

Kamila Doktor

Poseł a partia polityczna we współczesnych systemach demokratycznych

Studenckie Zeszyty Naukowe 5/8, 51-57

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Kamila Doktór

Posel a partia polityczna we współczesnych systemach demokratycznych.

Jednym z istotnych problemów związanych ze statusem prawnym parlamentarzysty pozostaje zagadnienie relacji posła z jego partią polityczną. Istniejąca w wielu systemach konstytucyjnych koncepcja mandatu wolnego wywodzi się jeszcze z XIX wieku, w którym nie istniał jeszcze fenomen partii politycznych o charakterze masowym. Próbą dostrzeżenia tego zjawiska jest teoria sformułowana przez niemieckiego prawnika Gerharda Leibholza¹.

W klasycznej teorii przedstawicielstwa uznawano, że legalizowanie frakcji partii politycznej w parlamentach naruszy wolność deputowanych. Partie były przez długi czas pomijane w konstytucjach i propozycjach legislacyjnych. W ustawach wyborczych zakładano, że nie istnieje grupa, która zgłasza kandydatów do wyborów. Pojawienie się partii w konstytucji badeńskiej, włoskiej, w końcu niemieckiej, uznał Leibholz za swoisty przewrót rewolucyjny. Uznał on, że współczesna demokracja nie może być realizowana bez rządów partii. Naród nie może bez partii kontrolować ani wpływać na sytuację w państwie.

Parteienstaat („państwo partii”) jest według Leibholza synonimem prawdziwej demokracji a klasyczna demokracja (bez czynnika partyjnego) jest jej namiastką. Podstawową różnicą pomiędzy „państwem partii” a klasyczną reprezentacją jest sposób realizowania woli narodu. Krytycy koncepcji klasycznej uważają, że deputowani są powiązani z partiami czy grupami interesu. Dlatego fakt przypisywania woli wyrażonej przez deputowanego z wyboru narodu jest pewnego rodzaju fikcją prawną. Gerhard Leibholz uważa, że deputowani zostali wybrani jako reprezentanci określonych partii politycznych, więc muszą reprezentować dane poglądy, a mandat wolny klóci się z nowoczesną demokracją. Co do funkcji i znaczenia wyborów to w „państwie partii” zostaje wyłoniona partia a nie parlamentarzysta, gdyż kandydat jest wybierany tylko jako osoba należąca do danej partii i ciesząca się jej zaufaniem. Wybory są plebiscytem, gdyż głośnie się na reprezentanta danej partii i na określony program, który będzie realizowany przez kolejną kadencję parlamentu.

Deputowany w takim systemie nie jest deputowanym niezależnym. Musi on uwzględniać w swych przemówieniach i w głosowaniu to, co zaleci mu jego partia, stosować konkretne instrukcje i ogólne wytyczne partii. Dlatego właśnie nie może być uznany za reprezentanta całego narodu.

¹ Por. M. Granat, Reprezentacja typu „państwa partii” według Gerharda Leibholza. [w:] *W kręgu problematyki władzy państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Wydawnictwo UM CS, Lublin 1996, s. 65 – 73.

Co do pozycji parlamentu, to staje się on miejscem, gdzie deputowani wyrażają wolę ustalonych poza nim decyzji partii. Parlament za pośrednictwem partii jest egzekutorem woli większości wyborców, która staje się przez to bezpośrednim i legitymizowanym źródłem polityki państwa.

Republika Federalna Niemiec

W skład Bundestagu wchodzi frakcje, które złożone są z reprezentantów poszczególnych partii politycznych². Przy czym art. 38, ust. 1, zd. 2 UZ mówi o zakazie przymusu frakcyjnego - co oznacza, że nie wolno zmuszać deputowanych do tego, aby głosowali tak, jak większość członków ich frakcji parlamentarnej. Istnieje jednak instytucja zwana dyscypliną frakcyjną, dzięki której deputowani danej frakcji politycznej przyłączają się do poglądów większości, aby tym sposobem realizować cele polityczne danej frakcji.

Deputowanego, który głosuje inaczej niż jego frakcyjni koledzy i robi to często oraz w sprawach o dużym znaczeniu, można wykluczyć z frakcji parlamentarnej. Łagodniejszy charakter ma pozbawienie członkostwa w komisji Bundestagu. Ma to miejsce wtedy, gdy deputowany w sprawie objętej przedmiotem prac komisji zaprezentuje na forum swojej frakcji postom stanowisko inne, niż większości jej członków. Przy czym należy zaznaczyć, że wykluczanie lub wystąpienie deputowanego z partii lub frakcji parlamentarnej nie wpływa na dalsze pełnienie przez niego mandatu.

