

Krzysztof MATUSZEK

Absolwent Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie (doktorat)

ORCID ID: 0000-0003-2325-0304

## Konstytucjonalizacja opozycji w systemach politycznych państw europejskich

**Streszczenie:** W literaturze politologicznej wyróżnia się dwie formy instytucjonalizacji opozycji – instytucjonalizację polityczną (pośrednią) i instytucjonalizację prawnoustrojową (bezpośrednią). Pierwsza opiera się na założeniu, że opozycja stanowi nieodłączny element systemu politycznego, co wynika z podstawowych zasad konstytucyjnych, katalogu praw obywatelskich czy przepisów prawa wyborczego, natomiast druga polega na zamieszczeniu sformułowania nawiązującego do „opozycji” w konkretnym akcie prawnym: uchwale, ustawie bądź konstytucji. Niniejszy artykuł koncentruje się właśnie na tej drugiej formie instytucjonalizacji opozycji, a ściślej mówiąc, na jej konstytucjonalizacji. Celem autora opracowania było bowiem zbadanie skali tego zjawiska w systemach politycznych państw europejskich, jak również przedstawienie kontekstu, w jakim ustrojodawcy nawiązują w treści konstytucji do „opozycji”, i jakie występują różnice w tym zakresie. Analiza objęła konstytucje wszystkich europejskich państw, w związku z czym badania zachowały charakter całościowy. Wśród wykorzystanych metod znalazły się: metoda analizy treści i metoda porównawcza, a na bazę źródłową – oprócz konstytucji – złożyły się: monografie, opracowania zbiorowe, artykuły naukowe oraz inne akty prawne. Badania wykazały, że konstytucjonalizacja opozycji politycznej jest w Europie zjawiskiem rzadkim, obejmującym jedynie kilka państw. Te zaś, które się na to zdecydowały, różnią zastosowane w tym celu metody i rozwiązania.

**Słowa kluczowe:** opozycja, opozycja polityczna, konstytucjonalizacja, Europa

---

### Wprowadzenie

**W** literaturze politologicznej wymienia się dwie formy instytucjonalizacji opozycji – polityczną (pośrednią) i prawnoustrojową (bezpośrednią). Istota pierwszej z wymienionych sprowadza się do twierdzenia, zgodnie z którym opozycja traktowana jest jako nieodłączny element danego systemu politycznego. Oznacza to, że system nie tylko z aprobatą odnosi się do postaw i zachowań kontestatorskich wobec dominujących w danym miejscu i czasie wartości ideowo-politycznych, szczególnie tych, z którymi identyfikują się egzekutywa i rządowa większość parlamentarna, ale także formułuje w sposób pośredni rozwiązania prawne, które sprzyjają – opartej na zasadzie równości szans i parlamentarnej regule większości – alternacji ugrupowań sprawujących władzę. Inaczej mówiąc, 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 instytucjonalizacji świadczyć mogą z jednej strony: zasady ustrojowe, katalog praw obywatelskich i przepisy prawa wyborczego, a z drugiej – wszystkie prawne rozwiązania, które pomijając termin „opozycja”, tworzą oznaczony system gwarancji praw mniejszości. Tego typu ogólne formy instytucjonalizacji

zacji są powszechnie stosowane w regulaminach parlamentarnych, w których zamiast określić nawiązujących do „opozycji”, wyróżnia się prawa mniejszości parlamentarnych (Zwierzchowski, 2000, s. 16 i n.).

Drugą z form instytucjonalizacji opozycji – określaną mianem prawnoustrojowej lub bezpośredniej – polega z kolei na tym, że w konkretnym akcie prawnym, tj. uchwale, ustawie bądź konstytucji, *explicite* pojawia się sformułowanie nawiązujące do „opozycji” (Zwierzchowski, 2000, s. 19). Pierwszy raz tę formę instytucjonalizacji – w postaci zapisu o specjalnym wynagrodzeniu dla lidera opozycji – zastosowano w Kanadzie w roku 1905, a nieco później również w Australii (1920 r.) i innych dominiach brytyjskich (Zwierzchowski, 2000a, s. 245; Bożyk, 2006, s. 102). Na kontynencie europejskim inicjatorem tego rozwiązania była Wielka Brytania, w której opozycja polityczna została poddana prawnej instytucjonalizacji za sprawą – przyjętej w 1937 r. – ustawy o Ministrach Korony (*Ministers of the Crown Act*). W akcie tym znalazły się bowiem dwa artykuły nawiązujące do opozycji, przy czym oba dotyczyły jej lidera. W art. 10 ustawodawca brytyjski zdefiniował pojęcie „lidera opozycji”, natomiast w art. 5 wspominał o specjalnym dla niego uposażeniu (*Ustawa z 1937 roku*). Warto dodać, że tę drugą kwestię obecnie reguluje ustawa – *Ministerial and Other Salaries Act* z 1975 r. (*Ustawy ustrojowe*, s. 178).

