

Oficjalna Opozycja Jej Królewskiej Mości w Wielkiej Brytanii

1. Wprowadzenie

Wielka Brytania to państwo będące monarchią parlamentarną o ustroju parlamentarno-gabinetowym, ukształtowanym w wyniku wielowiekowych przeobrażeń. Cechą charakterystyczną tego typu monarchii jest zasada suwerenności narodu, który wykonuje władzę ustawodawczą, a monarcha sprawuje jedynie funkcje reprezentacyjne. System parlamentarno-gabinetowy oznacza zaś, że rząd jest umocowany do działania przez parlament oraz ponosi przed nim odpowiedzialność polityczną¹.

Parlamentaryzm brytyjski zaczął się kształtować już w wieku XII. Wówczas na dworze królewskim działało zgromadzenie dygnitarzy pod nazwą Kuria Królewska, którego funkcją było doradzanie królowi. Z czasem zgromadzenie to uległo podziałowi na kilka mniejszych wyspecjalizowanych organów, w wyniku czego powstała zajmująca się prawodawstwem Wielka Rada. Za symboliczną datę powstania parlamentu można uznać 1265 r., kiedy Wielka Rada zmieniła swój skład i zaczęła obradować w gronie wszystkich uprzywilejowanych stanów: baronów, rycerstwa i mieszczan². Od 1341 r. przedstawiciele hrabstw i miast obradowali oddzielnie od możnych i króla, w wyniku czego powstała Izba Gmin, a tym samym zarysował się trwający obecnie podział parlamentu na: Izbę Gmin, Izbę Lordów i Króla. W kolejnych stuleciach władza monarchy zaczyna ustępować na rzecz coraz szerszych uprawnień parlamentu³. Przełom nastąpił w czasie panowania dynastii Stuartów (1603–1714), gdy w 1628 r. uchwalono petycję o prawach (*Petition of Right*), wprowadzającą szereg zakazów dla króla, m.in. ustanawiania sądów wojennych w czasie pokoju lub wprowadzania podatków bez zgody

¹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 24–25.

² A. Dańda, B. Kosowska-Gąstoł (red.), *System partyjny Wielkiej Brytanii*, Kraków 2010, s. 361.

³ K. Urbaniak, *Zasady podziału władzy w Wielkiej Brytanii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Rzeszów 2016, s. 88.

parlamentu⁴. Ostatecznie w wyniku chwalebnej rewolucji (1688–1689) samowola królewska ustąpiła na rzecz współpracy z parlamentem, który zyskał przewagę nad monarchią. Obecny kształt systemu parlamentarno-gabinetowego wywodzi się z XVIII w. z okresu panowania dynastii hanowerskiej. Gabinet rozpoczął swoją pracę bez króla, a pod przewodnictwem premiera. Wówczas wykształciła się zasada odpowiedzialności członków gabinetu przed parlamentem. Duży wpływ na dzisiejszą postać parlamentu miała reforma prawa wyborczego z 1832 r., która wzmocniła pozycję Izby Gmin w stosunku do Izby Lordów oraz wprowadziła jasne zasady prawa wyborczego⁵.

Specyfikę ustroju Wielkiej Brytanii podkreśla złożoność jej regulacji konstytucyjnej. Jest to bowiem jedno z niewielu państw demokratycznych posiadających konstytucję niepisaną. W odróżnieniu od konstytucji pisanej, która oznacza jeden akt prawny o szczególnej nazwie i najwyższej randze w systemie prawnym, konstytucja niepisana cechuje się brakiem aktu o takiej nazwie. Nie oznacza to jednak braku konstytucji w ogóle. Rolę tę spełnia wiele aktów prawnych i źródeł prawa niepisanego, regulujących podstawowe zasady ustrojowe państwa⁶. Konstytucję brytyjską tworzą przede wszystkim konwenanse konstytucyjne, czyli powszechnie uznane sposoby działania w określonej sytuacji, które są obowiązującym prawem. Ponadto składnikami konstytucji są orzecznictwo sądowe, ustawy, prawo zwyczajowe. Wiele aktów ma głębokie zakorzenienie historyczne, np. nadal obowiązuje *Habeas Corpus Act* z 1679 r. czy ustawa o następstwie tronu z 1701 r.⁷

Naczelną zasadą funkcjonowania parlamentu jest zasada suwerenności, oznaczająca, że posiada on wyłączne kompetencje stanowienia prawa, które nie podlegają żadnym ograniczeniom⁸. Parlament brytyjski składa się z: monarchy, Izby Lordów i Izby Gmin⁹. Największą rolę w tej trójczłonowej strukturze odgrywa Izba Gmin, w której zasiada 659 parlamentarzystów, pochodzących z wyborów powszechnych. To w niej koncentruje się większość uprawnień przyznanych parlamentowi¹⁰. Natomiast Izba Lordów, tradycyjnie ujmowana jako izba wyższa, po historycznych przeobrażeniach obecnie odgrywa drugorzędną rolę. W jej kompetencjach leży m.in. wnoszenie poprawek do ustaw uchwalonych przez Izbę Gmin, z wyjątkiem ustaw finansowych oraz tych, które stanowią

⁴ E. Gdulewicz, W. Kręcis, W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002, s. 11.

