

Hanna Suchocka

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

Większość rządząca a opozycja. Relacje wzajemne w świetle opinii Komisji Weneckiej

1. Rola Komisji Weneckiej

W maju 1990 r. 18 państw¹ działających na podstawie rezolucji Rady Europy (90)6 w sprawie porozumienia częściowego (*Partial Agreement*) ustanawiającego Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo powołało do życia tę instytucję, nazywaną powszechnie „Komisją Wenecką”. Komisja nie jest organem *sensu stricto* Rady Europy. Rada nie może wydawać Komisji dyrektyw. Komisja posiada swoją autonomię i niezależność działania opartą na niezależności jej członków. W swoich ocenach postuluje się tylko odniesieniami do prawa. Do 2015 r. Komisja była organem zupełnie w Polsce nieznanym, nikt nie był jej pracami zainteresowany. Sytuacja zmieniła się diametralnie, kiedy Polska po raz pierwszy, można powiedzieć, stała się „klientem” Komisji Weneckiej. Miało to miejsce w grudniu 2015 r. Był to rok znamienity w Polsce w kwestiach postrzegania prawa i roli sądownictwa, w tym także sądownictwa konstytucyjnego, ale w tym kontekście także postrzegania roli instytucji europejskich.

Pierwsza opinia o Polsce przygotowana została na wniosek ówczesnego ministra spraw zagranicznych W. Waszczykowskiemu, a dotyczyła zmian w ustawie o TK². I to z chwilą wydania tej opinii Komisja właściwie z dnia na dzień stała się instytucją szeroko znaną. Ale jak to często w Polsce bywa, stała się instytucją znaną z uwagi na stworzenie wokół niej konfliktu, a właściwie uczynienia z niej źródła konfliktu i wysunięcia pod

¹ Austria, Belgia, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Malta, Norwegia, Portugalia, San Marino, Szwajcaria, Turcja, Włochy.

² CDL-AD(2016)001, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland.

jej adresem nieuzasadnionych i niesprawiedliwych oskarżeń, uwarunkowanych wyraźnie negatywną oceną polityczną.

Tak krytyczna ocena Komisji prezentowana w Polsce wyraźnie odbijała od oceny i autorytetu, jakim Komisja cieszyła i cieszy się w świecie, nawet wśród tych państw, które nie zawsze zgadzają się z opiniami Komisji i niejednokrotnie były poddawane krytycznej ocenie z jej strony. Warto podkreślić, że członkami Komisji są nie tylko państwa będące członkami Rady Europy, ale także inne państwa, które na mocy *partial agreement* do Komisji przystępują, jak np. Stany Zjednoczone. Godna przytoczenia jest opinia przedstawicielki Stanów Zjednoczonych w Strasburgu, która stwierdziła wręcz, że „Stany Zjednoczone posiadające od 2013 r. pełne członkostwo w Komisji, widzą je jako bardzo korzystne. Jako uznany i wpływowy organ doradztwa eksperckiego w zakresie rządów prawa i przestrzegania praw człowieka oraz podstawowych wolności kluczowych dla promowania demokracji, praca Komisji Weneckiej stanowi wybitny wkład w rozwiązywanie kwestii dotyczących prawa i demokracji w całej Europie i poza nią. Departament Stanu USA i Ambasady USA w całej Europie uważają opinie Komisji Weneckiej za znaczący i skuteczny sposób wspierania instytucji demokratycznych i konsolidacji wspólnego dziedzictwa konstytucyjnego, co ma bezpośredni wpływ poprzez wzmocnienie udziału obywateli i społeczeństwa obywatelskiego w demokracji. Członkostwo to pozwala angażować się w sprawy reform konstytucyjnych w różnych państwach”³.

272

Można zaobserwować w ostatnich latach wzmocnienie roli Komisji Weneckiej w wyniku działań podejmowanych przez organy Unii Europejskiej. Prawne opinie Komisji Weneckiej, mimo iż nie jest ona organem UE, brane są bowiem w wielu przypadkach jako podstawa oceny przez organy unijne działań podejmowanych wobec państw, zwłaszcza w dwóch sytuacjach: a) w procesie adhezyjnym do UE oraz b) w stosunku do państw członkowskich w sytuacjach zagrożenia tzw. standardów europejskich państwa prawa, jak np. Węgry czy Polska⁴.

