

**Joanna Juchniewicz**

**Status i rola opozycji parlamentarnej niemieckiego Bundestagu  
– zagadnienia wybrane<sup>1</sup>**

Zjawisko opozycji jest zjawiskiem powszechnie występującym w nowożytnych demokracjach. Za w pełni uprawnione można uznać twierdzenie, że współczesne państwa, opierające zasady swojego funkcjonowania na wartościach demokratycznych, nie mogą istnieć bez istnienia opozycji, jakkolwiek będzie ona miała charakter. Istnienie opozycji, którą można scharakteryzować jako pozostawanie przeciwko komuś, czemuś, posiadanie odmiennych przekonań czy wyrażanie odmiennego stanowiska w określonych sprawach, w sposób ścisły wiąże się z takimi wartościami jak pluralizm polityczny i społeczeństwo obywatelskie. Tylko przy założeniu swobody tworzenia i działania organizacji skupiających osoby o często odmiennych poglądach politycznych, społecznych, ekonomicznych czy gospodarczych, co jest kluczowym założeniem zasady pluralizmu politycznego, jak również przy umożliwieniu jednostkom czy ich grupom sformalizowanym lub też niesformalizowanym czynnego uczestniczenia w życiu publicznym, możliwe było powstanie instytucji opozycji oraz jej rozwój<sup>2</sup>.

Zjawisko opozycji jest zjawiskiem tak złożonym, jak złożona jest scena polityczna. Typologia opozycji może opierać się na wielu bardzo różnych kryteriach, odnoszących się do szeregu różnorodnych czynników – warunków społecznych, politycznych, w których opozycja funkcjonuje, czy celów, jakie stawiają przed sobą organizacje polityczne ową opozycję tworzące. Dla dalszych rozważań kluczowym podziałem opozycji jest wyróżnienie opozycji parlamentarnej oraz opozycji pozaparlamentarnej<sup>3</sup>. Kryterium służącym wyodrębnieniu owych rodzajów opozycji jest pozostawanie w strukturach przedstawicielskich organów o charakterze

---

<sup>1</sup> Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na I Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Mąchocicach Kapitulnych w dniach 11–12 marca 2010 r.

<sup>2</sup> Zob. E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 2000, s. 9; S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 15 i n.

<sup>3</sup> S. Bożyk, op.cit., s. 25–35; E. Zwierzchowski, *Opozycja...*, s. 11–12.

ustawodawczym. Opozycją parlamentarną będą ugrupowania, których członkowie uzyskali mandat parlamentarny, zasiadają w parlamencie, ale nie uczestniczą w tworzeniu rządu i nie popierają rządu na forum parlamentu i poza nim. Ugrupowania znajdujące się poza parlamentem będą tworzyły z kolei opozycję pozaparlamentarną. Za konstytutywne cechy opozycji o charakterze parlamentarnym można uznać posiadanie własnych przedstawicieli w parlamencie oraz pozostawanie poza „parlamentarnymi strukturami” popierającymi rząd.

Opozycja parlamentarna nie stanowi zjawiska hermetycznie zamkniętego w parlamencie. Płaszczyzna wzajemnych relacji opozycja parlamentarna–większość popierająca rząd obejmuje realizację wszystkich ustrojowych funkcji organu przedstawicielskiego. Charakter tych stosunków pozwala wskazać dwa teoretyczne modele opozycji parlamentarnej – model opozycji konfrontacyjnej oraz model opozycji koncyliacyjnej<sup>4</sup>. Model konfrontacyjny, uznawany za charakterystyczny dla Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, zakłada istnienie ostro zarysowanej granicy między większością parlamentarną a opozycją. Współpraca między opozycją a większością parlamentarną w zasadzie nie występuje, a działania opozycji opierają się na trzech przesłankach – konkurencji w walce o władzę, wzajemnej tolerancji w trakcie sprawowania władzy oraz założeniu alternacji władzy, do której dochodzi w wyniku wyborów. W modelu konfrontacyjnym działania opozycji skupiają się głównie na krytyce działań rządu, kontrolowaniu rządu i przedstawianiu własnej alternatywy programowej. Koncyliacyjny model opozycji nie zakłada tak ostrego podziału między opozycją a większością popierającą rząd. Punkt ciężkości przenoszony jest na element współpracy, szukanie płaszczyzn porozumienia czy nawet współdziałania w ramach ugrupowań parlamentarnych. Obok charakterystycznych dla modelu konfrontacyjnego elementów takich jak kontrola, krytyka i alternatywa programowa, za kluczowy element koncyliacyjnego modelu opozycji parlamentarnej należy uznać element współpracy.

