

PARLAMENT A EGZEKUTYWA W SYSTEMIE USTROJOWYM DOMINIUM (AUSTRALIA, KANADA, NOWA ZELANDIA)

W podejmowanych przez Profesora Jerzego Stembrowicza badaniach naukowych zawsze szczególne miejsce zajmowała problematyka demokratycznych systemów rządów. Zwracał on wówczas uwagę głównie na pozycję ustrojową parlamentu i egzekutywy, jak też wzajemne relacje między tymi organami. Prezentowane przez niego przed wielu latu analizy i oceny funkcjonowania tych instytucji ustrojowych w państwach zachodnich były przy tym na tyle rzetelne i uczciwe, że nie straciły na aktualności do dnia dzisiejszego.

Analizując kształt stosunków między parlamentem a egzekutywą, J. Stembrowicz skupiał się prawie wyłącznie na europejskich systemach rządów parlamentarnych. Zakresem swoich badań nie obejmował zaś takich systemów ustrojowych poza Europą, choć wskazywał na daleko idące podobieństwa między brytyjskim modelem rządów parlamentarno–gabinetowych a systemami parlamentarnymi w dominiach. Uczynił to m.in. w swojej monografii „Rząd w systemie parlamentarnym”, stwierdzając całkiem słusznie, że brytyjski system parlamentarny z jego dwupartyjnością i jednopartyjnym gabinetem „znalazł dość wierne odbicie w dominiach brytyjskich: Australii, Kanadzie i Nowej Zelandii, które albo przejęły system dwóch partii za wzorem macierzystego kraju lub system ten naśladowały. W krajach tych przeto mamy, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, parlamentarną większość podporządkowaną gabinetowi z leaderem partii większości na czele, który staje się premierem w wyniku zwycięstwa partii w wyborach”¹. Zarazem podkreślił jeszcze, że podobieństwa między tymi państwami a Wielką Brytanią sprowadzają się również do zbliżonego statusu ustrojowego, jaki został wyznaczony brytyjskiej królowej oraz gubernatorowi generalnemu w każdym z dominiów².

* Prof. dr hab., Uniwersytet w Białymstoku.

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

2 Tamże, s. 58–59.

W ramach tego szkicu prezentuję, w nawiązaniu do przedstawionego stanowiska Profesora Jerzego Stembrowicza, istotę i zasadnicze cechy niektórych instytucji ustrojowych w trzech dominacjach (Australii, Kanadzie i Nowej Zelandii), które ukształtowały swoje rozwiązania prawnoustrojowe na wzór brytyjskiego systemu rządów parlamentarno–gabinetowych.³ Skoncentrowałem się w nim głównie na jednej kwestii, mającej jednak bardzo istotne znaczenie dla określenia charakteru systemu rządów w tych państwach, a mianowicie na problematyce wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem a organami egzekutywy.

1. Australia

System ustrojowy współczesnej Australii ukształtowany został na zasadach klasycznego modelu parlamentarno–gabinetowego. Przekonują o tym niewątpliwie występujące łącznie w jego ramach wszystkie podstawowe elementy, które są charakterystycznie praktycznie dla każdego tego typu systemu rządów. Zalicza się do nich zazwyczaj: a) istnienie dualistycznej egzekutywy, czyli instytucjonalnego i kompetencyjnego wyodrębnienia głowy państwa oraz rządu (gabinetu) jako dwóch członów władzy wykonawczej, b) uzależnienie składu i programu działania rządu oraz jego trwałości od istniejącego układu sił politycznych w parlamencie, c) odpowiedzialność polityczną rządu oraz poszczególnych ministrów przed parlamentem, d) prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu przed upływem jego kadencji i zarządzania wyborów przedterminowych⁴.

Podstawy funkcjonującego dziś w Australii systemu rządów parlamentarnych stworzyła Konstytucja Związku Australijskiego (Commonwealth of Australia Constitution Act) z dnia 9 lipca 1900 r.⁵ Ukształtowane w tej ustawie zasadniczej rozwiązania prawnoustrojowe przyjęte zostały niewątpliwie pod znaczącym wpływem brytyjskiego wzorca ustrojowego i brytyjskich zwyczajów konstytucyjnych. „Ojcowie” australijskiej konstytucji wzorowali się przy tym także na niektórych regulacjach zawartych w konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., o czym mogą świadczyć takie rozwiązania, jak kształtowanie składu Senatu na zasadzie równej reprezentacji podmiotów federacji, przyjęcie sądowej kontroli konstytucyjności

- 3 Warto przy tym zauważyć, że terminem „dominium” nazwano od drugiej połowy XIX wieku formę ustrojową funkcjonującą w ramach Imperium Brytyjskiego, stanowiącą formę pośrednią między samorządną kolonią a suwerennym państwem. Pierwszym dominium brytyjskim była Kanada, której przyznano taki status w 1867 r. Kolejnymi dominiami zostały m.in.: Australia (1901 r.), Nowa Zelandia (1907 r.), Nowa Fundlandia (1907 r.) oraz Związek Południowej Afryki (1910 r.). W przyjętej wówczas formie dominia przestały faktycznie istnieć w końcu lat 40. XX wieku, stając się (z wyjątkiem Nowej Fundlandii, która od 1949 r. jest jedną z prowincji Kanady) w pełni suwerennymi państwami. Współcześnie nazwą „dominium” określa się państwa wchodzące w skład Brytyjskiej Wspólnoty Narodów oraz uznające monarchę brytyjskiego za głowę państwa.
- 4 Por. S. Gebethner, System rządów parlamentarno–gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie, (w:) *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 80.
- 5 Zob. polskie tłumaczenie tej ustawy zasadniczej (w:) *Konstytucja Związku Australijskiego*, oprac. S. Bożyk, Białystok 1993.

prawa oraz ustanowienie szczególnie utrudnionej procedury zmiany konstytucji⁶. Konstytucja Australii nie formułuje jednak *expressis verbis*, tak jak ma to miejsce w większości współczesnych systemów konstytucyjnych, podstawowych zasad ustroju politycznego państwa. Dotyczy to również tak fundamentalnych kwestii, jak określenie suwerena oraz formy sprawowania najwyższej władzy w państwie.

Z analizy przepisów konstytucyjnych wynika, że w Australii suwerenem jest faktycznie naród, gdyż ustawa zasadnicza gwarantuje ogółowi obywateli zarówno prawo bezpośredniego decydowania o składzie parlamentu federalnego i parlamentów stanowych, jak też prawo podejmowania najważniejszych decyzji w państwie w drodze referendum⁷. Jako zasadniczą formę sprawowania przez naród władzy suwerennej stosuje się jednak system demokracji przedstawicielskiej. Oznacza to, że wola suwerena realizowana jest przede wszystkim za pośrednictwem powoływanych w drodze wyborów powszechnych deputowanych do Izby Reprezentantów i członków Senatu. Przesądając w drodze aktu wyborczego o składzie politycznym parlamentu, obywatele wywierają jednocześnie pośredni wpływ na skład ekipy rządowej i kierunki realizowanej przez nią polityki. Od składu politycznego powoływanych w drodze wyborów organów władzy ustawodawczej i skali poparcia ze strony większości parlamentarnej zależy także trwałość wyłonionych ekip rządowych⁸.

Konstytucja Australii nie formułuje też wprost zasady, na jakiej ma być ukształtowany w tym państwie system rządów, choć można bez wątplenia przyjąć, że jest to klasyczna formuła podziału władz. Podstawą do wyodrębnienia w ramach tego podziału trzech podstawowych władz państwa może być już systematyka federalnej ustawy zasadniczej, której trzy pierwsze rozdziały – a więc identycznie, jak z nią to trzy pierwsze artykuły konstytucji Stanów Zjednoczonych – traktują kolejno o władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Na szczyśle federacji władza ustawodawcza przyznana została parlamentowi federalnemu, który, w myśl art. 1 konstytucji, składa się „z Królowej, Senatu oraz Izby Reprezentantów”. Władzę wykonawczą konstytucja powierza królowej angielskiej, stwierdzając przy tym, że będzie ona sprawowana „przez gubernatora generalnego jako jej przedstawiciela” (art. 61). Faktycznie władza wykonawcza w Australii jest dwuczłonowa, bowiem przepisy konstytucji federalnej przewidują także powoływanie rządu (Federalnej Rady Wykonawczej). Podstawę ku temu daje przepis art. 62 konstytucji, stwierdzając, że: „Utworzy się Federalną radę Wykonawczą dla dawania rad gubernatorowi generalnemu w zakresie rządzenia Związkiem; członkowie Rady będą wybierani i powoływani przez gubernatora generalnego oraz będą składali przed nim przysię-

6 O recepcji w Australii rozwiązań ustrojowych Stanów Zjednoczonych zob. P.H. Lane, *The Australia Federal System with United States Analogues*, Sydney 1972.

7 Por. *Australia Constitutional Law: Commentary and Cases*, ed. by S. Ratnapala, Melbourne 2007, s. 31 i nast.

8 Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Australii*, Warszawa 2001, s. 25 i nast.

gę; będą oni zajmowali swoje urzędy, dopóki gubernator generalny uzna to za stosowne”. Do sprawowania władzy sądowniczej konstytucja wyznacza zaś w art. 71 Sąd Najwyższy i inne sądy federalne.

