwoma osobami, a mianowicie z Lordem Bolinbroke i Sir Cam Hobhouse’em. Ten pierwszy, polityczny przeciwnik ówczesnego premiera R. Walpole’a, czyli coś w rodzaju odpowiednika późniejszego przywódcy opozycji, w swym opracowaniu ujętym w formę listu do Lorda Cornbury pt.: *On the Spirit of Patriotism* (1736 r.) przedstawił doktrynalne uzasadnienie politycznej legitymizacji parlamentarnej opozycji i jej pierwotne pojęcie. Istotę opozycji wyraził w postaci dwóch tez: opozycja podobnie jak rządowa większość parlamentarna też wyraża wolę powszechną; ponadto tworzy ona alternatywę politycznego przywództwa. Tak więc był on pierwszy, który spojrzał na parlament w kategoriach większości rządowej i opozycji¹¹. Natomiast Cam Hobhouse nieomal sto lat później, a mianowicie w 1826 roku po raz pierwszy użył w Izbie Gmin formuły: His Majesty’s Opposition (Opozycja Jego Królewskiej Mości), która się nader szybko przyjęła zarówno w Izbie i prasie, jak i doktrynie ustrojowej. Dzisiaj, w tym ostatnim znaczeniu, funkcjonuje ona najczęściej w postaci formuły: His Majesty’s alternative government¹². Pojawienie się tej formuły w obiegu wyrażało polityczne uznanie opozycji jako integralnego elementu angielskiego ustroju politycznego.

Przedstawione zmiany o charakterze ustrojowym i towarzyszące im realne przeobrażenia mimo obciążenia swoistością i przeszłością angielską oraz akcentowaniem dość odległych procesów historycznych w zasadzie prawidłowo od-

10. Wiele wskazuje na to, że panującemu wygodniej było mieć do czynienia z parlamentem rozbitym, aniżeli jednolitym w swoich opiniach i działaniach. Z tego punktu widzenia późniejszy angielski termin opozycja Jego Królewskiej Mości był tu symptomatyczny.

11. Landshut S. Die Rolle, op. cit., s. 27.

12. Por. Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej*. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy, Warszawa 2001, s. 91.

zwierciedlają nie tylko odległe, ale i dzisiaj działające okoliczności politycznej instytucjonalizacji opozycji. Ich uniwersalność dla interesującego nas w niniejszym opracowaniu znacznie szerszego obszaru geograficznego i czasowego jest oczywiście dyskusyjna. Nie ulega przecież wątpliwości specyfika procesów ewolucji ustrojowej w Stanach Zjednoczonych Ameryki, można się także zastanawiać nad historyczną odrębnością przeobrażeń w Szwajcarii, czy w państwach powstałych po I wojnie światowej, wreszcie w państwach budujących struktury pluralistycznej demokracji dopiero po upadku reżimów niedemokratycznych. A przecież mamy także aspirujące do demokracji tego rodzaju liczne państwa innych kontynentów. Jednakże mimo odrębności dróg prowadzących do państwa liberalno-demokratycznego interesujący nas efekt w postaci uznania pluralizmu politycznego i tolerancji dla odmienności postaw politycznych stanowi dzisiaj zasadnicze kryterium oceny każdego systemu politycznego. Chodzi bowiem o ustrój, w którym różnica zdań w sprawach politycznych nie kończy się ani pogrzebem, ani więzieniem.

We współczesnym państwie demokratycznym włączenie reprezentacji różnorodnych interesów i opinii w mechanizm funkcjonowania państwa jest realizowane stosownie do zasady wolnej gry sił społecznych (wolne wybory) i stanowi podstawową przesłankę przetargu interesów na forum publicznym. Ten uproszczony, często daleki od stosownej do miejsca i czasu rzeczywistości, modelowy kształt struktury interesów i towarzyszących im opinii, a także instytucjonalne formy i mechanizmy ich odzwierciedlenia w systemach przedstawicielskich nadal służą jako podstawowa racja uzasadniania pluralizmu i politycznej opozycji.

III. FORMY INSTYTUCJONALIZACJI POLITYCZNEJ OPOZYCJI

A. Opozycja konstytucyjnym elementem demokratycznego państwa

Terminu instytucjonalizacja opozycji używa się w literaturze naukowej w dwóch znaczeniach, a mianowicie: politycznym i prawnym.