Mimo iż w Republice Federalnej Niemiec instytucjonalizacja opozycji na poziomie federalnym nie ma charakteru normatywnego<sup>5</sup>, jej istnienie jest faktem po-

---

<sup>4</sup> Patrz K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obecnej i przyszłej konstytucji RP*, [w:] „Przegląd Sejmowy”, nr 2, 1995, s. 27–29; E. Zwierchowski, *Opozycja...*, s. 21–25; T. Krawczyk, *Stosunki między rządem a opozycją w wybranych państwach Europy*, Toruń 2005, s. 128–131.

<sup>5</sup> Na poziomie federalnym pojęcie opozycji pojawia się w Kodeksie karnym, natomiast na poziomie landów pojęcie opozycji można znaleźć w konstytucjach m. in. Dolnej Saksonii, Meklemburgii, Saksonii, zob. E. Zwierchowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Opozycja parlamentarna...*, s. 156.

wszecznie uznawanym<sup>6</sup>. Potwierdzenie istnienia opozycji parlamentarnej można znaleźć w orzecznictwie Niemieckiego Trybunału Federalnego, który podkreślał zasadę swobody działania opozycji i wynikający z niej zakaz wprowadzania przez ustawodawcę rozwiązań ograniczających czy wręcz uniemożliwiających działania opozycji<sup>7</sup>. Na gruncie niemieckiego prawa parlamentarnego nie można jednakże doszukiwać się rozwiązań ustrojowych, instytucji parlamentarnych czy procedur, których stosowanie zastrzeżone byłoby jedynie dla ugrupowań opozycyjnych. Dostępność tych instrumentów jest szeroka i zarówno deputowani, jak i ich grupy, mogą zasadniczo swobodnie z nich korzystać, jednakże ze względu na charakter tych instrumentów oraz cele za ich pomocą osiągnięte, po niektóre z nich częściej sięgają właśnie ugrupowania opozycyjne.

Problematyka opozycji w niemieckim Bundestagu może być rozpatrywana w kilku płaszczyznach odnoszących się m. in. do organów wewnętrznych organu przedstawicielskiego, zasad procedowania parlamentu oraz realizacji przez parlament funkcji ustrojowych. Na szczególną uwagę, w kontekście pozycji ugrupowań opozycyjnych, zasługuje problematyka udziału opozycji w strukturach wewnętrznych Bundestagu, możliwość decydowania o obsadzie miejsc w tych gremiach, sposób wyboru osób do organów wewnętrznych i wpływanie na procedowanie organów wewnętrznych.

W strukturze niemieckiego Bundestagu niezwykle ważną rolę spełniają frakcje parlamentarne – *Fraktionen*. Ich istnienie i ramy organizacyjne działalności zostały określone w rozdziale XI niemieckiej ustawy o deputowanych<sup>8</sup>. Frakcje są formą organizacji członków Bundestagu, zrzeszeniami posiadającymi zdolność do czynności prawnych, wyposażonymi w zdolność sądową. Ustawa przesądza o charakterze frakcji, które nie są częścią administracji publicznej i nie dysponują żadną władzą publiczną. Zadania frakcji skierowane są głównie na współdziałanie w wykonywaniu zadań niemieckiego Bundestagu. Tym samym ustawodawca podkreślił ich szczególną rolę w strukturze Bundestagu, nie ograniczając zakresu ich działania jedynie do reprezentowania swoich członków na forum parlamentu, a włączając frakcje w realizację zadań ustrojowych Izby. Utworzenie frakcji, zgodnie z obowiąz-

<sup>6</sup> Szerzej na temat instytucjonalizacji opozycji w Republice Federalnej Niemiec czytaj: E. Zwierzchowski, *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament: studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 241–259; Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001, s. 145–146.

