

Cytowanie

CHICAGO: D. Szczepański, „Gabinet cieni” w westminsterskim systemie rządów, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 29–41, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.02>

APA: Szczepański, D. (2023), *Równość materialna w wyborach do Senatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 29–41, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.02>

Dominik Szczepański

ORCID ID: 0000-0001-9026-1447

Uniwersytet Rzeszowski

E-mail: dszczepanski@ur.edu.pl

„Gabinet cieni” w westminsterskim systemie rządów

Słowa kluczowe: gabinet cieni, opozycja, Wielka Brytania, system rządów, model westminsterski

Keywords: shadow cabinet, opposition, United Kingdom, system of government, Westminster model

Streszczenie

„Gabinet cieni” powoływany przez największą partię opozycyjną w Izbie Gmin stanowi nieodłączny element westminsterskiego systemu rządów. Praktyka jego tworzenia została zapoczątkowana w Wielkiej Brytanii w pierwszej połowie XIX w., gdzie przechodziła znaczącą ewolucję związaną z koordynowaniem strategii opozycji umożliwiającej przekształcenie się w gabinet rządowy, a także z oficjalnym uznaniem pozycji lidera partii opozycyjnej, który od 1937 r. otrzymuje stałe wynagrodzenie. Współczesne i zarazem stałe powoływanie ministrów cieni będących jednocześnie rzecznikami opozycji w konkretnych sprawach ministerialnych datuje się od długich rządów Partii Konserwatywnej (1951–1964) wobec których Partia Pracy sformułowana oficjalny „gabinet cieni”.

Celem artykułu było ukazanie genezy „gabinetu cieni”, określenie jego zadań oraz pełnionych funkcji w westminsterskim modelu rządów parlamentarno-gabinetowych.

Abstract**The “Shadow Cabinet” in the Westminster System of Government**

The „shadow cabinet” appointed by the largest opposition party in the House of Commons is an integral part of the Westminster system of government. The practice of its creation originated in the UK in the first half of the 19th century, where it underwent a significant evolution linked to the coordination of the opposition’s strategy enabling it to become a government cabinet, as well as to the official recognition of the position of opposition party leader, who since 1937 has received a fixed salary. The modern and at the same time permanent appointment of shadow ministers who are at the same time spokespersons of the opposition on specific ministerial issues dates back to the long Conservative Party governments (1951–1964) against which the Labour Party formulated an official „shadow cabinet”.

The aim of this article was to show the genesis of the „shadow cabinet”, to define its tasks and functions in the Westminster model of parliamentary-cabinet government.

✱

I. Wstęp

Współcześni badacze ustrojów porównawczych są zgodni co do tego, że brytyjska praktyka polityczna odegrała znaczącą rolę w kształtowaniu się wielu współczesnych systemów polityczno-prawnych, a także instytucji przedstawicielskich na świecie¹. Dotyczyło to nie tylko państw należących do Wspólnoty Narodów, ale także tych, które w sposób istotny czerpały z dorobku instytucji oraz zasad funkcjonowania ukształtowanych w tradycji brytyjskiego parlamentaryzmu. Jedną z tych inspiracji niewątpliwie stanowił westminsterski model rządów, który swoją nazwę zawdzięczał dzielnicy Westminster znajdującej się w centrum Londynu². Mimo, iż na przestrzeni kilkuset lat model tych rządów określanych jako parlamentarno-gabinetowych podlegał znaczącym ewolucjom, to jednak od początku XVIII w. można wskazać na szereg cech, które legły u jego podstaw o charakterze instytucjonalnym.

¹ M. Shaw, *The British Parliament in International Perspective*, „Parliamentary Affairs” 2004, vol. 57, iss. 4, s. 877–878.

² A. Jaeschke, *Metamorfozy parlamentu westminsterskiego do połowy XVIII wieku*, Kraków 2013, s. 17–18.