Biorąc pod uwagę charakter podstawy prawnej, można stwierdzić, że rozwiązanie zastosowane w Wielkiej Brytanii jest przykładem instytucjonalizacji opozycji na poziomie ustawowym. Jeśli jednak nawiązanie do „opozycji” – bez względu na kontekst – znalazłoby się w treści uchwały (np. regulaminu parlamentarnego) bądź konstytucji, wówczas należałoby mówić kolejno o instytucjonalizacji na poziomie podstawowym i o instytucjonalizacji na poziomie konstytucyjnym – lub po prostu o konstytucjonalizacji. W niniejszym opracowaniu pochyłono się właśnie nad tym ostatnim rodzajem prawnej instytucjonalizacji. Celem autora artykułu było bowiem zbadanie skali zjawiska konstytucjonalizacji opozycji w systemach politycznych państw europejskich. Zamierzeniem jego nie było jednak wyłącznie ustalenie, w których z państw Europy opozycja polityczna została konstytucjonalizowana, ale również sprawdzenie kontekstu, w jakim ustrojodawcy nawiązują do opozycji, oraz jakie występują różnice w tym zakresie. Aby uzyskać odpowiedzi na postawione wyżej pytania, w trakcie prac badawczych sięgnięto po dwie metody naukowe: metodę analizy treści oraz metodę porównawczą (komparatystykę). Analizą zostały objęte konstytucje wszystkich 46 europejskich państw<sup>1</sup>, w związku z czym badania zachowały charakter całościowy

<sup>1</sup> Wśród nich znalazły się: 1) Albania, 2) Andora, 3) Austria, 4) Belgia, 5) Białoruś, 6) Bośnia i Hercegowina, 7) Bułgaria, 8) Chorwacja, 9) Cypr, 10) Czarnogóra, 11) Czechy, 12) Dania, 13) Estonia, 14) Finlandia, 15) Francja, 16) Grecja, 17) Hiszpania, 18) Holandia, 19) Irlandia, 20) Islandia, 21) Kosowo, 22) Liechtenstein, 23) Litwa, 24) Luksemburg, 25) Łotwa, 26) Macedonia Północna, 27) Malta, 28) Mołdawia, 29) Monako, 30) Niemcy, 31) Norwegia, 32) Polska, 33) Portugalia, 34) Rosja, 35) Rumunia, 36) San Marino, 37) Serbia, 38) Słowacja, 39) Słowenia, 40) Szwajcaria, 41) Szwecja, 42) Ukraina, 43) Watykan, 44) Węgry, 45) Wielka Brytania i 46) Włochy. Jednocześnie należy zaznaczyć, że dwa z podanych państw, tj. San Marino i Wielka Brytania, nie posiadają konstytucji w znaczeniu formalnym, tzw. konstytucji spisanej. W przypadku pierwszego z państw jego urząd polityczny określają dwa główne akty prawne: *Statut Republiki San Marino* z 8 października 1600 r. oraz *Deklaracja praw obywateli i fundamentalnych zasad porządku San Marino* z 8 lipca 1974 r., natomiast podstawy konstytucyjne Wielkiej Brytanii określają: prawo zwyczajowe, kon-

(Łuszczynski, 2005, s. 59). Oprócz ustaw zasadniczych wśród wykorzystanych materiałów znalazły się także: monografie, opracowania zbiorowe, artykuły naukowe oraz inne akty normatywne.

### Konstytucjonalizacja opozycji politycznej w Europie

Analiza tekstów konstytucji państw europejskich wykazała, że współcześnie opozycja polityczna jest konstytucjonalizowana w systemach ustrojowych czterech państw: Chorwacji, Francji, Malty oraz Portugalii. Oznacza to, że opozycja została konstytucyjnie określona jedynie w 8,7% państw Europy. Uzyskane dane pozwalają zatem stwierdzić, że ustrojodawcy pozostałych państw nie dostrzegają konieczności konstytucjonalizowania opozycji, zadowolając się przyjętymi rozwiązaniami, tj. formą instytucjonalizacji pośredniej, a w niektórych przypadkach także formą instytucjonalizacji bezpośredniej – ustawowej lub podustawowej<sup>2</sup>. Nie rozstrzygając jednak tej kwestii, warto zauważyć, że wyłonione państwa wykazują pewne wspólne cechy w zakresie budowy systemu politycznego. Pierwsza z wymienionych – Chorwacja – jest unitarną, wielopartyjną republiką o parlamentarnej formie rządu (Składkowski, 2013, s. 365) z jednoizbowym parlamentem; Francja jest unitarną, wielopartyjną republiką o semiprezydenckiej formie rządu z dwuizbowym parlamentem; Malta jest unitarną, dwupartyjną republiką o parlamentarnej formie rządu z jednoizbowym parlamentem, natomiast Portugalia to unitarna, wielopartyjna republika o semiprezydenckiej formie rządu (Łabno, 2002, s. 50 i n.) z jednoizbowym parlamentem. Widać zatem, że wszystkie z podanych państw wykazują te same cechy co do formy państwa (republikanizm) i struktury terytorialnej (unitaryzm), a u większości występują również – system wielopartyjny (poza Maltą) i unikameralizm (jednoizbowość; poza Francją). Różnice dotyczą natomiast formy rządu: w Chorwacji i Malcie jest to forma parlamentarna, zaś we Francji i w Portugalii – forma semiprezydencka (zob. tabela 1). Spośród wskazanej „czwórki” opozycja polityczna najwcześniej uległa konstytucjonalizacji w systemie ustrojowym Malty, a w dalszej kolejności w Portugalii, Chorwacji i Francji.