Pierwsza, polityczna postać instytucjonalizacji, ma najbardziej ogólny charakter i jej istotę można sprowadzić do traktowania opozycji za immanentną część składową danego systemu politycznego. Inaczej mówiąc, system polityczny nie tylko toleruje upowszechnianie się postaw kontestatorskich wobec dominujących w danym miejscu i czasie wartości ideowo-politycznych, w szczególności zaś tych, które znajdują swój wyraz w programie i działaniach rządu oraz partii tworzących jego bazę parlamentarną, ale także pośrednio kreuje warunki, których celem jest oparta na zasadzie równości szans i parlamentarnej regule większości rotacja partii sprawujących ster rządów. Podkreśla się, że w liberalno-demokratycznym systemie parlamentarnym opozycja nie jest przypadkowym związkiem niezadowolonych z rządu i dążących do jego zmiany, lecz integralnym elementem procesu tworzenia woli państwowej, tak samo nieodzownym jak rząd i tworzące go partie polityczne¹³.

13. Por. *Political Oppositions in Western Democracies*, pod red. R. Dahla, New Haven 1966. Wcześniej w literaturze niemieckiej działacz SPD Carlo Schmid, *Die Opposition als Staatsrichtung*, „Die Wähler” 1995, nr 5,

Nieprzypadkowo więc jedno ze znaczeń angielskiego terminu *government* obejmuje zarówno rząd, jak i opozycję.

Tolerowanie, uznanie, legitymizacja i w końcu instytucjonalizacja parlamentarnej opozycji politycznej to – zdaniem wybitnego konstytucjonalisty niemieckiego D. Sternbergera – jedno z najbardziej zdumiewających wytworów politycznej kultury o być może podobnym znaczeniu dla rozwoju życia konstytucyjnego i wolności obywateli, co proklamacja suwerenności ludu i doktryna rządów większości¹⁴. Ta – szczególnie w świetle późniejszej krytyki wobec możliwości spełnienia przez opozycję oczekiwań – niewątpliwie przesadna ocena, może nie tyle politycznej, co ustrojowej wartości opozycji trafnie wskazuje na drogę, którą przeszła opozycja zanim została uznana za jeden w konstytucyjnych elementach współczesnych ustrojów demokratycznych. W tym kontekście warto wskazać na pewną zbieżność etapów inkorporacji opozycji do systemu politycznego z etapami, które doprowadziły do prawnej instytucjonalizacji partii politycznych. Nie jest to zbieżność przypadkowa, ale też błędne byłoby przeświadczenie o historycznym, pełnym, wzajemnym warunkowaniu się tych procesów. Dopiero bowiem w drugiej połowie XIX w. rosnąca rola partii politycznych w strukturze politycznej społeczeństwa i państwa marginalizuje lub nawet całkowicie eliminuje niezorganizowane w partii postaci opozycji.

Polityczne uznanie opozycji jest nie tylko pewnym faktem społecznym. Posiada ono swe podstawy zarówno w ideologii ustrojowo-politycznej, jak również znajduje pośredni wyraz w zasadzie pluralizmu i katalogu politycznych praw obywateli. Służy im między innymi wolność tworzenia stowarzyszeń – w tym także partii politycznych. To samo dotyczy tych rozwiązań zawartych w systemie wyborczym, które konstytuują warunki konkurencyjnej walki politycznej o mandaty przedstawicielskie. Na poziomie konstytucyjnym ogromna większość demokratycznych państw poprzestaje na tego typu instytucjonalizacji, i co najważniejsze okazuje się to w zupełności wystarczające dla zagwarantowania prawa do opozycji, i to nie tylko systemowej, ale także dość często i poza systemowej. Jest to, jak się wydaje, wynikiem faktu, że postawy kontestacyjne bez problemów komponują się w ideologiczne i prawne konstrukcje systemów demokratycznych¹⁵. W każdym razie nie tylko nie pozostają z nimi w sprzeczności, ale wręcz przeciwnie polityczne uznanie i tolerowanie postaw opozycyjnych nieomal powszechnie jest uznawane jako ważny czynnik warunkujący ewolucyjny proces przebudowy demokratycznych systemów politycznych. O znaczeniu opozycji dla charakteru systemu ustrojowego najlepiej świadczy fakt traktowania jej w niektórych państwach jako integralny element demokracji danego systemu politycznego¹⁶.

s. 498. Natomiast w literaturze polskiej za R. Dahl'em Marek Simlat, *Zasada opozycji jako zasada demokracji współczesnej* (w:) *Opozycja w systemach...* op.cit. s. 66.