Do kanonów tych należą niewątpliwie: 1) dualistyczna egzekutywa, składająca się z monarchy, który „panuje, a nie rządzi”, a także z premiera i jego ministrów tworzących ciało kolegialne, czyli gabinet, bezpośrednio wykonujący funkcję rządu; 2) zasada politycznej odpowiedzialności ministrów, indywidualnej i zbiorowej członków gabinetu przed parlamentem; 3) czy chociażby możliwość rozwiązania parlamentu przez egzekutywę i tym samym zarządzenie przedterminowych wyborów³. Oczywiście cech świadczących o rozwoju instytucjonalnym systemu parlamentarno-gabinetowego jest znacznie więcej, natomiast te które wymieniono istotnie przyczyniły się do stworzenia nowoczesnego systemu rządów w innych państwach, szczególnie na kontynencie europejskim. Jak trafnie zauważył Krzysztof Urbaniak, liczne modyfikacje systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, szczególnie w zakresie dostosowywania go do poszczególnych systemów politycznych sprawiły, „iż trudno dziś mówić o jednolitym systemie parlamentarno-gabinetowym, a raczej o rodzinie systemów parlamentarno-gabinetowych”, w których najważniejsze organy oprócz czynników instytucjonalnych definiowane są także przez składniki behawioralne danego systemu rządów, które na ogół kształtowane są w wyniku działań pozostających poza jakąkolwiek kontrolą norm zawartych w ustawie zasadniczej⁴. Za najważniejszych ambassadorów modelu westminsterskiego uznaje się oprócz Wielkiej Brytanii, Australię, Kanadę i Nową Zelandię, w których brytyjski system parlamentarny „znalazł dość wierne odbicie”⁵.

Celem artykułu było wskazanie pozycji, jaką w westminsterskim systemie rządów zajmuje „gabinet cieni” ze szczególnym uwzględnieniem jego genezy oraz pełnionych funkcji. Artykuł ten stanowi jednocześnie wprowadzenie do problematyki „gabinetu cieni” jako narzędzia opozycji politycznej⁶.

³ Zob.: S. Gebethner, *System rządów parlamentarnogabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie* [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 80.

⁴ K. Urbaniak, *Ewolucja zaplecza doradczo-urzędniczego premiera jako element redefinicji brytyjskiego systemu rządów* [w:] *Parlamentarny system rządów: teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 259–260.

⁵ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 58.

⁶ Ze względu na ograniczone ramy wydawnicze w artykule celowo pominięto sposób kreowania liderów partii politycznych będących w opozycji oraz tworzących „gabinety cieni” w Australii, w Kanadzie, Wielkiej Brytanii i w Nowej Zelandii. Rozważania te stanowiąc będą sposobność do przedstawienia osobnych rozważań naukowych. Interesujące w tej materii

II. Geneza oraz pojęcie „gabinetu cieni”

Nieformalna instytucja „gabinetu cieni” pojawiła się po raz pierwszy w brytyjskim systemie politycznym w XIX w. na oznaczenie specyficznego i funkcjonalnego rozróżnienia przebiegającego na linii frakcja rządząca a Opozycja Jego Królewskiej Mości⁷. Powszechnie za datę jej utworzenia zdecydowana większość badaczy uznała 1867 r., w którym to wprowadzono drugą ustawę o reformie znacznie rozszerzającą prawa wyborcze do Izby Gmin⁸. Powstanie „gabinetu cieni” utożsamiano z radykalnymi zmianami, jakie po wprowadzeniu ustawy zaszły w obszarze partii opozycyjnej starającej się odwrócić dla siebie negatywną tendencję związaną z brakiem sprawowania władzy oraz koniecznością opracowania strategii politycznej umożliwiającej zdobycie i utrzymanie władzy państwowej. Tendencja ta polegała na hierarchicznym ustanowieniu przywództwa politycznego, a także na wyłonieniu się – wewnątrz partii opozycyjnej – niewielkiej grupy członków, która dominowała w debatach publicznych nad pozostałą częścią aktywu partyjnego⁹.

Nowsze badania podjęte m.in. przez zespół Andrew C. Eggersa i Arthura Spirlinga przeczą powyższym ustaleniom wskazując, iż powstanie „gabinetu cieni” nastąpiło już na początku lat trzydziestych XIX w., a więc bezpośrednio po reformie wyborczej z 1832 r. stanowiąc przeciwwagę dla organizacji gabinetu z premierem na czele¹⁰. Niezależnie od wskazanych tu różnic zwią-

zagadnienia omówił w stosunku do brytyjskiego systemu partyjnego Krzysztof Urbaniak. *Idem, Formowanie rządu w Wielkiej Brytanii: wybrane problemy teorii i praktyki* [w:] *Parlament, prezydent, rząd: zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2008, s. 175–197.

