

## LEGITYMIZACJA I INSTYTUCJONALIZACJA OPOZYCJI PARLAMENTARNEJ WE WSPÓŁCZESNYCH SYSTEMACH USTROJOWYCH

Za opozycję parlamentarną uznaje się w doktrynie prawnoustrojowej funkcjonujące na forum parlamentu frakcje i ugrupowania parlamentarne, tworzące w najwyższym organie przedstawicielskim reprezentację określonych partii politycznych, które nie biorąc udziału w składzie rządzącej koalicji i zajmując krytyczne stanowisko wobec programu rządowego oraz prowadzonej przez rząd polityki, prezentują własną alternatywę programową i starają się wykorzystywać zagwarantowane konstytucyjnie reguły postępowania w celu doprowadzenia do obalenia istniejącego rządu i przejęcia władzy w państwie<sup>1</sup>. Dlatego też do opozycji parlamentarnej nie można zakwalifikować zarówno tych frakcji partyjnych, które „traktują większość rządową nie jako konkurentów, lecz wrogów (opozycja pozasystemowa), jak i tych, które nie wchodząc w skład obozu rządowego zachowują wobec niego stanowisko neutralne lub niejasne bądź wyczekujące”<sup>2</sup>, co objawiać się może m.in. brakiem krytyki polityki rządu oraz powstrzymywaniem się od udziału w głosowaniach parlamentarnych. Neutralną postawę zajmują z reguły te frakcje parlamentarne, które zostały pominięte przy tworzeniu rządu, mimo że ich program polityczny jest często w wielu punktach zbieżny z założeniami polityki realizowanej przez ugrupowania koalicji rządowej. Nie podejmują one wówczas krytyki poczynań rządu, albowiem liczą na to, że w sprzyjających okolicznościach mogą otrzymać propozycję współtworzenia większości parlamentarnej i udziału w rządzie koalicyjnym. Opozycję parlamentarną tworzą wobec tego jedynie ugrupowania zajmujące jednoznacznie krytyczne stanowisko wobec większości rządowej i realizowanej przez nią polityki, ale powstrzymujące się przy tym przed podejmowaniem działań destrukcyjnych, naruszających konstytucyjne i ustawowe reguły gry parlamentarnej.

1 Zob. E. Zwierzchowski, *Wybrane problemy opozycji politycznej*, w: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998, s.121 i nast.

2 E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna*, w: *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 11.

Istniejące faktycznie możliwości, jak też efektywność działań podejmowanych przez ugrupowania opozycji parlamentarnej są w poszczególnych systemach ustrojowych poważnie zróżnicowane. Przesądza o tym wiele czynników, ale w decydującej mierze uwarunkowane jest to w każdym wypadku charakterem systemu partyjnego oraz funkcjonującym w danym momencie układem sił politycznych w parlamencie. Niezależnie jednak od rzeczywistej roli opozycji w określonych realiach politycznych i prawnoustrojowych, instytucja opozycji parlamentarnej traktowana jest współcześnie jako niezbędny i konstytutywny element każdego demokratycznego systemu rządów<sup>3</sup>.

Pojawienie się oraz późniejsza legitymizacja tej formy opozycji politycznej wiąże się nierozdzielnie z ewolucją brytyjskiego systemu parlamentarnego. W ramach tego systemu rządów zaczęły się bowiem kształtować znacznie wcześniej niż w innych systemach ustrojowych, bo faktycznie już od połowy XVIII stulecia, określone warunki polityczne i prawnoustrojowe, które umożliwiły narodziny oraz stopniowy wzrost znaczenia opozycji parlamentarnej. Z tamtego okresu wywodzi się także pierwsze teoretyczne uzasadnienie konieczności istnienia w parlamencie zorganizowanej opozycji. Dokonał tego w 1736 r. angielski historyk, filozof, mąż stanu oraz autor interesujących prac z zakresu myśli politycznej, lord Henry Bolingbroke<sup>4</sup>. Zaprezentował on wówczas oryginalną koncepcję konstytucyjnej roli opozycji parlamentarnej, której zadaniem byłoby przede wszystkim sprawowanie kontroli działalności rządu i wspierającej go większości deputowanych w parlamencie. W jego rozważaniach na ten temat znalazło się więc już bardzo wyraźne rozgraniczenie w składzie parlamentu większości rządowej i mniejszościowej opozycji, traktowanej przezeń głównie w kategorii zasadniczej przeciwwagi wobec sprawującej w danym momencie władzę ekipy politycznej.

Kształtowaniu się w ramach brytyjskiego systemu parlamentarnego coraz bardziej widocznego podziału na większość rządową i opozycję w stosunku do ministrów Korony sprzyjała rywalizacja na forum parlamentu pomiędzy stronnictwami politycznymi torysów i wigów, które dały początek późniejszym partiom politycznym – konserwatywnej oraz liberalnej. Rywalizacja między nimi nasiliła się pod koniec XVIII wieku<sup>5</sup>, chociaż nadal oba te ugrupowania złożone były wyłącznie z przedstawicieli tych samych warstw społecznych. Posiadały one faktycznie charakter ugrupowań koteryjnych, gdyż składały się niezmiennie z koalicji najbardziej

3 Zob. S. Bożyk, *Współczesne modele opozycji parlamentarnej a opozycja w Sejmie RP*, w: *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, pod red. K. Łabędzia i M. Mikołajczyk, Kraków 2001, s. 481 i nast.

4 Jako przywódca stronnictwa torysów w parlamencie, zajmował on konsekwentnie opozycyjną postawę wobec polityki prowadzonej przez ówczesny rząd premiera Roberta Walpole'a. Zob. hasło *Bolingbroke*, w: *Słownik historii doktryn politycznych*, pod red. M. Jaskólskiego, T. 1, Warszawa 1997, s. 240–243.