Podkreślić trzeba, że Komisja działa w niezwykle delikatnym obszarze, jakim są suwerenne państwa. Zdarza się więc, że opinia Komisji oparta na interpretacji europejskich standardów prawnych wpływających ze wspólnego dziedzictwa konstytucyjnego może spotykać się z krytyką poszczególnych państw sugerujących ingerencję w sprawy wewnętrzne.

³ Remarks by Amy Westling, U.S. Consul General in Strasbourg, France and Deputy Observer to the Council of Europe, delivered during the 108th Plenary Session of the VC, October 14–15, 2016.

⁴ EU engagement with other European regional organisations, authors: Anna-Luise Chané, Agata Hauser, Jakub Jaraczewski, Władysław Józwicki, Zdzisław Kędzia, Michaela Anna Šimáková, Hanna Suchocka, Stuart Wallace, FRAME, European Commission, May 2016, s. 109–119.

Komisja zatem zawsze uwzględnia *margin of appreciation* państw w kwestiach konstytucyjnych. Są jednak pewne materie (zasady i wartości) stanowiące aksjomaty należące do wspólnego dziedzictwa konstytucyjnego, w których trudno o odstępstwa i uznanie powyższej zasady. I w tych właśnie sprawach następuje spotkanie się prac Komisji Weneckiej i UE. Są to właśnie najczęściej kwestie dotyczące kontroli konstytucyjności, niezależności sądownictwa opartej na mechanizmach podziału i równowagi władzy⁵. W tym sensie Komisja Wenecka jest wierna cyceronowskiej zasadzie: „Abyśmy mogli być wolni, jesteśmy niewolnikami prawa”.

Jeden z członków Komisji Weneckiej, profesor a także wieloletni sędzia Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech określił Komisję Wenecką jako „*Reputation-enhancing Community*”. Mimo niewiążącego charakteru, tworzone przez Komisję Wenecką *soft law* jest istotne nie tylko dla państw będących jej członkami, ale także dla państw współpracujących z Komisją. Państwa te bowiem chcą być postrzegane jako należące do wspólnoty państw przywiązanej do idei praw człowieka, demokracji i *rule of law* w granicach nakreślonych przez Komisję Wenecką. Jako *reputation-enhancing community*, Komisja Wenecka stwarza państwom możliwość współudziału w przygotowywaniu tych standardów, a zarazem traktowania rekomendacji Komisji jako części swojej suwerennej odpowiedzialności za kształt systemu prawnego⁶.

2. Skąd Raport Komisji Weneckiej na temat: „większość rządząca – opozycja parlamentarna”?

Przedmiotem mojego dzisiejszego opracowania nie jest Komisja sama jako taka, ale raport przygotowany przez nią w obszarze dotyczącym relacji wzajemnych między większością rządzącą a opozycją. Wydaje się jednak, że nie sposób nie wspomnieć w tym kontekście o charakterze prac Komisji oraz funkcji jej raportów. Zadaniem Komisji jest opiniowanie zmian dokonywanych w tekście konstytucji, jak i ustawach w kontekście oceny ich zgodności z powszechnie uznanymi standardami europejskimi. Równocześnie, co istotne, działalność Komisji ma także oddziaływanie „zwrotne” i przyczynia się do wypracowywania tych standardów.

⁵ S. Bartole, *The Council of Europe and the European Union: Shared Values and Standards*, CDL-UDT (2011)017.

⁶ W. Hoffmann-Riem, *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, „The European Journal of International Law” 2014, t. 25(2), s. 579–597.

Doświadczenia wynikające z przygotowywanych opinii dla poszczególnych państw (w konkretnej sprawie) stanowią w niektórych sytuacjach podstawę do przygotowania generalnego raportu tematycznego. Dzieje się tak wówczas gdy obserwuje się niebezpieczną tendencję występującą nie tylko w jednym państwie, ale obejmującą szerszy zakres państw, zmierzającą do naruszania czy wręcz ignorowania istniejących standardów prawnych i demokratycznych w zakresie zasad podstawowych dotyczących *rule of law*, podziału władzy, niezależności sądów. Tak np. przygotowano raporty na temat powoływania sędziów, niezawisłości sędziowskiej⁷ czy *rule of law*⁸.

