

Tadeusz Godlewski

Zbigniew Machelski:

***Opozycja w systemie
demokracji parlamentarnej.
Wielka Brytania, Niemcy, Włochy¹***

W państwach demokratycznych opozycja parlamentarna uzyskiwała ustrojowy status stopniowo, w długim dojrzywaniu demokracji i parlamentarizmu oraz nowoczesnych partii politycznych. Ten proces narastał w Europie od końca XIX w. i w czasach nam współczesnych ujawnił nowy wymiar konkurencyjności w demokracji pluralistycznej. Chodzi o parlamentarną reprezentację mniejszości politycznych, których działalność rządzący obserwowali początkowo podejrzliwie, przypisując im wręcz dysfunkcjonalność wobec państwa i elity władzy, a tym samym groźbę anarchizacji życia społecznego. Dopiero stopniowe rozpoznawanie rzeczywistych i domniemyanych zagrożeń demokracji potwierdziło korzyści wynikające z uznania parlamentarnej opozycji. Przesądziło o tym zwłaszcza

przekraczanie granic stratyfikacji społecznej przez partie polityczne i uniwersalizacja obywatelskości. Alternacja władzy stała się w europejskich demokracjach naturalnym rezultatem zmiennych konfiguracji politycznych między mniejszością a większością parlamentarną.

W ten sposób współczesne demokracje stają się otwarte, a polityczne mniejszości (i opozycja parlamentarna) mogą w sposób jawny i legalny korzystać z istniejących możliwości krytyki i kontroli rządzących większością dla przygotowania alternatywy programowej. Celem jest przejęcie władzy bądź wymuszenie zmian w realizowanej polityce, zwykle jedno i drugie. Przejęcie władzy staje się wówczas nie odległym i mało wyraźnym punktem odniesienia dla bieżącej polityki, lecz jej realną i konkretną perspektywą.

¹ Z. Machelski: *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*. Warszawa 2001.

W recenzowanej książce autor uwzględnia jako główne dwa ujęcia modelowe współczesnej opozycji parlamentarnej w Europie. Jednym z nich jest model opozycji konfrontacyjnej, to znaczy walki politycznej i twardej krytyki w relacjach między opozycją a rządzącą większością. Występuje on zwłaszcza w systemach dwóch partii dominujących (np. Wielka Brytania). Dodałbym, że w pewnym stopniu ten rodzaj opozycyjności ujawnia się również w systemach dwublokowych (np. Francja), gdzie występują wyraziste osie konfliktów i podziałów ideowych (lewica *versus* prawica). Znacznie częściej obserwujemy model opozycji koncyliacyjnej w jego różnych wariantach (np. RFN, Włochy, Holandia, Belgia). Spośród licznych jego przesłanek można wskazać zwłaszcza na pozytywną korelację z federacyjnym charakterem państwa bądź z systemem wielopartyjnym, wymuszającym zwykle koalicyjne rządzenie.

Wskazując na modele opozycji parlamentarnej, Zbigniew Machelski konkluduje, iż: „W krajach, gdzie opozycja jest czymś więcej niż tylko symetrycznym odpowiednikiem większości rządzącej, jej znaczenie polega na tym, że przygotowuje grunt pod zmianę rządu. Opozycja demokratyczna w parlamencie akcentuje spory, ujawnia sprzeczności i różnice. Krytykuje i kontroluje,

ale również w znacznym stopniu toleruje posunięcia władzy. Dlatego też w modelu kompromisowym rządzący opierają swoje stosunki z partiami opozycyjnymi na porozumieniach i układach.”² Osobiście nie jestem tak kategoryczny w akcentowaniu odmiennych konsekwencji wskazanych typów opozycyjności. Wskazane podobieństwa dadzą się zauważyć bez względu na modelowe rozróżnienia. Dostrzegam natomiast intencję autora, że różnice stylu, form i zasad działania opozycji, a więc różnice widoczne w kulturze politycznej (i parlamentarnej), są w działaniu politycznym niemniej istotne, zwłaszcza wówczas, gdy różnice programowe okazują się niewielkie bądź słabo zarysowane.

Zaletą książki jest udane połączenie przez autora dwóch wypróbowanych sposobów pisania o opozycji parlamentarnej, które wzajemnie się uzupełniają. Komplementarne wobec siebie są fragmenty ogólne, o charakterze teoretycznym i porównawczym oraz dotyczące konkretnych systemów politycznych. Około jednej trzeciej tekstu obejmują trzy pierwsze rozdziały i rozdział końcowy. W kolejności podjęte zostały w nich zagadnienia mniejszości politycznych jako pierwowzoru i stereotypu opozycyjności (rozdział I), ustrojowej funkcji opozycji w krajach demokratycznych (rozdział II) oraz typolo-

² Ibidem, s. 254.

gii i klasyfikacji opozycji parlamentarnej (rozdział III) i „próby spojrzenia na całość” (świeży pomysł na rozdział końcowy!).