5 Fakt ten podkreśla m.in. M. Sobolewski (*Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 73–74), stwierdzając, że „pod koniec XVIII wieku obie angielskie partie arystokratyczne ulegają reorganizacji i stabilizują się o tyle, że możemy już mówić o wyraźnie odmiennych, stałych ugrupowaniach politycznych”.

wpływowych rodów arystokratycznych. Tym samym całkowicie nieuzasadnione byłoby twierdzenie, że już w tamtym okresie ugrupowanie polityczne nie tworzące w danej chwili rządu stanowiło ustabilizowaną opozycję parlamentarną. Tworzenie stabilnej opozycji w parlamencie nie miało zresztą w ówczesnych realiach politycznych poważniejszego uzasadnienia, gdyż „po drugiej stronie” nie występowała wtedy w pełni wykrystalizowana i zorganizowana większość parlamentarna. W każdym wypadku nieformalna większość rządowa montowana była bowiem *ad hoc* i wobec tego nie mogła odzwierciedlać wyraźnej linii politycznego podziału na torysów i wigów. Przy tworzeniu większości rządowej w parlamencie angielskim większego znaczenia nabierały jeszcze wtedy więzy rodzinne, istniejąca wspólnota interesów lub też dążenie do uzyskania określonych urzędów, tytułów i przywilejów<sup>6</sup>.

Stabilizacja układu sił politycznych w parlamencie brytyjskim następuje po reformie prawa wyborczego z 1832 r., której zasadniczym celem było znaczące poszerzenie kręgu osób uprawnionych do głosowania w wyborach parlamentarnych. W efekcie oba ugrupowania parlamentarne podejmują działania zmierzające do zwiększenia zakresu swoich wpływów wyborczych, co wpływa też na ukształtowanie się bardziej trwałych struktur organizacyjnych tych stronnictw politycznych. Przekształcają się one stopniowo z koterii arystokratycznych w ugrupowania polityczne o charakterze klubowym<sup>7</sup>. Wtedy również powstaje konieczność tworzenia w parlamencie większości rządowej, opartej na bardziej stabilnych i trwalszych niż dotychczas podstawach politycznych.

Konsolidacja większości parlamentarnej wokół rządu i realizowanej przez niego polityki doprowadziła z kolei do ukształtowania się w parlamencie zorganizowanej opozycji wobec tej większości. Tworzyli ją praktycznie w każdym wypadku członkowie poprzedniego rządu, którzy pod kierunkiem przywódcy mniejszości w parlamencie<sup>8</sup> przystępowali do organizacji działalności parlamentarnej swoich zwolenników, zajmujących tak samo opozycyjną postawę w stosunku do rządu. Przywódcy ówczesnej opozycji parlamentarnej już wtedy dążyli do formowania „quasi-gabinetów”, będących faktycznie pierwowzorem dzisiejszych „gabinetów cieni”, na których spoczywały w praktyce obowiązki kierowania poczynaniami opozycji<sup>9</sup>. W ten sposób doszło do wyraźnego wyodrębnienia się zorganizowanej

6 Por. S. Gebethner, *Rząd i opozycja Jej Królewskiej Mości w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967, s. 20.

7 W latach trzydziestych XIX w. torysi i wigowie, występujący już wtedy oficjalnie jako Partia Konserwatywna i Partia Liberalna, tworzą poza parlamentem stałe kluby partyjne (konserwatywny *Carlton Club* oraz liberalny *Reform Club*), które stały się forum dyskusji i uzgodnień między parlamentarzystami a politykami nie wchodzącymi w skład parlamentu.

8 Nieformalnym przywódcą opozycji w parlamencie brytyjskim stawał się wtedy z reguły premier poprzedniego rządu. Przykładem tego może być m.in. Robert Peel, pełniący funkcję premiera konserwatywnego rządu w latach 1834–1835, który przez następnych 6 lat był przywódcą opozycji, by wreszcie w 1841 r. stanąć ponownie na czele rządu.

9 Zob. S. Gebethner, *Rząd i opozycja...*, s. 21.

opozycji parlamentarnej i uznania jej już w połowie XIX w. za integralny składnik brytyjskiego systemu rządów parlamentarnych<sup>10</sup>.

Okoliczności, które doprowadziły w przeszłości do pojawienia się, akceptacji i wreszcie legitymizacji opozycji parlamentarnej w systemie politycznym Wielkiej Brytanii posiadały w rzeczywistości złożony charakter. Doświadczenia brytyjskie w tym zakresie nabrały zarazem uniwersalnego znaczenia, gdyż określone uwarunkowania społeczne i polityczno–ustrojowe, które zadecydowały o narodzinach tej formy opozycji politycznej w parlamencie angielskim, determinowały niejednokrotnie proces kształtowania się opozycji parlamentarnej również w innych systemach ustrojowych. Nie znaczy to oczywiście, że ukształtowane i sprawdzone w brytyjskiej praktyce parlamentarnej zwyczajowe zasady organizowania się i funkcjonowania trwałej opozycji były automatycznie recypowane do ustroju politycznego innych państw parlamentarnej demokracji. W poszczególnych państwach proces tworzenia i legitymizacji opozycji parlamentarnej, dokonujący się najczęściej w wyniku oddziaływania czynników o uniwersalnym charakterze i tym samym nawiązujący mniej lub bardziej wyraźnie do historycznych okoliczności narodzin opozycji w parlamencie angielskim, posiadał bowiem zawsze także określone cechy indywidualne, które każdorazowo uzależnione były od specyficznych dla danego państwa warunków politycznych i prawnoustrojowych. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę całość kształtu przesłanek składających się na genezę instytucji opozycji parlamentarnej, to stosunkowo łatwo możemy wskazać te spośród nich, które miały walor ogólniejszy i wywarły decydujący wpływ na pojawienie się w ciałach przedstawicielskich zorganizowanej opozycji politycznej<sup>11</sup>.

Czynnikiem posiadającym rozstrzygające znaczenie dla narodzin i późniejszej ewolucji opozycji parlamentarnej było ukształtowanie się pluralistycznej organizacji społeczeństwa. Dopiero w warunkach pogłębiającego się pluralizmu społeczno–politycznego powstały bowiem możliwości w miarę nieskrępowanego wyrażania zróżnicowanych programów, opinii i interesów poszczególnych grup oraz organizacji społecznych. Wiązało się to jednocześnie z zagwarantowaniem pewnego minimum praw i wolności obywatelskich, a przede wszystkim prawa głoszenia różnych idei i poglądów oraz swobody wyboru określonego systemu wartości. Szczególnie istotnym przejawem pluralizmu stała się zarazem możliwość podejmowania działalności opozycyjnej przez najbardziej aktywną politycznie część społeczeństwa, obejmującej w głównej mierze zgłaszanie pod adresem elit rządzących propozycji alternatywnych rozwiązań oraz krytykę i kwestionowanie podejmowanych przez

10 Nieco wcześniej na oznaczenie opozycji parlamentarnej zaczęto stosować w oficjalnym obiegu formułę: Opozycja Jego Królewskiej Mości (*His Majesty Opposition*). Formuły tej po raz pierwszy użył w 1826 r. na forum brytyjskiej Izby Gmin poseł Cam Hobhouse. Zob. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 13.