Układ wzajemnych stosunków między naczelnymi organami państwa ukształtowany został w Australii zgodnie z założeniami systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. Wobec tego dla określenia pozycji ustrojowej i faktycznej roli poszczególnych organów federalnych decydujące znaczenie mają relacje między parlamentem, gubernatorem generalnym i rządem⁹. W ramach tego układu przepisy konstytucji nie dokonują jednak wyraźnego rozgraniczenia między władzą ustawodawczą i wykonawczą, albowiem gubernator generalny, formalnie zaś monarcha brytyjski, traktowany jest zarazem jako jeden z trzech członów parlamentu – obok Senatu i Izby Reprezentantów – oraz jako organ władzy wykonawczej¹⁰. W rzeczywistości władzę ustawodawczą sprawuje jedynie dwuizbowy parlament, gubernator generalny pełni przede wszystkim funkcje głowy państwa, zaś władzę wykonawczą realizuje rząd wyłaniany z większości parlamentarnej w Izbie Reprezentantów.

Obie izby australijskiego parlamentu mają charakter przedstawicielski, bowiem ich skład jest kształtowany w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich¹¹. Przedstawicielstwem ogólnonarodowym jest jednak tylko Izba Reprezentantów, gdyż Senat, podobnie jak drugie izby parlamentów w innych państwach federacyjnych, jest przede wszystkim reprezentacją poszczególnych stanów. Niezależnie od różnic w charakterze reprezentacji, Senat różni się od Izby Reprezentantów także zakresem przyznanych mu uprawnień i faktyczną rolą w systemie polityczno-ustrojowym Australii.

Z regulacji zawartych w ustawie zasadniczej wynika, że Senatowi zagwarantowana została przede wszystkim znacząca rola w federalnym procesie ustawodawczym, gdzie uzyskał w zasadzie takie same uprawnienia jak Izba Reprezentantów. Senat spełnia ponadto istotną rolę polityczną, gdyż jest z reguły ostoją opozycji parlamentarnej. W jego składzie przeważają bowiem zazwyczaj przedstawiciele tych partii, które nie dysponują większością mandatów w Izbie Reprezentantów

9 Układ stosunków między federalnymi organami Australii analizuje szczegółowo G. Winterton, *Parliament, the Executive and the Governor-General. A Constitutional Analysis*, Melbourne 1983. Zob. też moją recenzję tej monografii (w:) „Państwo i Prawo” 1987, nr 7, s. 115–117.

10 Taka konstrukcja ustrojowa stanowi wyraźne nawiązanie do formalnoprawnych rozwiązań brytyjskich, gdzie monarcha wraz z Izbą Gmin i Izbą Lordów (jako „król w parlamencie”) sprawuje władzę ustawodawczą, będąc jednocześnie – jako koronowana głowa państwa – formalnym szefem egzekutywy. Por. P. Mikul, *Monarcha w brytyjskim porządku konstytucyjnym*, (w:) *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, pod red. M. Grzybowskiego, Kraków 2003, s. 141 i nast.

11 Izba Reprezentantów (licząca obecnie 148 deputowanych) wyłaniana jest w okręgach jednomandatowych z zastosowaniem zasady bezwzględnej większości głosów. Do Senatu wchodzi 76 senatorów wybieranych w systemie proporcjonalnym – po 12 w każdym stanie oraz po 2 z Australijskiego Terytorium Stołecznego i Terytorium Północnego.

i w związku z tym nie wchodzi w skład rządu. Wobec tego Senat nie może być traktowany wyłącznie jako „izba stanów”¹², bo jego obecna pozycja i rola znacznie wykraczają poza ramy, w jakich pragnęli ukształtować ten organ u schyłku XIX stulecia twórcy australijskiej konstytucji.

Bez wątpienia bardziej znaczącą pod względem politycznym jest występująca formalnie w roli izby niższej parlamentu Izba Reprezentantów. Tradycyjnie już układ sił politycznych w tej izbie określa oblicze polityczne rządu federalnego, który wyłaniany jest zawsze z grona większości parlamentarnej. Jednocześnie od zakresu poparcia ze strony tej większości zależy każdorazowo zarówno trwałość danej ekipy rządowej, jak też efektywność realizowanej przez nią polityki. Nie mniejsze znaczenie ma tu również fakt, że do wyłącznej kompetencji izby niższej zastrzeżone zostało prawo inicjowania projektu ustawy budżetowej. Ponadto tylko Izbie Reprezentantów zagwarantowane zostały uprawnienia w zakresie politycznej kontroli działalności egzekutywy¹³.

Przepisy obowiązującej konstytucji z 1900 r. przyznają parlamentowi federalnemu szereg uprawnień, które składają się w sumie na dwie zasadnicze, realizowane w zasadzie przez wszystkie współczesne parlamenty, jego funkcje: ustawodawczą i kontrolną. Realizuje on też inne funkcje (jak chociażby funkcję kreacyjną), ale ich znaczenie jest *de facto* nieporównanie mniejsze. Funkcja ustawodawcza, co wynika wyraźnie z postanowień ustawy zasadniczej, realizowana jest wspólnie przez obie izby parlamentu. Inaczej jest w przypadku funkcji kontrolnej, a zwłaszcza w zakresie politycznej kontroli działalności rządu, tutaj bowiem do sięgania po klasyczne instrumenty kontroli parlamentarnej uprawniona jest wyłącznie Izba Reprezentantów.

Art. 61 australijskiej konstytucji wyznacza formalnie monarchę brytyjskiego do pełnienia funkcji głowy państwa, zaznaczając jednak wyraźnie, że na terytorium Australii ma być on reprezentowany zawsze przez gubernatora generalnego. Głową państwa w Australii jest więc faktycznie gubernator generalny, o czym przesądza zarówno przyznany mu zakres uprawnień kompetencji, jak też jego usytuowanie w systemie konstytucyjnych organów państwowych.

Do podpisania Statutu Westminsterkiego w 1931 r., gubernator generalny mianowany był (na mocy art. 2 konstytucji) przez monarchę brytyjskiego, co wiązało się oczywiście z daleko idącym uzależnieniem gubernatora od Korony. Następnie przyjęła się praktyka mianowania gubernatora przez monarchę na wniosek rządu federalnego Australii. Utrzymywała się ona do połowy lat siedemdziesiątych XX w., czyli do momentu, kiedy sprawujący wówczas funkcję gubernatora generalnego Australii

12 Tak najczęściej określano do niedawna rolę Senatu w doktrynie australijskiego prawa konstytucyjnego. Por. m.in. J.A. La Nauze, *The Making of the Australia Constitution*, Melbourne 1972, s. 139 i nast.; P.H. Lane, *An Introduction to the Australian Constitutions*, Sydney 1994, s. 48 i nast.

13 Por. S. Bożyk, *Parlament federalny Australii*, Warszawa 1999, s. 21 i nast.

John R. Kerr spowodował swoimi decyzjami upadek rządu partii laburzystowskiej, doprowadzając zarazem do poważnego „kryzysu konstytucyjnego”¹⁴. Następstwem tych bezprecedensowych oraz wielce kontrowersyjnych działań gubernatora musiało być osłabienie pozycji tego organu w systemie władz publicznych Australii. Od tamtej pory gubernator generalny wyznaczany jest już przez australijski gabinet, co oznacza, że jest to decyzja zgodna z wolą większości parlamentarnej w Izbie Reprezentantów. Obecnie monarcha brytyjski jedynie akceptuje przedstawionego mu kandydata na to stanowisko.

Zwracałem już uwagę, że konstytucja Australii wyznacza gubernatorowi generalnemu podwójną rolę w strukturze naczelných władz państwa, gdyż jest on traktowany jednocześnie jako organ władzy ustawodawczej i jako organ sprawujący władzę wykonawczą. Tak więc z formalnego punktu widzenia dysponuje on poważnym zakresem uprawnień konstytucyjnych, które nigdy nie były jednak w pełni wykorzystywane. Faktycznie bowiem znaczną część kompetencji przypisywanych gubernatorowi w konstytucji przejął rząd (gabinet), sprawujący w praktyce władzę wykonawczą na szczeblu federalnym¹⁵. Gubernator generalny realizuje w zasadzie tylko te kompetencje, określone w ustawie zasadniczej z 1900 r., które tradycyjnie wykonywane są przez głowę państwa we współczesnych monarchiach konstytucyjnych.

Wzajemne stosunki między parlamentem federalnym Australii a gubernatorem generalnym wynikają zarówno z postanowień konstytucji, jak też opierają się na ukształtowanych w toku długotrwałej praktyki zwyczajach konstytucyjnych. Dla relacji tych charakterystyczne jest to, że parlament nie dysponuje zagwarantowanymi konstytucyjnie możliwościami wywierania wpływu na decyzje i działania podejmowane przez gubernatora generalnego. Gubernator nie ponosi także odpowiedzialności politycznej przed parlamentem i tym samym parlament nie może pozbawić go pełnionej funkcji. Inaczej jest w przypadku gubernatora generalnego, bowiem wśród przysługujących mu kompetencji są też takie, za pomocą których może on wywierać określony wpływ na funkcjonowanie parlamentu¹⁶.

