

ZESZYTY NAUKOWE UNIwersYTETU Jagiellońskiego

DCCCXIX

PRACE Z NAUK POLITYCZNYCH Z. 28

1991

ZBIGNIEW A. MACIĄG

FUNKCJE OPOZYCJI W SYSTEMIE
POLITYCZNYM RFN

Prawo do opozycji nie zostało *expressis verbis* zapisane w Ustawie Zasadniczej RFN. Spośród konstytucji krajowych jedynie Konstytucja Hamburga w art. 23a wprowadzonym poprawką z 18 lutego 1971 roku uznała opozycję za istotny czynnik składowy demokracji parlamentarnej. Postanowienie to najwyraźniej oddało treść wcześniejszych orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego¹, który dokonując interpretacji art. 21 ust. 2 UZ uważał opozycję za nieodzowny element wolnościowo-demokratycznego ustroju RFN. Konieczność istnienia opozycji postawił on na równi z obowiązywaniem takich podstawowych zasad ustrojowych, jak: suwerenność ludu, podział władz, praworządność, odpowiedzialność rządu przed parlamentem i wielopartyjność. Wprowadzie prawo do opozycji wyprowadził on z zasady równości szans partyjnych i odnosił je zasadniczo do partii politycznych, to jednak należy sądzić, iż przysługuje ono również obywatelom i innym niż partie zrzeszeniom. Wynika to zarówno z zasady równości (art. 3 UZ), jak i z przyznanych im podstawowych praw i wolności, zwłaszcza zaś zdolności rozpowszechniania poglądów (art. 5 UZ), wolności zgromadzeń (art. 8 UZ), prawa petycji (art. 18 UZ), prawa zgłaszania przez wolne grupy wyborców kandydatów w wyborach do ciał przedstawicielskich², czy też prawa do oporu przysługującego wszystkim obywatelom w celu obrony istniejącego ustroju (art. 20 ust. 4 UZ).

Prawnie dopuszczalne są jednak tylko takie działania opozycyjne, które nie są wymierzone przeciw istniejącemu systemowi ustrojowemu. Wskazują na to najwyraźniej postanowienia art. 18, art. 9 ust. 2 i art. 21 ust. 2 UZ, które przewidują pozbawienie obywatela praw zasadniczych oraz delegalizację zrzeszeń i partii politycznych w przypadku, jeśli działaniami swymi zmierzają do obalenia podstaw konstytucyjnego porządku ustrojowego³. Uprawianie więc opozycji fundamentalnej, antyustrojowej, jest zabronione. Nie znaczy to jednak, co podnoszą niektórzy autorzy, iż na

gruncie tego porządku nie jest możliwe dążenie do przekształcenia systemu kapitalistycznego w socjalistyczny⁴. Możliwość bowiem takich przekształceń została przewidziana postanowieniami art. 15 UZ, dopuszczającymi pod pewnymi warunkami socjalizację gospodarki.

W warunkach zatem RFN opozycja nie jest prawem do działań przeciw państwu bądź jego podstawowym założeniom, lecz prawem do działań za pomocą legalnych środków przeciw określonej ekipie rządzącej i jej polityce. Skala tych środków, którymi posłużyć się można w toku działań opozycyjnych, jest wysoce zróżnicowana i zależy od tego, kto, a więc jaki podmiot, działania te podejmuje. Innymi bowiem środkami posługiwać się mogą indywidualni obywatele, innymi zrzeszenia czy korporacje, a jeszcze innymi partie polityczne. Zróżnicowana jest również od siły poparcia wyborców pozycja partii politycznych. Najszersze możliwości prowadzenia działań opozycyjnych posiadają partie mające swych przedstawicieli w parlamencie. Obok bowiem zwykłych pozaparlamentarnych środków działania, jak wiece, manifestacje, propagowanie krytyki poczynań rządowych i rozpowszechnianie swoich założeń programowych, partiom tym przysługuje szereg uprawnień wynikających z ich obecności w parlamencie. Jeśli nie uczestniczą one w formowaniu rządu i nie tworzą wspierającej go większości rządzącej, stają się partiami mniejszości parlamentarnej. Mniejszość parlamentarna nie zawsze prowadzi działania opozycyjne wobec poczynań większości rządzącej. Znane są bowiem przykłady, iż partia mniejszości udziela "cichego poparcia" rządowi, co niekiedy umożliwia bądź nawet warunkuje jego funkcjonowanie⁵. Mniejszość nie jest tożsama z opozycją. Staje się ona nią wtedy, jeśli prowadzi określone działania skierowane przeciw większości rządzącej. Opozycja zatem w tym sensie oznacza pełnienie określonej roli przez mniejszość parlamentarną, która przyznane jej prawem środki wykorzystuje w opartej na pewnych założeniach (regulacjach) walce politycznej o władzę. Założenia te są następujące: a) większość parlamentarna (jednopartyjna lub koalicyjna) uznana jest za reprezentanta większości wyborców, którzy w wyborach oddali na nią swe głosy - na tym opiera ona demokratyczną legitymację do podejmowania decyzji państwowych w imieniu suwerena, czyli legitymację do sprawowania władzy, b) reprezentantem mniejszości wyborców jest mniejszość parlamentarna - może ona w ograniczony sposób uczestniczyć w procesach podejmowania decyzji państwowych - umożliwia to urzeczywistnienie zasady suwerenności całego narodu, a nie tylko jej części, c) większość rządząca zobowiązana jest w okresach nie dłuższych niż konstytucyjnie określone kadencje parlamentu poddawać weryfikacji swe dotychczasowe poparcie społeczne w wyborach w tym celu, by uzyskać ewentualne odnowienie swej legitymacji do sprawowania wła-