11 Z tego też względu zostały one uznane przez doktrynę jako czynniki o uniwersalnym charakterze. Zob. m.in. G. Ionescu, I. De Madariaga, *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, London 1968, s. 71 i nast. W polskiej literaturze prawnoustrojowej na przesłanki te wskazuje E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 13 i nast.

nie decyzji<sup>12</sup>. Artykulacja w ramach pluralistycznego społeczeństwa istotnie zróżnicowanych interesów określonych grup społecznych oraz prezentowanie postaw opozycyjnych stały się przy tym od początku możliwe przede wszystkim w najwyższym organie przedstawicielskim, co w oczywisty sposób sprzyjało organizowaniu się opozycji parlamentarnej.

Równie istotne znaczenie dla ukształtowania się tej postaci opozycji politycznej posiadało odrzucenie koncepcji stanowej reprezentacji w parlamencie, mającej zastosowanie od chwili narodzin parlamentaryzmu. Zostaje ona zastąpiona całkowicie zmienionymi, opartymi na nowych zasadach formami przedstawicielstwa. Ich istota sprowadzała się do wprowadzenia bezpośrednich wyborów parlamentarnych oraz wykształcenia się i upowszechnienia konstrukcji wolnego mandatu przedstawicielskiego. Nie mniejsze znaczenie miało również poszerzenie zakresu kompetencji parlamentu, a zwłaszcza kategorii spraw, które mogły być rozstrzygane wyłącznie za jego zgodą. Tym samym parlament mógł już coraz skuteczniej zajmować opozycyjną postawę wobec monarchy oraz realizowanych przez niego prerogatyw. Z biegiem czasu doprowadza to do ukształtowania się systemu rządów parlamentarnych, a w jego ramach opozycji w stosunku do rządu i wspierającej go większości deputowanych w parlamencie.

Kolejnym czynnikiem wyraźnie sprzyjającym wykształceniu się opozycji parlamentarnej było zerwanie z fikcją jednomyślności w procesie podejmowania decyzji przez instytucje przedstawicielskie i zastąpienie jej formułą większości<sup>13</sup>. Uznanie stanowiska większości, wyrażonego w akcie głosowania, jako wiążącej ostatecznie decyzji parlamentu prowadziło w konsekwencji do coraz bardziej dostrzegalnego respektowania przez tę większość praw i interesów parlamentarnej mniejszości. Wcześniej nie było to możliwe, gdyż stosowanie zasady jednomyślności całkowicie wykluczało akceptację praw mniejszości do prezentowania własnego stanowiska na forum narodowego przedstawicielstwa. Wobec tego dopiero po odrzuceniu tej formuły powstały warunki umożliwiające skuteczniejszą ochronę praw mniejszości parlamentarnej i tym samym gwarantujące jej określone miejsce w strukturze parlamentu. Faktycznie więc ochrona praw mniejszości stała się „integralnym elementem reguły większości”<sup>14</sup>.

Wyodrębnieniu się i ewolucji opozycji parlamentarnej sprzyjała też bez wątpienia coraz bardziej wyraźna krystalizacja podziałów politycznych wewnątrz parlamentu. Były to początkowo różnego rodzaju koterie parlamentarne, następnie ugrupowania polityczne o charakterze klubowym, wreszcie zaś zorganizowane par-

12 Zob. m.in. W. Steffani, *Pluralistische Demokratie. Studien zur Theorie and Praxis*, Opladen 1980, s. 15 i nast.

13 Stosowanie formuły większości dopuszczał już Rousseau, chociaż w dalszym ciągu był on zdecydowanym zwolennikiem jednomyślności w podejmowaniu decyzji o zasadniczym znaczeniu dla państwa (J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Warszawa 1966, s. 128).

14 E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 14.

tie polityczne. Szczególne znaczenie miało w tym wypadku pojawienie się organizacji klubowych, gdyż dopiero w ich działalności dostrzec można wzrastającą rolę założeń ideowych oraz programu politycznego. Kluby tworzyły jednocześnie zaczątki późniejszych frakcji parlamentarnych, choć wtedy najczęściej jeszcze bez należytej dyscypliny organizacyjnej<sup>15</sup>. Postawę organizacji klubowych oraz pierwszych partii politycznych cechowała wówczas daleko idąca lojalność wobec podstawowych założeń istniejącego systemu politycznego<sup>16</sup>, co umożliwiało im prowadzenie w miarę nieskrępowanej działalności na forum parlamentu. Wydaje się nawet wielce prawdopodobne, że „w owym okresie dla panujących wygodniejszy był parlament wewnętrznie podzielony aniżeli parlament jednolity i opozycyjny jako całość wobec władzy królewskiej”<sup>17</sup>. Efektem tego było nawet tolerowanie kontestatorskiej i opozycyjnej postawy ugrupowań parlamentarnych wobec działań podejmowanych przez większość parlamentarną.

Nie mniej istotnym czynnikiem było ukształtowanie się w strukturze naczelných organów państwa dwuczłonowej egzekutywy. Dopóki władza wykonawcza była jednolita, natomiast podejmowanie decyzji w sprawach o zasadniczym znaczeniu leżało wyłącznie w gestii suwerennego monarchy, dopóty nie mogło być mowy o jakiegokolwiek formie politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem. Warunki ku temu powstały dopiero wtedy, gdy nastąpiło wyraźne wyodrębnienie się rządu jako drugiego, obok głowy państwa, organu władzy wykonawczej<sup>18</sup>. Wskutek ścisłego powiązania rządu z parlamentem zaistniały także całkowicie realne możliwości poddania tego członu egzekutywy określonym regułom odpowiedzialności parlamentarnej. Tym samym dalsza egzystencja rządu miała być już każdorazowo uzależniona od skali poparcia dla jego polityki przez większość w parlamencie. Logiczną konsekwencją zastosowania w praktyce formuły, że rząd powinien zawsze cieszyć się zaufaniem większości parlamentarnej, musiał być podział parlamentu i pojawienie się w jego składzie trwałej, opozycyjnej mniejszości.

