

Marcin Wałdoch*

Caucus: nowozelandzkie „jądro władzy” i determinant decyzji politycznych

Wstęp

Caucus to – według definicji *Wielkiego słownika angielsko-polskiego* – zamknięte zebranie ścisłego kierownictwa partii lub grupa wewnątrz partii; pejoratywnie klika¹. Natomiast nieco szersze znaczenie można odnaleźć w słowniku *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, w którym *caucus* określa się następująco: członkowie bądź liderzy partii politycznej, którzy wybierają kandydatów lub podejmują decyzje o polityce. Według autorów słownika są to członkowie lub liderzy partii politycznej jako grupa. Podaje się też znaczenie *caucus* jako grupy interesu występującej często w większej organizacji lub partii politycznej². Termin ten nie ma ani jasnej etymologii³, ani też swego odpowiednika w języku polskim.

Nowozelandczycy wskazują, że termin ten przeniknął do nich ze Stanów Zjednoczonych, a związana z nim praktyka polityczna została zaczerpnięta z Australii w latach 30. XX w. przez Partię Pracy (Labour Party), gdyż uważano ten system za niezwykle efektywny. Instytucja ta przyjęła nowozelandzki charakter głównie przez wzgląd na unitarny kształt tamtejszej państwowości. *Cau-*

* Dr Marcin Wałdoch, Stowarzyszenie Arcana Historii, Chojnice
e-mail: waldoch@gmail.com

¹ *Wielki słownik angielsko-polski*, red. J. Linde-Usienkiewicz, Warszawa 2007, s. 182.

² *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, ed. S. Wehmeier, Oxford 2005, s. 233.

³ Wiadomo jednak, że pojęcie *caucus* pochodzi z USA, gdzie początkowo odnosił się do „luźnych” spotkań organizacji politycznych w XVIII w. (szczególnie Boston). Następnie przyjęło się, że jest to system *utrzymywania dyscypliny organizacji partyjnych*, <http://www.britannica.com/topic/caucus-politics> (dostęp: 29.12.2015).

cus ma w Nowej Zelandii największy wpływ na codzienną pracę Izby Reprezentantów – House of Representatives (w omawianym państwie funkcjonuje unikameralność). Instytucja *caucus* występuje także w Australii, Kanadzie, Brazylii i Nepalu oraz Południowej Afryce. Do Nowej Zelandii została bezpośrednio zaadaptowana z Australijskiej Partii Pracy (Australian Labor Party); wszystkie nowozelandzkie partie z niej korzystają⁴.

W niniejszym artykule autor podejmuje się wyjaśnienia procesu decyzyjnego, jaki zachodzi w nowozelandzkim systemie politycznym, w którym system rządów określano dotąd w polskiej literaturze jako parlamentarno-gabinetowy⁵, podczas tak zwanych *caucus* (nie można ich sprowadzić ani do zebrań partyjnych, ani do spotkań frakcji, gdyż jest to fenomen polityczny o szerszym zakresie funkcjonalnym), przez polskich badaczy pomijanych, co ma istotny wpływ na charakterystykę i rozumienie procesów decyzyjnych oraz systemu politycznego Nowej Zelandii. Jest to zagadnienie stanowiące istotną lukę poznawczą w polskiej literaturze politologicznej.

Poprzez analizę dokonuje się wyodrębnienia cech charakterystycznych stanowiących o swoistości tego procesu, ukazując również jego wpływ na sytuację polityczną i proces rządzenia. Znaczenie *caucus* określa się poprzez kryterium celów, złożoności warunków i skutków podejmowanych decyzji (sytuacji decyzyjnej), trafności, implementacji politycznej oraz wskazanie ośrodka decyzyjnego⁶. Istnienie *caucus* autor wiąże z przyjętym w Nowej Zelandii systemem prawa zwyczajowego (*common law*), co sprzyja funkcjonowaniu niesformalizowanych procedur na podstawie niepisanego zwyczaju. Decyzje polityczne są aktem działania polegającym na dokonywaniu wyboru jednej z możliwości. Niewątpliwie proces podejmowania decyzji politycznych jest złożonym aktem interakcyjnym, dokonującym się pomiędzy wieloma aktorami politycznymi. Dlatego przyjmuje się, że proces ten jest kolektywny. Efektem podjęcia decyzji politycznej powinno być, według modelu racjonalnego, uzyskanie społecznych korzyści, których nie przeważają koszty dokonanego wyboru⁷. Jak podkreślają badacze, m.in. Charles Lindblom, jakość celów politycznych zależna jest od umiejętności znalezienia dla nich poparcia politycznego. W warunkach demokracji zachod-

⁴ K. Jackson, A. McRobie, *Historical Dictionary of New Zealand*, Lanham – Maryland – Toronto – Oxford 2005, ss. 37–38, 200–201, 225; K. Jackson, *Caucus: The Anti-Parliament System*, [w:] *New Zealand Politics in Perspective*, ed. H. Gold, Auckland 1985, s. 119–120.

⁵ S. Bożyk, *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Warszawa 2009, ss. 11, 17, 30, 47. Taką interpretację systemu rządów powieliła się także w popularnej encyklopedii elektronicznej: https://pl.wikipedia.org/wiki/Nowa_Zelandia (dostęp: 28.12.2015).