d) w wyborach prowadzonych na zasadzie równości szans dotychczasowa większość i mniejszość parlamentarna konkuruje o poparcie społeczne i tym samym o mandaty w parlamencie, e) w przypadku jeśli w wyborach dotychczasowa większość parlamentarna utraci posiadane poparcie większości wyborców, staje się ona mniejszością parlamentarną, a dotychczasowa mniejszość, jeśli zdobędzie poparcie większości, przejmuje władzę⁶. Znamienne jest tu zatem założenie przewidujące zmienność pozycji i roli ugrupowań politycznych reprezentowanych w parlamencie. Większość rządząca nie może zbyt ograniczać praw mniejszości, ponieważ sama może się znaleźć w jej położeniu. Znaczenie jednak mniejszości i możliwości jej działania zależą w znacznej mierze od jej siły w parlamencie. Mniejszość tworzyć mogą bowiem zarówno indywidualni deputowani, jak i ich grupy, które nie są zdolne sformować frakcji, a także o różnej sile frakcje partyjne. Największe możliwości działania posiada ta frakcja, która dysponuje w parlamencie siłą głosów możliwie bliską 50%. Taka też mniejszość najpełniej może odgrywać rolę opozycji. Stoi niejako na wierzchołku struktur opozycyjnych, które w różnych i licznych formach występować mogą w systemie demokracji pluralistycznej. Ona też przejmuje główny ciężar działań opozycyjnych.

Pełnić rolę opozycji parlamentarnej - znaczy realizować określony zespół funkcji w systemie politycznym państwa. Funkcje te w pewnej mierze pokrywają się z wymienionymi w ustawie o partiach politycznych ogólnymi funkcjami partii⁷, jednakże nie są z nimi tożsame i znacznie poza ich zakres wykraczają. Różnią się też od nich charakterystyczną dla działań opozycyjnych specyfiką. W myśl na przykład postanowień wspomnianej już Konstytucji Hamburga, polegają one na stałej publicznej krytyce programu rządowego w jego zasadniczych i szczegółowych postanowieniach oraz prezentowaniu politycznej alternatywy wobec większości rządzącej. W nauce niemieckiej wymienia się ponadto funkcję kontrolną opozycji wobec działań większości. Najczęściej też krytykę, kontrolę i tworzenie oraz prezentowanie alternatywy programowej i personalnej uznaje się za najważniejsze funkcje opozycji⁸. Na nie wskazywał także w swych pracach M. Sobolewski⁹. Również W. Steffani uważa je za zasadnicze, stanowią one jednak dla niego punkt wyjścia bardziej szczegółowego ich ujęcia. Wymienia on bowiem: a) kontrolę rządu i podległej mu administracji, b) krytykę rządu i wywierania na jego politykę wpływu, zwłaszcza poprzez prezentowanie odpowiednich do sytuacji alternatyw szczegółowych, c) wypracowanie alternatywy programowej, d) selekcję kadr i przygotowanie odpowiednio kwalifikowanej alternatywy personalnej, e) stałą gotowość do przejęcia władzy, f) poprzez krytykę, obronę wolności i praw mniejszości oraz obronę w ogóle prawa i ustroju - opozycja jest, jak powiada: os-

toją i stróżem wolności, g) integrowanie w procesach politycznych grup mniejszości, h) poprzez mobilizowanie opinii publicznej, jako "siła motoryczna polityki", przyczynianie się do zapewnienia większej jej skuteczności¹⁰.