W tym kontekście pojawiły się także dwa raporty na temat większość – opozycja⁹.

W 2008 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) przyjęło rezolucję 1601 (2008) w sprawie „Wytycznych proceduralnych dotyczących praw i obowiązków opozycji w demokratycznym parlamencie”. Podkreślono w niej, że istnienie „opozycji politycznej w parlamencie i poza nim jest istotnym elementem dobrze funkcjonującej demokracji”, co oczywiście uznać można by w pełni za truizm, gdyby nie zmieniająca się sytuacja w niektórych państwach Rady Europy.

W związku z tym w tej samej rezolucji PACE zwróciło się do Komisji Weneckiej, aby podjęła prace nad rolą opozycji w społeczeństwie demokratycznym. Komisja zadanie podjęła, a wynikiem tego był raport zawężony jednak do „roli opozycji w demokratycznym parlamencie” przyjęty przez Komisję w październiku 2010 r.¹⁰ Komisja Wenecka, identyfikując się z przewodnią tezą rezolucji PACE, zaobserwowała w coraz większej liczbie krajów niepokojącą tendencję polityczną, którą można opisać jako regułę, że „zwycięzca bierze wszystko”. Zgodnie z tą tendencją obserwowano demontowanie mechanizmów kontroli i równowagi ograniczających władzę większości parlamentarnej i tym samym rządzącej większości.

Przygotowując swój raport, Komisja uznała, że można zgodzić się z tezą, że raczej do historii przeszły koncepcje z lat 60. i 70. mówiące o *vanishing opposition*¹¹. Jednakże powszechnym stawało się zjawisko, które można określić jako *diminishing opposition*.

⁷ CDL-AD(2007)028, Judicial Appointments; CDL-AD(2010)004 Report on the independence of the judicial system part I: the independence of judges.

⁸ CDL-Ad(2016)007, Rule of Law Checklist.

⁹ CDL-AD(2010)025, On the role of the opposition in a democratic parliament; CDL-AD(2019)015 Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist.

¹⁰ CDL-AD(2010)025, On the role of the opposition in a democratic Parliament.

¹¹ O. Kirchheimer, *Germany: the Vanishing Opposition*, [w:] *Political Opposition in Western Democracies*, red. R. Dahl, New Haven–London 1966; Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej*. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy, Warszawa 2001.

I w tym kontekście wydaje się, że rok 2010 był w pewnym sensie rokiem przełomowym, ale przełomowym w sensie negatywnym. Wtedy to obserwuje się pierwszy tak wyraźny proces ograniczania praw opozycji na Węgrzech w związku ze zdobyciem w wyborach parlamentarnych przez partię V. Orbána konstytucyjnej większości.

Stąd też w 2016 r. Sekretarz Generalny Rady Europy Th. Jagland, w swoim raporcie na temat *State of democracy, human rights and the rule of law: a security imperative for Europe* zarekomendował, aby Rada Europy przyjęła już nie tylko ogólny raport, ale bardziej konkretne *guidelines* dotyczące roli i odpowiedzialności większości rządzącej i jej relacji z opozycją. W tym kontekście znowu zwrócono się do Komisji Weneckiej o uaktualnienie jej raportu z 2010 r. Zasadniczym przesłaniem nowego stadium raportu miało być jego ukonkretnienie, ze wskazaniem pewnych mechanizmów interakcji między rządzącą większością a opozycją.

Przygotowując nowy raport, Komisja zmuszona była rozpocząć od podjęcia próby odpowiedzi na pytanie co stało się w międzyczasie, pomiędzy rokiem 2010 a 2016, a zwłaszcza jakie pojawiły się nowe zagrożenia. Komisja potwierdziła, że analiza praktyki minionych lat ukazała zjawisko postępującego lekceważenia (*diminishing*) opozycji.