<sup>7</sup> K. Complak, op.cit., s. 30; Z. Machelski, op.cit., s. 146.

<sup>8</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 18. Februar 1977 (BGBl. I S. 297, BGBl. I S. 326).

zującymi rozwiązaniami regulaminu Bundestagu<sup>9</sup>, zastrzeżone zostało dla grup deputowanych liczących co najmniej 5% ogólnej liczby deputowanych – będących członkami tej samej partii lub członków odrębnych partii, z zastrzeżeniem, iż nie mogą one (partie) konkurować ze sobą w żadnym z krajów związkowych. O utworzeniu frakcji, nazwie oraz członkach i gościach frakcji parlamentarnej musi być powiadomiony Prezydent Bundestagu. Frakcje nie są jedyną dopuszczalną przez prawo formą samoorganizacji deputowanych niemieckiego Bundestagu. Regulamin Bundestagu przewiduje również możliwość utworzenia przez deputowanych pozostających poza strukturami frakcji – grup parlamentarnych.

Obserwacja niemieckiej praktyki parlamentarnej pozwala na stwierdzenie, że frakcje są podstawową formą organizacji deputowanych, o czym może świadczyć fakt, iż do rzadkich sytuacji należy zarówno tworzenie grup parlamentarnych, jak i pozostawanie przez deputowanych poza strukturami frakcji czy grup<sup>10</sup>. W 17. Bundestagu utworzonych zostało pięć frakcji (*CDU/CSU, SPD, FDP, Die Linke, Bündnis 90/die Grünen*), wszyscy deputowani są członkami jednej z wymienionych frakcji<sup>11</sup>.

Płaszczyzną działania frakcji parlamentarnych, w ramach której dostrzegalna jest ich szczególna rola, jest wpływ na obsadę organów Bundestagu – Prezydenta Bundestagu, komisji Bundestagu, Prezydium oraz Rady Seniorów.

Kierowniczym organem, stojącym na czele Izby, jest Prezydent Bundestagu (*Präsident des Deutschen Bundestages*). Mechanizm wyboru Prezydenta Bundestagu nie odbiega zasadniczo od mechanizmów powoływania analogicznych organów w innych demokracjach parlamentarnych, w tym kontekście, iż na czele organu przedstawicielskiego stoi z reguły osoba rekrutująca się z ugrupowania, które uzyskało w wyborach największą liczbę mandatów lub pozostaje w większościowej koalicji. Wybór Prezydenta następuje na pierwszym, konstytuującym Bundestag nowej kadencji, posiedzeniu, a stanowisko Prezydenta przypada przedstawicielowi najsilniejszej frakcji. Mimo iż z formalnego punktu widzenia stanowisko Prezydenta Bundestagu obsadzane jest w drodze wyborów, w praktyce o tym, kto zostanie Prezydentem Izby, decyduje najsilniejsza frakcja, a pozostałe frakcje, akceptując wskazanego kandydata, popierają go w głosowaniu. Prezydent Bundestagu wybierany jest na okres kadencji Izby, bez możliwości jego wcześniejszego odwołania.

<sup>9</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (BGBl. I S. 1237), dalej reg. Bundestagu.

<sup>10</sup> W Bundestagu 16 kadencji, jedynie dwóch deputowanych pozostawało poza działającymi w izbie frakcjami. W Bundestagu 17. kadencji (kadencji obecnej) wszyscy deputowani zrzeszeni są we frakcjach.

<sup>11</sup> Stan na 1.02.2010 r.

Organem o charakterze pomocniczym wobec Prezydenta jest Prezydium (*das Bundestagspräsidium*), w którego skład, obok Prezydenta Bundestagu, wchodzi wiceprzewodniczący. Regulamin Bundestagu nie określa liczby członków Prezydium, jednak od 1994 r. obowiązuje zasada, iż każda z frakcji winna mieć stanowisko przynajmniej jednego wiceprzewodniczącego (§ 2 ust. 1 reg. Bundestagu), co w praktyce zapewnia także frakcjom opozycyjnym uczestniczenie w pracach tego organu. Członkowie Prezydium, podobnie jak Prezydent Bundestagu, wybierani są na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Bundestagu, na czas całej kadencji Izby i przed jej upływem nie mogą być odwołani.