To ujęcie W. Steffaniego sugeruje rozróżnienie trzech zasadniczych kierunków, w których realizowane są funkcje opozycji, mianowicie: 1) wobec większości rządzącej - pkt. a), b), c), d), 2) wobec społeczeństwa - pkt. g), h), 3) wobec państwa - pkt. f) Rozróżnienie tych kierunków umożliwi z kolei nie tylko pewne uporządkowanie funkcji opozycji, lecz także posłuży uzupełnieniu ich katalogu oraz nieco bliższemu ich wyjaśnieniu na tle praktyki politycznej Republiki Federalnej.

1) Wobec większości rządzącej opozycja spełnia następujące funkcje:

a) Społecznej kontroli - jak mówi M. Sobolewski "niewładczej kontroli" działań rządu i partii większości. Polega ona głównie na zbieraniu informacji i analizowaniu poszczególnych kierunków polityki rządu, projektów jego postanowień i skutków podjętych rozstrzygnięć. Jednocześnie wyszukiwaniu nieprawidłowości, błędów i nadużyć, popełnianych przez partie rządzące. Jeśli bowiem nawet partie te w swych założeniach chcą unikać błędów i postępować prawidłowo, nie znaczy to, iż zawsze udaje im się to osiągnąć. Stała, a nie tylko doraźna, kontrola opozycji zmusza je też do większej rozważności w działaniu, dzięki czemu zmniejszone zostaje prawdopodobieństwo popełniania błędów. Ograniczeniu ulega również tak charakterystyczna dla niemieckiej tradycji politycznej tendencja do samowoli i samowładztwa.

Funkcja kontrolna opozycji jest realizowana zarówno na płaszczyźnie parlamentarnej, jak i pozaparlamentarnej. W Parlamencie Federalnym wykorzystuje ona zwykle liczne uprawnienia mniejszości, przyznane jej przez Ustawę Zasadniczą i regulamin prac tego organu, a służące zasadniczo realizacji funkcji kontrolnej Parlamentu nad rządem¹¹. W sferze pozaparlamentarnej natomiast służą jej uprawnienia innych organów federalnych, jak np. Rady Federalnej, Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, czy nawet Prezydenta Federalnego - jeśli wywodzi się on z kręgów opozycji, przyznane im dla kontroli niektórych działań rządu i Parlamentu. W tej sferze mieści się również kontrola opozycji nad wyborami i ich wynikami do państwowych i samorządowych organów przedstawicielskich. Faktycznie niemal całokształt działań partii rządzących na wszystkich szczeblach struktury terytorialnej państwa objęty jest kontrolą opozycji.

b) Publicznej krytyki - funkcja ta jest następstwem i niejako konsekwencją realizacji poprzedniej. Obejmuje ona krytykę programu partii rządzących i poszczególnych kierunków polityki oraz konkretnych podejmowanych przez większość rządową decyzji. Do-

tyczy również poszczególnych osób pełniących ważne funkcje państwowe. Rozciąga się także na stosowane przez nich metody sprawowania władzy.

Krytyka, podobnie jak i kontrola, prowadzona jest na wielu płaszczyznach. Z punktu widzenia wpływów na procesy decyzyjne największe znaczenie ma krytyka parlamentarna. Stanowi ona z reguły punkt kulminacyjny w publicznej polemice między opozycją i większością rządową i przebiega zarówno w trakcie niejawnych posiedzeń komisji, jak i planarnych obrad Parlamentu Federalnego. Zmusza większość rządową do odpowiedzi i uzasadnienia swego stanowiska. Wpływać może również niekiedy na jego korektę lub zmianę.