---

wenanse konstytucyjne, zasady ustrojowe oraz ustawy ustrojowe, wśród których wymienić można m.in.: Wielką Kartę Swobód z 1215 r. (*Magna Carta Libertatum*), ustawę o prawach z 1688 r. (*Bill of Rights*), ustawę o następstwie tronu z 1701 r. (*Act of Settlement*) czy ustawę o parlamencie z 1911 r. (*Parliament Act*).

<sup>2</sup> Pośrednia forma instytucjonalizacji opozycji obecna jest w każdym państwie demokratycznym, jednak obok niej może również występować forma prawnoustrojowa. Takie rozwiązanie łączy się współcześnie w co najmniej kilkunastu europejskich państwach. Na przykład na poziomie ustawowym opozycja polityczna została zinstytucjonalizowana w RFN na mocy nowelizacji kodeksu karnego w 1968 r. (Complak, 1995, s. 30; Zwierzchowski, 2000a, s. 247), czy kilka lat temu w Polsce za sprawą ustawy o Radzie Mediów Narodowych (*Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r.*). Z kolei na poziomie podustawowym (np. na gruncie regulaminów parlamentarnych) opozycja uległa prawnej instytucjonalizacji, m.in.: w Albanii (*Rregullorja*), Belgii (*Règlement de la Chambre des représentants*), Czarnogórze (*Poslovnik*) na Litwie (*Lietuvos*), w Luksemburgu (*Règlement de la Chambre des Députés*), Macedonii Północnej (*Rules of Procedure*), Rumunii (*Regulamentul*) czy we Włoszech (*Regolamento*).

Tabela 1

**Ogólna charakterystyka systemów ustrojowych państw europejskich, w których opozycja polityczna jest konstytucjonalizowana**

Lp.	Państwo	Forma państwa	Struktura terytorialna	System partyjny	Forma rządów	Parlament
1.	Chorwacja	republika	państwo unitarne	system wielopartyjny	parlamentarna	jednoizbowy
2.	Francja	republika	państwo unitarne	system wielopartyjny	semiprezydencka	dwuizbowy
3.	Malta	republika	państwo unitarne	system dwupartyjny	parlamentarna	jednoizbowy
4.	Portugalia	republika	państwo unitarne	system wielopartyjny	semiprezydencka	jednoizbowy

**Źródło:** Opracowanie własne.

W systemie ustrojowym Malty opozycja polityczna została konstytucjonalizowana na mocy konstytucji przyjętej w dniu 21 września 1964 r., tj. tuż po uzyskaniu niepodległości od Wielkiej Brytanii. Obecnie – w wyniku wielokrotnie nowelizowanej ustawy zasadniczej (Florczak-Wątor, Mikuli, 2009, s. 29) – ustrojodawca maltański nawiązuje do opozycji w dziewięciu artykułach (49, 60, 61, 85, 90, 101A, 109, 118 i 120), przeważnie w kontekście działalności „Przywódcy Opozycji”, ale też partii politycznych, które w maltańskim parlamencie – Izbie Reprezentantów – formalnie dzielą się na „partię rządzącą” i „partię opozycyjną” (Mikuli, Grzybowski, 2006, s. 16; Florczak-Wątor, Mikuli, 2009, s. 77).

