

Krzysztof Matuszek*

PRAWNOUSTROJOWA INSTYTUCJONALIZACJA OPOZYCJI POLITYCZNEJ – ANALIZA PORÓWNAWCZA

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu było przeanalizowanie stanu prawnej (bezpośredniej) instytucjonalizacji opozycji politycznej we współczesnych państwach, a także wyszczególnienie i uporządkowanie rozwiązań, jakie stosowane są w tym procesie. W opracowaniu postawiono hipotezę, że obecny stan wiedzy na ten temat jest nieaktualny, a prawna instytucjonalizacja, w tym jej konstytucjonalizacja, staje się zjawiskiem coraz powszechniejszym. W celu rozwiązania problemu badawczego i zweryfikowania hipotezy w trakcie badań skorzystano z metody analizy treści i metody porównawczej. Bazę źródłową stanowiły akty normatywne, monografie i opracowania zbiorowe oraz artykuły naukowe. Wynik analizy pokazał, że bezpośrednia instytucjonalizacja opozycji politycznej jest zjawiskiem coraz częstszym, obejmującym również państwa o bogatych tradycjach demokratycznych.

Słowa kluczowe: opozycja, opozycja polityczna, instytucjonalizacja

Wstęp

Ghița Ionescu i Isabel de Madariaga w swej – klasycznej już dziś – definicji określili opozycję polityczną jako „najbardziej zaawansowaną i zinstytucjonalizowaną formę konfliktu politycznego”¹. I choć nie ulega żadnej wątpliwości, że stanowi ona jeden z filarów państwa demokratycznego², rzadkością jest, by znajdowało to odzwierciedlenie w normach prawnych: konstytucji, ustawach czy aktach niższej rangi. Jeszcze w latach 70. ubiegłego wieku – jak wskazała francuska politolog Sylvie Giulj – opozycja polityczna była prawnie określona w zaledwie kilku

* E-mail: kmatuszek1990@wp.pl, ORCID: 0000-0003-2325-0304.

¹ G. Ionescu, I. de Madariaga, *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, London 1968, s. 9.

² T. Krawczyk, *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych* [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wrocław 2000, s. 160.

państwach świata³. Zważywszy jednak, że od przytoczonych, jak i późniejszych badań⁴ upłynęło już sporo czasu, pojawiła się naturalna potrzeba zweryfikowania danych i zaktualizowania wiedzy w tej materii. Odpowiedzią na to jest niniejsze opracowanie, którego autor obrał za cel przeanalizowanie stanu prawnej instytucjonalizacji opozycji we współczesnych państwowych systemach ustrojowych. Jego zamierzeniem było również wyszczególnienie i możliwie klarowne uporządkowanie metod i rozwiązań, jakie ustroj- i/lub ustawodawcy stosowali (świadomie bądź nie) w procesie prawnego określenia opozycji politycznej (chodzi tu o kontekst, w jakim nawiązywano do opozycji). Jako hipotezę badawczą przyjęto, że obecny stan wiedzy na ten temat jest nieaktualny, a prawna instytucjonalizacja opozycji – w tym jej konstytucjonalizacja – staje się zjawiskiem coraz powszechniejszym. W celu rozwiązania problemu badawczego i zweryfikowania postawionej hipotezy skorzystano z metody analizy treści i metody porównawczej. Bazę źródłową stanowiły: akty normatywne, w tym konstytucje, ustawy i regulaminy parlamentarne⁵; monografie i opracowania zbiorowe, a także artykuły naukowe. Opracowanie zostało podzielone na dwie części – w pierwszej pokrótce przedstawiono genezę opozycji, natomiast w drugiej – tej właściwej, empirycznej – pochylono się nad kwestią jej prawnoustrojowej instytucjonalizacji. Wnioski z badań zawarto w zakończeniu.

Geneza opozycji politycznej

Warunki sprzyjające kształtowaniu i późniejszej legitymizacji (parlamentarnej) opozycji politycznej najwcześniej pojawiły się w Wielkiej Brytanii, dlatego też geneza tej instytucji ściśle wiąże się z ewolucją brytyjskiego systemu politycznego⁶. Nie zmienia to jednak faktu, że mniej więcej do końca XVIII wieku, a nawet na początku następnego, istnienie i funkcjonowanie zorganizowanej opozycji w parlamencie brytyjskim było niedopuszczalne⁷. Główną tego przyczyną była niewątpli-

³ S. Giulj, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris 1980, s. 28 i n.

⁴ Zob. np. S. Bożyk, *Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych* [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006.

⁵ Ogółem przeanalizowano ponad 150 aktów prawnych, w tym wszystkie konstytucje państw europejskich.

⁶ *Ibidem*, s. 93.

⁷ S. Gebethner, *Rząd i Opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967, s. 19. Niemniej jednak G. Ionescu i I. de Madariaga wskazali, że opozycja polityczna w Wielkiej Brytanii istniała na długo przed tym, zanim użyto zwrotu:

wie omnipotencja władzy królewskiej. Brytyjski uczony Archibald S. Foord stwierdził, że dopóki suweren (monarcha) korzystał z prawa karania posłów krytykujących ministrów Korony, dopóty opozycja parlamentarna nie mogła się rozwijać⁸. Warto przy tym jednak podkreślić, że do wielu wydarzeń, mających niebagatelny wpływ na wyłonienie się tej instytucji, doszło już w XVII i XVIII stuleciu. Poza tym zakaz działania regularnej opozycji nie oznaczał, że parlamentarzyści byli całkowicie pozbawieni możliwości sprzeciwu. Na przełomie XVI i XVII wieku, tj. za czasów panowania Elżbiety I Tudor (1558–1603) i Jakuba I Stuarta (1603–1625), idea regularnej i systematycznej opozycji wobec „rządu” (ministrów Korony) nie była respektowana, niemniej członek parlamentu – występujący jako przedstawiciel okręgu wyborczego, a nie stronnictwa politycznego – mógł sobie pozwolić na skrytykowanie uchwał dotyczących spraw lokalnych i prywatnych, gdyż nie wchodziły one w zakres prerogatyw królewskich. Zabronione natomiast było zajmowanie się sprawami krajowymi, szczególnie istotnymi z punktu widzenia interesu państwa, jak chociażby polityka zagraniczna (*Great Matters of State*). Te ograniczone możliwości posła w sprawowaniu mandatu wynikały z obowiązującej wówczas zasady, w myśl której Korona miała reprezentować interes narodowy, natomiast parlament – interes lokalny (specjalny)⁹.

Sytuacja zmieniła się pod koniec XVII wieku, po tzw. Chwalebnej Rewolucji (1688–1689), w wyniku której wzrosło znaczenie parlamentu. Władzę podzielono wówczas na trzy stany: Króla, Izbę Lordów i Izbę Gmin, a reprezentowanie wspólnoty narodowej przestało być już ekskluzywną prerogatywą monarchy. Od tej pory parlamentarzyści mieli dostęp zarówno do kwestii lokalnych, jak i krajowych. Bez przeszkód i groźby kary mogli wypowiadać się na tematy wcześniej zarezerwowane dla Korony, takie jak: religia, sukcesja czy sprawy zagraniczne¹⁰. Zaprowadzenie systemu równowagi między władzą królewską a parla-

„Opozycja Jego Królewskiej Mości”, co miało miejsce w roku 1826. Według nich było to możliwe dzięki kombinacji okoliczności, takich jak: wojna domowa w połowie XVII wieku, która sprawiła, że narzucenie królewskiego absolutyzmu było mało prawdopodobne; walka o gabinet w połączeniu z parlamentarną walką przeciwko Koronie w czasach restauracji; tzw. Chwalebna Rewolucja (1688–1689) i przyjęcie *Aktu o Następcstwie Tronu* (rok 1701) w okresie panowania Wilhelma III Orańskiego i królowej Anny, a także stopniowy rozwój odpowiedzialnego rządu i uznanie w praktyce, że choć monarcha wybierał swoich ministrów, jego wybór ograniczał się do tych, którzy mogli kierować czy zarządzać dla niego parlamentem. G. Ionescu, I. de Madariaga, *op. cit.*, s. 50 i n.