c) Przygotowanie i propagowanie ogólnej alternatywy programowej i alternatyw dla poszczególnych proponowanych i podjętych już przez większość rządową rozstrzygnięć, alternatywy personalnej oraz odmiennych od dotychczasowych metod sprawowania władzy. Krytyka opozycji nie polega jedynie na negacji. Z postanowień Ustawy Zasadniczej, przewidującej konstruktywne wotum nieufności, wynika bowiem pewien nakaz dla opozycji prowadzenia krytyki konstruktywnej, zawierającej propozycje pozytywnych rozwiązań. Propozycje te są sformułowane w obliczonych na wiele lat programach zasadniczych bądź zorientowanych na osiągnięcie sukcesu wyborczego programach wyborczych, które, gdy partia opozycyjna ma realne szanse przejęcia władzy, nazywa programami rządowymi. W razie zaś określonych konieczności politycznych lub społeczno-gospodarczych rozwiązania szczegółowych problemów w okresach między wyborami opozycja formułuje swoje propozycje w programach akcyjnych. Alternatywa wobec przedłożeń rządowych prezentowana jest również w licznych publicznych wystąpieniach przywódców opozycji, w szczególności w Parlamencie. Przybiera też nierzadko postać projektów ustaw wnoszonych przez grupę deputowanych lub frakcję, albo też Radę Federalną, gdy opozycja dysponuje w niej większością¹².

Z uwagi na to, iż opozycja legalnie działająca musi stać na gruncie ustrojowych pryncypiów, jak również i dlatego, że główne konkurujące ze sobą partie RFN są partiami powszechnymi (Volksparteien)¹³, treści ich programów i propozycji rozwiązań nie różnią się zasadniczo. Partie te stawiają sobie najczęściej te same lub zbliżone cele, choć różnymi drogami do nich zmiierzają. Charakterystyczne jest przy tym, że partie opozycyjne, które mają największą szansę zdobycia władzy, najbardziej zbliżają swe założenia programowe do założeń głoszonych dotychczas przez partie rządzące. Zwykle występują one jedynie w roli reformatora bądź korektora metod rządzenia. Dlatego też alternatywa opozycji w praktyce oznacza przede wszystkim inny sposób sprawowania władzy, realizowany przez inną ekipę kierowniczą. Jest alternatywą

metod i przywódców. Tak np. SPD od 1981 roku prezentowała się głównie jako partia nowego demokratycznego sposobu rządzenia opartego na szerokiej partycypacji społecznej. Podobnie też czyniła CDU/CSU zwłaszcza od 1972 roku. Mieniła się ona partią wolności i demokracji. Akcentowała przede wszystkim swą dążność do odbiurokratyzowania sposobów sprawowania władzy.

W Parlamencie Federalnym nie przewidziano tak, jak w brytyjskiej Izbie Gmin, opłacania z budżetu państwa szefa opozycji. Jedynie w parlamencie krajowym Szlezwiku-Holsztyna przyjęto brytyjskie wzory. Przywódca opozycji otrzymuje tam bowiem oficjalną pensję z budżetu tego kraju. W Parlamencie Federalnym od 1949 roku rolę kontrkandydata na kanclerza pełnił przewodniczący najsilniejszej opozycyjnej partii i frakcji - SPD. Jednakże w 1960 roku odstąpiono od tej praktyki i nominowano przed zbliżającymi się wyborami kandydatem opozycji na kanclerza W. Brandta, który wówczas nie pełnił funkcji przewodniczącego partii, ani też frakcji. Od tego jednak czasu przyjęł się zwyczaj nominowania przez opozycję kandydata na kanclerza odpowiednio wcześniej przed wyborami. Spowodowane to zastało między innymi również i tym, że w opozycyjnej od 1969 roku CDU/CSU był to zawsze kandydat, który wymagał akceptacji kierownictw obu partii, i nierzadko wysuwany był w rezultacie koniecznego do przyjęcia kompromisu. Znamienne jest jednak, iż tylko w jednych wyborach, mianowicie w 1972 roku rozpisanych zresztą przed upływem kadencji, kandydat opozycji na kanclerza R. Barzel był deputowanym Parlamentu Federalnego. W pozostałych natomiast opozycyjni kandydaci na to stanowisko pełnili funkcje publiczne, których nie można łączyć z mandatem deputowanego tego szczebla. I tak W. Brandt w 1961 i 1965 roku był urzędującym burmistrzem Berlina Zachodniego, H. Kohl w 1976 roku - premierem Nadrenii-Palatynatu, F. J. Strauss w 1980 roku pełnił tę samą funkcję w Bawarii, a H. J. Vogel w 1983 roku funkcję przewodniczącego frakcji SPD w Berlinie Zachodnim. W dotychczasowej zatem praktyce alternatywne propozycje personalne co do osoby kandydata na kanclerza opozycja opierała w przeważającej mierze na politykach rekrutowanych spoza Parlamentu Federalnego. Jednakże kandydatom tym nie brak było parlamentarnego doświadczenia. Niezależnie od faktu, że każdy z nich w swej karierze był deputowanym, to ponadto jako członkowie Rady Federalnej mogli oni zawsze uczestniczyć w posiedzeniach Parlamentu i zabierać podczas obrad głos. Pełnili nawet rolę wiodącą w słownych potyczkach z większością parlamentarną i rządem. Szczególnie silna pozycja kanclerza w systemie ustrojowym RFN, zwłaszcza wobec ministrów, a także fakt, iż wszystkie dotychczasowe rządy oparte były na koalicji partii i w związku z tym tworzone były w wyniku międzypartyjnych porozumień, wpłynęły głównie na to, iż o wiele mniejszą wagę przywiązywano w kampaniach wyborczych do

