

Remigiusz Mróz¹

Instrumenty prawne obstrukcji parlamentarnej

I.

Odnalezienie właściwej koncepcji balansu pomiędzy swobodnym działaniem większości parlamentarnej a prawami chroniącym mniejszość stanowi jeden z najbardziej doniosłych problemów zarówno przy konstruowaniu ustroju rodzącego się państwa, jak i podczas jego wieloletniego funkcjonowania. Każde z państw demokratycznych, czy to w Europie, czy na świecie, staje przed powszechnym wyzwaniem parlamentaryzmu, by zapewnić konstytucyjne ramy z jednej strony ochronie interesów opozycji, a zarazem z drugiej umożliwić demokratycznie obranej większości możliwość sprawnego funkcjonowania i ustanowić bariery przeciw potencjalnemu paraliżowi procesu decyzyjnego struktur państwowych.

Niewątpliwie dla odzwierciedlenia wagi wyborów powszechnych, jak i realizowania zasad demokratycznego państwa prawa, opozycja winna mieć swobodę w posługiwaniu się szeregiem instrumentów prawnych, które pozwalają na choćby częściową ingerencję w proces decyzyjny danego organu ustawodawczego. Stanowi to zasadę powszechnie przyjętą w systemach demokratycznych, jak również stan pożądaný przez organizacje międzynarodowe, zrzeszające państwa o takowych ustrojach². Jedynie tytułem egzemplifikacji należy wymienić kilka prawnych narzędzi, za pomocą których opozycja uzyskuje realny wpływ na legislację. W polskim systemie idea ta realizowana jest m.in. za pomocą prawa wnoszenia poprawek czy też dzięki

¹ Autor jest doktorantem w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie.

² Zob. Rezolucja nr 1601 (2008) Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy, <http://assembly.coe.int> (30.07.2012).

reprezentatywności politycznej Konwentu Seniorów, a w rezultacie odzworowaniu werdyktu wyborczego w składzie osobowym komisji sejmowych, których istnienie jest warunkiem *sine qua non* realizowania funkcji ustawodawczej Sejmu³ i które odpowiedzialne są za zasadnicze prace nad projektem danej ustawy⁴. W węgierskim systemie prawa konstytucyjnego, podobnie jak w polskim, funkcjonuje niezwykle istotny instrument w tej sferze, tj. wymóg większości kwalifikowanej odnoszący się do projektów ustaw o szczególnym znaczeniu czy też zmian w ustawie zasadniczej⁵. Zapewnia to z reguły partycypację opozycji, której głosy są niezbędne do osiągnięcia wymaganego pułapu poparcia, przy czym należy zaznaczyć, iż demokracja przedstawicielska ze swej istoty dopuszcza takowy model współpracy, w przeciwieństwie do demokracji bezpośredniej, w której nie funkcjonują instrumenty gwarantujące udział mniejszości w procesie podejmowania decyzji⁶. Innym przykładem obrazującym wpływ opozycji na proces podejmowania decyzji jest prawo parlamentarzysty do złożenia wniosku o zawieszenie obrad, charakterystyczne m.in. dla systemu amerykańskiego⁷.

Nie jest jednak istotą opozycji we współczesnych systemach politycznych, by dysponowała większymi możliwościami w sferze władztwa publicznego, aniżeli wynika to z werdyktu wyborczego. Ze swej natury ma ona stanowić demokratyczny równoważnik dla większości parlamentarnej, która rzadko ustanowiona zostaje bezpośrednio wskutek wyniku wyborczego, a jej byt zależy raczej od politycznych ustaleń oraz kompromisów w zakresie programowym. Zakres jej legitymizacji nie jest zatem absolutny i z punktu widzenia korzyści dla całego systemu politycznego opozycja niezbędna jest do realizacji idei leżących u podwalin teorii demokracji. Stąd też, jak wskazuje sama jej nazwa, opozycja nie tylko może, ale i powinna sprzeciwiać się działaniom większości parlamentarnej, gdy ma po temu powody oraz instrumenty, za

³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 129–130.

⁴ Ibidem, s. 139.

⁵ A. Sajó, *The Republic of Hungary*, [w:] *Constitutional Law of 10 EU Member States: The 2004 Enlargement*, red. C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans, Alphen aan den Rijn 2006, s. IV–23.

⁶ D. C. Lewis, *Majority Rule: Direct Democracy and Minority Rights*, Ann Arbor 2008, s. 13.

⁷ S. A. Binder, *Minority Rights, Majority Rule: Partisanship and the Development of Congress*, Cambridge 1997, s. 20.

pomocą których może to czynić. Symptomatyczna w tej kwestii jest relacja koalicji oraz opozycji w brytyjskim systemie konstytucyjnym, gdzie konwencje wykształciły formę tej drugiej jako czynnika bardziej utrudniającego rządzenie aniżeli konstruktywnie działającego. Owa sytuacja posunęła się tak dalece w tym kierunku, iż zasadna wydaje się teza mówiąca o tym, że koncepcja opozycji działającej w sposób odmienny, tj. przejawiającej szeroką aprobatę dla działań większości parlamentarnej, byłaby sprzeczna z jej rolą w systemie konstytucyjnym państwa⁸. Mimo tego, iż odnosi się ona do systemu z zasady dwupartyjnego, to z niewielką modyfikacją można odnieść ją do sytuacji, jaka ma miejsce w krajach, gdzie funkcjonuje system dwublokowy, czy nawet wielopartyjny. Mimo wielości ustrojowych konstrukcji, które mają za zadanie zapewnić opozycji realny wpływ na podejmowanie decyzji, praktyka demokratyczna pokazuje, iż większość przejawów działalności konstruktywnej napotyka trudny do przewyciężenia polityczny mur, ustanowiony przez większość parlamentarną. Realizacja własnych postulatów przez mniejszość w parlamencie ogranicza się niejednokrotnie wyłącznie do celów strategicznych, z punktu widzenia całej klasy politycznej, a zatem nie *stricte* związanych z samym politycznym bytem opozycji. Mając to na uwadze: szczególnej doniosłości nabierają prawne narzędzia, dzięki którym mniejszość może nie tyle forsować swoje idee czy realizować plan wyborczy, ale uniemożliwiać analogiczne działania większości. Warto przy tym wspomnieć, iż takowa aktywność polityczna, o ile dozwolona przepisami prawa, nie powinna nieść za sobą pejoratywnego wydźwięku – wszak nowoczesna opozycja istnieje właśnie po to, by przeciwstawiać się koalicyjnej większości. Logiczną wypadkową sprzecznych programów wyborczych oraz samego faktu istnienia różnych ugrupowań na scenie politycznej jest cel działania opozycji po wyborach, który opiera się o podejmowanie wszelkich inicjatyw, by uniemożliwić realizację postulatów, wobec których stoi ona na odmiennym biegunie przekonań. W często występującym braku powodzenia przy bezpośredniej ingerencji w proces ustawodawczy czy szerzej rozumiany proces decyzyjny obstrukcja parlamentarna staje się instrumentem wielkiej wagi, dzięki któremu *de facto* opozycja może wymusić na koalicji osiągnięcie pożądanego konsensusu, w zamian oferując zaniechanie obstruowania prac parlamentarnych. Takowa forma wymuszonej kooperacji nie powinna dziwić ani być traktowana jako negatywny aspekt funkcjonowania systemu po-