Nie ulega wątpliwości, że zaprezentowane przesłanki polityczno–ustrojowe, składające się na genezę opozycji parlamentarnej, mimo wyraźnego nawiązania do brytyjskiego procesu legitymizacji tej formy opozycji politycznej, znalazły w praktyce bardziej uniwersalne zastosowanie. Odnajdujemy je zarówno w państwach o parlamentarno–gabinetowym systemie rządów, gdzie historyczny proces kształtowania się opozycji w parlamencie był najbardziej zbliżony do wzorca angielskiego, jak też w innych, najbardziej znanych i najczęściej występujących systemach praw-

15 Por. M. Sobolewski, *Partie...*, s. 70.

16 Programowe zróżnicowanie ówczesnych ugrupowań politycznych nie wykraczało jednak w żadnym wypadku poza ramy uznawanych w określonych okolicznościach wartości i zasad ustrojowych oraz ideowo–politycznych. Zob. K. Grzybowski, *Instytucjonalizacja partii politycznych*, Zesz. Naukowe UJ, Prace z Nauk Politycznych z. 3/1972, s. 36 i nast.

17 E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 14.

18 Por. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 20 i nast.

noustrojowych. Późniejsza ewolucja instytucji opozycji parlamentarnej przebiegała już z reguły w bardziej zindywidualizowanych warunkach, na co decydujący wpływ miało ukształtowanie się w poszczególnych państwach określonego modelu organizacji władz publicznych. Wykształcenie się i stopniowa legitymizacja opozycji parlamentarnej w systemach demokratycznych nie doprowadziły od razu do jej instytucjonalizacji, która stała się faktem znacznie później i to w bardzo zróżnicowanym zakresie.

Proces instytucjonalizacji opozycji, podobnie zresztą jak proces instytucjonalizacji partii politycznych, rozumiany jest w doktrynie w dwóch znaczeniach: politycznym oraz prawnoustrojowym. Instytucjonalizacja opozycji w znaczeniu politycznym ma bardziej ogólny charakter i sprowadza się w zasadzie do traktowania opozycji jako immanentnej części składowej każdego demokratycznego systemu politycznego<sup>19</sup>. Jej instytucjonalizacja w znaczeniu prawnoustrojowym polega natomiast na określeniu roli opozycji w przepisach konstytucji lub innych aktów normatywnych, regulujących kształt oraz funkcjonowanie podstawowych instytucji ustrojowych.

Polityczna instytucjonalizacja opozycji nie ogranicza się jedynie do akceptacji w ramach systemu politycznego postaw kontestatorskich wobec tych wartości ideowo-politycznych, które znajdują swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w programie i działaniach rządu oraz tworzących go partii politycznych. Faktycznie bowiem dany system polityczny kreuje także pośrednio określone warunki prawnoustrojowe, których celem – jest oparta na zasadzie względnej równości szans i parlamentarnej regule większości – rotacja partii politycznych tworzących rząd i sprawujących władzę w państwie<sup>20</sup>. Dlatego też w doktrynie wyrażany jest pogląd, że w liberalno-demokratycznym systemie rządów parlamentarnych opozycja nie jest przypadkowym związkiem niezadowolonych z rządu i zmierzających do jego zmiany, lecz integralnym elementem procesu kształtowania woli państwowej, tak samo niezbędnym jak rząd i tworzące go partie polityczne<sup>21</sup>.

Ta forma instytucjonalizacji opozycji politycznej, w tym również opozycji parlamentarnej, znajduje swoje podstawy przede wszystkim w przyjętych w danym państwie zasadach ustroju politycznego, a zwłaszcza w zasadzie suwerenności narodu oraz związanej z nią zasadzie rządów przedstawicielskich. Wynika ona także w sposób pośredni z konstytucyjnego katalogu podstawowych praw i wolności politycznych obywateli. Szczególne znaczenie posiada w tym wypadku wolność

19 W doktrynie podkreśla się, że dla uznania opozycji decydujące znaczenie miała akceptacja podstawowych zasad ustrojowych państwa przez partie polityczne. Dopóki istnienie opozycji traktowane było jako potencjalne zagrożenie dla stabilności systemu ustrojowego, dopóty polityczne uznanie opozycji napotykało na bardzo poważne trudności. Por. K. Grzybowski, *Instytucjonalizacja...*, s. 10 i nast.

20 Zob. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 16–17.

21 Por. C. Schmid, *Die Opposition als Staatseinrichtung*, w: *Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, pod red. H.G. Schumanna, Darmstadt 1976, s. 54.

tworzenia wszelkiego rodzaju stowarzyszeń oraz partii politycznych, dzięki czemu zagwarantowana zostaje możliwość prezentacji na forum publicznym zróżnicowanych poglądów i opinii. Tym samym z prawnoustrojowej zasady pluralizmu politycznego możemy stosunkowo łatwo wyprowadzić dopuszczalność podejmowania w jej ramach wszelkich działań o charakterze opozycyjnym. Politycznemu uznaniu opozycji służą ponadto te rozwiązania prawne zastosowane w systemie wyborczym, które gwarantują wszystkim partiom politycznym warunki konkurencyjnej walki politycznej o mandaty przedstawicielskie w parlamencie.

Specyficzną i mającą coraz szersze zastosowanie formą politycznej instytucjonalizacji opozycji jest zagwarantowanie szczególnych praw mniejszości. Do tej pośredniej postaci instytucjonalizacji opozycji zalicza się rozwiązania prawne, które nie posługują się co prawda terminem opozycja, ale kształtują wyraźnie określony system gwarancji praw mniejszości, wykorzystywany również przez opozycję parlamentarną, będącą *de facto* jedną z postaci mniejszości<sup>22</sup>. Zagwarantowane w taki sposób prawa mniejszości „są oparte na powszechnie uznanej w państwach demokratycznych zasadzie, że każda legalna władza jest ograniczona nie tylko pod względem czasowym, ale także siłą konieczności, władzą ograniczoną przez prawa mniejszości”<sup>23</sup>. Taka formuła instytucjonalizacji opozycji politycznej w parlamencie znajduje zastosowanie przede wszystkim w uchwalanych przez poszczególne parlamenty własnych regulaminach, gdzie zazwyczaj termin opozycja jest zastępowany określeniem praw mniejszości parlamentarnych.