Taka sytuacja według opinii Komisji wynika w gruncie rzeczy z trzech przesłanek: 1) rosnącej liczby państw z bardzo wyraźną większością parlamentarną, nawet konstytucyjną (Węgry); 2) przekonania, że większość, z uwagi na tak silny mandat, jaki otrzymała w wyborach, „może wszystko”; 3) przekonania połączonego logicznie z poprzednim, że aktywność opozycji, a w sposób szczególny jej krytycyzm do rządu, jest uznawany jako działanie destrukcyjne, interpretowane jako brak akceptacji dla woli wyborców i rezultatów wolnych wyborów, a więc podważa demokratyczny mandat.

Wytworzyło się zjawisko zwane *extreme majoritarianism*¹², wywodzące się z zasady większości, ale w istocie stanowiące jej deformację. Oznacza ono bowiem próbę przekształcenia większości w trwałą większość, tzn. większość, która nie jest już zmienna i tymczasowa (od wyborów do wyborów), ale ma właśnie ta większość, poprzez interwencje prawne, zostać skonsolidowana w trwałą podstawę władzy¹³. Takie myślenie prowadzi do kryzysu rządów prawa i potęguje arbitralny charakter reżimu politycznego. Prowadzi w rezultacie do trzech konsekwencji: a) rządzący stają się mniej odpowiedzialni z powodu braku kontroli instytucjonalnej; b) stanowienie prawa staje się coraz bardziej nieprzewidywalne i mało

¹² P. Blokker, *Populism as a constitutional project*, „International Journal of Constitutional Law” 2019, t. 17(2), s. 535–553, <https://doi.org/10.1093/icon/moz028>

¹³ *Ibidem*.

przejrzyste dla szerszego społeczeństwa; c) obywatelom trudniej jest kontestować prawo i wyrażać swoje obawy i interesy w odniesieniu do nowych przepisów.

Taka sytuacja oczywiście nie może stwarzać dobrej podstawy dla wzajemnych relacji większość – opozycja. Stwarza podstawy do napięć, ograniczania, lekceważenia czy wręcz oskarżania opozycji, a równocześnie nasilania tendencji populistycznych. Jak podkreśla P. Blokker, odrzuca się możliwość wyrażania różnych punktów widzenia i interesów, a nazywa się „wrogami” „tych, którzy się sprzeciwiają” i nie popierają „większościowego projektu politycznego”. Wprowadza się podział ocenny na „dobrych” i „złych” członków społeczeństwa¹⁴, co w rezultacie prowadzi do sytuacji, która jest określana jako „*an unhealthy interaction between majority and opposition*”.

276 To negatywne zjawisko było przedmiotem krytycznej oceny wyrażonej w wielu opiniach w stosunku do konkretnych państw. Komisja bowiem wielokrotnie powtarzała, uznany w naukach politycznych i ustrojowych pogląd, że główną rolą opozycji w społeczeństwie demokratycznym jest właśnie wyrażanie krytyki i przedstawianie w ramach konstytucyjnych własnego programu politycznego, który z zasady jest i powinien być odmienny, a nawet sprzeczny z programem partii rządzącej, za pomocą którego chciałaby pozyskać poparcie społeczne, aby w następnych wyborach przejąć władzę i stworzyć rząd. Opozycja parlamentarna z istoty swojej jest swoistym „animatorem” kwestionowania polityki rządu popieranej przez większość parlamentarną. Takie zachowanie opozycji nie może być interpretowane i przedstawiane oficjalnie przez większość rządową jako „wrogi” i skierowane przeciwko społeczeństwu i państwu, ponieważ opozycja reprezentuje interesy i opinie dużej części tego samego społeczeństwa, która nie ma swojej reprezentacji w rządzie.