⁵ A. Zięba, T. Wiciech, *Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2014, s. 5, 8.

⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 46–48.

⁷ E. Gdulewicz, W. Kręcis, W. Skrzydło (red.), *op. cit.*, s. 14–16.

⁸ A. Zięba, T. Wiciech, *op. cit.*, s. 11.

⁹ <https://www.parliament.uk/about/how/role/reasons-with-other-institutions/parliament-crown> [dostęp 30.07.2017].

¹⁰ R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 26; K. Urbaniak, *Zasady...*, s. 90.

realizację planu wyborczego rządu¹¹. Monarcha pełni zasadniczo funkcję reprezentacyjną, poza nielicznymi prerogatywami, takimi jak prawo zwoływania i rozwiązywania parlamentu oraz mianowania premiera¹². W parlamencie brytyjskim istotną funkcję pełnią tworzące frakcje parlamentarne partie polityczne. Szczególnie ich znaczenie jest widoczne w Izbie Gmin, gdzie wpływają na strukturę izby i jej organizację oraz tworzą instytucje parlamentarne¹³.

2. System dwupartyjny jako przesłanka istnienia Opozycji Jej Królewskiej Mości

Punktem wyjścia do rozważań nad statusem prawno-ustrojowym Opozycji Jej Królewskiej Mości jest obowiązująca w parlamencie brytyjskim zasada dwupartyjności, która stanowi obecnie uznany konwenans konstytucyjny. Na tym tle Wielka Brytania odróżnia się od innych krajów europejskich, w których dominujący jest system wielopartyjny. System dwupartyjny polega na walce dwóch największych partii o sprawowanie władzy w państwie¹⁴. Tymi partiami od zakończenia drugiej wojny światowej są: Partia Konserwatywna (*Conservative Party*) i Partia Pracy (*Labour Party*). Nie wyklucza to istnienia innych partii politycznych w brytyjskim parlamencie, jednak nie mają one znaczenia w rywalizacji o głosy wyborców. We współczesnym układzie miejsc w Izbie Gmin Partia Konserwatywna dysponuje 317 miejscami, Partia Pracy – 262. Trzecią największą partią polityczną jest Szkocka Partia Narodowa (SNP), która ma 35 miejsc, po niej plasują się Liberalni Demokraci z 12 miejscami oraz inne mniejsze partie¹⁵.

System dwupartyjny jest utrwalany przez strukturę systemu wyborczego, który dyskryminuje partie mniejsze, faworyzując dwie największe partie polityczne. Zasada większości względnej powoduje, że możliwa jest sytuacja, gdy kandydat uzyskuje poparcie mniejsze niż 50 procent głosujących. Połączenie tej zasady z jednomandatowymi okręgami wyborczymi natomiast skutkuje powstawaniem tzw. głosów straconych – wyborcy mimo zainteresowania programami wyborczymi partii mniejszych głosują na wiodące partie polityczne z obawy przed utratą wpływu na wynik wyborów¹⁶. Czynnikiem

¹¹ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 42.

¹² *Ibidem*, s. 57; szerzej na temat roli i pozycji monarchy w parlamencie zob. <https://www.parliament.uk/about/how/role/relations-with-other-institutions/parliament-crown> [dostęp 30.07.2017].

¹³ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 33.

¹⁴ S. Gebethner, *Rząd i Opozycja Jej Królewskiej Mości*, Warszawa 1967, s. 9.

¹⁵ <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7979> [dostęp 30.07.2017].

¹⁶ W. Kręcisz, *Status prawny posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii*, s. 54–57; K. Urbaniak, *Hung parliament. Konstytucyjne zasady tworzenia rządu przy braku jednopartyjnej większości parlamentarnej w brytyjskiej Izbie Gmin*, [w:] A. Materska-Sosnowska, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja – wybory – partie*, Warszawa 2013, s. 169.

blokującym udział mniejszych partii w wyborach jest także obowiązek zapłaty kaucji w wysokości 500 funtów, która jest zwracana tylko w przypadku uzyskania 5 procent wszystkich głosów¹⁷.