⁸ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 23.

litycznego, gdyż dla zdrowego demokratycznego organizmu państwowego wymagana jest różnorodność poglądów, a w konsekwencji – także ścierające się ze sobą linie politycznego działania. Brak kooperacji winien być zatem normą, pożądaną z punktu widzenia całokształtu państwa, zarówno w perspektywie doraźnej jak i długoterminowej, zaś współdziałanie winno mieć miejsce jedynie w wyjątkowych, doniosłych dla kraju sprawach.

Nader szerokie spektrum możliwości, które podlega restrykcjom jedynie na ogólnych zasadach systemu prawnego, oferuje sfera faktycznego działania parlamentarzysty, będącego reprezentantem opozycji. W jej ramach jako obywatel nie podlega on ograniczeniu jak wtedy, gdy jednocześnie pełni funkcję organu, tj. nie jest zobligowany w swym działaniu jedynie do tego, co jest wyraźnie prawem dozwolone. Ma pełną swobodę zarówno w otwartej krytyce postępowania większości parlamentarnej, jak również w kwestii podjęcia starań, by chociażby na arenie medialnej wykształcić w opinii publicznej odpowiednie przekonanie, owocujące wywarciem przez społeczeństwo nacisku na większość sprawującą władzę. Obstrukcja w tym względzie przyjmować może różne postacie, ograniczone wyłącznie wyobraźnią i inwencją danej jednostki, w tym także występować pod postacią niezgodną z prawem, zwaną obstrukcją niewłaściwą⁹, opierającą się na fizycznej, bezprawnej ingerencji w dobra osobiste innego człowieka. Pośrednia realizacja postulatów opozycji, tak nielegalna, jak i zgodna z prawem, nie jest jednak przedmiotem niniejszego opracowania, przeto należy zastanowić się nad tym, jakie instrumenty bezpośredniego działania obecne są w prawie parlamentarnym, by opozycja dysponowała prawnie zagwarantowaną możliwością wyrażenia protestu wobec woli większości. Geneza takowych sięga czasów, które uznaje się za okres powstawania zrębów parlamentaryzmu *in genere*, a zatem Republiki rzymskiej¹⁰, kiedy to Senat obradował na posiedzeniach kończonych wraz z zachodem słońca. Fakt ten wykorzystywali liczni senatorowie, w szczególności zaś Katon Młodszy¹¹, którzy korzystając z nie-limitowanego czasu na wygłoszenie mowy, przedłużali debatę do momentu, w którym głosowanie stawało się niemożliwe¹².

⁹ Z. Witkowski, *Geneza i istota obstrukcji parlamentarnej*, „Acta Iuridica Olomucensia” 2009, nr 2, s. 337.

¹⁰ G. J. Wawro, E. Schickler, *Filibuster. Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*, Princeton 2006, s. 13.

¹¹ W. Nippel, *Public Order in Ancient Rome*, Cambridge 1995, s. 12.

¹² K. Loewenstein, *The Governance of Rome*, Hague 1973, s. 155.

II.

W sposób oczywisty stosowanie manewrów obstrukcyjnych przez parlamentarzystów winno być zastrzeżone wyłącznie dla sytuacji o szczególnej doniosłości z punktu widzenia przekonań opozycji. Zasadna wydaje się teza, iż w sytuacji jakiegokolwiek ich zagrożenia, tj. przykładowo forsowania przez większość postulatów zupełnie odmiennych, obstrukcja parlamentarna nie generuje negatywnego efektu dla systemu politycznego. Wręcz przeciwnie, jest ona przejawem dobrze funkcjonującego, zdrowego systemu demokratycznego, który opiera się na fundamentach wolności i swobody w sferze politycznej. Co jednak należy podkreślić z całą mocą, warunkiem *sine qua non* pozytywnej roli obstrukcji parlamentarnej jest sięganie do niej jedynie w przypadkach, gdy inne instrumenty nie pozwalają na realizację interesów mniejszości parlamentarnej. Warto przy tym wspomnieć, iż w systemach politycznych o tradycjach w tym względzie kształtowanych od wielu stuleci, jak przykładowo Stany Zjednoczone Ameryki, obstrukcja, choć dobrze znana, stosowana jest niezwykle rzadko¹³. Wynika to nie tyle z restrykcji prawnych, które ograniczają możliwości przedstawicieli opozycji do realizowania swoich postulatów, ile z przyjętej tradycji parlamentarnej, która uzależnia wykorzystanie tak drastycznych środków, jak obstruowanie prac organu legislacyjnego, od zaistnienia sytuacji, gdy wszelkie inne metody politycznego sprzeciwu okazują się niewystarczające. Z drugiej strony jednak w ostatnim czasie obserwuje się wzrost aktywności parlamentarzystów w tym względzie¹⁴ z racji występowania trzech czynników: rozwoju bardziej restrykcyjnego prawa parlamentarnego, dotyczącego procedur zamknięcia debaty; nikłych medialnych „kosztów” obstrukcji; ewolucji niepisanych norm i zasad, które systematycznie dążą w kierunku upowszechnienia tej formy parlamentarnego sprzeciwu. Ponadto, warto zauważyć, iż badania przeprowadzone w sferze funkcjonowania Senatu USA pokazują, iż samo wprowadzenie tzw. *cloture rule*, czyli instrumentu, dzięki któremu większość w izbie uzyskała możliwość zakończenia debaty i przejścia do głosowania wskutek uzyskania 3/5 głosów „za”¹⁵, w rzeczywistości nie spowo-