⁷ S. Gebethner, *Rząd i opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967, s. 188–189; M. Bazan, *Oficjalna Opozycja Jej Królewskiej Mości w Wielkiej Brytanii* [w:] *Specyfika organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej. Analiza porządków prawnych państw współczesnych*, red. M. Jabłoński, M. Abu-Gholeh, Wrocław 2019, s. 58.

⁸ D.R. Turner, *The Shadow Cabinet in British Politics*, London 1969, s. 14; R.M. Punnett, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics*, London 1973, s. 36.

⁹ G. Webber, *Loyal opposition and the political constitution*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2016, vol. 37, s. 359–360.

¹⁰ Zob.: A.C. Eggers, A. Spirling, *The Shadow Cabinet in Westminster Systems: Modeling Opposition Agenda Setting in the House of Commons, 1832–1915*, „British Journal of Political Science”, kwiecień 2018, vol. 48, no. 2, s. 343–367.

zanych z zakresem chronologicznym, strategia partii opozycyjnej tworzącej „gabinet cieni” była taka sama i polegała na tworzeniu cienia wobec sprawujących władzę oraz lustrzanego odbicia gabinetu rządowego, który wraz z czasem rozwinął swoją własną strukturę, zaczął posiadać wewnętrzny sekretariat i podkomisje. Zmianie uległa atmosfera jego spotkań – z mniej formalnych na formalne i zarazem cykliczne, odbywające się regularnie w każdy wtorek o godzinie 17.00 w tygodniach, w których były wyznaczone posiedzenia Izby Gmin. Do tego wszystkiego doszła konieczność protokolowania posiedzeń¹¹. Ministrowie „gabinetu cieni” często są nazywani ministrami-cieniami. Terminologia ta nie odnosi się do Nowej Zelandii, gdzie zamiast „cienia” stosuje się pojęcie „rzecznik” oraz Kanady, w której na członka „gabinetu cieni” używa się określenia „krytyk opozycji”¹².

Dopiero w 1937 r. wraz z przyjęciem przez parlament brytyjski ustawy o ministrach Korony, oficjalnie uznano opozycję jako instytucję prawną. Dotyczyło to również Lidera Opozycji Jego Królewskiej Mości, dzięki czemu przyznano mu stałe wynagrodzenie. Cechą charakterystyczną dla westminsterskiego systemu rządów jest określanie opozycji mianem lojalnej, przy czym warto podkreślić, iż zastosowany tu przymiotnik „lojalny” odnosił się wyłącznie do krytyki rządzących (gabinetu), a nie do kwestionowania prawa suwerena do tronu, czy też do podważania podstawowych zasad ustrojowych¹³. Współczesna praktyka polityczna związana z powoływaniem „gabinetu cieni”, mimo iż została zapoczątkowana w drugiej połowie XIX w. upowszechniła się dopiero wraz z długimi rządami Partii Konserwatywnej (1951–1964)¹⁴. Jak trafnie wskazał R.M. Punnett, do 1955 r. członkowie opozycyjnej partii labourystowskiej nie przydzielali konkretnych obowiązków w „gabinecie cieni” (a właściwie w Komitecie Parlamentarnym). Praktyka ta narodziła się dopiero po wyborach w 1955 r. i jest stosowana do dnia dzisiejszego¹⁵.

¹¹ R.M. Punnett, *Front-Bench Opposition...*, s. 36–38.

¹² S. Bożyk, *Izba Reprezentantów – Parlament Nowej Zelandii*, Warszawa 2009, s. 24–25; M. Grzybowski, *Parlament Kanady*, Warszawa 1994, s. 23–24.

¹³ T. A. Hockin, *The Roles of the Loyal. Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms*, „Parliamentary Affairs” 1971, vol. 25, iss. 1, s. 50–52.

¹⁴ S. Haseler, *The Gaitskellites: Revisionism in the British Labour Party 1951–64*, London 1969, s. 37; K. Jeffreys, *The Labour Party since 1945*, New York 1993, s. 35–59.

¹⁵ R. M. Punnett, *The Labour shadow cabinet, 1955–64*, „Parliamentary Affairs”, sierpień 1964, vol. 18, no. 1, s. 61; S. Gebethner, *Rząd i opozycja JKM...*, s. 190–191.