Warto zaznaczyć, że całe prawo konstytucyjne Wielkiej Brytanii jest podporządkowane istnieniu dwóch głównych partii politycznych. Zasada dwupartyjności nie została wyrażona wprost w ustawach, ale większość instytucji prawa konstytucyjnego petryfikuje walkę o władzę w państwie między dwoma przeciwnikami¹⁸.

Cechą charakterystyczną stronnictw politycznych w Wielkiej Brytanii jest ich instytucjonalizacja. Wygląda ona jednak nieco inaczej niż w porządkach prawnych państw kontynentalnych. Z uwagi na specyfikę regulacji prawnej w Wielkiej Brytanii status partii politycznych jest w głównej mierze regulowany przez konwenanse konstytucyjne i praktykę ustrojową, a tylko w uzupełniającym zakresie – przez normy prawne. Andrzej Zięba nazwał ten sposób uregulowania instytucjonalizacją materialną mieszaną (konwenansowo-prawną). Zasady działania partii politycznych były tworzone wraz z zasadami praktyki parlamentarnej i wrosły w konstytucję brytyjską. Dlatego wewnętrzne zasady organizacji partii politycznych są tak samo ważnymi elementami konstytucji brytyjskiej jak np. zasady powoływania gabinetu Rządu JKM¹⁹.

Dwie dominujące partie w Izbie Gmin tworzą Rząd Jej Królewskiej Mości i Opozycję Jej Królewskiej Mości²⁰. Lider jednej z dwóch największych partii jest albo premierem, gdy jego partia wygra wybory, albo Liderem Opozycji Jej Królewskiej Mości, jeśli jego partia jest w opozycji²¹. Partia wygrywająca wybory, która w przyszłości utworzy rząd, zazwyczaj uzyskuje absolutną większość miejsc w Izbie Gmin²², co pozornie stwarza jej możliwość nieograniczonej władzy. Nie wykorzystuje jednak swej przewagi do ograniczania praw opozycji, ponieważ w przyszłości również może stanowić opozycję. Jest to zatem tzw. uczciwa gra, która jest jedną z charakterystycznych cech debaty politycznej brytyjskiego parlamentu²³.

¹⁷ A. Zięba, T. Wiecech, *op. cit.*, s. 23.

¹⁸ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 32.

¹⁹ A. Zięba, *Z zagadnień instytucjonalizacji partii w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9, s. 69–70.

²⁰ W dalszej części nazywane: Rząd JKM i Opozycja JKM.

²¹ K. Urbaniak, *Formowanie rządu w Wielkiej Brytanii: wybrane problemy teorii i praktyki*, [w:] *Parlament, prezydent, rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), Warszawa 2008, s. 175.

²² Wyjątkiem w parlamencie brytyjskim jest sytuacja, gdy rząd nie ma absolutnej większości. W brytyjskiej literaturze mówi się wówczas o „zawieszonym parlamencie” – *hung parliament*. (K. Urbaniak, *Hung parliament...*, s. 164) Taka sytuacja występuje obecnie, ponieważ w wyniku wyborów w dniu 8 czerwca 2017 r. Partia Konserwatywna utraciła absolutną większość.

²³ P. Silk, R. Walters, *Jak działa Parlament brytyjski*, tłum. J.M. Zaremba, Warszawa 1994, s. 51.

Istotę zasady dwupartyjności doskonale obrazuje układ miejsc w parlamencie. Po prawej stronie od Spikera²⁴ usytuowane są ławy rządowe (*Treasury Bench*), naprzeciwko nich znajdują się ławy opozycyjne (*Front Opposition Bench*). W przednich ławach po obu stronach odpowiednio zasiadają ministrowie oraz rzecznicy Opozycji JKM, a naprzeciwko premiera Lider Opozycji JKM. Tylnie ławy zajmują szeregowi posłowie (tzw. posłowie z ław tylnych, *backbenchers*)²⁵.