⁸ A.S. Foord, *His Majesty's Opposition 1714–1830*, Oxford 1964, s. 8.

⁹ T.A. Hockin, *The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms*, „Parliamentary Affairs”, 1971, vol. 25, s. 56.

¹⁰ *Ibidem*, s. 57 i n.

mentarną – z korzyścią dla tej drugiej – oznaczało większe uzależnienie monarchy od parlamentu, co z kolei implikowało konieczność organizowania w parlamencie większości niezbędnej do przeforsowania uchwał w określonych sprawach. Ponieważ jednak spraw takich nie było zbyt wiele, nie istniała potrzeba formowania stałej większości, na której ministrowie Korony zawsze mogliby polegać. Większość w parlamencie organizowano zatem doraźnie, wykorzystując w tym celu więzi rodzinne, wspólnotę interesów lub po prostu przekupując poszczególnych członków Izby Gmin urzędami, tytułami czy przywilejami. Podział na wigów i torysów – wytworzony w dobie restauracji (po roku 1660) – nie stanowił przeszkody dla podobnych praktyk, gdyż nie były to jeszcze dobrze zorganizowane stronnictwa polityczne, lecz ugrupowania o charakterze koterii arystokratycznych. Tak okazjonalnie formowana „większość rządowa”, nie będąca monolitem, nie mogła na tym etapie stanowić jeszcze silnego bodźca do zorganizowania w parlamencie stałej opozycji¹¹.

Choć w połowie XVIII wieku parlamentarzyści bez obaw mogli wypowiadać się na temat rozwiązań dotyczących spraw lokalnych i krajowych, w dalszym ciągu idea trwałej i regularnej opozycji była odbierana jako wyraz niełojalności wobec Korony. Szło to w parze z uznawaniem zrzeszeń partyjnych, gdyż tak długo jak nie były one akceptowane, idea ta nie mogła zyskać zwolenników. Z tego też względu nie mogło być mowy o idei opozycji jako „alternatywnym rządzie”¹². Należy jednak zwrócić uwagę, że to właśnie w tym okresie wysunięto pierwsze doktrynalne uzasadnienie konieczności istnienia opozycji parlamentarnej. Dokonał tego w 1736 roku torys Lord Henry St. John Bolingbroke, który skazany na polityczną banicję po objęciu tronu przez dynastię hanowerską (rok 1714), krytycznie odnosił się do rządów wigowskiego premiera Roberta Walpole’a (1721–1742). Determinowany posunięciami pierwszego ministra, swoje tezy na ten temat zamieścił w – pisanym na obczyźnie – *Liście o duchu patriotyzmu* (*Letter on the Spirit of Patriotism*).

W utworze znalazły się refleksje i uwagi na temat istoty opozycji oraz wskazówki dotyczące sposobu działania partii opozycyjnej. Autor podkreślił w nim przede wszystkim, że obowiązkiem każdego członka parlamentu jest promowanie dobrego rządu, a sprzeciwianie się złemu. Stojący na czele opozycji powinni być równi tym, którym się przeciwstawiają: w pracowitości, wiedzy oraz gotowości do działania w każdej sytuacji, jaka się pojawi. Partia opozycyjna musi być przygotowana do kontrolowania rządu tak samo dobrze, jak ci, którzy przygotowani są do służenia Koronie. Podobnie jak administracja, opozycja winna stanowić

¹¹ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 19 i n.

¹² T.A. Hockin, *op. cit.*, s. 62.

pewnego rodzaju system postępowania – przeciwny jej, ale i niezależny od niej. Tylko bowiem systematyczny sprzeciw może przynieść oczekiwane rezultaty¹³. H.St.J. Bolingbroke przez swą nowatorską teorię przyczynił się niewątpliwie do rozwoju idei opozycji politycznej, jednak pamiętać należy, że był on w istocie przeciwny partiom politycznym *per se* oraz zasadzie odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Koncepcja, którą przedstawił była bowiem jedynie reakcją na szkodliwe – w jego ocenie – działania premiera R. Walpole’a. Opozycja w jego ujęciu nie miała być zatem rozwiązaniem systemowym, ale raczej przedsięwzięciem poddyktowanym dobrem wspólnoty¹⁴.

Pod koniec XVIII wieku rząd został oddzielony od osoby monarchy na tyle dostatecznie, by umożliwić opozycji formowanie się bez wzbudzania podejrzeń o bunt czy zdradę. W miarę rozwoju rządu parlamentarnego (*government-in-parliament*) funkcja krytyki i kontroli przeszła z parlamentu jako całości na jedną jego część, czyli opozycję parlamentarną (*Opposition-in-parliament*)¹⁵. Warto przy tym wyjaśnić, że rząd (gabinet) nie był organem konstytucyjnym, a początek jego bierze się z Tajnej Rady (*Privy Council*), będącej ciałem doradczym monarchy. Powstanie gabinetu wiązało się z tym, że niektórych, najbardziej zaufanych współpracowników – członków Tajnej Rady – monarcha zapraszał do swego gabinetu, by w węższym gronie dyskutować na temat spraw publicznych. W ten sposób instytucja gabinetu weszła w życie z początkiem XVIII stulecia, mimo że nie była przewidziana ustawami. Z kolei o wyłonieniu się funkcji premiera zadecydowało w głównej mierze obsadzenie na tronie angielskim hano-werczyka – Jerzego I (1714–1727). Ten bowiem ze względu na słabą znajomość języka angielskiego w ogóle nie uczestniczył w posiedzeniach rady gabinetowej, co zrodziło praktykę odbywania takich rad bez króla, a jedynie w obecności pierwszego ministra, czyli premiera¹⁶.

W pierwszych dekadach XIX wieku, jeszcze przed formalnym uznaniem opozycji parlamentarnej, w praktyce politycznej znane i stosowane już było sformułowanie: „Opozycja Jego Królewskiej Mości”. Autorem tego zwrotu był wigowski polityk John Cam Hobhouse, który użył go w 1826 roku podczas debaty nad połączeniem urzędu ministra handlu z urzędem skarbnika marynarki. Będąc posłem opozycyjnym

¹³ H.St.J. Bolingbroke, *Letter on the Spirit of Patriotism* [w:] *The Works of the Late Right Honourable Henry St. John, Lord Viscount Bolingbroke*, t. IV, wybór i oprac. W. Goldsmith, London 1809, s. 220–222.

¹⁴ M. Zakrzewski, *Henry St. John Bolingbroke – polityk czy myśliciel polityczny?*, „Politeja”, 2006, nr 2, s. 203 i n.

¹⁵ G. Ionescu, I. de Madariaga, *op. cit.*, s. 51.