Wobec władzy ustawodawczej gubernatorowi generalnemu przysługuje przede wszystkim prawo zwoływania i zamykania sesji parlamentu. Stanowi o tym przepis art. 5 konstytucji, stwierdzając, iż gubernator „może wyznaczyć dla odbycia sesji parlamentu takie terminy, jakie uzna za stosowne; i może też niekiedy w dro-

14 Gdy jesienią 1975 r. zdominowany przez opozycję Senat odrzucił przyjęty przez izbę niższą projekt ustawy budżetowej, premier Edward G. Whitlam wystąpił z inicjatywą przeprowadzenia przedterminowych wyborów 1/2 składu Senatu, co przewiduje art. 13 konstytucji. W odpowiedzi gubernator generalny zdymisjonował istniejący rząd Partii Pracy, rozwiązał parlament i zarządził przedterminowe wybory, powierzając jednocześnie misję utworzenia rządu „tymczasowego” przywódcy prawicowej opozycji Johnowi Fraserowi. Zob. m.in. C. Howard, *The Constitutional Crisis of 1975*, „Australian Quarterly” 1976, nr 1, s. 5 i nast.

15 Por. *Australia Constitutional Law...*, s. 226 i nast.

16 Zob. S. Bożyk, *System konstytucyjny...*, s. 56 i nast.

dze proklamacji lub w inny sposób zamykać sesje parlamentu”. Możliwości decydowania przez gubernatora w tym zakresie są jednak w pewnej mierze ograniczone, bowiem art. 5 przewiduje także, że gubernator musi zwołać pierwszą sesję parlamentu po wyborach nie później niż w ciągu w ciągu 30 dni od daty głosowania. Do kompetencji gubernatora generalnego należy też otwieranie każdej sesji parlamentu federalnego. Z kolei zamknięcie przez gubernatora sesji parlamentu może mieć miejsce dopiero po formalnym zakończeniu prac sesji w drodze odrębnych uchwał Izby Reprezentantów i Senatu.

Istotnym uprawnieniem gubernatora generalnego w stosunku do władzy ustawodawczej jest decydowanie o rozwiązaniu parlamentu i zarządzeniu nowych wyborów parlamentarnych. Podjęcie decyzji o rozwiązaniu parlamentu federalnego (na podstawie art. 28 konstytucji) stanowi w każdym wypadku formalne zakończenie jego kadencji i musi mieć miejsce przed upływem trzech lat od daty zebrania się parlamentu na pierwszą sesję po wyborach¹⁷. Poza tym gubernator generalny dysponuje też uprawnieniem do wcześniejszego rozwiązania izby niższej parlamentu i zarządzenia wyborów przedterminowych. Decyzję o skróceniu kadencji parlamentu może podjąć jedynie w dwóch przypadkach: 1) po zgłoszeniu wniosku przez premiera rządu federalnego o przedterminowe rozwiązanie Izby Reprezentantów, 2) gdy dojdzie do przewidzianej w art. 57 konstytucji rozbieżności stanowisk między obiema izbami parlamentu w procesie ustawodawczym¹⁸.

Pozostałe uprawnienia gubernatora generalnego wobec legislatury dotyczą już wyłącznie procedury ustawodawczej. W tym zakresie gubernator sankcjonuje ustawy uchwalone przez parlament, może zastosować prawo weta wobec ustawy parlamentu, może też zwrócić projekt ustawy do parlamentu z własnymi poprawkami i wnioskować o ich przyjęcie.

Dla wzajemnych relacji między parlamentem a egzekutywą dużo istotniejsze znaczenie ma układ stosunków na płaszczyźnie: parlament – rząd. W Australii przyjęte zostały w tym zakresie konstrukcje właściwe dla systemu parlamentarno-gabinetowego, będące w dużej mierze recepcją brytyjskich rozwiązań prawnoustrojowych. Dlatego też dla charakterystyki australijskiego modelu stosunków między legislaturą a rządem (gabinetem), należy przede wszystkim wziąć pod uwagę takie kwestie, jak powoływanie rządu, formy parlamentarnej kontroli egzekutywy oraz zakres politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem.

17 Kiedy w 1910 r. gubernator nie podjął w konstytucyjnym terminie decyzji o rozwiązaniu parlamentu, kadencja Izby Reprezentantów i tak dobiegła końca po upływie 3 lat od dnia zebrania się jej na pierwszym posiedzeniu po wyborach.

18 Sytuacja ta ma miejsce wtedy, gdy Senat w trzech kolejnych głosowaniach odrzuca projekt ustawy przyjęty przez Izbę Reprezentantów, a następnie projekt ten nie zostanie uchwalony na zwołanym przez gubernatora generalnego wspólnym posiedzeniu obu izb parlamentu.

Powoływanie rządu federalnego należy formalnie do kompetencji gubernatora generalnego, którego działania w tej sferze uzależnione są jednak od wyniku wyborów parlamentarnych. Przy podejmowaniu decyzji o obsadzie stanowisk w rządzie musi on każdorazowo brać pod uwagę istniejący układ sił politycznych w izbie niższej parlamentu. W Australii, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, stosowana jest w tym wypadku zwyczajowa zasada konstytucyjna, zgodnie z którą rząd wyłaniany jest zawsze z grona partii (koalicji partyjnej) posiadającej większość mandatów w Izbie Reprezentantów, zaś lider partii większości zostaje premierem.

W systemie partyjnym Australii od kilkudziesięciu lat kluczową rolę odgrywają jedynie trzy partie polityczne: socjaldemokratyczna Australijska Partia Pracy (Australia Labor Party), konserwatywna Liberalna Partia Australii (Liberal Party of Australia) oraz centroprawicowa Narodowa Partia Australii (National Party of Australia). Niemniej jednak system partyjny Australii ma cechy systemu dwupartyjnego, gdyż w wyborach parlamentarnych niezmiennie rywalizują ze sobą: z jednej strony – Partia Pracy, z drugiej zaś – pozostające stale w trwałej koalicji obie partie prawicowe¹⁹. Gdy wybory wygrywa Partia Pracy, tworzony jest zawsze rząd jednopartyjny, kiedy zaś sukces osiąga prawica – powstaje rząd koalicyjny²⁰. Z kolei przywódca partii, która nie zdobyła większości w Izbie Reprezentantów, zostaje oficjalnie uznany za lidera opozycji²¹ i wraz z najbliższymi współpracownikami tworzy gabinet cieni (The Shadow Cabinet Minister).

Utrwalony w praktyce ustrojowej Australii zwyczaj powoływania rządu spośród członków partii, która odniosła zwycięstwo w wyborach parlamentarnych i tym samym dysponuje większością mandatów w izbie niższej parlamentu, posiada w istocie poważne znaczenie. Sprzyja niewątpliwie utrzymaniu daleko idącej stabilności egzekutywy oraz skuteczności podejmowanych przez nią działań, bowiem gabinet ma zapewnione stałe poparcie ze strony znaczącej większości w Izbie Reprezentantów.

Decydującą rolę w procesie tworzenia rządu spełnia zawsze frakcja parlamentarna partii większości oraz jej lider, który – zgodnie z przyjętym zwyczajem – powoływany jest przez gubernatora generalnego na urząd premiera. Ostateczny skład rządu zależy w znacznym stopniu od premiera, gdyż to on dobiera sobie pozostałych członków egzekutywy, którzy są później mianowani formalnie przez gubernatora generalnego. Premier może również w każdej chwili zażądać dymisji ministra, któ-

19 Niekiedy system partyjny Australii określany jest mianem „dwuipartyjnego”. Por. A.F. Davies, *Australian Democracy*, London 1958, s. 140.

20 Wówczas premierem rządu koalicyjnego zostaje zwykle lider Partii Liberalnej. Jedynie na przełomie 1968 i 1969 r. – po tragicznej śmierci premiera Harolda Holta – funkcję szefa rządu pełnił przez 2 tygodnie przywódca Partii Narodowej John McEwen.

21 Zob. szerzej G.S. Reid, M. Forrest, *Australia's Commonwealth Parliament 1901–1988*, Melbourne 1989, s. 47 i nast.

rego odwołanie ze składu rządu decyzją gubernatora jest już aktem czysto formalnym. O szczególnej roli premiera w procesie kształtowania składu i struktury rządu federalnego przesądza dodatkowo fakt, że decyduje on samodzielnie, wzorem rozwiązania stosowanego w praktyce ustrojowej Wielkiej Brytanii, o powołaniu określonych ministrów do składu gabinetu.

Rząd federalny Australii, podobnie zresztą jak gubernator generalny, ma zagwarantowany udział w realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu. W przypadku rządu jest to przede wszystkim wynikające z przepisów ustawy zasadniczej prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka parlamentarna, większość projektów aktów ustawodawczych zgłaszana jest z inicjatywy gabinetu, znacznie rzadziej pojawiają się natomiast indywidualne inicjatywy członków parlamentu. Inicjatywy rządowe mają przy tym zdecydowanie większe szanse na ich realizację, gdyż mogą praktycznie zawsze liczyć na poparcie ze strony większości rządowej w Izbie Reprezentantów.

Do sprawowania funkcji kontrolnej parlamentu powołana została w zasadzie tylko Izba Reprezentantów, gdyż Senatowi nie przysługują żadne uprawnienia kontrolne w stosunku do rządu i gabinetu²². Parlamentarna kontrola działalności egzekutywy ma miejsce zarówno na posiedzeniach izby niższej parlamentu, jak też może przybierać postać kontroli indywidualnej, do czego uprawnieni są poszczególni deputowani. Podczas posiedzeń plenarnych izby kontrola realizowana jest głównie w formie debaty nad programem i proponowanym składem rządu, w trakcie parlamentarnych debat budżetowych oraz w związku ze składanymi przez gabinet i ministrów informacjami o działalności organów administracji rządowej. Skuteczność tej kontroli uwarunkowana jest jednak w praktyce istniejącym układem sił politycznych w Izbie Reprezentantów, gwarantującym trwałe poparcie dla rządu przez większość parlamentarną. Dlatego też realna kontrola działalności egzekutywy może mieć miejsce tylko z inicjatywy ugrupowań opozycji parlamentarnej²³. Faktycznie bowiem jedynie opozycja jest w stanie spowodować, poprzez zgłoszenie wniosku o wotum nieufności dla rządu, debatę plenarną nad polityką gabinetu, poddać ją surowej krytyce i zaprezentować własny, alternatywny program polityczny. Z kręgów opozycyjnych pochodzi też w praktyce parlamentarnej zdecydowana większość zapytań deputowanych, adresowanych do premiera i poszczególnych członków gabinetu.