Wśród organów Bundestagu, w kontekście uprawnień opozycji parlamentarnej, na szczególną uwagę zasługuje Rada Seniorów – *Altstenrat*. Jej pozycja warunkowana jest nie tylko rozbudowanym składem, w którym reprezentowane są wszystkie siły polityczne Bundestagu, ale przede wszystkim sposobem procedowania, który pozwala w sposób realny wpływać wszystkim siłom Bundestagu na przebieg prac Izby. Obok Prezydenta Bundestagu i jego zastępców (Prezydium) w skład Rady Seniorów wchodzi 23-ech deputowanych, wskazanych przez frakcje. Liczba miejsc, jakie przypadają poszczególnym frakcjom, jest uzależniona od ich siły i określana jest na zasadzie proporcjonalności.

Rozbudowany zakres działania Rady Seniorów związany jest głównie z organizacją toku prac Bundestagu. Organ ten rozstrzyga o wszystkich politycznych i administracyjnych sprawach Bundestagu, począwszy od kwestii związanych z budżetowaniem Izby, po określanie porządku dziennego posiedzeń Izby. Podstawowym zadaniem Rady, wskazanym przez regulamin Bundestagu jest wspieranie Prezydenta Bundestagu w prowadzeniu prac Bundestagu (§ 6 reg. Bundestagu). Rada Seniorów z wyprzedzeniem ustala tygodnie posiedzeń, na bieżąco zaś ustala porządek dzienny posiedzeń, wskazując sprawy mające być przedmiotem prac Izby, jak również czas procedowania nad nimi. Stanowisko Rady Seniorów ma charakter zaleceń, nie zaś wiążących ustaleń, w tym zakresie Rada funkcjonuje jako organ doradczy, służąc pomocą Prezydentowi Bundestagu w prowadzeniu prac Bundestagu. Ostateczna decyzja w przedmiocie porządku prac Izby i zasad procedowania nad nimi należy do Bundestagu, który może modyfikować propozycje Rady Seniorów, może także od nich odstąpić. Obserwacja prac Bundestagu wskazuje, iż propozycje Rady Seniorów są z reguły akceptowane przez Izbę<sup>12</sup>. Rada Seniorów posiada również istotne uprawnienia w odniesieniu do komisji Bundestagu. Wraz z początkiem kadencji nowo wybranego Bundestagu Rada Seniorów decyduje

<sup>12</sup> <http://www.bundestag.de/bundestag/aeltstenrat/funktion.html> (1.02.2010).

o obsadzie stanowisk przewodniczącego i wiceprzewodniczącego stałych komisji, w trakcie kadencji decyduje o skierowaniu określonych spraw do konkretnych komisji.

Pozycję Rady Seniorów wzmacnia sposób podejmowania rozstrzygnięć w sprawach należących do jej właściwości. Przyjęte rozwiązania pozwalają siłom politycznym reprezentowanym w Radzie Seniorów czynnie uczestniczyć w jej pracach i współdecydować we wszystkich sprawach będących przedmiotem jej prac. Zasadą podejmowania rozstrzygnięć jest uzgadnianie każdej kwestii stawianej na posiedzeniu Rady Seniorów. Zatem przyjęcie określonego rozwiązania wymaga wyrażenia zgody na nie każdej siły politycznej wchodzącej w skład Rady Seniorów. Tylko w sytuacji, gdy osiągnięcie konsensu nie jest możliwe, następuje odwołanie się do całej Izby, która w drodze głosowania rozstrzyga sporne kwestie. Pozwala to na bardzo demokratyczne, uwzględniające stanowisko mniejszości, określanie planu prac Bundestagu oraz innych, związanych z funkcjonowaniem Izby kwestii, wykluczając możliwość narzucania przez frakcje dysponujące większością mandatów własnego stanowiska. Tym samym powyższe rozwiązanie dotyczące sposobu procedowania Rady Seniorów wzmacnia pozycję ugrupowań pozostających w opozycji i ich znaczenie na parlamentarnej scenie, nie pozwala bowiem większości narzucać własnego stanowiska<sup>13</sup>.