3. Pojęcie Opozycji Jej Królewskiej Mości

Opozycja Jej Królewskiej Mości to druga największa partia polityczna w Izbie Gmin, a Liderem Opozycji JKM jest lider tej partii. We współczesnej Izbie Gmin Opozycję stanowi Partia Pracy, natomiast jej liderem jest Jeremy Corbyn²⁶. Pod pojęciem Opozycji JKM nie należy jednak rozumieć wszelkich stanowisk wyrażanych przez członków Izby Gmin wobec polityki rządu. „Opozycja JKM to instytucja prawno-ustrojowa, której istota w Wielkiej Brytanii polega na tym, że partia mniejszości parlamentarnej posiada określone prawa i obowiązki, a podstawowym jej zadaniem jest krytykowanie aktualnego Rządu JKM”²⁷. Początki opozycji datuje się na połowę XVIII wieku, gdy monarcha zaczął tracić swoje uprawnienia na rzecz parlamentu. Zorganizowana opozycja pojawiła się natomiast po reformie prawa wyborczego w 1832 r. Wówczas Izba Gmin zdecydowanie zyskała na znaczeniu i zaszła konieczność uformowania stabilnej większości rządowej. Pojęcie „Opozycja Jej Królewskiej Mości” pierwszy raz pojawiło się w 1826 r. podczas przemówienia posła Hobhouse’a, który posłużył się zwrotem „Lojalnej Opozycji Jej Królewskiej Mości”, a następnie było utrwalane przez wypowiedzi innych posłów. Przez długi czas oficjalne uznanie Opozycji jako instytucji prawnej wyrażało się w używaniu przez posłów tegoż określenia. W 1937 r. ustawa o ministrach Korony (*Ministers of the Crown Act*) potwierdziła to stanowisko, uznając Lidera Opozycji Jej Królewskiej Mości za lidera drugiej największej partii w Izbie Gmin oraz przyznając mu stałą pensję²⁸. Współczesna definicja lidera Opozycji JKM oraz samej Opozycji JKM znajduje się w ustawie *Ministerial and Other Salaries Act* z 1975 r., w której można przeczytać: Lider Opozycji oznacza w stosunku do każdej z izb parlamentu tego

²⁴ Spiker w Izbie Gmin przewodniczy obradom oraz dba o porządek i dyscyplinę w czasie obrad.

²⁵ Z. Machelski, *Opozycja w systemie demokracji parlamentarnej. Wielka Brytania, Niemcy, Włochy*, Warszawa 2001, s. 92.

²⁶ <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/government-and-opposition1/opposition-holding> [dostęp 30.07.2017].

²⁷ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 329.

²⁸ *Ibidem*, s. 329–330.

członka Izby, który jest liderem partii będącej w opozycji do Rządu Jej Królewskiej Mości, dysponującej największą liczbą miejsc w Izbie Gmin²⁹.

Podstawowym zadaniem dzisiejszej Opozycji JKM jest krytyka Rządu JKM. W obecnych czasach Opozycja JKM zazwyczaj nie jest w stanie odsunąć od władzy partii rządzącej, dlatego poprzez przedstawianie własnych alternatywnych rozwiązań i podkreślanie błędów rządu dąży do uzyskania jak największego elektoratu³⁰. Opozycja nazywana jest również „lojalną”, co współcześnie oznacza, że krytyka rządu nie może prowadzić do podważenia racji stanu i podstawowych zasad ustrojowych³¹.

4. Skład Opozycji JKM i gabinet cieni

Skład Opozycji JKM jest odzwierciedleniem składu Rządu JKM. Na jej czele stoi Lider Opozycji JKM, który jest jednocześnie liderem partii. Lider partii opozycyjnej tworzy gabinet cieni, którego skład podaje się do oficjalnej wiadomości. W obu głównych partiach tworzenie tego ciała doradczego odbywa się w inny sposób. W Partii Konserwatywnej to lider partii wybiera jego członków. Natomiast w Partii Pracy gabinet cieni tworzony jest z urzędu i w jego skład wchodzi: lider partii, jego zastępca, przewodniczący frakcji parlamentarnej, główni whipowie z obydwu izb oraz lider labourzystowskich parów. Pozostałych członków wybierają deputowani labourzystowscy (18) i parowie (1). Gabinet cieni stanowi ciało doradcze Lidera Opozycji. Składa się z rzeczników zajmujących się odpowiednimi działami gospodarki, administracji, sądownictwa, którzy są „cieniami” (odpowiednikami) właściwych resortowo ministrów³². Jest nazywany „oczekującym gabinetem”, ponieważ w razie wygranych wyborów z jego członków zostanie utworzony gabinet Rządu JKM. Istnienie gabinetu cieni umożliwia walkę na forum Izby Gmin dwóch odpowiadających sobie rzeczników danego resortu i proponowanie przez obie strony alternatywnych rozwiązań, które podlegają ocenie wyborców. Stanowi też nieocenione pole do praktyki dla rzeczników opozycji, którzy w przyszłości mogą zostać ministrami³³.

W skład Opozycji Jej Królewskiej Mości wchodzi również whipowie³⁴, czyli rzecznicy dyscypliny partyjnej. W obu głównych partiach liczba whipów wynosi 14. Whipowie opozycyjni nie mają oficjalnego charakteru w przeciwieństwie do whipów rządowych, natomiast podobnie do nich trzech whipów opozycyjnych otrzymuje

²⁹ *Ministerial and Other Salaries Act 1975*, chapter 27, section 2. Tłum. własne.