Takie stanowisko zostało mocno wyrażone np. w opinii na temat sytuacji w Rumunii, kiedy Komisja Wenecka stwierdziła, że „Demokracji nie można sprowadzić do rządów większości [...]. Oczywiście większość kieruje krajem w okresie kadencji, ale nie może podporządkować sobie mniejszości; ma obowiązek szanować tych, którzy przegrali ostatnie wybory”¹⁵.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ CDL-AD(2012)026, „The events in Romania, individually and especially their quick succession within a short time, are an indication of the absence of loyal co-operation between state institutions, which has a functional link to the implementation of the Constitution. It seems that some stakeholders were of the opinion that anything that can be done according to the letter of the Constitution is also admissible, in: Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organ-

3. Dylematy – trudności związane z przygotowaniem tej opinii

Mimo tak oczywistych tez, a może właśnie dzięki nim, pojawiły się istotne trudności związane z przygotowaniem nowego raportu Komisji. Miały one bardzo różny charakter. Wskazać tutaj można na dwie główne trudności.

1. Temat większość – opozycja leży na „graniczy” między polityką a prawem, a zadaniem Komisji jest przygotowywanie opinii o charakterze prawnym, a nie politycznym;

2. Relacja większość – opozycja jest ze swej natury zagadnieniem mniej uregulowanym prawnie, ale z kolei zakorzenionym w tradycji politycznej i kulturze politycznej, co znacznie ogranicza możliwość konstruowania ogólnych *guidelines*.

Konstruowanie na podstawie analizy poprzedniego raportu z 2010 r. „wytycznych” mogło się w pewnym momencie wydawać wręcz nierealistyczne, ponieważ w obszarze wzajemnych relacji większość – opozycja sytuacje w poszczególnych państwach są zbyt zróżnicowane, co może prowadzić do bardzo niebezpiecznej sytuacji, w której dochodzi do mylenia prawa (nawet *soft law*) ze swoistą lekcją etyki politycznej. Postanowiono zatem wybrać formę raportu jako *checklist*, co wydawało się uzasadnione co najmniej z dwóch powodów: po pierwsze, istniała potrzeba nie tylko aktualizacji raportu z 2010 r., ale także przekształcenia go w bardziej praktyczny instrument, przydatny do oceny organizacji, procedur i praktyk parlamentarnych w różnych państwach; po drugie, powodem wyboru takiej właśnie formy był brak ustalonych standardów dla wielu ważnych kwestii w tym obszarze. Niemożliwe jest w zasadzie opracowanie kompleksowego zestawu precyzyjnych standardów w tym zakresie, które obowiązywałyby w różnych systemach ustrojowych. Można jedynie wskazać pewne ogólne zasady, które regulują te relacje. W grę wchodzi bowiem, jak już podkreślono, nie tylko kwestie prawa konstytucyjnego, podziału władzy, prawa wyborczego, rządów prawa, ale także właśnie kwestie polityki i kultury politycznej. Ten ostatni czynnik ma fundamentalne znaczenie.

Jednym z pytań, które pojawiło się w tym kontekście, było pytanie o instytucjonalizację „opozycji” jako jednego podmiotu posiadającego specjalne prawa. Raport z 2010 r. był w tym zakresie wstrzemięźliwy. Zaznaczono jedynie, że mogą istnieć różne formy i stopnie „instytucjonalizacji”

opozycji. Wskazywano, że przepisy dające opozycji „jako takiej” prawa, są raczej rzadkością w europejskich systemach parlamentarnych i nie może to być postrzegane jako europejski standard. Zależy ono od tradycji prawnej danego kraju. To stanowisko co do zasady zostało utrzymane w kolejnym raporcie.

Są jednak istotne obszary, które mają duże znaczenie dla interakcji większość – opozycja w każdym państwie, ze względu na jej wpływ na życie społeczne i w tym zakresie możliwe są, a nawet konieczne pewne wspólne *guidelines*. Są to, przede wszystkim, kwestie związane z procesem legislacyjnym (zarówno w procesie uchwalania konstytucji, jak i ustaw zwykłych), powołanie (wybór) na stanowiska w różnych instytucjach, zwłaszcza w procesie wyboru sędziów TK, dostęp do mediów.