Konstytucja przyznając deputowanym mandat wolny zapewnia im możliwość głosowania na forum parlamentu zgodnie z własnym sumieniem i własnymi przekonaniem.

„Zagadnienie oddziaływania partii i frakcji na osobę deputowanego należy do szczególnie skomplikowanych [...]. Deputowany ma możliwość zajmowania stanowiska innego niż partia, do której należy. Obowiązek głosowania w taki sposób, jak czyni to dana frakcja parlamentarna, nie jest obowiązkiem prawnym i nie można zmusić deputowanego do jego przestrzegania. Partia nie może żądać pozbawienia go mandatu, jeżeli wyklucza go ze swoich szeregów”³.

Do tego, aby zapewnić sobie poparcie partii politycznych, do której należy deputowany, musi regularnie informować członków tej partii o swej działalności. Deputowani są „przedstawicielami całego narodu, nie są związani nakazami i instrukcjami i podlegają tylko swemu sumieniu”. Nie jest możliwe zatem, aby dane partie polityczne wiązały swych reprezentantów w parlamencie przedwyborczymi obietnicami.

² Por. *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, przekł. B. Banaszak. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 77 – 84, 191, 192.
³ Tamże, s. 80.

Przyjrzyjmy się teraz drugiej izbie niemieckiego parlamentu. Bundesrat składa się z członków rządów krajów związkowych. W RFN najważniejsze są struktury federalne poszczególnych partii i małą wagę przywiązuje się do tu do regionalnej mentalności i do lokalnych interesów (w odróżnieniu od partii amerykańskich).

Jak pokazuje praktyka ustrojowa, członkostwo w danej partii politycznej wpływało również i na tę izbę. Na przykład reprezentanci rządów krajowych o tej samej orientacji politycznej współdziałają ze sobą gdy chodzi o zagadnienia o dużym znaczeniu politycznym. Poza tym odpowiadają oni przed swoimi wyborcami za realizację swojego programu.

Wielka Brytania⁴

Problem relacji pomiędzy posłem a partią polityczną jest również wyraźnie zauważalny w Wielkiej Brytanii. Status posła do brytyjskiej Izby Gmin kształtował się przez długi okres, przy jednoczesnej ewolucji prawa konstytucyjnego i parlamentarnego. Podstawą jego działalności jest mandat wolny, który jednak ulega pewnej weryfikacji poprzez instytucje partii politycznych. Współczesne partie stały się jednym z mechanizmów demokracji. Zastąpiły one wyborców i zaczęły egzekwować od posłów lojalność wobec swoich programów i przywódców. Poseł zależny jest od swojej partii na wiele różnych sposobów. To partia dokonuje selekcji kandydatów i ona decyduje, który jej członek zostanie wpisany na oficjalną kartę do głosowania.

Wśród zasiadających już w parlamencie posłów dokonuje się następnie zróżnicowanie w zależności od przynależności partyjnej. Ważne jest na tym etapie, czy dana osoba jest przedstawicielem frakcji rządzącej, czy opozycji oraz jakie miejsce zajmuje w hierarchii frakcji parlamentarnej. W zależności od tego, mówimy o posłach z Ławy Rządowej, Ławy Opozycji, czy posłach z tylnych ław. Podział ten w widoczny sposób pokazuje relacje, jakie zachodzą pomiędzy posłem a jego partią polityczną.

Status posłów, którzy zasiadają zarówno po stronie rządowej, jak i opozycji, zależy od tego, czy zasiadają w Ławie Frontowej (*Front Bench*), czy w Ławach Tylnych (*Back Benches*). W Ławach Frontowych zasiadają liderzy partyjni, którzy są albo członkami rządu, albo gdy partia jest w opozycji, członkami Gabinetu Cieni. Backbencherzy natomiast są poddani parlamentarnej kontroli ze strony ich partii. Kontrola ta i ciągle na nich oddziaływanie odbywa się przy pomocy parlamentarnych urzędników - whipów. Ale nie bez znaczenia jest też rola lidera stojącego na czele frakcji. Whipowie są swoistymi rzecznikami dyscypliny partyjnej. Zajmują we frakcji parlamentarnej bardzo ważne miejsce. Są nazywani „oczami i uszami” liderów, choć niektórzy twierdzą, że ich jedynym zadaniem jest terroryzowanie członków frakcji, aby zachowywali się zawsze zgodnie z oczekiwaniami partii.