W związku z tym należy jednak podkreślić, że normy ustawowe lub regulaminowe, które gwarantują prawa mniejszości w parlamencie, zawierają z reguły zapisy na tyle ogólne, iż określone w nich prawa nie mogą być utożsamiane z prawami opozycji parlamentarnej. Prawa te zagwarantowane są bowiem wszystkim deputowanym niezależnie od ich przynależności frakcyjnej oraz każdej grupie parlamentarnej bez względu na to, jaki jest jej aktualny stosunek wobec rządu i wspierającej go większości w parlamencie. Nie można jednocześnie pominąć faktu, że już samo pojęcie mniejszości parlamentarnej jest w ramach każdego systemu rządów parlamentarnych i istotnie podzielonej opozycji w parlamencie trudne do sprecyzowania<sup>24</sup>. Oznacza to, że może być ono odnoszone zarówno do całej i zróżnicowanej pod względem politycznym opozycji w parlamencie, jak również do jej poszczególnych i wyodrębnionych struktur organizacyjnych. Z reguły jednak jedną z konstytu-

22 W doktrynie pojawia się też koncepcja zastępowania dotychczasowego kształtu demokracji, opartego na większościowym mechanizmie demokracji parlamentarnej (prowadzącym często do narzucania woli większości określonym mniejszościom), systemem kompromisów, pozwalającym na dochodzenie do optymalnych decyzji w ramach organizacji państwowej. Zob. R.A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven 1982, s. 71 i nast.

23 E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 17.

24 Wyjątkiem może być jedynie taka sytuacja, kiedy opozycję tworzy tylko jedna frakcja parlamentarna. Wówczas następuje całkowite utożsamienie opozycji z mniejszością parlamentarną.



tywnych cech opozycji parlamentarnej jest jej mniejszościowy charakter<sup>25</sup>, wobec czego każdej frakcji opozycyjnej w parlamencie przysługiwać powinny faktycznie wszystkie prawa mniejszości. Dlatego też wydaje się całkowicie uzasadnione traktowanie regulaminowych gwarancji praw mniejszości jako pośredniej formy instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej<sup>26</sup>.

Zaprezentowana wyżej kategoria pośredniej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, która wyprowadzana jest z podstawowych założeń ustroju politycznego bądź też z bardzo ogólnych regulacji prawnych (zawartych głównie w regulaminach parlamentarnych) należy we współczesnych systemach rządów do najczęściej spotykanych form instytucjonalizacji opozycji. Dotychczasowa praktyka państw demokratycznych świadczy przy tym niezbiecie, że tego typu instytucjonalizacja jest całkowicie wystarczająca dla zagwarantowania prawa do opozycji. Odnosi się to w zasadniczym stopniu do opozycji parlamentarnej, ale też do innych postaci opozycji, włączając w to niejednokrotnie również opozycję antysystemową<sup>27</sup>. Nie można ponadto pominąć faktu, iż instytucjonalizacja opozycji politycznej, nawet w formie pośredniej, uznawana jest praktycznie w każdym wypadku jako istotny czynnik przesądzający o ewolucyjnej drodze przeobrażeń demokratycznych systemów politycznych<sup>28</sup>.

Również w Polsce ustawodawca konstytucyjny zastosował tradycyjną formułę pośredniej instytucjonalizacji opozycji politycznej; bowiem zarówno poprzednio obowiązujące przepisy konstytucyjne (Mała Konstytucja z 1992 r. oraz utrzymane przez nią w mocy postanowienia Konstytucji PRL z 1952 r.), jak też obowiązująca aktualnie Konstytucja RP z 1997 r. pomijają w swej treści problematykę statusu ustrojowego opozycji całkowitym milczeniem. W takiej sytuacji prawnoustrojowe podstawy istnienia oraz funkcjonowania zorganizowanej opozycji można wyprowadzić jedynie z podstawowych zasad ustroju państwowego RP oraz analizy szczegółowych zapisów regulaminów parlamentarnych<sup>29</sup>.

Bez wątpienia dużo większe znaczenie posiada bezpośrednia, prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej; bowiem w każdym przypadku zastosowania takiego rozwiązania określone prawa lub przywileje opozycji w parlamencie wy-

25 Niekiedy jednak ugrupowania opozycyjne w parlamencie tworzą faktycznie większość, czego typowym przykładem może być stosowana od dawna praktyka ustrojowa państw skandynawskich. Zob. M. Grzybowski, *Państwa nordyckie*, w: *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 129 i nast.

26 Por. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 18.

27 Tym terminem określa się ugrupowania opozycyjne kwestionujące zasady i instytucje istniejącego ustroju państwowego i zakładające konieczność ich całkowitej zmiany.

28 Widoczne jest to bardzo wyraźnie na przykładzie państw postkomunistycznych po 1989 r. W związku z tym stawiane jest niekiedy pytanie, dlaczego kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które wkraczały wtedy na drogę przemian demokratycznych, nie były w stanie twórczo rozwinąć standardu instytucjonalizacji opozycji, tak jak uczyniły to w niedalekiej przeszłości inne kraje odchodzące od systemu rządów autorytarnych (Hiszpania, Portugalia). Por. Z. Machelski, *Ustrojowe znaczenie opozycji parlamentarne*, Państwo i Prawo z. 2/1997, s. 22.

29 Zob. S. Bożyk, *Rzeczpospolita Polska*, w: *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 31 i nast.

nikają wprost z konkretnych regulacji prawnych. Ta postać instytucjonalizacji opozycji, której geneza sięga początków minionego stulecia, nie znalazła jednak jak dotąd szerszego wykorzystania<sup>30</sup>. Określenie w przepisach prawa statusu, podstawowych zasad działalności oraz roli opozycji parlamentarnej jest więc faktycznie rozwiązaniem spotykanym współcześnie niezmiernie rzadko i nie jest to w żadnym wypadku uwarunkowane charakterem istniejącego w danym państwie systemu politycznego. Uwaga ta odnosi się w szczególności do aktów rangi konstytucyjnej, ale dotyczy również unormowań zawartych w aktach ustawodawczych oraz w regulaminach parlamentarnych.