Republika Malty jest jedynym z wymienionych państw, w konstytucji którego wyróżnia się stanowisko „Przywódcy Opozycji”. Zgodnie z art. 90 ust. 1 (i art. 85 ust. 1 pkt d)) konstytucji Przywódca Opozycji powoływany jest przez Prezydenta. Zazwyczaj zostaje nim ten parlamentarzysta, który przewodniczy najsilniejszej partii opozycyjnej, niemniej jednak w przypadku, gdy partie opozycyjne są sobie równe pod względem liczby członków bądź ugrupowanie takie nie istnieje, Prezydent powołuje takiego parlamentarzystę, który jego zdaniem „zgromadzi poparcie największej jednolitej grupy członków Izby pozostających w opozycji do Rządu i gotowych wspierać wspólnego przywódcę” (art. 90 ust. 2). Jednocześnie ustrojodawca wskazał, że stanowisko Przywódcy Opozycji pozostaje nieobsadzone, na skutek kilku zaistniałych okoliczności: jeśli po rozwiązaniu parlamentu osoba pełniąca tę funkcję zostanie powiadomiona przez Prezydenta, że ten zamierza powołać na to stanowisko inną osobę; jeśli Przywódca Opozycji przestanie być członkiem Izby Reprezentantów z innego powodu niż rozwiązanie parlamentu; jeśli zgodnie z przepisami konstytucji, osoba ta ma obowiązek zaprzestania wykonywania obowiązków członka Izby Reprezentantów lub jeśli jego powołanie zostało cofnięte przez Prezydenta (art. 90 ust. 3). W ostatnim przypadku – zgodnie z art. 94 ust. 4 – Prezydent cofa powołanie Przywódcy Opozycji, gdy uzna, że przywódcą najsilniejszej partii opozycyjnej stał się członek parlamentu inny niż Przywódca Opozycji bądź, gdy Przywódca Opozycji utracił poparcie największej jednolitej grupy członków Izby Reprezentantów pozostającej w opozycji do Rządu (*Constitution of Malta; Konstytucja Malty*).

W treści pozostałych z wymienionych artykułów ustrojodawca wskazał kilka uprawnień Przywódcy Opozycji, które zbiorczo można określić mianem uprawnień o charakterze konsultacyjno-opiniotawczym i kreacyjnym. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy zasadniczej Premier jest zobowiązany skonsultować z Przywódcą Opozycji lub

uzyskać od niego opinię w sprawie: kandydatury osoby wyznaczonej przez Premiera do piastowania urzędu Prezydenta, gdy ten jest tymczasowo nieobsadzony (art. 49), kandydatur osób na stanowiska członków Komisji Wyborczej powoływanych przez Prezydenta, działającego zgodnie z zaleceniami Premiera (art. 60 ust. 3 i 8), kandydatur osób na stanowiska członków Służby Publicznej powoływanych przez Prezydenta, działającego zgodnie z zaleceniem Premiera (art. 109 ust. 2 i 7), kandydatur osób na stanowiska członków Urzędu do spraw Przekazu Audiowizualnego powoływanych przez Prezydenta, działającego zgodnie z zaleceniami Premiera (art. 118 ust. 2 i 7) oraz kandydatury osoby na stanowisko przewodniczącego Komisji Zatrudnienia powoływanego przez Prezydenta, działającego zgodnie z zaleceniami Premiera (art. 120 ust. 2). W zakresie zaś funkcji kreacyjnej Przywódca Opozycji powołuje jednego członka Komisji do spraw Wymiaru Sprawiedliwości (art. 101A ust. 1 pkt e)), a także wydaje zalecenie w sprawie dwóch kandydatur osób na stanowiska członków Komisji Zatrudnienia, powoływanych przez Prezydenta (art. 120 ust. 2). Poza wymienionymi uprawnieniami, Przywódca Opozycji ma jeszcze konstytucyjnie zagwarantowane prawo do otrzymywania informacji od Głównego Komisarza Wyborczego w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych (art. 61 ust. 3 pkt a)) (*Constitution of Malta; Konstytucja Malty*).

Drugim europejskim państwem, w którego systemie politycznym opozycja uległa konstytucjonalizacji jest Portugalia. Ustrojodawca portugalski zdecydował się na to w konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1976 r., będącej efektem procesów demokratycznych, zapoczątkowanych w wyniku tzw. rewolucji goździków (Łabno, 2002, s. 9 i n.). W ustawie zasadniczej Republiki Portugalskiej do opozycji politycznej nawiązują bezpośrednio dwa jej artykuły – art. 114 ust. 2 i art. 288 pkt i). W treści obu z nich ustrojodawca pisze o opozycji w kontekście prawa do niej, co nie występuje w żadnej innej europejskiej ustawie zasadniczej. Pierwszy ze wskazanych artykułów głosi, iż „uznaje się prawo mniejszości do opozycji demokratycznej, na zasadach przewidzianych w Konstytucji i w ustawie”, natomiast drugi, że „ustawy o zmianie Konstytucji muszą respektować (...) pluralizm poglądów i organizacji politycznej, w tym partii politycznych, oraz prawo do demokratycznej opozycji (...)” (*Constituição; Konstytucja Republiki Portugalskiej*). Istotną kwestią w kontekście art. 114 ust. 2 jest fakt, że ustrojodawca portugalski nie poprzestał na ogólnych regulacjach konstytucyjnych, ale „nakazał” uregulowanie kwestii dotyczących opozycji w akcie niższej rangi. Wyrazem tego są dwie ustawy – o statucie prawnym opozycji z 5 sierpnia 1977 r. oraz o gwarancji prawnej repliki politycznej partii opozycyjnych z 5 września 1986 r. (Complak, 1995, s. 33).