⁴ Por. W. Kręcis, *Status prawny posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 5 - 9, 43 - 49, 97, 186 - 190, 202 - 210, 264, 265, 284, 289.

Generalnie można powiedzieć, że posłowie pełnią w parlamencie bardzo wiele różnych funkcji. Jednak na pierwsze miejsce wysuwa się właśnie rola polegająca na byciu lojalnym członkiem swojej partii. Popierają jej politykę na forum izby, poświęcają jej zdecydowaną większość swojego czasu, również w okręgu wyborczym.

Poseł powinien oczywiście wykonywać mandat zgodnie ze swoim sumieniem. W razie jakiegś sprzeczności interesów oczekuje się od niego, aby wystąpił z danej frakcji albo złożył mandat. Wobec członków partii stosuje się wprawdzie różne środki dyscyplinarne, ale partia polityczna pozbawiona jest prawnych środków egzekwowania od swoich posłów dyscypliny partyjnej i obowiązku lojalności.

Można przytoczyć w tej sytuacji *casus* Osborne'a z 1910, gdy egzekwowanie mandatu imperatywnego wobec partii zostało uznane za sprzeczne z konstytucją i nieważne. Zatem partia polityczna może się posługiwać tylko pewnymi względami natury pozaprawnej.

W Wielkiej Brytanii partie mają niewątpliwie charakter parlamentarny. Potwierdzeniem tego jest fakt, iż tworzą one w izbie zdyscyplinowane bloki, które głosują według wcześniej ustalonych zasad. Przez to właśnie poseł sprowadzony zostaje do roli „trybu w wielkiej maszynie zdyscyplinowanej partii masowej”. Jak już wspomniałam, odbywa się to faktycznie kosztem ograniczenia mandatu wolnego. Są znane jednak przypadki, gdy posłowie wyłamywali się z tej ścisłej dyscypliny. Od lat 80-tych, gdy przypadków takich było bardzo wiele, utrwalały się niezależne postawy posłów.

Obecnie stosuje się takie metody dyscyplinarne jak: nagana, pozbawienie możliwości awansu, odmawianie prawa uczestnictwa w atrakcyjnych konferencjach, udzielenie reprimendy przez przewodniczącego organizacji partyjnej.

Od kiedy wzrosła niezależność posłów, whipowie zajmują się głównie mediacją, przekonują posłów do racji partii, organizują spotkania z liderami partii. Często uciekają się też do pochlebstw, niezасłużonych komplementów a nawet podstępów.

Stany Zjednoczone⁵

Konstytucja Stanów Zjednoczonych była konstruowana przeciwko interesom partii politycznych. Chociaż w pierwszej fazie państwowości ścierały się dwie koncepcje: federaliści chcieli zastosować rozwiązania brytyjskie, a republikanie francuskie. Partie polityczne w Ameryce zaczęły rozwijać się szczególnie po wojnie secesyjnej, co łączyć należy z postępującą industrializacją państwa i różnicującymi się interesami poszczególnych grup społecznych. Obecnie w obu izbach parlamentu układ foteli jest ściśle związany z przynależnością partyjną: demokraci siedzą na lewo (patrząc w kierunku podium), a republikanie na prawo. Partie dają też członkom instrukcje, jak należy głosować i pilnują swoich interesów. Warto zauważyć, że obecnie instytucje partyjne mieszczą się w luksusowych gmachach w najlepszych dzielnicach miast.

⁵ Por. R. H. Davidson, W. J. Oleszek. *Kongres i kongresmani*, przekł. Ch. O'Neill, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 49 – 50, 71 – 72, 191– 193, 200 – 201, 214 – 217, 227 – 228, 411.

Jednakże w ostatnich latach możemy zaobserwować stopniowe uniezależnianie się szeregowych członków partii od partyjnych liderów, szczególnie w przypadku głosowań. Dla przywódców poszczególnych ugrupowań jest to okoliczność zniechęcająca. Wpływy i znaczenie przewodniczącego ujawniają się raczej w większym stopniu w sytuacjach zewnętrznych. Liderzy mają wpływ na rekrutowanie kandydatów, wspierają ich kampanie wyborcze, stają się pośrednikami między partią a prezydentem.

W amerykańskim systemie partyjnym istnieje na wzór brytyjski funkcja whipów. Pomagają oni przywódcom partii w zbieraniu informacji, w zachęcaniu do głosowań, w przekonywaniu opornych do linii partii. Whipowie pilnują też dyscypliny partyjnej i aby ją osiągnąć, należy czasami bardzo ciężko się namęczyć i używać różnych technik perswazji. Nie można w systemie amerykańskim mówić o dyscyplinie partyjnej, chociaż przynależność do danego ugrupowania ma istotny wpływ na sposób głosowania.