¹⁶ W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego. Wybór pism*, Kraków–Warszawa 2017, s. 40–42.

stwierdził: „Podobno przykro ministrom Jego Królewskiej Mości, gdy stawia się im podobne zarzuty. Co do mnie, uważam, że jeszcze bardziej przykro Opozycji Jego Królewskiej Mości, że zmusza się ją do tego”. Minister spraw zagranicznych George Canning powtórzył to zdanie, natomiast inny poseł opozycji, George Tierney, przyczynił się do spopularyzowania tego terminu, mówiąc: „Mój szanowny kolega nie mógł znaleźć lepszego zdania na określenie nas, niż to uczynił, albowiem z pewnością jesteśmy pod każdym względem gałęzią Rządu Jego Królewskiej Mości”. O humorystycznym pochodzeniu tego określenia szybko zapomniano, niemniej stwierdzenie: „Opozycja Jego Królewskiej Mości” zastosowane zostało do ważnej koncepcji ustrojowej, która stała się trwałym elementem brytyjskiego porządku konstytucyjnego¹⁷.

Istotnym wydarzeniem sprzyjającym wyłonieniu się i uznaniu opozycji parlamentarnej było także rozszerzenie bazy wyborczej w wyniku reformy z 1832 roku¹⁸, co pociągnęło istotne zmiany w organizacji i sposobie działania stronnictw wigów i torysów. Z ugrupowań koteryjnych zaczęły się przekształcać w liczniejsze, posiadające załączki struktur ogólnokrajowych partie o charakterze klubowym. Choć długo jeszcze bazowały na ugrupowaniach parlamentarnych, pozbawionych ściślejszej organizacji wewnętrznej i dyscypliny partyjnej, stanowiły zupełnie inne formy partii, czego symbolicznym wyrazem była zmiana dotychczasowych nazw ugrupowań: wigowie przemianowali się na Partię Liberalną, a torysi na Partię Konserwatywną. W tym samym czasie powołane zostały kluby, stanowiące forum dyskusji i uzgodnień partyjnych: dla stronnictwa liberałów był to Reform Club (rok 1836), natomiast dla konserwatystów – Carlton Club (1831). Zmiany w prawie wyborczym zdeterminowały partie także do zmiany strategii działania. Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do głosowania wymusiło bowiem na nich szukanie poparcia wśród szerszych mas społeczeństwa, wykorzystując do tego nowe metody agitacji wyborczej¹⁹. Efektem przekształceń partii na tle organizacyjnym, zmierzających do uzyskania wewnętrznej spójności, było stworzenie silnego gabinetu oraz trwalszej i bardziej stabilnej większości parlamentarnej, na której poparcie rządzący zawsze mogliby liczyć. To zdeterminowało stronę przeciwną do zorganizowania równie silnej i zwartej opozycji²⁰, którą z czasem zaczęli kierować dawni członkowie gabinetu pod kierunkiem byłego premiera, tworząc quasi-gabinety

¹⁷ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 330; A.S. Foord, *op. cit.*, s. 1.

¹⁸ W. Konopczyński, *op. cit.*, s. 60 i n.

¹⁹ M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 74–76.

²⁰ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 94.

bądź antygabinety – pierwowzory późniejszych „gabinetów cieni”²¹. Tym sposobem około połowy XIX stulecia wykształciła się zorganizowana i oficjalnie uznawana „Opozycja Jego (Jej) Królewskiej Mości”²² – krytycznie nastawiona do rządu, ale lojalna wobec Korony.

Instytucjonalizacja opozycji politycznej

Następstwem wyłonienia się i stopniowej legitymizacji parlamentarnej opozycji politycznej była jej późniejsza instytucjonalizacja²³. W brytyjskim systemie politycznym doszło do tego w pierwszej połowie XX wieku na mocy ustawy o Ministrach Korony z 1937 roku (*Ministers of the Crown Act*). W ustawie tej zawarto dwa artykuły nawiązujące do opozycji, przy czym oba dotyczą jej lidera. W art. 10 ustawodawca zdefiniował pojęcie lidera opozycji, wskazując, że jest to ten poseł do Izby Gmin, który „w danej chwili jest leaderem [...] partii, która będąc w opozycji do Rządu Jego Królewskiej Mości dysponuje największą liczebną siłą w tejże Izbie”. W art. 5 mowa jest z kolei o specjalnym uposażeniu dla niego: „Leaderowi Opozycji wypłacane będą uposażenia w wysokości dwóch tysięcy funtów szterlingów rocznie, jeśli jednak leader Opozycji pobiera emeryturę wypłacaną mu na podstawie niniejszej ustawy, uposażenie na podstawie niniejszego artykułu nie będzie mu

²¹ „Gabinet cieni” to „grupa doradców Lidera Opozycji JKM, która w przypadku objęcia władzy przez ich partię tworzy rząd. Każdy z członków »gabinetu cieni« jest oficjalnym rzecznikiem partii opozycyjnej w określonych dziedzinach polityki, administracji i gospodarki”, zaś „głównym ich zadaniem jest kierowanie krytyką partii opozycyjnej w takim duchu, aby zyskać poparcie wyborców”. Choć nie jest to regułą, „gabinety cieni” często tworzone są przez byłych ministrów rządu, którego partia przegrała wybory i przeszła do opozycji. „Gabinet cieni” nie jest instytucją prawną. Zob. S. Gebethner, *op. cit.*, s. 189 i n.

²² *Ibidem*, s. 20 i n.

²³ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 98. G. Ionescu i I. de Madariaga wyszczególnili zbiór niezbędnych przesłanek prawnoustrojowych, dzięki którym instytucja (parlamentarnej) opozycji politycznej mogła się w ogóle wyłonić. Wśród elementów tych autorzy wymienili następujące: 1) pojawienie się opinii publicznej; 2) zastąpienie koncepcji reprezentacji interesów korporacyjnych nową formą przedstawicielstwa; 3) proces powstawania ugrupowań politycznych – najpierw koterii, a następnie partii politycznych, które działały w ramach systemu konstytucyjnego; 4) osiągnięcie powszechnej aprobaty co do pewnych procedur, w tym przede wszystkim uznania decyzji większości oraz 5) wyklarowanie się (z połączenia wymienionych elementów) takiego zgromadzenia przedstawicielskiego, w którym opozycja mogła swobodnie funkcjonować. By jednak mogła się rozwijać, musiało jeszcze dojść do kilku zmian, spośród których jedną z najistotniejszych było rozdzielenie egzekutywy i wyłonienie rządu. Proces instytucjonalizacji opozycji – z wykorzystaniem wskazanych elementów – przebiegał w Wielkiej Brytanii, Francji i Stanach Zjednoczonych, a z pewnymi przekształceniami również w innych krajach Europy i Ameryki Północnej. G. Ionescu, I. de Madariaga, *op. cit.*, s. 68 i n.

wypłacane, a jeśli pobiera emeryturę na podstawie ustawy z 1869 roku o emeryturach dla piastujących stanowiska polityczne, to uposażenia wypłacane mu na podstawie niniejszego artykułu będą zmniejszone o kwotę równą tejże emeryturze”²⁴. Obecnie kwestia dotycząca uposażenia dla Lidera Opozycji JKM regulowana jest przez ustawę *Ministerial and Other Salaries Act* z 1975 roku²⁵.

Rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii są przykładem tzw. prawnoustrojowej (bezpośredniej) formy instytucjonalizacji opozycji²⁶. Polega ona na tym, że w konkretnym akcie prawnym, tj. konstytucji, ustawie bądź uchwale (np. regulaminie parlamentarnym), pojawia się *explicite* sformułowanie dotyczące opozycji, przy czym może być ono utrzymane w różnej konwencji. Po raz pierwszy tę formę instytucjonalizacji – w postaci zapisu o specjalnym wynagrodzeniu dla przywódcy (lidera) opozycji – zastosowano w Kanadzie w 1905 roku, a nieco później rów-

²⁴ Ustawa z 1937 roku o Ministrach Korony (*The Ministers of the Crown Act, 1937*), tłum. S. Gebethner [w:] *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1970, s. 53 i 55.