³⁰ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 189.

³¹ T. Wiecech, *Konwenanse konstytucyjne*, Kraków 2011, s. 180.

³² A. Zięba, *op. cit.*, s. 75.

³³ T. Wiecech, *op. cit.*, s. 184.

³⁴ Termin „whip” oznacza w terminologii łowieckiej naganiacza sfory psów myśliwskich.

specjalne wynagrodzenie. Jest to Główny Whip Opozycyjny, który stanowi odpowiednik Głównego Whipa Rządowego, oraz dwóch asystentów whipa opozycji³⁵. Whipowie nie uczestniczą aktywnie w toku prac parlamentarnych, co pozbawia ich możliwości zabiegania o głosy wyborców. Mimo to ich pozycja jest bardzo wysoka, a stanowisko jest początkiem dalszej kariery politycznej. Strzegą porządku prac parlamentarnych oraz dyscypliny partyjnej, a ich podstawowym zadaniem jest organizacja pracy Izby Gmin, w tym ustalanie dziennego i tygodniowego porządku obrad Izby Gmin. Takie ustalenia dokonywane przez whipów nazywane są „uzgodnieniami za fotelem Spikera” (*arrangements behind Speaker’s Chair*)³⁶. Ponadto główni whipowie obu partii współpracują ze sobą w drodze tzw. zwykłych kanałów (*usual channels*), czyli codziennych, roboczych konsultacji, dotyczących szczegółowego programu prac izby³⁷. Zadaniem whipów opozycyjnych jest także badanie nastrojów panujących w partii i przekazywanie niepokojących zachowań do kierownictwa partii w celu załagodzenia konfliktu. Do ich funkcji należy również wysyłanie do posłów swojej partii wezwań (*the whip*), w których informują o najbliższej tematyce obrad Izby Gmin i jednocześnie określają, czy obecność posła na obradach jest oczekiwana, konieczna lub niezbędna. Poszczególne punkty porządku obrad mogą być podkreślone jedno-, dwu- lub trzykrotnie w zależności od ich wagi dla polityki partii. Niezastosowanie się do wezwania podkreślonego trzykrotnie może oznaczać dla posła wszczęcie postępowania dyscyplinarnego³⁸. Whipowie są najbliższymi współpracownikami liderów partii oraz pośrednikami w przekazywaniu informacji między kierownictwem partii a szeregowymi posłami. Ich status jest wysoki, o czym chociażby świadczy przyznanie im specjalnego wynagrodzenia oraz szerokie kompetencje w zakresie ustalenia porządku prac izby³⁹.

Największą liczebnie grupę w szeregach Oficjalnej Opozycji JKM stanowią posłowie z ław tylnych (*backbenchers*). Nie pełnią żadnej funkcji we frakcji parlamentarnej, a ich głównym celem jest awans w strukturze partii. Status posłów z ław tylnych definiowany jest przez podporządkowanie frakcji parlamentarnej i określonej przez kierownictwo partii polityce. Konieczność dostosowania się do założeń frakcji parlamentarnej sprowadza posła do roli „trybu w wielkiej maszynie zdyscyplinowanej partii masowej”⁴⁰. A zatem w tej koncepcji do minimum zostaje ograniczona zasada mandatu wolnego. Jedynie w sprawach dotyczących kwestii moralnych, jak np. kara śmierci czy aborcja,

³⁵ W. Kręcisz, *op. cit.*, s. 203–204.

³⁶ M. Grzybowski, A. Zięba (red.), *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, Kraków 1996, s. 34.

³⁷ P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 56; M. Grzybowski, A. Zięba (red.), *op. cit.*, s. 34.

³⁸ A. Zięba, *op. cit.*, s. 74.

³⁹ W. Kręcisz, *op. cit.*, s. 206.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 186.

możliwe jest odstępstwo od respektowania woli kierownictwa partii i głosowanie zgodnie z własnym sumieniem⁴¹.

5. Finansowanie opozycji

Istotnym aspektem w zakresie instytucjonalizacji opozycji w brytyjskim porządku prawnym jest jej finansowanie. Jak już wspomniano, w 1937 r. na mocy ustawy o ministrach Korony liderowi Oficjalnej Opozycji Jej Królewskiej Mości, zostało przyznane specjalne wynagrodzenie, które zapoczątkowało proces instytucjonalizacji Lidera oraz całej Opozycji JKM. Obecnie wynagrodzenie Lidera Opozycji JKM, Głównego Whipa Opozycji i jego dwóch zastępców przyznawane jest na podstawie ustawy *Ministerial and Other Salaries Act* i jest ono corocznie aktualizowane. Od dnia 1 kwietnia 2016 r. wynagrodzenie Lidera Opozycji JKM wynosi 63 762 funtów szterlingów, wynagrodzenie Głównego Whipa Opozycji JKM – 33 350 funtów szterlingów, a jego asystentów – 19 441 funtów szterlingów⁴². Należy zaznaczyć, że wynagrodzenie to jest przyznawane obok wynagrodzenia przysługującego każdemu posłowi.