Obok kompetencji związanych z procedowaniem Izby i obsadą stanowisk w komisjach Bundestagu, Rada Seniorów jest forum poszukiwania porozumienia między frakcjami parlamentarnymi. Z istoty parlamentu, jako ciała o charakterze przedstawicielskim, wynika ścieranie się w nim różnorodnych opcji politycznych. Można powiedzieć, iż konflikt jest wpisany w parlament, a parlament, w którym nie występuje polityczny spór, traci charakter demokratycznego organu. Zadaniem Rady Seniorów jest prowadzenie działań koncyliacyjnych między frakcjami, zmierzających do uzgodnienia spornych kwestii, poszukiwania płaszczyzny porozumienia, także w sytuacjach, gdy konflikt zaistniał na posiedzeniu plenarnym Bundestagu.

Dokonując oceny pozycji i kompetencji Rady Seniorów w kontekście opozycji parlamentarnej, należy podkreślić, iż zarówno skład Rady, jak i sposób jej procedowania winny być oceniane jako rozwiązania wzmacniające opozycję, stwarzające jej realne szanse współdecydowania o istotnych dla Bundestagu sprawach. Tym samym opozycja nie musi poprzestawać na roli biernego uczestnika prac parlamentarnych, czynnie włączając się w prace Bundestagu.

---

<sup>13</sup> Zob. E. Zwierzchowski, *Republika Federalna...*, s. 162.

Funkcjonowanie współczesnych parlamentów trudno jest sobie wyobrazić bez istnienia komisji parlamentarnych. To na nich spoczywa główny ciężar prac parlamentarnych, na forum komisji przygotowywane i opracowywane są sprawy, którymi następnie zajmuje się parlament. System komisji niemieckiego Bundestagu jest rozbudowany i przewiduje możliwość utworzenia komisji stałych, komisji dochodzeniowych oraz komisji ankietowych.

Stałe komisje Bundestagu powoływane są do życia na początku nowej kadencji Izby. Mimo iż ani niemiecka Ustawa Zasadnicza<sup>14</sup>, ani regulamin prac Bundestagu nie precyzują liczby i nazwa stałych komisji<sup>15</sup>, co daje Izbie pewną swobodę w tej kwestii, to wymóg powołania określonych komisji wynikać może z brzmienia samej konstytucji oraz z innych ustaw<sup>16</sup>. W odniesieniu do pozostałych komisji stałych Bundestag dysponuje swobodą, określając ich nazwę i dokonując wskazania zakresu przedmiotowego ich działania. Jak już zostało wcześniej zasygnalizowane, decydującą rolę w ustalaniu ilości stałych komisji ma Rada Seniorów. Do jej kompetencji należy również podział miejsc kierowniczych (stanowiska przewodniczącego i wiceprzewodniczącego) w każdej z komisji między działające w Izbie frakcje. Tym samym również frakcje pozostające w opozycji do rządu i popierającej ten rząd większości mają możliwość objęcia stanowiska przewodniczącego stałej komisji<sup>17</sup>. Wzmocnienia roli opozycji parlamentarnej można się również doszukiwać w procedurze obsadzania miejsc w komisjach. Liczebność członków stałych komisji jest zróżnicowana, jednak niezależnie od ilości deputowanych powoływanych do komisji, ich skład zawsze stanowi odzwierciedlenie układu sił poszczególnych frakcji. Każda frakcja dysponuje określoną liczbą miejsc w komisji stałej, w ramach których rozdziela je poszczególnym swoim członkom. Przy tym w Izbie obowiązuje zasada, iż deputowany może być członkiem tylko jednej stałej komisji. Ciekawym rozwiązaniem w niemieckiej izbie niższej jest sposób określania liczby miejsc, jakie przypadną każdej z frakcji. O ile np. w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej komisje stałe, dla celów dokonania podziału miejsc między parlamentarzystów poszczegół-

<sup>14</sup> Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., (BGBl. I S. 2248), dalej U.Z. Tekst w j. polskim: Konstytucja Niemiec, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, wstęp B. Banaszak, Warszawa 2008.

<sup>15</sup> Bundestag pierwszej kadencji 1949–1954 powołał do życia 40 stałych komisji, w Bundestagu 17. kadencji zostało powołanych 26 komisji stałych.