14. Por. jego *Opposition des Parlements und parlamentarische Opposition*, (w:) *Lebende Verfassung*, Bd. I., Meisenheim am Glan 1956, s. 133 i nast.

15. Por. M. Sobolewski, *Model socjalistycznej kultury politycznej*, Kraków 1976, s. 19-20, gdzie autor prezentuje zasady charakterystyczne dla kultury politycznej państwa liberalno-demokratycznego.

16. Problem integralności powiązań opozycji i demokracji doktryna poszczególnych państw dostrzegła w różnym czasie. Z oczywistych względów najwcześniej w Wielkiej Brytanii. Kontynentalne doświadczenia były nieco inne, a więc doktryna – między innymi niemiecka – nie akcentowała problemu integralności powiązań tych pojęć. Zasadniczo dopiero po II wojnie światowej, szczególnie w wypowiedziach dzia-

To nader silne akcentowanie integralności opozycji z demokratyzmem systemu politycznego jest jakby echem wolnorynkowej gospodarki i wyrosłych na jej podłożu struktur społecznych oraz politycznej kultury¹⁷. W każdym bądź razie bez względu na ocenę przydatności koncepcji konkurencji dla określenia społecznej i politycznej oraz ustrojowej roli opozycji we współczesnych systemach demokratycznych, nie da się zakwestionować faktu ukształtowania się i rozwoju zjawiska opozycji w ramach europejskich, liberalno - demokratycznych systemów ustrojowych opartych na gospodarce wolnorynkowej. Natomiast kwestia charakteru wzajemnych uwarunkowań, z punktu widzenia celów niniejszego opracowania, schodzi na dalszy plan. Odrębne zagadnienie stanowi odpowiedź na pytanie na ile polityczna instytucjonalizacja opozycji spełnia wiążące się z nią nader rozbudowane i dość różnorodne oczekiwania i nadzieje? Tu odpowiedzi polityków i doktryny są stosownie do miejsca i czasu dość zróżnicowane¹⁸.

B. Prawne formy legitymizacji opozycji

Prawne postaci legitymizacji politycznej opozycji wykazują stosownie do miejsca i czasu istotne odrębności. Z punktu widzenia naszych potrzeb wyróżniamy postać pośrednią i bezpośrednią.

Formą historycznie pierwszą – swego czasu jedyną – a także współcześnie najpowszechniejszą jest instytucjonalizacja, którą możemy określić jako pośrednia postać prawnego uznania politycznej opozycji. Do pośredniej postaci instytucjonalizacji opozycji zaliczamy wszystkie te rozwiązania prawne, które pomijając termin opozycja tworzą oznaczony system gwarancji praw mniejszości, z którego korzysta także opozycyjna mniejszość. Prawa te wynikają z powszechnie uznanej w państwach demokratycznych zasady, że każda demokratycznie delegowana władza jest ograniczona nie tylko pod względem czasu pełnienia funkcji (kadencyjność), ale także jest siłą konieczności władzą ograniczoną przez prawa różnorodnie rozumianych mniejszości. Tego rodzaju bardzo ogólne regulacje prawne kwalifikujemy do kategorii pośredniej instytucjonalizacji opozycji, a więc do instytucjonalizacji opartej przede wszystkim na przesłankach o charakterze polityczno - ustrojowym. Jest to postać instytucjonalizacji współcześnie dominującej. Istotę stanowi zarówno prawna dopuszczalność działania opozycji w ramach ogólnie formułowanych przepisów regulujących wolności i prawa jednostki oraz działalność stowarzyszeń, względnie partii politycznych, jak rów-

łaczy opozycji pojawiają się silne akcenty tego rodzaju. W latach 60 – tych staje się to politycznym aksjomatem. Por. oprócz literatury wskazanej w przypisie 13 także: *Die Opposition in der modernen Demokratie*, Stuttgart 1972. Praca zbiorowa pod red. R. Schnabel'a zawierająca wypowiedzi kilku czołowych niemieckich działaczy politycznych.