⁶ Zob. *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Warszawa 2000, s. 74–75.

⁷ A. W. Jabłoński, *Polityczne procesy decyzyjne*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998, s. 113–116.

nich nie ma potrzeby podejmowania głębokich zmian systemowych, więc decyzje polityczne mają częstokroć charakter korekt bądź adaptacji. Zakłada się także, że na proces decyzyjny duży wpływ mają czynniki instytucjonalne, takie jak normy zakazu, nakazu i przyzwolenia. Proces decyzyjny staje się także w demokracji wynikiem gry politycznej i rywalizacji różnych grup interesu. Na Zachodzie czynnikami poważnie na niego wpływającymi są: profesjonalizacja, biurokratyzacja i wpływ grup interesów. Rzadko podejmuje się decyzje w jednym ośrodku władzy. W zachodnioeuropejskim modelu decyzyjnym dąży się do uwzględniania interesów jak najszerszych grup społecznych, a sam proces decyzyjny uznany jest za główny element polityki demokratycznego państwa⁸. Dąży się przy tym do podejmowania decyzji optymalnych według kryteriów: aksjologicznego, prakseologicznego, społecznego⁹. Wiadomo, że relacje pomiędzy różnymi ośrodkami władzy – takimi jak: partie polityczne, urząd gubernatora, parlament, *caucus* – determinują styl rządów w *Aotearoa*¹⁰.

Hipoteza

Hipotezą prowadzonego badania jest przypuszczenie, że w Nowej Zelandii ukształtował się specyficzny model podejmowania decyzji politycznych, który przejawia swoistości niewystępujące w innych demokracjach liberalnych Zachodu.

Kontekst i tradycja

Nowozelandzki model ustrojowy określa się jako najczystszy przykład modelu westminsterskiego¹¹. Uwzględnia to dziedzictwo brytyjskie w funkcjonowaniu systemu partyjnego, parlamentarnego i w kwestii reprezentacji. Wpływ na odchodzenie od czystego systemu westminsterskiego ma w Nowej Zelandii w ostatnich dekadach wzrastające zróżnicowanie etniczne i językowe społe-

⁸ Ibidem, ss. 118–121, 126, 131.

⁹ H. Komarnicki, *Decyzje polityczne i proces decyzyjny*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2010, s. 294.

¹⁰ G. Palmer, M. Palmer, *Bridled Power. New Zealand Government under MMP*, Auckland 1997, s. 5; *Aotearoa* to maoryska nazwa Nowej Zelandii. Jest to też nazwa oficjalna, bowiem zarówno język maoryski, jak i angielski są urzędowymi w Nowej Zelandii.

¹¹ S. Levine, *Parliamentary Democracy in New Zealand*, „Parliamentary Affairs” 2004, Vol. 57, No. 3, s. 646.

czeństwa, powodujące znaczące zmiany społeczne i polityczne¹². Utało się w tym systemie podejmowanie decyzji przez rząd w formie kolegalnej, kolektywnej – przez cały gabinet lub jedną z jego komisji, mające charakter konsultacji gabinetowych, możliwych, jak się powszechnie uważa, dzięki ogólnie niewielkiemu systemowi politycznemu. Wielka rola gabinetu w podejmowaniu decyzji politycznych możliwa jest dzięki istnieniu czterech faktów: wysokiego zaufania społecznego do legislatury; zbiorowej odpowiedzialności gabinetu za podejmowane decyzje (odpowiedzialne rządy); indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych ministrów; kolektywnego podejmowania decyzji, co wynika z tradycji systemowej. W 2008 r. zaszła pierwsza znaczna zmiana w polityce nowozelandzkiej (kontynuowana w kolejnych latach po wyborach w 2011 i 2014 r.)¹³ po utworzeniu mniejszościowego rządu Partii Narodowej. Jej lider i jednocześnie premier kraju (*prime minister*) dokooptował do rządu, ale pozostawił „poza gabinetem”, dwóch ministrów wyłonionych z partii ACT (Association of Consumers and Taxpayers – Stowarzyszenie Konsumentów i Podatników), dwóch z Maori Party (Partia Maorysów) oraz jednego z United Future New Zealand (Zjednoczona Przyszłość Nowej Zelandii). Stanowiło to zaprzeczenie praktyk powoływania rządu, w których prawo wyborcze wskazywało na ordynację proporcjonalną „pierwszy na mecie” (*first past the post*); w 1993 r. decyzją obywateli przyjęto mieszany system proporcjonalny (*mixed member proportional*).

Wpłynęło to zasadniczo na zmianę procesu podejmowania decyzji politycznych. Gabinet stanowi ciało niemające odzwierciedlenia w aktach prawnych Nowej Zelandii. Jest to gremium ministrów, które odbywa spotkania cotygodniowo, najczęściej w poniedziałki, uzgadniając polityczną strategię i podejmując decyzje¹⁴. W jego skład wchodzi członkowie rządu, który jest politycznie odpowiedzialny przed Izbą Reprezentantów¹⁵. W trakcie podejmowania decyzji politycznych ministrowie od 1985 r. nie uczestniczą już w pracach stałych komisji Izby Reprezentantów, ale zobligowani są do udzielania przed komisjami parlamentarnymi odpowiedzi na zadane pytania, jak też do spotkań z przedstawicielami różnych środowisk, grup nacisku i interesu. Stają się oni członka-

¹² F. Baker, *Political Culture: Patterns and Issues*, [w:] *New Zealand Government & Politics*, red. R. Miller, Sydney 2010, ss. 15, 20–21, 24.