²⁵ *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum. S. Kubas, Warszawa 2010, s. 178. W brytyjskim systemie politycznym Lider Opozycji – z racji pełnionej funkcji – otrzymuje wynagrodzenie ze skarbu państwa. Zob. T. Wiecech, *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2019, s. 107.

²⁶ Opracowanie ogranicza się wprawdzie do analizy zjawiska prawnoustrojowej instytucjonalizacji opozycji, niemniej warto wyjaśnić, na czym polega druga z form instytucjonalizacji opozycji, jaką jest instytucjonalizacja polityczna, zwana też pośrednią. Jej istota sprowadza się do twierdzenia, wedle którego opozycja traktowana jest jako nieodłączny element danego systemu politycznego. Chodzi tu bowiem o to, że system polityczny nie tylko z aprobatą odnosi się do postaw i zachowań kontestatorskich wobec dominujących w danym miejscu i czasie wartości ideowo-politycznych, zwłaszcza tych, z którymi identyfikują się egzekutywa i rządowa większość parlamentarna, ale również formułuje w sposób pośredni rozwiązania prawne, które sprzyjają – opartej na zasadzie równości szans i parlamentarnej regule większości – alternacji ugrupowań sprawujących władzę. Innymi słowy, pośrednia instytucjonalizacja opozycji bazuje głównie na przesłankach o charakterze polityczno-ustrojowym, a więc wynika z podstawowych założeń ustroju politycznego. W związku z tym o politycznej (pośredniej) instytucjonalizacji opozycji mogą świadczyć z jednej strony: 1) zasady ustrojowe, w tym przede wszystkim zasada suwerenności narodu i pluralizmu politycznego, 2) katalog praw obywatelskich, np. wolność tworzenia stowarzyszeń i partii politycznych, swoboda wyrażania opinii na forum publicznym, bierno i czynne prawa wyborcze, 3) przepisy prawa wyborczego, gwarantujące konkurencyjną walkę polityczną o mandaty przedstawicielskie; a z drugiej, wszystkie te rozwiązania prawne, które pomijając termin „opozycja”, tworzą oznaczony system gwarancji praw mniejszości. Tego typu ogólne formy instytucjonalizacji są powszechnie stosowane w regulaminach parlamentarnych, w których zamiast określenia „opozycja” wskazuje się na prawa mniejszości parlamentarnych. E. Zwierzchowski, *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 241–243.

niez w Australii (1920 rok) i innych dominiach brytyjskich²⁷. Bezpośrednia forma instytucjonalizacji opozycji – wyrażająca się w postaci utworzenia stanowiska przywódcy opozycji politycznej – znajduje obecnie zastosowanie w co najmniej kilkunastu systemach ustrojowych. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że w wielu z nich funkcja lidera opozycji wyniesiona została do rangi normy konstytucyjnej, w efekcie czego można tu mówić nie tylko o instytucjonalizacji, ale także o konstytucjonalizacji opozycji. Wśród przykładów państw, w których przeprowadzono podobny zabieg, wymienić trzeba m.in.: Antiguę i Barbudę (art. 79), Bahamy (art. 82), Barbados (art. 74), Fidżi (art. 78), Grenadę (art. 66), Gujanę (art. 110), Indie (art. 124A), Jamajkę (art. 80), Maltę (art. 90 ust. 1), Nepal (art. 284 ust. 1), Niger (art. 69), Pakistan (m.in. art. 175A ust. 10, art. 213 ust. 2A, art. 224 ust. 1A), Papuę-Nową Gwineę (m.in. art. 26 ust. 1, 176 ust. 4, 190 ust. 2), Republikę Południowej Afryki (art. 57 ust. 2, art. 116 ust. 2), Sri Lankę (art. 41A), Tajlandię (art. 106), Trynidad i Tobago (art. 83) czy Zambię (art. 74 ust. 2). Warto jeszcze dodać, że w przypadku niektórych konstytucji podanych tu państw stanowisko lidera opozycji jest – by tak rzec – tworzone przez ustrojodawcę świadomie (np. Jamajka, Malta), podczas gdy w innych pojawia się ono jedynie „przy okazji”, najczęściej w kontekście powoływania organów państwa (np. Indie, Nepal, Sri Lanka)²⁸.

Stosunkowo często występującym sposobem konstytucjonalizacji opozycji jest również ujęcie jej w kontekście działalności partii i ruchów politycznych bądź grup parlamentarnych (czy ogólnie opozycji parlamentarnej), przy czym nie wyróżnia się tu stanowiska lidera (przywódcy) opozycji. Tego typu rozwiązanie obowiązuje w więcej niż dziesięciu ustawach zasadniczych współczesnych państw. Wśród przykładów wymienić tu można chociażby konstytucje:

– **Algierii** (art. 116: „Opozycji parlamentarnej przysługują prawa umożliwiające jej efektywne uczestnictwo w pracach parlamentarnych i życiu politycznym”. Art. 116 akapit II: „Każda izba parlamentarna poświęca comiesięczną sesję na debatę nad porządkiem przedstawionym przez jedną lub więcej parlamentarnych grup opozycyjnych”²⁹);

– **Angoli** (art. 17 ust. 4: „Partie polityczne mają prawo do równego traktowania podmiotów sprawujących władzę polityczną, bezstronnego

²⁷ *Ibidem*, s. 245; S. Bożyk, *op. cit.*, s. 102.

²⁸ Tym niemniej kwestie dotyczące lidera opozycji, np. związane z jego wynagrodzeniem, bywają regulowane ustawą zwykłą. Przykładem tego może być indyjska ustawa o wynagrodzeniu i dodatkach dla liderów opozycji z 1977 roku: *The Salary and Allowances of Leaders of Opposition in Parliament Act, 1977*, Legislative Department, <https://legislative.gov.in>, 19.03.2018 (11.01.2022).

²⁹ *Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire*, Secrétariat General du Gouvernement, <https://www.joradp.dz>, 30.12.2020 (8.01.2022).

traktowania przez prasę państwową oraz prawa do demokratycznej opozycji na zasadach określonych w Konstytucji i ustawie³⁰);

– **Armenii** (art. 104 ust. 1: „Zgromadzenie Narodowe wybiera spośród swoich członków Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i trzech jego zastępców. Jeden z zastępców wybierany jest spośród deputowanych wchodzących w skład frakcji opozycyjnych. Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i jego zastępców wybiera się i odwołuje większością głosów ogólnej liczby deputowanych³¹);

– **Chorwacji** (art. 92 akapit III: „Przewodniczący komisji śledczej wybiera większość deputowanych z grona deputowanych opozycyjnych³²);

– **Ekwadoru** (art. 111: „Uznaje się prawo partii i ruchów politycznych zarejestrowanych w Krajowej Radzie Wyborczej do opozycji politycznej na wszystkich szczeblach władzy³³);

– **Francji** (art. 48 akapit V: „Jedno posiedzenie w miesiącu rezerwuje się dla porządku obrad ustalanego przez każdą z izb z inicjatywy ugrupowań opozycyjnych zainteresowanej izby, jak też i grup mniejszości parlamentarnej”. Art. 51-1: „Regulamin każdej z izb określa uprawnienia grup parlamentarnych funkcjonujących w izbie. Przyznaje on specjalne prawa grupom opozycji działającym w izbie, jak też grupom mniejszości parlamentarnej³⁴);

– **Gruzji** (art. 42 ust. 2: „Reprezentacja frakcji opozycyjnych w tymczasowych komisjach nie może być mniejsza niż połowa całkowitej liczby członków komisji³⁵);

– **Republiki Gwinei** (art. 3: „Gwarantowane są prawa opozycyjnych partii politycznych do sprzeciwiania się działaniom rządu za pośrednictwem legalnych kanałów i proponowania alternatywnych rozwiązań³⁶);

– **Kolumbii** (tytuł IV, rozdz. 3 „Statut opozycji”, art. 112: „Partie i ruchy polityczne posiadające osobowość prawną, które deklarują sprze-

³⁰ *Constituição da República de Angola*, Embaixada da República de Angola, <https://www.angolaeg.net>, 2010 (8.01.2022).