Mimo iż formuła lidera oficjalnej opozycji w Australii¹⁶, Kanadzie¹⁷ i w Nowej Zelandii¹⁸ została wypracowana znacznie wcześniej, niż uczyniono to w Wielkiej Brytanii, to jednak instytucja „gabinetu cieni” przez długo była tam nieznana. W Australii pojawiła się dopiero w 1965 r., gdzie zamiast „gabinetu cieni” lider największej partii opozycyjnej powołał „Ministerstwo cieni”; w Kanadzie po raz pierwszy „gabinet cieni” powstał w 1957 r. jednak bez przydziału konkretnych tek, natomiast w Nowej Zelandii gabinet ten utworzono w 1974 r., a nie jak wskazał John Henderson, w 1979 r.¹⁹

Na potrzeby poniższych rozważań przyjęto, iż „gabinet cieni” można zdefiniować jako proces wyłonienia w szeregach partii opozycyjnej kandydatów na stanowiska ministerialne (tzw. ministrów oczekujących), w którym lider partii traktowany jest jako potencjalny premier. Celem takiego gabinetu była oraz jest nadal analiza i krytyka poczynań rządu, w tym również formułowanie alternatywnych rozwiązań i strategii, kreowanie polityki partii w najistotniejszych dla państwa kwestiach oraz próba skłonienia rządu do odpowiedzialności za swoje działania. Powołanie takiego gabinetu w praktyce umożliwiało potencjalnym wyborcom głosowanie na określoną partię polityczną lub jej program oraz na zaproponowany przez jej lidera skład gabinetu utworzonego w sytuacji, gdy partia ta odniosłaby zwycięstwo w wyborach²⁰.

¹⁶ Australia uznała lidera opozycji wraz z przyjęciem ustawy o świadczeniach parlamentarnych z 1920 r. Już w 1931 r. opozycję włączono do regulaminu Izby, dzięki czemu jej lider zyskał zwiększone prawo do przekraczania czasu swojego wystąpienia w uzasadnionych przypadkach. Praktyka ta dotyczyła również zastępcy lidera opozycji. Por.: S. Macintyre, *A Concise History of Australia*, Cambridge 2020, s. 187.

¹⁷ Kanada jeszcze jako kolonia brytyjska pierwsza wypracowała formułę lidera oficjalnej opozycji, która pojawiła się w 1848 r. w prowincji w Nowa Szkocja. Dopiero w 1905 r. została sformalizowana w wyniku przyjęcia ustawy uznającej opozycję polityczną jako instytucję prawną. Por.: J. Uhr, *Parliamentary Oppositional Leadership [w:] Dispersed Democratic Leadership Origins, Dynamics, and Implications*, red. J. Kane, H. Patapan, P. Hart, Oxford 2009, s. 72–73.

¹⁸ W Nowej Zelandii odnotowano funkcjonowanie opozycji politycznej od 1889 r. Wytworzyła się ona wraz z powstawaniem pierwszych partii politycznych. Lider opozycji zyskał formalne uznanie dopiero w 1933 r. Por.: A. Kaiser, *Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand*, „Journal of Legislative Studies” 2008, no. 14, s. 25–26.

¹⁹ Por.: B. Gustafson, *The First 50 Years: A History of the New Zealand National Party*. Auckland 1986, s. 14; J. Henderson, *Rowling: The Man and the Myth*, Auckland 1981, s. 14.

²⁰ R. Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, New York 2001, s. 65 i n.; S. Bożyk, *Parlament i egzekutywa w systemie konstytucyjnym Nowej Zelandii [w:] Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, red. A. Zięba, Kraków 2013, s. 190–191.