Jednym ze stosowanych w praktyce ustrojowej Australii konwenansów konstytucyjnych jest zasada odpowiedzialności politycznej rządu i gabinetu przed parlamentem. Premier oraz ministrowie ponoszą solidarną odpowiedzialność przed Izłą Reprezentantów, co oznacza, że mogą być odwołani w wyniku uchwalenia przez tę

22 Por. G. Winterton, *Parliament...*, s. 93 i nast.

23 Por. G.S. Reid, M. Forrest, *Australia's...*, s. 52 i nast.

izbę wotum nieufności dla rządu. Wówczas gubernator generalny musiałby przyjąć dymisję gabinetu i desygnować na urząd premiera lidera opozycji parlamentarnej, powierzając mu zarazem misję tworzenia nowego rządu. Zastosowanie instytucji wotum nieufności dla gabinetu jest jednak w australijskiej praktyce parlamentarnej mało prawdopodobne. W istniejącym układzie politycznym, gdzie rząd tworzony jest przez partię (koalicję partii) dysponującą większością mandatów w Izbie Reprezentantów, parlament nie jest zainteresowany spowodowaniem jego upadku. Tym samym izba niższa ma ograniczoną możliwość sprawowania parlamentarnej kontroli działalności gabinetu.

Z kolei w sytuacji, kiedy rząd i wspierająca go większość parlamentarna reprezentują to samo ugrupowanie polityczne, powstaje możliwość wywierania przez gabinet znaczącego wpływu na działalność legislatywy i treść stanowionych przez nią aktów ustawodawczych. Premier może też, podobnie jak ma to miejsce w innych systemach rządów parlamentarnych, wystąpić do gubernatora generalnego z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu i zarządzenie wyborów przedterminowych. Podjęcie decyzji o skróceniu kadencji Izby Reprezentantów znajduje się więc faktycznie w gestii gabinetu, umożliwiając mu przy tym wykorzystanie tego zwyczajowego uprawnienia w najkorzystniejszym dla egzekutywy okresie.

2. Kanada

Istniejący współcześnie kształt systemu rządów parlamentarno–gabinetowych w Kanadzie jest w znacznym stopniu wynikiem długotrwałej ewolucji własnych rozwiązań ustrojowych, także tych, które znajdowały zastosowanie w poszczególnych prowincjach. Nie można przy tym zapominać, że system ustrojowy Kanady, podobnie jak miało to miejsce w Australii, ukształtowany został także „pod przemożnym wpływem brytyjskiego wzorca ustrojowego”²⁴, czego wyrazem jest m.in. wykorzystywanie, wywodzących się głównie z Wielkiej Brytanii, licznych konwensansów konstytucyjnych²⁵. Dlatego też ustrój polityczny Kanady ma wiele cech wspólnych z brytyjskim modelem rządów parlamentarnych. Istotnie różnicowane są jednak podstawy ustrojowe obu tych systemów rządów, bowiem Wielka Brytania nie posiada pisanej ustawy zasadniczej (jej ustrój oparty jest wyłącznie na wszelkiego rodzaju źródłach pozakonstytucyjnych), gdy tymczasem ustrój państwowy Kanady określają akty normatywne rangi konstytucyjnej.

Pierwszym aktem konstytucyjnym Kanady, uchwalonym przez parlament brytyjski, a tym samym mającym charakter konstytucji okrojowanej, był Akt

24 M. Grzybowski, *Szkice kanadyjskie*, Kielce 2003, s. 92.

25 Liczne przykłady stosowania konwensansów konstytucyjnych w kanadyjskiej praktyce ustrojowej prezentuje m.in. A.D. Heard, *Canadian Constitutional Conventions: the Marriage of Law and Politics*, Toronto 1991.

Brytyjskiej Ameryki Północnej (The British North American Act) z 1 lipca 1867 roku²⁶. Akt ten, wielokrotnie nowelizowany, obowiązuje do dnia dzisiejszego, określając przede wszystkim podstawy ustroju federalnego oraz strukturę i kompetencje poszczególnych organów państwowych. Swoista „kanadyzacja” ustawy zasadniczej z 1867 r. nastąpiła wraz z podpisaniem przez królową Elżbietę II w dniu 17 kwietnia 1982 r. nowego Aktu Konstytucyjnego, przyznającego w pełni suwerenne prawo kształtowania treści przepisów konstytucyjnych parlamentowi kanadyjskiemu. Nie ulega przy tym wątpliwości, że szczególne znaczenie przyjęcia Aktu Konstytucyjnego z 1982 r. polega także na tym, że w jego części pierwszej, określonej jako Kanadyjska Karta Praw i Wolności (Canadian Charter of Rights and Freedoms), znalazła się wreszcie kompleksowa regulacja podstawowych praw i wolności wszystkich obywateli Kanady²⁷.

Strukturę federalnych organów państwowych ukształtowano w Kanadzie według zasady podziału władz. Zasada ta, podobnie zresztą jak inne fundamentalne założenia ustrojowe kanadyjskiego systemu konstytucyjnego, nie została jednak sformułowana *explicite* w treści ustawy zasadniczej. Dlatego też wskazanie na zasady determinujące pozycję ustrojową organów federalnych Kanady „polegać musi na wydobyciu reguł tkwiących *implicite* w szczegółowych i pragmatycznie ujętych postanowieniach aktów konstytucyjnych”²⁸. Z postanowień zawartych w Akcie Konstytucyjnym Kanady z 1867 r. wynika oczywiście, że ustrój naczelnych organów państwa oparty został na zasadzie trójpodziału władzy. Przekonuje o tym również przyjęta struktura tego Aktu, a zwłaszcza umieszczenie obok siebie regulacji pozycji ustrojowej parlamentu i egzekutywy, zawartej w rozdziale III noszącym tytuł Władza wykonawcza oraz w rozdziale IV – Władza ustawodawcza²⁹.

Sprawowanie władzy ustawodawczej powierzone zostało przez regulacje konstytucyjne dwuizbowemu parlamentowi, składającemu się z Senatu i Izby Gmin, jak również królowi brytyjskiemu, reprezentowanemu na terytorium Kanady przez gubernatora generalnego. Obie izby parlamentu federalnego różnią się zasadniczo między sobą, zarówno ze względu na przyjęty sposób kształtowania ich składu, jak też w zakresie przyznanych im uprawnień i faktycznej roli politycznoustrojowej. Z wyborów powszechnych i bezpośrednich pochodzi jedynie izba niższa (Izba Gmin), której posłowie (obecnie w liczbie 308) wybierani są okręgach jednomandatowych zwykłą większością głosów wyborców. Skład izby wyższej (Senatu) kształ-

26 Uchwalenie tego Aktu Brytyjskiej Ameryki Północnej nastąpiło po proklamowaniu na obszarze kolonii brytyjskich na kontynencie północnoamerykańskim konfederacji czterech prowincji (Nowej Szkocji, Nowego Brunswiku, Ontario, Quebecu), która od początku swego istnienia była faktycznie związkiem o charakterze federacyjnym.

27 Zob. szerzej M. Grzybowski, Wolności fundamentalne w konstytucjonalizmie kanadyjskim, (w:) Konstytucja i władza we współczesnym świecie, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 174 i nast.

28 M. Grzybowski, Szkice kanadyjskie..., s. 92.

29 Tekst Aktu Konstytucyjnego z 1867 r. zawiera m.in. opracowanie Konstytucja Kanady, wstęp i tłumaczenie J. Osiński, I. Zawiślińska, Warszawa 1998, s. 45 i nast.

towany jest natomiast w drodze nominacji senatorów, które dokonywane są przez gubernatora generalnego na wniosek premiera rządu federalnego³⁰. Jeśli zaś chodzi o wzajemne relacje między izbami, to z obowiązujących unormowań konstytucyjnych wynika, że Senatowi (będącemu formalnie izbą wyższą) zagwarantowana została co najmniej równorzędna pozycja ustrojowa z Izbą Gmin. Faktycznie jednak w praktyce ustrojowej Kanady bardziej znaczącą politycznie jest Izba Gmin, której skład pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, a tym samym ma ona zagwarantowane atrybuty politycznej reprezentacji narodu. Przewaga tej izby nad Senatem determinowana jest ponadto jej składem politycznym, albowiem od ukształtowanej po wyborach większości parlamentarnej zależy w głównej mierze polityczne oblicze i trwałość rządu federalnego³¹.