<sup>16</sup> Niemiecka ustawa zasadnicza przewiduje konieczność utworzenia np. komisji spraw zagranicznych, komisji obrony (art. 45 a U.Z.), komisji ds. Unii Europejskiej (art. 45 U.Z.) czy komisji petycyjnej (art. 45 c U.Z.).

<sup>17</sup> Zwyczajowo na czele Komisji Budżetowej stoi przedstawiciel frakcji opozycyjnej, zob. E. Zwierzchowski, *Republika Federalna...*, s. 163.

nych klubów poselskich, dzielą się na trzy grupy – komisje duże, komisje średnie i komisje małe, Prezydium Sejmu na początku kadencji określa, jaka liczba miejsc przypadnie poszczególnym klubom w komisjach dużych, średnich i małych, to w Niemczech, dla jak najlepszego odzwierciedlenia w komisjach sił frakcji, stosuje się algorytmy stosowane w wyborach do parlamentu<sup>18</sup>. Uniezależnia to podział miejsc w komisjach od dyskrejonalnych decyzji innych organów Bundestagu czy najsilniejszych frakcji, stwarzając gwarancję dla reprezentatywnego obsadzenia miejsc w komisjach, odzwierciedlającego preferencje społeczeństwa. Bundestag rozstrzyga jedynie o tym, która z metod w danej kadencji będzie miała zastosowanie. Tym samym rozwiązanie to musi być uznane za istotną gwarancję praw opozycji, chroniąc frakcje opozycyjne i ich deputowanych<sup>19</sup> przed marginalizacją na scenie parlamentarnej.

Obok komisji stałych Bundestag może tworzyć również komisje dochodzeniowe (śledcze)<sup>20</sup> oraz komisje ankietowe. Normatywną podstawę do powoływania komisji śledczych zawiera art. 44 Ustawy Zasadniczej, komisje zaś działają na podstawie ustawy z 19 czerwca 2001 r. o regulacji praw komisji śledczych niemieckiego Bundestagu (dalej ustawa o kom. śl.)<sup>21</sup> oraz regulaminu Bundestagu. Zgodnie z treścią art. 44 niemieckiej konstytucji Bundestag ma prawo powoływania komisji śledczych, które na jawnych posiedzeniach przeprowadzają badanie niezbędnych dowodów. W systemie niemieckich komisji śledczych można wyróżnić ich dwa typy: komisje powoływane obligatoryjne oraz komisje śledcze powoływane fakultatywnie<sup>22</sup>. W sytuacji wystąpienia z wnioskiem o utworzenie komisji śledczej grupy deputowanych liczącej co najmniej 1/4 liczby deputowanych, Bundestag ma obowiązek powołania komisji śledczej. Tym samym w powyższej sytuacji prawo Izby nabiera charakteru obowiązku, a Bundestag nie może odmówić utworzenia takiej komisji, nie może również ingerować w przedmiotowy zakres działania tak

<sup>18</sup> Dla podziału miejsc w komisjach stałych zastosowanie mogą mieć trzy metody: system d'Hondta, Hare–Niemeyera, oraz system St. Lague–Schepersa.

<sup>19</sup> Nie mają takiej ochrony deputowani niebędący członkami frakcji parlamentarnych, czy grup parlamentarnych. Mogą oni wprawdzie zasiadać w komisjach Bundestagu, mają możliwość zabierania głosu na posiedzeniach, mogą wносить projekty, ale nie mają prawa uczestniczenia w głosowaniach mających miejsce w komisji. <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/aufgaben.html> (29.03.2010).

<sup>20</sup> Szerzej na temat komisji śledczych niemieckiego Bundestagu czytaj P. Czarny, *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 1999, s. 56–72; B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystwie państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 44–51.

<sup>21</sup> Tekst ustawy: „Zeszyty prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” nr 3, 2004, s. 172–181.