propozycji opozycji dotyczących obsady poszczególnych stanowisk w rządzie. Wprawdzie w 1964 roku przed nadchodzącymi wyborami do Parlamentu W. Brandt po raz pierwszy w historii RFN zaproponował alternatywną wobec większości rządzącej ekipę zdolną do przejęcia władzy i praktykę tę przejęła następnie CDU/CSU, jednakże zasadnicza walka wyborcza była prowadzona wokół kandydatów na kanclerzy i koncentrowała się na ich osobach. Nigdy jednak kandydat opozycji nie zwyciężył. Nigdy też jak dotychczas, pomijając wejście FDP w skład koalicji rządzących w 1981 i 1989 roku opozycja nie przejęła władzy bezpośrednio w wyniku wyborów. Dojście do władzy opozycji w 1966 roku, jak i w 1982 roku umożliwił rozłam w dotychczasowych koalicjach rządzących. Odkryło się to zatem bez udziału wyborców, w czasie trwania kadencji Parlamentu, w wyniku przetargów międzyfrakcyjnych. W wyniku tych zdarzeń w 1982 roku udało się po raz pierwszy w historii RFN obalić kanclerza poprzez zastosowanie konstruktywnego wotum nieufności.

d) Współrządzenia poprzez, między innymi, korygowanie niektórych propozycji decyzji większości rządzącej oraz stymulowanie jej do przeprowadzenia koniecznych zmian personalnych. Opozycja jest uczestnikiem niemal wszystkich etapów procesów decyzyjnych. Jej przedstawiciele biorą udział już w początkowych ich fazach w licznych gremiach opiniodawczo-doradczych, powoływanych przy rządzie i poszczególnych ministerstwach, gdzie wypracowuje się wstępne propozycje rozwiązań¹⁴. Niemały wpływ na podejmowanie przez większość rządową decyzje mają wywodzący się z partii opozycyjnych liczni urzędnicy zatrudniani w strukturach administracji państwowej, w tym również na szczeblu federalnym, z Urzędem Kanclerskim włącznie. Znacząco oddziałuje opozycja na prace komisji parlamentarnych, zwłaszcza tych, w których obsadza ona stanowiska przewodniczących. Najbardziej jednak widocznymi i wymiernymi przykładami współrządzenia realizowanego przez opozycję są ustawy uchwalone z jej inicjatywy i wspólnej inicjatywy z większością rządzącą. Tak np. w VIII kadencji 9 (2,5%) ustaw uchwalonych zostało z wyłącznej inicjatywy opozycji, a 14 (4%) ze wspólnej inicjatywy z większością. Ponadto należy dodać, że na 354 przyjęte w tej kadencji ustawy aż 309 (87,3%) przyjętych zostało bez kontrowersji między większością i opozycją, z czego 218 (61,8%) jednogłośnie. Przykłady wskazujące na udział opozycji w rządzeniu państwem można by mnożyć, zwłaszcza jeśli powstanie układ, w którym opozycja dysponuje większością w Radzie Federalnej.