¹³ L. C. Bell, *Filibustering in the U.S. Senate*, Amherst 2011, s. 3.

¹⁴ G. Koger, *Filibustering. A Political History of Obstruction in the House and Senate*, Chicago 2010, s. 9.

¹⁵ C. M. Davis et al., *Proposals to Change the Operation of Cloture in The Senate*, Waszyngton 2010, s. 2; w przypadku zmiany Regulaminu Senatu większość kwalifikowana wynosi 2/3.

dowało zamierzonych efektów¹⁶. Logiczna konkluzja, jaka nasuwa się przy analizie amerykańskich badań, sprowadza się do tego, iż wprowadzenie nowych instrumentów prawnych mających na celu ograniczenie zjawiska obstrukcji *de facto* nie osiąga swojego celu, zaś sama groźba takiego działania motywuje mniejszość parlamentarną do tego, by skorzystać z owej formy sprzeciwu. Aby dostarczyć wymownej konkluzji, należy po raz kolejny sięgnąć do momentów początkowych funkcjonowania obstrukcji, tj. sytuacji w starożytnym Rzymie, kiedy to Katon Młodszy w trakcie wygłaszania długiej mowy, mającej na celu zakłócenie prac Senatu, został jako obstrukcjonista umieszczony w więzieniu przez ówczesnego konsula, Juliusza Cezara, co wywarło efekt wyłącznie taki, iż reszta senatorów podążyła za oratorem, zmuszając konsula do zmiany decyzji oraz wycofania swojego projektu ustawy¹⁷. Abstrahując jednakże od powodów rosnącej roli obstrukcji w funkcjonowaniu parlamentu, nie sposób nie zauważyć ogólnego trendu, który sprawia, iż staje się ona coraz bardziej integralną częścią systemu politycznego. Pozostając przy przykładzie Senatu USA, należy zważyć, iż członkowie tej izby uznają to zjawisko za na tyle powszechne, iż antycypują jego wystąpienie we wszystkich, bardziej kontrowersyjnych kwestiach, jak również na porządku dziennym jest podejmowanie przez nich działań wyprzedzających, mających na celu zablokowanie możliwości obstrukcji¹⁸. Reasumując zatem kwestię częstotliwości występowania tej formy sprzeciwu, należy zauważyć, iż co do zasady pojawia się ona niezwykle rzadko, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę ogólną liczbę projektów ustaw, które trafiają do Senatu USA, zaś jest narzędziem wykorzystywanym bardzo często, jeśli nie zawsze, gdy dany projekt dotyczy kwestii kontrowersyjnej.

Pozostając przy przykładzie Senatu USA: z racji niezwykle rozwiniętej tradycji obstruowania prac tego organu należy wyróżnić trzy instrumenty prawne, które na gruncie prawa parlamentarnego, służą najczęściej do realizacji omawianej formy sprzeciwu: prawo do udziału w dyskusji (*right of recognition*); brak możliwości zakończenia debaty, gdy pojawia się jakiegokolwiek pytanie (*the absence of a previous question rule*); prawo do swobodnej wypo-

¹⁶ G. Koger, *op.cit.*, s. 9.

¹⁷ K. Loewenstein, *op.cit.*, s. 155 i 210.

¹⁸ L. C. Bell, L. M. Overby, *Rational Behaviour or the Norm of Cooperation? Filibustering Among Retiring Senators*, „The Journal of Politics” 2004, nr 66, s. 906.

wiedzi (*the lack of a germaneness rule*)¹⁹. Należy przy tym zauważyć, iż mimo różnic w tradycji parlamentarnej czy też systemach prawa *in genere* podobne uprawnienia pozwalają parlamentarzystom w innych krajach sięgać po najbardziej powszechną odmianę obstrukcji, sprowadzającą się do przedłużania debaty nad danym projektem. W omawianym przypadku wynika to z pierwszego przytoczonego uprawnienia, które sprowadza się do tego, iż każdy senator ma prawo zabrania głosu w toczącej się debacie, a parlamentarzysta prowadzący obrady nie ma uprawnień, by taki wniosek oddalić. Nie istnieje żaden limit czasowy, wskutek którego senator musiałby zakończyć swoje wystąpienie, przeto jedynym ograniczeniem jest fizjologia człowieka. Reguły rządzące procedurą prowadzenia debaty w Senacie precyzują, iż senator musi wygłaszać swą mowę, stojąc, a zatem obstrukcja może być prowadzona do momentu, gdy długotrwałe przebywanie w tej pozycji okaże się dla organizmu parlamentarzysty niemożliwe. Ponadto, dopóki prowadzi on swój wywód, żaden inny senator nie może mu przerwać, jak również zostać dopuszczony do głosu²⁰. Już zatem pierwszy element prawnych podstaw obstrukcji stwarza niezwykle sposobność, by zakłócić prace organu w sposób nader intensywny. Nawet w przypadku gdy jednego z przedstawicieli opozycji opuszczą siły, inny może zająć jego miejsce, przy czym żaden wewnętrzny organ izby nie ma uprawnień do tego, by ten proceder przerwać, o ile jest zgodny z prawem, tj. mówca nie formułuje zarzutów *ad personam* względem innego członka izby czy też nie wyraża obraźliwych uwag pod adresem stanu czy państwa²¹. Drugi z elementów (*the absence of a previous question rule*) statuuje brak możliwości przerywania debaty, a konkretniej dyskusji na poruszany przez parlamentarzystę temat, jeśli pojawiło się jakiegokolwiek pytanie, co charakterystyczne jest dla systemu amerykańskiego, choć już nie tak powszechne w innych systemach, gdzie wolą większości można sprowadzić debatę do końca²². Pozwala to na wydłużenie jej aż do momentu, gdy wyczerpie się inwencja obstrukcjonistów, a tym samym umożliwia skuteczne zablokowanie możliwości przejścia do głosowania. Trzeci aspekt zaś (*the lack of germaneness rule*) daje podstawy do tego, by parlamentarzysta prowadził swój wywód w sposób zupełnie swobodny, tj. podejmując wszelkie kwe-