Jednym z trzech składników federalnej władzy ustawodawczej, Akt Konstytucyjny z 1867 czyni monarchę, co stanowi bardzo wyraźne nawiązanie do brytyjskich założeń ustrojowych, traktujących panującego jako tradycyjną i niezbędną część legislatury. Zgodnie z art. 9 tego aktu, monarcha brytyjski zaliczony został jednocześnie do organów władzy wykonawczej. Monarcha brytyjski sprawuje więc formalnie funkcję głowy państwa, z tym że w praktyce jest reprezentowany wobec innych organów państwa i mieszkańców Kanady przez gubernatora generalnego. Z uwagi na to, że gubernator generalny reprezentuje Koronę, jest każdorazowo mianowany przez królową na wniosek premiera federalnego rządu Kanady³², natomiast jego ewentualne odwołanie przed upływem kadencji może być wynikiem wspólnej inicjatywy obu izb kanadyjskiego parlamentu.

Biorąc pod uwagę wzajemne relacje między legislaturą a gubernatorem generalnym Kanady, warto zwrócić uwagę, że parlament – poza możliwością wystąpienia z inicjatywą odwołania go z urzędu – nie dysponuje faktycznie innymi uprawnieniami wobec tego organu władzy wykonawczej. Gubernator zaś ma zagwarantowane w przepisach konstytucyjnych wyraźnie określone uprawnienia w stosunku do parlamentu. Należy do nich: mianowanie członków Senatu, wyznaczanie przewodniczącego tej izby parlamentu, zarządzanie wyborów powszechnych do Izby Gmin, zwoływanie kolejnych sesji parlamentu, rozwiązywanie Izby Gmin, sankcjonowanie ustaw uchwalonych przez parlament. Fakt dysponowania przez gubernatora generalnego tak znaczącymi uprawnieniami wobec legislatury może prowadzić do wniosku, że dysponuje on daleko idącymi możliwościami wpływu na działalność władzy ustawodawczej. Tymczasem faktyczne przejęcie tych uprawnień w praktyce ustrojowej (z wyjątkiem prawa udzielania sankcji aktom ustawodawczym) przez

30 Taki system formowania drugiej izby parlamentu jest już unikalny we współczesnych systemach ustrojowych. Zob. R.A. MacKay, *The Unreformed Senate of Canada*, Toronto 1963, s. 50 i nast.

31 Por. M. Grzybowski, *Parlament Kanady*, Warszawa 1994, s. 16.

32 Od 1952 r. na stanowisko gubernatora generalnego powoływani są wyłącznie obywatele Kanady.

premiera i rząd federalny Kanady, mających zazwyczaj zaufanie większości deputowanych Izby Gmin, spowodowało istotną zmianę relacji między tymi organami³³. W konsekwencji to nie gubernator generalny, lecz rząd realizuje podstawowe kompetencje egzekutywy w stosunku do obu izb parlamentu federalnego.

Ze względu na bardzo szeroki zakres funkcji, jakie sprawowane są przez rząd federalny w systemie konstytucyjnym Kanady, to właśnie rząd (gabinet) należy traktować w tym systemie jako organ rzeczywistej władzy wykonawczej. Dotyczy to zresztą nie tylko sfery stosunków wewnętrznych, ale także stosunków międzynarodowych. W gestii rządu pozostaje bowiem kształtowanie polityki zagranicznej Kanady (z wyjątkiem funkcji ceremonialnych, które realizowane są tradycyjnie przez gubernatora generalnego w ramach reprezentacji państwa), zawieranie oraz podpisywanie umów międzynarodowych, a nawet decydowanie w tak istotnych sprawach, jak wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju.

Układ stosunków między parlamentem a rządem w systemie ustrojowym Kanady został oparty (podobnie jak w Australii) na zasadach typowych dla modelu rządów parlamentarno–gabinetowych. Tym samym charakteryzuje się daleko idącym podobieństwem zarówno w zakresie przyjętych założeń ustrojowych, jak i pod względem stosowanej praktyki politycznej, do klasycznego systemu rządów parlamentarnych w Wielkiej Brytanii³⁴. Analogicznie też, jak w modelu brytyjskim, wzajemne relacje pomiędzy organami legislatywy i organami władzy wykonawczej w Kanadzie wynikają nie tylko z ustanowionych regulacji prawnych, ale także (a może nawet przede wszystkim) z ukształtowanych w drodze długotrwałej praktyki niepisanych zwyczajów oraz konwenansów konstytucyjnych.

Niewątpliwie jednym z najistotniejszych dla funkcjonowania kanadyjskiego systemu parlamentarnego konwenansów konstytucyjnych jest stosowana od dawna praktyka ustrojowa powoływania składu rządu z grona tej partii politycznej, która wygrała wybory do Izby Gmin i dysponuje w tej izbie największą liczbą mandatów deputowanych. Wykorzystywaniu tej niepisanej zasady zwyczajowej sprzyja bardzo wyraźnie funkcjonujący w Kanadzie model systemu partyjnego. Przez kilka dekad system partyjny tego państwa miał wszelkie cechy klasycznego systemu dwupartyjnego, gdyż w walce o władzę rywalizowały ze sobą tylko dwie dominujące partie: Partia Postępowo–Konserwatywna (Progressive Conservative Party of Canada) oraz Partia Liberalna Kanady (Liberal Party of Canada)³⁵. Radykalny przełom nastąpił w 1993 roku, gdy konserwatyści ponieśli absolutną klęskę w wybo-

33 Por. M. Grzybowski, *Parlament Kanady...*, s. 9.

34 Zob. szerzej J.R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Toronto 1971, s. 32 i nast.

35 Zob. m.in. M. Grzybowski, *Ewolucja kanadyjskiego systemu partyjnego (1935–1985)*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych” 1989, z. 35, s. 3 i nast.

rach parlamentarnych, zdobywając zaledwie 2 mandaty poselskie w Izbie Gmin³⁶. Od tamtej pory zaznaczyła się dominacja liberałów, którzy także w dwóch kolejnych wyborach do izby niższej parlamentu (1997, 2000) zdobywali bezwzględną większość mandatów w Izbie Gmin, co sprzyjało wyraźnej stabilizacji w funkcjonowaniu gabinetu. Już jednak w wyborach z 2004 roku zaznaczył się widoczny spadek poparcia dla tej partii, wobec czego liberałowie zostali zmuszeni do utworzenia mniejszościowego gabinetu Paula Martina. Tracą oni władzę po wyborach do Izby Gmin z 2006 roku, bowiem te wybory przyniosły sukces Konserwatywnej Partii Kanady (Conservative Party of Canada), która wywalczyła jednak tylko 124 na 308 mandatów w izbie niższej parlamentu. Także ostatnie wybory do tej izby z 14 października 2008 r. zakończyły się sukcesem konserwatystów z liczbą 143 mandatów poselskich³⁷.

Proces tworzenia rządu w systemie politycznym Kanady, a następnie jego funkcjonowanie odbywa się zawsze na tle rywalizacji między większością oraz opozycją parlamentarną³⁸. Stąd też decyzja Izby Gmin co do obsady funkcji premiera, akceptacji składu rządu oraz programu jego działania zależy każdorazowo od tego, czy uformowana po wyborach parlamentarnych większość rządowa jest zdyscyplinowana i zdecydowana konsekwentnie popierać politykę gabinetu.

Procedura kształtowania składu rządu po wyborach parlamentarnych rozpoczyna się za każdym razem od desygnowania premiera przez gubernatora generalnego³⁹. W praktyce jest to zwykła formalność, bowiem zgodnie z przyjętym konwenansem konstytucyjnym, premierem zostaje lider tej partii, która zdobyła większość mandatów w Izbie Gmin. Jeśli premier nie jest członkiem Izby Gmin, może piastować przejściowo stanowisko szefa rządu, ale zgodnie ze zwyczajem konstytucyjnym, powinien najszybciej jak to jest możliwe, ubiegać się o zdobycie mandatu w tej izbie parlamentu. Desygnowany przez gubernatora generalnego premier ma wyłączne prawo formułowania propozycji odnośnie do składu przyszłego rządu, w tym również powierzania określonym osobom konkretnych stanowisk rządowych. Tylko on dobiera sobie w praktyce pozostałych członków gabinetu, czyli grono najbliższych współpracowników. Należy jednak podkreślić, że podczas formowania składu gabinetu premier zobowiązany jest też brać pod uwagę określone zwyczaje konstytucyj-

36 Por. *Political Parties, Representation and Electoral Democracy in Canada*, ed. by W.P. Cross, Toronto 2002, s. 15 i nast. Zob. też moją recenzję tego opracowania (w:) „Zeszyty Naukowe WSFiZ w Siedlcach” 2004, z. 1, s. 250–253.

37 Liberalowie, którzy od 2006 r. tworzą opozycję, wywalczyli 77 mandatów, Blok Quebecu (Bloc Quebecois) – 49 mandatów, Nowa Partia Demokratyczna (New Democratic Party of Canada) – 37 mandatów.

38 W Kanadzie utrwalił się konfrontacyjny model opozycji parlamentarnej, gdyż partia tworząca sformalizowaną opozycję w Izbie Gmin zazwyczaj zdecydowanie występuje przeciwko polityce gabinetu i nie przejawia postawy konstruktywnej. Por. *Parlament Kanady*, oprac. i przekład K. Complak, Warszawa 1999, s. 28 i nast.

39 Por. B.J. Messamore, *The Governor General and the Prime Minister*, „Canadian Journal of Political Science” 2006, nr 3, s. 683 i nast.

ne, jak np. zagwarantować każdej z 10 prowincji tworzących kanadyjską federację przynajmniej jedno stanowisko ministra rządu federalnego.