Dwie trzecie tekstu dotyczy opozycji parlamentarnej w wybranych systemach politycznych Wielkiej Brytanii, Republiki Federalnej Niemiec i Włoch. Te rozdziały (IV, V i VI) są względem siebie starannie zaplanowane w symetrycznym rozkładzie tekstu (po około 50 stron), jak i numeracji problemów, z wyróżnieniem zarysu historycznego rozwoju parlamentaryzmu i systemów partyjnych.

Wybór wskazanych krajów jest uzasadniony odmiennościami prawnego statusu opozycji parlamentarnej i niepisanych reguł kultury politycznej, a także zróżnicowaniem instytucjonalnym i normatywnym systemów politycznych. Pozwala to autorowi na dokonanie licznych odniesień i porównań wskazujących na bogactwo form opozycyjności oraz punkty stykowe i podobieństwa. Ujawnia się tu erudycja autora.

Udowodniona jest teza, że status opozycji parlamentarnej w Wielkiej Brytanii jest dość szczegółowo określony w licznych konwenansach konstytucyjnych od początków XVIII w., a historia podziału na rząd i opozycję jest najdłuższa w Europie i sięga początków XIX w. Natomiast w RFN i we Włoszech opozycja parlamentarna jest słabo zinstytucjonalizowana pod względem prawnym, a jej rola – zresztą różna w obu tych krajach – wynika bardziej z kultury politycznej i jej funkcji w systemie politycznym. Odmienności

są też wynikiem procedur tworzenia rządu, jego trwałości, form kontroli przez parlament, roli frakcji partyjnych w pracy parlamentu itd.

Opozycja parlamentarna w Wielkiej Brytanii wydaje się najlepiej znana, żeby przypomnieć tu zasługi Stanisława Gebethnera w upowszechnianiu tej wiedzy i liczne studia innych autorów. Takie instytucje, jak: „gabinet cieni”, status Opozycji Jej Królewskiej Mości, rola whipów w organizacji prac parlamentarnych i udziału w nich frakcji partyjnych, wpływ wyborów większościowych na system demokracji westminsterskiej – są dobrze znane studentom pierwszych lat politologii i prawa. Odpowiednie rozdziały książki Zbigniewa Machelskiego syntetyzują i poszerzają tę wiedzę w ujęciu politologicznym, z uwzględnieniem najnowszej literatury naukowej i kompetentną analizą zmian w systemie politycznym i partyjnym aż do początków 2001 r.

Formalny status opozycji w RFN wynika przede wszystkim z silnej konstytucjonalizacji Bundestagu oraz partii politycznych i jest wzmocniony przez orzecznictwo federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Autor wskazuje przy tym na wolną od jurydyzacji przestrzeń działania opozycji parlamentarnej, co ma tę zaletę, iż pozwala utrwalać sprawdzone wzory zachowań politycznych i rozwiązywać praktycznie pojawiające się problemy. Dla ilustracji tych możliwości warto odwołać się do niektórych parytetów stosowanych przy ustalaniu składu personalnego organów Bundestagu i podziału czasu w dyskusjach

parlamentarnych. I tak, w małych gremiach relacje między większością a opozycją w obsadzie personalnej kształtują się odpowiednio według zasady 3:2, a w komisjach według zasady proporcjonalności odniesionej do wielkości frakcji parlamentarnych. W debatach, większość i opozycja dzielą czas według proporcji 47,5% do 42,5%, a tzw. „godzina bońska” – przeznaczona na debatę o polityce rządowej – wynosi 66 minut, z czego 36 minut przyznaje się większości, a 30 – opozycji.

Odnosząc się do sytuacji opozycji parlamentarnej w Niemczech, warto wskazać na istotną możliwość jej szerszego potraktowania poza Bundestagiem, z czego autor nie skorzystał w przyjętej przez siebie koncepcji pracy. Otóż parlamenty poszczególnych landów są nie tylko drugim kręgiem władzy ustawodawczej na szczeblu podmiotów federacji, ale także swoistym laboratorium doświadczeń oraz testowania rozmaitych konfiguracji politycznych między większością a opozycją, a także ośrodkiem selekcji elit partyjnych (i parlamentarnych). Jest interesującą kwestią ustalenie w tym przypadku relacji zachodzących między statusem opozycji w różnych landach (w kilkunastu z nich występuje silniejsza jurydyzacja bezpośrednia opozycji niż w odniesieniu do Bundestagu), zasadami i formami jej działalności a opozycją parlamentarną na poziomie federacji.