¹³ http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11333482 (dostęp: 30.12.2015).

¹⁴ E. McLeay, *Cabinet*, [w:] *New Zealand Government & Politics*, ed. R. Miller, Sydney 2010, s. 187–188, 195–196.

¹⁵ M. Chmaj, *Nowa Zelandia*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 2, red. W. Skrzydło, Kraków 2000; idem, s. 255.

mi partyjnych *caucus*, w ramach których dążą do prezentowania swojej argumentacji w odniesieniu do planowanych decyzji politycznych i uzyskania dla nich poparcia członków partii, z której się wywodzą. Jednak ich główny wysiłek skupiony jest na uczestniczeniu w spotkaniach gabinetu, w których rzadko udział biorą ministrowie spoza jego składu. Na tych posiedzeniach, których w ciągu roku odbywa się około 50, rozważa się średnio 14 odrębnych spraw politycznych. Podejmuje się na nich sprawy średniego i większego zasięgu, więc zarówno kwestie polityki wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Ostateczne ustalenie agendy takiego spotkania zależy od woli premiera, który mu przewodniczy. Odpowiedzialność całego gabinetu za podejmowane decyzje ma w systemie politycznym Nowej Zelandii charakter doktrynalny i niesie za sobą obowiązek spotkań gabinetu w pełnym jego składzie rządowym. Praktyka procesu decyzyjnego wykazuje, że decyzje niekontrowersyjne są podejmowane samodzielnie przez poszczególnych ministrów i wyższych urzędników, a na posiedzenia gabinetu trafiają projekty decyzji o charakterze kontrowersyjnym. W trakcie spotkania gabinetowego, w toku dyskusji wypracowuje się konsensualne brzmienie ostatecznego postanowienia. Od 1982 r. na mocy *Ustawy o dostępie do informacji publicznej (Official Information Act)* publikuje się ustalenia podejmowane w trakcie posiedzeń gabinetu, również po to, aby poddawać je publicznej dyskusji¹⁶. Zwyczajowo pozostawia się klauzulę sumienia dla głosowań nad sprawami obyczajowymi, ale też i nad zagadnieniami eutanazji, aborcji czy prostytucji¹⁷. Większość podjętych decyzji zostaje najpierw wypracowana w ramach poszczególnych komisji gabinetu, np. w 1990 r. transformacja nowozelandzkiego *welfare state* – pierwotnie w komisji gabinetu ds. strategii. Liczba komisji jest zróżnicowana w zależności od ekipy rządzącej, ale oscyluje między osiem a jedenaście. W Nowej Zelandii znaczącym jest fakt przyjęcia praktyki wypracowywania dla procesu decyzyjnego tzw. mapy drogowej w formie dokumentu o nazwie *Cabinet Manual*¹⁸. Od 2008 r. określa on proces decyzyjny ekipy rządowej Partii Narodowej, która obecnie trzecią kadencję jest u władzy (jest to piąta ekipa rządowa tej partii w historii *Aotearoa*)¹⁹. Jak więc wynika z przedstawionych informacji, zmiana w modelu podejmowania decyzji politycznych przez gabinet rządowy wiąże się przede wszystkim z tworzeniem od 1993 r., po zmianie prawa wyborczego (odejście od systemu dwupartyjnego do dwupółpartyjnego z tendencją do wielopartyjności i dwóch partii dominujących), rzą-

¹⁶ E. McLeay, op. cit., s. 198-199.

¹⁷ R. Mulgan, *Politics in New Zealand*, Auckland 2013.

¹⁸ E. McLeay, op. cit., s. 200-201.

¹⁹ *Cabinet Manual 2008*, Department of the Prime Minister and Cabinet, Wellington New Zealand, <https://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/files/manual.pdf> (dostęp: 29.12.2015).

dów koalicyjnych w Nowej Zelandii. Stąd też wnioskować można, że od tamtej pory zmieniła się jeszcze rola *caucus* partyjnych i wypracowywanych na nich stanowisk wobec decyzji politycznych podejmowanych przez gabinet. Każda decyzja o wadze państwowej zapada w partiach politycznych, co zmniejsza problem jej identyfikacji w tamtejszym systemie politycznym.