Wynikiem podjętej przez premiera misji tworzenia rządu jest sformowany przez niego skład gabinetu, który musi następnie zdobyć zaufanie Izby Gmin. Nie stwarza to zwykle w praktyce poważnych trudności, gdyż stosowany w Kanadzie zwyczaj powoływania gabinetu jednopartyjnego przez partię odnoszącą sukces w wyborach do Izby Gmin sprawia, że rząd taki ma już „na starcie” zapewnione poparcie określonej większości deputowanych⁴⁰. Jeśli jednak rząd utraci poparcie większości parlamentarnej przed upływem kadencji, czego konsekwencją będzie przegłosowanie wniosku o wotum nieufności, wówczas gubernator generalny przyjmuje dymisję premiera i całego gabinetu⁴¹ oraz desygnuje lidera opozycji do tworzenia nowego rządu. Kiedy zaś utrata poparcia większości parlamentarnej dla rządu jest wynikiem np. rozłamu w szeregach frakcji partii rządzącej lub diametralnej zmiany oceny dotychczasowej polityki rządu, gubernator generalny może zdecydować się na utrzymanie gabinetu mniejszościowego lub podjąć decyzję o rozwiązaniu Izby Gmin oraz zarządzeniu wyborów przedterminowych.

Dla wzajemnych relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą w systemie konstytucyjnym Kanady, podobnie zresztą jak w prezentowanej wcześniej Australii i we wszystkich innych systemach rządów parlamentarnych, istotne znaczenie posiadają konstytucyjne lub ustawowe ramy udziału organów władzy wykonawczej (rządu, gabinetu) w kształtowaniu treści ustawodawstwa. Niewątpliwie bowiem nadmierna aktywność egzekutywy w tym zakresie prowadzi zazwyczaj do uszczuplenia kompetencji ustawodawczych parlamentu, które mogą znaleźć swój wyraz zarówno w formie ograniczeń przedmiotowych, jak też w postaci określonych ograniczeń proceduralnych. Pierwsze z nich związane są nierozdzielnie z rozwojem ustawodawstwa delegowanego, drugie zaś polegają na uprzywilejowanej roli rządu w procesie tworzenia aktów ustawodawczych parlamentu.

Do zauważalnego rozwoju ustawodawstwa delegowanego w systemie ustrojowym Kanady doszło faktycznie dopiero w latach sześćdziesiątych XX wieku. Znaczącym przejawem tej formy aktywności prawotwórczej stały się dwie kategorie aktów normatywnych wydawanych przez rząd federalny na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego (*regulations* oraz *statutory instruments*), które traktowane są przez doktrynę oraz w praktyce ustrojowej jako źródła powszechnie obowiązującego prawa⁴². Ta postać działalności prawotwórczej rządu znalazła się pod

40 Por. M. Grzybowski, *Parlament Kanady...*, s. 40.

41 Zob. szerzej P. Weller, *Party Rules and the Dismissal of Prime Ministers: Comparative Perspectives from Britain, Canada and Australia*, "Parliamentary Affairs" 1994, nr 3, s. 133 i nast.

42 Zob. M. Grzybowski, *Parlament Kanady...*, s. 34.

kontrolą parlamentu, której zasadniczym celem jest ocena zgodności aktów rządowych z treścią obowiązujących ustaw.

Możliwości wpływu kanadyjskiego rządu na działalność ustawodawczą parlamentu uwidaczniają się szczególnie na etapie występowania z inicjatywami ustawodawczymi. Przedłożenia rządowe w tym zakresie mają charakter ustaw publicznych, a więc odnoszą się najczęściej do spraw istotnych dla państwa i ogółu obywateli (są to głównie projekty ustaw regulujących problemy społeczno–polityczne i gospodarcze oraz zagadnienia finansów publicznych). W przypadku niektórych inicjatyw ustawodawczych (przede wszystkim projektu ustawy budżetowej oraz projektu ustawy o wydatkach publicznych), wyłączne uprawnienia przyznane zostały rządowi federalnemu, który w dodatku może je zgłaszać wyłącznie pod obrady Izby Gmin. Rządowe projekty ustaw są też niejednokrotnie uprzywilejowane na kolejnych etapach procedury ustawodawczej w parlamencie. Poza tym projekty rządowe mają znaczącą przewagę nad poselskimi projektami ustaw (zgłaszanymi najczęściej przez posłów opozycji parlamentarnej). Dzieje się tak dlatego, że w warunkach utrzymywania się stabilnej większości rządowej w Izbie Gmin istnieje zawsze dużo większe prawdopodobieństwo uchwalenia projektów rządowych, gdyż w ich przypadku niewątpliwie łatwiej jest uzyskać wymaganą większość głosów.

Parlament jako organ władzy ustawodawczej musi mieć nie tylko zapewniony wpływ na powoływanie rządu i kierunki jego polityki, ale także możliwość spowodowania dymisji gabinetu, jeśli utraci zaufanie większości członków parlamentu. Rząd tworzony jest jednak przez partię posiadającą większość mandatów w parlamencie, stąd też pomiędzy gabinetem i wspierającą go większością parlamentarną dochodzi wtedy do daleko idącej współpracy, w ramach której realne możliwości parlamentarnej kontroli egzekutywy stają się ograniczone⁴³. Z tego też względu określone inicjatywy w ramach parlamentarnej kontroli działalności rządu podejmowane są najczęściej przez opozycję parlamentarną. Wówczas szczególnie ważne jest to, aby funkcjonująca w parlamencie opozycja miała możliwość systematycznego wglądu w działalność rządu, nawet w takich sytuacjach, które dla większości rządowej w parlamencie mogą być bardzo niewygodne.

Tych kilka ogólnych uwag o istocie parlamentarnej kontroli rządu odnosi się również do wzajemnych relacji między parlamentem a gabinetem w systemie ustrojowym Kanady. Tak więc kanadyjski rząd federalny, zgodnie z powszechnie wykorzystywanymi regułami systemu rządów parlamentarnych, ponosi solidarną oraz indywidualną odpowiedzialność polityczną przed Izłą Gmin. Oznacza to, że premier i ministrowie mogą być odwołani z zajmowanych stanowisk wskutek uchwalenia przez parlament wotum nieufności dla rządu. W takiej sytuacji gubernator gene-

43 Por. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym...*, s. 24 i nast.

ralny byłby zmuszony przyjąć dymisję rządu i powierzyć misję tworzenia nowego gabinetu liderowi opozycji. Przegłosowanie w kanadyjskim parlamencie wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla egzekutywy było jednak dotychczas mało realne z uwagi na to, że rząd cieszył się zwykle poparciem większości parlamentarnej w Izbie Gmin.

Sytuacja uległa zmianie po ostatnich wyborach parlamentarnych z października 2008 r. Dotychczasowy premier Stephen Harper i jednocześnie lider Partii Konserwatywnej, która w wyborach tych zdobyła najwięcej mandatów, nie zdołał stworzyć koalicji rządowej, wobec czego zdecydował się na rząd mniejszościowy. Gdy jednak zwlekał z postawieniem wniosku o wotum zaufania dla swego gabinetu, dwa ugrupowania opozycyjne (Partia Liberalna oraz Nowa Partia Demokratyczna) postanowiły utworzyć wspólną koalicję i wystąpić do Izby Gmin z wnioskiem o udzielenie zaufania temu rządowi koalicyjnemu. Aby nie dopuścić do głosowania w Izbie Gmin nad tym wnioskiem opozycji, S. Harper zwrócił się na początku grudnia 2008 r. do gubernatora generalnego o czasowe zawieszenie zainaugurowanej już sesji parlamentu. Pełniąca obowiązki gubernatora Michaëlle Jean przychyliła się do tego wniosku szefa rządu i podjęła bezprecedensową w dziejach Kanady decyzję o zawieszeniu na prawie dwa miesiące sesji parlamentu federalnego. Podjęcie też decyzji przez gubernatora budzi już wiele kontrowersji i uwag krytycznych zarówno w szeregach opozycji parlamentarnej, jak też wśród kanadyjskich konstytucjonalistów.

Niemniej jednak stabilny do tej pory system partyjny oraz wykorzystywanie w szerokim zakresie dyscypliny partyjnej w pracach parlamentu federalnego przyczyniały się do tego, że ukształtowana w wyniku wyborów większość rządowa w Izbie Gmin nie była bynajmniej skłonna do oddawania w ręce opozycji władzy wykonawczej podczas kadencji parlamentu. W praktyce nie stoi to oczywiście na przeszkodzie, zwłaszcza przy aktywnym uczestnictwie zorganizowanej opozycji parlamentarnej, w uruchamianiu różnych instrumentów bieżącej oraz okresowej kontroli działalności egzekutywy. Należą do nich w szczególności: 1) debaty parlamentarne, a zwłaszcza debata nad odczytywaną corocznie przez gubernatora generalnego podczas ceremonii otwarcia sesji parlamentu mową tronową (zawierającą *de facto* program działania rządu) oraz debaty nad zgłaszanymi wnioskami o udzielenie wotum nieufności rządowi, 2) rozpatrywanie corocznego raportu generalnego kontrolera finansów publicznych (The Auditor General), zawierającego bilans zamknięcia rachunków państwowych, 3) oceny przez posłów wszelkiego rodzaju przedłożeń finansowych rządu i pozostałych projektów ustaw, 4) sprawowanie przez Izbę Gmin kontroli rządowego ustawodawstwa delegowanego oraz dokonywanych przez gabinet określonych nominacji rządowych, głównie z punktu widze-

nia ich zgodności z przepisami aktów ustawodawczych, 5) zgłaszanie pod adresem członków rządu zapytań deputowanych⁴⁴.