Interesującym zagadnieniem jest finansowanie opozycji za pomocą tzw. *Short Money*. Są to środki przeznaczone na wspieranie działalności partii opozycyjnych. Nazwa pochodzi od posła Edwarda Shorta, który jako pierwszy zaproponował wprowadzenie tego typu funduszu. Środki te przyznawane są na podstawie Rezolucji Izby Gmin z dnia 26 maja 1999 r., zmienionej przez rezolucję z dnia 23 marca 2016 r.⁴³ *Short money* są wypłacane wszystkim partiom opozycyjnym, pod warunkiem że dysponują one przynajmniej dwoma miejscami w Izbie Gmin albo jednym miejscem, przy czym w tym ostatnim wypadku wymagane jest dodatkowo, by liczba głosów oddanych w wyborach na wszystkich kandydatów partii wyniosła co najmniej 150 000. Fundusze przeznaczone są na wsparcie działalności opozycyjnej oraz na wydatki związane z podróżami służbowymi. Z tych środków finansowane są również bieżące koszty związane z prowadzeniem biura Lidera Oficjalnej Opozycji JKM⁴⁴.

⁴¹ A. Zięba, *op. cit.*, s. 72.

⁴² R. Kelly, *Members' pay and expenses and ministerial salaries 2016/2017*, House of Commons Library, briefing paper, number 00762, 10 November 2016 (corrected 13 June 2017), s. 44.

⁴³ Tekst Rezolucji Izby Gmin z dnia 23 marca 2016 r. dostępny na <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160323/debtext/160323-0004.htm#16032347000008> [dostęp 30.07.2017].

⁴⁴ R. Kelly, *Short Money*, House of Commons Library, briefing paper, number 01663, 19 December 2016, s. 4.

6. Uprawnienia Opozycji JKM

Oficjalną Opozycję Jej Królewskiej Mości jako instytucję prawno-ustrojową definiują jej uprawnienia parlamentarne, przyznane w większości na mocy konwenansów konstytucyjnych. Punktem wyjścia dla tych uprawnień jest wsparcie opozycji w krytykowaniu Rządu JKM oraz zasada kooperacji Lidera Opozycji i Lidera Rządu.

Tematyka rządowa zajmuje 3/4 całego czasu pracy Izby Gmin. Jednak na mocy postanowień regulaminowych (*Standing Orders nr 13*), Opozycji Jej Królewskiej Mości przyznano 17 dni, w czasie których proponuje tematykę będącą przedmiotem obrad. Inne partie opozycyjne mają do dyspozycji 3 dni. Wówczas gabinet cieni dokonuje wyboru tematyki, a Główny Whip Opozycyjny informuje o niej Głównego Whipa Rządowego⁴⁵. Ponadto opozycja swe kontrolne uprawnienia może realizować poprzez system ustnych i pisemnych zapytań poselskich. Najbardziej znane wśród nich są pytania poselskie do premiera (*Prime Minister's Question Time*). W każdą środę w trakcie sesji parlamentu w godz. 12–14.30 premier odpowiada na pytania zadawane przez opozycję bez możliwości uchylenia się od odpowiedzi. Najważniejszym elementem tej debaty jest wymiana zdań między premierem a liderem opozycji⁴⁶.

Upewnienia Opozycji JKM przejawiają się także w zasadzie kooperacji między kierownictwem partii rządzącej i opozycyjnej. Ilustruje ją m.in. praktyka „łączenia się posłów w pary” (*pairing*). W przypadku planowanej nieobecności posła na głosowaniu whipowie obu partii dobierają mu parę, czyli wyznaczają posła ze strony przeciwnej, który również będzie nieobecny na głosowaniu. Pozwala to wyeliminować nierówność szans oraz wpływ przypadkowych zdarzeń na głosowanie w Izbie Gmin. Ta praktyka parlamentarna nie została ustanowiona na mocy żadnych postanowień regulaminowych, a jest wynikiem niepisanego porozumienia między największymi partiami w Izbie Gmin⁴⁷. Również w myśl zasady kooperacji Lider Opozycji JKM wraz z premierem ustala długofalowy program prac izby oraz ogłasza tygodniowy porządek obrad, którego to szczegółowe opracowanie pozostawione jest głównym whipom obu frakcji parlamentarnych⁴⁸.