III. Zadania i funkcje „gabinetu cieni”

Opozycja polityczna w analizowanych państwach przeszła znaczącą ewolucję, dotyczącą zadań oraz funkcji, które spełnia w ramach systemu politycznego. Do najważniejszych zadań ministrów cieni należy niewątpliwie kontrolowanie polityki działań rządu, proponowanie własnych rozwiązań, krytyka poczynań rządu, wypowiedanie się przez ministrów cieni tylko i wyłącznie w obrębie wskazanego obszaru. Oprócz powyższych obowiązków nakładanych na ministrów cieni wymienić należy niepisana oraz nieformalną zasadę wynikającą z tradycji, wewnętrznej jurysdykcji, czy też praktyki politycznej związanej z przejmowaniem władzy, a mianowicie ministrowie-cienie nie muszą zostać powołani do nowo utworzonego gabinetu, mimo pełnionych wcześniej funkcji. Oznacza to wyłącznie, że są oni tylko potencjalnymi, przyszłymi ministrami. Z analizy przeprowadzonej nad składami „gabinetów cieni” w Australii, w Kanadzie, Wielkiej Brytanii i w Nowej Zelandii wynikało, iż zmianie uległ czynnik „przekuwania władzy”, tj. mianowania członków partii opozycyjnej do nowo tworzonego gabinetu. W latach 60. i 70., a nawet 80. XX w. wynosił on średnio ok. 45%, natomiast współcześnie wynosi on nieco mniej i sięga zaledwie 20–26%²¹.

Powyższe wskazanie jest także wynikiem realizacji konkretnych strategii realizowanych przez partie polityczne, będące w opozycji oraz tworzących „gabinet cieni”. W tym zakresie warto chociażby wymienić m.in. strategię równoważenia wpływów, a więc łagodzenia wewnętrznych napięć i sporów w danej partii politycznej z jednoczesnym zrównoważeniem wpływów poszczególnych frakcji. Często towarzyszyła temu konieczność eliminacji tzw. skrajnych radykałów. Jako przykład takiej właśnie praktyki można podać m.in. brytyjską Partię Pracy i „gabinet cieni” sformułowany przez jej lidera, Michaela Foota w 1980 r., gdzie całkowicie pozbawiono funkcji działaczy skrajnej prawicy, tj. Williama Rodgersa, Dawida Owena i Shirleya Williamsa²². Kolejnym przykładem była strategia „dekapitacji” realizowana przez Davida Camerona w 2009 r. polegająca na całkowitym wyeliminowaniu kil-

²¹ Obliczenia własne.

²² R. Plant, M. Beech, K. Hickson, *The Struggle for Labour's Soul: Analysing the Political Thought of the Labour Party*, London 2004, s. 241.

ku wpływowych ministrów celem zapewnienia miejsc w „gabiniecie cieni”²³. Z kolei w 2016 r. Partia Pracy realizowała strategię stworzenia „wyrazistej alternatywy dla rządów Partii Konserwatywnej” w okresie kampanii referendalnej związanej z możliwością opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię²⁴. Działania te polegały na tym, iż „przywódca laburzystów robi tak mało jak to możliwe, aby pomóc Davidowi Cameronowi w jego walce o zwycięstwo w europejskim referendum”²⁵. Oczywiście przykładów takich strategii partii opozycyjnych jest znacznie więcej.

Przedstawiając rolę parlamentarzystów w modelu westminsterskim należy zauważyć, iż w terminologii anglosaskiej dominują dwa typy określeń: „przednie ławy” (*frontbenches*) oraz „tylne ławy” (*backbenches*)²⁶. W przypadku pierwszego określenia, ławy te zajmowane są przez członków „gabinetu cieni”, którym przypisano odpowiedzialność za krytykowanie konkretnego ministra w gabinecie. To właśnie na „przednich ławach” opozycji spoczywa monopol dominowania w debatach publicznych, co powoduje wysoką ekspozycję w mediach krajowych. Drugie określenie odnosi się do tych członków opozycji, którzy nie zajmują tek w „gabiniecie cieni”, a także wobec parlamentarzystów, którzy dopiero rozpoczynają swoją karierę parlamentarną. Zdaniem Patricka Malcolmsona oraz Richarda Myersa członkowie tylnej ławy opozycji określane są mianem „wyszkolonych fok”, którzy głosują zgodnie z nakazem lidera partii politycznej²⁷. Posłowie ci nie są pozbawieni wpływu politycznego w Izbie Gmin. Parlament zapewnia im trzy szczegółowe obszary aktywności: 1) możliwość wyrażania swoich własnych stanowisk (i obaw) w ramach cotygodniowych sesji odbywanych za zamkniętymi drzwiami; 2) możliwość wywierania wpływu w komisjach Izby Gmin; 3) możliwość złożenia własnego projektu ustawy pod warunkiem, że propozycje te nie będą wymagały dodatkowych środków finansowych. Nieoficjalnym przywilejem są również uprawnienia związane z usta-

²³ T. Bale, *The Conservative Party: From Thatcher to Cameron*, Cambridge 2010, s. 226.