Nie ulega wątpliwości, że wszystkie wymienione tutaj podstawowe formy parlamentarnej kontroli egzekutywy wywierają zazwyczaj pewien wpływ na poczynania rządu. Nie zmienia to jednak faktu, że w systemie konstytucyjnym Kanady, podobnie jak ma to miejsce w brytyjskim systemie rządów parlamentarnych, od dawna zaznacza się faktyczna przewaga egzekutywy nad parlamentem, co jest w znacznym stopniu wynikiem utrzymywania się w Kanadzie długotrwałych rządów większościowych⁴⁵. Tę uwagę odnieść można zresztą także do zaprezentowanego wcześniej modelu stosunków pomiędzy parlamentem a egzekutywą w systemie konstytucyjnym Australii.

3. Nowa Zelandia

Ukształtowany w Nowej Zelandii system rządów parlamentarnych oparty jest na niemal identycznych zasadach, jakie znalazły zastosowanie przy kształtowaniu podstaw ustroju państwowego Australii i Kanady. Tu również na kształt podstawowych instytucji ustrojowych zaznaczył się bardzo wyraźnie wpływ brytyjskiego wzorca prawnoustrojowego i brytyjskich zwyczajów konstytucyjnych. Niemniej jednak funkcjonujące od dawna w Nowej Zelandii rządy parlamentarne charakteryzują także niektóre oryginalne rozwiązania ustrojowe, w tym również w zakresie wzajemnych relacji między legislatywą i egzekutywą.

Przede wszystkim należy podkreślić, że do dnia dzisiejszego Nowa Zelandia nie posiada pełnej konstytucji pisanej, a jej ustrój kształtują akty prawne różnej rangi (w tym niektóre ustawy parlamentu brytyjskiego jeszcze z XIX stulecia) oraz liczne zwyczaje konstytucyjne. Podstawowe znaczenie w tej materii miał do niedawna, ustanowiony w 1852 r. przez brytyjską Izbę Gmin, Akt Konstytucyjny Nowej Zelandii (The New Zealand Constitutional Act). Akt ten zagwarantował Nowej Zelandii status autonomicznej kolonii, kształtując przy tym w jej ramach, wzorowane na brytyjskim modelu ustrojowym, podstawy systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. Na jego mocy utworzono dwuizbowy parlament⁴⁶ oraz rząd, natomiast do reprezentowania Korony powołany został urząd gubernatora. Okazało się, że ukształtowane w tym akcie rozwiązania ustrojowe były niezwykle trwałe, gdyż nie zmieniły

44 Zob. M. Grzybowski, *Parlament Kanady...*, s. 40 i nast.

45 Por. S. Bożyk, *Parlament a rząd w systemie konstytucyjnym Kanady*, (w:) *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne*. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, Kraków 2007, s. 47.

46 Składał się on z Izby Reprezentantów (izby niższej) oraz Rady Ustawodawczej (izby wyższej). W wyborach powszechnych i bezpośrednich wyłanianiu byli tylko członkowie izby niższej, natomiast skład izby wyższej (na wzór brytyjskiej Izby Lordów) kształtowany od początku w drodze pozawyborczej.

się istotnie nawet po przejściu Nowej Zelandii od stanu zależności kolonialnej do w pełni suwerennego państwa⁴⁷.

Akt z 1852 r. przestał obowiązywać dopiero z dniem 1 stycznia 1987 r., gdy wszedł w życie uchwalony w 1986 r. przez nowozelandzki parlament nowy Akt Konstytucyjny. Nie wprowadził on praktycznie żadnych poważniejszych zmian w ustroju politycznym Nowej Zelandii⁴⁸, koncentrując się głównie na uporządkowaniu obowiązującej dotąd konstytucyjnej regulacji systemu organów państwowych.

Przyjęte w Akcie Konstytucyjnym z 1986 r. podstawowe rozwiązania ustrojowe wskazują, że organizacja naczelnych organów państwa oparta została za zasadzie trójpodziału władzy⁴⁹.

Znajduje to swój wyraz nawet w samej konstrukcji tego aktu normatywnego, którego trzy kolejne rozdziały (po rozdziale I, traktującym o pozycji ustrojowej monarchy i pełniącego *de facto* funkcje głowy państwa gubernatora generalnego) regulują: status rządu jako organu władzy wykonawczej (rozdział II), pozycję władzy ustawodawczej (rozdział III) i organizację władzy sądowniczej (rozdział IV). W ramach tak zarysowanego podziału władzy parlament potraktowany został jako organ władzy ustawodawczej. Poza wykonywaniem kompetencji mieszczących się w zakresie funkcji ustawodawczej, nowozelandzki parlament realizuje też drugą klasyczną funkcję współczesnych parlamentów, czyli funkcję kontrolną. Jej wyrazem są w głównej mierze uprawnienia Izby Reprezentantów do sprawowania parlamentarnej kontroli działalności egzekutywy. Istotne znaczenie mają też inne, nie mieszczące się w sferze stanowienia ustaw oraz sprawowania kontroli, kompetencje parlamentu. Należą do nich w szczególności uprawnienia budżetowe oraz uprawnienia w zakresie dokonywania zmian w treści obowiązujących przepisów konstytucyjnych.

Prawnoustrojowy model wzajemnych relacji między parlamentem a organami egzekutywy mieści się w Nowej Zelandii w ramach konstrukcji systemu parlamentarno-gabinetowego. Biorąc jednak pod uwagę stosunki pomiędzy parlamentem a gubernatorem generalnym, nie jest możliwe – podobnie jak w systemach konstytucyjnych Australii oraz Kanady – ich jednoznaczne określenie, gdyż przepisy i zwyczaje konstytucyjne wyznaczają gubernatorowi podwójną rolę. Z jednej strony, na równi z Izbą Reprezentantów, został on potraktowany jako niezbędny składnik władzy ustawodawczej, z drugiej zaś – jego zasadniczym zadaniem jest sprawowa-

47 Nowa Zelandia najpierw (w 1907 r.) uzyskała status dominium, następnie zaś Statut Westminsterski z 1931 r. zagwarantował jej pełną suwerenność. Całkowicie suwerennym państwem Nowa Zelandia stała się jednak dopiero w 1947 r., gdy Statut ten został ostatecznie przyjęty przez nowozelandzki parlament.

48 Por. m.in. G. Palmer, *Unbridled Power: an Interpretation of New Zealand's Constitution and Government*, Auckland 1987, s. 2 i nast.

49 Tamże, s. 5–6.

nie funkcji organu władzy wykonawczej. Przekonują o tym te unormowania Aktu Konstytucyjnego, które przyznają władzę wykonawczą królowej, stwierdzając jednocześnie, że władza ta ma być sprawowana przez gubernatora generalnego jako jej przedstawiciela na terytorium tego dominium⁵⁰.

Organem władzy ustawodawczej w Nowej Zelandii jest więc faktycznie tylko parlament. Przez niemal 100 lat nowozelandzki parlament miał strukturę dwuizbową, przy czym obie izby parlamentu (Rada Ustawodawcza i Izba Reprezentantów) były nie tylko powoływane na odmiennych zasadach, ale też zajmowały zróżnicowaną pozycję ustrojową. Zdecydowanie „słabszą” izbą była formalnie izba wyższa (analogicznie więc jak Izba Lordów w Wielkiej Brytanii), gdyż Radę Ustawodawczą pozbawiono uprawnień kontrolnych wobec egzekutywy oraz wyłączono od udziału w rozpatrywaniu projektów ustaw budżetowych⁵¹. Do likwidacji Rady Ustawodawczej doszło w 1950 r. i w ten sposób dotychczasowa izba niższa parlamentu, ale bardziej znacząca pod względem politycznym, stała się parlamentem jednoizbowym.

Izba Reprezentantów ma charakter przedstawicielski, gdyż jej skład pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Do niedawna wszyscy deputowani byli wybierani w okręgach jednomandatowych zwykłą większością głosów, co sprzyjało utrzymywaniu się w Nowej Zelandii klasycznego systemu dwupartyjnego. Uchwalona w 1993 r. nowa ustawa wyborcza (Electoral Act 1993) wprowadziła jednak mieszany system ustalania wyników głosowania. Sprowadza się on zasadniczo do tego, że część mandatów poselskich rozdzielana jest nadal w okręgach jednomandatowych⁵², pozostałe zaś dzieli się w systemie proporcjonalnym z list partyjnych⁵³. System ten został zastosowany po raz pierwszy w wyborach parlamentarnych z 1996 r., przyczyniając się od razu do zwiększenia liczby partii politycznych, które zdołały wywalczyć mandaty poselskie w Izbie Reprezentantów.

Egzekutywa w Nowej Zelandii jest dwuczłonowa, a tworzą ją gubernator generalny oraz rząd (gabinet) wyłaniany z kręgów większości parlamentarnej. Gubernator generalny pełni faktycznie funkcje głowy państwa, które formalnie przysługują, tak jak w innych dominiach, królowej brytyjskiej. Jako reprezentant Korony jest każdo-

50 Por. A. Ladley, *The Head of State: The Crown, the Queen and the Governor General*, (w:) *New Zealand Politics in Transition*, ed. by R. Miller, Auckland 1997, s. 51 i nast.; C. Tizard, *Crown and Anchor: The Present Role of the Governor-General in New Zealand*, Wellington 1993, s. 39 i nast.