W przypadku konstytucji portugalskiej w zasadzie należałoby przytoczyć jeszcze jeden jej fragment, mimo że w jego treści nie nawiązano bezpośrednio do „opozycji”, stosując nieco inne sformułowania. Chodzi tu o trzeci ustęp wspomnianego art. 114, który głosi: „Partie polityczne reprezentowane w Zgromadzeniu Republiki, które nie wchodzi w skład Rządu, korzystają w szczególności z prawa do uzyskiwania regularnie i bezpośrednio od Rządu informacji o rozwoju spraw o znaczeniu publicznym; partie 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 wchodzi” (*Constituição; Konstytucja Republiki Portugalskiej*). Choć – tak jak zaznaczono – nie ma tu mowy o „opozycji”, a stwierdzenie o partiach, „które nie wchodzi w skład Rzą-

du”<sup>3</sup> wydaje się zbyt szerokie, to jednak należy podkreślić, że umieszczenie niniejszego ustępu w art. 114 – którego nazwa to „Partie polityczne i prawo do opozycji” – powoduje, iż w zamyśle ustrojodawcy prawo to skierowane jest w szczególności do partii politycznych. Z tego też powodu można uznać, że w konstytucji Portugalii do opozycji politycznej nawiązuje się głównie w kontekście prawa do niej, jak również w kontekście działalności partii politycznych.

W grupie europejskich państw, w których opozycja jest współcześnie konstytucjonalizowana znalazła się także jedna republika pojugosłowiańska – Chorwacja. W chorwackim systemie ustrojowym opozycja została konstytucjonalizowana w 2000 r. na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej z 22 grudnia 1990 r. (*Konstytucja Republiki Chorwacji*, s. 67). Jedną z wprowadzonych wówczas zmian było dodanie trzeciego ustępu do art. 91 (obecnie jest to art. 92 ust. 3), który precyzował sposób wyłaniania przewodniczącego komisji śledczej: „Przewodniczącego komisji śledczej wybiera większość deputowanych z grona deputowanych opozycyjnych” (*Ustav Republike Hrvatske*). Oprócz wskazanego przepisu w konstytucji Chorwacji znajdują się jeszcze dwa artykuły nawiązujące do opozycji, które dodano na mocy nowelizacji z 2010 r. (Składkowski, 2013, s. 87). Chodzi tu o art. 121 ust. 5 i art. 121a ust. 6. Oba dotyczą w zasadzie tej samej kwestii, ale odnoszą się do dwóch różnych organów. Pierwszy bowiem gwarantuje przedstawicielowi opozycji parlamentarnej jedno miejsce w Państwowej Radzie Sądownictwa (*Državno sudbeno vijeće*), natomiast drugi – jedno miejsce w Państwowej Radzie Prokuratorów (*Državnoodvjetničko vijeće*) (*Ustav Republike Hrvatske*). Z powyższego nietrudno zatem wywnioskować, że ustrojodawca chorwacki nawiązuje do opozycji politycznej w trzech artykułach i czyni to przede wszystkim w kontekście wykonywanej przez parlament funkcji kreacyjnej.

Warto w tym miejscu nadmienić, że jeszcze do niedawna w identycznym kontekście do opozycji politycznej nawiązywał ustrojodawca czarnogórski. W konstytucji z 19 października 2007 r. – przyjętej w ponad rok po zerwaniu unii państwowej z Serbią (Wojnicki, 2012, s. 10) – wzmianka o opozycji pojawiła się w art. 127, dotyczącym składu Rady Sądownictwa (*Sudski savjet*). Otóż zgodnie z treścią tego artykułu w skład Rady wchodziło – Przewodniczący Sądu Najwyższego oraz dziewięciu członków, z których dwóch było posłami wybieranymi przez parlament spośród „większości parlamentarnej i opozycji” (Wojnicki, 2012, s. 58). Obecnie jednak – w wyniku wprowadzonych poprawek w roku 2013 – treść ta uległa zmianie i nie ma w niej już mowy o opozycji (*Ustav Crne Gore*). A zatem opozycja polityczna w tej młodej pojugosłowiańskiej republice była konstytucjonalizowana tylko okresowo – w latach 2007–2013<sup>4</sup>.