²⁴ K. Zuba, *Rywalizacja międzypartyjna i wewnątrzpartyjna w kampanii referendum europejskiego w Wielkiej Brytanii z 2016 r.*, „Politeja” 2017, t. 46, nr 1, s. 27–28.

²⁵ *Ibidem*, s. 28.

²⁶ W ramach tego rozróżnienia celowo pominięto rządzących, a więc ministrów gabinetu, którzy zajmują przednie ławy oraz pozostałych parlamentarzystów partii zwycięskiej, którzy urzędują w tylnych ławach.

²⁷ P. Malcolmson, R. Myers, *The Canadian Regime: An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, Toronto 2012, s. 148–149.

laniem porządku obrad parlamentu, a także takim umieszczeniem kolejności spraw, które mogą być niewygodne z punktu widzenia rządzących.

Wskazana wyżej terminologia stosowana jest głównie w Wielkiej Brytanii, w Australii i w Nowej Zelandii²⁸. W przypadku Kanady „przednie ławy” zarezerwowane są wyłącznie dla ministrów. W państwie tym nie stosuje się określenia *frontbencher*, lecz ministrowie. Z kolei przez pojęcie *backbencher* należy rozumieć członka parlamentu, który nie zasiada w gabinecie oraz w „gabinecie cieni”. Od parlamentarzystów opozycyjnych wymaga się wsparcia udzielanego partii oraz samemu liderowi²⁹.

Analizując działalność „gabinetów cieni” w westminsterskim systemie rządów można wskazać szereg funkcji, które spełnia. Ze względu na liczne podobieństwa o charakterze instytucjonalnym czy kulturowym występującym pomiędzy Wielką Brytanią, Australią, Kanadą i Nową Zelandią – na potrzeby poniższych rozważań wskazano jedynie wybrane funkcje, odnoszące się do „gabinetu cieni”³⁰. Celowo pominięto różnice występujące pomiędzy poszczególnymi państwami oraz samymi partiami. Wynika to z rozbieżności występujących w samym systemie politycznym oraz w systemie partyjnym analizowanych państw istotnie wpływających tak na partie polityczne, jak i na tworzone przez nie „gabinety/ministerstwa cieni”³¹.

Wybrane i zarazem najważniejsze funkcje „gabinetów cieni” w westminsterskim systemie rządów można sprawdzić na czterech ważnych obszarów: 1) do samej partii politycznej; 2) do jej aktywności parlamentarnej; 3) do działalności pozaparlamentarnej; oraz 4) do opozycji politycznej. Wspólną funkcją, łączącą wszystkie cztery obszary jest funkcja kierownicza polegająca na wzmocnieniu ciała decyzyjnego w partii (przewodniczącego i jego zastępców lub zarządu) poprzez zwiększenie ich/jego autorytetu dzięki możliwości rozdysponowania miejsc w „gabinecie cieni”. Sprzyja to wewnętrznej integracji i zapewnia utrzymanie dyscypliny partyjnej. Kolejną jest funkcja władcza oznaczająca faktyczną możliwość inicjowania uchwał czy stanowisk wyrażających linię polityczną i programową partii.

²⁸ M. Sawyer, N. Abjorensen, P. Larkin, *Australia: the state of democracy*, Sydney 2009, s. 154.

²⁹ E. H. Fry, *The Canadian Political System*, Michigan 1996, s. 19.

³⁰ N. Michaud, *Designating the Official Opposition in a Westminster Parliamentary System*, „The Journal of Legislative Studies” 2000, vol. 6, iss. 4, s. 69–71.

³¹ A. Kaiser, *op.cit.*, s. 20–23.

Funkcja zarządzania z kolei jest ważna z punktu widzenia wąskiej grupy decydentów, odpowiedzialnych za organizację partii politycznej, grupy parlamentarnej i zarazem opozycji politycznej. Jest ona związana z ustalaniem codziennej strategii politycznej związanej z koniecznością szybkiego reagowania na decyzje rządzących poprzez przygotowanie własnego stanowiska, a w przypadku partii znajdujących się w parlamencie i będących w opozycji – do odpowiedniej tury pytań.