Krytyka poszczególnych ministrów lub kanclerza, jeśli jest trafna i przekonująca dla szerokich kręgów wyborców, może wywołać w konsekwencji spadek popularności grupy rządzącej i skłonić establishment partii do dokonania zmian personalnych. Tak na przykład na reorganizację Rządu Federalnego koalicji CDU/CSU/FDP

przeprowadzoną w 1962 i 1963 roku, nie miały wpływ wywarły porażki wyborcze CDU w Hesji, Północnej Nadrenii-Westfalii i Berlinie Zachodnim. W wyborach tych bowiem znaczący sukces odniosła opozycyjna SPD.

e) Blokowanie lub ograniczanie działań większości rządzącej. Możliwości takie ma opozycja dysponująca więcej niż 1/3 głosów w Parlamencie albo Radzie Federalnej. Do zmiany bowiem Ustawy Zasadniczej (art. 79 ust. 2 UZ), podjęcia uchwały w sprawie zaskarżenia Prezydenta Republiki (art. 61 UZ) czy też wprowadzenia stanu obrony (art. 115a UZ) wymagane są uchwały podjęte większością 2/3 Parlamentu i Rady lub jednego z tych organów. Dotychczas jedynie rząd wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD w latach 1966 - 1969 dysponował taką większością. Nie musiał się więc obawiać przeciwdziałań ze strony opozycji. Dlatego też na ten krótki okres przypada aż 12 zmian w Ustawie Zasadniczej na ogólną ich liczbę 34. Możliwości blokowania i ograniczania poczynają większości przez opozycję wzrastały, jeśli ta ostatnia zdobyła większość w Radzie Federalnej. W praktyce nie korzystano jednak nigdy z nich ponad miarę. Nadużywanie ich bowiem mogłoby doprowadzić do tego, iż opozycja stałaby się dysfunkcyjna wobec systemu.

2) Funkcje opozycji wobec społeczeństwa:

a) Agregowanie, selekcjonowanie i artykułowanie tych dążeń i interesów grup społecznych, które nie znajdują odpowiedniego uwzględnienia w działaniach większości rządzącej, oraz integrowanie i mobilizowanie społeczeństwa wokół wytyczonych głównych celów politycznych i alternatywnej grupy przywódców. W realizacji tej funkcji szczególnie rolę przypada powiązanym z partią i frakcją grupom interesu. Partie rządzące nie są w systemie demokracji pluralistycznej nigdy w stanie urzeczywistnić wszystkich za artykułowanych dążeń, ani też spełnić danych wcześniej obietnic. Samo wejście w koalicję z inną partią oznacza rezygnację z części interesów. Potrzeby społeczne z reguły przekraczają możliwości ich zaspokojenia, a ponadto stale się zmieniają i pojawiają się nowe, nie znane przedtem. Konieczna jest zatem selekcja interesów i ustalanie pewnych priorytetów. Niezbędne staje się ograniczanie dalszych napływających dążeń. Znaczna część interesów społecznych nie może być uwzględniona i nie będzie realizowana. Ten stan rzeczy powoduje zaostrzenie walki wewnątrzpartyjnej i wewnątrzkoalicyjnej, osłabienie więzów kierownictwa z bazą członkowską i masami zwolenników. Zaznacza się mierzony wynikami wyborów spadek popularności partii rządzących. W takiej sytuacji znalazła się CDU/CSU z początkiem lat sześćdziesiątych i SPD z początkiem osiemdziesiątych. Partie opozycyjne natomiast koncentrują się zwykle na agregacji, artykulacji, porządkowaniu i selekcji interesów, gdyż sprawa ich realizacji odłożona jest za

sadniczo na czas po zdobyciu władzy. Odbudowują one bądź rozbudowują swe więzi z masami. Integrują niezadowoloną z rządów część społeczeństwa wokół swych najogólniejszych celów, przekonując ją o ich słuszności i mobilizując ją na rzecz stworzenia szansy ich realizacji poprzez zwycięstwo wyborcze. Zatomizowane więc dążenia różnych grup i jednostek partia opozycyjna integruje pod bardziej ogólnymi hasłami i w ten sposób umacnia organizacyjnie społeczeństwo. Jest ono wprawdzie zasadniczo podzielone na dwie podstawowe grupy - zwolenników większości rządzącej i opozycyjnej mniejszości, ale nie jest to już rozbity, nie kontrolowany politycznie żywioł. Tak zorganizowany podział społeczeństwa znacznie osłabia ostrość podstawowych konfliktów społecznych i sprzyja zachowaniu pokoju klasowego.

b) Pobudzanie aktywności politycznej społeczeństwa oraz rozwijanie jego świadomości i kultury politycznej. Realizacja poprzedniej funkcji wpływa na wzrost zaangażowania członków i zwolenników partii opozycyjnej w działalność polityczną i toczącą się z większością rządzącą walkę o władzę. To zaangażowanie zmusza również partie sprawujące władzę i ich adherentów do stałej aktywności politycznej i obrony swych pozycji. Istotnie zawężony zostaje krąg osób zupełnie politycznie biernych. Toczące się spory i dyskusje pozwalają zrozumieć racje przeciwnika, sprzyjają tolerancji politycznej i uczą kategorii bardziej ogólnego, politycznego myślenia. Wyższy poziom osiąga kultura polityczna społeczeństwa.