³¹ *Constitution of the Republic of Armenia*, The President of the Republic of Armenia, <https://www.president.am>, 6.12.2015 (10.01.2022).

³² *Ustav Republike Hrvatske*, Pročišćeni Tekstovi Zakona, <https://www.zakon.hr>, 2014 (8.01.2022).

³³ *Constitución de la República del Ecuador*, Gobierno del Encuentro, <https://www.defensa.gob.ec>, 25.01.2021 (8.01.2022).

³⁴ *Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, tłum. W. Skrzydło [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

³⁵ *Constitution of Georgia*, Legislative Herald of Georgia, <https://matsne.gov.ge>, 29.06.2020 (8.01.2022).

³⁶ *Constitution de la République de Guinée*, Portail Officiel du Ministère de la Justice, <https://justiceguinee.gov.gn>, 27.07.2018 (8.01.2022).

ciw wobec Rządu, mogą swobodnie pełnić funkcje krytyki przeciwko niemu oraz proponować i rozwijać alternatywy polityczne³⁷);

– **Królestwa Maroka** (art. 60 akapit II: „Opozycja stanowi zasadniczy element składu obu Izb. Uczestniczy w funkcjach legislacyjnych i kontrolnych przewidzianych przepisami prawa, a w szczególności postanowieniami niniejszego Tytułu³⁸);

– **Portugalii** (art. 114 ust. 2: „Uznaje się prawo mniejszości do opozycji demokratycznej, na zasadach przewidzianych w Konstytucji i w ustawie”. Art. 114 ust. 3: „Partie polityczne reprezentowane w Zgromadzeniu Republiki, które nie wchodzą w skład Rządu, korzystają w szczególności z prawa do uzyskiwania regularnie i bezpośrednio od Rządu informacji o rozwoju spraw o znaczeniu publicznym; partie polityczne reprezentowane w regionalnych zgromadzeniach ustawodawczych oraz we wszelkich innych zgromadzeniach pochodzących z wyborów bezpośrednich korzystają z podobnego prawa w stosunku do władz wykonawczych, w których skład nie wchodzi³⁹) czy

– **Tunezji** (art. 60: „Opozycja jest głównym elementem Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych. Przysługują jej prawa umożliwiające pełnienie funkcji w ramach działań parlamentarnych oraz gwarantujące odpowiednią i skuteczną reprezentatywność we wszystkich organach Zgromadzenia oraz w działaniach wewnętrznych i zewnętrznych⁴⁰).

Zdarza się też, że sformułowanie dotyczące opozycji politycznej pojawia się w niektórych konstytucjach w kontekście tworzenia różnych organów państwa (ale nie z udziałem lidera opozycji, który tu nie występuje). W taki sposób doszło na przykład do instytucjonalizacji opozycji w systemie ustrojowym Argentyny. Ustrojodawca argentyński nawiązuje do opozycji w art. 85 konstytucji, w którym mowa jest o Generalnym Urzędzie Obrachunkowym (*De la Auditoría General de la Nación*), stanowiącym organ pomocniczy parlamentu. W treści przytoczonego artykułu pojawia się zdanie, w myśl którego prezes niniejszego organu wyłaniany jest na wniosek partii opozycyjnej mającej największą liczbę deputowanych w Kongresie⁴¹. Warto nadmienić, że użycie określenia

³⁷ *Constitución Política de Colombia*, Corte Constitucional República de Colombia, <https://www.corteconstitucional.gov.co>, 2015 (8.01.2022).

³⁸ *Konstytucja Królestwa Maroka z 27 dnia miesiąca szaban 1432 r. (29 lipca 2011 r.)* [w:] *Konstytucja Królestwa Maroka*, tłum. T. Chauvin, Warszawa 2015.

³⁹ *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.* [w:] *Konstytucja Portugalii*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

⁴⁰ *Constitution de la République Tunisienne*, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, <http://www.iort.gov.tn>, 18.05.2015 (8.01.2022).

⁴¹ *Constitución de la Nación Argentina*, Congreso de la Nación Argentina, <https://www.congreso.gob.ar> (8.01.2022).

„partia opozycyjna” sprawia, że przykład Argentyny mieści się także w ramach konstytucjonalizacji opozycji w kontekście działalności partii politycznych. Innym przykładem może być – wspomniana wcześniej – konstytucja Chorwacji, która – po znowelizowaniu w 2010 roku – gwarantuje przedstawicielom opozycji po jednym miejscu w dwóch organach państwa – Państwowej Radzie Sądownictwa (art. 121 akapit V) i Państwowej Radzie Prokuratury (art. 121a akapit VI) (powtarzają to ustawy o PRS i PRP)⁴². Podobne rozwiązania zastosowano także w konstytucji Czarnogóry, w której ustrojodawca wspominał o opozycji w art. 127, dotyczącym powoływania składu Rady Sądownictwa. Zgodnie bowiem z treścią niniejszego przepisu organ ten tworzony jest przez przewodniczącego Sądu Najwyższego i dziewięciu członków, z których dwóch to posłowie wybierani przez parlament spośród „parlamentarnej większości i opozycji”. Obecnie jednak – na skutek nowelizacji konstytucji w 2013 roku – w treści tego artykułu nie ma już nawiązania do opozycji⁴³. Można zatem stwierdzić, że w systemie Czarnogóry opozycja była konstytucjonalizowana jedynie okresowo – w latach 2007–2013⁴⁴.

Kolejnym sposobem konstytucjonalizacji opozycji politycznej jest po prostu ujęcie jej w formie naczelnej zasady konstytucyjnej czy jako fundamentalnego elementu ustroju państwa. Takie rozwiązanie znajduje obecnie zastosowanie w art. 8 konstytucji Demokratycznej Republiki Konga z 18 lutego 2006 roku, który głosi: „Opozycja polityczna jest uznawana w Demokratycznej Republice Konga. Prawa związane z jej istnieniem, jej działalnością i walką o demokratyczne zdobycie władzy są święte. Nie mogą podlegać innym ograniczeniom niż te, które Konstytucja i ustawa nakłada na wszystkie partie i działalność polityczną”. Niemal identycznie sformułowany jest przepis art. 63 konstytucji Republiki Konga: „Opozycja polityczna jest uznawana w Republice Konga. Nie może podlegać żadnym innym ograniczeniom w swoim istnieniu i działalności demokratycznej niż tym, które Konstytucja i ustawa nakłada na wszystkie partie polityczne”⁴⁵. Do-

⁴² K. Składkowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 87.

⁴³ *Ustav Crne Gore*, Parliament of Montenegro, <https://www.skupstina.me>, 31.07.2013 (8.01.2022).

⁴⁴ Nie zmienia to jednak faktu, że opozycja w dalszym ciągu jest instytucjonalizowana na gruncie ustawy o wyborze radnych i posłów. Ustawodawca nawiązuje w niej do opozycji w kontekście działalności opozycji parlamentarnej (art. 25) i partii opozycyjnych (art. 35), a także wykonywania funkcji kreacyjnej (art. 30 – wybór składu Państwowej Komisji Wyborczej). Zob. *Zakon o Izboru Odbornika i Poslanika*, Paragraf, <https://www.paragraf.me> (8.01.2022).