<sup>22</sup> B. Banaszak, *op.cit.*, s. 50.



powołanej komisji śledczej (wyjątkiem jest wyrażenie zgody na zmianę zakresu przedmiotowego przez wnioskodawców – § 2 ustawy o kom. śl.). Z kolei, gdy z wnioskiem o powołanie komisji śledczej wystąpi mniejsza liczba deputowanych, powołanie komisji ma charakter fakultatywny i wymaga podjęcia przez Bundestag uchwały większością głosów. Zgodnie z regulaminem Bundestagu z wnioskiem o powołanie komisji śledczej może wystąpić frakcja parlamentarna lub grupa co najmniej 5% deputowanych. W takim przypadku jednak Izba może dokonać modyfikacji wskazanego przez wnioskodawców zakresu aktywności komisji śledczej<sup>23</sup>. Tak jak w przypadku komisji stałych, również skład komisji śledczych stanowi odzwierciedlenie układu sił poszczególnych frakcji, co z jednej strony może ograniczać rzeczywistą siłę frakcji opozycyjnych w procesie badania sprawy będącej przedmiotem prac komisji (większość miejsc przypada najsilniejszym frakcjom), z drugiej zaś strony stanowi gwarancję uczestniczenia w pracach komisji przedstawicieli opozycji. Ustawa o kom. śl. wymaga, by każda frakcja była reprezentowana w komisji śledczej, podział miejsc przypadających poszczególnym frakcjom obliczany jest przy zastosowaniu metody St. Lague/Schepersa (§ 4 ustawy o kom. śl.). Pracami komisji śledczych kieruje przewodniczący, a w razie jego nieobecności zastępca przewodniczącego. Obowiązującą przy obsadzie wymienionych stanowisk zasadą jest powierzenie stanowiska przewodniczącego wg siły frakcji, za to osoba pełniąca funkcję zastępcy przewodniczącego winna być członkiem innej niż przewodniczący frakcji parlamentarnej.

Komisje śledcze nie są jedynym typem komisji o charakterze nadzwyczajnym. Bundestag może również powoływać komisje ankietowe, których zadaniem jest wyjaśnienie bardziej kompleksowych spraw i przedstawienie obiektywnego spojrzenia na sprawę (poprzez sondáže, ekspertyzy, ankiety). Tak jak w przypadku komisji śledczych powołanie komisji ankietowej może nastąpić z inicjatywy grupy deputowanych, a gdy z wnioskiem wystąpi grupa deputowanych licząca co najmniej 1/4 składu Bundestagu, wniosek taki ma charakter wiążący, obligujący Bundestag do utworzenia komisji ankietowej.

Istnienie opozycji parlamentarnej jest zjawiskiem typowym dla współczesnych parlamentów, jednak jej pozycja w poszczególnych państwach zależna jest od przyjętych rozwiązań normatywnych, zarówno na płaszczyźnie regulacji struktury organizacyjnej organów przedstawicielskich, jak i konkretnych, przysługujących opozycji uprawnień w zakresie realizacji funkcji parlamentu. Niemieckie rozwią-

<sup>23</sup> P. Czarny, *op.cit.*, s. 62.

zania w zakresie struktury organizacyjnej Bundestagu pozwalają na stwierdzenie, iż opozycja parlamentarna traktowana jest jako partner, a nie tylko przeciwnik polityczny. Świadczyć o tym mogą nie tylko zawarte w Ustawie Zasadniczej oraz regulaminie Bundestagu rozwiązania normatywne, ale również utrwalony zwyczaj parlamentarny, który umożliwia frakcjom opozycyjnym rzeczywiste, a nie tylko iluzoryczne, uczestniczenie w organach wewnętrznych Bundestagu oraz wpływanie na ich działalność.

### Summary

#### **The status and the role of the parliamentary opposition in the German Bundestag – chosen issues**

The article concerns chosen issues of the institution of the parliamentary opposition in the German parliamentary system. The parliamentary opposition in the German system of governments is a universally accepted phenomenon. Many factors affect its status and the position, from the structure of internal organs and the way of creating them, for specific institutions of the parliamentary law allowing for active participating in the realization of basic functions of the Bundestag. A President of the Bundestag, a Presidium, Advice of Seniors and committees are internal organs of the German Bundestag. The manner of the casting of individual organs, their tasks and the way of proceeding (especially Advice of Seniors) enable opposition groupings in the real way to influence functioning of the Chamber. In the process, in spite of the lack of the legal institutionalization of the phenomenon of the opposition on the federal level, it is possible to tell about political recognizing laws to the parliamentary opposition in Germany.