3) Funkcje opozycji wobec państwa:

a) Strzeżenie podstawowych zasad ustrojowych, prawa i umacnianie państwa. Kontrola i krytyka prowadzona przez opozycję wobec większości rządzącej zmusza ją do stałej troski o zachowanie legalności działań i unikanie naruszeń prawa, które jako system norm powszechnie obowiązujących wiąże również stojących u władzy. Prawa przestrzegać musi także opozycja, gdyż jest to warunek jej istnienia i szansa dla niej na zdobycie władzy. W legalnych zatem formach ujmuje i przez to kanalizuje wszelkie protesty jednostkowe i zbiorowe oraz kieruje niezadowolenie społeczne nie przeciw państwu i jego systemowi ustrojowemu, lecz przeciw polityce określonych partii i ich przywódcom, których miejsce pragnie zająć u steru tego państwa. W tym układzie stosunków między większością i opozycją oraz państwem - to ostatnie stoi, jako instytucja dobra powszechnego, ponad sporami i walką między partyjną. Działalność prosystemowej opozycji służy zatem zwiększeniu stopnia identyfikacji społeczeństwa z państwem w konsekwencji jego umocnieniu.

b) Pobudzanie mechanizmów ustrojowych państwa, niezbędnych do jego efektywnego funkcjonowania. Można sobie wyobrazić, iż bez działań opozycji w systemie ustrojowym Republiki Federalnej mie-

libyśmy do czynienia z całkowitą niemal martwością i inercją wielu instytucji państwowych. Fikcją stałyby się wybory, zmniejszyłaby się aktywność Parlamentu, zwłaszcza w funkcji kontrolnej nad rządem, obniżyła jakość debat parlamentarnych i procesów stanowienia prawa oraz jakość podejmowanych decyzji. Ponadto zanikłaby troska o właściwy dobór kadr, które nie zmuszone do sprostanienia wymogom stawianym przez opozycję nie prezentowałyby odpowiednich uzdolnień i należytego przygotowania. Istotnie spadłaby jakość funkcjonowania państwa. Niektóre z tych symptomów można było dostrzec w okresie rządów wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD, kiedy to aktywność opozycji znacznie osłabła. Opozycja w tym systemie jest więc istotnym czynnikiem pobudzającym aktywność wielu organów państwowych, wpływającym jednocześnie na podnoszenie kultury politycznej kadr kierowniczych i poziom ich przygotowania do roli rządzących oraz przyczyniających się do optymalnego przebiegu procesów podejmowania decyzji państwowych, tym samym więc sprzyjającym ich trafnemu podejmowaniu.

c) Ochrona interesów państwa w sferze stosunków z innymi państwami. Funkcja ta przejawia się głównie w podejmowaniu i rozwijaniu na płaszczyźnie nieoficjalnej stosunków z państwami bądź siłami politycznymi, z którymi oficjalnych kontaktów nie chce lub z uwagi na powiązania międzynarodowe nie może utrzymywać rząd. Aktywność opozycji także w zakresie polityki zagranicznej pozwala w świecie podzielonym na dwa przeciwstawne bloki na znacznie większą jej elastyczność i - w zależności od zmieniającej się sytuacji - osiągnięcie możliwie korzystnych rezultatów dla wspólnego interesu państwa.