Ostatnim z wymienionych państw, w którym nawiązanie do opozycji występuje w ustawie zasadniczej jest Francja. Wzmianka dotycząca opozycji pojawia się w dwóch jej artykułach (art. 48 ust. 5 i art. 51-1) i stanowi efekt zmian wprowadzonych na mocy nowelizacji w 2008 r. (Vidal-Naquet, 2009, s. 153; Bożyk, 2014, s. 39). Treść obu przepisów koncentruje się wokół uprawnień grup opozycyjnych, działających w izbach francuskiego parlamentu. Art. 48 ust. 5 informuje, że „jedno posiedzenie w miesiącu rezerwuje się

<sup>3</sup> Podobne sformułowanie występuje w art. 176 ust. 3 konstytucji, który dotyczy porządku dziennego posiedzeń plenarnych (*Constituição; Konstytucja Republiki Portugalskiej*).

<sup>4</sup> Obecnie w systemie ustrojowym Czarnogóry opozycja polityczna jest prawnie określona na poziomie ustawowym – w prawie wyborczym (*Zakon o Izboru*) oraz w regulaminie parlamentarnym (*Poslovník*).

dla porządku obrad ustalanego przez każdą z izb z inicjatywy ugrupowań opozycyjnych zainteresowanej izby, jak też i grup mniejszości parlamentarnej”, natomiast art. 51-1, iż „regulamin każdej z izb określa uprawnienia grup parlamentarnych (...)” oraz „przyznaje (...) specjalne prawa grupom opozycji działającym w izbie, jak też grupom mniejszości parlamentarnej” (*Constitution de la République; Konstytucja Republiki Francuskiej*). Podane artykuły pozwalają stwierdzić, że ustrojodawca francuski – podobnie jak portugalski – „wymusza” uregulowanie kwestii związanych z opozycją polityczną, jednak w tym przypadku nie na poziomie ustawowym, lecz regulaminowym (podstawowym), co też znajduje odzwierciedlenie zarówno w regulaminie Zgromadzenia Narodowego (*Règlement de l'Assemblée*), jak i w regulaminie Senatu (*Règlement du Sénat*).

Tabela 2

### Konstytucjonalizacja opozycji w systemach politycznych państw europejskich

Lp.	Oficjalna nazwa państwa	Rok i tryb konstytucjonalizacji opozycji	Liczba artykułów nawiązujących do „opozycji”	Główny kontekst – sposób nawiązania do „opozycji” w treści konstytucji	Ustawa zasadnicza determinuje uregulowanie kwestii dotyczących opozycji w aktach niższej rangi
1.	Republika Malty	1964 r., przyjęcie nowej konstytucji	9	Sformułowanie nawiązujące do „opozycji” pojawia się w kontekście działalności „przywódcy opozycji” i „partii opozycyjnych”	Nie
2.	Republika Portugalska	1976 r., przyjęcie nowej konstytucji	2	Sformułowanie nawiązujące do „opozycji” pojawia się w kontekście prawa do niej	Tak
3.	Republika Chorwacji	2000 r., nowelizacja	3	Sformułowanie nawiązujące do „opozycji” pojawia się w kontekście powoływania organów (funkcji kreacyjnej)	Nie
4.	Republika Francuska	2008 r., nowelizacja	2	Sformułowanie nawiązujące do „opozycji” pojawia się w kontekście uprawnień i działalności „parlamentarnych ugrupowań opozycyjnych”	Tak

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

### Podsumowanie

Prawnoustrojowa instytucjonalizacja opozycji politycznej na gruncie konstytucji, czyli inaczej mówiąc jej konstytucjonalizacja, nie jest często spotykanym zjawiskiem w systemach ustrojowych państw europejskich. Przeprowadzone badania w tym zakresie wykazały, że występuje ono obecnie w zaledwie czterech państwach (8,7%), co znaczy, że nie obejmuje nawet 1/10 ich ogółu. Pierwszym państwem, które się na to zdecydowało była Malta (1964 r.), a w dalszej kolejności uczyniły to: Portugalia (1976 r.), Chorwacja (2000 r.) oraz Francja (2008 r.). Przez pewien czas opozycja polityczna była także konstytucjonalizowana w Czarnogórze (w latach 2007–2013), jednak po wprowadzeniu poprawek w ustawie zasadniczej w 2013 r. sytuacja ta uległa zmianie. Można

zatem stwierdzić, że zjawisko konstytucjonalizacji opozycji na kontynencie europejskim należy do rzadkości, co najpewniej bierze się stąd, że ustrojodawcy innych państw zadowolają się przyjętymi rozwiązaniami, np. formą pośredniej instytucjonalizacji, i nie dostrzegają potrzeby zmiany tego stanu rzeczy.