17. Poglądy, że konkurencja i pluralizm stanowią ogólne przesłanki wykształcenia się opozycji dominowały w nauce, aż po lata 70. Kwalifikuje się je do klasycznej teorii demokracji. W nauce francuskiej kwestie te silnie podkreśla Jacques Cadart, *Institutions politique et droit constitutionnel*, Paris 1990, t. I, s. 278. Na wtórną ograniczoność tej koncepcji zwraca uwagę G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 194 i nast.
18. Charakterystyczna jest powszechna akceptacja instytucji opozycji ze strony polityków o liberalno – demokratycznych poglądach. Oczywiście inaczej u zwolenników wszelkich autorytaryzmów i totalitaryzmów. W konsekwencji stanowisko doktryny jest tu stosowne do tych podziałów, a więc podzielone na stosownie do politycznych podziałów. W literaturze niemieckiej daje temu ograniczony wyraz praca zbiorowa pod red. H. Oberreutera, *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Hamburg 1975, passim.

niez na kształtowaniu treści prawa w taki sposób, że dla jego efektywnej realizacji przydatna, a czasem niezbędna jest organizacyjna aktywność partii politycznych lub ich wyodrębnionych części. Dotyczy to w szczególności regulacji w zakresie prawa wyborczego, prawa o stowarzyszeniach, wolności zgromadzeń itp., a także regulaminów ciał przedstawicielskich.

Doktryna ustrojowa okresu międzywojennego wydatnie rozwinęła koncepcję ochrony praw mniejszości szczególnie narodowych. O wiele mniej uwagi poświęcono interesującym nas mniejszościom parlamentarnym wyodrębnionym w oparciu o inne niż etniczne kryteria. Dopiero po II wojnie światowej, praktyka parlamentarna większości państw demokratycznych urzeczywistnia tę ideę w coraz szerszym zakresie wobec wszelkich mniejszości – w tym także politycznych. Obecnie ochrona praw mniejszości jest traktowana jako korektura reguły większości i działa wobec niej nie tylko modyfikująco i ograniczająco, ale także umożliwia akceptację decyzji większości i czyni ją legitymowaną¹⁹.

W tym kontekście należy jednak podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze normy prawne – w tym wypadku z reguły zawarte we wspomnianych regulaminach – są formułowane w sposób na tyle ogólny, że oznaczone prawa nie mogą być identyfikowane wyłącznie z prawami opozycji, albowiem służą każdemu posłowi i każdej grupie parlamentarnej bez względu na jej stosunek do rządu. Po drugie, pojęcie mniejszości parlamentarnej ma w systemie rządów parlamentarnych i opozycji sfragmentaryzowane o tyle szczególne i mało precyzyjne zastosowanie, że z niewielkim uproszczeniem może być identyfikowane zarówno z całością politycznie zróżnicowanej opozycji, jak również z jej organizacyjnie wyodrębnionymi strukturami. Jednakże jedną z konstytutywnych cech opozycji jest jej zasadniczo mniejszościowy charakter. Wprawdzie byłoby błędem identyfikować mniejszość z opozycją, ale każdej systemowej opozycji służą wszystkie lub ze względów ilościowych tylko niektóre prawa mniejszości. W tej sytuacji wydaje się uzasadnione traktowanie regulaminowych gwarancji praw mniejszości, jako pośredniej formy instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej.

Poświęciliśmy sporo uwagi regulaminowej postaci pośredniej instytucjonalizacji opozycji politycznej. Traktujemy to jako przykład analizy możliwej także w innych dziedzinach wiążących się z polityczną działalnością różnego rodzaju organizacji i partii politycznych.

Drugą postać stanowi ustawodawcza lub konstytucyjna i ustawodawcza regulacja prawna definiująca pojęcie i rolę opozycji w systemie politycznym danego państwa. Pojawia się ona dopiero w XX wieku, a więc stosunkowo późno i nadal należy do wyjątków, i to nawet w państwach, które kreowały swoje rozwiązania ustrojowe mając świeżo w pamięci doświadczenia upadłej dyktatury. Ze względu na użycie w aktach normatywnych kategorii opozycja ten rodzaj prawnej reglamentacji politycznej opozycji nazywamy regulacją bezpośrednią. Ze względu na wyjątkowość bezpośrednich, konstytucyjnych regulacji statusu opozycji podejmujemy próbę dokładniejszej charakterystyki rysujących się tu dwóch zasadniczych modeli.