Pojawienie się pierwszych, bezpośrednich regulacji statusu prawnego opozycji nie było powiązane z prawną instytucjonalizacją partii politycznych; określenie roli partii w przepisach prawa miało miejsce w późniejszym okresie. Regulacje prawne odnoszące się do partii politycznych wprowadzono w wielu państwach, ale dochodziło do tego z reguły po długotrwałych i zaciętych sporach co do zasad, zakresu i charakteru instytucjonalizacji<sup>31</sup>, dopiero po II wojnie światowej. Szczególnie istotna była w tej kwestii konstytucjonalizacja partii politycznych, głównie poprzez wprowadzenie zasady wolności tworzenia partii oraz wyliczenie ich podstawowych funkcji. W takim ujęciu rolę partii politycznych określili między innymi ustawy zasadnicze: RFN, Włoch, Francji, Szwecji, Hiszpanii<sup>32</sup>. Jeszcze nowszym zjawiskiem było ujęcie roli partii w ustawodawstwie zwykłym, gdyż pierwsze ustawy o partiach politycznych uchwalono dopiero w końcu lat sześćdziesiątych minionego stulecia<sup>33</sup>. Ustawy tego typu regulują z reguły szczegółowo różne aspekty organizacji oraz funkcjonowania partii politycznych, nie różnicując przy tym najczęściej ich statusu prawnego w zależności od tego, jaką faktycznie rolę (partii rządzącej czy też partii opozycyjnej) pełnią one w danym systemie politycznym. Prawna instytucjonalizacja partii politycznych we współczesnych systemach ustrojowych jest więc w rzeczywistości znacznie bardziej rozbudowana, aniżeli formalne, w drodze określonej regulacji prawnej, uznanie opozycji politycznej w parlamencie.

Po raz pierwszy prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej znalazła zastosowanie w ustawodawstwie z 1905 r. regulującym ustrój wewnętrzny oraz zasady funkcjonowania parlamentu federalnego w Kanadzie. Przybrała ona postać wyraźnie określonej podstawy prawnej do otrzymywania specjalnego i stałego wy-

30 Zob. S. Giulj, *Le statut de l'opposition in Europe*, Paris 1980, s.28 i nast. Autorka zwraca uwagę na fakt, że jeszcze w latach 70. XX w. prawna instytucjonalizacja opozycji miała zastosowanie jedynie w 6 państwach (Wielka Brytania, Kanada, Malta, Pakistan, Bangladesz, Republika Południowej Afryki).

31 Zob. J. Zakrzewska, *Status prawny partii politycznych Europy Zachodniej*, Państwo i Prawo z. 2/1974, s. 45–59.

32 W konstytucjach praktycznie wszystkich państw realnego socjalizmu z zapisana została natomiast zasada kierowniczej (przewodniej) roli partii komunistycznej, traktowana wtedy w ramach tego systemu ustrojowego jako jedna z podstawowych zasad ustroju politycznego.

33 Pierwszą z nich była zachodnioniemiecka ustawa o partiach politycznych z 24 lipca 1967 r. Zob. L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1975, s. 86 i nast.

nagrodzenia przez przywódcę opozycji w izbie niższej parlamentu (Izbie Gmin)<sup>34</sup>. W późniejszych latach podobne rozwiązanie wprowadzono do prawa parlamentarnego w kilku innych dominiach brytyjskich. Uczyniła to między innymi Australia, gdzie w 1920 r. parlament federalny w drodze odrębnego aktu ustawodawczego przyjął zasadę wypłacania ze środków budżetowych stałego uposażenia przywódcy opozycji w Izbie Reprezentantów i Senacie<sup>35</sup>. Na modelu kanadyjskim wzorowane było również powszechnie znane rozwiązanie angielskie, które wprowadziła ustawa z 1937 r. o Ministrach Korony<sup>36</sup>. Szczególne znaczenie tego rozwiązania wynikało przede wszystkim z faktu, że na mocy art. 5 tej ustawy nastąpiło prawne uznanie instytucji lidera opozycji. Przepis ten, co było zresztą głównym jego celem, zapewniał jednocześnie przywódcy opozycji w parlamencie stałe uposażenie z budżetu państwa i prawo do emerytury.

Nie mniej istotne znaczenie posiadał również przepis art. 10 tejże ustawy o Ministrach Korony. W treści tego zapisu sprecyzowane zostało pojęcie lidera opozycji, choć można też chyba zasadnie przyjąć, iż była to zarazem pierwsza legalna definicja opozycji parlamentarnej<sup>37</sup>. Przepis art. 10 stwierdził jednoznacznie, że liderem opozycji jest poseł do Izby Gmin, będący w danej chwili przywódcą partii, która „pozostając w opozycji do Rządu Jej Królewskiej Mości dysponuje największą liczebną siłą w tejże Izbie”. Wynika stąd, iż rolę partii opozycyjnej może pełnić faktycznie jedynie ta frakcja parlamentarna, która dysponuje największą liczbą mandatów w Izbie Gmin, wśród ugrupowań politycznych zajmujących opozycyjną postawę w stosunku do rządzącej partii politycznej. Wszystkie pozostałe ugrupowania posiadające swoich reprezentantów w izbie niższej brytyjskiego parlamentu i pozostające w opozycji do większości rządowej, nie tworzą więc oficjalnej opozycji JKM, gdyż obowiązujące reguły prawne funkcję taką wyznaczają wyłącznie jednej, najsilniejszej partii opozycyjnej. Oznacza to w praktyce, że jedynie ta partia może tworzyć „gabinet cieni” i stanowić znaczącą przeciwwagę dla partii sprawującej władzę w państwie.

Taki model bezpośredniej, prawnej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, jaki wprowadzono w Wielkiej Brytanii i dominiach wchodzących w skład Wspólnoty Narodów, nie znalazł dotychczas szerszego zastosowania w innych systemach prawnoustrojowych. Jednym z nielicznych przykładów wykorzystania tej formy instytucjonalizacji poza systemem anglosaskim są bez wątpienia regulacje

34 Zob. M. Grzybowski, *Parlament Kanady*, Warszawa 1994, s. 24.

35 Zob. S. Bożyk, *Parlament federalny Australii*, Warszawa 1999, s. 32. Szerzej o formach instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w Australii zob. G. Reid, M. Forrest, *Australia's Commonwealth Parliament 1901–1988*, Melbourne 1989, s. 47–83.