Tradycją Nowozelandzkiej Partii Pracy (Labour Party) są spotkania jej członków na partyjnym *caucus* w każdy czwartek. Decyzje podejmuje się tam na podstawie głosowania zebranych. Parlamentarzyści Partii Pracy w swych głosowaniach i postawach parlamentarnych zobowiązani są do przestrzegania decyzji podjętych na *caucus* partyjnym, podobnie zresztą jak ministrowie rządu – postanowień z *caucus* gabinetowego. Każda propozycja decyzji, która ma zostać rozpatrzona na posiedzeniu Izby Reprezentantów, najpierw jest przedyskutowana w ramach odpowiednich komisji partyjnych będących komisjami *caucus*. Oprócz ich członków mogą w spotkaniach uczestniczyć także inni członkowie partii. Dopóki nie wypracuje się w czasie *caucus* komisji odpowiedniego stanowiska partii, nie trafia ono do rozpatrzenia w ramach *caucus* gabinetu. W ten sposób rozpatrywane są też na zebraniach komisji partii projekty ustaw. Podobnie w ramach partyjnego *caucus* decyzje ustalają nowozelandzcy „zieloni”, czyli Nowozelandzka Partia Zielonych (Green Party of New Zealand Aotearoa) z tym, że w wypadku ich niepodjęcia, parlamentarzyści z tej partii wypracowują je w Izbie samodzielnie²⁰.

Dominujące na scenie politycznej Nowej Zelandii Partia Pracy i Partia Narodowa (National Party) w ramach partyjnych *caucus* wybierają faktycznie także premiera i jego zastępcę, co nie było dotąd przez Izbę zanegowane. W trakcie *caucus* może także dochodzić do wyboru lidera partii i odwołania go w dowolnym momencie, jeśli straci on poparcie społeczne. Oznacza to, że na partyjnym *caucus* może zostać odwołany szef rządu, który się z tej partii wywodzi. Premier z Partii Narodowej ma prawo do samodzielnego wyboru w swym rządzie ministrów, którzy mianowani są przez generalnego gubernatora. Natomiast w Partii Pracy istnieje tradycja akceptowania przez premiera z tej partii składu gabinetu, który narzucił mu *caucus*²¹. Podobnie jak w Partii Pracy, także w Partii Narodowej *caucus* partyjny odbywa się w każdy czwartek i jeśli wymaga tego sytuacja polityczna – w dodatkowych, specjalnie wyznaczonych terminach. Jeśli dana partia jest u władzy, w *caucus* biorą udział wszyscy członkowie gabinetu oraz cała reprezentacja partii w Izbie. Gdy u władzy jest Partia Pracy, w *caucus* udział bierze także wywodzący się z niej *speaker* Izby (*speaker of the*

²⁰ A. Gauja, *The Politics of Party Policy: From Members to Legislators*, [b.m.] 2013, ss. 191, 198–200, 211.

²¹ R. Mulgan, *Politics in New Zealand*, Auckland 1994, s. 73, 90.

house). W przypadku, gdy partia nie rządzi, w *caucus* uczestniczą jej parlamentarzyści. Pomimo ogólnie przyjętej jawności w życiu publicznym przyjmuje się, że sprawy partyjnych *caucus* pozostają objęte tajemnicą przed opinią publiczną²². Głównie dzieje się tak przez wzgląd na potrzebę utrzymania w Izbie jedności, czyli dyscypliny partyjnej, którą mogłoby zachwiać ujawnienie dyskusji i sporów, jakie następują w ich trakcie²³.

Caucus partyjny jest uważany za cechę specyficzną nowozelandzkiej wersji systemu westminsterskiego. W warunkach rządu jednopartyjnego, bez koalicjanta, decyzje, które zapadały w ramach partyjnego *caucus* określały także w zasadzie decyzje podejmowane w Izbie Reprezentantów. W tym kontekście pisało się wręcz o *governing caucus* jako o zjawisku rządzenia poprzez partyjny *caucus*. Rządy koalicyjne nieco osłabiają bezpośredni wpływ partyjnego *caucus* na decyzje polityczne, jakie podejmowane są w gabinecie i parlamencie. Niemniej, to w czasie tych zebrań określa się linię polityczną, którą poznaje opinia publiczna, z rzadka jedynie zezwalając członkom partii na „wolny głos”. Nie jest to przejawem jakiejś formy partyjnego autorytaryzmu, a wynikiem wypracowanych w trakcie *caucus* konsensusów, na które mniej lub bardziej przystają wszyscy członkowie partii, utrzymując jednak przed opinią publiczną obraz jedności²⁴. Kiedy partia jest u sterów rządu, to najpierw – przed wprowadzeniem projektu ustawy do Izby Reprezentantów, projekt taki przechodzi akceptację na partyjnym *caucus*²⁵. W latach 1991–1993, kiedy u władzy był rząd Partii Narodowej, podczas *caucus* funkcjonowało 18 komisji²⁶. Stopień determinowania postaw i zachowań parlamentarzystów przez gremia *caucus* dwóch największych partii jest różny. Partia Pracy ma utartą tradycję przyjmowania jednego stanowiska i przestrzegania go przez deputowanych, natomiast Partia Narodowa raczej utrzymuje, pomimo wypracowanego podczas *caucus* stanowiska, podejście bardziej wolnościowe, choć w praktyce stosuje się niesformalizowaną perswazję na członków parlamentu z tej organizacji politycznej, aby dochowywali dyscypliny partyjnej (której w Izbie pilnuje także lider partii i tzw. *whip*)²⁷. Pomimo takich niepisanych regulacji w czasie partyjnych *caucus* osoby zajmujące tzw. „tylne ławki” (*backbenchers*), które nazywa się też „szeregowymi deputowanymi”, potrafią odegrać znaczącą rolę w kształtowaniu decyzji politycz-

²² K. Jackson, *Caucus: The Anti-Parliament System*, [w:] *New Zealand...*, op. cit., s. 121.