Kluczowa w tym obszarze wydaje się kwestia prawidłowego procesu legislacyjnego. Obejmuje ona kompleks zagadnień. Była ona także przedmiotem zainteresowania raportów OBWE/ODHIR¹⁶. Pomimo tego, że w niemal wszystkich państwach funkcjonują ustalone reguły parlamentarne, można w ostatnich latach zaobserwować w niektórych (nawet w powiększającej się liczbie państw) silne tendencje do ograniczania *de facto* prawa opozycji w procesie legislacyjnym. Zarówno w sytuacji stanowienia konstytucji, jak i ustawy zwykłej, ważne jest nie tylko przyjęcie reguł parlamentarnych, ale także skuteczne wdrożenie zasad i mechanizmów umożliwiających rzeczywisty udział opozycji w procesie decyzyjnym. Na przykład w odniesieniu do Węgier krytyka wyrażona przez Komisję nie była kierowana przeciwko suwerennemu prawu parlamentu do uchwalenia konstytucji lub jej zmiany, o co strona węgierska atakowała Komisję, ale była skierowana przeciwko procedurze i sposobom wprowadzania zmian do konstytucji, co w efekcie praktycznie eliminowało opozycję z realnego wpływu na ostateczną decyzję. Dotyczyło to przede wszystkim pośpiesznej procedury zmiany konstytucji. W opinii z marca 2011 r. na temat Węgier, Komisja, w świetle licznych obaw zgłaszanych w społeczeństwie obywatelskim, dotyczących braku przejrzystości procesu przyjmowania nowej konstytucji, skrytykowała całą procedurę opracowywania, obradowania i uchwalania nowej konstytucji. Zwróciła uwagę zwłaszcza na napięte terminy, praktyczną niemożność prowadzenia konsultacji społecznych i ograniczone możliwości prowadzenia autentycznego dialogu między większością a opozycją, co w ostateczności w zasadzie wyeliminowało opozycję z efektywnego udziału w procesie tworzenia konstytucji i ostatecznego przyjęcia nowej konstytucji¹⁷.

¹⁶ Np. OSCE-ODIHR, Guidelines on Democratic Lawmaking (draft), December 2021.

¹⁷ CDL-AD(2011)016, Hungary.

Podobna krytyka wyrażona została także w opinii na temat zmian w konstytucji Turcji w 2017 r.¹⁸ – krótki czas od rozpoczęcia procesu zmian do ostatecznego głosowania, a nawet referendum organizowane w czasie stanu wyjątkowego. Komisja Wenecka wielokrotnie wskazywała na potrzebę kompromisu i porozumienia między różnymi siłami politycznymi w procesie tworzenia konstytucji. W sposób wyraźny znalazło to swój wyraz w generalnym raporcie na temat zmian do konstytucji¹⁹. Konstytucja nie może opierać się wyłącznie na względach arytmetycznych wynikających z relacji między liczebnością większości i opozycji w parlamencie. To prawda, że każda konstytucja jest aktem wyrażającym określone opcje polityczne popierane przez większość parlamentarną. Ale aby uchwalić konstytucję, pomiędzy różnymi siłami politycznymi musi dojść do kompromisu. Nie może to być jednak kompromis o charakterze czysto instrumentalnym. Można jednak odnieść wrażenie, że w niektórych przypadkach w ostatnich latach (Węgry, Turcja) konstytucja była postrzegana wyłącznie jako broń polityczna w rękach kwalifikowanej większości, która pomagała blokować opozycję. W opinii w sprawie Węgier wyraźnie stwierdzono, że „kultura konstytucyjna, która wyraźnie oddziela kwestie konstytucyjne od zwykłej polityki i postrzega konstytucję jako powszechnie akceptowane ramy dla zwykłych procesów demokratycznych – z ich zrozumiałymi, a nawet zdrowymi sporami politycznymi – jest warunkiem wstępnym dla w pełni udanego i legalnego procesu tworzenia konstytucji”²⁰.

Biorąc pod uwagę te negatywne doświadczenia, Komisja sformułowała szereg wniosków dotyczących postępowania legislacyjnego w celu zagwarantowania roli opozycji w tym procesie:

a) ze szczególną ostrożnością należy traktować wyłączenia spod ogólnych reguł procedury legislacyjnej. W tym zakresie jednym z dyskusyjnych i kontrowersyjnych obecnie problemów jest prawo inicjatywy

¹⁸ CDL-AD(2017)005, Turkey – Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017.