⁴⁵ *Constitution de la République du Congo, adoptée par référendum le 25 octobre 2015*, Secrétariat Général du Gouvernement Journal officiel, <https://www.sgg.cg>, 1.01.2017 (8.01.2022).

brym przykładem tego typu konstytucjonalizacji jest również ustawa zasadnicza Senegalu, która już w Preambule stwierdza, iż pragnieniem Senegalu jest stanie się nowoczesnym państwem, funkcjonującym na zasadzie uczciwej i sprawiedliwej gry między rządzącą większością a opozycją demokratyczną, oraz państwem, które uznaje tę opozycję za fundamentalny filar demokracji i niezbędną część dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego mechanizmu⁴⁶. W zasadzie należałoby tu też dołączyć konstytucję Portugalii, o czym świadczy wspomniany wyżej art. 114 ust. 2, a przede wszystkim art. 288 pkt i, który głosi, że „ustawy o zmianie Konstytucji muszą respektować pluralizm poglądów i organizacji politycznej, w tym partii politycznych, oraz prawo do demokratycznej opozycji”. Prawo do „opozycji demokratycznej” gwarantują też między innymi konstytucje Madagaskaru (art. 14 zd. 5)⁴⁷ i Wybrzeża Kości Słoniowej (art. 29 ust. 1)⁴⁸. Należy jednak podkreślić, że w przypadku niektórych z wymienionych tu państw (tj. Senegalu, Madagaskaru i WKS) ustrojodawcy nawiązali do opozycji, nadając temu nawiązaniu różny kontekst. Najlepiej jego istotę oddaje treść ustawy zasadniczej Madagaskaru, w której mowa jest nie tylko o ogólnym prawie do opozycji, ale także o „opozycyjnych ugrupowaniach politycznych” czy „liderze opozycji”.

Istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest również fakt, że niektóre konstytucje wymuszają na rządzących szczegółowe uregulowanie spraw dotyczących opozycji na gruncie ustawy zwykłej. Sytuacja taka występuje między innymi w konstytucji Republiki Konga, Madagaskaru czy Portugalii, której parlament uchwalił taką ustawę (o statusie prawnym opozycji) już 5 sierpnia 1977 roku⁴⁹. Przypadek ten pozwala stwierdzić, że opozycja polityczna może być instytucjonalizowana zarówno na płaszczyźnie konstytucyjnej, jak i ustawowej⁵⁰. Są jednak pań-

⁴⁶ *Constitution de la République du Sénégal*, Gouvernement République du Sénégal, <https://www.sec.gouv.sn>, 5.04.2016 (8.01.2022).

⁴⁷ *Constitution de la Quatrieme Republique*, Ministère de l'Economie et des Finances, <http://www.mef.gov.mg>, (8.01.2022).

⁴⁸ *Constitution de la République de Côte d'Ivoire*, Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire, <http://bibliotheca.sejm.gov.pl>, 1.01.2018 (8.01.2022).

⁴⁹ K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, 1995, nr 2, s. 33.

⁵⁰ Dotyczy to też m.in. Malt, w której systemie opozycja jest nie tylko prawnie określona w konstytucji, ale i na poziomie ustawowym – w ustawie o administracji publicznej czy ustawie o Stałej Komisji Antykorupcyjnej. Zob. *Public Administration Act*, Legislation Malta, <https://legislation.mt> (8.01.2022); *Permanent Commission Against Corruption Act*, Legislation Malta, <https://legislation.mt> (8.01.2022). Ciekawym przykładem jest natomiast konstytucja Francji, która wymusiła na rządzących doprecyzowanie praw (grup) opozycji, jednak nie w warstwie ustawowej, lecz na gruncie regulaminów izb parlamentu – Zgromadzenia Narodowego i Senatu.

stwa, które – można by tak rzec – ograniczyły zakres bezpośredniej instytucjonalizacji opozycji wyłącznie do materii ustawowej. Oprócz wspomnianych wcześniej – Australii, Kanady i Wielkiej Brytanii, współcześnie jest tak między innymi w Republice Federalnej Niemiec i w Polsce. W prawodawstwie niemieckim wzmianka o opozycji znajduje się w art. 92 ust. 2 pkt 3 kodeksu karnego, który przewiduje odpowiedzialność karną za naruszenie prawa „do tworzenia i wykonywania opozycji parlamentarnej”⁵¹. W Polsce natomiast ustawodawca nawiązuje do opozycji w ustawie z dnia 22 czerwca 2016 roku o Radzie Mediów Narodowych w kontekście procedury powoływania niniejszego organu. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy w skład pięcioosobowej Rady wchodzi (oprócz trzech członków wybieranych przez Sejm) dwóch członków powoływanych przez Prezydenta (art. 3) spośród kandydatów przedstawianych przez dwa najsilniejsze kluby parlamentarne lub poselskie, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów – ustawodawca wprost używa tu określenia: „kluby opozycyjne” (art. 6 ust. 1)⁵². Rozwiązanie przyjęte w polskim prawodawstwie przypomina to, które zastosowano w konstytucji argentyńskiej. W obu bowiem przypadkach mówić można o instytucjonalizacji opozycji w dwóch kontekstach – z jednej strony w kontekście działania partii politycznych bądź grup parlamentarnych, z drugiej zaś – w kontekście wykonywania funkcji kreacyjnej⁵³.

Pozostaje wreszcie wskazać, że do bezpośredniej instytucjonalizacji opozycji mogą też być wykorzystane akty prawne rangi podustawowej (uchwały), takie jak regulaminy parlamentarne. Tego typu rozwiązanie występuje obecnie we Włoszech, gdzie w regulaminie Izby Deputowanych (izba niższa parlamentu) nawiązano do opozycji w kontekście funkcjonowania frakcji parlamentarnych. Mówi o tym art. 24 ust. 3 regulaminu, który przewiduje możliwość przedkładania przez „grupy opozycyjne” propozycji tematów i włączania ich do porządku obrad⁵⁴. Jeszcze lepszym przykładem są regulaminy francuskich izb parlamentarnych – Zgromadzenia Narodowego i Senatu, w których przepisach wielokrotnie używane są sformułowania dotyczące „grup opozycyjnych”. Tu jednak –

⁵¹ *Strafgesetzbuch*, Bundesministerium der Justiz, <https://www.gesetze-im-internet.de>, 22.11.2021 (9.01.2022). Warto dodać, że opozycja w RFN jest również konstytucjonalizowana, tyle że na poziomie krajowym – w większości krajów związkowych. Zob. E. Zwierchowski, *op. cit.*, s. 249–253.

⁵² Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 roku o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016, poz. 929, ze zm.).

⁵³ M. Zubik, *Artykuł 26 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 147.