²³ R. Mulgan, *Democracy and Power in New Zealand: a study of New Zealand politics*, Auckland 1989, s. 58–59.

²⁴ R. Mulgan, *Politics in...*, op. cit., s. 102.

²⁵ Ibidem, s. 103.

²⁶ Ibidem.

²⁷ S. Bożyk, *System...*, op. cit., s. 29.

nych. Są to ludzie, którzy zasiadają w parlamencie z ramienia danej partii, ale nie zajmują żadnych posad rządowych ani eksponowanych stanowisk partyjnych. Zdolni są jednak do przeprowadzenia „rebelii” – wystąpienia przeciwko decyzjom członków gabinetu, które forsowane są na partyjnych *caucus*. Tworzą grupę „rebeliantów”. Dzieje się tak dlatego, że obecnie coraz częściej ideologia partyjna rozmija się z celami i praktykami rządu, również niedotrzymywane są przez rząd przedwyborcze obietnice zawarte w manifestach partyjnych. Przeciwno temu w ramach gry politycznej i dbałości o ideologiczną spójność zdają się właśnie występować osoby zajmujące „tylne ławki”. Rolą *caucus* partyjnego jest więc regulacja napięć i legitymizowanie działań rządu w oczach opinii publicznej. I choć zachowywano do lat 90. (premier Jim Bolger z Partii Narodowej) równowagę władzy pomiędzy gabinetem a członkami partyjnego *caucus*, to jednak w trakcie tegoż *caucus* stopień poparcia dla gabinetu w latach 1966–1993 oscylował wokół 51,8%²⁸. Dlatego wnosi się, że *caucus* jest zdominowany przez gabinet, jeśli dotyczy partii rządzącej²⁹. Uważa się przy tym, że sprzyja demokracji wewnątrz partii i stanowi system kontrolny wobec działań rządu³⁰, ale są też opinie ukazujące mniej demokratyczne jego oblicze. To trudności z wyrażaniem poglądów alternatywnych wobec zapatrywań liderów i ich „grupy wsparcia” przez pozostałych członków partii, ponieważ lider partii jest przewodniczącym *caucus*³¹. Choć pojawiały się w przeszłości głosy wskazujące, że istnienie *caucus* w systemie politycznym Nowej Zelandii jest zagrożeniem dla demokracji, narusza bowiem przede wszystkim rolę i miejsce parlamentu w tym systemie, to jednocześnie przyznawano mu prawo dalszego funkcjonowania. Problem związany jest z istnieniem – wskutek *caucus* – jednomyślności partii w Izbie (w latach 1950–1977 tylko dziesięciu deputowanych wystąpiło przeciwko linii partii w parlamencie, co znacząco odróżnia tę praktykę od brytyjskiej). Za projektami ustaw może pozostawać więcej osób w danych partiach, jeśli zsumować uzyskane w nich wyniki poszczególnych *caucus*. Jeśli jednak dany projekt ustawy wygra choćby jednym głosem w trakcie *caucus* partii władzy, to taki projekt przejdzie ścieżkę legislacyjną w Izbie, pomimo braku poparcia większości parlamentarzystów.

Może to stwarzać pytania o legitymizację rządów i wskazuje na istotną przewagę znaczenia *caucus* nad parlamentem. Istnienie *caucus* powoduje też, że system partyjny Nowej Zelandii tworzą najbardziej zdyscyplinowani (w parlamencie) członkowie partii spośród wszystkich znanych demokracji. Zjawisko to

²⁸ R. Mulgan, *Politics in...*, op. cit., s. 105–109.

²⁹ Idem, *Democracy...*, op. cit., s. 70.

³⁰ S. Levine, *The New Zealand Political System*, Brisbane 1979, s. 66, 120.

³¹ K. Jackson, *Caucus: The Anti-Parliament System*, [w:] *New Zealand...*, op. cit., s. 122.

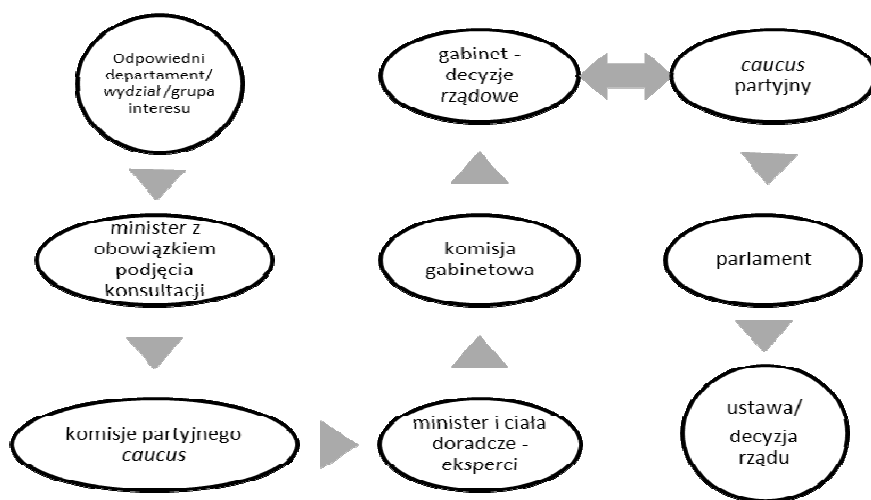
wywołuje krytyczne oceny; zauważa się, że dobro publiczne i społeczne staje się utożsamione z „dobrem partii”³². Pomimo tych faktów w systemie prawnym kraju to Izba Reprezentantów jest jedynym organem właściwym w kwestii tworzenia i zmiany ustawodawstwa³³.