¹⁹ CDL-AD(2010)001, Report on constitutional amendment, „properly conducted amendment procedures, allowing time for public and institutional debate, may contribute significantly to the legitimacy and sense of ownership of the constitution and to the development and consolidation of democratic constitutional traditions over time. In contrast, if the rules and procedures on constitutional change are open to interpretation and controversy, or if they are applied too hastily or without democratic discourse, then this may undermine political stability and, ultimately, the legitimacy of the constitution itself. In this sense, the Commission has repeatedly stressed that a duly, open, informed and timely involvement of all political forces and civil society in the process of reform can strongly contribute to achieving consensus and securing the success of the constitutional revision even if this inevitably takes time and effort”.

²⁰ 2011(CDL(2011)032.

ustawodawczej indywidualnych posłów. Bezsprzecznie było ono zawsze uznawane jako ważny instrument w rękach opozycji, która mogła przygotować własny projekt ustawy przeciwko projektowi rządowemu. Prawo to jednak zostało w ostatnim czasie w wielu państwach zinstrumentalizowane i w rezultacie wykorzystywane przez większość rządzącą jako narzędzie przeciwko opozycji i stało się jednym z narzędzi tzw. *rush procedure*. W praktyce bowiem, w odróżnieniu od jego genetycznej istoty, jest ono wykorzystywane przez posłów większości rządzącej w celu ominięcia złożonych procedur uzgodnień międzyresortowych i pozwala dokonywać szybkich tzw. wrzutek ustawodawczych. Oczywiście czas na konsultacje jest w takiej sytuacji ograniczony do minimum, o ile w ogóle istnieje, co pozbawia opozycję prawa do jakiegokolwiek, nie mówiąc już o rzetelnej, konsultacji. Procedura oparta na wnioskach poselskich jest zawsze rodzajem skrótu w procedurze legislacyjnej, który ogranicza prawo opozycji. Komisja wskazała na to w sprawie węgierskiej, że „kardynalne ustawy były przyjmowane lub zmieniane w pośpiechu, często wprowadzane przez pojedynczych członków parlamentu, unikając w ten sposób kontroli przewidzianej dla propozycji rządowych”. I to samo miało miejsce w polskich sprawach dotyczących zmian w sądownictwie, a pierwszą była ustawa o Trybunale Konstytucyjnym²¹. Zmiany o charakterze instytucjonalnym zasługują na pełną i kompletną debatę parlamentarną. Aktywny i skuteczny udział opozycji w procedurze legislacyjnej, zwłaszcza w sprawach konstytucyjnych, był również powodem do krytycznej oceny ze strony Komisji w przypadku Rumunii²². Konieczny jest właściwy i terminowy dostęp do informacji i dokumentacji „parlamentarnej” dla posłów opozycji i grup/frakcji w procesie legislacyjnym;

b) unikanie nadmiernego stosowania ustaw wymagających bardziej rygorystycznych warunków przyjęcia, tj. kwalifikowanej większości czy kworum (nadużywanie ustaw organicznych), ponieważ umożliwiają one większości swoiste „cementowanie” swoich preferencji politycznych i porządku prawnego kraju oraz wiążą się z ryzykiem niemożności dokonania zmian przez nową większość rządzącą, jeśli nie uzyska ona kwalifikowanej większości. Taka sytuacja miała miejsce w szerokim zakresie na Węgrzech;

²¹ CDL-AD(2016)001, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland: „rush procedure – Finally, it is obvious that the Resolutions of 25 November and 2 December 2015 as well as the amendments of 17 November and 22 December 2015 were adopted in a rushed way without sufficient scrutiny in Parliament. This hasty adoption often did not even allow for adequate consultation with the opposition and civil society. Institutional legislation, like that on the Constitutional Tribunal, needs thorough scrutiny and the opinions of all relevant stakeholders should be considered”.