Co zaś do państw, w których ustrojodawcy zdecydowali się konstytucjonalizować opozycję, należy podkreślić, że uczynili to, stosując przy tym różne sposoby i metody. Biorąc pod uwagę tryb konstytucjonalizacji opozycji, można wskazać, że w Chorwacji i Francji doszło do tego za sprawą zaprowadzonych zmian w ustawie zasadniczej, a więc w wyniku jej nowelizacji, podczas gdy w przypadku Malty i Portugalii konstytucjonalizacja stanowiła efekt przyjęcia nowej konstytucji (w podobnym trybie doszło do tego w Czarnogórze). Jeszcze większe różnice dotyczą kontekstu, w jakim ustrojodawcy nawiązują do „opozycji” w treści konstytucji. Właściwie można stwierdzić, że w każdym z podanych państw rozwiązanie w tym zakresie są inne. W konstytucji Malty do „opozycji” nawiązuje się w kontekście działalności „Przywódcy Opozycji”, co z kolei stanowi domenę krajów anglosaskich (np. wspomnianych na początku artykułu – Kanady, Australii czy Wielkiej Brytanii) lub byłych dominiów brytyjskich (jak właśnie Malta). W konstytucji Portugalii o „opozycji” pisze się przede wszystkim w kontekście prawa do niej, w ustawie zasadniczej Chorwacji w kontekście powoływania niektórych organów przez parlament (funkcja kreacyjna), natomiast w przypadku konstytucji Francji ustrojodawca czyni to w kontekście działalności i uprawnień parlamentarnych grup opozycyjnych. Różnice występują też w zakresie liczby artykułów, w treści których pojawia się nawiązanie do „opozycji”. Najwięcej występuje ich w konstytucji maltańskiej, bo dziewięć, podczas gdy w pozostałych od dwóch (Francja, Portugalia) do trzech (Chorwacja). Wreszcie należy zauważyć, że jedynie dwaj ustrojodawcy – portugalski i francuski – „wymuszają” uregulowanie kwestii dotyczących opozycji w aktach prawnych niższej rangi – w pierwszym przypadku w ustawie, a w drugim – na gruncie regulaminów parlamentarnych. Nie oznacza to bynajmniej, że w systemach politycznych pozostałych państw, tj. Chorwacji i Malty, opozycja nie jest prawnie instytucjonalizowana w aktach niższej rangi. W Chorwacji do „opozycji” (w podanym wyżej kontekście) nawiązują ustawy – o Państwowej Radzie Sądownictwa (*Zakon o Državnom sudbenom vijeću*) i o Państwowej Radzie Prokuratorów (*Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću*), natomiast w systemie maltańskim dochodzi do tego zarówno na poziomie ustawowym, np. w ustawie o Administracji Publicznej (*Public*) czy ustawie o Stałej Komisji Antykorupcyjnej (*Permanent*), jak i podstawowym – w regulaminie Izby Reprezentantów (*Standing*). Wnioski, o których tu mowa, zbiorczo zostały przedstawione w tabeli 2.

### Bibliografia

- Bożyk S. (2006), *Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych*, w: *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Bożyk S. (2014), *Model ustrojowy V Republiki Francuskiej a system rządów w Federacji Rosyjskiej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*”, nr 22.
- Complak K. (1995), *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i w przyszłej Konstytucji RP*, „*Przegląd Sejmowy*”, nr 2(10).
- Constituição da República Portuguesa* (2022), Diário da República Eletrónico, <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>, 30.01.2022.