Do funkcji *caucus* zalicza się:

- tworzenie idei, które stają się źródłem działań;
- przedstawianie sugestii i opinii wobec planowanych przez ministrów polityk;
- kontrolowanie podejmowanych przez rząd działań i decyzji politycznych;
- utrzymywanie więzi pomiędzy przywódcami partyjnymi a parlamentarzystami z „tylnych ławek”, „rywalizacja frakcji”³⁴.

Nowozelandzki model decyzji politycznych podejmowanych w trakcie *caucus* pozwala wyodrębnić trzy ośrodki władzy, w których zachodzi proces decyzyjny:

- partie polityczne;
- komisje gabinetu i gabinet;
- ministerstwa i urzędnicy.



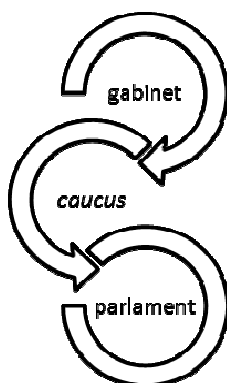
Rysunek 1. Proces decyzyjny w nowozelandzkim systemie rządów

Źródło: opracowanie własne.

³² Ibidem, s. 119, 122–125.

³³ P. Mikuli, *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii*, Kraków 2010, s. 70.

³⁴ K. Jackson, op. cit., s. 122.



Rysunek 2. Schemat instytucjonalnej dominacji w procesie podejmowania decyzji politycznych w Nowej Zelandii

Źródło: opracowanie własne.

Przykłady znaczenia *caucus* w życiu politycznym

W 2004 r. w wyniku rozłamu (do którego doszło w czasie *caucus*) w nieistniejącej obecnie partii Przymierze (Alliance), która była wówczas koalicjantem Partii Pracy w rządzie premier Helen Clark, zaistniała konieczność wcześniejszego rozpisania wyborów – cztery miesiące przed terminem w kalendarzu wyborczym³⁵. Ogromne znaczenie w rzeczywistości nowozelandzkiej ma też fakt uczestnictwa w pracach parlamentu ludności rdzennej, czyli Maorysów. Przykładowo, w 2004 r. stanowili oni 15,8% składu Izby, ale aż 21,1% – uczestników laburzystowskiego *caucus*, co miało zdecydowany wpływ na podejmowanie decyzji politycznych i proces legislacyjny³⁶.

Przejawem wysokiej pozycji *caucus* partyjnego w systemie politycznym Nowej Zelandii był przypadek, kiedy członek partii będący jej przedstawicielem w Izbie Reprezentantów został uznany za osobę zaburzającą tam jej polityczny wizerunek prezentowany podczas ostatnich wyborów powszechnych. Wówczas lider partii miał prawo wnioskować o wykluczenie go nie tylko z partii, ale też z Izby, pod warunkiem, że stawiane mu zarzuty o polityczną wiarołomność zostaną potwierdzone, a działanie lidera zmierzającego do usunięcia go poprzez 2/3 składu partyjnego *caucus*. Prawo do usunięcia deputowanego z partii i parlamentu za brak przestrzegania dyscypliny partyjnej obowiązywało i było wykonywane od 2001 do 2005 r. W takich wypadkach (po zatwierdzeniu przez

³⁵ K. Jackson, A. McRobie, *Historical...*, op. cit., s. XXIX.

³⁶ *Ibidem*, s. XXX.

caucus usunięcia deputowanego z parlamentu) istniała droga odwoławcza od decyzji Izby kończąca się w Sądzie Najwyższym (Supreme Court). Instytucja ta – jak wykazała praktyka – przyznawała rację postanowieniom ustalonym na partyjnych *caucus*; wydawała nawet orzeczenia sprzeczne z wolą większości w Izbie, ale zgodne z decyzją biorących udział w *caucus* danej partii³⁷. Takie prawo obowiązywało na podstawie *Electoral (Integrity) Amendment Bill* z 2001 r. stanowiącego poprawkę do prawa wyborczego z 1993 r., czyli ustawy *Electoral Act* z 1993 r.³⁸ Innym znaczącym przykładem wpływu *caucus* na politykę nowozelandzką może być decyzja o zmianie lidera Partii Narodowej i ówczesnego premiera Jima Bolgera w 1997 r. na Jennifer Shipley, która przez zgromadzonych na partyjnym *caucus* została jednocześnie wskazana na nowego przywódcę partii i rządu³⁹.

Uwarunkowania systemu *caucus* od 2008 r.

Od 2008 r. nieprzerwanie u sterów władzy utrzymuje się Partia Narodowa, która wchodzi w różne konstelacje koalicyjne. Obecnie tworzy trzeci rząd reprezentowany przez Johna Key, który jest jednocześnie liderem partii. Wspomniany powyżej *Cabinet Manual* jest dokumentem, w którym doprecyzowano kilka istotnych zagadnień systemu *caucus*.