51 Szczegółową analizę roli drugiej izby zawiera monografia K. Jackson, *The New Zealand Legislative Council*, Dunedin 1972.

52 W Izbie Reprezentantów zasiada w sumie 120 deputowanych, z czego 65 zostaje wybranych w okręgach jednomandatowych, pozostali zaś są wyłaniani z ogólnokrajowych list partyjnych.

53 Wprowadzony w 1993 r. system rozdziału mandatów poselskich w wyborach parlamentarnych okreśłany jest najczęściej w Nowej Zelandii terminem *Mixed-Member Proportional* (w skrócie *MMP*). Por. m.in. J. Vowles, *New Zealand: The Consolidation of Reform?* (w:) *The Politics of Electoral Systems*, ed. By M. Gallagher and P. Mitchell, Oxford 2005, s. 295 i nast.

razowo mianowany przez monarchę, ale decyzję w tym zakresie może on podjąć wyłącznie na wniosek przedstawiony przez urzędującego premiera Nowej Zelandii⁵⁴. Z formalnego punktu widzenia gubernator generalny skupia w swoim ręku stosunkowo szeroki zakres władzy, która nie jest jednak w rzeczywistości wykorzystywana. Dzieje się tak głównie dlatego, że większość uprawnień przysługujących gubernatorowi z mocy obowiązującego prawa oraz wynikających z utartych konwenansów konstytucyjnych realizowana jest w praktyce przez rząd (gabinet), który tym samym dysponuje wszystkimi istotnymi funkcjami w zakresie władzy wykonawczej.

Dla wzajemnych relacji między parlamentem a gubernatorem generalnym Nowej Zelandii charakterystyczne jest przede wszystkim to, że Izba Reprezentantów nie dysponuje żadnymi zagwarantowanymi konstytucyjnie możliwościami wpływu na funkcjonowanie gubernatora, który też nie ponosi przed parlamentem odpowiedzialności politycznej. Gubernator generalny posiada zaś, niemal identyczne jak w systemach rządów Australii i Kanady, uprawnienia w stosunku do władzy ustawodawczej. W ramach jego konstytucyjnych kompetencji mieści się m.in. zwoływanie, odraczanie i zamykanie sesji Izby Reprezentantów oraz sankcjonowanie wszystkich ustaw uchwalanych przez parlament. Gubernator generalny może też w każdej chwili rozwiązać Izbę Reprezentantów, zarządzając jednocześnie przedterminowe wybory do parlamentu, ale do podjęcia przez niego takiej decyzji wymagany jest w każdym wypadku formalny wniosek premiera.

Także w sferze stosunków między parlamentem a rządem (gabinetem) przyjęte w systemie konstytucyjnym Nowej Zelandii rozwiązania prawnoustrojowe nie odbiegają od konstrukcji prawnych, które znalazły zastosowanie – w wyraźnym zresztą nawiązaniu do tradycyjnego modelu brytyjskich rządów parlamentarno–gabinetowych – w obu zaprezentowanych tutaj wcześniej dominiach. Generalna reguła w tym wypadku jest taka, że skład rządu (poczynając od stanowiska premiera) powoływany jest formalnie przez gubernatora generalnego, jednak utworzony przez niego gabinet ponosi odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed Izbą Reprezentantów⁵⁵.

Przystępując do tworzenia gabinetu, gubernator generalny musi za każdym razem brać pod uwagę istniejący w danym momencie układ sił politycznych w parlamencie, gdyż w systemie rządów parlamentarno–gabinetowych skład rządu wyłaniany jest faktycznie przez większość parlamentarną, natomiast funkcję premiera powierza się zwyczajowo liderowi zwycięskiego ugrupowania politycznego. Do niedawna wyłonienie rządu nie stanowiło w praktyce żadnego problemu,

54 Zob. szerzej R. Miller, N. Cox, *Monarchy*, (w:) *New Zealand: Government and Politics*, ed. by R. Miller, Oxford 2001, s. 48 i nast.

55 W Nowej Zelandii przestrzegany jest wymóg, aby wszyscy członkowie gabinetu sprawowali jednocześnie mandaty deputowanych. Por. E. McLeay, *The Cabinet and Political Power in New Zealand*, Auckland 1995, s. 42 i nast.

gdyż przez kilkadziesiąt lat funkcjonował w Nowej Zelandii klasyczny system dwupartyjny. Wówczas w walce o przejęcie władzy rywalizowały ze sobą niezmienne tylko Nowozelandzka Partia Narodowa (New Zealand National Party) oraz Nowozelandzka Partia Pracy (New Zealand Labour Party). W konsekwencji zwycięska partia tworzyła każdorazowo jednopartyjny rząd, druga zaś przechodziła do opozycji⁵⁶.

Sytuacja w tym zakresie uległa jednak widocznej zmianie po wprowadzeniu w 1993 r. mieszanego systemu ustalania wyników głosowania w wyborach parlamentarnych. Nowe rozwiązania w prawie wyborczym umożliwiły przede wszystkim wywalczenie przez kilka mniejszych partii swojej reprezentacji w Izbie Reprezentantów. Nadal utrzymuje się co prawda znacząca supremacja Partii Narodowej oraz Partii Pracy, ale żadna z tych partii politycznych nie jest już w stanie utworzyć jednopartyjnego rządu. Dlatego też w ostatnich latach pojawiła się w ustroju politycznym Nowej Zelandii, nieznaną wcześniej, instytucja gabinetów koalicyjnych⁵⁷.

Rząd Nowej Zelandii ma możliwość oddziaływania na realizację funkcji ustawodawczej przez Izbę Reprezentantów poprzez inicjowanie projektów ustaw.⁵⁸ Rola gabinetu jest w tym zakresie wyraźnie dominująca, gdyż większość projektów aktów ustawodawczych stanowią inicjatywy rządowe, a ponadto tylko rządowi przyznane zostało uprawnienie do corocznego wniesienia pod obrady parlamentu projektu ustawy budżetowej. Z kolei Izba Reprezentantów ma zagwarantowane konstytucyjnie i ustawowo oraz wynikające z licznych konwenansów konstytucyjnych kompetencje do sprawowania parlamentarnej kontroli działalności premiera i ministrów⁵⁹. Są to w każdym wypadku formy kontroli znane też innym systemom rządów parlamentarno-gabinetowych, wykorzystywane zarówno przez całą izbę (w tym zwłaszcza debaty plenarne nad różnego rodzaju przedłożeniami rządowymi) i jej komisje, jak też przez poszczególnych deputowanych w postaci zapytań poselskich. Również w Nowej Zelandii do uruchomienia poszczególnych środków kontrolnych w odniesieniu do władzy wykonawczej zmagają przede wszystkim ugrupowania opozycji parlamentarnej⁶⁰.

Ze stosowanych od dawna w praktyce parlamentarnej Nowej Zelandii konwenansów konstytucyjnych jednoznacznie wynika także zasada odpowiedzialności politycznej gabinetu przed parlamentem. Premier i ministrowie ponoszą ją formalnie

56 Zob. szerzej R. Miller, *Party Politics in New Zealand*, Oxford 2006, s. 32 i nast.

57 Po ostatnich wyborach parlamentarnych z 2008 r. w Izbie Reprezentantów utworzono 5 frakcji partyjnych, zaś koalicji rządową utworzyła Partia Narodowa wraz z dwoma mniejszymi ugrupowaniami politycznymi (w tym z Partią Maorysów reprezentującą rdzennych mieszkańców Nowej Zelandii).

58 Zob. szerzej S. Bożyk, *Parlament Nowej Zelandii*, Warszawa 2009.

59 G. Palmer, *Unbridled Power...*, s. 115 i nast.

60 Por. D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, Wellington 2005, s. 207 i nast.

przed Izbą Reprezentantów, co oznacza, że mogą być odwołani poprzez przegłosowanie wniosku o wyrażenie wobec nich wotum nieufności. Zastosowanie tej formy politycznej kontroli działalności egzekutywy przez parlament jest jednak w systemie politycznym Nowej Zelandii mało realne, bowiem uformowana po wyborach większość parlamentarna w Izbie Reprezentantów nie ma zwykle żadnego powodu, aby spowodować upadek istniejącego gabinetu.

Występowanie tożsamości politycznej rządu i wspierającej go większości parlamentarnej może mieć natomiast zupełnie inne konsekwencje. Taka konfiguracja polityczna składu Izby Reprezentantów oraz rządu umożliwia bowiem zawsze gabinetowi, złożonemu z piastujących mandaty parlamentarne czołowych polityków partii większości, kontrolę działalności władzy ustawodawczej i faktycznie taka kontrola jest przez egzekutywę sprawowana⁶¹. Pod tym względem system rządów Nowej Zelandii nie różni się zresztą od systemów konstytucyjnych Australii i Kanady, gdzie także widoczne jest oddziaływanie egzekutywy na funkcjonowanie parlamentu. Nie jest to bynajmniej tendencja zaznaczająca się tylko w strukturze naczelnych władz państwowych dominiów, gdyż mniej lub bardziej widoczny wpływ rządu i gabinetu na legislatywę charakteryzuje od dawna praktycznie każdy system rządów parlamentarnych⁶².

61 Zob. szerzej E. McLeay, *The Cabinet...*, s. 34 i nast.

62 Zwracał na to uwagę już wiele lat temu J. Stembrowicz, przede wszystkim w swojej znakomitej monografii „Rząd w systemie parlamentarnym”.