Historycznie pierwszym był mało znany na gruncie europejskim model kanadyjski wprowadzony ustawą w 1905 roku. Instytucjonalizacja znalazła wyraz w for-

19. Por. H. Hofmann, H. Dreher, *Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz*, in: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, pod red. H.P. Schneider'a i W. Zeh'a, Berlin 1989, s. 190 i nast., gdzie autorzy podejmują między innymi problematykę warunków i prawnych granic decyzji większości.

mie specjalnego wynagrodzenia przyznanego przywódcy opozycji. O wiele bliższe i szeroko znane na kontynencie europejskim było rozwiązanie angielskie wzorowane na kanadyjskim, a mianowicie na mocy art. 5 ustawy z 1937 r. o Ministrach Korony (The Ministers Crown Act) przywódcy (Leader) opozycji przyznano uposażenie z budżetu państwa, a ponadto w art. 10 tejże ustawy zdefiniowano pojęcie przywódcy opozycji. Jest nim poseł Izby Gmin, będący w danej chwili przywódcą partii, która pozostając w opozycji do rządu JKM dysponuje największą liczebnie siłą. Oznacza to, że funkcję partii opozycyjnej pełni tylko ta partia, która – jak swego czasu napisał Lord Bolinbroke – stanowi alternatywę politycznego przywództwa. Inne partie jeśli nawet uzyskały mandaty i posiadają swoje przedstawicielstwo w Izbie Gmin oraz pozostają w opozycji do rządu JKM, nie są w prawnym znaczeniu opozycją JKM. Ten model bezpośredniego prawnego uznania opozycji znalazł swoje odbicie w uchwale parlamentu krajowego Szlezwika-Holsztynu z 5.VIII. 1947 r., która przywódcy opozycji przyznawała dodatkową comiesięczną dietę²⁰. Tak więc mimo w znacznej mierze symbolicznego charakteru, ta anglosaska postać instytucjonalizacji nie okazała się zbyt zaraźliwe.

Zupełnie nowa postać regulacji statusu opozycji parlamentarnej pojawiła się w konstytucji krajowej Badenii z 22 maja 1947 r. Art. 120 tej konstytucji miał następujące brzmienie: „Partie muszą się czuć w równej mierze współodpowiedzialne za kształtowanie politycznego życia i kierownictwo państwa i to bez względu na to czy uczestniczą w tworzeniu rządu krajowego, czy też stojąc wobec niego w opozycji. Jeśli uczestniczą w tworzeniu rządu, to jest ich obowiązkiem stawiać interes kraju ponad interesem partii. One muszą być gotowe oddać odpowiedzialność skoro powstanie nowa większość. Stojąc w opozycji wobec rządu są zobowiązane śledzić działalność rządu i uczestniczące w nim partie i w koniecznych wypadkach prowadzić ich krytykę. Ich krytyka musi być rzeczowa i twórcza. One muszą być gotowe w każdej chwili przejąć współodpowiedzialność w rządzie”.

Przytaczamy pełny tekst tego artykułu ze względu na fakt, że była to pierwsza regulacja konstytucyjna zrywająca w angielskim modelem bezpośredniego uznania prawnego opozycji. Biorąc pod uwagę historyczne doświadczenia niemieckie owo poszukiwanie prawnych gwarancji owej jakbyśmy to dzisiaj powiedzieli politycznej poprawności wydaje się w owym czasie zrozumiałe. W tym wypadku podjęto problem opozycji w kontekście ustrojowej roli partii politycznych. Była to w zakresie interesującej nas problematyki zupełna nowość. Nowatorstwo tego rozwiązania polegało na próbie prawnego określenia obowiązków partii politycznych i to zarówno sprawujących władzę, jak i tych, które pozostają w opozycji.

Z trudniejszych do zrozumienia względów na tę właśnie drogę bezpośredniej konstytucyjnej instytucjonalizacji opozycji wkraczają inne kraje niemieckie dopiero z początkiem lat siedemdziesiątych i w latach dziewięćdziesiątych. Z powodu znacznego zróżnicowania przyjmowanych w poszczególnych krajach rozwiązań i krajowy, a nie ogólnopaństwowy szczebel regulacji ograniczamy się do specyfikacji treści regulacji konstytucyjnych.