¹⁹ G. J. Wawro, E. Schickler, op.cit., s. 13.

²⁰ Ibidem.

²¹ M. B. Gold, *Senate Procedure and Practice*, Lanham 2004, s. 42.

²² G. J. Wawro, E. Schickler, op.cit., s. 14.

stie, jakie uzna za stosowne²³. Nie jest zatem ograniczony zakresem tematyicznym swojego przemówienia i może poruszać sprawy zarówno związane z przedmiotem debaty, jak również deliberować nad kwestiami zupełnie od niego oderwanymi. Owa „triada obstrukcji” pozwala w efekcie przedłużać debatę parlamentarną tak długo, jak opozycja uzna to za stosowne, i nawet w systemach, gdzie nie funkcjonują wszystkie trzy omawiane elementy, każdy z nich oddzielnie może być środkiem wystarczającym do tego, by doprowadzić do paraliżu procesu legislacyjnego.

Jak zatem widać, tradycyjna forma obstrukcji parlamentarnej polegająca na wydłużeniu debaty do takiego momentu, iż większość parlamentarna nie widzi szans na powodzenie danego projektu, zależy głównie od istnienia trzech elementów, które pozwalają parlamentarzystom na mniej lub bardziej nieskrępowane wystąpienie na forum izby. Mimo tego, iż przeciwdziałanie obstrukcji nie jest tematem niniejszego opracowania, należy dla porządku nadmienić, iż w zależności od przyjętej koncepcji systemu prawa parlamentarnego w różny sposób starają się wprowadzać ograniczenia względem wspomnianej triady uprawnień – i tak przykładowo w Wielkiej Brytanii członkowie gabinetu dysponują uprawnieniem, by złożyć wniosek o zamknięcie debaty, który wymaga poparcia zwykłej większości głosów, czy też prawem ustalania limitów czasowych względem prac nad projektem ustawy²⁴. W polskim systemie prawa konstytucyjnego²⁵, a *in concreto* parlamentarnego, przyjęto model dość restrykcyjny względem sytuacji, gdy członek izby zabiera głos. Przede wszystkim norma wyrażona w art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu²⁶ stanowi, iż w pierwszym czytaniu danego projektu ustawy posłom przysługuje prawo zabierania głosu w debacie dotyczącej wyłącznie ogólnych zasad projektu oraz do zadawania pytań. Zatem zgodnie z intencją

²³ Wyjątkowo podczas pierwszych 3 godzin debaty senator powinien w swym przemówieniu odnosić się wyłącznie do przedmiotu debaty. Zob. M. B. Gold, op.cit., s. 42.

²⁴ S. Patyra, *Prawnopolityczne instrumenty oddziaływania rządu na proces ustawodawczy w systemie rządów parlamentarnych na przykładzie Wielkiej Brytanii i Francji*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2, s. 18.

²⁵ Zob. F. Siemieński, *Prawo Konstytucyjne*, Poznań 1976, s. 8. Jest poglądem powszechnie przyjętym w doktrynie, iż bez względu na przesądzenie o charakterze prawnym regulaminów parlamentarnych stanowią one źródło prawa konstytucyjnego (zob. L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 46).

²⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t. jedn. M.P. z dnia 25 stycznia 2012 r., poz. 32), dalej jako: Regulamin Sejmu.

ustawodawcy nie ma możliwości, by w sposób nieskrępowany zakresem tematycznym debaty wygłaszać przewlekłe przemówienie z nim niezwiązane, tym samym obstruując prace parlamentarne. Niemniej jednak prawo wynikające z art. 39 ust. 1 nie ogranicza liczby pytań, jaka może być wnioskodawcy zadana, zaś restrykcja znajduje się w ogólnych zasadach dotyczących obrad Sejmu, a konkretnie art. 182 ust. 2, który precyzuje, iż prawo zadawania pytań przysługuje jednemu posłowi z każdego klubu lub koła. Nie ma zatem możliwości, by sparaliżować dalszy tok procedury ustawodawczej na etapie pierwszego czytania, natomiast większe możliwości prezentują się podczas drugiego, gdzie w myśl art. 44 ust. 1 pkt 2 mają miejsce debata oraz prawo zgłaszania poprawek. Jako iż przepis ten nie uszczegółowia przedmiotu debaty, jak ma to miejsce w przypadku pierwszego czytania, należy przyjąć, iż poseł wygłaszający swe przemówienie ma większą swobodę aniżeli na gruncie art. 39 ust. 1 i nie jest ograniczony jedynie względem ogólnych zasad projektu. Teoretycznie zatem może odnosić się do kwestii nawet nadmiernie szczegółowych, czy też nieznacznie związanych z przedmiotem projektu. Nie ma jednakże prawa, jak jest to przyjęte w systemie amerykańskim, by odbiegać od przedmiotu obrad, który został określony w porządku dziennym. Przy tym dodatkową granicą przedmiotową jego wystąpienia jest „odpowiednia powaga”, nad którą czuwa marszałek Sejmu²⁷. Zastosowanie obstrukcji parlamentarnej na tym etapie wymaga zatem umiejętnego odnalezienia środka wyrazu, który nie urąga powadze izby, jak również nie odbiega zbyt dalece od przedmiotu debaty. W myśl norm wyrażonych w art. 175 marszałek Sejmu ma prawo w przypadku wypowiedzi niezwiązanej z tematem przywołać mowę „do rzeczy”, zaś po dwukrotnym dokonaniu tego przysługuje mu prawo odebrania głosu. Po zastosowaniu tej sankcji, w przypadku dalszego uniemożliwiania prowadzenia obrad, marszałek może przywołać posła „do porządku”, zaś w braku zastosowania się do polecenia uczynić to ponownie, stwierdzając jednocześnie, iż uniemożliwia prace Sejmu. Po podjęciu takowych działań i dalszym obstruowaniu prac w kompetencjach organu prowadzącego obrady leży prawo podjęcia decyzji o wykluczeniu posła. Wprawdzie procedura ta jest najbardziej wymowną próbą przeciwdziałania obstrukcji parlamentarnej, jaka znajduje się w Regulaminie Sejmu, niemniej jej norma końcowa daje możliwość, by takową przeprowadzić. Mianowicie w przypadku wykluczenia, choć poseł zobligowany jest