Również we Włoszech sformalizowany status opozycji parlamentarnej wynika, podobnie jak w RFN, pośrednio z silnej legitymizacji parlamentu

(we Włoszech jest to zrównoważony bikameralizm) i partii politycznych. Jak zauważa Zbigniew Machelski, słabiej widoczna jest natomiast funkcja normatywna regulaminów parlamentarnych. Dopiero od początków ubiegłej dekady wyraźniej dowartościowują one frakcje parlamentarne.

Poza tym warto zwrócić uwagę na szeroko potraktowane przez autora i bardzo interesująco przedstawione wyznaczniki opozycji parlamentarnej, związane z systemem partyjnym i partiami politycznymi. Szczególnie istotny był długotrwały monopol władzy chrześcijańskiej demokracji od końca lat 40. do połowy lat 80. W rezultacie nastąpiło zablokowanie mechanizmu alternacji władzy i ograniczenie lewicowej, a zwłaszcza komunistycznej opozycji parlamentarnej. Dopiero zasadnicze przemiany systemu partyjnego na początku poprzedniej dekady spowodowały odblokowanie mechanizmu alternacji władzy. Równocześnie zaczął kształtować się system dwublokowy, wyróżniający się w Europie Zachodniej dostępem do udziału w rządzeniu bądź w opozycji parlamentarnej partii i ugrupowań radykalnych oraz populistycznych, zarówno na lewicy, jak i na prawicy.

Inną kwestią jest tradycyjna we Włoszech i dodatkowo ujawniona w czasie ostatnich zmian systemu partyjnego wielonurtowość partii politycznych, ich podatność na podziały, rozłamy, zmiany personalne i programowe. W rezultacie występuje nadal niestabilność rządów i słabość egzekutywy, zmienność

koalicji rządzących, osłabianych licznymi sporami i konfliktami. Z drugiej jednak strony, silnie uzewnętrzniają się dążenia do porozumień, kompromisów, przekraczania granic partyjnych partularyzmów (przynajmniej częściowego i okresowego!), wyczerpującego stosowania procedur, jak i nieformalnych konsultacji oraz spotkań polityków. Do tego dodać jeszcze trzeba ciągle niewielką przejrzystość włoskiej polityki, niejasność powiązań grup interesu z ośrodkami decyzji politycznych, zacienione rewiry związków polityki i biznesu. W rezultacie mamy do czynienia ze sprzecznymi procesami utrwalania roli opozycji parlamentarnej i jej ustrojowych funkcji, jak i rodzące się wątpliwości odnośnie takiej tezy.

Przykład włoski szczególnie zachęca do poszerzenia refleksji nad opozycją parlamentarną jeszcze w dwóch kierunkach, które autor pracy dostrzega i odnotowuje, ale czyni to raczej kontekstowo i nie traktuje jako trwałych wątków tekstu. Po pierwsze, jest to kwestia powiązania funkcji i form opozycji parlamentarnej z kulturą polityczną obywateli i elit politycznych. I po drugie, chodzi też o rozmaite relacje między opo-

zycją parlamentarną i pozaparlamentarną. W obu tych płaszczyznach mają miejsce istotne zmiany, których opis pozwoliłby dostrzec, jak sądzę, jeszcze inne wymiary i formy opozycji parlamentarnej w europejskich systemach politycznych.

Trzeba przy tym zdać sobie sprawę, że – jak to przypomina autor książki – współczesne badania politologiczne nad opozycją są niedawne i zostały zapoczątkowane w połowie lat 70. przez Roberta Dahla. W Polsce wiążą się głównie z badaniem elit politycznych oraz wydanymi ostatnio dwoma opracowaniami zbiorowymi z tego zakresu problematyki³, który podjął Zbigniew Machelski. Tym bardziej odnotować trzeba Jego autorską książkę i polecić ją osobom zainteresowanym problematyką współczesnej demokracji i współczesnego parlamentaryzmu.

Książka stanowi rzetelne studium naukowe – dobrze napisane, z dbałością o szczegóły. Zawiera także szerokie wskazanie na polską i obcojęzyczną literaturę naukową. Na pozytywną uwagę zasługuje też Wydawnictwo Sejmowe za redakcyjną dbałość o tekst i firmowane przezeń publikacje.

³ Zob. *Opozycja parlamentarna*. Red. E. Z w i e r z c h o w s k i. Warszawa 2000 oraz *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*. Red. K. Ł a b ę d ź, M. M i k o ł a j c z y k. Kraków 2001.