Społeczeństwo niemieckie w porównaniu do sąsiadujących z nim narodów posiada krótkie tradycje demokratyczne. W jego kulturze politycznej silnie były i są jeszcze zakorzenione elementy ideologii zwierzchności państwowej. Istnienie i działanie opozycji, jako czynnika składowego ustroju politycznego, nie mieści się w kategoriach tego myślenia. Czas, jaki upłynął od powstania Republiki Federalnej, jest długą lekcją uczenia się przez nie demokracji i tolerancji. Chodzi bowiem o to, jak mówią niektórzy autorzy, by z poddanych uczynić Niemców demokratami¹⁵. Nie jest to jednak zadanie łatwe. Dziś z pewnością zrozumienie i uznanie demokratycznych mechanizmów ustrojowych, w tym roli opozycji, są już w wielu kręgach społecznych, zwłaszcza młodej generacji, o wiele większe niż przed 20 laty, kiedy to SPD z ław opozycji mozolnie i z wielkim trudem pięła się do władzy. Jej rola bowiem nie znajdowała szerszego uznania. Kiedy krytykowała, zarzucano jej wieczną negację, kiedy zaś współpracowała z większością rządową, podnoszono brak po jej stronie oryginalnych własnych koncepcji i kopiowanie cudzych wzorców. W praktyce, zarówno gdy w opozycji pozostawała SPD, jak i w okresie, gdy jej miejsce zaję-

ia CDU/CSU, funkcjonował model opozycji kooperującej z większością rządową, realizującej wszystkie wyżej prezentowane funkcje. W tym modelu, jak wykazało doświadczenie, opozycja jest istotnym czynnikiem stabilizującym system ustrojowy państwa.

P r z y p i s y

1. B. Verf G: E: 2, 12 i n.
2. Np. § 20 ust. 3 Federalnej Ustawy Wyborczej (BGB! I.S. 2325/1975).
3. Bliżej w tej kwestii, Z.A. Maciąg, *System partyjny RFN*, Warszawa 1979, s. 114 i n.
4. D. Claessens, A. Klönne, A. Tshoepe, *Sozialkunde der Bundesrepublik Deutschland*. Düsseldorf, Köln 1978, s. 93, 94.
5. Taka sytuacja zaistniała w Saarze po wyborach krajowych 1975 r.
6. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Karlsruhe 1975, s. 63 i 64.
7. § 1 ust. 2 o ustawy o partiach politycznych. Porównaj też: Z.A. Maciąg, op. cit., s. 38 - 41.
8. Tak np.: H. Vogt, *Parlamentarische und aussenparlamentarische Opposition*. Opladen 1972, s. 43 i n. The Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1973, s. 284 i n. E. Naumaier, J. Lorenz, *Opposition - ihre Möglichkeiten und Grenzen*. Bonn 1979, s. 13, 14.
9. M. Sobolewski, *Rola systemów partyjnych w kontroli władzy państwowej*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze, z. 25/1966, s. 271 i n.; M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*. Warszawa 1969, s. 198 - 200; M. Sobolewski, *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*. Kraków 1983, s. 128 - 130. W pracy natomiast: *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*. Warszawa 1977, s. 346 - 350, M. Sobolewski podporządkował funkcje opozycji ogólnym funkcjom partii politycznych i dlatego też sprowadził je do dwu podstawowych funkcji: wyborczej i współdziałania w rządzeniu.
10. W.W. Steffani, *Opposition (w:) Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. K. Sontheimer und H.H. Röhring. München, Zürich 1978, s. 430.
11. Bliżej Z.A. Maciąg, op. cit., s. 281, L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*. Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 243 i n. W. Zakrzewski, *Parlamentarne platformy oddziaływania na realizację zadań rządu Związkowego w RFN*. Studia Prawnicze 4/1980, s. 172 i n.
12. Tak np. w VIII kadencji Parlamentu Federalnego opozycja CDU/CSU wniosła 71 projektów ustaw, co stanowiło 14,8% ogólnej

ich liczby. Dzięki zaś posiadanej większości w Radzie Federalnej mogła ona wnosić również swe projekty poprzez ten organ. W tej samej kadencji Rada przedłożyła 52 projekty, to jest 10,7% ogólnej ich liczby. Można przypuszczać, iż większość z nich pochodziła od opozycji.

13. SPD od Zjazdu w Bad Godesberg w 1959 roku, a FDP od Zjazdu we Fryburgu w 1971 roku.

14. Przykładem może być powołana w 1981 roku przy Ministrze Pracy i Spraw Socjalnych: Sachverständigenkommission "Alterssicherungssysteme", czy też przy Ministrze Wyżywienia, Gospodarki Rolnej i Myśliwstwa: Verbraucherausschuss. W obu tych komisjach zasiadali, obok przedstawicieli frakcji rządzących SPD i FDP, deputowani frakcji opozycyjnej CDU/CSU.

15. S. Greiffenhagen, *Wie demokratisch sind die West deutschen?* (w:) *Die Aussichten der Republik*. Frankfurter, Heft 2/1980, s. 21 i 22.