Dodatkową funkcją łączącą wszystkie obszary to funkcja edukacyjna. Polega ona na zmuszeniu członków partii do wyspecjalizowania się w obszarze polityki, do nadzorowania którego zostali wskazani. Funkcja ta stanowi doskonały wyznacznik do dalszego rozwijania własnej kariery politycznej i budowania własnego „portfolio”.

Funkcja kształtowania polityki odnosi się do 3 ze wskazanych obszarów, tj. do partii politycznej, jej obecności w parlamencie i zarazem do stanowienia opozycji politycznej. Jest to jedna z najważniejszych funkcji, ponieważ dotyczy bezpośredniego wpływania na ustawodawstwo krajowe. Wyrażony sprzeciw może doprowadzić do poprawy jakości wspomnianego ustawodawstwa, a poprzez dyskusje w izbie niższej parlamentu przysłużyć się poprawie jakości demokracji³². Funkcja ta (wraz z kolejną funkcją, tj. kreacyjną) wpływa jednocześnie na zaangażowanie poszczególnych rzeczników i krytyków opozycji w zakresie autonomii ich decyzji, zgłaszaniu pomysłów, własnych propozycji i szeregu jakościowo nowych rozwiązań, które niekiedy we współpracy z liderem „gabinetu/ministerstwa cieni” może doprowadzić do sfomułowania formalnych decyzji politycznych, będących jednocześnie oficjalnym stanowiskiem opozycji politycznej³³.

Funkcja odpowiedzialnej opozycji politycznej łączy tylko i wyłącznie 3 obszary. Polega ona przede wszystkim na poważnym i na odpowiedzialnym wykonywaniu obowiązków parlamentarnych, kontroli i krytykowaniu rządzących, w tym także na zmuszeniu ich do wzięcia odpowiedzialności za swoje czyny, a w przypadku podania się do dymisji – na ewentualnym przejściu władzy. Ta ostatnia czynność następuje zwyczajowo po przeprowadzonych wyborach.

³² S. Ball, *The Conservative Party since 1945*, Manchester 1988, s. 98.

³³ R. Brazier, *op.cit.*, s. 62.

IV. Wnioski końcowe

Tworzenie „gabinetów cieni” w państwach, gdzie mamy do czynienia w westminsterskim systemem rządów należy określić jako zwyczaj i regułę. Gabinety te stanowią najważniejsze ogniwo partii politycznej będącej w opozycji, funkcjonującej nie tylko w ramach idealnego dla tych warunków systemu dwupartyjnego, ale także jako organizm polityczny powoływany w sytuacji, kiedy właściwy gabinet tworzony jest przez koalicję dwóch partii (np. w Nowej Zelandii). Najistotniejszym elementem towarzyszącym „gabinetom cieni” jest pozycja lidera opozycji, który powołując zespół rzeczników i krytyków opozycji jednocześnie staje się „przyszłym” premierem, zaś jego najbliżsi współpracownicy – potencjalnymi przyszłymi ministrami. To co wyróżnia „gabinet cieni” na tle innych partii politycznych będących w opozycji to przede wszystkim koncentracja wokół kluczowych obszarów polityki, alternatywa tworzona wobec sprawujących władzę oraz stałe zainteresowanie ze strony mediów, które może zostać wykorzystane jako instrument nacisku oraz wpływu opozycji na rządzących. Dodatkowymi kryteriami, na które warto zwrócić uwagę obserwując działalność „gabinetów cieni” to popularność towarzysząca obsadzie personalnej, a także ewentualnych zmian zachodzących na poszczególnych funkcjach.

To wszystko powoduje, że w rękach przewodniczącego partii opozycyjnej pozostaje nie tylko pełnia władzy, ale także możliwość wyznaczenia nowej linii politycznej i programowej, umożliwiającej poprowadzenie danej formacji politycznej do zwycięstwa w kolejnych wyborach parlamentarnych. W tym znaczeniu „gabinet cieni” jako gabinet „pozorny”, „wirtualny”, jako „rząd oczekujący” jest przygotowany do przejścia władzy. O jej skuteczności niejednokrotnie przekonywali się wyborcy analizowanych tu państw, tj. Wielkiej Brytanii, Australii, Kanadzie i w Nowej Zelandii, gdzie system rządów gabinetowych, w tym także powoływania „gabinetów/ministerstwa cieni” ma swoją ugruntowaną pozycję.