Omawiając uprawnienia Opozycji JKM, nie można pominąć konwensu konstytucyjnego, zgodnie z którym „komisje parlamentarne są miniaturami Izby Gmin”, co zapewnia opozycji niezależne prawo do uczestniczenia w ich pracach. Ponadto członkowie Opozycji JKM mogą pełnić w nich rolę kierowników. Tak jest przykładowo w Komisji Rachunków Publicznych, która zajmuje się kontrolą następczą wydatków państwa. Komisja ta rozpoczyna swoją pracę po zamknięciu roku budżetowego i w zasadzie nie

⁴⁵ Z. Machelski, *op. cit.*, s. 105.

⁴⁶ K. Urbaniak, *Zasady...*, s. 93.

⁴⁷ Z. Machelski, *op. cit.*, s. 100; A. Zięba, *op. cit.*, s. 76.

⁴⁸ M. Grzybowski, A. Zięba (red.), *op. cit.*, s. 33–34.

ma wpływu na decyzje rządu. Drugą komisją, której kierownikiem jest członek Opozycji JKM jest Komisja Wspólna ds. Ustawodawstwa Delegowanego⁴⁹. W kompetencjach tej komisji leży badanie aktów ustawodawstwa delegowanego pod kątem technicznym. Nie są zaś prowadzone w jej ramach polityczne rozważania na temat zalet i wad danego aktu, dlatego też komisja ta nie ma znaczącego wpływu na decyzje polityczne rządu⁵⁰.

Oprócz wspomnianych już *opposition days* Opozycja JKM dysponuje prawem wszczynania dyskusji nad działaniami rządu w wybranych przez siebie zagadnieniach. Prawo to jest realizowane przez składanie wniosków, pozornie formalnych, a prowadzących do merytorycznej debaty. Dyskusja między Rządem JKM a Opozycją JKM stanowi okazję dla krytyki rządu oraz przedstawienia alternatywnych rozwiązań, które zostają poddane ocenie elektoratu. W każdej sesji okazją do takiej dyskusji jest debata nad mową tronową monarchy, czyli programem działalności rządu, przygotowanym przez gabinet⁵¹. Opozycja JKM przedstawia swoje poprawki oraz krytyczne uwagi w formie Adresu Dziękczynnego, w którym zawarte jest sformułowanie „pokorny żal, że w Miłościwej Mowie Jego (Jej) Majestatu Opuszczono” konkretne zagadnienie. Jest to zatem okazja dla opozycji zwrócenia uwagi na interesujące ją problemy polityczne. W praktyce poprawki te są zazwyczaj odrzucane przez większość rządową, dlatego też nie jest istotny ich los, a ważna jest sama dyskusja i możliwość przedstawienia przez opozycję swoich postulatów na wybrane przez siebie tematy⁵².

Kolejnym wnioskiem wszczynającym dyskusję nad polityką rządu jest wniosek o wotum nieufności wobec rządu. Zgłasza go Lider Opozycji JKM i stanowi wstęp do sformułowania krytycznych postulatów wobec partii rządzącej. Wniosek ten zawsze zostaje poddany pod głosowanie, jednak zazwyczaj jest odrzucany przez większość rządową. Dlatego też nie jest ważny skutek jego złożenia, a sama możliwość wszczęcia debaty⁵³. Należy również w tym miejscu wspomnieć o wniosku o odroczenie obrad, który w rzeczywistości nie prowadzi do odroczenia obrad, a tylko stanowi kolejną okazję dla opozycji do przedyskutowania określonych zagadnień. Jego geneza wywodzi się z dawnej zasady obowiązującej w parlamencie, że nie można odroczyć obrad parlamentu bez przedyskutowania krzywd, jakich doznali obywatele ze strony urzędników Korony⁵⁴. Można wyróżnić wniosek o odroczenie zgłaszany na zakończenie posiedzenia, wniosek zgłaszany przed przerwami świątecznymi i feriami oraz nadzwyczajny wniosek o odroczenie. Prawem do wniesienia każdego wniosku dysponują wszyscy posłowie,

⁴⁹ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 227; A. Zięba, *op. cit.*, s. 76.

⁵⁰ P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 163.

⁵¹ K. Urbaniak, *Zasady...*, s. 93.

⁵² S. Gebethner, *op. cit.*, s. 230–235; Z. Machelski, *op. cit.*, s. 100.

⁵³ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 239–240.