²⁷ Art. 175 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

do natychmiastowego opuszczenia sali, może przyjąć postawę obstrukcyjną i podjąć starania, by na sali plenarnej pozostać. Art. 175 ust. 5 *expressis verbis* traktuje o takiej sytuacji, precyzując, iż w przypadku jej zaistnienia marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach. Nie jest to zatem jego decyzja uznaniowa i winna być podjęta z mocy zaistnienia określonego zachowania obstrukcyjnego, przy czym można wyobrazić sobie sytuację, w której posłowie opozycji wykorzystują ten przepis, by *de facto* spowodować jedną przerwę za drugą, tym samym powodując paraliż prac Sejmu. Koszt medialny takowej formy obstrukcji w ogólnym odczuciu społecznym byłby oczywiście wysoki, niemniej przy kwestii istotnej z punktu widzenia grupy docelowych wyborców mógłby utwierdzić ją w przekonaniu, iż opozycja dba o jej interesy, nawet podejmując drastyczne kroki. Dodatkowo posłom w takiej sytuacji, na zasadach ogólnych w sprawach dyscypliny, grozi na bazie art. 147 ust. 1 zwrócenie uwagi, udzielenie upomnienia lub nagany, wskutek decyzji Komisji Etyki Poselskiej, która stwierdzi zaistnienie zachowania nieodpowiadającego godności posła.

Najbardziej efektywnym narzędziem ograniczającym przewlekłość procedury legislacyjnej, w tym także możliwość zastosowania obstrukcji, są jednak limity czasowe, związane z wypowiedziami posłów w dyskusji. Ten aspekt sposobu prowadzenia obrad regulowany jest w drodze art. 180, który w ust. 1 precyzuje, iż przemówienia co do zasady nie mogą trwać dłużej aniżeli 10 minut, zaś w przypadku wystąpień klubowych – 20 minut. Dodatkowo ust. 2 reguluje, iż w debacie nad daną kwestią poseł może zabrać głos jedynie dwukrotnie, przy czym drugie przemówienie nie może przekraczać 5 minut. Reguła ta może być zmodyfikowana przez marszałka Sejmu, zarówno w kwestii przyznania dodatkowej możliwości zabrania głosu, jak i przedłużenia czasu przemówienia. Nie jest też możliwe, by przykładem systemu amerykańskiego posłowie opozycyjni wymieniali się na mównicy, tym samym uzyskując dodatkowy czas, bowiem każdy z klubów dysponuje przydzielonym mu czasem, łącznie nieprzekraczającym 360 minut, co stanowi czas trwania tzw. debaty długiej²⁸. Należy przy tym nadmienić, iż takowe limity powszechne są w europejskich konstrukcjach prawa parlamentarnego, i tak przykładowo członkom Rady Narodowej w Austrii przysługuje nie wię-

²⁸ Zob. strona internetowa: http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=8A863081C6D9F0B7C12579210051102E&symbol=FAQ_KOMUNIKAT (26.06.2012).

cej niż 20 minut, deputowanym w Bundestagu 15 minut, członkom Izby Deputowanych we Włoszech 20 minut etc.²⁹

Kolejnym instrumentem prawa parlamentarnego, który powszechnie wykorzystywany jest do prowadzenia działań obstrukcyjnych, jest możliwość zgłaszania poprawek do projektów ustaw. Wracając do przykładu Senatu USA, należy nadmienić, iż każda zgłoszona poprawka musi z zasady być w całości przeczytana na plenum izby przed rozpoczęciem debaty, choć w normalnej sytuacji rezygnuje ona z tego obowiązku przez aklamację³⁰. Gdy jednak występuje obstrukcja parlamentarna, takowa możliwość w sposób oczywisty nie istnieje, przez co proces wydłużany jest nie tylko poprzez sam fakt wnoszenia poprawek i ich głosowania, ale także w zależności od ich obszerności, także przez ich odczytywanie w całości. Sytuacja podobna, nieobciążona jednakże takowym wymogiem, funkcjonuje we wszystkich ustrojach z parlamentem w roli prawodawcy. Na szczególną uwagę w tym względzie zasługuje przykład włoskiego parlamentarzysty, członka Izby Deputowanych XIII kadencji, który na ponad 370 tys. poprawek zgłoszonych przez izbę był autorem ponad 280 tys.³¹

Powszechne są również ograniczenia takowego proceduru, tytułem przykładu – we francuskim systemie prawa parlamentarnego szef rządu ma prawo złożenia wniosku o przeprowadzenie głosowania zablokowanego względem rządowego projektu, wskutek czego tylko autopoprawki bądź poprawki zaakceptowane przez rząd, mogą być zgłaszane³². Innym narzędziem służącym temu samemu celowi jest wysunięcie wniosku o wotum zaufania w związku z przedłożonym projektem aktu, wskutek czego po upływie 24 godzin zostaje on przyjęty bez głosowania, chyba że złożony zostanie wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec Rady Ministrów³³. W przypadku polskim zaś marszałek Sejmu dysponuje mocą decyzyjną oraz sferą uznaniowości w względzie niedopuszczenia do głosowania poprawki, która nie była

²⁹ S. Pawłowski, *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przeгляд Sejmowy” 2003, nr 4, s. 73.