36 *The Ministers of the Crown Act*. Polskie tłumaczenie tekstu tej ustawy, dokonane przez S. Gebethnera, znajduje się w zbiorze *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław 1970, s. 52–55.

37 Por. A. Zięba, *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, Państwo i Prawo z. 9/1995, s. 74.

prawne przyjęte na szczeblu krajowym w dwóch landach niemieckich. W sierpniu 1947 r., a więc jeszcze przed formalnym utworzeniem RFN, uchwałą parlamentu krajowego Szlezwika–Holsztynu przyznano przywódcy opozycji dodatkową comiesięczną dietę poselską. Z kolei w grudniu 1960 r. podobne rozwiązanie zastosował parlament krajowy Nadrenii–Palatynatu w ustawie o dietach poselskich, która przyznawała dietę w podwójnej wysokości dla przywódcy najsilniejszej frakcji opozycyjnej w tym parlamencie<sup>38</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że dla instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej decydujące znaczenie miałyby w każdym wypadku określenie jej statusu w przepisach konstytucyjnych. Obecnie jednak jedynym państwem, gdzie nastąpiła konstytucjonalizacja opozycji w skali ogólnopństwowej, jest Portugalia. Konstytucja portugalska z 1976 r. w art. 114 ust. 2 przyjęła w tej kwestii generalną zasadę w stwierdzeniu: „Uznaje się prawo mniejszości do opozycji demokratycznej, na zasadach przewidzianych w Konstytucji i w ustawie”<sup>39</sup>. Przepis ten ma więc zastosowanie zarówno wobec opozycji parlamentarnej, jak również w stosunku do ugrupowań opozycyjnych nie posiadających swojej reprezentacji w parlamencie. Wyłącznie opozycji parlamentarnej dotyczy natomiast przepis art. 114 ust. 3 Konstytucji, który stanowi: „Partie polityczne reprezentowane w Zgromadzeniu Republiki, które nie wchodzi w skład Rządu, korzystają w szczególności z prawa do uzyskiwania regularnie i bezpośrednio od Rządu informacji o rozwoju spraw o znaczeniu publicznym”<sup>40</sup>. Warto przy tym podkreślić, że prawo do demokratycznej opozycji traktowane jest w Portugalii w kategorii relatywnie niezmiennej zasady konstytucyjnej. Nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 288 ustawy zasadniczej, który stwierdza wyraźnie, iż ustawy o zmianie konstytucji muszą respektować „pluralizm poglądów organizacji politycznej, w tym partii politycznych, oraz prawo do demokratycznej opozycji”<sup>41</sup>.

Istotnym uprawnieniem frakcji opozycyjnych w parlamencie portugalskim jest ich prawo do samodzielnego określania porządku obrad części posiedzeń Zgromadzenia Republiki. W tej sprawie art. 176 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Wszystkie kluby parlamentarne mają prawo do ustalania porządku dziennego pewnej liczby posiedzeń, zgodnie z kryterium określonym w Regulaminie i przy uwzględnieniu stanowiska partii mniejszościowych oraz partii nie wchodzących

38 Zob. H.P. Schneider, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main 1974, s. 275 i nast.

39 Zob. *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, wstęp J. Miranda i P. Kownacki, Warszawa 2000.

40 W art. 114 ust. 3 analogiczne prawo zagwarantowane zostało także partiom politycznym reprezentowanym w regionalnych zgromadzeniach ustawodawczych oraz we wszystkich innych zgromadzeniach pochodzących z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

41 Uznanie praw opozycji traktowane jest przy tym jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego. Zob. A. Łabno–Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 24.

w skład Rządu”. Przepisy ustawy zasadniczej zagwarantowały też partiom opozycyjnym prawo do określonego czasu antenowego w publicznym radiu i telewizji, co umożliwi im korzystanie z konstytucyjnego prawa do odpowiedzi i repliki w środkach masowego przekazu na oświadczenia polityczne rządu. Ponadto w art. 180 ust. 2 niezwykle szeroko, jak na regulację w normach rangi konstytucyjnej, potraktowane zostały prawa frakcji parlamentarnych. Zaliczono do nich między innymi: proporcjonalne w stosunku do liczby członków przedstawicielstwo frakcji w komisjach parlamentarnych, inicjowanie w każdej sesji parlamentu dwóch debat parlamentarnych w sprawach polityki ogólnej lub polityki w określonej dziedzinie, inicjowanie debat z udziałem rządu nad aktualnymi i pilnymi sprawami o znaczeniu publicznym, prawo żądania zwołania posiedzenia Zgromadzenia Republiki, żądanie utworzenia parlamentarnej komisji śledczej, zgłoszenie wniosku o odrzucenie programu działania rządu, występowanie z wnioskami o uchwalenie pod adresem rządu wotum nieufności.

Zawarta w art. 114 Konstytucji zapowiedź ustawowej regulacji statusu opozycji doczekała się bardzo szybko realizacji w drodze określonych decyzji ustawodawczych parlamentu. Na tej podstawie w dniu 5 sierpnia 1977 r. parlament uchwała ustawę o statusie prawnym opozycji; natomiast 5 września 1986 r. ustawę o gwarancji prawnej repliki politycznej partii opozycyjnych<sup>42</sup>. Prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej w ustroju Portugalii nie ogranicza się więc do rozbudowanej w tej materii regulacji konstytucyjnej, ale obejmuje również odnoszące się bezpośrednio do opozycji akty ustawodawcze, które precyzują zasady określone w przepisach konstytucji. Jeśli dodamy do tego jeszcze poważnie rozbudowane unormowania regulaminowe, to okaże się, że Portugalia wyprzedziła zdecydowanie inne państwa pod względem zakresu prawnej regulacji statusu opozycji parlamentarnej.

Prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej w aktach rangi konstytucyjnej pojawia się również w RFN, ale zamyka się ona wyłącznie w ramach konstytucji poszczególnych landów niemieckich. Na szczeblu federalnym zarówno bońska ustawa zasadnicza z 23 maja 1949 r., jak też regulaminy obu izb parlamentu (Bundestagu i Bundesratu) nie posługują się w ogóle pojęciem opozycji parlamentarnej<sup>43</sup>. Jedynym federalnym aktem ustawodawczym, używającym terminu opozycja, jest art. 92 kodeksu karnego po jego nowelizacji z 1968 r., w którym przewidziana została prawnokarna ochrona prawa do opozycji w parlamencie<sup>44</sup>. Należy

42 Zob. K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy nr 2/1995, s. 33.

43 Na szczeblu federacji prawnoustrojową podstawę istnienia opozycji stworzyło dopiero orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który prawo do tworzenia oraz uprawiania opozycji wyprowadził z określonych przepisów ustawy zasadniczej.

44 Zob. E. Zwierzchowski, *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec*, w: *Konstytucja, wybory, lament. Studia ofiarowane Dzdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 247.

jednak zwrócić uwagę na fakt, że sformułowane w kodeksie karnym „prawo do tworzenia i uprawiania parlamentarnej opozycji”, które nie zostało zapisane wprost w treści ustawy zasadniczej, na poziomie tej ustawy zwykłej zrównano pod względem ochrony prawnej z innymi podstawowymi zasadami konstytucyjnego ustroju RFN. Z faktu tego nie należy oczywiście wyciągać wniosku, że kodeks karny podniósł prawo do opozycji do rangi zasady konstytucyjnej. Ustawodawca stwierdził bowiem jednoznacznie, iż jedynie w świetle owej ustawy zalicza się do podstawowych zasad konstytucji kwestie wyliczone w art. 92 kodeksu karnego. Chodzi tu więc wyłącznie o ochronę prawną; jednak dla statusu prawnego opozycji parlamentarnej na szczeblu federalnym posiada to nader istotne znaczenie<sup>45</sup>.

Konstytucyjna regulacja statusu opozycji parlamentarnej na szczeblu krajowym pojawiła się po raz pierwszy w konstytucji Badenii z 22 maja 1947 r. Jej art. 120 zawierał w swej treści takie zapisy, które oznaczały zerwanie z angielskim modelem bezpośredniego prawnego uznania opozycji<sup>46</sup>. Status opozycji unormowany został bowiem w kontekście roli i form działalności partii politycznych oraz ich stosunku do konstytucyjnych zasad funkcjonowania aparatu państwowego. Zapis ten obowiązywał jedynie cztery lata, gdyż konstytucja Badenii została uchylona w 1951 r., co nastąpiło wskutek podjęcia decyzji o przyłączeniu tego landu do Badenii–Wirtembergii.

Na kolejną regulację statusu prawnego opozycji parlamentarnej w konstytucji krajowej trzeba było czekać ponad 20 lat. Unormowanie odnoszące się do tej problematyki znalazło się w art. 23a konstytucji Hamburga; wprowadzono to do jej pierwotnego tekstu w drodze nowelizacji z 18 lutego 1971 r. Przepis ten był faktycznie pierwszą próbą konstytucjonalizacji opozycji w szerokim, prawnoustrojowym ujęciu tego zagadnienia. Umieszczono w nim dwa charakterystyczne sformułowania, określające generalnie istotę i rolę opozycji w parlamencie: 1) „opozycja stanowi istotną część składową demokracji parlamentarnej” (art. 23a ust. 1), 2) „zadaniem opozycji jest publiczna krytyka programu rządowego” oraz „tworzenie politycznej alternatywy wobec rządowej większości” (art. 23a ust. 2)<sup>47</sup>.

Taki model konstytucyjnej instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej (najczęściej w mniej lub bardziej zmodyfikowanej postaci) przyjęły na przełomie lat 80. i 90. XX wieku również inne landy niemieckie. Konstytucyjny status opozycji w parlamentach krajowych określa aktualnie już 10 krajowych ustaw zasadniczych. Wśród najnowszych rozwiązań prawnych należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wprowadzony w 1989 r. zapis art. 12 ust. 1 konstytucji Szlezwika–Holsztynu, przyznający opozycji prawo do „politycznej równości szans” (*politische*

45 Tamże, s. 248.

46 Por. E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 20.

47 Korzystam z tekstu konstytucji Hamburga zamieszczonego w zbiorze *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, München 1991, s. 214–251.

*Chancengleichheit*)<sup>48</sup>. Formuła ta zrobiła swoją karierę, bowiem przyjęły ją w takim kształcie wszystkie późniejsze regulacje konstytucyjne na szczeblu krajowym<sup>49</sup>. W nowych unormowaniach konstytucyjnych widoczne jest także nawiązywanie do modelu brytyjskiego regulacji statusu opozycji, o czym może świadczyć m.in. zapisana w art. 12 ust. 2 konstytucji Szlezwika–Holsztynu definicja przywódcy opozycji w parlamencie.

Ze względu na różnorodność form i zasad politycznej oraz prawnej instytucjonalizacji opozycji na poziomie federalnym i krajowym sformułowana została całkowicie uzasadniona teza, że RFN jest w tej chwili „swoistym laboratorium, w którym kształtują się i weryfikują modelowe standardy konstytucyjnej instytucjonalizacji opozycji”<sup>50</sup>. Jednak standardy te nie znajdują dotychczas szerszego zastosowania, albowiem prawna instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej w normach rangi konstytucyjnej należy we współczesnych systemach prawnoustrojowych do wyjątków. Podobnie ocenić można także zakres instytucjonalizacji opozycji na płaszczyźnie ustawodawstwa zwykłego, gdzie jednak pewne odniesienia do statusu prawnego opozycji parlamentarnej posiadają z reguły także niektóre orzeczenia trybunałów konstytucyjnych. W konsekwencji najbardziej rozbudowaną regulację statusu opozycji w parlamencie zawierają wszędzie regulaminy parlamentarne, ale nawet pobeżna analiza tej problematyki wykraczałaby poza założone ramy tego opracowania.

---

48 Zob. *Verfassungen...*, s. 436.

49 Przeglądu regulacji prawnych statusu opozycji parlamentarnej w landach RFN dokonuje E.Zwierzchowski, *Instytucjonalizacja...*, s. 250 i nast.

50 Tamże, s. 259.