Przede wszystkim rozdzielono w nim role, jakie premier pełni w gabinecie i podczas *caucus*. Wskazano, że oddziela się obowiązki wykonawcze i ministerialne od zadań lidera partii, które premier realizuje w niej oraz w czasie *caucus*⁴⁰. Wprowadzono zgodę na udział „bez prawa do polityki” w *caucus* oraz w jego komisjach – jedynie dla przedstawienia faktycznych danych – ekspertów zatrudnionych w ministerstwach. W myśl postanowień zawartych w tym dokumencie nie mają oni też prawa komentować polityki rządu ani partii w czasie *caucus*, w którym biorą udział.

Wskazano rolę ministrów w relacji z *caucus*. Z ich własnej inicjatywy wynika ewentualne przedstawienie na forum *caucus* spraw dotyczących decyzji politycznej w procesie jej kształtowania. Mogą je poddać pod dyskusję na komisji *caucus*.

Obligatoryjnie natomiast partyjne i rządowe *caucus* otrzymują projekty ustaw. Dzieje się tak przede wszystkim w celu uzyskania pełnego poparcia

³⁷ Ibidem, s. 76–77.

³⁸ <http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2005/0003/latest/whole.html> (dostęp 29.12.2015).

³⁹ K. Jackson, A. McRobie, *Historical...*, op. cit., s. 262–263.

⁴⁰ *Cabinet Manual...*, op. cit.

wszystkich członków partii (rządu) dla danego aktu prawnego. Następstwem zatwierdzenia go na *caucus* jest akceptacja gabinetu. Jeśli planowana ustawa nie zyskuje poparcia podczas *caucus*, wtedy jest kierowana wraz z propozycjami zmian do odpowiedniej komisji gabinetu lub bezpośrednio do gabinetowej komisji legislacji, następnie wraca na *caucus*. Po zaakceptowaniu przez tam zebranych jest kierowana do gabinetu, skąd trafia do parlamentu. Projekty ustaw pozostają tajemnicą z wyłączeniem okoliczności przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Zarówno gabinet, jak i rządowy *caucus* oraz parlament zachowują prawo do wycofania projektu ustawy z procedowania na każdym etapie przed jej zatwierdzeniem przez Izbę⁴¹.

W odniesieniu do partyjnych *caucus* wskazano, że podobnie jak w przeszłości, ich gremium stanowią wszyscy deputowani danej partii. W wypadku rządów koalicyjnych przewiduje się „koalicyjne *caucus*”, jeśli będzie tego wymagać sytuacja polityczna⁴².

W odniesieniu do decyzji politycznych, które muszą przejść ścieżkę legislacyjną wprowadzono procedurę realizowaną w dziewięciu krokach. Na początkowych etapach: odpowiedni departament rządowy rozpoznaje konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej i wprowadzenia nowej regulacji prawnej; uruchamia się procedurę poprzez nadanie sprawie biegu politycznego; ogłasza się dotyczące wstępnego projektu konsultacje⁴³ z odpowiednimi departamentami rządowymi, uczestnikami *caucus*, partiami opozycyjnymi i niezależnymi deputowanymi oraz grupami społecznymi, których nowa regulacja dotyczy. Następnie projekt trafia do gabinetu. Gdy uzyska akceptację jego członków, przekazywany jest do Parlamentarnego Biura Doradczego (Parliamentary Counsel), a stamtąd do Rady Wykonawczej (Executive Council). Po publikacji pełnej treści w urzędowej „New Zealand Gazette” określa się 28-dniowe *vacatio legis*⁴⁴.

Caucus w opinii publicznej

Jak wynika z analizy stenogramów parlamentarnych po transkrypcji, treść dyskusji politycznej z uczestnikami *caucus* partii i rządu jest w istocie pozbawiona jawności i nie dociera do opinii publicznej, poza szczerką informacją

⁴¹ Ibidem, ss. 46–47, 91, 94–95.

⁴² Ibidem, s. 94.

⁴³ Konsultacje są obowiązkowe; prowadzi się je także z organizacjami pozarządowymi. Ibidem, s. 100.

⁴⁴ Ibidem, s. 99.

noszącą miano spekulacji, a nawet prowokacji politycznej⁴⁵. Podobnie, analiza głównego tytułu prasowego, czyli „The New Zealand Herald”, nie wskazuje, by opinia publiczna dzięki przekazowi medialnemu zapoznała się z przebiegiem *caucus*⁴⁶.