Literatura

Ball S., *The Conservative Party since 1945*, Manchester 1988.

Bazan M., *Oficjalna Opozycja Jej Królewskiej Mości w Wielkiej Brytanii [w:] Specyfika organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej. Analiza porządków prawnych państw współczesnych*, red. M. Jabłoński, M. Abu-Gholeh, Wrocław 2019.

- Bożyk S., *Izba Reprezentantów – Parlament Nowej Zelandii*, Warszawa 2009.
- Bożyk S., *Parlament i egzekutywa w systemie konstytucyjnym Nowej Zelandii* [w:] *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, red. A. Zięba, Kraków 2013.
- Brazier R., *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, New York 2001.
- Bulmer W.E., *Constituting Scotland: The Scottish National Movement and the Westminster Model*, Edinburgh 2016.
- Bulmer W.E., *Westminster and the World: Commonwealth and Comparative Insights for Constitutional Reform*, Bristol 2020.
- Eggers A.C., Spirling A., *The Shadow Cabinet in Westminster Systems: Modeling Opposition Agenda Setting in the House of Commons, 1832–1915*, „British Journal of Political Science”, kwiecień 2018, vol. 48, no. 2
- Fry E.H., *The Canadian Political System*, Michigan 1996.
- Gebethner S., *Rząd i opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967.
- Grzybowski M., *Parlament Kanady*, Warszawa 1994.
- Haseler S., *The Gaitskellites: Revisionism in the British Labour Party 1951–64*, London 1969.
- Hockin T.A., *The Roles of the Loyal. Opposition in Britain’s House of Commons: Three Historical Paradigms*, „Parliamentary Affairs” 1971, vol. 25, iss. 1.
- Jaeschke A., *Metamorfozy parlamentu westminsterskiego do połowy XVIII wieku*, Kraków 2013.
- Jeffreys K., *The Labour Party since 1945*, New York 1993.
- Kaiser A., *Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand*, „Journal of Legislative Studies” 2008, no. 14.
- Kumarasingham H., *A Political Legacy of the British Empire: Power and the Parliamentary System in Post-Colonial India and Sri Lanka*, London 2013.
- Lijphart A., *Westminsterski model demokracji* [w:] *Przyszłość demokracji: wybór tekstów*, wyb. i wst. P. Śpiewak, Warszawa 2005.
- Macintyre S., *A Concise History of Australia*, Cambridge 2020.
- Malcolmson P., Myers R., *The Canadian Regime: An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, Toronto 2012.
- Michaud N., *Designating the Official Opposition in a Westminster Parliamentary System*, „The Journal of Legislative Studies” 2000, vol. 6, iss. 4.
- Punnett R.M., *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics*, London 1973.
- Punnett R.M., *The Labour shadow cabinet, 1955–64*, „Parliamentary Affairs”, sierpień 1964, vol. 18, no. 1.
- Sawer M., Abjorensen N., Larkin P., *Australia: the state of democracy*, Sydney 2009.
- Shaw M., *The British Parliament in International Perspective*, „Parliamentary Affairs” 2004, vol. 57, iss. 4.

- Smith S.A. de, *Westminster's export models: The legal framework of responsible government*, „Journal of Commonwealth Political Studies” 1961, vol. 1/1.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Turner D.R., *The Shadow Cabinet in British Politics*, London 1969.
- Uhr J., *Parliamentary Oppositional Leadership* [w:] *Dispersed Democratic Leadership Origins, Dynamics, and Implications*, red. J. Kane, H. Patapan, P. Hart, Oxford 2009.
- Urbaniak K., *Ewolucja zaplecza doradczo-urzędniczego premiera jako element redefinicji brytyjskiego systemu rządów* [w:] *Parlamentarny system rządów: teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Urbaniak K., *Formowanie rządu w Wielkiej Brytanii: wybrane problemy teorii i praktyki* [w:] *Parlament, prezydent, rząd: zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2008.
- Webber G., *Loyal opposition and the political constitution*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2016, vol. 37.
- Zuba K., *Rywalizacja międzypartyjna i wewnątrzpartyjna w kampanii referendum europejskiego w Wielkiej Brytanii z 2016 r.*, „Politeja” 2017, t. 46, nr 1.