⁵⁴ P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 46.

jednak zwyczajowo najczęściej korzysta z niego Opozycja JKM. Inicjatywa szeregowych posłów jest w tym względzie bardzo ograniczona, ponieważ wniosek taki musi uzyskać pozwolenie Izby Gmin na przedłożenie go pod obrady, co bez poparcia Opozycji lub Rządu JKM jest praktycznie niemożliwe⁵⁵. W sprawach budżetowych należy wskazać na debatę toczącą się po wygłoszeniu *exposé* budżetowego, czyli przeglądu gospodarki budżetowej państwa w ubiegłym roku i planowanych wydatków. Debatę po wygłoszeniu *exposé* w zasadzie nie ma wpływu na budżet państwa, ponieważ najważniejsza rezolucja dotycząca wysokości podatku dochodowego (który ustalany jest w każdym roku) jest zatwierdzana przed jego wygłoszeniem, bez wiedzy posłów. Pozostałe ważne rezolucje, dotyczące zmiany innych podatków Kanclerz Skarbu przedstawia Izbie Gmin. Muszą być one uchwalone bez żadnej debaty w tym samym dniu. Dyskusja ta nie ma wpływu na podjęte decyzje dotyczące budżetu, a jej tematyka często nie ma nic wspólnego z wygłoszonym *exposé*. Zwyczajowo dyskusję rozpoczyna Lider Opozycji i trwa ona w praktyce około 5 dni⁵⁶.

Posłowie z ław tylnych oraz niezależni posłowie również dysponują prawem wszczęcia takich dyskusji. Jednak w praktyce korzysta z nich tylko Opozycja JKM. Jeśli zgłoszony wniosek nie jest popierany przez jedną z głównych partii, w zasadzie nie budzi zainteresowania żadnej ze stron. Praktyka ta dobitnie unaocznia zasadę dwupartyjności i zjawisko tłumienia inicjatywy szeregowych posłów. Wnioski, o których była mowa, zgłaszane przez Opozycję JKM nie wywołują żadnego formalnego skutku, a tylko dają jej możliwość do zwrócenia uwagi elektoratowi na ważne kwestie, pominięte przez rząd. W większości przypadków prowadzone dyskusje nie mają nic wspólnego ze zgłoszonym wnioskiem. Jest to tylko element procedury, umożliwiającej rozpoczęcie debaty na dowolny temat.

7. Podsumowanie

Zinstytucjonalizowana opozycja w Wielkiej Brytanii stanowi element konieczny demokracji brytyjskiej. Walka na forum Izby Gmin między Rządem JKM i Opozycją JKM jest dla wyborcy dużym polem do obserwacji i lokowania swoich politycznych upodobań. Opozycja dzięki zapewnionym szerokim uprawnieniom jest bez wątpienia także gwarantem praw i wolności obywatelskich. Mimo że jedyną formą działalności opozycji jest krytyka, to rząd, zagrożony utratą poparcia, skłonny jest do kompromisów i współpracy. Zasada dwupartyjności silnie zakorzeniła się w świadomości Brytyjczyków, co pokazują przy okazji kolejnych wyborów. Mniejsze partie polityczne nie mają

⁵⁵ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 239–244; P. Silk, R. Walters, *op. cit.*, s. 215–218.

⁵⁶ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 206.

większego wpływu na pracę Izby Gmin, a dojście przez nie do władzy jest praktycznie niemożliwe. Od pokoleń zasada ta dominuje w brytyjskim parlamencie i stwarza możliwość funkcjonowania stabilnego Rządu i stabilnej Opozycji. Obie partie polityczne zdają sobie sprawę z tego, że po następnych wyborach mogą zamienić się miejscami, dlatego ich walka opiera się na zasadach „uczciwej gry”.

Streszczenie

Artykuł przedstawia rolę Oficjalnej Opozycji Jej Królewskiej Mości w brytyjskim systemie dwupartyjnym. Oficjalna Opozycja jest partią polityczną z drugą największą liczbą miejsc w Izbie Gmin. Autor skupia się na specyficznych uprawnieniach opozycji w brytyjskim parlamencie, które są zagwarantowane przez niepisaną konstytucję i które umożliwiają krytykę polityki rządu.

Słowa kluczowe

Oficjalna Opozycja Jej Królewskiej Mości, system dwupartyjny, konstytucja niepisana, rząd

Abstract

The article presents the role of Her Majesty's Official Opposition in the British two-party system. The Official Opposition is the political party with the second-largest number of seats in the House of Commons. Author focused on the opposition's specific rights in the British parliament, which are guaranteed by the unwritten constitution and which enable to criticize policy of the government.

Keywords

Her Majesty's Official Opposition, two-party system, unwritten constitution, government