⁵⁴ *Regolamento della Camera dei Deputati*, Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, 25.09.2012 (10.01.2022).

inaczej niż w przypadku systemu politycznego Włoch – rozwiązanie to nie ma aż tak dużego znaczenia, zważywszy na fakt, że na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej w 2008 roku opozycja uległa konstytucjonalizacji⁵⁵. Sformułowania dotyczące opozycji – użyte w kontekście funkcjonowania grup/frakcji (lub szerzej: opozycji parlamentarnej) – pojawiają się też w innych regulaminach parlamentarnych. Dla przykładu wymienić tu można regulaminy: Zgromadzenia Albanii (art. 8 ust. 2, art. 14 ust. 2 i art. 47 ust. 1/2)⁵⁶, belgijskiej Izby Reprezentantów (art. 78 i art. 124 ust. 4)⁵⁷, Zgromadzenia Czarnogóry (art. 18, art. 20–22, art. 34, art. 85, art. 193a)⁵⁸, Parlamentu Gruzji (art. 62 ust. 3)⁵⁹, luksemburskiej Izby Deputowanych (art. 83 ust. 3 i 6)⁶⁰, Zgromadzenia Republiki Macedonii Północnej (m.in. art. 21 ust. 3, art. 40 ust. 2, art. 49 ust. 3)⁶¹, portugalskiego Zgromadzenia Republiki (art. 58 ust. 5, art. 104 ust. 7)⁶² czy rumuńskiej Izby Deputowanych (art. 148 ust. 3, art. 208 ust. 1 i 3, art. 209 ust. 4)⁶³. Ciekawym – i chyba stosunkowo rzadkim – przypadkiem (przynajmniej w skali Europy)⁶⁴ jest regulamin Sejmu Republiki Litewskiej, w którym nie tylko jest mowa o „frakcjach opozycyjnych” (np. art. 41), ale gdzie wyróżniono także stanowisko „lidera opozycji” (np. art. 15 ust. 3)⁶⁵.

⁵⁵ A. Vidal-Naquet, *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, „Revue française de droit constitutionnel”, 2009, nr 1, s. 153.

⁵⁶ *Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë*, Republika e Shqipërisë Kuvendi, <https://www.parlament.al>, 2021 (11.01.2022).

⁵⁷ *Règlement de la Chambre des représentants*, Le Chambre, <https://www.lachambre.be>, 12.2020 (16.01.2022).

⁵⁸ *Пословник Скупштине Црне Горе*, Skupština Crne Gore, <https://api.skupstina.me>, 22.07.2021 (11.01.2022).

⁵⁹ *Rules of Procedure of the Parliament of Georgia*, Legislationline, <https://www.legislationline.org>, 2019 (11.01.2022).

⁶⁰ *Règlement de la Chambre des Députés*, Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, <https://www.chd.lu>, 16.12.2021 (11.01.2022).

⁶¹ *Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia*, Assembly of the Republic of North Macedonia, <https://www.sobranie.mk>, 12.02.2013 (16.01.2022).

⁶² *Regimento da Assembleia da República*, Assembleia da República, <https://www.parlamento.pt>, 12.2020 (11.01.2022).

⁶³ *Regulamentul Camerei Deputaţilor*, Camera Deputaţilor, <http://www.cdep.ro>, 1.12.2021 (11.01.2022).

⁶⁴ Tego typu rozwiązania występują zwykle w regulaminach izb parlamentarnych państw anglosaskich (*Standing Orders*): Australii, Kanady, Wielkiej Brytanii lub państw, które pozostawały w przeszłości pod wpływem Anglosasów (np. Malta).

⁶⁵ *Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, Lietuvos Respublikos Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt>, 1.01.2022 (11.01.2022). Warto nadmienić, że w litewskim systemie ustrojowym opozycja polityczna została prawnie określona już w roku 1993. A. Lukošaitis, *Parlamentarizmas, parlamentas ir parlamentinė demokratija Lietuvoje 1990–2020 m.* [w:] *Parlamentarizmas Lietuvoje*, Vilnius 2020, Lietuvos Respublikos Seimas, <https://www.lrs.lt> (11.01.2022).

**Tabela 1. Prawnoustrojowa instytucjonalizacja opozycji politycznej
w wybranych państwach świata**

Kontekst	Podstawa prawna – poziom instytucjonalizacji		
	Konstytucja	Materia ustawowa	Regulamin (izby) parlamentu
Występuje stanowisko lidera (przywódcy) opozycji; może być też mowa o partiach lub grupach opozycyjnych	Antigua i Barbuda, Bahamy, Barbados, Fidzi, Grenada, Gujana, Indie, Jamajka, Malta, Nepal, Niger, Pakistan, Papua-Nowa Gwinea, RPA, Sri Lanka, Tajlandia, Trynidad i Tobago, Zambia	Australia, Indie, Kanada, Malta, Wielka Brytania	Australia, Kanada, Litwa, Malta, Wielka Brytania
Sformułowanie dotyczące opozycji pojawia się w kontekście działalności partii (ruchów) politycznych/grup parlamentarnych (lub ogólnie opozycji parlamentarnej); brak oficjalnego stanowiska lidera opozycji	Algieria, Armenia, Angola, Argentyna, Chorwacja, Ekwador, Francja, Gruzja, Republika Gwinei, Kolumbia, Maroko, Portugalia, Tunezja	Czarnogóra, Polska, Portugalia, Republika Federalna Niemiec	Albania, Belgia, Czarnogóra, Francja, Gruzja, Luksemburg, Macedonia Płn., Portugalia, Rumunia, Włochy
Sformułowanie dotyczące opozycji znajduje się w kontekście powoływania organów państwa; brak oficjalnego stanowiska lidera opozycji	Argentyna, Chorwacja	Chorwacja, Czarnogóra, Polska	
„Opozycja” ujęta jako konstytucyjna zasada ustroju państwa	Demokratyczna Republika Konga (DRK), Portugalia, Republika Konga		

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy można wywnioskować, że do prawnoustrojowej instytucjonalizacji opozycji, a ściślej mówiąc, jej konstytucjonalizacji, często dochodzi w państwach postkolonialnych i postautorytarnych. W Europie prawna instytucjonalizacja opozycji – przynajmniej na poziomie ustawowym – jest obecnie rzadkością; ustrojodawcy europejscy wychodzą najwyraźniej z założenia, że polityczna, tj. pośrednia, instytucjonalizacja jest w zupełności wystarczająca. Nie można jednak nie zauważyć, że zachodzą w tym obszarze wyraźne zmiany. Jeszcze pod koniec lat 90. XX wieku opozycja polityczna była prawnie określona (cały czas chodzi o poziom co najmniej ustawowy) jedynie w czterech europejskich państwach⁶⁶, podczas gdy obecnie – już w co najmniej ośmiu. Na przestrzeni ostatnich lat opozycję polityczną prawnie zinstytucjonalizowano w: Chorwacji (rok 2000)⁶⁷, Czarnogórze (w latach 2007–2013 konstytucjonalizowana), Francji (2008) oraz Polsce (2016)⁶⁸, przy czym w pierwszym i trzecim przypadku jest ona konstytucjonalizowana. Postawiona hipoteza okazała się zatem słuszna, gdyż prawne określanie opozycji staje się zjawiskiem coraz częstszym – i dotyczy to nawet państw o bogatych tradycjach demokratycznych, czego przykładem jest Francja. Jeśli do wskazanych państw dołączone zostaną jeszcze te, w których opozycja została prawnie zinstytucjonalizowana w aktach rangi podustawowej, jak np. regulaminy parlamentarne, to okazuje się, że w samej Europie zjawisko to obejmuje obecnie przynajmniej kilkanaście systemów ustrojowych państw. Pozostaje jeszcze odnotować, że proces prawnej instytucjonalizacji opozycji odbywa się przy zastosowaniu zróżnicowanych zabiegów. Badania wykazały, że ustrojodawcy (ustawodawcy) wykorzystują zwykle cztery rozwiązania. W aktach prawnych nawiązują oni do opozycji w kontekście: 1) działalności „lidera (przywódcy) opozycji”, 2) funkcjonowania partii (ruchów) politycz-

⁶⁶ W Wielkiej Brytanii (od 1937 roku), Malcie (od 1964 roku), RFN (od 1968 roku) i Portugalii (od 1976 roku).

⁶⁷ Wspomniany wcześniej akapit III art. 92 konstytucji Chorwacji został dodany na mocy nowelizacji w 2000 roku i od tego momentu opozycja polityczna jest w tym państwie konstytucjonalizowana. Zob. *Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 2007, s. 67.