²² CDL-AD(2014)010, Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania.

c) dekrety rządowe – można się zgodzić, że są sytuacje, kiedy szczególna forma, jaką są dekrety rządowe, jest konieczna lub inna szybka procedura (sytuacja pilna, w procesie dostosowania prawa wewnętrznego do prawa UE, co miało miejsce w wielu krajach). Można też jednak dostrzec wyraźne deformacje, które ograniczają opozycję. Tak np. w 2011 r. w Rumunii przyjęto nie mniej niż 140 rządowych rozporządzeń nadzwyczajnych. Komisja uznała, że tak częste sięganie po narzędzie nadzwyczajne daje powody do poważnych obaw o nadużycie i instrumentalizowanie tej formy²³, co w konsekwencji mocno ogranicza rolę opozycji.

Pojawiła się w tym kontekście koncepcja przyjęcia *qualified minority rule*. Zasada ta sprzyja proceduralnemu udziałowi opozycji w pracach parlamentarnych i choć w Europie nie ma wspólnego modelu, zasada ta zapewnia kwalifikowanym mniejszościom parlamentarnym prawa i kompetencje proceduralne w takich sprawach, jak: prawo do wnioskania o zwołanie sesji plenarnej; prawo do złożenia wniosku o przeprowadzenie debaty na określony temat; prawo do zakończenia debaty; prawo do składania wniosków; prawo do blokowania lub opóźniania decyzji większości (poprzez zwoływanie dodatkowych przesłuchań lub czasów na refleksje).

Jak już zaznaczono na wstępie, kwestie większość rządząca – opozycja nie mogą być tylko uregulowane prawnie. Wymagane jest przestrzeganie określonych reguł kultury politycznej. Kultura polityczna pomaga działać w taki sposób, aby nie uchylać podstawowej zasady legalnej większości, ale zarazem gwarantować prawa mniejszości.

W tym kontekście pojawiają się kolejne kwestie dla dalszej dyskusji, które, nie rozwijając, tu tylko wymienię.

1. Jednym z istotnych problemów w wielu krajach jest definicja porządku demokratycznego i w tym sensie określenie, jaką aktywność, jakie instrumenty stosowane przez opozycję można określić jako normalną broń stosowaną przez opozycję w systemie demokratycznym, a jakie można uznać za niedemokratyczne środki podważające system demokratyczny (proporcjonalność instrumentów używanych przez opozycję). Jest to wciąż kwestia otwarta. Kryteria jej opisu są bardzo niejasne. Odpowiedź znowu zależy bardziej od kultury politycznej i tradycji danego kraju niż od przepisów prawnych. Co jednak zrobić w przypadku, gdy bezwzględna większość całkowicie i konsekwentnie ignoruje głosy opozycji?

²³ CDL-AD(2012)026, Romania, Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law N° 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania.

2. Czy podstawowe zasady dotyczące procedur parlamentarnych i debaty powinny być uregulowane w takiej formie, aby większość (zwykła większość) nie mogła ich zmieniać lub poprawiać według własnego uznania? Jest to nowa kwestia w obecnej sytuacji, gdy w parlamentach występują silne większości.

3. Kontrola sądowa aktów wewnętrznych parlamentu. Doświadczenia niektórych krajów pokazują, że brak kontroli sądowej oznacza, że większość w parlamencie staje się sędzią swoich własnych aktów. Jeśli tylko większość może decydować o przestrzeganiu reguł parlamentarnych, mniejszość nie ma gdzie zwrócić się o pomoc, jeśli te reguły są lekceważone dotyka to nie tylko praw mniejszości parlamentarnej, ale w konsekwencji także prawa do głosowania obywateli, którzy wybrali mniejszość parlamentarną²⁴.

Jak podkreślają specjaliści zajmujący się populizmem, a zwłaszcza tzw. populistyczną alternatywą dla demokracji konstytucyjnej, w niewielkim stopniu odnosi się ona do złożoności demokracji konstytucyjnej we współczesnym kontekście europejskim, a raczej toruje drogę temu, co nazwano już demokratyczną dyktaturą, czyli projektowi politycznemu reprezentującemu i promującemu demokrację dla własnej większości, która to większość jest rozumiana jako stała, „wieczna” większość, którą należy chronić za pomocą polityki wbrew opozycji²⁵.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ P. Blokker, *Populism as a...*