³⁰ R. S. Beth i in., *Filibusters and Cloture in the Senate*, Waszyngton 2010, s. 6.

³¹ Z. Witkowski, op.cit., s. 337.

³² S. Patyra, op.cit., s. 29.

³³ B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i V Republice Francuskiej*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 234–235.

wcześniej przedłożona na plenum komisji³⁴. W przypadku zatem, gdy zgłoszone zostały podczas pierwszego czytania, takowa możliwość nie występuje, a w rezultacie zachodzi nieograniczona pod względem czasu ani liczby sposobność wnoszenia poprawek³⁵.

Obstrukcja parlamentarna na gruncie polskiego prawa może przybierać także odmienne postacie, jak chociażby wykorzystywanie do tego celu uprawnienia w zakresie inicjatywy ustawodawczej, a w rezultacie spowodowanie nadmiernego obciążenia izby przez zbyt dużą ilość projektów³⁶. Wymaga to w prawdzie szerszej, wcześniej zakrojonej obstrukcyjnej perspektywy, niemniej jest możliwe i jako takie stanowi niezwykle efektywny potencjalny środek paraliżowania prac Sejmu. Buforem bezpieczeństwa jest w tym względzie marszałek Sejmu, który w myśl art. 37 Regulaminu Sejmu odpowiedzialny jest za nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym, jak również czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu³⁷, co daje mu pewien zakres władzy dyskrecyjnej, a w rezultacie możliwość, by przynajmniej zminimalizować zachowania obstrukcyjne. Niewątpliwie najbardziej korzystnym z punktu widzenia obstrukcjonistów posunięciem jest w tym zakresie zgłoszenie inicjatywy w kwestii projektu dotyczącego kluczowych z punktu widzenia państwa spraw, jak m.in. zmiana konstytucji, aspekty podatkowe czy związane z problematyką władz publicznych. Takowe propozycje legislacyjne z racji art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu podlegać będą obligatoryjnemu pierwszemu czytaniu na forum plenarnym izby, przeto opozycja uzyska możliwość, by w sposób pełniejszy przeciągać proces legislacyjny, korzystając na każdym jego etapie z elementów omawianej gamy możliwości, przy czym ulega ona poszerzeniu m.in. o wygłoszenie uzasadnienia czy wnoszenie autopoprawek. Waga kwestii znajdujących się w projekcie nie rzutuje również na jego obszerność czy też skomplikowaną materię – wszak projekt zmiany konstytucji może uwzględniać zmiany zupełnie powierzchowne, a zatem sporządzenie takowego nie wiąże się z nadmiernymi trudnościami. Ponadto, wskutek uprawnienia nałożonego w drodze art. 33, grupa 15 posłów może z podobnymi skutkami wnieść projekt uchwały, co przy wykorzysta-

³⁴ E. Krajewska, *Pozycja ustrojowa marszałka sejmu – wybrane problemy*, [w:] *Parlamentaryzm Zasadą Ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej*, red. B. Widła, Ł. Wieczorek, Kraków 2009, s. 30.

³⁵ S. Pawłowski, *op.cit.*, s. 67.

³⁶ *Ibidem*, s. 61.

³⁷ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 210.

niu wszystkich środków przedłużających procedurę może być równie groźnym z punktu widzenia obstrukcji narzędziem, co inicjatywa ustawodawcza. Odmiennym sposobem prowadzenia teje jest ingerencja w porządek dzienny obrad pod postacią realizacji uprawnienia wynikającego z art. 173 ust. 3, który umożliwia składanie wniosków o uzupełnienie porządku dziennego. Odbywać się to musi w formie pisemnej, w dzień poprzedzający posiedzenie Sejmu, do godziny 21.00, i niewątpliwie stwarza pewne możliwości, by zapełnić je punktami, których jedynym celem będzie przedłużanie prac. Niemniej jednak marszałek Sejmu dysponuje w tej sferze narzędziem, które pozwala mu na moderowanie porządku poprzez nieuwzględnienie wniosku³⁸, m.in. w przypadku, gdy stwierdzi, iż ma on na celu obstruowanie prac izby. Opozycja mająca miejsce w Konwencie Seniorów może przez swojego reprezentanta wpływać także w inny sposób na porządek dzienny, a mianowicie na gruncie art. 173 ust. 4 dążyć do tego, by nie miała miejsca jednolita opinia Konwentu w sprawie porządku dziennego. W takim przypadku marszałek Sejmu zobligowany jest do przedstawienia spornych kwestii na forum Sejmu, który podejmuje w tej sprawie decyzje. Możliwa jest zatem implementacja skrajnej formy obstrukcji na tym etapie, uniemożliwiając osiągnięcie jednomyslności i powodując, iż każdy punkt podlegać będzie ocenie Sejmu, co znacznie wydłuży obrady.

Posłom przysługuje także szereg uprawnień związanych ze składaniem wniosków, co może być podatnym gruntem dla utrudniania prac Sejmu. Tytułem przykładu, grupa 30 posłów może wnosić o uchwalenie tajności obrad (wymóg dobra państwa), a dodatkowo na gruncie art. 172 ust. 3 głosowanie odbywa się dopiero po wysłuchaniu uzasadnienia wniosku. Inną możliwością jest skorzystanie z szerokiego katalogu wniosków formalnych, z których najbardziej powszechnie wykorzystywanym w innych systemach prawnych jest wniosek o stwierdzenie *quorum*³⁹, przy czym stwarza to możliwość, by przy odpowiedniej liczbie posiadanych mandatów manipulować samym poziomem wymaganej obecności. Podobny efekt osiągnąć można dzięki wnioskom o przeliczenie głosów czy też zarządzeniu głosowania imiennego, przy czym w myśl art. 184 ust. 3 istnieje obowiązek wysłuchania wnioskodawcy oraz ewentualnie jednego przeciwnika wniosku. Stwarza to ewen-

³⁸ G. Patuszko, *Stanowisko ustrojowe marszałka Sejmu a prawa opozycji parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 21.