Największą jednak pracę muszą wykonać przywódcy partyjni. To oni powinni przekonać swych członków do poparcia takiej a nie innej ustawy. Oczywiście opierać się musi takie przekonywanie przede wszystkim na perswazji i argumentacji. Nie można jednak zapominać o zachętach innego rodzaju, jakie spotkać mogą lojalnego członka partii. Może on otrzymać lukratywne stanowisko w komisjach, może mieć łatwiejszy dostęp do Białego Domu, może być wystawiony do nagrody. Liderzy partii muszą też dbać o jej wizerunek w oczach opinii publicznej. Muszą informować społeczeństwo o największych osiągnięciach danego ugrupowania, zabiegać o nowych członków, zjednywać przychylną opinię publiczną. W stosunku do swych członków nie mogą jednak wydawać oficjalnych poleceń, nie mają też do dyspozycji żadnych kar i nagród. Można zatem powiedzieć, że „zasada partyjności” wprawdzie organizuje Kongres i Izbę Reprezentantów, ale „zasada komisyjności” kształtuje środki, na których się opierają te instytucje.

Izrael⁶

Życie polityczne w Izraelu wyraźnie różni się od życia politycznego w Europie Zachodniej, choć sami Izraelczycy uważają się za członków europejskiej rodziny narodów i Wielką Brytanię uważają za swój wzór.

W systemie politycznym Izraela Kneset zajmuje pozycję suwerenną - wybiera prezydenta, formalnie zatwierdza rząd lub odwołuje, gdy ten traci zaufanie większości. Członkowie rządu to przywódcy swoich partii i dyrektorzy prowadzonych programów rządowych, autorytarni wyraziciele polityki państwa. Partia polityczna jest w Izraelu główną instytucją kreującą politykę państwa, bowiem to właśnie partie spełniły bardzo ważną rolę w uzyskaniu państwowości. Działają one na rzecz swoich członków, żeby utrzymać ich poparcie. O relacjach partia - jej członkowie bardzo wyraźnie pisał B. Alizin: „Człowiek, który prenu-

6 Por. *Kneset w systemie politycznym Izraela*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 19 - 26, 33 - 35, 62 - 63, 71 - 78, 103, 171, 175.

meruje gazetę partyjną, otrzymuje opiekę medyczną w sponsorowanych przez partię: klinice, szpitalu lub ośrodku rekonwalescencji sportowej, otrzymuje książki z wydawnictwa partyjnego, mieszka na wsi lub w osiedlu miejskim, które są zamieszkałe wyłącznie przez zwolenników tej partii, i jest przyzwyczajony do liczenia na partię w rozwiązywaniu swoich codziennych kłopotów; jest po prostu zanurzony w przenikającej wszystko atmosferze partyjności”⁷.

Twierdzi się, że elity polityczne Izraela wywodzą się wyłącznie z partii lub są z nimi powiązane, a większość przywódców osiągnęła pozycję przechodząc kolejne szczeble kariery w swojej partii.

Edukacja polityczna obywateli rozpoczyna się bardzo wcześnie - już sześciolatnie dzieci wchodzą do grup młodzieżowych danej partii i najczęściej pozostają w niej będąc aktywnymi członkami do końca życia. Wielu członków Knesetu w ten sposób rozpoczynało swoją karierę polityczną. Partie angażują dorosłych obywateli do działalności społecznej, prowadząc edukacyjną działalność polityczną i rekrutacyjną. Członków danej partii obowiązuje ścisła dyscyplina partyjna, a jeśli chcą osiągnąć wyższe pozycje i rozleglejszą władzę, a nawet wejść w skład rządu, to muszą zawsze iść za przywódcami swoich partii.

Stanowiska przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Knesetu są również wysoce partyjne. Tak też jest ze stanowiskami przewodniczących komisji, bowiem miejsca w komisjach są przyznawane partiom, a nie pojedynczym osobom, toteż o przydziale tych miejsc swoim członkom decydują partie.