1. Opozycja jest istotną częścią składową parlamentarnej demokracji (Berlin, Hamburg, Saksonia Szlezwik-Holsztyn, Turyngia);

20. Por. H.P. Schneider, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a/M 1974, s.275 i nast. W grudniu 1960 podobne rozwiązanie wprowadziła ustawa uchwalona przez parlament krajowy Palatynatu.

2. Równość szans większości rządowej i opozycji (Berlin Meklemburgia-Pomorze Przednie, Dolna Saksonia, Saksonia-Anhalt, Saksonia, Szlezwik-Holsztyn, Turyngia);
3. Do zadań opozycji należy:
 - a) krytyka programu i decyzji rządu (Hamburg, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Szlezwik-Holsztyn)
 - b) tworzenie politycznej alternatywy (Hamburg, Szlezwik-Holsztyn)
4. Szczególne finansowanie opozycji (Dolna Saksonia, Saksonia-Anhalt, Turyngia).
5. Formalne definicje opozycji w postaci: frakcje i deputowani, którzy nie popierają rządu (Meklemburgia - Pomorze Przednie, Dolna Saksonia, Saksonia-Anhalt, nieco inaczej Saksonia).

Mimo wielokrotnych nowelizacji związkowej ustawy zasadniczej nie zdecydowano się na bezpośrednią instytucjonalizację opozycji na szczeblu federalnym.

Współcześnie w skali państwowej instytucjonalizacja opozycji występuje jedynie w konstytucji portugalskiej. Kwestię tę reguluje 117 ust. 2, który stwierdza: „Stosownie do przepisów konstytucji uznaje się prawo mniejszości do demokratycznej opozycji.” Z kolei ust. 3 zapewnia partiom reprezentowanym w Zgromadzeniu Republiki, które nie uczestniczą w rządzie prawo do systematycznej i bezpośredniej informacji o biegu spraw ważnych dla opinii publicznej. Ponadto, w art. 183 konst. nader szeroko – jak na normy rangi konstytucyjnej – zagwarantowano prawa frakcji parlamentarnych. W tym między innymi: proporcjonalny do siły liczebnej frakcji udział w składzie komisji, obowiązek wysłuchania przy kształtowaniu porządku dziennego, prawo żądania dwukrotnej debaty w każdej sesji nad kwestiami o ogólnopolitycznym znaczeniu, prawo żądania zwołania Zgromadzenia, prawo wnioskowania o powołanie komisji dochodzeniowej i kilka dalszych o bardziej oczywistym charakterze. Stosownie do konstytucyjnych zapowiedzi portugalski parlament uchwalił dwie ustawy: ustawę z 5.VIII. 1977 r. o statusie prawnym opozycji i ustawę z 5.IX.1986 r. o gwarancji prawnej repliki partii opozycyjnych²¹.

Tak więc portugalska regulacja prawnego statusu opozycji parlamentarnej nie ogranicza się do stosunkowo obszernej regulacji konstytucyjnej, ale obejmuje także bezpośrednio odnoszące się do opozycji akty ustawodawcze, a ponadto obszerny zespół norm parlamentarnego regulaminu. Nie wchodząc genezę tak szerokiej i wielopoziomowej regulacji statusu opozycji należy stwierdzić, iż mimo wejścia po 1990 roku na drogę demokracji parlamentarnej licznych państw postkomunistycznych, które podobnie jak Portugalia doświadczyły różnych postaci jednopartyjnych dyktatur, nie pojawili się naśladowcy portugalskiego modelu konstytucyjnych gwarancji prawa do opozycji i praw opozycji.

Inne zagadnienie stanowi odpowiedź na pytanie na ile owa zarówno polityczna, jak i prawnoustrojowa instytucjonalizacja opozycji spełnia wiążące się z nią nader rozbudowane i dość różnorodne oczekiwania i nadzieje? Tu odpowiedzi polityków i doktryny są stosownie do miejsca i czasu dość zróżnicowane. Jednakże powoli wygasa wyraźny w latach 60 - tych optymizm.

21. Por. K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej konstytucji RP*. „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s.33.