⁶⁸ W kontekście Polski warto nadmienić, że mimo instytucjonalizacji opozycji na poziomie ustawowym, w doktrynie prawa konstytucyjnego pojawiają się głosy o konieczności uczynienia tego na gruncie regulaminu Sejmu. Zob. J. Szymanek, *O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2018, t. XL, s. 465.

nych lub grup parlamentarnych, 3) procedury powoływania organów państwa (tj. w kontekście funkcji kreacyjnej) bądź 4) konstytucyjnej zasady ustroju państwa (zob. tabela 1).

Bibliografia

- Bolingbroke H.St.J., *Letter on the Spirit of Patriotism* [w:] *The Works of the Late Right Honourable Henry St. John, Lord Viscount Bolingbroke*, t. IV, wybór i oprac. W. Goldsmith, London 1809.
- Bożyk S., *Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych* [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006.
- Complak K., *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, 1995, nr 2.
- Constitución de la Nación Argentina*, Congreso de la Nación Argentina, <https://www.congreso.gob.ar> (8.01.2022).
- Constitución de la República del Ecuador*, Gobierno del Encuentro, <https://www.defensa.gob.ec>, 25.01.2021 (8.01.2022).
- Constituição da República de Angola*, Embaixada da República de Angola, <https://www.angolaeg.net>, 2010 (8.01.2022).
- Constitution de la République de Guinée*, Portail Officiel du Ministère de la Justice, <https://justiceguinee.gov.gn>, 27.07.2018 (8.01.2022).
- Constitution de la Quatrième République*, Ministère de l'Economie et des Finances, <http://www.mef.gov.mg> (8.01.2022).
- Constitution de la République de Côte d'Ivoire*, Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire, <http://biblioteka.sejm.gov.pl>, 1.01.2018 (8.01.2022).
- Constitution de la République du Congo, adoptée par référendum le 25 octobre 2015*, Secrétariat Général du Gouvernement Journal officiel, <https://www.sgg.cg>, 1.01.2017 (8.01.2022).
- Constitution de la République Tunisienne*, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, <http://www.iort.gov.tn>, 18.05.2015 (8.01.2022).
- Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire*, Secrétariat Général du Gouvernement, <https://www.joradp.dz>, 30.12.2020 (8.01.2022).
- Constitution de la République du Sénégal*, Gouvernement République du Sénégal, <https://www.sec.gouv.sn>, 5.04.2016 (8.01.2022).
- Constitution of Georgia*, Legislative Herald of Georgia, <https://matsne.gov.ge>, 29.06.2020 (8.01.2022).
- Constitution of the Republic of Armenia*, The President of the Republic of Armenia, <https://www.president.am>, 6.12.2015 (10.01.2022).
- Constitución Política de Colombia*, Corte Constitucional República de Colombia, <https://www.corteconstitucional.gov.co>, 2015 (8.01.2022).
- Foord A.S., *His Majesty's Opposition 1714–1830*, Oxford 1964.
- Gebethner S., *Rząd i Opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967.
- Giulj S., *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris 1980.
- Hockin T.A., *The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms*, „Parliamentary Affairs”, 1971, vol. 25.

- Ionescu G., Madariaga I. de, *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, London 1968.
- Konopczyński W., *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego. Wybór pism*, Kraków–Warszawa 2017.
- Konstytucja Królestwa Maroka z 27 dnia miesiąca szaban 1432 r. (29 lipca 2011 r.)* [w:] *Konstytucja Królestwa Maroka*, tłum. T. Chauvin, Warszawa 2015.
- Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, tłum. W. Skrzydło [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.* [w:] *Konstytucja Portugalii*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.
- Krawczyk T., *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych* [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wrocław 2000.
- Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, Lietuvos Respublikas Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt>, 1.01.2022 (11.01.2022).
- Lukošaitis A., *Parlamentarizmas, parlamentas ir parlamentinė demokratija Lietuvoje 1990–2020 m.*, [w:] *Parlamentarizmas Lietuvoje*, Vilnius 2020, Lietuvos Respublikas Seimas, <https://www.lrs.lt>, (11.01.2022).
- Permanent Commission Against Corruption Act*, Legislation Malta, <https://legislation.mt> (8.01.2022).
- Public Administration Act*, Legislation Malta, <https://legislation.mt> (8.01.2022).
- Пословник Скупштине Црне Горе*, Skupština Crne Gore, <https://api.skupstina.me>, 22.07.2021 (11.01.2022).
- Regimento da Assembleia da República*, Assembleia da República, <https://www.parlamento.pt>, 12.2020 (11.01.2022).
- Règlement de la Chambre des Députés*, Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, <https://www.chd.lu>, 16.12.2021 (11.01.2022).
- Règlement de la Chambre des représentants*, Le Chambre, <https://www.lachambre.be>, 12.2020 (16.01.2022).
- Regolamento della Camera dei Deputati*, Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, 25.09.2012 (10.01.2022).
- Regulamentul Camerei Deputaților*, Camera Deputaților, <http://www.cdep.ro>, 1.12.2021 (11.01.2022).
- Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë*, Republika e Shqipërisë Kuvendi, <https://www.parlament.al>, 2021 (11.01.2022).
- Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia*, Assembly of the Republic of North Macedonia, <https://www.sobranie.mk>, 12.02.2013 (16.01.2022).
- Rules of Procedure of the Parliament of Georgia*, Legislationline, <https://www.legislationline.org>, 2019 (11.01.2022).
- Składkowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977.
- Strafgesetzbuch*, Bundesministerium der Justiz, <https://www.gesetze-im-internet.de>, 22.11.2021 (9.01.2022).
- Szymanek J., *O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2018, t. XL.
- The Salary and Allowances of Leaders of Opposition in Parliament Act, 1977*, Legislative Department, <https://legislative.gov.in>, 19.03.2018 (11.01.2022).

- Ustav Crne Gore*, Skupština Crne Gore, <https://www.skupstina.me>, 31.07.2013 (8.01.2022).
- Ustav Republike Hrvatske*, Pročišćeni Tekstovi Zakona, <https://www.zakon.hr>, 2014 (8.01.2022).
- Ustawa z 1937 roku o Ministrach Korony (The Ministers of the Crown Act, 1937)*, tłum. S. Gebethner [w:] *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1970.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016, poz. 929, ze zm.)*.
- Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum. S. Kubas, Warszawa 2010.
- Vidal-Naquet A., *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, „Revue française de droit constitutionnel”, 2009, nr 1, DOI 10.3917/rfdc.077.0153.
- Wiecech T., *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2019.
- Zakrzewski M., *Henry St. John Bolingbroke – polityk czy myśliciel polityczny?*, „Politeja”, 2006, nr 2.
- Zakon o Izboru Odbornika i Poslanika*, Paragraf, <https://www.paragraf.me> (8.01.2022).
- Zubik M., *Artykuł 26 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Zwierzchowski E., *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec [w:] Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

The legal institutionalization of the political opposition – a comparative analysis

Abstract

The aim of this article was to analyze the condition of legal (direct) institutionalization of political opposition in contemporary states, as well as to specify and organize solutions that are used in this process. The elaboration hypothesized that current condition of knowledge on this subject is out of date, and legal institutionalization, including its constitutionalization, becomes more and more common phenomenon. To solve the research problem and verify the hypothesis, the content analysis and comparative methods are used during research. The source base were normative acts, monographs and collective studies as well as scientific articles. The result of the analysis showed that the direct institutionalization of the political opposition is more and more frequent phenomenon, concerning also states with rich democratic traditions.

Key words: opposition, political opposition, institutionalization