³⁹ R. S. Beth i in., *op.cit.*, s. 6.

tualność dalszego przedłużania obrad, w szczególności gdy przeciwnikiem okaże się również przedstawiciel opozycji. Należy przy tym zaznaczyć, iż polskie prawo parlamentarne nakłada we wszelkich kwestiach, które nie znajdują się w porządku dziennym, limit czasowy wystąpienia nie dłuższy niż 2 minuty. Prawo interpelacji poselskiej zaś nie stwarza sposobności ku obstrukcji, niemniej przepisy jej dotyczące stosuje się odpowiednio do wniosku o informację bieżącą⁴⁰, która przedstawiana jest przez członka Rady Ministrów na posiedzeniu Sejmu. Inicjatywę w tym względzie ma klub poselski bądź grupa 15 posłów, przy czym istnieją dwa obostrzenia tej procedury, przewidziane pod postacią norm zawartych w art. 194, które polegają na uznaniowości dopuszczenia informacji przez Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, a ponadto czasu przeznaczanego na całą procedurę w limicie 90 minut. Podczas gdy interpelacja poselska może obstruować pracę danego parlamentarzysty, a przez wymogi związane z analizą jej zasadności zakłócać również prace technicznego zaplecza Prezydium Sejmu, należy mieć na uwadze, iż nie jest ona przedstawiana na sali plenarnej, a zatem niemożliwe jest za jej pomocą zakłócanie porządku obrad. Odmienna sytuacja ma miejsce w przypadku wniosku o informację bieżącą, gdyż konstrukcja regulaminowa zakłada, iż odpowiedź członka Rady Ministrów następuje na forum Sejmu, zaś sam wnioskodawca uzyskuje sposobność do wygłoszenia uzasadnienia. Choć przewidziane są w tym względzie limity czasowe, odpowiednie obciążenie organów sejmowych wnioskami spełniającym formalne kryteria może spowodować, iż ich liczba umożliwi opozycji prowadzenie działań obstrukcyjnych. Podobnie jak zgłaszanie innych wniosków, do których prawo przysługuje posłom, tak i wniosek o informację bieżącą sam w sobie może stanowić techniczny element obstrukcji, zaś dodatkowo cechuje się on możliwością poświęcenia czasu na jego omówienie podczas posiedzenia Sejmu. Przepisy regulujące tę instytucję przewidują przeprowadzenie dyskusji, w której każdy ze zgłoszonych parlamentarzystów ma wprawdzie do wykorzystania jedynie dwie minuty, ale nie wydaje się, by istniał jakikolwiek limit zgłaszanych osób, przez co czas debaty można odpowiednio wydłużyć. Obostrzenia zawarte w Regulaminie Sejmu powodują, iż narzędzie to samo w sobie nie może stanowić skutecznego elementu prowadzenia działań obstrukcyjnych, niemniej może stanowić ko-

⁴⁰ Art. 194 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

ryzstne dla prowadzących je parlamentarzystów uzupełnienie procesu, powodujące jego wydłużenie.

Kolejnym narzędziem pozwalającym przynajmniej w teorii na przedłużanie obrad jest prawo wynikające z art. 196, który reguluje kwestie pytań w sprawach bieżących. Takowe zadawane mogą być przez posłów ustnie⁴¹, o ile zostały zgłoszone dnia poprzedzającego obrady i wymagają bezpośrednio odpowiedzi adresata. Niemniej po raz kolejny Prezydium Sejmu uzyskuje w tym względzie władzę dyskrecjonalną, decydując o tym, które z pytań zostaną włączone do porządku dziennego. Dodatkowo procedura ta, co do zasady niezwykle podatna na realizowanie zadań obstrukcyjnych, obwarowana jest limitami czasowymi, które zakładają, iż postawienie pytania nie może zająć więcej niż 2 minuty, odpowiedź natomiast nie więcej niż 6 minut. Wprawdzie nie jest możliwe przeprowadzenie dyskusji, niemniej ewentualnie może zostać przyznana 1 minuta na dodatkowe pytanie, zaś 3 minuty na odpowiedź względem niego.

Analizując zatem polskie prawo parlamentarne pod kątem sposobności prowadzenia obstrukcji, należy podkreślić, iż cechuje się ono szeregiem obostrzeń, które mają na celu zablokowanie możliwości jej występowania. Porównując omawiane przepisy do sytuacji, jaka ma miejsce w systemie położonym na drugim biegunie polityki wobec obstrukcji, tj. Senacie USA, należy stwierdzić, iż konstrukcja polska jest nader restrykcyjna. Wynika to zapewne z obawy przed tym, iż brak tradycji parlamentarnej ukształtowanej w długim okresie powodować może zachowania skrajnie nieodpowiedzialne ze strony przedstawicieli narodu, przy czym należy mieć na względzie, iż nawet zupełny brak instrumentów prawnych, które pozwalają na prowadzenie obstrukcji, nie może jej wyeliminować. Niewątpliwie najdalej idące obostrzenia funkcjonują w sferze prowadzenia debaty, gdzie możliwości obstruowania prac są niezwykle ograniczone, zaś największe pole potencjalnego działania w kierunku paraliżu prac parlamentarnych funkcjonuje w aspekcie zgłaszania poprawek do projektów ustaw. Jak wspomniano na początku, parlamentarzysta jako obywatel korzystać może ze wszelkich środków działania, jakie będzie w stanie wykoncytować. Zatem nawet w systemie restrykcyjnego prawa parlamentarnego możliwości obstrukcji są niezwykle szerokie. W tym względzie przytoczyć należy najbardziej znany

⁴¹ W przeciwieństwie do wniosku o informację w sprawach bieżących, który ma formę pisemną.

przykład obstrukcji w III RP, której inicjatorem był poseł Manicki, zaś ona sama polegała na zgłaszaniu licznych poprawek do projektu aktu normatywnego, przedkładanych na czerwonych kartkach, by utrudnić ich kserowanie i tym samym w sposób pośredni przedłużać proces legislacyjny⁴².