W Knesecie dyscypliny partyjnej przestrzega się zwłaszcza podczas głosowań parlamentarnych - jeśli poseł nie głosuje z poleceniem swojej partii, zostaje przesunięty w dół na liście partyjnej lub usunięty z komisji. Deputowany nie może być pozbawiony miejsca w Knesecie za niepodporządkowanie się decyzji partii, jednak presja wywierana na niego przez społeczeństwo bądź kolegów z parlamentu bywa niejednokrotnie powodem rezygnacji z mandatu. W rzeczywistości członkowie Knesetu prawie nigdy nie głosują wbrew zaleceniom swojej partii. Taka sytuacja poważnie ogranicza rolę pojedynczego posła, który nie może być autonomicznym elementem innowacyjnej działalności. Jedynym miejscem Knesetu, w którym parlamentarzystom pozwala się wypowiadać i zachowywać na pół swobodnie, nie całkiem zależnie od dyscypliny partyjnej, są komisje parlamentarne. Dopiero w działaniu pozaparlamentarnym posłowie mogą poświęcić swój czas na działalność indywidualną - załatwić według własnego uznania konkretne problemy, świadczyć usługi swoim wyborcom.

Ta z konieczności pobieżna prezentacja obowiązujących w poszczególnych krajach rozwiązań pozwala na poczynienie pewnych uogólnień. Fenomen dyscypliny partyjnej pojawia się w tych państwach, które przyjmują model systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. W takich właśnie krajach istnieje zasadniczy powód, dla którego istotne jest funkcjonowanie stabilnej większości parlamentarnej, jest nim instytucja odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem.

⁷ Tamże, s. 24.

Zauważyć również można, iż na stopień uzależnienia posła od partii politycznej wpływa wybrany przez ustawodawcę system prawa wyborczego. Wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z modelem wyborów proporcjonalnych, relatywnie większy jest stopień zależności posła od jego partii politycznej. Najlepiej widać to na przykładzie Izraela, gdzie prawo wyborcze uznać można za hiperproporcjonalne (bez podziału kraju na okręgi wyborcze).

Można w tym miejscu zadać pytanie o rodzaj mandatu w naszym kraju. Czy relacje, jakie zachodzą pomiędzy posłem a jego partią polityczną, zaklasyfikować można jako „mandat wolny” czy „mandat imperatywny” na rzecz partii politycznej.

Rozstrzygnięcie tych kwestii nie wydaje się sprawą prostą. Jak się zdaje, można w naszym systemie politycznym odnaleźć czynniki, które przedstawić można jako argumenty za, jak również przeciw tej tezie. Najtrafniejszym argumentem przeciw mandatowi imperatywnemu jest stan zorganizowania samej sceny politycznej. Stopień rozdrobnienia politycznego partii, szczególnie po prawej stronie sceny politycznej, nakazuje postawić pytanie, czy możliwe jest realizowanie przez nie dyscypliny partyjnej wobec swoich posłów.

Podobnie wydaje się wyglądać druga część sceny politycznej. Zwycięstwo wyborcze lewicy ujawniło, że formacja ta nie stanowi monolitu i również tam silnie ujawniają się tendencje frakcyjne.

Trzeba też zauważyć, że postanowienia ordynacji wyborczej dotyczące możliwości zarejestrowania koalicyjnych komitetów wyborczych nie sprzyjają późniejszym koalicjom tych partii w parlamencie (*vide* przykład SLD-UP), które nie zdecydowały się na wspólny klub parlamentarny.

Wszystkie te sprawy decydują o tym, że skład polityczny Sejmu (w mniejszym zakresie Senatu) podlega różnym zmianom. Powstają nowe kluby i koła poselskie, wielu zaś posłów nawet kilkakrotnie zmienia swoją przynależność klubową. Przykład klubu AWS w ostatniej kadencji sejmu pokazuje dobitnie, że istniejące instrumenty dyscyplinujące posłów stają się nieskuteczne, gdy ze stanowiskiem kierownictwa klubu nie zgadza się nie pojedynczy poseł, lecz większa grupa deputowanych.

Przykład tej formacji ilustruje również, jak się wydaje, jeszcze jedną prawidłowość. Dyscyplina partyjna przestaje być skuteczna w sytuacji, gdy „posłowie tylnych ław”, mając świadomość, że spada poparcie dla ich partii, zaczynają się obawiać o możliwość reelekcji.

Niemniej jednak wydaje się, że istnieją także symptomy, które pozwalają sądzić, że rola partii politycznych w relacjach z posłami będzie ulegała wzmocnieniu. Argumentem najistotniejszym moim zdaniem jest sprawa wzrostu dotacji na rzecz partii politycznych. Pozwoli to istniejącym ugrupowaniom występować w roli uprzywilejowanej w stosunku do powstających nowych formacji, co doprowadzić może do dalszej krystalizacji sceny politycznej.

Zauważyć również należy, że na naszej scenie politycznej i parlamentarnej pojawiły się partie protestu, takie jak „Samoobrona”, w których rola dyscypliny partyjnej wzrasta.