- Constitution de la République Française du 4 octobre 1958* (2022), Legifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000571356/>, 29.01.2022.
- Constitution of Malta* (2021), Legislation Malta, <https://legislation.mt/eli/const/eng/pdf>, 28.01.2022.
- Florczak-Wątor M., Mikuli P. (2009), *Systemy konstytucyjne Cypru i Malty*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Konstytucja Malty z 21 września 1964 r.* (2007), w: *Konstytucja Malty*, tłum J. Winczorek, wstęp P. Mikuli, M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Konstytucja Republiki Chorwacji* (2007), tłum. T. M. Wójcik, M. Petryńska, wstęp A. i L. Garliccy, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.* (2011), tłum. W. Skrzydło, w: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.* (2011), tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, w: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Lietuvos Respublikos Seimas Statutas* (2022), Teisės Akty Registras, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.123B53F30F70/asr>, 28.01.2022.
- Łabno A. (2002), *System konstytucyjny Portugalii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Łuszczynski A. (2005), *Podstawy metodologiczne badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Mikuli P., Grzybowski M. (2006), *Parlament Republiki Malty*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Permanent Commission Against Corruption Act* (2020), Legislation Malta, <https://legislation.mt/eli/cap/326/eng/pdf>, 1.02.2022.
- Public Administration Act* (2021), Legislation Malta, <https://legislation.mt/eli/cap/595/eng/pdf>, 1.02.2022.
- Poslovník Skupštine Crne Gore* (2021), Skupština Crne Gore, <https://www.skupstina.me/cyr/poslovník-o-radu>, 28.01.2022.
- Règlement de la Chambre des Députés* (2022), Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/OrganisationEtFonctionnement>, 28.01.2022.
- Règlement de la Chambre des représentants* (2020), La Chambre, [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf), 28.01.2022.
- Règlement de l'Assemblée Nationale* (2022), Assemblée nationale, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte\\_reference/02\\_reglement\\_assemblee\\_nationale.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf), 29.01.2022.
- Règlement du Sénat* (2021), Sénat, <https://www.senat.fr/reglement/reglement.pdf>, 29.01.2022.
- Regolamento della Camera dei Deputati* (2012), Camera dei Deputati, [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/conoscere\\_la\\_camera/DA\\_SITO\\_25\\_settembre\\_2012.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/file/conoscere_la_camera/DA_SITO_25_settembre_2012.pdf), 28.01.2022.
- Regulamentul Camerei Deputaților* (2021), Camera Deputaților, [http://www.cdep.ro/pdfs/tab\\_acte/regul\\_cdep.pdf](http://www.cdep.ro/pdfs/tab_acte/regul_cdep.pdf), 28.01.2022.
- Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë* (2021), Republika e Shqipërisë Kuvendi, <https://www.parlament.al/Files/sKuvendi/rregullorja.pdf>, 28.01.2022.
- Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia* (2013), Assembly of the Republic of North Macedonia, [https://www.sobranie.mk/rules-procedures-of-the-assembly-ns\\_article-rules-of-procedure-of-the-assembly-of-the-republic-of-macedonia-precisten-tekst-2013.nspx](https://www.sobranie.mk/rules-procedures-of-the-assembly-ns_article-rules-of-procedure-of-the-assembly-of-the-republic-of-macedonia-precisten-tekst-2013.nspx), 28.01.2022.
- Składkowski K. (2013), *System rządów w Republice Chorwacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Standing Orders of the House of Representatives* (2020), Legislation Malta, <https://legislation.mt/eli/sl/const.2/eng/pdf>, 31.01.2022.

- Ustav Crne Gore* (2013), Skupština Crne Gore, <https://www.skupstina.me/me/ustav-crne-gore>, 29.01.2022.
- Ustav Republike Hrvatske* (2014), Pročišćeni Tekstovi Zakona, <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, 29.01.2022.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych*, Dz. U. poz. 929, ze zm.
- Ustawa z 1937 roku o Ministrach Korony (Ministers of the Crown Act, 1937)* (1970), tłum. S. Gebethner, w: *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław.
- Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* (2010), tłum. S. Kubas, wstęp P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Vidal-Naquet A. (2009), *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, „Revue française de droit constitutionnel”, nr 1(77).
- Zakon o Izboru Odbornika i Poslanika* (2021), Paragraf, [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_izboru\\_odbornika\\_i\\_poslanika.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_izboru_odbornika_i_poslanika.html), 1.02.2022.
- Zakon o Državnom sudbenom vijeću* (2020), Pročišćeni Tekstovi Zakona, <https://www.zakon.hr/z/127/Zakon-o-Dr%C5%BEavnom-sudbenom-vije%C4%87u>, 31.01.2022.
- Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću* (2020), Pročišćeni Tekstovi Zakona, <https://zakon.hr/z/1051/Zakon-o-Dr%C5%BEavnoodvjetni%C4%8Dkom-vije%C4%87u>, 31.01.2020.
- Zwierzchowski E. (2000), *Opozycja parlamentarna*, w: *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Zwierzchowski E. (2000a), *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec*, w: *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Liber, Warszawa.

---

## Constitutionalization of the Opposition in Political Systems of European States

### Summary

Political science literature distinguishes two forms of institutionalization of the opposition – political (indirect) institutionalization and legal (direct) institutionalization. The first is based on the assumption that the opposition is an integral part of the Political system, which results from the basic constitutional rules, a catalog of civil rights or electoral law, while the second relies on placing a phrase referring to “opposition” in a specific legal act: resolution, law or constitution. This article focuses just on the second form of institutionalization of the opposition, or more precisely, on its constitutionalization. The aim of the author of the study was to examine the scale of this phenomenon in the political systems of European states, as well as to present the context in which constitution-makers refer to the “opposition” in the content of the constitution, and what are the differences in this scope. The analysis embraced the constitutions of all European states, therefore the research kept comprehensive character. Among the used methods were: the method of content analysis and the comparative method, and the source base – apart from the constitutions – included: monographs, collective studies, scientific articles and other legal acts. Research has shown that the constitutionalization of political opposition is a rare phenomenon in Europe, encompassing only a few states. Those who decided to do it, differ the methods and solutions used for this purpose.

**Key words:** opposition; political opposition; constitutionalization; Europe