III.

Reasumując: obstrukcja parlamentarna powinna być traktowana jako nieodłączny element systemu politycznego, niebędący jednocześnie negatywnym elementem jego funkcjonowania. W sposób naturalny obstrukcja może przyjmować różne formy i być stosowana w szerokiej gamie sytuacji, stąd też jedynie co do zasady będzie pozytywnym aspektem praktyki parlamentarnej, zaś przy złej woli parlamentarzystów może prowadzić do destrukcji procesu legislacyjnego nawet w długiej perspektywie. Szczególnie niebezpieczne będzie jej występowanie w systemach, gdzie szerokie poparcie uzyskują ugrupowania populistyczne oraz gdzie praktyka parlamentarna nie zdążyła wykształcić odpowiedniej tradycji. W takowym modelu powinny istnieć szeroko zakrojone obostrzenia w zakresie prowadzenia debaty, zgłaszania poprawek do projektów ustaw czy też w kwestiach związanych z całą gamą wniosków, do których składania upoważnieni są parlamentarzyści. Niewątpliwie obstrukcja winna być wykorzystywana wyłącznie jako narzędzie ostateczne, gdy wszelkie inne środki wpływania na większość zawiodły i w takiej sytuacji wydaje się nie ulegać wątpliwości, iż jest naturalną konsekwencją rozwoju systemu demokratycznego. Zapewnia bufor bezpieczeństwa, dzięki któremu mniejszość parlamentarna, wszak pochodząca z wyborów powszechnych, a zatem stanowiąca reprezentację pewnej części społeczeństwa, uzyskuje potencjalną możliwość podjęcia działań w celu osiągnięcia politycznego kompromisu. Warto zauważyć, że już w pierwszych latach XX wieku Georg Jellinek skonstatował, iż obstrukcja parlamentarna przestała stanowić swoiste intermezzo w funkcjonowaniu danego parlamentu, a stała się zjawiskiem globalnym, oraz iż jej istnienie zagraża przyszłości parlamentarzystwu⁴³. Jak pokazała jednak ponad stuletnia praktyka, wy-

⁴² Z. Witkowski, *op.cit.*, s. 333.

⁴³ D. Dion, *Turning the Legislative Thumbscrew. Minority Right and Procedural Change in Legislative Politics*, Michigan 2001, s. 5.

stępowanie obstrukcji nie zagroziło jego istocie, a wręcz przeciwnie, stała się kolejnym narzędziem umacniającym pluralizm polityczny. Jednocześnie należy mieć na względzie, iż w skrajnych przypadkach może prowadzić do kryzysu demokracji, szczególnie w sytuacji, gdy klasa polityczna nie jest w stanie osiągnąć konsensusu, niemniej z zasady instrument ten sam w sobie nie powinien cechować się pejoratywnym wydźwiękiem.

Jej występowanie będzie tym bardziej prawdopodobne, im mniejsza realna władza skupiona jest w organach ustawodawczych, wskutek czego opozycja traci wpływ na proces stanowienia praw⁴⁴ wraz z uzyskaniem przez parlament charakteru jedynie fasadowego. W ustrojach zatem, gdzie ciężar sprawowania władzy przesunięty jest na egzekutywę, należy spodziewać się częstszego korzystania przez opozycję z narzędzia obstrukcji z racji braku odmiennych metod wpływania na politykę państwa. Z zasady zaś, gdy organ ustawodawczy ma szersze kompetencje, przepisy prawa zapewniają mniejszości parlamentarnej odpowiednie instrumenty prawne, za pomocą których może ingerować w procedurę ustawodawczą bez konieczności sięgania po środki ostateczne.

Summary

Legal means of filibustering

This article aims at an attempt to analyze the phenomenon of filibustering, with respect to the legal means used by members of parliament to disturb the legislative procedure. The right to such action stems from the essence of the political opposition itself and can be construed as a last resort in the area of expressing objections to the actions of the majority, while not being illegal. Filibustering is a common phenomenon in all of the well-developed, democratic political systems, which do not penalize such action, moreover, in which the parliamentary tradition or the internal provisions of parliamentary statutes create an opportunity to legally disturb the legislative process. Furthermore, this article concerns the matter of reducing the occurrence of

⁴⁴ W. E. Scheuerman, *Between the Norm and The Exception: The Frankfurt School and the Rule of Law*, s. 169; odmiennie np. G. Trantas i in., *Greece: „Rationalizing” Constitutional Powers in a Post-dictatorial Country*, [w:] *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, red. K. Ström, W. C. Müller, T. Bergman, Oxford 2003, s. 377.

filibuster and legal means aiming at that goal. In both areas, most extensive focus is placed on the example of the U.S. Senate, which can be conceived as a cradle of the filibustering itself, as well as a pioneer in engaging a policy to reduce the obstruction. Author analyzes the subject of the obstruction itself and proposes to consider it as a immanent element of the political pluralism and an important aspect of the constitutional role of the opposition. Author also argues that filibustering itself should not be *ex ante* construed as an adverse element of the political system, because its positive or negative effect is dependent upon certain circumstances, such as the parliamentary culture and tradition, or the scope of power that is vested within the legislative branch. What is more, particular focus was placed on the legal means in polish constitutional system, that enable members of parliament to conduct obstruction. This entails hypothetical situations based on the current constitutional provisions, as well as past experiences in the lower chamber of polish parliament.