Zakończenie

Dokonując podsumowania, należy syntetycznie wyodrębnić istotne cechy *caucus*:

1. *Caucus* jest cechą swoistą nowozelandzkiego parlamentaryzmu.
2. *Caucus* jest elementem dyskusji politycznej prowadzonej w ramach instytucji ideowo spójnych, przede wszystkim partii i przyjmuje formę posiedzeń politycznych. W rzeczywistości rządów koalicyjnych możliwy jest *caucus* grup o różnej proveniencji politycznej.
3. *Caucus* jest nieformalnym posiedzeniem partii, gabinetu bądź też innych organizacji politycznych, na którym wypracowuje się podczas dyskusji, zgodnie z tradycją kultury politycznej, decyzje polityczne stanowiące element niesformalizowanego procesu decyzyjnego.
4. W systemie politycznym Nowej Zelandii dominującą pozycję ma gabinet, dlatego powinno się mówić o rządach gabinetowo-parlamentarnych, a nie parlamentarno-gabinetowych w tym państwie.
5. Gabinet czyli rząd ma zdecydowanie silniejszą pozycję w systemie politycznym, aniżeli parlament oraz *caucus*. Rzeczywistości tej nie zmienia tworzenie koalicyjnych rządów wielopartyjnych. Łańcuch dominacji instytucjonalnej jest następujący: gabinet – *caucus* – parlament.
6. W związku z systemem *caucus* istnieją uzasadnione zarzuty co do jego antydemokratycznego charakteru, w istocie może bowiem wykluczać pogląd i wolę polityczną większości w Izbie Reprezentantów.
7. *Caucus* determinuje silną pozycję partii politycznych i ich decydujący wpływ na podejmowane decyzje polityczne, jest „sworzniem” pomiędzy ośrodkami władzy, czyli gabinetem i parlamentem, pozostając swoistością nowozelandzkiego systemu partyjnego.
8. Brak jawności decyzji podjętych podczas *caucus* przed opinią publiczną daje asumpt do stwierdzenia, że w przyszłości instytucja ta może przejść ewolucję pod naporem żądań społecznych o dostęp do informacji publicznej. Innym

⁴⁵ <http://www.parliament.nz/en-nz/pb/debates/debates?Criteria.Keyword=caucus&Criteria.Parliament=-1 &Criteria.Timeframe=&Search=Go> (dostęp: 30.12.2015).

⁴⁶ <http://www.nzherald.co.nz/caucus/search/results.cfm?kw1=caucus> (dostęp: 30.12.2015).

- czynnikiem zmian może być chęć zlikwidowania *caucus* jako rzeczywistego „jądra władzy” w nowozelandzkim systemie rządów.
9. W wyniku przeprowadzonego badania – analizy i syntezy autor niniejszego artykułu ukazał, że w Nowej Zelandii ukształtował się specyficzny model podejmowania decyzji politycznych, który przejawia swoistości niewystępujące w innych demokracjach liberalnych Zachodu.

Bibliografia

- Baker F., *Political Culture: Patterns and Issues*, [w:] *New Zealand Government & Politics*, ed. R. Miller, Sydney 2010.
- Bożyk S., *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Warszawa 2009.
- Gauja A., *The Politics of Party Policy: From Members to Legislators*, [bmw.] 2013.
- Jabłoński A. W., *Polityczne procesy decyzyjne*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998.
- Jackson K., *Caucus: The Anti-Parliament System*, [w:] *New Zealand Politics in Perspective*, ed. H. Gold, Auckland 1985.
- Jackson K., McRobie A., *Historical Dictionary of New Zealand*, Lanham – Maryland – Toronto – Oxford 2005.
- Komarnicki H., *Decyzje polityczne i proces decyzyjny*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2010.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Warszawa 2000.
- Levine S., *Parliamentary Democracy in New Zealand*, „Parliamentary Affairs” 2004, Vol. 54.
- Levine S., *The New Zealand Political System*, Brisbane 1979.
- McLeay E., *Cabinet*, [w:] *New Zealand Government & Politics*, ed. R. Miller, Sydney 2010.
- Mikuli P., *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii*, Kraków 2010.
- Mulgan R., *Democracy and Power in New Zealand: a study of New Zealand politics*, Auckland 1989.
- Mulgan R., *Politics in New Zealand*, Auckland 1994.
- Oxford Advanced Learner's Dictionary*, ed. S. Wehmeier, Oxford 2005.
- Palmer G., Palmer M., *Bridled Power. New Zealand Government under MMP*, Auckland 1997.
- Wielki słownik angielsko-polski*, red. J. Linde-Usienkiewicz, Warszawa 2007.

Netografia

<http://www.britannica.com/topic/caucus-politics> (dostęp: 29.12.2015).

<https://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/files/manual.pdf>

(dostęp: 29.12.2015).

<http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2005/0003/latest/whole.html>

(dostęp: 29.12.2015).

<http://www.nzherald.co.nz/caucus/search/results.cfm?kw1=caucus>

(dostęp: 30.12.2015).

http://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11333482

(dostęp: 30.12.2015).

[http://www.parliament.nz/en-nz/pb/debates/debates?Criteria.Keyword=caucus
&Criteria.Parliament=-1&Criteria.Timeframe=&Search=Go](http://www.parliament.nz/en-nz/pb/debates/debates?Criteria.Keyword=caucus&Criteria.Parliament=-1&Criteria.Timeframe=&Search=Go)

(dostęp: 30.12.2015).

Summary

Caucus: New Zealand "core power" and determinant of political decisions

In New Zealand's political system there is a particular factor that influence the process of political decisions. Author highlight here this factor, which is an integral institution of decisions process making in Aotearoa. Caucus is described and explained in ways that give better understanding of this political phenomena and its impact on New Zealand political life.

Keywords: caucus, political decisions, New Zealand, party system, political system